

Lekcije iz Bosne i Hercegovine

MUKOTRPNI POSAO EVROPSKOG RADŽE

Gerald Knaus i Felix Martin

Gerald Knaus je direktor Evropske inicijative za stabilnost (ESI), neprofitnog instituta za istraživanje i politiku sa sjedištem u Berlinu i Sarajevu, koji je posvećen pružanju nezavisnih analiza kompleksnih pitanja uključenih u promoviranje stabilnosti i prosperiteta u jugoistočnoj Evropi.

Felix Martin je generalni sekretar ESI-ja. Izvještaji ESI-ja mogu se naći na Internet stranici www.esiweb.org.

Dana 17. decembra 2002. godine, lord Paddy Ashdown, bivši lider Britanske liberalno-demokratske stranke i sadašnji visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini (BiH), obratio se novoizabranom Predstavništvu u Sarajevu. Rekao je članovima parlamenta, da bi pretvorili svoju skupštinu u "modernu, energičnu i potpuno nezavisno zakonodavno tijelo odgovorno glasačima", moraju po etički da ispunjavaju deset obaveza i 69 konkretnih obaveza sadržanih u zakonodavnom programu iz oktobra 2002. godine pod nazivom "Pravda i posao". Ovaj program bio je djelo nekih političara već Ashdownovog Ureda visokog predstavnika (OHR). Kao što je Ashdown objasnio, izbor sa kojim se delegati suočavaju nije

da li provesti reforme, već koliko *brzo*, koliko *skoro*, i, iznad svega, *ko* će voditi proces reformi – vi ili ja? Ja nemam monopol na mudrost šta je ispravno za ovu zemlju. Uvijek će biti mjesta za kompromis između nas ako ovaj Parlament utvrdi razborita i funkcionalna rješenja koja će pokrenuti program reforme naprijed.¹

Ashdownov govor je dojmljiv dokument. On odražava posebnu političku stvarnost u modernoj Evropi: neograničena ovlast meunarodne misije da naglasava sve demokratske institucije suverene države članice Ujedinjenih naroda. Pošto dolazi od šefa misije za demokratizaciju, govor također daje konfuznu koncepciju demokratskih politika. Ashdown je rekao članovima Parlamenta "uvijek je moguće, za one koji su odlučili da to učine, da nastave da se okupljaju u klanovima, rukovodstvima i strankama, i da koriste politički sistem za provođenje uskih, stranačkih interesa... demokratske institucije uvijek su sklone tome." Zaista, dodao je Ashdown, on je sam to radio kada je bio član Parlamenta u Velikoj Britaniji. Bosna i Hercegovina, međutim, ne može ovo priuštiti, jer ono što joj treba nije politika već reforma, posebno ekonomska reforma. Umjesto da se okupljaju u strankama, on je predložio "da bi svako jutro, svaki ministar u svakoj vladi u ovoj zemlji trebao sebi postaviti pitanje 'Šta mogu učiniti danas da napravim Bosnu i Hercegovinu boljim mjestom za poslovanje?'" Postoji "milion stvari koje mogu biti urađene," dodao

je. Neuspjeh da se to uradi odraz je ili želje da se opstruira ili “nedostatak volje”. U svakom slučaju, upozorio je Ashdown, bila bi dužnost OHR-a da istupi naprijed, nerado, i da nametne reforme i ukloni prepreke – uključujući i, povremeno, političare koji se opiru reformama. Kao što je rekao članovima BiH parlamenta, “Što više reformi vi provedete, manje ćete morati ja. Što manje reformi vi provedete, više ćete morati ja”.

Šest godina nakon završetka borbi u BiH, i usprkos vjerovatno najvećem količinu pomoći u demokratizaciji po osobi ikad potrošenoj u jednoj zemlji, međunarodna misija u BiH došla je do ovog paradoksalnog zaključka: ono što je Bosni i Hercegovini potrebno nisu domaće demokratske politike, već vlast među narodnim strukturnjaka. U Bosni i Hercegovini, ljudi izvan zemlje više od u estvovanja u oblikovanju političkog programa i plana rada – nešto što je postala norma širom istočne Evrope, kako vlade teže da se pridruže Evropskoj uniji. U BiH, ljudi izvan zemlje u stvari *utvrđuju* program i plan rada, *nameću ga i kažnjavaju sankcijama* one koji odbiju da ga provedu. U centru ovog sistema je OHR, koji može interpretirati svoj mandat i tako u osnovi ima neograničene pravne moći. Oni mogu raspustiti predsjednike, premijere, sudije i načelnike općina bez potrebe da predaju svoju odluku na reviziju bilo kojem nezavisnom apelacionom tijelu. Oni mogu staviti veto na kandidate za ministarska mjesta bez potrebe da javno prezentiraju dokaze za takav stav. Mogu nametnuti zakone i stvoriti nove institucije bez potrebe da procjene troškove za bh. poreske obveznike. U stvari, OHR uopće ne odgovara ni jednoj izabranoj instituciji. OHR odgovara na sastancima ministara vanjskih poslova (svake druge godine), Vijeća za provedbu mira (PIC), kojim on predsjedava i koje izvještaje obično priprema. Mandat mu se može proširiti. Niti nedavno održani izbori u BiH, proglašeni “slobodnim i poštenim” od strane svih promatrača, niti pristupanje BiH Vijeću u Evrope nisu uticali na ovo.

Liberalni imperijalizam?

Za autsajdera koji naivno naleti na njih, takav politički aranžmani nose nevjerojatnu sličnost sa oblikom uprave koji je davno izašao iz mode – to jest onom obliku imperijalne moći i nad svojim kolonijalnim vlasništvom. BiH je zemlja gdje iseljenici donose glavne odluke, gdje uključujući na postavljanja na pozicije moraju dobiti odobrenje izvan zemlje i gdje se uključujući ne reforme provode odlukama međunarodnih organizacija. Priroda bh. pravnog sistema, struktura i broj njenih ministarstava i nbrojeni drugi elementarni aspekti politika i administracije sve do dizajna zastave, predmetom su regulatornih ovlasti OHR-a i nekoliko drugih međunarodnih agencija. Oni kontroliraju impozantne visine onoga što se svodi na sistem “indirektne vladavine”.

Naravno, postoje očigledne razlike između u BiH i imperijalnih kolonija iz devetnaestog vijeka – a glavna među njima je činjenica da je bh. međunarodna uprava utvrđena uz saglasnost Bosanaca kao dio mirovnog sporazuma. Ipak, sličnosti stila i suštine su za uključujući e. Golema ambicioznost, gorljivo vjerovanje u napredak, pretpostavka da ljudi izvan zemlje mogu najbolje interpretirati stvarne interese naroda – sve ovo su odlike koje međunarodna uprava u BiH dijeli sa Britanskom istočno-indijskom kompanijom i utilitarističkim filozofima koji su bili njihovo osoblje u ranom devetnaestom vijeku. Kada je lord William Bentinck postao glavni guverner Indije 1828. godine, to je bilo s ciljem da se upusti u temeljiti program reformi inspirisan

liberalnim političkim ekonomistima. James Mill, koji je bio izvršni direktor kompanije u Londonu, smatrao je da su lijekovi za oslobađanje Indije od stagniranja i jednostavni i oti: "Blagi porezi i dobri zakoni, ništa više nije potrebno za nacionalni i pojedinačni prosperitet širom globusa".

Postojalo je gotovo evanđeljsko vjerovanje u napredak nametnut odozgo. Charles Trevelyan, koji je radio za sekretarijat kompanije u Kalkuti bio je jedan od onih koji su vjerovali u to: "Njegov um je pun šema moralnog i političkog poboljšanja, a njegova gorljivost izvire iz njegovog govora. Njegove teme, čak i u udvaranju, su parni pogon, obrazovanje autohtonog stanovništva, izjednačavanje carina za šere, zamjena rimskog za arapsko pismo u orijentalnom jeziku".² Zamjenom takvih tema sa građanskim društvom, razvojem malih i srednjih preduzeća, predstavljanjem manjina, ili reformom nastavnog plana i programa, postaje jasno koliko mnogo modernih Trevelyana radi u BiH danas. U Sarajevu, po etkom dvadesetprvog vijeka, kao u Kalkuti u devetnaestom vijeku, stranci igraju ulogu "dobrotvornih despota".

Nije samo stil jedini u bh. protektoratu što odzvanja kao liberalni imperijalizam prošlosti: njihova filozofija također daje pregršt sličnosti. Kao član Britanskog parlamenta od 1865. do 1868. godine, i kao politički filozof, John Stuart Mill elokventno je zagovarao ograničavanje državne vlasti i ustanovljavanje primata demokratske samouprave. Međutim, kao glavni istražitelj Istočno-indijske kompanije, on je konstatirao da neki ljudi u potpunosti nisu u mogućnosti da održe demokratiju, i može im biti potrebna "vlada koja će ih dovesti do konca" da bi im pomogla da dostignu "viši stepen poboljšanja" kao uvod postizanju samouprave.³ "Vlast stranaca", dodao je Mill možda bi mogla biti više u stanju, osim najistaknutijih lokalnih vladara, da "raščisti prepreke poboljšanju".⁴

Kada praktičari na terenu uđu ovu imperijalnu analogiju, oni obično protestuju da je pogrešno porediti ono što oni rade kolonijalizmu – čak i engleskom utilitarističkom obliku sa njenim aspiracijama da unaprijeđe konačnu samoupravu. U BiH, kažu, radi se jednostavno o tome da demokratija ne može cvjetati u institucionalnom i historijskom vakuumu. Demokratska samouprava zahtijeva institucije demokratske države. U BiH, zemlji razorenoj ratom i rastrgnutoj etničkim i socijalnim podjelama, bilo bi naivno očekivati da se takve institucije pojave spontano. Štoviše, bh. trajno nasljedstvo sumnje i etničke mobilizacije kontinuirano prijeti da prevlada nove institucije. Nevolja BiH, kao što je lord Ashdown objasnio u svom božićnom govoru, je da je to "zemlja kojoj istovremeno", zemlja "koja je bila na ekonomskim sistemima za održavanje života godinama, a svi ti sistemi za održavanje života se gasu jedan po jedan". OHR mora upotrebljavati široke ovlasti da bi ovo spriječio.

Tako se neupućeni outsiders ostaje pitati: Šta je u stvari priroda međunarodne misije u BiH danas? Mogu li njihove izvanredne ovlasti zaista biti opravdane upućivanjem na gotovo stalno stanje opasnosti? Da li vladavina OHR-a pojava na pretpostavkama koje su mnogo bliže onima od engleskih utilitarijanaca iz devetnaestog stoljeća nego što bi današnji praktičari vjerovali ili željeli da priznaju? Koje lekcije trebaju biti napisane za buduće međunarodne misije koje namjeravaju provesti i izgradnju države i demokratizaciju u post-konfliktnim okruženjima?

Nekontrolisane ovlasti

Izvjeshno vrijeme nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma u novembru 1995. godine, OHR nije imao ovlast da nametne bilo šta. Njegove instrukcije su bile da bude garant sporazuma i da "olakša" napore strana potpisnica u provo enju mirovnog sporazuma. Visoki predstavnik trebao je ispuniti ulogu višeg stranog političara – diplomate sa dovoljno moralne težine da pomogne da se riješe sporovi. Nije imao komandu niti nad vojnim niti policijskim snagama.⁵

Do 1997. godine situacija u BiH je ostala nestabilna. Paravojne skupine su terorizirale dijelove zemlje. Ratne vojske su ostajale i činile sve u njihovoj moći i da osujete osnivanje političkih institucija stvorenih pod novim Ustavom i zahtijevane sporazumom; izbjeglice i raseljena lica našle su se u poziciji da je njihov povratak kući namjerno blokiran; slab i nadzoran OHR mogao je uiniti malo da pomogne. Do 1998. godine sve ovo se promijenilo, kako se OHR povećao na više od 700 članova osoblja.

Prva prekretnica u ovoj transformaciji dogodila se u maju 1997. godine, kada je Vijeće za implementaciju mira ovlastilo OHR da zaustavi objavljivanje huškanja na nasilje u javnim medijima. U jedinstvenoj, koordiniranoj akciji, meunarodne trupe za održavanje mira preuzele su releje javne televizije Republike Srpske, dok je OHR zahtijevao ostavke cijelog upravnog odbora televizije bosanskih Srba.⁶ Iznenađenje i uspjeh ove intervencije doveo je do toga da PIC dodijeli OHR-u široke nove ovlasti u ključnim područjima institucionalnih reformi, ključnih zakona i osoblja u državnim službama – sve zbog provo enja mirovnog sporazuma. U početku ove široke "bonske ovlasti" korištene su sporadno (31 put u 1998. godini) da bi se riješilo ono što je OHR smatrao specifičnim i konkretnim prijetnjama provedbi mira.

Međutim, ono što je nedostajalo na samom početku bili su neovisne ili proceduralne provjere korištenja novih ovlasti. U misiji nije je osoblje bilo zabrinuto oko potencijalne zloupotrebe ovlasti od strane lokalnih zvaničnika, nedostatak bilo kakvog ozbiljnog razmišljanja po pitanju ograničenja misijinih vlastitih ogromnih ovlasti je nevjerovatan. Nedugo zatim, bonske ovlasti su korištene iz praktičnih razloga i da bi se riješila takva generalna i apstraktna pitanja poput "korupcije". OHR se pomjerio sa argumenata zasnovanih na konkretnim prijetnjama i nedostatka ključnih institucija na utvrđivanje generalne potrebe da se proguraju reforme koje bh. političari – čak i oni koji uživaju meunarodnu potporu – nisu bili voljni ili u mogućnosti da provedu.

U oblasti institucionalnih reformi, kretanje ka ubrzanju najbolje se ilustruje na primjeru sudskih reformi. U 2000. godini, OHR je nametnuo mjere sa ciljem da pomogne da se iskorijene korumpirane ili pristrane sudije i tužioci i da se vrati javno povjerenje u sudove. Imenovani sudski organi podvrgnuti su procesu revizije, nadgledanom od strane meunarodne zajednice, i postojale su rigorozne procedure za otpuštanje sudija i tužilaca za koje se otkrilo da su pristrani ili korumpirani. Nova meunarodna organizacija, Nezavisna sudska komisija (IJC), sa 64 člana osoblja i mjesečnim budžetom veći od 200,000 USD u 2002. godini, osnovana je da bi nadgledala taj proces.

Međutim, do 2002. godine postalo je jasno da ova reforma – koja se oslanjala na žalbe građana koji su koristili sudski sistem – nije donosila zadovoljavajuće rezultate. U Federaciji BiH te godine ukupno 572 žalbe rezultirale su sa 70 istraga. U Republici Srpskoj, prvih 18 mjeseci reforme bilo

je svjedokom svega pola tuceta žalbi. Samo šest sudija i tužitelja bili su otpušteni u cijeloj zemlji.

OHR, postupaju i po savjetu IJC-a, odlučio je da odbaci neuspjelu metodu žalbi i istraga, koje, kao što je IJC suhoparno primjetio, "zahtijevaju da određena količina dokaza bude priložena kao potpora tvrdnji da sudija/tužilac nije sposoban za svoju poziciju."⁷ Da bi je zamijenio, OHR je odlučio i sve sudije i tužioci morati da daju otkaz i ponovo apliciraju na svoju poziciju. Ovaj dekret stavio je teret dokaza izravno na svakog pojedinačnog kandidata, i nije u principu izuzetak ni za one sudije kojima je obećan doživotni mandat nakon prolaska ranije sveobuhvatne revizije u 2000. godini.

Vijeće Evrope snažno je argumentiralo protiv ovog manevra, insistirajući i u internom dokumentu da je neprikladno "ukloniti sa pozicije sudije koje već uživaju doživotni mandat, ako se ne može utvrditi loše profesionalno vladanje pojedinačnog sudije". Vijeće Evrope je ukazalo da – ako dokazi postoje – korumpirane ili pristrasne sudije već mogu biti uklonjeni kroz disciplinarne procedure utvrđene zakonom nametnutim od strane OHR-a. Oni su argumentirali protiv korištenja procesa ponovnog imenovanja kao "maskirane disciplinske procedure bez bilo kakvih garancija povezanih sa takvom procedurom". Vijeće je zaključilo da "problemi moraju biti riješeni na ustavan i pravni način, poštujući i upravo one principe koji opravdavaju prisustvo međunarodne zajednice u BiH. Ako međunarodna zajednica nije voljna da se pridržava vlastitih principa kada je suočena sa velikim poteškoćama, šta možemo očekivati od lokalnih političara?"⁸ OHR je odbacio takve brige na stranu. Nisu uključili ili nikoga iz lokalnih ministarstava pravde u oblikovanje ove strategije i nikada nisu izašli u javnost sa svojim razmatranjima. U slučaju ozbiljnijih kršenja procedura ustanovljenih u 2000. godini, bosanske vlasti su korištene da odmah suspenduju 10 sudija, jednog zamjenika ministra pravde i jednog tužioca 23. marta 2002. godine. Zastrašivanje je uspjelo: kada je OHR počeo da provodi svoju novu šemu ponovnog imenovanja, nijedan sudija, ministar pravde, niti tužitelj nisu se usudili da podignu glas. Najambicioznije i najradikalnije ispitivanje bilo kojeg post-komunističkog evropskog sudstva time je pokrenuto, u petoj godini mirovnog procesa, nakon minimalnih konsultacija i sa visoko nesigurnim izgledom za uspjeh. Bosanske vlasti postale su instrument birokratske pogodnosti, njihovo pretjerano korištenje opravdano u javnosti na maglovitim i općenitim osnovama, i malo ograničene osnovnim principima individualne odgovornosti i pravovaljanog procesa. Štaviše, sve ovo se dešavalo u ime "jačanja vladavine zakona".

Gdje su crvene linije?

Rizici neograničene moći u rukama međunarodnih tijela također su evidentni u slučajevima kada su pojedinci otpušteni sa pozicija zbog navodnog opstruiranja implementacije mirovnog sporazuma. Prekretnica se dogodila u ljeto 1999. godine, kada je treći i visoki predstavnik, Wolfgang Petritsch, otpustio izabranog srpskog načelnika malog grada Drvara, Mileta Marčeta. Po prvi put, takvo otpuštanje nije povezano sa konkretnim kršenjem mirovnog sporazuma. Marčeta je bio istaknuti, nenacionalistički vođa iz pokreta raseljenih osoba. On je divlje pretučen od strane ekstremista bosanskih Hrvata u aprilu 1998. godine po povratku u Drvar i postao je

istaknuta li nost koja je zagovarala multietni ki povratak. On je, u stvari, postao nešto kao slavna li nost – razgovarao je sa Billom Clintonom i Tonyjem Blairom, i imao je široku javnu potporu me unarodne zajednice. Kobno, on je tako er po eo da smeta nekim me unarodnim službenicima na terenu, koji su mu zamjerali njegovu vidljivost i njegovu nestrpljenje sa nedostatkom progresa njihove misije ka osiguravanju prava na povratak. Ovi zvani niki i hrvatski tvrdolinijaši po eli su da imaju zajedni ki cilj, napadanje Mar ete za njegovu navodnu “upravnu nekompetentnost” i “provokativnu li nost”. Lobiranje od strane tih službenika rezultiralo je bizarnom “arbitražnom nagradom” koju izdaje OHR i misija Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) u BiH: “Na elnik, Mile Mar eta, dao je veliki doprinos povratku izbjeglica i raseljenih lica u Drvar. Me utim, on nije bio u stanju da provodi svakodnevne dužnosti zbog incidenta iz prošle godine u kojem je bio fizi ki napadnut i kontinuiranih prijetnji njegovoj sigurnosti... U interesu funkcionisanja op ine i nakon pažljivog razmatranja, visoki predstavnik i (OSCE) ambasador Barry su sa žaljenjem odlu ili da smijene gospodina Mar etu sa pozicije na elnika op ine.” Paradoksalno, OHR je otpustio izabranog zvani nika ne zbog blokiranja ili ignoriranja provedbe Daytonskog mirovnog sporazuma, ve zbog previše snažnih pokušaja da ga provede.

Zvona na uzbunu nisu se oglasila; nije protestovala niti jedna organizacija za zaštitu ljudskih prava; nisu postavljene procedure da se sprije i sli na zloupotreba u budu nosti. Hirovitost je ostala obilježje korištenja ovih ovlasti. Visoki predstavnik Carlos Westendorp smijenio je Dragana avi a, vode eg srpskog politi ara, u oktobru 1998. godine zbog poticanja na nasilje protiv me unarodnih mirovnih trupa. Zadnji dan na poziciji, Westendorp je pomilovao avi a, koji je danas predsjednik Republike Srpske. U toku samo jednog dana u novembru, 22 zvani nika su smijenjena na raznim osnovama. U novembru 2000. godine, OHR je smijenio osobu koja je bila propisno imenovana za glavnog inspektora Finansijske policije od strane BiH vlasti jer je ovo imenovanje, koje se odigralo sedmicu prije izbora, smatrano “ometanjem istrage o korupciji koja je bila u toku”. OHR nije dao dodatne dokaze osim ove uop ene optužbe i osoba u pitanju je suspendovana bez plate i zabranjeno joj je da preuzme neku drugu poziciju. “U Sarajevu,” rekao je Alija Izetbegovi , tadašnji lan bh. tro lanog kolektivnog predsjedništva, “oni otpuste ovjeka, ozna e ga kao nepoštenog, ne prezentiraju nikakve dokaze, i onda nama pri aju o ljudskim pravima... Oni ho e da im povjerujemo na rije ”.⁹

Do kraja 2002. godine, više od stotinu pojedinaca smijenjeno je na sli an na in. Krajnji nedostatak primjerenog procesa poziva na komentar koji je dao Edmund Burke po pitanju kratkok postupka na koji je Warren Hastings, dok je bio generalni guverner Britanske isto no-indijske kompanije, “sudie” radžama iz Benaresa:

Da li je krivca pozvao pred sud? Da li je sa inio tužbu? Da li je pribavio svjedoke? Ovo nije forma, ovo su dijelovi zna ajne i vje ne pravde. Ne, niti rije i od svega ovoga. Gospodin Hastings zaklju uje, *u vlastitoj glavi*, da je on krivac, a takav zaklju ak on donosi na osnovu izvještaja, tra eva, izgleda, glasina, naga anja, pretpostavki; i ak ni jedna od ovih nikada nije nagoviještena stranci, niti javno bilo kojem ljudskom bi u, dok cijeli posao nije završen.¹⁰

Me utim, oblast klju nih zakona je ono gdje je sudbina bonskih ovlasti možda najnevjerovatnija. Izvorni razlog za nametanje klju nih zakona bio je nemogu nost ili nespremnost vlasti kojima su dominirale nacionalne stranke da provedu te zakone kroz parlament. Kada su op i izbori koji su održani 11. novembra 2000. godine doveli na vlast koaliciju "nacionalisti kih" stranaka poznatih kao Alijansa za promjene, neki su o ekivali da bonske ovlasti više ne e biti potrebne da bi se prisililo usvajanje zakona. Alijansa je primila potporu od me unarodne prisutnosti u BiH kre u i se od relativno suptilnih (poster "Glasajte za promjene" koje je finansirao OSCE) pa do o ito izravnih (izjava ambasadora Richarda Holbrookea u toku posjete da e Sjedinjene Države suspendovati svu pomo Republici Srpskoj ukoliko Srpska demokratska stranka ne bude isklju ena iz bilo kakve budu e vlade). inilo se da e barem ovo biti vlada kojoj e biti dozvoljeno da uzme uzde vlasti u vlastite ruke.

Ipak, na dan nakon izbora OHR je nametnuo 10 zakona koje se ti u svega od sudskog sistema do težina i mjera. Liste dodatnih zakona predate su dolaze im izabranim zvani nicima skupa sa naredbama da ih usvoje kao zakon prije nego što istekne stotinu dana. Antidemokratski karakter ovih poteza povukao je iznena uju e malo komentara, a neki u štampi su ak i pozdravili takvo dokazivanje me unarodne kontrole. Dana 01. decembra 2000. godine, uvodnik u sarajevskom sedmi nom listu *Dani* je komentarisao da "bi protektorat predstavljao stvarnu pomo demokratskom procesu u ovoj zemlji, s obzirom da trenutne politi ke sile samo produbljavaju ekonomsku, politi ku i socijalnu krizu u Bosni i Hercegovini". Drugi bh. komentator je napisao u dnevnom listu *Oslobo enje* da "bi bilo izvrsno ako bi pobjednik izbora bio Wolfgang Petritsch. Naravno on nije na listama, a i ako bi bio, nije sigurno kako bi prošao u konkurenciji sa našim nacionalnim vo ama. Na sre u, nisu mu potrebne koalicije ili koncenzusi da nametne pakete ili da radi za opštu dobrobit".¹¹ Veliki dio bh. ustanova, kako se inilo, pridružio se OHR-u jer su podlegli arima bonskih ovlasti.

Demokratija i dekreti

Dozvolite nam da pauziramo na trenutak i da apsorbiramo ironiju ove situacije: OHR, koji je upravo bio svjedokom uspjeha svojih pokušaja da pomogne u porazu opstruktivnih "nacionalnih" stranaka, reagovao je na njihovo uklanjanje ne slave i demokratiju ve dijele i gomilu neopozivih dekreta. Ima još: ugledavši priliku za politi ku besplatnu vožnju, klju ne stranke u Alijansi za promjene rekle su OHR-u da e formirati vladu samo ako se OHR složi da e preuzeti brigu o politikama koje dodiruju neka od najkontraverznijih socijalnih i ekonomskih pitanja sa kojima se suo ava BiH. Stranka za Bosnu i Hercegovinu Harisa Silajdži a ak je pismeno izjavila da e stupiti u vladu samo ako se OHR složi da kazni sve osobe ili institucije koje budu opstruirale promjene. Neto rezultati ovih makinacija bili su zbunjuju i OHR-u kao i svima drugima. Kao što je zamjenik šefa politi kog odjela OHR-a napomenuo u to vrijeme: "Nije samo da bi druge me unarodne agencije i neke ambasade željele da koriste ovlasti visokog predstavnika za svoje igre, ve sada i lokalne stranke pokušavaju da nas koriste kao instrument protiv svojih protivnika".¹²

U martu 2000. godine visoki predstavnik Wolfgang Petritsch, treći i dostojanstvenik koji je držao tu poziciju, govorio je o svojoj želji da ubijedi i vođe i obične građane Bosne i Hercegovine "da je ovo njihova zemlja, da su ovo njihovi problemi i da oni nose primarne odgovornosti za rješavanje ovih problema. Mi to ne možemo učiniti za njih, iako možemo i pomoći im".¹³

Do oktobra 2001. godine predsjedavajući Vijeća ministara Zlatko Lagumdžija podvukao je da "partnerstvo" između Vijeća za implementaciju mira i "njihove" vlade ne funkcioniše. On je protestirao da domaće vlasti ne trebaju biti smatrane odgovornima kada međunarodne organizacije ne uspiju da postignu rezultate. "Međunarodnim zvaničnicima nižeg ranga ne dopada se koncept partnerstva, jer umanjuje njihovu ulogu," naglasio je u poruci zapadnim ambasadorima, i pozvao na postavljanje jasnih mjera koje bi pokazale kada je BiH postala "normalna" zemlja kojoj više nije potrebno tako blisko međunarodno nadgledanje.¹⁴ Ništa nije učinjeno po pitanju ovog prijedloga.

Svaki naredni šef OHR-a koristio je međunarodne ovlasti sve više. Westendorp (1997.-1999. godina) imao je u prosjeku četiri nametanja mjesečno, brojka koju je Petritsch (1999.-2002. godina) utrostručio. Paddy Ashdown koji je započeo svoj mandat u maju 2002. godine, trenutno nameće oko 14 odluka svakog mjeseca. Stopa se gotovo utrostručila i u godišnjem smislu: 2001. godine vidjeli smo 54 OHR odluke, dok je 2002. godina bila svjedokom 153 takve akcije. OHR je, 04. aprila 2002. godine, po kratkom postupku suspendovao sve sudije i javne tužioce u zemlji, "do restrukturiranja sudskog sistema". Dana 14. juna 2002. godine, FBiH ministar finansija smjenjen je na temelju toga da nije odstupio usprkos navodima o umiješanosti u skandal o nabavci. Šef BiH obavještajne službe otpušten je bez javnog prezentiranja bilo kakvih dokaza. Kako je poželjno 2003. godina, PIC je dao OHR-u proširene ovlasti da stavi veto na nominacije za razne pozicije u ministarstavima i agencijama. Nekoliko sedmica kasnije stigla je riječ da će se novoformirana Misija policije Evropske unije, koja je preuzela dužnosti od Međunarodnih policijskih snaga UN-a, imati ovlasti da OHR-u predloži smjenjivanje sa pozicija.

Ovi primjeri podvlače dvije dinamike koje su okarakterisale međunarodnu misiju u BiH. Prvo, postoje pokretne stativice. U svojim ranim danima protektorata, njegovi upravitelji su opisivali svoje izazove kao ustanovljavanje zakona i reda i osnovnih javnih institucija. Kako su ti ciljevi ispunjeni, nacionalističke stranke su se pojavile kao krivci za neuspjeh BiH demokratije. Kada su izgubile vlast, općina i kriminal i korupcija (i, kako se ponekad kaže od 11. septembra, "terorizam") postali su problemi u BiH. Kao Proteus u grčkoj mitologiji, svaki put kada se čini da je pobijeđen, problem u BiH mijenja svoj oblik.

Druga dinamika je bio način na koji su ovlasti OHR-a proširene da se susretnu sa svakim novodefiniranim izazovom. Po putu obilježenom krizama, autokratske ovlasti OHR-a su rasle u opsegu i snažnosti od ničega do svega, kroz ovlasti da nametnu sankcije i prijelazni zakon izrađen s ciljem pružanja potpore Daytonskom procesu do apsolutnih ovlasti nad neograničenim spektrom pitanja. Misija OHR-a, mandat i ovlasti, kontinuirano su preoblikovane kao odgovor promijenjenom shvatanju toga zašto je BiH potreban OHR – što je drugi način da se kaže, zašto se BiH ne smatra odgovarajućom za demokratsku samoupravu.

Šta je onda stvarno opravdanje za izvanredne ovlasti koje me unarodna misija uživa? Uslovi koji su prevladavali u 1996. godini i uslovi koji prevladavaju danas su razdvojeni tolikim procjepom da ga je nemoguće premostiti tvrdnjom da oba predstavljaju stanje krize koje može riješiti samo odlučan i neupitan autoritet. Kada visoki predstavnik danas govori o “kritičnom stanju”, on se ne poziva na radio voditelje koji su puni mržnje i potiču u nasilje protiv mirovnih trupa, već na neefikasno prikupljanje poreza, prekomjerne regulative o privatnim poslovima, korupciju u javnim komunalnim preduzećima ili tehničke nedostatke koje i sudski sistem manje efikasnim nego što bi inače bio. Kada govori o neprijateljima BiH države, on ne misli na naoružane paravojske koje podmeću požare sa predumišljajem već na poslovne ljude koji izbjegavaju porez na promet ili političare upletene u skandale s nabavkom.

U stvari, historija me unarodne misije u BiH sugerira da su njene sličnosti sa britanskim radžom u Indiji ranog devetnaestog stoljeća više nego površne. Dok su britanske ovlasti zamišljene kao ovlasti za hitne slučajeve da bi se suprotstavilo konkretnim prijetnjama provedbi mirovnog sporazuma, danas su postale regularni instrument bezgraničnog pokušaja da se razviju institucije dekretom. OHR-u je dozvoljeno da se razvije u modernu verziju utilitarističkog “jakog despota” preuzimajući i sve šire odgovornosti u ime pripremanja društva za samoupravu. Daleko od saenja sjemena demokratskih politika u bh. postkomunističkoj politici i kulturi, ova transformacija jasno ukazuje da tehnokratska vladavina na principu što dalje od ljudi je ipak savršeno dobra uprava.

Ovaj razgovor otvara i zaključak pokreće dalja pitanja. S jedne strane, po etničkim dani bh. misije jasno demonstriraju da su neke ovlasti prisile bile zahtijevane da bi se proveo mirovni sporazum. S druge strane, uvođenje ovih ovlasti dovelo je do stvaranja evropskog radže. Da li ovo znači da je postojala urođena kontradikcija između zahtjeva demokratizacije i imperativa izgradnje mira u nestabilnom okruženju? Da li postoji način da se uvedu izvanredne ovlasti tako da se ne proširuju neograničeno?

Razmišljanja Machiavellija

Postoji jasna tradicija u evropskoj politici koja misli – koja je zaista mnogo starija od engleskih utilitarista – što daje nade za konstruktivan odgovor na ovo pitanje. Izvor ove tradicije je *Predavanja o prvih deset knjiga Titusa Livyja*, Niccoloa Machiavellija (1517. godina). Firentinski branitelj republikanske vlade opravdava korištenje autoritarnih sredstava u službi liberalnih ciljeva veoma različito od filozofa – kraljeva Istočno-indijske kompanije. Vraćajući se na stari rimski običaj nominiranja “diktatora” (kao što je Cincinnatus) u toku kriza, Machiavelli naglašava da se čak i najstabilnijim republikama (što za trenutne svrhe uključuje liberalne demokratije koje su sazrele od njegovih dana), a kamo li krhkim i nezrelim, savjetuje da u svom ustavu dozvole privremeno nametanje autoritarne vladavine da bi se upravljalo periodima krize:

Institucije koje se obično koriste od strane republika sporo funkcionišu. Ni jedna skupština niti sudac ne mogu sve učiniti sami. U mnogim slučajevima, oni moraju međusobno da se konsultuju, a da bi pomirili svoje raznolike poglede potrebno je vremena. Kada je u pitanju ispravljanje situacije koja ne može

podnijeti odlaganja, takva procedura je opasna. Kao zaključak, ja tvrdim, da republike, koje kada su u imanentnoj opasnosti ne mogu pribjeći ni diktaturi, ni nekom obliku vlasti koja joj je analogna, uvijek će biti uništene kada ih zapadne neka teška nesreća.¹⁵

U isto vrijeme, Machiavelli pretpostavlja veoma visok nivo tolerancije za konflikt u demokratiji. Mjerilo mora biti postavljeno visoko za autoritarnu intervenciju, s obzirom da ne samo da se konflikt može otkivati u demokratiji, već je u stvari od ključne važnosti za njenu snagu, a “svi zakoni koji su pogodni za slobodu donose se sukobima” između različitih interesa.¹⁶ Navode i primjer Rimske republike, Machiavelli tvrdi:

Da je vlada Rima bila takva da donese veću i spokoj, uslijedila bi ta smetnja po kojoj bi ona bila slabija, zbog toga što se odvojila od izvora opskrbe koju joj je omogućio da dobije veliku dobit koju je došla.¹⁷

Dakle, čini se da se ovdje nalazi politička filozofija koja može izravnanu bh. krug – koja nudi uslove po kojima autoritarne ovlasti mogu legitimno i efikasno biti korištene za izgradnju ili obnovu demokratije. Ono što je odvaja od teorije utilitarista o dobrotvornom despotizmu je insistiranje da ovlasti ustavnog diktatora mora biti ograničena utvrđivanjem i poštivanjem granice iznad koje se više ne može reći da postoji stanje krize, od kojeg zavisi legitimnost Machiavellijevog diktatora. Dok je ta granica položaj ovog ograničenja varirati od slučaja do slučaja, dva osnovna principa uvijek moraju biti poštivana.

Prvo, crvena linija koja ograničava moć diktatora mora biti jasno artikulirana u smislu konkretnih okolnosti koje se objektivno mogu verificirati. Prijetnja demokratiji mora biti konkretna i kredibilna: naoružana paravojska, a ne štrajk radnika; invazija susjedne zemlje, a ne neadekvatan režim poreza na promet. Nejasni i opći kriteriji vode neumoljivo ka neograničenosti utilitarističkog civiliziranog imperijalizma, što konačno nije u skladu sa ciljevima demokratizacije. Drugo, moraju postojati adekvatni mehanizmi po kojima crvena linija može pratiti i izvršavati, neovisno od samog ustavnog diktatora.

Machiavelli ilustrira primjenu ova dva principa primjerom ureda diktatora u staroj Rimskoj republici. Uobičajeni viši izvršni zvaničnici Rima su bili konzuli. Oni su izabirani od strane Senata na jednu godinu, i uvijek su postojala dvojica – nasljedstvo rimskog nesretnog iskustva sa Tarquin monarhijom, odbačenom kvazi-legendarnom pobunom iz 510. godine p.n.e. Rimski diktator, u smislu privremenog monarha, bio je ustavni zvaničnik, kojeg postavlja Senat, kojem su date moć i za hitne situacije koje su mu omogućavale da zaobiđe uobičajene procedure republikanske vlade u specifičnim područjima opisanom u njegovom mandatu. Štoviše, imenovanje je bilo maksimalno na šest mjeseci. Ako bi diktator odbio da odstupa na kraju svog mandata on je automatski proglašavan uvijekom izvan zakona, sa posljedicama da je svako imao pravo da ga ukloni sa pozicije bez straha od gonjenja.

Demokratizacija i izgradnja države

Politika nije spekulativna disciplina. Test politike filozofije leži u praksi. Time smo mi obavezani da konačno pitamo šta sve ovo zna i, i za me unarodnu misiju u BiH i za buduće misije za izgradnju države u drugim dijelovima svijeta. Ako Machiavellijev diktator nudi izvediv model kako kombinirati efikasan odgovor na kriznu situaciju sa vrijednostima demokratske uprave, kako može temeljni princip nezavisno utvrditi granice "crvene linije" na diktaturu biti primijenjen u praksi?

Ako napredak prema demokratizaciji i vladavina zakona trebaju biti ponovo uspostavljeni u BiH, uobičajene prakse OHR-a se moraju da se promijene. Tri inicijative direktno padaju na pamet: prvo, slučaj svakog smijenjenog zvaničnika mora biti revidiran, a efekt svakog nametanja zakona mora biti procijenjen od strane nezavisne komisije postavljene posebno za tu svrhu, idealno od strane izabranih bh. zakonodavaca kojima se mogu pridružiti članovi izabranih skupština izvana, kao što je Evropski parlament ili Kongres SAD-a. Zabranjivanje pojedincima da doživotno imaju javno zaposlenje ili da drže neku političku poziciju bez da im se da šansa da se suoje sa optužbama protiv sebe, jasno krši čak i najosnovnije predodžbe propisnog procesa i jednostavno je neprihvatljivo u demokratskoj zemlji. Isto tako, nametanje institucija bez javnog učestvovanja, koje troškove treba da snose bh. poreski obveznici, krši najosnovniju demokratsku vezu između oporezivanja i predstavljanja.

Drugo, bilo kakvu ovlasti za smenjivanje trebaju pratiti precizna pravila koja objašnjavaju uslove krize po kojima OHR može uopće razmotriti takvu mjeru. Gdje postoji doma i pravni lijek (bilo kroz lokalne sudove ili kroz administrativne procedure), intervencija OHR-a treba biti zabranjena u principu. Konačno, svi principi dobre uprave koji se primjenjuju na domaće institucije, također bi se trebali primjeniti na OHR: transparentnost, javni pristup informacijama i jasan skup procedura dostupan javnosti.

Dokle god bi takve reforme išle ka poboljšanju sistema uprave koji funkcioniše u BiH danas, i dalje bi ostavili ključno pitanje neodgovorenim: šta predstavlja legitimnost ovlasti OHR više od šest godina nakon kraja rata, u zemlji u kojoj je većinski mir i koja je upravo održala slobodne i poštene demokratske izbore?

Konačno implikacija Machiavellijevog argumenta je da Vijeće za implementaciju mira, bitni donatori poput Evropskog parlamenta i članovi parlamenta trebaju utvrditi nezavisni mehanizam koji će procijeniti da li ovlasti OHR-a trebaju biti u potpunosti ukinute. Tajne nagodbe između međunarodnih organizacija koje spletkare oko plijena koji se prelijeva iz raznih mandata nisu prihvatljivi. Ono što je neophodno jesu javna saslušanja na bh. tlu. Građani BiH su u stvari oni na koje ta pitanja najviše utiču. Dana 25. oktobra 2002. godine bh. demokratske institucije su smatrane dovoljno zrele da bi zemlja bila primljena u najstariji klub demokratija na kontinentu, Vijeće Evrope. Zašto se onda tim istim institucijama ne može povjeriti da vode zemlju u kojoj postoje? Može li iko ovo objasniti?

Konačno, postoje lekcije za buduće međunarodne misije. Iskustvo iz BiH pokazuje lako u sa kojom misija izgradnje države može poći sa neograničenim ovlastima da bi se suočila sa izvanrednim uslovima, i završiti kao neugodna karikatura utilitarističkog despota. Ne treba se osloniti ni na jednu misiju da sama sebi nameće ograničenja. Iluzija BiH, koju dijeli velika međunarodna zajednica za ljudska prava i demokratizaciju, bila je da

univerzalni zakoni moraju i – uključujući i dobro poznate tendencije institucija da provode vlastiti interes, odbacuju krivnju za neuspjehe, izbjegavaju teške odluke i produžuju svoje mandate – nekako ne primjenjuju u slučaju dobronamjerne međunarodne misije za izgradnju države. Međutim, BiH stvarnost jasno pokazuje da takvi zakoni opisuju ponašanje međunarodnih misija jednako tako kao i bilo koje druge javne institucije.

Kao što je James Madison slavno napisao u *Federalistu* 47, “akumulacija svih ovlasti, zakonodavnih, izvršnih i sudskih u iste ruke ... može opravdano biti proglašena stvarnom definicijom tiranije”. Da su ljudi anđeli, vlade ne bi bile neophodne, ali u stvarnom svijetu, “moraju biti stvorene ambicije koje se pariraju ambicijama, a suprotni i sukobljeni interesi moraju nadomjestiti nedostatak boljih motiva”. Argumenti iz *Federaliste* i iskustvo bh. misije dolaze do istog zaključka: bilo koja poslijeratna misija kojoj je cilj da ustanovi demokratsku upravu i vladavinu zakona mora institucionalizirati ustavnu regulativu koja osigurava ravnotežu u korištenju izvanrednih ovlasti na samom početku.

NAPOMENE

1. Program za poslove i pravdu i obradu od 17. decembra 2002. godine mogu se pronaći na Internet stranici OHR-a www.ohr.int.

2. Citirano u *Ideologijama radnje*, Thomas R. Metcalf (Cambridge: Cambridge University Press, 1997. godina), 33.

3. John Stuart Mill, *Razmatranja o reprezentativnoj vladi* u knjizi *Utilitarizam, o slobodi i razmatranjima o reprezentativnoj vladi*, ur. H. B. Acton (London: Everyman's Library, 1972. godina), poglavlje 4.

4. John Stuart Mill, *Razmatranja o reprezentativnoj vladi*, poglavlje 4.

5. “Visoki predstavnik ne može imati ovlasti nad IFOR-om, i ne može se ni na koji način miješati u vođenje vojnih operacija ili u lanac komande IFOR-a”. (DMS, Aneks 10, članak 9).

6. Ova prekretnica i razvoj bosanskih ovlasti opisane su u izvještaju “BiH strukture vlasti, dio 2” ESI-ja, koji se može naći na Internetu na adresi www.esiweb.org.

7. Nezavisna komisija za sudstvo, “Alternativna strategija da se verificira kompetencija sudskog sistema: proces ponovnog postavljanja”, 18. decembar 2001. godine, 6.

8. Vijeće Evrope “Komentari o ‘Dokumentu za diskusiju o procesu izbora za prijelazno visoko sudsko vijeće’”. Ovi komentari su napravljeni kao nastavak zatvorenog sastanka između Vijeća Evrope, OHR-a i IJC-a u Strazburu, 22. marta 2002. godine.

9. *Dnevni avaz* (Sarajevo), 02. decembar 1999. godine.

10. Edmund Burke, "Govor o Foxovom zakonu za isto nu Indiju", u knjizi *Carstvo i zajednica: pisanja i govori Edmunda Burkea o me unarodnim odnosima*, David P. Fidler i Jennifer M. Welsh, (Boulder, Colo.: Westview, 1999. godina).

11. *Oslobo enje* (Sarajevo), 15. novembar 2000. godine.

12. OHR elektronska poruka (e-mail), "Formiranje koalicije", 30. novembar 2000. godine.

13. Wolfgang Petritsch, obra anje Stalnom vije u OSCE-a, Be , 02. mart 2000. godine.

14. *Oslobo enje* (Sarajevo), 08. oktobar 2001. godine.

15. Niccolo Machiavelli, *Diskursi*, knjiga 1, ur. Bernard Crick, prev. Leslie J. Walker, Penguin Classic Series (London: Penguin, 1998. godina), poglavlje 34.

16. Niccolo Machiavelli, *Diskursi*, knjiga 1, poglavlje 4.

17. Niccolo Machiavelli, *Diskursi*, knjiga 1, poglavlje 6.