ARBITRAŽNI TRIBUNAL ZA SPOR OKO MEĐUENTITETSKE GRANICE U OBLASTI BRČKO, KONAČNA ODLUKA

ARBITRAŽNI TRIBUNAL ZA SPOR OKO MEĐUENTITETSKE GRANICE U OBLASTI BRČKO

_____

Federacija Bosne i Hercegovine

protiv

Arbitraža zaoblast Brčko

Republike Srpske

KONAČNA ODLUKA

5. marta 1999.

Zastupnici u postupku:

za Federaciju Bosne i Hercegovine: **Frank McCloskey**

Edward O. Delaney

Mark J. Dinsmore

Barnes & Thornburg

Jay D. Zeiler

Akin, Gump, Strauss Hauer & Field

za Republiku Srpsku: **g. Nikola Kostić**

advokatska firma “Stajler, Kostić,LeBel, Dobroski i MekGvajer”

dr Radomir Lukić

SADRŽAJ

I PREDMET SPORA PRED TRIBUNALOM

II REZIME ZAKLJUČAKA

III POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE

1. Realni i politički faktori koji sprečavaju dvosmjerni povratak

2. Obeshrabrivanje odlaska Srba iz Brčkog

3. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko

4. Odsustvo podrške funkcionisanju lokalne

multietničke vlade

IV OSNOVNA STRUKTURA NOVOG DISTRIKTA

V PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I

MEĐUNARODNOJ

ZAJEDNICI

VI ZAŠTITA RAZNIH RELEVANTNIH INTERESA

Interesi Republike Srpske

Interesi Federacije

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 Dejtonskoj konferenciji 1995. godine predstavnici dva pod-državna entiteta Bosne i Hercegovine (BiH), Federacija BiH i Republika Srpska (RS) nisu mogli da se dogovore kom entitetu bi trebalo da pripadne oblast Brčko u sjevernoistočnoj Bosni. Pošto nije došlo do sporazuma, oblast Brčko je na Dejtonskoj 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. OdlukomTribunalaod 15. februara 1997. godinejedetaljnoobjašnjen širokiobimovlaštenjakojajeTribunalmoraoimatidabiriješioovajizuzetnoteža kspor. Vidi Odluku, paragraf 38.

Isamestranesuseborilesaovimpitanjemtokomdvadeset–jednodnevneDejtonskekonferencije, dabipregovorioBrčkomkonačnokrahiralipredsamkrajkonferencije. Stoga je na neki način finalna faza arbitražnog postupka zapravo i finalna faza procesa mirovnih pregovora u Dejtonu. 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 obavezujuća" i da će je strane "primjeniti bez odlaganja". Vidi Aneks 2 Dejtonskog sporazuma i Odluku, paragraf 5.

3. Opšte je gledište da postoje tri osnovne mogućnosti. Jedna je da se Brčko dodijeli Federaciji, koja tvrdi da polažepravo na osnovu slijedećih ključnih razloga: (a) da je istorijski gledano, opština Brčko bila uglavnom naseljena Bošnjacima i Hrvatima, kao i da je bila vitalan sjeverni prolaz iz centralne Bosne ka Evropi; (b) da bi bilo beskrupulozno da RS zadrži isključivu kontrolu nad gradom koji su

Srbi zauzeli i “etnički očistili” tokom 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 zbog toga što, bez obzira na istorijski aspekat, 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 dejtonskog cilja da se RS dodijeli kontrola nad 49% teritorije BiH.

Treće, prethodne odluke Tribunala su nagovijestile mogućnost da bi duhu Dejtonskog sporazuma najviše odgovarala varijanta prema kojoj se Brčko izuzima iz isključive kontrole ijednog entiteta i stavlja pod upravu

nezavisne Vlade Distrikta pod ekskluzivnim suverenitetom BiH. Vidi Odluku, paragraf 103-104 i Konačnu odluku, paragraf 27.

4. U cilju iznalaženja pravednog i pravičnog rješenja ovog spora koje bi bilo u duhu Dejtonskog sporazuma, prethodne dvije odluke Tribunala su (a) stvorile međunarodni režim nadzora u oblasti Brčko sa ciljem da se strane usmjere ka poštovanju Dejtonskog sporazuma i (b) suzile predmet spora i koncentrisale ga na jedno suštinsko pitanje. Tačnije, na osnovu arbitražnih rasprava vođenih 1997. i 1998. godine Tribunal je ustanovio da je RS nakon Dejtona, a tokom perioda svoje kontrole nad oblasti Brčko, "sistematski odbijala da sprovede (zapravo, kršila) Dejtonski 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 da dokaže da je zaista promijenila svoju orijentaciju i opredijelila se za trajni program punog sprovođenja Dejtonskog sporazuma", uključujući konkretne dokaze vezane za "značajne nove rezultate u pogledu 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 doslijedan program promjene orijentacije i poštovanja propisa", te da će Tribunal, ukoliko do toga ne dođe, biti prisiljen da "oslabi pozicije RS u oblasti Brčko". Stoga, osnovno pitanje pred Tribunalom sada predstavlja da li je na raspravama u Beču od 8. do 17. februara 1999. godine RS u dovoljnoj mjeri ispunila svoj teret dokazivanja.

5. **Smatramo da je sazreo trenutak za konačnu odluku o budućem upravljanju oblasti Brčko. Oba entiteta su tražila da Tribunal donese konačnu odluku sada. Štaviše, na nedavnoj raspravi je rečeno da, uprkos dejtonskom cilju da se raseljena lica vrate svojim predratnim domovima, srpska raseljena lica u Brčkom se vremenom sve više vezuju za to mjesto, dok Bošnjaci i Hrvati iz Brčkog gube nadu na 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 takođe naglasio da će do**

donošenja Konačne odluke, biti takoreći nemoguće ubijediti kako države donatore, tako i privatne investitore da ulože sredstva u prijeko potrebno ekonomsko oživljavanje ove stagnantne oblasti. Konačno, vjerovatno je da će dalje odlaganje finalne odluke po ovom pitanju – jedinom preostalom neriješenom pitanju nakon Dejtona – predstavljati prepreku za razvoj cijele BiH.

II. REZIME ZAKLJUČAKA

6. Tokom rasprava u Beču 1999. godine RS nije ispunila zahtjeve Dopunske odluke od 15. marta 1998. godine u pogledu traženih dokaza. Umjesto da predstavljeni dokazi demonstriraju "aktivan i doslijedan program promjene orijentacije i poštovanja (Dejtonskog sporazuma i

prethodnih arbitražnih odluka) tokom 1998. godine", oni su pokazali da su, i pored dobrih namjera premijera RS Milorada Dodika, tokom 1998. godine srpsko političko vođstvo koje je imalo direktnu lokalnu kontrolu u Brčkom, a naročito pojedinci povezani sa anti-dejtonski orijentisanim strankama kao što su SDS i SRS, kako lokalno, tako i na nivou entiteta tolerisali, a čini se i podržavali značajni stepen opstrukcije ciljeva Dejtonskog sporazuma i Tribunala, posebno u pogledu težnji da se (a) podstakne i omogući povratak raseljenih lica i izbjeglica u njihove predratne domove, (b) potpomogne razvoj demokratskih multietničkih ustanova i (c) ostvari saradnja sa međunarodnim režimom nadzora.

7. Tribunal je takođe zaključio kako se nivo lokalnog opstrukcionizma najvjerovatnije neće efikasno umanjiti sve dok se anti-dejtonskim 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-dejtonski orijentisane strukture mogle da sprovedu svoje

programe u Brčkom tokom 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 da pogoršaju situaciju. Supervizor će biti zadužen da isplanira i sprovede dole opisane promjene u narednih nekoliko mjeseci, a svako odbijanje saradnje u implementaciji njegovog programa će biti oštro kažnjeno, što podrazumijeva i krajnju mogućnost da se Brčko stavi pod isključivu kontrolu jednog entiteta. Vidi paragraf 65-68, dole. U međuvremenu, do implementacije plana Supervizora o Distriktu, ostaće na snazi međuentitetska granica, postojeći zakoni i vladine strukture, uključujući one koje se odnose na isplatu plata službenicima. Vidi paragraf 39 dole.

9. Na osnovu obaveza koje su preuzeli BiH i oba entiteta u pogledu "neodložnog sprovođenja" odluke Tribunala, i od dana koji odredi Supervizor, smatraće se da su entiteti delegirali sva svoja ovlaštenja vezana za upravljanje u predratnoj opštini 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 opštine i njenom ponovnom uspostavljanju u obliku jedinstvene administrativne jedinice.

10. Kao ustanova koja postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, nova vlada Distrikta će spadati pod nadležnosti zajedničkih ustanova BiH, onako kako su te nadležnosti navedene u Ustavu BiH. Sva druga ovlaštenja vezana za upravljanje na teritoriji opštine Brčko će, po delegiranju od strane entiteta, ostvarivati isključivo vlada Distrikta, uz koordinaciju sa vladama oba entiteta koja će se vršiti pod nadzorom. Vidi paragraf 43 dole. Supervizor će biti zadužen za sveukupnu koordinaciju, kao i za izdavanje potrebnih direktiva kako bi se osiguralo da entiteti ispune svoje obaveze u odnosu na novi Distrikt. Supervizor može ovu nadležnost delegirati 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 u skladu sa Ustavom BiH. Vidi paragrafe 58-62 dole.

11. Po uspostavljanju novog Distrikta, njegova cjelokupna teritorija (tj. predratna opština Brčko) će postati zajednička svojina (tzv. *kondominijum*) koja istovremeno pripada i jednom i drugom entitetu: teritorija RS će obuhvatati cijelu opštinu, što važi i za teritoriju Federacije. Pa ipak, entiteti neće imati nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta,kojim će upravljati unitarna vlada. Postojeće zakonodavstvo entiteta nastaviće da se primjenjuje na teritoriji Distrikta sve dok ne bude modifikovano 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 dole. 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 dole.

13. Dejtonski sporazum zahtijeva da oba entiteta "bez odlaganja sprovedu" ovu "konačnu i obavezujuću" 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 obaveza da podrže uspostavljanje novih ustanova opisanih u ovoj Odluci i (b) da te ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno, na teritoriji opštine Brčko. Do dobijanja takvog obavještenja, Tribunal će zadržati ovlaštenje da, u slučaju ozbiljnog nepridržavanja odredbi od strane jednog entiteta, po potrebi modifikuje ovu Konačnu odluku, i tako, na primjer, dio Distrikta ili cijeli Distrikt stavi pod isključivu kontrolu drugog entiteta.

III. POTREBA ZA PROMJENOM UPRAVE

1. Zahvaljujući naporima Supervizora, koji je stigao u Brčko u aprilu 1997., došlo je do progresa u implementaciji Dejtonskog sporazuma. Kao glavni primjer navodimo opšte 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 stimulaciji privreda oba entiteta.

2. Takođe 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 da slijede ovaj primer.

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

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

A. Realni i politički faktori koji sprečavaju dvosmjerni povratak

5. Analiza povrataka lica u oblasti Brčko mora početi od potrebe za dvosmjernim povratkom. Posle etničkog čišćenja Brčkog u toku rata, grad Brčko je *de facto* postao sto procentno srpski grad, pri čemu su srpska raseljena lica došla u velikom broju iz drugih dijelova Bosne i Hrvatske. To je dovelo do toga da je danas u Brčkom smješteno oko dvadeset i šest hiljada srpskih raseljenih lica, uglavnom u stanovima i kućama čiji su zakonski vlasnici, Bošnjaci i Hrvati, protjerani tokom procesa čišćenja. Supervizor se

mudro opredijelio protiv masovnog iseljavanja tih lica iz njihovih novih domova, ali praktično gledano, jedna bošnjačka porodica se ne može vratiti u svoju bivšu kuću u Brčkom dok se porodica srpskih raseljenih lica odatle ne iseli. Ukratko, dok se značajan broj srpskih raseljenih lica ne preseli i tako oslobodi stambeni prostor povratnicima bošnjačkog i hrvatskog porijekla, Brčko neće povratiti svoj predratni multietnički sastav.

6. Politička stvarnost je takva da je napredak ka programu dvosmjernog povratka ozbiljno onemogućavan od strane raznih srpskih, anti-dejtonski nastrojenih grupa, naročito Srpske demokratske stranke (SDS) koju su ranije predvodili dr. Radovan Karadžić i Momčilo Krajišnik i čije je sjedište tokom 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 Dejtonskog sporazuma. Prije godinu dana Tribunal je zaključio da su tokom 1997. godine zvaničnici SDS-a u Brčkom ozbiljno sprečavali proces povratka izbjeglica. Id.

7. U vezi sa paragrafom 21 Dopunske odluke postavlja se slijedeće pitanje: da li su se tokom 1998. godine uslovi 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-dejtonski orijentisanih snaga na čelu sa (između ostalih) Miloradom Dodikom, novopostavljenim premijerom koji je izabran uprkos protivljenju SDS-a. Nažalost, iako je g. Dodik činio napore u pravom smjeru tokom 1998. godine, postoje značajni dokazi da su lokalne snage SDS-a zadržale svoju kontrolu u oblasti Brčko tokom cijele godine i spriječile pro-dejtonski orijentisane grupe, uključujući tzv. koaliciju "Sloga" da sprovedu istinske promjene.

8. Relativno je jasno da su vladajuće anti-dejtonske 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 tokom vremena jasno

stavio do znanja da je izrazito blizak najljućim protivnicima Dejtona među srpskim nacionalistima, među kojima je i Vojislav Šešelj (vođa SRS u SRJ), te da podržava otcjepljenje RS i njeno pripajanje Srbiji, a ne nezavisnu Bosnu. On je izjavio da takvo pripajanje smatra "neizbježnim". U toku poslijednjih pet mjeseci g. Poplašen je revnosno radio na tome da onemogući g. Dodika u daljem obavljanju funkcija, i time podrivao sprovođenje Dejtonskog sporazuma u oblasti Brčko. Štaviše, samo nekoliko dana prije donošenja ove Konačne odluke u štampi je citirana izjava g. Poplašena u kojoj prijeti da će na nepovoljnu odluku u ovom postupku odgovoriti vojnim putem. On je nedavno takođe 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 da snosi glavnu odgovornost za ishod ove odluke.[2]

B. Obeshrabrivanje odlaska Srba iz Brčkog

22. Multi-etnički cilj Dejtona se može postići samo ukoliko odgovorne vlasti *bona fide* stimulišu dvosmjerni povratak — podstičući one koji nezakonito žive u tuđim kućama da iskoriste svoje pravo povratka i tako oslobode stambeni prostor za zakonite vlasnike. Tačno je da Aneks 7 Dejtonskog sporazuma zahtjeva da strane ne treba da "se miješaju u izbor odredišta povratnika", ali pokušaji da se raseljena lica navedu da ostanu tamo gdje jesu i nezakonito zadrže tuđu imovinu, ne samo da ne olakšavaju povratak, već predstavljaju kršenje Dejtonskih odredbi.

23. Potpuno je jasno da su tokom 1998. godine radikalni zvaničnici SDS-a u Brčkom podsticali srpska raseljena lica 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 tokom čitave 1998. godine uprkos jasnom zahtjevu Tribunala u martu 1998. godine da se ovaj pristup promijeni.

24. Kao primjer navodimo da je u julu 1998. godine, četiri mjeseca poslije donošenja Dopunske odluke, srpski gradonačelnik Brčkog, pristalica SDS-a, davao javne izjave (navedene u sredstvima javnog informisanja pod kontrolom RS) o tome da ne bi bilo pametno da Srbi napuste grad Brčko i vrate se u Federaciju. Dva mjeseca kasnije, u septembru, član Izvršnog odbora Brčkog i pristalica SDS-a je na velikom skupu srpskih raseljenih lica u Brčkom apelovao da se zaboravi bilo kakva pomisao na odlazak iz te oblasti. Takođe, na "seminarima" za raseljena lica koji su održavani u toku godine lokalni zvaničnici su uglavnom zagovorali 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 opštini RS naloženo da pripremi plan za podsticanje povrataka, Brčko bila jedna od malobrojnih opština 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 lica iz Brčkog u Federaciju je bio zanemarljiv. Od približno 26.000 srpskih raseljenih lica 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, tokom 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 porodica srpskih raseljenih lica došlo u Brčko iz Sarajeva, samo dvadeset i tri porodice je podnijelo 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 Dejtonskog sporazuma.[3]

C. Obeshrabrivanje povratka Bošnjaka i Hrvata u Brčko

26. Dopunska odluka od 15. marta 1998. godine (u paragrafu 7) naglašava da je tokom 1997. godine "postojalo sistematsko zastrašivanje svih Bošnjaka i Hrvata koji su ispitivali mogućnost povratka u svoje bivše domove u oblasti (Brčko)", pri čemu je ponovo očigledan motiv bilo očuvanje "etnički čistog" srpskog regiona. Uslijed toga, iako su neki Bošnjaci i Hrvati uspjeli da se vrate u region tokom 1997. godine, uglavnom su se vraćali u ruralna područja južno i zapadno od grada Brčko. Niko se nije vratio u sam grad.

27. Iako je Dopunska odluka (u paragrafu 21) zahtijevala od lokalnih vlasti u Brčkom da otpočnu "aktivan i doslijedan program promjene orijentacije" tokom 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 tokom 1998. godine. Kao što je navedeno dole, iako je mjerodavnim vlastima podnijeto otprilike devet hiljada 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 podsticanju zastrašivanja, ali rezultati jasno ukazuju na ozbiljan nedostatak političke volje da se spriječe takva zastrašivanja. Na primjer, u dvanaest odvojenih navrata u toku 1998. godine (na Klancu, na Ivicima, u Gluhakovcu i na Merajama) srpski demonstranti su se okupili da bi protestovali, uznemiravali bošnjačke i hrvatske povratnike i sprečavali 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 sprečavala fizičke napade, povratnici su bili dovoljno zastrašeni da se niko nije vratio kućama. Interesantno je da u ovim incidentima nije bilo hapšenja.

29. Podaci govore i o tome da je dolazilo do raznih etnički motivisanih zločina protiv Bošnjaka i Hrvata, čiji počinioci takođe 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 radnje koji je imao hrabrosti da dovede sa sobom ženu i ćerku) je dva puta bio meta bombaških napada: jedna granata je bačena na njegovu radnju, a druga na automobil. Ovaj incident nije doveo do hapšenja, 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

povrataka u grad Brčko, posebno se izdvaja jedna činjenica: uz velike napore supervizoru Farandu je pošlo za rukom da organizuje multietničku vladu u Brčkom, čime je određeni broj Bošnjaka i Hrvata, članova lokalne vlade, bio dopunski motivisan 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 omoguće svojim kolegama povratak u rodni grad.

31. Na osnovu toga, broj povrataka u oblast Brčko se zapravo smanjio tokom 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 funkcionisanju 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 očigledno nisu učinile. Prije svega, multietnička administracija nije bila formirana do 31. decembra 1997. godine, prvobitnog roka postavljenog od strane supervizora Faranda. Ona, štaviše, nije bila uspostavljena sve do avgusta 1998. godine, nakon još dva propuštena roka. Još problematičnije je to što je, i pored određenog stepena formalnog ili javno deklarisanog poštovanja zahtjeva za uspostavom 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 dokumentovan, 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 opštinskoj skupštini, pored njega, potpišu i njegovi zamjenici, kao i njegovim odbijanjem da dopusti zamjenicima da na dnevni red Izvršnog odbora stave pojedina pitanja. Jednoglasno glasanje Srba, kako u Izvršnom odboru, tako i u Skupštini, je zapravo spriječilo oba tijela da rješavaju pitanja koja su im prema nalozima Supervizora i odlukama ovog Tribunala bila stavljena u djelokrug. Lokalno rukovodstvo je takođe spriječilo etničku integraciju u nižim redovima uprave Brčkog. Ovi, kao i drugi dokazi, jasno potvrđuju sistematski otpor, a ne podršku razvoju demokratskih multietničkih ustanova u Brčkom. Ta činjenica sama po sebi zahtjeva 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. decembra 1999. godine) moraju formirati nove vladine ustanove putem konkretnih mjera preduzetih 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 funkcionisati po principu samouprave (uz potrebnu koordinaciju između vlada dva entiteta i Distrikta koju će obavljati 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 dole) donositi konačno rješenje o nekim aspektima novog sistema uprave. Ti aspekti se razmatraju u Aneksu ove Odluke, a zainteresovanim 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 obavezujuća, 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 predratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta i tri opštinske 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 Skupština; (c) nezavisnog sudstva koje se sastoji od dva suda — prvostepenog i drugostepenog, i (d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandnom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno nezavisne od policijskih struktura u entitetima.

37. Sve zainteresovane strane su se složile (kao što je ranije navedeno) da se režim nadzora uspostavljen Odlukom mora nastaviti, s tim što se ovlaštenja i nadležnosti Supervizora moraju povećati i geografski proširiti u skladu sa Konačnom odlukom i Aneksom. Režim nadzora se nastavlja sve dok ga ne obustavi Upravni odbor Savjeta 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 vezi ovoga preporučuje da po potrebi traži stručno mišljenje eksperata.

39. Zakoni koji sada važe u dijelu opštine Brčko koji pripada RS, kao i u dijelu koji

pripada Federaciji, će nastaviti da se primjenjuju 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 regulisano nalozima Supervizora, postojeće vladine strukture ostaju na snazi do formiranja Vlade Distrikta. Pored toga, postojeće obaveze entiteta koje se odnose na prava kao što su plate i penzije ostaju na snazi dok Supervizor ne odluči drugačije. BiH, entiteti i postojeće opštinske vlade neće preduzimati 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 obavljanje svojih funkcija širom teritorije Brčkog. Predstavnici policijskih i bezbjednosnih 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, ni 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 postepeno smanjivanje postojećeg vojnog prisustva u opštini 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 realizaciji 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 u skladu sa zakonima BiH i Distrikta.

43. Tribunal je svjestan da će postojati potreba za koordinacijom između vlada BiH, entiteta i Distrikta u vezi brojnih pitanja, uključujući učešće u troškovima i prihodima. Supervizor će biti zadužen da obavlja ovu koordinaciju, a u slučaju nepostojanja dogovora, naloži entitetima da preduzmu odgovarajuće mjere u pogledu 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 stepena demokratije u oblasti Brčko i smanjenje zastrašivanja i propagande protiv povrataka, kao i uz aktivniju podršku programa povrataka od strane Federacije, umanjiti postojeće predrasude srpskih raseljenih lica u vezi povratka u predratne domove i istovremeno povećati odliv

raseljenih lica iz Brčkog, što će olakšati proces dvosmjernog povratka. Pored toga, može se osnovano očekivati da će se, uz povećani broj povrataka raseljenih lica iz oba entiteta, ublažiti radikalno nacionalističko raspoloženje u oba entiteta, te tako smanjiti opšta 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 pravnici, 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 profunkcionisati

do 31. decembra 1999. ili nekoliko mjeseci nakon toga.

V. PREPORUKE VISOKOM PREDSTAVNIKU I MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI

47. Tribunal podvlači da se ciljevi Dejtonskog sporazuma u pogledu raseljenih lica i izbjeglica u oblasti Brčko mogu ostvariti samo uz stvarne napore da se uklone sve prepreke i aktivno podstakne povratak u Federaciju srpskih raseljenih lica koja sada žive u Brčkom. Iako je Sarajevska deklaracija od decembra 1997. godine zahtijevala značajan progres u ovom pogledu, što je bio slučaj i sa paragrafom 22 Dopunske odluke Tribunala, prema izvještaju UNHCR-a, Federacija je postigla daleko manje od zadatih ciljeva. Uslijed toga, Tribunal, nezavisno od toga da li na to ima pravo ili ne, daje sebi slobodu da Visokom predstavniku preporuči donošenje daljih odgovarajućih mjera kako bi Federacija: (a) pružila srpskim raseljenim licima iz Brčkog neodložnu i prioritetnu pomoć u povraćaju njihove imovine u Federaciji; (b) po povratku u Federaciju obezbijedila tim licima posao i ličnu sigurnost; (c) obezbijedila srpskim povratnicima razumni nivo lokalne političke kontrole i ekonomskog učešća u relevantnim oblastima Federacije, naročito uključujući

Sarajevski kanton i opštine Ilijaš, Ilidža, Vogošća i Visoko; i (d) smanjila prisustvo snaga Armije i HVO na onim područjima gdje se one mogu smatrati prijetnjom povratku Srba, uključujući opštine Gradačac, Srebrenik, Lukavac, Orašje, Jajce i Drvar. Pošto najveći broj srpskih raseljenih lica u Brčkom potiče iz susjednog Posavinskog regiona, Tribunal preporučuje Visokom predstavniku i Supervizoru da zajedničkim naporima eliminišu opstrukcionizam lokalnih zvaničnika koji sprečavaju povratak izbjeglica. Dalje se preporučuje da, ukoliko Federacija ne stvori uslove 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 povrataka Srba iz Brčkog, Supervizor je ovlašten da prilikom planiranja rokova za uspostavljanje vlade Distrikta, uzme u obzir stepen ispunjavanja tih zahtjeva od strane Federacije (uključujući i sve ostale faktore koje bi mogao smatrati relevantnim).

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

VI. ZAŠTITA RAZNIH RELEVANTNIH INTERESA

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

1. Interesi Republike Srpske

51. U toku prethodnih rasprava RS je navela tri interesa koja navodno treba zaštititi. Prvo, tvrdi se da Dejtonski sporazum priznaje određeni pravni princip ili princip pravičnosti — poznat kao princip "teritorijalnog kontinuiteta" — koji, ukoliko bi se primjenio od strane ovog Tribunala, zahtjeva da Posavinski koridor, koji se prema mapi iz Dejtona nalazi pod kontrolom RS, ostane u okviru njene teritorije. Pa ipak, kao što je rečeno u Odluci, dejtonsko ovlaštenje arbitra da presiječe koridor ukoliko to nalažu relevantni principi prava ili pravičnosti potvrđuje da strane u Dejtonu nisu namjeravale da principu "teritorijalnog kontinuiteta" daju prioritet u odnosu na druge. Vidi Odluku, paragraf 82. Štaviše, 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 Dejtona bio da teritorija RS nakon Dejtona obuhvati najmanje 49% cijele BiH. Pa ipak, ova Odluka ničim ne ograničava taj teritorijalni dio. Štaviše, 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 uslijed "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 Dejtonskim sporazumom, RS nema vojnu ili "stratešku" potrebu da kontroliše koridor. Treće i najvažnije, nezavisno 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 štititi nova multietnička i demokratski orijentisana policija Distrikta. Stoga će željeni koridor ostati otvoren za sve legitimne potrebe, odnosno, biće očuvan legitimni "teritorijalni kontinuitet".

2. Interesi Federacije

54. U prvoj, kao i u Dopunskoj odluci, su već na odgovarajući način predstavljeni razni interesi Federacije. Dominantni interesi o kojima i dalje treba diskutovati 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 licima koja su tokom rata bila otjerana iz Brčkog da se vrate svojim domovima i (2) ekonomski interes Federacije da se opština Brčko potpuno otvori za saobraćaj iz Federacije prema sjeveru i jugu, i tako obezbijedi sjeverni prolaz ka Hrvatskoj i Evropi.

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 opštine 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 tokom preostalog dijela 1998. godine ispunila svoju obavezu da osigura podršku onim srpskim raseljenim licima koja su željela da se vrate u svoje bivše domove u Federaciji. Pošto su u ovom pogledu postupci Federacije tokom 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.

3. Interesi

međunarodne zajednice

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

VII. ZAKONITOST PLANA O DISTRIKTU

59. Tribunal smatra da su svi aspekti ovog plana u skladu sa Ustavom BiH iz Dejtona i ne narušavaju njegovu primjenu.

60. Plan o Distriktu je u skladu sa ustavnim zahtjevom 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.

61. 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 Dejtona, 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.

62. 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. U skladu sa Aneksom 2 Dejtonskog sporazuma, oba entiteta su, kao i BiH, dužna da "sprovedu" nalog Tribunala o prenosu ovlaštenja.[5] Nakon toga, sva ovlaštenja Distrikta će sa ustavne tačke gledišta i dalje biti "državne funkcije i ovlašćenja entiteta". Vidi Ustav BIH, Član III (3) (a).

63. Uzimajući u obzir jasno značenje Aneksa 2 Dejtonskog sporazuma u pogledu "obavezujućeg" 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

64. Tribunal je svjestan da na raspravama od 8. do 15. februara 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 zainteresovane strane ukazati na dijelove Aneksa koji nisu realni ili dovoljno pravedni. U skladu sa tim, strane će dobiti mogućnost da daju pismene primjedbe na Aneks pod uslovom 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 regulisana ovom Odlukom.

65. **Tribunal apeluje 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

66. **Dejtonski sporazum zahtjeva da entiteti "bez odlaganja sprovedu" ovu "konačnu i obavezujuću" 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.**

67. Uzimajući u obzir obim ovlašćenja 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.

68. 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 opštini Brčko te ustanove funkcionišu efikasno i, po svemu sudeći, trajno. Sve dok ne bude o ovome obavješten, Tribunal će zadržati pravo da po potrebi modifikuje ovu Konačnu odluku u slučaju značajnog nepridržavanja njenih odredbi od strane jednog od entiteta.

69. Ne ograničavajući opšti 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

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

……..

Roberts B. Oven

predsjedavajući arbitar

…… ……..

Ćazim Sadiković **Vitomir Popović**

arbitar

arbitar

5. marta 1999.

ANEKS

Plan Tribunala o Distriktu predviđa da se, u vremenskom roku koji odredi Supervizor, formira novi Distrikt Brčko u Bosni i Hercegovini sa slijedećim odlikama i karakteristikama (s tim da se ovi prijedlozi mogu

modifikovati na osnovu pismenih komentara koje zainteresovane 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 riješava Supervizor u konsultaciji 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 obavezni 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 u skladu sa zakonskim aktom Skupštine koji odobri Supervizor. Ukoliko nađe za shodno, Supervizor može da kreira i unese u Statut: (1) "etničku formulu" koja bi odvratila 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 daljem tekstu “Upravnik Distrikta”) i (b) nadležnosti Upravnog odbora Brčkog modifikuju na takav način da on postane tijelo koje Upravniku Distrikta daje opšte smjernice u skladu sa zakonskim aktima Skupštine i nalozima 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 opštinske 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 opštinskim službenicima obezbijedi pravednu naknadu (koja se odnosi na njihove ukupne prihode iz svih vladinih i političkih izvora), bez favorizovanja po osnovu etničke ili stranačke pripadnosti.

5. Sudski i kazneni sistem

Statut predviđa broj sudija u sudovima prve i druge instance, a Supervizor postavlja prvobitne (a) sudije Distrikta i (b) tužioca. Naknadna imenovanja obavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenja Skupštine i Supervizora. Sva imenovanja se vrše u skladu sa "etničkom formulom" predviđenom Statutom. Osobe postavljene na ove funkcije moraju imati stručne kvalifikacije.

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, će biti dužni da obezbijede (npr. putem kupovine ili iznajmljivanja) zatvorske objekte kojima će rukovoditi Upravnik opštine (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 sistem 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 dalja pomoć od strane IPTF-a. Šefa policije postavlja Izvršni odbor Brčkog uz odobrenje Skupštine i Supervizora. Statut može takođe da odredi odgovarajuću "etničku formulu" koja se odnosi na policijsko osoblje i službenike. Statut naglašava da je glavna dužnost policije Distrikta ne samo da vrši 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, u skladu sa postojećom praksom, ubira dažbine na granici. Supervizoru se preporučuje da obezbijedi revnosnu i efikasnu primjenu carinskih propisa BiH od strane Carinske službe Distrikta na teritoriji Distrikta, kao i na "Pijaci Arizona". Ukoliko je potrebno, u zapošljavanju carinskih službenika može se koristiti "etnička formula".

9. Porezi i finansijska pitanja

Nakon konsultacija sa predstavnicima Kancelarije visokog predstavnika, Bosne i Hercegovine i dva entiteta, Supervizor unosi u Statut odredbe o odgovarajućem poreskom sistemu Distrikta. Izvršni odbor Brčkog je dužan da (uz konsultacije sa Upravnikom distrikta, ukoliko on bude postavljen) pripremi godišnji budžet Distrikta i podnese ga Skupštini i Supervizoru na odobrenje. Budžet bi trebalo da uključi i procjenu prihoda koji će se prikupiti u Distriktu. Razlika između očekivanih prihoda i budžeta se finansira 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 obavlja Supervizor ili tijelo koje on u tu svrhu opunomoći. Vidi paragraf 43 Konačne odluke.

10. Glasanje

Stanovnici Distrikta koji su državljani Bosne i Hercegovine i imaju zakonsko pravo glasa mogu da glasaju (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. Glasanje se vrši u skladu sa propisima koje donese Supervizor, a sprovođemje izbora nadgleda OSCE.

11. Simboli

Skupština Distrikta određuje sve simbole Distrikta, s tim da oni moraju biti neutralni u političkom i etničkom smislu i da ih mora odobriti Supervizor. Distrikt neće imati drugu zastavu osim zastave Bosne i Hercegovine. Na teritoriji Distrikta se mogu isticati zastave oba entiteta, ali se ne smije isticati zastava jednog entiteta ukoliko se pod istim uslovima ne ističe i zastava drugog. U svim zvaničnih prilikama će se pod istim uslovima koristiti latinično i ćirilićno 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. U pogledu narednih godina, Supervizor će formirati Obrazovni komitet u čiji će sastav ulaziti predstavnici svih etničkih grupa, odgovarajućih službi BiH, kao i zvaničnici međunarodne zajednice. Tokom perioda nadzora Supervizor će imati konačnu riječ u pogledu tih pitanja, a nakon toga se nadležnost prenosi na Izvršni odbor.

13. Javna svojina

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

---

[1]Vidi Odluku od 15. februara 1997. godine i Dopunsku odluku od 15. marta 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 garantovao da će se RSpridržavati toga. Pošto nije preduzeo neophodne mjere, on takođe 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 sprečavale povratak. Prema podacima UNHCR-a, tačno 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 ve}i da su ih zvaničnici RS podsticali.

[4]Tribunalu je poznato da kod raseljenih lica 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 miješanju sa drugim etničkim grupama. Pa ipak, može se osnovano smatrati da se, kada se raseljenom licu dozvoli da se vrati u poznatu okolinu među stare susjede, javlja tendencija ka opuštanju i udaljavanju od defanzivnog radikalnog političkog stanovišta ka tolerantnijem i demokratskomgledištu.

[5] Član III (5) (a), Član IV (4) (e) iČlan V (3) (i) Ustava BiH potvrđuju pravo entiteta da prenesu svoja ovlašćenja na bilo koju drugu zakonitu

ustanovu.

[6]Na osnovu člana 32 (4) UNCITRAL-ovih pravila, Tribunal naglašva 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). Uslijed toga, "odluka predsjedavajućeg arbitra će biti konačna i obavezujuća po obje strane". Vidi Odluku, paragraf 5.