

# KONAČNA ODLUKA

*Tekst ove Konačne odluke na engleskom jeziku se u svim slučajevima smatra autentičnim tekstom.*

## ARBITRAŽNI TRIBUNAL

### ZA SPOR OKO MEĐUENTITETSKE GRANICE U OBLASTI BRČKO

Arbitraža za oblast Brčko

\_\_\_\_\_

Federacija Bosne i Hercegovine

protiv

Republike Srpske

\_\_\_\_\_

## KONAČNA ODLUKA

Zastupnici u postupku:

za Federaciju Bosne i Hercegovine:

g. Frank McCloskey  
Edward O. Delaney  
Mark J. Dinsmore  
odvjetnička tvrtka "Barnes & Thornburg"

Jay D. Zeiler  
odvjetnička tvrtka "Akin, Gump, Strauss,  
Hauer & Field "

za Republiku Srpsku:

g. Nikola Kostić  
odvjetnička tvrtka  
"Styler, Kostich, LeBell,  
Dobroski & McGuire "

dr Radomir Lukić

## **SADRŽAJ**

### I. PREDMET SPORA PRED TRIBUNALOM

### II. REZIME ZAKLJUČAKA

### III. POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE

- A. Realni i politički faktori koji sprečavaju dvosmjerni povratak
- B. Obeshrabrivanje odlaska Srba uz Brčkog
- C. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko
- D. Odsustvo podrške funkcioniranju lokalne multietničke vlade

### IV. OSNOVNA STRUKTURA NOVOG DISTRIKTA

## V. PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI

## VI. ZAŠTITA RAZNOIH RELEVANTNIH INTERESA

- A. Interesi Republike Srpske
- B. Interesi Federacije
- C. Interesi međunarodne zajednice

## VII. ZAKONITOST PLANA O DISTRIKTU

## VIII. BUDUĆE PROMJENE U ODREDBAMA ANEKSA

## IX. KAZNE ZA NEPRIDRŽAVANJE ODLUKE

## X. AUTENTIČNOST

### ANEKS

## **KONAČNA ODLUKA**

## **I. PREDMET SPORA PRED TRIBUNALOM**

1. Kao što je navedeno u ranijim odlukama Tribunala[1], na Daytonskoj konferenciji 1995. godine predstavnici dva pod-državna entiteta Bosne i Hercegovine (BiH), Federacija BiH i Republika Srpska (RS) nisu se mogli dogovoriti kom entitetu bi oblast Brčko u sjeveroistočnoj Bosni trebala pripasti. Pošto nije došlo do sporazuma, oblast Brčko je na Daytonskoj mapi privremeno stavljena pod kontrolu RS, mada su se strane dogovorile da se odluka o budućem upravljanju oblasti Brčko prepusti ovom međunarodnom arbitražnom Tribunalu.

2. Odlukom Tribunala od 15. veljače 1997. godine je detaljno objašnjen široki obujam ovlaštenja koja je Tribunal morao imati da bi riješio ovaj izuzetno težak spor. Vidi Odluku, paragraf 38. I same strane su se borile sa ovim pitanjem tokom dvadeset-jednodnevne Daytonске konferencije, da bi pregovori o Brčkom konačno krahirali pred sam kraj konferencije. Stoga je na neki način finalna faza arbitražnog postupka zapravo i finalna faza procesa mirovnih pregovora u Daytonu. Da bi se ovaj proces priveo kraju, strane (uključujući Bosnu i Hercegovinu i oba entiteta) su se izričito složile da će arbitražna odluka predsjedavajućeg arbitra biti "konačna i obvezujuća" i da će je strane "primjeniti bez odlaganja." Vidi Aneks 2 Daytonskog sporazuma i Odluku, paragraf 5.

3. Opće je stajalište da postoje tri osnovne mogućnosti. Jedna je da se Brčko dodijeli Federaciji, koja tvrdi da polaže pravo na osnovu slijedećih ključnih razloga: (a) da je povijesno gledano, općina Brčko bila uglavnom naseljena Bošnjacima i Hrvatima, kao i da je bila vitalan sjeverni prolaz iz centralne Bosne ka Europi; (b) da bi bilo beskrupulozno da RS zadrži isključivu kontrolu nad gradom kojeg su Srbi zauzeli i "etnički očistili" tijekom rata i (c) da bi jedini pravedni rezultat bio dodijeliti Brčko Federaciji.

Druga mogućnost je da se prihvati tvrdnja RS da polaže pravo na trajno upravljanje uslijed toga što, bez obzira na povijesni aspekt, koridor u oblasti Brčko duž rijeke Save predstavlja vitalnu stratešku vezu između dva dijela RS. Republika Srpska tvrdi da bi bilo koja promjena u odnosu na njeno isključivo pravo posjedovanja dovela do kršenja navodnog principa o teritorijalnom kontinuitetu, kao i daytonskog cilja da se RS dodijeli kontrola nad 49% teritorije BiH.

Treće, prethodne odluke Tribunala su nagovijestile mogućnost da bi duhu Daytonskog sporazuma najviše odgovarala varijanta prema kojoj se Brčko izuzima iz isključive kontrole ijednog entiteta i stavlja pod upravu neovisne Vlade Distrikta pod ekskluzivnim suverenitetom BiH. Vidi Odluku, paragraf 103-104 i Konačnu odluku, paragraf 27.

4. U cilju pronalaženja pravednog i pravičnog rješenja ovog spora koje bi bilo u duhu Daytonskog sporazuma, prethodne dvije odluke Tribunala su (a) stvorile međunarodni režim nadzora u oblasti Brčko sa ciljem da se strane usmjere ka poštivanju Daytonskog sporazuma i (b) suzile predmet spora i koncentrirale ga na jedno ključno pitanje. Točnije, na osnovu arbitražnih rasprava vođenih 1997. i 1998. godine Tribunal je ustanovio da je RS nakon Daytona, a tijekom perioda svoje kontrole nad oblasti Brčko, "sistematski odbijala da provede (zapravo, kršila)

Daytonski sporazum u oblasti Brčko.” Dopunska odluka, paragraf 21. Odlukom iz 1998. godine je RS izričito upozorena da će u konačnoj rundi arbitražnih rasprava krajem godine morati “aktivnim djelovanjem jasno dokazati da je doista promijenila svoju orijentaciju i opredijelila se za trajni program punog sprovođenja Daytonskog sporazuma,” uključujući konkretne dokaze vezane za “značajne nove rezultate glede povratka bivših stanovnika Brčkog” i “čvrstu podršku multietničkim vladinim ustanovama” koje su u to vrijeme bile formirane pod međunarodnim nadzorom. Tribunal je izričito naglasio da će prilikom arbitražnih rasprava 1999. godine “očekivati da od RS dobije dokaze vezane za aktivan i dosljedan program promjene orijentacije i poštivanja propisa,” te da će Tribunal, ukoliko do toga ne dođe, biti prisiljen “oslabiti pozicije RS u oblasti Brčko.” Stoga, osnovno pitanje pred Tribunalom sada predstavlja da li je na raspravama u Beču od 8. do 17. veljače 1999. godine RS u dovoljnoj mjeri ispunila svoj teret dokazivanja.

5. Smatramo da je sazrio trenutak za konačnu odluku o budućem upravljanju oblasti Brčko. Obadva entiteta su tražila da Tribunal donese konačnu odluku sada. Štoviše, na nedavnoj raspravi je rečeno da, uprkos daytonskom cilju da se raseljene osobe vrate svojim predratnim domovima, srpske raseljene osobe u Brčkom se vremenom sve više vežu za to mjesto, dok Bošnjaci i Hrvati iz Brčkog gube nadu u povratak u Brčko i sele se u druga područja. Stoga, bilo kakvo odlaganje u arbitražnom postupku će i dalje smanjivati šanse za etničku reintegraciju u oblasti Brčko. Supervizor je također naglasio da će do donošenja Konačne odluke, biti također i nemoguće ubijediti kako države donatore, tako i privatne investitore da ulože sredstva u prijeko potrebno gospodarsko oživljavanje ove stagnirajuće oblasti. Konačno, vjerovatno je da će dalje odlaganje finalne odluke po ovom pitanju — jedinom preostalom neriješenom pitanju nakon Dayton — predstavljati prepreku za razvoj cijele BiH.

## **II. REZIME ZAKLJUČAKA**

6. Tijekom rasprava u Beču 1999. godine RS nije ispunila zahtjeve Dopunske odluke od 15. ožujka 1998. godine u pogledu traženih dokaza. Umjesto da predstavljeni dokazi demonstriraju “aktivan i dosljedan program promjene orijentacije i poštivanja (Daytonskog sporazuma i prethodnih arbitražnih odluka) tijekom 1998. godine,” oni su pokazali da su, i pored dobrih namjera premijera RS Milorada Dodika, tijekom 1998. godine srpsko političko vodstvo koje je imalo direktnu lokalnu kontrolu u Brčkom, a naročito pojedinci povezani sa anti-daytonski orijentiranim strankama kao što su SDS i SRS, kako lokalno, tako i na nivou entiteta tolerirali, a čini se i podržavali značajni stepen opstrukcije ciljeva Daytonskog sporazuma i Tribunala, posebno u pogledu težnji da se (a) podstakne i omogući povratak raseljenih osoba i izbjeglica u njihove predratne domove, (b) potpomogne razvoj demokratskih multietničkih ustanova i (c) ostvari suradnja sa međunarodnim režimom nadzora.

7. Tribunal je također zaključio kako se nivo lokalnog opstrukcioniranja najvjerovatnije neće efikasno umanjiti sve dok se anti-daytonskim političkim elementima, posebno strankama poput SDS-a i SRS-a koje predvodi novoizabrani predsjednik RS Nikola Poplašen, dozvoljava da zadrže dominantnu ulogu u dijelu oblasti Brčko koji se nalazi u okviru RS. Zapravo, da su pro-daytonski orijentirane strukture mogle da provedu svoje programe u Brčkom tijekom protekle godine, sadašnja odluka Tribunala da zatraži promjenu u upravi vjerovatno ne bi bila potrebna, ali nepomirljivost SDS-a i SRS-a nije ostavila Tribunalu drugi izbor.

8. Pošto se sve strane jednoglasno slažu da međunarodni režim nadzora mora neograničeno ostati na snazi u oblasti Brčko, logično je dozvoliti da se neophodna promjena obavi prema dobro isplaniranom rasporedu, kako bi se izbjegle iznenadne promjene koje mogu nepotrebno pogoršati situaciju. Supervizor će biti zadužen za planiranje i sprovođenje niže opisane promjene u narednih nekoliko mjeseci, a svako odbijanje suradnje u implementiranju njegovog programa će biti oštro kažnjeno, što podrazumijeva i krajnju mogućnost da se Brčko stavi pod isključivu kontrolu jednog entiteta. Vidi paragraf 65-68, dolje. U međuvremenu, do implementiranja plana Supervizora o Distriktu, ostaće na snazi međuentitetska granica, postojeći zakoni i vladine strukture, uključujući one koje se odnose na isplatu plaća djelatnicima. Vidi paragraf 39 dolje.

9. Na osnovu obveza koje su preuzeli BiH i oba entiteta u pogledu “neodložnog provođenja” odluke Tribunala, i od dana koji odredi Supervizor, smatraće se da su entiteti prenijeli sve svoje ovlasti vezane za upravljanje u predratnoj općini Brčko novoj ustanovi — multietničkoj demokratskoj vladi poznatoj kao “Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine” pod ekskluzivnim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Pravni efekat će se sastojati u trajnom prestanku ovlaštenja oba entiteta na teritoriji općine i njenom ponovnom uspostavljanju u obliku jedinstvene administrativne jedinice.

10. Kao ustanova koja postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, nova vlada Distrikta će biti pod nadležnostima zajedničkih ustanova BiH, onako kako su te nadležnosti navedene u Ustavu BiH. Sve druge ovlasti

vezane za upravljanje na teritoriji općine Brčko će, po prijenosu od strane entiteta, ostvarivati isključivo vlada Distrikta, uz koordinaciju sa vladama oba entiteta koja će se vršiti pod nadzorom. Vidi paragraf 43 dolje. Supervizor će biti zadužen za sveukupnu koordinaciju, kao i za izdavanje potrebnih direktiva kako bi se osiguralo da entiteti ispune svoje obveze u odnosu na novi Distrikt. Supervizor može ovu nadležnost prenijeti odgovarajućoj ustanovi BiH. Ovom odlukom se entitetima nalaže da neodložno sprovedu sve direktive, propise ili naloge koje izda Supervizor ili ustanova koju on opunomoći. Tribunal je siguran da je ovakvo rješenje potpuno sukladno Ustavu BiH. Vidi paragrafe 58-62 dolje.

11. Po uspostavljanju novog Distrikta, njegova cjelokupna teritorija (tj. predratna općina Brčko) će postati zajednička svojina (tzv. *condominium*) koja istovremeno pripada i jednom i drugom entitetu: teritorija RS će obuhvatati cijelu općinu, što važi i za teritoriju Federacije. Pa ipak, entiteti neće imati nikakvih ovlasti unutar granica Distrikta, kojim će upravljati unitarna vlada. Postojeće zakonodavstvo entiteta nastaviće se primjenjivati na teritoriji Distrikta sve dok ne bude modificirano odlukom Supervizora ili Skupštine Distrikta, a međuentitetska granica će postojati u Distriktu sve dok Supervizor ne odredi da više nema pravnog značaja, te da se može ukinuti. Vidi paragraf 39 dolje. Neće se dozvoliti nikakva podjela Distrikta na etničkoj osnovi.

12. Razmotrivši sav dokazni materijal, Tribunal je zaključio da će novi plan o Distriktu adekvatno zaštititi legitimne interese oba entiteta i međunarodne zajednice. Vidi paragraf 50-57 dolje.

13. Daytonski sporazum zahtijeva da oba entiteta "bez odlaganja sprovedu" ovu "konačnu i obvezujuću" odluku Tribunala. U slučaju nepridržavanja, Supervizor će biti ovlašten da donese odgovarajuće korektivne mjere. Pored toga, ovaj Tribunal će nastaviti da postoji sve dok Supervizor, uz odobrenje Visokog predstavnika, ne obavijesti Tribunal: (a) da se oba entiteta u potpunosti pridržavaju svojih obveza da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i (b) da te ustanove funkcioniraju efikasno i, po svemu sudeći, trajno, na teritoriji općine Brčko. Do dobijanja takvog obavještenja, Tribunal će zadržati ovlasti da, u slučaju ozbiljnog nepridržavanja odredbi od strane jednog entiteta, po potrebi modificira ovu Konačnu odluku, i tako, na primjer, dio Distrikta ili cijeli Distrikt stavi pod isključivu kontrolu drugog entiteta.

### **III. POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE**

14. Zahvaljujući naporima Supervizora, koji je stigao u Brčko u travnju 1997., došlo je do napretka u implementiranju Daytonskog sporazuma. Kao glavni primjer navodimo opće mišljenje da je putem zajedničkih napora Visokog predstavnika i Supervizora postignut veliki napredak po pitanju slobode kretanja, odnosno mogućnosti građana BiH da se kreću preko teritorije RS u oblasti Brčko. Ovo je veliki uspjeh, djelimično uslijed toga što doprinosi trgovinskom prometu i stimuliranju gospodarstava oba entiteta.

15. Također je postignut određeni napredak u pogledu uspostavljanja multietničkih ustanova u Brčkom. Posebno treba istaći da je konstantno i revnosno nadgledanje međunarodnih policijskih snaga (IPTF) dovelo do uspostavljanja jedine multietničke policije u RS u ovom trenutku. Nadamo se da će druge zajednice u Republici Srpskoj i Federaciji moći slijediti ovaj primjer.

16. Sa druge strane, u pogledu najvažnijeg Daytonskog cilja — povratka izbjeglica i raseljenih osoba u njihove predratne domove — rezultati postignuti u Brčkom su daleko ispod osnovnog standarda navedenog u paragrafu 21 Dopunske odluke od 15. ožujka 1998. Točno je da je, skoro isključivo zahvaljujući naporima međunarodne zajednice, usko gledano postignut određeni uspjeh u pogledu povratka: na teritoriji RS južno i zapadno od grada Brčko 1997. i 1998. godine se vratilo dovoljno Bošnjaka i Hrvata da bi vlasti RS mogle tvrditi da u oblasti Brčko ima više povratka nego u bilo kojoj drugoj općini na teritoriji RS. Ali, ovo je u suštini jedna pohvala: rezultat, sam po sebi, ne demonstrira postojanje "aktivnog i dosljednog programa vezanog za promjenu orijentacije i poštivanje Daytonskog sporazuma."

17. Osim toga, kao što je dalje navedeno, lokalno političko vodstvo je ozbiljno onemogućavalo razvoj demokratske administracije u Brčkom.

## **A. Realni i politički faktori koji sprječavaju dvosmjerni povratak**

18. Analiza povratka osoba u oblasti Brčko mora početi od potrebe za dvosmjernim povratkom. Poslije etničkog čišćenja Brčkog tijekom rata, grad Brčko je *de facto* postao sto postotno srpski grad, pri čemu su srpske raseljene osobe došle u velikom broju iz drugih dijelova Bosne i Hrvatske. To je dovelo do toga da je danas u Brčkom smješteno oko dvadeset i šest tisuća srpskih raseljenih osoba, uglavnom u stanovima i kućama čiji su zakoniti vlasnici, Bošnjaci i Hrvati, protjerani tijekom procesa čišćenja. Supervizor se mudro opredijelio protiv masovnog iseljavanja tih osoba iz njihovih novih domova, ali praktično gledano, jedna bošnjačka obitelj se ne može vratiti u svoju bivšu kuću u Brčkom dok se obitelj srpskih raseljenih osoba odatle ne iseli. Ukratko, dok se značajan broj srpskih raseljenih osoba ne preseli i tako oslobodi stambeni prostor povratnicima bošnjačkog i hrvatskog porijekla, Brčko neće povratiti svoj predratni multietnički sustav.

19. Politička stvarnost je takva da je napredak ka programu dvosmjernog povratka ozbiljno onemogućavan od strane raznih srpskih, anti-daytonski nastrojenih grupa, naročito Srpske demokratske stranke (SDS) koju su ranije predvodili dr Radovan Karadžić i Momčilo Krajišnik i čije je sjedište tijekom rata bilo na Palama. Kao što je Tribunal naglasio u svojoj Dopunskoj odluci (paragraf 7), glavna namjera SDS-a i njenih radikalnih saveznika iz Srpske radikalne stranke (SRS) je bilo očuvanje etnički čiste srpske oblasti Brčko, što jasno prkosi osnovnom cilju Daytonskog sporazuma. Prije godinu dana Tribunal je zaključio da su tijekom 1997. godine zvaničnici SDS-a u Brčkom ozbiljno sprječavali proces povratka izbjeglica. Id.

20. U svezi sa paragrafom 21 Dopunske odluke postavlja se slijedeće pitanje: da li su se tijekom 1998. godine uvjeti dovoljno promijenili da bi se opravdalo dalje upravljanje oblasti Brčko od strane RS? Kao što je rečeno prije godinu dana, početkom 1998. godine postojala je nada da će kontrola Brčkog od strane radikalnih snaga SDS-a oslabiti dolaskom na vlast pro-daytonski orijentiranih snaga na čelu sa (između ostalih) Miloradom Dodikom, novopostavljenim premijerom koji je izabran unatoč protivljenju SDS-a. Nažalost, iako je g. Dodik činio napore u pravom smjeru tijekom 1998. godine, postoje značajni dokazi da su lokalne snage SDS-a zadržale svoju kontrolu u oblasti Brčko tijekom cijele godine i spriječile pro-daytonski orijentirane grupe, uključujući tzv. koaliciju "Sloga," da sprovedu istinske promjene.

21. Relativno je jasno da su vladajuće anti-daytonske snage u Brčkom bile ohrabrene dolaskom na vlast Nikole Poplašena, izrazito radikalnog vođe SRS-a, koji je prije pet mjeseci izabran za predsjednika Republike Srpske. G. Poplašen je tijekom vremena jasno stavio do znanja da je izrazito blizak najljućim protivnicima Daytonu među srpskim nacionalistima, među kojima je i Vojislav Šešelj (vođa SRS u SRJ), te da podržava otcjepljenje RS i njeno pripajanje Srbiji, a ne neovisnu Bosnu. On je izjavio da takvo pripajanje smatra "neizbježnim." Tijekom posljednjih pet mjeseci g. Poplašen je revnosno radio na tome da onemogući g. Dodika u daljem obna{anju funkcija, i time podrivao provođenje Daytonskog sporazuma u oblasti Brčko. Štaviše, samo nekoliko dana prije donošenja ove konačne odluke u tisku je citirana izjava g. Poplašena u kojoj prijete da će na nepovoljnu odluku u ovom postupku odgovoriti vojnim putem. On je nedavno također odbio da sprovede odluke Visokog predstavnika vezane za civilnu komandu vojnim snagama RS. Ovakvi postupci su učvrstili mišljenje Tribunala da je neophodna promjena u odnosu na kontrolu RS u Brčkom. Štaviše, g. Poplašen mora snositi glavnu odgovornost za ishod ove odluke.[2]

## **B. Obeshrabrivanje odlaska Srba iz Brčkog**

22. Multietnički cilj Daytonu se može postići samo ukoliko odgovorne vlasti *bona fide* stimuliraju dvosmjerni povratak — potičući one koji nezakonito žive u tuđim kućama da iskoriste svoje pravo povratka i tako oslobode stambeni prostor za zakonite vlasnike. Točno je da Aneks 7 Daytonskog sporazuma zahtijeva da se strane ne trebaju "miješati u izbor odredišta povratnika," ali pokušaji da se raseljene osobe navedu da ostanu tamo gdje jesu i nezakonito zadrže tuđu imovinu, ne samo da ne olakšavaju povratak, već predstavljaju kršenje Daytonskih odredbi.

23. Potpuno je jasno da su tijekom 1998. godine radikalni zvaničnici SDS-a u Brčkom podsticali srpske raseljene osobe i izbjeglice u Brčkom da ostanu tamo gdje jesu bez obzira na to da li je za njih bilo realno moguće vratiti se u svoje domove. Pri tome, koristili su argument da bi bilo opasno napustiti Brčko i oslabiti postojeću srpsku kontrolu nad gradom Brčko. Štaviše, ovaj argument je korišćen tijekom čitave 1998. godine uprkos jasnom zahtjevu Tribunala u ožujku 1998. godine da se ovaj pristup promijeni.

24. Kao primjer navodimo da je u srpnju 1998. godine, četiri mjeseca nakon donošenja Dopunske odluke, srpski gradonačelnik Brčkog, pristalica SDS-a, davao javne izjave (navedene u sredstvima javnog informiranja pod kontrolom RS) o tome da ne bi bilo pametno da Srbi napuste grad Brčko i vrate se u Federaciju. Dva mjeseca kasnije, u rujnu, član Izvršnog odbora Brčkog i pristalica SDS-a je na velikom skupu srpskih raseljenih osoba u Brčkom apelirao da se zaboravi bilo kakva pomisao na odlazak iz te oblasti. Također, na "seminarima" za raseljene osobe koji su održavani tijekom godine lokalni zvaničnici su uglavnom zagovarali ostajanje u Brčkom u tuđim kućama, umjesto povratka u svoje domove. Osim toga, možda je značajno i to da je, iako su zvaničnici RS tvrdili kako je svakoj općini RS naloženo da pripremi plan za podsticanje povratka, Brčko bila jedna od malobrojnih općina koja nije postupila po ovoj direktivi.

25. Navedeni propusti i onemogućavanja su očigledno postigla željeni rezultat. Prema podacima UNHCR-a, više od 7.600 Srba se 1998. zvanično vratilo u Federaciju iz raznih djelova RS. Od tog broja, najmanje 4.000 Srba se vratilo u Sarajevski kanton, gdje je prije rata živjelo otprilike 125.000 Srba. Ali, povratak osoba iz Brčkog u Federaciju je bio zanemarljiv. Od približno 26.000 srpskih raseljenih osoba u Brčkom, samo su 142 srpske porodice podnijele zahtjev za povratak u Federaciju; mnogo manje ih se zapravo preselilo. Prema izjavi jednog lokalnog srpskog zvaničnika, tijekom dvije godine, 1997-1998, samo devet Srba je napustilo Brčko da bi se vratilo u Federaciju. Postoje podaci o tome da iako je otprilike 3.500 obitelji srpskih raseljenih osoba došlo u Brčko iz Sarajeva, samo dvadeset i tri obitelji su podnijele zahtjev za povratak, od kojih se samo četiri zapravo i vratilo. Ukratko, skoro je potpuno sigurno da je broj povratnika iz Brčkog bio daleko manji nego što bi bio da su lokalni zvaničnici pokušavali da sprovedu odredbe Daytonskog sporazuma.[3]

## **C. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko**

26. Dopunska odluka od 15. ožujka 1998. godine (u paragrafu 7) naglašava da je tijekom 1997. godine "postojalo sustavno zastrašivanje svih Bošnjaka i Hrvata koji su ispitivali mogućnost povratka u svoje bivše domove u oblasti (Brčko)," pri čemu je ponovno očigledan motiv bilo očuvanje "etnički čiste" srpske regije. Uslijed toga, iako su se neki Bošnjaci i Hrvati uspjeli vratiti u regiju tijekom 1997. godine, uglavnom su se vraćali u ruralna područja južno i zapadno od grada Brčko. Nitko se nije vratio u sam grad.

27. Iako je Dopunska odluka (u paragrafu 21) zahtjevala od lokalnih vlasti u Brčkom da otpočnu "aktivan i dosljedan program promjene orijentacije" tijekom 1998. godine, u stvarnosti je postignuto mnogo manje. Zastrašivanje potencijalnih povratnika nije bilo tako otvoreno kao 1997. godine, ali se i dalje nastavilo u raznim oblicima tijekom 1998. godine. Kao što je navedeno u daljnjem tekstu, iako je mjerodavnim vlastima podnijeto otprilike devet tisuća zahtjeva Bošnjaka i Hrvata za povratak u Brčko, samo mali dio potencijalnih povratnika se zapravo vratio.

28. Kao što se i moglo očekivati, malo je čvrstih dokaza o zvaničnom poticanju zastrašivanja, ali rezultati jasno ukazuju na ozbiljan nedostatak političke volje da se spriječe takva zastrašivanja. Na primjer, u dvanaest odvojenih navrata tijekom 1998. godine (na Klancu, na Ivicima, u Gluhakovcu i na Merajama) srpski demonstranti su se okupili da bi protestirali, uznemiravali bošnjačke i hrvatske povratnike i sprječavali međunarodne zvaničnike da označe kuće. Postoje dokazi o tome da su neke od ovih demonstracija bile "orkestrirane" od strane radikalnih grupa. Jedna od taktika je bila da "grubijani" okupe veliki broj srpskih demonstranata, tražeći da žene i djeca stanu u prvi red kako bi otežali moguće intervencije policije protiv demonstranata. Iako je policija u svakoj prilici dolazila na mjesto događaja i sprječavala tjelesne napade, povratnici su bili dovoljno zastrašeni da se niko nije vratio kućama. Zanimljivo je da u ovim incidentima nije bilo uhićenja.

29. Podaci govore i o tome da je dolazilo do raznih etnički motiviranih zločina protiv Bošnjaka i Hrvata, čiji počinitelji također nisu bili krivično gonjeni. U jednom od slučajeva, jedan od malobrojnih Bošnjaka koji je pokušao da se vrati u grad Brčko 1998. godine (bivši vlasnik trgovine koji je imao hrabrosti da dovede sa sobom ženu i kćer) je dva puta bio meta bombaških napada: jedna granata je bačena na njegovu trgovinu, a druga na automobil. Ovaj incident nije doveo do uhićenja, a žrtva je mudro odustala od namjere da se vrati.

30. Što se tiče toga da li su lokalne vlasti odgovorne za to što takoreći nije bilo povratka u grad Brčko, posebno se izdvaja jedna činjenica: uz velike napore supervizoru Farandu je pošlo za rukom da organizira multietničku vladu u Brčkom, čime je određen broj Bošnjaka i Hrvata, članova lokalne vlade, bio dodatno motiviran da se vrati u svoje domove u gradu Brčko (kako bi bili bliže poslu), ali su lokalni srpski zvaničnici jednostavno odbili da sprovedu

naloge ambasadora Faranda i omogućće svojim kolegama povratak u rodni grad.

31. Na osnovu toga, broj povrataka u oblast Brčko se zapravo smanjio tijekom posljednjih šest mjeseci 1998. Ta činjenica sama po sebi ukazuje na očigledan neuspjeh lokalnih vlasti u Brčkom da ispune zahtjeve navedene u paragrafu 21 Dopunske odluke.

## **D. Odsustvo podrške funkcioniranju lokalne multietničke vlade**

32. Dopunska odluka (u paragrafu 21) nalaže lokalnim zvaničnicima u Brčkom da pruže "čvrstu podršku multietničkim vladinim ustanovama" koje se uspostavljaju pod međunarodnim nadzorom, što lokalne vlasti očito nisu učinile. Prije svega, multietnička administracija nije bila formirana do 31. prosinca 1997. godine, prvobitnog roka uspostavljenog od strane supervizora Faranda. Ona, štoviše, nije bila uspostavljena sve do kolovoza 1998. godine, nakon još dva propuštena roka. Još problematičnije je to što je, i pored određenog stepena formalnog ili javno deklariranog poštivanja zahtjeva za uspostavljanjem tih ustanova, lokalno rukovodstvo svojim stavom i postupcima onemogućavalo stvarno multietničko upravljanje, bar dok nije izvršen pritisak od strane međunarodne zajednice.

33. "Nedostatak podrške multietničkim vladinim ustanovama" se kretao od manjeg opstrukcionizma do ozbiljnog kršenja naloga supervizora Faranda. Iako je čitav niz takvih slučajeva dokumentiran, navešćemo samo nekoliko primjera. Odnosi između gradonačelnika (Srbina) i dvojice njegovih zamjenika (Bošnjak i Hrvat) su bili narušeni time što se gradonačelnik nije pridržavao zahtjeva da pisma opšinskoj skupštini, pored njega, potpišu i njegovi zamjenici, kao i njegovim odbijanjem da dopusti zamjenicima da na dnevni red Izvršnog odbora uvrste pojedina pitanja. Jednoglasno glasanje Srba, kako u Izvršnom odboru, tako i u Skupštini, je zapravo spriječilo oba tijela da riješavaju pitanja koja su im prema nalozima Supervizora i odlukama ovog Tribunala bila stavljena u djelokrug. Lokalno rukovodstvo je također spriječilo etničku integraciju u nižim redovima uprave Brčkog. Ovi, kao i drugi dokazi, jasno potvrđuju sustavni otpor, a ne podršku razvoju demokratskih multietničkih ustanova u Brčkom. Ta činjenica sama po sebi zahtijeva promjenu u upravljanju oblasti Brčko.

## **IV. OSNOVNA STRUKTURA NOVOG DISTRIKTA**

34. Pošto je već (u paragrafu 9 gore) naveden ključni zaključak Tribunala da se u roku koji odredi Supervizor (nadamo se do 31. prosinca 1999. godine) moraju formirati nove vladine ustanove putem konkretnih mjera poduzetih od strane BiH i oba entiteta, sada ćemo izložiti osnovni plan za novi "Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine" ili (neformalno) za "Vladu Distrikta." Kao što je navedeno u paragrafima 9 i 10, pošto će vlada Distrikta postojati kao ustanova pod suverenitetom BiH, nalaziće se pod kontrolom BiH u onim oblastima koje spadaju u nadležnosti zajedničkih ustanova BiH, dok će u pogledu ostalih pitanja vlada Distrikta funkcionirati po principu samouprave (uz potrebnu koordinaciju između vlada dva entiteta i Distrikta koju će obnašati Supervizor).

35. Iako Tribunal ovim objavljuje svoju konačnu odluku u pogledu osnovnog plana o novom Distriktu, možda je u ovom trenutku ipak preuranjeno (kao što je objašnjeno u dijelu VIII niže) donositi konačno rešenje o nekim aspektima novog sustava uprave. Ti aspekti se razmatraju u Aneksu ove Odluke, a zainteresiranim stranama se daje mogućnost da u roku od šezdeset dana podnesu svoje komentare na Aneks. Nasuprot tome, sva druga rješenja izložena u samoj Konačnoj odluci su konačna i obvezujuća, te se na njih ne mogu podnositi dopunske primjedbe.

36. Osnovni koncept je da se stvori jedinstvena, unitarna, multietnička demokratska vlada koja će širom područja prijeratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta i tri općinske vlade. Vlada Distrikta će se u suštini sastojati od: (a) Skupštine Distrikta, zakonodavnog tijela čije se članstvo bira putem demokratskih izbora koje zakazuje Supervizor; (b) Izvršnog odbora koji bira Skupštinu; (c) neovisnog sudstva koje se sastoji od dva suda — prvostupanjski i drugostupanjski, i (d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandnom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno neovisne od policijskih struktura u entitetima.

37. Sve zainteresirane strane su se složile (kao što je ranije navedeno) da se režim nadzora uspostavljen Odlukom mora nastaviti, s tim što se ovlasti i nadležnosti Supervizora moraju povećati i geografski proširiti sukladno Konačnoj odluci i Aneksu. Režim nadzora se nastavlja sve dok ga ne obustavi Upravni odbor Vijeća za

implementaciju mira (PIC).

38. Prva nova dužnost Supervizora se sastoji u imenovanju zajedničke komisije za implementaciju koja će mu pomoći u pripremi novog "Statuta vlade Distrikta" kao i detaljnog plana i roka za formiranje vlade Distrikta. Supervizor, po svom nahođenju, može odlučiti da odabere i uključi u komisiju predstavnike BiH, oba entiteta i postojeće vlade Brčkog, te mu se u svezi ovoga preporuča da po potrebi traži stručno mišljenje eksperata.

39. Zakoni koji sada važe u dijelu općine Brčko koji pripada RS, kao i u dijelu koji pripada Federaciji, nastaviti će da se primenjuju sve dok se ne pregledaju, usklade i odobre od strane Supervizora ili od nove Skupštine Distrikta, uz prethodno odobrenje Supervizora. Kada Supervizor zaključi da međuentitetska granica u okviru Distrikta više nema pravnog značaja, ona će prestati da postoji na teritoriji Distrikta. Ukoliko ne bude drugačije regulirano nalogima Supervizora, postojeće vladine strukture ostaju na snazi do formiranja Vlade Distrikta. Pored toga, postojeće obveze entiteta koje se odnose na prava kao što su plate i penzije ostaju na snazi dok Supervizor ne odluči drugačije. BiH, entiteti i postojeće općinske vlade neće poduzimati nikakve mjere koje bi onemogućile formiranje Distrikta.

40. Plan Supervizora o implementaciji mora obezbijediti prekid svih veza između entiteta i nove policije Distrikta, koja će morati da se proširi i pripremi za obnašanje svojih funkcija širom teritorije Brčkog. Predstavnici policijskih i sigurnosnih službi entiteta ne smiju ulaziti u Distrikt u zvaničnoj funkciji, niti policijsko osoblje Distrikta može primati naređenja od predstavnika bilo kog entiteta ili političke stranke, osim u slučajevima kada to pismenim putem izričito odobre IPTF ili Supervizor.

41. Od dana koji odredi Supervizor, niti jedan od entiteta neće dozvoliti svojim vojnim ili drugim oružanim snagama, ili pratećim objektima, da budu stacionirani na teritoriji Distrikta. Uzimajući u obzir da je možda poželjno dozvoliti postupno smanjivanje postojećeg vojnog prisustva u općini Brčko, Supervizor je ovlašten i dužan da zajedno sa SFOR-om pripremi raspored postepenog povlačenja vojnih snaga i objekata. Međunarodna zajednica se ohrabruje da pruži finansijsku pomoć entitetima u realiziranju tog premještanja.

42. Tribunal se slaže s tim da RS može ponekad imati legitimnu potrebu da prebacuje svoje vojne snage i opremu preko teritorije Distrikta. Za sada nastavlja da važi postojeći regulatorni režim SFOR-a, kojim se takav premještaj dozvoljava jedino uz prethodno odobrenje SFOR-a. U daljem periodu premještaji će se obavljati isključivo sukladno zakonima BiH i Distrikta.

43. Tribunal je svjestan da će postojati potreba za koordinacijom između vlada BiH, entiteta i Distrikta u svezi brojnih pitanja, uključujući učešće u troškovima i prihodima. Supervizor će biti zadužen za obavljanje ove koordinacije, a u slučaju nepostojanja dogovora, da naloži entitetima da poduzmu odgovarajuće mjere glede Brčkog. Supervizor može, ukoliko želi, prenijeti ovu nadležnost na neku već postojeću ustanovu BiH ili na novu ustanovu koja se formira u tu svrhu. Entitetima se ovim nalaže da se pridržavaju i bez odlaganja sprovedu sve direktive, propise ili odluke o koordinaciji koje izda Supervizor ili tijelo koje on opunomoći.

44. Tribunal očekuje da će se, uz povećanje stupnja demokracije u oblasti Brčko i smanjenje zastrašivanja i propagande protiv povratka, kao i uz aktivniju podršku programa povratka od strane Federacije, umanjiti postojeće predrasude srpskih raseljenih osoba u svezi povratka u predratne domove i istodobno povećati odliv raseljenih osoba iz Brčkog, što će olakšati proces dvosmjernog povratka. Pored toga, može se osnovano očekivati da će se, uz povećani broj povratka raseljenih osoba iz oba entiteta, ublažiti radikalno nacionalističko raspoloženje u oba entiteta, te tako smanjiti opća napetost u Bosni i Hercegovini.[4]

45. Što se tiče mudrosti pristupa o novom Distriktu, Tribunal je ohraben činjenicom da je značajan broj razumnih ljudi iz svih etničkih zajednica Bosne i Hercegovine sa entuzijazmom podržao ovo rješenje. Uvaženi pravници, akademici i članovi umjerenih političkih stranaka koji predstavljaju sve tri glavne etničke grupe smatraju da je novi plan o Distriktu najbolje rješenje za Brčko.

46. Iako prepušta Supervizoru planiranje vremenskog rasporeda, Tribunal se nada i očekuje da će određene komponente nove vlade Distrikta u najvećoj mjeri profunkcionirati do 31. prosinca 1999. ili nekoliko mjeseci nakon toga.



## **V. PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI**

47. Tribunal podvlači da se ciljevi Daytonskog sporazuma glede raseljenih osoba i izbjeglica u oblasti Brčko mogu ostvariti samo uz stvarne napore da se uklone sve prepreke i aktivno podstakne povratak u Federaciju srpskih raseljenih osoba koje sada žive u Brčkom. Iako je Sarajevska deklaracija od prosinca 1997. godine zahtijevala značajan progres u ovom pogledu, što je bio slučaj i sa paragrafom 22 Dopunske odluke Tribunala, prema izveštaju UNHCR-a, Federacija je postigla daleko manje od zadatih ciljeva. Usljed toga, Tribunal, neovisno od toga da li na to ima pravo ili ne, daje sebi slobodu da Visokom predstavniku preporuči donošenje daljnjih odgovarajućih mjera kako bi Federacija: (a) pružila srpskim raseljenim osobama iz Brčkog neodložnu i prioritetnu pomoć u povratu njihove imovine u Federaciji; (b) po povratku u Federaciju obezbijedila tim osobama posao i osobnu sigurnost; (c) obezbijedila srpskim povratnicima razumni nivo lokalne političke kontrole i gospodarskog učešća u relevantnim oblastima Federacije, naročito uključujući Sarajevski kanton i općine Ilijaš, Ilidža, Vogošća i Visoko; i (g) smanjila prisustvo snaga Vojske i HVO na onim područjima gdje se one mogu smatrati prijetnjom povratku Srba, uključujući općine Gradačac, Srebrenik, Lukavac, Orašje, Jajce i Drvar. Pošto najveći broj srpskih raseljenih osoba u Brčkom potiče iz susjednog Posavinskog regiona, Tribunal preporuča Visokom predstavniku i Supervizoru da zajedničkim naporima eliminiraju opstrukcionizam lokalnih zvaničnika koji sprječavaju povratak izbjeglica. Dalje se preporuča da, ukoliko Federacija ne stvori uvjete za povratak Srba u Sarajevo, Visoki predstavnik razmotri mogućnost dodatnih međunarodnih direktiva u bivšim srpskim predgrađima Sarajeva.

48. U slučaju da Visoki predstavnik postavi Federaciji dopunske zahtjeve za podršku povratka Srba iz Brčkog, Supervizor je ovlašten da prigodom planiranja rokova za uspostavljanje vlade Distrikta, uzme u obzir stupanj ispunjavanja tih zahtjeva od strane Federacije (uključujući i sve ostale faktore koje bi mogao smatrati relevantnim).

49. Pošto je očigledno da opća gospodarska kriza i visoka stopa nezaposlenosti predstavljaju jedan od glavnih uzroka napetosti u oblasti Brčko, apelira se da sve relevantne međunarodne ustanove pruže podršku i pomoć Supervizoru u naporima da se revitalizira privreda Distrikta, kako bi se smanjila napetost u ovoj oblasti i unaprijedili interesi međunarodnog mira. Financijska podrška međunarodnih donatora kao što su Europska unija, Svjetska banka, Sjedinjene Države i Europska banka za obnovu i razvoj je naročito važna u sprovedbi ovog plana, te se ovim oni ljubazno pozivaju da Supervizoru pruže svu neophodnu podršku u naporima usmjerenim ka gospodarskom oživljavanju.

## **VI. ZAŠTITA RAZNIH RELEVANTNIH INTERESA**

50. Donoseći svoju odluku, Tribunal je razmotrio interese oba entiteta, onako kako su ih predstavili pravni zastupnici tijekom nekoliko rasprava. Tribunal smatra da će novi plan o Distriktu adekvatno zaštititi te interese.

### **A. Interesi Republike Srpske**

51. Tijekom prethodnih rasprava RS je navela tri interesa koja navodno treba zaštititi. Prvo, tvrdi se da Daytonski sporazum priznaje određeni pravni princip ili princip pravičnosti — poznat kao princip “teritorijalnog kontinuiteta” — koji, ukoliko bi se primjenio od strane ovog Tribunala, zahtijeva da Posavinski koridor, koji se prema mapi iz Daytona nalazi pod kontrolom RS, ostane u okviru njene teritorije. Pa ipak, kao što je rečeno u Odluci, daytonske ovlasti arbitra da presiječe koridor ukoliko to nalažu relevantni principi prava ili pravičnosti potvrđuje da strane u Daytonu nisu namjeravale da principu “teritorijalnog kontinuiteta” daju prioritet u odnosu na druge. Vidi Odluku, paragraf 82. Štoviše, iako će prema sadašnjoj odluci teritorijom oblasti Brčko upravljati vlada Distrikta po principu samouprave, teritorija RS zadržava kontinuitet koji je prikazan na dejtonskim mapama. Vidi paragraf 11 gore.

52. RS i dalje tvrdi, kao što je to činila u prošlosti, da je jedan od ciljeva Daytona bio da teritorija RS nakon Daytona obuhvati najmanje 49% cele BiH. Pa ipak, ova Odluka ničim ne ograničava taj teritorijalni dio. Štoviše, pošto će veličina teritorije koja se dodaje RS u skladu sa principom “*condominium-a*” biti veća od one koja se dodaje Federaciji, procenat teritorijalnog udjela RS će se ovom Odlukom povećati.

53. RS i dalje tvrdi da mora zadržati kontrolu nad koridorom usljed “strateških” razloga, kako bi se omogućilo

kretanje njenih oružanih snaga iz jednog u drugi dio RS, ali na ovaj argument mogu se navesti bar tri kontra-argumenta. Prvo, kada god RS bude imala legitimnu potrebu da prebacuje svoje vojne snage preko teritorije Distrikta, potrebno je samo da podnese zahtjev SFOR-u za dobijanje odgovarajuće dozvole za tranzit. Drugo, dokle god BiH postoji kao jedinstvena i mirna država kao što je predviđeno Daytonskim sporazumom, RS nema vojnu ili "stratešku" potrebu da kontroliše koridor. Treće i najvažnije, neovisno od vojnog tranzita, RS i njeni građani će i dalje imati apsolutno neograničeno pravo slobodnog kretanja istočno i zapadno kroz Distrikt, pravo koje će aktivno štiti nova multietnička i demokratski orijentirana policija Distrikta. Stoga će željeni koridor ostati otvoren za sve legitimne potrebe, odnosno, biće očuvan legitimni "teritorijalni kontinuitet."

## **B. Interesi Federacije**

54. U prvom, kao i u Dopunskoj odluci, su već na odgovarajući način predstavljeni razni interesi Federacije. Dominantni interesi o kojima i dalje treba diskutirati su: (1) politički i društveni interes Federacije da onaj dio opštine Brčko koji se nalazi sjeverno i istočno od međuentitetske granice (tj. dio Brčkog pod kontrolom RS) ponovo postane multietnička zajednica pod multietničkom demokratskom upravom, te se tako omogući bošnjačkim i hrvatskim raseljenim osobama koja su tijekom rata bile otjerane iz Brčkog da se vrate svojim domovima i (2) gospodarski interes Federacije da se općina Brčko potpuno otvori za saobraćaj iz Federacije prema sjeveru i jugu, i tako obezbijedi sjeverni prolaz ka Hrvatskoj i Europi.

55. Smatramo da je na osnovnu prethodnog izlaganja očigledno da će plan o Distriktu zaštititi oba interesa.

56. Što se tiče argumenata u korist prenošenja u Federaciju onog dijela općine Brčko koji se nalazi pod kontrolom RS, oni nisu bez osnova. Zapravo, da se premijer Dodik nije pojavio na sceni početkom 1998. godine, Tribunal bi vjerovatno odobrio zahtjev za transfer. Vidi Dopunsku odluku, paragrafi 8-12. Pa ipak, neophodno je da Tribunal razmotri u kojoj je mjeri Federacija tijekom preostalog dijela 1998. godine ispunila svoju obvezu da osigura podršku onim srpskim raseljenim osobama koje su željele da se vrate u svoje bivše domove u Federaciji. Pošto su u ovom pogledu postupci Federacije tijekom 1998. godine bili nezadovoljavajući (kao što je priznalo nekoliko predstavnika Federacije), Tribunal odbija da vlastima Federacije povjeri isključivu kontrolu nad etničkom reintegracijom u Brčkom, sa ili bez nadzora. Smatramo da je pravičnije i mudrije staviti to u ruke nove multietničke demokratske vlade Distrikta pod međunarodnim nadzorom.

## **C. Interesi međunarodne zajednice**

57. U ovom trenutku, uz značajan progres koji je postignut glede slobode kretanja između dva entiteta, međunarodna zajednica daje najveći prioritet povećanju slobode povratka izbjeglica i raseljenih osoba u njihove predratne domove u BiH. Kao što je tijekom ranijih rasprava potvrdilo nekoliko svjedoka, "malo je nade za mir" dok se putem efikasnog programa povratka ne ublaže "nemir i nezadovoljstvo" koji su nastali usljed raseljavanja. Vidi Odluku, paragraf 85. Tribunal je zaključio da će interesi mira biti najefikasnije zaštićeni ukoliko program povratka u Brčko bude stavljen van isključive kontrole jednog ili drugog entiteta.

## **VII. ZAKONITOST PLANA O DISTRIKTU**

58. Tribunal smatra da su svi aspekti ovog plana sukladni Ustavu BiH iz Daytonu i ne narušavaju njegovu sprovedbu.

59. Plan o Distriktu je sukladan ustavnom zahtjevu da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva i ne više od dva entiteta. Vidi Ustav, član I (3). Pošto će sva teritorija u okviru BiH i dalje pripadati jednom od entiteta, ili pak i jednom i drugom entitetu, BiH će i dalje imati samo dva entiteta.

60. Što se tiče institucionalnih promjena opisanih u ovoj Odluci, član III (5) (a) eksplicitno daje pravo BiH da "preuzme nadležnost nad" onim pitanjima "koja su neophodna da bi se očuvao suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine." Ova odredba također izričito navodi da se "mogu uspostaviti dodatne ustanove ukoliko je to neophodno za ostvarivanje ove nadležnosti." Kao što je postalo

jasno nakon Daytonu, ovaj spor lako može da raspiri pokušaje da se Bosna uništi otcjepljenjem ili obnovom neprijateljstava. Pod ovim okolnostima, aktiviranje člana III (5) (a) je prikladno i ujedno neophodno, a stvaranje novog Distrikta opisanog u ovoj odluci dozvoljeno Ustavom.

61. Isto važi za zahtjev po kome će se, od dana koji odredi Supervizor, smatrati da su oba entiteta prenijela sve svoje ingerencije u naznačenoj oblasti na vladu Distrikta. Sukladno Aneksu 2 Daytonskog sporazuma, oba entiteta su, kao i BiH, dužna da "spovedu" nalog Tribunala o prenosu ovlasti.[5] Nakon toga, sve ovlasti Distrikta će sa ustavne tačke gledišta i dalje biti "državne funkcije i ovlasti entiteta." Vidi Ustav BiH, član III (3) (a).

62. Uzimajući u obzir jasno značenje Aneksa 2 Daytonskog sporazuma glede "obvezujućeg" karaktera koji ova odluka ima za BiH i oba entiteta, njihove sudske i parlamentarne ustanove su podjednako dužne da poštuju i sprovode odluke Tribunala.

## **VIII. BUDUĆE PROMJENE U ODREDBAMA ANEKSA**

63. Tribunal je svjestan da na raspravama od 8. do 15. veljača 1999. godine strane nisu imale mogućnost da pregledaju Aneks i daju primjedbe na njegove odredbe (pošto još uvijek nije bio dostupan). Moguće je da će sada, na osnovu iskustva, vlade dva entiteta i druge zainteresirane strane ukazati na dijelove Aneksa koji nisu realni ili dovoljno pravedni. Sukladno tome, strane će dobiti mogućnost da daju pismene primjedbe na Aneks pod uvjetom da te komentare dostave u roku od šezdeset dana od datuma ova Konačne odluke. Po pristizanju komentara, Tribunal će ili unijeti odgovarajuće promjene, ili ostaviti Aneks nepromijenjenim. Pismeni komentari se moraju odnositi isključivo na odredbe Aneksa i ne smiju se ponovo doticati drugih pitanja koja su regulirana ovom Odlukom.

64. Tribunal apelira na BiH i oba entiteta da što je prije moguće razmotre da li bi za njih bilo bolje da otpočnu međusobne pregovore u pogledu konačnih odredbi Aneksa, umjesto da njihovu konačnu formulaciju prepuste Tribunalu. Ukoliko strane to budu željele, Tribunal bi se rado potrudio da angažuje međunarodnog posrednika koji bi pomogao da se utvrde uslovi koji zadovoljavaju obje strane.

## **IX. KAZNE ZA NEPRIDRŽAVANJE ODLUKE**

65. Daytonski sporazum zahtjeva da entiteti "bez odlaganja sprovedu" ovu "konačnu i obvezujuću" odluku Tribunala, a plan o Distriktu ne može da uspije bez dobrovoljnog pridržavanja ovog zahtjeva od strane oba entiteta. Stoga će značajno nepridržavanje obaveza dovesti do kazne u obliku dopunskog pravnog rješenja.

66. Uzimajući u obzir obim ovlaštenja Supervizora (sve do prekida režima nadzora od strane Upravnog odbora PIC), on prema svom nahođenju može odrediti kazne koje će stupiti na snagu na osnovu njegovog naloga.

67. Da bi se Supervizoru dala mogućnost za donošenje alternativnog rješenja, Tribunal će sačuvati jurisdikciju nad ovim sporom sve dok Supervizor uz odobrenje Visokog predstavnika ne obavijesti Tribunal: (a) da su dva entiteta u potpunosti ispunila svoje obaveze da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i (b) da u općini Brčko te ustanove funkcioniraju efikasno i, po svemu sudeći, trajno. Sve dok ne bude o ovome obavješten, Tribunal će zadržati pravo da po potrebi modificira ovu Konačnu odluku u slučaju značajnog nepridržavanja njenih odredbi od strane jednog od entiteta.

68. Ne ograničavajući opći karakter gore navedenog, modifikacija Konačne odluke od strane Tribunala može obuhvatiti odredbe kojima se teritorija Distrikta u potpunosti prebacuje iz onog entiteta koji se ne pridržava odluke i stavlja pod isključivu kontrolu drugog entiteta.

## **X. AUTENTIČNOST**

69. Tekst ove Konačne odluke na engleskom jeziku se u svim slučajevima smatra autentičnim tekstom.[6]

Roberts B. Owen  
predsjedavajući arbitar

Ćazim Sadiković  
arbitar

Vitomir Popović  
arbitar

5. ožujka 1999.

---

### **Bilješke:**

[1] Vidi Odluku od 15. veljače 1997. godine i Dopunsku odluku od 15. ožujka 1998. godine koje su u svojstvu referenci inkorporirane u ovu Konačnu odluku.

Treba istaći da je g-n Milošević, predsjednik SRJ, lično pristao da se rješenje spora o Brčkom prepusti arbitraži i garantirao da će se RS pridržavati toga. Pošto nije poduzeo neophodne mjere, on također snosi odgovornost za sadašnji ishod.

[3] Republika Srpska je na raspravama tvrdila da se razlog tako malom broju odlazaka iz Brčkog u Federaciju može objasniti time što su vlasti Federacije sprječavale povratak. Prema podacima UNHCR-a, točno je da se zahtjevi za povratak u Federaciju nisu razmatrali tako efikasno kao što je trebalo, ali je očigledno da bi broj odlazaka iz Brčkog u Federaciju mogao biti i bio mnogo veći da su ih zvaničnici RS poticali.

[4] Tribunalu je poznato da kod raseljenih osoba koja žive u nepoznatim i "stranim" mjestima, postoji tendencija da se osjećaju nesigurno i tako podržavaju lidere radikalnih nacionalističkih partija koji propovijedaju prednosti međusobnog grupisanja i otpora mješanju sa drugim etničkim grupama. Pa ipak, može se osnovano smatrati da se, kada se raseljenoj osobi dozvoli da se vrati u poznatu okolinu među stare susjede, javlja tendencija ka opuštanju i udaljavanju od defanzivnog radikalnog političkog stanovišta ka tolerantnijem i demokratskom gledištu.

[5] Član III (5) (a), član IV (4) (e) i član V (3) (i) Ustava BiH potvrđuju pravo entiteta da prenesu svoje ovlasti na bilo koju drugu zakonitu ustanovu.

[6] Na osnovu člana 32 (4) UNCITRAL-ovih pravila, Tribunal naglašava da arbitri strana još nisu potpisali Konačnu odluku, prije svega zato što ovaj tročlani Tribunal nije mogao da postigne odluku većinskim glasom 2:1 (što je postalo očigledno zahvaljujući čestim kontaktima tokom arbitražnog postupka). Usljed toga, "odluka predsjedavajućeg arbitra će biti konačna i obvezujuća po obje strane." Vidi Odluku, paragraf 5.

---

## **ANEKS**

Plan Tribunala o Distriktu predviđa da se, u vremenskom roku koji odredi Supervizor, formira novi Distrikt Brčko u Bosni i Hercegovini sa sljedećim odlikama i karakteristikama (s tim da se ovi prijedlozi mogu modificirati na osnovu pismenih komentara koje zainteresirane strane dostave u roku od šezdeset dana od datuma Konačne odluke čiji je sastavni dio ovaj Aneks). Sva pitanja koja se odnose na implementaciju, a koja nisu razmatrana u ovom Aneksu rješava Supervizor u konzultaciji sa stranama.

### **1. Status stanovnika Distrikta**

Svi stanovnici Distrikta koji su građani BiH imaju pravo da odaberu državljanstvo jednog od entiteta (ali ne oba), bez obzira na to u kom dijelu Distrikta žive. Entiteti neće prisiljavati stanovnike Distrikta da plaćaju entitetski porez ili služe obvezatni vojni rok u okviru entiteta. Lica koja se iz Distrikta vrate u bilo koji od entiteta dužna su da plaćaju entitetski porez ili služe vojni rok isključivo pod uslovima koje odredi Visoki predstavnik. (Bošnjaci, Hrvati, Srbi i Ostali predstavljaju konstitutivne narode Distrikta.)

### **2. Skupština Distrikta**

Sve zakonodavne nadležnosti u okviru Distrikta pripadaju Skupštini Distrikta. Ukupno članstvo, sastav i način biranja Skupštine određuje Supervizor Statutom vlade Distrikta. Supervizor određuje vrijeme i način biranja članova prve Skupštine, a naknadni izbori se organizuju sukladno zakonskom aktu Skupštine koji odobri Supervizor. Ukoliko nađe za shodno, Supervizor može da kreira i unese u Statut: (1) "etničku formulu" koja bi odvrátila bilo koju etničku grupu od namjere da poveća svoje stanovništvo u Distriktu kako bi postigla isključivu političku kontrolu i/ ili (2) odredbu o zaštiti "vitalnih interesa."

### **3. Izvršni odbor**

Supervizor može da unese u Statut neophodne odredbe o tome da se (a) svakodnevno upravljanje Distriktom Brčko povjeri profesionalnom gradskom upravniku (u daljnjem tekstu "Upravnik Distrikta") i (b) nadležnosti Upravnog odbora Brčkog modificiraju na takav način da on postane tijelo koje Upravniku Distrikta daje opšte smjernice sukladno zakonskim aktima Skupštine i nalogima Supervizora. Statut može da sadrži "etničku formulu" koja se odnosi na članstvo Izvršnog odbora.

### **4. Upravnik Distrikta**

Ukoliko Statut Supervizora bude predviđao Upravnika Distrikta, njegova osnovna funkcija je da svim stanovnicima Distrikta, bez obzira na njihovo nacionalno porijeklo, što je moguće efikasnije pruža općinske usluge. Supervizor može da Statutom predvidi odgovarajuću "etničku formulu" kako bi se među raznim etničkim grupama obezbijedila odgovarajuća raspodjela radnih mjesta u javnom sektoru. Nakon imenovanja, Upravnik Distrikta je dužan da svim općinskim djelatnicima obezbijedi pravednu naknadu (koja se odnosi na njihove ukupne prihode iz svih vladinih i političkih izvora), bez favoriziranja po osnovu etničke ili stranačke pripadnosti.

### **5. Sudski i kazneni sustav**

Statut predviđa broj sudija u sudovima prve i druge instance, a Supervizor postavlja prvobitne (a) sudije Distrikta i (b) tužitelja. Naknadna imenovanja obavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenja Skupštine i Supervizora. Sva imenovanja se vrše sukladno "etničkoj formuli" predviđenoj Statutom. Osobe postavljene na ove funkcije moraju biti stručno kvalificirane.

Pošto Tribunal smatra da, u principu, lica osuđena na kazne zatvora ne treba da služe kazne u ustanovama pod upravom entiteta, Supervizor, a zatim Izvršni odbor, biti će dužni da obezbijede (npr. putem kupovine ili iznajmljivanja) zatvorske objekte kojima će rukovoditi Upravnik općine (ukoliko bude postavljen). Osuđenici se šalju na izdržavanje zatvorske kazne u zatvore entiteta samo uz odobrenje Supervizora.

### **6. Komisija za reviziju zakona**

Supervizor postavlja tročlanu komisiju zaduženu da predloži izmjene postojećih zakona kako bi se stvorio jedinstveni pravni sustav širom Distrikta. Komisijom predsjedava međunarodni pravnik, a druga dva člana čine predstavnik iz Federacije i iz RS. Sve članove komisije bira Supervizor. Preporuke komisije se podnose na odobrenje Skupštini, a zatim i Supervizoru. Ukoliko poslije razumnog vremenskog roka Skupština ne donese odluku o preporukama komisije, Supervizor to može učiniti i sam.

### **7. Policija**

Statutom se predviđa struktura policije Distrikta, kao i daljnja pomoć od strane IPTF-a. Šefa policije postavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenje Skupštine i Supervizora. Statut može također da odredi odgovarajuću "etničku formulu" koja se odnosi na policijsko osoblje i službenike. Statut naglašava da je glavna dužnost policije Distrikta ne samo da obnaša uobičajene policijske funkcije širom Distrikta, već i da obezbijedi potpunu slobodu kretanja u okviru Distrikta, naročito slobodu kretanja između istočnog i zapadnog dijela RS, kao i između Federacije i Hrvatske.

### **8. Carinska služba**

Statutom se predviđa uspostavljanje Carinske službe Distrikta koja, sukladno postojećoj praksi, ubira pristojbe na granici. Supervizoru se preporuča da obezbijedi revnosnu i efikasnu primjenu carinskih propisa BuH od strane Carinske službe Distrikta na teritoriji Distrikta, kao i na "Tržnici Arizona." Ukoliko je potrebno, u zapošljavanju carinskih službenika može se koristiti "etnička formula."

## **9. Porezi i finansijska pitanja**

Nakon konzultacija sa predstavnicima Ureda visokog predstavnika, Bosne i Hercegovine i dva entiteta, Supervizor unosi u Statut odredbe o odgovarajućem poreskom sustavu Distrikta. Izvršni odbor Brčkog je dužan da (uz konzultacije sa Upravnikom distrikta, ukoliko on bude postavljen) pripremi godišnji proračun Distrikta i podnese ga Skupštini i Supervizoru na odobrenje. Proračun bi trebalo da uključi i procjenu prihoda koji će se prikupiti u Distriktu. Razlika između očekivanih prihoda i proračuna se financira od strane entiteta, i to dvije trećine od strane Federacije i jedna trećina od RS, osim ukoliko ne bude dogovoreno drugačije sporazumom, ili odlukom Supervizora ili tijela koje on opunomoći. Potrebnu koordinaciju finansijskih pitanja između Distrikta i entiteta obnaša Supervizor ili tijelo koje on u tu svrhu opunomoći. Vidi paragraf 43 Konačne odluke.

## **10. Glasovanje**

Stanovnici Distrikta koji su državljani Bosne i Hercegovine i imaju zakonsko pravo glasovanja mogu da glasuju (a) za Skupštinu Distrikta, (b) za Predsjedništvo BiH i Predstavnički Dom BiH, i to u onom entitetu čije su državljanstvo odabrali (ukoliko su to učinili) i (c) u izborima koji se održavaju u entitetu po izboru glasača. Glasovanje se vrši sukladno propisima koje donese Supervizor, a sprovedbu izbora nadgleda OEBS/ OSSE.

## **11. Znakovlje**

Skupština Distrikta određuje svo znakovlje Distrikta, s tim da ono mora biti neutralno u političkom i etničkom smislu i da ga mora odobriti Supervizor. Distrikt neće imati drugi stijeg osim stijega Bosne i Hercegovine. Na teritoriji Distrikta se mogu isticati stjegovi oba entiteta, ali se ne smije isticati stijega jednog entiteta ukoliko se pod istim uvjetima ne ističe i stijeg drugog. U svim zvaničnih prilikama će se pod istim uvjetima koristiti latinično i ćirilčno pismo. Svi građani Distrikta imaju pravo da traže da im se zvanični dokumenti izdaju u jednom od tri zvanično priznata jezika i imaju pravo da koriste taj jezik u zvaničnoj i drugoj prepisci. Vlada Distrikta i Supervizor su zaduženi za izdavanje legitimacija stanovnicima Distrikta.

## **12. Nastavni plan i program**

Sve škole u okviru Distrikta će nastaviti da koriste postojeći nastavni plan i program do kraja 1999. školske godine. Glede narednih godina, Supervizor će formirati Obrazovni komitet u čiji će sustav ulaziti predstavnici svih etničkih grupa, odgovarajućih službi BiH, kao i zvaničnici međunarodne zajednice. Tijekom perioda nadzora Supervizor će imati konačnu riječ glede tih pitanja, a nakon toga se nadležnost prenosi na Izvršni odbor.

## **13. Javna imovina**

Supervizor je ovlašten da (a) po potrebi, prenese sa entiteta na vladu Distrikta pravo vlasništva nad javnom imovinom koja se nalazi u Distriktu i (b) uspostavi regulatorni sustav za djelatnost javnih komunalnih preduzeća i drugih preduzeća u javnom vlasništvu.