

UDK: 342.31 (497.6)
izvorni znanstveni rad
primljen 8. veljače 2005.

Dr. sc. Zvonko Miljko,
docent Pravnog fakulteta u Mostaru

USTAVNI POREDAK I BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine predstavlja specifičnost ionako osebnog ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine. Najznačajnije pitanje tog uređenja bilo je i ostalo vezano za bosanskohercegovački federalizam. Njemu bi se moglo pridodati i pitanje lokalne samouprave. Distrikt se u tom kontekstu više odnosi na bosanskohercegovački federalizam, negoli na koncept lokalne samouprave. Nakon implementacije Aneksa 2. Daytonskog sporazuma i obavljene arbitraže, on je definiran kao «jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine».

Autor u radu raščlanjuje ustavnopravni status Brčko Distrikta i u sučeljavanju federalizma i lokalne samouprave na primjeru Brčkog Distrikta se normativno i zbiljski javlja kao anomalija netipičnog bosanskohercegovačkog federalizma prije negoli jedinica lokalne samouprave.

1. Postojeći ustavni poredak Bosne i Hercegovine, koji kao i svaki pravni poredak uključuje i normativnu i zbiljsku komponentu. Na oba ta plana on pokazuje niz proturječnosti, neusklađenosti i time otvorenih pitanja koja se najizravnije očituju u (ne)funkcioniranju institucija državne vlasti. Od samog stupanja na snagu Daytonskog mirovnog sporazuma, a time i Ustava Bosne i Hercegovine kao jednog od njegovih aneksa, postoji manje ili više izražen sukob dviju skupina. Na jednoj strani su tzv. ustavobranitelji, a na drugoj radikalni kritičari. No skoro da se i jedni i drugi slažu kako se na njegovim iznudenim i kompromisnim rješenjima u pragmatične svrhe zaustavljanja rata nije mogao graditi teorijski čist i konzistentan model suvremene demokratske države. Stoga su mnogi bili skloni postojeće ustavno uređenje smatrati prijelaznim rješenjem implicirajući tako od početka ustavne promjene ili čak pravi narodni ustav za Bosnu i Hercegovinu. U svakoj od tih varijanata dva se pitanja posebno izdvajaju. Federalizam, koji je bio i ostao krucijalni problem ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, i lokalna samouprava. Oba se na određene načine odnose na vertikalnu distribuciju vlasti i raspodjelu mjerodavnosti. I jedan i drugi koncept u sebe uključuje teritorijalnu komponentu. Nema, po definiciji, niti jedne federacije bez dvije ili više federalnih jedinica, kao što nema niti jedne države bez određenog oblika lokalne samouprave i broja njegovih jedinica. Oba ova koncepta u određenoj mjeri uključuju temeljne sastavnice bosanskohercegovačke državnosti izražene u građanstvu kao jedinstvenosti i nacionalnom kao posebnosti Bosne i Hercegovine.

Do potpuno neprimjerene, asimetrične i trostupanjske federalne strukture u Bosni i Hercegovini došlo se nakon Washingtonskih (Bošnjaci i Hrvati) i Daytonskih (i Srbi) mirovnih pregovora i sporazuma u sklopu nametnutih ustavnih rješenja od strane međunarodne zajednice. Nacionalno i teritorijalno, i njihovo predstavništvo u institucijama Bosne i Hercegovine, u koliziji su od samoga početka. A sam Ustav također, u nekim slučajevima, proturječi sam sebi.

Svakom obliku federalizma u Bosni i Hercegovini veliki korektiv i stabilizirajući činitelj mogao bi biti novi sustav lokalne uprave i samouprave, koji je ipak manje opresivan i djeleći u odnosu na federalizam. Napuštanje ranijeg sustava 109 predratnih općina u Bosni i Hercegovini, kao malih država u sustavu demokratskog centralizma bivše Jugoslavije, i formiranje novog koncepta s više desetina gradova i nekoliko stotina općina (što bi, u neku ruku, predstavljalo vraćanje određenoj tradiciji Bosne i Hercegovine u pogledu njezina političko - teritorijalnog organiziranja u sklopu ranijih državnih cjelina), bilo je blokirano u velikoj mjeri upravo daytonskom državom i njezinim federalizmom.

Ova dva značajna problema ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine na poseban način se prelamaju na primjeru Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, kako glasi njegov službeni naziv.

2. Iako članak 1. Statuta Brčko Distrikta (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 9/2000.) određuje kako je Distrikt «jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine», većina argumenata ide u prilog tome da se njegov pravni položaj u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine vezuje za federalizam a ne lokalnu samoupravu. Brčko Distrikt ima više obilježja teritorija s posebnim statusom u sklopu Bosne i Hercegovine, koja ga više približavaju trećem (kvazi) entitetu negoli običnoj jedinici lokalne samouprave.

Federacije se međusobno mogu razlikovati prema različitim kriterijima i na temelju toga možemo praviti razliku između više vrsta federacija (jednonacionalne i višenacionalne, one nastale devolucijom i one nastale agregacijom, federacije sa stalnom i promjenjivom strukturom, odnosno brojem federalnih jedinica).

Posebna vrsta federacija odnosi se na one s običnom i federacije s mješovitom strukturom. Kriterij razlikovanja u ovom slučaju odnosi se na to sačinjava li područje jedne federacije samo skup područja njezinih federalnih jedinica ili u sastav federacije ulaze i neka druga područja izvan područja federalnih jedinica. To su najčešće područja koja sama nisu organizirana u obliku federalnih jedinica ili područja glavnih gradova federacije koja su izuzeta iz područja bilo koje federalne jedinice. I područja tzv. federalnih teritorija i područja takvih glavnih gradova federacije stoje uvijek neposredno pod saveznom jurisdikcijom.

Iako se pojam Distrikta u ranijim mirovnim pregovorima odnosio na Sarajevo i Mostar, ova dva grada to nisu postali. Sarajevo je, štoviše, postalo glavni grad Bosne i Hercegovine i Republike Srpske i sjedište Kantona Sarajevo. Sam Mostar kao gradska cjelina je bio podijeljen na šest gradskih općina i unutar njega samog je оформljen poseban distrikt, odnosno središnja zona. Odlukom Visokog predstavnika ukinuta je ta struktura i Mostar je postao jedinstvena gradska cjelina, bez navedenih općina i distrikta. Tako je ostao teritorij predratne općine Brčko kao poseban distrikt. Do ovog njegova statusa se došlo također na poseban način.

3. Sukladno Aneksu 2. Daytonskog sporazuma, koji se odnosio na sporazum o međuentitetskoj crti razgraničenja, njegovim je člankom V. bila predviđena arbitraža za područje Brčkog. U točki 1. tog članka strane (Republika Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) su se složile o «obvezujućoj arbitraži dijela međuentitetske granične crte u području Brčkog koji je predmet spora». Kako se ovaj Aneks odnosio na utvrđivanje unutarnje granice između Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske putem uzajamnog sporazuma strana, iz navedene formulacije nedvojbeno proizlazi da se sama arbitraža odnosila upravo na tu međuentitetsku crtu razgraničenja, odnosno njezina dijela u području Brčkog. Federacija Bosne i Hercegovine je trebala imenovati jednog arbitra, a Republika Srpska drugog, u roku od šest mjeseci nakon stupanja na snagu ovog sporazuma. Treći arbitar je trebao biti odabran putem sporazuma ove dvojice naimenovanih arbitara od strane entiteta, a za slučaj da se oni ne dogovore (što se i desilo), trećeg arbitra je imenovao predsjednik Međunarodnog suda pravde. Treći arbitar (stranac) je trebao biti i predsjedavajući Arbitražnog tribunala. Odluka se trebala donijeti ne kasnije od jedne godine nakon stupanja na snagu ovog sporazuma i trebala je biti konačna i obvezujuća, i koju su strane trebale implementirati bez odlaganja.

Rok za donošenje ove odluke (14. prosinca 1996.) je probijen, a uz pristanak i odobrenje Tribunala strane su se sporazumjele da taj rok produže do 15. veljače 1997. godine. Strane su od samog početka imale suprotstavljena stajališta, a nisu se mogle suglasiti niti oko toga što je osnovni predmet spora. Naime, Federacija Bosne i Hercegovine je smatrala da su se strane u Daytonu dogovorile da predmet arbitraže treba biti da li područje općine Brčko treba biti uključeno u teritorij Federacije ili u teritorij Republike Srpske. Druga strana, Republika Srpska, je bila na stajalištu kako Tribunal treba konačno riješiti samo međuentitetsko razgraničenje u oblasti Brčkog. Prva odluka je donesena upravo 15. veljače 1997. godine, ali nju je potpisao samo predsjedavajući Tribunala, dok je dva domaća člana nisu potpisali. U ovoj odluci je stajalo kako će se u oblasti Brčkog uvesti «međunarodni prijelazni nadzor» nad implementacijom Daytonskog sporazuma, i to pod rukovodstvom zamjenika Visokog predstavnika za Brčko, koji je dobio naziv «Supervizor za Brčko», odnosno «Supervizor». Njega, prema ovoj odluci, imenuje Ured Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini ustanovljen Aneksom 10. Daytonskog sporazuma. Tako je na neki način Distrikt Brčko dobio svog Visokog predstavnika, kao i Bosna i Hercegovina u Daytonu. To je i potvrđeno dopunskom odlukom koju je Tribunal donio 15. ožujka 1998. godine, kojom je supervizor za Brčko postao zamjenik Visokog predstavnika za Brčko i dobio sva ovlaštenja koja je prema tzv. Borskom dokumentu od prosinca 1997. godine dobio Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu. I ranijom odlukom propisi i naredbe supervizora imale su veću pravnu snagu u odnosu na zakone i druge domaće propise. Ovom dopunskom odlukom supervizor za Brčko je, kao i Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, dobio ovlasti da može smijeniti bilo koju službenu osobu koja po njegovu sudu neadekvatno surađuje u provedbi Daytonskog sporazuma, mimo pravnog sustava Bosne i Hercegovine i prava na žalbu. Osim toga, ovom drugom dopunskom odlukom je potvrđeno da se međunarodni nadzor u oblasti Brčko na ovaj način nastavlja.

Dana 5. ožujka 1999. godine, nakon dvije i pol godine zakašnjenja, Tribunal je donio «Konačnu odluku» o oblasti Brčkog. Kako je ova Konačna odluka donesena od strane predsjedavajućeg arbitra zahtijevala uspostavu posebnog režima uprave za područje

Brčkog, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu se pozvao na to (kao i na Aneксе 2. i 10. Daytonskog sporazuma) i donio Odluku o uspostavi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH br. 9/2000.). U ovoj odluci Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu je navedeno kako će se Brčko Distrikt formirati na način preciziran Nalogom supervizora i zamjenika Visokog predstavnika za Brčko i Statutom Brčko Distrikta. Naime, istog dana su zamjenik Visokog predstavnika i supervizor za Brčko donijeli «Nalog o uspostavljanju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine 8. ožujka 2000. godine» i «Nalog o naimenovanju članova prijelazne Vlade Brčko Distrikta». U nalogu o uspostavi Brčko Distrikta, koji je stupio na snagu odmah, supervizor za Brčko se pozvao na stavku 9. Konačne arbitražne odluke za Brčko od 5. ožujka 1999. godine i, uz konsultacije s Visokim predstavnikom, ovim proglasio stupanje na snagu Statuta Brčko Distrikta. Na ovaj način je Distrikt Brčko dobio svoj temeljni pravni akt i prvu prijelaznu Vladu.

4. U glavi I. ovog Statuta, koja se odnosi na opće odredbe, u članku 1. je navedeno osnovno načelo Brčko Distrikta kao «jedinственe administrativne jedinice lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine». U istom ovom članku, u kojem je utvrđeno da nije podložan nikakvim izmjenama, ovlasti Distrikta po pitanju lokalne samouprave rezultat su delegiranja Vladi Distrikta od strane oba entiteta i to svih onih ovlasti koje su prethodno vršili entiteti i tri prijašnje općinske vlade. Entiteti u sklopu Distrikta izvršavaju samo one funkcije i ovlasti koje su im povjerene odredbama ovog Statuta i nijednom od entiteta vlasti Distrikta neće dodijeliti ili povjeriti bilo koju funkciju uprave ili ovlast koja nije posebno dodijeljena ili povjerena odredbama ovog Statuta (članak 1. t. 3.). Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, izravno su primjenjivi na cijelom teritoriju Distrikta, a sami zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti sukladni važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

Ostale odredbe glave I. Statuta Distrikta reguliraju različita pitanja, kao što su: ime, sjedište, simboli, teritorij, pravnu sposobnost, pismo i jezik, razvojačenje. Posebno se izdvajaju dva posljednja članka ove glave: članak 10. koji se odnosi na funkcije i ovlasti Distrikta i članak 11. na suradnju Distrikta s entitetima i općinama. Funkcije i ovlasti Distrikta su:

- a) gospodarstvo Distrikta,
- b) financije Distrikta,
- c) carinska uprava,
- d) javna imovina,
- e) javne usluge/infrastruktura,
- f) kultura,
- g) obrazovanje,
- h) zdravstvena zaštita,
- i) zaštita okoliša,
- j) socijalna zaštita,
- k) pravosuđe i služba pravne pomoći,
- l) policija,
- m) stambena pitanja,
- n) urbanizam i planiranje,
- o) i ostale funkcije nužne za funkcioniranje Distrikta kao jedinственe administrativne jedinice lokalne samouprave.

Kako pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, mnoge od ovih ovlasti date ovim Statutom Distrikta Brčko nisu tog karaktera, već pripadaju središnjim tijelima državne vlasti (bilo federacije, bilo federalnih jedinica). To se, prije svega, odnosi na carinsku upravu, pravosuđe, policiju, obrazovanje.

Distrikt prema odredbama članka 10. može zaključiti sporazume o suradnji s entitetima u cilju olakšanja ostvarivanja svojih funkcija i ovlasti sukladno ovom statutu i zakonu, pod uvjetom da su takvi sporazumi od jednake koristi svim stanovnicima Distrikta; i sporazume s domaćim i međunarodnim udrugama gradova i općina, kao i gradovima i općinama zasebno.

Glava II. odnosi se na stanovnike Brčko Distrikta, a glava III. Organizaciju i funkcije Brčko Distrikta. U ovoj glavi, podijeljenoj u više poglavlja, u općim odredbama prvog poglavlja govori se o «podjeli vlasti» (članak 20.). Distrikt se zasniva na podjeli vlasti i to na zakonodavnu vlast koju vrši Skupština Distrikta, izvršnu vlast Vlada Distrikta i sudsku vlast koju vrše sudovi Distrikta. Zakonodavna, izvršna i sudska vlast su tri temeljne funkcije u državnom pravnom i političkom smislu jedinstvene državne vlasti i nikako se ne mogu vezivati uz jedinicu lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave per definitionem ne može donositi zakone niti imati zakonodavnu funkciju državne vlasti. Njezin temeljni pravni akt je statut, a on kao i svi opći akti predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave iz njihova samoupravnog djelokruga moraju biti u skladu sa zakonom i ustavom dotične države. U slučaju Distrikta Brčko njegov statut poprima obilježja samog ustava, a sam Distrikt obilježja koja ga pretvaraju faktički u treći entitet, odnosno federalnu jedinicu u Bosni i Hercegovini.

U tom pogledu posebnu pozornost zaslužuje članak 41. Statuta Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine koji je naslovljen «ustavnost i zakonitost». Ovim člankom je regulirano kako ovaj statut i zakoni Distrikta moraju biti sukladni odredbama Ustava i zakona Bosne i Hercegovine i da sudovi Distrikta imaju nadležnost odlučiti o usuglašenosti neke odredbe zakona Distrikta s odredbama Ustava i zakona Bosne i Hercegovine. Sudovi Distrikta, uz sve to, također imaju nadležnost odlučiti je li neka odredba zakona Distrikta ili nije sukladna ovom statutu. Na ovaj način «jedinica lokalne samouprave» dobiva uz sve temeljne funkcije državne vlasti i funkciju apstraktne kontrole pravnih normi, odnosno «njezini sudovi» ulogu ustavnog pravosuđa, što je nepojmljiv i nedopustiv presedan teorijske i praktične naravi u bilo kojoj državi u svijetu.

Inače, glava V. Statuta se odnosi na sudstvo Distrikta i javno tužiteljstvo. «Sudstvo Distrikta» (jedinice lokalne samouprave - sic!) je «neovisno» a čine ga «Osnovni sud i Apelacijski sud». Ovi sudovi sude nepristrano sukladno Ustavu i zakonima Bosne i Hercegovine, ovom statutu i zakonima Distrikta (podcrtao Z. M.). Sudovi imaju «opću nadležnost, a njihovo osnivanje, organizacija i nadležnost utvrđuju se zakonom (Distrikta)» (članak 62. Statuta). Iz ovoga jasno proizlazi činjenica da Distrikt koji je označen kao jedinica lokalne samouprave, svojim zakonom uređuje osnivanje, organizaciju i nadležnost svojih sudova, a samim statutom i određena dvostupanjska struktura sudova.

Glava IV. Nosi naslov «Policija Distrikta», a člankom 58. je određeno da Distrikt ima vlastitu policiju («policiju Distrikta»), koja obavlja «sve policijske funkcije predviđene zakonom».

Preostale dvije glave ovog Statuta odnose se na prijelazne odredbe i tzv. Završnu glavu koja ima samo jedan članak (74.), kojim se određuje kako ovaj statut stupa na snagu nakon objavljivanja u Službenom glasilu Distrikta Brčko. Navedenim Nalogom Su-

pervizora za Brčko i zamjenika Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu o uspostavi Brčko Distrikta 8. ožujka 2000. godine, proglašeno je stupanje na snagu Statuta Brčko Distrikta, a i sam Nalog je stupio na snagu odmah. Istog dana je sami Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio svoju Odluku o uspostavi Brčko Distrikta u čijoj točki 2. stoji i to kako će «Statut biti odmah objavljen u «Službenom glasniku BiH» i službenim glasilima entiteta. Nakon uspostave Službenog glasnika Brčko Distrikta Statut će, također, biti objavljen u tom glasilu»!

5. Iz svega rečenog proizlazi vrlo prijemorna ustavnopravna pozicija Distrikta Brčko u postojećem ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine. Distrikt Brčko ima više obilježja treće federalne jedinice (entiteta) ili jednim dijelom federalnog teritorija pod izravnom federalnom vlasti Bosne i Hercegovine, samo nije «jedinica lokalne samouprave».

Arbitražni Tribunal je svojom «Konačnom odlukom» od 5. ožujka 1999. godine prekršio sami Daytonski sporazum, time i Ustav Bosne i Hercegovine (kao njegov Aneks), produživši sam sebi postojanje uvođenjem supervizora kao Visokog predstavnika za Brčko i zamjenika Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu kao «najviše vlasti», uspostavivši Distrikt Brčko mimo Daytonskog sporazuma i Ustava Bosne i Hercegovine. Tribunal nije riješio osnovni predmet arbitraže iz Aneksa 2. Daytonskog sporazuma koji se ticao jedino «unutarnjih granica između entiteta» i to «međuentitetske crte u području Brčkog koja je predmet spora».

U samom Ustavu Bosne i Hercegovine odredbom čl. I. st. 3. određeno je da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske». U konačnoj odluci Tribunala teritorij Distrikta Brčko je postao «zajedničko vlasništvo» (tzv. Kondominij), koji pripada i jednom i drugom entitetu! Sami entiteti, međutim, nemaju nikakvih ovlaštenja unutar granica Distrikta. Štoviše, osim samostalnih nadležnosti Distrikta, ovom arbitražnom odlukom je navedeno kako je Distrikt pod isključivim suverenitetom Bosne i Hercegovine i da će Vlada, odnosno vlasti Distrikta, spadati pod nadležnost institucija Bosne i Hercegovine kada su te nadležnosti definirane njezinim Ustavom.

Ova posebna raspodjela nadležnosti i izravna veza između Distrikta i savezne vlade, pripada sferi federalnog a ne lokalno samoupravnog. Cjelokupna struktura novog Distrikta (zakonodavno tijelo, vlada, dvostupanjsko sudstvo s elementima ustavnog pravosuđa, kao i neka druga obilježja - samostalna policija, carinska uprava), upućuju nas u tom smjeru. Uz ove poslove državnog (federalnog) karaktera, Distriktu su dati i oni klasični poslovi lokalnog karaktera kao istodobnoj jedinici lokalne samouprave, koja svoje pravne temelje ne crpi iz ustava i pripadajućeg zakona, nego iz odredaba nametnutog Statuta koji poprima ustavna obilježja. Ovi poslovi su zajedno pobrojani u članku 9. Statuta Brčko Distrikta koji se odnosi na njegove funkcije i ovlasti. Tu bi spadali poslovi vezani za javnu imovinu, infrastrukturu, javne usluge, kulturu, obrazovanje, socijalnu zaštitu, stambena pitanja, urbanizam, okoliš.

Pri svemu tome najprijepljivija je kategorija kondominija. Po uspostavi Distrikta Brčko njegov cjelokupni teritorij (tj. predratna općina Brčko) je postao «zajedničko vlasništvo» koje «istodobno pripada i jednom i drugom entitetu: teritorij Republike Srpske obuhvaća cijelu općinu, što važi i za Federaciju Bosne i Hercegovine» (t. 11. Konačne odluke). Ipak, navodi se dalje u istoj točki, entiteti neće imati nikakva ovlaštenja unutar granica Distrikta kojim će upravljati «unitarna vlada». Dotadašnje zakonodavstvo enti-

teta nastavilo se primjenjivati na teritorij Distrikta sve dok ne bude modificirano odlukom supervizora za Brčko (zamjenika Visokog predstavnika) ili skupštine Distrikta.

Kondominij (od lat. Condominium – zajednička vlast) je pojam iz rimskog prava u kome je označavao ustanovu koja je regulirala zajedničko upravljanje, odnosno suvlasništvo nad nekim dobrom. Isto tako, u međunarodnom se pravu ovaj pojam koristio za označavanje zajedničke uprave dvije ili više država nad nekim teritorijem, do kojeg je najčešće dolazilo političkim kompromisom između država zainteresiranih za takvu oblast, koje su se uspjele nagoditi o podjeli vlasti i utjecaja u njoj.

Ništa od navedenog ne bi se moglo odnositi na Distrikt Brčko.

U točki 4. Konačne odluke Tribunal (zapravo, međunarodni arbitar) navodi kako je u cilju iznalaženja pravednog i pravičnog rješenja ovog spora, koje bi bilo u duhu Daytonskog sporazuma, prethodne dvije odluke Tribunala «stvorile međunarodni režim nadzora u oblasti Brčko s ciljem da se strane (tj. entiteti) usmjere ka poštivanju Daytonskog sporazuma».

Tako je Distrikt Brčko, kao i cijela Bosna i Hercegovina, stavljen pod konačnu vlast Visokog predstavnika (Bosna i Hercegovina) i njegova zamjenika (Brčko); u nekoj vrsti protektorata ili semiprotektorata, kako navode pojedini pisci.

Tribunal je, prema vlastitim riječima, «neovisno od toga ima li na to pravo ili ne, dao sebi slobodu da Visokom predstavniku preporuči donošenje (....) odgovarajućih mjera» (t. 47.) i na ovaj način riješi slučaj Brčkog.

6. Konačnom odlukom Tribunala riješeno je «jedino preostalo pitanje nakon Dayton» (t. 5.); i stoga je «na neki način finalna faza arbitražnog postupka zapravo i finalna faza procesa mirovnih pregovora u Daytonu» (t. 2.)

Međutim, izlazeći iz zadatih okvira, Tribunal je navedenim rješenjima dodatno zamutio i zakomplicirao sliku Daytonskog bosanskohercegovačkog ustavnopravnog provizorija.

Naime, od samog početka primjene Daytonskog sporazuma, pa tako i Ustava Bosne i Hercegovine, zasađena je i klica nužnosti njegove izmjene. Sve do danas, u svjetlu sukoba navedenih dviju škola, te promjene se kreću od «usavršavanja i dosljedne primjene», do zahtjeva za njegovom totalnom revizijom i donošenjem novog Ustava Bosne i Hercegovine. Sve ovo vrijeme, a posebice u ozračju desete obljetnice Dayton, pojedini domaći i međunarodni krugovi ukazuju na činjenicu kako je konstrukcija Dayton dosegla svoje granice i kako je mirovnom procesu (koji stalno traje) potreban jak novi poticaj. Sve to se vrti u začaranom krugu (ne)mogućnosti ustavnih promjena sukladno samom Ustavu Bosne i Hercegovine i(li) nametnutih rješenja izvana. Postavlja se i pitanje može li nešto što je od početka nevaljalo naknadno konvalidirati?

U poplavi novih rješenja i prijedloga za ustavne promjene, sva ona su opet fokusirana na bosanskohercegovački federalizam. Glavnina tih nastojanja usmjerena je ka promjeni postojeće federalne strukture (federalnih jedinica), kao što je to bilo i prije Dayton. Teži se pojednostaviti tu strukturu, pretvoriti je prije svega iz «troslojne», trostupanske federacije u dvostupanjsku i tako dobiti jednostavniju i efikasniju državu.

Ovdje ćemo, zbog naslova ovog rada, navesti samo jedan od tih prijedloga.

Prema planu Europske inicijative za stabilnost o novom državno-pravnom uređenju Bosne i Hercegovine, nudi se ustavni prijedlog koji polazi od mape suvremene Bosne i Hercegovine. Na toj mapi nema novih granica. Ona predstavlja Bosnu i Hercego-

vinu koja bi bila bliskija normalnom, europskom federalnom modelu nego što mnogi zamišljaju. Da bi se to pokazalo, taj prijedlog vrši usporedbu tri («od dvanaest autonomnih oblasti») – Distrikt Brčko, Republiku Srpsku i Tuzlanski kanton. Distrikt Brčko, s populacijom od 71 000 ljudi, ima široku autonomiju u reguliranju svojih poslova. Donosi zakone, prikuplja prihode i snosi odgovornost za policiju, obrazovanje, zdravstvo i veći dio ekonomske politike. Međunarodni dužnosnici često su hvalili činjenicu da je Brčkom autonomija dopustila provesti odlučne reforme širokog spektra. Prema ovom planu, u sustavu dva entiteta, Brčko je anomalija.

Ali, zbog toga što bi se u sustavu 12 autonomnih federalnih jedinica Distrikt Brčko lako uklopio i mogao bi se nazvati «prvim kantonom Bosne i Hercegovine».

Republika Srpska, sa stanovništvom od oko 1,1 milijun ljudi, ima sve autonomne funkcije kao i Brčko i izgradila je svoje osnovne administrativne strukture. De facto, Republika Srpska prema ovim shvaćanjima je danas «drugi kanton Bosne i Hercegovine».

Tuzlanski kanton sa svojih 570.000 stanovnika, poput Brčkog i Republike Srpske isto tako se brine o zdravstvu, obrazovanju, unutarpoj sigurnosti i većem dijelu socijalne i ekonomske politike. Istina, neki od zakona donose se na federalnoj razini (drugom entitetu!), ali po svim praktičnim pitanjima kanton je najvažnija razina vlasti za narod tuzlanske oblasti.

Ista je situacija i s ostalih devet kantona Federacije Bosne i Hercegovine. Upravo Federacija Bosne i Hercegovine, kao drugi entitet postdaytonske Bosne i Hercegovine, predstavlja «uglavnom historijsku nezgodu» i treba ga jednostavno ukinuti. Na taj način se došlo do 12 federalnih jedinica: Distrikt Brčko (na prvom mjestu!), Republika Srpska i deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine!

Ne mislimo se upuštati u sve nelogičnosti i proturječnosti ovog plana kojim nas međunarodna zajednica usređuje. Izdvojili smo ga samo zbog ilustracije slučaja Brčko Distrikta kao posebnog tijela u strukturi bosanskohercegovačke državnosti - federalizma. Ako Distrikt danas ima više elemenata trećeg entiteta nego jedinice lokalne samouprave, u budućnosti Distrikt Brčko već vide kao «prvi kanton Bosne i Hercegovine».

Sve to ukazuje na neusklađenost i proturječnost i ustavne norme i prakse, temeljene na teorijskoj nevjerodostojnosti, koje stalno zazivaju ustavne promjene, ali im političke prilike to ne omogućavaju.

Literatura

1. Kuzmanović Rajko, Ustavno pravo, Banja Luka 2002.
2. Miljko Zvonko, «Mirovni planovi i federaliziranje Bosne i Hercegovine», Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru br. XVI., 2003.
3. Miljko Zvonko, «Grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave – sadašnje stanje i realne potrebe, Lokalna samouprava, 12/2004.
4. Pabrić Nurko, Ustavno pravo, Mostar 2000.
5. Politička enciklopedija, Beograd 1975.
6. Trnka Kasim, Ustavno pravo, Sarajevo 2000.
7. Daytonski mirovni sporazum – Aneksi 2. i 10.
8. Ustav Bosne i Hercegovine
9. Konačna odluka Tribunala za Brčko

10. Statut Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine
11. Statut grada Mostara.

CONSTITUTIONAL ORDER DAN BRCKO DISTRICT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Brcko District in Bosnia and Herzegovina represents a specific feature of already very particular constitutional order of Bosnia and Herzegovina.

The most important issue of that order has been, and still is, connected to Bosnia and Herzegovina federalism. The issue of local self-government could be added to it. In that context, the District refers more to Bosnia and Herzegovina federalism than to the concept of local self-government.

Upon implementation of the Annex 2 of the Dayton Accord and conducted arbitration, the District was defined as 'a unit of local self-government which is under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina'.

In his work, the author analyses the status of Brcko District within the constitutional order and concludes that, interfacing federalism and local self-government on the example of Brcko District, the District, in both normative and real sense, occurs as an anomaly of the atypical Bosnia and Herzegovina federalism rather than the local self-government unit.