

INTERNATIONAL INFLUENCES IN THE CREATION OF CONSTITUTIONS

LL.M Natasa Doneva

Teaching assistant Faculty of Law, University "Goce Delcev"-Stip

PhD Candidate, "Ss. Cyril and Methodius" University in Skopje,

E-mail: natasa.doneva@ugd.edu.mk

Abstract:

When we talk about the influence and connection between international and domestic law, the range of issues that need to be addressed is very large. In this paper we will focus on constitutional-legal problems and dilemmas, as the main domain of our interest, to be precise we will refer to the international influence in changing and / or creating national constitutions with special reference and emphasis on the so-called imposed constitutions. The aim of the paper is to address the dilemma that constitutional "engineers" have with constructed constitutional solutions, which are often seen as a legal mechanism for (re) designing the reality. Therefore, the domain of analysis in the paper will be the international involvement in the domestic constitutional segments.

Keywords: constitution, international influences, EU

МЕЃУНАРОДНИТЕ ВЛИЈАНИЈА ПРИ СОЗДАВАЊЕ НА УСТАВИТЕ

м-р Наташа Донева

асистент, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев”- Штип

докторанд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј”-Скопје,

E mail: natasa.doneva@ugd.edu.mk

Апстракт

Кога зборуваме за влијанието и поврзаноста на меѓународното со внатрешното право, спектарот на прашања на кои треба да се осврнеме е многу голем. Во овој труд фокусот е насочен кон уставно-правните проблеми и дилеми, како главен домен на наш интерес, односно на меѓународното влијание при промената и/или креирањето на националните уставни со посебен осврт од можното сценаријо на т.н. наметнати уставни. Целта на трудот е да се опфати дилемата што уставните „инжењери” ја имаат со конструирањето на уставни решенија, на кои често се гледа како правен механизам за (ре) дизајнирање на реалноста. Затоа домен на анализа во трудот ќе бидат меѓународните инволвирања во домашните уставни сегменти.

Клучни зборови: устав, меѓународни влијанија, ЕУ...

Вовед

Една од причините поради која се одлучивме да пишуваме на оваа тема е загатката околу т.н. „уставен инжењеринг“. Синтагмата „уставното инженерство“, како поим звучи прилично нејасно. Овој нов термин се однесува на процесот на креирање, односно создавање или менување на уставот (во трудот со посебен акцент на уставите во балканските државите во постконфликтниот период), и сè повеќе се споменува како механизам за стабилност и мир, одошто за демократија и правна држава.

Наспроти доминантниот број на примери на држави со уставноправен континуитет на еден или повеќе од два века, постојат малубројни примери на држави со уставноправен дисконтинуитет, односно чести промени, од кои некои и радикални и невообичаени во компаративното уставно право. Затоа, неминовно се поставуваат низа прашања. Која е „тајната“ формула”за (не) успехот на еден устав? Кои се параметрите и критериумите коишто гарантираат долг живот на уставот? Кои се причините за неговата фрагилност и оспоруваност и нестабилност? Се разбира, на овие и на низа други прашања, тешко може да се даде концизен и единствен одговор.

Уставниот инжењеринг е процес на креирање и/или измена на уставите со градење/инкорпорирање решенија насочени кон однапред утврдени, договорени или дури и наметнати уставни решенија, насочени кон менување на социјалната реалност во одреден правец, заради зголемување на стабилноста на државата. Во прашање е сложен уставен процес, во кој се вклучени клучните внатрешни и/или надворешни актери, директно, или како посредници. Креирањето на највисокиот правен акт во една држава бара мултидисциплинарен пристап. Идеално е истиот да се донесе во време на мирни општествени ситуации, бидејќи на тој начин се обезбедува целосна инволвираност на пошироката јавност, експертски мислења, критики и забелешки, предлозите за „санирање“ на потенцијалните недостатоци и надминување на потенцијалните или реални проблеми. Како што потенцира и Jon Elster, за да се создаде устав кој ќе се спроведува во иднина, истиот треба да се „конструира“ и направи во максимално мирни и непречни околности¹. Но, уставната историја, а особено уставната реалност познава уставно инжењерски зафати во определени кризни, или постконфликтни состојби со цел уставната конструкција како највисок правен акт да биде прифатлива како општествен договор од страна на широк круг субјекти од различен карактер, со што ќе се овозможи стабилен уставноправен развој. Сведоци сме на уставни промени и „реформи“ што следат по кризна, општествена и политичка нестабилност или воени конфронтации. Уставните „инжењери“ во конструирањето уставни решенија гледаат правен механизам за (ре)дизајнирање на реалноста. Но, кусиот период за уставниот дизајн, што најчесто е нов и не кореспондира со

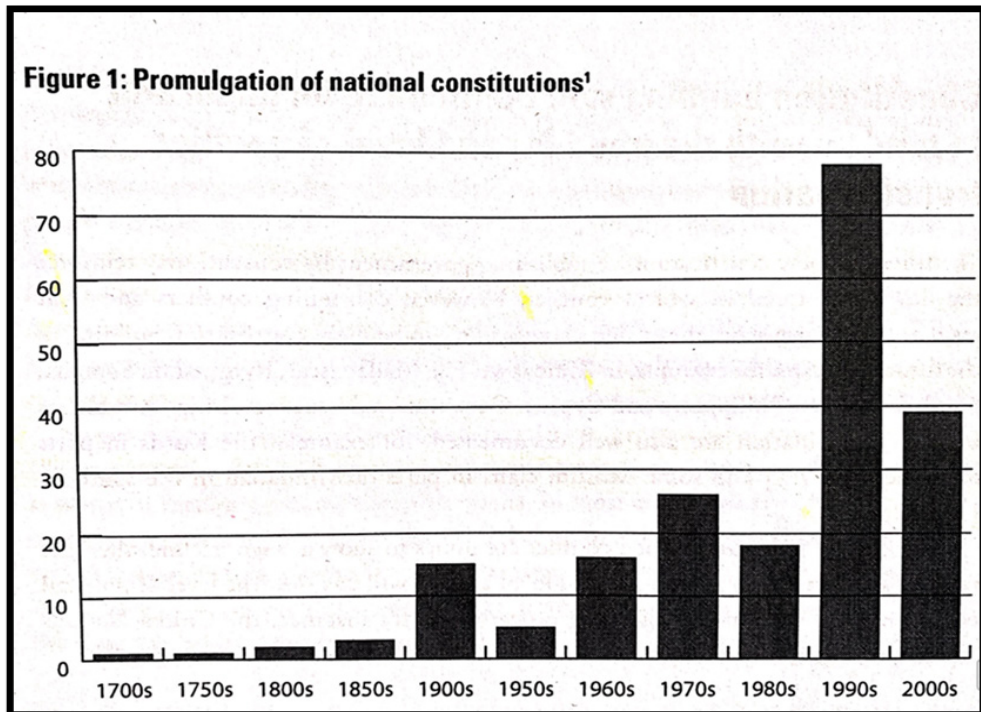
¹ Jon Elster; Forces and mechanisms in the Constitution - making process; 45 Duke L.J.364 (1995).

класичните и стандардни уставни решенија не секогаш овозможува целосна и соодветна проценка на издржаноста и апликативноста на решенијата, ниту предвидливоста на ефектите врз општествениот систем во целина, или неговите елементи: правниот, политичкиот, економскиот или било кој друг подсистем. Брзината на процесот на донесување или промена на уставот, не дозволува темелна проценка, ниту почитување на вообичаените процедура, односно фази. Но, тие се жртвуваат во името на поголем интерес, најчесто врзан за опасност од поделба заради продлабочени и умножени расцепи и намалени вкрстувања по расна, етничка, верска, социјална или друга природа. *(За многумина е разбирлива и честа појава да се донесе устав во такви ситуации, ако го имаме во предвид фактот дека уставот може да донесе драстични општествени новости и промени во функционирање на државните органи. А, во такви кризни ситуации очигледна е потребата од уставни промени кои би помогнале да се врати мирот и сигурноста).*

Уставниот инженеринг, „процвета“ во 1989, по завршувањето на студената војна. Огромен дел од државите, речиси на сите континенти се соочија со предизвикот за креирање на нови устави. Поголем дел од нив беа продукт на вооружен конфликт, револуции и последиците од нив². Креирањето на уставите многу често инволвира(ше) повеќе актери, кои првенствено ги класифицираме како внатрешни (инсајдери) и надворешни (аутсајдери). Сепак, веруваме дека во рамките на правото на самоопределување влегува и правото на дизајнирање и донесување на највисокиот правен акт на секоја држава-уставот. Се разбира, во услови на меѓузависност и влијание на меѓународното и националното право, а во негови рамки и на уставното право, многу експерти и истражувачи од оваа област говорат за фактот дека создавањето на уставите е процес во кој пак неминовно е и надворешното влијание/наметнување, кое може да биде преку совети, експертиза, посредници, медијатори и фасцилитатори. Финалниот аутпут може да биде со позитивни или негативни консеквенции. Во извештајот на IDEA International³ се зборува за „автобиографијата“ на повеќе уставни од постконфликтните периоди (1990), како и за заемното влијание на надворешните сили и внатрешните страни. На тлото на Јужна Америка, овој процес еруптира прво во Бразил 1988, потоа и во Колумбија, Аргентина, Перу, Чиле. Во Африка 23 од 52 држави поминаа низ внатрешни конфликти до 1994 година. Уставниот инженеринг својата (р)еволуција и точка на кулминација ја имаше после Студената војна во 1989 година (види слика 1). Во Источна Европа дојде до сериозна замена на социјалистичките уставни или до нивна драстична модификација, на линија на либералниот конституционализам. Новите Устави најчесто се (ре)креираа како резултат на претходни конфликтни ситуации, тешките транзициски периоди, политичката нестабилност.

² Повеќе на: International IDEA; Constitution building after conflict.

³ IDEA-International Institute for democracy and electoral assistance; Достапни на: <https://www.idea.int/>



Слика 1. Растот на донесување на националните устави⁴⁵

Земајќи ги во предвид горенаведените примери за уставен инжењеринг, ќе се осврнеме на елаборација на начините, причините и ефектите од надворешните инфилтрирања во постконфликтните држави. Интенцијата на трудот меѓудругото е да покаже дека уставниот инженеринг во постконфликтните држави е со поинаква димензија во однос на останатите држави кои се немаат соочено со кризни општествени констелации. Односно да се прикаже реалната слика за овие држави, каде секогаш имаме „неопходно“ присуството на надворешна интервенција и да се увиди на кој начин истата се имплементира, како и да се нотираат резултатите од надворешното инволвирање. Прво ќе анализираме како една од порелевантните меѓународни сили (ЕУ) дејствуваше на балканското постконфликтно подрачје, т.е. преку кои механизми и методи. За потоа да продискутираме како тоа придонесе да се извршат уставни промени во дел од постконфликтните држави.

Иако за сликата на меѓународните вмешувања во постконфликтните држави, може да наведеме мноштво на примери, во овој труд, за да ја прикажеме

⁴ Види повеќе на: Constitution building after conflict; IDEA, Policy Paper, 2011.

⁵ Constitutions Finder database at Richmond University, Virginia, USA.

интервенцијата на меѓународната сцена, ќе ги искористиме примерите на Дејтонскиот мировен договор во Босна и Херцеговина, како и на Охридскиот рамковен договор во Македонија. Фокусот првенствено ќе го ставиме на интервенцијата од страна на ЕУ (иако како чести присутни актери во овие ситуации се и НАТО, ОБСЕ, САД, Русија и речиси сите поголеми развиени европски земји).

Процесот на создавање на уставот во Босна и Херцеговина и Македонија може да се класифицира како уникатен пример на надворешна интервенција, иако ситуацијата во овие две држави навидум е слична: станува збор за држави кои биле дел од Југославија, за држави кои по распаѓањето на Југославија се соочиле со војна и воени конфликти, за држави во кои соживотот е тензичен со различни ентитети. Меѓутоа пристапот на надворешните интервенции и методите на наметнување се различни. Имено истите се „кројат“ врз основа на природата и интензитетот на конфликтните ситуации и целокупната внатрешна состојба. Всушност овде се гледа различниот пристап при уставниот инженеринг, различните стратегии на инволвирање во истиот. Овде е и широкиот дијапазон на механизми кои надворешните актери го користат, како предлог на уставни решенија, дипломатски притисоци или преговарања.⁶

1. Влијанието на ЕУ во процесот на уставниот инжењеринг во постконфликтните држави на Балканот

Предизвикот во (пост)конфликтните држави е секогаш голем, бидејќи станува збор за мултидисциплинарни проблеми, кои вклучуваа воени ескалации, тензии помеѓу етносите, дисфункционализам на институционалните структури...

Уште на самиот почеток на конфликтните ситуации на Балканот Европската Унија ја презема водечката улога во интервенирање и решавање на кризните ситуации, настанати после распадот на Југославија. Тогашниот претседател на ЕЕЗ изјавил дека ЕУ ќе се вмеша во овие држави (особено во БиХ), додавајќи дека ова е времето на Европа, а не на САД. Овие изјави подоцна станаа илузорни, со оглед на фактот дека многумина автори го истакнуваат моментот дека преговорите за потпишување на Дејтонскиот договор не се одвивале лице во лице, туку американските преговарачи ги координирале страните со текст подготвен од нивна страна⁷. Дури се вели и останатите страни кои биле вмешани во овој преговарачки процес (т.н. Contract Group-претставници од Русија, Велика Британија, Германија, Франција и САД) биле „исклучени“ од процесот, и само брифирани за целокупниот тек од американската страна.

⁶ Види повеќе на: Learn as We go: The European Union's Involvement in Constitutional Building in the Post-conflict Western Balkans; IDEA, 2014.

⁷ Ollers-Frahm, K; Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls; Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol 9, 2005, p. 179-224.

Во извештајот на IDEA, 2014-Learn as We go: The European Union’s Involvement in Constitutional Building in the Post-conflict Western Balkans⁸, се наведува дека првично ЕУ не се постави како воена сила (повеќе како цивилна⁹), туку дека смирувањето на ситуацијата го бараше преку дипломатски соработки и посредувања. Откако овој план пропадна во БиХ, и откако како надворешни актери се вмешаа НАТО и индивидуално дел од ЕУ земјите членки, Унијата како да падна во втор план во однос на решавање на конфликтот и помагање во новото уставно креирање. Голем дел од експертската јавност упатија низа критики дека Унијата во суштина нема јасен, конкретен план за смирување на конфликтните ситуации, а уште помалку за процесот на (ре)креација на уставите¹⁰. Ова обвинување се надополнува од фактот што параметрите и уставните стандарди на ЕУ беа правени по терк на развиени европски држави, занемарувајќи ја реалната слика на Балканот. Односно насоката на движење на креацијата на уставите во овие држави треба да биде адаптирано на севкупната социо-општествена-економска ситуација, а не само бледо пресликување и копирање на уставна материја од друга држава¹¹.

Пред да се пристапеше кон модификација на уставите и развивање на демократските процеси, мораше да се смират воените конфликти и тензии. Улогата на Унијата беше еден вид на мировна мисија-Мисија за зачувување на мирот, но и помош во градењето на клучните државни институции и реконструирање на највисокиот државен акт. Овде често ќе се сретнат тврдењата дека Балканот е “заморче” за тестирање на нови модели на надворешно влијание, бидејќи поради специфичната ситуација во овие држави (економска, социјална, политичка), ниту еден досега искористен модел не би функционирал, или во литературата ќе го пронајдеме и екстремното нотирање – „лабораторијата на ЕУ на Балканот”¹².

Критика на европската политика?

Улогата и дејствувањето на ЕУ на балканското подрачје предизвика лавина прашања, критики, дилеми...Прашањето е и зошто ЕУ не реагираше во

⁸ Извештајот е достапен на: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-european-unions-involvement-in-constitution-building-in-the-post-conflict-western-balkans.pdf> (Пристапено на 26.03.2021).

⁹ Arıkan H; The European Union Policy towards the Balkan States in the Post-Cold War Era; SDU Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences.

¹⁰ Дискутабилно е прашањето дали е потребна надворешната интервенција во уставниот процес, имајќи го во предвид фактот дека креацијата на највисокиот државен акт треба да е во рацете на домашните актери!

¹¹ Повеќе види: Woodward ,S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus, pp 316-333.

¹² Види повеќе на: Gheorghe ,B and Troncota M; EU’s “Laboratory” in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina; Revista Espanola de Ciencia Politica. Num.31, 2013, pp.63-99.

почетокот на време. Зошто оставаше впечаток на пасивен набљудувач? Како што објаснуваат Маролов и Митев¹³, ЕУ како да стравуваше од сеционистички војни, бидејќи хаосот што сепаратистичките идеи би го создале, ЕУ не би можела да го контролира. Се стравуваше од минатото сценарио на Чехословачка, и од потенцијално идно сценарио на: сепарација на Каталонија и Баскија од Шпанија, Северна Ирска од Британија, Корзика од Франција, северниот дел од Италија (и децениското барање за оделување на Венеција). Можеби оваа се дел од побудите поради кои ЕУ понуди финансиска поддршка за зачувување на територијалниот интегритет на Југославија. „...При крајот на мај делегацијата на Европската комисија предводена од претседателот Jacques Delors даде ветување на премиерот Анте Марковиќ за великодушна финансиска помош ако земјата остане заедно, но во оваа фаза Анте веќе немаше никакво влијание...“¹⁴. Финансиската помош од ЕУ би изнесувала 4 билиони долари кредит за стабилизирање на југословенската економија, ако Југославија остане една држава. Од овде може да заклучиме и дека ЕУ користеше различни пристапи се со цел да избегне посериозни тензични ескалации во рамките на балканското подрачје и направи сериозни обиди за смирување и на така веќе тензичната ситуација.

„Растот“ на застапеноста на ЕУ на меѓународната политичка сцена отвара многу дискусии за природата, легитимноста, оправданоста и интересот на европските политички одлуки. Посебен фокус се става на влијанието што Унијата (може да) го има врз земјите кои не се дел од ЕУ, но аспирираат да станат. Но честопати се прават анализи за влијанието што Унијата го имаше во Централна и Источна Европа, па оттаму и корелации со тамошната ЕУ политика и моменаталната балканска политика. Присуството на ЕУ на балканскиот регион, не може да се класифицира чисто како надворешна или само како политика за проширување¹⁵. Аналогно на тоа маханизмите од концептот за европеизација или надворешна политика не се соодветни и за објаснување на балканското сценарио.

Што всушност ја поттикнува политиката на ЕУ за балканските земји и како ЕУ ги оправдува своите барања? Вака може да ги сумираме едни од најчестите прашања што академската средина се обидува да ги елаборира. Дел од академската фела, резултатите од европските политики ги врамуваат поради различните интереси на земјите членки на Унијата. Истите најчесто предносот даваат на материјалните интереси (економски и геополитички).

¹³ Маролов, Митев; Создавањето на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања, 2016.

¹⁴ Маролов, Митев; Создавањето на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања, 2016, стр. 213.

¹⁵ Noutcheva G; Fake, Partial and Imposed Compilance – The Limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans; CEPS Working Document No. 247/July 2007.

Државите членки на ЕУ имаа различен став кон прашањето за тогашна Југославија. ЕУ како да останува на „сред пат“ помеѓу интересите на Германија од една страна и интересите на Британија и Франција од друга страна. За многу автори оваа е и причина поради која ЕУ не можеше да заземе единствен став за тоа како ќе делува и интервенира на Балканот. Поради тоа синоним за влијанието на ЕУ е нејзината некоензистентна политика.

2. Улогата на ЕУ при креација на уставните измени

ЕУ заедно со другите актери од меѓународната сцена беше агитатор, каналлизатор, креатор односно даде свој допринос како во Дејтонскиот, така и во Охридскиот рамковен договор (нормално овде беа инволвирани и други меѓународни актери).

Охридскиот рамковен договор¹⁶ во Македонија остави простор за дебати и контрирања на научната фела околу потенцијалните неправилности, контрадикторности, сомнителни околности при донесување на договорот. Што пак се повеќе оди во насока на потенцирање на надворешниото влијание и креирање на Охридскиот договор, со кој се измени македонскиот устав во одредени суштински делови. Иако во трудот акцентот е ставен на улогата на ЕУ а не на останатите меѓународни актери, за да ја доловам сликата на „наметнатиот“, карактер на овој договор, цитирам: „Првиот нацрт на таа спогодба му го донесе амаериканскиот амбасадор на нашиот Претседател и му рече: За овие документи ние во Америка зборувавме-земи или остави. Оваа мора да се спроведе или ќе имате граѓанска војна. Борис Трајковски утредента го прогласи тој документ за свој план”¹⁷.

Всушност со овој договор се имплементираа во пракса акти за кои до ден денес е отворена дебата. Најпрво со овој договор се дозволи измена на преамбулата на македонскиот устав, што е *suī generis* постапка, бидејќи не е пракса преамбула да се менува со амандман, туку најчесто со промена на целиот устав. Останатите промени се имплементираа со усвојување на петнаесетината уставни амандмани IV-XVIII.

„Процедурата” за донесување на Охридскиот рамковен договор не беше транспарентна ни демократска¹⁸. Овој договор инсистираше на усвојување на уставните амандмани за 45 дена по потпишувањето. Прашањето е дали може трезвено да се одлучува и донесува таков тип на круцијална одлука и акт, во време на вооружен конфликт и неможност да се апстинира од мноштвото

¹⁶ Охридски рамковен договор: Достапен на: https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf

¹⁷ Киро Глигоров, Охридска сенка, НИН, 2003, стр. 55.

¹⁸ Види повеќе на: Siljanovska-Davkova G; Globalisation, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism For Resolving Ethnic Conflict, VII-th World Congress of the International Association of the Constitutional Law, Athens, 2007.

притисоци? Од друга страна пак нужно е донесување на итен договор за да се спречи евентуално ескалирање на и така тензичната ситуација. (како да се работи за меч со две острици). Сепак остануваат прашањата колку Охридскиот договор беше ефикасен во решавање на конфликтната ситуација и во колкава мера беше креација на домашните (или надворешните) актери?

Многумина го потенцираат нужното присуство на овој договор на македонско тло, имајќи ги во предвид околностите поради кои истиот се донесе. Охридскиот договор го спречи на некој начин босанското сценарио во Македонија. Како што истакнува и Азески „Охридскиот рамковен договор, слично како и Дејтонскиот, воопшто не е идеален, веројатно не може да биде. Денес тоа е документ од кои не се задоволни ни Македонците ни Албанците, а да бидеме искрени има и зошто. Но сепак, тоа е документ кој спречи повторување на босанското сценарио во Македонија”.¹⁹

Во однос на Босна и Херцеговина, Дејтонскиот мировен договор²⁰ стави крај на војната која се водеше во БиХ (1992-1995), која на некој начин беше дел од распадот на Југославија. Се поставува прашањето која беше целта на потписниците на договорот: српскиот претседател Слободан Милошевиќ, хрватскиот претседател Фрањо Туѓман, босанскиот претседател Алија Изетбеговиќ и босанскиот министер за надворешни работи Мухамед Шаќирбеј? Често пати се поставува прашањето дали овој договор е всушност целосна креација на меѓународните сили, без никаков удел од реално засегнатите страни? Често ќе се сретнат мислењата за експерти во областа кој ќе укажат дека БиХ и ден денес е нефункционална и цитирам: “неодржлива на долг рок”²¹. Честопати се потенцира дека Дејтонскиот договор ја запре војната, но го блокира развојот на БиХ. Договорот продуцирал слаби централни релации, преголема зависност од меѓународната сцена. Дејтонскиот договор многумина го нарекуваат Босански устав-Дејтонски устав, бидејќи целиот текст на Уставот на БиХ од 1995 година е дел од овој меѓународен инструмент. Уставот е всушност многу краток и содржи: прамбула, дванаесет члена и неколку анекси.

Дека Дејтон навистина не ја постигнал својата цел, а тоа е да обезбеди долготраен мир, соживот на сите ентитети, говори и фактот за „заговарањето” за т.н. РС-егзит (излез на Република Српска од Федерацијата). Имено предвесник за потенцијална нова политичка криза беше заканата на босанските срби со

¹⁹ Azeski: Ohridski sporazum je spriječio bosanski scenarij u S. Makedoniji; https://balkans.aljazeera.net teme/2021/8/13/azeski-ohridski-sporazum-je-sprijecio-bosanski-scenarij-u-s-makedoniji?fbclid=IwAR3Lm3-QjzxIdAx_w4MWC_ouca4zceW8Zpe12HMsVnOaj0ud21CPa4WvflSO; Пристапено на 18.08.2021.

²⁰ Дејтонски мировен договор: Достапен на: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf

²¹ Повеќе на: <https://balkaninsight.com/2012/05/24/spadijer-dejton-bese-najdobroto-mozno-resenie/?lang=mk> (Пристапено на 17.02.2021).

сецесија од БиХ, доколку не се повлечат странските судии од Уставниот суд²².

За дел од експертската јавност, ЕУ беше парализирана, пасивен набљудувач во целата ситуација на Балканот, со политки и решенија кои беа дискутабилни.

Тачер во една изјава потврди: „Јас сум засрамена од ЕЗ, бидејќи оваа се случува во срцето на Европа, а тие не направја ништо повеќе да го запрат. Оваа е во сферата на европското влијание... Би требало да биде и во сферата на европската совест. Не постои совест”. ЕУ падна на тестот, вака нотира и еден од претседателите на Европската Комисија, Delors: “...југословенската трагедија е доказ дека Европа не постои како актер на надворешната политика...”!²³

И покрај првичната интенција да се обезбеди мир и стабилност во регионот, сепак ЕУ не пронајде соодветни механизми за решавање на кризните ситуации. Обидите за агитирање на демократијата, реконструкција на државата, и помошта во моделирање на уставите доведоа до низа други предизвици. Реалните проблеми во ситуациите на наметнати уставни решенија, наметнати договори од страна на надворешни актери се јавуваат во делот на исклучувањето на домашните чинители во креација на националните уставни. Со тоа се доведува и до лимитирање на домашното владеење и се доведува во прашање легитимноста на донесените уставни решенија.

Според Misha Glenny²³ најголемата пречка на реформите (и неуспех од Дејтонскиот договор во Босна и Херцеговина) е неверувањето на народот од Југоисточна Европа дека тие имаат удел во процесот на креирање на уставите и донесување важни одлуки за нивната држава. Заклучокот е дека стабилноста на земјата зависи од партиципацијата на популацијата во донесување на сите круцијални општествени одлуки²⁴.

3. Политиките на ЕУ за помош на Балканот

Државите од Балканот во суштина заземаат круцијално место во целокупната надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Стабилноста на овој дел од Европа е значајна компонента за сигурноста и севкупниот развој на целиот континент. Нестабилноста и конфликтите на Балканот после распаѓањето на Југославија, беа клучните двигатели за развојот и етаблирањето на Европската надворешна и безбедносна политика - EU Common Foreign and Security Policy

²² Збогум Босна, добредојде РС-егзит, Достапно на: <https://www.dw.com/mk/%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D0%B3%D1%83%D0%BC-%D0%B1%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%98%D0%B4%D0%B5-%D1%80%D1%81-%D0%B5%D0%B3%D0%B7%D0%B8%D1%82/a-52423798> , Пристапено на 12.03.2021.

²³ Misha Glenny, новинар, автор, поранешен кореспондент на BBC.

²⁴ Peacekeeping in the Balkans: An Assessment of the Decade, Staff-prepared summary of a seminar held at the Wilson Center, April 3, 2003.

(CFSP), како и на Европската безбедносна и одбранбена политика- European Security and Defence Policy (ESDP). Целта беше и ЕУ да има одбранбен капацитет и механизам, кој ќе го искористи за помош при сите понатамошни воени конфликти.

Главната цел на мисијата на ЕУ во земјите од Балканот, уште од распадот на Југославија па до денеска е задржување на мирот и стабилноста, спречување на конфликти во самите држави или меѓу државите. Ова примарна задача на ЕУ е дополнета и со помош на државите за реконструкција на нивната економија, градење на демократски институции и вредности, етаблирање на правна држава и овозможување на владеење на правото, поголем фокус на заштита на човековите слободи и права. Но вака наведени овие параметри се далеку од имплементирачки за земји кои само што излегле од воен конфликт, кои се жртви на транзициски период и на кризни општествени констелации. Затоа ЕУ мораше да пронајде соодветни, апликативни начини и средства за да може да навлезе во овие држави.

The Stabilisation and Association Process (SAP)²⁵ е дел од политиките на ЕУ насочени за Западен Балкан, чија крајна цел би можела да биде членство на овие држави во ЕУ. Државите од Балканот се во прогресивен договор кој треба да обезбеди стабилизација на регионот. SAP започна 1999 година и се потпира на: билатерални договори за стабилизација, договори за размена, финансиска асистенција, регионална соработка. Со SAP програмата се понуди помош на регионалната економија преку финансиска и техничка помош на ЕУ. Оваа програма има важна економска и финансиска компонента: Од 1991 година ЕУ има обезбедено повеќе од 7 билиони евра за асистенции во Западен Балкан²⁶.

Stabilisation and Association Agreement²⁷ (SAA) – Посебни договори за асоцијација (SAAs) се склучија со балканските држави, кои аспирираат да станат дел од Унијата. Овие договори се слични со Европските договори склучени со Централна и Источна Европа во 90-тите години. Овие договори се индивидуално адаптирани на секоја држава иако регулираат исти домени.

Во однос на стабилизацијата, во 1999 година се склучи т.н. Stability Pact, кој во 2008 беше заменет со **Regional Cooperation Council**²⁸ (RCC). Примарната цел овде е да се координираат проектите од поширок, регионален карактер, од кои бенефит ќе имаат сите учесници.

Во 2000 тата ЕУ донесе одлука за нова програма: **Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS)**. Преку истата се обезбедени 4.65 билиони евра за периодот помеѓу 2000-2006. Целта на CARDS²⁹

²⁵ Повеќе на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en (Пристапено на 30.03.2021).

²⁶ The European Union and the Western Balkans: Building the Future together, page 7.

²⁷ Види повеќе на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa_en

²⁸ <https://www.rcc.int/>

²⁹ Основана 2000 година со Council Regulation 2666/2000.

програмата е да помогне при реконструкција, стабилизација, враќање на бегалците. Развој на инстициите, хармонизација со европското законодавство, подобрување на заштитата на корпусот на човековите права, развој на граѓанско општество, одржлива економија...продлабочување на соработката помеѓу самите држави, како и подобрување на релациите на државите со ЕУ.

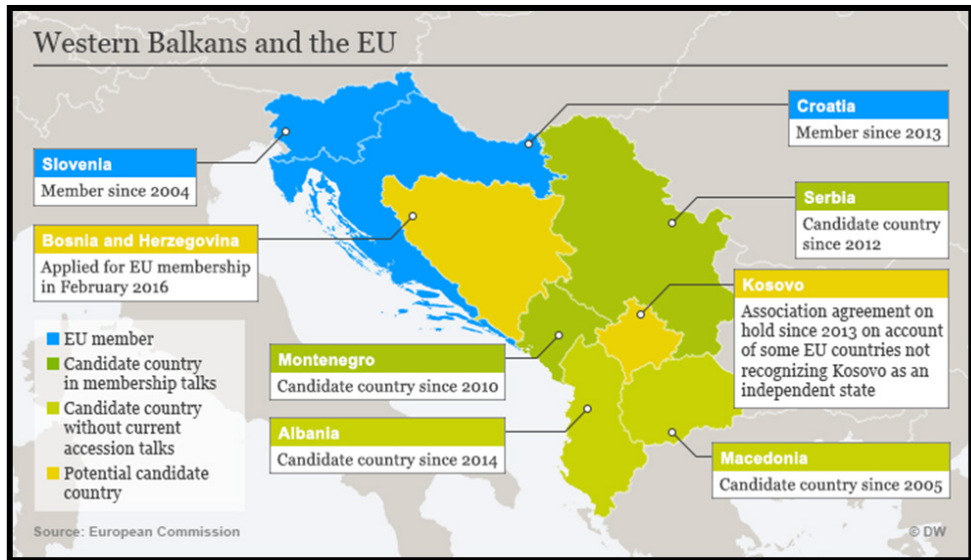
За да се потпомогне целиот овој процес овде би ги вбројале и политичките и економски дијалози, Националните програми за усвојување на законодавството, Инструментите за помош пред пристапување³⁰.

Меѓутоа треба да се има во предвид дека ваквите меѓународни мисии мора да бидат временски лимитирани, а од друга страна се наметнува прашањето за нивната финансиска издржливост на долгорочен план.

Почени од многубројните проблематични ситуации, ЕУ со текот на времето се обиде да го промени претходниот пристап и на посуптилен, индиректен начин да пристапи кон „нудење помош” во постконфликтните држави, вклучувајќи го и процесот на креирањето на уставите. Најчестите механизми со кои оперираше Унијата беа дипломатскиот притисок и „примамувањето” на Балканските држави за влез во ЕУ. Политиката за проширување на ЕУ (види слика 2) имаше голем удел, особено договорите за стабилизација и асоцијација, кој пак имаа за цел спроведување длабоки реформи во критичните држави. Во контекст на оваа Glenny го потенцира прогресот кои Романија и Бугарија го имаа кога претендираа да влезат во ЕУ. Главното прашање е со која динамика ќе се движат балканските држави аспираирајќи влез во Унијата?

Односите на ЕУ со државите од Балканот првично беа класифицирани како надворешни односи кои со текот на времето преминаа во т.н. политика за проширување. Од 2015 година Македонија, Србија, Црна Гора и Албанија се со статус на земји кандидати за членство. Додека Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални кандидати.

³⁰ Повеќе на: Bojicic-Dzelilovic, V; Kostovicova D; Randazzo E; - EU in the Western Balkans: Hybrid Development, Hybrid Security and Hybrid Justice, Security in transition, London, 2006.

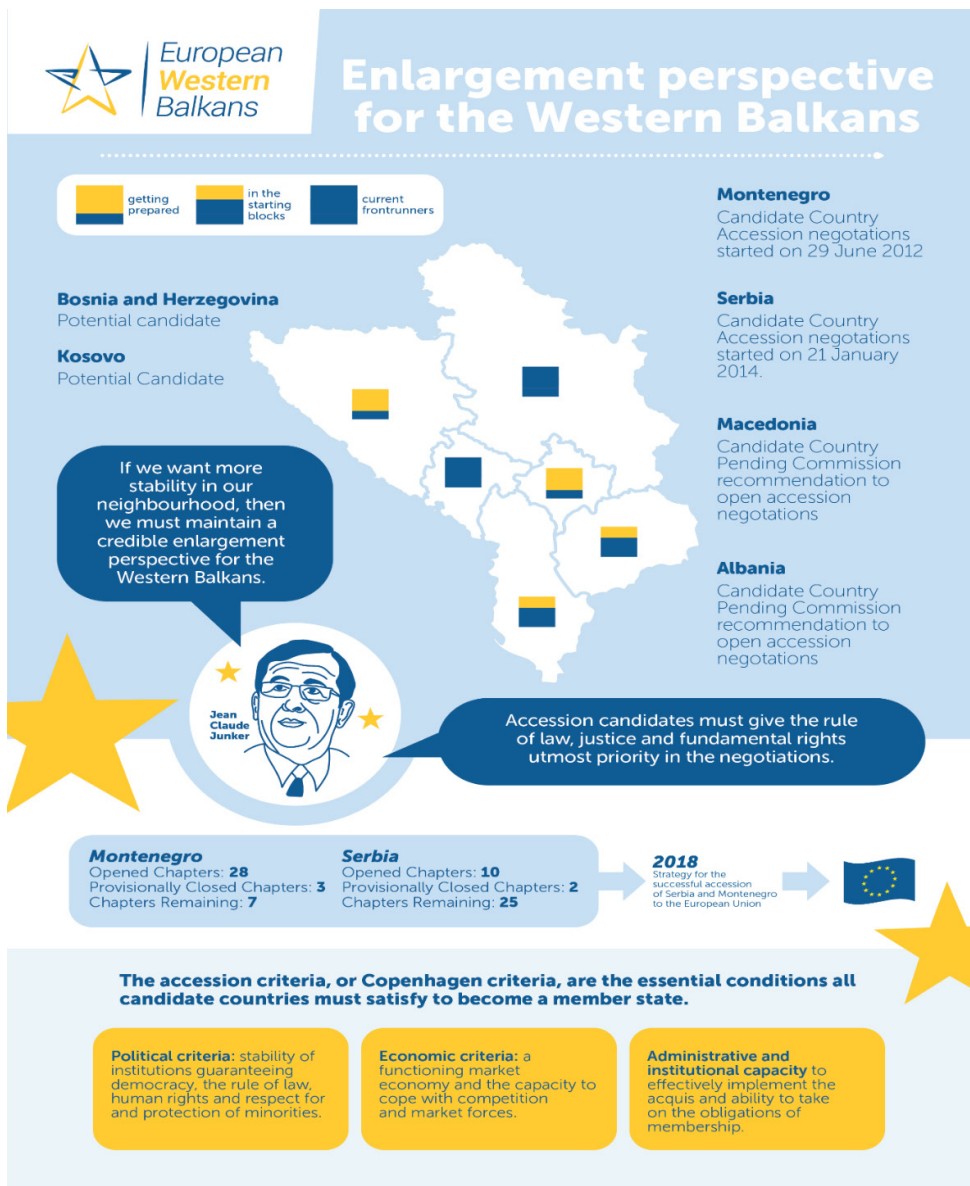


31

Слика 2. ЕУ и статусот на Балканските држави

Меѓународниот фактор (меѓу кои и ЕУ) потенцираат дека мисиите кои „нужно“ биле потребни да се спроведат сè за доброто на (пост)конфликтните држави. И покрај наметнатите договори (аналогно наметнатите уставни и уставни измени), сепак ЕУ не започна активно со политиката на проширување на Балканот. Дел од државите прифатија и дозволија уставни промени само да соодвествуваат на европските стандарди. Дозволија договори и уставни промени (кои дел се неапликативни за домашни услови) само за да бидат дел од европското семејство, аспирирајќи за подобра европска иднина. Но дали вреди жртвата на овие држави? Дали новите уставни и надворешни филтрирања продуцираа добри резултати? Дали Охридскиот договор ги реши проблемите во Македонија, и дали Дејтонскиот успеа да се справи со проблемите во Босна и Херцеговина? На сликата подолу (слика 3) може да се види моменталниот статус и корелативен однос на балканските држави и ЕУ, како и дел од критериумите што се очекува овие држави да ги исполнат (најчесто преку новите уставни решенија) за да станат дел од Унијата.

³¹ Сликата е преземена од: <https://www.dw.com/en/eu-to-start-membership-talks-with-macedonia-and-albania/a-44409473>



32

Слика 3. Статусот на балканските држави и потребните критериуми за влез во ЕУ

³² Сликата е преземена од: <https://europeanwesternbalkans.com/wp-content/uploads/2017/11/infografik-wb-junker.png>

Всушност ако пристапиме кон одговарање на претходно поставените прашања во трудот, ќе нотираме дека не постојат унифицирани одговори. На секое поставено прашање постои теоретски диверзитетен одговор даден од различни експерти. За некои е нужна потребата од надворешни интервенции кои ги етикетаат како мировни интервенции, кои имаат за цел да помогнат во смирување на конфликтните ситуации. Како аргумент во прилог го даваат фактот дека без екстерните солуции, вооружените ситуации во државите безмалку и понатаму ќе продолжиле, дури би можеле да ескалираат многу повеќе. Благодарение на нивното инволвирање, се прифатени меѓународни стандарди во поглед на имплементирање на човековите слободи и права, владеење на правото, правната сигурност што пак придонело да се искристализира „нормален“ устав во овие држави. Од друга страна пак, другата страна на медалот од овие интервенции е опасноста од „узурпирање“ на уставниот процес од надворешните актери.

За многумина мисиите и операциите на ЕУ на Балканот се поразителни. ЕУ своевременно немаше воена сила, се потпираше на дипломатски притисоци. Откако ја етаблираше сопствената воена одбрана, истата ја тестираше во балканските конфликти, посебно во Босна и Херцеговина. Меѓутоа тоа го примени многу подоцна, откако енормните штети од војната веќе беа нанесени. Денеска ЕУ со својата воена „независност“ од НАТО и ОН, има свои мисии и во други држави³³. Иако беше првиот меѓународен актер кој се инволвираше во Југословенските немири, не постигна видливи резултати, освен нудење мирни решавања на конфликтите³⁴. Едноставно немаше доволно адекватни средства и апликативни механизми за да постигне мир. ОН и НАТО со нивните вмешувања и мисии навлегоа во „домот на ЕУ“.

Интервенциите и State buildingот во Босна и Херцеговина, во Македонија и во останатите држави на Балканот делумно се наметнати и спротивни од домашните локални традиции и правни практики. Моделот на функционирање во овие држави е составен од страна на аутсајдери (правници или дипломати од САД и ЕУ). Меѓутоа како што многу автори истекнуваат, дел од наметнатите одредби не биле преведени на националниот јазик³⁵. Пораката која може да се извлече од овие анализирани ситуации е дека градењето држава не се прави еднавотвор, туку одвнатре. Надворешните интервенции често завршуваат со сценаријот на state builders и state holders. Меѓународните сили обидувајќи се да посредуваат при смирување на воените конфликти, навлегуваат многу подлабоко и ја преземаат улогата на уставотворци и креатори на уставните

³³ За мисиите на ЕУ види: Military and civilian missions and operations, Достапно на: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Пристапено на 01.04.2021).

³⁴ Hofland, T ; EU Military Intervention: the Past and the Future Using the case of Yugoslav wars.

³⁵ Види повеќе на: Woodward ,S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus, pp 324.

решенија. Познатата уставна сентенса (која најчесто се наоѓа во преамбулите на уставите) „ние народот/граѓаните на...“ имплицитно се заменува со „ние/тие меѓународната заедница...“. Што апсолутно доведува до лоши државни сценарија, бидејќи продуцира краткорочни решенија, предвидени со наметнати уставни, или уставни продуцирани од договори кои се донесени со надворешни влијанија и посредувања.

Наместо заклучок

Поучени од „преживеаните држави“ кои се соочија со надворешно инволвирање, може да се донесе констатација дека уставниот процес треба да е креација на секоја држава со нејзините внатрешни актери. Надворешните инфилтрирања се толерираат во вид на побарани експертски мислења, насоки, предлози. Во државите пак кои се соочуваат со силни воени дејствија и каде постои прекршување на сите демократски начела се држави на кои им треба интервенција, за да се стави крај на крвопролевањата и за да се смират тензиите. Меѓутоа при секој уставен инженеринг, во кој постои надворешна интервенција, потребно е да се внимава на неколку параметри:

- * да се пронајде соодветна стратегија за интервенирање, која ќе се примени онолку колку што е потребно за да се смири влошената (најчесто воена) ситуација. Посебно се потенцира овој елемент, со оглед на честата пракса од целосно преземање на (националната) работа од страна на надворешните сили. Финалниот продукт е држава која е нефункционална на долг рок.
- * однапред осмислен удел во нудењето помош при (ре)креација на националните уставни. Да се дадат насоки, совети и експертски мислења за процесот и содржината при ремоделирање на уставите е прифатливо решение. Но да се преземе поголем удел при креирање на уставни модели е меч со две острици. Станува збир за сензитивна тема од национален карактер во која е потребно да доминираат домашните креатори.
- * Т.н. Domestic ownership е и повеќе од круцијален за етаблирање на стабилен устав, и за градење на демократски институции во државата.

Библиографија:

Книги

1. Арсовски,М; Кузев,С; Дамјановски,Р; Војната во Македонија во 2001 година, Матица Македонска, Скопје, 2006.
2. Галева,Јорданка; Уставните права на немнозинските заедници во РСМ и нивната примена во пракса.
3. Галтунг,Ј; Трансформација на конфликти со мировни средства, БЦМ, Скопје, 2000.

4. Николовска,Н; Силјановска, Г; Транзиција во дефект-од унитарна комбинационална држава, Магор, Скопје, 2001 година.
5. Маролов, Дејан ; Стојановски, Страшко; Охридскиот рамковен договор наспроти тирани платформата.
6. Маролов Д, Митев О; Создавање на независна Република Македонија-внатрешни состојби и надворешна политика; Центар за правно-политички истражувања,2016.
7. Ташевска-Ременски, Фросина; Албанците и Македонците: Етничката интеракција во РМ по конфликтот од 2001 година, 2-ри Август, 2007.
8. Шкариќ, Светомир; Уставно право-осмо издание, Култура.
9. Шкариќ,Светомир; Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, Скопје, 2004.
10. Шкариќ, Светомир; Рамковен договор во Евроинтеграцијата на правниот, политичкиот и општествениот систем на РМ, Универзитет „Кирил и Методиј“, Правен факултет Јустинијан I, Скопје,2002.
11. A.Borden; R,Caplan; The Former Yugoslavia: the war and the peace process; SIPRI Yearbook, 1996
12. Arikan H; The European Union Policy towards the Balkan States in the Post-Cold War Era; SDU Faculty of Arts and Sciences Journal of Social Sciences
13. Brandt,M; Cottrell,J; Ghai Y; Regan, A; Constitution-making and Reform-Options for the Process; Interpeace, ISBN 978-2-8399-0871-9, 2011.
14. “Bosnia and Herzegovina between Separation and Integration, The Historical Dimension of the Problem”, Revue des Affaires Européennes 7 ,1997.
15. Barutciski,M; “Politics Overrides Legal Principles: Tragic Consequences of the Diplomatic Intervention in Bosnia-Herzegovina (1991-1992)
16. Bojicic-Dzelilovic,V; Kostovicova D; Randazzo E; - EU in the Western Balkans: Hybrid Development, Hybrid Security and Hybrid Justice, Security in transition, London, 2006
17. Brandt, Michael, Constitutional Assistance in Post-conflict Countries: The UN; Peacemaking and Peace-keeping (New York:United Nations, 1992)
18. Dov LYNCH and Antonio MISSIROLI; ESDP operations.
19. Dzordzevic, Jovan; Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1976
20. Grimm S; Lou Mathis O; Stability first, Development second, Democracy third
21. Gheorghe I; Troncota M; EU’s “ Laboratory ” in the Western Balkans. Experimenting Europeanization without Democratization. The Case of Bosnia and Herzegovina; Revista Espanola de Ciencia Politica, Num.31, 2013, pp 63-99.
22. Ghani,A; Lockhart,C; Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World (Oxford:Oxford University Press,2008)
23. Hofland, T ; EU Military Intervention: the Past and the Future Using the case of Yugoslav wars.

24. IDEA International; Constitution building after conflict: External support to a sovereign process; Policy Paper, 2011.
25. IDEA International; Learn as We Go: The European Union Involvement in Constitution Building in the Post-conflict Western Balkans, 2014
26. Janev I; “Legality of the Prespa Agreement Between Macedonia and Greece”; Journal of Political Science and International Relations; Institute of Political Studies, Belgrade, 2019.
27. Janev I; Uncertain Future and Prospects of the Prespa Agreement between Macedonia and Greece; Institute of political Studies, Belgrade, 2020.
28. Karakamiseva-Jovanovska T; The Rule of Law and the Prespa Agreement- Two one - way streets?
29. Marolov D; The Reasons for the Collapse of Yugoslavia; International Journal of Sciences: Basic and Applied Research (IJSBAR) (2013) Volume 12, No 1, pp 250-258.
30. Military Operations - The U.S. Army in Bosnia and Herzegovina; Army in Europe Pamphlet 525-100, 2003.
31. Nicolo Figa-Talmanaca; The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina; EJIL (1996) 164-175.
32. Noutcheva G; Fake, Partial and Imposed Compliance – The Limits of the EU’s Normative Power in the Western Balkans; CEPS Working Document No. 247/ July 2007
33. Osiatynski, W; Paradoxes of constitutional borrowing, Oxford University Press, 2003.
34. Oellers-Frahm, Karin; Restructuring Bosnia-Herzegovina: A model with Pit-Falls; Max Planck Yearbook of United Nation Law, Volume 9, 2005, p 179-224
35. Peacekeeping in the Balkans: An Assessment of the Decade; Staff-prepared summary of a seminar held at the Wilson Center April 3, 2003.
36. Popovic, Dragoljub; Comparative government in the early twenty-first century; Belgrade, 2017
37. Siljanovska-Davkova G; Globalisation, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism For Resolving Ethnic Conflict, VII-th World Congress of the International Association of the Constitutional Law, Athens, 2007.
38. Siljanovska–Davkova G; Political parties, Values and Democratic Consolidation; Civic and Uncivic Values in Macedonia, Value Transformation, Education and Media
39. Siljanovska-Davkova G; The particularity of democratic transition of the new states in the western balkans: the case of former Yugoslav republics;
40. The European Union and the Western Balkans: Building the Future Together; Europe-Asia Studies, 2015

41. Vankovska B; Constitutional Engineering and Institution Building in the Republic of Macedonia (1991-2011); Civic and Uncivic Values in Macedonia, Value Transformation, Education and Media
42. Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode; Policy Brief; Balkans in Europe Policy Advisory Group-BiEPAG
43. Woodward, S; Varieties of State-Building in the Balkans: A Case for Shifting Focus,
44. Wachtel A and Bennett C; The Dissolution of Yugoslavia; This chapter rests substantially on scholarship commissioned by the Scholars' Initiative, most notably Lenard Cohen and Jasna Dragović-Soso, eds., State Collapse in South-Eastern Europe: New Perspectives on Yugoslavia's Disintegration (West Lafayette, IN: Purdue University Press, 2008), and on a series of articles by Sabrina P. Ramet that appeared in special issues of *Südosteuropa* 55 (2007), and Nationalities Papers 32/4 (December 2004), which was subsequently republished in Thomas Emmert and Charles Ingraio, eds., Conflict in Southeastern Europe at the End of the Twentieth Century: A Scholars' Initiative (New York & London: Routledge, 2006).

Консултирани документи

45. **Устав на Република Македонија** ; Достапен на: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
46. **Устав на Босна и Херцеговина**; Достапен на: http://www.savjetministara.gov.ba/osnovne_informacije_o_bih/default.aspx?id=6090&langTag=hr-HR
47. **Охридски рамковен договор**; Достапен на: https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf
48. **Дејтонски мировен договор**; Достапен на: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf
49. **Кодексот на добри референдумски практики на Венецијанска комисија** Достапен на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
50. **Повелбата на ОН**, Достапна на: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>
51. **Stabilisation and association agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part**; Достапен на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/saa03_01_en.pdf
52. **Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative**; European Commission for democracy through law (Venice commission); cdl-ad (2005) 004

Интернет сајтови

53. Why Does UN Humanitarian Intervention Remain Selective? Достапно на: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/blog/why-does-un-humanitarian-intervention-remain-selective> (Пристапено на 14.02.2020)
54. Timeline of United Nations peacekeeping missions, Достапно на: https://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_United_Nations_peacekeeping_missions (пристапено на 14.02.2020)
55. Department of Peace Operations, <https://peacekeeping.un.org/en/departement-of-peace-operations>
56. Twelve times the UN has failed the world, Достапно на: <https://www.trtworld.com/americas/twelve-times-the-un-has-failed-the-world-21666> (Пристапено на 14.02.2020)
57. The Traditional Forms of Peacekeeping, Достапно на: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/international-law/the-traditional-forms-of-peacekeeping-international-law-essay.php> (Пристапено на 14.02.2020)
58. Samuels,K; Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making, Chicago Journal of International Law, Volume 6, Number 2. Достапно на: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil>
59. Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union: Available at: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf> ; (Accessed on) 10.03.2021.
60. Key findings of the Opinion on Bosnia and Herzegovina’s EU membership application and analytical report, Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_19_2778 ; (Accessed on 10.03.2021).
61. Radio Free Europe/Radio Liberty. “Najveća povijesna nepravda: BiH u zadnjem vagonu jugoistočnog vlaka prema EU” ; Available at: <https://www.slobodnaevropa.org/a/andrej-plenkovic-najveca-povijesna-nepravda-bih-u-zadnjem-vagonu-jugoisticnog-vlaka-prema-eu/25463412.html> (Accessed on 10.03.2021)
62. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Conditions for membership, Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en ; (Пристапено на: 10.03.2021)
63. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2020 Report; Достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf , (Пристапено на 12.03.2021)
64. IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance): https://www.idea.int/publications/catalogue?keys=&field_news_date_value%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&field_news_date_value%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&field_pub_type_value%5B%5D=constitution-briefs