

DRUŠTVENI UGOVOR U KONTEKSTU MEĐUNARODNE IZGRADNJE DRŽAVE NA BALKANU: SLUČAJ MAKEDONIJE

Prof. dr. sc. Biljana Vankovska*

UDK: 342.4.01

323.382.01

340.131.01

DOI: 10.3935/zpfz.72.4.02

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2022.

U teoriji i praksi, pitanje društvenog ugovora kao bazu svake političke zajednice danas se praktički svodi na pitanje konstitucionalizma, odnosno politike u okviru vladavine prava, u čijem središtu je ustav kao najviši politički i pravni akt. Nakon raspada socijalističkog bloka mnoge su države morale preispitati prijašnje ustavne temelje i pritom uvodile liberalne vrijednosti. Tamo gdje to nije bilo moguće izvesti “odozdo prema gore”, ili gdje je proces tranzicije bio otežan unutarnjim nasilnim sukobima, dolazilo bi do međunarodne intervencije i asistencije. Tako je i u kontekstu međunarodnog statebuildinga središnje mjesto zauzelo stvaranje novog ustava ili amandmansko mijenjanje postojećeg kako bi se akomodirao postojeći sukob. U fokusu ovog istraživanja je makedonski primjer, koji uvjerljivo prikazuje oscilacije u razumijevanju i primjeni ideje o društvenom ugovoru (i ustavu) iz prizme vanjske intervencije. Glavna hipoteza rada je da ad hoc intervencije dovode do kratkoročne stabilizacije, ali ne i do uspostave i stabilizacije političke zajednice na dugi rok. Akteri međunarodnog statebuildinga postaju zamjena za građansko sudjelovanje, što potiče otuđenja sustava vlasti od onih u čije se ime ona konstituira i upravlja.

Ključne riječi: društveni ugovor; ustav; međunarodni statebuilding; Bosna i Hercegovina; Kosovo; Makedonija¹

* Dr. sc. Biljana Vankovska, profesorica Filozofskog fakulteta Sveučilišta Sv. Kiril i Metodij u Skopju, Bulevar Goce Delčev 9, 1000 Skopje, Republika Sjeverna Makedonija; biljanav@zfz.ukim.edu.mk;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9215-4183.

¹ U radu će se upotrebljavati ime Republika Makedonija ili skraćeno Makedonija jer

1. UVOD

U suvremenim uvjetima teorija društvenog ugovora je negdje između teorije i prakse, tj. između mita i stvarnosti. Unatoč težnji da joj se da više apstraktan i povijesni nego stvarni karakter, moderna društva i dalje se suočavaju s pitanjem tko odlučuje i određuje vrijednosti i ciljeve postojanja političke zajednice. Ako se etimološko podrijetlo riječi “zajednica” (u slavenskim jezicima) nalazi u kovanici (“za” i “jedno”), onda se odgovor ne može dati jednom zauvijek jer se društva i okolnosti mijenjaju, razgrađuju/dezintegriraju i spajaju/integriraju, a da potraga za (novim) zajedničkim interesima i javnim/općim dobrom ne prestaje. Imamo na umu ne samo različite modele unutarnjeg uređenja država, već i oblike integracije među državama, pa čak i vizije ujedinjavanja međunarodnog društva (čovječanstva).

Početna premisa ovog rada je da je politička zajednica (najčešće, država) još uvijek dominantan oblik organiziranja ljudske zajednice, unatoč nadi da će doći vrijeme supranacionalnih oblika koegzistencije utemeljenih na globalnoj solidarnosti i suradnji. Složenost multipolarnog međunarodnog poretka, kriza globalnog kapitalizma² kao i globalni sigurnosni rizici, čimbenici su koji dovode do pojačane globalne konfrontacije, militarizacije, populizma i suverenizma, čak i u zdravstvu (kao što to dobro pokazuje fenomen nacionalizma u cijepljenju).³ Čak i kada je riječ o Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU) (a ona je najčešći primjer u kontekstu postmoderne debate), često se zaboravlja da je načelo supsidijarnosti i dalje od temeljnog značaja za funkcioniranje ovog specifičnog političkog entiteta.

Ovaj se članak fokusira na rekonfiguraciju društvenih i političkih zajednica koje su proizašle iz bivše jugoslavenske federacije sa socijalističkim ideološkim predznakom, a koje se kreću ka usvajanju novih liberalnih vrijednosti kao svojoj ustavnoj osnovi. Većina tih novih društvenih ugovora etabriranih u ustavnim aktima praktički je (dobrovoljno) uvezena ili nametnuta. Osim toga, neke od njih su također prošle kroz pretpolitičko stanje, stanje unutrašnjeg nasilnog sukoba, koje je okončano mirovnim ugovorima, koji su se kasnije transformirali u društvene ugovore *sui generis*. Suvremena makedonska država, uz Bosnu i Hercegovinu, ali i Kosovo, samo je jedan primjer stvaranja (inženjeringa) druš-

se rad odnosi na period koji je prethodio promjeni imena države tzv. Prespanskim sporazumom.

² Fouskas, K. V.; Gökyay, B., *The disintegration of Euro-Atlanticism and new authoritarianism: global power-shift*, Palgrave Macmillan, London, 2018.

³ Zhou, Y. R., *Vaccine nationalism: contested relationships between COVID-19 and globalization*, *Globalizations*, vol. 19, no. 3, 2021., str. 453 – 454.

tvenog ugovora u obliku ustava, uglavnom uz pomoć vanjskih aktera u procesu međunarodne izgradnje države (*international statebuilding*).

U prvom dijelu rada ukratko se izlaže teorijski okvir rasprave, tj. razumijevanje i relevantnost koncepta društvenog ugovora u kontekstu modernog konstitucionalizma. Drugi dio članka posvećen je stvaranju i modeliranju ustava kao suvremenog izraza društvenog ugovora iz prizme međunarodne asistencije i intervencije. Treći dio usredotočuje se na evoluciju makedonskog ustavnog i političkog sustava u posljednjih 30 godina. Na kraju su iznesene zaključne napomene.

2. DRUŠTVENI UGOVOR KAO OSNOVA POLITIČKE ZAJEDNICE: MIT I/ILI STVARNOST?

Na prvi pogled čini se da je važnost diskursa o teorijama društvenog ugovora u suvremenom svijetu vezana samo uz akademsku i intelektualnu sferu, tj. da je koncept izgubio svoje praktično značenje. Jedan od razloga zanemarivanja tzv. kontraktualizma treba tražiti u pretpostavci (brzog ili anticipiranog) prijelaza u postmoderni svijet u kojem Država gubi svoju važnost. Misli klasičnih autora (Thomasa Hobbesa, Johna Lockeja ili Jean-Jacquesa Rousseaua) koriste se uglavnom kao metafore o legitimaciji političke moći, o odnosu između ljudske slobode i sigurnosti, pa čak i za opisivanje tendencija u međunarodnim odnosima u kontekstu međunarodne anarhije, pri čemu je država državi (potencijalni) neprijatelj, dok prisutnost nedržavnih aktera čini stvari još kompliciranijima.⁴ Pojedini autori smatraju da je ugovor iluzija koja prikriva odnose dominacije, predstavljajući ih kao dobrovoljno partnerstvo.⁵

Legitimacijski temelj političke moći ovisi o postojanju društvenog ugovora između članova političke zajednice ili između onih koji vladaju i onih u čije ime se vlada/upravlja zajednicom. To je obično pozicija s koje se raspravlja o podrijetlu (i koristima) koncepta, ali i osnova na kojoj se suvremene moralne i političke vrijednosti u (zamišljenom, priželjkivanom) pravednom društvu mogu promišljati. Stoga, iako se na prvi pogled čini da je koncept zastario i pomalo irelevantan, društveni ugovor je i dalje sveobuhvatna filozofska, politička i mo-

⁴ Turner, I., *Conceptualising a protection of liberal constitutionalism post 9/11: an emphasis upon rights in the social contract philosophy of Thomas Hobbes*, *The International Journal of Human Rights*, vol. 24, no. 10, 2020., str. 1476 – 1477; Neidleman, J., *The Social Contract Theory in a Global Context*, *E-International Relations*, October 9, 2012., str. 3 – 4.

⁵ Sulkunen, P., *Re-inventing the Social Contract*, *Acta Sociologica*, vol. 50, no. 3, 2007., str. 325 – 326.

ralna platforma za rasprave o stalnom propitivanju legitimiteta svake političke zajednice u kojoj su njezini članovi nositelji prava, ali i obaveza. Stoga, u znanstvenim krugovima dijalog između klasičnih i novijih autora, sve do Rawlsa i Gauthiera, ne prestaje čak ni kada dominira kritički stav o neprimjenljivosti ideje o društvenom sporazumu.⁶ Kriza socijalne države, tj. liberalizma i kapitalizma općenito, potaknula je povratak na ideju društvenog ugovora. Filozofski naponi da se političkom liberalizmu vrati legitimitet upravo su se okrenuli redefiniranju ideje novog društvenog ugovora.

Moderni kontraktualizam odlikuje se diverzitetom u percepcijama i pristupima. Ukratko, nije riječ o jednom i jedinstvenom političkom narativu na sceni.⁷ U odnosu na dilemu može li se govoriti o društvenom ugovoru u konkretnom i "opipljivom" obliku, Jonathan Wolf ističe: "Sve je to lijepo u teoriji, ali gdje možemo naći društveni ugovor u praksi? Prema nekim shvaćanjima, društveni ugovor je "izvorni ugovor", tj. on je svojevrsni istinski povijesni događaj. Nastao je trenutak i postupak u kojem su naši preci iz pretpolitičkog stanja prešli u građansko društvo. Ovo se gledište obično prihvaća s krajnjim skepticizmom, što je vjerojatno i opravdano. Čak i ako prihvatimo da je u prošlosti odista postojalo prirodno stanje (...), je li uopće moguće da je takav društveni ugovor postojao? Gdje su dokazi za to? U kojem su muzeju? Ovako značajan događaj morao bi ostaviti traga u povijesnim zapisima. Osim toga, kako je uopće bilo moguće doći do takvog ugovora? ... Još je važnije postaviti pitanje što bi takav ugovor dokazao, čak i da je postojao? Ne možemo tvrditi da on objašnjava političke obaveze sadašnjih građana. Konačno, *niti jedan racionalni pravni sustav ne dopušta jednoj generaciji da sklopi ugovor koji bi obavezivao buduće generacije.* (istaknula autorica)".⁸

Unatoč tezi da je društveni ugovor u suvremenim uvjetima samo apstrakcija, povijest političke misli, ali i praksa potvrđuju da je njegova bit inkorporirana u teoriji ustava i konstitucionalizma. Polazeći od te premise, u ovom se radu pojam društvenog ugovora razumijeva i analizira kroz proces stvaranja ustava i ustavnih okvira za političko djelovanje u zajednici. U materijalnom i formalnom smislu ustav je suvremeni izraz volje, vrijednosti i načela oko kojih su se građani (implicitno) složili kada su odlučili stvoriti državu kao svoju političku zajednicu. Pritom, on se shvaća kao legitimacijski temelj političke zajednice (*polity*), a ne nužno nacionalne države, unatoč raznim praktičnim varijacijama

⁶ Boucher, D.; Kelly, P. (ur.), *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge, New York, 1994.

⁷ Champeau, S., *Contrat social*, Dans Cités, vol. 2, no. 10, 2002., str. 163.

⁸ Wolff, J., *An Introduction to Political Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 2006., str. 40.

koje su vidljive kod tzv. starih ili razvijenih demokracija. Politika u granicama prava još uvijek je uvjet svakog oblika ograničene vlasti i ustavnog poretka.⁹ Vorländer ističe da moderni ustav nastaje činom ustavotvorstva, a ima oblik pisane ustavne povelje koja ima prednost nad jednostavnim zakonom. Prema njegovim riječima, moderni ustav konstituira političku zajednicu, ograničava političku vladavinu, a građanima ostavlja slobodu djelovanja u društvenom, gospodarskom i političkom području. Racionalno-voluntarističko shvaćanje ustava polazi od teze da je ustav rezultat racionalnog promišljanja i izraz volje sudionika u ustavotvornom procesu, dok organsko shvaćanje naglašava povijesni kontinuitet u kojem su nastajale institucije, zakoni i običaji.¹⁰

Koncept ustava i konstitucionalizma već je nadišao (ili nadilazi) nacionalne okvire. Činjenica je da su se od sredine 20. stoljeća i u prvim desetljećima 21. stoljeća teorijske analize okrenule supranacionalnim oblicima suradnje, koji su najvidljiviji u liku brojnih međunarodnih organizacija.¹¹ Razumljivo, najmarkantniji je slučaj europskog *sui generis* političkog sustava bez države, kako se EU često definira, a koji, unatoč krizi u kojoj se nalazi, još uvijek predstavlja snažan izvor inspiracije u nekim dijelovima svijeta. U kontekstu europskih integracija često se vode rasprave o potrebi usklađivanja nacionalnih ustava s europskim (pisanim ili nepisanim) ustavnim pravom. Neuspjeh tzv. europskog ustava 2005. godine prevladan je usvajanjem reformskog (Lisabonskog) sporazuma, i to u parlamentima, kako bi se izbjeglo sučeljavanje s narodnom voljom na referendumima.¹² Čini se da su europske elite shvatile da je zahtjev za stjecanjem legitimiteta i konsenzusa za europsku (federalnu) ideju odozdo riskantan i neizvjestan projekt. Intergovernmentalizam je ostao dominantna prizma razumijevanja političkih procesa u EU-u. Migrantska kriza, kao i kasnija pandemija bolesti COVID-19, definitivno je raspršila iluzije o federalizaciji EU-a. Riječ je, naime, o dužem procesu vraćanja Države i biopolitike (zajedno s geopolitikom) na velika vrata. Države su se počele okretati sebi, osobito u kriznim i izvanrednim situacijama, a građani su ponovno shvatili važnost i potrebu svoje države. Takve situacije predstavljaju trenutak kada se postojeći društveni ugovor stavlja na kušnju, odnosno dovodi u pitanje ne samo legitimitet i kapacitet vlasti, već i opće povjerenje u institucije.

⁹ Basta Flajner, L., *Politika u granicama prava: studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

¹⁰ Vorländer, H., *Ustav kao simbol i instrument*, Politička misao, vol. XXXVIII, br. 4, 2001., str. 53.

¹¹ Vidi na primjer: Martin, G. T., *The Constitution for the Federation of the Earth*, The Institute for Economic Democracy, New York, 2015.

¹² George, S., *We, the Peoples of Europe*, Pluto Press, London, 2008., str. viii.

Ideal-tipski model političke zajednice pretpostavlja postojanje određene populacije koja je uvidjela interes/korist zajedničkog življenja¹³, dijeleći pritom neke temeljne vrijednosti, norme ponašanja, blagostanje, ali i rizike ako do njih dođe. U filozofskom smislu, ono što odražava ideju društvenog ugovora su ideali i vrijednosti članova zajednice prema kojima se zajednica treba kretati. Podunavac ističe da “u normativnom smislu moć oblikovanja ustava izražava kapacitet političke zajednice da oblikuje politički poredak *ex nihilo*, uključujući istovremeno ideju legitimne moći i titulara političke volje koji je zadnje ishodište novouspostavljenog poretka.”¹⁴ Njihov pravni izraz nalazi se u ustavu, koji predstavlja dodirnu točku u kojoj se zadani vrijednosni okvir povezuje sa stvarnošću i s realnim funkcioniranjem zajednice na temelju unaprijed definiranih pravila igre. Zato je Vorländer u pravu kada naglašava da ustav ima instrumentalnu i simboličku funkciju: prva je rezultat ustavotvorstva, dok je druga stvar kontinuiteta i tijeka vremena.¹⁵

Ovdje je vrijedno podsjetiti na Rousseaua, prema kojemu zajedništvo i solidarnost ovise o nečemu što nadilazi opću volju, a to je četvrta vrsta zakona, tj. “najvažnija od svih, koja se ne urezuje ni u mermer ni u tuč, već u srca građana; koja predstavlja pravi ustav države ... koja održava u narodu duh njegovog uređenja... Ovdje mislim na običaje, na navike, a naročito na javno mnjenje; odeljak nepoznat našim političarima, a od koga zavisi uspeh svih drugih.”¹⁶

3. IZ PRETPOLITIČKOG STANJA KA LIBERALNOM USTAVNOM SUSTAVU NA TERITORIJU BIVŠE JUGOSLAVIJE

Sudbina bivše jugoslavenske države, među ostalim, pokazuje kako završavaju političke zajednice uspostavljene na međusobnom nesporazumu njezinih konstituenata.¹⁷ Prva Jugoslavija bila je utemeljena na dijametralno suprotnim

¹³ U sustavu nacionalnih država i u kontekstu nacionalnog državljanstva mora se istaknuti i faktor prinude/nužde da se živi zajedno jer pojedinac nije slobodan u izboru ili promjeni političke zajednice čiji je član postao rađanjem.

¹⁴ Podunavac, M., *Bazični konsenzus u podeljenim društvima*, u: Podunavac, M. (ur.), *Politička i konstitucionalna integracija duboko podeljenih društava*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, Beograd, 2008., str. 49.

¹⁵ Vorländer, *op. cit.* u bilj. 10, str. 53.

¹⁶ Ruso, Ž. Ž., *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993., str. 64 – 65.

¹⁷ Banac, I., *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*, Cornell University Press, Ithaka and London, 1984., str. 124 – 125; Wiberg, H., *Former Yugoslavia in 1990: Why It Had a Bad Prognosis*, u: Hadžić, M. (ur.), *The Violent Dissolution of Yugoslavia: Causes, Dynamics and Effects*, CCMR, Belgrade, 2004., str. 44; Vankovska, B.; Wiberg, H., *Between the Past and Future: Civil-Military Relations in the Postcommu-*

očekivanjima njezinih konstituenata (Srba, Hrvata i Slovenaca), u uvjetima sloma imperija i podudarnosti vanjskih interesa nekoliko velikih sila. Druga Jugoslavija uspostavila je radikalno nov društveni fundament – na drukčijoj ideološkoj, političkoj i socijalnoj osnovi, ali je tijekom postojanja kontinuirano modelirala i redefinirala sustav pod pritiskom nacionalnih zahtjeva odozdo i socijalističke paradigme uspostavljene odozgo.¹⁸ Treća Jugoslavija (SR Jugoslavija) nije dugo trajala i, srećom, njezin raspad nije doveo do tragičnih posljedica, premda su se Srbija i Crna Gora dugo suočavale s problemom nedovršene države. Na primjer, Kosovo i Metohija je u srbijanskom Ustavu dio državnog teritorija, a i redefiniranje ustavnog sustava otvoreno je pitanje politički podijeljenog društva.¹⁹ Predrag Zenović smatra da je Crna Gora duboko podijeljena politička zajednica, nedovršena država i u biti jedna zakašnjela nacija.²⁰

Ono što je iz prizme ove analize bitno jest način na koji je novi sustav uspostavljen u državama nasljednicama. Pitanje zaslužuje dublju komparativnu analizu, koja bi ukazala kako se svako od postjugoslavenskih društava izvuklo iz tzv. političke pustinje nakon raspada federacije, političkog i ideološkog sistema, te u nedostatku jasnih i stabilnih smjernica za daljnji razvoj novih političkih zajednica. Kao što je već spomenuto, ovdje je fokus na onim slučajevima u kojima je pothvat krenuo od pretpolitičkog stanja koje je proizvedeno dubokim sukobima unutar i između društvenih skupina i zajednica, a vanjski akteri su se pojavili kao konačni arbitar – tj. na Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Kosovu. To ne znači da su drugi slučajevi kristalno jasni, ali se barem temelje na nekoj vrsti društvenog ugovora između svojih građana (najčešće iste etničke pripadnosti).

Počevši od Bosne i Hercegovine, poznato je da je Daytonski mirovni sporazum parafiran u Daytonu 21. studenog 1995. godine, a potpisan u Parizu 14. prosinca 1995. godine. Njemu je prethodio tzv. Washingtonski sporazum iz 2014., kojim je najprije stvorena Federacija BiH između predstavnika bošnjačke i hrvatske zajednice. Tekst Ustava Bosne i Hercegovine nalazio se u Aneksu 4., kojim je utvrđen ustavni poredak zemlje. Karakteristično je da ovaj Ustav nikada nije prošao parlamentarnu proceduru niti je bio objavljen u Službenom glasniku, a jedina autentična verzija je ona na engleskom jeziku. Prema nekim autorima, potpisivanjem Daytonskog sporazuma nametnut je ustav kao “izni-

nist Balkans, I. B. Tauris, London – New York, 2003., str. 147.

¹⁸ Guzina, D., *The Self-Destruction of Yugoslavia*, Canadian Review of Studies in Nationalism, vol. 27, no. 1/2, 2000., str. 22.

¹⁹ Dimitrijević, N., *Srbija kao nedovršena država*, Reč, br. 69/15, mart 2003.

²⁰ Zenović P., *Saglasja – političko-filozofski ogledi*, JU Narodna biblioteka Budve, Budva, 2018.

mno loš temeljni pravni i politički akt”, a sam društveno-politički sustav je nepravedan, asimetričan i nelegitiman te bez presedana.²¹ Prema riječima Davora Rodina, “internacionalni analitičari Daytonskog sporazuma predobro znaju da Bosna nije konstituirana, niti to može biti na temelju *volonte general* bosanskog naroda, jer on ne postoji, ali ni bosanskih naroda u pluralu... Daytonski je ustav konstrukcija zapadnih sila koja počiva na načelima s kojima se bosanski etnikumi moraju *vollentem nollentem* složiti.”²² Bosanskohercegovački profesor ustavnog prava smatra da je ustav BiH presedan u teoriji i praksi ustavnog prava jer nije riječ o unutarnjem nego o međunarodnom pravnom aktu koji proizlazi iz višestranog međunarodnog ugovora, koji je potpisan pod prisilom.²³ Slično, postoji mišljenje da je “Dejtonski Ustav kabinetски proizvod tri političke partije, zapadnoevropske i američke diplomacije. Njegovo se donošenje zbog toga ne može dovesti u vezu sa idejom o državnom uređenju ‘odozdo’.”²⁴ I nakon više od dva desetljeća državni se sustav održava kroz korporativnu konsocijaciju i etnokraciju. Što se društvenog konsenzusa tiče, on je i dalje nemoguć zbog tenzija i nesuglasica između pripadnika etničkih zajednica i njihovih političkih predstavnika.²⁵ Konsocijacija se smatra lijekom za tzv. nemoguća (unutarnje podijeljena) društva, ali su njezine kontraindikacije takve da, iako održavaju nekakav mir u društvu, ipak onemogućuju demokratski razvoj. I sam opstanak društva uvjetovan je postojanjem nametnutog “društvenog ugovora” bez kojeg državne zajednice ne bi ni bilo. Bosna i Hercegovina je u stalnoj ustavnoj i političkoj, pa i sigurnosnoj krizi, ali svako spominjanje redefiniranja *status quo* i ugovora stvara nemir i unutar zemlje i među njezinim stranim sponzorima. S druge strane, na primjeru BiH može se reći da “etnooligarhije opstaju na vlasti zahvaljujući podsticaju nesigurnosti, sukoba i nestabilnosti.”²⁶

Slučaj Kosova specifičan je po tome što je do stvaranja nove države i njezina ustava došlo nakon intervencije NATO-a 1999. godine i višegodišnjeg upravlja-

²¹ Jurilj, L., *Država kao subjekt međunarodnog prava s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Mostariensia, vol. 21, br. 2, 2017., str. 132.

²² Rodin, D., *Daytonski sporazum: Deklaracija političke volje Zapada*, Politička misao, vol. 33, br. 4, 1996., str. 153.

²³ Pobrić, N., *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000., str. 19.

²⁴ Šarčević, E., *Ustav i politika: kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997., str. 122.

²⁵ Hayden, R., “Democracy” without a Demos? *The Bosnian Constitutional Experiment and International Construction of Nonfunctioning States*, East European Politics and Societies, vol. 19, no. 2, 2005., str. 241 – 242; Kasapović, M., *Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: Institutional Design for Conflict Resolution or Conflict Reproduction?*, Croatian Political Science Review, vol. 53, no. 4, 2016., str. 177.

²⁶ Šačić, N., *Konstitucionalne nedorečenosti kao izvori konfliktnosti u BiH*, u: Podunavac, M. (ur.), *op. cit.* u bilj. 14, str. 93.

nja od strane međunarodnih snaga. Paradoksalno, ova najmlađa država nastala je nakon flagrantnog kršenja Povelje UN-a, a kasnije i svih mirovnih planova za "trajni status" koji su isključivali neovisnost. Sama Rezolucija 1244 Vijeća sigurnosti UN-a uspostavila je kompromis između zahtjeva za održavanjem teritorijalnog integriteta SR Jugoslavije i široke samouprave Kosova. Ubrzo su na tajnom sastanku specijalnog izaslanika UN-a Bernarda Kouchnera, održanog u Prizrenu 2000., bile raspravljane mogućnosti pronalaženja temelja za pisanje ustava u dokumentu iz Rambouilleta. Međutim, Rezolucija 1244 ostala je nejasna u pogledu izgradnje lokalnih institucija, pa je pronađen kompromis u stvaranju "Ustavnog okvira"²⁷, koji je bio napisan od strane eksperata UNMIK-a. To je stvorilo frustraciju kod lokalnih albanskih čelnika o pitanju vlasništva (*ownershipa*). Prema nekim istraživačima, iako ustavni okvir nije propisivao suverena prava i ovlasti privremenih institucija, on je ipak uspostavio temeljnu institucionalnu strukturu političke zajednice.²⁸ Tijekom tranzicijske faze okvir se smatrao *de facto* ustavom Kosova.

Ahtisaarijev plan (*Sveobuhvatni prijedlog za rješavanje statusa Kosova / Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*) postavio je fundamentalna načela budućeg upravljanja Kosovom, ali nije uključio ustavni tekst poput Dayton, niti je eksplicitno predviđao donošenje ustava.²⁹ No, zahvaljujući tom dokumentu, koji je predviđao formiranje skupine stručnjaka, uskoro je uspostavljena tzv. ustavna radna skupina (21 član) koja je stvorila nacrt (*draft*) ustava. Nakon proglašenja neovisnosti skupina je transformirana u Ustavnu komisiju Kosova. Konačnu verziju ustavnog teksta prihvatio je Međunarodni civilni izaslanik, a tjedan dana kasnije, 9. travnja 2008. godine, usvojila ga je Kosovska skupština.

Činjenice govore da su predstavnici američke administracije (uglavnom preko USAID-a) od samog početka bili izravno uključeni u pisanje ustava. Na temelju toga Marko zaključuje da je nedostatak osjećaja vlasništva nad stvaranjem Ustava ozbiljan hendikep kada je u pitanju legitimitet samog Ustava. Što se sadržaja tiče, ustavni tekst priznaje realno stanje ovisnosti o međunarodnim čimbenicima na državnom teritoriju. Stoga Doli i Korenica zaključuju da je, u strogom smislu riječi, Ustav Kosova kontroverzna osnova za klasičnu suverenu državu s obzirom na prihvaćena ograničenja te stoga postavljaju pitanje može

²⁷ *Constitutional Framework for Provisional Self-Government*, UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001, <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/12/1.pdf>.

²⁸ Weller, M., *Contested statehood: Kosovo's struggle for independence*, Oxford University Press, NY, 2009.

²⁹ United Nations, Security Council, (2007) *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, ANNEX I, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20168.Add1.pdf>.

li to uopće biti narodni ustav.³⁰ U praksi, još veći hendikep u cijelom procesu je otuđenost srpske manjine u odnosu na kosovsku državu, koja je i danas prisutna. Tu ne može biti govora o ustavnoj osnovi društvenog ugovora oko kojeg je društvo okupljeno jer je duboki sukob i dalje prisutan, iako zamrznut. Prema Ustavu Srbije Kosovo i Metohija i dalje se smatraju sastavnim dijelom te države. I u vrijeme stvaranja neovisne države, pa i danas, Kosovo se često naziva *sui generis* slučajem zbog, kako kažu, specifičnih okolnosti i metodologije stvaranja državnosti.³¹ Kako je stanovništvo nove države praktički etnički homogeno, na prvi pogled se čini da je ovaj proces bio manje problematičan od onog u BiH. No, poznavatelji regije odmah su upozorili na to da se ovaj ustav mora promatrati kroz prizmu međunarodno posredovanih ustava, tj. Daytonskog i makedonskog (nakon promjena iz 2001).³² Osim problema nepotpunog međunarodnog priznanja, Kosovo je i dalje država koja se istovremeno suočava s međunarodnim ograničenjima, ali i s izazovima zbog društvenog ugovora koji je osporavan od značajnog dijela građana. Prijetnje nasilnim sukobima i dalje se povremeno pojavljuju na površini, unutar sustava povezanih posuda na teritoriju bivše Jugoslavije.

4. MUTACIJE DRUŠTVENOG UGOVORA U REPUBLICI MAKEDONIJI: 1991. – 2019.

Od raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije Republika Makedonija je postala poznata kao iznimka. Ona je bila jedina bivša republika koja je mirnim putem došla do neovisnosti 1991. godine, pa je time stekla ime “oaze mira”. Na prvi pogled način utemeljenja države nije ostavljao mjesta dilemi o postojanju implicitnog društvenog ugovora i želji za održavanjem političke zajednice među njezinim članovima. No, dublja analiza pokazuje da su korijeni problema i podjela u društvu bili prisutni od samog početka. Stoga se makedonski slučaj može usporediti s bosanskim i kosovskim slučajem, unatoč određenim specifičnostima.

³⁰ Marko, J., *The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective*, Review of Central and East European Law, vol. 33, no. 4, 2008., str. 56.

³¹ Ovaj je argument postao posebno važan nakon aneksije Krima od strane Ruske Federacije, koja se pozivala na kosovski slučaj, dok su zapadne snage inzistirale na specifičnosti kosovskog slučaja. O kosovskom slučaju vidi: Čeku, N.; Xhemajli, H., *Constitutional principles and their impact on the establishing of the constitutional order and rule of law in Kosovo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 4, 2020., str. 1080.

³² Marko, *op. cit.* u bilj. 30, str. 438.

Proces osamostaljivanja dok je Jugoslavija još postojala bio je sporiji nego u nekim drugim republikama. Prvi predsjednik Republike Kiro Gligorov kritiziran je što je svoje napore usmjerio na mirno rješavanje jugoslavenske krize zajedno sa svojim bosanskim kolegom Izetbegovićem, umjesto na vlastitu državu. Konačno, referendum o neovisnosti održan je 8. rujna 1991., a makedonska državnost je konstituirana i etablirana Ustavom od 17. studenog. Činjenica da se preambula Ustava poziva, među ostalim, na odluke ASNOM-a iz 1944.³³ pokazuje težnju da se osigura nekakav kontinuitet državi i time i “dokaže” da je njezin društveni ugovor stariji i vezan uz narodnooslobodilački rat (kao borba za vlastitu državu). Nije bilo moguće odreći se dijela svoje jugoslavenske prošlosti jer bi to dovelo u pitanje postojanje makedonske državnosti (ili barem njezinih elemenata, koliko je to dopuštao jugoslavenski federalizam) prije 1991. To treba promatrati u svjetlu osporavanja identiteta makedonskog naroda, povijesti, jezika od strane balkanskih susjeda. Makedonske elite stoga su nastojale dokazati da država nije stvorena *ex nihilo*, već da je sačuvala kontinuitet onoga što se gradilo tijekom nekoliko desetljeća.

No, proces legitimiranja novog liberalnog poretka nije bio rezultat društvenog tijeka sazrijevanja i promišljanja, već posljedica (geo)političke inercije nastale nakon pada Berlinskog zida, koja je dobila adekvatnu intelektualnu potporu u okviru akademskih, medijskih i nevladinih krugova. Tijek ovog procesa bio je olakšan zbog nepostojanja otvorenih proturječnosti u društvu i potencijala za nasilje. Narativ “oaze mira”, eksploatiran i od domaćih i od međunarodnih elita, pomogao je da stvari idu demokratskim putem bar određeno vrijeme.

Inicijativu za donošenje novog ustava pokrenuo je predsjednik Gligorov u svibnju 1991., čime je počeo i rad parlamentarnog povjerenstva za ustavna pitanja. To Gligorova nije spriječilo da s Izetbegovićem samo nekoliko tjedana prije nego što su Slovenija i Hrvatska proglasile neovisnost nastavi nuditi šire rješenje za asimetričnu federaciju ili konfederaciju. Vanjsku politiku vodio je ministar koji je zaprijetio ostavkom ako se izglasa neovisnost Makedonije. Stoga je pitanje izrade prvog ustava još uvijek intrigantno³⁴: ono je i dalje oba-

³³ U ovom se kontekstu treba gledati na posljednje ustavne izmjene iz 2019. godine, koje su među ostalim ne samo promijenile ime države, nego su redefinirale i umanjile važnost ASNOM-a, koji je bio emanacija prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na odcjepljenje (prema ustavnoj formuli koja je postojala tijekom postojanja SFRJ). Pod pritiskom Grčke ovaj je povijesni čin bio relativiziran do stupnja nebitne epizode u razvoju makedonske državnosti.

³⁴ Vankovska, B., *Constitutional Engineering and Institution-Building in the Republic of Macedonia (1991-2011)*, u: Ramet, S. P.; Listhaug, O.; Simkus, A. (ur.), *Civic and Uncivic Values in Macedonia: Value Transformation, Education and Media*, Palgrave Macmillan, NY – London, 2013., str. 91.

vijeno maglom, a o njemu se više zna iz nekih usputnih svjedočanstava i javnih izjava trojice eksperata angažiranih za pisanje nacрта.³⁵

U kontekstu u kojem je vladao snažan osjećaj straha i nesigurnosti, uz nejasnu viziju o budućnosti države, sasvim je razumljiv nedostatak šire društvene deliberacije. Tako je sudbina najvažnijeg čina države, koja se spremala prvi put legitimirati kao demokratska, neovisna i samostalna, praktički ostala u rukama trojice profesora Pravnog fakulteta u Skopju, od kojih nijedan nije bio ustavni pravnik (pa čak ni pravnik). Kreiranje ustavnog modela bilo je izvršeno metodom *copy/paste*, tj. eklektičkim odabirom rješenja iz ustava starih demokracija, uz (ne)namjerno zadržavanje nekih rješenja karakterističnih za stari režim (skupštinski sustav). Rezultat je bio "mješoviti sustav" u kojem se prepleću elementi parlamentarnog, predsjedničkog i skupštinskog sustava.³⁶ Bio je to klasičan primjer mimikrije nedemokratskog sustava i ustavotvornog inženjeringa po želji ustavotvoraca, koji nije bio predmet nikakve dublje analize ili kritičke rasprave, niti je bio podržan u objektivnoj stvarnosti.³⁷

Donošenju Ustava prethodio je referendum s dubioznim pitanjem, što se pokazalo da nije tipično samo za makedonski slučaj.³⁸ Referendumsko pitanje glasilo je: "Jeste li za samostojnu Makedoniju s pravom ulaska u buduću zajednicu suverenih država Jugoslavije?". Prema mnogim sudionicima političkih procesa 90-ih, političke elite nisu bile sasvim sigurne da će javno mnijenje prevagnuti ka neovisnosti, a još manje su imale ideju kako će se stvari odvijati u regiji. Kroz prizmu (ne)postojećeg društvenog ugovora, situacija je dvojbena iz najmanje dvaju razloga: prvi je u ambivalentnom referendamskom pitanju, a drugi u činjenici da je bio organiziran bojkot cijele albanske etničke zajednice. U vrijeme kada se referendumska volja pretvarala u ustavne norme, uslijedio je još jedan udarac – došlo je do bojkota zastupnika Albanaca tijekom glasovanja. U desetljeću tzv. oaze mira sve ove dubioze bile su sasvim zanemarene ne samo od domaćih, nego i od stranih faktora, sve do početka nasilja 2001. godine. Nakon samo nekoliko mjeseci Ustav koji je međunarodna zajednica veličala

³⁵ Da makedonska država nema institucionalnu memoriju, pokazuju i neke komične situacije poput činjenice da se originali nekih od najznačajnijih povijesnih i političkih dokumenata ne mogu naći u državnim arhivima, nego se pojavljuju iz privatnih arhiva (kao što je bio slučaj i s jednim od originalnih primjeraka Okvirnog sporazuma iz 2001).

³⁶ Siljanovska-Davkova, G., *Suvremeni 'modeli' na organizacija na vlasti: dilemi i predizvici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 2, 2011., str. 369.

³⁷ Kao ilustraciju dovoljno je spomenuti činjenicu da su jedinice JNA bile prisutne na teritoriju Makedonije i nakon donošenja Ustava, sve do travnja 1992.

³⁸ Jović, D., *Rat i mit. Politika identiteta u suvremenoj Hrvatskoj*, Fraktura, Zagreb, 2017., str. 48.

kao jedan od najliberalnijih (zbog liberalnog supstrata i jamstva ljudskih i manjinskih prava) preko noći je postao uzrok rata (*casus belli*).

Bez namjere da dublje ulazimo u uzroke i posljedice sukoba, samo ćemo uputiti na činjenicu da je prvo desetljeće neovisne makedonske političke zajednice proteklo u temeljnom neslaganju oko smisla, vrijednosti i načela te zajednice. Iako je veći dio ustavnog teksta posvećen ljudskim pravima i slobodama, politika identiteta ih je zasjenila, a potom i marginalizirala na račun zahtjeva za podizanjem kolektivnih prava zajednica. Dok su građani makedonskog podrijetla smatrali da su konačno uspostavili liberalni/građanski model demokracije, oni albanskog podrijetla smatrali su da je to monoetnička hegemonija i da su diskriminirani jer nisu dobili status konstitutivne zajednice kao i Makedonci. To je stvorilo stanje etničke sigurnosne dileme.³⁹ Samo nekoliko javnih osoba (među kojima je najeksplicitniji bio Vasil Tupurkovski, bivši član Predsjedništva SFRJ) spominjalo je potrebu stvaranja novog povijesnog sporazuma između Makedonaca i Albanaca.

Nasilje je završilo potpisivanjem Okvirnog sporazuma (poznatijeg kao Ohridski sporazum), za koji neki znanstveni istraživači smatraju da je uspostavio novi društveni ugovor za podijeljeno društvo.⁴⁰ Nekoliko riječi o karakteru tog dokumenta, koji je definitivno promijenio oblik političkog sustava: prvo, potpisivanje Okvirnog sporazuma smatra se činom kojim je okončan nasilni sukob između makedonskih snaga sigurnosti i albanske paravojske (makedonskog UČK), ali po načinu donošenja i po sadržaju on ne predstavlja autentični mirovni sporazum, a nije ni međunarodni akt; drugo, njegovi su potpisnici bili predstavnici četiriju legitimnih stranaka koje su u to vrijeme formirale Vladu nacionalnog spasa (formirana pod pritiskom međunarodne zajednice) uz predsjednika Republike, od kojih nitko nije bio strana u sukobu; treće, Sporazum niti je bio njihovo djelo, niti je regulirao odnose među potpisnicima; četvrto, autentična verzija Sporazuma je samo engleska, pa se njegova daljnja provedba često odvijala u stilu "izgubljenih u prijevodu"; peto, navodno rješenje oružanog sukoba pronađeno je u ustavnoj reformi, uvrštenjem u Sporazum teksta ustavnih amandmana, čime je bio prejudiciran rad jedinog legitimnog ustavotvorca (Sobranja); šesto, Sporazum nije dobio nikakvu javnu potvrdu i legitimitet putem referenduma ili na drugi način, tako da nije postao dio unutarnjeg

³⁹ Više o konceptu u: Roe, P., *Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma*, Routledge, London, 2005. I o kritici koncepta u: Tang, S., *The security dilemma and ethnic conflict: toward a dynamic and integrative theory of ethnic conflict*, *Review of International Studies*, vol. 37, no. 2, 2010.

⁴⁰ Marković, N., *Ohridski okvirni sporazum – novi društveni ugovor podijeljenog društva*, u: Podunavac, M. (ur.), *op. cit.* u bilj. 14, str. 122.

pravnog poretka (sve do 2019. kada je njegov naziv našao mjesto u tekstu preambule); sedmo, rješenja u Sporazumu kreirana su izravnim sudjelovanjem stranih posrednika i eksperata, uz konzultacije s ključnim zakulisnim sudionikom (vodstvo UČK), koji je ostao vojno aktivan; osmo, cijeli se proces odvijao uz prijetnje i sukobe na terenu, u razdoblju u kojem je bilo mnogo žrtava; konačno, Okvirni sporazum postao je materijalni izvor ustavnog prava uvođenjem elemenata konsocijacije (točnije, binacionalnog *power-sharinga*). Takav model (bez postojanja tzv. trećeg segmenta, prema Lijphartu) može funkcionirati jedino kroz dezavuiranje krutih pravnih normi i uz nepoštovanje načela vladavine prava. Karakterizira ga i “meki suverenitet”, posredovanje i stalno upletanje međunarodnih čimbenika u unutarnje krize, kao i “kreativno tumačenje” ustavnih normi, koje *de facto* postaju kaučuk-norme, podložne tumačenjima i primjeni ovisno o relacijama političke moći, a neovisno o ustavnopravnoj logici i konzistentnosti.

Okvirni sporazum i kasnija ustavna reforma promijenili su (zamišljeni) društveni ugovor iz 1991. tako što je sustav udaljen od liberalnog modela postajući hibridni konsocijacijski model. Građanin je izgubio na važnosti kao nositelj vlasti (prema članku 2. Ustava), dok su Ustav i zakonodavstvo počeli operirati konceptom “zajednica” (bez preciznijeg opredjeljenja o kakvoj je zajednici riječ). Tako je napuštena ideja o političkoj zajednici *demos*a, a umjesto njega stvorena je ideja o zajednici zajednica (*demoi*). Ključno pitanje u takvom sustavu jest kako stvoriti demokratski oblik funkcioniranja u podijeljenom društvu, tj. kako stići do *demoicracy*/demoikracije.⁴¹

Sljedećih godina počele su se očitovati sve proturječnosti sustava. Zaključak jednog od autora prvog ustavnog nacrtu, profesora Frčkoskog, bio je da se nepostojanje trećeg (balansirajućeg) segmenta u konsocijacijskom modelu popunjava izravnim involviranjem međunarodne zajednice koja upravlja institucionalnim krizama te da država ima meki suverenitet. Zbog velikih uloga SAD-a i EU-a u kreiranju, donošenju i implementaciji ovog Sporazuma, on je postao nedodirljiv za stručnu i javnu kritiku. Svaka paraliza institucija ili dublji sustavni problem rješavan je kroz pozivanje ne na slovo, nego na “duh Okvirnog sporazuma”. Stoga su sve češći razni oblici konzultacija u stranim veleposlanstvima, samiti kod predsjednika Republike i dijalozi između stranaka izvan legitimnih institucija. Time je parlament marginaliziran, a glavno načelo vladanja i upravljanja državom postala je partitokracija (uz paralelnu paritetnu

⁴¹ Potraga za rješenjem nije gotova ni u kontekstu prevladavanja demokratskog deficita EU-a. Uostalom, i politički sustav EU-a ima u sebi konsocijacijske elemente (Nikolaidis, K., *European Democracy and Its Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, no. 2, 2012., str. 351 – 352).

etnizaciju). U samoj vladi postoje dvije vladete jedan formalni premijer i drugi u sjeni.

Dvadeseta godišnjica Okvirnog sporazuma 2021. pokazala je koliko se i kako država redefinirala kroz ova pragmatična rješenja i napetosti između dva etnička bloka. Najveći institucionalni ustupak u međuetničkoj i unutarvladinoj trgovini je kvaziinstitucija, tzv. prvog vicepremijera i Ministarstvo za politički sustav i za odnose među zajednicama. Time je institucionalizirano nešto što je zapravo postojalo godinama. Nova i luksuzno opremljena zgrada Ministarstva je samo opipljiv izraz dvovlašća i onoga što se događa iza scene.

Najbolja ilustracija suživota pripadnika zajednica i odnosa prema Okvirnom sporazumu (navodnom društvenom ugovoru) je način na koji je obilježena njegova desetogodišnjica. Stav lidera zajednica te 2011. godine bio je sljedeći: tadašnji premijer Gruevski rekao je da Makedonci poštuju jubilej, ali da ga ne slave, dok je Ali Ahmeti dao sličnu izjavu na dvadesetu godišnjicu neovisnosti (te iste godine): “Mi, Albanci, poštujemo makedonsku neovisnost, ali je ne slavimo”. Do danas nije pronađen zajednički narativ o događajima iz 2001., o uzrocima i posljedicama, pa logično ni sam Okvirni sporazum ne predstavlja zajednički odgovor na izazove multietničkog društva unatoč inzistiranju da je on jamstvo mira, suživota i europskih integracija.

Kriza međuetničkih odnosa nije jedini relevantni čimbenik koji dovodi u pitanje (ne)postojeći društveni sporazum. Naime, kriza koja je počela objavljivanjem tzv. bombi (audiosnimke telefonskih razgovora) od strane tadašnje oporbe (socijaldemokrata) otvorila je još jednu duboku podjelu unutar makedonske zajednice. Eskalirajući u tzv. Šarenoj revoluciji (2015./2016.), ona je postavila pitanje o (ne)mogućnosti normalnog političkog dijaloga i procesa unutar najveće zajednice. I u tom kontekstu medijator je bila međunarodna zajednica (točnije, predstavnici EU-a) u pothvatu koji je ponudio mehanizme iz arsenala međunarodnog *statebuildinga*. Suprotno ustavnim i zakonskim normama, vanjskom intervencijom uvedena su nova načela u funkcioniranju vlade, ali i nova institucija u obliku specijalne tužiteljice.

Osim toga, sporazumi s Bugarskom i Grčkom, koji su trebali ukloniti prepreke europskim integracijama, imaju veoma snažan utjecaj na ustavnopravnu, političku i društvenu osnovu.⁴² Unatoč relevantnosti teze da je vanjska politika

⁴² Vidi Dogovor za prijateljstvo, dobrososedstvo i sorabotka među Republika Makedonija i Republika Bugarija, <https://mfa.gov.mk/mk/document/1712>; Konečna spogodba za rešavanje na razlikite opišani vo rezoluciite 817 (1993) i 845 (1993) na Sovetot za bezbednost na Obedinetite nacii za prestanuvanje na važnosta na privremenata spogodba od 1995 g. i za vospostavuvanje strateško partnerstvo među stranite, <https://vlada.mk/node/17422>.

imanentno dio unutrašnje politike jedne zemlje i da je treba tako i analizirati, neobično je u ovom slučaju da je politika susjednih država snažno utjecala na društveni ugovor i redefinirala ustavni suverenitet države. Bez namjere da ulazimo u analizu biti dvaju identitetskih sporova koji su se trebali riješiti sporazumima, ukratko ćemo se osvrnuti na način na koji oni doprinose daljnjoj eroziji makedonske političke zajednice. Iako se sporazumi u mnogočemu razlikuju, u biti su oba asimetrična, tj. makedonska strana je inferiorna jer ne samo da ispunjava zahtjeve, nego i dopušta izravan utjecaj stranih država na odlučivanje o pitanjima od velike nacionalne važnosti, ali i na ustavni poredak. Bilo da je riječ o povijesti ili o mitovima, ili o njihovoj kombinaciji⁴³, ne postoji država čiji temelji ne sadržavaju mitske (fiktivne ili romantizirane) elemente narativa o njihovu podrijetlu i “povijesnoj sudbini”. U ovom slučaju makedonska država dopušta istovremeno modeliranje svojeg povijesnog narativa pod pritiskom dviju država koje imaju vlastitu viziju (ne)postojanja makedonskog naroda, jezika, povijesti, kulture itd. Time se dovodi u pitanje i autentičnost i osnova društvenog ugovora o legitimnosti postojanja te političke zajednice.

S obzirom na postupak po kojem su dogovoreni, potpisani i način na koji se provode, mogu se istaknuti brojni primjeri kršenja ustavnih načela podjele vlasti, transparentnosti i odgovornosti nositelja političkih funkcija. Sklapanje sporazuma bez ikakvih konzultacija sa zainteresiranima (s građanima općenito, a ponajviše s pripadnicima makedonskog naroda) kada je u pitanju sporazum s Bugarskom te negacija narodne volje u odnosu na Prespanski sporazum govori o nepoštovanju vlastite političke zajednice i njezinih temeljnih vrijednosti. Primjerice, u slučaju Prespanskog sporazuma flagrantno je narušena narodna volja time što vlast nije prihvatila rezultate referenduma u rujnu 2018., kao ni odluku Državnog izbornog povjerenstva, a potom krenula u skandaloznu promjenu Ustava. Prema odredbama Prespanskog sporazuma makedonska strana prepustila je grčkom parlamentu primat, pa i volju o ratifikaciji, nakon što je sama promijenila Ustav suglasno vanjskim pritiscima. Hipotetički bi se moglo dogoditi da makedonski parlament promijeni Ustav, a da sporazum ipak ne bude ratificiran zbog nedostatka potrebne većine u grčkom (što je bilo dosta neizvjesno u danom trenutku zbog konstelacije u vladajućoj koaliciji).

Za unutarnje odnose i koheziju, dva sporazuma imaju ogroman negativni utjecaj. Ne samo da je polarizacija u društvu postala još dublja, već se promijenila i ravnoteža u korist druge (konstitutivne) zajednice u državi. Naime, albanske stranke tražile su i dobile značajan udio u vođenju vanjske politike čak i u pitanjima koja se odnose na identitetska pitanja druge zajednice. Stoga, u

⁴³ Izraz *mithistorija* skovao je William Hardy McNeill, bivši predsjednik Američkog povijesnog društva (American Historical Association, AHA) 1986. godine.

toj domeni (u duhu Okvirnog sporazuma) nema reciprociteta kada su u pitanju identitetski markeri i simboli albanske zajednice, o čemu najjasnije govori upotreba državne zastave Republike Albanije na makedonskom teritoriju i ispred lokalnih vlasti na područjima na kojima živi albanska većina. Nerijetko se građani albanske nacionalnosti rugaju Makedoncima, ističući da su neautentičan i neautohtoni narod, da su to ljudi koji trpe nacionalna poniženja koja oni ne bi nikada dopustili, tj. da nemaju samopoštovanje ni za sebe ni za državu. Zbog ovakvih pritisaka samo na Makedonce čini se da se Albanci još više otuđuju od onoga što bi trebala biti zajednička sudbina i sreća u zajednici.

5. ZAKLJUČAK: DIJAGNOZA, PROGNOZA I TERAPIJA

U završnim napomenama znanstvenog rada očekuje se barem nagovještaj, ako ne i cjelovit odgovor na središnja pitanja koja su se postavila u istraživanju. Ovaj rad završava tamo gdje bi trebala početi nova, temeljitija istraživanja, koja bi nadilazila dijagnozu stanja i koja bi ponudila prognozu i terapiju "bolesti". Najvažnija pitanja su sljedeća: Gdje je sada makedonska politička zajednica, 30 godina nakon proglašenja neovisnosti? Što je (p)ostalo od izvornog ustavnog poretka? Što je to što drži na okupu političku zajednicu? Ima li išta izvan obećanja o ulasku u EU, gdje bi društvo navodno doživjelo prosperitet i rješenje za sve svoje unutarnje probleme i posebno za pitanja ljudske sigurnosti? Ukratko, je li Makedonija dovršena država?

Najjednostavniji odgovor, ali i onaj koji zahtijeva daljnju elaboraciju i argumentaciju, jest da je Makedonija u trideset godina neovisnosti bila junak koji je preživio, ali i onaj koji (još) može završiti tragično zbog nenaučenih lekcija i "dječjih bolesti". Temelji nove zajednice uspostavljene nakon raspada jugoslavenske federacije duboko su poljuljani. Niti jedna politička zajednica ne može opstojati samo zahvaljujući geopolitičkim jamstvima, a bez unutarnje kohezije i želje da se bude "za-jedno", da upotrijebimo sintagmu Žarka Puhovskog.⁴⁴ Pregled čestih i dubokih ustavnih revizija putem amandmanskih promjena upućuje na to da je zemlja zarobljena u hitnoj potrebi za novim Ustavom, koji bi proizašao iz ozbiljne i široke deliberacije u društvu, ali i da je to nemoguća misija zbog etničkog ključa koji ne dopušta uspostavljanje građanskog poretka. S druge strane, unatoč ultimativnoj važnosti vladavine prava i ustavnosti, društveni je ugovor ipak puno više od toga. Ni novi Ustav, čak i da se može donijeti i poštovati, ne može bitno promijeniti društvene odnose i stvoriti bolje društvo.

⁴⁴ Puhovski, Ž., *Politika – svijest o zajednici i djelovanje u njenom interesu*, Čemu: časopis studenata filozofije, vol. IX, br. 18/19, 2010., str. 313.

Takvo uvjerenje je ravno normativnom iluzionizmu.

Jedna značajna publikacija iz 2021. nosi naslov "Što dugujemo sebi. Novi društveni ugovor za bolje društvo".⁴⁵ Autorica, aktualna ravnateljica poznate London School of Economics, zagovara novi društveni ugovor u kontekstu pandemije bez presedana, prijetnji okolišu, neodgovorne eksploatacije prirodnih resursa, klimatskih promjena, nepoštovanja međunarodnog prava i rastuće nejednakosti između bogatih i siromašnih. Ona smatra da razdoblja velike nestabilnosti mogu rezultirati radikalnom reorganizacijom društva. A kako će ono izgledati, ipak zavisi od institucija koje postoje, od lidera na vlasti i od ideja koje su u usponu.

Makedonska priča, kao i ostale balkanske, možda je marginalna u globalnom kontekstu, ali je iznimno važna za građane, tj. za one koji još nisu napustili zemlju/regiju. To su subjekti društvenog ugovora koji sebi trebaju postaviti pitanje: Što dugujemo sami sebi i kakav (zajednički) život zaslužujemo u 21. stoljeću? Do sada su odgovor na to pitanje davale međunarodne i domaće elite, bez konzultacija s onima kojih se odgovor najviše tiče.

LITERATURA

- Basta Flajner, L., *Politika u granicama prava: studija o anglosaksonskom konstitucionalizmu*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
- Boucher, D.; Kelly, P. (ur.), *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge, New York, 1994.
- Constitutional Framework for Provisional Self-Government*, UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001, dostupno na: <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/12/1.pdf>
- Çeku, N.; Xhemajli, H., *Constitutional principles and their impact on the establishing of the constitutional order and rule of law in Kosovo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 4, 2020., str. 1079-1096.
- Champeau, S., *Contrat social*, Dans Cités, vol. 2, br. 10, 2002., str. 159-167.
- Dimitrijević, N., *Srbija kao nedovršena država*, Reč, no. 69/15, 2003.
- George, S., *We, the Peoples of Europe*, Pluto Press, London, 2008.
- Guzina, D., *The Self-Destruction of Yugoslavia*, Canadian Review of Studies in Nationalism, vol. 27, no. 1/2, 2000., str. 21-32.

⁴⁵ Shafik, M., *What We Owe Each Other. A New Social Contract for a Better Society*, Princeton University Press, Princeton, 2021.

- Dogovor za prijateljstvo, dobrososedstvo i saradotka meju Republika Makedonija i Republika Bugarija*, dostupno na: <https://mfa.gov.mk/mk/document/1712>
- Fouskas, V.; Gökyay, B., *The disintegration of Euro-Atlanticism and new authoritarianism : global power-shift*, Palgrave Macmillan, London, 2018.
- Hayden, R., *Democracy without a Demos? The Bosnian Constitutional Experiment and International Construction of Nonfunctioning States*, *East European Politics and Societies*, vol. 19, no. 2, 2005., str. 226-259, doi: 10.1177/0888325404272679
- Jović, D., *Rat i mit. Politika identiteta u suvremenoj Hrvatskoj*, Fraktura, Zagreb, 2017.
- Jurilj, L., *Država kao subjekt međunarodnog prava s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, *Mostariensia*, vol. 21, br. 2, 2017., str. 117-134.
- Kasapović, M., *Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: Institutional Design for Conflict Resolution or Conflict Reproduction?*, *Croatian Political Science Review*, vol. 53, br. 4, 2016., str. 174-190.
- Konečna spogodba za rešavanje na razlikite opišani vo rezoluciite 817 (1993) i 845 (1993) na Sovetot za bezbednost na Obedinetite nacii, za prestanuvanje na važnosta na privremenata spogodba od 1995 g. i za vospostavuvanje na strateško partnerstvo meju stranite*, dostupno na: <https://vlada.mk/node/17422>
- Marko, J., *The New Kosovo Constitution in a Regional Comparative Perspective*, *Review of Central and East European Law*, vol. 33, br. 4, 2008., str. 437-450, doi: 10.1163/157303508X339698.
- Marković, N., *Ohridski okvirni sporazum – novi društveni ugovor podeljenog društva*, u: Podunavac, M. (ur.), *Politička i konstitucionalna integracija duboko podeljenih društava*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, Beograd, 2008., str. 122-137.
- Martin, G. T., *The Constitution for the Federation of the Earth*, The Institute for Economic Democracy, New York, 2015.
- McNeill, W. H., *Mythistory, or Truth, Myth, History, and Historians*, *American Historical Review*, vol. 91, br. 1, 1986., str. 1-10.
- Neidleman, J., *The Social Contract Theory in a Global Context*, *E-International Relations*, October 9, 2012., dostupno na: <https://www.e-ir.info/2012/10/09/the-social-contract-theory-in-a-global-context/>
- Nikolaidis, K., *European Democracy and Its Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, br. 2, 2012., str. 351-369, doi: 10.1111/jcms.12006
- Pobrić, N., *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar, 2000.

- Puhovski, Ž., *Politika - svijest o zajednici i djelovanje u njenom interesu*, Čemu: časopis studenata filozofije, vol. 9, br. 18/19, 2010., str. 312-329.
- Podunavac, M., *Bazični konsenzus u podjeljenim društvima*, u: Podunavac, M. (ur.), *Politička i konstitucionalna integracija duboko podjeljenih društava*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, Beograd, 2008., str. 49-66.
- Roe, P., *Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma*, Routledge, London, 2005.
- Ruso, Ž. Ž., *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 1993.
- Saćić, N., *Konsitucionalne nedorečenosti kao izvori konfliktnosti u BiH*, u: Podunavac, M. (ur.), *Politička i konstitucionalna integracija duboko podjeljenih društava*, Fondacija Heinrich Böll – Regionalni ured Beograd, Beograd, 2008., str. 91-96.
- Šarčević, E., *Ustav i politika: kritika etničkih ustava i postrepubličkog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini*, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1997.
- Shafik, M., *What We Owe Each Other. A New Social Contract for a Better Society*, Princeton University Press, Princeton, 2021.
- Siljanovska-Davkova, G., *Suvremeni 'modeli' na organizacijata na vlasta: dilemi i predizvici*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 2, 2011., str. 365-398.
- Sulkunen, P., *Re-inventing the Social Contract*, Acta Sociologica, vol. 50, br. 3, 2007., str. 325-333, doi: 10.1177/0001699307080939
- Tang, S., *The security dilemma and ethnic conflict: toward a dynamic and integrative theory of ethnic conflict*, Review of International Studies, vol. 37, br. 2, 2010., str. 511-536, doi:10.1017/S0260210510000616
- Turner, I., *Conceptualising a protection of liberal constitutionalism post 9/11: an emphasis upon rights in the social contract philosophy of Thomas Hobbes*, The International Journal of Human Rights, vol. 24, br. 10, 2020., str. 1475-1498, doi: 10.1080/13642987.2020.1725745
- United Nations, Security Council (2007) Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, ANNEX I, dostupno na: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20168.Add1.pdf>.
- Vankovska, B., *Constitutional Engineering and Institution-Building in the Republic of Macedonia (1991-2011)*, u: Ramet, S. P.; Listhaug, O.; Simkus, A. (ur.), *Civic and Uncivic Values in Macedonia: Value Transformation, Education and Media*, Palgrave Macmillan, New York -London, 2013., str. 87-108.

- Vankovska, B.; Wiberg, H., *Between the Past and Future: Civil-Military Relations in the Postcommunist Balkans*, I.B. Tauris, London – New York, 2003.
- Vorländer, H., *Ustav kao simbol i instrument*, Polit. misao, vol. XXXVIII, br. 4, 2001., str. 53-61.
- Weller, M., *Contested statehood: Kosovo's struggle for independence*, Oxford University Press, New York, 2009.
- Wiberg, H., *Former Yugoslavia in 1990: Why It Had a Bad Prognosis*, u: Hadžić, M. (ur.), *The Violent Dissolution of Yugoslavia: Causes, Dynamics and Effects*, CCMR, Beograd, 2004., str. 31-49.
- Wolff, J., *An Introduction to Political Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Zenović, P., *Saglasja – političko-filozofski ogledi*, JU Narodna biblioteka Budve, Budva, 2018.
- Zhou, Y. R., *Vaccine nationalism: contested relationships between COVID-19 and globalization*, Globalizations, vol. 19, br. 3, 2021., str. 450-465, doi: 10.1080/14747731.2021.1963202

Summary

Biljana Vankovska*

**SOCIAL CONTRACT IN THE CONTEXT OF
INTERNATIONAL STATEBUILDING IN THE BALKANS:
THE CASE OF MACEDONIA**

On the thirtieth anniversary of gaining independence and agency in international relations, the question of the foundation of the Macedonian state is still open. The paper aims to analyze the philosophical and political issue of the social contract that forms the basis of the Macedonian political community. The analysis focuses on the fundamental values of the political order embedded in the 1991 Constitution and its subsequent amendments until 2019. The key hypothesis is that the modern Macedonian polity rests on a series of (often contradictory) 'social contracts'. Their peculiarity derives from the fact that they have rarely reflected the 'general will' of the political community. Instead, the agents of the international state-building process have more often been in the position to substitute the people's will for the sake of peace and democracy. The tentative conclusion is that the Macedonian polity rests on shaky (constitutional, political and societal) ground that indicates an unfinished statehood.

Keywords: social contract; constitution; state-building; Bosnia and Herzegovina; Kosovo; Macedonia

* Biljana Vankovska, Ph. D., Professor, Faculty of Philosophy, Ss. Cyril and Methodius University, Bul. Goce Delčev 9, 1000 Skopje, R. N. Macedonia; biljanav@fzf.ukim.edu.mk;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9215-4183