



Босния и Герцеговина

Для пересмотра Конституции не хватило двух голосов

ВЬЕКОСЛАВ ДОМЛЯН

Пакет конституционных поправок был отклонен в конце апреля в нижней палате боснийского парламента перевесом лишь в два голоса, что приостановит надежды страны на вступление в Европейский Союз. Эти поправки были важны для Боснии, чтобы начать переговоры о присоединении к ЕС.

День, когда поправки были отклонены, был самым бурным в боснийском парламенте после подписания в 1995 г. Дейтонского мирного соглашения — временной Конституции Боснии. Для того, чтобы поправки были одобрены, две трети депутатов, присутствовавших на сессии парламента должны были проголосовать за них. Однако из 42 депутатов 26 поддержали поправки, и 16 проголосовали против. Это означало, что за предложенные поправки не проголосовали необходимые две трети депутатов. На следующий день специальный представитель ЕС Кристиан Шварц-Шиллинг выразил «глубокое разочарование» по поводу отклонения предложенных конституционных поправок.

«Боснии необходимо время для осознания вчерашнего итога и согласования дальнейших шагов для продвижения вперед», — добавил он. — «Необходимость усовершенствования Боснийской Конституции не исчезнет. Этот вопрос потребует пересмотра для облегчения процесса интеграции страны в ЕС и для лучшего функционирования правительства в деле обслуживания своих граждан».

Результатом Дейтонской Конституции стало формирование первого правительства в Боснии после трехлетней боснийской войны, в ходе которой 50 процентов населения было изгнано из своих домов и погибло по меньшей мере 100 тысяч человек. Дейтонское соглашение создало конструкцию, в рамках которой произошло много изменений в Боснии. В соответствии с Дейтонским соглашением с 1995 г. был проведен ряд реформ, однако не было сделано всего необходимого для членства в ЕС.

Вопрос о проведении реформы должен был быть решен до 4 мая, когда центральная избирательная комиссия Боснии должна была объявить дату проведения следующих выборов, планируемых на 1 октября. Комиссия это сделала, однако отклонение поправок к Конституции означает, что выборы будут проведены в соответствии с существующими конституционными положениями.

Проект конституционных поправок предусматривал:

- придание законодательных полномочий 87-местной нижней палате парламента;
- изменение роли верхней палаты, которая должна заниматься только жизненно важными интересами страны;

Д-р Вьекослав Домлян — бывший посол Боснии и Герцеговины в Канаде. В настоящее время он является одним из руководителей Проекта Лондонской школы экономики «Поддержка политике снижения бедности в Боснии и Герцеговине».



Недовольные неудачей своих родителей представители боснийской молодежи сами написали новую конституцию и представили ее публице

- выборы боснийским парламентом одного президента и двух вице-президентов;
- наделение широкими властными полномочиями боснийского кабинета министров.

Главными оппонентами перемен явились Партия Боснии и Герцеговины, возглавляемая Харисом Сиялджичем, и диссидентская Хорватская партия HDZ—1990.

Необходимость внесения изменений в Конституцию стала очевидной в апреле 2005 г., когда Европейский парламента принял резолюцию, подвергшую серьезной критике конституционное устройство Боснии и поставившую ряд вопросов.

Представители ЕС провели в октябре 2005 г. публичные слушания с боснийскими представителями по Дейтонскому соглашению и рекомендовали внести в него поправки.

16 февраля 2006 г. парламента ЕС возобновил свою критику, призвав три этнических сообщества в Боснии возобновить переговоры и реформировать Конституцию. Они также поставили вопрос о том, чтобы в текст Конституции были включены ценности, связанные с демократией, правами человека и равноправием граждан, как необходимые предпосылки для преодоления межэтнических противоречий и упрощения государственных структур.

Необходимость усовершенствования боснийской конституции не исчезнет. — Кристиан Шварц-Шиллинг, специальный представитель ЕС в Боснии.

«Голосование субъектов» или предвыборная игра

Как во многих федеративных государствах, структуры и численность субъектов федерации зависят от сложившихся особых географических и этнических реальностей.

Если в Канаде 10 провинций, а в Германии 16 земель, то в Боснии только две конституционных составных части, названные «entities»¹. Это Республика Сербска (населенная в основном сербами) и еще один субъект, населенный в

¹ Слово «Entity» согласно «Compact Oxford English Dictionary» означает «нечто реально существующее (вещь, объект, сущность), особое и независимое». Таким образом, под «entity» в данном случае можно подразумевать субъект федерации, хотя в Боснии конституционно закрепленным составным частям entities, видимо, придают некий другой статус отличный от статуса просто субъекта федерации. Мы будем пользоваться привычным для российского читателя понятием «субъект» как составной части федеративного государства. — Прим. перев.

основном боснийцами и хорватами и получивший название Федерации Боснии и Герцеговины. Есть также еще крошечный округ Брчко, находящийся под международным контролем.

Происхождение разногласий, которые необходимо устранить в требующей пересмотра Конституции, обусловлено разными перспективами трех этнических групп в Боснии: боснийской общины (в основном это мусульмане), хорватской (преимущественно римские католики) и сербской (в большинстве своем христиане). Дело осложняется еще и тем, что Федерация Боснии и Герцеговины имеет десять субъектов федерации, названных кантонами. Кроме того, Федерация Боснии и Герцеговины имеет 84 органа местного самоуправления, тогда как Республика Сербска — только 53. Те, кто голосовал против внесения изменений в Конституцию, сделали это в основном, как говорят, потому, что в проекте Конституции была сохранена практика, названная «голосованием субъектов» в парламенте. «Голосование субъектов» предусматривает наличие трех условий для того, чтобы голосование считалось обязывающим:

- 1) большинство от проголосовавших
- 2) не менее одной трети голосов должно исходить от представителей Республики Сербска
- 3) не менее одной трети минимального большинства голосов должно исходить от депутатов Федерации Боснии и Герцеговины

Существует много конституционных моделей сообществ демократических стран, которые Босния могла бы изучить и по возможности адаптировать к своим условиям.

Противники внесения поправок в Конституцию считают, что голосование субъектов означает поддержку разделения Боснии на два субъекта. С их точки зрения, поправки к Конституции были неприемлемыми, потому что они привели бы к легализации выгод, полученных во время войны. Эти «выгоды военного времени»

являются как территориальными, так и экономическими. Поскольку карта этих двух субъектов включала в основном территорию, контролировавшуюся то одной, то другой стороной, то после окончания военных действий, каждый локальный округ оказался в сфере влияния одной из сторон. И после «заполучения» округа правительство субъекта имело больше властных полномочий, чем центральное правительство, для установления правил экономического регулирования, таких как возвращение имущества, похищенного у боснийцев лицами другой этнической принадлежности.

По словам Вернера Альмхофера, посла Австрии, страны, которая недавно председательствовала в ЕС, некоторые члены парламента голосовали против предложенных поправок к Конституции для того, чтобы заработать политические очки накануне предстоящих в октябре выборов, «сфокусировавшись на политических и этнических вопросах, а не на вступлении на европейский путь».

Дональд Хэйс, высокопоставленный американский дипломат и бывший представитель США в Боснии, приписал это поражение «кучке людей, которые мыслят категориями прошлого, хотят возродить агонию войны и установить старые порядки».

Выступая в защиту отклонения поправок, лидер Партии Боснии и Герцеговины Харис Силяджич, заявил, что они должны были быть отвергнуты, потому что «голосование субъектов» нанесет ущерб Боснии как стране.

С другой стороны, Милорад Додик, премьер-министр Республики Сербска и лидер партии Независимых социал-

демократов, заявил, что «голосование субъектов использовалось лишь как временная мера» и он не понимает, почему это создало такую большую проблему, особенно для Партии Боснии и Герцеговины.

Для хорватов сохранение двух субъектов расценивается как провал попытки создания пространства для боснийцев хорватского происхождения. Именно это повлияло на позицию тех хорватов-членов парламента, кто вышел из рядов партии HDZ и создал новую HDZ — 1990. Они высказались против «сохранения двух субъектов» в Конституции, считая, что хорваты в Боснии не будут играть конституционно зафиксированной роли в стране.

Самая многонациональная страна в Европе

Босния расположена на историческом стыке трех цивилизаций: римско-католической, восточной православной и мусульманской, простирающихся от Балтийского и Черного морей до Адриатики, что привело к тому, что она является самой многонациональной страной в Европе.

Босния до сих пор ощущает на себе влияние прошлого, особенно в преддверии выборов. Легче говорить об «избирательных проблемах» или о травмах, пережитых каждой из этнорелигиозных групп, чем ставить и решать вопросы о «наущных проблемах», требующих больших новаторских перемен в политике. Хорошо известно, что нынешнее институциональное устройство является сложным в управленческом отношении, дорогим в бюджетном плане, экономически ненадежным и политически неэффективным. Это чрезвычайно затрудняет ведение переговоров с ЕС и другими международными организациями. Для решения этих проблем политические лидеры Боснии предложили четыре различных конституционных модели. Наиболее часто упоминаемые из них «Босния, состоящая из субъектов», «Босния как светское государство», «Босния, состоящая из этнических сообществ» и «Босния из регионов».

Провал конституционной реформы показал, что боснийцы не в состоянии принять решения, когда их будущее находится под вопросом.

Негативный сигнал

В любом случае негативный сигнал был послан международному сообществу после неудавшейся попытки внести изменения в Конституцию. Босния сделала шаг назад и упустила свой шанс стать участником европейской интеграции. Боснийские политики, в первую очередь представители Партии Боснии и Герцеговины и партии HDZ — 1990, должны нести ответственность за это.

Миленко Бркич, председатель хорватской партии, HNZ, одной из восьми политических партий, подписавших 23 ноября 2005 г. законопроект о необходимости конституционной реформы, заявил, что процесс перемен не должен быть остановлен и что все политические силы несут ответственность за процветающее будущее в составе Европы.

Существует много моделей конституционного устройства сообществ демократических стран, которые Босния могла бы изучить и по возможности адаптировать к своим условиям. В Совете Европы, 46-местном органе, в который Босния вступила в 2002 г., есть специальная комиссия — Европейская комиссия по утверждению демократии через законодательство — сокращенно Венецианская комиссия. Эта комиссия сделала ряд предложений для Боснии в марте 2005 г. Она рекомендовала передать полномочия от «субъектов» центру, проводить выборы президента и членов парламента в соответствии с положениями Европейской конвенции по правам человека и выступила еще с рядом рекомендаций. Какими бы ни были изменения, ЕС придется довольствоваться тем, что члены всех трех этнических групп могут находиться под защитой закона у органов власти двух субъектов и что центральное правительство обладает достаточной силой, чтобы провозгласить Боснию и Герцеговину единой страной.