

**XXVI ZIMSKA ŠKOLA EVROPSKOG PRAVA
ZLATIBOR, 25-28. FEBRUAR 2026**

Др Љубинко Митровић¹

**НАЈНОВИЈИ ПРИЈЕДЛОГ ЗАКОНА О ДРЖАВНОЈ ИМОВИНИ БИХ – ИЗМЕЂУ
ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ И УСТАВНЕ НЕМОГУЋНОСТИ**

¹ редовни професор Факултета правних наука Паневропског Универзитета АПЕИРОН у Бањој Луци;
ljubinko58@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3809-4183>

Апстракт: Новембра 2025. године у Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине четворо посланика овог дома, као овлашћени предлагачи, доставило је Приједлог Закона о државној имовини ради његовог разматрања по хитном поступку јер се, по њима, ради о *“приједлогу закона високој сћейена хићносћи”*. Приједлог посланика (треба нагласити да се ради о посланицима из Федерације БиХ) није прихваћен, а онда је сходно Пословнику о раду Представничког дома овај “документ” упућен у редовну процедуру.

На почетку овог излагања, треба истаћи да ово није био први покушај рјешавања овог изузетно важног питања. Тако је Одлуком Савјета министара БиХ из децембра 2004. године формирана Комисија за државну имовину, а која је требала израдити критеријуме за одређивање која имовина је у својини Босне и Херцеговине, односно која је имовина у својини ентитета и Брчко дистрикта БиХ. Ова Комисија је такође требала припремити пут ка законодавству на државном и нижем административно-територијалном нивоу о правима својине, управљања и другим питањима повезаним са државном имовином. Нови покушај уређења питања државне имовине који није дао ама баш никаквог резултата десио се и 2008. године када је, слично 2025. години, у парламентарну процедуру упућен веома кратак Приједлог Закона о државној имовини (свега 13 чланова). Овај Приједлог закона није чак ни разматран.

У рјешавање овог питања својим одлукама значајно се инволвирао и Уставни суд БиХ који је, примјера ради, у својој одлуци у предмету број У-10/22 констатовао да *“постоји истинска нужност, а и позитивна обавеза, да Босна и Херцеговина ово питање ријеши што је прије могуће”*.

Не треба заборавити ни активности Канцеларије Високог представника за БиХ која је 2023. године формирала посебну Експертску радну групу чији је задатак био *“да уз учешће и допринос међународних експерата припреми низ закључака, препорука и принципа који би били представљени доносиоцима политичких одлука”*².

Кључне ријечи: Устав БиХ, Босна и Херцеговина, Република Српска, државна имовина, Канцеларија Високог представника за БиХ, Уставни суд БиХ.

² Члан ове Експертске радне групе био је и аутор овог реферата који је већ након прве сједнице ове групе исту напустио уз следеће објашњење: На првој и јединој сједници Радне групе на којој сам присуствовао, снажно су поларизовани ставови представника Републике Српске (проф. др Млађен Мандић и ја), с једне стране и колега, правних експерата из реда Бошњака (а прије свих проф. др Ларисе Вилић), с друге стране. Након ове прве, консултативне сједнице било ми је потпуно јасно да је реализација наведеног задатка, потпуно сам сигуран у то, просто немогућа. С обзиром на сва дешавања и потпуно опречне ставове исказане на првом радном састанку Експертске радне групе, а посебно након добијања записника са тог првог састанка и приједлога закључака са тог састанка, схватио сам да не могу наставити рад у овој Радној групи и стога сам се, убрзо након њеног оснивања повукао из рада исте о чему сам писмено обавијестио Канцеларију Високог представника за БиХ, али и ширу босанско-херцеговачку јавност.

Уводне напомене

Последњих неколико година, босанскохерцеговачка јавност свједоком је свакодневних исцрпљујућих расправа (и размимоилажења), прије свега између представника политичких партија, на рјешавању можда и најтежег политичког питања у Босни и Херцеговини које, свих претходних тридесетак година постојања Дејтонске Босне и Херцеговине, упркос свим залагањима како домаћих тако и међународних, прије свега тих истих политичара, али и појединих правних стручњака (ни)је ријешено (чак и око овог питања, у Босни и Херцеговини немамо јединствен став, јер је према мишљењу већине учесника ових расправа који долазе из Републике Српске, ово питање ријешено још Дејтонским мировним споразумом³).

О чему се заправо ради?

Кроз неколико тачака које слиједе у даљем тексту овог реферата, а понајприје кроз елаборацију најновијег Приједлога Закона о државној имовини упућеног крајем прошле године у парламентарну процедуру покушаћемо дати своје виђење цјелокупне ситуације, односно дати одговор на питање које се годинама поставља и безуспјешно рјешава: Зашто је државна имовина камен спотицања у Босни и Херцеговини⁴?

Овдје свакако треба истаћи и чињеницу да јединствени закон којим се уређује питање тзв. државне имовине данас у свијету имају само двије државе, и то Црна Гора и Узбекистан. С друге стране, примјери из Швајцарске⁵, Њемачке, Белгије, Шведске, Шпаније или Аустрије показују да федералне или аутономне јединице власти, у правилу, задржавају контролу и управљање над шумама, пољопривредним земљиштем, водама, енергетским објектима и другим природним ресурсима, с тим да се централним властима препушта управљање само оним што је прецизно и сасвим јасно одређено уставима и законима. Исто тако, у већини класичних федерација попут САД или Аустралије, територија припада федералним јединицама, док федерација, односно

³ Гостујући у програму РТРС 24. јануара 2023. године предсједник Републике Српске Милорад Додик говорио је и о државној имовини: “Имовина је ријешена Дејтонским споразумом. Никакав Уставни суд неће рјешавати имовину, нити Представнички дом, нити Дом народа на нивоу БиХ. Имовина, што се тиче статуса имовине, власништво је Републике Српске. То је неприкосновено и о томе се не може разговарати и то неће бити на дневном реду”.

⁴ Једино што је јасно када је у питању државна имовина јесте да се политички лидери у Босни и Херцеговини не могу сложити практично ни о једном сегменту овог проблема. Дакле, око одговора ни на једно од сљедећих питања међу њима не постоји сагласност: шта је дефиниција државне имовине, шта сачињава државну имовину, ко је законски власник државне имовине, на који начин би требало бити одлучено о статусу државне имовине, који ниво власти је надлежан за регулисање статуса државне имовине и ко управља државном имовином и на који начин (више у: Држава и имовина: анализа политика, Атлантска иницијатива, Сарајево, 2014).

⁵ У Швајцарској кантони су изворни носиоци суверенитета и власници територије, док Швајцарска конфедерација има само она овлашћења која су јој кантони пренијели Уставом Швајцарске конфедерације.

централни нивои власти задржавају власт, односно посједују искључиво земљиште за рад савезних институција.

1. Најновији Приједлог закона о државној имовини

У апстракт у овог реферата већ смо истакли да је новембра 2025. године у Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине достављен Приједлог Закона о државној имовини од стране четворо посланика овог дома, као овлашћених предлагача, ради његовог разматрања по хитном поступку јер се, по њима ради о *“приједлогу закона високој степену хитности”*. Приједлог није прихваћен, а онда је сходно Пословнику о раду Представничког дома овај документ упућен у редовну процедуру.

Приједлог Закона садржи низ изузетно проблематичних рјешења (многа од њих су свакако неуставна), а на овом мјесту треба истаћи она најважнија. Тако, у одредби члана 4 Приједлога закона (садржај појма државна имовина) дефинише се шта све чини државну имовину Босне и Херцеговине, а између осталог то су: 1) општа добра као што су атмосферски ваздух, ваздушни простор, вода у ријекама, вода за пиће или техничку употребу вода у језерима и мору, те морска обала, радио-фреквенције...; 2) јавна добра као што су јавни путеви, улице, тргови, жељезнички, електропреносни, гасоводни, топловодни, телекомуникациони и други инфраструктурни коридори и мреже...3) добра од општег интереса, а која нису истовремено општа или јавна добра, као што су нпр. грађевинска земљишта, пољопривредна земљишта, шуме и шумска земљишта, заштићени дијелови природе, биљни и животињски свијет, ствари од културног, историјског и еколошког значаја...4) национални и културно-историјски споменици Босне и Херцеговине.

Одредба члана 8 Приједлога закона одређује носиоца права власништва на цјелокупној државној имовини на начин да је Босна и Херцеговина носилац права власништва на цјелокупној државној имовини (оној побројаној у одредби члана 4 Приједлога закона). С друге стране, у ставу 2 овог члана каже се да ентитети и други нивои власти у Босни и Херцеговини могу управљати и користити или имати у власништву ону државну имовину која им је потребна за вршење њихових појединачних надлежности, у оној мјери у којој су овлашћени овим законом, или другим законом који донесе Парламентарна скупштина БиХ.

Са становишта њене уставности, занимљива је и одредба члана 12 Приједлога закона којом се конституише тзв. Јединствени регистар државне имовине као јавни

регистар који садржински представља свеобухватну и цјеловиту, методолошки стандардизовану и континуирано ажурирану евиденцију државне имовине, општих добара, јавних добара и добара од општег интереса којима располаже и њима управља Босна и Херцеговина и њени органи...

Према одредбама члана 25 Приједлога закона за вршење послова који се односе на државну имовину, прибављање, управљање, располагање државном имовином у складу са овим законом, и вођење евиденција и Јединственог регистра државне имовине, оснива се Дирекција за управљање и евиденцију државне имовине, као самостална управна организација са сједиштем у Сарајеву.

Оно што се намеће као закључак може се свести на следеће: Цитиране одредбе (уз још неке које нисмо овај пут елаборирали) из Приједлога Закона о државној имовини су неуставне што ћемо детаљније појаснити у наредним поглављима овог реферата. С друге стране, Република Српска нема право нити смије дати своју имовину било коме и под било којим изговором. На крају крајева, усвајањем предложеног Закона о државној имовини управо би се то и десило.

2. Појам државне имовине

Појам државне имовине врло је широк и комплексан, јер он свакако обухвата низ различитих категорија имовине, јавних добара и добара у општој употреби, чији су титулари уз ниво Босне и Херцеговине, свакако и нижи нивои власти, односно ентитетски, кантонални, градски, општински... Појам државна имовина не подразумева искључиво имовину која припада и чији је титулар Босна и Херцеговина као колективитет, већ овај термин обухвата, тј. подразумева и имовину свих, односно нижих нивоа власти – ентитета, кантона, градова и општина⁶. У прилог предњем свакако је и став Управног одбора Савјета за имплементацију мира који је још 2004. године истакао да се питањем (државне) имовине треба бавити на начин који обезбјеђује да сви нивои власти имају власништво над оним ресурсима (имовином) који су им потребни за вршење њихових надлежности. Свако другачије тумачење појма државне имовине је потпуно неприхватљиво, поготово ако се зна да је државна имовина настала из друштвене имовине, односно друштвене својине, а да су титулар

⁶ Свјестан правне несигурности коју је имплицирала ова ситуација, Управни одбор Савјета за имплементацију мира одлучио је да се овим питањем треба бавити на начин који обезбјеђује да сви нивои власти имају власништво над ресурсима који су им потребни за вршење њихових надлежности. У својој Декларацији усвојеној на нивоу политичких директора у Сарајеву 24. септембра 2004. године, Управни одбор је позвао на постизање “трајног рјешења” за “питање државне имовине” (више у: Правна запажања Правног одјела Уреда високог представника у вези са захтјевом подносиоца у предмету У – 1/11).

друштвене имовине били и сви други, односно нижи нивои јавне власти. Примјера ради, титулар државне (односно јавне) имовине сасвим сигурно је онај град или она општина (а не Босна и Херцеговина) који су властитим средствима изградили спортску дворану, водовод или локални пут. Нажалост, чини се да за значајан број правних стручњака из Федерације БиХ, али и неких правних стручњака Канцеларије високог представника за БиХ, државна имовина јесте једнако имовина чији је титулар искључиво и само Босна и Херцеговина.

У дефинисање појма државне имовине упустио се (потпуно супротно Уставу БиХ и својим надлежностима датим тим Уставом) и Уставни суд БиХ који у Одлуци У-1/11 тачка 82 из јула 2012. године испитујући да ли је Република Српска имала уставну надлежност да донесе Закон о статусу државне имовине која се налази на њеној територији, чини се веома немушто и збуњујуће чак и за правнике, објаснио појам “државна имовина”⁷.

3. Устав Босне и Херцеговине и начин рјешавања питања државне имовине

Чак и потпуно лаичким његовим читањем, односно неправничким поимањем Устава БиХ⁸ сасвим је сигурно да у овом највишем правном акту на нивоу Босне и Херцеговине не постоји децидна, односно изричита одредба према којој би се Устав БиХ бавио питањем државне имовине, па и пољопривредног земљишта, односно подјелом државне имовине, па се у најмању руку ради о уставној празнини⁹. Овакав став заузео

⁷ Према тој одлуци “Državna imovina, iako je to oblik vlasništva koji je po svojoj strukturi sličan građanskopravnom privatnom vlasništvu, predstavlja poseban pravni koncept, te, iz toga razloga, uživa poseban status. Državna imovina je karakteristična po javnopravnoj prirodi odnosa subjekata i korištenja te imovine, kao i njezinoga titulara. Ona obuhvaća, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti, s druge strane, ona može obuhvatiti ‘javno dobro’. Ono, po svojoj prirodi, prioritarno služi svim ljudima u državi. Kao takvo, ‘javno dobro’ može biti izuzeto iz pravnog prometa zbog svoga značaja, jer je to jedini način da bude sačuvano i zaštićeno”. Надаље, “Ustavni sud ponavlja kako državna imovina ima poseban status. Ona obuhvaća, s jedne strane, pokretne i nepokretne stvari koje su u rukama javne vlasti i koje joj služe radi vršenja te vlasti. S druge strane, ‘državna imovina’ može obuhvatiti javno dobro, koje po svojoj prirodi prioritarno služi svim ljudima u državi (tekuća voda, zaštita klimatskih uvjeta života, zaštita drugih prirodnih resursa, kao što su šume, nužna državna infrastrukturna mreža u smislu Aneksa 9 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini itd.). Takva imovina predstavlja odraz državnosti, njenog suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH. Također, ne može se zanemariti interes Bosne i Hercegovine da zadrži ‘javno dobro’, kao dio ‘državne imovine’ koje služi svim građanima Bosne i Hercegovine, koje nije nužno da bi se djelotvorno izvršavala specifična nadležnost određenog administrativno-teritorijalnog nivoa u državi. Osim toga, ova imovina može služiti i kao ‘drugi način finansiranja troškova potrebnih za izvršavanje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine’ u smislu člana IV/4.b) u vezi s članom VIII/3. Ustava Bosne i Hercegovine”.

⁸ Устав Босне и Херцеговине, Анекс ИВ Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и Службени гласник Босне и Херцеговине, број 25/2009 – Амандман II.

⁹ У издвојеном мишљењу о неслагању са Одлуком Уставног суда БиХ у предмету број 1/11, судија Уставног суда БиХ Златко М. Кнежевић истиче: *На крају, жалости ме што се питање једне уставне празнине, која има своје озбиљне посљедице за грађане Босне и Херцеговине и њен уставни систем (а уставни систем Босне и Херцеговине чине поред Устава БиХ и уставни ентитета, па и још неки други уставни извори домаћег и међународног карактера), није рјешавало на начин који, према моме дубоком увјерењу, и јесте босанскохерцеговачки. У складу са Уставом БиХ, а ако нема уставне одредбе, онда кроз подјелу права и*

је, на крају крајева, и Уставни суд БиХ који у Одлуци У-1/11 од 13. јула 2012. године, у ставу 63 констатује: *“Мада Устав БиХ дијели надлежност између државе и ентитета, он не садржи ниједну одредбу која се односи на државну имовину”*.

Овакав став потврђује и Правно одјељење Канцеларије Високог представника за БиХ¹⁰ које у својим, помало и ових дана засигурно заборављеним Правним запажањима у вези са захтјевом подносиоца у предмету Уставног суда БиХ – У-1/11 од 2011. године констатује следеће: *“Устав БиХ НЕ САДРЖИ изричите одредбе о томе како државна имовина мора бити подијељена између различитих нивоа власти, па се стога држава и ентитети нису сложили у погледу тога која су њихова појединачна права на коришћење, управљање и располагање таквом имовином, укључујући и ону имовину на којој је Социјалистичка Република Босна и Херцеговина имала право располагања, те имовину која је Босни и Херцеговини припала по међународном Споразуму о питањима сукцесије”*¹¹. Сличан је став заузела и Атлантска иницијатива 2014. године, која истиче: *“Проблем статуса државне имовине у Босни и Херцеговини резултат је непостојања легислативе на државном нивоу која би дефинисала шта се сматра државном имовином. То се односи и на покретну и на непокретну имовину, како у БиХ тако и у иностранству. Додатно, не постоји ни легислатива која дефинише законског власника и кориснике државне имовине”*.

Имајући у виду напријед наведено, може се са сигурношћу констатовати да одредбе у погледу државне имовине нема у Уставу БиХ, али ни у цјелокупној легислативи у Босни и Херцеговини¹². Стога, чини се сасвим исправним став представника Републике Српске према којем је питање расподјеле државне имовине давно ријешено Дејтонским мировним споразумом (о томе нешто касније)¹³.

надлежности између државе и ентитета или да парафразирам мишљење Венецијанске комисије, [...] на имовину имају право и држава и ентитети у складу са својим потребама и територијално-функционалним принципом.

¹⁰ На интернет страници Канцеларије Високог представника за БиХ може се наћи и следећи званичан став ове институције: MIT 2: STATUS DRŽAVNE IMOVINE *Tvrđnja: Pitanje državne imovine već je riješeno. Stvarnost: Pitanje državne imovine nije riješeno u Dejtonu 1995. godine i još uvijek predstavlja jedan od ciljeva i uslova za završetak međunarodne supervizije u BiH. Dejtonski sporazum i Ustav BiH ustanovili su BiH kao nasljednicu nekadašnje Republike Bosne i Hercegovine. Kao jednu od zemalja nasljednica bivše SFRJ, Ustavni sud BiH potvrdio je BiH za titulara državne imovine. Sveobuhvatno i održivo rješenje za raspodjelu imovine između države i drugih nivoa vlasti treba biti usvojeno u Parlamentarnoj skupštini BiH. Do tada, oni koji trpe zbog sadašnje pravne nesigurnosti su građanke i građani Bosne i Hercegovine.*

¹¹ Више у: Правна запажања Правног одјељења Канцеларије високог представника у вези са захтјевом подносиоца у предмету У – 1/11.

¹² Више у: Држава и имовина: анализа политика, Атлантска иницијатива, Сарајево, 2014.

¹³ Сасвим супротан став налазимо у тексту Фактор магазина од 13. маја 2023. године под насловом: *Državna imovina: OHR krije imena članova Radne grupe... “Visoki predstavnik Christian Schmidt poručuje kako “nisu tačne tvrdnje da je pitanje vlasništva državne imovine već riješeno u Dejtonu”. Ovo je fundamentalno pitanje koje u ovoj zemlji tek treba da se riješi. Stoga je zaključak jednostavan: bh. političari – radite svoj posao! Kada je u pitanju*

4. Подјела надлежности у Уставу Босне и Херцеговине

Принцип пресумпције надлежности у корист ентитета представља један од основних принципа уставног уређења Босне и Херцеговине (одредбом члана III тачка 1 одређене су надлежности институција БиХ, а одредбом члана III тачка 3 каже се да све оно што није изричито повјерено институцијама БиХ припада ентитетима). Наиме, по Уставу БиХ (члан III тачка 3а): *"све државне функције и моћи које нису изричито дате у овом Уставу институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима"*. Према томе, резидуална надлежност у оквиру Босне и Херцеговине припада ентитетима што ће рећи да све надлежности које нису изричито дате у надлежност институција Босне и Херцеговине припадају ентитетима. С друге стране, Босна и Херцеговина не може да врши (обавља) неки задатак уколико јој он није додијељен посебном уставном одредбом, односно уколико јој он није додијељен на основу сагласности и договора ентитета (путем координације, односно додатне надлежности). Исто тако, посебно треба имати у виду да Босна и Херцеговина није овлашћена да ставља (одређује) одређене надлежности ентитетима.

Уз све напријед наведено, мора се такође имати у виду и да у цијелом тексту Устава БиХ не постоји одредба којом се даје надлежност било којем органу на нивоу Босне и Херцеговине (па ни Парламентарној скупштини БиХ¹⁴) да кроз законодавну или неку другу нормативну активност регулише, односно уређује питање државне имовине, имовинских права и заштиту имовине или имовинских права. Другачија тумачења која су данас итекако присутна, прије свега у Федерацији БиХ, јесу само тумачења изведена из неких других одредби Устава БиХ (у најмању руку, овакви покушаји прекрајања Устава БиХ веома су некоректни). Сходно томе, просто је немогуће, без адекватне промјене Устава БиХ, било коме, па и Парламентарној скупштини БиХ конституисати неке нове надлежности, односно давати јој у надлежност нешто што она нема према Уставу БиХ као највишем правном акту.

proces kako doći do rješenja, potrebni su nam tehnički i pravni razgovori koji vode do prihvatljivog i održivog rješenja pitanja raspodjele imovine između države, entiteta, Distrikta Brčko, kantona i općina - naveo je Schmidt".

¹⁴ На интернет страници Канцеларије Високог представника за Босну и Херцеговину може се наћи и следећи, свакако веома интригантан (нејасно је на чему је он заснован) званичан став ове институције: MIT 5: NADLEŽNOST; *Tvrdnja: Parlamentarna skupština BiH nije nadležna za pitanje državne imovine jer ona pripada entitetima. Stvarnost: Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine čine 42 poslanika izabrana iz oba entiteta i 15 delegata koje neposredno biraju Parlament Federacije BiH i Narodna skupština Republike Srpske. To znači da je, prema svojim ustavnim ovlašćenjima i prema sastavu, Parlamentarna skupština BiH jedino nadležno i najbolje mjesto za usvajanje sveobuhvatnog zakona kojim će se riješiti pitanje državne imovine za boljitak svih građanki i građana Bosne i Hercegovine.*

5. Уставни суд Босне и Херцеговине и државна имовина

Законодавну власт, према Уставу БиХ врши искључиво и само Парламентарна скупштина БиХ, а према одредби члана IV тачка 4 Устава БиХ која гласи: *“Парламентарна скупштина је надлежна за: а) Доношење закона који су потребни за спровођење одлука Предсједништва или за вршење функција Скупштине по овом Уставу.*

Међутим, одређујући својом Одлуком број У-1/11 Парламентарну скупштину БиХ надлежним органом који ће кроз посебан закон регулисати тзв. државну имовину, Уставни суд БиХ се из тумача и заштитника Устава БиХ (како је то у свим државама свијета који имају ове посебне, специјализоване судове) претворио у уставотворца (стварајући неке “своје” норме и неуставно судећи по тим својим нормама) што је сасвим неприхватљиво¹⁵. С друге стране, надлежности Уставног суда БиХ прописане су Уставом БиХ (члан VI тачка 3)¹⁶ и просто је немогуће мијењати их, допуњавати, смањивати и слично без промјене тог истог устава (поставља се питање на шта би личио било који устав било које државе свијета, па и Устав БиХ када би га свако мало мијењао или допуњавао својим одлукама уставни или било који други суд конкретне државе???). Тако је свуда у свијету, тако би морало да буде и у Босни и Херцеговини. Сходно томе, Уставни суд БиХ могао је да одлучи да ли је или није неки члан/чланови, па чак и конкретан закон у укупности, у сагласности са Уставом БиХ. Међутим, Уставни суд БиХ није могао, јер нигдје такво овлашћење не постоји у Уставу БиХ, односно просто је неуставно да он (Уставни суд БиХ) врши распоред уставних надлежности, нити да доноси утврђујућу (утврђује се) одлуку којом (Уставни суд БиХ) распоређује

¹⁵ У издвојеном мишљењу о неслагању са Одлуком Уставног суда БиХ, у предмету број 1/11, судија Уставног суда БиХ Златко М. Кнежевић каже: *Стога ми је прихватљиво (сагласан или не са одлуком) да се проглашава неслаганост са Уставом члан/чланови или укупан закон који се оспорава али не и да се Уставни суд ставља у улогу уставотворца и мијења изричиту одредбу Устава о томе шта припада држави као надлежност а шта (све остало) ентитетима. Ова врло опасна тенденција према којој Уставни суд, кроз одлуке девет судија, даје себи за право да у исто вријеме и тумачи текст Устава и, не само моделира већ у суштини доноси нове одредбе Устава, ставља у озбиљну сумњу легитимитет представника који је стечен на Општим изборима и који једини има право на промјене Устава.*

¹⁶ Члан VI тачка 3 Устава БиХ гласи: Уставни суд ће штитити овај Устав. а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то: Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом. Спорове могу покренути само чланови Предсједништва, председавајући Министарског савјета, председавајући или замјеник председавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета. б) Уставни суд има и апелациону надлежност над питањима по овом Уставу, која проистичу из пресуде сваког суда Босне и Херцеговине. ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

надлежност различитих уставних категорија¹⁷. На крају крајева, сасвим је јасно да је Уставни суд БиХ својим одлукама о тзв. државној имовини у више наврата грубо повриједио Устав БиХ, излазећи из оквира својих надлежности прописаних Уставом БиХ.

6. Зашто нема договора и која су то могућа рјешења?

Три су могућа правца рјешавања овог проблема која у сваком случају подразумевају компромис свих страна, и то:

а) за представнике Срба (којима припада и аутор овог реферата), питање државне имовине (укључујући и пољопривредно земљиште, шуме, ријеке, путеве, тргове...) ријешено је Дејтонским мировним споразумом. У прилог оваквом ставу, истичу се Женевски (подсјећамо Женевским принципима од 8. септембра 1995. године¹⁸ у одредби члана 2 предвиђено је: *“Босна и Херцеговина ће се састојати од два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине која је основана Вашингтонским споразумом и Републике Српске”*. У одредби која слиједи, односно одредби 2.1. прописано је: *“Основу за рјешење представља приједлог контактирајући о територијалном разграничењу у односу 51:49. Овај приједлог територијалног разграничавања одговоран је за усклађивање у складу са својим садашњим уставом (који ће се измијени и дојуни у складу са овим принципом) и Њујоршки принципи (Наставак даљих Договорених основних, односно Женевских принципа представљају тзв. Њујоршки принципи од 26. септембра 1995. године који у одредби члана 6.4. прописују: “Уставни суд одлучује о питањима која настају из Устава БиХ”*). Наведени принципи којима је у потпуности дефинисано питање територијалног разграничења између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске¹⁹ јасно су потврђени и у Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини, који у преамбули каже: *“Пошрћујући своје прихватање Договорених основних принципа (Женевских принципа) од 8 септембра 1995. године и*

¹⁷ Издвојено мишљење о неслагању са Одлуком у предмету број 1/11, судија Уставног суда Босне и Херцеговине Златко М. Кнежевић.

¹⁸ Република Српска и Федерација БиХ су на основу Резолуције Савјета безбједности Уједињених нација број 942 од 23. септембра 1994. године којом је одобрена територијална подјела између Републике Српске и Федерације БиХ у омјеру 49 % територије Републике Српске и 51 % Федерацији БиХ, закључиле 8. септембра 1995. године међусобни уговор – Женевски принципи.

¹⁹ На интернет страници Канцеларије Високог представника за Босну и Херцеговину може се наћи и следећи званичан став ове институције: MIT 3: TERITORIJI; *Tvrdnja: Inzistira se na pitanju raspodjele imovine kako bi se entitetima oduzeo teritorij. Stvarnost: Pitanje državne imovine ne utječe na teritorijalni omjer utemeljen Daytonskim mirovnim sporazumom. Na primjer, perspektivna vojna imovina uknjižena kao vlasništvo Ministarstva obrane BiH i dalje je dio teritorija entiteta. Isto važi za imovinu u vlasništvu privatnih osoba ili poduzeća, ili za velike industrijske komplekse sa stranim kapitalom poput željezare u Zenici ili rafinerije u Brodu. Pitanje državne imovine je tehničko i funkcionalno pitanje kako bi se našao najbolji način da se državna imovina stavi u službu boljitka svih građana i građanki Bosne i Hercegovine.*

даљих Договорених основних принципа (Њујоршких принципа) од 26. септембра 1995. године...”

Исто тако, у Анексу 2 под називом Споразум о граници између Републике Српске и Федерације БиХ стоји: *Члан 1 - Гранична линија између ентитета - Граница између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске (гранична линија између ентитета) биће онаква како је одређена на мапи у Додатку овог Споразума. Члан 2 - Прилагодњавање између страна - Стране могу прилагодјавати граничну линију између ентитета само уз међусобну сагласност, а заједно и Анекс 2 под називом Споразум о граничној линији између ентитета и односим питањима), те Устав Босне и Херцеговине²⁰.*

Дакле, за Републику Српску прихватљив је и једино могућ тзв. “територијални принцип” према којем “сва државна имовина која постоји у тренутку ступања на снагу Анекса 4 уз Општи оквирни споразум власништво је ентитета у којем се налази, а заједничке институције Босне и Херцеговине могу користити имовину потребну за вршење својих уставних и законских надлежности, у оној мјери у којој би то ентитети могли овластити законом”;

б) с друге стране, политички представници Бошњака²¹ у својој изјави од 19 априла 2023. године истичу: 2. ...У опису државне имовине, који је дао Уставни суд Босне и Херцеговине, јасно пише да државна имовина не подразумијева само скуп некретнина које служе јавној власти да може извршавати своје надлежности. Државна имовина је и јавно добро (морска вода, морско дно, ријечна вода, ријечна корита, језера, планине и друга природна богатства, јавна и прометна мрежа, прометна инфраструктура), које приоритетно служе свим људима у држави. Државна имовина рефлектира државност, независност, суверенитет и територијални интегритет који припадају искључиво држави Босни и Херцеговини, а не ентитетима. 3. ...Само држава Босна и Херцеговина има искључиву надлежност да општим или појединачним правним актима, које су донијели надлежни органи власти по тачно утврђеном поступку, уређује сва питања која су везана за државну имовину. Те одлуке ентитети, као и сви други нижи ниво

²⁰ У Уставу Босне и Херцеговине, у његовој преамбули стоји: “Позивајући се на Основне принципе договорене 8. септембра 1995. године у Женеви и 26. септембра 1995. године у Њујорку, Бошњаци, Хрвати и Срби, као конститутивни народи (заједно са осталим), и грађани Босне и Херцеговине овим одлучују...

²¹ У тексту часописа Фактор магазин од 13. маја 2023. године под насловом: *Државна имовина: ОХР крије имена чланова Радне групе...* “ тзв. експерт за питања државне имовине Muharem Cero појашњава да постоје три врсте имовине - имовина из континуитета у коју спада и имовина која се затекла на датум 31.12.1991. године, имовина из sukcesije, оставинског поступка Југославије, и споразум о sukcesiji који каже да имовина постаје од онга на чијој територији се налази на дан проглашења независности. Државна имовина подразумијева имовину на читавој територији државе БиХ, а у то спадају и ријеке, шуме, шумско земљиште, пољопривредно земљиште. Управо тај дио имовине политичари из РС-а не дозволјавају да се knjiži на државу. М. Cero упозорава да би спуштањем државне имовине на ниво ентитета држава БиХ постала оно што Milorad Dodik zagovara, а то је државна заједница и задржало би се у територијални интегритет Босне и Херцеговине”.

власти, морају поштовати. 4. ...Државним законом о имовини треба осигурати ефикасно и транспарентно управљање и располагање државном имовином Босне и Херцеговине, које ће бити у служби постизања квалитетнијег животног стандарда становништва и заштите интереса државе Босне и Херцеговине те осигурати одговорно располагање, бригу и унапређење природних богатстава, културне и историјске баштине те других стратешких интереса државе Босне и Херцеговине. Ради се о принципу тзв. “правног континуитета” који су представници Бошњачког народа заступали и 2004. године, а и касније у раду Комисије за државну имовину формиране од стране Савјета министара (то рјешење суштински пренесено је и у најновији Приједлог Закона из новембра 2025. године), а према овом принципу “као правни сљедник Републике Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина је носилац права власништва на цјелокупној државној имовини, с тим да ентитети и други нивои власти могу користити или имати у власништву ону имовину која им је потребна за вршење њихових појединачних надлежности, у оној мјери у којој би могли бити овлашћени законом који донесе Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине”²².

в) као треће, компромисно рјешење, настала је тзв. “функционално-територијална” расподјела државне имовине унутар Комисије за државну имовину формиране од стране Савјета министара. Према овој, “компромисној” теорији, за утврђивање имовине која припада држави, ентитетима, односно Брчко дистрикту, “институције Босне и Херцеговине су власници цјелокупне државне имовине која се налази унутар њених међународно признатих граница, а која им је потребна за вршење њихових уставних и законских надлежности, као и све имовине бивше СР БиХ и имовине из Споразума о сукцесији која се налази у иностранству. По споменутој теорији, владе ентитетâ, односно Брчко дистрикта ће бити власници цјелокупне остале државне имовине која се налази унутар њихове територије”. Овај принцип усвојили су амбасадори Савјета за имплементацију мира (СИМ) у изјави објављеној 30. октобра 2008. године којом су се “сложили да почетна позиција за рјешавање овог дуго неријешеног питања треба бити компромис који је постигла Комисија за државну имовину, према којем би институцијама на државном нивоу припала имовина која им је потребна да “функционално” обављају своје уставне надлежности, а осталим нивоима власти би припала остала државна имовина према “територијалном” принципу. Управо из разлога које смо већ поменули, компромисна теорија није имала шансе да

²² Правна запажања Правног одјела Уреда високог представника у вези са захтјевом подносиоца у предмету У – 1/11.

опстане (понајвише због изричитог, у претходној тачки изнесеног става представника Бошњака) и о њој се након тога скоро да и не говори.

На крају, не треба заборавити (а заборављено је како од Експертске радне групе и иницијатора њеног оснивања, односно Канцеларије Високог представника за БиХ, тако и од Уставног суда БиХ, као и посљедњих предлагача Закона о државној имовини у Парламентарној скупштини БиХ) да су сасвим различита законодавна рјешења у погледу титулара државне имовине у другим административно-територијално-политичким категоријама у Босни и Херцеговини. Када ово кажемо, треба имати у виду, примјера ради, Закон о имовини Брчко дистрикта БиХ у којем је искључиво примијењен територијални принцип и сва, па и Уговором о сукцесији стечена имовина која се налази на територији Дистрикта Брчко, према овом законском рјешењу припада искључиво и само Дистрикту Брчко (што, интересантно је, не смета заговарачима теорије тзв. правног континуитета). Узгред, све ово се дешавало уз непосредно учешће Канцеларије Високог представника за БиХ, јер је замјеник високог представника у исто вријеме супервизор Дистрикта Брчко БиХ. Исто тако, чињеница постојања кантоналних закона о шумама, а не јединственог Закона о шумама Федерације БиХ (који је пресудом Уставног суда Федерације БиХ проглашен неуставним још давне 2009. године) никог не забрињава. И на крају, није ли логично да се питање тзв. државне имовине најприје ријеши у Федерацији БиХ (између Федерације БиХ и кантона, односно градова и општина), гдје је питање имовине потпуно неуређено, а након тога да се евентуално започну разговори на уређењу питања, односно статуса државне имовине у Босни и Херцеговини.

Закључак

Једно од најтежих (а по многима и најтеже и најспорније) политичких (а требало би да буде, прије свега, правних) питања²³ у Босни и Херцеговини које, годинама уназад изазива озбиљне полемике и жустре расправе, али и нервозу код свих грађана у Босни и Херцеговини (уз честе међусобне пријетње чак и озбиљнијим размимоилажењима и тежим сукобима), упркос свим залагањима како значајног броја домаћих тако и

²³ Питање тзв. државне имовине је искључиво унутрашње питање Босне и Херцеговине као чланице Уједињених нација, уређене Уставом БиХ, Анексом 2 Дејтонског мировног споразума, Резолуцијом Савјета безбједности број 942 и Женевским споразумом од 8. септембра 1995. године па би сваки покушај наметања неког њиховог закона о тзв. Државној имовини представљао флагрантну и најгрубљу повреду Устава БиХ и Повеље УН (више у: Упозорење и за ОХР: На Правном факултету у Бањалуци одржана трибина о имовини, 10.12.2025. године

међународних, прије свега политичара, али и одређеног броја правних стручњака (ни)је ријешено (чак и око овог питања немамо јединствен став, јер је по представницима Срба, ово питање ријешено још Дејтонским мировним споразумом од 1995. године) јесте свакако питање тзв. државне имовине и њене расподеле између Босне и Херцеговине као међународно признате државе, њених ентитета, односно Републике Српске и Федерације БиХ, али свакако и десет кантона у Федерацији БиХ, те општина и градова.

Чини се једино исправним и у овом тренутку могућим и прихватљивим за све стране (државни ниво, ентитете и кантоне) оно рјешење које подразумијева компромис **према којем би институцијама на државном нивоу Босне и Херцеговине припала искључиво и само она имовина која им је потребна да “функционално” обављају своје уставне и законске надлежности, а осталим нивоима власти, односно прије свега ентитетима, али и кантонима, општинама и градовима би припала сва остала имовина према “територијалном” принципу.**

У сваком случају, максималистички захтјеви било које од супротстављених страна (односно појединих политичких представника, прије свега Бошњака и Срба) не воде компромису, а самим тим ни коначном рјешењу овог итекако осјетљивог питања.

Литература

1. Устав Босне и Херцеговине, Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини и Службени гласник Босне и Херцеговине, број 25/2009 – Амандман I.
2. Женевски принципи од 8. септембра 1995. године
3. Њујоршки принципи од 26. септембра 1995. године
4. Правна запажања Правног одјељења Канцеларије високог представника за Босну и Херцеговину у вези са захтјевом подносиоца у предмету У – 1/11
5. Споразум о граничној линији између ентитета и односним питањима
6. Држава и имовина: анализа политика, Атлантска иницијатива, Сарајево, 2014.
7. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине у предмету број У-10/22