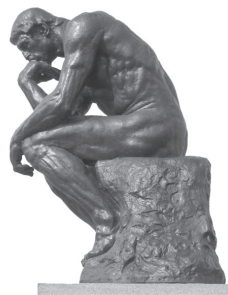


Година 9, број 35, септември  
**Скопје 2011**

—

Year 9, No 35, September  
**Skopje 2011**



# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

—

**20 Години од донесувањето на Уставот на Република Македонија**

# political thought

—

**20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia**





# Содржина / Contents

## **ВОВЕД / INTRODUCTION**

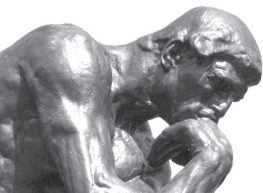
- 5 20 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA  
Anja Czymmek
- 8 20 ГОДИНИ ОД ДОНЕСУВАЊЕТО НА УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА  
Ања Чимек

## **АКТУЕЛНО / CURRENT**

- 11 УСТАВНИТЕ ПРОМЕНИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ОДРАЗ НА  
АКТУЕЛНИТЕ ОПШТЕСТВЕНИ И ПОЛИТИЧКИ СОСТОЈБИ  
Наташа Габер Дамјановска  
CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA:  
A REFLECTION OF THE CURRENT SOCIAL AND POLITICAL CIRCUMSTANCES  
Nataša Gaber Damjanovska
- 23 ПОСТОИ ЛИ „НАРОДНА ДЕМОКРАТИЈА“ ВО ГЕРМАНИЈА?  
Михаел Борхард  
IS THERE A “PEOPLE’S DEMOCRACY” IN GERMANY?  
Michael Borchard
- 31 УСТАВНИОТ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И МЕЃУЕТНИЧКАТА  
(НЕ)РАМНОПРАВНОСТ  
Јетон Шасивари  
CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND  
ETHNIC (IN)EQUALITY  
Jeton Shasivari
- 41 МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН (НЕ)ПАТРИОТИЗАМ  
Денис Прешова  
MACEDONIAN CONSTITUTIONAL (NON)PATRIOTISM  
Denis Preshova
- 49 ДВАЕСЕТ ГОДИНИ ТУРБУЛЕНЦИИ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА:  
ШОКОВИ, ОСТВАРУВАЊА И ПЕРСПЕКТИВИ  
Томе Неновски  
20 YEARS OF TURBULENCE IN MACEDONIAN ECONOMY:  
SHOCKS, ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES  
Tome Nenovski

- 59 НЕЗАВИСНА Р. МАКЕДОНИЈА, ИСТОРИСКИ КОНТЕКСТ  
Ризван Сулејмани  
THE REPUBLIC OF MACEDONIA AS AN INDEPENDENT STATE: HISTORICAL  
CONTEXT  
Rizvan Sulejmani
- 67 HISTORICAL CIRCUMSTANCES IMPACTING THE 1991 MACEDONIAN  
CONSTITUTION DESIGN  
Mišo Dokmanović  
ВЛИЈАНИЕТО НА ИСТОРИСКИТЕ ОКОЛНОСТИ ВРЗ МАКЕДОНСКИОТ  
УСТАВ ОД 1991 ГОДИНА  
Мишо Докмановиќ
- 77 20 ГОДИНИ УСТАВНОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НИЗ ПРИЗМА НА  
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА УСТАВИТЕ ВО РЕГИОНОТ  
Христина Рунчева  
20 YEARS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA AS A CONSTITUTIONAL STATE  
THROUGH THE PRISM OF COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONS  
IN THE REGION  
Hristina Runčeva
- 85 ВРЕМЕ Е ЗА НОВ УСТАВ?  
Свето Тоевски  
HAS THE TIME COME FOR A NEW CONSTITUTION?  
Свето Тоевски
- 99 20 ГОДИНИ ОД ОСАМОСТОЈУВАЊЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА –  
МОНЕТАРНИ ОСТВАРУВАЊА  
Весна Мицајкова  
THE REPUBLIC OF MACEDONIA AS AN INDEPENDENT STATE: 20 YEARS  
LATER ACHIEVEMENTS IN THE FIELD OF MONETARY POLICY  
Vesna Micajkova
- 107 ЕВОЛУЦИЈА ВО ПОЛИТИЧКАТА ЕКОНОМИЈА,  
*ПРЕСМЕТКА НА СОГЛАСНОСТА: ЛОГИЧКА ОСНОВА НА УСТАВНАТА  
ДЕМОКРАТИЈА, ОД ЏЕЈМС М. БЈУКЕНЕН И ГОРДОН ТУЛОК (1962)*  
Бојан Богевски  
EVOLUTION IN POLITICAL ECONOMY:  
*THE CALCULUS OF CONSENT: LOGICAL FOUNDATIONS OF  
CONSTITUTIONAL DEMOCRACY* BY JAMES M. BUCHANAN & GORDON  
TULLOCK (1962)  
Bojan Borgevski

## 115 ЗА АВТОРИТЕ / ABOUT THE AUTHORS



# 20 YEARS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

—

author: Anja Czymmeck

Dear readers,

for the Republic of Macedonia, 2011 is a year of significant anniversaries. Twenty years ago the citizens made a historic decision to establish an independent, sovereign, democratic and social state. On the basis of the decision of the Referendum that took place on 17 November 1991, the Assembly of the Republic of Macedonia adopted the most important state and legal act - the Constitution of the Republic of Macedonia. The Constitution defined the Republic of Macedonia as an independent state, whose sovereignty is derived from and belongs to the citizens. The new democratic and social state was founded on the principles of parliamentary democracy, division and independence of the three branches of power, the rule of law, market economy and inviolable private property. The core of the constitutional provisions was dedicated to a wide list of basic freedoms and rights of the individual and citizen.

The design of the Constitution at the time of its adoption was closely determined by the events on the global and regional political scene of the late 1980s, such as the fall of the iron curtain and the dissolution of the Yugoslav Federation, as well as the political momentum of declaring for the first time in its history an independent Macedonian state. Although the country reached its independence in a peaceful way on the grounds of a democratic referendum in 1991, it was only in 1993 that Macedonia could enter the United Nations system as a full member. Nevertheless, the

political problems were predominant and it took two more years for Macedonia to become a member of the United Nations, and it was not until 1995 that the European Union could establish diplomatic relations with Macedonia.

After the enactment of the new Constitution, the Republic of Macedonia faced not only the challenge of international recognition of its independence, but also various internal political challenges. In the last two decades, the Macedonian Constitution underwent numerous amendments under which an adaptation of the legal system took place. From the 32 amendments in the past twenty years introduced for different reasons and in various periods of time, the best known amendment is that of 2001, which was adopted with the signing of the Ohrid Framework Agreement. Its purpose was to reinforce the internal integration of all ethnic communities without assimilation, creating a foundation for long lasting inter-ethnic stability.

In order not to lose their legal relevance or to become circumvented, constitutions in general, the Macedonian Constitution and the German Basic Law included, must entrench the principles of the political and societal order and shield them from rapidly changing majorities and situations and, on the other hand, must not be immune to challenges and should be open to the possibility of change. In the very near future the Macedonian Constitution will be faced with the new challenge of the ever increasing influence of the European Union laws.

In Germany, for instance, the Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) which monitors the adherence to the Basic Law as the supreme organ of constitutional jurisdiction, politically independent from all other constitutional organs, highlighted the importance of the Federal Constitutional Court and its role as a continuous developer of the Constitution as its decisions are non-appealable and binding for all other organs of state. In order to exercise its supervisory function in a serious manner, the Federal Constitutional Court has not shied away from conflicts with politics, if necessary, proving that the German system of checks and balances works well. For this reason, justices and politicians must encounter one another at the same level: with mutual respect and recognition of the office and tasks of the other.

Notwithstanding some problematic aspects, Macedonia went on successfully on its way as a sovereign and democratic state of its citizens. The country's Constitution today is a positive example that guarantees the rights of all its citizens, regardless of their ethnical or religious background. It tries to address the needs and expectations of majority and minority groups in the country. The Macedonian society is moving in the right direction to realize the goals and high standards set up by its Constitution.

We hope that we can offer some interesting theoretical “input” for those theoretical aspects of the Macedonian Constitution in order to be more successful in its “practical realization”. In this issue of the *Political Thought* the contributing authors examine not only the historical circumstances impacting the Constitution design in 1991, but also look at the different constitutional changes as a reflection of the current political developments, offering space for a wider public debate in case of future constitutional amending.

Sincerely,  
Anja Czymmeck, M.A.,  
Konrad Adenauer Stiftung

# 20 ГОДИНИ ОД ДОНЕСУВАЊЕТО НА УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

—

автор: Ања Чимек

Почитувани читатели,

За Република Македонија, 2011 година е година на значајни годишнини. Пред дваесет години, нејзините граѓани ја донесоа историската одлука да основаат своја независна, суверена, демократска и социјална држава. Врз основа на одлуката донесена на референдумот што се одржа на 17. XI 1991 г., Собранието на Република Македонија го усвои најважниот државен и правен акт – Уставот на Република Македонија. Уставот ја дефинираше Република Македонија како независна држава, чиј суверенитет потекнува од граѓаните и ним им припаѓа. Новата демократска и социјална држава беше основана врз начелата на парламентарната демократија, поделбата и независноста на трите власти, владеењето на правото, пазарната економија и неприкосновеноста на приватната сопственост. Суштината на уставните одредби се однесуваше на широк спектар на основни слободи и права на поединецот и граѓанинот.

Во времето кога овој Устав беше усвоен, неговата содржина беше тесно поврзана со настаните на глобалната и регионалната политичка сцена од крајот на 1980-тите, како на пример, падот на железната завеса и распадот на југословенската федерација, како и со значајниот политички момент кога за првпат во својата историја Македонија стана независна држава. Иако државата се здоби со независност на мирен начин, врз основа на демократскиот референдум во 1991 г., Македонија можеше да стане дел од системот на Обединетите нации како полноправен член дури во 1993 г. Сепак, политичките проблеми преовладуваа, и на Македонија ѝ требаа две години за да стане членка на Обединетите нации, а Европската унија со Македонија воспостави дипломатски односи дури во 1995 г.

По воспоставувањето на новиот Устав, Република Македонија се соочи не само со предизвикот на меѓународно признавање, туку и со различни внатрешни политички предизвици. Во последните две декади беа усвоени голем број амандмани кон македонскиот Устав според кои е адаптиран и правниот систем. Меѓу триесет и двата амандмани донесени во последните дваесет години, од различни причини и во различни периоди, најпознатата измена на Уставот се случи во 2001 г. со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. Целта на овие измени беше да се засилат процесите на внатрешна интеграција на сите етнички заедници без асимилација и создавање основ за долготрајна меѓуетничка стабилност.

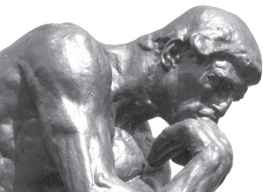
Воопшто земено, за да не се загуби правната релевантност на уставите, или пак за да се оневозможи заобиколување на нивните одредби, а ова се однесува и на македонскиот Устав и на германскиот Основен закон (Устав), уставите мора цврсто да ги утврдат начелата на политичкиот и општествениот поредок и да ги заштитат од мнозинствата и ситуациите кои брзо се менуваат, а од друга страна, пак, и тие самите не смеат да бидат имуни на промени и треба да бидат отворени за можностите за промена. Во многу блиска иднина македонскиот Устав ќе се соочи со новиот предизвик што ќе се случи со влијанието на законите на Европската унија кои се во процес на постојана измена.

Според германското искуство, Сојузниот уставен суд (Bundesverfassungsgericht) којшто го надгледува почитувањето на германскиот Основен закон (Устав) како највисок орган во доменот на уставната јурисдикција, а којшто е независен од сите други уставни органи, ја нагласи својата важност и улога на орган кој постојано го развива Уставот имајќи предвид дека неговите одлуки не подложат на жалби и се обврзувачки за сите државни органи. За да ја врши својата функција на супервизор на сериозен начин, Сојузниот уставен суд на Германија не одбегнува ситуации во кои треба, ако е тоа неопходно, да се судри со политиката, потврдувајќи на тој начин дека германскиот систем на сооднос на моќта меѓу трите власти добро функционира. Оттаму, судиите и политичарите мора да се соочуваат на исто ниво: со взаемна почит и меѓусебно признавање на функциите и задачите што ги имаат и едната и другата страна.

И покрај одредени проблематични аспекти, Македонија успешно продолжи на својот пат како суверена и демократска држава на своите граѓани. Денес, нејзиниот Устав е позитивен пример којшто на сите свои граѓани им ги гарантира правата, без оглед на нивната етничка или верска определба. Овој Устав се обидува да одговори на потребите и очекувањата и на мнозинските и на малцинските групи во државата. Македонското општество е на добар пат кон остварувањето на целите и високите стандарди поставени во нејзиниот Устав.

Се надеваме дека во овој број ќе можеме да понудиме интересен теоретски „пренос на информации“ за теоретските аспекти на македонскиот Устав, со цел тој да биде поуспешен во неговата „практична реализација“. Во овој број на „Политичка мисла“ авторите на прилозите ги разгледуваат не само историските околности коишто влијаеле врз содржината на Уставот од 1991 г., туку и различните уставни измени како одраз на современите политички настани, нудејќи притоа простор за поширока јавна дебата во случај на некои идни уставни измени.

Со почит,  
м-р Ања Чимек  
Фондација „Конрад Аденауер“



## ► УСТАВНИТЕ ПРОМЕНИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ОДРАЗ НА АКТУЕЛНИТЕ ОПШТЕСТВЕНИ И ПОЛИТИЧКИ СОСТОЈБИ

—

автор: Наташа Габер Дамјановска

Опстојувањето на политичкиот систем во секоја држава е нераскинливо зависно од основните правила и принципи врз кои тој се фундаира, а кои се, пред сè, цврсто определени во уставот, како нејзин највисок нормативен акт. Вака детерминираниите правила, механизми и институционални решенија кои се поставени во него, мошне често претставуваат одраз на актуелниот политички момент во соодветната држава<sup>1</sup>, или на нејзината меѓународна позиција и односи, или дури се и решение на крупните радикални политички проблеми кои претходеа на институционализацијата на политичките барања, но и неизбежно – идеологијата која служи како парадигма или почетна точка за обликување на нормативната рамка.

Во оваа смисла, уставните промени во Република Македонија служат како пример кој кореспондира со голем дел од ваквите можни наведени околности. Новиот македонски Устав практично донесе радикална системска промена како резултат на изменетиот меѓународен и домашен општествен и политички амбиент. Тој е напишан во 1991 година, по распадот на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, и преку

---

<sup>1</sup> Неспорно е дека основни промени во уставните правила на државите обично се случуваат при големи политички турбуленции (завршување на војна, револуционерна промена, деколонизаторски процес, пад на диктаторски режим, значителни социјални промени, итн.).

него Македонија го измина истиот пат на креирање нова уставна рамка како и бројни други држави кои транзитираа од социјалистички еднoпартиcки политички системи со изразен етатизам и автократско владеење кон систем кој бил замислен да понуди поинакви институционални решенија и релација на граѓанинот кон државата<sup>2</sup>. Очебијната есенцијална идеја-водилка на ваквите новодонесени устави во оваа група држави е востановувањето на конституционализмот како принцип, како и сознанието дека овие устави веќе ефективно наметнуваат легални обврски на сите релевантни актери и обезбедуваат права за граѓаните заедно со инструментите за нивна успешна имплементација<sup>3</sup>. Листата на приоритетите кои требаа да бидат (и беа) опфатени во новите устави е следната: да се вградат опсегот и видот на индивидуалните права (регулиран е екстензивен каталог на вакви права); да се дефинира концептот на граѓанство во соодветната држава (регулирајќи ја релацијата етничка припадност наспрема државјанството<sup>4</sup>); да се даде експлицитен акцент на демократијата и институционалната структура која од неа произлегува; да се дефинира улогата на уставните судови (видени како неутрални арбитри и гаранتي на новиот поредок) и да се регулира можноста за уставно амендирање<sup>5</sup>.

Бидејќи во сите устави генерално е прифатено дека мора да постои некаква адаптивност и флексибилност во основните правила на одлучување, кога се јавуваат прашања и проблеми околу постојните институции, или некои прашања не се дорегулирани, или општествените структури се менуваат и нови групи бараат пристап итн., се пропишува постапка на донесување уставни амандмани. Со оглед на можноста за измена на македонскиот Устав,<sup>6</sup> тој спаѓа во групата „флексибилни“ устави, и покрај тоа што за измената се бара двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, или за определени прашања како за локалната самоуправа или за оние што се однесуваат на правата на заедниците ќе биде потребно двојно (Бадентерово) мнозинство.

Во контекстот на овие генерални трендови и македонскиот Устав од 1991 соодветствува на изменетиот, плурално-демократски општествен амбиент кој наложува респектирање на меѓународно признаените човекови права и слободи, и кој воедно во моментот на неговото донесување даде одговор на тоа какви потрајни облици и институционални односи и решенија ќе поседува

<sup>2</sup> „По 1989 уставите се развивале во симболи на политичкото ослободување во најголемиот број пост-комунистички источни и централноевропски држави. Истовремено, тие беа повторно откриени како симболи на ренесансата на овие држави како независни суверени држави.“ Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss, „Institutional Design in Post-Communist Societies“, Cambridge University Press, 1998 (стр. 63).

<sup>3</sup> Според мислата на Монтескје државниот суверенитет мора да оди рака под рака со владеењето на правото и поделбата на власта, да се оствари превенција на арбитерни практики и да се поседува солидно структурирана хиерархија на норми.

<sup>4</sup> Која, ако се направи успешно, се верува дека може да се обезбеди поголема социјална кохезија.

<sup>5</sup> Види Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss, „Institutional Design in Post-Communist Societies“, Cambridge University Press, 1998.

<sup>6</sup> Член 129-131 заедно со Амандман XVIII на Уставот.

политичкиот систем, кои ќе бидат механизмите на одлучување и контрола меѓу институциите на власта, кои се местото и правата на граѓанинот во системот и бројни други прашања. Бездруго, задачата на тогашната *pouvoir constituant*<sup>7</sup> била преку таквиот фундаментален политички чин да оформи ефикасен национален политички систем, кој ќе го има капацитетот долгорочно, стабилно и воедначено да влијае врз структурата и регрутирањето при востановувањето на органите на власта, да го организира процесот на спроведување политики, да го канализира функционирањето на власта преку уставната заштита на правата на граѓаните и да се обезбеди реализацијата на практичните политики. Како што наведуваат и Almond и Powell, „Ако би сакале да направиме здрави расудувања во политиката, ние треба да бидеме во состојба да ги поставиме политичките системи во нивните национални амбиенти, сфаќајќи притоа на кој начин овие амбиенти истовремено поставуваат ограничувања и обезбедуваат можности за политички избор. Практично, политиките кои лидерите и политичките активисти ги следат се ограничени од системот и неговите институции“.<sup>8</sup>

Ваквиот дваесетгодишен „уставен развиток“ од донесувањето на Уставот преку бројните амандмани кои следеа, јасно ја опишуваат трансформацијата на модерната македонска држава, прашањата, причините и проблемите со кои таа се соочила и чекорите кои требала да ги преземе со цел институционално да ја врами и адаптира „живата“ политичка материја која припаѓа на различни сфери. Ваквите уставни интервенции се наведени во продолжение ретроспективно.

1. Според Уставот од 1991, Република Македонија се востановила себеси како независна и суверена, демократска и социјална држава<sup>9</sup>, парламентарна демократија која цели кон востановување и консолидирање на владеењето на правото, гарантирање на човековите, граѓанските и политичките, економските, социјалните и културни права, обезбедува мир и сожителство, социјална правда и економска благосостојба и просперитет. Како темелни вредности на македонската држава се востановени и слободното изразување на националната припадност, владеењето на правото, поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, правната заштита на сопственоста, слободата на пазарот и претприемништвото итн<sup>10</sup>. Гледано од идеолошка перспектива, тоа значи дека овој Устав всушност го следи глобалниот тренд на креирање на современ устав во кој се вградени идеите на либерализмот, кој истовремено е нераздвојно инкорпориран и постојано надоградуван во меѓународното право. Од аспект на политички систем, парламентарната демократија во македонскиот случај уставно е детерминирана да има статусно независно собрание со јака влада која тоа ја избира и релативно слаб претседател избран на општи и непосредни избори, но земајќи ги истовремено предвид ингеренциите кои им

<sup>7</sup> Релевантните политички сили (фактори, актери) кои го конституирале Уставот како резултат на взаемно изразена волја.

<sup>8</sup> „Comparative Politics Today“, Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr, Harper Collins College Publishers, 1996.

<sup>9</sup> Член 1 став 1, Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52 од 22 ноември 1991 година.

<sup>10</sup> Член 8 од Уставот.

се наменети на овие тела и кои во практиката добиваат свои нијансирања во влијанието како резултат на други фактори<sup>11</sup>. Исто така, со Уставот се обезбедува и принципот на секуларност преку одвоеност на верските и религиозните групи од државата<sup>12</sup> како и самостојноста и независноста на судскиот систем<sup>13</sup>.

Особено важна карактеристика на македонскиот Устав е Преамбулата, каде посебен нагласок е даден на македонскиот народ и неговата вековна борба за национална и социјална слобода и за создавање своја држава, гледајќи на новата, независна Република Македонија како на историски континуитет кој е следбеник на традицијата на Крушевската Република, историските одлуки на АСНОМ и уставно-правен континуитет на македонската држава како суверена република во Федеративна Југославија. Истовремено, покрај историскиот факт дека Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ, во неа се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со Албанците, Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во неа. На овој начин, Преамбулата го задржува и негува историскиот континуитет на македонската државност, но и го нагласува фактот дека бројни различни етнички групи традиционално живеат во Република Македонија и заедно рамноправно со Македонците ги остваруваат своите права во рамките на државата.

2. Првите уставни амандмани се донесоа набрзо по донесувањето на Уставот, веќе во 1992 година, како резултат на меѓународната позиција и дипломатскиот притисок врз Република Македонија. Имено, по дезинтегрирачките процеси во југословенската федерација, појавувањето на независна Република Македонија како држава која го бараше и својот меѓународен субјективитет, донесе вознемиреност во соседството, особено кај Република Грција која во однос на Уставот покажуваше нескриена вознемиреност кон членот 49 став 1 кој регулира дека „Републиката се грижи за положбата и правата на припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија, го помага нивниот културен развој и ги унапредува врските со нив“, препознавајќи (толкувајќи) во таа формулација намера за мешање во внатрешните работи на други држави. Бидејќи македонските власти тогаш се соочија со таков притисок, но и пријателски сугестии од меѓународната заедница во врска со овој став, во духот на добра волја и добрососедство, веќе на 6 јануари 1992, Собранието изгласа Амандман<sup>14</sup> со кој односниот член се дополнува со: „Републиката при тоа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи.“ Воедно, со цел да се прикаже уште појасно диспозицијата на Република Македонија, уште еден амандман е додаден на член 3 од Уставот кој експлицитно наведува: „Република Македонија

<sup>11</sup> Од особена важност се партиската припадност, како и етничко-верското влијание при функционирањето и носењето одлуки во овие тела.

<sup>12</sup> Амандман VII точка 1.

<sup>13</sup> Амандман XXV точка 1.

<sup>14</sup> Службен весник на Република Македонија Бр. 1/92.

нема територијални претензии кон соседните држави. (став 1) Границата на Република Македонија може да се менува само во согласност со Уставот, а врз принципот на доброволност и во согласност со општоприфатените меѓународни норми. (став 2)<sup>15</sup>. Гледано од денешен агол, се чини дека Република Македонија сè уште нема доволно капитализирано од овој чин на добра волја, кој во тоа време на исклучиво проблематични односи го направи мошне брзо, со цел јасно да ги прикаже добрососедските намери<sup>16</sup> за политичко прашање за кое за жал и по две децении сè уште нема исход.

3. Следното уставно амандирање се однесуваше на зацврстување на заштитата на правото на лицата кои се наоѓаат во притвор, преку определување на рокот до кој тие можат да престојуваат до подигнување на обвинението. Така, Амандман III<sup>17</sup> наведува дека: „Притворот, до подигнување на обвинението, по одлука на суд, може да трае најдолго 180 дена од денот на притворувањето. Со подигнување на обвинението притворот го продолжува или го определува надлежниот суд во случај и во постапка утврдени со закон“.

4. Најобемното амандирање на Уставот е бездруго направено во 2001 година, кое се случи како резултат на вооружениот конфликт кој претходеше и потоа преговорите меѓу претставниците на тогашните две најголеми партии од македонскиот и две од албанскиот етнички блок, под супервизија и асистенција на назначените претставници на ЕУ и САД. Познато е дека преговорите не се одвиваа лесно, земајќи ја предвид атмосферата под која тие беа водени, но сепак резултатот на тие преговори беше потпишаниот (официјализиран) т.н. Охридски (или Рамковен) договор кој потоа ја претставуваше основата врз која уставните амандмани беа донесени. На овој документ се гледаше како на излезно решение од дотогаш најтешката криза и закана од граѓанска војна во која западна државата. Уставните интервенции најмногу се однесуваа на прашањата на употребата на јазиците и писмата, негувањето на сопствениот етнички идентитет, употреба на симболите, механизмите на политичко одлучување при избор во значајни државни функции и тела, формирање на посебни собраниски тела и сл.

Примарно, остварена е измена на уставната Преамбула, во која се определува дека „Граѓаните на Република Македонија, Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите, преземајќи ја одговорноста..., свесни и благодарни на своите предци за жртвите и посветеноста... и одговорни пред идните генерации за зачувување и развој на сè што е вредно ..., еднакви во своите права и обврски кон заедничкото добро – Република Македонија – во согласност со традицијата

<sup>15</sup> Амандман I, Службен весник на РМ бр. 1/92. Освен оваа уставна интервенција, неколку години подоцна, во октомври 1995, следејќи ја истата интенција на намалување на тензиите со Република Грција, Македонија исто така го смени и своето знаме.

<sup>16</sup> Впечаток е дека освен во домашни рамки, ваквите чекори не се доволно популаризирани во средините за кои беа и наменети.

<sup>17</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 31/98, се заменува став 5 член 12 од Уставот.

на Крушевската Република и одлуките на АСНОМ и на Референдумот од 8 септември 1991 година, одлучија да ја конституираат Република Македонија како самостојна, суверена држава, со намера да се воспостави и зацврсти владеењето на правото, да се гарантираат човековите права и граѓанските слободи, да се обезбеди мир и соживот, социјална правда, економска благосостојба и напредок на личниот и заедничкиот живот...“.

Исто така, спрема Амандман V<sup>18</sup> на целата територија во Република Македонија и во нејзините меѓународни односи службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, но исто така друг јазик што го зборуваат најмалку 20% исто така е службен јазик, како и неговото писмо. За граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, можат нивните лични документи да бидат издадени освен на македонски јазик и неговото писмо, и на тој јазик и неговото писмо во согласност со закон. Истиот принцип се применува на ниво на локалната самоуправа, а за употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните одлучуваат органите на единиците на локалната самоуправа.

Амандман VIII наведува дека припадниците на заедниците имаат право слободно да го изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и особеностите на своите заедници и да ги употребуваат симболите на својата заедница. Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на сите заедници... Припадниците на заедниците имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон. Во училиштата во кои образованието се одвива на друг јазик се изучува и македонскиот јазик<sup>19</sup>.

За законите кои директно се однесуваат на културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите<sup>20</sup>, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници (обично мнозинство), при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија (т.н. Бадентерово мнозинство)<sup>21</sup>. Спорот во врска со примената на оваа одредба го решава Комитетот за односи меѓу заедниците<sup>22</sup>. Истиот принцип на двојно мнозинство се применува за овие прашања и на локално ниво, во процесот на одлучување во советот на локалната самоуправа, со тоа што, разбирливо, која

<sup>18</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 91/01.

<sup>19</sup> Службен весник на Република Македонија бр. 91/01.

<sup>20</sup> Реалноста покажа дека листата на закони кои потпаѓаат под оваа категорија е мошне долга. МЦМС (Македонски центар за меѓународна соработка) во својата студија за Рамковниот договор од 2011 година наведува дека над 90% од законите што произлегуваат од Рамковниот договор се донесени во изминатите 10 години. Имплементирани се повеќе од 130 закони и законски измени и дополнувања, од кои најголем дел (59) се закони за недискриминација и правична застапеност, 40 се во сферата на идентитетот, културата, образованието и децентрализацијата на власта. Утрински весник, 12 август 2011 година.

<sup>21</sup> Домашниот политички жаргон овој вид на двојно мнозинство го нарекува „Бадентерово мнозинство“, во чест на Роберт Бадентер, познатиот француски правник кој го даде своето знаење и придонес при оценувањето на Уставот од 1991 како и на амандманите од 2001 година.

<sup>22</sup> Амандман X, Службен весник на РМ бр. 91/01.

етничка група е мнозинство а која малцинство на локално ниво се разликува во однос на националниот просек.

Истото мнозинство е потребно за избор на народниот правобранител (Омбудсманот – Амандман XI), за избор на три члена на Судскиот совет од вкупно 15 члена (Амандман XIV) и за три од вкупно девет судии на Уставниот суд (Амандман XV). Амандман VI регулира соодветна и правична застапеност на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа, вклучувајќи го и Советот за безбедност на Претседателот на Републиката (за тројца членови), изборот на јавни обвинители, во администрацијата итн.

Новитет беше и собранискиот Комитет за односи меѓу заедниците, кој го сочинуваат 19 члена – пратеници на Собранието од кои 7 се Македонци, 7 Албанци и по еден член од редот на пратениците Турци, Власи, Роми, Срби и Бошњаци. Овој Комитет разгледува прашања од односите меѓу заедниците во Републиката и дава мислења и предлози за нивно решавање. Од своја страна, Собранието е должно да ги разгледа мислењата и предлозите на Комитетот и да донесе одлука во врска со нив.<sup>23</sup>

Амандман VII го регулира статусот на верските заедници, повторно нагласувајќи ја нивната одвоеност од државата (принцип на секуларност на државата) и нивната еднаквост пред законот. Исто така, верските заедници и религиозните групи се слободни во основањето на верски училишта и на социјални и добротворни установи во постапка предвидена со закон.

Во моментот на донесувањето на овој пакет амандмани јавноста иницијално манифестираше мошне опречни мислења и емотивни реакции, земајќи ги предвид времето и условите под кои е донесен. Истражувањата на јавното мислење од тој период покажуваат подоминантно прифаќање на уставните амандмани од страна на граѓаните етнички Албанци и обратно – голем степен на нивно неприфаќање и емотивен отпор од страна на етничките Македонци. Сепак, разумната временска дистанца (повеќе од една деценија од нивното донесување) практично покажува дека донесените промени заживеаја во практиката и дека функционираат. Актуелно, промената во јавното мислење покажува нагорни трендови во однос на прифаќањето на овие системски измени веќе и од страна на етничките Македонци, и покрај nelaгодноста на бројни политички актери од различна етничка провиниенција јавно да искажат поддршка на чинот на донесувањето на овој документ, без разлика на неговата успешна практична реализација.

Несомнено, уставните амандмани кои потекнаа од Рамковниот договор направија сериозна модификација на политичкиот систем, воведувајќи инструменти на консензуално одлучување, кое ја верификува согласноста

<sup>23</sup> Амандман XII, „Службен весник на РМ“ бр. 91/01.

главно помеѓу двете најбројни етнички групи во државата<sup>24</sup>. Консензуалноста суштински ја промени природата на политичкиот систем во државата, постепено наложувајќи преку уставните решенија долгорочно влијание кон креирање на поинаква политичката култура, која тендира да се постигне заедничка согласност за донесените одлуки и нивната реализација, како и споделување на мислењата околу тоа кои се главните проблеми на општеството и како тие да се решат. „Политичките системи вклучуваат динамични структури кои се адаптираат на надворешните и внатрешните сили преку реагирање со разновидни механизми“<sup>25</sup>. Бездруго процесот не секогаш се одвива идеално, и можеби во одредени случаи рационалноста и разумноста се губат за сметка на теснопартиските или етничките интереси во меѓусебното преговарање на политичките партнери, но сепак факт е дека постои конкретно поставена рамка во која важат правилата за взаемност во донесувањето на политички одлуки. Сепак, треба да постои задоволство што овие амандмани ја зголемија инклузивноста во македонското општество и државно-политички систем, што овозможува некакво взаемно градење на општествена и политичка кохезија, што се обезбеди институционална и политичка стабилност, или како што тоа го именува Arendt Lijphart постигната е извесна „политичка акомодација“.

Кон оваа слика се надоврзува и регионално-пропорционалниот изборен модел (кој не е уставно, туку законски регулирана материја) кој неминовно ја дополнува оваа системска консензуална карактеристика и успева да ја одрази етничката и верската хетерогеност на македонското општество, заедно со регионалните, специфично-групните и идеолошките разлики помеѓу партиите. Таквото политичко претставување на различните групи изразено во пратенички места во Собранието, претставува практична придобивка која влијае и во употребата на детерминирани правила во консензуалното одлучување кои се применуваат. Посебна дилема сепак останува за тоа дали „етничката“ поделеност на гласовите на граѓаните во Република Македонија го зема за заложник чувството на „граѓанска“ припадност во една поширока и поотворена заедница.

5. Следната новина претставува Амандманот XIX кој се однесува на слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, 2003 г.<sup>26</sup>. Со цел уставно поцврсто да се заштити приватноста на граѓаните во сите облици на комуникација тој регулира дека „Само врз основа на судска одлука, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање на кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката.“

<sup>24</sup> Што можеби претставува и негова делумна слабост, заради не секогаш најсреќните вклопувања во процесите и на другите, помали етнички заедници, со оглед на тоа дека напати се занемаруваат мултиетничноста и мултикултурноста на Република Македонија за сметка на исфорсиран бинационализам.

<sup>25</sup> Jan-Erik Lane & Svante O. Ersson, "Politics and Society in Western Europe", SAGE Publications, Third Edition 1994, стр. 1.

<sup>26</sup> Амандман XIX, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 84/03.

6. Во 2005 година, во склопот на крупните реформи кои Република Македонија ги правеше во областа на судството, донесени се повеќе амандмани (XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX) кои се однесуваат на судската власт, судовите и нивните надлежности, избор, разрешување и одговорност на судиите, начинот на составувањето на Судскиот совет на Република Македонија, неговиот статус, надлежности и мандат, прекршоците, кои органи можат да изречат санкција, гарантирање на правото на жалба (обезбедување двостепеност во судската постапка), Јавното обвинителство, примена на правилото за правична застапеност во овие тела, итн. Внесувањето на овие одредби во Уставот, ја гарантираше државната волја односните реформи сериозно да ги зацврсти и гарантира во највисокиот нормативен акт на државата, истовремено давајќи сигнал дека е мотивирана да работи во подобрувањето на една од најслабите алки во системот (наведено во бројни извештаи на Европската Унија и во други документи).

7. Амандманот XXXI е изгласан пред одржувањето на последните претседателски избори и гласи: „За претседател е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од 40% од избирачите.“<sup>27</sup> Во овој случај се земени предвид очекуваните проблеми од практична природа, при направена проценка за можен намален процент на одсиг на гласачите во вториот круг на претседателските избори, од кои не беа имуни и други држави<sup>28</sup>. Бидејќи првичната верзија на одредбата за евентуалниот втор круг регулираше дека за претседател е избран оној кандидат кој добил мнозинство од избирачите кои гласале, но доколку гласале повеќе од половината гласачи, договорено е тој праг на одсигност да се намали од 50% на 40%. Уставната интервенција се докажа дека била благовремена, со тоа што на претседателските избори кои следеа Претседателот на Републиката беше избран во вториот круг, двај надмашувајќи го одсигот од 40%.

8. Досега последниот донесен амандман е Амандманот XXXII изгласан на 12 април 2011 година, каде се наведува дека: „На државјанин на Република Македонија не може да му биде одземено државјанството, ниту може да биде протеран од Република Македонија. Државјанин на Република Македонија не може да биде предаден на друга држава, освен врз основа на ратификуван меѓународен договор, со одлука на суд“. Република Македонија го образложува донесувањето на овој амандман со желбата за справување со организираниот криминал и корупцијата и заради усогласување со меѓународните договори. Се наведува дека со оваа одредба се пропишува апсолутна забрана за предавање на државјани на Република Македонија на други држави, бидејќи се смета дека „извршителите на кривичните дела од сферата на организираниот криминал и корупција настојуваат да го избегнат изрекувањето и извршувањето на кривично-правните санкции злоупотребувајќи го начелото за забрана за

<sup>27</sup> Предлогот доби високо мнозинство „за“, со оглед на тоа дека гласаа за него 86 пратеници. Оваа уставна измена беше претходно договорена на лидерски состанок на четирите најголеми парламентарни партии.

<sup>28</sup> Република Србија заради неможност да го задоволи тој услов во минатото имала неколкупати повторени неуспешни претседателски избори.

предавање на сопствени државјани на други држави“, па се верува дека со овој амандман ќе се обезбеди превентивната и репресивната функција на казненото право<sup>29</sup>. Во случај на евентуална екстрадиција на македонски државјанин, се очекува тоа да биде сторено само врз основа на ратификуван меѓународен договор.

9. Врз основа на погоре изнесеното, може да се заклучи дека Република Македонија како млада демократија прави континуирани напори да го прилагоди својот систем со актуелните околности преку воведување дополнителни измени во Уставот. Иницијативите кои беа успешни досега, се докажаа како неопходни и адекватни на потребите, но дали иднината наговестува и понатаму такви измени? Новите иницијативи не стивнуваат, земајќи предвид дека постојат и понатаму различни идеи, но со различна причина, мотивација и издржаност. Веќе е во јавноста познато дека врз база на забелешките добиени од меѓународната заедница би била потребна интервенција во врска со членувањето и одлучувањето на Министерот за правда во Судскиот совет, со образложение дека на тој начин тој би имал помало влијание на судскиот систем кој е неопходно да биде независен. Но, впечаток е дека иницирањето на ова прашање претставуваше повод за отворање на други прашања: зголемување на бројот на судии во Судскиот совет од 17 на 19 и намалување на должината на мандатот; споменуван беше и Уставниот суд, со цел да биде изменет неговиот статус, овластувања и мандат на членовите; уставно да се определи дека кривичните дела кои биле направени во времето на трансформацијата на државниот капитал (приватизацијата) да не застаруваат (опозиционен предлог), итн. Истовремено, беше очигледно дека оваа иницијатива за уставни промени ја отвори Пандорината кутија на разновидни барања со етничка конотација<sup>30</sup>.

Без да се навлегува во неспорната легитимност да се размислува и разговара за бројни системски прашања и постојано да се трага по подобри солүции, сепак би морало да се води сметка дека евентуалните идни амендирања на Уставот би требале да бидат сериозно проценети во однос на националниот амбиент, да се рационални и практични, да се солидно елаборирани и претходно да биде обезбеден широк национален консензус за нив<sup>31</sup>. Спороста и темелноста на процесот ќе претставуваат гарант на успешноста на иницијативата, која со

<sup>29</sup> Република Македонија ги има потпишано и ратификувано сите релевантни меѓународни документи во оваа област, со цел ефикасно справување со транснационалниот организиран криминал. Сите држави во регионот веќе извршија изменување на нивните уставни и го воведоа Европскиот налог за апсење и пропишаа можност за потпишување билатерални договори за екстрадиција на свои државјани за дела од областа на организиран криминал и корупцијата.

<sup>30</sup> Во однос на тоа, албанските политички партии бараа да се воведо принципот на решавање по Бадентер во Уставниот суд за случаи кога се однесува на законите донесени според истото мнозинство во Собранието. Идејата беше одбиена од македонските политички партии од причина што се смета дека судовите се професионални а не политички тела, што значи дека овој вид принцип на гласање не може да биде инкорпориран во вакво тело. Истиот став е добиен и од Венецијанската комисија и самиот Робер Бадентер исто така, кој таквиот начин на гласање го врза со околностите во кои тој настанал, како решение од политичкиот безизлез во времето во кое тој е донесен.

<sup>31</sup> Со цел да се избегне погрешните решенија да конзумираат огромен дел на политичка енергија, да се развлекуваат и да бидат предмет на подоцнеж политички пазарлак.

оглед дека се работи за измени на највисокиот нормативен акт на државата, неминовно ќе мораат да ја надживуваат ефемерната смена на секоја власт. Значи, Уставот е неопходно да реагира на крупните општествени промени, значи да биде „жива“ материја, но, од друга страна, да биде доволно цврст и неменлив особено по однос на основните принципи<sup>32</sup> и да одржува квалитетна системска константност и континуитет. Дали Република Македонија ќе успее да остане на ниво оваа задачата, иднината ќе ни го даде одговорот.

<sup>32</sup> Како, на пример, принципот на поделба на власта и контролните механизми на една власт врз друга.

### Библиографија:

Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr, *Comparative Politics Today*, Harper Collins College Publishers, 1996

Jan-Erik Lane & Svante O. Errson, *Politics And Society in Western Europe*, SAGE Publications, Third Edition 1994

Jon Elster, Claus Offe and Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge University Press, 1998

Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies – Eastern Europe and Latin America*, Westview Press, 1996

Устав на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52 од 22 ноември 1991 година и Амандманите објавени во Службените весници бр. 1/92, бр. 31/98, бр. 91/01, бр. 84/03, бр. 107/05

### ABSTRACT

The life of every political system is closely determined by the fundamental principles solidly rooted in the Constitution as the highest normative act of any country. Very often, the selected mechanisms and institutional solutions set in it are a reflection of the current political momentum of the country, or its international position and relations, and the ideological ideal that serves as a starting point for the legal setting, or even as a solution to abrupt or harsh political problems that precede the legal institutionalization of the political claims.

The Republic of Macedonia serves as an example that may fit many of the above mentioned possibilities. Its Constitution of 1991 was followed by numerous amendments introduced in various periods of time, for different reasons and in different circumstances. The paper presents and discusses the constitutional changes that have taken place thus far, which tackle various issues: international

politics, human rights, consensus decision-making mechanisms, ethnic issues, judiciary reforms, presidential elections, extradition, etc. In case of future constitutional amending, it is recommended that they be done carefully, having in mind the systemic viability and continuity, with the necessity of previously obtaining a wide social consent.



## ► ПОСТОИ ЛИ „НАРОДНА ДЕМОКРАТИЈА“ ВО ГЕРМАНИЈА?

МАЛА КРИТИЧКА ИСТОРИЈА  
НА КУЛТУРАТА НА  
ДИРЕКТНАТА ДЕМОКРАТИЈА

—  
автор: Михаел Борхард

„Доколку бесот го направил своето, се создаваат нови форми на политичко учество“, гласи заклучокот на Петер Слотердајк, „новиот“ омилен филозоф на Конзервативните во Германија, за проектот Штутгарт 21 и за „бесните граѓани“. Но, тој не мисли само на новите и, најчесто, иновативни форми на учество и на медијација, на дебатата, која во голема мера вреди да се спроведе, туку мисли и на стариот сон за повеќе директна демократија. Со ова Слотердајк настапува на сцената и се вклучува во дискусијата, која во последните години беше маргинална и дури по дебатите за „реконструкција“ на една железничка станица во швапската област, таа стана дел од постојаната теориска расправа во позначајните медиуми. Од Берк преку Медисон, од Јасперс до Хабермас одново се преиспитуваат и наново се споредуваат сите позитивни и негативни аргументи на филозофите кои се бават со државата и со општеството.

Нема ништо против вистинските вредности на политичката историја на идеи, но притоа постои опасноста да биде занемарен еден начин на набљудување: емпирискиот поглед на нештата

кој, пак, се наметнува како неопходен за да се добие вистински диференцирана перспектива за смислата и за бесмислата на референдумите и на граѓанските одлуки:

Постои ли нешто што се вика мала „историја на културата“ на директната демократија во повоена Германија? Дали се добри или лоши искуствата со кои досега се стекнавме во сојузните покраини? Што ни кажуваат овие искуства за тоа дали треба или не да се создаде директна демократија? Дали е доволна зголемената популарност на постапките за директна демократија, присутна во анкетите од последните години – некаде помеѓу педесет и седумдесет и пет проценти од испитаниците посакуваат поголем степен на директно одлучување – како „манифестација на волјата на народот“, за да се преиспитаат постоечките методи на репрезентативна демократија и за да се воведе референдум и на сојузно ниво?

Најпрво, повикот за повеќе директна демократија остава погрешен впечаток дека можности за неа или нема или, пак, се премалку. Само во општините, според актуелните проценки, се поднесени околу 250 до 300 граѓански барања и се донесени 120 граѓански одлуки. Точната класификација на овие локални граѓански одлуки би одзела премногу време и би се основала на повеќе или помалку непрегледен број податоци. Но, факт е дека на покраинско ниво има голем број елементи на директна демократија, се разбира во различна мерка.

Во Германија, во некои покраини има или задолжителни или факултативни промени на Уставот. Последнонаведените, присутни во покраините Баден-Виртемберг, Северна Рајна-Вестфалија, Бремен и Саксонија, до сега немаа никаква практична улога и затоа може спокојно да бидат изоставени.

Првонаведените, пак – да започнеме со позитивната вест – доколку разумно се употребат, може да послужат како главен сведок за тоа дека не мора сите постапки за директна демократија да го расипат „репрезентативното јадење“ и не мора сè веднаш да се фрли во еден сад како расипано и неупотребливо.

Таканаречените задолжителни референдуми за промени во Уставот, кои се предвидени само во две и пол покраини (во Хесен и во Баварија, а со ограничувања и во Берлин), може да имаат смисла: најновиот пример за тоа доаѓа од Хесен, спроведен во рамки на локалните избори на 27 март каде што по пат на „директна демократија“ требаше да се гласа за тоа дали „кочицата за долгови“ треба да биде регулирана со устав, и тој претставува речиси логично дополнување на репрезентативната демократија. Зад одредбата на Уставот, дека за промена на уставниот текст мора да се решава по пат на референдум, стои недостигот од квалификувано мнозинство во Покраинското собрание. Овие референдуми, во Баварија имаше шест од 1946 година до сега, а во Хесен осум (во Берлин еден референдум), се иницирани „од горе“ и поради нивното специфично иницирање не се во спротивност со репрезентативната демократија, туку во идеален случај само уште повеќе го зајакнуваат демократскиот легитимитет на уставните промени, кои си ги зацтрал Парламентот.

Попрецизен „емпириски“ пресек на нештата, кој ги зема предвид разликите меѓу покраините, вреди да се направи кај таканареченото „народно законодавство“ што доаѓа „од долу“, ако воопшто е дозволена ваква форма на политичка одредница. Од основањето на Сојузната република па сè до 2010 година, на покраинско ниво имаше вкупно 282 референдума. Само деветнаесет од овие постапки завршија на крајот со одлука на народот. Седум од нив беа неуспешни, четири беа укинати од покраинското собрание, игнорирани или пак ублажени со други закони, а само осум од нив навистина резултираа со донесување на закон. Многу барања за референдум од страна на граѓаните во покраините се преземени од политиката и спроведени во предлог-закон, па затоа и воопшто не било потребно формално спроведување на референдум.

Во севкупната слика за спроведени референдуми може да се воочат две нешта: прво тоа се интересните теми. Тоа се, пред сè, темите: „образование и култура“ и демократија, кои се во центарот на повеќето граѓански барања и референдуми. Второ, интересно е дека речиси деведесет проценти од референдумите се одржани дури по повторното обединување, значи во последните 21 години. Шеснаесет од наведените деветнаесет референдуми на покраинско ниво се одржаа во овој период.

## НЕДОВОЛЕН ОДСИВ

Оној, кој тука лекоумно го гледа ултимативниот доказ за наводниот несопирлив пораз на народните партии или за расипаноста на политиката, која е во прогрес, тој може да греша: прво, за тоа делумна одговорност носи едноставниот факт дека, за наша голема национална среќа, со повторното соединување се зголеми бројот на покраините, а со тоа и бројот на можните референдуми. Понатаму, многу покраини ја искористија промената на епохата 1989/1990 и годините по неа како повод за да ги преработат своите покраински уставни и на тој начин во голема мера да ги зајакнат елементите на директната демократија.

Исто така и недоволниот одсив на референдумите го отвора прашањето дали директната демократија навистина може да биде решение за наводната или за вистинската расипаност на политиката и на политичарите, како што неуморно тврдат приврзаниците на референдумот: се разбира дека одсивот на ваквите референдуми не е единствениот индикатор за тоа дали овој инструмент може да ги доближи луѓето поблиску до политиката или не. Но, општите податоци се веќе многу воочливи: од деветнаесет референдуми во покраините, шест од нив имаа стапка на учество помала од триесет проценти, а само кај четири референдума процентот беше поголем од педесет, што укажуваше на фактот дека тие се поврзани со сојузните избори, на кои традиционално има поголем процент на излезеност. Остатокот „се движеше“ некаде помеѓу триесет и педесет проценти. И референдумот против училишната реформа во Хамбург, кој се одржа пред неколку месеци и речиси во исто време со дискусијата за проектот Штутгарт 21, покажува учество од само 39,3 проценти. Најголемиот

процент на гласачи, кој некогаш со својата излезност му донел успех на некој референдум, беше гласањето против приватизацијата на градските болници во Хамбург во 2004 година, каде излезноста беше 49,2 проценти. Фактот дека овој одсиг е слаб и е далеку зад излезноста на граѓаните на актуелните покраински, а делумно и локални избори, отвора важни прашања за демократската легитимност на одлуката донесена по овој пат, а се спомнува само попатно.

Емпирискиот „поглед“ на искуствата со директна демократија мора да даде одговор и на клучното прашање, дали во „народното законодавство“ важи *poter est opem* и дали тоа во реалноста навистина го оправдува своето име. Дали е иницирано од народот и се спротивставува на волјата на партиите или, пак, на крајот излегува дека овие референдуми се нешто како продолжение на „опозициската политика со други средства“. Тоа би значело дека и граѓанските барања и референдумите се само елемент од силно критикуваната партиска демократија. Само во еден единствен пример, имено во референдумот против училишната реформа во Хамбург во 2010 година, сите партии во Хамбург беа против спроведување референдум. Во мнозинството случаи, граѓанските барања и референдуми не доаѓаат од „долу“, од „народот“, туку од „професионалци“, од добро организирани институции, од здруженија, од цркви, од големи организации, а тоа е нужно поради комплексноста на постапките. Најпосле, партиите се тие кои, порано или подоцна, ја земаат работата во свои раце. Шест од деветнаесетте одлуки непосредно произлегоа од партиите. Мнозинството референдуми и одлуки, пак, беше барем поддржано од нив.

## **ПАРТИИТЕ КАКО ИНИЦИЈАТОРИ**

Првиот референдум во покраините, кој премина во закон, за воведување христијанско општинско училиште во 1968 год. во Баварија беше насочен против актуелната власт и беше започнат од тогашната опозиција (СПД и ФДП). Сите шест референдума во Баварија, која заедно со Хамбург е на врвот на листата на покраини кои го користат овој инструмент, со исклучок на еден (инициран од здружението „Повеќе демократија“ во 1995, за воведување локални граѓански одлуки) беа поддржани од политичките партии. Поради ова, опозицијата во парламентот и надвор од него го сфаќа „народното законодавство“ како средство за политичко соочување, со кое може да ја изложи владата на политички притисок за дејствување надвор од парламентот, односно онаму каде што таа нема мнозинство. Фактот дека многу референдуми се однесуваат на теми кои покажуваат голем степен на политичка партизација, како на пример: дискусијата за референдумот „за религија“, водена крајно емоционално или, пак, „вжештениот“ референдум против училишната реформа во Хамбург, даваат јасно до знаење дека овде повеќе станува збор за уште еден „вид игра“ на партиската демократија.

Ова има и позитивни и негативни импликации. Фактот дека во ваквите процеси доминираат, пред сè, „етаблираните“ партии, придонесува референдумот во

Германија да нема доволно влијание и можност за промена на системот, а со тоа и можност за дестабилизација. Досега немало можност за остар популизам или за радикализација на дебатите, како што е тоа пример во другите земји, ако се потсетиме на дебатата за минарињата во Швајцарија. Причините за тоа лежат во разумните рестрикции, на кои им подлежи директната демократија во Германија: од постоењето на кворуми преку поднесувањето во службите (на пример во Баварија), па сè до ограничувањата за содржината кои постојат во некои покраини (на пример, за платата на државните службеници).

Ако тоа е така и ако партиите доминираат и во „народното законодавство“, тогаш зошто има толку различни искуства во покраините и што тоа значи? Постои ли различен „степен на зрелост“ во односот влада и народ по однос на референдумот? Затоа, на крајот на оваа мала „историја на културата“ на директната демократија има специфичен „приказ“ во покраините: од деветнаесет успешни референдуми се истакнуваат: Баварија, Берлин и Хамбург. Само во овие три покраини се одржаа вкупно петнаесет референдуми. „Народното законодавство“ се практикуваше во: Саксонија, со само еден случај на референдум, во Саксонија-Анхалт исто така со еден, а во покраината Шлесвиг-Холштајн со два референдума. Забележливо е дека во Баварија се одржани најмногу референдуми, и како задолжителни уставни референдуми и како израз на волјата на народот. Исто така, во Баварија со децении постои континуирано соочување со оваа метода и многу заложби и на локално ниво. Политичкиот опсег на референдумите е обемен како што не е во никоја друга покраина: од воведувањето христијанско општинско училиште преку добивањето слобода за радиодифузија, промената на законот за отпадни води, воведувањето локални граѓански одлуки, па сè до укинувањето на Сенатот и воведувањето на построг закон за забрана за пушење. Во Хамбург бројот на успешни референдуми е ист со оној на Баварија, но таму доминираат иницијативите чија цел е да се воведат повеќе директна демократија. Само референдумите против приватизацијата на болниците и против училишната реформа одат во друга насока.

Во ниедна друга покраина како во Берлин референдумите не се толку видливо политизирани. Во 2008 година владата донесе нов закон за гласање, кој овозможува спроведување референдум. Оттогаш се одржаа три референдума: за прифаќање на аеродромот Темпелхоф (2008), за воведување задолжителен изборен предмет Етика/Религија (2009) и во февруари 2011 г. за објавување на договорите за делумна приватизација на водоводот во Берлин. Овој најактуелен референдум беше успешен. Другите два беа неуспешни. Во Берлин недостигот од волја на покраинската влада да разговара со противниците на нејзиното законодавство и да размисли за компромис, придонесе референдумите, дури и Европа, која на нив гледа поскептично, да ги смета како средство за политично спротивставување во градот-покраина Берлин. Референдумот „За религијата“ е знак дека политичкиот став на народната партија ЦДУ се спои со зголеменото незадоволство на луѓето во главниот град

на Републиката. Но, и самиот Градоначалник на Берлин придонесе за ваквата промена на свеста: пред референдумот за аеродромот Темпелхоф тој самиот „ладнокрвно“ повеќепати укажа на тоа дека ќе го искористи своето право и не сака да се „грижи“ за исходот на референдумот, ако тој излезе позитивен за подносителот на барањето, затоа што станува збор за „декрет“, а не за закон. Оној што настапува толку арогантно и со игнорирање и „рамнодушност“ против волјата на народот, тој на демократијата ѝ врши „мечкина услуга“.

## **ПОМАЛКУ СТРУКТУРА ОД ПРАШАЊА НА СТИЛОТ**

Со тоа конечно повторно би се навратиле на ставот на Слотердајк за „бесните и лути граѓани“. Но, со една одлучувачка разлика: не станува збор за наводните слабости на репрезентативната демократија, кои ги лутат граѓаните, туку за политичкиот стил, за потребата да се биде сериозно сфатен. Значи, не ни се нужно потребни „новите форми на политичко учество“, кои ги бара Слотердајк, туку подготвеноста да се влезе во дијалог со граѓанинот, да се сфатат сериозно неговите грижи и стравови, да се вклучи во процесите на донесување одлуки и планирање, и едноставно да не се конфронтира само со крајните факти.

Ваквата зрела комуникација со демократските процеси на одлучување бара политичар кој не само што ќе ја признае сувереноста добиена од народот на одредено време туку подразбира и граѓанин кој ги знае своите граници. Никлас Луман уште во 1983 го исмева современиот „бесен граѓанин“ и критикува дека некои претставници на директната демократија сакаат овие референдуми да ги искористат за да бидат „инстанца за супер ревизија“ за сите одлуки, дури и кога во основа има добри објаснувања и проценки за некоја мерка. Луман продорно опишува тип на човек „кој се обидува да продолжи да живее во протест против одлуката, кој дава отпор и одново го бара своето повредено право, ја гребе корупката од своите рани и се обидува да организира помош и согласност против одлуката: накратко, човек кој не учи, туку останува на своите стари разочарани очекувања“. На крајот следи речиси баналната реченица – дури и во формата на репрезентативната парламентарна демократија, која ефективно ги штити правната држава и поделбата на власта – дека во демократијата не постојат само владејачи и завладеани: секој носи неспоредна одговорност за понатамошното постоење на демократијата.

*Првпат објавено во списанието „Die Politische Meinung“ 498 Maj 2011 стр. 14-18*

**ABSTRACT**

The article focuses on the currently ongoing debate on people's active intervention in politics through organizing protests and acting against the governmental institutions via manipulating plans, e.g. the construction of the Stuttgart 21 Project. The author points out that the past discussions on people's interventions only refer to the history of political thought (Burke, Madison, Habermas), without considering empirical facts on direct democracy in Germany, where numerous possibilities for active participation exist. The German *Länder* do have a wide range of direct democratic tools which allow people's participation outside of elections. However, within the *Länder* there are great differences in the use of such institutionalized instruments. The most active and effective use can be found in Hamburg, Bavaria and Berlin. The other *Länder* are making use of the institutions without reaching the required number of participants to initiate a law. One reason for that difference can be seen in the active party support of direct democratic institutions in Bavaria and Hamburg. They use participation instruments to act out of the opposition. Although statistically 50 to 75 % of the Germans wish a stronger institutionalization of direct democracy, the average participation rate is not higher than 35 %. The author states that in the future politicians have to take over the responsibility to inform and involve the people in the political process. At the same time, according to Luhmann, the people have to start learning instead of having unrealistic expectations.





## ► УСТАВНИОТ РАЗВОЈ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И МЕЃУЕТНИЧКАТА (НЕ) РАМНОПРАВНОСТ

—  
автор: Јетон Шасивари

Уставниот развој на РМ може да се подели во две фази, и тоа: првата фаза го опфаќа временскиот период од донесувањето на Уставот на РМ од 17.11.1991 година до потпишувањето на Охридската рамковна спогодба на 13.08.2001 година, додека втората фаза го опфаќа периодот од потпишувањето на Охридската рамковна спогодба до денес.

Донесувањето на Уставот на РМ од 17 ноември 1991 година помина без потребниот меѓуетнички консензус, односно самата витална уставна функција на создавање на РМ како независна и суверена држава преку Уставот како највисок правно-политички документ беше обележана со изразената националистичка ексклузивност на тогашните македонски политичари наспроти барањата на албанските политичари за албанскиот народ како конститутивен народ во РМ, односно за конституирање на Република Македонија како двонационална држава на македонскиот и албанскиот народ. Како последица на тоа, Уставот од 1991 година не ја доби поддршката на тогашните пратеници Албанци, од редовите на ПДП и НДП, кои не се согласуваа со наметнатиот уставен концепт за државна нација, т.е. не се согласуваа со статусот национално малцинство за Албанците. Сево ова беше резултат на доминантната политичка атмосфера во тоа време, дека уставот мора да биде донесен (т.е. наметнат) по секоја цена, па и по цена на незадоволството на албанските политичари, што пак се покажа како недемократско и неправедно решение бидејќи значеше наметнување на волјата преку правото на глас, т.е. Устав позади кој не стоеше и волјата

на Албанците во РМ (значи нелегитимен, канцелариски и номинален устав), особено кога денес, дваесет години после тој чин, некои од главните политички актери од тоа време признаваат дека тогаш не постоеше визионерски поглед спрема правата на Албанците,<sup>1</sup> односно дека Уставот беше една голема грешка<sup>2</sup> или дека не се кажа јасно каква Македонија ќе се гради<sup>3</sup>.

Поради тоа, Уставот на РМ од 1991 година не го положи испитот по мудрост на секој добар устав, т.е. дека секој добар устав се прилагодува на реалноста и на луѓето во земјата за која се пишува. Во оваа насока, во уставната теорија, номинален е оној устав кој се прави за некоја друга стварност, која не се поклопува со стварноста во која треба да се применува, бидејќи не е устав што се прилагодува на народот за кого и се донесува, туку устав на кој народот мора да се прилагоди, та затоа номиналниот устав не живее во стварноста, туку само на хартијата на која е печатен, поради што таквиот устав паѓа со паѓањето на политичкиот режим што го донел<sup>4</sup>.

Поради овие причини, во рамките на првата фаза на уставниот развој на РМ, немаше интеракција на Уставот на РМ со легитимните потреби и барања на Албанците поради самиот модел на етнократија, т.е. привилегирачкиот уставен режим резервиран само за етничките Македонци како побројна етничка заедница, востановен со Уставот, при што секој обид за политичко договарање и дијалог за истите завршуваше со надгласување (мајоризација). Тие легитимни потреби и барања се однесуваа на автономниот статус за Албанците, високото образование на албански јазик, употребата на националниот симбол на Албанците, официјализирањето на албанскиот јазик, правичното застапување во јавниот живот, рамноправноста во економскиот живот итн.

<sup>1</sup> „Кога се потсетуваме на тој период мора да се каже дека ВМРО-ДПМНЕ и лично јас навистина имавме силно изразена национална концепција за Македонија, да не ја наречам националистичка, која не се однесуваше само на осамостојувањето на Македонија, туку и на прашањето за внатрешното уредување. Тој период го оценувам како невизионерска концепција. Кога правам анализа на тој период, во тоа време апсолутно не сум ја разбирал потребата на Албанците да имаат повеќе права во Македонија. Тоа не беше само моја грешка, тоа беше целосна атмосфера во Македонија, можеби тоа беше индиректно влијание на Милошевиќ кај нас. Македонските политички партии, и од левицата и од десницата (тука вклучувајќи го и Киро Глигоров), не успеаја визионерски да погледнат и на Албанците во старт да им се дадат повеќе права за да се превенираат некои настани подоцна“. Интервју на Љубчо Георгиевски, поранешен лидер на ВМРО-ДПМНЕ во: „Утрински весник“, Бевме многу навини, број 3668, од 29.08.2011.

<sup>2</sup> „Трета грешка беше работата на Уставот. Јас ја водев Комисијата за уставни прашања и не успеавме кај Албанците да го сочуваме стекнатото право на користење на јазикот. Ние ги лишивме дури и од стекнатите права. А сепак се нарекуваше дека е тоа предавнички Устав. Беше договорено на 14 ноември да се гласа, но ВМРО-ДПМНЕ соопшти дека им забранува на пратениците да гласаат за таков Устав, кој е предавнички и направија големи демонстрации. Ние сепак не подлегнавме на тој притисок. Но, воевме веќе во стекнатите права од Уставот од 1974 година и ги намаливме. Тоа беше голема грешка и главниот адут потоа секаде кај странците, дека ние ја уназидивме положбата на Албанците“. Интервју на Стојан Андов, првиот Претседател на повеќепартиското Собрание на РМ во: „Утрински весник“, Македонија доцна го фати чекорот, број 3656, од 15.08.2011 година.

<sup>3</sup> „Усвојувањето на Уставот без претходен консензус со Албанците. Прва грешка внатре во него беше тоа што не беше прифатена идејата за дефинирање на државата како граѓанска или, ако веќе имаше потреба од споменување на колективитетите, тогаш требаше да се спомене и албанската заедница. Потоа, тука беа и ригидните решенија за јазикот, за високото образование, за начинот на одлучување во Собранието. Очигледна беше недовербата. Значи, ниту ние им верувавме на тогашните раководители на политичките партии на Македонците, ниту Македонците веруваа во нас, Албанците“. Интервју на Абдурахман Алити во: „Публика“ (неделен политички магазин): Не кажавме јасно каква Македонија ќе градиме, број 04, од 1 јануари 2011 година.

<sup>4</sup> Loewenstein Karl, Political Power and the Governmental Process, Chicago, 1957, p. 203-205.

Во оваа насока, ќе издвојам неколку конкретни ситуации за да се илустрираат практичните обележја на наметнатиот модел на етнократија, односно уставен национализам во тој период.

Во 1992 година се одржа референдумот на албанското население за политичка и територијална автономија на Албанците во Македонија, спроведен од ПДП и НДП, кој не беше признат од државата. Во 1994 година, трите општини со мнозинско албанско население во Западна Македонија (Тетово, Гостивар и Дебар) одлучија по своја иницијатива, потпишана и од ПДП и од ДПА, да го основаат Тетовскиот универзитет со настава на албански јазик (инаку, иницијативата беше противуставна но законска, бидејќи според тогашниот Закон за високото образование општините можеа да бидат законски основачи на високообразовни институции), на што државата реагираше со непризнавање и примена на сила при што имаше една жртва Албанец. На 9 јули 1997 година, државната полиција интервенираше во општините Тетово и Гостивар за отстранување на националниот симбол на Албанците кој беше поставен со општинските одлуки, при што имаше четири жртви и илјадници повредени Албанци во Гостивар. Дискриминацијата во вработувањето во јавниот сектор, на пример, во 1999 година во јавниот сектор имало вработени 403.896 Македонци (85%) наспрема 33.123 Албанци (7%)<sup>5</sup>. Од аспект на етничката дискриминација во економскиот живот, треба да се спомене лошата приватизација, при што сосема незначителен дел од општествениот капитал премина во рацете на Албанците поради политички причини и мотиви, спроведено на преовладувачкиот став на економската наука во тоа време за моделот на ваучери како најприфатлив за РМ<sup>6</sup>, итн.

И покрај фактот што во временскиот период 1991-2001 година, во петте влади на РМ учествуваа и политичките партии на Албанците, и тоа во: првата влада (21.03.1991 – 07.07.1992), позната како „експертска влада“, учествуваше ПДП со три министерски места; во втората влада (04.09.1992 – 20.12.1994) повторно учествуваше ПДП со пет министерски места; во третата влада (20.12.1994 – 01.12.1998) учествуваше повторно ПДП со четири министерски места; во четвртата влада (01.12.1998 – 16.05.2001) учествуваше ДПА со пет министерски места и во петтата влада позната како: „влада на политичко единство“, формирана под притисок на меѓународната заедница за време на вооружениот конфликт од 2001 година (16.05.2001 – 01.11.2002), Албанците учествуваа со шест министерски места, односно ДПА и ПДП со по три

<sup>5</sup> Helsinki Committee for Human Rights in the Republic of Macedonia, Report on Minority Rights in the Republic of Macedonia, September 1999.

<sup>6</sup> „Направивме лоша приватизација. Кај стручната јавност преовладуваше мислењето дека моделот на ваучери, иако не е идеален, сепак е најприфатлив за Македонија. Јас не сум бил присутен на договорот кога бил заземен дефинитивниот став за моделот на нашата приватизација, но совршено добро знам и апсолутно е точно дека во последен момент решавачкиот мотив бил политички, а не економски.“ Сите ги замолчала формулацијата дадена од претседателот Глигоров: „Да, можеби е тоа така, меѓутоа дали сте свесни дека ако го прифатиме моделот на ваучери, над 40 отсто од општествениот капитал ќе премине во рацете на не-Македонци, а со овој модел ние ќе добиеме општествениот капитал да премине во рацете на Македонците со над 90 отсто, и сега бирајте меѓу двата модела“. Интервју на Абдурахман Алити во: „Публика“ (неделен политички магазин). Не кажавме јасно каква Македонија ќе градиме, број 04, од 1 јануари 2011 година.

министерски места, сепак треба да се подвлече констатацијата дека „системот на власт не можеше да се смета како форма на поделба на власта, туку повеќе како обид за вклучување на албанската елита“<sup>7</sup>.

Втората фаза на уставниот развој на РМ го опфаќа периодот од потпишувањето на Охридската рамковна спогодба до денес. Клучната цел на ОРД беше запирањето на седуммесечните вооружени дејствија од 2001 година, но не и да се реши правниот и политичкиот статус на Албанците како конститутивен народ во државниот систем. Во тој поглед, нашата држава продолжува да има две различни преамбули: прво, Преамбулата на ОРД и второ, Уставниот амандман IV од 2001 кој ја замени Преамбулата на Уставот на Република Македонија од 1991.

Разликата помеѓу овие две преамбули се состои во карактерот на државата, имено, првата Преамбула вклучува чист граѓански карактер на државава без етнички коктели, а втората преамбула го меша етничкиот со граѓанскиот карактер, правејќи поделба помеѓу граѓаните на Македонски народ (зборот македонски е напишан со голема буква) и граѓаните кои живеат во нејзините граници а кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, српскиот народ, влашкиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите. Видливо е дека терминот „дел од албанскиот народ“ е современа дефиниција за емигрантските малцинства од XXI век, кое треба да биде интегрирано во рамките на доминантниот политички, правен и културен систем на државата. Сметам дека ваквата промена на Преамбулата на ОРД го помести мултиетничкиот карактер на државава и создаде простор за рециклирање на концептот на државна нација што беше карактеристика за уставната преамбула од 1991 година, отворајќи ја притоа формалната и институционална патека за разните институции да не ги применуваат принципите и духот на ОРД. Од другата страна, иако втората уставна преамбула ги поставува граѓаните како конституенси на РМ, сепак македонскиот народ се дефинира како етнос додека Албанците како национално малцинство<sup>8</sup>.

Во тој поглед би го споменал практичниот пример на Уставниот суд (како највисок авторитет за уставно толкување и судска контрола на уставноста и законитоста) кој во два случаја го прекрши принципот на мултиетничност на ОРД. Прво, во 2007 со неговата одлука во врска со националниот симбол на етничките Албанци и, второ, во 2008 во врска со албанскиот јазик. Ги наведувам овие два практични примери бидејќи прашањето за употребата на националниот симбол на етничките Албанци и официјализирањето на албанскиот јазик отсекогаш биле клучни компоненти на политичката платформа на Албанците од осамостојувањето на РМ во 1991 година. Овие два примера покажуваат дека за Уставниот суд, ОРД не претставува никаков формален извор

<sup>7</sup> Биебер, Флориан, Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор, Friedrich Ebert Stiftung, Скопје, 2008, стр. 20.

<sup>8</sup> Шкарик, д-р Светомир и Давкова-Силјановска, д-р Гордана, Уставно право (Второ дополнето и изменето издание), Скопје, 2009; стр. 176.

на уставното право во државава, бидејќи воопшто не е земен предвид при неговото одлучување.

Во 2007 година, Уставниот суд, разгледувајќи ја уставноста на Законот за употреба на знамињата на заедниците во РМ<sup>9</sup>, кој како правна основа го имаше цензусот предвиден со точка 7.1. од ОРД<sup>10</sup>, својата одлука<sup>11</sup> (со која се укинаа некои одредби од овој Закон) ја базираше врз принципот на недискриминација на етничките заедници во државава. Притоа утврди дека мнозинскиот цензус предвиден со овој Закон не е во согласност со Амандманот VIII<sup>12</sup> (кој го замени членот 48 од Уставот) кој пак, не предвидува никаков цензус. Затоа, според Уставниот суд албанската етничка заедница со овој Закон се стави во привилегирана положба во однос на другите заедници. Базирајќи ја својата одлука врз втората Преамбула (која го меша етничкиот и граѓанскиот концепт), Уставниот суд ја одмери мултиетничноста само во полето на официјалните односи на Албанците со другите немакедонски етнички заедници, оставајќи ги етничките Македонци како порамноправни од другите заедници, затоа што ако ги одмеруваше и етничките Македонци, тогаш ќе се дојдеше до заклучокот дека не е во духот на мултиетничноста, етничките Македонци да го употребуваат државниот симбол како свој етнички симбол! Значи, во името на мултиетничноста, воскресна уставниот национализам! Со ова, мултиетничката демократија беше трансформирана во моноетничка демократија. За ваквата ситуација Аристотел би рекол: „Најлоша форма на нерамноправност е кога ги изедначувате нееднаквите нешта“, додека американскиот теолог Џејмс Фриман Кларк би рекол: „Грешките кои се забораваат се повторуваат“. Оваа контрадикторна и конфликтнозна одлука на Уставниот суд, од една страна, доведе до давање оставки на уставните судии од албанската заедница (проф. д-р Бајрам Положани и Махмуд Јусуфи, инаку Претседател на Уставниот суд, како последица на воскреснување на тиранијата (мајоризацијата) на мнозинството карактеристичен за првата фаза од уставниот развој на РМ), а, од друга страна, повторно отвори една суштинска дилема, имено, во околности во кои РМ по 2001 година повеќе не е национална држава на македонскиот народ, туку мултиетничка држава, дали практиката на (зло)употреба на државниот симбол (кој не го одразува мултиетничкиот карактер на државава) од страна на етничката македонска заедница како сопствен етнички (национален) симбол е во согласност со мултиетничкиот концепт?

Од другата страна, во 2008 година, Уставниот суд го одби поднесокот на два јазика на Градоначалникот на Тетово до овој суд, аргументирајќи дека комуникацијата со овој суд се врши само на македонски јазик и на

<sup>9</sup> Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 58/05 од 19.07.2005 година.

<sup>10</sup> ОРД, во точката 7.1 – Изразување на идентитетот, се истакнува дека: „Во однос на симболите, непосредно до симболот на Република Македонија, локалните власти ќе ја имаат слободата на предната страна од локалните јавни објекти да постават симболи со кои се обележува идентитетот на заедницата која што е во мнозинство во општината, со почитување на меѓународните правила и примени“.

<sup>11</sup> Одлука на Уставниот суд на РМ, број: 133/2005-0-1, од 24.10.2007 година.

<sup>12</sup> Уставниот амандман VIII гласи: „Припадниците на заедниците имаат право слободно да го изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и особеностите на своите заедници и да ги употребуваат симболите на својата заедница“.

неговото кирилско писмо, при што ваквото постапување на Уставниот суд како највисок уставен авторитет во државава е практичен пример за тоа дека албанскиот јазик и писмо сè уште не го уживаат официјалниот статус во РМ. Изненадувачки, ова одбивање се случи само неколку месеци по донесувањето на Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа<sup>13</sup>, со што што практично беа демаскирани сите политички гаранции дека со овој Закон конечно се официјализира албанскиот јазик и писмо. Треба да се нагласи дека Законот за кој станува збор беше усвоен еден ден пред изборот на новата влада по парламентарните избори во 2008 година (за да се почитува до крај мораториумот за етнички прашања, прогласен од Премиерот Груевски со неговото доаѓање на власт во 2006 година) и усвојувањето беше направено за пет минути, без никаква јавна дебата и дискусија за такво важно прашање. Интересно е дека овој Закон нема свој сопствен објект, туку претставува препишување во стилот „copy-paste“ на одредби на постоечки 30 закони усвоени од 2002 до 2008 во различни области, и тоа: Закон за локалната самоуправа, Закон за Градот Скопје, Закон за кривичната постапка, Закон за општата управна постапка, Закон за прекршоци, за управните спорови, за парничната постапка, како и законите за Судскиот совет, за изборниот законик, за основното и средното образование, за личната карта, за патните исправи, за трговските здруженија, за културата, за библиотеките, итн.

Аргументите дека овој Закон не го официјализира албанскиот јазик и писмо се следниве: пленарните седници на Парламентот не може да бидат водени на албански јазик (освен можноста да се предводи работата на парламентарни тела кое претставува единствен атрибут на официјализација на албанскиот јазик), министрите Албанци не може да пишуваат или да зборуваат на албански јазик во Владата или во Парламентот дури и при официјалните појавувања, освен во нивната комуникација со граѓаните од 20% со тоа што граѓанинот треба првиот да комуницира. Албанскиот јазик воопшто не се користи во канцеларијата на Претседателот на РМ. Наредбите во армијата и полицијата не може да бидат дадени на албански јазик. Граѓанско-судските постапки не може да се водат и на албански јазик (дури ни во судовите лоцирани во единиците на локалната самоуправа каде што албанскиот јазик е официјален јазик на локално ниво, какви што се: Тетово, Гостивар, Дебар, Куманово, Кичево, Струга, градот Скопје, итн.). Кривичните постапки не можат да се водат и на албански јазик. Управната постапка и постапката по управните спорови не можат да се водат и на албански јазик. Даночните постапки не можат да се водат и на албански јазик. Постапките пред Народниот правобранител, Уставниот суд, Врховниот суд, Државната изборна комисија, итн., не можат да се водат и на албански јазик. Значи, јасно се гледа дека албанскиот јазик не е предвиден како официјален јазик и како колективно право, туку како јазик на странката,

<sup>13</sup> Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 101/08 од 13.08.2008.

како јазик на индивидуата, како јазик на пристап, како јазик на комуникација, како јазик на учесникот во постапката, а во никој случај како јазик на државата т.е. на државниот орган или институцијата или јазик на службеното лице во вршење на државно-правните службени дејствија.

Во однос на албанскиот јазик произлегуваат барем три парадокси: Прво, историскиот парадокс кој има врска со социјалистичкиот систем (со стекнатите права на Албанците од тој систем), каде што, на пример, правото да се водат судски постапки и на албански јазик и писмо било гарантирано со член 17 од Законот за редовните судови од 1976 година, во кој се истакнува дека: „Во териториите на општините во кои живеат припадниците на народностите, ако со статутот на општината се предвидува употребата на јазикот на определената народност, (тогаш) постапката пред општинскиот суд основан за таа територија се води и на јазикот на таа народност“<sup>14</sup> (парадоксот е поврзан со фактот што Албанците уживале повеќе јазични права во социјализмот отколку во демократијата). Второ, практичниот парадокс, имено, во рамките на клиничката настава во нашиов Факултет со моите студенти честопати присуствуваме на судски постапки во Основниот суд во Тетово, каде што сме сведоци на една трагикомична ситуација, во која иако сите учесници во дадена судска постапка, како: судијата, адвокатот, јавниот обвинител, вештакот, сведокот, обвинетиот, тужениот, тужителот, приватниот тужител, записничарот, итн. се Албанци, сепак судската постапка се води само на македонски јазик и писмо?! И третиот парадокс е поврзан со правата кои произлегуваат од малцинскиот статус, имено, Европската конвенција за регионалните и малцинските јазици (Совет на Европа, 05.11.1992), во членот 9 (Судските овластувања), ги обврзува земјите членки на СЕ (нашава држава исто така) да обезбеди дека „судовите во кривичните, граѓанските и управните постапки, по барање на едната странка, да ја остваруваат постапката и на регионалниот односно малцинскиот јазик“<sup>15</sup> (парадоксот е поврзан со фактот дека Албанците не ги уживаат дури ни јазичните права што оваа Конвенција им ги гарантира на малцинствата).

## РЕЗИМЕ

На крајот може да заклучиме дека нашава држава има две уставни преамбули, една на ОРД која го отсликува чистиот граѓански концепт и, втората, онаа во Уставниот амандман IV, која прави мешавина (уставен коктел) на граѓанскиот и етничкиот концепт преку поделба на граѓаните во народ и делови од народи, при што иако граѓаните ги поставува како конституенци на РМ, сепак македонскиот народ се дефинира како етнос додека Албанците како национално малцинство. Од друга страна, по дефиниција, службен е јазикот на

<sup>14</sup> Јаневски, д-р Арсен, Употреба на јазикот пред судот во парничната постапка во РМ, Зборник на трудови, Евроинтеграција – идеи, состојби, реализација: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2002; стр.55-56.

<sup>15</sup> European Charter for Regional and Minority Languages, Council of Europe, Strasbourg, 5. XI 1992, [www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm)

кој комуницираат државните органи, при што, иако Амандманот V го прогласува јазикот што го зборуваат 20% од граѓаните за службен јазик, сепак, во поглед на неговата употреба во органите на државната власт бара посебен закон, кој беше донесен во 2008 година. Истиот закон, на пример, неколку месеци по неговото донесување беше предизвикан од поранешниот Градоначалник на Тетово, со неговиот допис на два јазици испратен до Уставниот суд, кој пак го одби истиот со образложение дека судот комуницира само на македонски јазик и писмо. Тој закон беше донесен за пет минути без дебата и поширока дискусија, инаку закон без свое тело и објект, бидејќи е „копи паст“ закон на разни јазични одредби од закони во над 30 области донесени од 2002 до 2008 година.

Затоа, прашањата за јазикот и симболот и ден-денес се отворени и бараат фер и демократски решенија во духот на интернетничката рамноправност и толеранција како и долгата традиција на меѓуетничкиот соживот во РМ.

Клучни зборови: *преамбули, официјален јазик и етнички симболи; интернетничка рамноправност*

## **Библиографија**

- Јаневски, д-р Арсен, *Употреба на јазикот пред судот во парничната постапка во РМ*, Зборник на трудови, Евроинтеграција – идеи, состојби, реализација; Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Скопје, 2002;
- Loewenstein Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, 1957;
- Биебер, Флориан, *Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор*, Friedrich Ebert Stiftung, Скопје, 2008, стр. 20;
- Шкарик, д-р Светомир и Давкова-Силјановска, д-р Гордана, *Уставно право* (Второ дополнето и изменето издание), Скопје, 2009;
- Keating, Michael, *Federalism and the Balance of Power in European States*, OECD, 2007;
- Vorlander, Hans, *Ustav kao simbol i instrument*, Politička misao, Vol. XXXVIII, broj 4, Zagreb, 2001;
- Kutlešić, Dr. Vladan, *Preamble ustava – Uporedna studija 194 važeća ustava*, Anali Pravnog fakulteta, godina LVIII, Broj 2, Beograd, 2010;
- Stanović, Vojislav; Bašić, Goran; Miličević, Neđo; Mitev, Emil; Škarić, Svetomir; Tatalović Siniša; *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004;
- Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, „Сл. Весник на РМ“ бр. 58/05 од 19.07.2005 година;
- European Charter for Regional and Minority Languages, Council of Europe, Strasbourg, 5. XI. 1992 [www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm);

Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 101/08 од 13.08.2008;  
 Интервју на Стојан Андов, првиот Претседател на повеќепартиското Собрание на РМ во: „Утрински весник“, *Македонија доцна го фати чекорот*, број 3656, од 15.08.2011 година;  
 Интервју на Љубчо Георгиевски, поранешен лидер на ВМРО-ДПМНЕ во: „Утрински весник“, *Бевме многу наивни*, број 3668, од 29.08.2011;  
 Интервју на Абдурахман Алити во: „Публика“ (неделен политички магазин): *Не кажавме јасно каква Македонија ќе градиме*, број 04, од 1 јануари 2011 година;  
 Интервју на Јетон Шасивари во: „Публика“ (неделен политички магазин): *Рамковниот договор ја постигна целта, но не и Албанците*, број 29, од 25 јуни 2011 годин

## ABSTRACT

The paper analyzes the constitutional development in the Republic of Macedonia; the author classifies it into two phases, before and after the Ohrid Framework Agreement. The first phase is characterized by constitutional nationalism, and the second phase with a repeated recycling of the constitutional concept of 1991 with regard to the question of the official use of the Albanian language and alphabet and the use of the national symbol of the Albanians in the Republic of Macedonia. Its importance lies, as the author emphasizes, in the fact that language and symbols have always been the essential cultural pillars of the Albanians' political platform in the past 20 years. Nevertheless, these two issues/national values remain open to this day and demand fair and democratic solutions in the spirit of inter-ethnic equality and tolerance and the long-standing tradition of inter-ethnic coexistence in the Republic of Macedonia.

Key words: *preambles, official language and ethnic symbols, inter-ethnic equality*





## ► МАКЕДОНСКИОТ УСТАВЕН (НЕ) ПАТРИОТИЗАМ

автор: Денис Прешова

Коментирајќи ја власта во Полска Жан Жан Русо ќе истакне: „Не постои добар или силен устав туку оној кој владее во срцата и умовите на граѓаните: ако не ја достигне таа точка, тогаш ќе биде секогаш избегнуван (изигруван). Но, како да се стигне до срцата?“.<sup>1</sup> Токму ова е дилемата која се поставува пред секој уставотворец во процесот на креирање на највисокиот правен акт во секоја држава и која, иако поставена од Русо во 18-тиот век, нема изгубено од значење и актуелност ниту во современи услови. Потребата од највисок степен на легитимет на уставите е евидентна ако се има предвид дека уставите претставуваат највисоко ниво на создавање на право, но и воедно го обезбедуваат ултимативното правило за верификација на процесот на создавање на правото воопшто во една држава.<sup>2</sup>

Од овој аспект Македонија не претставува никаков исклучок. Така, често преокупирани со уставните измени од 2001 година и „фамата“ околу Рамковниот договор, се заборава на некои многу битни моменти и околности од донесувањето на првиот Устав на независна Република Македонија на 17 ноември 1991 година. Испуштената можност за втемелување на уставниот патриотизам како суштински елемент на уставниот идентитет детерминираше многу од понатамошните уставни текови и „горчливи“ уставни компромиси. Едноставно, не беше реално да се говори за устав кој ќе владее со срцата и умовите на граѓаните во услови кога неговиот легитимитет е оспорен од претставниците на една четвртина од граѓаните.

<sup>1</sup> Rousseau, *Considerations sur le gouvernement de la Pologne* (Didot, Paris, 1782). Цитирано во Koen Lenaerts and Damien Gerard, „The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed“, 29 *European Law Review* 2004, стр. 289.

<sup>2</sup> Justin Blount, „Participation in constitutional design“, во *Comparative Constitutional Law*, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Cheltenham: Edward Elgar, 2011), стр. 38.

Но, како теоријата за уставен патриотизам, сè уште недоволно позната во Македонија, можеше или уште може да придонесе за надминување на проблемот наречен меѓуетнички односи и соживот? Што всушност претставува уставниот патриотизам и зошто може да биде толку значаен за Република Македонија?

Во овој краток есеј овие прашања само се отвораат и, со оглед на ограничениот простор и време, амбицијата за давање подетални одговори и алтернативи ќе биде оставена како цел на некој од наредните трудови. Сепак нивното начнување е доволен поттик за отворање дебата по однос на оваа тема со цел одбегнување на повторување на некои грешки од минатото и заземање рационална и прагматична перспектива кон конкретните прашања во иднина.

## **УСТАВЕН ПАТРИОТИЗАМ**

Иако оспорувана од некои како теорија и често исклучиво поврзувана со видувањата на Јурген Хабермас и околностите во СР Германија, сепак теоријата за уставен патриотизам<sup>3</sup> сè почесто наоѓа свое место и во други констелации и контексти, како и последно во контекстот на Европската Унија. Така, уставниот патриотизам во основа претставува одговор на прашањето: Како ние сакаме да живееме заедно, под какви политички правила ќе бидеме владеани? Во оваа смисла теоријата претставува „идеја за индивидуите кои меѓусебно се признаваат како слободни и еднакви граѓани и кои наоѓаат фер услови за заеднички живот – наоѓаат доволно заедничко“<sup>4</sup>. Изразувајќи ја идејата преку основните политички правила, уставниот патриотизам претставува оправдување, пред сè, на законодавниот процес (lawmaking) кој мора да биде прифатлив од сите бидејќи во спротивно одредена група граѓани ќе доминира.<sup>5</sup> На овој начин се обезбедува стабилност и одржување праведен уставен систем преку индиректниот легитимет на правото кое се создава. Малцинството, без оглед на тоа дали станува збор за политичко, етничко или пак религиозно, ќе има основа и мотив да го штити така воспоставениот систем базиран на заеднички прифатени вредности дури и во ситуациите кои не се целосно поволни за нив – а недоразбирањата и несогласувањата за поединости се нормални во секоја држава – бидејќи суштински таквиот систем е поставен на заеднички прифатена нормативна рамка и оди во прилог на сите.<sup>6</sup>

Вредностите и принципите кои служат за оправдување и креирање на лојалноста кон истите се во основа универзалните либерално-демократски принципи, но кои наоѓаат своја специфична манифестација и реализација преку соодветните институции и практика на конкретниот уставен систем, се разбира, иницијално одредени од конкретниот облик на уставен идентитет

<sup>3</sup> Многу подетално за уставниот патриотизам во Jan-Werner Müller, *Constitutional Patriotism* (Princeton: Princeton University Press, 2007).

<sup>4</sup> Jan-Werner Müller, „A general theory of constitutional patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 78.

<sup>5</sup> Ibid. 79.

<sup>6</sup> Ibid. 80-82.

односно уставна култура.<sup>7</sup> Притоа, треба да се има предвид дека уставниот патриотизам е целосно политички, односно „луѓето и 'културата' (идентитетот) стануваат релевантни само додека тие имаат некакво влијание врз политиката или, поспецифично, врз фундаменталните правила за колективно одобреното остварување на физичка присила“.<sup>8</sup>

Каде тогаш оваа теорија се поврзува со уставот и зошто токму „уставен“ патриотизам? Традиционалното и позитивистичко сфаќање упатува на погрешен заклучок дека уставниот патриотизам претставува лојалност кон уставот само како највисок правен акт<sup>9</sup>. Уставниот патриотизам е многу повеќе поврзан со содржината и вредностите кои како дел од уставната култура, дефинирана преку специфичните дебати и несогласувања околу уставот, наоѓаат свој политички најзначаен израз во уставите отколку со формалните елементи на уставот<sup>10</sup>. Но ваквиот однос не завршува тука имајќи ја предвид рефлексивната природа на оваа теорија<sup>11</sup>. Постои дијалектички однос меѓу уставните текстови, уставниот идентитет и уставниот патриотизам кои во еден кружен процес влијаат врз сопствената содржина и форма<sup>12</sup>.

Од тука лесно може да се согледа зашто Милер пишувајќи за интеграцијата, во релација со уставниот патриотизам, вели дека лојалноста и интеграцијата не можат да бидат наредени и наметнати со правен акт, устав или закон, а особено не ако тој не кореспондира со заедничките вредности и претстава за фер услови за заеднички живот<sup>13</sup>.

## МАКЕДОНИЈА И УСТАВОТ ОД 1991 ГОДИНА

Применувајќи ги претходно поставените апстрактни принципи на уставниот патриотизам на случајот Македонија, односно посредно или непосредно на уставните решенија од 1991 година, можат да се издвојат неколку основни точки во кои се увидува отсуството на волја да се најде „доволно заедничко“ во односите меѓу различните етнички заедници. Тие точки се: преамбулата на Уставот од 1991 (на која се надоврзува и новата преамбула од 2001 година), како и одредбите кои директно или индиректно се однесуваат на употребата на јазиците, употребата на знамињата и локалната самоуправа (за што тука нема да стане збор).

<sup>7</sup> Matthias Kumm, „Why Europeans Will Not Embrace Constitutional Patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 123, и Matthias Kumm, „To be a European Citizen: The Absence of Constitutional Patriotism and The Constitutional Treaty“, 11 *Columbia Journal of European Law* 2005, стр. 484.

<sup>8</sup> Jan-Werner Müller, „A General Theory of Constitutional Patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 83.

<sup>9</sup> Karol Edward Soltan, „Constitutional Patriotism and Militant Moderation“ 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008 стр. 108-109.

<sup>10</sup> Ibid. 98.

<sup>11</sup> Supra note 4, стр. 85.

<sup>12</sup> Gary J. Jacobsohn, „The Formation of Constitutional Identity“ во *Comparative Constitutional Law*, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Cheltenham: Edward Elgar, 2011) стр. 133 и Müller, op. cit. стр. 82.

<sup>13</sup> Supra note 4, стр. 92.

Пред да се премине на конкретните области мора да се потенцира следново. Секој граѓанин на Република Македонија, од сите етнички заедници, верува или ги согледува вредностите и предностите на универзалните либерално-демократски принципи кои во суштина се промовирани во Уставот. Проблемот се јавува како тие да се адаптираат на соодветните мултиетнички услови во државата, значи специфичната реализација на апстрактните и универзалните вредности и принципи.

Доколку во контекст на уставниот патриотизам на европските граѓани и значењето на преамбулата<sup>14</sup> на Уставниот договор од 2004 година како еден од битните елементи за воспоставување на истиот, Матиас Кум пишува дека „преамбулата е покана до европските граѓани да се гледаат себеси како учесници во – и давање на подлабока содржина на – голата структура која ја опишува“<sup>15</sup>, кај нас преамбулата од 17 ноември 1991 година не успеа да го оствари истото. Таа не претставуваше никаква „покана“, туку едноставна рефлексија на идејата за постоење поеднакви и подржавотворни граѓани во Македонија посебно како резултат на отсуството на визија кај одредени политички чинители во тој момент<sup>16</sup>. За жал, дел од ваквите ставови, за етничкиот ексклузивитет во Македонија, најдоа своја манифестација и во решението за новата преамбула со нелогичното, или подобро речено спротивно на правописните правила на македонскиот јазик, истакнување на македонскиот народ<sup>17</sup> со испишување на истиот со голема буква (Македонскиот народ) за разлика од сите останати „народи“ што повторно укажува на занемарување на некои основни принципи кои се промовирани со Рамковниот договор, а уште повеќе задирање во можноста за вистинско втемелување на уставен патриотизам. Истата констатација важи и за истакнувањето на карактерот на Македонија како национална држава на македонскиот народ односно промовирање на концептот на држава-етнос наместо држава-демос со преамбулата од 1991 година<sup>18</sup> како и повторното релативизирање на разликата меѓу двата концепта во сегашната преамбула. На овој начин уставната топографија запостави еден дел од релјефот на Република Македонија во креирањето на идната мапа на државата кој беше на конститутивно ниво со Уставот од 1974 година<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Gary J. Jacobsohn, „The Formation of Constitutional Identity“ во *Comparative Constitutional Law*, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Cheltenham: Edward Elgar, 2011) стр. 132. За значењето на преамбулата воопшто пишува: „... преамбулите често ја поставуваат топографијата на која се создава мапата на уставниот идентитет“.

<sup>15</sup> Matthias Kumm, „Why Europeans Will Not Embrace Constitutional Patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 124.

<sup>16</sup> Интервју со Љубчо Георгиевски, Утрински весник, број 3668, од 29.08.2011 година.

<sup>17</sup> Стојан Андов, „Тие што сега избегаа од Охрид, во 2001 година се согласија македонскиот народ да го нема во преамбулата“, Фокус, број 842, од 19.08.2011 година. „Ако во преамбулата на Уставот не се споменува македонскиот народ како детерминантен фактор на основање и прогласување на нашата земја за независна држава, тешко ќе може да се брани и нејзиното име“ (!).

<sup>18</sup> Светомир Шкарик и Гордана Силјановска-Давкова, „Уставно право“ (Скопје: Култура, 2009) стр. 206.

<sup>19</sup> Josip Sruk, „Ustavno Uređenje SFRJ“ (Zagreb: Informator, 1982) стр. 311-312, Jovan Đorđević, „Ustavno pravo“ (Beograd: Savremena administracija, 1989) стр. 394-396, Светомир Шкарик, „Уставно право на СФРЈ“, Прва книга (Скопје: Македонска книга, 1986) стр. 325-326.

Кога станува збор за правото на употребата на јазиците на заедниците евидентно беше дека новото решение во член 9 на Уставот на РМ од 1991 година драстично го намали обемот, само на општинско ниво, на правото посебно во споредба со претходните уставни каде што тоа дури беше загарантирано и на највисоко федерално ниво со Уставот на СФРЈ од 1974 година. На републичките уставни беше препуштено таквото право дополнително да се гарантира со утврдување дека „со закон, статут или општите акти на самоуправните организации ќе се обезбеди рамноправност на јазикот и писмото на народите и народностите на подрачјата на кои живеат одредени народности“ кои понатаму „ќе доведат до создавање на двојазични и повеќејазични подрачја и институции“.<sup>20</sup>

Ваквиот однос кон јазикот на помалите заедници се реперкуираше преку нивниот однос кон мнозинскиот јазик кој многу значи во процесот на „наоѓање на доволно заедничко“. Имено, „способноста да се зборува мнозинскиот јазик на државата придонесува многу повеќе кон интеграцијата отколку одличното владеење на некој граѓански вокабулар“.<sup>21</sup>

Случајот со употребата на знамињата на етничките заедници кои не се во мнозинство е уште поочигледен во увидувањето на отсуството на волја и свест за воспоставување уставен патриотизам. Имено, иако употребата на знамињата беше мошне либерално регулирано дури од 1973 година во СР Македонија па сè до 1989 година<sup>22</sup> сепак уставорците во 1991 година, а уште потрагично, уставните судии во 1997 година<sup>23</sup> не покажаа никаков сензибилитет кон ова прашање. Според толкувањето на Уставниот суд на РМ дека употребата на знамињата не спаѓа во рамките на членот 48 од Уставот од 1991 година, кој ја регулираше заштитата на идентитетот на националностите, во суштина се релативизираше темелната вредност за слободно изразување на националната припадност, а воедно и уставното начело дека во Република Македонија е дозволено сè што со Уставот и законите не е забрането<sup>24</sup>.

Посочените области беа клучните точки на кои пратениците на ПДП и НДП имаа забелешки при донесувањето на Уставот во 1991 година и преку кои можеше речиси „безболно“ да се обезбеди базичниот консензус за изградба на уставен

<sup>20</sup> Jovan Đorđević, „Ustavno pravo“ (Beograd: Savremena administracija, 1989) стр. 396.

<sup>21</sup> Supra note 4, стр. 93.

<sup>22</sup> Закон за употреба на знамињата, Службен весник на СРМ бр. 40/73, член 9 став 1 регулира: „Припадниците на албанската, турската и другите народности и на етничките групи, како и припадниците на другите народи на СФРЈ можат да го употребуваат знамето на народноста, етничката група, односно на социјалистичката република, слободно во сите случаи за кои е предвидена употреба на знамето на СРМ“; член 7 став 2: „Државните органи, општествено-политичките организации, општествените организации, здруженијата и организациите на здружениот труд на подрачјата во кои живеат припадниците на албанската односно турската народност или на етничките групи, ги истакнуваат со знамето на СРМ и СФРЈ и знамињата на соодветната народност односно етничката група според одредбите на статутот на општината, во согласност со овој закон“; член 8: „Димензиите на сите знамиња при нивната едновремена употреба задолжително се еднакви“.

<sup>23</sup> Одлуките на Уставниот суд на РМ, У. бр. 52/1997-0-0 и У. бр. 90/1997-0-0, послужуја како одличен изговор за полициската интервенција за отстранување на албанското и турското знаме кои се вееја пред општинските згради во Гостивар и Тетово покрај државното знаме и која резултираше со цивилини жртви.

<sup>24</sup> Ibid.

патриотизам<sup>25</sup>. Уште повеќе, тие беа особено чувствителни бидејќи се задираше во веќе стекнати права со Уставот и законите од 1974 година<sup>26</sup>. Наместо потребата да се покаже посветеност кон создавање заеднички прифатливи вредности на соживот, за што во Република Македонија може да се најде вистински цврста и историска основа<sup>27</sup>, одредени структури сметаа за сходно дека конечно е дојдено времето за сопствена идентификација и изразување на независност и самобитност не само кон надвор туку и *vis-a-vis* внатрешните структури.

Денеска, се чини, повторно, како лекциите да не се научени, а грешките не се увидени, особено не од релевантните политички фактори во државата. Иако Охридскиот рамковен договор, прилично спорен поради начинот до кој до него дојде, вооружен конфликт кој тешко може да се оправда во какви било околности, сепак претставува можност за воспоставување уставен патриотизам. Но, сепак, одредени примери од последните постапувања на најодговорните лица во државата, какво што е последното, политички крајно нетактичко и правно неиздржано амнестирање на четирите хашки случаи, а, од друга страна, отсуството на премиерот по повод десетгодишнината од потпишувањето на Рамковниот договор или проблематизирањето во делот на употребата на јазикот и знамињата на помалите етнички заедници, укажува на фактот дека оваа тема, за жал, е сè уште актуелна и денеска, 20 години по донесувањето на првиот Устав на независна Република Македонија.

<sup>25</sup>Supra note 18, стр. 197.

<sup>26</sup>Интервју со Стојан Андов, Македонија доцна го фати чекорот, Утрински весник, број 3656, 15.08.2011 година; Интервју со Владо Поповски, Охридскиот договор – единствено решение за одржлив развој на Македонија, Deutsche Welle – Самостојност на Македонија 1991-2011, од 18.03.2011 година, достапно на [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB\\_maz\\_dnevnik\\_KOPIE-4629-xml-mrss](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB_maz_dnevnik_KOPIE-4629-xml-mrss)

<sup>27</sup>Интервју со Владо Поповски, Охридскиот договор – единствено решение за одржлив развој на Македонија, Deutsche Welle – Самостојност на Македонија 1991-2011, од 18.03.2011 година, достапно на [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB\\_maz\\_dnevnik\\_KOPIE-4629-xml-mrss](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB_maz_dnevnik_KOPIE-4629-xml-mrss)

## **Библиографија:**

Lenaerts, Koen and Gerard, Damien, „The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed“, 29 *European Law Review* 2004, 289.

Blount, Justin „Participation in constitutional design“, во *Comparative Constitutional Law*, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, Cheltenham: Edward Elgar, 201, стр. 38-57.

Jan-Werner Müller, *Constitutional Patriotism*, Princeton: Princeton University Press, 2007.

Jan-Werner Müller, „A general theory of constitutional patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 72 – 95.

Mattias Kumm, „Why Europeans Will Not Embrace Constitutional Patriotism“, 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 117-136.

Mattias Kumm, „To be a European Citizen: The Absence of Constitutional Patriotism and The Constitutional Treaty“, 11 *Columbia Journal of European Law* 2005, стр. 481-522.

Soltan, Karol Edward, „Constitutional patriotism and militant moderation“ 1 *International Journal of Constitutional Law* 2008, стр. 96-116.

Gary J. Jacobsohn, „The Formation of Constitutional Identity“ во *Comparative Constitutional Law*, eds. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon, Cheltenham: Edward Elgar, 2011, стр. 129-143.

Георгиевски, Љубчо, Интервју, „Утрински весник“, број 3668, од 29.08.2011 година.

Андов, Стојан, „Тие што сега избегаа од Охрид, во 2001 година се согласија македонскиот народ да го нема во преамбулата“, *Фокус*, број 842, од 19.08.2011 година

Шкарик, Светомир, и Силјановска-Давкова, Гордана, „Уставно право“, Култура, Скопје, 2009.

Sruk, Josip, „Ustavno uređenje SFRJ“, Informator, Zagreb, 1982.

Đorđević, Jovan, „Ustavno pravo“, Savremena administracija, Beograd, 1989.

Шкарик, Светомир, „Уставно право“ на СФРЈ, Прва книга, Македонска книга, Скопје, 1986.

Поповски, Владо, Интервју, „Охридскиот договор – единствено решение за одржлив развој на Македонија“, *Deutsche Welle* – Самостојност на Македонија 1991-2011, од 18.03.2011 година, достапно на [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB\\_maz\\_dnevnik\\_KOPIE-4629-xml-mrss](http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14880603,00.html?maca=maz-TB_maz_dnevnik_KOPIE-4629-xml-mrss)

## ABSTRACT

This essay discusses the missed opportunity for establishing a so-called constitutional patriotism during the enactment of the Constitution of Republic of Macedonia in 1991. Some of the decisions taken in this period had and still have their repercussions in the present. The theory of constitutional patriotism offers the framework for establishing a system based on mutually acceptable and justifiable values and procedures which, in essence, would provide stability, something that we lacked. The author detects three constitutional areas that were crucial for the wrong steps taken. Those are the Preamble of the Constitution, the use of minority languages and the use of the flags of the minority ethnic communities. The issue, unfortunately, is still topical nowadays, 20 years after the enactment of the first Constitution of the Republic of Macedonia, due to the fact that some lessons from the past have not been learned.





## ► ДВАЕСЕТ ГОДИНИ ТУРБУЛЕНЦИИ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА: ШОКОВИ, ОСТВАРУВАЊА И ПЕРСПЕКТИВИ

—  
автор: **Томе Неновски**

### **I ВОВЕД**

По нејзиното монетарно осамостојување (1992 година) од поранешна СФРЈ, економијата на Република Македонија (РМ) минуваше низ период на транзиција кој беше исполнет со бројни внатрешни и надворешни шокови. Последен беше шокот што го предизвика светската економска криза. Тие го оневозможуваа остварувањето поинтензивен растеж на економијата. Сепак, и покрај силното дејство на тие шокови, македонската економија покажа дека има сила и можности за излегување од кризни состојби и дека може да остварува повисоки и одржливи стапки на растеж.

Меѓутоа, анализата на досега остваруваните резултати покажува дека РМ не може да остварува такви стапки на економски растеж со примена на досегашниот економски модел. Актуелната економска криза откри повеќе слабости на досега применуваниот економски модел. Тоа ја наметнува потребата од негово менување и/или надградување кое, во основа, значи реструктурирање и диверзификување на економијата.

## II ДОСЕГАШНИ ЕКОНОМСКИ ОСТВАРУВАЊА

### 1. ШОКОВИ

Постојат бројни причини да се тврди дека македонската економија е единствената во историјата на светската економска практика која за толку кусо време доживеала толку многу шокови<sup>1</sup>.

Сè почна со распаѓањето на поранешна СФРЈ. Потоа следеа војните на просторите на бившите југословенски простори. Тие шокови предизвикаа РМ да загуби најголем дел од пазарите на кои таа претходно ги пласираше своите производи.

Во 1993-1994 година Обединетите нации воведоа економско-политички санкции против СР Југославија (Србија и Црна Гора) поради нејзиното војување на просторите на Хрватска и Босна и Херцеговина. Границата на РМ со СР Југославија беше блокирана за какви било транспортни и економски активности. Веднаш потоа следеше дополнителен, еднакво силен шок. Расправијата за името на македонската држава, соседна Грција се обиде да ја реши со воведување ембарго (јануари 1994 година) за увоз и за извоз на македонски производи од и во таа земја и за транспорт на македонски производи низ нејзината територија. Македонската економија беше ставена во уништувачки сендвич: на север санкции, на југ ембарго. На запад пак, неразвиената Албанија (особено инфраструктурно). Остана отворен, за среќа, патот за транспортирање на македонските производи преку соседна Бугарија. Меѓутоа, зголемените транспортни трошоци на македонските производи ги правеа нив поскапи на новите пазари кои штотуку се освојуваа, а увозните производи стануваа поскапи на домашниот пазар.

Во 1999 година се случи т.н. Косовска криза. РМ, која има 2 милиони жители, прифати преку 360.000 косовски бегалци за чиј престој беа потрошени огромни износи на сопствени парични средства. Штедриот југословенски пазар (вклучувајќи го и Косово) повторно беше затворен за македонските претпријатија. Политичкиот ризик ги оддалечуваше странските инвеститори од РМ. Економските показатели стрмоглаво бележеа надолни тенденции. Македонската економија беше пред целосен колапс.

Во 2001 година следеше нов шок. Најстрашен дотогаш. На територијата на РМ се случуваше „војна“ чиј карактер до денес не е разјаснет. Покрај стотините изгубени животи, беше уништен и дел од македонската економија и беа неповратно потрошени огромни износи на средства. Инвестициите во економијата драстично се намалија. Економијата трпеше тешки последици од бизарната војна.

Сепак, македонска економија ги покажа својата издржливост и латентната моќност. Во годините што следеа таа почна да бележи акцелерирачки стапки на

<sup>1</sup> Томе Неновски, „Македонската економија – Предности, ограничувања и перспективи“, Меѓународна конференција: Балканот во Европа: Економска интеграција, предизвици и решенија (Орлеанс, Франција, Институт за напредни студии, 3-4 февруари 2011).

растеж. И, кога се очекуваше дека таа, најпосле, ќе бележи трајни и одржливи стапки на економски растеж, се случи последниот шок на кој што македонската економија беше изложена во нејзината петнаесетгодишна транзициска историја: се случи светската економска криза.

## 2. ЕФЕКТИ ОД СВЕТСКАТА ЕКОНОМСКА КРИЗА

РМ има неразвиен и плиток финансиски систем. Тој малку е интегриран во глобалниот финансиски пазар. Таа слабост се покажа како предност за македонската економија, затоа што финансиската криза ја заобиколи РМ<sup>2</sup>.

Меѓутоа, големата отвореност на економијата спрема странство значеше прелевање на рецесискиот дел од кризата и во РМ. Тоа особено се почувствува веднаш по влегувањето во рецесија на нејзините најважни надворешно-трговски партнери (Германија, Грција, Бугарија, Србија...). РМ официјално влезе во рецесија во јануари 2009 година. По два едноподруго квартала во 2009 година во кои економијата бележеше негативни големини, во третиот и четвртиот квартал од 2009 година таа забележа позитивни стапки на растеж, со што беше прекината рецесијата. Во поголемиот дел од 2010 година македонската економија бележеше скромни позитивни промени, што услови нејзин збирен годишен пораст од 0,7 отсто.

Генерално, може да се заклучи дека македонската економија беше значително помалку повредена од дејството на светската економска криза во споредба со повеќето други европски земји. Тоа може да се оцени како најголема предност со која РМ влегува во послекризниот период и во периодот на нова прераспределба на светските пазари на стоки и услуги.

## 3. ГЛАВНИ МАКРОЕКОНОМСКИ ПОКАЗАТЕЛИ

Очигледно е дека бројните предизвици и шокови ја попречуваа македонската економија да бележи поинтензивен растеж. Сепак, со нејзината жилавост и отпорност таа успеа да воспостави основа за нејзин иден поинтензивен развој. Следните показатели го потврдуваат тоа:

### а) Макроекономска стабилност

Ако ги исклучиме првите 3-4 години по монетарното осамостојување на РМ, кога разбирливо, немаше елементарни услови за воспоставување и одржување макроекономска стабилност на земјата, во сиот последователен период таа беше доследно одржувана.

Во периодот по 1995 година во РМ се остваруваше ниска стапка на инфлација чија просечна годишна големина се движи меѓу 2 и 3 отсто. Тој просек,

<sup>2</sup> Томе Неновски, „Македонија и светската економска криза: Ефекти и перспективи“, Втора меѓународна научна конференција: Меѓународен дијалог: Исток-Запад (култура, славјанство и економија) (Свети Николе, Република Македонија, Меѓународен славјански институт, 17-18 март 2011).

делумно, беше нарушен од дејството на светската економската криза поради која во 2008 година беше остварена инфлација од 8,3 отсто, а во 2009 година дефлација од 0,7 отсто.

Во сиот период по 1995 година во РМ се спроведува режим на врзан девизен курс на денарот. Неговата вредност најпрво беше врзана за вредноста на германската марка, а по 1999 година за вредноста на еврото. Тоа значи дека во сиот изминат период во РМ се спроведува, всушност, режим на фиксен девизен курс на денарот.

Просечниот буџетски дефицит во изминатиот 15-годишен период се движи меѓу 2 и 2,5 отсто од бруто домашниот производ (БДП), што е значително под критериумот утврден со договорот од Мастрихт (буџетски дефицит најмногу до 3 отсто од БДП на државата).

## **б) Нискозадолжена земја**

Нискиот и контролиран буџетски дефицит услови задолженоста на државата да се движи во разумни рамки кои РМ ја сместуваат во групата на нискозадолжени земји. Максималниот износ на нејзиниот јавен долг беше достигнат во средината на првата декада од овој век и изнесуваше околу 40 отсто од БДП на земјата. Во последователните години дојде до негово нагло намалување. Денес јавниот долг на РМ изнесува околу 33-34 отсто од нејзиниот БДП, што е речиси за половина помалку од лимитот што е утврден со договорот од Мастрихт (јавен долг најмногу до 60 отсто од БДП на државата).

## **в) Големина на БДП**

Поради бројните шокови и други ограничувачки фактори, БДП на РМ во изминатиот период бележеше различни големини и тенденции. Според статистичките показатели, тој го достигна неговото ниво од пред периодот на прогласување на политичка независност на земјата во 2005-2006 година. Во следните години започна период на поинтензивен и одржлив економски растеж. Во 2005 година БДП се зголеми за 4,4 отсто, во 2006 година за 5,0 отсто, во 2007 година за 6,1 отсто и во 2008 година за 5,0 отсто. Поради силината на дејството на светската економска криза и навлегувањето на македонската економија во зоната на рецесија, во 2009 година таа оствари негативна стапка на растеж од 0,9 отсто. За среќа, рецесиските влијанија беа краткотрајни, што услови економијата на РМ во 2010 година повторно да забележи пораст од 0,7 отсто.

## **г) Економски односи со странство**

Економија на РМ со преку 80 отсто е отворена спрема странство. Нејзината надворешна трговија сочинува околу 120 отсто од БДП на земјата.

Подолг период наназад РМ има карактеристика на увозно зависна земја. Тоа е причина за редовно високиот трговски дефицит, кој во последните пет години изнесуваше просечно годишно 23,56 отсто од БДП. Покриеноста на увозот со извоз изнесува(ше) околу 60 отсто.

Најголем дел од трговскиот дефицит се покрива со високи приливи на средства врз основа на приватни трансфери, во кои доминираат дознаките од странство. Тие овозможуваат дефицитот во тековната сметка од платниот биланс на РМ да е поднослив (просечно 5,04 отсто во последните пет години).

Поради спомнатите причини, директните странски инвестиции бележат скромни годишни големина (околу 2 отсто од БДП). Од друга страна, девизните резерви на земјата имаат перманентна тенденција на пораст и достигнуваат (јули 2011 година) до петмесечна вредност на увозот на стоки и услуги од странство.

#### **д) Невработеност**

Најголемиот економско-социјален проблем со кој се соочува РМ е високата невработеност. Таа, во голем дел, е наследена од времето кога РМ беше дел од поранешна СФРЈ. Во меѓувреме, нејзината бројка се зголемуваше како резултат на бројните структурни промени што се вршеа во економијата со цел нејзино приспособување кон новонастанатите состојби и промени во општествено-политичкиот систем на земјата.

Во последните пет години стапката на невработеност се намалуваше и изнесуваше: 37,2 отсто во 2005, 36 отсто во 2006, 34,9 отсто во 2007, 33,8 отсто во 2009, 32,2 отсто во 2009 и 30,9 отсто во 2010 година. При анализата на стапката на невработеност треба да се има предвид фактот дека голем број официјално невработени лица наоѓаат работен ангажман во т.н. „сива“ економија, која во РМ се проценува дека изнесува околу 40-45 отсто од БДП на земјата.

### **III МОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ НА РМ**

Според тоа, во изминатите дваесет години македонската економија покажа дека има сила и можности за остварување подинамичен, траен и одржлив развој. Меѓутоа, анализите и, особено, лекциите од актуелната економска криза покажуваат дека тоа е можно со воспоставување нов економски модел, кој треба да има мултидимензионални насоки<sup>3</sup>.

#### **1. Подобрување на деловната клима**

Новиот економски модел треба да се постави во далеку подобри услови за дејствување на економските субјекти од досегашните. Тоа може да се постигне со довршување на почнатите реформи и со преземање активности за

<sup>3</sup> Томе Неновски и др., „Ремоделирање на економијата“, Меѓународна конференција: Економиите на балканските и на источноевропските земји во светот што се менува, (Романија, Универзитет во Питешти, 5-8 мај 2011).

надминување на веќе лоцираните пречки за економски развој. Тие активности треба да се насочат, главно, кон:

- водење стабилна економска политика;
- подобрување на условите за пристап на економските субјекти до финансии;
- унапредување на платниот систем и на финансиската дисциплина во земјата преку воведување систем за автоматско плаќање на обврските;
- засилување на ефикасноста и ефективноста на судскиот систем;
- зголемување на професионалноста и ефикасноста на државната администрација;
- намалување на корупцијата во јавната администрација;
- подобрување на инфраструктурата во земјата;
- подобрување на квалификуваноста на работната сила;
- намалување на обемот на „сива“ економија, итн.

## **2. РЕСТРУКТУРИРАЊЕ НА ЕКОНОМИЈАТА**

Затекнатите состојби и посакуваните движења на економско-социјален план во претстојниот период упатуваат на потребата од внесување т.н. *холистички пристап во креирањето на идниот модел за економски развој на земјата*<sup>4</sup>. Тоа значи фокусот да не биде насочен само на макроекономската и финансиската политика, туку и на создавање нови работни места и обезбедување социјална заштита. За реализација, пак, на таквиот пристап, потребно е соодветно *реструктурирање на економијата* кое, главно, опфаќа активности за поттикнување на развојот на мали и средни претпријатија (МСП) и зголемување на производството и диверзификација на понудата на стоки и услуги на домашниот и на странските пазари.

### **2.1. МСП – 'РБЕТ НА ЕКОНОМИЈАТА**

Микро, малите и средните претпријатија доминираат на економската карта на РМ<sup>5</sup>. На 31.12.2010 година нивниот број изнесуваше 61.454 или 99,7 отсто од вкупниот број регистрирани претпријатија во РМ. Во нив работат, речиси, 4/5 од сега ангажираната работна сила на РМ. Очигледно е дека МСП имаат силно влијание врз насочувањето на обемот и динамиката на економскиот развој и за одржувањето на економско-социјалната стабилност на земјата.

Таквите поставеност и значење, како и храброто појавување на нови МСП во текот на светската економска криза (во 2010 година се отворија нови

<sup>4</sup> Томе Неновски, „Македонија и светската економска криза: Ефекти и перспективи“, Втора меѓународна научна конференција: Меѓународен дијалог: Исток-Запад (култура, славјанство и економија) (Свети Николе, Република Македонија, Меѓународен славјански институт, 17-18 март 2011).

<sup>5</sup> Сојуз на стопански комори на Македонија (ССКМ), Стратегија за економски раст преку развој на МСП, Скопје, 2011.

6.041 МСП), ја оправдуваат оптимистичката, а сепак реална претпоставка за претворање на МСП во замаец на идниот економски растеж на земјата и во 'рбет на македонската економија.

## 2.2. ДИВЕРЗИФИКАЦИЈА НА ПРОИЗВОДСТВОТО

Заради надминување на постојните ограничувања на економијата, нејзина заштита од идни кризни појави и заради обезбедување услови за остварување траен и одржлив економски развој, активностите на креаторите на економската политика и на економските субјекти во земјата во следниот период треба да се насочат кон *диверзификација на производството* на стоки и услуги што се нудат на домашниот, а кои би можеле да се нудат и на странските пазари. Мерките и активностите треба да бидат насочени кон поттикнување на постојните и на новите фирми за дејствување во областите на услугите, земјоделството, конкурентските индустрии (особено во преработувачката индустрија) итн. Од особена важност е поттикнување на иновациите и тоа не само како новооткриени производи, туку и како иновации на веќе постојни стоки и услуги. За остварување на тие цели, потребни се:

- институционална поддршка на новите деловни идеи и бизнис-проекти;
- субвенционирање на домашно производство на стратешки стоки и услуги како замена за исти или слични производи што сега се увезуваат и заради зголемување на нивната конкурентност;
- зголемување на понудата и потрошувачката на домашни производи;
- поттикнување на изградба на алтернативни извори на енергија заради обезбедување поголема количина на енергија по пониска цена од сегашната, што ќе ги намали производствените трошоци и ќе ја зголеми конкурентноста на домашните производи;
- поттикнување на домашните инвестиции преку ангажирање на домашниот капитал;
- продолжување на почнатите активности за подобрување на образовниот процес што ќе услови надминување на проблемот на недоволна или ниска квалификуваност на работната сила;
- засилување на инфраструктурата во земјата (изградба на патишта, железници, гасификација, електрификација, енергетски објекти и сл.);
- поттикнување на производството наменето за извоз преку подобрување на економската клима и преку зголемување на продуктивноста на претпријатијата што, пак, ќе ја засили нивната конкурентност. Со тоа ќе се намали сегашната преголема зависност на македонската економија од конјунктурните движења на светските пазари;
- хармонизирање на фискалната, монетарната и политиката на трговски односи со странство во правец на нивно координирано дејствување, што ќе ја елиминира можноста за дестабилизирање на економијата и

ќе создаде услови за поддржување и поттикнување на активностите на економските субјекти.

### **3. ОЧЕКУВАНИ РЕЗУЛТАТИ**

Нововоспоставениот модел на економската политика ќе резултира со повеќекратни позитивни ефекти кои, првенствено, ќе се манифестираат во:

- зголемување на домашните инвестиции;
- зголемување на индустриското производство просечно годишно од по 8-10 отсто во следниот петгодишен период;
- зголемување на БДП на земјата во претстојниот петгодишен период од просечно 6-8 отсто годишно;
- зголемување на бројот на нововработени лица. Бројот на невработените лица постапно ќе се намалува, така што на крајот на 2015 година стапката на невработеност би се свела на околу 23-25 отсто;
- зголемување на вкупниот извоз на земјата, зголемување на домашната потрошувачка и намалување на увозот на одредени стоки и услуги. Резултат на тоа ќе биде постепено намалување на дефицитот на земјата во размената со странство. Тоа ќе има позитивно влијание за зголемување на БДП, намалување на дефицитот на тековната сметка, зголемување на државните девизни резерви и намалување на потребата за задолжување на државата во странство;
- задржување на макроекономската стабилност на земјата. Со водење стратегија на таргетирање на инфлацијата, таа ќе се движи во проектираните рамки. Зголемениот девизен прилив врз основа на зголемен извоз и намален увоз ќе биде гаранција за одржување стабилност на девизниот курс на денарот. Зголемениот прилив на средства во буџетот на РМ и неговото рационално и продуктивно користење ќе условат буџетскиот дефицит перманентно да се намалува и да се движи во скромни големини од 1 до 1,5 отсто од БДП. Најпосле, јавниот долг и задолженоста на земјата спрема странство ќе се намалуваат и ќе бидат значително под рамките утврдени со Мастришките критериуми.

### **IV РИЗИЦИ И ЗАКАНИ**

На патот на нејзиниот иден развој, македонската економија ќе биде соочена со повеќе ризици, но и со сериозни закани кои можат да го попречат или да го забават нејзиниот развој.

Натамошната трендна патека на македонската економија, во најголема мера, е условена од брзината со која од кризата ќе излегуваат и/или ќе се развиваат најважните надворешно-трговски партнери на РМ: Германија, Италија, Грција,

Србија, Бугарија, Русија... Македонската економија ќе биде силно зависна и од движењето на цените на нејзините најважни извозни и увозни производи (метали, енергенси и земјоделско-прехранбени производи), затоа што тие се силен фактор во определувањето на нејзината конкурентност на светските пазари.

На кус рок, македонската економија ќе биде изложена на силни закани што можат да го загрозат нејзиниот растек, а кои што доаѓаат од актуелната должничка криза во Грција. Уште посилен закана за македонската економија може да претставува евентуалното проширување на должничката криза во останатиот дел од ЕУ. При такво песимистично сценарио, рецесијата би можела повторно да се врати во РМ со оглед на нејзината голема ориентираност кон земјите од ЕУ (две третини од нејзината надворешна трговија се остварува во односите со земјите од ЕУ).

На среден, па и на подолг рок, најсилна закана за идниот економски растек на РМ претставува актуелниот проблем околу (не)признавањето на уставното име на македонската држава што во светската заедница, а со тоа и во ЕУ и во НАТО, ги наметнува Република Грција. Развлекувањето на тој проблем, за РМ може да значи подолготрајно чекање пред портите на ЕУ и НАТО. Тоа ќе значи продолжување на нејзиниот неизвесен надворешно-политички статус, со сите познати негативни последици што тоа може да ги создаде за реализација на потенцијалниот економски растек на РМ.

## V ЗАКЛУЧОЦИ

Низ сиот транзициски период македонска економија им одолеа на бројните шоковни удари и пречки и покажа дека има сили и можности за идно движење по патеките на траен и одржлив развој. Добра подлога за тоа претставуваат повеќегодишната макроекономска стабилност, воспоставувањето солидна и современа институционална рамка, ниската финансиска задолженост и релативно добрата деловна клима во земјата.

Меѓутоа, светската економска криза покажа дека македонската економија има значајни слабости и укажа на потребата за нејзино ремоделирање со цел остварување иден траен и одржлив растек. Со оглед на структурата на домашната економија, се чини дека примената на холистичкиот модел на нејзино ремоделирање ќе ги даде посакуваните резултати и ефекти.

На тој пат економијата на РМ и натаму ќе се соочува со пречки, ризици и закани. Најголем ризик претставува евентуалното проширување на актуелната должничката криза низ поголем дел од ЕУ. Најсилна, пак, закана претставува ембаргото што Република Грција го поставува за членство на РМ во ЕУ и во НАТО, ако таа не го смени своето уставно име. Тоа се исклучително сериозни ризици и закани со можни долгорочни последици во реализацијата на предизвиците пред кои е исправена економијата на РМ.

**Библиографија:**

1. Државен завод за статистика на РМ (ДЗС), [www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk);
2. Народна банка на Република Македонија (НБРМ), [www.nbrm.mk](http://www.nbrm.mk);
3. Неновски, Т. „Македонската економија – Предности, ограничувања и перспективи“, Меѓународна конференција: Балканот во Европа: Економска интеграција, предизвици и решенија, Институт за напредни студии, Орлеанс, Франција, 3-4 февруари 2011;
4. Неновски, Т. „Македонија и светската економска криза: Ефекти и перспективи“, Втора меѓународна научна конференција: Меѓународен дијалог: Исток-Запад (култура, славјанство и економија), Меѓународен славјански институт, Свети Николе, Република Македонија, 17-18 март 2011;
5. Неновски, Т., Смиљковски, И., Попоски, К. „Ремоделирање на економијата“, Меѓународна конференција: Економиите на балканските и на источноевропските земји во светот што се менува, Универзитет во Питешти, Романија, 5-8 мај 2011;
6. Сојуз на стопански комори на Македонија (ССКМ), „Стратегија за економски раст преку развој на МСП“, Скопје, 2011.

**ABSTRACT**

In the past twenty years Macedonian economy has been exposed to frequent and severe shocks. The exposition to those shocks puts forward a logical question: whether and how successfully has the Macedonian economy faced the problems of the transition and whether it has managed to establish a basis for future advancement towards the expansive path of its developing cycle. The answer to that question is, nevertheless, positive. The macroeconomic stability of the past several years, the established contemporary institutional framework, low financial debt and relatively good business climate prove that. These possibilities, together with the available resources, skills and knowledge, should be used in the forthcoming period for eliminating and/or diminishing the weaknesses that are present in the Macedonian economy. On its way, economy will face numerous obstacles and threats. Uncertainty in the future course of the world economy after the end of the great economic crises and the emergence of the debt crises among some European countries, as well as the Greek embargo on the Macedonian accession to the EU and NATO unless it changes its name are among the biggest threats and challenges that the Macedonian economy is going to face in the following period.

Key words: *shocks, crises, perspectives, remodeling, threats*



## ► НЕЗАВИСНА Р. МАКЕДОНИЈА, ИСТОРИСКИ КОНТЕКСТ

—

автор: Ризван Сулејмани

### РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПРЕД 2001 ГОД., ПОЛИТИЧКИ КОНТЕКСТ

Република Македонија по својот национален состав е мултиетничка, мултиконфесионална и мултилингвална држава. Соочени со овој факт, процесот на распаѓање на Југославија ги стави во големо искушение политичарите и отвори многу дилеми кај интелектуалната јавност. Политичките елити требаше да заземат став како ќе се постават во овој процес и каде ќе го барат опстанокот на државата. Во македонскиот блок имаше големи разлики за иднината на земјата. Силниот национализам кој се појави во сите бивши републики имаше свои последици и во Македонија. Во државата се појави политичка партија со националистички предзнак во ликот на ВМРО-ДПМНЕ<sup>1</sup>, со идеја за независна држава. Таа промовира македонски национализам со цел да добие поддршка за оваа идеја, без да води сметка како тоа ќе се рефлектира кај нивните сограѓани Албанци. Од сè уште непознати причини или под дејство на српската пропаганда тие национализмот го хранеа преку еден антиалбански став. Партиите од левиот блок кои произлегоа од бившите комунистички опции правеа тенденции да го сочуваат мешовитиот национален состав во нивните редови, стекнат во поранешната Комунистичка партија, но без успех. Без сменета идеолошка матрица тие не успеаја да ги придобијат другите

<sup>1</sup> ВМРО-ДПМНЕ, скратеница за партијата Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за национално единство.

заедници, а особено Албанците. Албанците, но и другите помали заедници, главно ги поддржаа своите политички партии. Оваа опција, претставена во блок од три партии имаше големи дилеми околу иднината на Македонија. Тие сè уште беа под големо влијание на Белград кој промовираше идеја за опстанок на Југославија, преку еден национализам кој на почеток беше главно антиалбански, но подоцна против сите народи кои бараа отцепување. Левиот блок партии, но и либералите, се залагаа за некој лабав сојуз со бившите републики, можеби поради стравот од албанската популација која во значаен број живее во Македонија. Се добиваше печаток дека двете крила како заеднички именител го имаат антиалбанството. Албанските политички елити имаа исто така големи дилеми. Тие немаа јасна определба за кој политичко-правен статус да се залагаат во Југославија која се распаѓаше и Македонија која се издигнуваше. Силната антиалбанска атмосфера која владееше во земјата и регионот како да ги обесхраби албанските политички елити поексплицитно да ја прифатат Р. Македонија како независна држава. Во вакви не до крај чисти опции, државата на 8 септември 1991 г. го организира референдумот за независност.

## **ПРОГЛАСУВАЊЕ НЕЗАВИСНОСТ**

На референдумското изјаснување беше поставено контроверзно прашање кое гласеше: „Дали сте за суверена и самостојна држава Македонија со право да стапи во иден сојуз на суверени држави на Југославија“. Референдумското прашање беше израз на политичките односи и израз на консензус помеѓу македонските политички партии во државата но не и консензус помеѓу заедниците. Притоа се водеше посебна грижа<sup>2</sup> за односите што ќе ги има оваа држава со поранешните републики на Југославија и со остатокот од Југославија<sup>3</sup>, наспроти внатрешните меѓуетнички односи. Најголемата заедница после македонската, албанската заедница, инсистираше на референдумско прашање кое повеќе ќе ги дефинира внатрешните односи помеѓу заедниците во државата отколку односите со остатокот од Југославија. Во недостиг на согласност по ова прашање помеѓу заедниците тој главно беше бојкотиран од страна на Албанците. Истото се случи и со Уставот кој се усвои на 17 ноември истата година. Албанските претставници во Парламентот учествуваа во процесот на подготовка и усвојување на Уставот, но на крајот не гласаа за тој Устав. Највисокиот правен акт беше усвоен само со гласовите на македонските партии и некои мали партии на останатите заедници. Со тоа се

<sup>2</sup> Dimitar Mircev (2006), "The Macedonian Foreign Policy 1991-2006", Skopje, Az-Buki, p:110.

<sup>3</sup> Во тоа време најголемата република во Југославија, денешната држава Србија претендираше дека ќе ја задржи Југославија, а во најмала рака таа ќе биде правна наследница на таа држава која беше во распаѓање.

воспостави систем на носење одлуки со мајоризација, односно демократија на мнозинството<sup>4</sup>. Консензусот помеѓу заедниците изостана.

Со овој Устав Република Македонија се конституира како национална држава на македонскиот народ<sup>5</sup>. Овој пристап се гледа уште од преамбулата каде што стои: "... како и од историскиот факт дека Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се ..."<sup>6</sup>

Овој феномен Роберт Хајден ќе го нарече „уставен национализам“.<sup>7</sup>

Овој пристап главно преовладуваше и низ нормативниот дел но и во начинот како функционираше демократијата во државата. На ова реагираа албанските политички партии во различни форми. Нивните политички ставови најдобро ќе се видат од писмото упатено на 25 декември 1991 година до Министерскиот совет на ЕЕЗ, Ханс ван ден Брук и до Арбитражната комисија на Мировната конференција за Југославија во Хаг од страна на парламентарната група на Партијата за демократски просперитет на тогаш единствената партија на Албанците во Македонија<sup>8</sup>. Во писмото, поред другото, стои: „... сме согласни Република Македонија да биде призната како самостојна и суверена држава...“.

Што значи, тие ја прифаќаат независноста на Р. Македонија, но имаат свои барања во уставните решенија, гаранции „...за правата на националностите и етничките групи ...“.

Во останатите точки се набројува кои права се во прашање. Во наброените права се наведуваат правото на употреба на јазикот, зачувување на културниот идентитет, високото образование, симболите, информирањето и правичната застапеност во институциите на системот како и за изнаоѓање на механизам против мајоризација во парламентот.

Покрај реакциите и несогласноста на Албанците, позициите помеѓу заедниците за уставното уредување на државата остана непроменети. Ова е предмет на перманентна дебата и несогласување помеѓу заедниците, првенствено помеѓу двете најголеми заедници, македонската и албанската. Во одредени случаи имаше насилство и инциденти со жртви<sup>9</sup>. Несогласувањето ќе кулминира со безбедносна криза во 2001 година, со опасност да прерасне во меѓуетнички судир. Кризата ќе се оконча со потпишување на договор, наречен Охридски рамковен договор (ОРД), кој во голема мера ќе го смени уставно-правниот поредок на државата.

<sup>4</sup> За да изгради заеднички став околу ситуацијата во поранешна Југославија ЕУ одлучи да формира комисија под водство на познатиот француски експерт по уставно право Бадентер за одредување критериуми под кои услови државите ќе бидат признаени. Значи, Македонија требаше да добие позитивно мислење и од оваа Комисија, дека ги исполнува критериумите за признавање како независна и суверена држава.

<sup>5</sup> Саво Климовски (2000), „Политиката и институциите“, Просветно дело, Скопје, стр. 139.

<sup>6</sup> Одлука за прогласување Устав бр. 08-4642/1 од 17 ноември 1991 г. (преамбула на Уставот).

<sup>7</sup> Robert Hayden, Blueprints for a House Divided. "The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts" (Ann Arbor: University of Michigan Press), pag. 71-72.

<sup>8</sup> Писмото е во архивите на ПДП.

<sup>9</sup> Случаите Радолиште, Бит пазар, Гостивар, Тетово се од поголемите каде што имаше човечки жртви.

## МАКЕДОНИЈА ПОСЛЕ 2001 ГОД.

Во 2001 година Република Македонија влезе во длабока безбедносна криза. Вооружена група,<sup>10</sup> наречена Ослободителна народна армија (ОНА)<sup>11</sup>, после неколку вооружени напади врз безбедносните структури на државата промовира свој политички лидер<sup>12</sup> и излезе со политички барања. Конфликтот се оконча со потпишување на политички договор во Охрид, познат како Охридски рамковен договор. Договорот беше потпишан од страна на четирите лидери на поголемите парламентарни политички партии, претседателот на државата и олеснувачите од ЕУ и САД<sup>13</sup>, во присуство на Генералниот секретар на НАТО Џорџ Робертсон и високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ Хавиер Солана, на 13 август 2001 во Скопје. Договорот, иако во несекојдневни услови, може да се смета за прв консензус помеѓу политичките лидери во државата.

Борис Трајковски, претседател на државата, при предлагање на Уставните амандмани ќе каже: „Договорот кој е пред Вас е резултат на вклопување на европските вредности на човековите права, демократијата и компромисот; елиминирање на основите за војна и меѓуетнички конфликти во Република Македонија, а тоа значи зголемување на нејзината внатрешна стабилност која директно се одразува и на мирот во регионот; и конечно, засилување на европската и евро-атланската перспектива на земјата.“<sup>14</sup>

Промените што ќе настанат со потпишувањето на ОРД, ќе ја рedefинира Р. Македонија во многу аспекти на државното уредување. За оваа новонастаната ситуација со позицијата на заедниците, Флориан Биебер ќе каже: „Охридскиот рамковен договор ја претвори Македонија од самодefинирана национална држава со неформална голема коалиција, во држава која стои заглавена меѓу тоа да биде национална држава, граѓанска или двонационална држава со формална структура на поделба на власта“.<sup>15</sup>

Што значи, Р. Македонија ќе биде еден модел на држава која тешко ќе се вклопува во класичните модели на државно уредување, како стандардна унитарна држава, федерална држава или вид на кантонизација.

<sup>10</sup> „Вооружена група“, Собрание на Република Македонија, бр. 07-1072/5, од 18 март 2001 година.

<sup>11</sup> Gëzim Ostreni (2006), „Vështrim kritik mbi veprën 'Lufta në Maqedoni në vitin 2001' të gjeneralit Mitre Arsovski, Prof. dr. Stojan Kyzev dhe gjeneralit Prof. dr. Risto Damjanovski“, Shkup, fq: 12.

<sup>12</sup> За политички лидер беше промовиран Али Ахмети кој потоа формира политичка партија ДУИ, чиј актуелен лидер е, и е најголема политичка партија во која главно членуваат Албанци.

<sup>13</sup> Договорот го потпишаа: претседателот на државата Борис Трајковски, лидерот на ВМРО-ДПМНЕ и претседател на владата Љубчо Георгиевски, лидерот на СДСМ Бранко Црвенковски, лидерот на ПДП Имер Имери, лидерот на ДПА Арбен Џафери и олеснувачите Џејмс Пердју од САД и Алан Леотар од ЕУ.

<sup>14</sup> Говор на претседателот на државата пред парламентот при предлагање на уставните амандмани во 2001 година, извадок од стенограм.

<sup>15</sup> Флориан Биебер (2008), „Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор“, Фондација „Фридрих Еберт“, канцеларија Скопје, стр. 23.

## ЦЕЛИТЕ НА ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР И РЕЗУЛТАТИТЕ

Денеска во Р. Македонија има огромна разлика во видувањата околу целите на Охридскиот рамковен договор, како помеѓу учесниците така и помеѓу разните аналитичари и академици. За да избегнеме можна замка околу тоа, кои се вистинските цели, ние ќе се повикаме на преамбулата од Договорот. Во преамбулата се вели:

„Точките во наредниов текст даваат усогласена рамка за обезбедување на иднината на демократијата во Македонија и овозможување на развојот на поблиски и поинтегрирани односи помеѓу Република Македонија и Евро-атлантската заедница. Овој Рамковен договор ќе го промовира мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество, истовремено почитувајќи ги етничкиот идентитет и интересите на сите македонски граѓани“.

Од преамбулата можат да се извлечат овие цели: а) обезбедување иднина на демократијата во Р. Македонија, б) развој на поблиски односи и поинтегрирани односи на Р. Македонија со Евро-атлантската заедница, в) промовира мирен и хармоничен развој на граѓанско општество, истовремено почитувајќи ги етничкиот идентитет и интересите на сите македонски граѓани.

Без да се навлезе во анализа дали се постигнати целите, ќе наброиме неколку групи прашања на кои дадоа решение промените на Уставот. Овој договор, кој се преточи во уставни амандмани, третира прашања како на пример, што значи јазикот; освен македонскиот јазик, официјален јазик да биде и јазикот кој го зборува население кое е побројно од 20% од вкупното население (т.е. албанското), воведо систем на двојно мнозинство (составено од мнозинство гласови и мнозинство гласови од заедниците кои не се мнозинство во државата) за клучни области во законодавството, се востановува правична застапеност во јавната администрација на национално и локално ниво, се институционализираат децентрализацијата и реформата во локалната самоуправа, се овозможи употреба на националните симболи за заедниците кои не се мнозинство во државата и се отвори патот за креирање мултиетнички безбедносен систем (полиција и армија).

Договорот, покрај гореспоменатите поволности за заедниците, наложи одредба за зачувување и негување на унитарниот карактер на државата заснован на договор помеѓу заедниците. Со тоа Албанците затворија една голема дилема, прифаќајќи ја Р. Македонија како своја држава.

Прифаќањето на унитарниот карактер на државата се гледа од точката 1.2 од првото поглавје, „Основни принципи“ каде стои: „Суверенитетот и територијалниот интегритет на Македонија и унитарниот карактер на државата се неповредливи и мора да се сочуваат“.

Дека државата треба да биде заснована на договорна основа се гледа од амандманот четири, преамбулата каде стои: „... Македонскиот народ, како и граѓаните што живеат во нејзините граници, кои се дел од албанскиот народ,

турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, бошњачкиот народ<sup>16</sup> ... одлучија да ја конституираат Република Македонија како самостојна, суверена држава...<sup>17</sup>.

Конкретно, зборот „одлучија“ значи дека одлуката за формирање држава е заедничка, што значи договорна – сите народи кои живеат на оваа територија се договорија да ја конституираат Република Македонија како самостојна и суверена држава. Овој амандман го смени и контекстот на создавање на државата како историска цел на македонскиот народ со цел да се решат сегашните и идните проблеми, што може да се прочита во продолжението на овој ист амандман.

Официјалноста на албанскиот јазик се операционализира преку амандман V, точка 1, став 2: „друг јазик што го зборуват најмалку 20% од граѓаните, исто така, е службен јазик и неговото писмо, како што е одреден со овој член“.

За посебните процедури, односно механизмот против мајоризација може да се види во делот на одлучување на Собранието со две мнозинства за: законите кои директно ги засегаат културата, употребата на јазикот, образованието, личните документи и употребата на симболите како и законите за локалната самоуправа, локалното финансирање, локалните избори и општинските граници. Исто така, при изборот на дел од судиите во Републичкиот судски совет, дел од судиите во Уставниот суд, дел од членовите на Советот за безбедност<sup>18</sup> и за Народниот правобранител, е потребно двојно мнозинство. Рамноправна застапеност се третира во Анексот А, во член 8, во темелните вредности на Уставот, каде стои: „рамноправна застапеност на лицата кои припаѓаат на сите заедници во јавните органи на сите нивоа и во други области на јавниот живот“.

Децентрализацијата и реформите на локалната власт се обработени во точка 1.5 од Рамковниот договор каде стои: „Развојот на локалната самоуправа е од суштинско значење за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот и за унапредување и почитување на идентитетот на заедниците“.

Значи, преку локалната демократија треба да се постигнат две цели: „поголемо учество на граѓаните во демократскиот живот“, и „унапредување на почитување на идентитетот на заедниците“.

Вака поставеното уставно уредување, на Флориан Бибер му дава за право да констатира дека: „Со Охридскиот рамковен договор не се постигна конвенционален систем на поделба на власта, всушност, се чини, недостасуваат

<sup>16</sup> Договорот го договараа македонските и албанските лидери, додека претставниците на другите заедници кои се спомнуваат во преамбулата ниту учествуваа ниту го потпишаа Договорот.

<sup>17</sup> Повеќе во „Охридскиот рамковен договор“, потпишан на 13 август 2001 г., и во Уставот на Република Македонија со амандманите од 1 до 18, Скопје, 2002 г.

<sup>18</sup> Во овие институции една третина од членовите се избира со двојно мнозинство или бадентерово мнозинство, што значи дека за нив е потребно мнозинство гласови од македонски пратеници и мнозинство гласови од сите други заедници кои не се мнозинство на ниво на државата.

некои аспекти од повеќето системи за поделба на власта, како, на пример, цврсто поставен предуслов за формирање големи коалиции, како и јасна форма на самоуправа во заедницата, било тоа да е територијална било во лична основа<sup>19</sup>. Ако ова констатација ја прифаќаме како точна, тоа значи дека Македонија и по ОРД не се организира во класична унитарна или федерална држава, туку останува една суи-генерис унитарна држава. Дали ОРД поделеното општество во Македонија го направи постабилно, односно дали имаме тенденција на развој на центрифугалните или центрипеталните сили помеѓу заедниците останува да се види. По дваесет години независност и десет години од ОРД, може да се заклучи:

## ЗАКЛУЧОК

Македонија опстана на својот пат кон независноста покрај падовите и издигнувањата благодарение на балансот во поделбата на политичката моќ што го воспостави ОРД. Со овој договор Р. Македонија ги смени контекстот и концептот на државата, од држава која ќе ги решава историските неправди кон македонскиот народ и создавањето на национална држава на македонскиот народ во контекст на решавање на сегашни и идни проблеми преку создавање една мултиетничка држава, каде заедниците, а првенствено албанската заедница, ќе имаат клучна улога во нејзиниот опстанок. Поставените цели со преамбулата на ОРД не се до крај постигнати. Една груба констатација што може да се извлече е дека демократија се воспостави, но за да се гарантира иднина на демократијата ќе треба уште да се работи. Мирен живот има, но хармонијата помеѓу заедниците не е на некое заедничко ниво. Македонија има блиски односи со НАТО и ЕУ но сè уште не е членка на овие организации. Од денешна перспектива може да се заклучи дека иднината на државата е во рацете на двете најголеми заедници, македонската и албанската заедница. ОРД, покрај сите слабости и недостатоци е добар пример за опстанок и функционирање на мултиетничка држава.

## Библиографија:

- Dimitar Mircev (2006), "The Macedonian Foreign Policy 1991-2006", Skopje, Az-Buki, p:110.
- Флориан Биебер (2008), „Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор“, Фондација „Фридрих Еберт“, канцеларија Скопје, стр. 57.
- Gëzim Ostreni (2006), "Vështrim kritik mbi veprën 'Lufta në Maqedoni në vitin 2001' të gjeneralit Mitre Arsovski, Prof. dr. Stojan Kyzev dhe gjeneralit Prof. dr. Risto Damjanovski", Shkup, faq: 12.
- Саво Климовски (2000), „Политиката и институциите“, Просветно дело, Скопје, стр. 139.
- Robert Hayden, Blueprints for a House Divided. "The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts" (Ann Arbor: University of Michigan Press), pag. 71-72.

<sup>19</sup> Флориан Биебер (2008), „Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор“, Фондација „Фридрих Еберт“, канцеларија Скопје, стр. 57.

### Документи

Одлука за прогласување Устав бр. 08-4642/1 од 17 ноември 1991 г. (преамбула на Уставот).

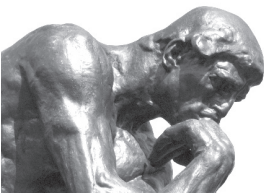
Писмото е во архивите на ПДП.

Стенограм на Собранието на Република Македонија, бр. 07-1072/5, од 18 март 2001 година.

„Охридскиот рамковен договор“ потпишан на 13 август 2001 г., и Уставот на Република Македонија со амандманите од 1 до 18, Скопје, 2002 г.

### ABSTRACT

The objective of the article is to point out certain historical circumstances and the context in which the independent of the state was declared, as well as the dilemmas and challenges which emerge among the political elites. In doing so, it emphasizes the relations between the largest communities in the Republic of Macedonia, those of the Macedonians and the Albanians. The process of gaining independence is examined through two chronological periods, before and after 2001, by including the political views of these two communities. Finally, it looks at the objectives and results of the Ohrid Framework Agreement, eventually reaching certain conclusions.



## ► HISTORICAL CIRCUMSTANCES IMPACTING THE 1991 MACEDONIAN CONSTITUTION DESIGN

—  
author: **Mišo Dokmanović**

After the collapse of the Socialistic Federal Republic of Yugoslavia, alongside other changes on the political map of the region, conditions emerged for the Republic of Macedonia to become an independent state. Following the political changes demonstrated through the first multiparty democratic parliamentary elections in 1990, the Macedonian parliament has adopted several crucial documents and made historic decisions in the Macedonian independence process.

The paper analyzes the historical circumstances that influenced the design of the 1991 Constitution. In that direction, the paper examines the platforms of Macedonian political parties concerning the country's independence. Furthermore, the paper focuses on the three crucial phases of the Macedonian independence process: the adoption of the Declaration of Sovereignty, the organization of the national referendum and the adoption of the new Constitution. Finally, the paper evaluates the role that the Constitution played in the advancement of Macedonian democracy especially in light of the growing ethnic tensions in the late 1990s which resulted in a military conflict in 2001.

### **INDEPENDENCE BY PEACEFUL MEANS**

Having in mind the political developments in Eastern Europe, in the late 1980s Yugoslavia and its republics gradually commenced to discuss the prospects for transition and, consequently, the future of the federation.

As a result of the accepted terms on federal level, the Assembly of the Socialist Republic of Macedonia adopted a set of constitutional amendments in August 1990 that created the legal framework for both a political transition of the republic from socialism to democracy and peaceful and democratic separation of the country from the Yugoslav federation. The constitutional amendments extended the protection of several human rights and freedoms including property rights, abolished the delegate system in the Parliament and restructured the organization of the main political institutions in the country (the composition of the Parliament was changed and the Executive Council and the Presidency were replaced with Government and President).<sup>1</sup> One month later, the Assembly adopted the Law on the Election of MPs which was the final step in the preparation of the first democratic and multiparty elections which were held in November 1990.

One of the key issues raised during the campaign was the future constitutional status of Macedonia within Yugoslavia. Political parties in the 1990 election campaign were clearly divided concerning this issue. According to recent research, the political parties that won enough votes to enter the parliament could be divided in the three groups. The *first group* of political parties was led by VMRO – DPMNE (Internal Macedonian Revolutionary Organization – Democratic Party for Macedonian National Unity) which supported the declaration of full independence and sovereignty of the Macedonia with the establishment of its own army and passport and only afterwards was in support of the negotiations with other Yugoslav republics concerning future association based on the principle of confederation.<sup>2</sup> The *second group* of political parties had the position that some kind of association among Yugoslav republics should be preserved and only if this was impossible, supported the idea of independence<sup>3</sup>. Finally, there was only one parliamentary party SJ – (Stranka na Jugoslovenite – Party of the Yugoslavs) that upheld the idea for the preservation of the Yugoslav federation within the current constitutional framework.<sup>4</sup>

The two parties of the Albanian communities PDP (Partija za demokratski prosperitet – Party for Democratic Prosperity) and NDP (Narodna demokratska partija – People's Democratic Party) did not present explicit positions concerning the future of the country. However, their political platforms were more focused on the decision making methodology, insisting on the participation of all nationalities in the process that would determine the future of Yugoslavia.

<sup>1</sup> Amendment LVII – LXXXI of the Constitution of the Socialist Republic of Macedonia. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 28/90).

<sup>2</sup> The political party Movement for All-Macedonian Action – MAAK shared similar views with VMRO – DPMNE concerning the issue of independence.

<sup>3</sup> This group was composed of SKM –PDP (Sojuz na komunistite na Makedonija – Partija za demokratska preobrazba, League of Communists – Party for Democratic Transformation), SRS (Sojuz na reformskite sili Union of Reform Forces), SPM (Socialist Party of Macedonia), LD (Liga za demokratija - League for Democracy) etc.

<sup>4</sup> Dokmanovic, M. (2006). The "Platforms of the Political Parties" Regarding the Macedonian Independence Process. In *Proceedings of the Conference "Current issues in the laws of the Russian Federation and Macedonia"- Volume 2., Faculty of Law*, pp. 657 – 674.

The first democratic and multiparty elections in Macedonia were held on 11 November 1990. Over 1,100 candidates from 18 political parties ran for 120 seats in the Parliament. There was a high turnout in the first democratic elections (84.33% of the registered voters). However, no party or coalition secured a clear majority. VMRO – DPMNE won the most seats and the Reformed League of Communists, SKM – PDP was second. The new composition of the Parliament had the historic task to adopt the crucial documents in the Macedonian independence process.

One of the first tasks was the election of President and Government. After long negotiations and two rounds of unsuccessful vote, the Parliament elected Kiro Gligorov for President. Yet, the election of Government did not go smoothly. There was a lack of willingness in VMRO – DPMNE to participate in a joint coalition government with the biggest party of the Albanian community – PDP. Besides that, the Albanian parties were not included in the negotiations for the formation of the coalition government. Consequently, an expert government was appointed as a solution of the parliamentary deadlock which lasted for over two months.

As a result of the developing crisis in the federation, the Macedonian authorities took the necessary first steps for securing the country's position within the future negotiations on Yugoslavia's future. One of the first political issues on the agenda of the new Macedonian parliament was the adoption of the Declaration of Sovereignty of the Socialistic Republic of Macedonia on 25 January 1991. The Declaration of Sovereignty underlined the "right of the Macedonian people to self-determination including secession", but at the same time reaffirmed the necessity for negotiations among the Yugoslav republics for reaching the final solution regarding the future organization of the state.<sup>5</sup> It should be emphasized that there was no reference to other ethnic communities in the Declaration as requested by Mithad Emini, member of the Parliament from PDP, on 21 January 1991.<sup>6</sup> Despite this fact, PDP supported the adoption of the Declaration in the Parliament.

Having in mind that the elections were organized in almost all Yugoslav republics, in the spring of 1991 the first rounds of negotiations among the leaders of Yugoslav republic commenced. During the negotiations, Macedonia played a constructive role. The Macedonian political leadership and President Gligorov, together with the Bosnian President Izetbegovic, proposed a peace platform for ending the crisis in Yugoslavia. This platform was based on three main principles: sovereignty of all Yugoslav republics, joint state institutions and protection of human rights and economic interests. Furthermore, the issues of defense and international legal status of the republics remained open for future discussion. In an interview for the newspaper "Vecer", Gligorov presented the idea for the creation of a confederation of sovereign republics as an instrument for the acceleration of the EU integration process for the European republics.<sup>7</sup> It is worth mentioning that the so-called

<sup>5</sup> The Declaration of Sovereignty of the Socialistic Republic of Macedonia. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 5/91).

<sup>6</sup> Newspaper "Nova Makedonija", 22 January 1991.

<sup>7</sup> Newspaper "Vecer", 6 September 1991.

“Gligorov – Izetbegovic Platform” was taken as a point of departure in the draft of the final document of the Peace Conference on Yugoslavia, which was proposed in October 1991.<sup>8</sup> Unfortunately, this peace plan was first rejected by the Serbian President and then by the President of Montenegro<sup>9</sup>.

It is a fact that during the first half of 1991 the Macedonian leadership was focused on diplomatic initiatives for the preservation of some kind of association of Yugoslav republics rather than on the promotion of Macedonian independence. This approach has been continuously criticized by VMRO – DPMNE and had an impact on the domestic processes concerning the country’s independence. As a result, the drafting of the new Constitution was prolonged and President Gligorov formally initiated this process, some four months after the Declaration of Sovereignty was adopted by the Parliament.

### THE REFERENDUM QUESTION: A DOUBLE FORMULA

Having in mind the unsuccessful negotiations regarding the Yugoslav future in the summer of 1991 and the Declaration of Independence of Slovenia and Croatia,<sup>10</sup> as well as the deteriorating situation in the country, on 6 August 1991 the Macedonian parliament, after long and exhaustive discussions adopted the decision to organize a national referendum on 8 September 1991 with the single question *“Are you in favor of a sovereign and autonomous Republic of Macedonia, with the right to join the future union of sovereign states of Yugoslavia?”*<sup>11</sup>

One of the issues that were raised during the debates in the Parliament was whether the referendum was actually necessary. Given the strong pro-Yugoslav public opinion in the country, VMRO–DPMNE opposed the organization of a national referendum, doubting whether the Macedonian citizens would be in favor of independence.<sup>12</sup> Besides that, the formulation of the referendum question was very specific. It seems that the question contained a double formula, i.e. it was calculatedly drafted to address two potential scenarios: independence and preservation of Yugoslav federation. Finally, the mentioning of the term *independence* in the referendum question was avoided.

The formulation of the referendum question reflected, in a sense, the division that existed in the Macedonian leadership concerning the future status of the Republic. At the time when Slovenia and Croatia already had declared independence and the potential association of the Yugoslav republics was fading away, Macedonia organized a referendum with a question that included a double formula. As a result, both the supporters of the pro-independence and pro-Yugoslav parties could vote

<sup>8</sup> Peace Conference on Yugoslavia. (1991). *Arrangements for General Settlement, 18 October 1991* (UN Doc. S/23169, Annex VI). The Hague.

<sup>9</sup> Trifunovska, S. (1999). *Former Yugoslavia through Documents from its Dissolution to the Peace Settlement*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

<sup>10</sup> Slovenia and Croatia declared independence on 25 June 1991.

<sup>11</sup> Decision for the Organization of the Referendum in the Republic of Macedonia. (Official Gazette of SR Macedonia, No. 37/91).

<sup>12</sup> Interview with Ljubco Georgievski, Newspaper “Utrinski vesnik”, 29 August 2011.

affirmatively on the referendum. Furthermore, the adopted formulation of the referendum question represented an elegant technique of the leadership to buy more time before the Yugoslav crisis unfolded.

This position is also backed by the public statements of Macedonian and foreign officials in the period before the referendum was held. On 1 September 1991 President Gligorov stated that if the country decides to become autonomous it does not mean that it aspires to secede from Yugoslavia.<sup>13</sup> At the same time, the pro-Yugoslav movement SK-DJ (Sojuz na komunistite-Dvizenje za Jugoslavija - Union of Communists-Movement for Yugoslavia) underlined that it will call their supporters to vote positively at the referendum only if it does not mean separation from the federation. Moreover, it was obvious that certain segments of the international community did not perceive the referendum as a vote for independence. In that direction, on 3 September 1991, the Greek Foreign Minister underlined that "the Skopje Republic is not voting for independence, but for its position within Yugoslavia". Undoubtedly, these statements represent a strong argument for Janos's position that there was a lack of strong impetus for the independence in the country and it was more by default rather than design.<sup>14</sup>

Another challenge connected to the organization of the referendum was to provide the participation of all ethnic communities. As it was already mentioned, after the 1990 elections, the ethnic Albanian party representatives raised several issues during the parliamentary debates; the issues of minority rights protection, equality and the constitutional status of the Albanian community were particularly underlined. Furthermore, on several occasions, the political parties of ethnic Albanians called for an urgent dialog concerning these issues as a prerequisite for the creation of a common future. However, in the period before the referendum this matter was not addressed.

Several days before the referendum, the ethnic Albanian parties PDP and NDP did not support the call of all the other parliamentary parties to encourage a higher turnout of the citizens on the referendum. Instead, they requested two important issues to be resolved before the referendum in order to call for the Albanian participation: full equality in all segments of life and recognition of the constitutional status of a people/nation.

Given the fact that no progress was achieved before the referendum, the majority of Albanians refused to participate in the referendum. According to the official results, 75.74% of the registered voters (1,495,807 citizens) participated in the referendum. A total of 1,079,308 or 72.16% of the registered voters voted in favor of independence, 36,639 citizens or 2.65% of the registered voters voted against independence.<sup>15</sup> According to Boduszynski, the massive boycott of the referendum

<sup>13</sup> Newspaper "Nova Makedonija", 1 September 1991.

<sup>14</sup> Janos, A., (2000). *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands from Pre- to Post Communism*. Stanford University Press, p. 391.

<sup>15</sup> Results of the Referendum in the Republic of Macedonia held on 8 September 1991. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 43/91).

by over 20 percent of the population meant non-acceptance of the state and consequently introduced a large dose of illegitimacy to the nation-building project.<sup>16</sup>

### CONSTITUTION FOR A NATIONAL DIVIDE?

The finalization of the referendum opened the final phase in the Macedonian independence process - the adoption of the new Constitution. The draft version of the Constitution was adopted by the Commission on Constitutional Affairs of the Parliament and the draft - act was put forward for a public debate which lasted from 24 August to 15 September 1991. Public discussions regarding the text of the Constitution were organized in several Macedonian towns, as well as at several public institutions. The final phase for the adoption of the new Constitution took place at the plenary session of the Parliament where the act was debated in November 1991.

It should be underlined from the beginning that several events and political developments influenced the debates in the Parliament. Since mid-September 1991 the military conflict started to escalate, especially in Croatia. Macedonian soldiers have been involved in the conflict as part of the federal army and there was a strong public reaction in the country. Public rallies were organized across the country demanding a recall of the Macedonian soldiers from other Yugoslav republics. At the same time, the federal army was still present in Macedonia.

In addition, the internal politics in the republic experienced some difficulties. There were several events that deteriorated the interethnic relations. The proposal of PDP to display pictures of Skanderbeg, an Albanian medieval leader, in the Municipality of Gostivar, as well as the request that the Albanian language be the first official language was perceived by the public as an attempt for the federalization of the republic.

Having in mind the political circumstances in and around Macedonia, the Parliament commenced the final session for the adoption of the new Constitution. During the discussions in the Macedonian Parliament, MPs submitted over 450 amendments to the draft version of the Constitution.

At the same time, there was an evident collision in the views of VMRO - DPMNE and the ethnic Albanian parties PDP and NDP. VMRO-DPMNE stood for a national sovereignty concept which suggested that the holder of sovereignty should be the Macedonian people only. On the other hand, PDP and NDP insisted that the Albanian people and the other ethnic groups should be included in the Constitution as holders of the sovereignty. This issue was the main line of disagreement in the process of the adoption of the Macedonian Constitution. Moreover, ethnic Albanian parties insisted on the incorporation of several provisions concerning minority rights that were part of the 1974 Constitution of the Socialist Republic of Macedonia.

<sup>16</sup>Boduszynski, M. P. (2010). *Regime Change in the Yugoslav Successor States: Divergent Paths Toward a New Europe*. John Hopkins University Press, p. 146.

The majority of the ethnic Albanian requests were along the lines of the 1974 Constitution.

According to Article 1 of the 1974 Constitution, Macedonia was defined as a national state of the Macedonian people and the state of the Albanian and Turkish nationality based on the sovereignty of the people and the rule and self-management of the working class and the working people.<sup>17</sup> However, in 1989, as a result of the growing nationalism among the Macedonians, as well as the developments in Serbia, in particular Milosevic's approach to the situation in Kosovo, the line "state of the Albanian and Turkish nationality" was removed from this provision with the adoption of the constitutional amendment LVI by the Macedonian Parliament.<sup>18</sup>

In addition, the 1974 Constitution guaranteed the citizens the freedom to express their national identity and national culture and the freedom to use their language and alphabet. Furthermore, according to Article 221, the municipalities and the Republic should provide members of ethnic groups proportional representation in the councils of the municipalities and the Parliament, as well as appropriate representation in their institutions. The municipalities and the Republic were in charge of the development of radio, television, press and cultural activities in the languages of the ethnic groups. Finally, the members of the ethnic groups had the right to use the flag of the ethnic group.<sup>19</sup>

Having in mind the stipulated rights in the 1974 Constitution, on 5 November 1991, PDP requested that the Albanian people, together with other peoples that live in the country, should be mentioned in the Preamble, that the percentage required for the use of the language of the nationality as an official language should be defined in the Constitution, as well as the right to instruction in their language at all levels of education. These requests were extensively debated in the parliamentary session held in the first half of November 1991.

It is very interesting to mention the proposal of NDP concerning the text of the Preamble of the new Constitution. The proposal was obviously made under strong influence of the US Constitution and begins with the sentence: "We, the peoples of the Republic of Macedonia, in order to create a homogenous and stable community, to establish rule of law ,etc."<sup>20</sup> At the same time, NDP proposed an amendment to the draft version of the Constitution, envisaging that the holder of sovereignty in the Republic of Macedonia are the Macedonian people, the Albanian people and the members of the other communities that are citizens of Macedonia".

One of the crucial days was 11 November 1991, when the definition of the sovereignty in the Constitution was defined. In that direction, an attempt to achieve a compromise was made with the formulation that the sovereignty in the Republic

<sup>17</sup> Constitution of the Socialist Republic of Macedonia. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 7/74).

<sup>18</sup> Amendment to the Constitution of the Socialist Republic of Macedonia. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 29/89).

<sup>19</sup> Article 220 – 222. Constitution of the Socialist Republic of Macedonia. (Official Gazette of the Socialist Republic of Macedonia, No. 7/74).

<sup>20</sup> Newspaper "Nova Makedonija", 17 September 1991.

of Macedonia derives from the citizens and belongs to the citizens and, on the other hand, the provision included in the Preamble emphasized the historical fact that Macedonia is established as a national state of the Macedonian people, in which full equality as citizens and permanent co-existence with the Macedonian people is provided for the Albanians, Turks, Walachians, Roma and other nationalities. The two provisions represented an attempt to reach a compromise between VMRO-DPMNE's nationalistic approach and the requests of the ethnic Albanians. However, it seems that this approach turned out to be unacceptable to both parties. As a result of the accepted compromise, VMRO-DPMNE asked for a two day recession of the parliamentary session and organized a public rally calling for an adoption of a Constitution in which Macedonia will be defined as a national state of the Macedonian people.

After a thorough analysis of the discussions during the parliamentary sessions, it could be concluded that the Albanian objections to the text of the Constitution were focused on the following issues: the Preamble, the definition of sovereignty (Article 2), the use of languages (Article 7), the general framework for minority rights protection (Article 48) and the measures for the elimination of majorization in the Parliament (Article 69). Consequently, ethnic Albanian parties emphasized the need for incorporating provisions concerning the use of ethnic flags of the nationality, the use of language of the nationality at all levels of education, as well as the use of the consensus in the work of the parliament. PDP even proposed an amendment to Article 69 which stated that "when the Parliament makes decisions on matters of vital interest of the nationalities that live in Macedonia, it is necessary to achieve a consensus".

The requests made by the ethnic Albanian parties were not accepted by the majority in the Parliament. As a result, ethnic Albanian parties did not participate in the vote for the final version of the Constitution. At the press conference held on 19 November 1991, representatives of PDP announced that the new Constitution did not have any legitimacy for the Albanians.<sup>21</sup> Also, several MPs of VMRO-DPMNE did not vote in favor of the text of the Constitution due to the fact that Macedonia was not defined as a national state of the Macedonian people.

The procedure for the adoption of the Constitution was finalized on 17 November 1991, when the Parliament of the Republic of Macedonia enacted the new Constitution.

The Constitution of the Republic of Macedonia belongs to the "new generation of European constitutions" and is created in the spirit and tradition of the European constitutionalism. This standpoint is based on the following facts: the civil concept of the Constitution, the guarantees for the basic freedoms and rights of the citizens, particularly the guarantees for the implementation of minority rights, the incorporation of the principle of separation of powers in the organization of the government, the promotion of market economy, etc. Frckoski argues that

<sup>21</sup> Newspaper "Nova Makedonija", 20 November 1991.

the promoted civil concept of the Constitution, the quantity and the capacity of the guaranteed rights, as well as the fact that the Constitution was designed in accordance with the basic democratic principles and recent constitutional standards has received exceptional positive remarks by several international bodies.<sup>22</sup>

According to the Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia, which was formed by the European Community in order to manage the process of recognition of the new countries created with the dissolution of Yugoslavia, the Assembly of the Republic of Macedonia adopted a Constitution that embodied the democratic structures and the guarantees for human rights which were in operation in Europe. In that direction, the Opinion No. 6 has in particular explored the measures already taken or intended to be taken<sup>23</sup> to guarantee the rights of the ethnic and national groups and minorities on its territory.<sup>24</sup>

However, one of the main setbacks in the 1991 Macedonian constitutional design was the unresolved status of the Albanian community. It seems that *Voice of America* was right when, in a commentary broadcast on 9 September 1991, it stated that the "Albanian question represented the greatest threat for Macedonia's future". The designed framework for minority rights protection in the 1991 Constitution failed to meet the demands of the Albanian community. A perception existed that the guaranteed rights of ethnic groups in the 1974 Constitution were not incorporated in the new Constitution.

The status of the Albanian community did not improve considerably during the 1990s. For the sake of illustration, out of 27,000 students enrolled in programs of higher education in the 1990s, only 1.5 percent belonged to the Albanian community. As a result of the large dissatisfaction of the Albanian community, several initiatives were organized in order to demonstrate the need for changes of their constitutional status. In the beginning of 1992, a referendum for autonomy of territories populated with Albanians was organized, in 1993 – a plot of the All – Albanian Army to overthrow the government, in 1995 – violent protests over the establishment of the Albanian university in Tetovo, in 1997 – an incident with the display of the ethnic Albanian flag at the institutions in Tetovo and Gostivar, etc. However, there was no effective response by the central government to meet these demands in the 1990s. Finally, the situation culminated with the military conflict in 2001, which was prevented from spreading with the signing of the Ohrid Framework Agreement.

The concept and the key issues addressed in the Ohrid Framework Agreement are almost identical with the summary of the requests made by PDP ten years earlier during the parliamentary sessions for the adoption of the Constitution in 1991. It is obvious that the political elites miscalculated the potential effects of the selected

<sup>22</sup> Frckoski, Lj. D. (1998). *The Model of the Interethnic Relations in Macedonia*. Skopje: Krug.

<sup>23</sup> The Arbitration Commission especially welcomed the establishment of a Council for Interethnic Relations in the Parliament.

<sup>24</sup> University of Liverpool. Special Collections. Conference on Yugoslavia Arbitration Commission – Opinion No. 6 on the Recognition of the Socialist Republic of Macedonia by the European Community and Its Member States, Paris, 11 January 1992. Available at [sca.lib.liv.ac.uk/collections/owen/boda/opac14.pdf](http://sca.lib.liv.ac.uk/collections/owen/boda/opac14.pdf). [Accessed on 15 July 2011].

approach in the constitutional design which has left the second largest community with a bitter taste of illegitimacy in the whole process. In other words, instead of uniting all the citizens in the new nation, some provisions of the Constitution served as a generator of further division between the majority and minority, which escalated in a military conflict a decade after its enactment.

Finally, it should be noted that the procedure of declaring the independence of Macedonia was unique within the republics of the Yugoslav federation. Macedonia was the only republic which gained its independence by peaceful means. All other Yugoslav republics gained their independence through violent conflicts and wars which lasted until 1995. Moreover, the appropriate technique for declaring the Macedonian independence (Declaration – national referendum – new democratic Constitution) was later noted by the Arbitration Commission.

The enactment on the new Constitution formally ended the process of the creation of the independent Republic of Macedonia. However, from today's perspective, the adoption of the Constitution represented just one of the phases in the process of the creation of an internationally recognized independent Macedonian state. After the enactment of the new Constitution, Macedonia would face the challenge of the international recognition of its independence and undoubtedly was "exposed" to the longest procedure from all the new countries in the Central and Eastern Europe.

## **РЕЗИМЕ**

Во рамките на промените кои настанаа на политичката карта на регионот во процесот на распаѓање на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, беа создадени услови Република Македонија да стане независна држава. По политичките промени кои настанаа на првите повеќепартиски парламентарни избори во 1990 година, македонскиот Парламент беше исправен пред предизвикот да донесува историски одлуки во процесот на осамостојување на Македонија.

Овој труд ги анализира историските услови кои имаа влијание на создавањето на Уставот од 1991 година. Во таа насока, трудот ги проучува платформите на политичките партии во Македонија во врска со осамостојувањето на земјата. Трудот се фокусира на трите клучни фази во процесот на осамостојување: донесувањето на Декларацијата за сувереност, одржувањето на Референдумот и усвојувањето на новиот Устав. Конечно, трудот ја оценува улогата која Уставот ја имаше во развојот на македонската демократија во светло на растечките етнички тензии во деведесеттите години на XX век кои резултираа во воениот конфликт во 2001 година.



## ► 20 ГОДИНИ УСТАВНОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА НИЗ ПРИЗМА НА КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА УСТАВИТЕ ВО РЕГИОНОТ

—  
автор: Христина Рунчева

Падот на Берлинскиот ѕид го најави обединувањето на Германија и го означил крајот на една длабока биполарна поделба во Европа. Последователно, колапсот на комунизмот и распадот на Советскиот Сојуз, Чехословачка и Југославија се настани кои претставуваа само најава за длабоките и значајни промени кои се одвиваа на тлото на Европа во годините кои следеа. Охрабрува фактот што овие длабоки промени се случија како резултат на народна волја изразена од мнозинството граѓани во овие земји, без да бидат предизвикани од вооружени судири, кои за жал не беа избегнати, но се случија како последица на расцепите.

Раните деведесетти години означиле суштински промени за Република Македонија, но предизвикаа и сериозни трансформации во целиот регион на поранешна Југославија. Распадот на Југословенската федерација се одвиваше со различна динамика кај поранешните републики. Ако граѓанските војни беа својствени за Хрватска и Босна и Херцеговина, Република Македонија мирно, демократски и врз основа на легитимна, плебисцитарна основа се отцепил од поранешната федерација. Процесот на распаѓање на Југославија придонесе

на површина да се појават долгогодишно потиснатите отворени прашања и спорови помеѓу државите кои ја изразуваат хетерогеноста на Балканот, но кои беа затскривани под превезот на „братство и единство“. Тоа го чинеше регионот долги години на политичка нестабилност, сериозни закани за сигурноста и безбедноста на земјите, крвави конфликти, етничка нетрпеливост. Сите овие отворени прашања и проблеми претставуваа предизвик за меѓународната заедница која значително го зајакна своето присуство и влијание во регионот, реализирајќи ги своите агенди и наоѓајќи интерес во прашањата со кои државите не беа способни самостојно да се соочат.

Во овие години, Република Македонија беше редок пример на Балканот, заради фактот што по мирен и демократски пат се отцепи од федерацијата и заради тоа што волјата на граѓаните беше одлучувачка: најпрво изразена на првите повеќепартиски парламентарни избори, а потоа потврдена на референдумот за самостојност на Република Македонија. Динамично се одвиваше процесот на напуштање на претходните идеолошки вредности и концепти: монополот на комунистичката партија, здружениот труд, самоуправувањето, владеењето на работничката класа кои беа трансформирани во нов модел на демократска држава и нови демократски вредности.

На 11 ноември 1990 година се одржаа првите повеќепартиски избори со што беа ставени темелите на партискиот плурализам кој го замени долгогодишниот еднопартиски систем. Првиот повеќепартиски парламент беше конституиран на 8 јануари 1991 година. Многу наскоро, по конституирањето, на 25 јануари истата година во Собранието беше едногласно усвоена Декларацијата за самостојна и суверена држава Македонија, а за неа беше постигнат и консензус од седумнаесет политички партии во земјата. Историското значење на овој акт е што со него за прв пат се декларира желбата за самостојна и независна Република Македонија, без да се постават основните контури на овој концепт, но затоа подоцна е детално разработен во највисокиот правен акт, Уставот на Република Македонија. Имено, Декларацијата дава јасен приказ на народната волја, што се гледа од нејзинит редови: „Граѓаните на Република Македонија на демократски начин испишаа нова страница во македонската многувековна историја за заокружување на самостојноста и сувереноста на Република Македонија како држава“. Следниот чекор во осамостојувањето на Република Македонија беше Референдумот за независност одржан на 8 септември 1991 година, кој претставува прв референдум од државен карактер распишан во педесетгодишното постоење на земјата. Референдумот е распишан на иницијатива на пратениците од законодавниот дом, за разлика од некои од поранешните југословенски републики, како што е Босна и Херцеговина, каде овој референдум беше инициран од Европската заедница. Референдумот одржан на 8 септември 1991 година само го потврди стремежот на македонскиот народ и на граѓаните на Република Македонија за самостојна и независна држава која беше поставена на принципите на парламентарна демократија, почитување на човековите слободи и права, владеење на правото,

пазарна економија и почитување на приватната сопственост. Во период од само четиринаесет месеци се распадна Југославија, а во овој период референдуми се спроведоа во четири републики: прво во Словенија во декември 1990 година, потоа во Хрватска во мај 1991 година, во септември истата година во Македонија, за најпосле овој процес да го заокружи Босна и Херцеговина во февруари 1992 година. Референдум не е организиран единствено во Република Србија, која заедно со Црна Гора (чији граѓани во големо мнозинство се определија и натаму да останат во заедничката држава – Југославија на референдумот од март 1992 година) ја формираа новата држава Сојузна Република Југославија.

Во годината во која одбележуваме дваесет години од конституирањето на првиот парламентарен состав, дваесет години плурализам, дваесет години самостојност и независност, се навршуваат и исто толку години од донесувањето на првиот Устав на независна Република Македонија. Првиот Устав беше донесен на 17 ноември 1991 година и означи прекин на претходно, со децении градената уставност на нашата држава во рамки на поранешна Југославија. Уставот од 1991 година е конципиран на начин кој не претставува оригинално решение со кое се регулира оваа материја. Теоретичарите јасно го воочуваат влијанието на одредбите на Уставот на Србија од септември 1990 година и на Уставот на Хрватска од декември 1990 година, кое е значително поголемо од влијанието на другите уставни кои се користени при составувањето на Уставот на Република Македонија.

Имено, анализирајќи ги уставите на земјите од поранешна Југославија, забележлива е сличност во однос на нивната структура која најчесто ги опфаќа следните аспекти: основни уставни одредби, човекови слободи и права, хоризонтална и вертикална структура на организација на власта, локална самоуправа и одредби поврзани со начинот на измена на конститутивните акти. Кратка компаративна анализа на овие подрачја ќе ни овозможи подетален преглед на состојбите со уставната материја во земјите од регионот.

По осамостојувањето, овие земји зачекорија по патот на потрага по сопствен идентитет. Националната еуфорија својствена за деведесеттите години на минатиот век беше задушена од реалноста: мултиетничкиот состав на населението ја наметна потребата од дефинирање на државите како држави кои им припаѓаат на своите граѓани. Преку прокламирање на принципот на општа правна еднаквост се отворија можности за регулирање на статусот на националните малцинства во секоја од нив. Во Словенија уставно е регулиран статусот на унгарското и италијанското малцинство. Во Република Хрватска по укинувањето на Уставниот закон за национални малцинства со кој се регулираше положбата на српската заедница, положбата на оваа заедница драстично се промени. Сепак можноста на српската заедница директно да избира свои претставници во Хрватскиот законодавен дом во согласност со изборниот законик останува. Во Уставот на Република Србија од 2006 година земјата е дефинирана како „држава на српскиот народ и сите граѓани кои

живеат во неа“, со што е променет граѓанскиот концепт од Уставот во 1990 година каде Република Србија беше дефинирана како „демократска држава на сите граѓани кои живеат во неа“. Со уставните измени од 2001 година во Република Македонија се промени националниот карактер на македонската држава. Имено, оваа промена на преамбулата иако не значи промена на правна норма го менува духот на уставот и служи како основ за толкување на уставните норми. Граѓаните фигурираат на чело од текстот како конституенци на македонската држава, македонскиот народ се дефинира како етнос, а националните малцинства од националности се трансформираат во делови од народи<sup>1</sup>: „Граѓаните на Република Македонија, Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите...“. Црна Гора, на сличен начин во преамбулата на својот Устав од 2007 година ја регулира положбата на: „слободните и рамноправни граѓани, припадници на народите и националните малцинства кои живеат во Црна Гора: Црногорци, Срби, Бошњаци, Албанци, Муслимани, Хрвати и други, приврзани кон демократска и граѓанска Црна Гора.“ Општо земено, уставното регулирање на човековите права и слободи и правата на ентитетите кои живеат во земјите од регионот опфаќа не само прецизна уставна рамка, туку во себе вклучува и меѓународни стандарди и меѓународни инструменти за нивна сеопфатна заштита.

Повеќедецениското социјалистичко наследство резултира со истакнување на социјалната функција на државата во уставите на Словенија, Хрватска, Србија, Црна Гора и Македонија. Засиленото меѓународно влијание во Босна и Херцеговина, за разлика од нив, резултираше со ненагласување на социјалната улога на државата во уставот. Кога станува збор за основните одредници на политичкиот систем во земјите од регионот, својствено за секоја од нив без исклучок е начелото на поделба на власта кое е уставно гарантирано.

Правото на локална самоуправа претставува едно од темелните права прокламирани во секој од уставите од земјите членки на поранешна Југославија. Изразено е како основен конститутивен принцип, а регулирањето на оваа материја претставува израз на висок степен на демократичност на државите. Компаративната анализа на уставите укажува на фактот дека структурата е речиси идентична: главни носители на локалната самоуправа се општините и градовите, додека единствено од овој модел отстапува Хрватска, каде е воведен посебен облик на регионална самоуправа – жупаниии. Уставот на Босна и Херцеговина не ја регулира областа на локалната самоуправа. Регулирањето на статусот на локалната самоуправа е поверено на конститутивните ентитети на оваа земја. Премногу сложената структура на Босна и Херцеговина сериозно претставува отежнувачки фактор за спроведување на децентрализација во земјата бидејќи овој процес може да доведе до нејзина дисолуција.

<sup>1</sup> Шкарик С., Силјановска-Давкова Г., „Уставно право“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2007, стр. 194-195.

Со реализацијата на долгогодишниот стремеж на земјите од регионот за создавање самостојни и суверени држави се создадоа стереотипи поврзани со фактот дека децентрализацијата, односно пренесувањето со устав или закон на дотогашните државни функции на органите на локалната самоуправа, како недржавни органи, може да доведе до дезинтеграција на државите и загрозување на нивниот опстанок како самостојни држави. Како резултат на ваквите позиции на државите од регионот, уставниот концепт за локална самоуправа не беше остварлив во практика. Имено, државниот централизам и само формалните овластувања на локалните структури не дозволуваа реализација на процесот на децентрализација. Децентрализацијата станува функционална во оној момент кога е придружена со фискална децентрализација. Локалната самоуправа во Република Македонија која се одвиваше во периодот од 1991 до 2002 година беше заснована на уставниот концепт, но се покажа како нефункционална и целосно потчинета на државниот централизам. Законот за локална самоуправа од 2002 година беше донесен со цел да се подобри спроведувањето на локалната демократија во земјата, но беше директно поттикнат од потребата за децентрализација која беше составен дел на Охридскиот рамковен договор од 2001 година. Во Договорот е нагласено: „Развојот на локалната самоуправа е од суштествено значење за поттикнување на граѓаните во демократскиот живот и за унапредување на почитување на идентитетот на заедниците“<sup>2</sup>. Зголемените надлежности на општините утврдени со Законот за локална самоуправа од 2002 година и рамката поставена во Охридскиот договор резултираа со дополнително донесување на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија во 2004 година. Бурните дискусии во законодавниот дом и на политичката сцена, како и неуспешниот референдум со ниска излезеност не го спречија донесувањето на овој закон кој ја смени мапата на општинските граници во Република Македонија: од 123 општини, Законот воведува 84 општини и Скопје, со што се укинати 39 општини утврдени во 1996 година. Стравот од нарушување на унитарниот карактер на државите од регионот беше една од основните причини заради која останатите земји се плашеа да пристапат кон функционална и фискална децентрализација на својата територија. Ова е израз на еуфоријата на национализам која го опфати целиот регион во раните деведесетти години и е резултат на наследството на одредени идеолошки клишеа од минатото. Искуството од практиката на западноевропските земји говори за висок степен на демократизација на земјите кои функционално го оствариле уставното начело за децентрализација. Значајните сличности во уставната материја на земјите од регионот укажуваат на заедничкото историско наследство, меѓусебната културна поврзаност на народите, но и обединетоста во различностите и потребата од зајакната регионална соработка. Долгогодишниот концепт на дезинтеграција на Балканот се покажа како целосно нефункционален и се јави заедничка потреба да биде

<sup>2</sup> F framework Agreement, *Basic Principles*, 1.5.

заменет со интеграција. Реформите поттикнати од заедничкиот приоритет, односно од интеграцијата во Европската Унија се одвиваат во секоја од земјите од регионот со различна динамика. Сепак, приоритетите се заеднички: стабилност, функционална пазарна економија и повисок стандард за граѓаните, владеење на правото и борба со организираниот криминал и корупцијата. Во изминатите дваесет години уставност на Република Македонија курсот на приоритетите во надворешната политика остана непроменет. Интеграцијата во европското семејство на народи и НАТО алијансата сè уште останаа на врвот на листата.

Нормативната рамка на Уставот на Република Македонија, поставена во релативно краток уставен текст чија примена зависи во значителна мера од законодавното детално уредување на уставната материја, се покажа како функционална и остварлива. Уставните измени кои се случуваа во текот на дваесетгодишниот уставен континуитет беа само израз на флексибилноста на уставната рамка и нејзиното прилагодување на новонастанатите услови во државата. Уставот ги постави формално-правно темелите на суверена и независна Република Македонија која продолжи да се развива како функционален модел на демократија во рамки на мултиетничко и мултикултурно општество исправено пред новите предизвици на дваесет и првиот век.

### **Библиографија:**

*Balkan Blend: The Road to Renewal*, An anthology about and beyond the political scene on the Balkans, The Jarl Hjalmarson Foundation 2011

Gligorov K. "15 Years of Independent Republic of Macedonia: Reflections and Prospects, Crossroads", The Macedonian Foreign Policy Journal, Skopje 2006 Vol. 1, N. 1

Gojković N., "Sistem zaštite manjina u Republici Srbiji" [http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic\\_pred.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic_pred.pdf)

Климовски С. „Уставно право и политички систем“, второ издание, Просветно дело – Скопје, 2006

Đukanović D. "Osnovne ustavne koncepcija u zemljama bivše Jugoslavije" – uporedna analiza – Međunarodni problem 2002, vol. 54, br. 3, str. 272-306

Шакиќ С. "Македонија на сите континенти", Унион трејд – Скопје, 2000

Шакиќ С., Силјановска-Давкова Г., „Уставно право“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, 2007

**ABSTRACT**

The early 1990s marked the crucial changes for the Republic of Macedonia and a serious transformation of the whole region of former Yugoslavia. The dissolution of the Federation resulted in the creation of independent countries that started building their own constitutional systems. This year, the Republic of Macedonia celebrates twenty years of its independence and of the adoption of its Constitution. There are many similarities in the texts of the constitutions of the region that reflect the common historical heritage of these countries, the cultural connections and unity in the diversity of the region. The article presents a comparative analysis of the constitutions of the countries that emerged from former Yugoslavia.





## ► ВРЕМЕ Е ЗА НОВ УСТАВ?

—

автор: **Свето Тоевски**

По изминати 20 години од донесувањето на првиот Устав на независна, самостојна и суверена Република Македонија, по извршени 31 амандмански промени во неговиот текст во шест наврати – во 1992, 1998, 2001, 2003, 2005 и 2009 година – сосема е созреана потребата за критичко обмислување и преиспитување на улогата и, би рекле, мисијата, што требаше да ја врши и која ја вршеше првиот Устав на независна Македонија во нејзиниот развој како модерна држава и во животот на сите нејзини граѓани.

Постојат некои важни прашања, кои бараат одговори во оваа дваесетта година од функционирањето на тој Устав:

1. Дали тој Устав успеа и реално во општествената практика да обезбеди – не само со номинално гарантирање на хартија – еднакви права и шанси за сите индивидуи во македонското општество за добивање и вршење на економските и политичките функции во државата, оневозможувајќи дискриминација, покрај другото, базирана и врз етничко и јазичко потекло?
2. Дали првиот македонски Устав, вклучувајќи ги и измените со амандманите со Рамковниот договор, овозможи сите граѓани да се идентификуваат со вредностите кои се наоѓаат во тој Устав, а со тоа посредно и со државата во која живеат?
3. Во колкава мера тој конституционален акт, земајќи ги предвид и сите негови надополнувања и измени, овозможи градење демократски поредок, изградба и функционирање

на политички институции, кои ќе го спречуваат автократското, или тоталитарното владеење, што е *sine qua non* за приклучување на која било држава во Европската Унија денес?

Првиот Устав на независна Македонија уште во својата преамбула прокламираше дека „Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со Албанците, Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија“.

Тој акт предвидуваше дека „во единиците на локалната самоуправа во кои како мнозинство живеат припадниците на националностите, во службена употреба, покрај македонскиот јазик и кирилското писмо, се и јазикот и писмото на националностите на начин утврден со закон“.<sup>1</sup> Исто така, и дека „во единиците на локалната самоуправа, во кои како значителен број живеат припадниците на националностите, во службена употреба, покрај македонскиот јазик и кирилското писмо, се и јазикот и писмото на националностите, под услови и на начин утврдени со закон“.<sup>2</sup>

Овој Устав истакнуваше дека темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се „основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати со меѓународното право и утврдени со Уставот“<sup>3</sup> и „слободното изразување на националната припадност“.<sup>4</sup>

Говорејќи за основните слободи и права на човекот и граѓанинот, во делот на граѓанските и политичките слободи и права, тој Устав нагласуваше дека „граѓаните на РМ се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба“.<sup>5</sup> Во овој контекст и дека „граѓаните се еднакви пред Уставот и законите“.<sup>6</sup>

Првиот Устав на осамостоена Македонија експлицитно содржеше: „Припадниците на националностите имаат право слободно да ги изразуваат, да ги негуваат и да ги развиваат својот идентитет и националните особености.“; „Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националностите.“; „Припадниците на националностите имаат право да основаат културни и уметнички институции, научни и други здруженија заради изразување, негување и развивање на својот идентитет.“; „Припадниците на националностите имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон.“<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Устав на РМ од 17 ноември 1991 година, член 7, став 2.

<sup>2</sup> Ibidem, член 7, став 3.

<sup>3</sup> Ibidem, член 8, став 1.

<sup>4</sup> Ibidem, член 8, став 2.

<sup>5</sup> Ibidem, член 9, став 1.

<sup>6</sup> Ibidem, член 9, став 2.

<sup>7</sup> Ibidem, член 48, ставови 1, 2, 3 и 4.

Од аспект на меѓуетничките односи и нивното регулирање од особено значење беа и одредбите според кои: „Собранието основа Совет за меѓунационални односи.“; „Советот го сочинуваат: претседателот на Собранието и по двајца членови Македонци, Албанци, Турци, Власи, Роми и двајца членови од другите националности во Македонија.“; „Претседателот на Собранието е претседател на Советот.“; „Собранието ги избира членовите на Советот.“; „Советот ги разгледува прашањата од меѓунационалните односи во Републиката и дава мислење и предлози за нивно решавање.“ и „Собранието е должно да ги разгледа мислењата и предлозите на Советот и да донесе одлука во врска со нив.“<sup>8</sup>

Но, меѓуетничкиот воено-политички конфликт од 2001 година и Охридскиот рамковен договор, постигнат потоа, означуваа дека, сепак, од стојалиштето на албанскиот етникум, тој конституционален акт со споменатите решенија не успеал да ја дефинира Република Македонија како мултиетничка заедница, гарантирајќи почитување и заштита на правата на малцинствата, или на „етничките заедници“, веќе согласно со новата „рамковна“ терминологија.

Македонската потрага по карактеристиките на европската уставност – „обединети во различност“ – од 2001 година продолжи со вградувањето на амандманите IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII во Уставот од 1991 година, произлезени од Рамковниот договор, кои Собранието ги усвои на седницата одржана на 16 ноември 2001 година.

Вака ревидираниот Устав во следните 10 години потоа требаше да донесе нова позитивна енергија за градење на меѓуетничката кохезија во земјата, да отвори нови простори за реализирање на политичките права, интереси и потреби, како и за негување на националниот и културниот идентитет на албанскиот, но и на другите етникуми, сега веќе и директно, експлицитно споменати во модифицираната уставна преамбула. Меѓутоа, дали ова се случи, дали ова се случува?

Ако се имаат предвид незадоволството на позиционите и опозиционите политички репрезенти на албанскиот етникум – нивните партии во врска со обемот на употребата на албанскиот јазик во Парламентот и во општините, поради што неодамна беше донесен и закон за проширена употреба на тој јазик во законодавниот дом, ако се имаат предвид веќе неколкугодишните барања во албанскиот политички блок за воведување на институцијата „потпретседател на Републиката“, резервирано за Албанец, барањата меѓу Албанците во земјата за трансформирање на Собранието во дводомен дом, но, и особено со оглед на растечкото незадоволство меѓу Турците, Власите, Ромите и другите етнички заедници во земјата од нивниот општествено-политички статус во практиката, поточно, со оглед на нивните укажувања дека „се чувствуваат како граѓани од втор, или трет ред“ и оти се маргинализирани при спроведувањето на Рамковниот договор, одговорот на претходното прашање е во поголема мера негативен.

<sup>8</sup> Ibidem, член 78, членови 1, 2, 3, 4, 5 и 6.

Оттука, се наметнуваат уште неколку клучни прашања:

1. Дали моделот на консociјалната демократија, доминантно креиран од Роналд Липхарт и вграден во ревидираниот устав од 1991 година и во постојниот политички систем на земјата, така како што е концепциски фундиран и практично применет во „македонскиот случај“, е вистински гарант за еднаквоста и рамноправноста на сите етникуми во Македонија?
2. Дали тој, всушност, не генерира преголемо количество на центрифугална енергија, која ѝ се заканува воопшто на самата стабилност на државата, на нејзиното демократско устројство, и која ги попречува обликувањето и развојот на „заедничкиот политички идентитет“ на Македонија, како држава на сите, а не само на Македонците и Албанците?
3. Што треба да се коригира во уставниот систем на земјата, како да се намалат или да се отстранат незадоволствата кај најголемиот број етнички заедници, како тие и практично да започнат да ја чувствуваат Македонија како „заеднички дом“, не како мајка за едни, а како маќеа за други?
4. Како да се отвори нова страница од уставниот развој на државата заради подобрување или менување на постојната уставна рамка, во духот на примарната премиса на современиот конституционализам, својствен на развиените западни демократии: „владеење во име на народот и за народот“? Не во име и за интересите на политичките елити и политички лидери, без оглед во кој период кои ќе бидат актуелни носители на извршната власт?

Анализирајќи ги новите уставни конституционалистичката констелација, Г. Франкенберг говори за „уставотворните процеси кои ги разјаснуваат тешкотиите, надежите и стравувањата на општествата на преминот во нова политичка имажинација“.<sup>9</sup> Натаму, овој автор пишува: „Тие на овој пат бараат ... нов облик, идентитет и заедништво. Во овој контекст се интересни нивните визии за 'имагинарно заедништво' (Андерсон, 1988). Нивниот илузорен облик на единство, „ние“ плус други етноси, или малцинства, како опасни додатоци, на пример, во преамбулата на Уставот на Македонија од 1991 година: „Македонскиот народ со националностите кои живеат во Република Македонија“, веќе во уставниот текст ги означува идните пресвртни места и поводи за граѓанска војна. Албанскиот устав содржи за споменување вредно признавање на „плурализмот и националното единство“ и „коегзистенцијата со ... 'малцинствата', како државна заштитна обврска (член 3).“<sup>10</sup> Франкенберг ги искажал овие свои забелешки и предупредувања во врска со Уставот на РМ од 1991 во својата научна статија, предадена за објавување во декември 2001 година, значи, само неколку месеци откако заврши конфликтот во Македонија. Меѓутоа, ќе посочиме: како што во сега веќе ревидираната оригинална преамбула на Уставот се споменати „... македонскиот народ со Албанците,

<sup>9</sup> GÜNTHER FRANKENBERG: Ustavotvornost u prijelazno doba, Polit. misao, Vol. XXXVIII (2001), br. 4, 114.

<sup>10</sup> Ibidem, 114.

Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија“, така и сега во точката 1 на амандманот IV, со кој се заменува споменатата преамбула, се наведува: „македонскиот народ, како и граѓаните што живеат во нејзините граници и кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите.“<sup>11</sup> Со каква логика би ја прокоментирал Франкенберг денес оваа ваква „рамковно“ преобразена преамбула ?

Но, еве еден поглед и на содржината на актуелниот Устав на Република Албанија, што се нормира за етничките малцинства. Во „Првиот дел – основни принципи“ се наведува: „Независноста на државата и целосноста на нејзината територија, достоинството на човекот, неговите права и слободи, општествената правда, уставниот поредок, плурализмот, националниот идентитет и националното наследство, верскиот соживот, како и соживотот и разбирањето на Албанците со малцинствата се основата на оваа држава, која има обврска да ги почитува и да ги заштитува.“<sup>12</sup>

Во „Првиот дел – Основни права и слободи на човекот“, во глава 1. „Општи принципи“ албанскиот устав пропишува: „Сите се еднакви пред законот“ и „Никој не може да биде дискриминиран неправедно поради такви причини како што се полот, расата, етникумот, јазикот ...“.<sup>13</sup> Натаму, во овој оддел стои: „Лицата што им припаѓаат на националните малцинства ги вршат нивните права и слободи врз целосна рамноправност пред законот.“; „Тие имаат право да се изразуваат слободно, без да им се забранува ниту да им се врши притисок врз нивната етничка, културна, верска и јазична припадност. Тие имаат право да ја зачувуваат и да ја развиваат таа припадност, да учат и да се образуваат на нивниот мајчин јазик, како и да се здружуваат во организации и друштва, заради заштита на нивните интереси и на нивниот идентитет.“<sup>14</sup>

Никаде на друго место на 33-те страници на актуелниот Устав на албанската држава со вкупно 181 членови не се споменуваат други права и слободи на етничките малцинства, нивно учество во централната и локалната власт, ниту пак се наведуваат по име во уставната преамбула, како што тоа се чини во Уставот на РМ од 1991 година и во неговите амандмани од 2001 година.

Кои се ефектите од примената на консociјалниот модел на демократијата, вграден во надополнетиот Устав од 1991 година? Гордана Силјановска-Давкова ја изнесува дилемата: „... по етничкиот конфликт од 2001 година пред нас се прашањата: ... Како да се приспособи моделот на демократија на македонската конфликтна општествена реалност? Дали бевме на вистинскиот пат, промовирајќи либерален модел на доминантно мнозинска демократија? Каде не води новопрововирираниот систем на консензуална демократија и моделот на state-building и democracy-building, како постконфликтна реконструкција

<sup>11</sup> Устав на РМ од 17 ноември 1991 година, амандман IV, стр. 49.

<sup>12</sup> Устав на Република Албанија, усвоен со референдум на 22.11.1998 год, член 3.

<sup>13</sup> Ibidem, член 18, ставови 1 и 2.

<sup>14</sup> Ibidem, член 20, ставови 1 и 2.

со меѓународна помош?<sup>15</sup> Силјановска-Давкова е категорична: „Рамковниот договор ѝ гарантира европска иднина на Македонија. Но, се плашиме дека неговата досегашна операционализација е во функција на етносот, а не на демосот, дека наместо интегративниот модел на консociјална демократија доминира корпоративистичкиот. Дали е можна демократија без демос, односно граѓанско општество без граѓани?!“<sup>16</sup>

Сметаме дека во натамошната еволуција во уставниот систем на Македонија ќе треба да се креира во подоминантна мера еден специфичен, да го наречеме, хибриден, мешан модел на интегративна демократија со елементи на консociјалноста, што ќе значи не напуштање на досегашните придобивки за етничките заедници во земјата, туку постапно сè поголемо заедничко насочување на сите етнички заедници и македонскиот народ кон заедничките точки во опстојувањето на државата, кон заемното реципрочно „внатрешно интегрирање“ во едно функционално, ефикасно и демократски стабилно мултиетничко општество.

„Распарчувањето“ на Уставот од 1991 година вдолж и попреку со сè повеќе барања на поодделните етникуми, на пример, за пропорционална распределба на државниот буџет со примена на „етнички клучеви“ и примена на „Бадентеровото мнозинство“ во изгласувањето на тој буџет во законодавниот дом, за „етничко, дводомно „прекројување“ на Собранието согласно со принципите на бикамерализмот на Липхарт, сето тоа може да генерира само меѓуетничка недоверба, сето тоа е пат кој не води кон натамошно градење, туку кон разградување на државата, која би требало да биде дом за секого и сите. Ова последново би требало да биде една од основните насоки во натамошната изградба на уставниот поредок во земјата.

Андреас Бергер нагласува: „Дали можат донесувачите на политичките одлуки да ја подобрат демократската стабилност во мултиетничките држави преку уставниот дизајн? Постојат два спротивставени одговора на ова прашање: консензусот и интегративната демократија ... Колку ќе биде стабилен демократскиот режим не зависи само од етничката разновидност на земјата, туку од постоењето или непостоењето кризи. Кога нема криза, придобивките од демократската стабилност го прават уставниот дизајн ирелевантен за опстанокот на мултиетничките демократии, но додека траат времињата на криза интегративните демократии се повеќе стабилни. Ова е од две причини: режимот што се темели врз консензусот има веројатно повеќе шанси да западне во безизлезна положба, во корсокак, што ја прави националната влада неефективна, а етничките групи можат полесно да се мобилизираат за акција надвор од системот и поредокот, бидејќи тие се веќе организирани политички актери. Овие аргументи се тестирали емпириски, користејќи примерок од

<sup>15</sup>Гордана Силјановска-Давкова: „Глобализацијата, демократијата и македонскиот рамковен и уставен инженеринг“, во: Еволуција на уставниот систем на Република Македонија во пресрет на усвојувањето на Уставниот договор на Европската Унија – Зборник од научната расправа одржана во Скопје на 10.12.2007 година (книга 1), Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, 2008 год., 217.

<sup>16</sup>Ibidem, 222.

123 држави од 1949 до 2004 година со вкупно 154 демократски епизоди. Тоа потврдува дека интегративните демократии во мултиетничките држави се постабилни од консензуалните демократии за време на кризите.<sup>17</sup> Бергер заклучува дека консензуалната демократија не е посposобна од интегративната демократија да произведе сет на политички макроинституции, кои ќе ја креираат мултиетничката демократија.

Силјановска-Давкова предупредува дека сегашната еднострана, „редуцирана“ примена на Уставот од 1991 година и на неговите „рамковни“ модификации се закануваат да ја претворат Македонија во двонационална држава: „Со Рамковниот договор и со уставните измени од 2001 година македонското мултиетничко општество се трансформира во мултиетничка, всушност, бинационална држава. Етницитетот е извлечен од сферата на културата, јазикот и идентитетот и е вграден во политиката, правото и институциите. ... Ако колективитетот-заедница е клучен уставен концепт, основното прашање е: што станува со фундаменталниот принцип за суверенитетот на граѓанинот? Може ли да остане загарантиран унитарниот карактер на државата? Што ако концептот на 'заедница' продолжи да ги истиснува другите либерални вредности од Уставот?“<sup>18</sup> Оваа авторка вака ги сумира своите погледи: „Македонија мора да гради модел на интегративна демократија, наместо корпоративистичка консociјација, ако не сака да ја доживее судбината на Кипар, или Либан, или за да не се соочи со белгискиот синдром.. На Македонија ѝ е потребен 'уставен патриотизам', според примерот на Холандија, за да успее уставниот инженеринг ...“<sup>19</sup>

Бергер, сепак, експлицитно посочува на негативната страна на целосното потпирање врз моделот на интегративната демократија при утврдувањето на моделот на конституционалниот дизајн, дека таа не им гарантира еднаква политичка репрезентација на сите малцински групи: „Интегративната демократија не се потпира врз тоа организираниите етнички групи да соработуваат со централната влада. Опасноста е тоа што некои малцински етнички групи се целосно и систематски исклучени од политичкото претставување, вклучувајќи го и застапувањето на нивните интереси во националната влада од страна на политичките актери, кои се потпираат на членови на таа етничка група за изборната поддршка.“<sup>20</sup>

Токму заради оваа слабост на интегративната демократија, Македонија при редефинирањето на својот уставен модел треба да искористи само некои од нејзините позитивни премиси и да си создаде свој сопствен хибриден модел,

<sup>17</sup> Andreas Beger: "Constitutional Design in Multiethnic Democracies Regime Stability in Multiethnic Countries during Times of Economic Crisis", December 2006, abstract.

<sup>18</sup> Гордана Силјановска-Давкова: „Глобализацијата, демократијата и македонскиот рамковен и уставен инженеринг“, во: Еволуција на уставниот систем на Република Македонија во преспет на усвојувањето на Уставниот договор на Европската Унија – Зборник од научната расправа одржана во Скопје на 10.12.2007 година (книга 1), Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, 2008 год., 223-224.

<sup>19</sup> Ibidem, 231-232.

<sup>20</sup> Andreas Beger: "Constitutional Design in Multiethnic Democracies Regime Stability in Multiethnic Countries during Times of Economic Crisis", December 2006, 2-3.

приспособен на нејзините политички специфичности и на релативно успешните традиции на мултикултурализмот и соживотот.

Саџит Чудри посочува конкретно од кои причини мултиетничките општества, а особено, би рекле, и македонското етнички поделено општество, можат да имаат полза од интегративната демократија: „Во поделените општества, поради историјата на конфликти, или поради недостигот на заедничко постоење, уставот е често главното средство за ковање на заедничкиот политички идентитет ... До извесен степен, уставот може да го забрза развојот на заедничкиот политички идентитет со креирање институционални простори за споделено донесување одлуки, заеднички со членовите на различните етнокултурални групи. Конкретните искуства од заедничкото, споделено одлучување во рамки на владеењето на законот и правото, без прибегнување кон сила, или измама, може да послужи како никулец за раѓање на чувството за политичка заедница.“<sup>21</sup>

Овој автор забележува: „Повелбата за правата ги повикува граѓаните да се апстрахираат подалеку од расата, религијата, етничноста и јазикот, кои претходно служеле како основа за политичкиот идентитет и за политичките поделби и наместо тоа да се гледаат себеси како еднакви носители на уставните права.“<sup>22</sup>

Новата конституционална концепција за „заедничкиот политички идентитет“ со македонски предзнак, нешто што е прашање во колкава мера воопшто го има во земјата, може да биде макотрпно чекорење по пат со многу непознаници и неизвесности. Доналд Хоровиц вели: „Ако е вистина дека конфликтот меѓу групите вклучува и конфликт за сопственост врз државата, за групна супериорност и за успех на групата ... тогаш ќе биде тешко да се постигне компромис. Прашањата на поделбите не се лесни за компромис. Ниту една формула нема да обезбеди редуцирање на конфликтот. Во мнозинството случаи напредокот ќе биде променлив и повратен во многу од нив. ... присилувањата кон лидерите за компромис веројатно ќе бидат залудни, ако нема награди за компромисот. Затоа, вниманието треба да биде насочено кон максимизирање на стимулациите и поттиците за акомодативно однесување.“<sup>23</sup>

Со други зборови, уставното физиономирање на Македонија како држава со заеднички политички идентитет, широко заживеан и прифатен меѓу сите нејзини етнички заедници, меѓу сите нејзини граѓани, кои ќе го имаат во своето видно поле во исто време и сопствениот етникум и Македонија, треба да се стимулира со оптимално широк уставно-законски сет на „награди“ – политички бенефити, но, кои нема повторно да бидат во функција на форсирање на едни, а маргинализирање и игнорирање на други.

<sup>21</sup> Sujit Choudhry, "Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies", University of Toronto – Faculty of Law, *Legal Studies Research Series*, No. 09-01, January 2009, 6.

<sup>22</sup> Ibidem, 10.

<sup>23</sup> Donald L. Horowitz: "Constitutional Design: Proposals Versus Processes", Prepared for the Kellogg Institute Conference, Constitutional Design 2000: Institutional Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century, University of Notre Dame, December, 1999, 15.

Познат како остар противник на консоцијализмот, Хоровиц смета дека целта на уставите во постконфликтните држави е да се намали растојанието меѓу различните етнички групи кога постои етничка поларизација меѓу нив. Тој нагласува дека „во процесот на создавање на уставите во поделените општества е потребно да се усвои кохерентен сет на политички институции, кои ќе го намалуваат етничкиот конфликт“,<sup>24</sup> без оглед дали тој конфликт е биполарен, триполарен, или дури и мултиполарен.

Вил Кимлицка, како аналитичар на третманот и статусот на националните малцинства во државите во посткомунистичка Европа, се залага за нивна интеграција во политичкиот живот на односната земја врз недискриминаторни основи. Говорејќи за интернационализацијата на малцинските права, тој се потпира и врз стојалиштата на тројца други автори: „Мек Гери, О’Лири и Симеон во својата студија<sup>25</sup> наведуваат дека ‘интеграцијата е доминантна стратегија за регулирање на диверзитетот’, фаворизирана и од западните држави и од официјалните претставници на меѓувладини организации, какви што се Организацијата на обединетите нации и „Бретонвудските“ институции.“<sup>26</sup>

Кимлицка во својата студија остро ги критикува вмешувањата на меѓувладини организации, меѓу кои и Обединетите организации и институции на ЕУ, во внатрешната политика на низа мултиетнички држави во светот околу правата и статусот на малцинствата во нив. Во овој контекст тој посочува: „Во неколку случаи на конфликт меѓу државните и домашните малцинства во посткомунистичка Европа меѓувладини организации вршеа притисок за усвојување на некој облик на федерална, или квази-федерална територијална автономија – на пример, во Србија (за Албанците), во Босна (за Србите), во Македонија (за Албанците), во Украина (за Русите од Крим) ...“<sup>27</sup>

„Зошто Обединетите нации ја поддржуваат автономијата за националните малцинства во Индонезија, но не и во Пакистан? Зошто меѓувладини организации ја поддржуваат автономијата за Албанците во Македонија, но не и за Унгарците во Словачка? Во најдобар случај, ваквите препораки се чинат произволни и неосновани, а во најлош случај, се чини дека се наградуваа воинственоста.“<sup>28</sup> – прашува овој автор и препорачува: „Постојат два клучни предуслова на Запад, кои го намалија ризикот за државите и доминантните национални групи при прифаќањето на националните малцинства: постоење сигурни заштити на човековите права и ‘десекуритизација’ на етничките

<sup>24</sup> Donald L. Horowitz: “Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States”, “William and Mary Law Review” 2008, Volume 49, Issue 4, Article 7, 1213.

<sup>25</sup> John McGarry, Brendan O’Leary & Richard Simeon, Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation, in Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation? (Sujit Choudhry ed., Oxford Univ. Press, forthcoming 2008).

<sup>26</sup> Will KYMLICKA: “The Internationalization of Minority Rights”, Working Paper No. 58, Presented at the American University of Paris in December 2007, 1.

<sup>27</sup> Ibidem, 21.

<sup>28</sup> Ibidem, 22.

односи, така што третманот на малцинствата ќе биде виден како прашање на домашните политики, повеќе отколку на регионалните геополитики.<sup>29</sup>

Со други зборови, колку побргу и колку поуспешно Македонија како суверена држава самата ќе си изнајде свој нов конституционален одговор на предизвиците на мултикултурализмот, колку побргу низ нов уставен дизајн ќе креира нов „вредносен хоризонт“, како што вели Хабермас, прифатлив за припадниците на сите етникуми, толку помалку ќе има простор и можности за регионалните и други светски „геополитички инженери“ да ѝ нудат на Македонија „странски рецепти“ за лекување на нејзините „домашни мултиетнички болести“. Како што веќе се случи во 2001 година.

Значи, да бидеме конкретни: што е тоа што треба, покрај другото, македонските „конституционални инженери“ да го направат во врска со Уставот од 1991 година?

Милан Подунавац, кој укажува на постоењето „длабок структурен дефицит во обликувањето на заедничкиот колективен идентитет на Србија“<sup>30</sup> (а како е во Македонија!), како национално хетерогена политичка заедница, забележува: „Мултикултурализмот е одржлив и животен само во оние општества во кои постојат повеќе стабилни културни заедници, кои се преклопуваат меѓусебно. Една особена форма на преклопувачкиот консензус во значењето на заедничката политичка култура е услов за функционирањето на мултикултуралните општества. Не постои мултикултурално општество без особена форма на 'заедништво', 'солидарност' („commonality“ во значењето на Ј. Раз). „Заедништвото е второто име за минималниот базичен консензус, кој се потпира подеднакво врз негувањето на културата на заемен респект и солидарност, на учество во заедничките економски и политички установи, но и на особената форма на приврзаност кон политичката меморија и традиција на земјата, кон која сите и припаѓаат, во значење на обединета политичка заедница.“<sup>31</sup>

Залагајќи се за зголемување на мобилизацискиот и интеграцискиот потенцијал на политичките институции при втемелувањето на основниот конституционален консензус и за редефинирање на заедничкиот политички идентитет на земјата, Подунавац нагласува: „Сево ова упатува на оној вид политичка формула (уставен патриотизам), која му овозможува на политичкото општество во Србија да ги побара темелите на колективниот идентитет од онаа страна на државата-нација и да овозможи реконструкција на потрајни заеднички идентитети и

<sup>29</sup> Will KYMLICKA: "The Internationalization of Minority Rights", Working Paper No. 58, Presented at the American University of Paris in December 2007, 27.

<sup>30</sup> Milan Podunavac: „Bazični konsenzus u podeljenim društvima“ – Zbornik: Politička i konstitucionalna integracija duboko podeljenih društava [urednik Milan Podunavac]. – Beograd: Fondacija Heinrich Böll, Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu, 2008, 55.

<sup>31</sup> Milan Podunavac: „Bazični konsenzus u podeljenim društvima“ – Zbornik: Politička i konstitucionalna integracija duboko podeljenih društava [urednik Milan Podunavac]. – Beograd: Fondacija Heinrich Böll, Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu, 2008, 65.

на лојалноста во сферата која ја произведува самиот устав. ... овој темелен консензус би можел да се гради врз тенката оска на оние вредности и принципи, кои имаат непристрасно и неограничено значење за сите граѓани...<sup>32</sup>

Една од важните насоки во создавањето на новиот македонски устав би требало да се бара и во укажувањата на Ричард Х. Пилдис. Говорејќи за динамичката перспектива на институционалниот дизајн, тој истакнува дека „обликувањето на демократските институции за разрешување на етничкиот конфликт стана најтешен и најкрупен проблем во современиот уставен дизајн.“<sup>33</sup>

Овој автор истакнува: „Во врска со идентитетот на етничката група, главно прашање е како да се разбере врска меѓу демократскиот институционален дизајн и формирањето, мобилизирањето, одржувањето и динамиката на начинот како поединците започнуваат да ги идентификуваат и да ги градат афилијациите на поделната етничка група. Овие процеси на формирање, изразување и мобилизирање на идентитетот се како гориво за групните конфликти, на кои има задача да одговори современиот демократски институционален дизајн.“<sup>34</sup>

Една од таквите специфични демократски институции, директно задолжена за заштитата на правата на етничките групи во Македонија, која треба да биде експлицитно вградена во самиот устав, е и етничкиот омбудсман, „малцинскиот правобранител“ со седумгодишен мандат, со избор и предвременно разрешување со тричетвртинско мнозинство во Парламентот, кој ќе располага со широк сет на законски контролни и интервенирачки надлежности, како и со релативно голема независност наспрема извршната власт. Со новиот Устав треба да се зголемат ингеренциите на Уставниот суд околу контролата на примената на правата на етничките заедници, кој би имал уставна обврска периодично, а најмалку три пати во текот на годината да го разгледува и да го преиспитува спроведувањето на правата и потребите на малцинските етнички заедници. Малцинските етнички заедници, особено оние во голема мера распрнати на целата територија на државата, кои немаат можности да го минат законски пропишаниот изборен праг на парламентарни и локални избори низ учеството на нивните политички партии и да добијат свои пратеници, или советници во советите на општините, треба да добијат со директно уставно нормирање право на гарантирани мандати, од 2 до 3 за секоја малцинска етничка заедница. Таквата директна политичка репрезентација, гарантирана со устав, во голема мера ќе придонесе кон јакнењето на внатрешната етничка интеграција на земјата.

<sup>32</sup> Ibidem, 65.

<sup>33</sup> Richard H. Pildes: Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective, NEW YORK UNIVERSITY – SCHOOL OF LAW, PUBLIC LAW & LEGAL THEORY RESEARCH PAPER SERIES, WORKING PAPER NO. 08-45, November 2008, 200-201.

<sup>34</sup> Richard H. Pildes: Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective, NEW YORK UNIVERSITY – SCHOOL OF LAW, PUBLIC LAW & LEGAL THEORY RESEARCH PAPER SERIES, WORKING PAPER NO. 08-45, November 2008, 176.

**РЕЗИМЕ**

Македонија во својот претстоен развој како мултикултурна држава сè повеќе се соочува со предизвиците како да одговори на очекувањата на своите малцински етнички заедници за политичка и културна афирмација, а во исто време да ја зачува и да ја зголеми својата демократска стабилност. Факт е дека РМ чекори по пат кој е непознат, а да признаеме, и неприфатлив дури и за повеќе мултиетнички демократии, поразвиени од неа. Тоа е пат на кој во континуитет од 1991 година наваму, по референдумот за независна Македонија, се усвојуваат сè повисоки малцински стандарди, какви што не практикуваат дури и одделни држави на Европската Унија, чии највисоки политички лидери и официјално имаат декларирано дека креваат раце од концептот на мултикултурализмот и започнаа да протеруваат делови од своите малцинските заедници, конкретно, на ромскиот етникум. Со новиот уставен дизајн, било тоа да биде темелен ремонт на Уставот од 1991 година или пишување сосема нов конституционален акт, базиран на највисоките светски стандарди, Македонија ќе добие единствена шанса да ѝ покаже на Европа дека на ова „парче на Балканот“ мултикултурализмот не само што нема да се напушти туку и натаму ќе се развива. Со отстранување на сите можни ризици за опстојувањето на државата, со иновирање нови модели на мултиетничка демократија, при што изборот ќе биде оригинална македонска комбинација на „слаб консоцијализам“ со „недоминантна интегративна демократија“. Тоа ќе бара и лимитирање на моќта на политичките елити и лидери, односно постапно практично инсталирање вистински демократски поредок со граѓанинот, а не етникумот, во неговиот центар. Согласно со традициите на модерниот конституционализам, кој од пред многу децении наназад ја дефинирал потребата во националните устави да се вградува и да се оживотворува „фундаментален закон“, „фундаментален сет на принципи“, да се забрани арбитрарната моќ на политичките елити и лидери и да се осигура нивно само „ограничено владеење“, владеење во име на сите граѓани.

**Библиографија:**

Sujit Choudhry: Bridging comparative politics and comparative constitutional law: Constitutional design in divided societies, Legal Studies Research Series, No. 09-01; January 2009, University of Toronto – Faculty of Law

GÜNTER FRANKENBERG: Ustavotvotvorstvo u prijelazno doba, Polit. misao, Vol. XXXVIII, (2001), br. 4

Устав на РМ од 17 ноември 1991 година

Andreas Beger: Constitutional Design in Multiethnic Democracies, Regime Stability in Multiethnic Countries during Times of Economic Crisis, December 2006

Donald L. Horowitz: CONSTITUTIONAL DESIGN: PROPOSALS VERSUS PROCESSES (Prepared for Delivery at the Kellogg Institute Conference, Constitutional Design 2000: Institutional

Design, Conflict Management, and Democracy in the Late Twentieth Century, University of Notre Dame, December 9-11, 1999)

Устав на Република Албанија, усвоен со референдум на 22.11.1998 год.

Richard H. Pildes: Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective, NEW YORK UNIVERSITY – SCHOOL OF LAW, PUBLIC LAW & LEGAL THEORY RESEARCH PAPER SERIES, WORKING PAPER NO. 08-45, November 2008

Will KYMLICKA: The Internationalization of Minority Rights (Working Paper No. 58 (Presented at the American University of Paris on December 2007)

Donald L. Horowitz: „Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States“, „William and Mary Law Review“ 2008, Volume 49, Issue 4, Article 7

Гордана Силјановска-Давкова: „Глобализацијата, демократијата и македонскиот рамковен и уставен инженеринг“, во: ЕВОЛУЦИЈА НА УСТАВНИОТ СИСТЕМ НА РМ ВО ПРЕСПЕТ НА УСВОЈУВАЊЕТО НА УСТАВНИОТ ДОГОВОР НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА – Зборник од научната расправа одржана во Скопје на 10.12.2007 година (книга 1), Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, 2008

Milan Podunavac: „Bazični konsenzus u podeljenim društvima“ – Zbornik: Politička i konstitucionalna integracija duboko podeljenih društava [urednik Milan Podunavac]. – Beograd: Fondacija Heinrich Böll, Regionalni ured za Jugoistočnu Evropu, 2008

## ABSTRACT

The twenty years of experience since the enactment of the first Constitution of independent Macedonia, the steps taken that gradually take it closer to the EU and its building as a modern European state raise an important and relevant question: whether this act from 1991 allows for an efficient overcoming of the ethno-cultural conflict and for equal political representation of all ethnic communities in institutions at central and local levels, a precondition for the preservation and nurturing of their national and cultural identity? The deepening division along ethnic lines and no apparent inter-ethnic cohesion in the divided Macedonian multicultural society imposed the need to reconsider the question whether, perhaps, the time has come for a “thorough overhaul” of the existing Constitution, or to write an entirely new one. Perhaps it is time, through a broad debate, to rethink the need for a theoretical definition and practical realization of a specific, “Macedonian model” of constitutional design, which will reinforce the internal integration of all ethnic communities, without assimilation of anyone, rather than generate further ethnic divisions, time to create a “common political identity” of the Republic of Macedonia as a state of the Macedonian people and all its ethnicities by devising a new constitutional design that does not rely on the dominant model of consociative democracy, but which will include some of the issues and solutions and an integrative model of democracy on a non-discriminatory basis.

Key words: *ethno-cultural conflict, constitutional design, “common political identity”, consociatism, integrative democracy*





## ► 20 ГОДИНИ ОД ОСАМОСТОЈУВАЊЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – МОНЕТАРНИ ОСТВАРУВАЊА

автор: Весна Мицајкова

Во почетокот на деведесеттите години од минатиот век, неуспехот да се најде излез и решение за економската криза која започнала во осумдесеттите резултира со распаѓање на Социјалистичка Федеративна Република Југославија и создавање на неколку независни држави од нејзините поранешни републики. Една од тие републики е и Република Македонија, која по спроведениот референдум за одвојување од СФРЈ, на 8 септември 1991 година стана суверена и самостојна држава. Со донесувањето на Уставот како највисок правен акт на државата (на 17 ноември истата година) беа утврдени темелните вредности на новиот уставен поредок. Воедно, со тоа беа поставени основите на новото општествено-економско уредување и на новите економски односи, со кои се гарантира слобода на пазарот и претприемништвото, еднаква положба на сите субјекти на пазарот и негова отвореност за странски субјекти и инвеститори.

По политичкото осамостојување на Република Македонија започнал процесот на монетарно осамостојување, кој се одвивал под многу тешки услови. Хиперинфлацијата предизвикана од високата монетарна експанзија на Народната банка на Југославија достигнувала дневен пораст колку сегашниот годишен пораст, курсот на динарот дневно депрецирал за по неколку проценти поени, неофицијалниот или „црниот“ девизен

курс бил за 300% повисок од официјалниот и таквата ситуација налагала што побрзо воведување стабилна валута.

Поранешниот гувернер на Народна банка на Република Македонија, проф. д-р Љубе Трпески, во еден реферат по повод десет години од монетарното осамостојување на Република Македонија<sup>1</sup>, укажува на предизвиците со кои се соочувала експертската влада и речиси сите авторитети во економската наука при реализација на проектот за монетарно осамостојување. Сите анализи покажувале дека Републиката ќе се најде во сериозни платно-билансни потешкотии непосредно по монетарното осамостојување и постоела опасност од недостаток на девизни средства за купување на основните витални производи какви што се храна, лекови, нафта и сл. Се поставувало прашањето, на кој начин ќе се обезбедат почетните девизни резерви, кои се неопходни за непречено функционирање на економијата во првите месеци по воведувањето на новата валута. Отворено било и прашањето за реакцијата на меѓународната заедница т.е. главните доверители на процесот на монетарно осамостојување. Дали тие ќе бараат исплата на долгот пред воведување на новата валута? Друга опасност која демнела била економска блокада од остатокот од Југославија.

По само неколку месеци подготовки, на 26 април 1992 година биле поставени институционалните основи на монетарниот систем на Република Македонија со донесувањето на Законот за парична единица на Република Македонија, Законот за употреба на паричната единица на Република Македонија и Законот за Народна банка на Република Македонија. Монетарното осамостојување значело создавање предуслови за дизајнирање и имплементирање на независна, самостојна макроекономска политика.

Заедно со законите за монетарно осамостојување, македонскиот Парламент во април 1992 година ја донел и антиинфлационата програма. Главна цел на оваа програма било елиминирање на хиперинфлацијата, која во април 1992 година достигнала 86,1% на месечна основа, односно 1198,7% на годишно ниво, со тенденција на натамошно забрзување. Антиинфлациониот пакет се состоел од следните клучни мерки:

- воведување нова валута – денар, со фиксен паритет во однос на германската марка од 360:1;
- рестриктивна монетарна политика, насочена кон редуцирање на понудата на пари и одржување на реално позитивни каматни стапки;
- редуцирање на делот од општествениот производ наменет за јавна потрошувачка од 38% на 35%;
- замрзнување на сите плати;
- ограничено замрзнување на цените, кое опфаќало околу 18% од сите стоки, односно стратешките индустриски производи и неколку прехранбени артикли (леб, брашно, масло за јадење и шеќер).

<sup>1</sup> Трпески, Љубе: *Десет години од монетарното осамостојување на Република Македонија*; НБРМ, Скопје, 2002.

Антиинфлационата (стабилизациона) програма се одвивала под многу тешки услови. Состојбата во платниот биланс била неповолна, девизните резерви ниски, општествениот производ драстично опаѓал, земјата била меѓународно изолирана и трпела економски блокади од надвор, особено од Грција. Исто така, во текот на спроведувањето на програмата се јавиле одредени девијации во конверзијата од динари во денари, односно биле разменети многу повеќе пари отколку што се очекувало.

Сите овие тешкотии значеле забавување, но не и прекин на процесот на стабилизација на стопанството. Но, кон крајот на јули 1992 година сериозно било доведено во прашање понатамошното опстојување на програмата. Имено, по изгласаната недоверба на експертската влада, во август 1992 година, Парламентот со амандмани го изменил Законот за плати и било дозволено зголемување на платите за 50% во стопанските претпријатија и за 141% за вработените во јавните служби. Ова, заедно со нафтената блокада од страна на Грција предизвикало прекин на трендот на намалување на инфлацијата.

Но, во текот на 1993 година Република Македонија станала член на Меѓународниот монетарен фонд и Светската банка и во соработка со овие две институции се воспоставува нова стабилизациска програма, која создала постабилен макроекономски амбиент, како значаен предуслов за остварување на позитивни стапки на економски раст во земјата.

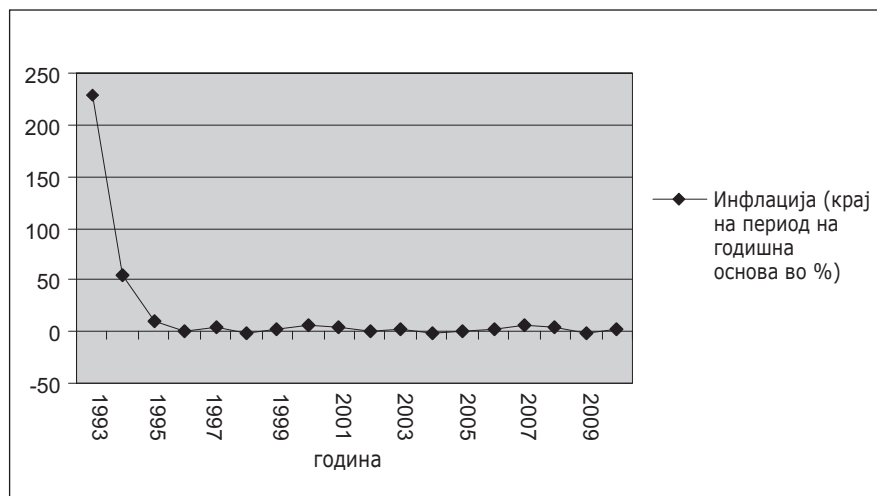
Република Македонија, по осамостојувањето, поминала низ процес на комплексни економски и политички реформи, насочени кон изградба на современо демократско општество со пазарно ориентиран економски систем. Процесот на транзиција на македонската економија бил придружен со неколку екстерни шокови кои се одразиле неповолно врз динамиката на реформите.

Во Република Македонија од периодот на монетарно осамостојување до сега се применуваа две монетарни стратегии: стратегија на монетарно таргетирање на паричната маса M1 (до септември 1995 година) и стратегија на таргетирање на девизниот курс од октомври 1995 година во однос на германската марка, а од јануари 2002 година во однос на еврото. Основна т.е крајна цел на монетарната политика на Република Македонија, која е дефинирана и во Законот за Народна банка на Република Македонија, е одржување ценовна стабилност. Заклучно со 1999 година, инфлацијата во Република Македонија се мереше преку индексот на цените на мало, а од 2000 година таа се следи преку индексот на трошоци на животот. Интермедијална цел на монетарната политика е одржувањето на фиксен девизен курс. Примената на стратегијата на таргетирање на девизниот курс произлегува од: а/ важноста на девизниот курс во мала отворена економија (Република Македонија разменува околу 80% од БДП со странство); б/ потребата од номинално сидро за одржување на финансиска дисциплина и кредибилитет; в/ високиот степен на валутна супституција (над 40%), и г/ транспарентноста на девизниот курс и можноста за секојдневен мониторинг од страна на економските субјекти.

Непосредно по монетарното осамостојување во Република Македонија не постоеле развиени финансиски инструменти и институционална финансиска структура. Во отсуство и на каматниот трансмисионен механизам и во услови на висока меѓузависност меѓу агрегатната побарувачка и паричната маса користени се, пред сè, директни инструменти на монетарната политика: селективни кредити, минимална ликвидност, задолжителни благајнички записи, есконтна стапка и задолжителна резерва. Од осамостојувањето до денес направени се повеќе реформи на инструментите на монетарната политика во насока на воведување индиректни пазарно ориентирани инструменти. Во 1993 година воведени се аукциите на депозити и кредити, а на крајот на 1994 година и благајничките записи. Во април 2005-тата година промовиран е пазарот преку шалтер за државни хартии од вредност и генералниот репо договор. Истата година започнале репо операциите при склучување ломбардни кредити. Во наредната 2006 година НБРМ заедно со Министерството за финансии вовела државни записи за монетарни цели.

Ефектите од примената на инструментите на монетарната политика врз остварување на поставените цели се прикажани преку движењето на стапката на инфлација во графиконот подолу.

**Графикон бр. 1: Динамика на инфлацијата (1993-2010)**



Извор: НБРМ – Годишни извештаи – разни изданија

Од графиконот може да забележиме дека монетарните власти на Република Македонија успешно успеваат да ја стабилизираат инфлацијата и да ја доведат од високи 1198,7% на годишно ниво по осамостојувањето, до едноцифрено ниво од 9,2% во 1995 година. Од 1996 година стапката на инфлација не ја надминува вредноста од 5%, со исклучок на 2001 година кога изнесува 6,1%. Во разгледуваниот период, во одредени години, се забележуваат и благи дефлациони тенденции. Значи, крајната цел на монетарната политика, стабилноста на цените, успешно се остварува.

Девизниот курс како интермедијарен таргет на монетарната политика исто така успешно се одржува на стабилно ниво од 60,62 МКД во однос на еврото во 1999 година до 61,51 МКД во однос на еврото во 2010 година<sup>2</sup>.

Основните цели на монетарната политика се постигнати, но тие треба да се гледаат паралелно со основни цели на економската политика, во чија функција е монетарната политика. Осварувањето на монетарните цели треба да придонесе кон остварување на основните цели на економската политика. Достигнувањата во реалниот сектор може да се разгледуваат преку движењето на БДП и стапката на невработеност.

Стапката на невработеност е најниска по осамостојувањето во 1993 година и изнесува 27,7%. Максимална невработеност од 37,30% од осамостојувањето до денес е забележана во 2005 година, а во 2010 стапката на невработеност изнесува 32,10%. Бруто домашниот производ од осамостојувањето до денес во поголемиот број случаи покажува годишен пораст, но тој пораст очигледно не е доволен да ги апсорбира слободните фактори на производство, што се гледа преку трајно високата стапка на невработеност. Негативна оценка за ефектите на монетарната политика на Република Македонија врз реалниот сектор дала и Мисијата на Меѓународниот монетарен фонд, која по една средба со македонските власти во 2005 година оценила дека резултатите на монетарната политика на Република Македонија се незадоволителни, ако се имаат предвид остварувањата во реалната економија. И во извештајот за економските збиднувања во 2006 година на Европската комисија, монетарната политика на РМ трпи критика и се укажува на потребата од одредување на друга секундарна цел. Професорот Глигор Бишев при една анализа<sup>3</sup> го истакнува следното: „Земјата што избира режим на фиксен девизен курс за интермедијарна цел на монетарната политика, не може да има ниту една друга економска варијабла за своја трајна цел. Се осигурува стабилност на една цена на финансиските пазари – девизниот курс, но затоа се произведува максимална варијабилност (нестабилност) на останатите цени на финансиските пазари, особено на каматните стапки. Притоа се жртвува и стабилноста на економскиот раст. Наместо минимализирање на варијациите во инфлацијата и производството се постигнува апсолутна стабилност на девизниот курс за

<sup>2</sup> НБРМ: Основни макроекономски податоци, [www.nbrm.mk](http://www.nbrm.mk).

<sup>3</sup> Бишев, Глигор: Монетарната политика во функција на развојот и стабилноста на националната економија; Стопанска банка Скопје, 2005.

сметка на висока варијабилност во нивото на каматните стапки и реалниот сектор – производството и вработеноста“.

Професорот Томе Неновски<sup>4</sup> се приклучува кон критиките за ефектите на актуелната монетарна стратегија на Република Македонија истакнувајќи: „Во услови на нецелосно реформирана и слаба економија и на низок степен на мобилност на факторите на производство, бранењето на денарот со ниска парична понуда и, последователно, со високи каматни стапки, водеше кон низок обем на понуда на стоки и услуги. Тоа резултира со натамошни проблеми во трговските односи на земјата со странство (висок трговски дефицит) и во социјалната сфера на земјата (висока невработеност).“

Од друга страна, пак, фактот што, од воведувањето на стратегијата за таргетирање на девизниот курс во 1995 година до денес, нема значајни промени во македонската економија во однос на карактеристиките на надворешно-трговската размена и степен на валутна супституција е сè уште на прилично високо ниво, НБРМ го користи за оправдување на адекватноста на постоечката монетарна стратегија. Односно, бидејќи причините поради кои е воведена оваа монетарна стратегија се сè уште актуелни, применетата монетарна стратегија е сè уште адекватна<sup>5</sup>.

Интересно е да се напомене истражувањето на доц. д-р Бесник Фетаи за оптимална монетарна стратегија на Република Македонија<sup>6</sup>, објавено во неговата докторска работа во 2008 година. Во истражувањето се испитувани релативните предности и недостатоци од воведување поактивна монетарна политика и промена на режимот на девизен курс во Република Македонија. Резултатите укажале дека воведувањето промени, со цел обезбедување рапиден економски раст, може многу лесно да ја загрози макроекономската стабилност на државата, а притоа да не донесе некои позначајни економски користи. Промените во монетарната политика и режимот на девизен курс не покажале постојан ефект врз реалниот БДП, додека промената на понудата на пари и режимот на девизен курс не покажала силен и постојан ефект на нивото на цени.

Од осамостојувањето до денес Република Македонија остварила макроекономска стабилност, сведувајќи ја инфлацијата на умерено ниво. Антиинфлационата програма била успешна, целите на монетарната политика остварени. Но, од аспект на реалниот сектор, макроекономските достигнувања не се задоволителни. Во услови на ниска вработеност и релативно слаб економски раст се отвора прашањето за потребата за ревидирање на постоечката монетарна стратегија. Промените во монетарната политика мора да бидат разгледувани и од аспект на ефектите врз реалниот сектор и од аспект на ефектите врз макроекономската стабилност. Промените би биле

<sup>4</sup> Неновски, Томе: *Неусогласена монетарна политика*; Дневник, Скопје, од 02.02.2007.

<sup>5</sup> Гошев, Петар: *Македонската прудентна монетарна и фискална политика*; НБРМ, Скопје, 2009.

<sup>6</sup> Fetai, Besnik: *Optimal Strategy of Monetary and Fiscal Policy in Function of Maintaining Macroeconomic Stability in the Republic of Macedonia*; (PhD diss., University of Ljubljana, Ljubljana, 2008).

оправдани доколку би донеле повисоки економски придобивки без ризик врз макроекономската стабилност.

Клучни зборови: *монетарна политика, макроекономска стабилност, инфлација, режим на девизен курс.*

### Библиографија:

Бишев, Глигор: *Монетарната политика во функција на развојот и стабилноста на националната економија*; Стопанска банка Скопје, 2005

Fetai, Besnik: *Optimal Strategy of Monetary and Fiscal Policy in Function of Maintaining Macroeconomic Stability in the Republic of Macedonia*; (PhD diss University of Ljubljana, Ljubljana, 2008).

Гошев, Петар: *Македонската прудентна монетарна и фискална политика*; НБРМ, Скопје, 2009

Наумовска, Анета; Давидовска, Билјана; Гоцков, Ѓорги: *Македонската економија во десетгодишниот период на монетарна самостојност*; НБРМ, Скопје, 2002

Народна банка на Република Македонија – *Годишни извештаи* – разни изданија

Неновски, Томе: *Неусогласена монетарна политика*; Дневник, Скопје, 02.02.2007

Трпески, Љубе: *Десет години од монетарното осамостојување на Република Македонија*; НБРМ, Скопје, 2002

### ABSTRACT

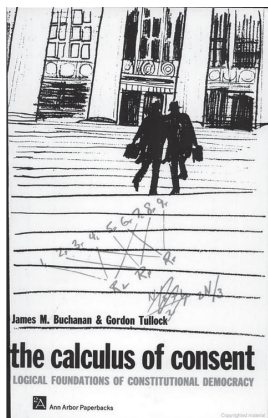
The process of monetary independence began after the political independence of the Republic of Macedonia, and has been taking place in difficult circumstances. The purpose of this text is to describe that process, as well as the monetary measures taken and the monetary goals achieved over the past 20 years. After the independence, the monetary authorities of the Republic of Macedonia managed to decline the four-digit hyperinflation on an annual basis to one digit level and to maintain the price stability over the years with small deflation tendencies. The goals of the monetary policy were achieved, as well as the monetary stability. But the effects of the monetary policy on the real sector are not satisfactory. In most cases, since the independence to the present, the GDP has shown annual growth, but that growth is apparently not enough to absorb the free production's factors, which is demonstrated by the permanently high rate of unemployment. The monetary strategy of the Republic of Macedonia is a subject of criticism, and therefore possible changes should be reconsidered. The changes will be justified if they bring economic benefit with no threat to the macroeconomic stability.





## ► ЕВОЛУЦИЈА ВО ПОЛИТИЧКАТА ЕКОНОМИЈА, ПРЕСМЕТКА НА СОГЛАСНОСТА: ЛОГИЧКА ОСНОВА НА УСТАВНАТА ДЕМОКРАТИЈА, ОД ЏЕЈМС М. БЈУКЕНЕН И ГОРДОН ТУЛОК (1962)

автор: Бојан Богевски



### 1. ДРЖАВАТА И ПОЛИТИЧКИТЕ НАУКИ ПРЕД „ПРЕСМЕТКА НА СОГЛАСНОСТА“

Еден од најспектакуларните моменти во општествените науки е следниов: историскиот, и сè уште актуелен обид на општествените научници да ја оправдаат државата<sup>1</sup> како морална, ефективна и неопходна институција! Обидувајќи се со помош на разни теории да ја исполнат својата цел, главниот аргумент на големиот број автори се сведува на „копнежливо

<sup>1</sup> Покрај фактот што постојат голем број дефиниции за државата, како најреална, ја прифаќаме следнава:

Државата претставува институција која се стекнува со приходи преку недоброволно оданочување на приходите и имотот на одредена група граѓани и го има монополизирано правото на употреба на моќ на конкретна територија; владата, пак, е одредена група поединци која во конкретен период има контрола врз државниот апарат.

Реалното дефинирање на основните карактеристики на државата е особено битно за попрецизно позитивистичко (што е нашиот предмет на објаснување) анализирање на оваа институција. Повеќе за реалистичката дефиниција на државата видете Мареј, Ротбард: *Анатомии на државата*, Институт Лудвиг фон Мизес, 2009.

фантазирање<sup>2</sup> – она што *посакуваат* да биде реалност тврдат дека е реалноста. Клучниот фактор, чија валидност не смееме да ја предизвикаме, е нивниот политички легитимитет да го водат општеството<sup>3</sup> кон највисока можна благосостојба.

Интересно е дека во најголемиот број случаи, клучниот фактор за владеење на една група граѓани со апаратот на државата бил оправдуван преку интелектуални, семантички трикови. Зависно од степенот на развиеноста во конкретниот општествен период (особено економската), државата била оправдувана како морална и легитимна институција бидејќи волјата на Господ Бог се рефлектирала преку одлуките на монархот;<sup>4</sup> откако ваквата идеја веќе не можела да ги убеди граѓаните да ја пренесат (*со молк, непротивење!*) својата согласност за владеење на врховната власт, класичните либерали од рангот на Џон Лок, Томас Хобс и Жан Жак Русо теоретизирале дека државата е резултат на взаемниот, доброволен договор на граѓаните (т.н. „социјален договор“). Се разбира, не влијаел на степенот на прифаќање *фактот* што огромен број од граѓаните никогаш не потпишале никаков договор со владата, ниту пак тоа што главната одлика на еден договор е во тоа што не може да обврзува други лица *освен* потписниците!

Симптоматично и индикативно е тоа што и покрај сè повеќето емпириски истражувања кои демонстрирале сосема различна природа на државата од онаа што повеќето ја претпоставувале<sup>5</sup>, општествените научници навлегувале во поголеми небулози. Тие не само што не ја напуштале својата нереална и невестинита теорија, туку таквата идеализирана состојба ја користеле како *цел* кон која мора да се стреми политичкото општество. Секогаш кога состојбите во реалноста биле различни од идеализираната цел (а такви биле постојано!),

<sup>2</sup> Доналд Ламбро го објаснува „копнежливото фантазирање“ на следниов начин: „циклусот на фантазирање“ ... шема која постојано се појавува во историјата, политиката – и во раскажувањето приказни. Кога би се впуштиле во одредено дејствие кое е несвесно управувано од пуста желба, кога сè навидум изгледа совршено, ние сме во „фазата на сонување“. Но, бидејќи оваа фантазија не може никогаш да се помири со реалноста и како што работите почнуваат да се влошуваат [да не се совпаѓаат со реалноста: Б.Б.], фантазијата води до „фаза на фрустрација“, што пак води до уште поенергични напори да се задржи фантазијата. Но, како што реалноста продолжува да притиска, стигнуваме до „кошмар фаза“ каде што сè е погрешно и хаотично, и која кулминира во „експлозија кон реалноста“, фаза каде што конечно фантазијата се распаѓа.

<sup>3</sup> Општеството е дистинктивен процес и суштински различен механизам од државата; општеството, во своите дефинициони карактеристики, е резултат на конкретни, доброволни човекови дејствија насочени кон реализација на поединечни цели (психолошки „профит“), а кои без директна намера на поединците, ја зголемуваат општествената благосостојба.

<sup>4</sup> На пример, видете Филмер, Роберт: *Партијархија*, 1680.

<sup>5</sup> Видете, на пример, Опенхајмер, Франц: *Државата – социолошки осврт на историски развој на државата*, Њујорк, В. W. Huebsch, Inc., 1922; Гумпловиц, Лудвиг: *Општо учење за државата*.

идеолозите предлагале поголема моќ за државата, а со цел постигнување на она што не може да се постигне.<sup>6</sup>

Позната е фразата на еден од „татковците“ на САД, Џејмс Медисон, кога вели дека „ако луѓето би биле ангели не би имале потреба од влада“. Но, истовремено, ако политичките субјекти се ангели која е воопшто потребата од устав и од макотрпниот вечен процес на ограничувањето на моќта на државата!?

## 2. „ПРЕСМЕТКА НА СОГЛАСНОСТА“ И ПОЛИТИКА БЕЗ РОМАНТИЦИЗМ

Според Роберт Толисон, професор по економија од Универзитетот во Мисисипи, делото на Џејмс Мекгил Бјукенен и Гордон Тулок (понатаму: БТ) „*претставува радикално одвојување од начинот на кој се проучува политиката*“.<sup>7</sup> Што се промени по 1962, годината кога БТ го објавија своето извонредно дело, „Пресметка на согласноста“?<sup>8</sup> Донекаде, сè што во првиот дел од овој есеј беше изложено. Покрај аргументот дека владата е неспособна рационално да ги решава општествените проблеми (во економска смисла – ефикасно и со оптимална употреба на расположливите ресурси),<sup>9</sup> БТ демонстрираат дека, едноставно кажано, политичките субјекти не се непогрешливи ангели. Сосема обратно, *ако не се исполнети одредени уставни предуслови*, голема е веројатноста политичките субјекти да целат кон реализирање на чисто приватни цели и да ги наметнат трошоците на пошироката општествена заедница. Следствено, ако сакаме да ја задржиме слободата во едно политичко општество, неопходни ни се уставни правила кои би ги канализирале дејствијата на политичките субјекти кон остварување на општествени цели и во случаи кога истите целат само кон приватна корист. Всушност, една од целите

<sup>6</sup> Ваквото теоритизирање го навело нобеловецот, познатиот економист Харолд Демсец да го нарече „Nirvana“ заблуда, односно:

*Ставот кој денеска преовладува при донесувањето разни економски политики имплицитно го претставува реалниот избор како избор помеѓу идеализираната норма и постоечката „несовршена“ институционална организација. Ваквиот Нирвана пристап е сосема различен од пристапот на институционална компарација каде што релевантниот избор е помеѓу алтернативи на реални институционални организации.*

Целата економска теорија на „пазарен неуспех“, каде што слободниот пазар се споредува со „оптимална“, совршена состојба (без разлика што очигледно е дека реалната состојба се разликува од „совршената“ постојано, *по дефиниција!*) е основана на „Nirvana“ аргументирање – дел од економистите наведуваат дека пазарот не успеал да ги постигне посакуваните цели (во споредба со совршената, еквилибриум состојба!) и потребна е државна интервенција за насочување на пазарните сили кон општествената цел. И, се разбира, истовремено, овие стандарди не важат за интервенционизмот на државата!

<sup>7</sup> Толисон, Роберт: *Предговор на „Пресметка на согласноста“*, 1998.

<sup>8</sup> Во 1986 година, Џејмс Бјукенен ја доби престижната Нобелова награда во економските науки, главно поради достигнувањата кои ги постигна со делото кое е предмет на анализа во овој есеј. Имено, според шведскиот Комитет кој му ја додели наградата, Бјукенен е награден за „своите достигнувања во развојот на уставните и договорните основи на теоријата на донесувања економски и политички одлуки“.

<sup>9</sup> Државата не може рационално да пресметува кои политики се успешни а кои не, бидејќи не подлежи на тестот на профит и загуба. Аргументот на еден од најизвонредните либерални економисти на 20-тиот век, Лудвиг фон Мизес, дека социјализмот не може рационално да пресметува може целосно да се примени на секоја државна политика. За аргументот на Мизес видете фон Мизес, Лудвиг: *Економската пресметка во социјализмот*, првично објавен во 1920 година.

Дополнително, според Фридрих Хаек, на кратко, политичките институции не ги поседуваат потребните информации за да донесат оптимална одлука.

За аргументот на Хаек видете Хаек, Фридрих: *Употребата на информациите во општеството*, 1945.

на уставот е да ја определи улогата на државата во разни општествени сфери, т.е. да определи кога граѓаните своите цели ќе ги исполнуваат на слободен пазар, а кога пак преку политичко дејствување.

Една од главните придобивки од трудот на БТ е нивната демонстрација дека влијателен елемент кој треба да се земе предвид при кроењето на еден демократски, слободарски устав е фактот дека трансферот на одлучувачка моќ во политичката сфера инстантно произведува *интересни групи*. Истите одвојуваат значителни финансиски средства за лобирање и се способни значително да го дисторзираат крајниот ефект од политичката одлука (видете поглавје 19 од „Пресметка на согласноста“). Овој „производ“ од трансферот на одлучувачка моќ има домино ефект – како се зголемува одлучувачката моќ на државата, интересните групи алоцираат сè повеќе и повеќе енергија, време и средства за лобирање. Едноставно, со создавањето политички пазар, кој се создава со самиот пренос на одлучувачка моќ, политичките субјекти директно и индиректно го разјадуваат продуктивниот процес на општествена, граѓанска соработка. Се создава „општествен отпад“ – онаа енергија, време и средства кои имаат алтернативна употреба во зголемување на производството, зголемување на побарувачката за нови вработувања, донирање на непрофитните организации, и сл., завршува низ лавиринтите на политичките институции. Наместо на слободен пазар, „капиталистите“ сè повеќе и повеќе ги гледаме на ручеци со политичките елити – подобриот сè уште победува, но со сосема различни средства. Претприемаштвото сè уште е основен предуслов за збогатување, но сега можеме слободно да додадеме едно „политичко“, пред терминот претприемач. И сето ова има законска и уставна основа!? БТ научно го демонстрираат тоа што целата јавност го знае! Но, дали граѓаните би реагирале превентивно ако би знаеле дека одредени уставни правила би можеле да водат до диференцијални предности за конкретни поединци!? Според БТ, одговорот е позитивен и во одредена мера оптимистички. Ваквиот став има влијание врз нормативниот заклучок кој БТ го донесуваат, бидејќи граѓаните се способни да создадат устав за слободни граѓани (слободни, во смисла дека државниот апарат ќе се заузда, со цел да не се злоупотребува за лична корист на една група граѓани, а на штета на друга). Од тука, прашањето кое е релевантно за овој есеј е како „Пресметката на согласноста“ успева да изврши револуција во методот и начинот на кој е перципирана државата, и, уште поважно, кои се импликациите до делото на БТ во уставно-правна смисла.

### **3. УСТАВНАТА ЕКОНОМИЈА НА БТ – КРЕИРАЊЕ УСТАВ ЗА ОПШТЕСТВО НА СЛОБОДНИ ГРАЃАНИ**

Социјалистичките држави во претходниот век ни го обезбедија следниов емпириски факт: ако граѓаните на едно општество креираат устав со претпоставката дека политичките субјекти се водени од одреден „јавен“ интерес и истите се во подобра позиција да оценат што е подобро за животот на поединците, ќе завршат со губење на економските и граѓанските

*права и слободи*. Според БТ, не постои никаква објективна причина за да претпоставиме дека истиот граѓанин кога е во функција на политички субјект има различна вредносна скала одошто кога е во својство на пазарен агент. Ваквата арбитерна, морално копнежлива претпоставка го занемарува фактот дека секој поединец е различен во однос на целите кои си ги поставува во својот живот и средствата кои ги избира за нивна реализација. Следствено, уште на почетокот од „Пресметка на согласноста“, БТ претпоставуваат дека политичките субјекти дејствуваат со цел да ја максимизираат сопствената корист<sup>10</sup>, сфатена во економско-субјективна смисла. Со оваа претпоставка започнува развојот на теоријата на јавен избор!<sup>11</sup>

Градејќи го својот економски модел на донесување уставни одлуки врз основа на методолошкиот индивидуализам, БТ „се обидуваат да ја анализираат пресметката на рационалниот поединец кога е соочен со прашања од уставна природа“. <sup>12</sup> Државата, која е дефинирана како „машина, сет на процеси кои овозможуваат реализација на колективното дејствување на поединците“<sup>13</sup>, има различна функционалност зависно од уставната поставеност. Уставот, пак, дефиниран како „пакет на однапред договорени правила според кои колективните дејствија ќе бидат реализирани“<sup>14</sup>, е рационална алатка чија цел е создавање практичен механизам кој, во иднина, би овозможил ефикасно и праведно решавање на интер-персоналните конфликти.

Од тука постулатите за анализа на уставните одлучувања на поединците се поставени: поединецот е рационален (способен да ги избере правилните уставни правила за конкретната општествена цел), помеѓу граѓаните постои „генерациска несигурност“ (ниту еден поединец при креирањето на уставот не знае каква позиција ќе има во иднина), секој граѓанин има сопствена вредносна скала (претпоставката на максимизирање на корист) и секое уставно правило ќе се смета за корисно ако е прифатено од секој граѓанин или, пак, од квалификувано мнозинство („*unanimity principle*“ и „*near-unanimity principle*“). Имајќи ги моделот и претпоставките поставени пред себе, БТ одговараат на

<sup>10</sup> Важно е да потенцираме дека БТ не предлагаат дека политичките субјекти треба да бидат водени од личен интерес, туку дека политичките субјекти се водени главно од личниот интерес. Ваквата претпоставка (т.н. „*behavioral assumption*“), според Бјукенен, не е фалсификувана од емпириските докази, т.е. од искуството!

<sup>11</sup> Според најпознатиот, еминентен претставник на оваа школа, Џејмс М. Бјукенен, „теоријата на јавен избор ни овозможува современ и прецизен метод на анализа на политичките процеси, т.е. на однесувањето на поединците во јавните, политички односи, без разлика дали истите се гласачи, политичари или административци“. Делото на БТ се смета како главниот труд кој ги зацврстил основите на оваа школа.

<sup>12</sup> Бјукенан, Џејмс и Тулок, Гордон: *Пресметка на согласноста: логичка основа на уставната демократија*, 1962, Indianapolis, IN – Liberty Fund, Inc., стр. 4.

<sup>13</sup> *Ibid*, стр. 18.

Голем број економисти од Австриската економска школа го критикуваат Бјукенен дека не прави разлика помеѓу доброволно колективно дејствување (пр. поединечни пазарни субјекти доброволно одлучуваат да ги здружат своите финансиски средства за да оформат приватна компанија) и принудно колективно дејствување (сите дејствија на државата).

За ваква критика видете Блок, Волтер: *Критички осврт на Пресметка на согласноста*, The Georgetown Journal of Law & Public Policy, vol. 8, n. 2, 2010.

За сеопфатна критика на БТ видете Блок, Волтер и Дилоренцо, Томас: *Дали е возможна доброволна влада? Критика на уставната економија*, 2000, Блок, Волтер и Дилоренцо, Томас: *Ревизија на „Пресметка на согласноста“*, 2001.

<sup>14</sup> *Ibid*, стр. 14.

прашањето како би била конструирана улогата на државата во либерално-демократско општество со помош на уставот. Одговорот, накратко, е следниот: Во моментот на донесување на уставот, секој поединец ќе се обиде да го избере она уставно правило кое ќе ја минимизира сегашната вредност на очекуваните трошоци кои поединецот ќе ги трпи во иднина... Поединецот ќе го стори ова преку минимизирање на збирот од екстерналните и трошоците при донесување одлука, согласно неговите очекувања во моментот на изборот на уставните правила.<sup>15</sup>

Со едноставни термини, граѓанинот ќе избере (ако ја има ваквата слобода) онакви уставни правила кои ќе ги минимизираат трошоците кои има веројатност да му бидат наметнати во иднина од другите граѓани. Основните трошоци кои би можел поединецот да ги сноси при колективно дејствување ќе имаат значително влијание врз неговата одлука кои дејствија да ги преземе државата. Имајќи ги предвид екстерналните трошоци (трошоци кои му се наметнати како резултат на дејствие од други поединци врз кои нема контрола) и трошоците при учеството во донесување одлуки поединецот ќе економизира. Збирот од овие два вида трошоци, БТ ги нарекуваат трошоци на општествена меѓузависност („costs of social interdependence“)<sup>16</sup>. Минимизирањето на трошоците на општествена меѓузависност до најниско можно ниво е соодветна општествена цел (за секој граѓанин под претпоставка дека не е свесен за својата идна позиција во општеството). Изборот која функција треба да биде стимулирана во уставот како обврска на државата ќе зависи од релативната ефикасност на двете алтернативи во однос на минимизација на трошоците на општествена зависност – слободниот пазар и државата. При тоа, БТ демонстрираат дека и двата механизми се соочуваат со релативно ист вид основни трошоци<sup>17</sup> – екстернални и трошоците за донесување одлука, т.е. договарање на решение.

Оттука произлегува дека една од основните функции на уставот е неговата економско-заштитна функција. Уставот (потенцијално!) претставува алатка за заштита на поединецот од надворешните трошоци кои можат да му бидат наметнати од други граѓани, како од приватниот сектор така и од политичката елита. Но, за да ја исполни оваа важна функција, уставот мора да биде структуриран на начин на кој ќе го минимизира потенцијалот за создавање политички пазар, каде што моќни лобисти (моќни НВОа, политички поврзани бизнисмени, итн.) ќе можат да ја искористат политичката моќ на државата за да осигураат приватна корист. Колку е помал политичкиот пазар („bargaining range“), толку е понизок профитот од инвестирање во стратешко пазарење од страна на одредени интересни групи. БТ сметаат дека најрационален и

<sup>15</sup> Ibid, стр. 63.

<sup>16</sup> Ibid, стр. 33.

<sup>17</sup> Според БТ овој факт не е доволно истакнат од другите општествени научници: „Приватното користење на фабрика во одредена област преку загадувањето може да наметнува екстернални трошоци на другите граѓани... но ваквиот трошок не е повеќе екстернален за граѓаните од данокот, како недоброволно наметнат трошок, со цел да се обезбедат средства за финансирање на јавните услуги за неговите сограѓани во друга општина“. Ibid, стр. 47.

најефикасен модел на устав е демократскиот модел; но, само ако истиот е конструиран за да се погрижи дека уставните правила ќе обезбедат совпаѓање на посебните користи и трошоци за конкретните граѓани од Владините политики.

Значењето на уставот, како рамка во која треба да функционира државата во иднина, можеби најдобро се согледува од следниов извадок кој БТ го цитираат на почетокот од 4-тиот дел, 2-то поглавје:

*... не постои јавен интерес во смисла на тоа дека постои интерес на целата заедница. Постојат само поединечни интереси... Г-динот Ларсен праша дали не е вистина дека средствата за постигнување на целите, наспроти самите цели, се главното прашање... Можеби самиот процес, средството за компромис и договор, е голем, значителен дел од јавниот интерес.<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup>Ibid, стр. 204.

## ABSTRACT

The subject of our review is an inter-disciplinary *magnum opus* that has had a significant influence over the most important branches of social science – law, economics and philosophy. In some manner, *The Calculus of Consent* revolutionizes the method and the paradigm that were used to analyze the political institutions and the constitutional democracies. Indeed, the focus of Buchanan and Tullock was to “improve the understanding of the institutions and their functions in the *real life* in order to be able to adopt rational rules for the political organization of the free society”.

In the context of the *Political Thought*, it is relevant to underline that this book is one of the most important works in the political economy of the constitutional theory. Buchanan and Tullock set for themselves a goal to analyze the rational citizen and his voting powers whenever they are faced with constitutional dilemmas. Therefore, the authors of *The Calculus of Consent* answer the normative question of *how should* the State be organized in order to be efficient, just and democratic, but only after they have made a positive analysis of the political system (i.e. how the state *is* organized).

The review consists of the following 3 parts – in Part I we present how the state and political bargaining were regarded by political science before *The Calculus of Consent*; in Part II we illustrate the change in political sciences with regard to the state after *The Calculus* and the reason this happened and in Part III we conduct

a more detailed review of the book itself. We believe that Buchanan and Tullock could help us to understand how the political societies function in reality (not only in the theoretical models that suffer from the Nirvana fallacy!) and thus enable us to grasp the reforms and policies which are necessary if we want to construct and/or preserve our political freedom.

**Бојан Богевски** е дипломиран правник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Во овој период го изработува магистерскиот труд „Слободен пазар наспроти државна регулација во областа на животната средина“ и е активен член на непрофитната еколошка организација Фронт 21/42. Покрај студиите и работата како еколошки правник, тој активно ги промовира концептите на либертаријанската политичка филозофија и индивидуалната слобода во традицијата на Австро-економската школа. Богевски е стипендист на фондацијата Конрад Аденауер и студент на Лудвиг фон Мизес Универзитетот, генерација 2011.

Д-р **Михаел Борхард** (1967) има студирано политикологија, понова историја и јавно право на Универзитетот во Бон. Од 1995 до 1997 год. работел како асистент на истрага во Сојузната архива. Од 1998 започнал да работи како слободен соработник во политичкиот оддел на Федералната канцеларија на Република Германија. Од 1998 до 2003 год. го има водено одделот наменет за „Говори, текст документации и прашања на општествена промена“ во владата на Федералната Република Тиринген. Исто така и подготвувал говори за премиер министерот на Федералната Република Тиринген, д-р Бернхард Фогел. Од 2003 Борхард работи како раководител на Службата за внатрешна политика во Главниот оддел „Политика и советување“ на Фондацијата Конрад Аденауер. Истата година беше назначен за раководител на Главниот оддел „Политика и советување“.

Проф. д-р **Наташа Габер Дамјановска** има долгорочно работно искуство во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Актуелно е судија на Уставниот суд на Република Македонија.

Д-р **Мишо Докмановиќ** е доцент на Правниот факултет на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Дипломирал, магистрирал и докторирал на оваа институција, а завршил и магистерски студии по современа дипломатија на Универзитетот во Малта. По дипломирањето, има учествувало на научни престои и конференции во преку 35 земји. Д-р Докмановиќ има работено на повеќе меѓународни проекти финансирани од ТЕМПУС, Седмата рамковна програма (FP7), УСАИД, Австриската развојна соработка, Институтот Отворено општество. Во моментот работи на научно истражување во Центарот за развој на наставни програми на Централноевропскиот универзитет во Будимпешта.

**Весна Мицајкова** е родена и живее во Скопје. Има завршено Економски факултет при Универзитетот „Кирил и Методиј“ – Скопје. Магистрирала на Американ колеџ Скопје во областа деловни финансии и банкарство. Вработена е во НЛБ Тутунска банка АД Скопје од ноември 2005 година.

Д-р **Томе Неновски** е редовен професор на Универзитет Американ колеџ Скопје. Негови области на стручност се макроекономија, јавни финансии, банкарство и монетарна политика. Учествовал на бројни домашни и меѓународни конференции, симпозиуми, семинари и тркалезни маси. Досега има издадено 12 стручни книги во областите во кои што дејствува, меѓу кои се: „Паричен поредок и банки“ (1995), „Формирање цени на производите и услугите на корпоративните банки“ (2005), „Кредитна политика“ (2006), „Структура на јавните финансии во РМ“ (2008), „Макроекономија“ (2008), „Јавни финансии“ (2009) и „Макроекономија“ – проширено и дополнето издание (2010). Има објавено околу 325 стручни и научни трудови во разни домашни и странски весници и списанија. Д-р Неновски е добитник на државните награди „Мито Хаџивасилев – Јасмин“ (2008) и „Гоце Делчев“ (2009).

**Денис Прешова** е роден 1984 година, асистент на катедрата по уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје и докторант на Универзитетот во Келн. Магистер по европски студии на Центарот за европски интеграции, Рајнскиот Фридрих Вилхелм универзитет – Бон, и магистер по меѓународно и компаративно право на Универзитетот во Питсбург.

**Христина Рунчева** (1984) е асистент на областа применети политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Завршува додипломски студии на правни науки. Магистрира на областа Европски институции и политики на тема „Заштита на фундаменталните права пред и по Лисабонскиот договор – Концептуални разлики“ на Правниот факултет во Скопје, Универзитетот Карл Франценс, Австрија и Универзитетот на Западна Бохемија, Чешка. Има работено во Кабинетот на Претседателот на Собранието на РМ како соработник за надворешна политика, а во периодот од 2008 до 2011 ја врши функцијата пратеник во Собранието на РМ.

**Ризван Сулејмани** е роден во 1957 година во Скопје. Дипломирал на Електротехничкиот факултет на Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“ во Скопје. Магистрирал на европски студии на Филозофскиот факултет во Скопје, а докторирал на политички студии во Скопје. Бил на повеќе раководни места и функции, меѓу кои два пати пратеник во Собранието на Република Македонија, заменик-министер за одбрана и министер за локална самоуправа во Владата на Република Македонија. Како пратеник, бил член на парламентарната група од Македонија во Парламентот на НАТО. Бил во повеќе управни одбори и раководни функции. Во граѓанскиот сектор основач и актуелен потпретседател е на Северноатлантскиот совет на НАТО во Македонија и основач и член на Претседателството на Европското движење во Македонија. Во моментот е директор на Институтот за политички и меѓукултурни студии.

**Свето Тоевски** е независен политички аналитичар и десетгодишен дописник на Германското државно радио „Дојче веле“ и на дневниот весник „Вест“ од Скопје. Професионалните полиња на неговата новинарска работа се меѓуетничките односи и меѓуетничката комуникација, политичкиот систем и невладините организации, економијата и бизнисот, културата, прозното и поетското творештво. Академските полиња на неговата истражувачка активност се политичките науки, особено јавното мислење и политичката култура и нивните заемни причински дејства, евроинтеграциите, мултикултурализмот, науките за комуникациите, медиумите и за новинарството, лингвистиката.

**Јетон Шасивари** е доктор по правни науки во уставно-управната област. Дипломирал на Правниот факултет во Скопје. Магистрирал на Правниот факултет во Приштина, а докторирал на Правниот факултет во УИЕ во Тетово. Од 2002 година е вработен во Правниот факултет во Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, најпрвин како помлад асистент, асистент и од 2009 година е избран за доцент, а од 2007 година ја врши и функцијата на Продекан на факултетот.

Предава предмети од уставно-управната област на албански и на македонски јазик, како: Уставно право, Вовед во правото, Управно право, итн. Автор е на повеќе трудови објавени на албански, македонски и англиски јазик. Во 2008 година бил на студиски престој во Правниот факултет во Единбург (Шкотска) како и во САД во рамките на: „International Visitor Leadership Program on US Judicial and Political System“, во Вашингтон, Аризона, Колорадо, Индијана и Флорида. Во 2010 година бил на студиски престој во правните факултети во Болоња и Љубљана, како и во Белгискиот сенат во Брисел и Дипломатската академија во Виена.

**Bojan Bogeovski** holds a BA degree in Law from the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje. He is currently working on his MA thesis "The free market against state regulation in the domain of the environment" and is an active member of Front 21/42, an environmental non-profit organization. Apart from his studies and his work as an environmental lawyer, he actively promotes the ideas of the libertarian political philosophy and individual liberty in the tradition of the Austrian school of economics. Bogeovski is a scholar of the Konrad Adenauer Stiftung, also attending the Ludwig von Mises University (class of 2011).

Dr. **Michael Borchard** (1967) has studied political science, contemporary history and public law at the University of Bonn. From 1995 to 1997 he worked as a scientific associate at the Federal Archives and from 1998 was a freelance associate at the political section of the Federal Chancellery of Germany. Afterwards, from 1998 to 2003, he headed the Speeches, Text Documentation, and Issues Concerning Societal Change Department at the State Chancellery of Thüringen. There he also prepared speeches for the Prime Minister of Thüringen, Dr. Bernhard Vogel. Since 2003 Borchard has been head of the team for domestic politics at the Central Department for Politics and Consulting of the Konrad-Adenauer-Foundation. The same year he became head of the Central Department for Politics and Consulting.

Prof. Dr. **Nataša Gaber Damjanovska** has more than twenty years of working experience at the Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. She is currently judge of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia.

Dr. **Mišo Dokmanović** is Assistant Professor at the Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, Macedonia. He holds LLB, LLM and PhD degrees from this institution, as well as an MA in Contemporary Diplomacy from the University of Malta. After graduation, he has attended study programs and conferences in over 35 countries. He has worked on several international projects funded by TEMPUS, FP7, USAID, Austrian Development Cooperation, Open Society Institute, etc. Dr. Dokmanović is currently Curriculum Research Fellow at the Central European University in Budapest.

**Vesna Micajkova** was born and lives in Skopje. She graduated from the Faculty of Economic, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje, and received her MS degree in business finance and banking from the University American College Skopje. Since November 2005 she has been employed at NLB Tutunska banka AD Skopje.

Prof. Dr. **Tome Nenovski** is Professor at the University American College, Skopje. His professional fields of interest include macroeconomics, public finances, banking and monetary policy. He has taken part in numerous domestic and international conferences, symposiums, seminars and round tables. He has published 12

textbooks, which include *Money Order and Banks* (1995), *Creating Prices of Products and Services of Corporate Banks* (2005), *Credit Policy* (2006), *The Structure of Public Finances in the Republic of Macedonia* (2008), *Macroeconomics* (2008), *Public Finances* (2009), and *Macroeconomics: Expanded Edition* (2010). He has published about 320 scholarly articles and columns in various domestic and foreign newspapers and journals. Nenovski is the recipient of the Mito Hadzivasilev – Jasmin (2008) and Goce Delcev (2009) state awards.

**Denis Preshova** (b.1984) is Assistant Lecturer at the Department of Constitutional Law and Political Systems at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje and is a doctoral candidate at the University of Cologne. He holds an MA degree in European Studies from the Center for European Integrations Studies at the Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn and an MA degree in International and Comparative Law from the University of Pittsburg.

**Hristina Runčeva** (1984) is currently Assistant Lecturer at the Iustinianus Primus Faculty of Law in Skopje, where she also obtained her BA degree in Law and her MA degree in EU Institutions and Policies with her thesis “Pre and post-Lisbon Treaty fundamental rights protection: conceptual differences” in partnership with the Karl-Franzens University of Graz and the University of West Bohemia in Pilsen. She has also worked as an associate for foreign policy in the Cabinet of the Speaker of the Parliament of the Republic of Macedonia. From 2008-2011 she was an MP in the Parliament of the Republic of Macedonia.

**Jeton Shasivari** holds a PhD degree in constitutional and administrative law. He graduated from the Faculty of Law, obtained his MA degree from the Faculty of Law in Pristina, and his PhD degree from the SEEU in Tetovo. He has been teaching at SEEU since 2002, where he was first appointed tutor, then Assistant Lecturer and since 2009, Senior Lecturer. He has been Vice Dean at the Faculty of Law of the SEEU since 2007. He teaches courses from the domains of constitutional and administrative law both in Albanian and Macedonian. They include Constitutional Law, Introduction to Law, and Administrative Law. He has written a number of articles in Albanian, Macedonian and English. In 2008 he went on a study visit to Edinburgh, Scotland (Edinburgh Law School), and has also visited the USA as part of the International Visitor Leadership Program on the US Judicial and Political System (Washington DC, Arizona, Colorado, Indiana, Florida). In 2010 he went on a study visit to the Law Schools of Bologna and Ljubljana, and has done research at the Belgian Senate and the Diplomatic Academy of Vienna.

**Rizvan Sulejmani** (b.1957 in Skopje) graduated from the Faculty of Electrotechnical Engineering, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. He holds an MA degree in European Studies from the Faculty of Philosophy in Skopje, and a PhD degree in Political Sciences. He has held several public offices, including

two terms as MP in the Parliament of the Republic of Macedonia, Deputy Minister of Defense and Minister of Local Government in the Government of the Republic of Macedonia. As an MP he has been member of the Macedonian parliamentary group in the NATO Parliamentary Assembly. He has also been member of a number of Managerial Boards and has held high executive offices. In the civil sector, he is the founder and current Vice-Chair of the NATO North Atlantic Council in Macedonia and founder and member of the Presidency of the European Movement in Macedonia. At present, he is Director of the Institute of Political and Inter-Cultural Studies.

**Sveto Toevski** is an independent political analyst. He has been the correspondent of the Deutsche Welle German State Radio and the daily newspaper "Vest" from Skopje for ten years. Professional fields of his journalistic work include interethnic relations and communication, political systems and non-governmental organizations, business and economy, culture, poetry and prose. Academic areas of his research activity include political science, especially public opinion and political culture and their reciprocal causal effects, European integration, multiculturalism, linguistics, communications, media and journalism.

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

Списание за политичко-општествени теми

2003

бр. 1, март  
Големиот предизвик  
ЕВРОПА

бр. 2, јуни  
Новата (не) безбедност

бр. 3, септември  
Образование

бр. 4, декември  
Глобализација

2004

бр. 5, март  
Сиромаштија

бр. 6, јуни  
Избори, кампања,  
лидерство

бр. 7, септември  
Европа 2004

бр. 8, декември  
Религија, етика,  
толеранција

2005

бр. 9, март  
Локална самоуправа

бр. 10, јуни  
Предизвици на новата  
меѓународна политика

бр. 11, септември  
Европски профил на  
политичар

бр. 12, декември  
Регионална безбедност

2006

бр. 13, март  
Владеене на правото

бр. 14, јуни  
Избори 2006

бр. 15, септември  
Политички вредности  
и процеси

бр. 16, декември  
Идентитети и интеграции

2007

бр. 17, март  
Европска заедница и  
50 години од Римскиот  
договор

бр. 18, јуни  
НАТО

бр. 19, септември  
Новиот изглед на  
Балканот

бр. 20, декември  
Економија и  
слободна трговија

2008

бр. 21, март  
Религиозни слободи и  
дијалог

бр. 22, јуни  
НАТО по самитот во  
Букурешт

бр. 23, септември  
Човекови права и  
малцинства

бр. 24, декември  
Вредности на политичкиот  
плурализам

2009

бр. 25, март  
Избори и владеене  
демократски институции  
и имплементација

бр. 26, јуни  
Медиуми и политика

бр. 27, септември  
20 Гдини по падот на  
Берлинскиот ѕид  
соочување со минатото

бр. 28, декември  
Пазарни економии во  
криза кон закрепнување?

2010

бр. 29, март  
Енергетска политика  
во време на климатски  
промени

бр. 30, јуни  
Политичката мисла во  
цивилното општество

бр. 31, септември  
Регионална соработка  
на Западен Балкан на  
пат кон ЕУ и НАТО

бр. 32, декември  
Предизвици при  
имплементирањето на  
владеенето на правото  
во Македонија и регионот

2011

бр. 33, март  
Предизвици на  
образовната политика

бр. 34, јуни  
Етничка, полова и  
социјална еднаквост

бр. 35, септември  
20 Гдини од  
Уставот на РМ

бр. 36, декември  
Стратеги за регионална  
енергетска безбедност



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Списанието можете да го купите  
директно во просториите на  
издавачите:

Фондација „Конрад Аденауер“  
„Максим Горки“ 16, кат 3  
МК-1000 Скопје  
Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290  
E-mail: Skopje@kas.de  
Internet: www.kas.de

Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје  
„Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје  
Тел./факс: 02 30 94 760  
E-mail: contact@idscs.org.mk  
Internet: www.idscs.org.mk

или да го добивате на Вашата адреса, доколку уплатите:  
за еден број 100,00 МКД, за четири броја - годишна претплата  
од 350,00 МКД на КАС Политичка мисла  
Прокредит Банка, бр. на сметка: 380-1-001922-021-13 МКД

Старите издања можете да ги најдете на нашата веб страна: <http://www.kas.de/macedonia>

**Издавач:** м-р Ања Чимек **Основачи:** д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн **Уредници:** м-р Владимир Мисев, м-р Сандра Кољачкова, д-р Ненад Марковиќ, м-р Иван Дамјановски, Гоце Дртковски **Адреса:** ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“, „Максим Горки“ 16, кат 3, МК-1000 Скопје, Тел.: 02 3231 122; Факс: 02 3135 290 E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ, „Крагуевачка“ 2, МК-1000 Скопје  
Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk, Интернет: www.idscs.org.mk МАКЕДОНСКА АСОЦИЈАЦИЈА НА ПОЛИТИКОЛОЗИ E-mail: map@yahooogroups.com **Печат:** Винсент графика  
**Дизајн:** Дејан Кузмановски **Организација:** Даниела Трајковиќ **Техничка подготовка:** Пепи Дамјановски  
**Превод:** Рајна Кошка, Марија Мицевска - Кокаланова **Јазична редакција на англиски:** Рајна Кошка

**Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.**

**Година 9, бр. 35, септември**  
**Скопје 2011**  
**ISSN 1409-9853**

**Publisher:** Anja Czymmek, M.A **Founders:** Dr. Gjorge Ivanov, Andreas Klein M.A. **Editors:** Vladimir Misev M.A., Sandra Koljačkova M.A., Dr. Nenad Marković, Ivan Damjanovski M.A., Goce Drtkovski B.A. **Address:** KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ul. Maksim Gorki 16/3, MK - 1000 Skopje Phone: 02 3231 122; Fax: 02 3135 290; E-mail: Skopje@kas.de; Internet: www.kas.de INSTITUTE FOR DEMOCRACY “SOCIETAS CIVILIS” SKOPJE, ul. Kraguevacka 2, MK - 1000 Skopje; Phone/ Fax: 02 30 94 760; E-mail: contact@idscs.org.mk; MACEDONIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION; E-mail: map@yahooogroups.com **Printing:** Vinsent Grafika **Design:** Dejan Kuzmanovski **Organization:** Daniela Trajković **Technical preparation:** Pepi Damjanovski **Translation:** Rajna Koška, Marija Micevska - Kokalanova **English Language Editor:** Rajna Koška

**The views expressed in the magazine are not the views of Konrad-Adenauer-Stiftung and the Institute for Democracy “Societas Civilis” Skopje. They are personal views of the authors. The publisher is not liable for any translation errors. The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities and foreign representatives in the Republic of Macedonia.**

**Year 9, N° 35, September**  
**Skopje 2011**  
**ISSN 1409-9853**