

Prof. dr. Enver Ajanović
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
e.ajanovic@pfsa.unsa.ba

UDK / UDC 34+656.1/8

Prethodno saopćenje / Preliminary Notes

Primljeno / Received: 26. 12. 2024.
Prihvaćeno / Accepted: 17. 04. 2025.

PROMET NA ŽELJEZNICI, AUTOCESTI, CESTAMA I AVIONOM U BOSNI I HERCEGOVINI

RAILWAY, HIGHWAY, ROAD AND AIR TRANSPORT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Sažetak

Željeznički, cestovni, riječni i avionski promet u BiH do sada nije bio potpuno skladu sa Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH (u daljem tekstu: DMS). U (zajedničkim) institucijama BiH do sada su samo djelimično ispoštovane odredbe ovog Sporazuma, jer su neosnovano usvajani i objavljavani pravni akti o sve četiri vrste prometa. U DMS Aneksi 4, 6. i 9. su njegovi jedini formalni izvori. Ova imperativna norma krši se zajedničkom nadležnošću FBiH i kantona za komunikacijsku i transportnu infrastrukturu u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine u upravnim poslovima željezničkog, cestovnog i avionskog prometa, dok Ustav RS formalnopravno nije protivan DMS. Paralelna zakonodavna funkcija u ovim upravnim poslovima je protivna DMS, pa u pravnom poretku može ostati samo Zakon o željeznicama BiH. Njegov materijalni dio mora se proširiti sadržajem Zakona o željeznicama FBiH i Zakona o željeznicama RS. Njihove pojedine odredbe protivne DMS nikako ne mogu ostati na snazi. Ovim izmjenama upravno organizaciono pravo će se djelimično promijeniti. Tako će ojačati efektivna vlast u Ministarstvu prometa i komunikacija BiH, Regulatorni odbor će se usklađivanjem sa Ustavom BiH preimenovati u Regulatornu agenciju, a JP Željeznice FBiH i JP Željeznice RS moraju se pripojiti Javnoj željezničkoj korporaciji BiH, koja će biti dio Javnog transportnog preduzeća BiH. Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu nije u potpunosti normiran, jer u njemu nedostaju odredbe o autocesti (autoputu). Mogu se prenijeti iz Zakona o cestama FBiH i Zakona o javnim putevima RS. JP Autoputevi i JP Putevi RS, te JP Autoceste i JP Ceste FBiH spojiće se u jedno preduzeće da bude sastavni dio Javnog transportnog preduzeća BiH. Takvi zakoni u entitetima će ostati na snazi bez organa upravljanja prevozom u cijeloj BiH. Istom preduzeću pripojiće se JP Luka Brčko distrikta d.o.o. Avionski promet mora prestati biti u nadležnosti entiteta i mora se prenijeti u isključivu nadležnost (zajedničkih) institucija BiH, jer se samo tako može ispoštovati vladavina prava. Aneks 9 ne važi i za zračni promet.

Ključne riječi: *efektivna vlast u (zajedničkim) institucijama BiH, dopuna upravnog organizacionog prava u (zajedničkim) institucijama BiH, javno transportno preduzeće BiH, teritorijalna primjena aneksa 4, 6. i 9. na DMS.*

Summary

Railway, road, river and air transport in BiH have not been fully harmonized the General Framework Agreement for Peace in BiH (hereinafter referred to as the DPA). The BiH (joint) institutions have only partially complied with this Agreement's provisions, as legal acts on all four types of transport have been adopted and published without foundation. Annexes 4, 6 and 9 to the GFA are its only formal sources. This imperative norm is violated by the joint jurisdiction of the FBiH and the Cantons for communication and transport infrastructure in accordance with the Constitution of Bosnia and Herzegovina in the administrative affairs of railway, road and air transport, while the RS Constitution is not formally and legally contrary to the GFA. The parallel legislative function in these administrative affairs is contrary to the GFA, so only the Law on Railways of BiH can remain in the legal order. Its substantive part must be expanded with the content of the Law on Railways of the FBiH and the Law on Railways of the RS. Their individual provisions that are contrary to the DPA cannot remain in force. These amendments will partially change the administrative organizational law. Thus, the effective authority in the Ministry of Transport and Communications of BiH will be strengthened, the Regulatory Board will be renamed the Regulatory Agency in accordance with the Constitution of BiH, and JP Railways of the FBiH and JP Railways of the RS must be merged into the Public Railway Corporation of BiH, which will be part of the Public Transport Company of BiH. The Law on International and Inter-Entity Road Transport is not fully standardized, as it is lacking provisions on motorways (highways). They can be transferred from the Law on Roads of the FBiH and the Law on Public Roads of the RS. JP Autoputevi and JP Putevi RS, and JP Autoceste and JP Ceste FBiH will merge into one company to be an integral part of the Public Transport Company of BiH. Such laws in the entities will remain in force without transport management bodies throughout BiH. The same company will be merged with JP Luka Brčko District d.o.o. Air traffic must cease to be under the jurisdiction of the entities and transferred to the exclusive jurisdiction of the (joint) institutions of BiH, because only in this manner the rule of law can be respected. Annex 9 does not apply to air traffic.

Keywords: *effective authority in the BiH (joint) institutions; amendment of administrative organizational law in the BiH (joint) institutions; public transport company of BiH; territorial application of Annexes 4, 6 and 9 to the DPA.*

Uvod

I Formalni izvori kopnenog prevoznog prava u BiH

Ustav BiH sadrži odredbu o kretanju osoba, roba, usluga i kapitala. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati njihovu punu slobodu širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.¹ Primjenjuje se zajedno sa odredbom o regulisanju međuentitetskog transporta u isključivoj nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH.² Sa ovim odredbama povezana je norma o dodatnoj nadležnosti da BiH preuzme nadležnost u stvarima u kojima se entiteti slože. Prethode joj Osnovna načela dogovorena u Ženevi 08.09. 1995. godine zavedena u službenoj evidenciji BA_950908, A/50/419 i S/1995/780 unesena u preambulu Ustava BiH: The entities have agreed in principle to the following:...3.3.The establishment of joint Bosnia and Herzegovina public corporations, financed by the two entities, to own and operate transportation and other facilities for the benefit of both entities. Tačan prevod glasi: Entiteti su se dogovorili u načelu sljedeće:... 3.3. Uspostavljanje zajedničkih javnih preduzeća BiH, koje finansiraju dva entiteta, da budu vlasnici i upravljaju transportnim i drugim objektima za dobrobit oba entiteta. U izvornom tekstu na engleskom jeziku iza riječi entities navedena je svrha osnivanja zajedničkih preduzeća. Zato se glagol own ne može tumačiti kao vlasništvo entiteta, nego isključivo kao vlasništvo ovih privrednih subjekata, jer iz vlasništva proizilazi upravljanje ovim objektima.

Na osnovu ovog načela već tokom pregovora u Daytonu entiteti su dogovorili i Sporazum o osnivanju javnih preduzeća u BiH u Aneksu 9 na DMS. Tako je postao sastavni dio dodatne nadležnosti u Ustavu BiH, jer BiH preuzima nadležnost za takve stvari o kojima se entiteti slože, iako o tome ne sadrži izričitu odredbu. Iz toga slijedi, da su (zajedničke) institucije BiH dodatno nadležne i u upravnim poslovima i javnim djelatnostima transporta. Zato se preambula Aneksa 9 o svrsi njegovog zaključivanja radi jačanja efektivne vlasti u (zajedničkim) institucijama BiH mora dodati alinejama u Ustavu BiH *de ferenda* a preostali dio normativnom tekstu Ustava BiH. I bez ove izmjene Ustava BiH njegova pravna obaveznost je neupitna. Njegovu primjenu olakšava to što se njegov normativni tekst o Javnom transportnom preduzeću

1 Vidi član I stav 4. Ustava BiH o kretanju roba, usluga, kapitala i osoba.

2 Član III stav 1 pod tačkama h) i i) Ustava BiH.

može doslovno primijeniti. U Daytonu entiteti su dogovorili i da će u periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu Ustava BiH početi pregovore s ciljem uključivanja i drugih stvari u nadležnost institucija Bosne i Hercegovine, uključujući korištenje izvora energije i zajedničke privredne projekte.³ Aneks 9 na DMS usmjerava njihov sadržaj, kojih nikada nije ni bilo u punom obimu.

Po Aneksu 9 predviđeno je da strane tj. entiteti osnuju Komisiju o javnim preduzećima radi ispitivanja osnivanja javnih preduzeća BiH za upravljanje zajedničkim javnim objektima, kao što je upravljanje i prometom, u korist oba entiteta. Komisija ima pet članova. Već nakon petnaest dana poslije stupanja na snagu Aneksa 9, FBiH je morala imenovati dva člana i Republika Srpska jednog. Imenovane osobe moraju poznavati specifičnosti ekonomskih, političkih i pravnih karakteristika BiH i imati najveći priznati osobni ugled. Priznajući da će Komisija imati koristi od međunarodnog vještačenja, stranke zahtijevaju da Predsjednik Evropske banke za obnovu i razvoj imenuje preostala dva člana i jednog kao predsjedavajućeg.

Komisija će posebno ispitati odgovarajuću unutrašnju strukturu za takva preduzeća, uvjete potrebne da osigura njihovo uspješno, stalno upravljanje i najbolja sredstva za pribavljanje dugo-ročnog investicijskog kapitala.

Strane, priznajući hitnu potrebu za osnivanjem javnoga preduzeća za organiziranje i upravljanje prometnom infrastrukturom, kao što su to ceste, željezničke pruge i luke, na obostranu korist, ovim u tu svrhu osnivaju Transportno preduzeće BiH. Ima sjedište u Sarajevu, a može imati urede i u drugim mjestima ako bude potrebno, odgovarajuće prostorije i opremu. Odabrat će profesionalno osposobljen upravni odbor, službenike i osoblje, koji će načelno odražavati etničke skupine u BiH, kako bi moglo provoditi svoje funkcije. Komisija odabire Upravni odbor, koji će potom imenovati službenike i odabrati osoblje.

Transportno preduzeće BiH je ovlašteno za izgradnju, pribavljanje, držanje, održavanje i upravljanje te raspolaganje nekretninama i pokretnom imovinom u skladu sa specifičnim planovima koje oblikuje. Također je ovlašteno za određivanje i prikupljanje naknada, tarifa i drugih naplata što se naplaćuju za upotrebu objekata kojima upravlja, za sklapanje svih ugovora i sporazuma potrebnih za obnašanje njegovih funkcija te preduzimanje drugih poslova bitnih za provedbu tih funkcija.

³ Član III stav 5. pod tačkama a) i b) Ustava BiH.

Transportno preduzeće BiH upravlja transportnom infrastrukturom, kako je to dogovoreno između strana. U skladu sa sporazumom Strane daju preduzeću potrebna pravna ovlaštenja. Morale su se sastati u roku od petnaest dana nakon stupanja na snagu ovoga Sporazuma kako bi razmotrile kojom će infrastrukturom upravljati Preduzeće.

U roku od trideset dana od stupanja na snagu ovog Sporazuma, Strane su bile pravno obavezne dogovoriti novčani iznos koji će se dodijeliti Transportnom preduzeću BiH kao početni obrtni kapital. Strane su mogle u bilo koje vrijeme doznačiti Transportnom preduzeću BiH dodatna sredstva ili objekte koji im pripadaju i prava na njih. Strane će odlučiti kako će Transportno preduzeće pribavljati dodatni kapital.⁴ Norme o Javnom transportnom preduzeću BiH u Aneksu 9 su kogentne norme⁵ pa strane ovog Sporazuma ne mogu od njega nikako odstupati.

Zaključeni Sporazum između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije je već po svom nazivu i svrsi nastanka protivan Aneksu 9. I njegova preambula sadrži protivpravne alineje o pravnom osnovu njegovog nastanka. Formulacija prve glasi: “S obzirom da Aneks 9. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine predviđa uspostavljanje od strane Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, javnih korporacija Bosne i Hercegovine radi njihove obostrane koristi”; a druge: ”S obzirom da su strane u gore navedenom Aneksu potvrdile da postoje urgentne potrebe u sektoru prometa u tom smislu i da su odlučile da uspostave transportnu Korporaciju”. Iz njihovog teksta jasno je vidljivo da je zaključivanje ovog Sporazuma protivno Aneksu 9. Naime, JTP BiH je osnovano zaključivanjem Sporazuma o osnivanju javnih preduzeća u BiH u Aneksu 9 na DMS, pa je zaključivanje ovog Sporazuma sa svrhom osnivanja Bosanskohercegovačke željezničke javne korporacije protivpravno. Zato je i protivpravna odredba: “Ovim se formira, od strane entiteta, zajednička korporacija, kao dio transportne korporacije, koja će ispuniti niz obaveza od zajedničkog interesa, kako je precizirano u sljedećim članovima. Ime korporacije je Bosanskohercegovačka željeznička javna korporacija (BHŽJK).”⁶ Odredbe o odnosima između

⁴ Član I i II Aneksa 9. o Sporazumu o osnivanju javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

⁵ Nikola Visković, *Država i pravo*, izdavač „Studentska štamparija Univerziteta“, 1996. godina, str. 158.

⁶ Član 1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (“Službene novine Federacije BiH”, br. 46/98 i 99/12).

korporacije i željezničkih kompanija strana (preciznije menadžera infrastrukture) protivna je Aneksu 9 i zato ne može ostati u pravnom poretku.⁷ I glava o odnosu između BHJK i preduzeća je suprotna Aneksu 9 i ne može ostati važeće upravno pravo.⁸ Usljed pogrešnog tumačenja šta može biti predmet Sporazuma između entiteta o JTP u svrsi i ovlaštenjima netačna je definicija da je Korporacija zajednička struktura između Entiteta i također između njihovih željezničkih kompanija ili bilo koje druge organizacije koju su odredili Entiteti. Takođe je i svrha njenog osnivanja protivpravna, jer svrha Aneksa 9 nije bila da se uspostavi institucionalna saradnja među entitetima i da omogući donošenje svih potrebnih odluka da bi se neometano, sigurno i redovno mogao odvijati međuentitetski i međunarodni promet.⁹ U pogledu mjesta poslovanja nisu potrebne odredbe da je sjedište korporacije u Sarajevu, jer je to već dogovoreno u Aneksu 9 na DMS.¹⁰

Ustavna odredba da su (zajedničke) institucije BiH dodatno nadležne za Aneks 9 zahtijeva da se Ustav FBiH uskladi sa Ustavom BiH. Tako se iz Ustava FBiH zajednička nadležnost FBiH i kantona u upravnim poslovima infrastructure for communications and transport¹¹ dopunom Ustava BiH mora prenijeti u isključivu nadležnost (zajedničkih) institucija BiH. Za tu dopunu biće dovoljno da ostane samostalna odredba kao i do sada. U Ustavu RS ne treba ništa mijenjati u ovim upravnim poslovima, jer o tome nema nijedne odredbe u pravima i dužnostima RS.

Nakon zaključivanja protivustavnog Sporazuma Parlament FBiH i NSRS usvojili su Zakon o željeznicama FBiH¹² i Zakon o željeznicama RS.¹³ Potom je Parlamentarna skupština BiH usvojila Zakon o željeznicama BiH.¹⁴ Isključiva nadležnost (zajedničkih) institucija BiH za regulisanje međuentitetskog transporta i pravo na slobodu kretanja u Ustavu BiH i Aneksu 6 na DMS su pravni osnovi da se njihovim zakonom moraju normirati upravljanje, korištenje i nadzor željezničke infrastrukture, te vlasništvo JTP

7 Član 8. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

8 Član 21. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

9 Član 3.1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

10 Član 4. 1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

11 Washington agreement, II Division of responsibilities, 2 pretvoren u III dio *Podjela nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti*, član 2 pod tačkom d) Ustava FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 1/1994 i 13/1997).

12 Zakon o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001 i 25/12).

13 Zakon o željeznicama RS ("Sl. glasnik RS", br. 19/2017 i 56/22).

14 Zakon o željeznicama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 52/2005).

BiH *de ferenda*. Dakle, ova dva entitetska zakona su djelimično protivpravna i moraju se Zakonom o željeznicama BiH *de ferenda* objediniti u jednu cjelinu. To prozilazi iz toga što dvije glavne željezničke pruge na istoj liniji čine jednu prometnu cjelinu u oba entiteta.

Zakon o cestama FBiH i Zakon o javnim putevima RS moraju se djelimično izmijeniti, a Zakon o autocesti na koridoru Vc15 i Uredba o autocestama u FBiH¹⁶ moraju postati opći pravni akt (zajedničkih) institucija BiH.

IDIO

Upravljanje prometom

Prometnim javnim dobrima upravljaju: Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Regulatorna agencija za promet *de ferenda*, Javno transportno preduzeće BiH, Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH i Ministarstvo saobraćaja i veza RS.

1) Ministarstvo prometa i komunikacija BiH

U skladu sa svojom stvarnom nadležnošću Ministarstvo prometa i komunikacija BiH¹⁷ upravlja prometnim javnim dobrima tako što će pripremiti i primjenjivati nove zakone. U novi Zakon o željeznicama BiH mogu se preuzeti i odredbe o: elementima, vrstama, pristupu i korištenju željezničke infrastrukture, izjava o mreži, kapacitet infrastrukture i dodjela trase voza, naknada za korištenje trase voza, analiza kapaciteta, održavanje željezničke infrastrukture, željezničkoj pruži, ukrštanju željezničkih pruga i puteva, zaštiti željezničke infrastrukture, dok se ostala željeznička infrastruktura ne treba da prenosi.¹⁸ Ministarstvo mora početi primjenjivati Konvenciju o međunarodnom prevozu željeznicom.¹⁹ Pri tome je potpuno nepotrebno da se za Brčko distrikt BiH, entitete i državu BiH propisuju norme definicije, jer su to ustavni pojmovi. Takvim pojmovima se odstupa od svrhe norma definicija, kako ih objašnjava Teorija države i prava.²⁰ Norma definicije u Zakonu o

15 Službene novine, br. 8/2013.

16 Službene novine br. 9/2007.

17 Član 10. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5/2003).

18 Član 5.-29, 34.-67, 117.-122. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

19 Član 3. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

20 Nikola Visković, *op.cit.*, str. 158.

željeznicama FBiH moraju se prenijeti u novi Zakon o željeznicama BiH. Pri tome se iz norma definicije “željeznička kompanija” mora brisati da to može biti i privatno preduzeće, jer je protivno Aneksu 9 na DMS. Nije potrebno preuzeti norma definiciju “željeznički operator” jer istovjetnu sadrži Zakon o željeznicama BiH. Zakon o željeznicama RS sadrži norma definicije koje se moraju prenijeti u Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*.²¹ Norma definicije iz Sporazuma preuzete su u još važeći Zakon o željeznicama FBiH iz 2001. godine, dok ih Zakon o željeznicama RS uopće nema. Takvo preuzimanje je pogrešno, jer čitav Sporazum mora važiti na cijeloj BiH.

Moraju se dopuniti i Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu norma definicijom autoputa (autoceste) i Zakon o organizaciji organa uprave u (zajedničkim) institucijama BiH *de ferenda*, u kome će se normirati i nadležnosti svih ministarstava. Uredba o radu ŽFBiH i organa uprave u odgovoru na vanredna događanja²² mora se pretvoriti u Zakon (zajedničkih) institucija BiH, jer se primjenjuje usljed povrede prava na život i slobode kretanja. Međutim, ovo upravljanje je ograničeno, jer je iz propisanih upravnih poslova vidljivo da Ministarstvo prometa i komunikacija BiH ne obuhvata promet i komunikacije, odnosno saobraćaj i veze unutar entiteta.

2) Regulatorna agencija za promet *de ferenda*

Ustav BiH u odredbi o provođenju sadrži pojam agencije. Protivno toj odredbi Zakon o željeznicama BiH sadrži pojam Regulatorni odbor željeznica BiH. U novi Zakon o željeznicama BiH moraju se preuzeti sve ove odredbe, s tim da se u skladu sa Ustavom BiH pojam Regulatorni odbor željeznica BiH mora preimenovati u Regulatorna agencija željeznica BiH.

3) Javno transportno preduzeće BiH *de ferenda*

Na izvornom engleskom jeziku u Aneksu 9 navodi se Transportno preduzeće BiH u jednini, pa je jasno da je pravno dopušteno osnovati samo jedno JTP BiH *de ferenda*.²³ Osniva se po Okvirnom zakonu o registraciji poslovnih

21 Član 2. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

22 Službene novine FBiH, br. 66/04.

23 Član II stav 1.-5. Aneksa 9 o Sporazumu o osnivanju javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini.

subjekata u BiH.²⁴ Svoju djelatnost moraće obavljati i u skladu sa javnim interesom uz podršku Vijeća ministara BiH.²⁵ U Zakonu o željeznicama BiH *de ferenda* mogu ostati odredbe o odgovornosti, kao i nadležnost Vlade FBiH pod uvjetom da njene funkcije preuzme Vijeće ministara BiH.²⁶

Poslovanjem JTP BiH *de ferenda* ne smije se nikada izazvati otvaranje postupka stečaja ili likvidacije, jer se potpunim trajnim nestankom ovog privrednog subjekta povređuje teritorijalna primjena Osnovnih načela u Ustavu BiH i Aneksa 9 na DMS.²⁷ Ovaj pravni subjekt mora uvijek postojati.

Objekat prava vlasništva JTP BiH *de ferenda* iz Osnovnih načela određen je u Aneksu 9 na DMS. Mora imati odgovarajuće prostorije i opremu²⁸ i ovlašteno je za izgradnju, pribavljanje, držanje, održavanje i upravljanje te raspolaganje nekretninama i pokretnom imovinom u skladu sa specifičnim planovima koje razvija.²⁹ Ova odredba dijelom je ponovljena i razrađena ovlaštenjem BHŽJK da naplaćuje najamnine, preuzima druge akcije u istom cilju i da uzima zajmove.³⁰ Razvojni planovi JP ŽFBiH su dobra razrada ili konkretizacija Aneksa 9 na DMS.³¹ Na izvornom engleskom jeziku pojam *real property* preveden kao nepokretnosti u kontinentalnom pravu obuhvataju javna i privatna dobra, jer u anglosakonskom pravu nema razlike između ovih pravnih objekata. Ova ovlaštenja razrađena su u II glavi o željezničkoj infrastrukturi.³² Sintagma *for the benefit of both entities* u Osnovnim načelima Ustava BiH je izraz za opći interes u zaštiti imovine u Protokolu I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zato je upravljanje imovinom JTP BiH istovremeno povezano sa korištenjem imovine u skladu s općim interesima. Iz tog razloga sva njegova sredstva rada mogu biti predmet zaštite imovine po ovom Protokolu na istu Konvenciju. Budući da je JTP BiH *de ferenda* kao javnopravna osoba organizacija sa ograničenom prinudom u upravi,³³ i na nju se može primijeniti i pravo na imovinu za privatnopravne

24 Službeni glasnik BiH, br. 42/2004.

25 Član 14. i 15. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

26 Član 33.-36. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

27 Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

28 Član 2. stav 2. Aneksa 9. na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

29 Član 2. stav 3. Aneksa 9. o javnim preduzećima na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

30 Član 7. stav 1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke željezničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Službene novine FBiH", 46/98, "Službeni glasnik RS", 21/99).

31 Član 8. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

32 Član 6.-67. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

33 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, 1996. godina, str. 70.-77.

osobe po odredbi o zaštiti imovine. Svaka pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.³⁴ Sintagma “svoje imovine” za ovaj pravni subjekat obuhvata samo imovinu za obavljanje djelatnosti JTP BiH *de ferenda*. Ova međusobna povezanost Osnovnih načela, zaštite imovine i prava na imovinu u vječnoj klauzuli Ustava BiH važna je za teritorijalnu primjenu Aneksa IV na DMS.³⁵ Zato je veoma bitno i brisanje ove konvencije u Aneksu na Ustav FBiH.³⁶ I takvo javno vlasništvo JTP BiH *de ferenda* na nekretninama mora se upisati u zemljišne knjige po zakonima entiteta prema mjestu gdje se nalaze. To znači da javna preduzeća po Zakonu o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti RS³⁷ ne obuhvataju i imovinu JTP BiH *de ferenda*. Ostale ceste u BiH nisu u vlasništvu JTP BiH *de ferenda*, jer se upravljanje i vlasništvo na tim cestama mogu razdvajati.

U skladu sa zaštitom imovine JTP BiH *de ferenda* će biti vlasnik prostorija i opreme potrebne za obavljanje njegove djelatnosti, autoceste na koridoru Vc koju je do sada projektovalo i izgrađivalo JP Autoceste FBiH protivno Aneksu 9 na DMS. Ukoliko bi JTP BiH *de ferenda* razvijalo nove planove, stvorila bi se pretpostavka da i druge ceste postanu vlasništvo ovog preduzeća. Vlasništvo ovog preduzeća nije argument da entiteti stave van snage Zakon o cestama i Zakon o javnim putevima i zamijene ga nekim drugim zakonom (zajedničkih) institucija BiH, jer u Ustavu BiH nema nijedne odredbe da su (zajedničke) institucije BiH isključivo nadležne za ove upravne poslove. Objavlivanjem takvog zakona u Službenom glasniku BiH doprinijelo bi se povredi DMS, jer bi se tako smanjivao broj njegovih ugovornih strana.³⁸ Aneks 9 na DMS ne sadrži pravno ovlaštenje za privatizaciju javnih preduzeća u željezničkom, cestovnom i riječnom prometu. Takvom odlukom povrijedila bi se teritorijalna primjena Osnovnih načela dogovorenih u Ženevi i ovog aneksa.³⁹

Opremu i sredstva čini i željeznička infrastruktura u BiH. Koristi se za međunarodni, međuentitetski i entitetski promet. Samo infrastruktura za međunarodni i međuentitetski promet može biti predmet upravljanja u

34 Član 1. stav 1. Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

35 Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora i član II Ustava BiH.

36 Vidi Annex Human rights instruments to be incorporated into the Federation Constitution.

37 Član 3. Zakona o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti RS („Sl.glasnik RS“, br. 16/2023).

38 Vidi član 55. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

39 Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora i član II Ustava BiH.

nadležnosti Ministarstva prometa i komunikacija BiH, a za entitetski jedino nadležne službe pri Ministarstvu prometa i komunikacija FBiH i Ministarstva saobraćaja i veza RS. Dio željezničke opreme u vlasništvu entiteta moći će se pribavljati preko JTP BiH *de ferenda* bez mogućnosti da ona postane njihov vlasnik izvršavanjem obligacionih ugovora.

Budući da je na Trećoj panevropskoj konferenciji o transportu održanoj u Helsinkiju u junu 1997. godine linija Ploče-Mostar-Sarajevo-Doboj-Slavonski Šamac-Budimpešta proglašena ogrankom “Koridora V” i da postoji snažan komercijalni interes za razvoj teretnog željezničkog prometa na liniji Zagreb-Banja Luka-Doboj-Tuzla-Zvornik-Beograd radi udvostručenja Koridora X, opremu i sredstva JTP BiH *de ferenda* čini i željeznička infrastruktura u BiH na ovim linijama. Planirana izgradnja željeznice Zvornik-Višegrad-Trebinje je namijenjena isključivo saobraćaju u RS, pa će biti vlasništvo RS samo ako JTP BiH *de ferenda* ne bude razvijalo planove za njenu izgradnju. Planirane linije Čapljina-Trebinje-Nikšić sa krakovima za Dubrovnik i Neum, Čapljina-Imotski-Split ili Knin, Šamac-Brčko-Bijeljina-Lešnica i Koprivna-Brod pripadaju međunarodnom i međuentitetskom transportu kojim je ovlašteno upravljati JTP BiH *de ferenda* i biti njegov vlasnik. Ako se transport na liniji Koprivna-Brod odvija bez prelaska međunarodne granice BiH, to je onda entitetski saobraćaj kojim moraju upravljati organizacione jedinice JTP BiH *de ferenda* sa sjedištem u RS.⁴⁰

Odredbe o željezničkoj infrastrukturi u federalnom zakonu nisu protivne Aneksu 9 na DMS. Ovim odredbama su normirani: način podmirivanja troškova održavanja željezničke infrastrukture, pristup odobrenim operaterima željezničkoj infrastrukturi, računovodstveno odvajanje prihoda i troškova željezničke infrastrukture i prevoza.⁴¹ Za željezničku infrastrukturu u vlasništvu JTP BiH *de ferenda* Strategiju razvoja željezničke infrastrukture može donositi samo Parlamentarna skupština BiH.⁴² Sve o željezničkoj infrastrukturi RS⁴³ mora se prebaciti u Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*, osim o nepokretnostima koje nisu u funkciji željezničkog saobraćaja i RS kao vlasnici željezničke infrastrukture.⁴⁴ Jedino izgradnja i rekonstrukcija željezničke infrastrukture i gradnja željezničkih objekata i postrojenja⁴⁵ mora

40 Vidjeti na internet stranici <http://bhzjk.ba/BOS/about.html>

41 Član 11.-12. Zakona o željeznicama FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 41/2001).

42 Član 4. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

43 Član 5.-29, 34.-67, 117.-122. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

44 Član 6. stav 2. i 5. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

45 Član 30.-33, 43.-48. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

biti dio prava prostornog uređenja entiteta, jer (zajedničke) institucije BiH nisu nadležne u upravnim poslovima prostornog uređenja, koje obuhvata i izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje radi izgradnje nekretnine, te upotrebne dozvole na zahtjev Transportnog preduzeća BiH u upravnom postupku. Izdaje ih Ministarstvo prostornog uređenja entiteta.

Vrste željezničke infrastrukture, osim privatne, moraju se prenijeti u novi Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*.⁴⁶

Među pokretnom imovinom JTP Željeznice BiH *de ferenda* su i lokomotive i vagoni. Ove pokretne stvari JP može pustiti u promet ako se na njegov zahtjev prethodno izda dozvola za stavljanje vozila u promet. Budući da ove dozvole važe i u drugim državama članicama, u našem pravu za njeno izdavanje nadležno je Ministarstvo prometa i komunikacija BiH. Ovom upravnom aktu mogu se dodati uvjeti i ostala ograničenja. Negativan upravni akt mora se obrazložiti. Protiv ovog upravnog akta može se podnijeti žalba.

Pravni osnov sticanja prava vlasništva JTP BiH *de ferenda* je upravni akt izdat u upravnom postupku pred Ministarstvom prostornog uređenja, građevinarstva i ekologije, Ministarstvom prostornog uređenja FBiH i Ministarstvom prometa i komunikacija FBiH, odnosno saobraćaja i veza RS.

3.1. Unutarnja organizacija JTP BiH

1) Organi upravljanja

a) Upravni odbor

U skladu sa tendencijom profesionalizacije uprave⁴⁷ i u skladu sa Aneksom 9 dogovoreno imenovanje i sastav članova upravnog odbora moraju se mijenjati.⁴⁸ Njegovi članovi moraju biti diplomirani inženjeri saobraćaja, ekonomisti ili pravnici sa najmanje VII stepenom obrazovanja. Svaki član imaće po jedan glas, a glasaće se u skladu sa vitalnim interesom jednakih prava ustavotvornih naroda u postupku donošenja odluka. Svi članovi upravnog odbora moraju biti imenovani na četiri godine odlukom Komisije za osnivanje

46 Član 7.-10. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

47 Eugen Pusić, Nauka o upravi, str. 61.-70.

48 Član 5.1.2. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije („Sl. novine FBiH“, br. 46/98).

javnih korporacija. Ovlaštenja imenovanih članova Upravnog odbora moraju se prenijeti u Zakon o organizaciji organa uprave u (zajedničkim) institucijama BiH *de ferenda*.⁴⁹

Ovlaštenja Upravnog odbora BHŽJK moraju se preuzeti kao ovlaštenja JTP BiH za upravne poslove na željeznici.⁵⁰

Među članovima Upravnog odbora moraju biti i predstavnici Sindikata svih zaposlenih u JTP BiH *de ferenda*. Vijeće ministara BiH imenovaće predsjednika i zamjenika predsjednika Upravnog odbora na četiri godine, s tim da mogu biti ponovo birani.⁵¹

b) Poslovodni odbor

Sve odredbe o Poslovodnom odboru moraju se prenijeti u Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*, osim o mandatu i sastavu njegovih članova. Članove Poslovodnog odbora mora se imenovati na četiri godine. To mogu biti profesionalci-diplomirani inženjeri saobraćaja, ekonomisti i pravnici. Odluke o Poslovodnom odboru donosiće se u skladu sa vitalnim interesom jednakih prava ustavotvornih naroda u postupku donošenja odluka. Dogovoreno zakazivanje redovnih i vanrednih sjednica ostaje na snazi.⁵²

c) Unutrašnje organizacione jedinice

U skladu sa Aneksom 9 JTP BiH *de ferenda* mora imati tri velike unutrašnje organizacione jedinice: za puteve, željeznice i riječnu luku. Zato nije pravno dopušteno ni da odgovarajuće službe budu samo u Sarajevu i Doboju. Naime, mora postojati više službi u cijeloj BiH u oba entiteta za obavljanje transportne djelatnosti željeznicom, npr. željezničke stanice, luke, naplatne kućice na autoputu, itd, Osnivanje ovih službi pripada autonomnom pravu JTP da svojim Statutom odredi ove službe za svoj kontinuirani rad. I sam Sporazum sadrži odredbu da će organizacija korporacije biti uređena Pravilnikom o organizaciji koji donosi Upravni odbor Korporacije. Principi dogovoreni u Sporazumu i

49 Član 5.1.3.-5.1.5. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

50 Član 5.1.1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

51 Član 23. stav 7. i 8. Zakon o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001 i 25/12).

52 Član 4.1. i 5.1.6.-5.2.2. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

princip funkcionalnosti sistema moraju se normirati u novom Zakonu o željeznicama BiH.⁵³ Budući da je JTP BiH *de ferenda* ovlašteno upravljati sa sve tri vrste javnih dobara, u nomotehničkom smislu optimalno je da odredbe o ovom preduzeću sadrži Zakon o organizaciji organa uprave u (zajedničkim) institucijama BiH *de ferenda*. U Zakonu o željeznicama BiH *de ferenda* mogu ostati odredbe o aktima preduzeća.⁵⁴

C1) Organizaciona jedinica za željeznicu

Zakon o željeznicama BiH *de lege lata* sadrži i odredbe o upravljanju javnom željezničkom infrastrukturom. U ovom poglavlju normirano je razdvajanje usluga prevoza i upravljanja infrastrukturom. Radi primjene ovih odredbi Zakon o željeznicama BiH sadrži norma definicije upravitelja/upraviteljâ željezničke infrastrukture i željezničkog operatora⁵⁵. Takvo razdvajanje je bespotrebno, jer se stvaraju dva odvojena privredna subjekta suprotno njegovim funkcijama. Budući da je svakom privrednom subjektu svojstveno da istovremeno upravlja svojom djelatnošću i da je obavlja, racionalno je da postoji samo jedan privredni subjekat. Osnivanje ovakva dva privredna subjekta protivno je Aneksu 9 na DMS, jer ovaj sporazum predviđa da postoji samo jedno JTP u željezničkom prometu. Zato grupe odredbi o: dužnostima upravitelja željezničke infrastrukture, organima upravljanja upravitelja javne željezničke infrastrukture, žalbi Regulatornom organu tj. agenciji *de ferenda* moraju biti pravno obavezne za jednog privrednog subjekta sa ovlaštenjem da upravlja infrastrukturom i pruža (daje) usluge prevoza.

Predmet upravljanja željezničkom infrastrukturom je i prevoz u željezničkom saobraćaju.⁵⁶ Pri tome u novom Zakonu o željeznicama BiH smije se normirati odredba o međuentitetskom i međunarodnom prometu, jer se radi o konkretizaciji isključive nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH i slobode kretanja osoba i roba po Ustavu BiH. U Zakonu o željeznicama entiteta mora ostati gradski, prigradski i regionalni prevoz putnika, s tim da se regionalni prevoz putnika mora označiti kao entitetski.

Sistemi za upravljanje bezbjednošću, sredstvima i kapacitetima za obuku⁵⁷ mora se propisati i u Zakonu o željeznicama BiH.

53 Član 4.1. podstav 2.-6. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

54 Član 31. i 32. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

55 Član 3. Zakona o željeznicama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 52/2005).

56 Član 68.-84. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

57 Član 80. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

Ovlaštenja korporacije dogovorena u Sporazumu između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije usklađena su sa ovlaštenjima entiteta po Aneksu 9 da drugim sporazumom daju preduzeću potrebna pravna ovlaštenja. Među svim ovlaštenjima ne može ostati na snazi plaćanje računa između željezničkih kompanija posebno u vezi sa podjelom naplaćenog prihoda između operacija i infrastrukture niti da ovaj zadatak obavi Poslovodni odbor korporacije na osnovu pravila koja usvoji Upravni odbor⁵⁸, jer po Aneksu 9 može postojati samo jedno JTP BiH. Iz istog razloga ne može ostati ni odredba da je Korporaciji dodijeljena posebna misija da u saradnji sa željezničkom kompanijom ispita međunarodne zahtjeve za efikasnim prometom (uključujući interoperabilnost) na sljedeće dvije linije koje su ocijenjene kao dio panevropske željezničke mreže. Za ostanak na snazi ove odredbe potrebno je samo brisati formulaciju: “u saradnji sa željezničkim kompanijama.”⁵⁹

Korporacija ne može biti ni zajednički međunarodni željeznički predstavnik Entiteta, nego isključivo BiH. Također je protivno Ustavu BiH da željezničke kompanije, menadžeri infrastrukture ili željeznički operatori mogu biti članovi međunarodnih profesionalnih organizacija, ako pravila tih organizacija dozvoljavaju, jer se tako protivno Ustavu BiH entiteti pretvaraju u subjekte međunarodnih odnosa.

Također jedino Korporacija može biti ovlaštena da bude zajednički zastupnik ili da samostalno nabavlja željezničku opremu, izgrađuje i/ili upravlja elementima željezničke infrastrukture ili voznog parka.⁶⁰

Protivno Aneksu 9 spajanjem JP Željeznice BiH i JP Željeznice Herceg-Bosne po Zakonu o željeznicama FBiH⁶¹ osnovano je JP Željeznice FBiH. Takvo JP nije moralo ni nastati, nego su se u skladu sa Aneksom 9 morala spojiti sa JP “Željeznice Republike Srpske” a.d. Doboju.⁶² Postojanjem ova dva preduzeća povređuje se teritorijalna primjena Aneksa 9 na DMS. I privatizacijom ovih preduzeća povrijedila bi se teritorijalna primjena Osnovnih načela iz Ženeve i Aneksa 9 na DMS. Njegova teritorijalna primjena može se pojačati propisivanjem zaštite imovine u vječnoj klauzuli u Ustavu BiH iz Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

58 Član 3.2.4. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (“Sl. novine FBiH”, br. 46/98).

59 Član 3.4. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (“Sl. novine FBiH”, br. 46/98).

60 Član 3.2.-3.7. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (“Sl. novine FBiH”, br. 46/98).

61 Član 3. i 37. Zakona o željeznicama FBiH („Sl. novine FBiH”, br. 41/2001).

62 Član 5. stav 3. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

Pravni status menadžera željezničke infrastrukture, firma, skraćeni naziv i predmet poslovanja moraju se preuzeti za JTP BiH.⁶³ Ciljevi osnivanja i djelatnost JP Željeznice FBiH su takvi da po Aneksu 9 na DMS pripadaju JTP BiH *de ferenda* za željeznički promet.⁶⁴ Iz dijela Obaveze upravljača infrastrukture ne treba prenijeti odredbu o dozvoli za upravljanje željezničkom infrastrukturom, jer je JTP BiH *de ferenda* ovlašteno da upravlja svom svojom pokretnom i nepokretnom imovinom.⁶⁵ Principe poslovanja JP Željeznice FBiH primjenjivaće u svom radu JTP BiH.⁶⁶

U skladu sa Ustavom BiH, JTP BiH *de ferenda* pripada ovlaštenje da primjenjuje sve međunarodne konvencije kojima je pristupila BiH, da stupa u članstvo međunarodnih profesionalnih organizacija, da djeluje u skladu sa važećim pravilima i standardima Međunarodne unije željeznica (UIC) i obavlja međunarodni prevoz putnika.⁶⁷

Odredbe o arbitraži mogu ostati na snazi ako bi se tako odlučivalo jedino o pravima i obavezama upravljanja JTP.⁶⁸

Budući da po Aneksu 9 može postojati samo jedno JTP BiH *de ferenda*, u novi Zakon o željeznicama BiH ne smije se preuzeti protivpravna odredba da javno preduzeće može osnivati privredna društva pod uvjetima određenim zakonom, uz saglasnost osnivača.⁶⁹

Aneksom 9 nije izričito predviđeno da se sporazumom uredi finansiranje BHJŽK. Zato se ove odredbe mogu iskoristiti za novi Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*. Pri tome u tom Zakonu ne mogu biti odredbe o subvencijama koje plaćaju entiteti, jer je JTP BiH institucija sa javnim ovlaštenjem u (zajedničkim) institucijama BiH.⁷⁰ Zato se Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja mora ukinuti, a njegove odredbe preuzeti u Zakon o željeznicama BiH *de ferenda*.⁷¹

63 Član 3. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

64 Član 4. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

65 Član 11. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

66 Član 14. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

67 Član 10. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001) i 77. Zakona o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

68 Član 10. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

69 Član 7. Zakona o željeznicama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 41/2001).

70 Član 6. 1. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije ("Sl. novine FBiH", br. 46/98).

71 Zakon o finansiranju željezničke infrastrukture i sufinansiranju putničkog i kombinovanog saobraćaja ("Službene novine FBiH", br. 57/03).

C2) Organizaciona jedinica za autoceste i ceste

Aneks 9 na DMS sadrži odredbu da je svrha osnivanja JTP BiH organiziranje i upravljanje prometnom infrastrukturom, kao što su ceste. Protekom vremena ceste kao saobraćajno javno dobro su na koridoru Vc jednim dijelom pretvorene u autoput. Zakon o cestama FBiH sadrži norma definicija autoceste a Zakon o javnim putevima RS sadrži norma definiciju autoputa. Obje norma definicije imaju istu sadržinu i moraju se prenijeti u Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu.⁷² Tako su ceste i autoceste objekat upravljanja prometnom infrastrukturom. Ova pravna funkcija normirana je Zakonom o cestama FBiH u poglavlju *Upravljanje javnim cestama*. Po ovom Zakonu Federacija je osnivač Javnog preduzeća Autoceste FBiH sa sjedištem u Mostaru i JP Ceste FBiH sa sjedištem u Sarajevu. Sjedište u Mostaru je protivno Aneksu 9 na DMS. Ovlaštenja JP Autoceste FBiH i JP Ceste FBiH su u skladu sa Aneksom 9. U Zakon o cestama FBiH može ostati odredba da je upravljanje, građenje, rekonstrukcija, održavanje i zaštita lokalnih cesta i gradskih ulica u nadležnosti općinskih i gradskih organa, jer nisu predmet Aneksa 9. Ovim Aneksom 9. nije predviđen nadzorni, nego upravni odbor. Njegovi članovi moraju biti diplomirani inženjeri saobraćaja, ekonomisti ili pravnici i mora ih imenovati Vijeće ministara BiH. Vijeće ministara će preuzeti ovlaštenja Vlade FBiH.⁷³

Na JTP BiH prenijeće se nadležnosti JP Autoceste i JP Ceste FBiH. Mora se ukinuti ovlaštenje o prenosu pojedinih poslova zaštite magistralnih cesta ili druge operativne poslove javnoj kontrolnoj ustanovi za ceste, odnosno drugoj organizaciji osposobljenoj za vršenje tih poslova.⁷⁴

I Federalna direkcija za izgradnju, upravljanje i održavanje autocesta je protivpravna upravna organizacija. Njene upravne poslove⁷⁵ mora preuzeti JTP BiH *de ferenda* u skladu sa Aneksom 9 na DMS.

Zakon o javnim putevima RS sadrži poglavlje *Strateški dokumenti i upravljanje javnim putevima*. Ovlaštenja JTP BiH po Aneksu 9 na DMS normativno su razrađena da se javni putevi planiraju, projektuju, grade,

72 Član 8. Zakona o cestama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 12/10), član 2. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019), član 4. Zakona o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu ("Službeni glasnik BiH, br. 01/02).

73 Vidi član 15. Zakona o cestama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 12/10).

74 Član 16.-18. Zakona o cestama FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 12/10).

75 Član 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Sl. novine FBiH“, br. 38/2005).

rekonstruišu i održavaju⁷⁶ u strategiji razvoja mreže javnih puteva⁷⁷ i prioritetima utvrđenim u strategiji.⁷⁸ Sve ove odredbe mora sadržavati Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu *de ferenda*, jer se njime uređuje način kako JTP BiH mora primijenjivati svoja ovlaštenja. Program sprovođenja Strategije je dio plana koji razvija JTP BiH i zato Ministarstvo saobraćaja i veza, Vlada RS i NSRS ne mogu učestvovati u njegovom usvajanju.⁷⁹

Po Aneksu 9 javnim putevima može upravljati samo JTP BiH, pa je prenos upravljanja na koncesionara ili drugu pravnu osobu zabranjen.

Sadržaj upravljanja je normativna razrada upravljanja kao pravnih ovlaštenja JTP BiH. Morala je biti predmet Sporazuma između entiteta o potrebnim pravnim ovlaštenjima u upravljanju prometom (saobraćajnom) infrastrukturom.⁸⁰

JP Autoputevi i JP Putevi RS moraju se spojiti u JTP BiH u skladu sa Aneksom 9 na DMS. Njihova ovlaštenja moraju se spojiti u jednu cjelinu.

Pri izmjenama Zakona o javnim putevima RS mora se normirati da ministar saobraćaja i veza izdaje rješenje o utvrđivanju dionice magistralnog ili regionalnog puta uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležne jedinice lokalne samouprave.⁸¹

Za izgradnju autoputa Vc u RS potrebno je primijeniti važeće pravo prostornog uređenja u ovom entitetu.

C3) Luka Brčko distrikta BiH

Zakon o unutrašnjoj plovidbi u Brčko distriktu BiH sadrži odredbe o upravljanju lukom, odnosno pristaništem i o dužnostima i obavezama.⁸² U skladu sa Aneksom 9 na DMS moraju postati ovlaštenja JTP BiH *de ferenda*, a osnovano JP Luka Brčko d.o.o. Brčko distrikt BiH mora postati njegova unutrašnja organizaciona jedinica sa sjedištem u Brčkom.

76 Član 12. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

77 Član 13. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

78 Član 14. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

79 Član 5. stav 2. i 15. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

80 Član 16. stav 2.-5. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

81 Član 20. Zakona o javnim putevima RS ("Sl. glasnik RS", br. 89/2013 i 83/2019).

82 Član 27. i 28. stav 1. Zakona o unutrašnjoj plovidbi u Brčko Distriktu BiH ("Sl. glasnik BD BiH", br. 28/20 i 19/10).

d) Zaposleni u JTP BiH *de ferenda*

Osoblje u željezničkom prometu su željeznički radnici. Ovi radnici moraju ispuniti uvjete stručne osposobljenosti, steći prava za upravljanje željezničkim vozilom i regulisanje željezničkog saobraćaja, imati posebnu zdravstvenu sposobnost željezničkih radnika i svoje radno vrijeme.⁸³

e) Pravni poslovi i naknade za prevoz

Za transport javno preduzeće BiH je po Aneksu 9 ovlašteno zaključiti sve ugovore i sporazume bitne za vršenje njegovih funkcija, te određivati i prikupljati naknade, tarife i druge naknade za korištenje uređaja kojima upravlja⁸⁴. Ostvarivanje prihoda JP Željeznice FBiH nije protivan DMS pa se može preuzeti u novi Zakon.⁸⁵ Ugovorna prava su djelimično prepisana iz Aneksa 9, a dijelom je dodata najamnina i preduzimanje drugih akcija u istom cilju, te ovlaštenje korporacije da uzima zajmove. Nepotrebno je da o ovim pravnim odnosima odlučuje ministar i zamjenik ministara kao članovi odbora.⁸⁶

II DIO

Zračni promet

Ustav BiH sadrži opći i poseban pravni osnov za **zračni promet** u BiH. Opći pravni osnov sadrži odredba o kretanju osoba, roba, usluga i kapitala. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati njihovu punu slobodu širom Bosne i Hercegovine. Nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na granici između entiteta.⁸⁷ Poseban pravni osnov sadrže odredbe o kontroli **zračnog prometa** i zaštiti imovine. Svaka pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Država ima pravo da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa....⁸⁸ Ovu

83 Član 102.-116. Zakona o o željeznicama RS („Sl. glasnik RS“, br. 19/2017).

84 Član II stav 3. Aneksa 9. na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

85 Član 13. Zakona o željeznicama FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 41/2001).

86 Član 7. Sporazuma između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (“Sl. novine FBiH”, br. 46/98).

87 Vidi član I stav 4. Ustava BiH o kretanju roba, usluga, kapitala i osoba.

88 Član 1. Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

odredbu je pravno obavezna primjenjivati BiH tako što se povinuje ljudskim pravima i osnovnim slobodama u stavu 2 u vječnoj klauzuli u Ustavu BiH, među kojima je i zaštita imovine.⁸⁹ Prema Washingtonskom sporazumu zaštita imovine iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda pravno je obavezna i za institucije FBiH. Sve četiri odredbe su pravni osnov da (zajedničke) institucije BiH osnuju javno preduzeće za **zračni promet**. Zato i aerodrom mora ostati javno dobro u vlasništvu i posjedu BiH. Po Zakonu to je unaprijed definirano područje na kopnu ili vodi (uključujući sve objekte, instalacije i opremu) namijenjeno za slijetanje, polijetanje i kretanje aviona u bilo kojem dijelu ili cjelini.⁹⁰ Budući da su u (zajedničkim) institucijama BiH upravni poslovi reguliranja međuentitetskog transporta i kontrole **zračnog prometa** odvojeni, Aneks 9 o JTP BiH *de ferenda* ne odnosi se i na kontrolu **zračnog prometa**, Drugi razlog je da ovaj Aneks na engleskom jeziku sadrži samo pojam port, a ne i airport, pa i po ovom osnovu ne važi za zračni promet. To su po Ustavu BiH drugi upravni poslovi pod nadzorom Ministarstva prometa i komunikacija BiH.

Washingtonski sporazum sadrži odredbu da su federalna vlast i kantoni nadležni za infrastructure for communications and transport.⁹¹ Ova odredba u Ustavu FBiH prevedena je tekstem: komunikacijsku i transportnu infrastrukturu, a zatim izmijenjena formulacijom komunikacijsku i transportnu infrastrukturu, u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.⁹² Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH vrši upravne, stručne i druge poslove u **zračnom prometu**, sigurnosti **zračnog prometa**, kontroli letenja; inspeksijskom nadzoru **zračnog prometa**. U sastavu ovog organa uprave je Federalna direkcija za civilnu avijaciju.⁹³

Ustav RS ne sadrži odredbu o saobraćaju. Ministarstvo saobraćaja i veza RS vrši upravne i stručne poslove za: **zračni promet**, aerodrome, avio-preduzeća, udruženja i asocijacije u oblasti ovog prometa, predlaganje zakona i donošenje podzakonskih akata iz oblasti prometa.⁹⁴

89 Član II stav 6 Ustava BiH: Bosnia and Herzegovina, and all courts, agencies, governmental organs, and instrumentalities operated by or within the Entities, shall apply and conform to the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above.

90 Član 3. pod tačkom a) Zakona o zrakoplovstvu BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2009 i 25/2018).

91 Division of responsibilities, 2. alineja 4;

92 III Dio o *Podjeli nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti*, član 2. pod tačkom d) Ustava FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 1/1994 i 13/1997).

93 Član 10. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Sl. novine FBiH“, br. 19/2003).

94 Član 26. Zakona o republičkoj upravi („Sl. glasnik Rs“, br. 115/2018).

U skladu sa Ustavom BiH u Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH alineja civilno vazduhoplovstvo i nadzor **zračnog prometa** mora se dopuniti tekstem iz entitetskih zakona i glasiti: civilno vazduhoplovstvo i inspekcijski nadzor **zračnog prometa**, sigurnost **zračnog prometa**, kontrola letenja; inspekcijski nadzor **zračnog prometa**, aerodromi, avio-preduzeća, udruženja i asocijacije u **zračnom prometu**, predlaganje zakona i donošenje podzakonskih akata u **zračnom prometu**.⁹⁵

Federalna direkcija za civilnu avijaciju mora se pripojiti Direkciji za civilno vazduhoplovstvo BiH zajedno sa svim zaposlenim državnim službenicima i namještenicima a njene upravne poslove mora preuzeti ova Direkcija.

Budući da zaštita imovine pruža svakoj pravnoj osobi pravo na neometano uživanje njene imovine i da država ima pravo da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima, koncesije na aerodromima nisu pravno dopuštene. Naime, budući da svako javno preduzeće mora imati imovinu i u svom posjedu da bi se ispoštovala zaštita imovine, čak ni prenos posjeda nije pravno dopušten. Dakle, ako se bilo kojem privrednom subjektu aerodromi daju na koncesiju, povrijediće se vječna klauzula u Ustavu BiH. Drugo, dodjela aerodroma na koncesiju značila bi i da (zajedničke) institucije BiH ne vrše punu efektivnu vlast iz svoje neprenosive isključive nadležnosti u upravnim poslovima kontrole **zračnog prometa**, nego da (zajedničke) institucije BiH obavljaju jedan dio-usvajanje općih pravnih akata a drugi dio koncesionar. Takvom dodjelom narušila bi se teritorijalna primjena Aneksa IV na DMS, jer koncesionar nije njegova ugovorna strana.⁹⁶ Iz toga slijedi da se takvim ugovorima izaziva djelimična naknadna nemogućnost izvršavanja DMS i u ovim upravnim poslovima doprinosi smanjenju broja stranaka mnogostranog ugovora ispod broja potrebnog za njegovo stupanje na snagu.⁹⁷

Zato su odredbe da entiteti imaju pravo i odgovornost za upravljanje aerodromima i da njihove institucije mogu prenijeti ovo svoje pravo i odgovornost na bilo koje fizičko i pravno lice⁹⁸ protivne Ustavu BiH.

Zbog isključive nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH nije moguće primijeniti ni Uputstvo o dodjeli ugovora o koncesiji na aerodrome u BiH. Koncesija se dodjeljuje za djelatnosti povezane s iskorištavanjem

95 Član 10. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5/2003).

96 Član 2. pod tačkom a) i član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

97 Član 55. i 61. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

98 Član 36. Zakona o zrakoplovstvu BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2009).

zemljopisnog područja za potrebe opskrbe aerodroma te morskih ili riječnih pristaništa, ili druge terminalne opreme prevoznicima u zračnom prometu.⁹⁹ Norma definicija javnog preduzeća po ovom Uputstvu razlikuje se od javnih preduzeća kako su propisana u važećem upravnom pravu BiH, jer njihov kapital nije podijeljen na dionice. Iz tog razloga je još više naglašen njihov značaj za opći interes. Prema Uputstvu javno preduzeće je svako preduzeće u kojem javni davaoci koncesije mogu imati, direktno ili indirektno, prevladavajući uticaj na temelju svog vlasništva u njemu, svog financijskog sudjelovanja u njemu, ili na temelju pravila kojima je ono uređeno. Prevladavajući uticaj javnih naručilaca pretpostavlja se u bilo kojem od sljedećih slučajeva u kojima ti organi direktno ili indirektno: drže većinu upisanog kapitala društva; kontroliraju većinu glasova koji se odnose na dionice koje je društvo izdalo; mogu imenovati više od polovice članova upravnog ili nadzornog organa preduzeća.¹⁰⁰ I samo Uputstvo omogućava da se odbije dodjela koncesije za aerodrome. Naime, po načelu slobodnog upravljanja javnih vlasti nacionalne vlasti su slobodne odlučiti kako najbolje upravljati pružanjem usluga. Te vlasti mogu odabrati izvršavati svoje zadatke od javnog interesa vlastitim sredstvima ili u saradnji s drugim vlastima, ili ih povjeriti privrednim subjektima. Posebno ne zahtijeva privatizaciju javnih preduzeća koja javnosti pružaju usluge.¹⁰¹ Pandan nacionalnim vlastima u ovom Uputstvu su (zajedničke) institucije BiH. A slobodno upravljanje javnih usluga uključuje da se uvaži Ustav BiH po kome je obavljanje usluga avionskog prevoza u isključivoj nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH.

III DIO

Nadzor i kaznene odredbe

Sva imovina JTP BiH *de ferenda* daje pravo nadležnom organu uprave da vrši nadzor nad primjenom zakona sva četiri prometa u BiH.¹⁰²

Nadzor nad primjenom Zakona o željeznicama BiH *de ferenda*, Zakona o međunarodnom i međuentitetskom prevozu *de ferenda* i Zakon o autocesti na koridoru Vc obavljaće Ministarstvo prometa i komunikacija BiH i

99 Prilog II pod tačkom 4. za Uputstvo 2014/23/EU.

100 Član 7. stav 4. Uputstva o dodjeli koncesija, br. 2014/23/EU od 26. februara 2014. godine.

101 Član 2. Uputstva br. 2014/23/EU.

102 Član 1. stav 2. Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ministarstvo finansija i trezora BiH. Nadzor nad Zakonom o cestama FBiH i Zakonom o javnim putevima FBiH obavljaće Ministarstvo prometa i komunikacija FBiH i Ministarstvo saobraćaja i veza RS. Kaznene odredbe propisane u Zakonu o željeznicama FBiH i Zakona o željeznicama RS preuzeće se u novi Zakon o željeznicama BiH. Kaznene odredbe propisane u Zakonu o cestama FBiH i Zakona o javnim putevima RS preuzeće Zakon o međunarodnom i međuentitetskom prevozu *de ferenda*.

Zaključak

Opći okvirni sporazum za mir u BiH sadrži pretpostavke za uspostavu efektivne vlasti u (zajedničkim) institucijama BiH u upravnim poslovima i djelatnostima transporta. Ustav BiH (Aneks IV) i Sporazum o javnim preduzećima (Aneks 9) sadrže izričite odredbe o ovome, dok Sporazum o ljudskim pravima (Aneks 6) sadrži opće formulacije primjenjive i na transport u BiH.

Utvrđivanje transportne politike, te osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture mora se prenijeti u isključivu nadležnost (zajedničkih) institucija BiH. Transportnu politiku provodiće Ministarstvo prometa i komunikacija BiH *de ferenda*. U skladu sa Ustavom BiH nadzorna ovlaštenja može obavljati Regulatorna agencija za promet BiH *de ferenda*. (Zajedničke) institucije BiH su pravno obavezne da novim Zakonom o organizaciji organa uprave u BiH *de ferenda* osnuju JTP BiH *de ferenda*, a njegovo vlasništvo će biti imovina (zajedničkih) institucija BiH *de ferenda* u ekonomskom smislu, dok će u formalnopravnom ipak ostati imovina ovog pravnog subjekta upisana u zemljišne knjige entiteta. U Zakonu cestama FBiH, Zakonu o javnim putevima RS i Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave moraju se ukinuti sve upravne organizacije nadležne da upravljaju autocestama i cestama u međunarodnom i međuentitetskom transportu. Uspostavljanjem efektivne vlasti u transportu stvoriće se pretpostavke da teritorija BiH pripadne državljanima BiH i njihovim vlastima. Tako će se ispoštovati odredba o teritorijalnom integritetu RBiH a samim time i Republike Hrvatske iz Washingtonskog sporazuma i odredba da Savezna Republika Jugoslavija i Republika Bosna i Hercegovina priznaju jedna drugu kao suverene neovisne države unutar njihovih međunarodnih granica. Ispunjavanjem takvih međunarodnih pravnih obaveza dosljedno će se primijeniti odredba da BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država...u međunarodno priznatim granicama.

Samo tako može se suzbiti mogućnost da nedosljedna primjena Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH bude opravdanje međunarodnoj zajednici da se njena teritorija proglasi kao *terra nullius* ili *terra derelictus* radi otvaranja novih međunarodnih sporova i konferencija kome će pripasti.

Literatura

1. Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora
2. Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u BiH („Službeni glasnik BiH, br. 42/2004)
3. Protokol I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
4. Pusić, E.(1996) *Nauka o upravi*, XI (II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje)
5. Sporazum između FBiH i RS o uspostavljanju zajedničke javne korporacije kao dijela transportne korporacije (Službene novine Federacije BiH", br. 46/98 i 99/12)
6. Sporazum o javnim preduzećima BiH u Aneksu 9 na DMS
7. Uputstvo o dodjeli koncesija, br. 2014/23/EU
8. Uredba o autocestama u FBiH (Službene novine br. 9/2007)
9. Ustav BiH
10. Ustav FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 1/1994 i 13/1997)
11. Visković, N. (1996), *Država i pravo*, izdavač „Studentska štamparija Univerziteta“
12. Zakon o autocesti na koridoru Vc (Službene novine, br. 8/2013)
13. Zakon o cestama FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 12/10)
14. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Sl. novine FBiH“, br. 19/2003)
15. Zakon o javnim putevima RS (“Sl. glasnik RS”, br. 89/2013 i 83/2019)
16. Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prevozu (“Sl. glasnik BiH”, br. 1/02)
17. Zakon o nepokretnoj imovini koja se koristi za funkcionisanje javne vlasti RS („Sl.glasnik RS“, br. 16/2023)
18. Zakon o zrakoplovstvu BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 39/2009)
19. Zakon o željeznicama BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 52/2005)
20. Zakon o željeznicama FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 41/2001 i 25/12)
21. Zakon o željeznicama RS (“Sl. glasnik RS”, br. 19/2017 i 56/22)
22. Zakona o republičkoj upravi („Sl. glasnik RS“, br. 115/2018)
23. Zakona o unutrašnjoj plovidbi u Brčko Distriktu BiH (“Sl. glasnik BD BiH”, br. 28/20 i 19/10)
24. Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5/2003)