

**ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ НА РЕФЕРЕНДУМОТ ЗА Т.Н. ПРЕСПАНСКИ ДОГОВОР
МЕЃУ РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА И „ВТОРАТА СТРАНА“**

CASE STUDY

Апстракт: Трудов што е пред вас произлезе од серијата мои јавни настапи и стручни написи пласирани низ пишаните и електронски медиуми и портали, а кои беа посветени на акцентирањето на неотстранливите правни пречки со кои се соочува октроируаниот **т.н. Преспански договор** (2018) склучен помеѓу министрите за надворешни работи на Република Македонија – г. Никола Димитров [без овластување од страна на Претседателот на Републиката] и на Република Грција – г. Никос Косијас.

Во овој труд ќе се задржиме на јуристичка аргументација за причините поради кои контроверзната **Одлука за распишување на референдум бр. 08 – 4666/1** (Сл. весник на РМ – 140/18 од 30.VII.2018) за перфидно планираната промена на уставното име на Републиката, донесена од страна на Собранието на РМ, не може да произведе правно дејство, поради директна спротивност со неколку важечки членови од *Уставот на Република Македонија* (1991), од *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните* (2005) и од *Кодексот за добри референдумски практики* (2007) на Венецијанската комисија при Советот на Европа. Ќе биде дадено и научно објаснување на капциозноста и двосмисленоста на самото поставено референдумско прашање, а ќе ги опфатиме и формално-правните и материјално-правните недостатоци во структурата и содржината на оваа мошне спорна собраниска одлука.

Клучни зборови: „Преспански договор“, „Северна Македонија“, уставно име, референдум, цензус

APASIEV Dimitar

**THE LEGAL ASPECTS OF THE REFERENDUM FOR THE “PRESPA AGREEMENT”
BETWEEN HELLENIC REPUBLIC AND THE “SECOND PARTY”
(Case Study)**

Abstract: This paper emerged from the series of my public appearances and professional articles posted in Macedonian written and electronic media and web-portals devoted to the emphasis on legal obstacles facing the so-called “Prespa Agreement” (2018) concluded between the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia - Mr. Nikola Dimitrov [without authorization by the President of the Republic] and MFA of the Republic of Greece - Mr. Nikos Kotzias.

In this paper we will focus on the legal argumentation of the reasons for the controversial *Decision on referendum* (30.VII.2018) adopted by the Assembly of the Republic of Macedonia. The plan is to change the constitutional name of the state into “North Macedonia”. However, it cannot produce a legal effect due to direct contradiction with several valid articles of the *Constitution of the Republic of Macedonia* (1991), the *Act on Referendum and Other Forms of Direct Expression of Citizens* (2005) and the *Code of Good Referendum Practices* (2007) of the Venice Commission of the Council of Europe. Finally, we will give a scientific explanation of the ambiguity of the Referendum question itself, and cover the formal and material-legal shortcomings in the structure and content of this highly controversial parliamentary decision.

Key words: „Prespa Agreement“, „North Macedonia“, constitutional name, referendum, quorum

I. РЕФЕРЕНДУМСКОТО ПРАШАЊЕ Е СПРОТИВНО НА ВЕНЕЦИЈАНСКИОТ КОДЕКС ЗА ДОБРИ РЕФЕРЕНДУМСКИ ПРАКТИКИ

1. Прашањето е претенциозно, интенционално и суштински погрешно формулирано

Во чл. 1 од *Одлуката за распишување на референдумот* (2018), дословно е поставено следното **референдумско прашање**: „Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција“? Во продолжение стручно ќе докажеме дека ваквата формулација не ги исполнува законски бараните правни предуслови за изрично изјаснување. Имено, во самото референдумско прашање веќе се крие посакуваниот одговор или барем подобниот начин како треба, т.е. како е „правилно“ да се одговори, и тоа исклучиво *во пакет*, односно „во тројка“!? Па така, доколку сте ЗА едно од трите понудени прашања, автоматски сте приморани да бидете ЗА и за останатите две, и покрај фактот што можеби тоа не е вашата вистинска волја. И обратно, ако сте ПРОТИВ било кое од трите прашања, автоматски произлегува дека сте против сите три – што, реално, не мора да значи! Колку за илустрација, ваквите неразбирливо поставени, сугерирачки и *извртени прашања* се забранети во нашето процесно право: „Не е дозволено да се поставуваат прашања во кои веќе е содржано како би требало да се одговори“! [чл. 229, ст.1 од ЗПП];¹ а слична ваква ограничувачка одредба содржи и чл. 208 од *Законот за кривичната постапка* (2010),² кога го регулира судското испрашување на сведоците и на вештаците.

Дополнително, ваквите прашања се прохибирани и во чл. I, ст.3, ал.1, т.3 и во чл. III, ст.2 од **Кодексот за добри референдумски практики** (*Code of Good Practice on Referendums* / 2007) на угледната Венецијанска комисија, како експертско тело на Советот на Европа. Тука, исто така, е утврдена примарната практична обврска на јавните власти во земјите-членки на СЕ, меѓу кои е и нашата, при спроведување на референдумите да поставуваат кратки, јасни и недвосмислени референдумски прашања!³

Најсличен случај со нашиов, кој ни доаѓа од споредбеното уставно право per analogiam, е т.н. **Португалски случај**. Имено, таму своевремено беше направен обид да се спроведе ваков комбиниран, сомнителен и амбивалентен референдум, кој ќе содржи три прашања во едно [„3 in 1“]– но, истиот беше експресно санкциониран од страна на португалскиот Уставен суд. Тамошното тросмислено прашање, поставено како и кај нас post festum, односно по склучувањето на меѓународниот договор за т.н. Европски устав, гласеше: „Дали се согласувате со Поглавјето за основните права, со правилото за квалификувано гласање и со новата институционална рамка на Европската унија предвидена со Уставот на Европа“? Во својата

¹ Закон за парнична постапка (Сл. весник на РМ - 79/2005 и 110/08, 83/09, 116/10, 7/11 ПТ).

² Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ - 150/2010 и 100/12, 142/16).

³ Види: *Code of Good Practice on Referendums* – I, 3, 1, c & III, 2; Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) – CDL-AD(2007)008, Study. N^o 371/2006, Council for Democratic Elections - 19th Meeting (Venice, 16 December 2006) & Venice Commission - 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), Strasbourg, 2007. Целосната верзија на следниов линк: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e) [последен прис-тап: 04.08.2018].

касаторна *Одлука бр. 704/04 (17.XII.2004)*, Уставниот суд на Португалија правилно оцени дека, со поставувањето на три слеани, т.е. залепени прашања, се создава само привид на единство и не се исполнети условите за јасност на вака поставеното референдумско прашање, па предложениот референдум го прогласи за противуставен. Во правното образложение на цитиранава судска одлука е наведено дека прашањето поставено за електорално референдумско изјаснување мора да го задоволува *критериумот на експлицитност* и да биде конципирано на најдобриот и најсфатлив можен начин за граѓаните, кој го доловува контекстот на ситуацијата за која се гласа. Притоа, во своите сентенци, Судот умесно поентира и заклучува: „Прашањето што е предмет на референдумот мора да биде формулирано на објективен, јасен и прецизен начин и мора да дозволи одговор од типот на ДА или НЕ – без, директни или индиректни, сугестии и без никакви други имплицирања во одговорот“!⁴

2. Прашањето не го задоволува т.н. „троен тест на единство“

Овој европски тест е предвиден во споменатиот Венецијански Кодекс за добри референдумски практики и во неговиот *Објаснувачки меморандум [Explanatory Memorandum]*. Според овој воедначен и стандардизиран референдумски тест, за исходот од прашањето да биде правовалидно тоа мора да има: (1) **единство во формата** – тоа значи дека поставеното прашање не смее да е проста текстуална комбинација на неповрзани, прејудицирани и нафрлани конкретни и апстрактни целини или, како во случајов, на извесен „договор“ и на неизвесно „членство“; (2) **единство во содржината** – мора да постои релевантна, емпириска и суштински битна „вродена врска“ [*intrinsic link*] помеѓу различните делови на прашањето, што во случајов изостанува, затоа што искуството и праксата нè учат дека не постојат „евро-атлантски“, туку одделни и сосем независни „европски“ и „атлантски“ интеграции; и (3) **единство во хиерархијата** – се бара да е предвидена иста правна процедура за имплементацијата на резултатите од референдумот, што во случајов не е испочитувано, затоа што за влезот во ЕУ и во НАТО се предвидени сосема одвоени *правни режими*, со различно поставени уставни процедури за влез и со различни парламентарни мнозинства при одлучувањето – во случајот со Европската унија се применува чл. 120 [„членство во сојуз или заедница“] и се бара двотретинско мнозинство; а во случајот со НАТО се применува чл. 121 од Уставот [„членство во меѓународна организација“] и се бара апсолутно мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

3. Прашањето е лукаво, манипулативно и сугестивно

Во референдумското прашање погрешно и злонамерно се тргнува од неточната претпоставка дека народот признал нешто што не признал! Впрочем, тоа е многу слично како она прашање кое им го предаваме на студентите по право кога ги учиме елементарни техники на „вкрстено испрашување“ (*cross-examination*), а кое го поставил еден сведок до некој арогантен германски судија: „Дали Вие, господине судија, престанавте да ја тепате Вашата сопруга“? [како, боже, судијата петходно да признал дека си ја тепа жената]. Така и овде, на граѓаните им се импутира дека тие го признаваат постоењето на т.н. Преспански договор, иако тој *de iure* не постои, туку е само **правна фикција** (*fictio iuris*) – затоа што е склучен од неовластено лице. Додатно, прашањето е неточно и тенденциозно, бидејќи воопшто не постои одлука за членство или, пак, покана за наше скорешно полноправно пристапување во ЕУ, туку тоа е иден, крајно неизвесен, степенест и ултимативно *условен факт* (*condictiones turpes*) кој се одвива фаза по фаза, т.е. „чекор по чекор“, а за кој не се знае со сигурност и надвор од разумно сомневање дали и, евентуално, кога точно временски би се случил.

⁴ Линк до сентенцата од цитираната Одлука: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/B2004-3-e.pdf> [пристап: 1.X.2018].

4. Прашањето е палијативно, опскурно и капциозно

Ваквото аматерско референдумско прашање спаѓа во озлогласената и правно недозволена група на т.н. **прашања стапица** (*captio quaestio*), токму поради ноторниот факт дека е невозможно да се одговори едноставно со ДА или со НЕ, односно само со ЗА или ПРОТИВ. Впрочем, при една доследна *дедуктивна анализа*, т.е. логичка операција на расчленување на сите можни комбинаторики при одговарањето, се доаѓа до несоборлива конклузија дека во случајов се можни дури осум различни одговори, а не само два – колку што дозволува *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните* (2005).⁵ На пример, доколку еден граѓанин е ЗА само за едно од понудените прашања, а за другите две е ПРОТИВ – тој нема можност да одговори по своја волја, туку само „во пакет“, што во крајна линија би довело до нереална и искривена слика за вистинското расположение на граѓаните.

1	ЕУ	За	5	ЕУ	Против
	НАТО	За		НАТО	Против
	ДОГОВОР	За		ДОГОВОР	За
2	ЕУ	За	6	ЕУ	Против
	НАТО	За		НАТО	За
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	За
3	ЕУ	За	7	ЕУ	Против
	НАТО	Против		НАТО	За
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	Против
4	ЕУ	Против	8	ЕУ	За
	НАТО	Против		НАТО	Против
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	За

Табела 1: Шематски приказ на сите можни комбинации одговори

5. Прашањето-стапица е противзаконито и спротивно на јавниот морал

При конципирањето на референдумското прашање, поточно прашања [во множина] не е испочитуван ниту чл. 15, ст.4 од Законот за референдум (2005) кој, со безусловна и безрезервна правна норма предвидува дека „прашањето на гласачкото ливче мора да биде прецизно формулирано и недвосмислено, така што граѓанинот на референдумот да може да одговори со ‘ЗА’ или ‘ПРОТИВ’“! Но, вака поставеното прашање не ги исполнува законски бараните предуслови за изрично и едноставно одговарање и тоа поради следново:

⁵ Чл. 15, ст.4 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (Сл. весник на РМ – 85/2005).

а) **Прашањето е непрецизно** – останува нејасно зошто доносителот, наместо да поставува три залепени прашања во едно, не формулирал *три одделни прашања* [1. Дали сте за членство во ЕУ + 2. Дали сте за членство во НАТО? + 3. Дали сте за прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?] и не спровел три одделни референдуми во ист ден, иако тоа право му го дава чл. 10, ст.2 од постоечкиот Закон за референдум – а што, во случајов, е единственото исправно и законски доследно поведење во склад со јавното право (*ius publicum*). Ова укажува на крајно сериозниот недостаток на прецизност во смислата на вака конципираното неоделно, неодредено и нееднозначно „блиц-прашање“, кое сака да јава на бранот на општата поддршка за ЕУ притоа, како кукавичко јајце, потпикнувајќи го т.н. Преспански договор само како пропратен, а не како главен предмет на изјаснување;

б) **Прашањето е двосмислено**, поточно тросмислено и, како такво, е изричито противправно и законски забрането. Граматичкото толкување на чл. 15, ст.3 од Законот за референдум ни дава право да тврдиме дека употребената форма во *еднина* („прашањето“, а не „прашањата“!), го обврзува доносителот да постави само едно и единствено прашање, а не три прашања во едното. По исклучок, доносителот е овластен да постави повеќе прашања, но само одделно, а не слеани во едно. Во таква законски предвидена ситуација, потребни се онолку гласачки ливчиња колку што има прашања – што во случајов евидентно дека намерно и итромаански отсутуваше;

в) **Прашањето е нејасно, неразбирливо и конфузно** – просечен човек, со нормална психо-физичка развиеност и деловна способност (*capacitas agendi*), оправдано би бил збунет од вака конципираното референдумско прашање и не би го разбрал „на прва“, што укажува на тоа дека дадената формулација не ги задоволува стандардите за фер испрашување и добивање непомастен „feed-back“, односно релевантно и вистинито повратно мислење кое соодветствува со стварноста. Впрочем, станува збор за комплексно, преекстензивно поставено и *сложено прашање* [„3 in 1“], а не просто, јасно и еднозначно – па, оттука, тоа морало да се разложи на три засебни прашања, кои ќе фигурираат независно едно од друго – бидејќи, и во реалноста, интегративните процеси во ЕУ и НАТО се паралелни, засебни и сепаратни, а не симултани општествено-политички процеси;

г) **Прашањето е измамничко, малициозно и наведувачко** – тоа не го исполнува доверливиот правен стандард на „фер-плеј“, односно на *совесност и чесност (bona fide)*, па како потенцијален извор на определена обврска со правно дејство *pro futuro*, ги мами граѓаните, умислено доведувајќи ги во заблуда дека постои нешто што, всушност, не постои! Впрочем, т.н. Преспански договор е апсолутно ништовно, т.е. непосточеко правно дело (*negotia irrita*), бидејќи е склучен од страна на ненадлежен орган и бидејќи сè уште нема правовалиден закон за негова ратификација! Како што е општопознато, ваквиот ветирани закон од страна на Претседателот на Републиката – г. Ѓорге Иванов, со *Допис бр. 08-711/2 (25.VI.2018)*⁶ – сè уште не е објавен во Службен весник на РМ и не е влезен во сила, бидејќи Претседателот го нема потпишано *указот* за неговото прогласување. Дополнително, доносителот се служи со ноторни невестини, употребувајќи го уставното име „Република Македонија“ во самото прашање, иако спогодбата со Хеленската Република *de iure* е склучена од страна на безимена држава – која се споменува под деноминацијата „Втората страна“ – без никакво наведување или натамошно споменување на уставното име на земјата во ниту еден член од т.н. Договор. *Argumentum a fortiori*, фиктивниот т.н. Преспански договор⁷ ја забранува секоја понатамошна употреба на уставното име „Република Македонија“ или на кратенката „Македонија“ – па нелогично е што токму името на државата, кое допрва се сака да се укине „за вјек и вјеков“, како на последна претсмртна одора или како на некој пагански жртвен олтар, се става во самото референдумско прашање-стапица!?

⁶ Види го *Службениот допис бр. 08-711/2 (од 25.06.2018)* испратен од страна на Кабинетот на претседателот на Републиката до Собранието на РМ, каде што тој ги наведува причините за ставањето „суспензивно вето“.

⁷ Оригиналната англиска верзија на „Договорот“ може да ја видите на следниов линк: <http://www.ekathimerini.com/resources/article-files/agliko-1.pdf> [пристап: 1.X.2018]. Македонскиот неофицијален превод види го на: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosen-transkript-od-dogovorot-megju-makedonija-i-grcija> [пристап: 1.X.2018].

д) **Прашањето е нефер, нечесно и неморално** – тоа, иако се однесува на промена на уставното и меѓународно признато име на државата од страна на целиот цивилизиран свет [околу 140 држави во моментот не признаваат како „Република Македонија“], никаде не ја содржи синтагмата *Република Северна Македонија*, како новопредложено и октроирано уставно име на Републиката! Со ова доносителот сакал на еден перфиден, неморален и срамен начин, како со смоквин лист, да ја прикрие суштината на т.н. Преспански договор склучен меѓу владите на премиерите Заев и Ципрас, а тоа е промена на уставното име за севкупна, надворешна и внатрешна, употреба (*erga omnes*) и правно самоукинување на македонскиот народ – притоа заборавајќи дека името „Македонија“ еднаш веќе е изгласано на Референдумот за независност [1991], па секое негово евентуално преименување, согласно најмоќниот правен принцип на завршена, т.е. веќе еднаш „пресудена работа“ (*res iudicata*), мора повторно да биде предмет на плебисцитарно изгласување, кое експлицитно ќе го содржи „новото име“ на државата кое би дошло на местото на „старото“.

Да резимираме: собраниската Одлука за распишување на референдумот, која беше оспорена пред Уставниот суд на РМ од страна на тројца различни иницијатори,⁸ е спротивна на смислата и супстратот на уставно постулираниот граѓански суверенитет и дозволува неприфатливо мешање во иманентно **внатрешните работи** на Републиката, оти во јавното право нема повнатрешно прашања од прашањето за уставот на една суверена држава! Дополнително, таа ја доведува Републиката во положба на потчинетост и зависност спрема странска држава, внесувајќи огромна доза правна несигурност и тврдоглаво противејќи се на инкорпорираниот и традиционално воспоставен принцип на *уставност и законитост*, во неговата формална и материјална смисла. Токму овој авторитативен правен стандард – како што веќе го има утврдено и самиот Уставен суд на РМ во една своја поранешна укинувачка одлука (*case law*)⁹ – принципиелно го обврзува законодавецот, како доносител на оваа противправна и неправична одлука, „да конципира и да формулира прецизни, недвосмислени и јасни правни норми усогласени со Уставот и со останатите закони“ во нашиот домашен правен поредок. Тие мораат да бидат лаички, во склад со здравиот разум (*common sense*) и лесно разбирливи за поголемиот дел од населението, оти само таквите норми можат да претставуваат солидна основа за идно, коректно и предвидливо, постапување од страна на Државната изборна комисија, судовите, другите надлежни државни органи и нивните јавни службеници *in concreto*.¹⁰

II. ФОРМАЛНО-ПРАВНИТЕ ПРИЧИНИ ЗА НЕЗАКОНИТОСТА НА ОДЛУКАТА ЗА РАСПИШУВАЊЕ РЕФЕРЕНДУМ

1. Собраниската Одлука не ги содржи сите законски предвидени структурни елементи

Во споменатиот *Закон за референдум (2005)*, како специјален закон кој ја доуредува оваа деликатна материја, по номотехничкиот принцип на *затворена листа* [лат. *numerus clausus*], таксативно се предвидени сите структурни елементи кои спорната собраниска Одлука задолжително мора да ги содржи, па отсуството макар и на еден од нив нужно повлекува нејзина правна невалидност, односно ништовност! Конкретно, тоа се следниве седум конститутивни, т.е. **составни делови** кои кумулативно мора да се посебно назначени во корпусот на овој општ

⁸ Иницијативата на политичката партија Левица можете да ја симнете од следниов линк: <https://ugd.academia.edu/DimitarApasiev> [пристап: 1.X.2018].

⁹ Види ја *Архивата на одлуки* на веб-страницата на Уставниот суд на РМ: <http://ustavensud.mk/?p=9231> [пристап: 1.X.2018].

¹⁰ За ваквото поимање на конституционалноста и легалитетот, веќе има воспоставена уставно-судска пракса, односно прецедентно право (*case law*) токму од страна на Уставниот суд на РМ. Види ја, на пример, *Одлуката на Уставниот суд на РМ – У.бр. 188/2006-0-0 (4.IV.2007)*; цит. стр. 3 – *per analogiam*.

подзаконски правен акт: (1) органот што го распишува референдумот; (2) територијата или подрачјето за кое се распишува референдумот; (3) називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот; (4) образложение на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот; (5) референдумско прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои граѓаните одлучуваат; (6) денот на одржување на референдумот; и (7) видот на референдумот [чл. 9 од ЗР].

Евидентно е дека доносителот на противуставната и противзаконита Одлука, свесно или не, потфрлил дури во четири од вкупно седумте облигаторни составни делови, кои се *conditio sine qua non* за постоење и важност на ваквата одлука:

а) **називот на прописот** – во илегалната Одлука за распишување на референдумот не е дадено целото званично и службено име на т.н. Преспански договор, туку само паушално, грубо и психолошко-пропагандистички е наведен описниот, колоквијален и скратен термин „Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција“!? Имено, целиот официјален назив на овој правен акт, т.е. меѓународен договор за кој всушност и се покренува прашањето за кое се гласа на референдумот е: *Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните;*

б) **образложение на прописот/прашањето** – бидејќи целиот т.н. Преспански договор е комплексен правен материјал од над 20 страници ситно искуцан текст на А4 формат, за кој отпосле се дозна дека содржи и некои тајни „анекси“ со статус на класифицирана информација, до кои јавноста нема пристап и право на увид, неговиот супстрат и смисла морало да бидат накратко образложени, барем во еден т.н. *информационен член* на Одлуката, во кој граѓаните би се запознале со правниот ефект на донесената одлука – онака како што тоа експлицитно го бара Законот. Но, очигледно е дека доносителот на оспорената Одлука не чувствувал потреба да даде никаква објективна експликација на поставеното капциозно „трик-прашање“, па комплетно ја игнорирал оваа императивна и когенсна законска норма (*ius cogens*) која го обврзува да даде барем елементарно образложение за што, всушност, треба да се изјаснуваат граѓаните;

в) **референдумското прашање/прашања** – доносителот на Одлуката, кој во суштина поставил три прашања во едно, злонамерно и тенденциозно истите не ги формулирал одделно, како засебни алтернативи, туку недозволиво ги споил во едно, на кое е невозможно логички доследно да се одговори само со ЗА или ПРОТИВ, бидејќи има вкупно осум можни комбинации на одговори, а не само два, како што изрично бара законот!? Со ова директно е повреден Законот за референдум, кој налага дека „ако се гласа за повеќе прашања, за секое прашање се гласа на посебно гласачко ливче“ [чл. 15, ст.3 од ЗР] – што во случајов не е така, бидејќи во спорната одлука е предвидено да има само едно гласачко ливче на денот на референдумот;

г) **видот на референдумот** – во Одлуката е наведено само дека се распишува „референдум за консултирање“ на граѓаните и дека истиот ќе биде „на целата територија на РМ“ [чл.1, ст.1], без притоа да се наведат другите конститутивни особености на референдумот, за да може јасно и недвосмислено да се види неговата *правна природа*, статус и карактер. Отсуството на овој суштествено битен елемент ја прави спорната Одлука паушална и парцијална, со неможност да се испита и дијагностицира правниот ефект од нејзиното спроведување. Имено, според нормативната типологија и класификација од актуелниот закон, референдумите се делат на повеќе видови и подвидови, според пет различни критериуми – па наведувањето само на претходно споменатите две одредници (дека референдумот е консултативен + дека е на државно ниво) не ги исцрпува сите описни обележја на можниот тип референдум! Оттука, нејасно останува за каков вид на референдум станува збор? Со други зборови, доносителот не навел дали референдумот ќе се третира како „претходен“ [чл. 24 од ЗР] или како „дополнителен референдум“ [чл. 25 од ЗР]; и дали истиот ќе има правен третман на „облигаторен“ [чл. 120 од УРМ и чл. 23 од ЗР] или, пак, на „факултативен референдум“ [чл. 73 од УРМ и чл. 8 од ЗР]!?

Според тоа, без овие супстанцијални премиси и **есенцијални елементи** (*essentialia negotii*), кои доносителот бил правно обврзан да ги наведе, невозможно е да се оцени правниот

резултат на евентуално донесената референдумска одлука, а не може да се оцени ниту правната последица од евентуално спроведениот референдум – што длабоко го поткопува начелото на *правна сигурност* на граѓаните, како дел од темелната вредност на концептот на „владеење на правото“ (*Rule of law*). Според едно постоечко правно мислење (*opinio iuris*) на Уставниот суд, токму „владеењето на правото подразбира доследна примена на законските и подзаконските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила“¹¹ – а не непрецизни, диспропорционални или преекстензивни одредби! Оти токму ваквите конфузни одредби кои му оставаат огромен, привилегиран и фаворизирачки простор на законодавецот, сега ставен во улога на доносител на контроверзна Одлука, подоцна можат да бидат плодна почва за многу злоупотреби и идни манипулации, на штета на мнозинската волја на граѓаните и на нивниот природно-правен јавен/општ интерес.

III. МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИТЕ ПРИЧИНИ ПОРАДИ КОИ ПРОПАДНАТИОТ И НЕУСПЕШЕН РЕФЕРЕНДУМ ЗА „СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“ БЕШЕ ИЛЕГАЛЕН

1. Македонската јавност не знаеше каков вид референдум е распишан

Видовите референдуми кои ги познава нашето позитивно јавно право се систематизирани во следниве **пет законски поделби** утврдени во Уставот на РМ [1991] и во Законот за референдум [2005]:

* Според *територијата на која се одржуваат и според органот кој ги распишува* референдумите во Македонија се делат на (1) републички/државен референдум [„референдум на државно ниво“] кој го распишува Собранието на РМ, како претставнички орган на граѓаните и олицетворение на централната власт, а се одржува на целата територија на РМ; и (2) општински/градски/локален референдум [„референдум на локално ниво“] кој го распишува советот на конкретната општина или на градот Скопје и се одржува само на подрачјето на таа општина;

* Според *задолжителноста и мериторноста на евентуално донесената одлука* тие се делат на (1) обврзувачки/одлучувачки/задолжителен референдум [„референдум за одлучување“] чијашто одлука е задолжителна и правно обврзувачка и сите мораат да ја почитуваат; и (2) необврзувачки/неодлучувачки/незадолжителен/ консултативен/советодавен/анкетен референдум [„референдум за консултирање“] чијашто одлука може, но не мора да биде испочитувана од страна на Собранието;

* Според *обврската за распишување* тие се делат на (1) обигаторен референдум којшто мора да се распише само во три уставно предвидени случаи од членовите 120, 74 и 73 на УРМ и не зависи од волјата на пратениците [кога треба да се стапи/истапи од сојуз или заедница со други држави + кога треба да се промени државната граница + кога тоа ќе го побараат најмалку 150.000 избирачи]; и (2) факултативен референдум кој може, но не мора да се распише „за одделни прашања од надлежност на Собранието на РМ“ и којшто зависи исклучиво од волјата и проценката на народните избраници;

* Според *временскиот момент кога се распишува* имаме (1) претходен референдум [ante legem] бидејќи граѓаните се изјаснуваат за определени прашања, закони, акти, прописи или меѓународни договори пред тие да бидат изгласани, т.е. донесени; и (2) дополнителен референдум [post legem] бидејќи граѓаните се изјаснуваат отпосле, т.е. по донесувањето на прописот, притоа вршејќи негово преоценување, односно прифаќање или отфрлање – т.н. „народно вето“;

¹¹ Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ - У.бр. 77/11 (6.VII.2011)*; т. 6, стр. 6.

* Според допуштеноста на предметот на референдумското одлучување се разликуваат (1) дозволен референдум кој може да се распише за поголем број општествени прашања кои се од поширок интерес за заедницата; и (2) забранет референдум за четири групации на прашања, за кои не смее плебисцитарно да се одлучува – подетално регулирани во чл. 28 и чл. 19 од Законот за референдум.

Евидентно е дека, од погоренаведените пет постоечки класификации на видовите референдуми кои постојат и се регулирани во нашиот домашен правен поредок, доносителот на оваа фалична Одлука дефинирал и во неа навел само две релевантни и **референтни одредници** [државен + консултативен референдум], притоа – случајно или намерно – ненаведувајќи ги останатите референтни одредници!? Во случајов е особено проблематично тоа што воопшто не се знае дали беше распишан претходен или дополнителен референдум, а не се знае ни дали референдумот беше обигаторен или факултативен (!?), имајќи го предвид фактот дека правниот ефект од така донесената референдумска одлука е сосема различен, а неговите правни последици дури се и дијаметрално спротивни!

2. Нашето уставно право не познава консултативен референдум за сојузување

За стапување во сојуз или заедница со други држави, како едно од најзначајните прашања со кои се предава дел од оригинерниот републички суверенитет и прерогативите на државната власт се делегираат на некој друг надворешен ентитет – било да е тоа лига, алијанса, воен пакт, заедница, комонвелт, протекторат, сизеренат, персонална или реална унија, конфедерација т.е. сојуз на држави, федерација т.е. сојузна држава или други слични хибридни, интегративни и супранационални *suī generis* форми на сојузништво и заедничарење – со Уставот на РМ е предвиден исклучиво **обигаторен референдум** со повисоко, т.е. *апсолутно мнозинство гласови* од вкупниот број запишани избирачи [чл. 120, ст.3 од УРМ]! Ова, како конститутивно прашање *par excellence*, е еден од трите уставно предвидени случаи кога истиот МОРА да се распише и не зависи од волјата на владејачкото мнозинство во Собранието, што значи дека истиот не може да биде ниту факултативен – како што е предвидено во т.н. „Преспански договор“, а ниту консултативен – како што е предвидено во контроверзната собраниска Одлука.

Доколку и го прифатиме крајно проблематичниот став дека милитарната Северно-атланска алијанса НАТО е класична меѓународна организација, а не воен сојуз, па членството во неа е регулирано со чл. 121, а не со чл. 120 од Уставот¹² – ова, во никој случај, не станува збор кога е во прашање третманот на Европската унија. ЕУ е **заедница на држави** и членството во неа автоматски, по сила на устав, го активира чл. 120 од УРМ! Дотолку повеќе, нејзиното претходно име е *Европска заедница*, а многу нејзини земји-членки, во своите уставни, регулираат посебно квалификувано мнозинство за усвојување на нејзините основачки договори,¹³ со кои се пренесува дел од националниот суверенитет на оваа наднационална заедница. Таа, по Мастрихтскиот (1992) и Лисабонскиот договор (2009), веќе не е недефиниран меѓународно-правен ентитет *in statu nascendi*, туку прерасна во изградена реална унија со изразени федерални елементи и со натамошна тенденција за поизразена степенеста интеграција во следниве области: зона на слободно движење и трговија; заеднички пазар; економска, царинска и монетарна унија со своја централна банка и сопствена валута; политичка и целосна/потполна унија – со свое примарно законодавство, со свои органи, судови, па дури и со свое засебно „европско

¹² Таков став, за жал, зазема и Уставниот суд на РМ во своето *Решение У.бр 89/2017* (7.II.2017) со кое не поведе постапка за оценување на уставноста на собраниската „Одлука за стапување на Република Македонија во членство во Северно-атлантската договорна организација – НАТО, бр. 88-4670/1“ од 23 декември 1993 год. (Сл. весник на РМ - 78/1993), која беше донесена со апсолутно, а не со 2/3 мнозинство гласови.

¹³ Види го, на пример, чл. 28, ст.2 од актуелниот *Устав на Грција* (1975), кој предвидува 3/5 парламентарно мнозинство за ратификување на договори за интеграцијата и членството во ЕУ.

државјанство“.¹⁴ Впрочем, токму поради високиот и напреден степен на сојузување, референдумите за членство во ЕУ не се ништо ново во европската историја и нив ги применуваа повеќе сегашни земји-членки: Франција, Ирска и Данска (сите во 1972); Велика Британија (1975); Австрија, Финска и Шведска (во 1994); Малта, Словенија, Унгарија, Литванија, Словачка, Полска, Чешка, Естонија и Латвија (во 2003); и последно Хрватска (2012).¹⁵

Нерешливиот проблем кој владејачката коалиција на СДСМ и ДУИ самата себе си го нанесе настанува кога ќе се истражи дека, всушност, македонското Собрание никогаш нема донесено формална **одлука за членство во ЕУ**, онака како што има донесено Одлука за членство во НАТО бр. 88-4670/1 (23.XII.1993)! А чл. 120 од Уставот предвидува дека само ваквата одлука – која, патем речено, треба да е предложена барем од еден од вкупно трите овластени предлагачи и да е донесена со квалификувано 2/3 мнозинство гласови во парламентот – ќе биде предмет на дополнителна и задолжителна референдумска верификација. Според нашите педантни правно-историски истражувања, во односите ЕУ-МК постојат само три Декларации (1998, 2000 и 2004)¹⁶ и еден меѓународен договор, наречен Спогодба за стабилизација и асоцијација (2001),¹⁷ плус формално поднесена Апликација за членство (22.III.2004), која се случи еден месец по трагичното загинување на претседателот Борис Трајковски, кога тогашниот македонски премиер – г. Бранко Црвенковски, за време на ирското претседателствување, во Даблин го поднесе ова официјално *Барање за членство во ЕУ*. Но, сепак, недозволиво и противуствано е тоа што изостанува предвидената и толку бараната фамозна „Одлука за членство во ЕУ“ – како изрично предвиден општ писмен акт *ex constitutionis!*

Ова е така затоа што таквата одлука, вообичаено, се носи по завршувањето на долгите претпристапни преговори, кога се упатува и **официјална покана за членство**, по што се оди на референдум. А имајќи го предвид фактот дека и во најоптимистичните сценарија нашата земја, како дел од периферијата на т.н. Западен Балкан, не се очекува полноправно да пристапи во ЕУ до 2035 или 2045 година, останува спорно зошто доносителот на Одлука за распишување на референдум сега – петнаесет, дваесет или дваесет и пет години порано – распишува референдум за нешто што е сосем неизвесно дали и кога ќе се случи, имајќи ја предвид динамиката на преговарање и хармонизацијата на нашето национално законодавство со она на ЕУ (фр. *Acquis communautaire*).

3. Консултативниот референдум може да биде само претходен, но не и дополнителен

Преку јуриспруденцијално и нормативно толкување на клучниот чл. 27 од Законот за референдум, недвосмислено можеме да заклучиме дека консултативниот референдум може да се распише само како **претходен референдум**, односно исклучиво „за претходно консултирање на граѓаните за прашања од пошироко значење“ – што во случајов не е испочитувано, бидејќи т.н.

¹⁴ Така и: Сашо Георгиевски, *Вовед во правото на Европската унија*, УКИМ, Скопје, 2010, 23; Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Правен факултет, Скопје, 2001, 155; Карен Олтер, *Воспоставување на супрематија на Европското право*, Арс ламина, Скопје, 2012; Љ. Фрчкоски, В. Топурковски и В. Ортаковски, *Меѓународно јавно право*, Табернакул, Скопје, 1995, 279; Димитар Бајалциев, *Вовед во правото – Држава*, Европа 92, Кочани, 1999, 299; Светомир Шкариќ, *Уставно право*, Култура, Скопје, 2015, 754.

¹⁵ Постојат и случаи на *науспешни референдуми* за членство или за отчленување од ЕЕЗ/ЕУ: Норвешка во два наврати одби да биде членка (1972 и 1994); а Гренланд и Велика Британија ја напуштија Унијата (1985 и 2016).

¹⁶ *Декларација за развој на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/1998, стр. 352); *Декларација за подигнување на нивото на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 99/2000, стр. 5380); и *Декларација за поднеување на барање за членство на Република Македонија во Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/2004, стр. 2).

¹⁷ *Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки* (Сл. весник на РМ - 28/2001).

Преспански договор за кој би се гласало е веќе заклучен, склучен, потпишан и во два наврата изгласан, т.е. поминат низ собраниска процедура!? Останува спорно и зошто Собранието на РМ не го искористил членот 24 од Законот, кој му дава право да распише референдум „за потребата од ратификација на меѓународни договори“ – туку малициозно ги стави граѓаните пред свршен чин, без реална можност за интервенција. Притоа, противправно им го одзема и сувереното право тие да одлучуваат, по пат на непосредно изјаснување, за едно од најважните идентитетски прашања, а тоа е прашањето за името на државата, како дел од статусниот корпус на *правото на самоопределување* на сите цивилизирани народи.

Следствено на правниот принцип познат уште од Римското право, дека „непознавањето на правото му штети првенствено на оној кој не го познава“ (*ignorantia iuris nocet*), не може штетноста од ваквото перфидно дејствие на **изигрување на законите** (*fraudem leges*) и од овој правен галиматијас во кој се најде парламентот по сопствена вина, со една ваква небулозна одлука, перфидно да му се потпикнува и префрла на народот.

4. Граѓаните, а не Собранието, се апсолутниот суверен!

Законот за референдум прецизира дека одлуката што е донесена на облигаторниот референдум за сојузување со странски држави е задолжителна (чл. 29, ст.2 од ЗРДОНИГ), што недвосмислено значи дека во случајов не постои ниту најмала можност да стане збор за консултативен, туку само за **обврзувачки референдум** [„референдум за одлучување“] – чијашто одлука е правно задолжителна за сите! Обврзувачкиот карактер на вака донесената референдумска одлука експлицитно и императивно ја дефинира појаката положба на *директната vis-à-vis индиректната демократија*, односно на граѓаните во однос на парламентот и суптилно ја открива концепцијата на чл. 120 од Уставот. Тој член не остава простор за поинакво „креативно толкување“ и безусловно тврди дека штом граѓаните се повикани да се изјаснат на ваков референдум, тогаш нивната одлука е конечна, правосилна и извршна за Собранието (т.н. правен режим на *ius cogens*). Можело да биде поинаку, но не е!

Според тоа, Собранието на РМ, како доносител на Одлуката, овие прашања не смее да ги пренебрегне, ниту да ги преуреди, заобиколи или, пак, да засегне во нивната суштина – оти парламентот не може самиот, како секундарна „создадена власт“ (фр. *pouvoir constitue*), да го твори и уредува сопствениот однос кон граѓаните и другите носители на власта по прашањата што веќе ги уредил уставотворецот, како примарна „**создавачка власт**“ (*pouvoir constituant*). Со распишувањето несоодветниот, т.е. консултативен референдум, за правно прашање за кое и Уставот и Законот предвидуваат задолжителен, се урива носечкиот столб на чл. 120 од УРМ – задолжителноста на одлуката донесена на референдум, а со тоа и целата конструкција на интернационалното сојузување на нашата држава во повисоки и сложени форми на заедница или сојуз со други земји. На овој начин, преку очигледна злоупотреба на власта и флагрантно извртување на правото, до непрепознатливост се релативизира уставната релација помеѓу граѓаните и парламентот и истата се *деконституционализира* – преку создавање основ, на мала врата, одлуката на граѓаните на ваквиот вид референдум да не биде обврзувачка за Собранието, што *in concreto* е правно невозможно и недопустливо.

5. Да се запре власта, тоа е суштината на Уставот

Конечно, со распишувањето на недозволеният консултативен референдум за овие најважни прашања за кои уставотворецот јасно предвидел облигаторен и обврзувачки референдум – Собранието цели кон тоа, неосновано, да им ја одземе одлучувачката позиција на граѓаните што изрично им ја гарантира Уставот! Ова, во крајна линија, е спротивно и на чл. 2, ст.2 и чл. 73, ст.4 од Уставот, кој референдумот – како врховен облик на народна, односно непосредна, т.е. **директна демократија** (*direct democracy*) – не го дефинира како некаква си

церемонијална форма на советување или просто „опипување на пулсот на граѓаните“, туку како империјална и изворна форма на нивно учество во „остварување на ВЛАСТА“ (*imperium*)!

Вака конципираната собраниска одлука се коси и со смислата, духот и супстратот на чл. 2 од Законот за референдум, како *lex specialis* за оваа материја, кој референдумот поимно го определува како **потестативна моќ на електоратот** за оригинално и мериторно решавање по одредени важни прашања во последна инстанца, поточно го дефинира како „облик на непосредно изјаснување на граѓаните во ОДЛУЧУВАЊЕТО за одделни прашања од надлежност на Собранието“ (*auctoritas/potestas*), а не како облик за нивно обично анкетање!? Оттука, доносителот на спорниот акт не може да се смета себеси за слободен, на неумесен, самоволен и силеиски начин, да дорегулира уставни прашања по свое наоѓање секогаш кога за тоа нема да најде изречна забрана во Уставот – оти, во крајна линија, Уставот не е список на желби, забрани или дозволи, туку супериорен и највисок државно-правен акт (*lex superioris*)! Не е случајно тоа што тој содржи основни, бланкетни и генерички норми (*lex fundamentalis*), со кои се уредуваат односите на точно определен начин, а не на некој друг, имагинарен или крајно произволен начин.

БИБЛИОГРАФИЈА:

Книги и монографии

- Бајалциев, Димитар. *Вовед во правото – Држава*. Кочани: Европа 92, 1999.
- Бендевски, Трајан. *Право на Европска унија*. Скопје: Правен факултет, 2001.
- Георгиевски, Сашо. *Вовед во правото на Европската унија*. Скопје: УКИМ, 2010.
- Олтер, Карен. *Воспоставување на супрематија на Европското право*. Скопје: Арс ламина, 2012;
- Фрчкоски, Љ., Топурковски В. и Ортаковски В. *Меѓународно јавно право*. Скопје: Табернакул, 1995.
- Шкарик, Светомир. *Уставно право*. Скопје: Култура, 2015.

Специјализирани енциклопедии и речници

- Berger, Adolf. *Encyclopaedic Dictionary of Roman Law*. New Series, Vol. 43, Part 2. Philadelphia: The American Philosophical Society (+ DIANE Publishing), 1953 [Reprinted 1980 and 1991].
- Romac, Ante. *Rječnik latinskih pravnih izraza – Vademecum iuridicum*. Zagreb: Informator (ed. „Informatorovi Rječnici“), 1985.

Нормативни прописи

- **Code of Good Practice on Referendums*. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Council of Europe. Strasbourg: 2007.
- **Декларација за развој на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/1998).
- Декларација за подигнување на нивото на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 99/2000).

Декларација за поднеување на барање за членство на Република Македонија во Европската унија (Сл. весник на РМ - 7/2004).

Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ - 150/2010 и 100/12, 142/16).

Закон за парнична постапка (Сл. весник на РМ - 79/2005 и 110/08, 83/09, 116/10, 7/11 ПТ).

Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (Сл. весник на РМ - 28/2001).

Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (Сл. весник на РМ – 85/2005).

Службен допис на Претседателот на РМ бр. 08-711/2 (25.VI.2018)

Интернет страници

www.academia.edu

www.ekathimerini.com

www.mkd.mk

www.venice.coe.int

www.vlada.mk

www.ustavensud.mk