

**POLIARCHIA**

Studencko-doktoranckie czasopismo naukowe  
Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ

nr 1(6)/2016 s. 113-131  
ISSN 2300-4584 eISSN 2392-1218  
[www.poliarchia.wsmip.uj.edu.pl](http://www.poliarchia.wsmip.uj.edu.pl)

DOI: 10.12797/Poliarchia.04.2016.06.05

**Mateusz FISZER**

[mateusz.fischer@wp.pl](mailto:mateusz.fischer@wp.pl)

## PROCES KSZTAŁTOWANIA STATUSU DYSTRYKTU BRCZKO PO ZAKOŃCZENIU KONFLIKTU W BOŚNI I HERCEGOWINIE

**ABSTRACT** Evolution of the Brčko political status after the war in Bosnia and Herzegovina

The article presents the evolution of the political system of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina. This neutral, self-governing administrative unit under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina was established after an arbitration process undertaken according to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, known as the Dayton Agreement. A lot of effort was put in order to arrange the organizational framework of the District. The article describes these efforts and discusses the current structure of the political system and the division of powers within the District, including the specifics of the District's regulations as well as its advantages and disadvantages. In his article the author also presents his views on the efficiency of the implemented organizational solutions as well as the chances for applying the experience gained by the international community and Bosnian politicians in future discussions on the constitutional reform in Bosnia and Herzegovina.

**KEYWORDS** *Bosnia and Herzegovina, political system, Brčko District, Dayton Peace Agreement, international protectorate*

## WSTĘP

Dystrykt Brzcko (dalej także: Dystrykt)<sup>1</sup> znajduje się w północno-wschodniej części Bośni i Hercegowiny. Ze względu na swoje strategiczne położenie określenie statusu tego niewielkiego obszaru po zakończeniu wojny toczącej się na terytorium Bośni i Hercegowiny w latach 1992-1995 budziło olbrzymie emocje wśród stron konfliktu. Utworzenie na skutek przeprowadzonego arbitrażu międzynarodowego samodzielnej jednostki administracyjnej znajdującej się na terytorium każdej z dwóch części składowych Bośni i Hercegowiny, Republiki Serbskiej oraz Federacji Bośni i Hercegowiny, było rozwiązaniem nietypowym, niemniej jednak dość efektywnym. Unormowanie statusu Dystryktu wymagało zarówno determinacji, jak i daleko posuniętej wyrozumiałości prezentowanej przez przedstawicieli obu stron. Nie byłoby ono możliwe bez intensywnego zaangażowania społeczności międzynarodowej. Wypracowany z wielkim trudem model funkcjonowania Dystryktu przez wielu obserwatorów uważany był za przykład skutecznej współpracy, który mógłby stać się wzorem rozwiązywania podobnych problemów także w innych miejscach w Bośni i Hercegowinie. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie ewolucji systemu politycznego Dystryktu oraz zawartych w Statucie Brzcka zapisów regulujących funkcjonowanie władz tej jednostki administracyjnej. Przeprowadzono analizę instytucjonalno-prawną Statutu, swoistej ustawy zasadniczej Brzcka, w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone w Dystrykcie rozwiązania instytucjonalne oraz model wypracowywania konsensusu są efektywne i mogą służyć za wzór do naśladowania przez społeczność międzynarodową oraz bośniackich polityków w dyskusji nad przyszłą reformą konstytucyjną w Bośni i Hercegowinie.

Temat niniejszej pracy nie był dotąd szeroko poruszany przez polskich badaczy. Warto jednak nadmienić, że Krzysztof Krysienieli w swojej monografii dotyczącej systemu konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny<sup>2</sup> przedstawił podstawowe elementy struktury organizacyjnej Dystryktu, próbując odnaleźć w nich rozwiązania o charakterze etnokratycznym i konsocjonalnym. O rozwiązaniach instytucjonalnych przyjętych w Brzcku w ramach szerszych rozważań pisała również Ewa Bujwid-Kurek<sup>3</sup>. Spośród badaczy zagranicznych temat systemu politycznego Brzcka podjął Florian Bieber, który porównał w swoim artykule charakter i efektywność rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w statutach Mostaru i Brzcka<sup>4</sup>. Procesy demokratyzacji w Brzcku, w tym przebieg kształtowania się obecnych mechanizmów zarządzania Dystryktem, przed-

<sup>1</sup> Pojęcie Dystryktu Brzcko obejmuje tereny miasta Brzcko oraz otaczających go obszarów podmiejskich.

<sup>2</sup> Zob. K. Krysienieli, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012.

<sup>3</sup> Zob. E. Bujwid-Kurek, *Dystrykt Brzcko Bośni i Hercegowiny jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010.

<sup>4</sup> Zob. F. Bieber, *Local institutional engineering: a tale of two cities, Mostar and Brčko*, „International Peacekeeping” 2005, vol. 12, no. 3, [online] DOI: 10.1080/13533310500074531.

stawili Matthew Parish<sup>5</sup> i Alex Jeffrey<sup>6</sup>. O Brzku pisali także m.in. Carl Dahlman i Gearóid Ó Tuathail<sup>7</sup>, Michael G. Karnavas<sup>8</sup> oraz Janine Natalya Clark, która dokonała analizy funkcjonowania i oceny zmian w Dystrykcie po podpisaniu porozumienia z Dayton (zob. poniżej) z punktu widzenia jego mieszkańców<sup>9</sup>. Żaden ze wskazanych autorów anglojęzycznych, oprócz Biebera, nie analizował jednak szczegółowo rozwiązań instytucjonalno-prawnych zawartych w Statucie Brzka.

Artykuł podzielono na trzy części. W pierwszej skupiono się na prezentacji procesu wypracowywania konsensusu w zakresie sposobu organizacji Dystryktu, w drugiej, w oparciu o dogłębną analizę tekstów prawnych, w tym przede wszystkim statutu Brzka, przedstawiono strukturę instytucjonalną Dystryktu, w trzeciej zawarto ocenę wdrożonych rozwiązań oraz dalsze perspektywy. Wszystkie tłumaczenia cytatów z anglojęzycznych prac pochodzą od autora.

## 1. POSTANOWIENIA POROZUMIENIA Z DAYTON

Dnia 14 grudnia 1995 r. prezydent Chorwacji Franjo Tuđman i Jugosławii Slobodan Milošević oraz przywódca Bośni i Hercegowiny Alija Izetbegović podpisali w Paryżu uzgodnione w czasie rozmów w amerykańskiej bazie wojskowej w Dayton porozumienie kończące trwający ponad trzy lata konflikt w Bośni i Hercegowinie – *Ogólną umowę ramową na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie* (GFAP), czyli tzw. porozumienie z Dayton. Jedną z najtrudniejszych i budzących największe emocje kwestii był status miasta Brzko i otaczających je terenów.

Przed wybuchem konfliktu Brzko było przykładem typowego wielonarodowego organizmu. Zgodnie z wynikami spisu ludności spośród blisko 90 tys. mieszkańców całego dystryktu 44% deklarowało się jako Boszniacy<sup>10</sup>, 25,4% jako Chorwaci, 20,7% jako Serbowie, podczas gdy 6,5% przyznawało się do tożsamości jugosłowiańskiej, a pozostałe 3,4% deklarowało inną narodowość<sup>11</sup>. Na skutek konfliktu zbrojnego i dokona-

<sup>5</sup> Zob. M. Parish, *A free city in the Balkans. Reconstructing a divided society in Bosnia*, London 2010.

<sup>6</sup> Zob. A. Jeffrey, *Building state capacity in post-conflict Bosnia and Herzegovina: The case of Brčko District*, „Political Geography” 2006, vol. 25, no. 2, [online] DOI: 10.1016/j.polgeo.2005.11.003.

<sup>7</sup> Zob. C. Dahlman, G. Ó Tuathail, *Bosnia's third space? Nationalist separatism and international supervision in Bosnia's Brcko District*, „Geopolitics” 2006, vol. 11, no. 4, [online] DOI: 10.1080/14650040600891063.

<sup>8</sup> Zob. M. G. Karnavas, *Creating the legal framework of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina: a model for the region and other postconflict countries*, „The American Journal of International Law” 2003, vol. 97, no. 1, s. 131, [online] DOI: 10.2307/3087109.

<sup>9</sup> Zob. J. N. Clark, *Bosnia's success story? Brčko District and the „view from below”*, „International Peacekeeping” 2010, vol. 17, no. 1, [online] DOI: 10.1080/13533311003589207.

<sup>10</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się na istniejącą odrębność znaczeniową terminów „Bośniacy” i „Boszniacy”. Pierwsze pojęcie odnosi się do mieszkańców państwa Bośnia i Hercegowina, drugie do słowiańskiej ludności muzułmańskiej zamieszkującej przede wszystkim tereny Bośni i Hercegowiny. W niniejszym artykule stosowane będzie wskazane rozróżnienie.

<sup>11</sup> A. Jeffrey, *Building state...*, s. 204.

nych przez Serbów czystek etnicznych konfiguracja etniczna Brzcka uległa znacznej zmianie – większość obszaru miasta zamieszkiwała ludność serbska, podczas gdy na terenach podmiejskich przeważali Boszniacy i Chorwaci.

Brzcko dzieli tereny obecnej Republiki Serbskiej na dwie części: wschodnią i zachodnią. Jednocześnie znajduje się na samym skraju północnej części Federacji Bośni i Hercegowiny, w pobliżu serbskiej granicy, sąsiadując bezpośrednio z Chorwacją, łącząc zasadniczą część Federacji z kantonem posawskim. Przed wybuchem konfliktu Brzcko stanowiło ważny port żeglugi rzecznej po Sawie i duży ośrodek gospodarczy. Ze względu na strategiczne położenie było również celem intensywnych działań armii serbskiej w czasie bałkańskiego konfliktu oraz miejscem brutalnych czystek etnicznych na muzułmańskich mężczyznach, podobnych do tych przeprowadzonych w Srebrenicy.

W związku z powyższym żadna ze stron konfliktu nie godziła się na oddanie kontroli nad regionem. Niechęć stron do ustępstw w zakresie uregulowania powojennego statusu Dystryktu groziła zerwaniem rozmów pokojowych. Dlatego też, chcąc osiągnąć porozumienie, postanowiono dodać do porozumienia z Dayton aneks nr 2 przewidujący specjalne rozwiązania dla Brzcka. Zgodnie z jego postanowieniami strony zobowiązały się poddać pod arbitraż rozstrzygnięcie dotyczące przebiegu linii rozdzielającej poszczególne części składowe Bośni i Hercegowiny (Inter-Entity Boundary Line) na terytorium Dystryktu<sup>12</sup>. W ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie porozumienia z Dayton zarówno Federacja Bośni i Hercegowiny, jak i Republika Serbska zostały zobowiązane do powołania po jednym arbitrze. Trzeci arbiter, wyposażony w uprawnienia przewodniczącego, miał zostać wyłoniony w drodze porozumienia obu stron w ciągu kolejnych 30 dni. Na wypadek nieuzgodnienia wspólnej kandydatury do jego wyboru i powołania został uprawniony prezes Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości<sup>13</sup>. Arbitrzy mieli doprowadzić do wypracowania konsensusu w sprawie statusu Dystryktu w ciągu roku od wejścia w życie porozumienia z Dayton<sup>14</sup>.

Załączona do porozumienia z Dayton mapa tymczasowo przydzieliła dystrykt Republice Serbskiej, niemniej jednak strony porozumienia zgodziły się, że jego ostateczna przynależność będzie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Arbitrażowym. Na jego czele stanął amerykański dyplomata Roberts B. Owen (ze względu na brak porozumienia wskazany został przez prezesa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości). Ze strony Republiki Serbskiej arbitrem był Vitomir Popović, a Federacja wyznaczyła do rozmów Ćazima Sadikovicia. Prace Trybunału przebiegały początkowo bardzo powoli. Żadna ze stron nie była chętna do ustępstw i domagała się przyznania jej całego terenu Dystryktu.

<sup>12</sup> Art. V ust. 1 aneksu nr 2 do porozumienia z Dayton. *Article V. Arbitration for the Brcko Area*, [w:] United Nations General Assembly, Security Council, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, s. 49, [online] [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf), 16 I 2016.

<sup>13</sup> Art. V ust. 2 aneksu nr 2 do porozumienia z Dayton.

<sup>14</sup> Art. V ust. 5 aneksu nr 2 do porozumienia z Dayton.

Dyskusje toczące się w Trybunale koncentrowały się wokół trzech podstawowych scenariuszy<sup>15</sup>. Pierwszy z nich zakładał przydzielenie Dystryktu Federacji Bośni i Hercegowiny, za czym miał przemawiać fakt, że historycznie jego tereny zamieszkiwane były w większości przez Boszniaków i Chorwatów, oraz okoliczność, że Dystrykt stanowi północny korytarz transportowy między Bośnią a pozostałą częścią Europy. Zdaniem przedstawicieli Federacji przyznanie Dystryktu stronie serbskiej usankcjonowałoby przeprowadzone przez nią czystki etniczne, a samą Federację pozbawiłoby dostępu do Sawy stanowiącej ważny szlak transportowy. Drugie z rozwiązań popierane było przez przedstawicieli Republiki Serbskiej, którzy opowiadali się za przyznaniem jej spornych terenów, co umożliwiłoby spełnienie zapisanych w porozumieniu z Dayton postanowień dotyczących podziału terenów Bośni i Hercegowiny w proporcji 51% do 49%. Serbowie argumentowali także, że nie ma uzasadnienia dla pozbawienia łączności terytorialnej dwóch części Republiki Serbskiej, do czego doszłoby, gdyby Brčko przyznano Federacji. Trzecia z koncepcji przewidywała natomiast utworzenie na terytorium Dystryktu samodzielnej jednostki administracyjnej i oddanie jej pod bezpośrednie zwierzchnictwo władz Bośni i Hercegowiny.

Początkowo prace Trybunału nie przynosiły rezultatów, głównie ze względu na postawę władz Republiki Serbskiej, które bojkotowały wdrażanie postanowień z Dayton, przede wszystkim w zakresie zapewnienia swobody przemieszczania się ludności oraz umożliwienia powrotu byłych mieszkańców Dystryktu do ich domów. W konsekwencji Trybunał decyzją z 1997 r. powołał do życia stanowisko nadzorca Dystryktu Brčko (Brčko Supervisor), który – będąc zastępcą wysokiego przedstawiciela – miał stworzyć i kierować delegaturą jego biura w Brčku. Wśród jego zadań wskazano przede wszystkim nadzór nad wdrażaniem w życie postanowień porozumienia z Dayton na terenie Dystryktu oraz wzmocnienie lokalnych instytucji demokratycznych<sup>16</sup>. Nadzorca został wyposażony w szerokie uprawnienia, w tym m.in. do wydawania wiążących decyzji i rozporządzeń mających na celu wsparcie procesu wdrażania postanowień porozumienia z Dayton. Jego decyzje i rozstrzygnięcia miały pierwszeństwo przed wszelkimi innymi sprzecznymi z nimi regulacjami i powinny być w pierwszej kolejności stosowane przez władze Dystryktu, w tym sądy i policję. Nadzorca został także zobowiązany do powołania Rady Konsultacyjnej składającej się z przedstawicieli organizacji międzynarodowych (OBWE, ONZ, SFOR, MBOiR, MFW) oraz instytucji Bośni i Hercegowiny, a także przedstawicieli poszczególnych narodów zamieszkujących tereny Dystryktu, która miała wspierać go

<sup>15</sup> Opis możliwych scenariuszy podano za: Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Final Award*, 5 III 1999, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=arbitral-tribunal-for-dispute-over-inter-entity-boundary-in-brcko-area-final-award&lang=en&print=pdf](http://www.ohr.int/?ohr_archive=arbitral-tribunal-for-dispute-over-inter-entity-boundary-in-brcko-area-final-award&lang=en&print=pdf), 15 I 2016.

<sup>16</sup> Opis postawionych przed nadzorcą zadań podano na podstawie: Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Final Award...*; Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Award*, 14 II 1997, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=brcko-arbitral-tribunal-for-dispute-over-the-inter-entity-boundary-in-brcko-area-award&lang=en](http://www.ohr.int/?ohr_archive=brcko-arbitral-tribunal-for-dispute-over-the-inter-entity-boundary-in-brcko-area-award&lang=en), 15 I 2016.

w realizacji stawianych przed nim zadań – wśród nich wskazano m.in. doprowadzenie do powołania sił policyjnych, które zapewniłyby bezpieczeństwo poruszania się po terytorium Dystryktu oraz ochronę wszystkich obywateli Bośni i Hercegowiny, bez względu na ich pochodzenie narodowościowe. Równocześnie nadzorca, przy współpracy z Urzędem Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), został zobligowany do powołania Komisji ds. Ludzi Wyszędzonych i Uchodźców mającej za zadanie przyspieszenie i ułatwienie programu powrotu byłych mieszkańców do opuszczonych przez nich na skutek działań wojennych domów oraz wsparcie przy ich odbudowie. Nadzorca miał doprowadzić do zorganizowania wolnych i uczciwych wyborów pod międzynarodową obserwacją. Po ich skutecznym przeprowadzeniu został zobowiązany także do zapewnienia wdrożenia odpowiednich regulacji pozwalających na wzmacnianie mechanizmów demokratycznych i utrzymanie równowagi międzyetnicznej w Dystrykcie. Jednym z wyzwań stojących przed nadzorcą było również doprowadzenie do odbudowy gospodarki Brzcka i wspieranie jego rozwoju gospodarczego, a także międzynarodowej wymiany handlowej.

Pierwszą osobą, która objęła to stanowisko, był amerykański dyplomata Robert Farrand. Między innymi dzięki jego wysiłkom udało się podpisać ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące przynależności Dystryktu Brzcko z 5 marca 1999 r. (*Final Award*)<sup>17</sup>, w którym ustalono, że teren istniejącej przed wybuchem konfliktu gminy (*opština*) Brzcko stanowi neutralny, wielonarodowy Dystrykt Brzcko Bośni i Hercegowiny. Postanowienie to znalazło odzwierciedlenie w tekście Statutu Dystryktu Brzcko Bośni i Hercegowiny z 7 grudnia 1999 r. (zmienionym następnie w 2008 r.), a także w tekście Konstytucji Bośni i Hercegowiny, której artykuł VI ust. 4 przewiduje, że Dystrykt Brzcko to *obszar wspólnego kondominium obu jednostek* [Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny – przyp. aut.], *mający własny samorząd terytorialny z odrębnymi instytucjami, ustawami i przepisami, a także uprawnieniami i statutem nadanym na mocy decyzji Trybunału Arbitrażowego*<sup>18</sup>.

Oficjalnie Dystrykt Brzcko jako jednostka administracyjna zaczął funkcjonować 8 marca 2000 r. Poniżej omówiono najistotniejsze elementy ustroju Brzcka oraz instytucji, których powołanie przewidziano w Statucie.

<sup>17</sup> Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Final Award*...

<sup>18</sup> Przytoczony zapis został wprowadzony do Konstytucji Bośni i Hercegowiny na mocy jedynej do tej pory poprawki. *Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, [online] <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=amandman-1&lang=en>, 16 I 2016.



## 2. STATUT BRZCKA – REGULACJE TRZECIEGO ENTYTETU<sup>19</sup>

### 2.1. Podstawowe zasady organizacji Dystryktu

Zgodnie z obowiązującym Statutem Dystrykt Brzcko stanowi samodzielną jednostkę administracyjną samorządu terytorialnego działającą pod zwierzchnictwem Bośni i Hercegowiny<sup>20</sup>. Jego terytorium odpowiada terytorium gminy Brzcko w granicach obowiązujących 1 stycznia 1991 r.<sup>21</sup> Chociaż faktycznie znajduje się na terytorium obu części składowych Bośni i Hercegowiny, żadna z nich nie ma uprawnień do decydowania o jego statusie.

Dystrykt Brzcko jest następcą prawnym gminy Brzcko istniejącej na terytorium Republiki Serbskiej oraz gmin Brka i Ravne-Brzcko. Dystrykt ma osobowość prawną, posiada zdolność do zaciągania zobowiązań i do bycia ich podmiotem. Dysponuje także zdolnością sądową, może zatem być pozywany i ma prawo do pozywania innych osób oraz podmiotów<sup>22</sup>. Uprawnienia Dystryktu zostały mu przekazane przez obie części składowe Bośni i Hercegowiny w zakresie, w jakim wcześniej im przysługiwały oraz w jakim uprawnienia te przysługiwały trzem jednostkom samorządu działającym na terytorium Dystryktu przed wybuchem konfliktu zbrojnego<sup>23</sup>. Częściom składowym Bośni i Hercegowiny przysługują tylko uprawnienia i funkcje jasno wskazane w Konstytucji Bośni i Hercegowiny, takie jak np. prowadzenie polityki zagranicznej w imieniu Dystryktu.

Konstytucja Bośni i Hercegowiny, podobnie jak stosowne ustawy i decyzje jej instytucji, są bezpośrednio stosowane na terytorium Dystryktu. Prawodawstwo i decyzje wszystkich władz oraz instytucji Dystryktu muszą pozostawać w zgodzie z odpowiednimi regulacjami i decyzjami instytucji Bośni i Hercegowiny<sup>24</sup>. Wszystkie instytucje Dystryktu związane są rozstrzygnięciami podejmowanymi przez Trybunał Arbitrażowy oraz nadzorcę<sup>25</sup>.

Dystrykt Brzcko jest terytorium zdemilitaryzowanym i żadna z części składowych Bośni i Hercegowiny nie ma prawa do utrzymywania na jego terytorium sił zbrojnych. Jedynymi siłami zbrojnymi mogącymi znajdować się na terytorium Dystryktu

<sup>19</sup> Opracowano na podstawie: Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, International Labour Office, 7 XII 1999, [online] <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79577/85707/F241509038/BIH79577.htm>, 15 I 2016; Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, 6 V 2008, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=statute-of-the-brcko-district-of-bosnia-and-herzegovina&lang=en](http://www.ohr.int/?ohr_archive=statute-of-the-brcko-district-of-bosnia-and-herzegovina&lang=en), 15 I 2016.

<sup>20</sup> Art. 1 ust. 1 Statutu.

<sup>21</sup> Art. 1 ust. 5 Statutu.

<sup>22</sup> Art. 5 ust. 1 Statutu.

<sup>23</sup> Art. 1 ust. 2 Statutu.

<sup>24</sup> Art. 1 ust. 4 Statutu.

<sup>25</sup> Art. 1 ust. 6 Statutu.

są siły zbrojne Bośni i Hercegowiny oraz oddziały sił międzynarodowych lub inne siły zbrojne, których stacjonowanie na terytorium Dystryktu wynika z postanowień stosownych umów zawartych przez Bośnię i Hercegowinę bądź zostało usankcjonowane przez NATO, Unię Europejską lub Radę Bezpieczeństwa ONZ<sup>26</sup>. Dystrykt ma wyłączne uprawnienie do prowadzenia własnej polityki m.in. w zakresie: gospodarki, finansów, własności publicznej, infrastruktury i służb publicznych, kultury, edukacji, opieki zdrowotnej i społecznej, ochrony środowiska, sądownictwa, policji, polityki mieszkaniowej czy rozwoju miejskiego<sup>27</sup>. Dystrykt może współpracować w zakresie realizacji tych zagadnień z poszczególnymi częściami składowymi Bośni i Hercegowiny, pod warunkiem że taka współpraca przyniesie korzyści wszystkim mieszkańcom Dystryktu<sup>28</sup>. Warto zaznaczyć, że mieszkańcy Brczka mogą posiadać, oprócz obywatelstwa Bośni i Hercegowiny, także obywatelstwo jednej z jej części składowych (Republiki Serbskiej bądź Federacji Bośni i Hercegowiny) oraz że przysługuje im prawo wyboru oraz zmiany w tym zakresie<sup>29</sup>.

## 2.2. Instytucje Dystryktu

Zgodnie ze Statutem Dystrykt funkcjonuje w oparciu o zasadę podziału władzy. Władzę ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Dystryktu (Skupština), władzę wykonawczą Rząd Dystryktu, a sądowniczą sądy Dystryktu<sup>30</sup>.

### 2.2.1. Zgromadzenie

Skupština kreuje politykę w zakresie uprawnień przysługujących Dystryktowi zgodnie ze Statutem<sup>31</sup>. Składa się z 31 członków (radnych) wybieranych w powszechnych, wolnych, uczciwych, bezpośrednich i tajnych wyborach na czteroletnią kadencję. Skład Zgromadzenia, podobnie jak w przypadku większości organów i instytucji funkcjonujących w Bośni i Hercegowinie, musi odzwierciedlać kompozycję narodowościową Dystryktu. Zgodnie ze Statutem dwóch członków Zgromadzenia musi reprezentować mniejszości narodowe zamieszkujące Brczko<sup>32</sup>. Do najważniejszych uprawnień wspomnianej instytucji należy uchwalanie ustaw, budżetu, podejmowanie decyzji o zaciąganiu pożyczek, wybór burmistrza, przewodniczącego Zgromadzenia oraz jego zastępców. Zgromadzenie kontroluje także prace rządu oraz całej administracji Dystryktu<sup>33</sup>. Zgromadzenie może podejmować decyzje pod warunkiem, że w posiedzeniu bierze

<sup>26</sup> Art. 7 Statutu.

<sup>27</sup> Art. 8 ust. 1 Statutu.

<sup>28</sup> Art. 8 ust. 2 Statutu.

<sup>29</sup> Art. 12 ust. 1-2 Statutu.

<sup>30</sup> Art. 19 Statutu.

<sup>31</sup> Art. 22 ust. 1 Statutu.

<sup>32</sup> Art. 23 ust. 1-2 Statutu.

<sup>33</sup> Art. 22 ust. 2 Statutu.



udział ponad połowa całkowitej liczby radnych<sup>34</sup>. Zasadniczo decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów członków Zgromadzenia obecnych i głosujących w trakcie posiedzenia<sup>35</sup>. Kwalifikowana większość trzech piątych głosów członków Zgromadzenia obecnych i głosujących wymagana jest m.in. w przypadku podejmowania decyzji dotyczących: a) zmian w Regulaminie Zgromadzenia, b) budżetu Dystryktu, c) przyjmowania i zmian w zakresie ustaw Dystryktu, d) wyboru oraz dymisji wszystkich osób powoływanych na mocy Statutu przez Zgromadzenie, e) zgody wyrażanej przez Zgromadzenie na powołanie lub dymisję urzędników zgodnie ze Statutem i stosownymi regulacjami niższej rangi, f) odwołania członków zarządu spółek municypalnych<sup>36</sup>. Większości trzech piątych głosów wszystkich członków Zgromadzenia wymagają natomiast decyzje w zakresie: a) usunięcia ze stanowiska przewodniczącego Zgromadzenia oraz jego zastępców, b) odwołania burmistrza czy też c) weta Zgromadzenia w odniesieniu do powołania bądź odwołania zastępcy burmistrza, głównego koordynatora czy sekretarzy poszczególnych departamentów, jak i doradców burmistrza<sup>37</sup>.

Zmiany w Statucie Dystryktu wymagają natomiast większości trzech czwartych głosów wszystkich członków Zgromadzenia, podobnie jak decyzje dotyczące rozwiązywania niektórych umów zawieranych przez władze publiczne<sup>38</sup>. Warto także wskazać na szczególne rozwiązanie ustrojowe przewidziane w Statucie mające za zadanie gwarantować prawa poszczególnych narodów konstytutywnych zamieszkujących Dystrykt (Boszniaków, Serbów i Chorwatów). Otóż w przypadku podejmowania decyzji w najważniejszych sprawach, takich jak np.: a) zmiany w Statucie Dystryktu, b) zmiany w Regulaminie Zgromadzenia, c) usunięcie ze stanowiska przewodniczącego Zgromadzenia oraz jego zastępców, d) odwołanie burmistrza, e) wybór oraz dymisja wszystkich osób powoływanych na mocy Statutu przez Zgromadzenie, f) zgoda wyrażana przez Zgromadzenie na powołanie lub dymisję urzędników zgodnie ze Statutem i stosownymi regulacjami niższej rangi, g) odwołanie członków zarządu spółek municypalnych czy h) kwestie dotyczące pomników i świąt, dane rozwiązanie musi zostać poparte przez co najmniej jedną trzecią członków Zgromadzenia reprezentujących dany naród konstytutywny biorących udział w głosowaniu (tzw. głosy afirmatywne)<sup>39</sup>.

Statut Dystryktu precyzuje jednak, że w przypadku, gdy w trakcie posiedzenia obecnych jest od trzech do pięciu przedstawicieli danego narodu konstytutywnego, głos jednego z nich uznawany jest za spełniający wspomniany wymóg jednej trzeciej<sup>40</sup>. Podobnie w przypadku, gdy w głosowaniu udział bierze od sześciu do ośmiu deputowanych reprezentujących dany naród konstytutywny, spełnienie wymogu większości

<sup>34</sup> Art. 32 ust. 1 Statutu.

<sup>35</sup> Art. 32 ust. 2 Statutu.

<sup>36</sup> Art. 33 ust. 1 Statutu.

<sup>37</sup> Art. 33 ust. 2 Statutu.

<sup>38</sup> Art. 33 ust. 3 Statutu w zw. z art. 77 ust. 3 Statutu.

<sup>39</sup> Art. 33a ust. 1 Statutu.

<sup>40</sup> Art. 33a ust. 4 Statutu.

jednej trzeciej następuje w przypadku poparcia danej decyzji przez co najmniej dwóch deputowanych reprezentujących dany naród<sup>41</sup>. Warto także nadmienić, że w przypadku gdy dany naród reprezentowany jest przez mniej niż trzech radnych, głosowanie nad daną regulacją musi zostać odroczone<sup>42</sup>. W myśl Statutu Zgromadzenie pracuje w komisjach składających się z deputowanych. Komisje odpowiedzialne są m.in. za przygotowanie projektów aktów prawnych przedstawianych następnie na forum Zgromadzenia. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację poszczególnych partii mających przedstawicieli w Skupstzinie, jak i niezależnych deputowanych. Komisje w pracach mogą wspierać zewnętrzni eksperci nieposiadający jednak prawa głosu<sup>43</sup>. Statut Dystryktu przewiduje obligatoryjne powołanie dwóch komisji: legislacyjnej i budżetowej. Pierwsza z nich wyposażona została w uprawnienia do opiniowania projektów aktów prawnych oraz planowanych zmian legislacyjnych celem zapewnienia jednolitego systemu prawnego na terytorium Dystryktu. Komisja budżetowa ma natomiast za zadanie opiniowanie założeń projektu budżetu<sup>44</sup>.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje każdemu członkowi Zgromadzenia oraz burmistrzowi, który może przedstawić pod głosowanie projekt wcześniej zaakceptowany przez rząd Dystryktu<sup>45</sup>. Pewne uprawnienia w zakresie występowania z inicjatywami prawodawczymi ma także Komisja Prawnicza mogąca przedkładać projekty ustaw dotyczące np. organizacji i funkcjonowania sądownictwa Brczka, Agencji ds. Pomocy Prawnej i prokuratury czy też zasad wykonywania zawodów prawniczych, w tym notariatu<sup>46</sup>.

Projekt regulacji po wpłynięciu do Zgromadzenia kierowany jest do prac we właściwych komisjach, które odpowiedzialne są za przygotowanie stosownych sprawozdań i wniesienie projektu pod obrady Zgromadzenia. Jeżeli komisje nie przygotowują sprawozdania w ciągu dziesięciu dni od wpłynięcia projektu do komisji, projekt regulacji trafia bezpośrednio pod dyskusję Zgromadzenia<sup>47</sup>. Proces prawodawczy w Dystrykcie przewiduje, że uchwalenie aktu prawnego bądź jego nowelizacja wymaga przejścia przez procedurę dwóch czytań takiego aktu na posiedzeniu Zgromadzenia<sup>48</sup>. Po uchwaleniu przez Zgromadzenie dany akt prawny, w tym decyzje i uchwały, podlega oficjalnej publikacji w Dzienniku Urzędowym Dystryktu Brczko<sup>49</sup>. Przyjęte regulacje wchodzą w życie zasadniczo ósmego dnia po ich oficjalnej publikacji w Dzienniku Urzędowym<sup>50</sup>.

<sup>41</sup> Art. 33a ust. 5 Statutu.

<sup>42</sup> Art. 33a ust. 3 Statutu.

<sup>43</sup> Art. 34 ust. 1 Statutu.

<sup>44</sup> Art. 34 ust. 2-3 Statutu.

<sup>45</sup> Art. 36 ust. 1 Statutu.

<sup>46</sup> Art. 36 ust. 3 Statutu w zw. z art. 71 ust. 2 lit. f Statutu.

<sup>47</sup> Art. 37 ust. 1 Statutu.

<sup>48</sup> Art. 37 ust. 2 Statutu.

<sup>49</sup> Art. 38 ust. 1 Statutu.

<sup>50</sup> Art. 38 ust. 2 Statutu.

### 2.2.2. Burmistrz i rząd

Wyboru burmistrza dokonuje Skupszcina większością trzech piątych głosów spośród swoich członków<sup>51</sup>. Jego kadencja równa jest kadencji samego Zgromadzenia. Kandydaturę może zgłosić tylko inny członek Zgromadzenia<sup>52</sup>. Zgłoszenia kandydata, podobnie jak wybór burmistrza powinny nastąpić w trakcie pierwszego posiedzenia Skupszciny nowej kadencji<sup>53</sup>. Po wyborze na wspomniane stanowisko mandat członka Zgromadzenia wygasa<sup>54</sup>.

Burmistrz pełni funkcję szefa rządu Dystryktu Brczko. Jest odpowiedzialny za organizację jego pracy, zwoływanie posiedzeń i przewodniczenie obradom<sup>55</sup>. Do jego obowiązków należy także wdrażanie w życie regulacji prawnych Bośni i Hercegowiny oraz legislacji Dystryktu, jak również właściwe nim zarządzanie. Ponosi odpowiedzialność polityczną przed Zgromadzeniem<sup>56</sup>. Burmistrz przedstawia Skupszcynie projekty aktów prawnych, w tym także propozycję budżetu<sup>57</sup>. Powołuje swojego zastępcę, głównego koordynatora (sekretarza stanu) oraz szefów departamentów, przy czym obsada tych stanowisk ma odzwierciedlać kompozycję narodowościową Dystryktu, a sam wybór powinien opierać się przede wszystkim na kryterium profesjonalizmu kandydata<sup>58</sup>. Burmistrz może powoływać doradców w liczbie nieprzekraczającej sześciu<sup>59</sup>.

W skład rządu Dystryktu Brczko, oprócz burmistrza, wchodzi jego zastępca, główny koordynator oraz szefowie departamentów w liczbie nie większej niż 12<sup>60</sup>. Zgodnie z postanowieniami Statutu rząd powinien zbierać się na posiedzenia co najmniej raz w tygodniu. Decyzje podejmowane są w drodze głosowania zwykłą bądź kwalifikowaną większością głosów obecnych członków rządu<sup>61</sup>. Szczegółowe zasady stosowania wymogu większości kwalifikowanej oraz głosów afirmatywnych powinny być regulowane w ustawodawstwie Dystryktu, przy czym zastosowanie tych instytucji jest niezbędne przy podejmowaniu decyzji m.in. w sprawach: a) rocznego budżetu oraz zmian w nim, b) planów zagospodarowania przestrzennego, c) projektów regulacji oraz zmian dotyczących takich zagadnień, jak edukacja, religia, język oraz kultura<sup>62</sup>.

<sup>51</sup> Art. 57 ust. 2 Statutu. Pośrednie wybory burmistrza nie są typowym rozwiązaniem systemowym dla Bośni i Hercegowiny (jedynie w Mostarze jest on wybierany w podobny sposób). Wprowadzenie takiego rozwiązania miało zapobiegać wyborowi burmistrza przez najsilniej reprezentowaną grupę narodową.

<sup>52</sup> Art. 56 ust. 1 Statutu.

<sup>53</sup> Art. 56 ust. 2 Statutu.

<sup>54</sup> Art. 57 ust. 5 Statutu.

<sup>55</sup> Art. 52 ust. 1 Statutu.

<sup>56</sup> Art. 52 ust. 2-3 Statutu.

<sup>57</sup> Art. 52 ust. 5 Statutu.

<sup>58</sup> Art. 47 ust. 1 Statutu.

<sup>59</sup> Art. 46 ust. 4 Statutu.

<sup>60</sup> Art. 45 ust. 1 Statutu w zw. z art. 47 ust. 5 Statutu.

<sup>61</sup> Art. 53 ust. 1 Statutu.

<sup>62</sup> Art. 53 ust. 2 Statutu.

Rząd zobligowany jest do udzielania Zgromadzeniu wszelkich niezbędnych informacji dotyczących spraw istotnych z punktu widzenia interesu publicznego<sup>63</sup>. Członkowie rządu mają prawo uczestniczenia, bez prawa głosu, w posiedzeniach Skupsztiny, a burmistrz posiada uprawnienie do zabierania głosu na forum Zgromadzenia we wszelkich sprawach będących przedmiotem obrad<sup>64</sup>.

Przed końcem każdego roku kalendarzowego burmistrz zobowiązany jest przedstawić Zgromadzeniu sprawozdanie z działalności swojego gabinetu oraz plany rządu na kolejny rok<sup>65</sup>. Burmistrz może zostać odwołany bądź może złożyć rezygnację przed upływem kadencji, przy czym odwołanie przez Skupsztinę wymaga umotywowanego wniosku złożonego przez przynajmniej pięciu deputowanych oraz jego akceptacji przez trzy piąte członków Zgromadzenia<sup>66</sup>.

W skład administracji publicznej wchodzi również: a) Dyrekcja ds. Finansów odpowiedzialna m.in. za przygotowanie projektu budżetu, zarządzanie dochodami Dystryktu oraz nadzór nad stosownym wydawaniem funduszy, jakimi dysponuje Brczko<sup>67</sup>, b) Biuro Własności Publicznej zajmujące się administrowaniem własnością publiczną znajdującą się na terenie Dystryktu<sup>68</sup> oraz c) Biuro Koordynatora ds. Brczka w Radzie Ministrów Bośni i Hercegowiny, któremu powierzono reprezentację interesów administracji Brczka w stosunkach z instytucjami ogólnonarodowymi<sup>69</sup>.

### 2.2.3. Pozostałe organy i instytucje

Zgodnie ze Statutem Dystrykt posiada własną policję, na której czele stoi powoływany przez burmistrza, za zgodą Skupsztiny, komendant<sup>70</sup>. Żadna z policji działających na terenie pozostałych części składowych Bośni i Hercegowiny nie ma zasadniczo uprawnień do działania na terytorium Dystryktu. Wyjątkiem od tej reguły są przypadki jasno określone w stosownym ustawodawstwie Dystryktu lub Bośni i Hercegowiny<sup>71</sup>.

Statut powołuje także niezależny oraz niezawisły system sędziowski składający się z sądów pierwszej instancji oraz sądu apelacyjnego<sup>72</sup>. Rząd zobowiązany jest do wspierania sądów w sprawowaniu ich funkcji i zadań, a także powinien bez zbędnej zwłoki stosować się do wszelkich rozstrzygnięć, jakie przed nimi zapadły<sup>73</sup>.

<sup>63</sup> Art. 55 ust. 1 Statutu.

<sup>64</sup> Art. 55 ust. 2 Statutu.

<sup>65</sup> Art. 58 Statutu.

<sup>66</sup> Art. 59 ust. 1 Statutu.

<sup>67</sup> Art. 48 Statutu.

<sup>68</sup> Art. 49 Statutu.

<sup>69</sup> Art. 50 Statutu.

<sup>70</sup> Art. 64 ust. 1-2 Statutu.

<sup>71</sup> Art. 65 ust. 1 Statutu.

<sup>72</sup> Art. 66 ust. 1 Statutu.

<sup>73</sup> Art. 66 ust. 4 Statutu.

Dystrykt posiada także niezależną od władzy sądowniczej oraz policji prokuraturę powołaną do wnoszenia oskarżeń w sprawach karnych<sup>74</sup>. Wśród instytucji publicznych działających w Brzku wymienić należy także Biuro Rzecznika Interesu Publicznego mające zapewnić kontrolę nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych<sup>75</sup>. W skomplikowanej strukturze organizacyjnej przewidzianej Statutem Dystryktu wyróżniono także Agencję ds. Pomocy Prawnej odpowiedzialną za organizację pomocy prawnej dla mieszkańców Dystryktu o niskich dochodach<sup>76</sup> oraz Komisję Prawniczą stojącą na straży niezależności sądownictwa, prokuratury, Agencji ds. Pomocy Prawnej czy Rzecznika Interesu Publicznego. Do jej prerogatyw należy także powoływanie i odwoływanie Rzecznika Interesu Publicznego czy pracowników administracyjnych sądów i prokuratury oraz nominowanie notariuszy i sprawowanie nadzoru nad ich działalnością<sup>77</sup>.

### 3. OCENA PROCESU ARBITRAŻU I WDROŻONYCH ROZWIĄZAŃ ORAZ DALSZE PERSPEKTYWY ICH FUNKCJONOWANIA

Warto zauważyć, że początkowo oceny przeprowadzonego międzynarodowego arbitrażu w sprawie Brzka, który ukształtował dzisiejszą organizację Dystryktu, były nad wyraz optymistyczne: *Międzynarodowi obserwatorzy, podobnie jak i sami Bośniacy, stawiali reformy przeprowadzone w Brzku jako przykład dla reszty kraju [Bośni i Hercegowiny – przyp. aut.], który może pomóc we wzmacnianiu państwowości. Liczni uchodźcy porócili do swoich domów. Przedstawiciele rywalizujących ze sobą partii współpracowali ze sobą, podczas gdy ich koledzy wszędzie indziej w kraju odmawiali takiej współpracy. W Dystrykcie udało się powołać do życia unikalny, multietniczny system edukacji oraz struktury policji. Sponsorowana przez społeczność międzynarodową reforma sądownictwa była przykładem dla Bośni i Hercegowiny do przeprowadzenia podobnej reformy na szczeblu ogólnokrajowym*<sup>78</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się także wysoki przedstawiciel Paddy Ashdown, który stwierdził: *To miasto [Brzko – przyp. aut.] powszechnie uważane kiedyś za „czarną dziurę” systematycznie staje się przykładem dla całej Bośni i Hercegowiny. Kiedy reszta kraju osiągnie to, co udało się osiągnąć tutaj, Bośnia i Hercegowina będzie znacznie bardziej rozwiniętym krajem*<sup>79</sup>.

Także część komentatorów stała na stanowisku, że sposób organizacji Dystryktu zasługuje na uznanie i powinien stanowić przykład do naśladowania dla całej Bośni

<sup>74</sup> Art. 67 ust. 1-2 Statutu.

<sup>75</sup> Art. 68 ust. 1-2 Statutu.

<sup>76</sup> Art. 69 Statutu.

<sup>77</sup> Art. 71 Statutu.

<sup>78</sup> International Crisis Group, *Brčko Unsupervised*, Policy Briefing, Europe Briefing, no. 66, Sarajevo–Istanbul–Brussels, 8 XII 2011, s. 2, [online] <https://www.ciaonet.org/attachments/19473/uploads>, 10 V 2016.

<sup>79</sup> International Crisis Group, *Bosnia's Brčko: getting in, getting on and getting out*, Balkans Report, no. 144, Sarajevo–Brussels, 2 VI 2003, s. 1, [online] <https://www.ciaonet.org/catalog/4895>, 10 V 2016.

i Hercegowiny. Według Lejly Lilić Dystrykt Brzko mógł służyć jako doskonały przykład sukcesu wspólnoty międzyetnicznej, dla której wielonarodowość była jedyną możliwością przetrwania<sup>80</sup>. Asim Mujkić twierdził natomiast, że w praktyce udało się w Dystrykcie osiągnąć niezwykłą jak na realia Bośni i Hercegowiny rzecz, tj. detronizację fundamentalnego znaczenia różnic etnicznych bez ich negowania i odrzucania<sup>81</sup>. Podobnie optymistycznie o wypracowanym modelu organizacji Dystryktu wypowiadał się Bieber, który stwierdził: *Dystrykt Brzko jest i najprawdopodobniej w przyszłości będzie wzorem, na podstawie którego kształtowane będą modele budowania instytucji w innych regionach oraz na innych szczeblach organizacyjnych Bośni i Hercegowiny*<sup>82</sup>. Także Karnavas oceniał, że *ponieważ Dystrykt to Bośnia i Hercegowina w pigułce, może się on stać inkubatorem dla politycznej, prawnej, sądowej oraz ekonomicznej reformy w pozostałej części kraju*<sup>83</sup>. W podobnym tonie, chociaż z pewnymi zastrzeżeniami, wypowiedział się Parish, który ocenił, że *model przyjęty przez społeczność międzynarodową w Brzku odniósł godny uwagi sukces. Pokazał także pewne słabości, z których można wyciągnąć wiele nauki na przyszłość. (...) Może on przynieść pokój, stabilizację oraz dobrobyt Dystryktowi, a także stanowić wzór dla budowania powojennego pojednania na terytorium kraju [Bośni i Hercegowiny – przyp. aut.]*<sup>84</sup>. Bujwid-Kurek wskazywała natomiast, że Dystrykt może być *uznany za gwaranta stabilizacji w regionie, choć, niestety, wciąż tylko i wyłącznie przy wydatnym udziale sprawowanych tam misji pokojowych*<sup>85</sup>.

Według Biebera sukces budowania struktur administracyjnych w Dystrykcie opierał się na trzech głównych czynnikach. Pierwszym z nich było wprowadzenie na terytorium Brzka instytucji pełnego protektoratu międzynarodowego przy jednoczesnym zaangażowaniu potężnych środków finansowych oraz implementacji szerokich preferencji podatkowych, co pomogło międzynarodowej administracji w pełnej integracji Dystryktu. Drugim istotnym czynnikiem sukcesu Brzka było uniknięcie sporów dotyczących zwierzchnictwa nad Dystryktem zarówno między władzami Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej, jak i między stronnictwami politycznymi w poszczególnych częściach składowych Bośni i Hercegowiny. Było to możliwe dzięki określeniu statusu Brzka jako niezależnej jednostki administracyjnej oraz powołaniu instytucji międzynarodowego nadzorca wyposażonego w szerokie prerogatywy. Trzecim z uwarunkowań wskazywanym przez Biebera był efektywny system podejmowania decyzji oraz brak konkurencyjnych ośrodków władzy, które mogłyby skutecznie torpedować przemiany zachodzące w systemie instytucjonalnym Dystryktu<sup>86</sup>.

Po kilku latach od uzgodnienia i wdrożenia w życie przeprowadzonych reform okazało się, że początkowe optymistyczne reakcje oraz przewidywania zarówno społecz-

<sup>80</sup> K. Krysiel, *W cieniu Dayton...*, s. 318.

<sup>81</sup> Tamże.

<sup>82</sup> F. Bieber, *Local institutional engineering...*, s. 431.

<sup>83</sup> M.G. Karnavas, *Creating the legal framework...*, s.131.

<sup>84</sup> M. Parish, *A free city in the Balkans...*, s. 227.

<sup>85</sup> E. Bujwid-Kurek, *Dystrykt Brzko...*, s. 221.

<sup>86</sup> F. Bieber, *Local institutional engineering...*, s. 431.



ności międzynarodowej, bośniackich polityków, jak i licznych komentatorów i badaczy musiały ustąpić miejsca rozczarowaniu. System organizacji Dystryktu, w tym coraz widoczniejsza nieefektywność powołanych do życia instytucji, dał możliwość rozwoju korupcji na szeroką skalę, która ma destrukcyjny wpływ na gospodarkę Dystryktu, odstraszać potencjalnych inwestorów<sup>87</sup>.

Przykładem patologii, jakie toczą Brčko, był kryzys rządowy, do którego doszło w 2011 r., kiedy to w atmosferze skandalu, po wielu miesiącach chaosu i sporów prawnych, doprowadzono do rezygnacji ze stanowiska burmistrza Dragana Pajicia, oskarżonego, wraz z innymi wysokiego szczebla urzędnikami, o korupcję i ustawianie przetargów<sup>88</sup>. Istotnym problemem Brčka jest także powszechny nepotyzm. Jego rozwój, według niektórych komentatorów, ułatwia system obsadzania poszczególnych stanowisk według klucza narodowościowego. Tak zwany parytet 4-4-2 (czasami nazywany też modelem 2-2-1), według którego cztery stanowiska trafiają do członków społeczności serbskiej, cztery obsadzone są przez Boszniaków, a dwa przez Chorwatów, jest uważany za korupcjogenny. *Zaraz po wojnie wskazana zasada ułatwiała reintegrację, ale po latach uległa wypaczeniu. Tak obsadza się stanowiska, tak dzieli się pieniądze, tak ludzie dostają pracę. Politycy oraz partie polityczne przez lata zatrudniały coraz więcej krewnych i znajomych bez względu na ich przygotowanie merytoryczne i umiejętności. Administracja spuchła do niebywałych rozmiarów, ponieważ każda grupa narodowa, partia i frakcja domagała się stanowisk – od dyrektorów publicznych przedsiębiorstw po dozorców i sprzątaczkę*<sup>89</sup>.

Przedstawione powyżej wypaczenia systemu budzą niezadowolenie mieszkańców, zwłaszcza że prowadzą do postępującego kryzysu gospodarczego, którego symbolem jest słynny targ Arizona. Niegdyś znany z handlu ludźmi i narkotykami, stał się zaraz po zakończeniu wojny miejscem ożywionej wymiany towarowej<sup>90</sup>. Władzom Dystryktu udało się zachęcić bośniacko-włoskie przedsiębiorstwo do zainwestowania pokaźnych sum w rozwój targowiska, które początkowo rozwijało się w błyskawicznym tempie<sup>91</sup>. Z czasem handel podupadł, inwestorzy zrezygnowali z prowadzenia biznesu, a samo targowisko straszy dzisiaj pustkami.

Pomimo wskazanych problemów i licznych niedoskonałości systemu społeczność międzynarodowa rozpoczęła dyskusję nad ograniczeniem swojej obecności w Brčku i zniesieniem stanowiska międzynarodowego nadzorca Dystryktu.

<sup>87</sup> Szerzej na temat korupcji w Dystrykcie pisze m.in. M. Parish, *A free city in the Balkans...*, s. 159 i nast.

<sup>88</sup> Szerzej: International Crisis Group, *Brčko Unsupervised...*, s. 5.

<sup>89</sup> Tamże, s. 6. Warto wspomnieć, że pomimo wypaczeń związanych ze stosowaniem powyższego parytetu (przykładowo rozrost biurokracji czy tworzenie fikcyjnych stanowisk) Parish twierdził np., że działał on nadspodziewanie dobrze i był uznawany za sprawiedliwy przez przedstawicieli wszystkich narodów konstytutywnych. Zob. M. Parish, *A free city in the Balkans...*, s. 155.

<sup>90</sup> P. Geoghegan, *Welcome to Brčko, Europe's only free city and a law unto itself*, „The Guardian” 2014, 14 V, [online] <http://www.theguardian.com/cities/2014/may/14/brcko-bosnia-europe-only-free-city>, 16 I 2016.

<sup>91</sup> Interesujące dane dotyczące procesów prywatyzacji w Brčku podaje Henry L. Clarke. Zob. H. L. Clarke, *Privatization in Brčko District: why it is different and why it works*, „Occasional Papers”, no. 72, East European Studies at the Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington, DC, 2004, [online] <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/72%20Clarke.doc>, 16 I 2016.

W świetle ostatecznej decyzji o statusie Dystryktu Brčko po zakończeniu działalności nadzorcy miała zdecydować Rada Wdrażania Pokoju, pod warunkiem że powołane do życia instytucje Dystryktu będą funkcjonować efektywnie i w sposób stały. Już w 2009 r. nadzorca Raffi Gregorian stwierdził, że instytucje Dystryktu Brčko spełniają wskazane wymagania i wystosował do Rady Wdrażania Pokoju rekomendację dotyczącą zakończenia międzynarodowego nadzoru nad Dystryktem do końca roku. Destabilizacja sytuacji wewnętrznej zarówno w Dystrykcie, jak i w całej Bośni i Hercegowinie uniemożliwiła całkowite zakończenie misji nadzorcy, niemniej jednak 31 sierpnia 2012 r. jego działania zostały zawieszono. Instytucja nadzorcy nie została formalnie zniesiona, ale zgodnie z deklaracjami ma ona zasadniczo powstrzymać się od interwencji w sprawę Dystryktu<sup>92</sup>.

Wspomniane rozwiązanie wpisuje się w obserwowane od dłuższego czasu niezdecydowanie społeczności międzynarodowej co do dalszych kroków, jakie należy podjąć w odniesieniu do Brčka. Z jednej strony stoi ona na stanowisku, że stawiane przez nią warunki do zniesienia nadzoru międzynarodowego nad Dystryktem zostały spełnione, z drugiej jednak część krajów, zwłaszcza USA, Kanada, Wielka Brytania i Turcja, żywi obawy o stabilność w regionie, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę pojawiające się co jakiś czas deklaracje o chęci secesji Republiki Serbskiej z Bośni i Hercegowiny, co doprowadziłoby do rozpadu powołanego porozumieniem z Dayton organizmu państwowego oraz mogłoby rozbudzić dawne resentymenty i roszczenia terytorialne, w tym także do strategicznie położonego Brčka.

Warto w tym miejscu nadmienić, że władze w Banja Luce dążą do jak najszybszego zakończenia działalności nadzorcy i ograniczenia wpływu społeczności międzynarodowej na sytuację w Dystrykcie, licząc, że dzięki temu będą w stanie łatwiej podporządkować sobie lokalne władze bądź w ogóle wcielić Dystrykt do swojego terytorium. Władze Republiki Serbskiej przez lata unikały jasnych deklaracji odnośnie do statusu Dystryktu, zwlekając przykładowo aż do grudnia 2011 r. z oficjalnym potwierdzeniem, że linia rozgraniczenia części składowych Bośni i Hercegowiny nie istnieje w obrębie Dystryktu Brčko.

Odmienne stanowisko zajmują władze Federacji Bośni i Hercegowiny, które mało angażując się w codzienną politykę Dystryktu, stoją na stanowisku, że instytucje międzynarodowego nadzoru stanowią jedyną realną gwarancję utrzymania spokoju w Brčku. Mimo podjęcia działań mających na celu zwiększenie bezpośredniego nadzoru Bośni i Hercegowiny nad Dystryktem w dalszym ciągu centralne instytucje państwa mają mały wpływ na rozwój wydarzeń w tym strategicznym rejonie.

Wymienione okoliczności i obecna sytuacja wewnętrzna w Bośni i Hercegowinie, w tym nieustające napięcia społeczne<sup>93</sup>, nie ułatwiają ostatecznego unormowania statusu Brčka. Wypracowywane rozwiązania dla Dystryktu nie wytrzymują próby czasu. Mimo wyteżonych starań społeczności międzynarodowej nie dysponuje ona dzisiaj narzędziami, które mogłyby pomóc w rozwiązaniu istniejącego pata. Władze Bośni

<sup>92</sup> *Brčko Supervisor Roderick Moore Suspends Functions*, 31 VIII 2012, Brčko Supervision, [online] [http://www.brckosupervizija.ba/web/?page\\_id=39](http://www.brckosupervizija.ba/web/?page_id=39), 16 I 2016.

<sup>93</sup> *Bośnia i Hercegowina podzieli los Ukrainy?*, EurActiv.pl, 14 V 2014, [online] <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/bonia-i-hercegowina-podzieli-los-ukrainy-005763>, 18 I 2016.

i Hercegowiny oraz władze Federacji Bośni i Hercegowiny powinny w większym stopniu zaangażować się w rozwiązywanie toczących Brczko problemów, w tym zwłaszcza szeroko rozprzestrzenionej korupcji i nepotyzmu. Ze względu na fakt, że analogiczne problemy występują w całej Bośni i Hercegowinie, a ład daytoński podlega coraz głębszej erozji, w najbliższym czasie nie należy spodziewać się podjęcia przez rząd w Sarajewie żadnych istotniejszych działań mogących zmienić obecną sytuację tego niewielkiego, lecz niezwykle istotnego dla pokoju na Bałkanach terytorium.

## PODSUMOWANIE

Obowiązujący system polityczny Dystryktu Brczko został z mozołem wypracowany na przestrzeni lat dzięki pracy ekspertów, dyplomatów i polityków, zarówno bośniackich, jak i zagranicznych. Czas pokazał, że początkowo pozytywne oceny zarówno samego procesu uzgadniania konstrukcji administracyjnej Dystryktu, jak i stanowiących zwieńczenie tych działań rozwiązań przyjętych w Statucie były nazbyt optymistyczne. Okazało się bowiem, że w praktyce życia politycznego tak skomplikowanego organizmu państwowego jak Bośnia i Hercegowina, gdzie ścierają się interesy trzech skonfliktowanych ze sobą narodów, nawet w stosunkowo niewielkiej społeczności, jak ta zamieszkująca obszar Dystryktu, trudno wypracować rozwiązania prawne i model administracji, który w danej perspektywie czasowej okaże się efektywny i nie stanie się źródłem patologii, takich jak nepotyzm czy korupcja. Wziąwszy powyższe pod uwagę, należy z daleko posuniętą rezerwą zakładać, że możliwe będzie wykorzystanie na szerszą skalę doświadczeń z wypracowywania modelu organizacyjnego Dystryktu także w ewentualnym procesie reformy postdaytońskiego systemu politycznego Bośni i Hercegowiny. Skala wyzwań i problemów, które stoją przed potencjalnymi reformatorami bośniackiej ustawy zasadniczej, zdaje się bowiem nieporównywalnie większa od tych, z jakimi trzeba było zmierzyć się na terenie Dystryktu.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Materiały drukowane:

#### Literatura pomocnicza:

##### – monografie i opracowania:

Krysieniel K., *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012.

Parish M., *A free city in the Balkans. Reconstructing a divided society in Bosnia*, London 2010.

##### – rozdziały w pracach zbiorowych:

Bujwid-Kurek E., *Dystrykt Brczko Bośni i Hercegowiny jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich*, [w:] *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Kraków 2010.

– artykuły w czasopismach naukowych:

- Bieber F., *Local institutional engineering: a tale of two cities, Mostar and Brčko*, „International Peacekeeping” 2005, vol. 12, no. 3, [online] DOI: 10.1080/13533310500074531.
- Clark J. N., *Bosnia's success story? Brčko District and the „view from below”*, „International Peacekeeping” 2010, vol. 17, no. 1, [online] DOI: 10.1080/13533311003589207.
- Dahlman C., Ó Tuathail G., *Bosnia's third space? Nationalist separatism and international supervision in Bosnia's Brcko District*, „Geopolitics” 2006, vol. 11, no. 4, [online] DOI: 10.1080/14650040600891063.
- Jeffrey A., *Building state capacity in post-conflict Bosnia and Herzegovina: The case of Brčko District*, „Political Geography” 2006, vol. 25, no. 2, [online] DOI: 10.1016/j.polgeo.2005.11.003.
- Karnavas M. G., *Creating the legal framework of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina: a model for the region and other postconflict countries*, „The American Journal of International Law” 2003, vol. 97, no. 1, [online] DOI: 10.2307/3087109.

## II. Materiały elektroniczne:

### Literatura źródłowa:

- Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, [online] <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=amandman-1&lang=en>.
- Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Award*, 14 II 1997, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=brcko-arbitral-tribunal-for-dispute-over-the-inter-entity-boundary-in-brcko-area-award&lang=en](http://www.ohr.int/?ohr_archive=brcko-arbitral-tribunal-for-dispute-over-the-inter-entity-boundary-in-brcko-area-award&lang=en).
- Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, *Final Award*, 5 III 1999, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=arbitral-tribunal-for-dispute-over-inter-entity-boundary-in-brcko-area-final-award&lang=en&print=pdf](http://www.ohr.int/?ohr_archive=arbitral-tribunal-for-dispute-over-inter-entity-boundary-in-brcko-area-final-award&lang=en&print=pdf).
- Brčko Supervisor Roderick Moore Suspends Functions*, 31 VIII 2012, Brčko Supervision, [online] [http://www.brckosupervizija.ba/web/?page\\_id=39](http://www.brckosupervizija.ba/web/?page_id=39).
- Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, 6 V 2008, [online] [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=statute-of-the-brcko-district-of-bosnia-and-herzegovina&lang=en](http://www.ohr.int/?ohr_archive=statute-of-the-brcko-district-of-bosnia-and-herzegovina&lang=en).
- Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, *Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina*, International Labour Office, 7 XII 1999, [online] <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/79577/85707/F241509038/BIH79577.htm>.
- United Nations General Assembly, Security Council, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, [online] [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf).

### Literatura pomocnicza:

– monografie i opracowania:

- Clarke H. L., *Privatization in Brcko District: why it is different and why it works*, „Occasional Papers”, no. 72, East European Studies at the Woodrow Wilson International Center for

Scholars in Washington, DC, 2004, [online] <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/72%20Clarke.doc>.

International Crisis Group, *Bosnia's Brcko: getting in, getting on and getting out*, Balkans Report, no. 144, Sarajevo–Brussels, 2 VI 2003, [online] <https://www.ciaonet.org/catalog/4895>.

International Crisis Group, *Brčko Unsupervised*, Policy Briefing, Europe Briefing, no. 66, Sarajevo–Istanbul–Brussels, 8 XII 2011, [online] <https://www.ciaonet.org/attachments/19473/uploads>.

– **artykuły prasowe:**

*Bośnia i Hercegowina podzieli los Ukrainy?*, EurActiv.pl, 14 V 2014, [online] <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artykul/bosnia-i-hercegowina-podzieli-los-ukrainy-005763>.

Geoghegan P., *Welcome to Brčko, Europe's only free city and a law unto itself*, „The Guardian” 2014, 14 V, [online] <http://www.theguardian.com/cities/2014/may/14/brcko-bosnia-europe-only-free-city>.

---

**Mateusz FISZER** – student studiów doktoranckich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół szeroko rozumianej problematyki integracji europejskiej, przede wszystkim Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz zagadnień związanych z regionem Bałkanów Zachodnich.