

Pisana zapažanja Odjela za pravne poslove Ureda visokog predstavnika u vezi sa zahtjevom strane u postupku br. S1 3 P016159 14 P

I. Uvod

1. Dana 30. maja 2014. godine, Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine, kao nadležni zakonski zastupnik, podnijelo je u ime Bosne i Hercegovine - Ministarstva odbrane (u daljem tekstu: tužitelj), tužbu protiv Republike Srpske i ostalih (u daljem tekstu: tuženi) u predmetu utvrđivanja prava vlasništva i vraćanja u posjed perspektivne vojne lokacije označene kao (Stacionarno komunikacijsko čvorište) "Veliki Žep" u Han Pijesku.

2. Relevantni dijelovi tužbe mogli bi se rezimirati kako slijedi u nastavku^[1]:

Kao prvo, tužitelj je odredbe člana 1(1) Ustava Bosne i Hercegovine, kojima se predviđa sljedeće: "*Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, (...)*", identificirao kao temeljni pravni osnov za podnošenje tužbe. Iz ovih odredbi slijedi da je BiH pravni slijednik Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, koja je u skladu s međunarodnim pravom nastavila svoje pravno postojanje kao država Bosna i Hercegovina, čime se potvrđuje pravni kontinuitet pravnog poretka države unutar njezinih međunarodno priznatih granica.

Kao drugo, s obzirom da je predmetna nekretnina pripadala Državnom sekretarijatu narodne odbrane SFRJ, na osnovu odredbi člana 1. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08), kojim se predviđa definicija državne imovine, pod predmetnom imovinom podrazumijeva se "*državna imovina Bosne i Hercegovine koja je predmet raspodjele imovine bivše SFRJ*".

Pored toga, na osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine - Međunarodni sporazumi", br. 10/01), Aneks A, članovi 2. i 7., predmetna nekretnina, kao državna imovina bivše SFRJ koja se nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine, prenesena je u vlasništvo Bosne i Hercegovine dana 01. marta 1992. godine, t.j. na dan kada je BiH proglasila svoju nezavisnost. Shodno tome, "*pravo vlasništva [na datoj lokaciji] uživa država BiH*" i "*svako suprotno raspolaganje ili promjena upisa koje se ne temelji na prethodno navedenim propisima je nezakonito*".

Na koncu, na osnovu relevantnih odredbi Zakona o odbrani BiH ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 88/05) te Odlukâ Predsjedništva BiH o veličini, strukturi i lokacijama Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (Odluke Predsjedništva br. 01-011-0111-6/06 od 5. jula 2006. godine, br. 01-011-69-61/08 od 17. januara 2008. godine, br. 01-011-618-6/08 od 18. marta 2008. godine, br. 01-011-1828-21/08 od 29. jula 2008. godine, br. 01-50-1-1067-10/12 od 18. aprila 2012. godine i br. 01-50-1-3666-41/12 od 12. decembra 2012. godine), predmetna nekretnina određena je kao "*perspektivna [vojna] lokacija [koja] se ne može dati u posjed i na korištenje bilo kojem subjektu koji nije nadležan za pitanja odbrane*", odnosno može se predati jedino Ministarstvu odbrane BiH.

3. Stoga tužitelj, u svom svojstvu vlasnika sporne nekretnine, zahtijeva od Suda BiH zaštitu svojih vlasničkih prava i predlaže Sudu da donese presudu kojom će se utvrditi pravo vlasništva države Bosne i Hercegovine na perspektivnoj vojnoj lokaciji označenoj kao "Veliki Žep" u Han Pijesku i da naloži bespravnicima da tužitelju predaju u posjed predmetnu nekretninu u roku od 30 dana od dana pravosnažnosti sudske presude.

4. U skladu s mandatom visokog predstavnika predviđenim prema Aneksu 10 (Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, a imajući pritom u vidu relevantne odluke i zaključke Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira u kojima je između ostalog izjavljeno da "*prihvatljivo i održivo rješenje*" pitanjâ državne i vojne imovine predstavlja uvjet za zatvaranje OHR-a, visoki predstavnik ima interes za ishod postupka pred Sudom Bosne i Hercegovine i pripremio je ova pisana zapažanja s ciljem da pomogne Sudu Bosne i Hercegovine u ovom predmetu.

II. Nadležnost Suda BiH

5. U skladu s tužbom, osnov za nadležnost Suda predstavlja član 8, stav 2, tačka b) Zakona o Sudu BiH, kojim se propisuje da je: *“Sud naročito nadležan da [...] rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Distrikta Brčko, između entiteta, između entiteta i Distrikta Brčko i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja”*. Pored toga, članom 1. stav 1. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH predviđa se sljedeće *“Ovim zakonom određuju se pravila postupka pred Sudom Bosne i Hercegovine u rješavanju imovinskih sporova (parnični postupak) između države Bosne i Hercegovine i entiteta [...]”*.

6. S tim u vezi, potrebno je konstatirati da je Sud Bosne i Hercegovine već donosio presude u imovinskopravnim sporovima između države Bosne i Hercegovine i entiteta, kao npr. u predmetu br. P-254/06, u kojem je Sud potvrdio da Bosna i Hercegovina ima vlasnički interes u državnoj imovini u skladu s članom I/1. Ustava BiH. U navedenom predmetu, država je u svojstvu tužitelja tvrdila da je jedna od institucija Federacije Bosne i Hercegovine, to jest Služba za zajedničke poslove FBiH, bespravno ušla u posjed imovine koja se nalazila u Sarajevu, a koja je upisana u evidenciju kao državna imovina, sa pravom raspolaganja koje je glasilo na Socijalističku Republiku Bosnu i Hercegovinu. U prethodno navedenoj presudi od 3. oktobra 2008. godine, Sud je presudio da je *“tužena Federacija Bosne i Hercegovine – tj. Služba za zajedničke poslove FBiH povrijedila integritet i pravni kontinuitet imovine tužitelja države Bosne i Hercegovine, kao pravnog slijednika Republike Bosne i Hercegovine, na način da je bespravno bila u posjedu nepokretne imovine koja se nalazi u Sarajevu ...”*. [naglašeni dio podcrtan]. U vezi s članom I Ustava, u obrazloženju presude se nadalje navodi da *“...iz navedene odredbe Ustava proizlazi da je pravni slijednik Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine, Republika Bosna i Hercegovina, koja nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država Bosna i Hercegovina unutar njezinih međunarodno priznatih granica, što potvrđuje pravni kontinuitet pravnog poretka države”*.

III. Intervencije prije Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: Zabrana raspolaganja državnom imovinom koju je donio visoki predstavnik i Zakon o odbrani BiH

7. Svjestan pravne nesigurnosti koja proizlazi iz nedostatka rješenja za pitanje raspodjele državne imovine između nivoa vlasti, Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira odlučio je da će se ovo pitanje morati rješavati na način kojim se osigurava da svi nivoi vlasti posjeduju resurse koji su im potrebni za vršenje njihovih nadležnosti. U svojoj Deklaraciji donesenoj na nivou Političkih direktora u Sarajevu dana 24. septembra 2004. godine, Upravni odbor je zahtijevao iznalaženje *“trajnog rješenja ”* u vezi s *“pitanjem državne imovine”*.

8. Visoki predstavnik je podržao napore koje su preduzele sve relevantne interesne strane s ciljem postizanja sporazumnog dogovora popraćenog odgovarajućim provedbenim propisima o državnoj imovini. Radi omogućavanja postizanja navedenih dogovora, u martu 2005. godine visoki predstavnik je iskoristio svoje ovlasti prema Općem okvirnom sporazumu za mir (GFAP) i relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda kako bi donio Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (zajednički naziv u daljem tekstu: zabrana raspolaganja).[2] Visoki predstavnik je uveo zabranu raspolaganja s ciljem da osigura *“zaštitu interesa Bosne i Hercegovine i njenih administrativnih jedinica od potencijalne štete koju bi predstavljalo dalje raspolaganje državnom imovinom prije donošenja odgovarajućih zakona (...)”*[3] Mada je zabrana bila prvobitno uvedena na period od jedne godine, visoki predstavnik je ovu zabranu raspolaganja u nekoliko navrata produžio. Odlukama br. 20/08, 21/08 i 22/08 od 25. juna 2008. godine, zabrana je produžena ili do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona o državnoj imovini, ili do potvrđivanja *“prihvatljivog i održivog”* rješenja pitanja raspodjele državne imovine od strane Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči [4]. Mada je visoki predstavnik zabranu raspolaganja na državnom nivou prvobitno donio 2005. godine, važno je naglasiti da je istu Parlamentarna skupština BiH usvojila 2007. godine (*“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”*, br. 32/07).

9. Članom 1. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine precizirano je da se u smislu ovog Zakona pod državnom imovinom podrazumijeva: a) nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini (kao međunarodno priznatoj državi) na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, potpisanog 29. juna 2001. godine, a koja se, na dan donošenja ovog zakona, smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili drugih javnih organizacija Bosne i Hercegovine; i b) nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine, a koja se na dan donošenja ovog zakona smatra vlasništvom ili posjedom Bosne i Hercegovine ili javne organizacije ili organa Bosne i Hercegovine i bilo koje administrativne jedinice Bosne i Hercegovine. Kada se koristi u ovom podnesku, izraz *“državna imovina”* se odnosi na prethodno navedenu definiciju.

10. Važno je istaknuti da je visoki predstavnik 29. septembra 2006. godine donio Odluku o izmjenama i dopunama Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, a koja u svom relevantnom dijelu glasi: "Dio državne imovine koja će i dalje služiti za potrebe odbrane se, na osnovu i u skladu s čl. 71-74. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 88/05), takođe izuzima od privremene zabrane proglašene ovim Zakonom." [5] Očigledno je da su ove izmjene i dopune imale za cilj da stvore pretpostavke za provedbu Zakona o odbrani BiH u pogledu prenošenja imovinskih prava i obaveza na tzv. 'perspektivnoj vojnoj imovini', u nedostatku sveobuhvatnog rješenja pitanja raspodjele državne imovine. S tim u vezi, prethodno spomenutom Odlukom visokog predstavnika se konkretno potvrđuje "značaj pune provedbe Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine, značaj nepokretne imovine iz domena odbrane za normalno funkcioniranje institucija odbrane Bosne i Hercegovine, te hitnost kojom je reformu odbrane nužno realizirati." [6] Ta provedba je i dalje od ključnog značaja za mandat visokog predstavnika i za realizaciju ciljeva vanjske politike BiH. Međutim, u tom smislu je važno konstatirati da se članom 74. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine zabranjuje raspolaganje tzv. 'perspektivnom vojnom imovinom "do dana stupanja na snagu [...] relevantnog akta [...] kojim se okončava raspolaganje imovinskim pravima između prijašnjih entitetskih ministarstava odbrane i Ministarstva odbrane".

IV. Odluka Ustavnog suda BiH u predmetu br. U 1/11 i njeno dejstvo

11. Dana 13. jula 2012. godine, Ustavni sud BiH je donio Odluku o dopustivosti i meritumu u predmetu br. U 1/11 ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 73/12), kojom je utvrđeno da Republika Srpska prema Ustavu nema nadležnost da uređuje predmetnu materiju iz *Zakona o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja* ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 135/10), budući da na osnovu člana I/1, člana III/1.b) i člana IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine navedena materija potpada pod nadležnost Bosne i Hercegovine. Navedeni Zakon o statusu državne imovine RS prestao je da važi narednog dana od dana objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku BiH".

12. U svojoj Odluci u predmetu br. U 1/11 Ustavni sud zaključio je sljedeće:

"72. S obzirom na navedeno, jasno je da izraz "Bosna i Hercegovina" iz Ustava BiH objedinjuje više značenja: najviši nivo vlasti u BiH, koji se zove „nivo vlasti Bosne i Hercegovine“, BiH kao međunarodnopravni subjekt, tj. kao suverenu državu i pravnog slijednika (S)Republike Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine. Štaviše, izraz "Bosna i Hercegovina" nekada označava državu u svojoj cjelokupnosti, globalni sistem koji obuhvaća centralne institucije i entitete (tako npr. u članu I/1), a nekada označava viši nivo vlasti nasuprot nižih nivoa koje predstavljaju entitete. Međutim, Ustav ne predviđa različite organe vlasti da djeluju u ime ove dvije funkcije državnih institucija; obje su ujedinjene u iste institucije. Hans Kelsen i Georges Scelle, naime, ističu ovu ideju o postojanju «tri nivoa» u federalnim državama ili o postojanju duple funkcije centralnog nivoa. To može biti od pomoći u ovom konkretnom predmetu jer objašnjava da identitet i kontinuitet između Republike Bosne i Hercegovine i bivše SFRJ s Bosnom i Hercegovinom vodi ka zaključku da je državi Bosni i Hercegovini, prema Sporazumu o sukcesiji, data državna imovina navedena u tom Sporazumu, tj. da je Bosna i Hercegovina titular te imovine." [naglašeni dio teksta podcrtan]

*"80. (...)Naime, iz prethodnog obrazloženja o kontinuitetu između (S)Republike Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine, jasno je da je BiH titular ove imovine. U smislu člana I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti da regulira „državnu imovinu“ čiji je ona titular, znači sva pitanja koja su povezana s pojmom „državne imovine“ kako u građanskopravnom, tako i u javnopravnom smislu. Ovakav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma „identiteta i kontinuiteta“ iz citirane odredbe. Dalje, Ustavni sud ponavlja da je, iako svaki nivo vlasti uživa ustavnu autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena obavezi da mora biti u skladu s Ustavom BiH i „odlukama institucija BiH“. To jasno proizlazi iz odredbi člana III/3.b) Ustava BiH. Osim toga, pravo države BiH da regulira pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu svi prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti da regulira državnu imovinu, **odnosno da je titular državne imovine**, [naglašeni dio teksta podcrtan] a da odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH, nedvojbeno je da navedena odredba daje ovlaštenja državi BiH odnosno Parlamentarnoj skupštini da regulira pitanje državne imovine. (...)*

13. Na osnovu člana VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće. Jasno je da prethodno citirana odluka Ustavnog suda BiH sadržava vrlo jasnu i detaljnu elaboraciju relevantnih ustavnih pitanja u vezi s materijom vlasništva nad državnom imovinom i da se njome nedvojbeno utvrđuje da je država BiH

titular imovine obuhvaćene Sporazumom o sukcesiji. S tim u vezi, jasno je da prema relevantnim odredbama Ustava BiH, koje se tumače konačnom i obavezujućom Odlukom Ustavnog suda u predmetu U 1/11, vlasnik/titular imovine koja je predmet spora koji se vodi pred Sudom Bosne i Hercegovine jeste država Bosna i Hercegovina.

14. S tim u vezi, važno je istaknuti da se potreba za ostvarivanjem prethodno navedenih modaliteta za prijenos propisanih Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine, koji je donesen prije Odluke Ustavnog suda BiH u predmetu U 1/11, ne može tumačiti kao proces za utvrđivanje postojećih vlasničkih prava. Osnovni cilj prijelaznih odredbi Zakona o odbrani BiH, kojima se obrađuje prijenos 'perspektivne vojne imovine', bio je da se osigura da se, u nedostatku pravne preciznosti u pogledu toga ko je vlasnik kojeg dijela vojne imovine, ne preduzimaju nikakve aktivnosti kojima bi se ugrozila potencijalna imovinska prava drugih nivoa vlasti. Međutim, Odlukom Ustavnog suda BiH razjašnjeno je pitanje vlasništva tako što je presuđeno da je država Bosna i Hercegovina titular. Shodno tome, država BiH uživa sva s tim povezana imovinska prava, uključujući i pravo na priznavanje njenih interesa u relevantnim javnim evidencijama, dok entiteti imaju ustavnu obavezu da upišu tu imovinu u relevantne imovinske evidencije na ime države Bosne i Hercegovine koja je za sve namjene zakoniti vlasnik te imovine.

V. Zaključak

1. Prema Ustavu BiH, kako ga tumači Ustavni sud BiH, država BiH jeste titular/vlasnik državne imovine i odgovorna je za reguliranje pitanja koja se odnose na tu imovinu. Sporna imovina spada u kategoriju državne imovine.

2. Prema mišljenju Ureda visokog predstavnika, svakim pokušajem upisa navedene perspektivne vojne imovine u relevantne evidencije nepokretnosti kao vlasništvo Republike Srpske zadire se u vlasnička prava države kao i ustavne nadležnosti državnih institucija.

[1] N.B. Svi citati sadržani u ovom stavu preuzeti su iz originalnog teksta tužbe.

[2] Vidjeti odluke visokog predstavnika pod brojevima 342/05, 343/05 odnosno 344/05 od 18. marta 2005. godine, kojima se donosi *Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske*, ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 32/06, 100/06, 44/07, 86/07, 113/07 i 64/08); *Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine*, ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 29/06, 85/06, 41/07, 74/07 i 58/08), te *Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije Bosne i Hercegovine*, ("Službeni glasnik Federacije Bosne i Hercegovine" br. 20/05, 17/06, 40/07, 94/07 i 41/08).

[3] Id. navedenim redoslijedom u stavu 8. preambule.

[4] Id. u članu 4.

[5] Novi član 3., stav 3.

[6] Vidjeti Odluku visokog predstavnika br. 25/06 od 29. septembra 2006. godine, i to konkretno stavove 8. i 9. preambule.