

## **ДИАЛОГЪТ НА НАЦИИТЕ В БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА СЛЕД ДЕЙТЪН (1995 Г.) И „ВЪРХОВНИЯТ ПРЕДСТАВИТЕЛ”**

### **THE DIALOGUE BETWEEN THE NATIONS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AFTER DAYTON (1995) AND THE HIGH REPRESENTATIVE**

The dialogue in modern societies is an open process that mediates the exchange of ideas. It provides equal rights to all associated and freedom of collective action, cooperation between the various constituent communities. The dialogue has to be a continuous process as a tool for collaboration and communication between different groups in society. The constructive and permanent dialogue between communities, groups and people in society has a positive impact on the overall development of the country.

The independent state of Bosnia and Herzegovina appeared on the political map after the signing of the Dayton Peace Agreement (DPA) in Paris on December 14, 1995. DPA gave the constitution of the new state of Bosnia and Hertzegovina.

DPA followed the principle of equality between Bosniaks, Serbs and Croats for the fundamental formation of the state administrative structure. Each of the parties received partial satisfaction of their claims without receiving their full realization.

DPA introduced innovation in international law, applying the term “Entity“ used as a definition for a territory inhabited by members of a national group. The text of the agreement describes two territorial entities (Bosniak-Croat Federation and Republika Srpska). But in practice there are three national entities – Bosniak, Serbian and Croatian. The aim of the invention was to avoid terms that had definition and would connect parts of the population of Bosnia and Herzegovina with existing countries.

Equality in the dialogue between nations or entities is guaranteed by the institutions of the president, the parliament and the council of ministers.

The President is a collective body consisting Bosniak, Serb and Croat. Decisions are taken by consensus. Each member of the presidency has the right to forestall a decision on the grounds that it's contrary to the vital interests of the people he represents.

The specificity of the constitutional order of Bosnia and Herzegovina provides three parliaments – Republican parliament, Serbian parliament and Bosniak-Croat parliament. The Republican Parliament is with two chambers. The first is the House of Peoples, consisting of 15 members (five from each community). They are appointed by the House of Representatives, elected by vote of the citizens of the state. The mechanism for determining the majority is very complex. The adoption of a law requires a majority of half plus one MP. But for legitimate decisions at least 1/3 of the members of each nation have to vote positively. This means that there must be 22 votes of MPs and then 7 have to be Bosniaks, 7-Serbs, 7-Croats and the remaining one is irrelevant.

The Council of Ministers is controlled by a very complicated scheme. If a Minister is a Croat, his deputy must be a Muslim or Serb. Moreover, two thirds of all ministers must be from the Croat-Muslim federation and one third from the Republika Srpska. The central government is working in the fields of foreign policy, foreign trade, customs policy, the conduct of monetary policy, international law, communications, transport, financing of government activities and responsibilities for the preparation of general elections.

The ensuring of fairness and equality in the functions of state institutions by implementation of veto stops progress in Bosnia and Herzegovina. Examples from the first year after Dayton for important

decisions that had been blocked were the Citizenship law, the outlook of the new currency. In time more examples appeared.

According to the application of Article Two of the DPA in London an international conference was held on 8 and 9 December (1995). Peace Implementation Council includes 55 countries and international organizations directly involved in military missions and rehabilitation programs in Bosnia and Herzegovina. The Council delegates the tasks to monitor the implementation of the peace agreement to the newly formed Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, which receives legal legitimacy after the signing of the Dayton Peace Agreement in Paris.

The Office of the High Representative is appointed with a mandate by the Security Council of the UN. Initially, the High Representative will monitor the functioning of institutions.

During the first two years, OHR had monitoring and advising functions. He published periodical reports for the minimum progress of implementation of the DPA.

In 1997, clear opposition was outlined between the three communities – Bosniaks, Serbs and Croats, in the management of the common state. The dialogue between them from communication and cooperation became a source of confrontation and conflict.

Among the most important stages in the process to reach peace was the conference of Peace Implementation Council in Bonn (December 1997). By elaborating Attachment №10 of the Dayton Peace Agreement executive power was given to the High Representative. He has the authority to remove from office public officials who violate their legal obligations and the DPA. He can impose laws if the legislative bodies of Bosnia and Herzegovina fail to adopt them because of national vetoes

This study has been conducted more than ten years after the imposition of the Dayton Peace Agreement. It has been a period, during which the modern state of Bosnia and Herzegovina has attempted to build functioning institutions and administration, through dialogue between nations. Key role in the constitution of the state plays the Office of the High Representative, which has not only observed, but has also realized the functioning of the state and has encouraged progress.

For the period of the study are examined 28 reports of the OHR to the Secretary General of the United Nations, 7 to the European Parliament and one report by the High Representative on the implementation of DPA. The study examines a number of documents from the Office of the High Representative: press releases, speeches of HR, interviews and articles by the High Representative and his deputies, recordings of press conferences, decisions in all areas of government and material of 23 public information campaigns coordinated by the administration of the High Representative. The materials are public on the official website of the Office of the High Representative.

**Keywords:** Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska, Bosniak-Croat Federation, High Representative, Dayton Peace Agreement, dialogue, legislation, executive.

Диалогът в съвременните общества е отворен процес, който осъществява обmena на идеи. Този процес предоставя равни права за всички участници свързани със свободата за колективни действия, за сътрудничество между различните съставни общности. Диалогът предоставя равноправие в процеса на контрол и управление на съвременната държава. Изключително важно е той, да бъде непрекъснат процес, като инструмент за сътрудничество и връзка между различните групи в обществото. Само конструктивния и постоянен диалог между общностите и групите в обществото има позитивно влияние върху цялостното развитие на държавата.

Настоящото изследване разглежда период от десет годишни след налагането на Дейтънското мирно споразумение. Време, в което съвременната държава Босна и Херцеговина (БиХ) прави опити да изгради работещи институции и функционираща администрация, чрез диалог между нациите. Ключова роля в процеса на конституиране

на държавата има службата на Върховния представител, който не само наблюдава, но и осъществява функционирането на държавата и насърчава напредъка.

В периода на изследването международното управление на БиХ публикува 28 доклада на върховния представител за прилагане на мирното споразумение за БиХ до генералния секретар на Обединените нации, 7 доклада до Европейския парламент от Службата на върховния представител и специален представител (наблюдател) на ЕС за БиХ и един Доклад на върховния представител относно спазването на Дейтънското мирното споразумение. В хода на изследването са проучени множество документи от службата на върховния представител: 1584 съобщения до медиите, 307 речи, 344 интервюта и статии на върховния представител и неговите заместници, 444 записа на пресконференции, 757 решения във всички области на държавното управление, както и материалите от 23 публично-информационни кампании координирани от администрацията на върховния представител. Материалите са достъпни в официалния сайт на службата на върховния представител<sup>1</sup>.

Независимата държава Босна и Херцеговина се появи на политическата карта след подписването на Дейтънското мирно споразумение в Париж на 14 декември 1995 г. Разположена в западната част на Балканския полуостров, нейната територия е 51 197 квадратни километра, на изток граничи със Сърбия, на югоизток с Черна гора, а и на север и запад с Хърватия. Населението е 3 875 723, съставлявайки се от три национални групи<sup>2</sup>. Съотношението е 48% бошняци, 37,1% сърби, 14,3% хървати и 0,6% други според данни на централното разузнавателно управление (ЦРУ) от 2000 година<sup>3</sup>. Допуска се известна неточност в тези данни, след като американската администрация уточнява, че в категорията бошняци само 90% са с мюсюлманско вероизповедание.

Дейтънското мирно споразумение спира войната между бошняци, сърби и хървати, предлагайки конституция на новата държава. Принципът за равнопоставеност на бошняци, сърби и хървати е водещ при формирането на административно-държавната структура за функционирането на независимата босненска държава. Договорът слага край на войната, като всяка една от страните получава частично удовлетворение на исканията си, без да получи пълната им реализация (Йовевска 2006: 190-205). Неосъществените претенции на трите националности създават условия за бъдещо противопоставяне.

Дейтънското мирно споразумение въвежда терминът „ентитет“ за пръв път в международното право<sup>4</sup>. Той се използва, като определение за територия населена от представители на една национална група. В текста на споразумението са описани два териториални ентитета. Но на практика те са три национални. Целта на нововъведението е да се избегнат утвърдени термини които имат дефиниция в международно правни споразумения и биха свързали части от населението на Босна и Херцеговина с вече съществуващи държави.

Според текста на споразумението държавата е съставена от два териториални ентитета – Бошняшко-хърватска федерация (Федерация Босна и Херцеговина) и Република Сръбска. Равнопоставеност на диалога между нациите или ентитетите се гарантира от институциите на президента, народното събрание и министерския съвет. Пре-

зидентът е колективен орган, състоящ се от трима души – бошняк, сърбин и хърватин. Те се сменят на председателския пост на ротационен принцип. Решенията се вземат с консенсус. Всеки от членовете на президентството разполага с право да стопа решение с аргумента, че то е в противоречие с жизнените интереси на народа, който той представлява. Спецификата на конституционното устройство на Босна и Херцеговина предвижда три парламента – общорепубликански, сръбски и бошняшко-хърватски. Републиканският парламент и бошняшко-хърватският са с по две камари. Първата е камара на народите, която се състои от 15 депутати (по петима от всяка общност). Те се назначават от камарата на представителите, която е пряко избрана чрез гласуване от гражданите на републиката. Механизмът за вземане на решения е изключително сложен, което създава условия при противоречия парламентът да бъде блокиран. За приемане на закон е необходимо мнозинство от половината плюс един депутат. За да е легитимно гласуването трябва минимум 1/3 от представители на всяка една нация да гласуват положително. Това означава, че трябва да има 22 гласа „ЗА”, и то 7 да са на бошняци, 7 – на сърби, 7 – на хървати и останалият един е без значение. Само при тава съотношение на гласовете един закон може да влезе в сила.

Подобна комплицирана схема на управление се предвижда и за министерския съвет. Ако министърът е хърватин, неговият заместник задължително трябва да бъде мюсюлманин или сърбин. При това 2/3 от всички министри трябва да са от хърватско-мюсюлманската общност и 1/3 от Република Сръбска. Централното правителство работи в сферите на външната политика, външната търговия, митническата политика, провеждането на монетарната политика, международното право, комуникациите, транспорта, финансирането на правителствените дейности и задължения за подготовка на общи избори. Пълномощията по други въпроси на държавното управление се поемат от съответните правителства на хърватско-мюсюлманската федерация и на Република Сръбска<sup>5</sup>.

Гарантирането на равнопоставеността при функционирането на държавните институции, чрез възможността за вето спира напредъка в Босна и Херцеговина. През първите години след края на войната противопоставянето между нациите блокира диалога. Поради липсата на консенсус е отложено учредяването на национална банка на БиХ, приемането на закона за гражданството, а дизайнът на новата босненската валута е предмет на национални спорове.

За наблюдател на диалогът между нациите се използва службата на върховния представител за Босна и Херцеговина. Институцията е учредена на международна среща на 8 и 9 декември (1995 г.), въз основа на член втори от Дейтънското мирно споразумение. По време на срещата се утвърждава Съветът за прилагане на Дейтънското мирно споразумение, който включва 55 държави и международни организации пряко ангажирани с военни мисии и възстановителни програми в Босна и Херцеговина. Съветът възлага на новосформираната служба на върховния представител за Босна и Херцеговина да наблюдава прилагането на мирното споразумение. Службата получава юридическа легитимност с подписите в Париж на Дейтънското мирно споразумение.

Службата е оглавявана от върховен представител, който се назначава с мандат от Съвета за сигурност към ООН. До 2005 г. длъжността Върховен представител на международната общност за Босна и Херцеговина е заемана от Карл Билд (Швеция, 1995–1997 г.), Карлос Вестендорп (Испания, 1997–1999 г.), Волфганг Петрич (Австрия, 1999–2002 г.) и Пади Ашдаун (Великобритания, 2002–2006 г.)<sup>6</sup>. Постът до днес е заеман единствено от представители на страни членки на Европейския съюз, докато заместниците са представители от дипломатическия корпус на САЩ. Разпределението на позициите показва споделени отговорности в конституирането и управлението на БиХ. Постоянното седалище на службата е в Сараево. Върховния представител работи с двама заместници подсилени от пет административни отдела: правен, политико-икономически, връзки с обществеността, държавни ресурси и представителство в Бая Лука (Република Сръбска)<sup>7</sup>.

Първоначално върховния представител наблюдава изграждането на институциите и как функционират те. През първите две години службата има наблюдателни и съвещателни функции. Тя публикува периодични мониторингови доклади за минималния напредък по прилагането на мирното споразумение.

През 1997 г. се очертават ясно противопоставянето между трите общности – бошняци, сърби и хървати в управлението на общата държава. Диалогът между тях от средство за комуникация и сътрудничество, се превръща в средство за конфронтация и противопоставяне. В периода 1995–1997 г. сърбите, и в по-малка степен хърватите, отказват да участват в общите институции и полагат усилия за дезинтеграция на държавата. Планираното завръщането на бежанци по родните им места е блокирано. Националните медии на сърби и хървати насърчават етническата омраза и говорят открито за възобновяване на военните действия. Това положение застрашава установения мир в страната, налагайки действия от страна на международната общност за възстановяване на диалога (Parish 2007: 11-16).

Първите признаци за промяна в политиката на върховния представител идват в средата на 1997 г. с назначаването на Карлос Вестендорп. В сравнение с предшествения си – Карл Билд, той се ползва с по-голяма подкрепа от страна на държавния департамент на САЩ, което му дава по-големи правомощия. Новият върховен представител предприема решителни мерки за прекратяване на сепаратистката пропаганда и възстановяване на диалога между трите нации. През август 1997 г. върховния представител заповядва на сръбските и хърватски радио и телевизия да прекратят излъчването на националистически предавания насочени срещу общата държава. В изпълнение на заповедта военният контингент на САЩ блокира сигнала на сръбските радио и телевизия. Части на АЙФОР окупират предавателни станции. В същото време върховния представител настоява целия управителен борд на сръбските радио и телевизия да подаде оставка. Тези действията на международната общност в Босна на практика не ползват никакъв официално приет правен инструмент (Parish 2007: 11-16).

Важен етап в процеса до достигане на легитимност в решенията на върховния представител е конференцията на Съветът за прилагане на мирно споразумение в Бон през декември 1997 г. Разработва се приложение №10 на Дейтънското мирно споразу-

мение, което дава на върховния представител изпълнителна власт и превръща БиХ в международен протекторат. Той има право да отстранява от длъжност държавни служители, които нарушават правните си задължения и Дейтънското мирно споразумение. Той може да налага закони, ако законодателните органи на Босна и Херцеговина не са успели да ги приемат, поради национално вето. През 2002 г. службата приема и функциите на наблюдател на Европейския съюз в Босна и Херцеговина<sup>8</sup>.

В периода 1998–2005 г. дейността на върховния представител бележи изключителен ръст. Издават се 757 решения, отстранени са 119 души от публични длъжности и са наложени 286 закона или законодателни изменения. Международното представителство в БиХ диктува функциите на вътрешно държавните институции. Службата на върховния представител разполага със стотици чиновници, които участват в процесите по изготвяне, консултиране, обсъждане и привеждане в действие на решенията. Върховния представител не води диалог с нациите в Босна, липсва всякаква яснота на какъв принцип упражнява своите правомощия. Не се провеждат консултации с демократично избраните парламент и президентство на БиХ. Решенията наложени в законодателството са във всички области. Отстранените държавни служители не получават предизвестие или възможност да се защитят. На практика не са нужни доказателства за да се стигне до снемане от длъжност, защото няма възможност за обжалване или преразглеждане на решението за отстраняване<sup>9</sup>.

Волган Петрич започва практика на „решения от летището“<sup>10</sup>. В последните два дни от мандата си, 22–23 май 2002 г. той подписва 44 решения, с които отстранява дванадесет души от постове им, налага двадесет и четири закона и изменя конституциите на двата ентитета. На 30 юни 2004 г., при управлението на Пади Ашдаун, петдесет и осем души са отстранени от длъжност, като всичките са сърби. Тази практика налага въпроса дали при масови уволнения е обърнато подобаващо внимание на индивидуалните особености на всеки случай. Причините посочени в текстовете на решенията са еднообразни. Най-често се посочва провал във функциите на ръководената институция, без да се дава пример за конкретни закононарушения. Обяснение за недостига на мотиви е липсата на разследващи органи в службата на върховния представител. Службата разчита войниците от АЙФОР да събират информация, която в последствие се използва без да минава процес на филтриране<sup>11</sup>. Липсата на диалог и диктата на върховния представител при вземането на решения компрометираща усилията на международната общност ангажирана с конституирането на БиХ.

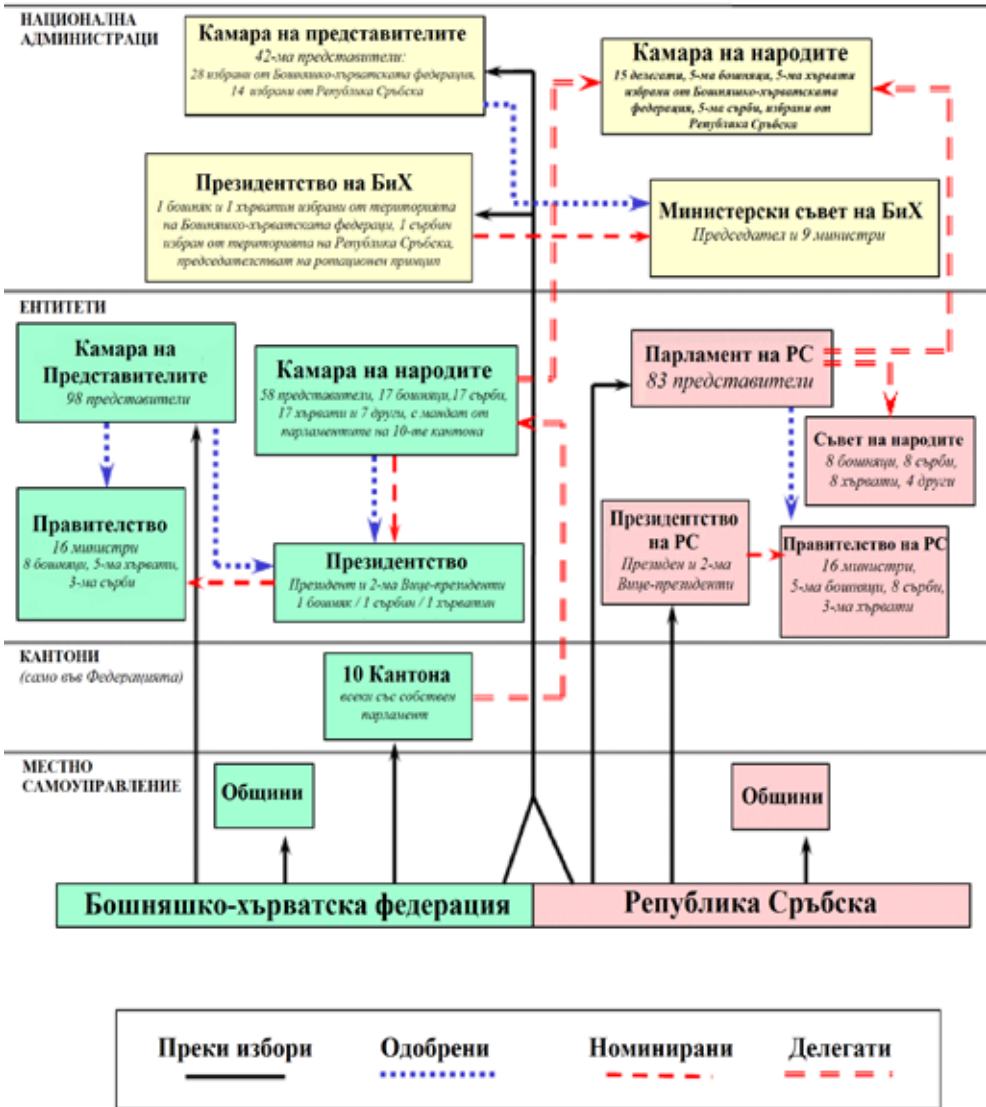
За прехвърляне на правомощия към националните институции допринасят два факта. Първо изтеглянето на военния контингент. Последните американски войници напускат Босна през март 2004 г., като се предвижда до 2007 г. международните въоръжени сили да наброяват 2500 души. На практика те нямат нужната численост да упражняват контрол върху четири милионното население на страната. На второ място е нарастващата международна критика към начина на управление наложен от службата на върховния представител.

След 2005 г. службата на върховния представител, е ръководена от принципа за прехвърляне на отговорност в институциите на държавата. Налага се концепция при-

зоваваща длъжностните лица и гражданите на Босна и Херцеговина да поемат отговорност за мирния процес и проблемите, които страната среща.

## Приложение 1

### ЗАКОНОДАТЕЛНА И ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ В БОСНА И ХЕРЦЕГВИНА



## Приложение 2

**БЕЛЕЖКИ**

<sup>1</sup> Официален информационен портал на Службата на Върховния представител за Босна и Херцеговина – <<http://www.ohr.int/>> 30.11.2013 г.

<sup>2</sup> The World Factbook, Central Intelligence Agency. – <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>> 30.11.2013 г.

<sup>3</sup> Пак там. – <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>> 30.11.2013 г.

<sup>4</sup> Пълният текст на споразумението на английски език – <<http://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/52577.htm>> 30.11.2013 г.; превод на български език: Общорамково споразумение за мир в Босна и Херцеговина [Дейтън, САЩ, ноем. 1995]. – Международни отношения, 1996, №2, 89-120.

<sup>5</sup> Виж Приложение 1.

<sup>6</sup> **Карл Билд** е роден през 1949 г. в Халмстад, Швеция. Първият мандат, като депутат в шведския парламент получава през 1979 г. В периода 1991–1994 г. е Министър-председател на коалиционно правителство, договаря присъединяването на Швеция към ЕС. Неговото участие в балканските въпроси датира от пролетта на 1995 г. Той работи с Лорд Оуен и съпредседателства Международната конференция за бивша Югославия, взема участие в дейтънските мирни преговори, след което е назначен за върховен представител за БиХ (1995–1997 г.). **Карлос Вестендорп** е роден през 1937 г. в Мадрид, Испания. Започва дипломатическа кариера през 1965 г., участва в преговорите за присъединяване на Испания към ЕС. През 1996 г. заема поста Министър на външните работи на Испания, 1996-1997 е посланик на Испания в ООН. От юни 1997 г. до юли 1999 г. заема поста върховен представител за БиХ. **Волфганг Петрич** е роден през 1947 г. в Клгенфурт, Австрия. Започва дипломатическа кариера в края на 70-те, в периода 1997–1999 г. е посланик на Австрия във Федерална Република Югославия, 1998–1999 г. е специален пратеник на ЕС за Косово, главен преговарящ на ЕС в инициативите за постигане на мир в Косово проведени в Рамбуе и Париж. През 1999 г. заема поста върховен представител за БиХ. **Пади Ашдаун** е роден през 1941 г. в Делхи, Индия. От 1959 г. до 1972 г. служи във военноморската пехота



на Великобритания с чин офицер. Взема участие във военните действия в Бурео и Персийския залив, командва отряди в далечния изток и Хонг Конг. В края на службата си ръководи отряд на специалните части в Белфаст. През 1972 г. напуска армията и се присъединява към дипломатическия корпус на Великобритания, отговаря за връзките на страната с ООН. Взима участие в Конференцията за сигурност в Европа (Хелзинки). В периода 1976–1981 г. работи в частния сектор и някои неправителствени организации. През 1983 г. влиза в британския парламент, през 1988 г. е избран за лидер на либерал-демократическата партия, оттегля се от камарата на Общините през 2001 г. По време на конфликта в Босна и Херцеговина Ашдаун е един от водещите застъпници за решителни действия от страна на международната общност. Той твърди категорично, че това ще помогне за бързото овладяване на конфликта. Пади Ашдаун посещава БиХ многократно по време на конфликта и след това. През 2002 г. той поема длъжността върховен представител за Босна и Херцеговина.

<sup>7</sup> Виж Приложение 2.

<sup>8</sup> <[http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=38612](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=38612)> 30.11.2013 г.

<sup>9</sup> Виж бел. 8.

<sup>10</sup> Решения, приети в последния ден на мандата – „подписани на летището”.

<sup>11</sup> Пак там.

## ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

**Йовевска 2006:** Йовевска, М. Босна и Херцеговина през XIX–XX век. Велико Търново: Университетско издателство „Св. Св. Кирил и Методий”.

**Parish 2007:** Parish, M. T. The Demise of the Dayton Protectorate. – Journal of Intervention and State Building, Volume 1.

<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>> 30.11.2013 г.

<<http://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/52577.htm>> 30.11.2013 г.

<<http://www.ohr.int/>> 30.11.2013 г.