



ZAKON O MEĐUNARODNOM PRIVATNOM PRAVU U BOSNI I HERCEGOVINI – RETROSPEKTIVA I PERSPEKTIVA NORMATIVNOG UREĐENJA

Izvorni naučni rad
UDK: 341.9(497.6)

DOI: 10.51558/2712-1178.2023.9.1.53

Dr. sc. Jasmina Alihodžić, redovni profesor
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
e-mail: jasminali@untz.ba

Dr. sc. Anita Duraković, vanredni profesor
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru
e-mail: Anita.Durakovic@unmo.ba

SAŽETAK

Zakon o međunarodnom privatnom pravu u Bosni i Hercegovini nije usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije. Buduća zakonodavna intervencija u ovoj oblasti uslovljena je prije svega procesom pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji. Imajući u vidu godinu donošenja i stupanja na snagu ovog zakona, ne čudi da su brojni pravni instituti savremenog međunarodnog privatnog prava, prisutni ne samo u zakonodavstvu EU i međunarodnim konvencijskim rješenjima, već i nacionalnim kodifikacijama međunarodnog privatnog prava drugih zemalja, ostali nepoznati ovom zakonu.

S obzirom na složenu ustavnu strukturu Bosne i Hercegovine i podjelu zakonodavnih nadležnosti, koja je u slučaju regulisanja privatnopravnih odnosa, uključujući i one obilježene stranim elementom, stavljena u nadležnost entiteta (FBiH, RS, BD), autorice u radu analiziraju moguća rješenja i pravce buduće reforme ovog zakona.

Ključne riječi: ZMPP, reforma, EU integracioni proces, usklađivanje

Uvod

2023. godine navršilo se četrdeset godina od stupanja na snagu Zakona o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima (dalje u tekstu: ZMPP). U vrijeme kada je donesen, Zakon je smatran jednom od najmodernijih

kodifikacija međunarodnog privatnog prava. Nakon disolucije Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ovaj zakon je preuzet u zakonodavstva država sljednica, uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Imajući u vidu da su se u odnosu na momenat donošenja i stupanja na snagu ovog zakona promijenile društvene, ekonomske, pravne i političke okolnosti njegove primjene, te imajući u vidu da je Bosna i Hercegovina na putu evropskih integracija dužna ispuniti, između ostalih i obaveze usklađivanja svog zakonodavstva sa pravnom tekinom EU u oblasti međunarodnog privatnog prava, pred zakonodavcem u Bosni i Hercegovini stoji obaveza reforme ZMPP-a.

S obzirom na složenu ustavnu strukturu zemlje i posljedično podjelu nadležnosti u smislu normativnog uređenja privatnopravnih oblasti, u Bosni i Hercegovini za razliku od drugih zemalja regiona, još uvijek nije provedena reforma ZMPP.

U prvom dijelu rada autorice daju historijski prikaz, te pravno-politički okvir donošenja ZMPP u SFRJ, nakon obrazlažu strukturu samog zakona.

Drugi dio rada bavi se analizom ustavno-pravnog okvira za uređenje oblasti međunarodnog privatnog prava u Bosni i Hercegovini, dok u trećem dijelu autorice ukazuju na nužnost provođenja reforme ZMPP u kontekstu ispunjavanja obaveza proisteklih iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

S obzirom na složenu ustavnu organizaciju zemlje, te obaveze iz eurointegracijskog procesa, u četvrtom dijelu rada autorice analiziraju načine na koje je moguće provesti reformu ZMPP-a u Bosni i Hercegovini. Na kraju slijede zaključna razmatranja.

1. Zakon o međunarodnom privatnom pravu u pravnom sistemu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije

Ustavni osnov za donošenje Zakona o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima iz 1982. godine (dalje: ZMPP) određen je članom 281. stav 1. tačka 15 Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine koji navodi da je Federacija nadležna, između ostalog, urediti rješavanje sukoba zakona republičkog, odnosno pokrajinskog zakona sa zakonima drugih republika, odnosno autonomnih pokrajina (kolizione norme) i su-

koba nadležnosti između republičkih, odnosno pokrajinskih organa sa teritorija raznih republika, te urediti rješavanje sukoba zakona sa propisima drugih zemalja. Otuda i pomalo neobičan i prilično dugačak naziv samog ZMPP-a.¹ Iako je u Nacrtu zakona, odnosno tokom procesa njegove izrade bilo predviđeno drugačije rješenje u pogledu naziva zakona (Zakon o međunarodnom privatnom pravu), u parlamentarnoj proceduri upotrijebljena je gore navedena formulacija iz Ustava, koja je u to vrijeme smatrana prikladnijom s obzirom na društveno-ekonomsku i političku organizaciju tadašnje države, budući da se nastojalo izbjeći korištenje izraza „privatno pravo“.²

Rad na izradi ZMPP započeo je sedamdesetih godina prošlog stoljeća, a posao na pripremi zakona tadašnji Sekretarijat za pravosuđe i opštu upravu povjerio je Institutu za uporedno pravo u Beogradu. Nizu rasprava o rješenjima budućeg ZMPP-a koje je organizovao Institut, prethodilo je ranije donošenje tri ključna teksta koja su poslužila kao baza za tadašnji ZMPP, i to: Teze za Zakon o međunarodnom privatnom i procesnom pravu, koje je 1967. godine sačinio Institut za međunarodno pravo i međunarodne odnose Pravnog fakulteta u Zagrebu³, Nacrt prijedloga za kodifikaciju međunarodnog porodičnog prava iz 1971. godine koji je bio realizovan od strane istog Instituta, te odjeljak o mjerodavnom pravu za ugovore koji je uredio profesor Milan Pak u okviru Zakona o obligacijama.⁴

Nakon održanih diskusija, Savezni sekretarijat formirao je radnu grupu sastavljenu od istaknutih profesora i praktičara međunarodnog privatnog prava, koji su 1974. godine usvojili konačni nacrt

- 1 Kako navode Stanivuković i Živković: „Zvanični naziv pod kojim je zakon donet 1982. godine... neuobičajeno je dugačak za naše prilike, zvuči veoma arhaično i liči na naslove dela statuista“. V. Stanivuković, M., Živković, M., Međunarodno privatno pravo – opšti deo, Službeni glasnik, 2010., fn. 16, str. 38.
- 2 Šaula, V., Osnovi međunarodnog privatnog prava Republike Srpske, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2011., str. 56.
- 3 Katičić, N., Matić, Ž., Sajko, K., Teze za Zakon o međunarodnom privatnom pravu i postupku sa obrazloženjem“, Prinosi, br. 3/70, str. 3-40. V. i Katičić, N., Matić, Ž., Sajko, K., Teze za Zakon o međunarodnom privatnom pravu i postupku“, Prinosi, br.6/73, str. 1-84.
- 4 Nav. prema: Stanivuković, M., Živković, M., op. cit., str. 39.

ZMPP-a.⁵

U odnosu na Nacrt ZMPP, u parlamentarnoj proceduri, izvršene su dvije intervencije. Prva, u pogledu naziva, a druga u pogledu formulacije člana 4. Zakona, gdje je umjesto izraza „javni poredak SFRJ“, upotrijebljen izraz „Ustavom SFRJ utvrđene osnove društvenog uređenja“. Ova intervencija je kasnije rezultirala brojnim problemima kod primjene, odnosno tumačenja navedene odredbe.⁶

U vrijeme kada je donesen, ZMPP je smatran jednom od najkvalitetnijih i najmodernijih kodifikacija međunarodnog privatnog prava, prije svega zahvaljujući činjenici da njegova rješenja nisu bila ideološki i politički obojena. Stoga ne čudi da je ZMPP nadživio državu u kojoj je donesen.⁷ Stupio na snagu 1.1.1983. godine.

1.1. Struktura Zakona

ZMPP je podijeljen na šest glava. Glava prva (član 1 – 13) sadrži osnovne odredbe kojima je pored područja primjene zakona regulisan način popunjavanja pravnih praznina, hijerarhija primjene ZMPP u odnosu na druge zakone⁸ i međunarodne ugovore, osnovne ustanove međunarodnog privatnog prava (javni poredak, izigravanje zakona, uzvratanje i prepućivanje, sukob kvalifikacija, nejedinstveni pravni poredak), način utvrđivanja sadržaja stranog prava, kao i odredbe o rješavanju problema bipartrida i apatrida u međunarodnom privatnom pravu.

Kolizione norme, odnosno mjerodavno pravo za statusne, porodične, nasljedne i obligacione odnose sadržano je u drugoj glavi ZMPP-a (član 14-45).

Glava treća, koja je podijeljena na dva dijela, sadrži odredbe kojima su uređena pravila nadležnosti i postupka u stvarima sa međunarodnim elementom. Pri tome, prvi dio sadrži odredbe o međunarod-

5 Radnu grupu za izradu Nacrta Zakona činili su profesori Borislav Blagojević, Natko Katičić, Željko Matić, Krešimir Sajko i Dobrosav Mitrović. Nav. prema: Stanovuković, M., Živković, M., loc. cit., str. 39.

6 Šaula, V., loc. cit., str. 56.

7 Ibid.

8 U članu 3. Zakona stoji izraz „savezni“.



noj nadležnosti organa u Bosni i Hercegovini (član 46 – 78)⁹, a drugi dio koji obuhvata odredbe ZMPP-a od člana 79-85, sadrži pravila koja pod naslovom „Ostale odredbe“ uređuje pojedine procesne situacije s međunarodnim elementom.

Odredbe kojima je regulisana oblast priznanja i izvršenja stranih odluka i postupka u kojem se o tome odlučuje sadržane su u četvrtoj glavi ZMPP-a (član 86-101), dok peta glava (član 102-106) sadrži pravila o nadležnosti bosanskohercegovačkih konzularnih organa za pojedina pravna pitanja (diplomatsko-konzularni brakovi, poslovi starateljstva za državljane Bosne i Hercegovine u inostranstvu, diplomatsko-konzularni testament, ovjera potpisa, rukopisa i prepisa, te *certificat de coutume*).

Šesta glava koja sadrži prelazne i završne odredbe (član 107 – 109) reguliše pitanja vremenskog važenja zakona, prestanak važenja pojedinih odredbi drugih zakona kojima su do stupanja na snagu ZMPP-a bila regulisana pojedina pitanja međunarodnog privatnog prava, te stupanje na snagu ovog zakona.

2. Ustavnopravni okvir za uređenje međunarodnog privatnog prava u Bosni i Hercegovini

Ustavom Bosne i Hercegovine izvršena je podjela nadležnosti između države i entiteta. Tako je shodno odredbama član III/1. i člana III/3.a Ustava BiH, oblast privatno-pravnih odnosa dovedena pod jurisdikciju Republike Srpske i Federacije BiH, odnosno njenih kantona.

Slijedom navedenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske utvrđuje nadležnosti ovog entiteta, među kojima su i one koje su u domenu privatno-pravnih odnosa sa inostranim elementom (član 68. Ustava RS). Članom 12. Ustavnog zakona za provođenje Ustava RS-a utvrđeno je preuzimanje Zakona o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima (dalje: ZMPP). Tako je ustavno-pravno zaokružena nadležnost institucija Republike Srpske u pogledu privatno-pravnih odnosa sa međunarodnim elementom.

9 U izvornom tekstu stoji izraz „Nadležnost suda i drugih organa Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije u stvarima s međunarodnim elementom“.

Kada je riječ o Federaciji BiH, nakon disolucije SFRJ Zakon je preuzet u pravni sistem Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije Bosne i Hercegovine, Uredbom sa zakonskom snagom o preuzimanju i primjenjivanju saveznih zakona koji se u Bosni i Hercegovini primjenjuju kao republički zakoni¹⁰, što je i potvrđeno Zakonom o potvrđivanju uredbi sa zakonskom snagom.¹¹ Međutim, situacija u Federaciji Bosne i Hercegovine u pogledu nadležnosti u oblasti privatno-pravnih odnosa sa međunarodnim elementom bitno je drugačija u odnosu na RS. Ustavom prihvaćeni koncept podjele nadležnosti između Federacije BiH i njenih kantona uključuje tri vrste nadležnosti, i to isključivu nadležnost Federacije, zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, te nadležnosti kantona. Isključive nadležnosti Federacije i zajedničke nadležnosti su shodno članu III/1. i 2. Ustava FBiH eksplicitno enumerisane. Kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, pri čemu se Ustav Federacije BiH koristi metodologijom u skladu sa kojom su samo neke od nadležnosti kantona primjera radi nabrojane (član III/4. Ustava FBiH). Iako bi se slijedom odredbi Ustava FBiH mogao izvesti zaključak da se oblast privatnopravnih odnosa sa međunarodnim elementom nalazi u nadležnosti kantona, interesantno je napomenuti da je zakonodavnom praksom u Federaciji BiH u značajnoj mjeri izmijenjena ustavom utvrđena podjela nadležnosti između entitetskog i kantonalnog nivoa vlasti. Naime, iako se tumačenjem odredbi Ustava Federacije BiH (čl. III/1, III/2, III/3 i III/4) pouzdano može konstatovati da je oblast privatno-pravnih odnosa, pa i onih sa međunarodnim elementom, u nadležnosti kantona, na nivou Federacije donesen je značajan broj zakona iz ove oblasti u postdejtonskom periodu. U oblasti privatno pravnih odnosa sa međunarodnim elementom posebno valja istaći zakone u pogledu kojih odredbe Zakona imaju supsidijarnu primjenu, a koji su donoseni na nivou Federacije BiH.¹² Na taj način došlo je do svojevrzne faktičke redistribucije nadležnosti između Federacije i kantona na način da je zakonodavnom praksom uspostavljena zajednička nadležnost ovih nivoa organizacije vlasti u oblasti privatno-pravnih odnosa, pa i onih sa međunarodnim elementom.

10 Službeni list RBiH, br. 2/92.

11 Službeni list RBiH, br. 13/94.

12 Npr. odredbe Zakona o parničnom postupku.

To se manifestuje uporednim postojanjem federalnih i kantonalnih propisa u pogledu pojedinih vrsta privatno-pravnih odnosa, odnosno isključivim entitetskim regulisanjem pojedinih segmenata navedene oblasti. Ovakva pravna situacija ima puno opravdanje ukoliko se uzmu u obzir odredbe člana I/4 Ustava BiH, te alineje 4 Preambule u skladu sa kojim osiguranje jedinstvenog i slobodnog tržišta predstavlja legitimni cilj i zadatu vrijednost za sve nosioce vlasti i nivo njene organizacije u Bosni i Hercegovini. S tim u vezi, „usitnjavanje“ nadležnosti njihovim dovođenjem na nivo kantona u oblastima koje predstavljaju *conditio sine qua non* za uspostavljanje jedinstvenog tržišta, kakva je oblast privatno-pravnih odnosa, moglo bi predstavljati komplikaciju u ostvarivanju ovog legitimnog cilja utvrđenog državnim Ustavom. Dakle, evidentna je razlika u pogledu nadležnosti u ovoj oblasti među entitetima, a koja je rezultat unutrašnjeg uređenja Republike Srpske i Federacije BiH, ali i aktuelnih ustavnih rješenja na nivou entiteta. Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj, međutim, ne postoji drugi nivo organizacije vlasti, izuzev entitetskog, koji ima ustavnu nadležnost u pitanjima iz oblasti privatno-pravnih odnosa, kao i u drugim pitanjima koja nisu u nadležnosti institucija BiH. Shodno navedenom, te imajući u vidu postojeću podjelu nadležnosti između entiteta/kantona, oblast privatnopravnih odnosa sa međunarodnim elementom regulisana je u oba entiteta normama međunarodnog privatnog prava sadržanim u ZMPP-u iz 1982. godine. Praktično, to znači da se u oba bosanskohercegovačka entiteta u Bosni i Hercegovini i Brčko distriktu primjenjuju identična zakonska rješenja ZMPP-a.

Iako je u vrijeme kada je usvojen, ZMPP smatran jednom od najmodernijih kodifikacija svog doba, danas se smatra zakonom koji je izgubio korak sa vremenom. Primjerice, ovaj zakon ne prepoznaje određene koncepte međunarodnog privatnog prava koji su duboko ukorijenjeni kako u aktima međunarodnog privatnog prava EU, tako i savremenim nacionalnim kodifikacijama međunarodnog privatnog prava. Između ostalog, nedostaci ZMPP se odnose na neregulisanje normi neposredne primjene, kolizionih normi u pogledu ličnog imena, opšte klauzule odstupanja, autonomije volje u različitim segmentima međunarodnog privatnog prava, zaštitnih pravila o nadležnosti, zatim nezastupljenost koncepta redovnog boravišta kao težišnog kontakta i sl.

Stoga bi ZMPP ne samo zbog obaveza iz eurointegracijskog procesa o čemu će biti govora u narednim poglavljima rada, već i zbog nužne potrebe unapređenja postojećih rješenja, trebao proći proces reforme, pri čemu bi posebno trebalo voditi računa o gore navedenim pitanjima.

3. Reforma Zakona o međunarodnom privatnom pravu u Bosni i Hercegovini i eurointegracijski proces

Nakon što je Vijeće za opće poslove podržalo prijedlog Evropske komisije, Bosni i Hercegovini je odobren status države kandidatkinje za članstvo u Evropskoj uniji.¹³

Ranije je, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (dalje: SSP)¹⁴, Bosna i Hercegovina preuzela obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa pravnom tekovinom (*acquis communautaire*) Evropske unije. Ovo usklađivanje nužno podrazumijeva implementaciju reformskih procesa u svim oblastima definiranim SSP-om, pri čemu je posebno neophodno voditi računa o oblastima koje su nužne za nesmetano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta u Bosni i Hercegovini, što uključuje i oblast međunarodnog privatnog prava.

Međutim, implementacija reforme međunarodnog privatnog prava, kao u ostalom i drugih oblasti privatnog prava u Bosni i Hercegovini, neizostavno se mora posmatrati u sprezi sa naprijed obrazloženom ustavnom organizacijom države i shodno tome zakonodavnim nadležnostima za uređenje privatnopravnih odnosa unutar Bosne i Hercegovine.

U skladu sa članom III/3b Ustava Bosne i Hercegovine, opšta načela međunarodnog prava sastavni su dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Jedno od tih načela, *pacta sunt servanda*, na koje upućuje Ustav BiH, implicira obavezu izvršenja međunarodnih obaveza i odgovornost države u skladu sa pravilima međunarodnog prava. U slu-

13 Zahtjev za članstvo u EU Bosna i Hercegovina je podnijela 15.2. 2016. godine, a kandidatski status je odobren 15. decembra 2022. godine. www.dei.gov.ba, pristup stranici 22.1.2023. godine.

14 Sporazum je potpisan 16.6.2008. godine u Luksemburgu. Stupio je na snagu 1.6. 2015. godine.

čaju Bosne i Hercegovine, neizvršenje međunarodne obaveze u isto vrijeme znači i kršenje člana III/3b Ustava Bosne i Hercegovine.¹⁵

Način izvršavanja preuzetih obaveza, što implicira ispunjavanje uslova osiguranja nesmetanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, uslovljen je ustavnom strukturom zemlje, naročito podjelom nadležnosti između države i entiteta. Međutim, disperzija zakonodavne nadležnosti na niže administrativno-teritorijalne jedinice ne znači nužno da je princip zajedničkog tržišta ugrožen. U odluci Ustavnog suda BiH br. AP-792/06 naglašeno je da država mora ostvariti efikasno jedinstveno tržište (član I/4. Ustava Bosne i Hercegovine) te da činjenica da su entiteti nadležni da regulišu pojedine oblasti ne ugrožava princip zajedničkog tržišta. Konsekventno, država ima široko polje procjene u smislu organizovanja jedinstvenog tržišta unutar svojih granica na najadekvatniji način. Pri tome, princip jedinstvenog tržišta ograničen je drugim ustavnopravnim principima, kao što su princip demokratije, pravne države, te druga demokratska načela (član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine).¹⁶

Konsekventno, postojanje entitetske nadležnosti za uređenje pojedinih privatnopravnih oblasti, uključujući oblast međunarodnog privatnog prava, nije smetnja za osiguranje jedinstvenog tržišta u Bosni i Hercegovini. Navedeno vrijedi pod pretpostavkom da su propisi doneseni na nivou nižih administrativno-teritorijalnih jedinica (FBiH, RS, BD) međusobno harmonizovani u onoj mjeri u kojoj je moguće osiguranje jedinstvenog tržišta, a što je i prethodna obaveza koja proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Time bi se ostvarila njegova konačna svrha koja se ogleda u harmonizaciji pravnog sistema Bosne i Hercegovine sa pravom Evropske unije.

15 U tom smislu je i praksa Ustavnog suda BiH, predmet U-5/09. V. Begić, Z., *Legal Capacities of the Dayton Constitution in the Process of Accession of Bosnia and Herzegovina to European Union*, *Journal of Law and Politics*, vol. 9, no. 1, 2016., str. 12-14. V. i Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., *Accepting EU Private International Law Standards into the Legal System of Bosnia and Herzegovina: What Can Be Done While Waiting for Godot?*, *Lexonomica Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 2, 2019., str. 155.

16 Alihodžić, J., *Razvoj Evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini*, OFF-SET, Tuzla, 2012., str. 238-240.

Da bi se postigao naprijed navedeni cilj neophodno je osigurati saradnju nadležnih entitetskih institucija, neposredno ili posrednim putem – koordinirano posredstvom Direkcije za evropske integracije Bosne i Hercegovine, sa ciljem međusobne harmonizacije propisa iz domena entitetske nadležnosti, uključujući i oblast međunarodnog privatnog prava.¹⁷

Takva vrsta saradnje može se smatrati i obavezom imajući u vidu da se funkcionisanje slobodnog i jedinstvenog tržišta unutar Bosne i Hercegovine postavlja kao ustavom utvrđeni legitimni cilj, ali i sa aspekta preuzetih međunarodnih obaveza. S time u vezi, u naprijed pomenutoj odluci Ustavnog suda BiH br. U-5/09, u kojoj se ispitala ustavnost Zakona o zaštiti domaće proizvodnje u smislu njegove usaglašenosti sa sporazumom CEFTA, Ustavni sud je smatrao da nepoštivanje obaveza iz međunarodnih ugovora istovremeno predstavlja i povredu Ustava BiH „u situaciji kada domaći zakon nije u skladu sa odredbama općeg pravila međunarodnog prava *pacta sunt servanda*

17 Shodno odredbi člana 23. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 38/02,30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08) „Direkcija za evropske integracije vrši naročito poslove koji se odnose na usklađivanje aktivnosti organa vlasti u Bosni i Hercegovini, nadzor nad provođenjem odluka koje donose nadležne institucije u Bosni i Hercegovini a koje se odnose na sve odgovarajuće aktivnosti potrebne za evropske integracije.

Direkcija učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršenje poslova koje je Bosna i Hercegovina dužna da preduzima kako bi se uključila u procese evropske integracije.

Direkcija obavlja i druge poslove koji se odnose na pokretanje inicijativa i savjetovanje o pitanjima usklađivanja ukupnih procesa i aktivnosti organa vlasti u Bosni i Hercegovini na ispunjenju obaveza prema evropskim integracijama.

Direkcija za evropske integracije vrši i druge poslove i zadatke koje joj dodijeli Savjet ministara, odnosno predsjedavajući Savjeta ministara.

Direkcijom rukovodi direktor, kojeg imenuje i razrješava Savjet ministara Bosne i Hercegovine, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

Direktor je direktno odgovoran za svoj rad predsjedavajućem Savjeta ministara.“



prema kojem svaki ugovor na snazi vezuje članice i one treba da ga dobronamjerno izvršavaju, kao i kad nije u skladu sa odredbama međunarodnog ugovora kojem je Bosna i Hercegovina pristupila.¹⁸

Konačno, postojanje dva paralelna i neharmonizovana entitetska pravna sistema u oblasti privatnopravnih odnosa može ugroziti funkcionisanje jedinstvenog tržišta, te dovesti do blokade procesa evropskih integracija, o čemu je naročito potrebno voditi računa u smislu opredjeljenja za model buduće reforme Zakona o međunarodnom privatnom pravu u Bosni i Hercegovini.

4. Pravci reforme Zakona o međunarodnom privatnom pravu u Bosni i Hercegovini

Već je u prethodnim poglavljima rada bilo govora o tome da postojeći ZMPP nije usklađen sa pravnom tekovinom EU u odnosnoj oblasti. Imajući to u vidu, ali i ustavnu podjelu nadležnosti u ovoj oblasti, implementacija principa međunarodnog privatnog prava koji vrijede u zakonodavstvu Evropske unije kroz donošenje novog, odnosno izmjenu postojećeg ZMPP-a, mogla bi se provesti na tri načina¹⁹:

- Donošenjem ZMPP-a na državnom nivou, uz saglasnost oba entiteta;
- Donošenjem okvirnog ZMPP-a, gdje bi normativno uređenje ove oblasti ostalo u nadležnosti entiteta, te
- Usvajanjem novih entitetskih zakona o međunarodnom privatnom pravu sa efikasnim mehanizmom koordinacije, koji bi bili međusobno harmonizovani i kojima bi bili implementirani standardi EU u ovoj oblasti.

U pogledu prve mogućnosti, član III/5 Ustava BiH daje mogućnost redistribucije nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa, odnosno preuzimanje nadležnosti od strane državnog nivoa vlasti.²⁰

18 Tačka 38. Odluke U-5/09 Ustavnog suda BiH. Nav. prema Alihodžić, J., Razvoj Evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, op. cit., str. 239-240.

19 Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 160.

20 Član III/5. Ustava BiH koji nosi naslov Dodatne nadležnosti glasi:

Dakle, član III/5 Ustava utvrđuje nadležnost institucija BiH za koje entiteti postignu dogovor; u pitanjima koja su u skladu sa Aneksima 5-8. Opšteg okvirnog sporazuma; ali i sve nadležnosti koje su neophodne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta države čak i ako nema sporazuma između entiteta koji se odnose na datu oblast. Navedeno proizlazi iz činjenice da su gore navedeni uslovi za prenos nadležnosti, u nomotehničkom smislu, postavljeni alternativno i odvojeni znakom „,“, a ne kumulativno, što bi podrazumijevalo istovremeno ispunjenje svih navedenih uslova. Stoga, svaki od pobrojanih uslova, individualno, smatra se dovoljnim ustavnim osnovom za prenos nadležnosti u korist državnih institucija.²¹ Navedeni osnov potvrđen je i praksom Ustavnog suda BiH u predmetu br. U-9/00, gdje je Ustavni sud BiH, odlučujući o ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine proglasio pomenuti zakon saglasnim sa Ustavom BiH. Sud je smatrao da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva u smislu da je shodno odredbi člana III/5. Ustava Predsjedništvo BiH bilo obavezno tražiti prethodnu saglasnost Narodne Skupštine RS da bi dostavilo prijedlog Zakona o državnoj graničnoj službi Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Prema slovu Ustava ali i mišljenju Ustavnog suda, navedeni član Ustava BiH razlikuje tri međusobno nezavisne hipoteze, pri čemu je Predsjedništvo skupštini predložilo ovaj zakon na osnovu treće hipoteze. Imajući u vidu prethodno, ali i odredbu člana IV/4. (a) Ustava, koji predviđa da Parlamentarna skupština donosi zakone koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva, Ustavni sud opisanu proceduru nije smatrao suprotnom Ustavu BiH.²²

„a) Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnosti za takva pitanja o kojima se entiteti slože; koje su u skladu sa Aneksima 5-8. Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne da se očuva suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodjelom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi, kako bi vršile ove nadležnosti.“ Trnka, K., Ustavno pravo, Pravni fakultet univerziteta u Bihaću, Sarajevo, 2000. Begić, Z., op. cit., str. 17.

21 Begić, Z., op. cit., str. 17. Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 157-158.

22 <https://www.ustavnisud.ba>, pristup stranici 23.1.2023. godine.

S obzirom da ne postoji politički konsenzus za prenos nadležnosti u korist državnih institucija, donošenje ZMPP-a na ovaj način ne čini se izglednim u skorijoj budućnosti.²³

Nešto bolje izgleda za uspjeh imala bi opcija prema kojoj bi oblast međunarodnog privatnog prava u Bosni i Hercegovini bila uređena *okvirnim* Zakonom o međunarodnom privatnom pravu koji bi u skladu sa članom IV/4a i V/3 Ustava BiH bio donesen na državnom nivou.²⁴ U ovom slučaju, nadležnost u konkretnoj oblasti bi ostala na entitetskom nivou, s tim da bi entitetski zakoni o međunarodnom privatnom pravu morali biti usklađeni sa rješenjima okvirnog zakona²⁵. Na ovaj način mogla bi se ostvariti harmonizacija svih oblasti u pogledu kojih postoji jurisdikcija entitetskih organa, a koje su nužne za ispunjavanje uslova iz eurointegracijskog procesa.²⁶

Posljednja mogućnost odnosi se na usvajanje novih entitetskih zakona o međunarodnom privatnom pravu sa efikasnim mehanizmom koordinacije, koji bi bili međusobno harmonizovani i kojima bi bili implementirani standardi EU u ovoj oblasti. Imajući u vidu obaveze definirane Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, takav mehanizam koordinacije bi trebao uključiti ne samo harmonizaciju relevantnih entitetskih propisa, već i usvajanje standarda prava EU u oblasti koja je predmet zakonodavne aktivnosti. S obzirom na obaveze iz eurointegracijskog procesa, kapaciteti Direkcije za evropske integracije²⁷ pokazali su se nedovoljnim.²⁸ U nastojanju da poboljša ovaj proces, Bosna i Hercegovina je uspostavila mehanizam koordinacije koji definira institucionalne i operativne sisteme i načine

23 Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., f.n. 12, op. cit., str. 158.

24 Član IV/4a Ustava BiH glasi: „Parlamentarna skupština će imati nadležnost za:

a) Donošenje zakona kao što je potrebno da se provedu odluke Predsjedništva ili da se provedu nadležnosti skupštine po ovom Ustavu.“

25 Begić, Z., op. cit., str. 17. Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 159.

26 Koristeći ovu mogućnost, donesen je npr. Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, br. 59/07 i 59/09), Okvirni zakon o registraciji poslovnih subjekata u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, br. 42/04).

27 V. supra f.n. 18. ovog rada.

28 Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 159.

ostvarivanja koordinacije institucija u Bosni i Hercegovini na provođenju aktivnosti u vezi sa procesom integriranja Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.²⁹

Primarni cilj koordinacije procesa evropskih integracija je osiguranje što većeg stepena usklađenosti i koherentnosti u radu institucija svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini s obzirom na obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, s obzirom na činjenicu da se proces koordinacije temelji na načelima poštivanja postojeće unutrašnje pravne i političke strukture u BiH kao i definiranih nadležnosti svih nivoa vlasti, zatim odredbu da se koordinacija ima ostvariti na horizontalnoj (koordinacija unutar jednog nivoa vlasti) i vertikalnoj (koordinacija između različitih nivoa organizacije vlasti) razini, imajući u vidu kompleksnu organizaciju i hijerarhijsku strukturu uspostavljenih zajedničkih tijela i njihove nadležnosti (kolegij, ministarske konferencije, komisije, potkomisije i radne grupe), te podkapacitiranost značajnog dijela potencijalnih članova zajedničkih tijela u oblasti međunarodnog privatnog prava, ostaje da se vidi da li će i koliko biti uspješan proces reforme ove oblasti u smislu donošenja novog/novih zakona.

Osim razmatranja načina na koji je moguće provesti zakonodavnu proceduru donošenja/izmjene ZMPP-a u Bosni i Hercegovini, veoma je važno razmotriti i pitanje načina na koji treba vršiti akceptiranje pravnih standarda međunarodnog privatnog prava u Evropskoj uniji.³⁰

Naime, oblast međunarodnog privatnog prava u Evropskoj uni-

29 Odluka o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 8/16.

30 Osim reforme ZMPP, usvajanje koncepata međunarodnog privatnog prava koji vrijede na području Evropske unije moguće je i po osnovu pristupanja postojećim ili zaključivanja novih međunarodnih konvencija u ovoj oblasti. V. šire o tome: Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 161-170. V. i Alihodžić, J., Uticaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, broj 6, godina 3(2010), str. 73-93;

ji uglavnom je regulisana uredbodavnim putem³¹, te se s pravom nameće pitanje treba li Bosna i Hercegovina u smislu ispunjavanja obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju transponovati pravne standarde iz uredbi u svoje unutrašnje zakonodavstvo. Odgovor na postavljeno pitanje nije jednoznačan u teoriji i praksi.³² Budući da su uredbi neposredno obavezujuće i primjenjive u državama članicama, pristupanjem Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, one će imati neposredno i obavezujuće pravno dejstvo i u našoj zemlji. Argument protiv transponovanja pravnih standarda odnosno sadržine uredbi u unutrašnje zakonodavstvo proizlazi i iz prakse Suda EU, koji je u nekoliko predmeta tretirao pitanje direktne primjene uredbi.³³ U predmetu *Variola*, Sud EU je objasnio da direktna primjena uredbi znači da je njeno stupanje na snagu i primjena u korist ili protiv onih koji su joj podvrgnuti neovisna od bilo koje mjere implementacije u nacionalni zakon. Na osnovu obaveza koje proizilaze iz Ugovora o funkcionisanju EU i koje su preuzete ratifikacijom, države članice imaju obavezu da ne ometaju direktnu primjenu svojstvenu pravnim propisima prava EU. Strogo poštivanje ove obaveze je neophodan uslov istovremene i ujednačene primjene propisa zajednice u cijeloj EU. U praktičnom smislu, to znači da nacionalni zakoni ne smiju reproducirati ili ponavljati odredbe zakonodavstva EU i svako takvo reprodukcije bi predstavljalo kršenje prava Evropske unije.³⁴ Međutim, sudska praksa CJEU-a ne sprečava u potpunosti države

31 Uredba ima neposredno i obavezujuće pravno dejstvo u državama članicama. Alihodžić, J., *Razvoj Evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini*, OFF-SET, Tuzla, 2012., str. 71-72.

32 Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., op. cit., str. 160.

33 V. predmet *34/73 Fratelli Variola SpA v Amministrazione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981, para. 10; v. i predmet *50/76 Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen* [1977] ECR 137, para. 4-6; predmet *C-94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato* [1978] ECR 0099, para. 23-25.

34 Predmet *34/73 Fratelli Variola SpA v Amministrazione Italiana delle Finanze* [1973] ECR 981, para. 10. Réka Somssich, *Cohabitation of EU Regulations and National Laws in the Field of Conflict of Laws*, *ELTE Law Journal*, 2/2015, http://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2016/10/2015_2_ELJ_TELJES.pdf, pristup stranici 22.1.2023. godine.

članice da vrše neke zakonodavne ovlasti u vezi sa propisima EU. Uspostavljena sudska praksa sugerira da države članice mogu usvojiti pravila za primjenu EU propisa pod uslovom da time ne ugrožavaju njihovu direktnu primjenu i ne prikrivaju komunitarni karakter tih propisa, te ako navedu da se diskrecija koja im je data tim aktom izvršava na način da se poštuju parametri koji su njime propisani.³⁵ U tom kontekstu, član 291(1) UFEU-a navodi da će države članice usvojiti sve mjere nacionalnog prava potrebne za implementaciju pravno obavezujućih akata Unije.³⁶ Imajući u vidu zabranu transponovanja sadržine uredbi u unutrašnje zakonodavstvo, neki autori³⁷ smatraju nerazumnim da se obaveza usklađivanja odnosi samo na EU pravne standarde iz direktiva, kada je poznato da je direktiva obavezujuća za države članice samo u pogledu cilja koji se njome želi postići, odnosno konsenzus članica postoji samo u pogledu minimalnog zajedničkog sadržaja.

S obzirom na navedeno, neke zemlje Zapadnog Balkana su u pred-pristupnoj fazi izvršile reformu ZMPP na način da su u svoj nacionalni propis transponovale sadržaj EU uredbi.³⁸

Međutim, za razliku od drugih zemalja regiona, zbog složene ustavne strukture i zakonodavne podjele nadležnosti, o čemu je bilo govora u prethodnim poglavljima rada, reformski proces ove oblasti u Bosni i Hercegovini neizostavno treba posmatrati u sprezi sa rješavanjem interlokalnog sukoba zakona.³⁹

35 Predmet C113/02 *Commission v Netherlands* [2004] ECR I9707, para. 16; predmet C-316/10 *Dankse Svineproducer* ECLI:EU:C:2011:863, para. 41.

36 Tako je učinila i Hrvatska, koja je implementirala uredbe iz oblasti međunarodnog privatnog prava nakon što je dobila status države članice.

37 Tako Meškić, Z., *Regional Convention on Jurisdiction and Mutual Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters (Sarajevo Convention) – A Perspective of Bosnia and Herzegovina*, u *Liber Amicorum Gašo Knežević*, Beograd, 2016., str. 242.

38 V. Zakon o međunarodnom privatnom pravu Crne Gore, Službeni list Crne Gore br. 1/2014 od 9.1.2014. i 6/2014 od 17.1.2014.

39 O mogućnostima rješavanja interlokalnog sukoba zakona v. više u: Alihodžić, J., *Razvoj Evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i*

5. Zaključna razmatranja

Bosna i Hercegovina je na putu evropskih integracija dužna, između ostalog, uskladiti svoje zakonodavstvo u oblasti međunarodnog privatnog prava sa pravnom tekovinom Evropske unije. S obzirom na ustavno uređenje zemlje, te nedostatak političkog konsenzusa, reforma Zakona o međunarodnom privatnom pravu još uvijek nije provedena. Međutim, imajući u vidu ustavne nadležnosti za pravno uređenje privatnopravnih odnosa, uključujući i oblast međunarodnog privatnog prava, buduća reforma mogla bi se ostvariti na tri načina:

- donošenjem ZMPP na državnoj razini;
- donošenjem okvirnog ZMPP na državnoj razini, pri čemu bi nadležnost za uređenje privatnopravnih odnosa sa međunarodnim elementom ostala na razini entiteta, te
- donošenjem entitetskih Zakona o međunarodnom privatnom pravu sa efikasnim mehanizmom koordinacije, kako se ne bi ugrozilo ispunjavanje obaveza iz EU procesa i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta u Bosni i Hercegovini.

Činjenica da se ni nakon 28 godina od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma nije mogao postići međuentitetski konsenzus po pitanju reforme ove oblasti u Bosni i Hercegovini, navela je naučnu zajednicu u Bosni i Hercegovini da razmišlja o alternativnim mehanizmima unapređenja normativnog okvira međunarodnog privatnog prava, o čemu je grupa autora iz Bosne i Hercegovine već pisala pod pomalo satiričnim naslovom „Prihvatanje EU standarda međunarodnog privatnog prava u pravni sistem Bosne i Hercegovine: šta se može učiniti čekajući Godoa?”⁴⁰⁴¹

Hercegovini, OFF-SET, Tuzla, 2012., str. 228-229. V. i Meškić, Z., Duraković, A., Alihodžić, J., Bosnien und Herzegowina als ein Mehrrechtstaat, Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht (IPRax), No. 6 2018.

40 Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., Accepting EU Private International Law Standards into the Legal System of Bosnia and Herzegovina: What Can Be Done While Waiting for Godot?“, Lexonomica Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 2, 2019.

41 Drama **Čekajući Godoa (eng. Waiting for Godot)** Samuela Becketta, koja pripada teatru apsurda, napisana je krajem 40-tih godina dvadesetog vijeka. Drama je napisana u dva

6. Literatura

1. Alihodžić, J., Uticaj vanjske nadležnosti Evropske unije na sklapanje međunarodnih ugovora država članica u oblasti međunarodnog privatnog prava – osvrt na Uredbu EZ br. 664/2009 i njen značaj za BiH, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, broj 6, godina 3, 2010;
2. Alihodžić, J., *Razvoj Evropskog međunarodnog privatnog prava: pravci reforme zakonodavstva u Bosni i Hercegovini*, OFF-SET, Tuzla, 2012;
3. Alihodžić, J., Meškić, Z., Duraković, A., *Accepting EU Private International Law Standards into the Legal System of Bosnia and Herzegovina: What Can Be Done While Waiting for Godot?*, *Lexonomica Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 2, 2019;
4. Begić, Z., *Legal Capacities of the Dayton Constitution in the Process of Accession of Bosnia and Herzegovina to European Union*, *Journal of Law and Politics*, vol. 9, no. 1, 2016;
5. Katičić, N., Matić, Ž., Sajko, K., *Teze za Zakon o međunarodnom privatnom pravu i postupku sa obrazloženjem*, *Prinosi*, br. 3, 1970;
6. Katičić, N., Matić, Ž., Sajko, K., *Teze za Zakon o međunarodnom privatnom pravu i postupku*, *Prinosi*, br.6, 1973;
7. Meškić, Z., Duraković, A., Alihodžić, J., *Bosnien und Herzegovina als ein Mehrrechtstaat*, *Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht (IPRax)*, No. 6 2018;
8. Meškić, Z., *Regional Convention on Jurisdiction and Mutual Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters (Sarajevo Convention) – A Perspective of Bosnia and Herzegovina*, u *Liber Amicorum Gaša Gzežević*, Beograd, 2016.;

čina, a cijela radnja je koncentrisana na očekivanje jedne osobe – Godoa. On je centralni lik drame, iako se nikada nije pojavio na sceni, pa je upitno da li uopšte postoji. Glavni likovi Vladimir i Estragon, čekajući da se Godo pojavi, krute vrijeme besmislenim raspravama i još besmislenijim zgodama koje im se događaju. Ni u jednom momentu ne saznajemo zašto oni čekaju Godoa, ali je jasno da im je jako bitno da ga dočekaju.



9. Somssich, R., Cohabitation of EU Regulations and National Laws in the Field of Conflict of Laws, *ELTE Law Journal*, 2/2015, http://eltelawjournal.hu/wp-content/uploads/2016/10/2015_2_ELJ_TELJES.pdf;
10. Stanivuković, M., Živković, M., *Međunarodno privatno pravo – opšti deo*, Službeni glasnik, 2010;
11. Šaula, V., *Osnovi međunarodnog privatnog prava Republike Srpske*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2011;
12. Trnka, K., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet univerziteta u Bihaću, Sarajevo, 2000;
13. *Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, br. 38/02,30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08);

THE PRIVATE INTERNATIONAL LAW ACT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – RETROSPECTIVE AND PERSPECTIVE OF NORMATIVE REGULATION

Jasmina Alihodžić, PhD, Full Professor

Faculty of Law, University of Tuzla

e-mail: jasmina.altumbabic@untz.ba

Anita Duraković PhD, Associate Professor

Faculty of Law, University „Džemal Bijedić“, Mostar

e-mail: Anita.Durakovic@unmo.ba

Abstract

The Private International Law Act in Bosnia and Herzegovina is not harmonized with the acquis of the European Union. Future legislative intervention in this area is primarily conditioned by the process of joining Bosnia and Herzegovina to the European Union. Bearing in mind the year of adoption and entry into force of this Act, it is not surprising that numerous legal institutes of contemporary private international law, present not only in EU legislation and international conventions, but also in national codifications of private international law of other countries, remained unknown to this law.

Considering the complex constitutional structure of Bosnia and Herzegovina and the division of legislative responsibilities, which in the case of regulation of private law relations, including those with a foreign element, are placed under the jurisdiction of the entities (FBiH, RS, BD) the authors analyze possible solutions and directions for future reform of this Act.

Key words: PIL Act, reform, EU integration process, harmonization