

PITANJE DRŽAVNE IMOVINE BOSNE I HERCEGOVINE

Geopolitička i pravna analiza
nesuglasica i prijedlog
održivog rješenja s nacrtom
zakonskih izmjena

Autor

Centar za geopolitička istraživanja – Geopol

Status dokumenta Autorski policy prijedlog za javnu i institucionalnu raspravu
Datum Sarajevo, 2026.
Klasifikacija Javno

Napomena o pristupu Ova analiza nastoji pitanju državne imovine pristupiti onako kako to nalaže ozbiljnost trenutka u kojem se Bosna i Hercegovina nalazi – dakle, izvan dnevnopolitičkih i stranačkih okvira, a u okviru onoga što nazivamo interesom državne opstojnosti i evropske budućnosti zemlje. Polazimo od postojećeg ustavnog poretka i prakse Ustavnog suda, te nastojimo ponuditi rješenje koje istovremeno štiti pravni kontinuitet države, uvažava legitimne interese nižih nivoa vlasti i lokalnih zajednica, i uklanja jednu od ključnih prepreka na evropskom putu.

Sadržaj

4	Ključne poruke dokumenta
5	Metodologija
6	1. Sažetak za donosiocce odluka
7	2. Priroda i porijeklo nesuglasica
9	3. Načela održivog rješenja
9	4. Predloženo rješenje: kategorizacija imovine prema karakteru
13	5. Komisija za državnu imovinu BiH
14	6. Tretman ranijih raspolaganja i spornih slučajeva
15	7. Nacrt zakonskih izmjena
19	8. Pozicije parlamentarnih stranaka i prilagođeni kompromis
22	9. Zašto je rješenje prihvatljivo za sve strane
23	10. Ekonomski efekti rješavanja pitanja državne imovine
24	11. Anticipirane primjedbe i odgovori
25	12. Zašto je rješenje potrebno upravo sada
26	13. Politička provodivost i rizici
27	14. Put ka usvajanju

Ključne poruke dokumenta

Trajan mir ne počiva na privremenim blokadama, nego na pravilima koja su dovoljno pravedna da ih prihvate i oni koji u njima ne vide vlastitu pobjedu. Tome služi i ovaj prijedlog.

- Državna imovina je pitanje ustavnog kontinuiteta zemlje; ono se mora urediti u skladu s Ustavom BiH i odlukama Ustavnog suda, a ne mimo njih.
- Spor se zapravo lomi na pravu raspolaganja – na tome ko odlučuje o prodaji ili otuđenju imovine. To pitanje mora biti riješeno jasno i unaprijed.
- Imovina se razvrstava prema svom karakteru u tri kategorije – stratešku državnu, funkcionalnu javnu i lokalnu razvojnu – a za svaku se pravo raspolaganja utvrđuje unaprijed.
- Kod prve dvije kategorije vlasništvo ostaje na državi; upravljanje i korist pripadaju onom nivou vlasti koji imovinu stvarno koristi.
- Bez potpunog, transparentnog i nezavisno provjerenog registra nema ni razvrstavanja ni raspodjele.
- Lokalne zajednice dobivaju pravo raspolaganja imovinom lokalnog karaktera i namjensko trošenje prihoda od nje.
- Model jača vladavinu prava i pravnu sigurnost, sužava prostor za korupciju i otvara jedno od poglavlja na evropskom putu.

Metodologija

Analiza spaja četiri pristupa – ustavnopravni, institucionalni, komparativni i policy – kako bi se pitanje državne imovine sagledalo ne samo prema postojećem pravnom stanju, nego i prema tome šta je politički održivo i institucionalno izvodljivo.

Ustavnopravna analiza

Polazi se od odredaba Ustava BiH iz Aneksa IV Općeg okvirnog sporazuma za mir, te od prakse Ustavnog suda o državnoj imovini, raspodjeli nadležnosti i pravnom kontinuitetu države. Naglasak je na obavezности provođenja konačnih i izvršnih odluka Suda.

Analiza međunarodnopravnih izvora

Uzeti su u obzir Sporazum o pitanjima sukcesije iz 2001. godine, međunarodni dokumenti o kontinuitetu država i javnoj imovini, te stavovi institucija uključenih u provedbu Dejtonskog sporazuma.

Analiza postojećeg zakonodavnog okvira

Razmotreni su važeći propisi koji posredno ili neposredno dotiču državnu imovinu, prije svega Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom i Zakon o odbrani BiH.

Komparativna analiza i njeno ograničenje

Pogledali smo iskustva složenih i decentralizovanih država – Belgije, Njemačke, Austrije, Španije. Treba, međutim, reći otvoreno: nijedan od tih modela ne može se jednostavno preslikati na BiH, čije je ustavno uređenje, izraslo iz Dejtona, jedinstveno. Komparacija ovdje služi da se izdvoje upotrebljivi principi, a ne da se preuzme tuđe rješenje. Ono što slijedi je, u tom smislu, domaće rješenje.

Policy pristup i ograničenja

Uz pravnu održivost, ispitana je i politička provodivost – zatečeni institucionalni okvir, pozicije aktera, interesi pojedinih nivoa vlasti, zahtjevi evropskih integracija i potreba za pravnom sigurnošću. Dokument nije sudsko tumačenje niti obavezujuće pravno mišljenje, nego autorski policy prijedlog zamišljen kao osnova za raspravu i podložan daljnjoj razradi.

1. Sažetak za donosioce odluka

Pitanje državne imovine vuče se u Bosni i Hercegovini decenijama. Znakovito je da ostaje neriješeno ne zato što rješenje nije moguće pronaći, već iz razloga što njegovo nerješavanje pojedinim političkim akterima odgovara. Tok nesuglasica to potvrđuje: davno su prestale biti samo pravno pitanje i tiče se karaktera države, njene sposobnosti da funkcionise i njene evropske perspektive. Otuda i njegovo mjesto na vrhu liste – prvi je od pet ciljeva koje je Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira postavio kao uslov za tranziciju Ureda visokog predstavnika.¹

¹ Trajan mir ne počiva na privremenim blokadama, nego na pravilima koja su dovoljno pravedna da ih prihvate i oni koji u njima ne vide vlastitu pobjedu. Tome služi i ovaj prijedlog.

Linije nesuglasica su poznate. Bosanskohercegovački entitet Republika Srpska tvrdi da imovina pripada entitetima i da se uređuje entitetskim zakonima ili međuentitetskim sporazumom. Institucije države i Federacija drže suprotno: vlasnik je država, a stvar se može urediti samo zakonom na državnom nivou. Ustavni sud je tu dilemu već presjekao – u odlukama iz 2012. i u dvije odluke iz jula 2024. utvrdio je da entiteti ne mogu raspolagati državnom imovinom ni na koji način. Od te činjenice mora početi svaka ozbiljna rasprava; rješenje koje bi je zaobišlo ne bi bilo ni valjano ni trajno.

Ova analiza zato ne traži pobjednika i poraženog. Pokušava pomiriti pravnu stvarnost – državno vlasništvo nad titulom – s političkom: niži nivoi vlasti i lokalne zajednice moraju imati stvarnu, zakonom zajamčenu korist od imovine koju koriste. Prva verzija prijedloga oslanjala se na razdvajanje titule od upravljanja. To nije bilo dovoljno. Ostajalo je otvoreno pitanje koje zapravo nosi cijela nesuglasica – ko odlučuje o prodaji, dakle pravo raspolaganja. Dok ono visi u zraku, nesuglasica se samo premješta na nižu razinu. Zbog toga ova verzija imovinu razvrstava prema karakteru u tri kategorije, a pravo raspolaganja za svaku utvrđuje unaprijed:

Strateška državna imovina – granica, vojna imovina, ključni resursi i infrastruktura državnog značaja. Titular je država, prodaje nema; moguć je samo zakup ili korištenje na rok.

Funkcionalna javna imovina – titula ostaje državna, a entiteti i niži nivoi njome upravljaju, daju je u zakup i koncesiju i zadržavaju prihod. Prodati je ne mogu. Tako titula nije puki „ukras“, nego brana protiv rasprodaje.

Lokalna razvojna imovina – gradske javne površine i općinsko zemljište bez strateškog značaja. Njome raspolažu prvenstveno općine i gradovi, uz pravo prodaje, transparentno i u javnom interesu.

Pristup nije izmišljen za ovu priliku. Funkcionalni princip već postoji u praksi – primijenjen je na perspektivnu vojnu imovinu kroz Zakon o odbrani BiH (čl. 71–74), i jedini je model koji je do sada pokazao da može zaživjeti.

ŠEST STUBOVA PREDLOŽENOG RJEŠENJA

1. Zakon o državnoj imovini na državnom nivou, usvojen u Parlamentarnoj skupštini, kao jedini ustavno valjan instrument. Međuentitetski sporazum to nije, jer bi značio priznavanje entitetske nadležnosti koju Ustavni sud poriče.

2. Potpun popis i registar imovine prije svake raspodjele, uz nezavisnu provjeru. Bez toga je razvrstavanje proizvoljno i otvoreno za zloupotrebu.
3. Razvrstavanje prema karakteru, s unaprijed utvrđenim pravom raspolaganja za svaku kategoriju; titula ostaje državna svuda osim kod lokalne razvojne imovine.
4. Zaštita lokalnih zajednica – imovina lokalnog karaktera ide općinama i gradovima s pravom raspolaganja, uz branu od asset-strippinga i stranačke preraspodjele.
5. Komisija za državnu imovinu kao stalno stručno tijelo čije članove imenuju zakonodavna tijela svih nivoa vlasti, s nezavisnim stručnim panelom za razrješavanje nesuglasica i sudskom kontrolom odluka.
6. Raniji nezakoniti poslovi – ništavi u pogledu titule, uz konvalidaciju savjesnih trećih lica tamo gdje je moguća.

Svaka strana iz ovoga izlazi s nečim opipljivim. Država dobiva pravni kontinuitet i odčepljenu tranziciju OHR-a, a time i evropski put. Republika Srpska i Federacija dobivaju zajamčeno upravljanje nad najvećim dijelom imovine koju ionako koriste. Lokalne zajednice dobivaju resurse i sigurnost, investitori predvidiv okvir umjesto današnje magle. Sve drugo je kupovina vremena.

2. Priroda i porijeklo nesuglasica

2.1. Šta je „državna imovina“

Pod državnom imovinom ovdje se misli na imovinu koja je do 31. decembra 1991. pripadala bivšoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, kao i na imovinu koju je BiH stekla po Sporazumu o pitanjima sukcesije od 29. juna 2001. Obim je golem. Procjene govore o znatnom dijelu teritorije zemlje – šume, poljoprivredno zemljište, vode, rudna bogatstva, objekti i infrastruktura od strateškog značaja.

Uz takvu ekonomsku, pa i simboličku težinu, ne čudi što nesuglasica nikad nije ostala u granicama pravne rasprave. Tiče se karaktera države, lokalne samouprave, zaštite okoliša, te – što se često prešućuje u polemikama – borbe protiv korupcije, jer je neuređen status imovine decenijama bio idealno tlo za njeno netransparentno prisvajanje.

2.2. Dvije pravne pozicije

POZICIJA DRŽAVE I FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Po ovom shvatanju imovina pripada državi kao međunarodno priznatom subjektu i sukcesoru SR BiH. Iz toga slijedi da se status može urediti samo zakonom na državnom nivou, usvojenim u Parlamentarnoj skupštini, a svako entitetsko raspolaganje je protivustavno prisvajanje.

POZICIJA REPUBLIKE SRPSKE

Druga strana tvrdi da imovina pripada entitetu na čijoj se teritoriji nalazi i da se pitanje rješava entitetskim zakonima ili međuentitetskim sporazumom. Republika Srpska to drži crvenom linijom; entitetski propisi više su puta pokušali ustanoviti pravilo da imovina koju koriste organi RS-a „po sili zakona” pripada entitetu.

2.3. Stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

U svemu tome postoji jedna tačka koju se ne može zaobići, a što jedna od strana uporno nastoji učiniti – dosljedan stav Ustavnog suda. Sud je još 2012. potvrdio da je, prema Ustavu, vlasnik državne imovine država, uključujući i neperspektivnu vojnu imovinu. U dvije odluke iz jula 2024. otišao je dalje: entiteti ne mogu prenositi nikakva prava na državnoj imovini – ni vlasništvo, ni zakup, ni koncesiju, ni privremeno korištenje – a i sama prenamjena ulazi u zabranjeno raspolaganje. Ovakva tumačenja, koja nastoje zaobići odluke Ustavnog suda, izuzetno su štetna i opasna po krajnje interese države Bosne i Hercegovine.

Ta praksa nije puko mišljenje među mišljenjima; ona je temelj na kojem svako održivo rješenje mora stajati. Prijedlog koji bi je htio zaobići ne bi bio pravno valjan i ne bi mogao ispuniti uslov iz programa „5+2”.

2.4. Postojeća zabrana raspolaganja

Vrijedi podsjetiti: od 2005. na snazi je Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom, koji je prvo donio visoki predstavnik, a Parlamentarna skupština ga je usvojila 2007. Zabrana traje dok ne stupi na snagu zakon o državnoj imovini, odnosno dok Upravni odbor PIC-a ne prihvati održivo rješenje raspodjele. Jedan izuzetak već postoji – perspektivna vojna imovina, uređena kroz Zakon o odbrani BiH. To dokazuje da je djelimično, funkcionalno rješenje ne samo pravno moguće nego i isprobano.

2.5. ZAŠTO OVO NIJE PITANJE CENTRALIZACIJE

Najčešći prigovor svakom rješenju glasi da bi potvrda državnog titularstva značila centralizaciju – prenos stvarne kontrole nad zemljištem, šumama, vodama i resursima na institucije BiH. Taj prigovor ne stoji ni u praksi Ustavnog suda ni u rješenju koje se ovdje predlaže.

Treba razdvojiti vlasništvo od upravljanja. Ustavni sud se bavio time ko je nosilac prava vlasništva i koji nivo vlasti smije uređivati pravni status imovine. Nije rekao da institucije BiH moraju neposredno upravljati svakim oblikom državne imovine, niti da se postojeće nadležnosti entiteta, kantona, Brčko distrikta ili općina prenose na državni nivo. Predloženi model upravo to i poštuje: imovina ostaje u svakodnevnom upravljanju onog nivoa vlasti koji je koristi.

ŠTA PREDLOŽENI ZAKON NE RADI

Da se otklone česte pogrešne interpretacije, vrijedi reći šta model ne

podrazumijeva: ne prenosi upravljanje šumama, poljoprivrednim zemljištem ni vodnim resursima na institucije BiH; ne prenosi nadležnost za dodjelu koncesija na državni nivo; ne preusmjerava prihode od resursa s entiteta, kantona ili općina u državni budžet; ne ukida nadležnosti entiteta, kantona, Brčko distrikta ni lokalne samouprave; i ne uspostavlja centralizovan sistem upravljanja resursima. Model, dakle, ne stvara novu državnu administraciju koja bi gazdovala svakim hektarom.

ŠTA PREDLOŽENI ZAKON RADI

Zakon bi uredio ono što danas nije uređeno ili je predmet stalnih sporova: potvrđuje da je BiH titular državne imovine u skladu s Ustavom, Sporazumom o sukcesiji i praksom Ustavnog suda; uspostavlja jedinstveni registar; određuje koji nivo vlasti upravlja kojom kategorijom imovine; uspostavlja mehanizam za sporove među nivoima vlasti; štiti stratešku imovinu od jednostranog otuđenja; daje pravnu sigurnost investitorima i korisnicima; i deblokira infrastrukturne, energetske i razvojne projekte. Načelo je jednostavno: država ostaje titular, a upravljanje ostaje decentralizovano. Time se izbjegavaju dva politički neodrživa ekstrema – potpuna decentralizacija vlasništva na entitete i potpuna centralizacija upravljanja na državu.

3. Načela održivog rješenja

Da rješenje istovremeno bude pravno valjano, politički prihvatljivo i trajno, nekoliko načela drži ga na okupu.

Prvo i nezaobilazno: ustavnost. Sve mora biti u skladu s Ustavom i praksom Ustavnog suda, a titula ostaje državna. Iz toga slijedi funkcionalnost – upravljanje i korištenje idu onom nivou vlasti koji imovinu zaista koristi za svoje nadležnosti, pa se dobija efikasnost bez diranja u vlasništvo.

Posebno mjesto pripada lokalnim zajednicama. One su najviše pogođene neriješenim statusom imovine, pa općine i gradovi moraju imati zajamčen udio i zaštitu. Uz to ide transparentnost: bez potpunog, javnog i nezavisno provjerenog registra svaka je raspodjela proizvoljna. Savjesni vlasnici i investitori traže jasan okvir, a nezakoniti poslovi jasne posljedice – i jedno i drugo zakon mora dati.

Najzad, ono što se jednom usvoji mora biti otporno na naknadne jednostrane poteze bilo kojeg nivoa vlasti. Blokada smije biti privremena; rješenje ne smije.

4. Predloženo rješenje: kategorizacija imovine prema karakteru

4.1. Polazni problem: pravo raspolaganja

Prva verzija prijedloga počivala je na razdvajanju titule od upravljanja – titula državna, upravljanje raspoređeno funkcionalno. Ideja je tačna, ali, kako je tokom rasprave

osnovano primijećeno, nepotpuna. Izostavlja ono što je jezgro svakog vlasništva: pravo raspolaganja, to jest ko odlučuje o prodaji ili otuđenju pojedine parcele.

Tu nesuglasica i puca. Pripadne li pravo raspolaganja samo državi, entiteti to neće prihvatiti jer ostaju bez glavnog potencijala imovine. Pripadne li entitetima, državna titula postaje ukras na papiru. Prepusti li se pak svaka parcela nekoj komisiji, otvaraju se ucjene i blokade – a očekivati da Ustavni sud presuđuje parcelu po parcelu naprosto je neozbiljno.

Dok god pravo raspolaganja ostaje neodređeno, problem ostaje nedirnut, a nesuglasica se samo premješta naniže. Zato druga verzija stoji na drugom temelju: imovina se razvrstava prema karakteru, a pravo raspolaganja se za svaku kategoriju utvrđuje unaprijed.

4.2. Tri kategorije imovine

Da se ne bi pregovaralo parcelu po parcelu, imovina se prema karakteru i namjeni dijeli u tri kategorije, svaka sa svojim pravnim režimom. Usporedna praksa složenih država – Belgije, Španije, Austrije, Njemačke – pokazuje da vlasništvo i upravljanje mogu biti razdvojeni: dobro ostaje državno, a njime se upravlja na nižem nivou, prema nadležnosti.

A. STRATEŠKA DRŽAVNA IMOVINA

Riječ je o imovini čije je očuvanje vezano za suverenitet, teritorijalni integritet, međunarodnopravni subjektivitet i sigurnost zemlje: državna granica i granična infrastruktura, perspektivna vojna imovina, objekti institucija BiH, diplomatsko-konzularna predstavništva, međunarodni transportni koridori od posebnog značaja, ključni energetske i komunikacijski sistemi državnog značaja, te prirodni resursi s prekograničnom dimenzijom.

Titular: Bosna i Hercegovina; ovom imovinom upravljaju institucije BiH ili posebne državne agencije.

Pravo raspolaganja: ne postoji – strateška imovina se ne može prodati niti trajno otuđiti. Razlog nije politički nego ustavnopravni: otuđenje granice, vojne infrastrukture ili ključnih državnih resursa diralo bi u samu suštinu suvereniteta.

B. FUNKCIONALNA JAVNA IMOVINA

Najveći dio državne imovine pripada ovoj kategoriji – imovina važna za svakodnevne javne funkcije, ali bez neposredne suverene dimenzije: šume i šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište, vodotoci i vodno zemljište, rudna bogatstva, javni objekti i preduzeća, saobraćajna infrastruktura regionalnog značaja, te zemljište koje koriste organi entiteta, kantona, Brčko distrikta i lokalne samouprave.

Titular: Bosna i Hercegovina (titula ostaje državna).

Pravo raspolaganja: upravljanje pripada onom nivou vlasti koji imovinu koristi za svoje nadležnosti – entiteti upravljaju šumama, poljoprivrednim zemljištem i resursima u

okviru svojih nadležnosti, kantoni i Brčko distrikt imovinom koja služi njihovim funkcijama, općine i gradovi lokalnom infrastrukturom. Nosilac upravljanja koristi imovinu, održava je, daje u zakup i koncesiju, ubire prihode i realizuje investicije, ali je ne može prodati ni trajno otuđiti. Tako titula nije „ukras“, nego sadržajna brana protiv rasprodaje. Otudjenje je moguće samo izuzetno, po jasnoj proceduri i uz nadzor državnog mehanizma zaštite (vidjeti poglavlje 5).

C. LOKALNA RAZVOJNA IMOVINA

Posebnu kategoriju čini imovina čija je svrha podsticanje lokalnog razvoja: poslovne i industrijske zone, turistički kompleksi, lokalni poslovni objekti, građevinsko zemljište za investicije i druga imovina bez strateškog karaktera.

Titular i pravo raspolaganja: upravljanje, uključujući mogućnost otuđenja, pripada općinama i gradovima. Otudjenje, međutim, nije potpuno slobodno – lokalna zajednica provodi javni postupak, osigurava tržišnu procjenu, obrazlaže javni interes i obavještava Komisiju za državnu imovinu; ako Komisija u kratkom zakonskom roku ne pokrene postupak osporavanja, smatra se da je saglasnost data. Time se konačno rješava paradoks u kojem općine danas ne mogu raspolagati ni zemljištem isključivo lokalnog karaktera.

Poenta je da pravo raspolaganja ne ostaje predmet beskrajnog pregovaranja, nego se unaprijed veže za karakter imovine: kod strateške ga nema, kod funkcionalne je na državi ali u praksi radi za entitete i niže nivoe, kod lokalne razvojne pripada općinama i gradovima.

4.3. Kriteriji razvrstavanja

Razvrstavanje ne smije biti stvar procjene od slučaja do slučaja, pa se primjenjuju objektivni kriteriji, ovim redom:

- a) Strateški i sigurnosni značaj imovine (određuje pripadnost strateškoj državnoj imovini).
- b) Ustavna i zakonska nadležnost nivoa vlasti za oblast kojoj imovina služi.
- c) Stvarna funkcija i upotreba imovine na dan stupanja zakona na snagu.
- d) Lokalni razvojni karakter imovine i izostanak strateškog ili međunivoskog značaja (određuje pripadnost lokalnoj razvojnoj imovini).
- e) Zaštita javnog interesa i okoliša, naročito za prirodne resurse (šume, vode, zaštićena područja).

4.4. Zaštita lokalnih zajednica

Lokalne zajednice su, po pravilu, najveći gubitnik neriješenog statusa i čestih pokušaja da im viši nivoi vlasti imovinu jednostavno odnesu. Kategorizacija ih štiti – ponajprije kroz lokalnu razvojnu imovinu, ali i kroz garancije unutar funkcionalne javne imovine:

- Imovina koja služi vršenju izvornih nadležnosti jedinica lokalne samouprave dodjeljuje se tim jedinicama na korištenje i upravljanje. Njeno oduzimanje ili promjena namjene mogući su samo na osnovu zakona, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležne jedinice lokalne samouprave i uz osiguranje nesmetanog vršenja njenih nadležnosti.
- Prihodi ostvareni od lokalne imovine namjenski se koriste za potrebe lokalne zajednice i ne mogu se preusmjeriti stranačkim ili višim interesima.
- Vode se transparentni registri na lokalnom nivou, dostupni javnosti.

4.5. Ustavna osnova pojedinih kategorija

Svaka od tri kategorije ima različitu, ali prepoznatljivu ustavnu osnovu. Snaga ograničenja koja zakon postavlja srazmjerna je toj osnovi – najjača je tamo gdje je i ustavni temelj najčvršći.

STRATEŠKA DRŽAVNA IMOVINA

Za ovu kategoriju ustavna osnova je najčvršća. Ustavni sud BiH kroz niz odluka razvio je stav da državna imovina nije samo skup nekretnina koje koriste organi vlasti, nego i materijalna pretpostavka suvereniteta, teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta države. Sud je naglasio da pitanja državne imovine spadaju u nadležnost Bosne i Hercegovine kada je riječ o dobrima koja izražavaju državnost ili su neophodna za vršenje ustavnih funkcija države. Pravni temelj proizlazi iz člana I Ustava BiH (kontinuitet države), člana III/1 (nadležnosti države), međunarodnog subjektiviteta zemlje i Sporazuma o sukcesiji iz 2001. Zbog toga zakonodavac ovdje ima najširi prostor da propiše neotuđivost: trajno otuđenje granice, vojne infrastrukture ili ključnih državnih resursa moglo bi ugroziti samu sposobnost države da vrši ustavne funkcije.

FUNKCIONALNA JAVNA IMOVINA

Ovdje je osnova složenija. Ustav ne uspostavlja centralizovan sistem upravljanja šumama, vodama, poljoprivrednim zemljištem ili rudnim bogatstvima – većina nadležnosti za svakodnevno upravljanje tim resursima je na entitetskom nivou ili niže. Istovremeno, Ustavni sud je više puta zauzeo stav da entiteti ne mogu jednostrano prenijeti titularstvo takve imovine na sebe. Otuda ustavni kompromis: titularstvo ostaje na Bosni i Hercegovini, a funkcionalno upravljanje prati ustavne nadležnosti pojedinog nivoa vlasti. Riječ je o načelu funkcionalne povezanosti imovine i nadležnosti – šumom upravlja onaj nivo vlasti koji uređuje šumarstvo, vodnim dobrom onaj koji uređuje vodoprivredu, saobraćajnom infrastrukturom onaj koji je nadležan za njeno održavanje. Takav model poznaju i federalne države poput Njemačke i Austrije, gdje vlasništvo nad pojedinim javnim dobrima nije uvijek vezano za nivo vlasti koji njima upravlja.

LOKALNA RAZVOJNA IMOVINA

Osnova ove kategorije proizlazi prvenstveno iz principa lokalne samouprave. Iako Ustav BiH ne uređuje lokalnu samoupravu detaljno, ona je zaštićena kroz ustavni poredak entiteta i kantona te kroz međunarodne obaveze koje proizlaze iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Vijeća Evrope. Kada je imovina isključivo lokalnog karaktera i bez strateškog ili međunivoskog značaja, postoji snažan argument da se pravo raspolaganja

povjeri lokalnoj zajednici; u suprotnom bi općine i gradovi ostali bez ključnog instrumenta ekonomskog razvoja. Pravni interes države tu nije da odlučuje o svakoj parceli, nego da osigura transparentnost, zaštitu javnog interesa i sprečavanje nezakonitog otuđenja – što je i svrha ograničenja propisanih ovim prijedlogom.

5. Komisija za državnu imovinu BiH

Za vođenje registra, provjeru i provedbu razvrstavanja uspostavlja se stalna Komisija za državnu imovinu BiH. Namjerno je zamišljena kao stručno, a ne političko tijelo: članove ne biraju stranke niti se mjesta dijele po etničkoj liniji, nego ih u jednakom broju imenuju zakonodavna tijela svih nivoa vlasti – oba doma Parlamentarne skupštine BiH, parlamenti entiteta i Skupština Brčko distrikta. Time se sastav s etničkog terena premješta na ustavni, prema organizaciji države. Po načinu formiranja i rada Komisija se ugleda na već provjerena nezavisna i stručna tijela u BiH, prije svega Centralnu izbornu komisiju i Visoko sudsko i tužilačko vijeće.

5.1. Sastav i odlučivanje

- Članovi su stručnjaci s najmanje deset godina iskustva u ustavnom ili stvarnom pravu, javnoj upravi, geodeziji, prostornom planiranju ili upravljanju javnom imovinom, koji ne obavljaju političku funkciju; imenuju ih, u jednakom broju, zakonodavna tijela svih nivoa vlasti.
- Neimenovanje članova od strane pojedinog organa ne može blokirati konstituisanje ni rad Komisije.
- Komisija odlučuje kvalifikovanim većinom.
- Da odlučivanje ne bi zapelo, ali ni da se zaštitni mehanizmi ne bi obesmislili prelaskom na prostu većinu, predviđa se nezavisni stručni panel: ako Komisija ni nakon ponovljenog glasanja ne postigne kvalifikovanu većinu u propisanom roku, sporno pitanje rješava panel nezavisnih stručnjaka za pravo i imovinu, koji odlučuje na osnovu zakonskih kriterija, a ne političkog usaglašavanja. Time se blokada razrješava stručno, bez preglasavanja bilo koje strane.
- Protiv konačne odluke Komisije dopuštena je zaštita pred nadležnim sudom u redovnom (upravnom) postupku.

5.2. Stepenovani nadzor prema kategoriji imovine

Sistem zasnovan na obaveznoj saglasnosti Komisije za svaki pojedinačni posao brzo bi doveo do blokada i pretvorio Komisiju u svojevrsni „drugi ustavni sud“ za imovinu. Zato uloga Komisije nije ista za sve kategorije – što je značaj imovine veći, to je nadzor jači:

- Strateška državna imovina – najjači nadzor. Za davanje na privremeno korištenje (zakup, koncesija, pravo građenja) potrebna je prethodna saglasnost Komisije; bez nje posao ne proizvodi pravno dejstvo. Za samo otuđenje strateške imovine ili promjenu njenog statusa kojom bi prestala biti strateška – dakle za odluke koje diraju u suverenu dimenziju – traži se prethodna saglasnost Parlamentarne skupštine BiH. Tako tekuće upravljanje ostaje brzo i stručno, a najteže odluke dobijaju najviši demokratski legitimitet.

- Funkcionalna javna imovina – Komisija vrši nadzor, ne daje saglasnost. Entiteti, kantoni, Brčko distrikt i općine samostalno odlučuju u okviru svojih nadležnosti, ali su dužni obavijestiti Komisiju o prodaji, dugoročnom zakupu, koncesiji ili promjeni namjene. Ako Komisija u kratkom zakonskom roku (npr. 8 do 15 dana) ne pokrene postupak zaštite, odluka se smatra konačnom i provodi se. Tako se balansira efikasnost i kontrola.
- Lokalna razvojna imovina – Komisija vodi samo evidenciju. Općine i gradovi odlučuju samostalno, u skladu sa zakonom; Komisija imovinu prati kroz registar.

Komisija uz to ima pravo da pred nadležnim sudom pokrene postupak zaštite kada ocijeni da je došlo do nezakonitog raspolaganja, ugrožavanja državnog interesa ili povrede titularstva BiH. Zaštita državne imovine time ne ovisi o političkoj volji pojedine institucije, nego je institucionalizovana i vezana za pravne kriterije.

5.3. Uloga sudova i Ustavnog suda

Treba razdvojiti dvije stvari koje se u raspravi često miješaju. Pojedinačne imovinsko-pravne sporove i zakonitost odluka Komisije rješavaju nadležni redovni, odnosno upravni sudovi – oni su, a ne Komisija ni neko političko tijelo, mjesto na kojem se osporava konkretna odluka.

Ustavni sud se ovim zakonom ne može i ne pokušava opteretiti pojedinačnim predmetima niti mu se može propisom dodijeliti nova nadležnost – njegove ovlasti utvrđene su isključivo članom VI Ustava BiH. Ono što ostaje, i što je ovdje dovoljno, jeste da spor koji je po svojoj prirodi spor o nadležnostima između države i entiteta (a dio imovinskih pitanja to jeste) do Ustavnog suda dolazi redovnim ustavnim putem, u okviru te postojeće nadležnosti. Time je usklađenost s ustavnim okvirom potpuna, a da se Sudu ništa ne pripisuje mimo Ustava.

5.4. Centralni registar državne imovine

Jedna od ključnih zadaća Komisije jeste uspostava i vođenje centralnog registra državne imovine. BiH danas nema jedinstvenu evidenciju takve imovine, što je jedan od glavnih izvora pravne nesigurnosti i sporova. Registar bi sadržavao identifikaciju imovine, njen pravni status, kategoriju, nivo vlasti koji njome upravlja, eventualna ograničenja raspolaganja te podatke o zakupu, koncesijama i drugim pravima korištenja. Tek bi se time prvi put mogao utvrditi stvarni obim državne imovine u zemlji.

6. Tretman ranijih raspolaganja i spornih slučajeva

Politički najosjetljivije je pitanje šta s poslovima sklopljenim suprotno zabrani raspolaganja od 2005. naovamo. Prijedlog pravi očiglednu razliku između zaštite savjesnih trećih lica i sankcionisanja nezakonitih radnji – da se niti „legalizuje krađa“, niti kazne nevini građani i investitori.

PRAVILO NIŠTAVOSTI

Sve transakcije raspolaganja državnom imovinom sklopljene od strane bilo kojeg nivoa vlasti protivno zabrani raspolaganja, a koje su u suprotnosti s odlukama Ustavnog suda BiH, ništave su (apsolutno ništave) i ne proizvode pravno dejstvo u pogledu prenosa titule.

ZAŠTITA SAVJESNIH TREĆIH LICA

Fizičko ili pravno lice koje je u dobroj vjeri i uz naknadu steklo određena prava korištenja, i koje je u imovinu uložilo sredstva, ima pravo na: (a) konvalidaciju prava korištenja u skladu s funkcionalnom raspodjelom, gdje je to moguće bez štete po javni interes; ili (b) pravičnu naknadu uloženi sredstava, ako konvalidacija nije moguća. Titula u svakom slučaju ostaje državna.

POSEBNO OSJETLJIVI SLUČAJEVI

Za pojedine visokoprofilne slučajeve (npr. prodaja zemljišta na planinskim i zaštićenim područjima) Komisija provodi poseban postupak revizije, uz mogućnost poništenja i povrata u prvobitno stanje kada je to u javnom i ekološkom interesu.

7. Nacrt zakonskih izmjena

U nastavku se daje nacrt ključnih odredbi. Tekst je izrađen kao radni prijedlog i podložen je pravno-tehničkoj doradi i usaglašavanju s nomotehničkim standardima Parlamentarne skupštine BiH. Predlaže se donošenje novog krovnog zakona uz prateće izmjene postojećeg Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja.

7.1. Zakon o državnoj imovini Bosne i Hercegovine (nacrt ključnih odredbi)

I. OPĆE ODREDBE

Član 1. (Predmet) Ovim zakonom uređuje se vlasništvo, upravljanje, korištenje i raspolaganje državnom imovinom Bosne i Hercegovine, kategorizacija imovine i pravo raspolaganja, kriteriji i postupak razvrstavanja, te institucionalni mehanizam za provođenje ovog zakona.

Član 2. (Definicija državne imovine) Državnom imovinom u smislu ovog zakona smatra se: a) nepokretna imovina koja pripada Bosni i Hercegovini na osnovu Sporazuma o pitanjima sukcesije od 29. juna 2001. godine; b) nepokretna imovina nad kojom je pravo raspolaganja i upravljanja pripadalo bivšoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini do 31. decembra 1991. godine; c) poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vode i vodno zemljište, te drugi prirodni resursi koje je Ustavni sud BiH svojim odlukama utvrdio kao državnu imovinu; d) imovina koju su u državnom vlasništvu stekle institucije Bosne i Hercegovine.

Član 3. (Vlasništvo) (1) Vlasnik državne imovine je Bosna i Hercegovina. (2) Pravo vlasništva Bosne i Hercegovine na državnoj imovini je nepovredivo i ne može se steći održajem niti drugim načinom protivno ovom zakonu. (3) Upis prava vlasništva Bosne i Hercegovine u zemljišne knjige, katastar i druge javne evidencije ima deklaratoran karakter i provodi se sukcesivno, prema planu i dinamici koje utvrdi Komisija za državnu imovinu Bosne i Hercegovine. (4) Titularstvo Bosne i Hercegovine nastaje na osnovu zakona, neovisno o trenutnom stanju upisa; do okončanja postupka upisa, postojeći upisi u javnim evidencijama u korist entiteta, kantona, Brčko distrikta, jedinica lokalne samouprave ili drugih javnopravnih subjekata ne utječu na pravni status državne imovine utvrđen ovim zakonom niti mogu biti osnov za stjecanje prava vlasništva protivno njegovim odredbama.

Član 4. (Odnos prema sudskoj praksi) Ovaj zakon tumači se i primjenjuje u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine i odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

II. KATEGORIZACIJA IMOVINE I PRAVO RASPOLAGANJA

Član 5. (Kategorije državne imovine) Državna imovina razvrstava se, prema svom karakteru i namjeni, u tri kategorije: a) strateška državna imovina; b) funkcionalna javna imovina; c) lokalna razvojna imovina.

Član 6. (Strateška državna imovina) (1) Stratešku državnu imovinu čine naročito: državna granica i granična infrastruktura, perspektivna vojna imovina, objekti institucija Bosne i Hercegovine, diplomatsko-konzularna predstavništva, međunarodni transportni koridori od posebnog značaja, ključni energetske i komunikacijski sistemi od državnog značaja, te prirodni resursi s prekograničnom dimenzijom. (2) Titular strateške državne imovine je Bosna i Hercegovina, a njome upravljaju institucije Bosne i Hercegovine ili posebne državne agencije. (3) Strateška državna imovina ne može se prodati niti na bilo koji način trajno otuđiti. (4) Bosna i Hercegovina može takvu imovinu dati na korištenje na određeno vrijeme putem zakupa, koncesije ili prava građenja, uz prethodnu saglasnost Komisije, pri čemu titula i pravo raspolaganja ostaju trajno na Bosni i Hercegovini. (5) Izuzetno od stava (4), za svako otuđenje strateške državne imovine, kao i za promjenu njenog pravnog statusa ili namjene kojom bi prestala biti strateška državna imovina, potrebna je prethodna saglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Član 7. (Funkcionalna javna imovina) (1) Funkcionalnu javnu imovinu čini imovina koju za vršenje svojih nadležnosti koriste entiteti, kantoni, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, jedinice lokalne samouprave i druge institucije, uključujući šume i šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište, vodotoke i vodno zemljište, rudna bogatstva, javne objekte i preduzeća, te saobraćajnu infrastrukturu regionalnog značaja. (2) Titular ove imovine je Bosna i Hercegovina. (3) Nivo vlasti kojem je imovina dodijeljena na upravljanje ima pravo njome upravljati, održavati je, davati je u zakup i koncesiju, te realizovati investicione projekte u skladu sa zakonom. (4) Prihodi ostvareni korištenjem funkcionalne javne imovine pripadaju nivou vlasti kojem je ta imovina dodijeljena na upravljanje. (5) Nivo vlasti iz stava (3) ovog člana ne može prodati niti trajno otuđiti funkcionalnu javnu imovinu, osim izuzetno, po postupku i uz nadzor propisan ovim zakonom. (6) Dugoročno raspolaganje koje po ekonomskom učinku odgovara trajnom otuđenju (naročito pravo građenja, koncesije preko 50 godina i javno-privatna partnerstva odgovarajućeg trajanja) smatra se otuđenjem u smislu ovog zakona. (7) O namjeravanoj prodaji, dugoročnom zakupu, koncesiji ili promjeni namjene nivo vlasti dužan je obavijestiti Komisiju; ako Komisija u propisanom roku ne pokrene postupak zaštite, odluka se smatra konačnom.

Član 8. (Lokalna razvojna imovina) (1) Lokalnu razvojnu imovinu čini imovina koja služi prvenstveno lokalnom ekonomskom razvoju, a nije od strateškog značaja, naročito poslovne i industrijske zone, turistički kompleksi, lokalni poslovni objekti i građevinsko zemljište predviđeno za investicije. (2) Pravo raspolaganja ovom imovinom, uključujući pravotuđenja, imaju jedinice lokalne samouprave. (3) Otuđenje se vrši u javnom postupku, uz tržišnu procjenu vrijednosti i obrazloženje javnog interesa, te uz obavještanje Komisije; ako Komisija u roku od osam dana ne pokrene postupak osporavanja, smatra se da je saglasnost data. (4) Komisija ovu imovinu prati kroz Registar.

Član 8a. (Kriteriji za lokalnu razvojnu imovinu) Lokalnom razvojnom imovinom smatra se imovina koja kumulativno ispunjava sljedeće uslove: a) nema strateški značaj za Bosnu i Hercegovinu; b) nije neophodna za vršenje nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona ili Brčko distrikta Bosne i Hercegovine; c) služi ili je planski namijenjena lokalnom ekonomskom razvoju; d) nalazi se isključivo na području jedne jedinice lokalne samouprave; e) nema prekogranični niti međuentitetski značaj.

Član 8b. (Ograničenja raspolaganja lokalnom razvojnom imovinom) (1) Jedinica lokalne samouprave ne može otuđiti lokalnu razvojnu imovinu: ispod tržišne vrijednosti; bez javnog nadmetanja; bez procjene ovlaštenog vještaka; niti bez objavljenog obrazloženja javnog interesa. (2) Pravni posao zaključen protivno stavu (1) ovog člana je ništav.

Član 9. (Kriteriji razvrstavanja) Razvrstavanje imovine u kategorije vrši se prema sljedećim kriterijima, primijenjenim sljedećim redoslijedom: a) strateški i sigurnosni značaj imovine; b) ustavna i zakonska nadležnost nivoa vlasti za oblast kojoj imovina služi; c) stvarna namjena i upotreba imovine na dan stupanja ovog zakona na snagu; d) lokalni karakter imovine; e) zaštita javnog interesa, okoliša i prirodnih resursa.

Član 10. (Zaštita jedinica lokalne samouprave) (1) Imovina koja na dan stupanja ovog zakona na snagu služi vršenju izvornih nadležnosti jedinice lokalne samouprave dodjeljuje se toj jedinici na korištenje i upravljanje. (2) Oduzimanje takve imovine ili promjena njene namjene mogući su samo na osnovu zakona, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog organa jedinice lokalne samouprave i uz osiguranje nesmetanog vršenja njenih nadležnosti. (3) Prihodi ostvareni od imovine iz ovog člana koriste se namjenski za potrebe lokalne zajednice.

III. REGISTAR

Član 11. (Jedinstveni registar državne imovine) (1) Uspostavlja se Jedinstveni registar državne imovine Bosne i Hercegovine kao javna evidencija. (2) Razvrstavanje imovine u kategorije i upis prava ne mogu se provesti prije okončanja popisa i unosa imovine u Registar. (3) Tačnost Registra podliježe nezavisnoj verifikaciji. (4) Usklađivanje zemljišnih knjiga, katastra i drugih javnih evidencija s podacima iz Registra provodi se sukcesivno, prema planu Komisije.

IV. INSTITUCIONALNI MEHANIZAM

Član 12. (Komisija za državnu imovinu) (1) Uspostavlja se Komisija za državnu imovinu Bosne i Hercegovine kao stalno stručno tijelo nadležno za vođenje Registra, verifikaciju i provođenje razvrstavanja imovine u kategorije. (2) Komisiju čine stručnjaci koje u jednakom broju imenuju oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine,

Narodna skupština Republike Srpske, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. (3) Za člana Komisije može biti imenovano lice s najmanje deset godina iskustva u oblasti ustavnog prava, stvarnog prava, javne uprave, geodezije, prostornog planiranja ili upravljanja javnom imovinom, koje ne obavlja izabranu ni imenovanu političku funkciju. (4) Neimenovanje članova od strane pojedinog organa ne odgađa konstituisanje niti rad Komisije. (5) Komisija odlučuje kvalifikovanom većinom. (6) Ako Komisija ni nakon ponovljenog glasanja ne postigne kvalifikovanu većinu u propisanom roku, sporno pitanje upućuje se nezavisnom stručnom panelu iz člana 12a. ovog zakona. (7) Način formiranja, mandat i način rada Komisije uređuju se po uzoru na rješenja koja za nezavisna i stručna tijela postoje u praksi institucija Bosne i Hercegovine, naročito Centralne izborne komisije BiH i Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, a bliže se razrađuju poslovnikom.

Član 12a. (Nezavisni stručni panel) (1) Nezavisni stručni panel čine istaknuti stručnjaci iz oblasti ustavnog prava, stvarnog prava i upravljanja javnom imovinom, imenovani na način koji osigurava njihovu nezavisnost i stručnost, te ravnomjernu zastupljenost nivoa vlasti. (2) Panel sporno pitanje rješava isključivo na osnovu kriterija propisanih ovim zakonom, obrazloženom odlukom. (3) Odluka panela je konačna u upravnom postupku i podliježe sudskoj kontroli u skladu s članom 13. ovog zakona.

Član 13. (Pravna zaštita) (1) Protiv konačne odluke Komisije može se pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor. (2) Pojedinačni imovinsko-pravni sporovi rješavaju se pred nadležnim sudovima. (3) Ovaj zakon ne dira u nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine utvrđene članom VI Ustava Bosne i Hercegovine; sporovi koji su po svojoj prirodi sporovi o nadležnostima između Bosne i Hercegovine i entiteta rješavaju se pred Ustavnim sudom u okviru te nadležnosti.

V. RANIJA RASPOLAGANJA

Član 14. (Ništavost nezakonitih raspolaganja) Pravni poslovi raspolaganja državnom imovinom zaključeni protivno Zakonu o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom i odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ništavi su i ne proizvode pravno dejstvo u pogledu prenosa titule.

Član 15. (Zaštita savjesnih lica) (1) Savjesno fizičko ili pravno lice koje je uz naknadu steklo prava korištenja i uložilo sredstva u imovinu ima pravo na konvalidaciju prava korištenja u skladu s funkcionalnom raspodjelom, ili na pravičnu naknadu uložених sredstava ako konvalidacija nije mogućа. (2) Titula i u tim slučajevima ostaje na Bosni i Hercegovini.

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 16. (Odnos prema zabrani raspolaganja) Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine prestaje važiti danom okončanja razvrstavanja imovine i upisa prava u skladu s ovim zakonom, a do tada ostaje na snazi.

Član 17. (Usklađivanje entitetskih i drugih propisa) Entiteti, kantoni, Brčko distrikt i jedinice lokalne samouprave dužni su uskladiti svoje propise s ovim zakonom u roku od

šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. Odredbe propisa koje su u suprotnosti s ovim zakonom prestaju važiti.

Član 18. (Stupanje na snagu) Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

7.2. Izmjena Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom

Radi pravnog kontinuiteta i izbjegavanja pravne praznine, predlaže se izmjena postojećeg zakona kojom se zabrana izričito vezuje za stupanje na snagu Zakona o državnoj imovini:

Član 1. U Zakonu o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine, iza posljednjeg člana dodaje se novi član koji glasi: „Ova zabrana ostaje na snazi do okončanja razvrstavanja imovine i upisa prava u skladu sa Zakonom o državnoj imovini Bosne i Hercegovine. Izuzeci od zabrane mogući su isključivo na osnovu odluke Komisije za državnu imovinu Bosne i Hercegovine.“

8. Pozicije parlamentarnih stranaka i prilagođeni kompromis

Prijedlog ovog tipa živi ili pada na tome koliko ozbiljno računa sa strankama u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH (42 zastupnika, saziv iz 2022.). Njihove pozicije nisu samo načelne – iza svake stoji konkretan interes, a najčešće i konkretan strah. Zato za svaku stranku tražim tačku u kojoj se njen interes da uskladi s rješenjem, a da se ne dira u ustavnu jezgru – državnu titulu – ni u interese drugih.

Stranke su grupisane prema tome šta zastupaju o imovini, ne prema etničkoj osnovi biračkog tijela. Nije cilj ocjenjivati ih, nego naći gdje se svaka može pridobiti.

8.1. Pregled odnosa snaga u Predstavničkom domu

Stranka	Mjesta (cca.)	Temeljna pozicija o imovini
SDA	8–9	Imovina je državna; uređenje isključivo državnim zakonom; protivljenje svakom entitetskom prisvajanju.
SNSD	6	Imovina pripada entitetima; uređenje entitetskim zakonima ili međuentitetskim sporazumom; pitanje tretira kao „crvenu liniju“.
SDP BiH	5	Građanska, multietnička; državna imovina i vladavina prava, ali s naglaskom na funkcionalnost i deblokadu EU puta.
HDZ BiH	4	Naglasak na legitimnom predstavljanju i nadležnostima nižih nivoa (kantoni, lokalne zajednice); pragmatičan pristup raspodjeli.
Trojka – NS i NiP	3 + 2	Reformsko, proevropsko; prioritet ispunjavanju uslova „5+2“ i funkcionalnosti države; protiv blokada.

DF–GS	3	Jaka država i državna imovina; oštro protiv entitetskog prisvajanja.
SDS i PDP	2 + 2	Srpska opozicija; načelno blizu entitetske pozicije, ali otvorenija za institucionalno i zakonsko rješenje od SNSD-a. Indikativna je izjava lidera SDS-a Branka Blanuše (maj 2026.) da o državnoj imovini trebaju odlučivati isključivo institucije BiH, prije svega Parlamentarna skupština.
Manje stranke	ostatak	NES, DEMOS, US, ZPR i dr. — uglavnom prate blokovsku logiku svojih birača, ali su osjetljive na lokalne interese.

Dvije stvari slijede iz ovog rasporeda. Nijedan blok sam nema ni prostu, a kamoli dvotrećinsku većinu – do rješenja se može jedino kombinacijom preko etničkih i blokovskih linija. I drugo, najviše prostora za dogovor ima kod reformskih i građanskih stranaka (SDP, Trojka) te kod srpske opozicije (SDS, PDP), koje mogu biti most između krajnosti koje predstavljaju SDA i SNSD.

8.2. Analiza pozicija i ponuđeni kompromis po strankama

SDA i Demokratska fronta (državno-centrična pozicija)

Ovdje je sve podređeno jednom: potvrdi državnog vlasništva i sprečavanju da se dosadašnja entitetska prisvajanja legalizuju. Strah je da bi „funkcionalna raspodjela“ mogla biti podjela pod drugim imenom, koja imovinu tiho predaje entitetima. Na to prijedlog odgovara izravno – titula se upisuje na BiH (čl. 3), a nezakoniti poslovi su ništavi u pogledu titule (čl. 14). Crvena linija, dakle vlasništvo, ostaje netaknuta. Cijena koju SDA i DF plaćaju jeste da prihvate kako država ne mora i upravljati svime; upravljanje ide funkcionalno, kako u praksi ionako već biva.

SNSD (entitetsko-centrična pozicija)

SNSD-u je stalo do stvarne kontrole nad imovinom koju entitet koristi – šumama, zemljištem, resursima, objektima – i do toga da rješenje ne bude nametnuto izvana. U pogledu tih interesa model ne donosi gubitak: zakonom i trajno jamči upravljanje, korištenje i prihod nad najvećim dijelom te imovine (čl. 6–8), bez roka, a rješenje dolazi kroz parlament, ne kroz odluku visokog predstavnika. Titularstvo, koje ostaje na državi, ni danas nije entitetsko – to proizlazi iz prakse Ustavnog suda – pa se njime ništa što entitet zakonito drži ne oduzima.

SDP BiH i Trojka (NS, NiP) – reformsko-građanska pozicija

Njima je manje stalo do simbolike vlasništva, a više do ishoda: deblokade EU puta, ispunjenja „5+2“ i kraja vječite krize. To je njihov prirodni teren – prijedlog zatvara prvi cilj „5+2“, otvara evropski put i uvodi registar i Komisiju. Tu se nudi i uloga: reformske stranke mogu rješenje iznijeti kao razuman izlaz, a ne kao pobjedu jednog tabora. Antikoruptivni dio – registar i zabrana asset-strippinga – dodatno pogađa njihovo biračko tijelo.

HDZ BiH (pozicija nižih nivoa i legitimnog predavljanja)

HDZ traži da raspodjela upravljanja ne zaobiđe kantone i lokalne, posebno hrvatske većinske, zajednice, i da država ne povuče sve na sebe. Oko vlasništva su pragmatični, ako su nadležnosti i resursi nižih nivoa zaštićeni. Prijedlog to i čini – kantoni i Brčko distrikt izričito su nosioci prava upravljanja (čl. 7), a općine dobivaju zajamčen udio i zaštitu (čl. 10). Niži nivoi nisu preskočeni, a zaštita lokalnih zajednica, koja je u srži HDZ-ove politike, ugrađena je u tekst.

SDS i PDP (srpska opozicija)

Ove stranke žele zaštititi srpske entitetske interese, ali se i razlikovati od SNSD-a kao odgovornija, institucionalna opcija; eskalacija koja vodi u izolaciju nije u njihovom interesu. Da taj prostor postoji pokazala je i izjava lidera SDS-a Branka Blanuše iz maja 2026. da o državnoj imovini trebaju odlučivati isključivo institucije BiH, prije svega Parlamentarna skupština, a ne neko izvan njih – stav koji je odmah izazvao oštru reakciju SNSD-a, što dodatno potvrđuje koliko se te dvije pozicije razilaze. Nudi im se isto što i SNSD-u u pogledu garancija upravljanja, ali u okviru koji im politički odgovara – rješenje kroz institucije i zakon, a ne kroz blokade. To im daje priliku da budu konstruktivan činilac i da za sebe vežu zaslugu za pravnu sigurnost u RS-u. Stručni sastav Komisije, koju imenuju zakonodavna tijela svih nivoa vlasti (čl. 12), jamči im stvaran glas u provedbi.

Manje stranke (NES, DEMOS, US, ZPR i dr.)

Njima trebaju vidljivost i konkretna korist za često lokalnu ili nišnu bazu. Zaštita lokalnih zajednica i namjensko trošenje lokalnih prihoda (čl. 10) daju im opipljiv rezultat koji mogu pokazati svojim biračima, bez obzira na velike blokovske sporove.

8.3. Arhitektura glasanja: kako doći do većine

Rješenje je posloženo tako da do većine vodi više od jednog puta, što nijednoj pojedinačnoj stranci ne daje moć da ga sama obori:

1. Reformsko jezgro (SDP, Trojka, DF, dio manjih) nosi rješenje kao proevropski projekat i osigurava jezgro federalnih glasova.
2. Državno-centrične stranke (SDA, DF) pristaju jer je titula potpuno zaštićena, a ništavost nezakonitih transakcija osigurana.
3. Srpski glasovi osiguravaju se kroz garancije upravljanja i institucionalni (ne nametnuti) karakter rješenja — prvenstveno preko SDS/PDP, uz mogućnost da i SNSD pristane jer dobija pravnu sigurnost bez gubitka stvarne kontrole.
4. Hrvatski glasovi (HDZ) osiguravaju se kroz zaštitu kantona i lokalnih zajednica.

Sve zavisi od redoslijeda. Prvo dogovor o dva temeljna načela – državna titula i razvrstavanje prema karakteru s jasnim pravom raspolaganja – pa registar, i tek onda glasanje o zakonu. Tako pregovori ne propadaju na pojedinačnim parcelama prije nego što su načela uopće usaglašena.

Realno gledajući, SNSD u trenutnom raspoloženju može odbiti svaki državni zakon, gotovo neovisno o njegovom sadržaju. Upravo je zbog toga rješenje konstruisano tako da bude prihvatljivo i bez inicijalnog pristanka te stranke – kroz srpsku opoziciju i institucionalni legitimitet – ali da joj istovremeno ostavi otvorena vrata da mu pristupi onda kada procijeni da joj pravna sigurnost i prihodi više vrijede od trajnog odlaganja. Alternativa je da ključno državno pitanje ostane neriješeno, što odgovara onima kojima izostanak rješenja i jeste cilj.

Ovo je, treba reći, najpovoljniji scenarij i pretpostavlja kontekst u kojem je takva većina uopće moguća. Šta sve tome stoji na putu – entitetska mehanika glasanja, mogućnost principijelnog odbijanja – razloženo je u poglavlju 13, koje valja čitati uz ovo.

9. Zašto je rješenje prihvatljivo za sve strane

Strana	Konkretan dobitak
Država BiH	Pravni kontinuitet i potvrda državne titule; deblokada tranzicije OHR-a i napretka ka EU; usklađenost s Ustavnim sudom.
Republika Srpska	Zakonski zagarantovano i trajno upravljanje, korištenje i prihodi od najvećeg dijela imovine (funkcionalna javna imovina) koju entitet već koristi; jasno definisano pravo raspolaganja umjesto današnje neizvjesnosti; kraj nametanja odluka jer rješenje dolazi kroz parlament, a ne kroz OHR.
Federacija BiH	Potvrda državnog karaktera imovine i istovremeno zagarantovano upravljanje entitetskom i kantonalnom imovinom; rješenje kroz zakon, ne sporazum.
Lokalne zajednice	Zagarantovan udio i prihodi; zaštita od asset-strippinga; pravna sigurnost za lokalni razvoj.
Investitori	Jasan i predvidiv pravni okvir; mehanizam konvalidacije i naknade; kraj današnje nesigurnosti.
Međunarodna zajednica	Ispunjenje prvog cilja „5+2“; održiv izlaz za OHR; napredak u procesu pristupanja EU.

Dvije decenije ovo pitanje stoji neriješeno najviše zato što se gleda kao nadmetanje u kojem mora postojati pobjednik i poraženi – svako rješenje koje potvrđuje državni karakter imovine doživljava se kao gubitak entiteta, a svako koje jača entitete kao slabljenje države. Ta logika ne proizlazi ni iz Ustava ni iz odluka Ustavnog suda. Titularstvo je u najvećoj mjeri već riješeno praksom Suda: BiH je titular, ne kao politički zahtjev jedne strane, nego kao pravni standard. Istovremeno, niži nivoi zadržavaju i zakonski učvršćuju upravljanje imovinom koja im služi. Tako država ostvaruje zaštitu ustavnog poretka i

kontinuiteta titularstva, a entiteti, kantoni, Brčko distrikt i općine očuvanje funkcionalne autonomije – dvije jednako legitimne stvari koje ovaj model ne suprotstavlja, nego pomiruje. Trajno rješenje moguće je samo ako u njemu svaki nivo vlasti prepozna zaštitu vlastitog interesa.

9.1. Usklađenost s međunarodnim stavovima

Predloženo rješenje u skladu je i s dugogodišnjim, javno iznesenim stavom Sjedinjenih Američkih Država o državnoj imovini. Taj stav polazi od toga da je, prema načelu kontinuiteta države i pravilima o sukcesiji, titular državne imovine država Bosna i Hercegovina, te da se pitanje može urediti jedino zakonom na državnom nivou usvojenim u Parlamentarnoj skupštini, koja za to ima isključivu nadležnost. Istovremeno, taj stav izričito priznaje da to ne znači da svom imovinom mora trajno i neposredno upravljati država: upravljanje, a u pojedinim slučajevima i titula, mogu i treba da se raspodijele među različitim nivoima vlasti. Upravo na toj razlici – državna titula uz funkcionalno raspoređeno upravljanje, i prenos prava raspolaganja na lokalni nivo tamo gdje je imovina lokalnog karaktera – počiva i ovaj prijedlog. On stoga ne predstavlja zaokret prema bilo kojoj strani, nego zakonsku razradu onoga što i Ustavni sud i ključni međunarodni akteri već drže pravno utvrđenim.

10. Ekonomski efekti rješavanja pitanja državne imovine

Pitanje državne imovine najčešće se gleda kroz ustavno pravo i raspodjelu nadležnosti, ali njegova stvarna težina prelazi taj okvir. Neriješen status imovine danas je jedna od najvećih prepreka ekonomskom razvoju zemlje. Na to je više puta upozoravao i Ured visokog predstavnika – u izvještajima Generalnom sekretaru UN-a navodi se da neriješeno pitanje imovine blokira niz infrastrukturnih, energetskih i investicionih projekata od javnog interesa. Imovina, drugim mjerilom, nije više samo pitanje titularstva nego pitanje razvoja.

10.1. Pravna nesigurnost kao prepreka ulaganju

Svaki ozbiljan investitor traži odgovore prije ulaganja: ko je vlasnik zemljišta, ko može potpisati ugovor, ko izdaje saglasnosti, postoji li rizik da se projekt ospori ili ugovor naknadno poništi. Dok imovina nije zakonski uređena, odgovora nema, pa se ulaganja odgađaju ili napuštaju – najteže u sektorima koji traže dugoročno korištenje zemljišta i resursa.

10.2. Sektori koje neriješen status najviše pogađa

Posljedice su najopipljivije u obnovljivoj energiji, gdje BiH ima velik potencijal (solarne i vjetroelektrane, hidroenergija, skladištenje), a investitori nailaze na neizvjesnost oko statusa zemljišta i dugoročnog korištenja, što produžava dozvole i diže troškove. Sličan zastoj pogađa saobraćajnu infrastrukturu – autoputeve, željeznicu, logističke centre, riječni i zračni saobraćaj – te stratešku infrastrukturu poput aerodroma, energetskih i gasnih koridora i telekomunikacija, koji traže velika, dugoročno osigurana ulaganja. Na lokalnom nivou, poslovne i industrijske zone, tehnološki parkovi i logistički centri često

zapnu na statusu zemljišta; model lokalne razvojne imovine tu općinama i gradovima daje da raspoložive resurse pretvore iz prepreke u instrument razvoja.

10.3. Evropske integracije i pristup fondovima

Pravna sigurnost u oblasti imovine dio je i evropskog puta. EU, međunarodne finansijske institucije i razvojne banke sve više traže jasne vlasničke odnose, transparentno upravljanje javnom imovinom i predvidiv regulatorni okvir. Uređenje imovine olakšalo bi pristup evropskim fondovima, privlačenje stranih ulaganja, jačanje fiskalne održivosti i brži rast.

10.4. Ekonomski efekat kao zajednički interes

Za razliku od političkih sporova o titularstvu, ekonomski efekti rješenja zajednički su interes svih nivoa vlasti. Država, entiteti, Brčko distrikt, kantoni i općine mogu se razilaziti oko pojedinih aspekata, ali svi imaju interes da se omogući realizacija investicija, otvaranje radnih mjesta i bolje korištenje javnih resursa. Zato rješenje pitanja imovine nije ustupak nijednoj opciji, nego jedan od najvažnijih razvojnih projekata zemlje u narednoj deceniji – okvir koji državnu imovinu pretvara iz spornog pitanja u aktivan razvojni resurs.

11. Anticipirane primjedbe i odgovori

Svako rješenje ovog pitanja izazvaće kritike – političke, pravne, institucionalne. To ne govori o slabosti prijedloga, nego o prirodi same materije. Evo odgovora na primjedbe koje se daju predvidjeti.

Primjedba 1: Rješenje centralizira imovinu i jača državu na štetu entiteta.

Ni upravljanje ni korištenje se ne centraliziraju. Imovinom upravlja onaj nivo vlasti koji je koristi za svoje nadležnosti. Država drži titulu – u skladu sa sudskom praksom i Sporazumom o sukcesiji – dok upravljanje, koristi, a kod imovine lokalnog karaktera i pravo raspolaganja, idu nižim nivoima. Pravni kontinuitet države tako ide ruku pod ruku s decentralizacijom.

Primjedba 2: Entiteti ovim modelom gube imovinu.

Ne gube ništa čime danas zakonito upravljaju. Naprotiv, prvi put dobijaju zakonom utvrđeno i trajno pravo upravljanja, korištenja i koristi od imovine koja služi njihovim nadležnostima. Model im postojeće kapacitete ne smanjuje – uređuje ih i stabilizuje.

Primjedba 3: Ako titula ostaje državi, ona je samo „ukras“ bez sadržaja.

Ovo je najjača primjedba i zaslužuje izravan odgovor. Baš zato model ne ostavlja pravo raspolaganja u zraku. Kod strateške državne imovine njega nema ni za koga – tu titula štiti u punom smislu. Kod funkcionalne javne imovine titula priječi trajno otuđenje, a

entitet uživa svu ekonomsku korist; ona je, dakle, brana protiv rasprodaje, ne ukras. Kod lokalne razvojne imovine pravo raspolaganja i formalno prelazi na općine. Titula nosi tačno onoliko sadržaja koliko treba da državna imovina ne bude trajno izgubljena.

Primjedba 4: Komisija za državnu imovinu može postati novi mehanizam blokade.

Komisija je tehničko i verifikacijsko tijelo, ne politički arbitar nad svakom parcelom – takvo što i ne bi bilo izvodljivo. Režim imovine zna se unaprijed, prema kategoriji, a ne iz pregovora od slučaja do slučaja. A protiv blokade postoji ugrađena brana koja istovremeno ne obesmišljava zaštitu od preglasavanja: ako se kvalifikovana većina ni nakon ponovljenog glasanja ne postigne, sporno pitanje rješava nezavisni stručni panel po zakonskim kriterijima, a ne politička prosta većina, dok zakonitost odluke ostaje podložna sudskoj kontroli. Trajna blokada tako nije moguća, ali ni tiho ukidanje zaštitnih mehanizama.

Primjedba 5: Ovim modelom legalizuju se ranije nezakonite transakcije.

Upravo suprotno. Nezakonita raspolaganja ostaju ništava u pogledu prenosa vlasništva; samo se savjesnim građanima i investitorima čuva uloženo, da se ne stvara nova šteta i nesigurnost. Razlika između nezakonite radnje i savjesnog stjecatelja povučena je jasno.

Primjedba 6: Rješenje je politički nerealno.

Alternativa nije neko bolje rješenje, nego status quo – a on već dvije decenije proizvodi pravnu nesigurnost, zastoj investicija, sporove i blokade. Prijedlog ne traži da jedna strana pobijedi do kraja; traži uzajamnu korist unutar onoga što Ustav dopušta.

12. Zašto je rješenje potrebno upravo sada

Malo je otvorenih ustavno-pravnih pitanja koja BiH ovako uredno prenosi iz ciklusa u ciklus bez pomaka. Tri decenije po sticanju nezavisnosti i gotovo toliko po Dejtonu, zemlja i dalje nema cjelovit zakonski okvir za status imovine od javnog značaja.

Posljedice odavno nisu samo pravne. Trpe investicijska sigurnost i upravljanje resursima, koče se infrastrukturni projekti, raste prostor za korupciju, a sporovi među nivoima vlasti ne prestaju. Uz to, riječ je o prvom cilju „5+2“, bez kojeg nema zatvaranja Ureda visokog predstavnika.

Odlaganje ništa ne rješava – svaka godina donosi nove sporove, teže investicije i dublje nepovjerenje. Pitanje više nije hoće li se status imovine urediti; to su naložili i Ustavni sud i međunarodne obaveze. Pitanje je hoće li to biti plod domaćeg dogovora i institucija, ili će se cijediti parcijalno, kroz pojedinačne sporove i privremene zakrpe. Ovaj prijedlog pretpostavlja da zemlja ima dovoljno kapaciteta i zrelosti da posao obavi sama, zakonodavnim putem.

13. Politička provodivost i rizici

Bilo bi nestručno, pa i neiskreno, ovaj prijedlog predstaviti kao rješenje čije je usvajanje izvjesno. Naprotiv, intelektualna ozbiljnost nalaže da se otvoreno imenuju ograničenja i rizici, jer upravo prešućivanje prepreka jeste razlog zašto su dosadašnji pokušaji rješavanja ovog pitanja ostajali bez rezultata. Ovaj prijedlog nudi bolji okvir od ranijih, ali bolji okvir sam po sebi ne otklanja političke prepreke koje s tim okvirom nemaju mnogo veze.

12.1. Temeljno ograničenje: kada je nerješavanje cilj

Glavna prepreka nije nedostatak dobrog modela, nego to što pojedinim akterima izostanak rješenja politički odgovara. Opciji kojoj je trajni cilj osporavanje državnog karaktera BiH smeta svaki državni zakon o imovini – i najvelikodušniji prema entitetima u pogledu upravljanja i prihoda – zato što već samim postojanjem potvrđuje državu i njenu nadležnost. Nije, dakle, problem u sadržaju ponude, nego u tome što ponuda dolazi kroz državne institucije. Takav otpor se boljom ponudom ne kupuje, jer ne izvire iz lošije pogodbe, nego iz bilo kakve.

12.2. Mehanika glasanja kao stvarna prepreka

Prijedlog u dijelu o arhitekturi glasanja predlaže put do većine koji u određenoj mjeri zaobilazi najtvrdu opoziciju rješenju. Tu treba biti realan. Entitetsko glasanje i mehanizmi zaštite u oba doma Parlamentarne skupštine osmišljeni su upravo tako da onemogućuje usvajanje akata kojima se snažno protivi jedan entitetski blok. Očekivanje da bi srpska opozicija osigurala glasove za državni zakon koji vladajuća struktura u Republici Srpskoj predstavlja kao napad na entitet – realno je samo u uslovima bitno drugačijeg političkog odnosa snaga od današnjeg. Stoga predloženu arhitekturu glasanja treba shvatiti kao scenarij koji postaje izvodljiv tek uz promjenu šireg političkog konteksta, a ne kao mehanizam koji bi funkcionisao u zatečenim okolnostima.

12.3. Teret dosadašnjih neuspjeha

Pitanje državne imovine predmet je neuspješnih pregovora već gotovo dvije decenije. Svaki novi prijedlog mora biti svjestan te historije i ne smije pretpostaviti da je puka elegancija rješenja dovoljna da se ona prevaziđe. Vrijednost ovog prijedloga nije u pretpostavci da će biti usvojen sutra, nego u tome što nudi konceptualno dosljedan i pravno utemeljen okvir oko kojeg se rasprava može voditi onog trenutka kada politički uslovi to dopuste.

12.4. Dodatni rizici

- Popis. Bez potpunog i nezavisno provjerenog registra, razvrstavanje se lako pretvara u predmet manipulacije i novih sporova.
- Klasifikacija. Granica između strateške državne i funkcionalne javne imovine politički je osjetljiva; ako kriteriji nisu precizni, tu nastaje nova blokada.

- Provedba. I najbolji zakon ovisi o tome hoće li ga institucije provesti; u sredini sklonoj opstrukciji praksa zna zaostati za propisom.
- Instrumentalizacija. Svaka strana može pokušati prikazati prijedlog kao svoju pobjedu ili tuđi poraz i time mu razbiti uravnoteženost.

12.5. Realan domet ovog dokumenta

Zato ovaj tekst treba čitati kao stručni doprinos i osnovu za pregovore, a ne kao tvrdnju da je rješenje nadohvat ruke. Smisao mu je da, kad se prozor za dogovor otvori – zbog promjene okolnosti, pritiska evropskog puta ili dinamike međunarodnog prisustva – razrađen i pravno utemeljen okvir već bude na stolu. U politici je gotovo rješenje u pravom času često važnije od samog časa.

14. Put ka usvajanju

- a) Dogovor o načelima – državna titula i razvrstavanje prema karakteru s jasnim pravom raspolaganja – kao polazna tačka.
- b) Okončanje popisa i uspostava Jedinственог регистра uz nezavisnu verifikaciju.
- c) Usvajanje Zakona o državnoj imovini u Parlamentarnoj skupštini BiH.
- d) Uspostava Komisije i provođenje razvrstavanja imovine.
- e) Usklađivanje entitetskih i lokalnih propisa; prestanak važenja zabrane raspolaganja.
- f) Potvrda Upravnog odbora PIC-a da je prvi cilj „5+2“ ispunjen.

Spremni smo, u okviru **Centra za geopolitička istraživanja – Geopol**, ovaj prijedlog razraditi u puni nacrt zakona s obrazloženjem, uporednopravnom analizom i procjenom fiskalnog učinka, te ga staviti na raspolaganje svim nivoima vlasti i međunarodnim partnerima kao stručnu osnovu za pregovore. Pitanje državne imovine ne treba shvatiti kao teret koji se prenosi iz mandata u mandat, nego kao priliku da Bosna i Hercegovina pokaže – i sebi i svojim partnerima – da je sposobna vlastite probleme rješavati vlastitim institucijama.

