АРБИТРАЖНА ОДЛУКА ЗА СПОР ОКО МЕЂУЕНТИТЕТСКЕ ГРАНИЦЕ НА ПОДРУЧЈУ БРЧКОГ,ДОПУНСКА ОДЛУКА

АРБИТРАЖНА ОДЛУКА ЗА СПОР ОКО МЕЂУЕНТИТЕТСКЕ ГРАНИЦЕ НА ПОДРУЧЈУ БРЧКОГ

Република Српска

против Арбитража за област Брчко

Федерације Босне и Херцеговине

ДОПУНСКА ОДЛУКА

Представници:

За Републику Српску: Гдин Никола Костић

Стајлер Костић Лебел Доброски и Мекгвајер

Џон М. Адамс

За Федерацију Босне и Херцеговине: Гдин Франк Меклоскис

Гдин Едвард Дилејни Барнс & Торнбург

Гдин Џеј Зајлер

Ејкин, Гамп, Строс, Хауер и Фелд

САДРЖАЈ

И УВОД

ИИ НАВОДИ СТРАНА

ИИИ РАЗВОЈ ДОГАЂАЈА ПОСЛИЈЕ ОДЛУКЕ ОД ФЕБРУАРА 1997.

ИВ ПОТРЕБА ЗА НАСТАВКОМ МЕЂУНАРОДНОГ НАДЗОРА

В РОК ЗА ДОНОШЕЊЕ КОНАЧНЕ ОДЛУКЕ О МЕЂУЕНТИТЕТСКОЈ ГРАНИЦИ

VI ДОПУНСКА ОДЛУКА

VII АУТЕНТИЧНОСТ

II УВОД

1. Одлуком овог Трибунала од 14. фебруара 1997. године (у даљем тексту “Одлука”) је успостављен режим за међународни надзор у спорној области Брчко, при чему је Трибунал закључио да у том тренутку не би било цјелисходно одлучивати о томе “каква би коначна расподјела политичких надлежности.. .након истека прелазног надзора” најуспјешније постигла имплементацију Дејтонског споразума и успоставила

локалну демократску владу представничког карактера у области Брчко. Одлука, параграф 104 (ИИ) (А). Уз то је Трибунал овластио обје стране да у раздобљу од 1. децембра 1997. до 15. јануара 1998. године уложе захтјев за доношење даљих мјера које би утицале на Одлуку у погледу расподјеле политичких надлежности у овој области. Ид. Федерација је уложила благовремени захтјев; Трибунал се затим консултовао са заступницима обје стране и усвојио договорене рокове за подношење поднесака и вођење расправе; у Бечу је од 5. до 12. фебруара 1998. вођена расправа пуних осам дана; коначни писмени поднесци страна су били готови 4. марта 1998. године. 1

II НАВОДИ СТРАНА

2. Као што је речено у Одлуци, Општи оквирни споразум о миру у Босни и Херцеговини (у даљем тексту Дејтонски споразум) представља главни извор правних принципа и принципа правичности којима овај Трибунал мора да се руководи. Према овом Споразуму, Трибунал је дужан да политичке надлежности у области Брчко расподјели на тај начин да се у највећој могућој мјери спроведу императивне норме из Дејтона у погледу слободе кретања широм цијеле земље, повратка расељених лица и избјеглица, поновног успостављања мултиетничког друштва и демократизације политичког процеса, а све то у интересу регионалног и међународног мира. Види Одлуку, параграфи 95-99. У складу са овом обавезом, Трибунал мора да "сагледа чињенице у свјетлу тога да ли се ови принципи сада поштују у спорној области и како се то може обезбиједити у будућности." Одлука, параграф 83.

3. У циљу смањења међуентитетске напетости у области Брчко и постизања максималног поштовања Дејтонског споразума у току 1997. године, Одлуком је предвиђено постављање међународног супервизора овлаштеног да по потреби доноси наредбе и прописе по којима би се обје стране подстицале да у пуној мјери поштују Дејтонски споразум и којима би се унапређивали и штитили легитимни интереси обију страна у области Брчко. Поред тога, Одлуком су обје стране обавјештене да ће Трибунал у накнадном поступку строго водити рачуна о томе у којој се мјери стране даље придржавају Дејтонског споразума. У складу са тим, обје стране су се током расправе у Бечу усредсредиле на следећа кључна фактичка питања: прво, до које мјере су стране успјеле да обезбиједе поштовање Дејтонског споразума у току претходних дванаест мјесеци; и друго, до које мјере се од сваког ентитета може очекивати да буде поуздан "заштитник" интереса обију страна у будућности.

4. Не покушавајући да се овдје сажето изложе сви докази изнијети на расправи, главне тачке свједочења су биле сљедеће:

(а) Федерација је наступила са обимним доказима у прилог томе да су током 1997. године званичници Републике Српске ("РС"), флагрантно кршећи Дејтонски споразум и Одлуку, упорно пружали отпор свим покушајима супервизора и Федерације да се у области Брчко постигне слобода кретања, повратак расељених лица и избјеглица и успостављање демократске мултиетничке владе. Осврћући се на опструкционизам, предсједник Федерације Ејуп Ганић је износио аргументе у прилог захтјева Федерације за додјељивање Брчког Федерацији, тврдећи да је такав корак неопходан за постизање "правде" у погледу два аспекта: свим бившим становницима Брчког мора бити омогућен повратак и поновно усељење у њихове домове, те грађанима Федерације треба пружити отворени приступ Хрватској и осталим дијеловима Европе преко Брчког. Напомињући да су српске снаге током рата извршиле етничко чишћење у области Брчко, и тврдећи да је РС сада "у стању расула", што се види из појединих недавних политичких догађаја (Види параграфе 9-11 ниже), Федерација је тврдила да се РС не може повјерити улога адекватног заштитника интереса Федерације у тој области.

(б) Током расправе, РС је стално истицала свој интерес у погледу територијалног континуитета (тј. очувања коридора у области Брчко као везе између источне и западне половине РС), тврдећи да је очување таквог коридора под искључивом контролом РС стратешки апсолутно неопходно да би се (на примјер) по потреби омогућило кретање оружаних снага РС широм читавог ентитета. Према мишљењу РС, свака помисао о стављању коридора у области Брчко под контролу Федерације представља анатему, нарочито усљед наводног "нејединства" у влади Федерације.

III РАЗВОЈ ДОГАЂАЈА ПОСЛИЈЕОДЛУКЕ ОД ФЕБРУАРА 1997.

5. У циљу проналажења “правичног резултата ” (Види Одлуку, параграф 88), Трибунал је прије свега дужан да анализира догађаје из 1997. године, те најновији политички развој и њихов могући утицај на област Брчко и изгледе за дугорочно поштовање Дејтонског споразума. У доношењу своје ниже наведене Одлуке, Трибунал се ослања на сљедеће чињенице садржане у доказном материјалу које су стране поднијеле током арбитражног поступка.2

6. Роберт В. Фаранд, амбасадор САД, је у марту 1997. године постављен на дужност супервизора за област Брчко. Од априла када је заправо ступио на сцену, амбасадор Фаранд и његови сарадници су енергично и вјешто приступили џиновском задатку да се ни од чега створе нови програми за постизање стварне слободе кретања у тој области, повратак бивших становника Брчког (нарочито Бошњака и Хрвата), стварање комплетног новог система мултиетничке општинске власти и оживљавање локалне привреде.

7. Упркос огромним напорима тима супервизора, на расправи је било јасно утврђено да су се власти РС у Брчком према упутству Српске Демократске Странке (“СДС”) са Пала током цијеле године активно супротстављале свим програмима супервизора усмјереним ка постизању поштовања Дејтонског споразума у области Брчко. Да наведемо неколико примјера: по наређењу Министра за унутрашње послове који дјелује под контролом Пала, полиција РС је у Брчком на више начина систематски ометала слободу кретања сјеверно од међуентитетске границе, укључујући коришћење незаконитих контролних пунктова и неосновано хапшење; систематски су застрашивани сви Бошњаци и Хрвати који су испитивали могућност повратка у своје бивше домове у области Брчко; малобројне бошњачке и хрватске породице које су и даље живјеле у тој области су биле изложене притиску да је напусте; када је 1. маја 1997. године, група Бошњака дошла у Брчко на разговор са супервизором, при напуштању града су били каменовани, а да нико за то није био позван на одговорност; 28. августа 1997. избили су озбиљни нереди и напад који су изгледа били организовани од стране Пала и уперени не само против Бошњака који су дошли у посјету, него и против ИПТФ-а, СФОР-а и осталог међународног особља, што је проузроковало бројне повреде и велику материјалну штету, а да опет нико није био кривично гоњен; уочи општинских избора у септембру, СДС је проузроковала тако озбиљне неправилности у погледу регистровања гласача да је поступак морао бити обустављен и отпочет изнова под повећаним међународним надзором.3Очигледан циљ свих ових кршења Дејтонског споразума који су били дириговани са Пала је било очување “етнички чистог” српског састава региона, како би се потпуно спријечило остваривање обавеза из Дејтона у погледу повратка Босне и Херцеговине на мултиетнички састав који је имала прије рата.

8. То не значи да је Федерација до сада беспријекорно поштовала садржај и дух Дејтонског споразума. На примјер, постоје бројни докази да су власти Федерације активно спречавале повратак бивших спрских становника у Сарајево и друга мјеста на територији Федерације. Одсуство потпуне имплементације Дејтонског споразума на подручју Сарајева је посебно битно усљед тога што се неколико хиљада Срба, бивших становника Сарајева, настанило у Брчком у домове Бошњака и Хрвата који би сада жељели да се врате кући, али не могу јер су у њиховим домовима Срби који не могу да се врате у Сарајево. Стога, иако се власти Федерације жале да РС не дозвољава бошњачким и хрватским расељеним лицима повратак у Брчко, том проблему у великој мјери доприносе и саме власти Федерације. Види Сарајевску декларацију од 3. фебруара 1998. године. Па ипак, усљед систематског отпора РС према спровођењу Дејтонског споразума у области Брчко током већег дијела 1997. године, чини се да су принципи правичности јасно превагнули у корист захтјева Федерације за искључивом или заједничком контролом над области Брчко.

9. Иако је оваква ситуација превлађивала током већег дијела 1997. године, политичка слика у РС је почела да се мијења у јулу те године. Избио је озбиљан и јавни сукоб између СДС водства са Пала (укључујући господу Караџића, Крајишника и Буху) и предсједнице Биљане Плавшић која се издвојила од групе са Пала и успоставила своје сједиште у Бања Луци. Иако су старе националистичке анти-дејтонске теме СДС-а наставиле да доминирају политичком реториком у источном дијелу РС и у Брчком, г-ђа Плавшић је заузела прогресивнији став, одвојила се од СДС-а, формирала нову партију (СНС) и на изглед са ентузијазмом почела да прихвата Дејтонски споразум. Раздор између ове двије групе се од јула непрестано продубљивао.

10. Догађај који може (али не мора) да представља кључну прекретницу се одиграо 18. јануара 1998. године. Одређене групе у Народној скупштини РС, укључујући присталице г-ђе Плавшић, су се издвојиле од својих ранијих савезника и отворено пркосећи СДС-у изабрале Милорада Додика за предсједника Владе. У

говору који је одржао те вечери г-дин Додик је отворено одбацио начела СДС-а, позивајући РС да поштује "Европску конвенцију о људским правима као интегрални дио Дејтонског споразума", заложио се за принцип регионалне демократске власти широм РС, критиковао претходну владу услед "ометања Дејтонског споразума на сваки могући начин" и тражио потпуну "демократизацију" друштвених структура у РС.

11. Могућност тога да појава г-дина Додика представља фундаменталну промјену у смјеру политике РС (за разлику од краткотрајног покушаја да се утиче на арбитражни поступак) је додатно поткријепљена његовим свједочењем пред овим Трибуналом. Изјављујући да никад није био члан СДС-а и да се одувијек супротстављао национализму, г-дин Додик је детаљно описао читав низ реформи које је успио да спроведе у року од двадесет дана након избора, од којих су све биле усмјерене ка одбијању начела СДС-а и успостављању будуће сарадње са Федерацијом. Иако је рекао да по његовом чврстом убјеђењу Брчко треба да остане у оквиру РС, додао је да ће, уколико се националистичка политика остави по страни и Босна и Херцеговина постане стварно демократска, "међуентитетска граница постати небитна," што очито значи да ће међуентитетска граница имати исто онолико политичког ефекта колико, рецимо, и граница између двије интерне политичке области било које западноевропске земље. Он се конкретно сложио да се Бошњацима и Хрватима мора дозволити повратак у Брчко и омогућити контрола над локалном управом у Брчком уколико добију то право на изборима.

12. Према мишљењу Трибунала, најимпресивнији став г-дина Додика је било и остаје његово прихватање идеала о Босни и Херцеговини као интегрисаној мултиетничкој демократској држави у којој ће границе између два ентитета постати ирелевантне. Овај став наводи на могућност да уколико г-дин Додик политички преживи изборе у РС заказане за септембар 1998. године и уколико се на крају године он и његове колеге у новој Влади РС и даље буду кретале према његовом декларисаном циљу, онда ће захтјеви правичности бити много равномјерније распоређени између двију страна него што је то данас случај. С друге стране, предстојећи мјесеци могу донијети потпуно другачији резултат: г-дин Додик може да изгуби утицај или да промјени свој став, што би озбиљно угрозило захтјев РС за искључивом контролом над области Брчко.

IV ПОТРЕБА ЗА НАСТАВКОММЕЂУНАРОДНОГ НАДЗОРА

13. Са обзиром на то да су неки свједоци на расправи у Бечу тражили да се одмах укине режим за међународни надзор успостављен Одлуком, Трибунал ће најприје размотрити питање да ли да се настави прелазни режим за међународни надзор у области Брчко.

14. Кратак одговор на то питање је да ће, без обзира на то какву одлуку Трибунал сада донесе о положају међуентитетске границе, још дуго постојати евидентна потреба за наставком међународног надзора. Тачније, било која промјена у статусу Брчког (било да се додијели Федерацији, било да се створи "неутрална зона") ће створити потребу за надзором у току периода прилагођавања, а узимајући у обзир непромијењено понашање РС од Дејтона, као и даље постојање напетости у тој области, иста таква врста режима би била потребна за одржавање статус љуо-а. Заправо, водство оба ентитета схвата постојање даље потребе и признаје да, неовисно од садашње одлуке Трибунала, одређени ниво међународног надзора треба и даље наставити како би се смањила постојећа напетост у овој области. Узимајући у обзир изјаву супервизора Фаранда на расправи о томеда нове мултиетничке установе које он његује у Брчком још увијек нису "пустиле коријење", нарочито услед непрекидног утицаја СДС-а у Брчком, потпуно је јасно да постоји потреба за наставком текућег надзора и убудуће.[4] Ова Допунска одлука доноси рјешење у том смислу.

V РОК ЗА ДОНОШЕЊЕ КОНАЧНЕОДЛУКЕ О МЕЂУЕНТИТЕТСКОЈ ГРАНИЦИ

15. Постоје убједљиви аргументи у корист неодложног доношења коначне одлуке о положају међуентитетске границе у области Брчко, тј. да ли ће спорна област бити додјељена Федерацији, да ли треба да остане у оквиру територије РС или треба да буде проглашена за "специјалну" или "неутралну" зону као што је наговјештено у Одлуци. Види Одлуку, параграф 103.[5] Трибунал је узео у обзир следеће: (а) Одлуком је предвиђено доношење коначне одлуке сада; (б) обје стране тврде да желе коначну одлуку

сада; и (в) Трибунал би поздравио могућност да затвори предмет и престане са радом.

16. С друге стране, прије него што се приклони овим могућностима, Трибунал мора да размотри да ли је сазрио тренутак за доношење одлуке која би представљала "дугорочно мирно рјешење". Одлука, параграф 97. Иако је учињен одређени напредак, у овом тренутку и даље постоји неколико оних истих фактора који су прије годину дана навели Трибунал да одложи одлучивање о коначној расподјели политичке контроле у области Брчко. Што је најважније, напетост и нестабилност су остале на високом нивоу у региону, углавном услед отпора које је водство СДС-а пружало напорима супервизора да подстиче поштовање Дејтонског споразума. Трибунал мора исто тако узети у обзир чињеницу да заједничке установе Босне и Херцеговине још нису потпуно профункционисале и да су бројне ентитетске установе и даље суочене са организационим проблемима.

17. Штавише, Трибуналу се чини јасним да ће му разумно одлагање одлуке о међуентитетској граници вјероватно обезбиједити чвршћу основу за проналажење најправичнијег исхода. У тренутку писања ове Одлуке, а на основу недавних догађаја, сасвим је могуће очекивати да ће до краја текуће године доћи до значајне промјене у ставу Владе РС у погледу спровођења Дејтона и сарадње са Федерацијом, у ком случају би евентуална одлука донијета данас, гледано уназад, била мање правична него што је могла бити. Тачније, околности које су постојале крајем 1997. године су сугерисале да Брчко треба директно пребацити у Федерацију, што би том ентитету дало искључиву контролу над области Брчко по завршетку режима надзора. Па ипак, значајне промјене на политичкој сцени РС до краја 1998. године би вјероватно могле учинити једну од алтернативних опција праведнијом и повољнијом за дугорочну регионалну стабилност. Свјесни смо да ће одлагање створити још један период неизвјесности, па ипак сматрамо да ће потенцијална дугорочна корист од одлагања бити, што се праведности тиче, вриједна неизвјесности која ће трајати још неколико мјесеци.

18. Важно је размотрити да ли би овакво одлагање, које ће очигледно користити РС, нанијело штету интересима Федерације. Наш закључак је да би ови интереси у прелазном периоду требало бити добро заштићени бројним механизмима међународне заједнице. Као што је већ наведено (Види параграф 4 горе), свједочење предсједника Федерације Ганића се углавном односило на интерес који сви грађани Федерације имају у томе да се бивши становници Брчког врате у своје домове у том граду и да се преко Брчког оствари економско повезивање са европским тржиштима. Оба интереса су, наравно, према Дејтонском споразуму потпуно оправдана и Трибунал је убијеђен да ће у току периода одлагања ови интереси бити у довољној мјери заштићени и унапријеђени заједничким снагама супервизора, нових мултиетничких владиних установа у Брчком (што укључује мултиетничку полицију), ИПТФ-а и СФОР-а. Штавише, предложено одлагање може ићи у прилог Федерацији: уколико се одлагањем добије додатно вријеме за јачање прогресивних снага у РС и отпочињање њихове сарадње са Федерацијом и програмима супервизора за спровођење Дејтона, од тога ће имати користи цијела Босна и Херцеговина;6 а с драге стране, уколико се догоди супротно, право које Федерација полаже на искључиву контролу области Брчко ће бити утолико јаче.7 Заправо, корист која ће проистећи од одлагања би требало да траје не само у периоду до доношења коначне одлуке, већ и током читавог међународног надзора, као и након тога.

19. Са обзиром на све околности, склони смо мишљењу да се коначна одлука о међуентитетској граници мора одложити до почетка 1999. године када ће Трибунал моћи да узме у обзир све значајне догађаје који се евентуално одиграју у том кључном периоду промјене. Стога, Допунска одлука предвиђа коначну фазу арбитраже крајем 1998. године.8

20. Полазећи од дужности Трибунала да дјелује у складу са "релевантним правним принципима и принципима правичности," могло би се тврдити да су горе наведена рјешења неприкладно заснована на чисто "политичким" разлозима и да не почивају у довољној мјери на праву или праведности. Ми се са овим не слажемо усљед већ наведених разлога. Једна од јединствених особина ове арбитраже је да она по својој суштини обухвата политичке аспекте самим тим што захтијева да Трибунал расподјели политичке надлежности између два ентитета на начин који би ишао у прилог циљевима Дејтонског споразума. Штавише, иако је Трибунал дужан да донесе коначну одлуку одмах "када то буде могуће урадити у складу са релевантним правним принципима и принципима правичности" (Одлука, параграф 102), он не треба да доноси даље мјере све док се ситуација не стабилизује толико да омогући доношење рјешења које има изгледа да буде дугорочно. Види Одлуку, параграф 101. Стога сматрамо да аспекти права и правичности налажу увођење релативно кратког одлагања како би се прикупили допунски подаци о највјероватнијем току спровођења Дејтонског споразума и току односа између два ентитета у будућности.

21. Коначно, Трибунал се осјећа дужним да пошаље јасну али важну поруку политичком водству РС: узимајући у обзир систематско непоштовање (односно кршење) Дејтонског споразума у области Брчко током већег дијела ако не и цијеле 1997. године, коначна одлука Трибунала о међуентитетској граници која ће се донијети крајем 1998. или почетком 1999. ће дефинитивно ослабити позиције РС у области Брчко, осим уколико РС до тада активним дјеловањем јасно не докаже да је заиста промијенила своју оријентацију и опредијелила се за трајни програм пуног спровођења Дејтонског споразума и оживљавања области Брчко. Да би то активно доказала, РС ће морати да демонстрира значајне нове резултате везане за повратак бивших становника Брчког, неометану слободу кретања, чврсту подршку мултиетничким владиним установама, укључујући мултиетничку полицију, као и пуну сарадњу са супервизором и властима надлежним за спровођење праведних и демократских избора у септембру 1998. године.9 Стога у наредној фази поступка, Трибунал очекује да од РС добије доказе који свједоче о веома енергичном и досљедном програму кориговања става и поштовања Дејтонског споразума у току цијеле 1998.

22. Иако су обавезе Федерације у погледу поштовања Дејтонског споразума у области Брчко мањег обима (с обзиром на тренутни положај међуентитетске границе) него обавезе РС, Трибунал мора да упозори Федерацију да ће, приликом одлучивања о коначном положају међуентитетске границе, њено право на област Брчко бити умањено уколико она у пуној мјери не буде извршавала своје обавезе у погледу омогућавања бившим становницима Федерације да се врате у своје домове, прије свега у Сарајево. Види параграф 9 горе.

VI ДОПУНСКА ОДЛУКА

23. У складу са горе наведеним разлозима, Трибунал усваја сљедећа рјешења и одредбе које чине саставни дио Одлуке, имају обавезујући карактер за све стране потписнице Анекса 2 Општег оквирног споразума о миру и којих се све стране морају придржавати и са њима у потпуности сарађивати.

24. Режим надзора успостављен Одлуком (у параграфу 104 (И)(Б)) се наставља уз сва овлашћења и надлежности које су Одлуком предвиђене. У својству замјеника Високог представника за Брчко, супервизор у области Брчко има овлашћења једнака онима која су, према Бонској конференцији од децембра 1997., дата Високом представнику, укључујући и право да смијени било које званично лице које, по мишљењу Супервизора, неадекватно сарађује са његовим напорима да обезбиједи поштовање Дејтонског споразума, учврсти демократске установе у области и ревитализује локалну привреду.

25. Супервизор је овлашћен и било би пожељно да предузме одговарајуће мјере у циљу економског оживљавања, укључујући сљедеће: (а) реинтеграција привреде оног дијела предратне општине Брчко који се налази сјеверно од међуентитетске границе са привредом околних дијелова, (б) стварања слободне царинске или посебне економске зоне у области Брчко ради стимулације привреде региона, (в) стварање програма приватизације државних и друштвених предузећа у области са истим циљем и (г) поновно отварање савске луке у Брчком, активирање Саобраћајног предузећа Босне и Херцеговине и подстицање међународне подршке развоја луке.

26. До доношења даљих мјера Трибунала по захтјеву било које од страна, међуентитетска граница на територији предратне општине Брчко ће остати непромијењена. Трибунал ће размотрити и донијети одлуку по захтјевима који буду поднијети између 15. новембра 1998. и 15. јануара 1999. Одлука Трибунала по поднијетом захтјеву ће бити донијета у што је могуће краћем року.

27. Трибунал овим даје на знање (1) да ће свака даља одлука Трибунала вјероватно бити у значајном степену условљена тиме у којој су мјери стране поступале бона фиде у складу са Дејтонским споразумом и одредбама Трибунала, и (2) да ће по адекватном захтјеву Трибунал озбиљно размотрити могућност (а) таквог повлачења или помјерања међуентитетске границе да Брчко са околином припадне територији једне или друге стране и (б) претварања предратне општине Брчко у "неутралну зону" ван искључиве контроле било ког ентитета.

VII АУТЕНТИЧНОСТ

28. Текст ове Допунске одлуке на енглеском језику се у свим случајевима сматра аутентичним текстом.

Робертс Б. Овен

предсједавајући арбитар

Ћазим Садиковић

арбитар

Витомир Поповић

арбитар

15. марта 1998.