

Билјана ВАНКОВСКА-ЦВЕТКОВСКА

МЕЃУНАРОДНО-ПРАВНИТЕ ОСНОВИ НА СИСТЕМОТ НА ОДБРАНА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Фактот што современите држави не опстојуваат во некаков политички вакуум, туку во одредена констелација на односите кои владеат во меѓународната заедница, ги принудува да ги прифатат и да им се покоруваат на законитостите на заедничкото живеење. Во оваа смисла, уште повеќе влијае и нивното формално членување во ООН, како универзална светска организација, во која се креира посебен меѓународно-правен поредок. Правните норми што ги содржи овој поредок претставуваат задолжителни правила на поведение во меѓународните односи, кои ги обврзуваат државите - членки на ОН (а понекогаш и оние што не се членки). За нивното непочитување се предвидени одредени санкции кои за жал, повеќе имчат политичка отколку правна тежина. Во секој случај, државата која на сака да биде изолирана и бојкотирана во меѓународната заедница, мора да се придржува до правните начела, принципи и правила на однесување содржани (првенствено) во Повелбата на ОН, како и во другите меѓународно-правни акти.

Во овој контекст, се поставува прашањето за односот меѓу меѓународното и внатрешното (државно) право, односно за степенот на усогласеност на внатрешниот позитивно-правен систем со нормите (актите) на меѓународното право.¹⁾

Уставот на Република Македонија најначелно го решава овој проблем, кога во редот на темелните вредности на уставниот поредок (член 8) го вбројува и "почитувањето на општоприфатените норми на меѓународното право". Овој став треба да се сфати како акцептирање и почитување не само на нормите од договорен карактер, туку и на обичајните норми и општоприфатените начела на правото, на кои се темели, односно извира меѓународното право. Ако се земе предвид и уставната одредба според која "меѓународните договори се дел од

1) По ова прашање во теоријата се развиле две спротиставени стојалишта: монистичко и дуалистичко. Според првото, приматот му припаѓа на меѓународното право, додека второто ја застапува тезата дека меѓународното и внатрешното право претставуваат одделни правни гранки, кои регулираат сосема различни области. За ова пошироко кај: П. Манговски, "Меѓународното јавно право", Култура, Скопје, 1983 год. стр. 13-15; С. Аврамов - М. Креќа, "Меѓународно јавно право", Научна књига, Белград, 1990 год. стр. 25-30.

внатрешниот правен поредок, и не можат да се менуваат со закон" (член 118), станува јасна интенцијата внатрешното право да се усогласи со меѓународните норми кои по пат на ратификација се инкорпорираат во нашето позитивно право. На тој начин се обезбедува не само почитувањето, туку и приматот на нормите на меѓународното право.

Кога станува збор за меѓународно-правните основи на системот на одбраната на Република Македонија, всушност, се поставува прашањето за согласноста на внатрешните правни норми кои го сочинуваат одбранбеното право со нормите на меѓународното и посебно на меѓународното воено право. Во одговорот на ова прашање, логично е да се појде од суштинските определби на основниот извор на меѓународното право Повелбата на ОН. Според неа, основна цел на постоењето и функционирањето на Организацијата (чии член е и Република Македонија) е запазувањето на меѓународниот мир и безбедност (член 1 од Повелбата).

Со Повелбата на ОН, за прв пат во човековата историја, не само што е забранета војната, туку и заканата за употреба на сила. Меѓутоа реалитетот на современите меѓународни однос укажува дека сè уште е далеку времето кога воените средства и притисоци ќе се елиминираат од политичката сцена на глобален, светски план. Затоа, паралелно со осудата и забраната на напаѓачката војна (агресијата), Повелбата го прокламира и гарантира природното право на одбрана на секоја држава (член 51). Поаѓајќи од неделивоста на светскиот мир и безбедност, всушност, се смета дека преземањето конкретни мерки во функција на обезбедување на сопствената безбедност и слобода, истовремено претставува придонес во настојувањата да се одржи светскиот мир.²⁾

Политичката определба во однос на карактерот на војната која евентуално би ја водела Република Македонија, иако не е децидно искажана во Уставот и Законот за одбрана, јасно произлегува од духот на одрадбите содржани во овие прописи. Така, функцијата на системот на одбрана, и особено на вооружените сили, се гледа во штитењето на територијалниот интегритет и независноста на Републиката (член 122 од Уставот на РМ и член 1 од Законот за одбрана). На ова се надоврзува и ставот за забрана на дејствување на оние здруженија на граѓани и политички партии кое, меѓу другото, е насочено кон поттикнување или повикување на воена агресија (член 20 став 3 од Уставот на РМ). Слична интенција има и одрадбата според која се забрануваат воени или полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили на РМ (член 20 став 4 од Уставот на РМ). Со тоа, фактички, Република Македонија како држава, ја презема врз себе одговорноста да го монополизира правото на организирање и употреба на воената сила, во

2) Може да се каже дека Повелбата правото на самоодбрана во членот 51 само го реafirмира, но од фактот што војната е осудена, неговата судбина не се врзува само за државата која се брани, туку создава претпоставка дека тоа индивидуално право на државата е истовремено и работа на целата меѓународна заедница" (Г. Перазић "Уставнополитички и меѓународноправни статус одбране и оружаных снага", ВИЗ, Београд, 1976 год., стр. 155

согласност со меѓународните норми. Таа е единствениот и врховен политички субјект кој не само што ја воспоставува и одржува армијата, туку и ја елиминира можноста од постоење и дејствување на приватни или пара-војски на својата државна триторија.

Свртеноста на вооружените сили, како и на целиот одбранбен систем кон обезбедување на сопствената слобода и независноста, недвосмислено ја вбројува Република Македонија во редот на мирољубивите земји. Меѓутоа ова може да се посматра и низ еден друг аспект: дали на воздржувањето и откажувањето од употреба на сила во меѓународните односи и на мирољубивата политика, може да се гледа како на придонес во напорите на меѓународната заедница да го обезбеди светскиот мир и безбедност? Како рамноправна членка на ООН, Република Македонија не смее да биде само нејзин пасивен субјект односно консумент на погодностите на системот на колективна безбедност. Во рамките на овој систем, таа мора да биде активен носител не само на правата, туку и на обврските што произлегуваат од нејзиното членство. Во таа смисла, евидентно е отсуството на било каква правна основа за извршување на меѓународните обврски од страна на АРМ, а кои во врска со колективната безбедност може да ѝ бидат наметнати на македонската држава. Внесувањето одредби од овој вид би влијаело изградбата, организирањето и подготвувањето на АРМ да се одвива синхронизирано и во склад со меѓународните трендови. Ова е од посебно значење ако се знае дека Републикава настојува рамноправно да се вклучи во безбедносните системи на ОЕБС и НАТО (во прво време посредно, во рамките на акцијата "Партнерство за мир").³⁾

Во овој контекст, може да се посочи и начинот на уставното дефинирање на условите под кои Република Македонија може да се најде во воена состојба: "кога претстои непосредна воена опасност од напад врз Републиката или кога Републиката е нападната или ѝ е објавена војна" (член 124 став 1 од Уставот на РМ). Од ова јасно произлегува дека Република Македонија може да прогласи воена состојба или да се најде во вооружен судир само доколку биде еднадвор загромена, односно биде жртва на агресија. Со други зборови, таа единствено може да води одбранбена војна, која е дозволена и со меѓународното право. Иако, начелно во духот на меѓународното право, на оваа уставна определба можат да ѝ се упатат и сериозни забелешки. Имено, анализата покажува дека се работи за три ситуации во кои надлежниот државен орган (Собранието) може да прогласи воена состојба. Познавањето и прецизирањето на тие ситуации е подеднакво значајно и од меѓународно-правен и од внатрешно-правен аспект. Најдискутабилна, се чини, е првата ситуација: кога претстои непосредна воена опасност од напад. Во овој

3) Во Република Македонија е посебно индикативно тоа што и во пошироката, и научната јавност, се гат големи очекувања во врска со ефикасноста на колективната безбедност во однос на одржувањето на мирот и независноста на нашата држава. Во таа смисла, можат да се посочат следните автори: Т. Гоцевски, "Колективната безбедност и одбраната на Македонија", Просвета, Куманово 1993 год.; С. Димишковски, "Војна, војска и политика", Глобус, Скопје, 1994 год.

контекст е битно да се нагласи потребата од разграничување на институтот "непосредна воена опасност" од "војна", односно претстојниот (imminent) напад врз актуелниот (actual). По ова прашање, меѓународното право е децидно: правото на самоодбрана може да се користи само во случај на стварен напад, додека преуранетата (anticipatory) одбрана не е дозволена, бидејќи "на мала врата" би довела до легализирање на т.н. превентивни војни.⁴⁾

Од друга страна институтот непосредна воена опасност, како основа за прогласување воена состојба во државата, има поголемо значење за внатрешниот правен поредок, бидејќи секоја земја предвидува различни мерки и активности во функцијата на премин од мирновременски во воени услови на живот и работа. Точно е дека постојат низа уставни во светот кои непосредната воена опасност ја наведуваат како една од околностите под кои може да се прогласи воена состојба. Меѓутоа, проблемот е во тоа што кога станува збор за другите такви околности (како "во случај на војна", "извршен напад", "агресија на земјата" и слично), ситуацијата е појасна; околноста "непосредна воена опасност" доколку не е прецизно уставно-правно дефинирана, може да се покаже многу неодредена, па и двосмислена. Имено, прогласената воена состојба во земјата врши значајна трансформација на општествениот и политичкиот систем. Во државата најголеми промени настануваат во вид на пренасочување на тековите на економскиот и политичкиот живот, реструктуирање на политичкиот (државен) апарат, замрзнување на извесни слободи и права на граѓаните. Од тие причини, попрецизното определување на состојбата на непосредната воена опасност би претставувало брана и гаранција на автономијата на цивилното општество и на сферата на човековите слободи и права од евентуално самоволие на носителите на политичката власт.

Македонскиот Устав, не само што не ја познава категоријата непосредна воена опасност, туку содржи една несреќна формулација според која дури и непосредната воена опасност (од напад!!!)⁵⁾ не е актуелна, туку само "претстои". Оваа ситуација, Законот за одбрана (член 14) само ја усложнува со тоа што зборува за непосредна воена опасност, но начин кој е во спротивност со уставната одредба (од член 124 став 1). Во контекст на определувањето на надлежноста на Собранието на Републиката во областа на одбраната, Законот зборува за непосредна воена опасност (која Собранието ја утврдува), но како за една од одбранбените мерки, а не како за основа за прогласување на воена состојба. Според него Собранието прогласува воена состојба (само) кога Републиката е нападната или ѝ е објавена војна.

Како трета можност во Република Македонија да се прогласи воена состојба се наведува објавувањето на војна од друга држава. Иако е неспорно дека чинот на претходна објава на војна претставува основа за прогласување на воена состојба во земјата на која ѝ е упатена,

5) Кога е во прашање воена опасност, логично е дека се работи за потенцијален напад.

уставотворците како да заборавиле дека се работи за веќе одамна заборавена практика од аспект на современите војни. Меѓународно-правната регулатива на овој начин е содржана во Конвенцијата за отпочнување на непријателствата донесена на Втората хашка конференција од далечната 1907 година. Нејзината интенција била да ги натера земјите потписнички на договорот да не започнуваат со непријателствата пред недвосмисленото и образложено објавување на војната. Овие одредби никогаш не биле целосно почитувани (од воени причини), но до нивно најмасовно кршење дошло во текот на Втората светска војна. Остварливоста на овие правила денес, во услови на важење на Повелбата која дефинитивно ја забранува војната како најголемо злосторство, не само што е доведено во прашање, туку се чини дека и не е можна. Апсурдно е да се очекува некоја држава со отвореното објавување на војна себеси да се прикаже како агресор, и да се изложи на целосна меѓународна осуда.⁶⁾

Во рамките на генералното право на самоодбрана на државата загарантирано со Повелбата на ОН, секоја држава е слободна во изборот на начините и модалитетите на организирање и подготвување на општеството за одбрана, согласно сопствените воени потреби и можности. Меѓутоа, оваа слобода на изборот е, секако, лимитирана во однос на потпирање само на законските средства и методи на војување, кои се во склад со нормите на меѓународното воено право. Тоа произлегува од фактот што без уважување на овие критериуми, и политички праведниот а правно законитиот вид на вооружена одбрана може да се претвори во своја спротивност, во правно недозволен облик на употреба на воената сила во меѓународните односи.

Во оваа смисла, особено е важно државата да го обезбеди и гарантира почитувањето на нормите на меѓународното воено право од страна на сопствените вооружени сили. Оваа нужност произлегува од фактот што во случај на војна, тие се најнепосредно во ситуација да ги почитуваат или кршат меѓународно-правните правила, кои се однесуваат на начините на водење на воените операции, како и на заштитата и хуманиот однос кон лицата зафатени со воениот судир. Во оваа смисла, вообичаено секоја земја која се обврзала со нормите на меѓународното право е должна да ја гарантира нивната примена со сите механизми на правната држава, а особено со санкционирање на нивната повреда во контекст на кривичното право. Кај нас тој пристап се обезбедува со одредбите на кривичното законодавство.

Од друга страна, постои општо прифатена практика на изработка на посебни правилници, упатства или слични внатрешни акти за примена и почитување на овие норми во рамките на вооружените сили. Покрај тоа, оваа материја претставува и дел од програмата на војничката настава во единиците на армијата, со што се обезбедува запознавање на поширокиот армиски состав со суштината и значењето на овие правила.

⁶⁾ За ова пошироко кај: Г. Перазић, "Меѓународно ратно право", ВИЗ, Београд, 1986 год. стр. 90 до 96

Што се однесува на ова прашање во Република Македонија, може да се укаже на два основни недостатоци. Посуштествениот недостаток се состои во фактот што никаде во Законот за одбрана на се споменуваат обврските на припадниците на АРМ во однос на почитувањето на правилата на меѓународното хуманитарно и воено право.⁷⁾

Вториот недостаток се огледа во тоа што за припадниците на АРМ сеуште не е изготвен посебен правилник или упатство за примена и почитување на меѓународното воено право. Со оглед на тоа што станува збор за формално-правни недостатоци, треба да се настојува тие што побргу да се отстранат.

Од аспект на меѓународно-правната заснованост на одредбите на одбранбеното право на Република Македонија, како и на целиот систем на одбрана, посебен интерес предизвикува уставната одредба според која се забранува признавање на окупација на Република Македонија или на нејзин дел (член 123). Имено, парадоксот се состои во тоа што од една страна окупацијата претставува категорија (односно состојба) регулирана со еден сплет на правила од меѓународен карактер, а важечката уставна одредба претставува нејзина негација. Непротивречноста меѓу меѓународните и внатрешните прописи на Република Македонија се должи на тоа што тие суштински се поклопуваат, односно се дадени со една иста намера и во еден ист дух. Во нормите со кои се регулира состојбата на окупација на една територија (Хашкиот правилник од 1907 година) е содржана интенцијата не таа да се прифати или озакони, туку да се обезбеди максимална заштита на населението и материјалните добра на тоа подрачје. Во ниту еден момент не се оди на тоа на окупационата власт да ѝ се обезбеди легалитет или легитимитет, окупацијата и според меѓународното право претставува фактичка (а не правна) состојба, која е од привремен и минлив карактер, и која не повлекува пренос на државниот суверенитет врз окупаторската власт. Гарантирајќи го правото на самоодбрана на државата и воспоставувајќи го системот на колективна безбедност, и меѓународното право настојува да ги елиминира појавите на агресија, како и на воспоставувањето окупаторска власт. Затоа не може да се каже дека уставната одбрана за забрана на окупацијата е во нешто спротивна на нормите на меѓународното право.

Сепак, вистинското значење на уставната одредба за забраната на окупацијата не може да се согледа преку нејзиното соочување со нормите на меѓународното право; напротив, таа не е случајно предвидена, бидејќи претпоставува низа правни реперкусии во однос на одбранбениот систем на Република Македонија, кој согласно оваа определба треба да се организира на начин кој ќе обезбеди континуирано дејствување и

7) За илустрација може да се направи споредба со поранешниот сојузен закон за ОНО кој во член 93 вели: "Припадниците на вооружените сили при изведувањето на борбените дејствија се придржуваат секогаш и под сите околности кон правилата на меѓународното воено право за хумана постапка со ранетиот и заробенитот непријател и за заштита на населението и кон другите правила на тоа право, во согласност со Уставот и законот".

функционирање во сите (па и крајно неповолни) воени услови. Обезбедувањето континуиран вооружен и невооружен општествен отпор во случај на војна, претставува фактичка негација на окупацијата. Нејзината правна негација, подигната на ранг на уставна норма, се врши во време на мир, и го претставува полесниот дел од задачата. Меѓутоа, останувањето само на ниво на уставна прокламација, која не е операционализирана и преточена низ правните прописи со помала правна сила (законските и подзаконските опши акти) на може да биде релевантен фактор со влијание во случај на актуелен воен судир. Оваа уставна одредба (не) посредно упатува на постоење јасен став по ова прашање во одбранбената доктрина, но и обврзува со својата правна сила на натамошно разработување на најоптимален начин кој ќе овозможи нејзино реализирање во случај на потреба. Ако тоа изостане, оваа одредба се лишува од суштината и се сведува на обична парола, без стварно или правно дејство.

Во однос на меѓународно-правните односи на системот на одбрана на Република Македонија, може да се констатира дека се јасно видливи и препознатливи во внатрешните норми кои ја чинат правната основа на овој систем. Во оваа смисла, начинот на кој е воспоставен и организиран одбранбениот систем во основа не противречи на нормите на меѓународното право, ниту во формална ниту во суштинска смисла. Меѓутоа отстранувањето на недостатоците кои се (исто така) евидентни би придонело не само во поглед на неговата поголема усогласеност, туку и целосна компатибилност со важечките норми и механизмите на меѓународниот политички и правен поредок. Ова за Република Македонија е од голема важност кога се знае дека таа своето активно вклучување во светскиот и регионалните системи на колективна безбедност го смета за трет столб на својата одбрана.

Biljana VANKOVSKA-CVETKOVSKA

**THE INTERNATIONAL-LEGAL FUNDAMENTS OF DEFENSE SYSTEM OF
REPUBLIC OF MACEDONIA**

(Summary)

The system of defense of every state is based on the their right of individual self-defense, according their proper needs and possibilities. The fact that the states are the members of the international sommunity, entails some obligations to respect the norms of the international law. In that sense, this work makes efforts to illuminate international-legal fundaments of defense system of Republic of Macedonia. The general conclusion of this work is that although this system, in the process of its legal establishing, has mostly respected the main principles and rules of the international law, nevertheless some omissions and defects remain and they are signified there. Their elimination is *conditio sine qua non* for complementarity of Macedonian's defense system with the universal system of collective security.