



проф. д-р Љубомир Д. Фрчкоски

БЕЛЕШКИ ЗА МАКЕДОНСКИОТ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ

Концепт на Уставот од 1991

проф. д-р Љубомир Д. Фрчкоски

БЕЛЕШКИ ЗА МАКЕДОНСКИОТ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ
Концепт на Уставот од 1991

ЦИВИЛ
2023

ИМПРЕСУМ

БЕЛЕШКИ ЗА МАКЕДОНСКИОТ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ, Концепт на Уставот од 1991

Автор: проф. д-р Љубомир Д. Фрчкоски

Издавач: ЦИВИЛ – Центар за слобода

За Издавачот: Џабир М. Дерала

Главен и одговорен уредник: Џабир М. Дерала

Уредничка: Биљана Јордановска

Лектура: м-р Гордана Ацеска

Графичко уредување: Ариан Мехмети, ЦИВИЛ МЕДИА

Печати: Пропоинт, Скопје

Тираж: 200 примероци

Илустрации на корицата: Антони Тапиес (Antoni Tàpies)

Во книгата се користени фотографии од приватната
архива на Авторот.

Сите права се задржани.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	7
СТЕКНУВАЊЕТО НЕЗАВИСНОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И СОЦИОПОЛИТИЧКИТЕ УСЛОВИ/ОСНОВИ НА НЕЈЗИНАТА СОВРЕМЕНА УСТАВНОСТ	9
ИСТОРИСКИ ТРАГИ НА НЕКОИ (основни) УСТАВНИ РЕШЕНИЈА	25
КОНЦЕПТ НА УСТАВОТ ОД 1991	37
ЗАКЛУЧНА НОТА	63

ВОВЕД

Без драматизирање и посебно без мемоарски искршени погледала за политичката историја и улогите на личностите во неа, а со нужна претензија за објаснување на контекстот на македонската ситуација на конституирање на независноста – е мојата намера да се осврнам на тој политичкиот момент и да ги објаснам концептите и околностите што беа во основата на обмислување и создавање на Уставот и другите основни институционални аранжмани на новата држава. Оваа ситуација, како и да завртите, е историски и неповторлив чин во историјата на една нација, а крвавиот распад на бившата заедничка федерација СФРЈ му дава драматика на секој осврт на тоа време и тоа не може да се избегне во целост. Таа драма, во конкретниов случај на Македонија, се огледа индиректно во политиката на земјата да оди целосно и доследно по институционалниот пат на здобивање независност (кадифен пат кон независност). Основен акт на тој пат, покрај Референдумот за независност од 8 септември, е создавањето на првиот и актуелен Устав на државата, од јануари до ноември 1991 година.¹

¹ Благодарност му должам на проф. Владо Поповски, кој покрај сите тешкотии, најде сила и време да го конципира овој дел од текстот „Трагите“ со кој на целината на текстот му се дава увид во историските референции и контекст.

Овој осврт ќе има неколку аспекти:

- внатрешно-политички, за тоа кои беа актерите на конституирање на независноста и креирање на актите (надвор од флоскулата „народот ја избори, ја оствари и ја донесе“, која секогаш е точна, но исто така секогаш непрецизна, реторична и не кажува посебно нешто);
- односите со Албанците како најмногубројна културна заедница што не е во мнозинство и преку неа целото малцинско прашање како прашање на самоосознавање на сопствената мултикултурност како заедница и одразот на сето тоа во нормативноста на Уставот;
- регионалниот и меѓународен политички контекст: на односите со соседите, особено Србија под режимот на Милошевиќ, Бугарија на Желев, Грција на Самарас и Мицотакис и Албанија, која беше во политичко лимбо сè до 1997 година, со која и немаше во тие денови посебно што да се контекстира, како и создавањето врски и стационирање на „стратегиските партнери“ на државата;
- колективно-психолошките митови на национализмот на мали нации што се чувствуваат „жртви“ на историјата, стравови и реакции на Македонците заедно со присутната еуфорија од независноста - и нивниот одраз во дебатата за некои клучни решенија во Уставот.

СТЕКНУВАЊЕТО НЕЗАВИСНОСТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И СОЦИОПОЛИТИЧКИТЕ УСЛОВИ/ ОСНОВИ НА НЕЈЗИНАТА СОВРЕМЕНА УСТАВНОСТ

Приказот на процесот на стекнување независност на Република Македонија ќе ни послужи да ја изложиме условеноста на нејзините конститутивни основи што ја одредуваат битната страна на нејзината институционална политичка структура конципирана со Уставот од 1991 година. Токму низ овој процес сите нејзини конститутивни белези се изложија посебно јасно на површина во тој историски момент. Другата страна е, секако, идеолошката одлука за избор на либерален концепт на конституцијална демократија како општ модел во кој истиот Устав ќе се вообликува. И двата аспекта се предмет на историска потврда, процена и предизвици, секако. Ова, заедно со објаснувачката претензија за начинот на нивното креативно поврзување во концептот на Уставот од 1991, е предизвик на овој текст.

Самиот процес на стекнување независност на Република Македонија, денес Република Северна Македонија, е акт, ако може така да се нарече, на нарушување, пробив низ јазловита проблемска низа на политички одлуки и настани што ја променија геостратегијата на регионот, но поважно

символичките самоперципирања кај Македонците и ја отворија нивната национална себеконструкција на нов и забрзан начин. Независно од сугерираното во насловот на темата, таа нема да биде следена од хронолошки и фактографски аспект, туку, пред сè, од проблемски. Хронологијата на настаните ќе биде страничен аргументациски материјал. Имено, според моето мислење, основните критични точки на стекнувањето независност на Република Македонија одоа преку решавање на следниве политички односи и прашања:

- раскин со Југославија (Србија) и учење на сопствената геостратегија во регионот, геостратегија на „земја на крстосница“ (cross-land country);

- ново поставување кон Албанците во земјата и кон „албанското прашање“ во регионот низ конципирање на државата како мултикултурно општество и можеби мултикултурна демократија. Тоа понатаму создава идентитетски дилеми на создавањето политичка македонска нација од граѓани со различни етнички идентитети.

- борба за идентитетските прашања поврзани со етничкиот идентитет на Македонците и македонскиот народ низ споровите со Грција за името и со Бугарија за јазикот и за автохтоноста на нацијата;

- учење на односот во меѓународната политика кон малите држави и првите искуства со меѓународните организации и мултилатералната дипломатија;

- создавање сојузници кај големите светски сили: стратегиското сојузништво со САД, амбивалентниот однос кон Русија и на почетокот амбивалентниот однос на и со Европската Унија (која потоа станува секако основна цел);

- и на крајот, што се покажува и како трауматично низ авторитарните и популистички искуства што во меѓувреме се случила – можноста да се биде слободен во либерална, демократска земја, потпрена на своите граѓани.

Обидот за ваков пресек, дури и да е најограничен, има проблем

со нужното збивање и можеби симплификација на некои драматични политички случувања и изобилство на лежерна фактографија. Тоа го сметам за помал хендикеп од спротивната опасност: застранување во хронологија, која ги испушта од вид основните сртови на нашата современа политика што ја конституираат независната македонска држава и нејзината конституционалност.

* * *

Во меѓународното право за признавање на новонастанатите држави традиционално се практикува т.н. декларативна теорија, која се состои во сведување на факторот на признавање декларација, имено констатација на четирите услови за постоење и независно функционирање на државите: постоење територија (не е нужно и докрај дефинирана со меѓународни граници); население (независно од бројноста); суверена власт (не нужно демократска, но со некој легитимитет на избирање владејачка структура); и волја за почитување на меѓународните правни норми, пред сè, од јус когенс вид (задолжително меѓународно право); како и еден дополнителен услов – да покажува способност за независност или самата да ги остварува правата и обврските од влегувањето во меѓународниот правен сообраќај.

Меѓународниот субјективитет на државите се цени од овој стварен и процесен капацитет да ја остваруваат својата внатрешна и меѓународна сувереност и правна надлежност.

Дотука немаше спор со независноста на Македонија, исказана особено јасно во Извештајот на т.н. Бадентерова комисија по повод кризата при распаѓањето на СФРЈ и стекнувањето независност на новонастанатите држави. Но оваа околност беше „странично“ оспорена со воведувањето „проблем“ со името на државата, кој беше злоупотребен од

страна на Грција, која успеа да го искористи контекстот на распад на СФРЈ и стравот на светската заедница за отворање на уште една дестабилизирачка точка на југот на Балканот, во Македонија, претставувајќи го признавањето на Македонија под нејзиното уставно име како можна „закана за безбедноста“ во регионот и за светскиот мир.

Со тоа, прашањето влезе во агендата на Советот за безбедност на ОН како прашање не само на прием на земја кандидат за членство туку и на потенцијална закана за светскиот мир. Драматизирањето или злоупотребата на кризата со распадот на Југославија во контекст на прашањето на приемот на Македонија доведе до активно кршење на Повелбата на Обединетите нации по прашањето на постапката за прием (член 4, поврзано со член 2, став 7 од Повелбата)¹.

Опциите за можен излез од тој правен лавиринт на времето не се тема на овој труд и тука ќе ја завршам илустрацијата на меѓународно-правната тешкотија што ја имаше долго време

¹ Во кратки црти, кршењето на Повелбата се состои во третирањето на прашањето на името на државата (кое дотогашната теорија и практика на ОН го третира како исклучиво прашање на внатрешниот суверенитет на земјите членки) како „дополнителен“ услов за прием на Македонија во членство. Овој случај со ставање дополнителни услови е преседан направен само во случајот со Македонија и денес се изучува во учебниците по меѓународно право на некои универзитети во САД и во Европа. Тој преседан е уште повеќе забележлив ако се има предвид дека Меѓународниот суд на правдата во два претходни случаја има дадено правно мислење по барање на Советот за безбедност и на Генералното собрание на ОН (во 1948 и во 1950-1952 година), со кое тврди дека условите предвидени во член 4 на Повелбата за прием на нови членови се фиксно дефинирани и се само тие што се наброени (значи, не може да се прошират со нови) и дека не може ниту да се толкуваат на начин што ќе значи нивно проширено значење. Со ова се бетонира постапката за прием и поради тоа случајот на Македонија претставува уште појасно, виолентно кршење на Повелбата од страна на самите органи на ОН. Секретарот на ОН, во согласност со Советот за безбедност, се обидува ова кршење на Повелбата (прием на земја под провизорен назив или на која ќе ѝ се обраќаат со некоја референца, во овој случај Former Yugoslav Republic of Macedonia) да го ублажи и да го „одложи“ со воспоставување процедура за посредување и решавање на спорот околу името на Македонија (Резолуција 817), но тоа се покажува само како одлагање на нејасноста, а не и како излез од правната слепа улица. Таа процедура на посредување, како што е познато, трае долго сè до решавање на „проблемот“ со Договорот од Преспа, 2017 година.

Македонија со признавање на својот меѓународен субјективитет како независна држава.²

Од аспект на внатрешно-политичката ситуација на тој период што се однесуваше на распаѓањето на СФРЈ, се одредуваше позицијата на Македонија мошне суштествено.

Позицијата на Македонија беше симболично одредена, ако може така да се каже, на почетокот на кризата со т.н. план Глигоров – Изетбеговиќ, а се случуваше во контекстот на состаноците на претседателите на републиките од бивша Југославија. Овој проект беше направен како краток план за избегнување војна и излез од удолницата на распаѓањето што се насираше. Тој беше една од најсериозните идеи (ако воопшто може да стане збор за нешто такво, земајќи го предвид контекстот).³

Македонија, иако надвор од воениот удар на српскиот национализам, сепак беше во конфузија околу губењето на „заедницата“ низ која се создаде како држава и несигурна во безбедносните аранжмани и во иднината како независна

2 Наспроти тоа, во меѓувреме 132 земји го признаваат уставното име на Македонија (меѓу кои САД, Русија, Кина), додека ЕУ оди по принципот на ОН и ни се обраќа со Поранешна Југословенска Република Македонија. Ваквата ретка и тешка битка Македонија ја водеше храбро (ако може да се користи тој термин) и тој момент е важен како преговарачка позиција кога договорот од Преспа се отвори за решавање на тој проблем.

3 На тие состаноци еден од авторите е личен сведок, како советник на Глигоров во тие разговори, и од сиот материјал што го поседува, како записи од состаноците и идеи што се разменуваа и спореле, едно се наметнува како заклучок: таму никогаш немаше преовладувачка волја за надминување на кризата, ниту за сериозна разрешница. Словенците (посвесно) и Хрватите (помалку јасно, бидејќи беа позагрозени од распаѓањето, со големото српско малцинство во земјата) учествуваа во разговорите како легитимација пред европските земји дека прават напор спроти навестувањето за војна неа да ја надминат и да ја спречат, а со тоа да ги олеснат процесите на нивно признавање како независни држави. Но, не веруваа и не сакаа да се изроди едно ново полурешение за распаѓањето на земјата во ликот на некаква комплицирана конфедерација. Србите повторно пред светската јавност се легитимираа дека прават сè за да ја спасат Југославија, а планираа воено да ја прекројат (тој концепт во Србија беше консензус меѓу нивната Академија, националните интелектуални клубови и грубата Милошевиќева политичка структура). Овие две глуви и слепи опции оеа една покрај друга во фолклорот на средбите. Само Босна ја чувствуваше својата ранливост и беше во тажна конфузија.



Состанок на Бадентерова комисија

држава. Македонија, низ концептот на сериозно предлагање опции за некакви конфедерации и премостување на кризата, всушност, очајно се бореше за добивање време за консолидација по две основи: обид да ја избегне војната и затегањата на нејзина територија и подготовка на своето население за опцијата – самостојност. Македонците не беа сосема начисто дали сите опции, или барем оние за лабава економска врска меѓу бившите републики, се исцрпени. Таа ситуација беше отсликана и во дебатите во тоа време во политичкото милје на Македонија, а планот на тогашниот претседател, содржан во т.н. проект „Глигоров – Изетбеговиќ“, ја изрази таа состојба. Планот (од писмени материјали од тие состаноци на еден од авторите и од разни експертски размени со другите тимови беа околу 150 страници проекти и авторизирани записи од состаноците) беше само скица на лабава конфедерација (недоразработена во детали), во која републиките се избираат за независен меѓународен субјективитет, а економската сфера се остава во делот на некаков заеднички пазар. Србите, нормално, ја потенцираа „единственоста на војската“, но тоа беше спорно за сите други. Споменатиот план не е толку важен самиот за себе колку што во текстов ни користи за да ја покаже политиката на усвојување на идејата за независност од страна

на Македонија и Македонците. И како земјата во етапи ја признаваше неизбежноста на распаѓањето на бившата држава и ги расчистуваше илузиите за братството и единството, посебно она со Србите. Етапите на легитимизација и легализација на раздружувањето (ироничен термин во употреба во светло на настапувачката војна и на 300 000 жртви што следуваа од неа) врз Македонија беа изведени докрај консеквентно и во последната етапа на периодите на одвивање на истите процеси во другите републики.

* * *

Процесот на осамостојувањето одеше низ неколку конститутивни чинови:

- Македонија донесе Декларација за независност во парламентот (25 јануари, 1991);
- па следуваше референдум за независност (со прашање кое, иако јасно, сепак, имаше додаток што ја одразуваше потребата од намалување на ризикот за успех и недвосмисленоста на изјаснувањето за независност (8 септември 1991);
- за да уследи фаза на донесување нов Устав, со што процесот се заокружи (17 ноември 1991).

Како и во сите етапи, Македонија го избра и го остваруваше патот на компромиси со своите политички елити од различна провениенција. Мултикултурниот момент се изрази во процесот на договарање за клучните политички одлуки на моментот како и со општиот принцип на инклузивност во конструкција на институционалните аранжмани во процес од Уставот 1991⁴ до Охридскиот рамковен договор по кризата во 2001 година. Тоа не одеше секако без проблеми и цик-цак патека, но процесот се востанови на почетокот и се етаблираше како „модел“ на носењето политички одлуки и начин на конструирање на

⁴ Работата на Уставната комисија го искажува тоа прецизно.

политичките коалиции на владата.

Втор момент што исто така се востанови како политички метод на некој начин е држењето отворена македонската политичка „кујна“ за мека арбитража, така да се каже, или за инволвираност на нашите стратемиски партнери во промислување и конструкција на политичките аранжмани, особено оние што се однесуваат на меѓуетничките односи и односите со соседите што беа спорни. Тоа се покажа како исклучително важно и повеќекратно ефикасно. Македонија го градеше својот суверенитет низ ефикасноста на донесените одлуки на нормативно ниво и во нивна реализација, а не низ реториката на суверенитетот (одбивност на „странското мешање“) толку карактеристична за националистичкиот популизам на тогаш повеќето осамостоени републики во регионот.

Во тој период на почетоците на независноста постоеја исто така и влијателни мислења што јавно го спореа целиот тој процес, посебно се затскриваа зад т.н. легалистичкиот момент на стекнување независност и фактички ја бранеа „српската“ позиција за дисолуција на бивша Југославија. Тие исти кругови учествуваа „од Македонија“ во правење туѓи уставни на т.н. „скратена федерација“.

Со еден збор, целокупниот багаж на старите системи и пројугословенски опции уште долго живееја во Македонија, но постапно беа маргинализирани од настаните и политичкиот процес што го водеа одговорни политички елити.

Во меѓувреме беше успешно изведено повлекувањето на југословенската војска од територијата на Македонија (со Договорот К. Глигоров – Б. Аџиќ, 21 февруари 1992) и преземањето на границите и на безбедноста.

Таа етапа ја заснова и ја следеше втората клучна одлука за стратемиско сојузништво со американската политика низ соработка со нивните безбедносни служби и нивно воено лоцирање во Македонија во пресрет на разгорување на војната



Состав на Уставна комисија, 1991

во Босна. „Централата“ на САД за регионот беше на наша територија од почетокот на 1992 година, и Американците имаа свои трупи (200) во рамките на УПРЕДЕП на нашата северна граница, што подоцна и на долг рок го одреди редоследот на настаните за нас и стратегиската политичка соработка со САД⁵.

Таа стратегиска соработка се покажува витална за нас од неколку аспекти: базичен баланс по стратегиската линија исток – запад, или Коридор 8 (Виа Игнација), со што ни овозможи одржување и издржување на притисокот по блокадите на Грција. Намалување на притисокот од агресивната политика на Србија под режимот на Милошевиќ на почетокот; „контролата“ врз т.н. албанско прашање, кое не беше насочено кон Македонија, беше долго држено надвор од насочувањето кон македонската независност, и внатрешна унитарност, а и кога се откри воениот конфликт од 2001 година (пред сè, поради излевање на воените провокации од Косово), тој беше амортизиран и

⁵ Тоа беше единствен случај во воената историја на САД кога прифатија нивни трупи да се под команда на друг воен командант, генерал на УНПРЕДЕП.

одржан на ниско ниво на ризичност насочен кон комплексот човекови и права на заедниците. Тоа овозможи негово полесно контролирано апсорбирање од институциите на македонската демократија низ т.н. Рамковен, Охридски договор.

Во тој првичен период е важно да се напомене улогата што ја имаше соседна Бугарија во периодот на блокадите од Грција, како наш најсериозен отворен пат за снабдување. Ако бугарската политика не беше поставена така, нашите проблеми ќе беа многу посериозни. Важна беше, исто така, економската и политичка помош и поддршка од Република Турција.

Таа линија на дејство и сојузништво ѝ помогна на позицијата на Македонија да се одржи како важна крстосница во регионот и да не потпадне повторно (во други услови) во ситуацијата што во СФР Југославија ја одржуваше како слепо црево на јужниот Балкан – со неприродно прекината комуникација на линијата исток - запад.

Сакам да ја потенцирам оваа линија на стратегиска соработка со САД, бидејќи таа падна во период кога соработката со нашите „природни“ сојузници – Европејците, беше на моменти мошне болна и полна со разочарувања за нас. Тој амбивалентен однос со ЕУ се градеше некако во триаголникот: Бадентеров извештај – Лисабонската резолуција на ЕУ – Единбуршката резолуција на ЕУ – Влез во ОН за Македонија под референцата Бивша Југословенска Република Македонија.

Имено, позитивниот и правно-легалистички Извештај на Бадентер за нас како земја што ги исполнува условите за независност, беше драматично засенет со Лисабонската резолуција на ЕУ, со која се бараше да го смениме името и тоа да не го содржи зборот Македонија во себе. Неговото одбивање од Македонија доведе до Единбуршкиот состанок на ЕУ каде што се донесе друга Резолуција со која ЕУ ја „ослободува“ Македонија да аплицира за членство во ООН со став дека ЕУ не може да го реши спорот за името и ја „деблокира“ Македонија сама да се обиде понатаму. За Македонија тоа беше пеколно тешко

соочување со ЕУ како бранител не на принципи и вредности што самата ги донела и засновала - туку во неприципелните интереси на една своја земја членка (Грција). За нас тоа беше болно сознание бидејќи ЕУ беше и остана единствена точка на надеж и цел за полноправно членство без алтернатива. Судир со таков огромен политички партнер за нас беше трауматично.

Но државата се собра околу своите институции и лидерство ја одби едногласно Лисабонската резолуција на ЕУ и успеа да се избори за нова, Единбуршката, а во меѓувреме да го помине искуството на судир за својот идентитет со ЕУ во кој успева да „победи“ мала, сама држава само со своите принципи и надеж. Од друг аспект погледнато, тоа ја зголеми самодовербата на Македонија „дека ќе ја биде во секој случај“ и во најтешките премрежиња и со „свртен грб“ на своите пријатели.

Како независна држава, Македонија изведе нешто што се чинеше невозможно: беше доволно жилава да преживее две блокади по клучната трансверзала од соседна европска земја; која живее во културна хетерогеност во најлошиот дел од Европа за културна толеранција и неа да ја вградува во институциите на политичкиот систем на либерална демократија; да ги совлада или барем да ги прескокне со упорност пречките во ЕУ околу нејзиното име и идентитет; и која конечно оствари релативно мирен демократски развој на балканска крстосница!

Европската заедница во својата конфузија при распадот на бивша Југославија направи серија грешки и недоследности, кои сите ги чинеа скапо. Прво, не можеше да го предвиди расплетот на кризата и долго стоеше блокирана за дејствување и се залагаше за одржување на СФР Југославија. Кога изби војната, немаше разузнавачки податоци за тоа што вистински се случува и дозволи сликите од геноцидот на нивните телевизии да ја придвижат за дејство. Инсистираше дека е тоа европско прашање и по Хашката конференција за бивша Југославија и Карингтоновиот план (имено, по неговото пропаѓање) – крена раце и прогласи колапс. Во легалистичка смисла, ЕУ

бившата држава. Од тензичните континуитети што ја изразуваат темелната, на некој начин историска релација кон нас, кај Србите остана проблемот со признавање на Македонската православна црква и некои калкулации со и околу можната поделба на Косово, како конечно решение на неговиот статус. Имено, во круговите на српската политика сè уште се „чува“ опцијата дека поделбата на Косово би била полесна и пореална ако на Албанците им се сугерира компензација за територијата да бараат во соседна Македонија? Овој план, никогаш јавно изречен, мораше да се има предвид при заземањето на нашите позиции околу меѓународните димензии на дефинирањето на статусот на Косово и гаранциите што притоа мора да се добијат и да се утврдат за регионот (што подоцна и се случи со т.н. „План на Ахтисари“... за Косово).

Еден од конституентите на македонската независност и сувереност е, секако, односот кон етничката заедница на Албанците, и тоа од два аспекта: совладување и имплементирање на стандардите на малцинските права во корпусот на човековите права, за што Македонија доби позитивна оценка (посебно за својот нов Устав од 1991) од Бадентеровата комисија, што е ретко, можеби единствено меѓународно признание на патиштата на правните имплементации на стандардите за човекови права во уставите на новите демократии од Европа. И, второ, креирањето мултикулурно општество, кое се одразува во институциите на политичкиот систем (институциски баланс на индивидуалните и групни културни права), со висока толеранција кон културната различност, формално повисока од нивоата на малцинска заштита во европските земји. Тоа создаде политика на инклузивност или вклучување на македонските Албанци во институциите на системот (што беше реткост на просторите на Балканот, (кој беше и сè уште е инспириран од поинаква политика на „градење на нацијата“, или балкански „мелтингпот“ пристап) и ги неутрализира можните сецесионистички планови и конспирациите за создавање

големи држави на Балканот. Тоа беше значителен македонски придонес во конечната пацификација на регионот.

Прашањето што често се поставува, а се однесува на легалистичкото ниво на овој проект (односно на македонската независност низ легалистичкиот аспект на новиот Устав од 1991) е: дали новиот устав од самиот почеток можеше да ги вклопи и промените што подоцна беа наметнати со Рамковниот договор од 2001 година, а се однесуваат на делумно проширување на малцинските права и со тоа да се пресретне кризата од 2001 година? Мојот одговор е дека прашањето е шпекулативно и наивно, а одговорот е веројатно негативен.

Имено, секој успешен уставен акт е акт на соодветни идеолошки стандарди (во овој случај либерални и демократски), акт на местото и акт на времето (на традицијата и на иднината). Акт на времето во две димензии: да ги впије традициите на местото, да „фати почва“ во земјата за која е донесен, а истовремено, да биде акт на иднината, во смисла базично да го антиципира и да го насочи развојот на политичкиот систем.

Значи, не само да се регулира постојниот статичен однос на институциите туку и да антиципира правец на развој. Уставниот акт мора да го има тој капацитет за да биде успешен. Затоа македонскиот Устав е краток устав, со акцент на базичното јасно регулирање на основните институции и права и со отворање на можноста институциите, особено Уставниот суд, да влезат во толкување (со своите одлуки и иницијативи за одлуки) на одредбите на Уставот и, низ тој процес, на адаптација на мноштвото прагматични промени во телото на Уставот и на уставноста. Дали е тоа направено и дали се прави е друг проблем, за кој овој текст не е наменет. Но факт е дека овој акт се покажа како исклучително живав, потврден во сите битни одредби од Баденеровата комисија, а во делот на човековите и на малцинските права тој се појави како втемелувач на натамошниот развој.

Интервенцијата во највисокиот акт дојде со Охридскиот рамковен договор 2001⁷ и, всушност, тангираше една процедура на двојно гласање во парламентот (т.н. Бадинтерово мнозинство), проширување на употребата на јазиците на етничките заедници и агенда на инклузивност во државната администрација (дополнително засилување на локалната демократија преку систем на локална самоуправа).

Зошто не можеа да се антиципираат овие дополненија на правата на етничките заедници за време на изработката на Уставот од 1991 година? Прво, затоа што тоа немаше да го спречи конфликтот од 2001 година, кој, како што потврдуваат сега сите анализи на стратегиските институти во светот (Тексашкиот институт за стратегиски анализи, Станфорд институт за стратегиски истражувања, Меѓународната кризна група, Карнегиевата комисија и сл.), беше главно испровоциран од Косово и „извозот на револуција“ од тој правец.

Уставот беше напишан на демократски и либерални основи (што е редок успех за држава што воопшто немала либерални искуства, а која поминува при стекнување на независноста нужно низ искуство на националистички митологии и фантазми). Тој е граѓански во сиот текст (моменти на важна национална меморија е поместена во Преамбулата). Тоа беше успешен, мајсторски, спасоносен компромис (земајќи го предвид периодот и атмосферата на донесувањето во 1991 година).

Уставот како таков доби најголеми пофалби од Бадентеровата комисија (најсилна комисија на ЕУ, составена од седум уставни судии) и со тоа „й заврши“ огромна работа на државата на почетоците во борбата за своја легитимација како демократска држава.

Во моментот на донесувањето на Уставот во 1991 година не можеше и немаше политички шанси да се оди понатаму

7 Патот на таа промена ја зацрта Комисијата за етнички прашања од Хашката конференција за Бивша Југославија 1992, која ја водеше германскиот дипломат Герт Аренс (Diplomacy on the Edge, Geert – Hinrich Ahrens, Johns Hopkins University, 2007).

со малцинските права. Дури и за самиот граѓански карактер на Уставот се водеше рововска војна дури и во рамките на левите партии каква што е СДСМ. Со еден збор, Уставот го верифицираше и го разви искуството на граѓански статус на сите државјани на Македонија, со дополнување, кое е значајно над т.н. европски стандарди за малцински права, на она што се нарекува „правда за групи“ или „групни права за заштита и промоција на културниот идентитет на етничките заедници“, како основа на легалистичкото решение за инклузија. Таквото институционално вклучување на етничките заедници што не се во мнозинство се покажа плодотворно за реалната македонска демократија, стабилизација и независност и добра основа за проширувањето што следуваше со Охридскиот рамковен договор, но во рамките на Македонија како унитарна држава и либерална демократија.

ИСТОРИСКИ ТРАГИ НА НЕКОИ (основни) УСТАВНИ РЕШЕНИЈА

Борбата за слобода на Македонија и за создавање македонска државност почна во втората половина на XIX век, во рамките на големата Источна криза, која, во случајот со Македонија, се развлече од 1876 до 1881 година. Манифестацијата на борбата за слобода и за македонска државност се пројави преку Разловечкото востание од 1876 година и Кресненското востание од 1878/79 година, како и преку политичките акции на Македонската лига, на Националното собрание на Македонија и на привремената влада на Македонија „Единство“ од 1880 и 1881 година. Тие востанија и политички акции ги крена и ги придвижи првата македонска револуционерна генерација предводена од познатите македонски војводи и борци Илија Марков Малешевски, Димитар Поп Георгиев Беровски, Ѓорѓија Пулевски, Стефо Николов, Иван Капчев, Костадин Трпков - попот Бувски, Димитар Трифунов, Стојан Карастоилов, Поп Стојан Разловски и многу други, кои како боречки дел на македонски народ застанаа пожртвувано зад неговата општа судбина која и тогаш и сега се нарекува судбина на татковината.

1. Македонското (Кресненско) востание претставува најголем дострел на борбата на македонскиот народ пред

илинденскиот период и пред самото Илинденско востание. Востанието, експлицитно, ги поставило целите за национално и политичко ослободување на Македонија и за формирање македонска држава во вид на политичка и административна автономија под врховниот суверенитет на султанот (вид трибутарна држава), или како самостојна држава – ако тоа би го дозволиле големите сили, како што било напишано во Уставот на Македонскиот востанички комитет од 1878 година.

Македонското (Кресненско) востание траело од 5 октомври 1878 до 2 мај 1879 година.

Целта на Македонското востание не е никаква тајна, тоа е ослободување на Македонија, таа земја на славните словенски просветители и учители св. Кирил и Методиј, која со векови страда под турското иго (член 9 од Правилата).

1.1. Правилата (Уставот) на Македонскиот востанички комитет од декември 1878 година. Тој акт содржи два слоја. Едниот бил нормативно-правен и претставувал систем на норми со кој се уредувале односите во македонската војска што почнала да се формира во декември 1878 година и во ослободените места во кои се воспоставиле нови органи на власта.

Вториот слој бил политичко-декларативен и правно-конститутивен, содржејќи ги: политичката програма на востанието (целите на востанието, односите со другите балкански движења, меѓународните врски и односи, силите и средствата на востанието, начините на остварувањето на востаничките цели и сл.) и државно-правната програма за уредувањето на идната слободна македонска заедница. Во тој дел, Правилата (Уставот) на Македонскиот востанички комитет предвидувал политичка автономија на Македонија, трибутарна или суверена македонска држава што ќе зависело од успехот на востанието и од односот на европските сили. Правилата (Уставот) на Македонскиот востанички комитет содржеле норми со кои се вршела аграрна реформа, се создавала

класа на слободни (ситни) селани, се воведуvalo слободно претприемаштво и задругарство и се предвидувале заштитни економски и социјални функции на државата како апарат на власта.

Правилата (Уставот) на Македонскиот востанички комитет потврдуваат дека востанието имало национално-ослободителен, државнотворен и револуционерен карактер. Востаничките цели и функции на востанието, пак, потврдуваат дека и во примерот на Македонија станувало збор за паралелно ослободително и државнотворно движење, слично на движењата што постоеле на поширокиот балкански простор.

Другите нормативни акти на востанието само би ги спомнале. Тие се Протоколот за устројството на востанието од 8.10.1878; Уредбата за полициската управа и задолженијата на месните полициски стражи од 17.10.1878; Вториот протокол за устројството на востанието од 20.10.1878 со одредби за старешинските совети, полициските стражи, институцијата капетан, воени правила и други.

Заклучно востанието а) ја поставило основната политичка матрица на идната долга и сложена борба на македонскиот народ за слобода и за своја држава; б) ја поставило и линијата на разграничување на македонските интереси од тие на соседните кнежевства и народи и ги дефинирало принципите на меѓусебната соработка како принципи на пријателски и рамноправни субјекти чии односи ќе се одвиваат реципрочно и добросовесно; в) ги демистифицирало односите со бугарските „добротворни“ и какви и да се други комитети и со Егзархијата која стоела зад нив прифатена само материјална и морална помош, но не и политичка и раководна улога што исклучиво им припаѓала на македонските субјекти; и г) Македонското (Кресненско) востание станало извор за составот на политичките, раководните и востаничките сили на другите последователни институции на македонското ослободително движење од периодот на источната криза – на

тие на Македонската лига од 1880 и на тие на Македонското национално собрание и Привремената влада на Македонија од 1880 до 1881 година.

Така, пролетта 1880 година, од респективните субјекти биле создадени: Македонската лига, Националното собрание на Македонија и Привремената влада на Македонија „Единство“.

Сите тие институции на македонското ослободително движење биле насочени, кон Европската реформска комисија и кон европската дипломатија за со свои проекти и притисоци да издејствуваат реформи во Македонија во смисла на член 23 од Берлинскиот договор.

2. Македонската лига, во таа смисла, изготвила органски устав за идното уредување на Македонија од 103 члена и го доставила до Европската комисија, барајќи тој да биде усвоен. Може да се каже дека Уставот за идното државно уредување на Македонија од 1880 година претставува антиципација на модел од сферата на плуралните демократии со цел синџир на решенија и институти што спаѓаат во консензуалниот тип на тие демократии. Како таков тој, до голема мера, е претходник на повеќе решенија од сегашниот Устав на Р Македонија; се разбира, според неговата идејна суштина.

Така, на пример, според тој Устав, Националното собрание на Македонија било составено од 32 претставници: 25 претставници на македонскиот народ од исто толку населени места во Македонија, 3 Албанци, 2 Власи и 2 Грци. Според територијалната припадност, Македонците – членови на Собранието биле од 21 околија од Костур, Лерин, Прилеп, Скопје, Солун, Мелник, Серес, Ениџе Вардар, Дебар, Штип, Кочани, Џумаја, Охрид, Битола, Кавадарци, Преспа, Крушево, Велес, Валандово, Банско и Воден. Тоа, инаку, биле бивши востаници од Кресненското востание, доброволци во Руско-турската војна, заговорници и слични конспиранти. На чело на Собранието застанал познатиот долгогодишен војвода и интернационалец, Стефо (Стефо Николов од Бесфина (Преспа)).

Националното собрание на Македонија избрало Привремена влада на Македонија „Единство“ овластена да ги пренесе решенијата на Собранието до европската дипломатија и Европската комисија за реформи во Турција, која заседавала во Цариград.

Владата била составена од три члена. Претседател бил Васил Симон, Македонец од Воден, а членови Анастас Димитрович, Македонец од Скопје и Али Ефенди, Албанец.

Националното собрание, темелот и ликот на идната државна заедница на Македонија, ги наоѓа во целосната рамноправност на народните групи што живееле во неа, во заедничкиот патриотизам и во еден вид национално-демократски и мултикултурен модел на организација и уредување на идната држава и на заедничкиот живот во неа.

Судбината на заложбите на Националното собрание и на Привремената влада на Македонија биле исти како и на Македонската лига. Овие институции чекале ехо и реализација на своите оправдани и легитимни интереси и барања сè до март 1881 година, но Европа веќе се оладила кон Македонија, како што пишува Павел Миљуков во „Вестник Европы“. Кога веќе се увериле во нивното неприфаќање од страна на Европската комисија, Привремената влада на 23 март 1881 година издала Манифест до македонскиот народ. Во него тој се повикува на востание под паролата: „Да живее македонскиот народ, да живее Македонија!“

Заклучни тези:

Историски „траги“ во однос на решенијата на Охридскиот договор и Уставот на РСМ има повеќе, речиси во сите претходни историски концепти (устави, манифести, правила и сл.) или во сите претходни институции што ги формирало македонското ослободително движење во втората половина на XIX век – борејќи се за создавање македонска држава. На пример, такви концепти препознаваме во „Правилата – Уставот на Македонскиот востанички комитет“ од 1878 година; слично и

во „Правилата за уредување на востанието“ итн. Но најмногу и по број и по инспирација содржи „Уставот на Македонската лига за идното државно уредување на Македонија“ од 1880 година, кој за жал не почнал да се става во практика и покрај заканата на Македонската лига, затоа што Големите сили ѝ дозволиле на Империјата радикално да се пресмета со сите движења и нивни институции на оние народи што не добиле посебно решение на Берлинскиот конгрес.

Токму така било со македонските движења и институции во седумдесеттите и осумдесеттите години на XIX век. Така станало со Македонската лига на Пирин, така станало со Македонското национално собрание на Гремен Теке кај Воден и Острово.

Решенија со слична намера содржи и Крушевската Република и нејзините институции – се разбира, во тоа време, детерминирани со т.н. систем на милети, поврзан со црквите.

Што е заедничко? Заедничка е идејата дека (идната) македонска држава проектира како држава на сите народи што ја населуваат Македонија, бидејќи и Македонија се разбира како заедничка татковина.

Во таа смисла, ако станувало збор за концепти, тогаш се тргнувало од соодносот на народностите или на милетите. (Во примерот на Крушевската република за еднакво, рамноправно учество на милетите). Ако станувало збор за револуционерни институции на движењето се настојувало, колку што било можно, и разбирливо, да се создадат мешани состави. Таков е примерот со институциите на Гремен Теке.

Ако бараме решенија кои, на еден или друг начин, се во „допир“ со решенијата на Охридскиот договор и Уставот на РСМ – нив ги имаме и во уставите на Социјалистичка Република Македонија, особено почнувајќи од амандманите на Уставот на СРМ од 1963 г., и особено ги имаме во Уставот на СРМ од 1974 г. Со тој Устав СРМ беше дефинирана како: национална држава на македонскиот народ и како држава на Албанците, Турците...

Како примери за наведеното во продолжение подетално ќе анализираме некои уставни решенија што се поврзани со трагите на мултикултурализмот од тој период во Македонија со уставните решенија на современиот Устав на државата од 1991.

2.1. Устав за идното државно устројство на Македонија

Толкувајќи ги стремежот и желбата на големото мнозинство на населението на територијата што со векови го носи името Македонија, а со цел еднаш засекогаш да се оневозможат сплетки и интриги околу нејзиното заграбување од страна на балканските држави, имајќи го предвид чл. 23 од Берлинскиот договор за давање автономија на одделни области во Европска Турција, Македонската лига, единствен легитимен претставник на словенското мнозинство на населението во Македонија, го подготви овој Устав.

Член 3

Автономната македонска држава е настаната од многунационално население, имено: Македонци - 705.000; Турци и Помаци (муслимани) - 450.000; Арнаути (православни и муслимани) – 75.000; Евреи - 65.000; Грци 61.000; Власи и др. - 41.000, или вкупно 1.397.000 жители, кои се распространети нерамномерно во сите области.

II. Државен совет

Член 4

На чело на трибутарната Автономна Држава Македонија стои генерал-гувернер (главен управник), кој има свој помошник. Генерал-гувернерот и неговиот помошник ги избира Националното собрание, составено од сите националности според бројноста на националните групи, ги наменува

Неговото Величество Султанот, а ги потврдуваат големите сили, под чие покровителство е државата Македонија.

Член 12

Административно-управната власт на Автономна Држава Македонија се состои од 12 ресорни министерства на чело со генерал-губернерот како претседател, и тоа: Министерство за надворешни работи, Министерство на војската; Министерство за внатрешни работи; Министерство за просвета; Министерство за вера; Министерство за финансии, Министерство за земјоделство и аграрни односи; Министерство за занаетчиство и трговија; Министерство за јавни работи; Министерство за координација со Високата порта; Министерство за правосудство; и Министерство за општините.

V. Законодавна власт

Член 22

Највисока законодавна власт во Автономна Држава Македонија е Националното собрание, кое брои 80 депутати, од кои: 45 Македонци - Словени, 20 Турци, 7 Арнаути, 3 Евреи, 3 Грци и 2 Власи. Изборот на депутатите го вршат националните групи во својата средина.

Член 23

Националното собрание заседава во текот на една календарска година најмалку 2 пати: јунска и декемвриска сесија. Во јунската сесија донесува законодавни акти по предлог на Министерскиот совет и му ги испраќа на генерал-губернерот на озаконување; во декемвриската сесија донесува државен буџет за следната календарска година, по предлог на Министерскиот совет и му го доставува на генерал-губернерот на озаконување.

Член 38

Тргувајќи од принципот дека на сите жители на Автономна Држава Македонија без исклучок им се загарантирани граѓанските права на личната слобода, слободата на совеста, на имотот и честа, се создава судски институт, кој има првостепена задача да ги штити интересите на државата и нејзините граѓани наполно самостојно и без какво и да е влијание еднадвор. Во компетенција на судскиот институт спаѓаат граѓански, облигациони и кривични дела и по нив ќе се суди според посебни закони донесени од Националниот совет и озаконети од генерал-губернерот.

Член 49

Со оглед на многунационалниот состав на Автономна Држава Македонија, просветата - основното, средното и високото образование, спаѓаат во делокруг на државата, односно на Министерството за просвета, во кое се застапени со свои претставници сите национални групи.

Член 50

Верско-националните општини, во согласност со Министерството за просвета и неговите органи, организираат свои училишта, а државата по сила на законот ги поддржува, но го определува и нивниот курс така што верско-националните училишта да не сеат меѓусебна омраза и пропаганда.

Член 51

Автономна Држава Македонија во својот државен буџет предвидува финансиски средства за издршка на сите училишта признати од законот, освен за исклучително верски училишта. Министерството за просвета ја одобрува наставната програма за сите училишта, го одобрува печатењето на учебници и учебни помагала, плаќа учители и друг училиштен персонал и назначува директори и учители за сите граѓански училишта.

Член 52

Наставен јазик во училиштата е јазикот на националноста, а училишниот кадар се назначува од редот на државјани на државата Македонија, освен учителите по странски јазици и по исклучителна потреба.

Член 58

Во Автономната Држава Македонија се признаваат следниве вероисповеди: источно-православното, римокатоличкото, исламското, протестантското и еврејското. Странците привремено или постојано настанати во државата имаат право на припадност на својата вероисповед што не е призната од државата.

Член 59

На територијата на Автономна Држава Македонија се признава јурисдикцијата на црквите: Вселенската цариградска патријаршија, Егзархијата, Римокатоличката црква заедно со унијатството, Исламското муфтиство, Протестантско-лутеранските верски корпорации и Еврејската верска општина.

Органскиот устав на Македонската лига предвидувал формирање на трибутарна држава Македонија под врховен суверенитет на Султанот и под покровителство на европските големи сили.

Државата Македонија се простирала на целата територија на географска Македонија при што Уставот во член 1 детално ги определил четирите нејзини граници.

Државата Македонија имала генерален гувернер и заменик на гувернерот, Совет од 5 члена, по еден од секоја националност, Национално собрание и управно-административна власт од 12 министерства на чело со генералниот гувернер.

Сите институции на Автономна Држава Македонија биле со пропорционален состав и со приоритет според пропорцијата

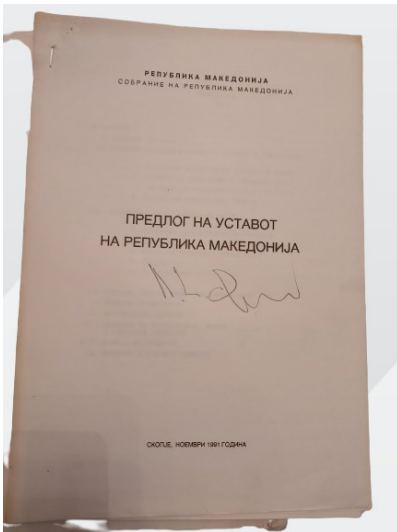
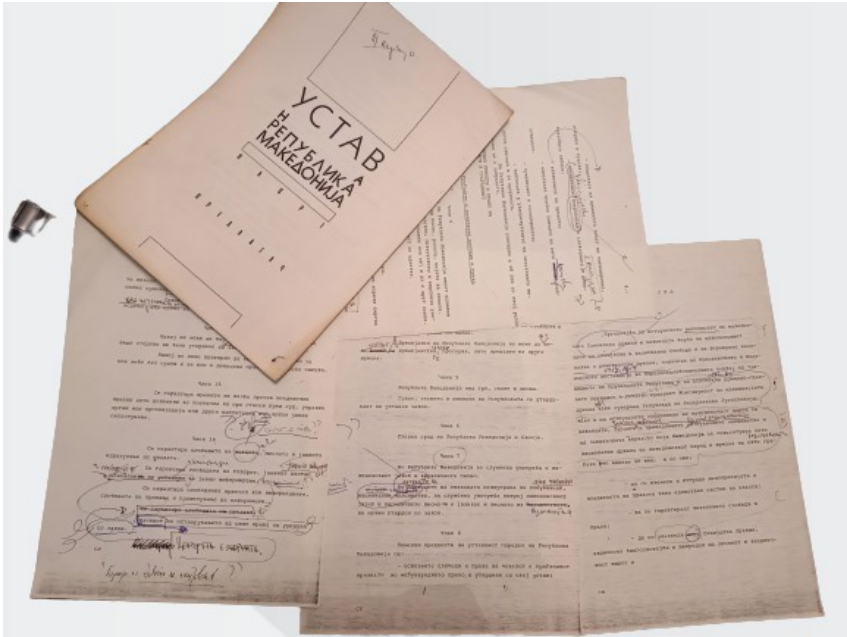
што ја имала секоја националност во вкупното население на Македонија.

Уставот како службен јазик, покрај турскиот, го предвидувал и јазикот на најмногубројната национална група. Притоа, Уставот го признавал правото на образование на мајчин јазик како и слободната употреба на тој јазик во културата, печатот, во комуникацијата со управните и судските органи итн.

Државата, според Уставот, била должна да ги штити обичаите и нивното почитување на еднаков начин и без каква било дискриминација.

Органскиот устав за идното уредување на Македонија содржел 103 члена и бил сличен на Уставот на Источна Румелија односно на Критскиот Статут од 1868 година со приспособувања и конкретизации што одговарале на Македонија во тоа време.

Македонската лига преку нејзиниот главен штаб на Македонската војска изготвила и две воени инструкции за организација и дејствување на Македонската војска, една привремена од 103 члена и друга постојана за устројство на таа војска во Автономна Држава Македонија од 161 член.



Лични белешки на авторот на првите предлог-копии на Уставот

КОНЦЕПТ НА УСТАВОТ ОД 1991

Уставот е „пат“ (Џ. Сартори) ако сакате да дојдете до некоја правда, некое уредување, во кое, како посакува Ж. Ж. Русо: ќе бидеме управувани од закони, а не од луѓе... вие треба да се водите од тој пат.⁸ Но истовремено, како што вели Мартин Логлин: уставот е и културен артефакт поврзан со животот на една нација⁹.

Каков е основниот телос на уставите, главното тело на конституционализмот? Тоа е ефикасно врамување на политичкото уредување, прашањата како ќе се креираат нормите и постапките осмислени да се обезбеди контролирано извршување на власта.

Вредносно јадро околу кое се организира оваа структура на институциите на поредокот е заштита на човековите права. Од нив извираат и нив се однесуваат инструментите и институтите на современиот конституционализам. Или, како што вели Карл Фридрих: уставот е збир на нормативните принципи што се однесуваат на ограничување на секоја власт дизајнирајќи го според тоа политичкиот систем и дистрибуцијата на моќта меѓу различните поделени делови на власта обезбедувајќи со тоа заштита на фундаменталните права на човекот¹⁰.

8 Џовани Сартори, Компаративен уставен инженеринг, Табернакул, Скопје, 2008 и John Elster and Rune Slagstad, Constitutionalism and Democracy, Cambridge University Press, 1988.

9 Martin Laughlin, Foundations of Public Law, Oxford University Press 2010, 361

10 Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy, Boston: Ginn, 1950, 26, 123

3.1. Идентитетот на уставот и уставотворната моќ

Создавањето устав е прееминентно (пред сè) политички акт¹¹. Во него и низ процесот на негово создавање се вградува, селектира, засилува и се проценуваат вредносните избори на општеството што го моделираат политичкиот систем на државата и позицијата на луѓето во него.

Тој „уставен момент“ како што го нарекуваат некои автори, ја отсликува и ја ефектуира политичката моќ да се создаде устав (constituent power) на народот, претставен од своите претставници во уставотворно собрание или во редовно собрание, но кое го репрезентира новиот состав на конституција на политичките сили и односи настанати со промената на социјалните односи (револуција, транзиција и сл.). Тоа е артикулирање на моќта на мноштвото (multitude) што добива правна завршница како израз на демократскиот легитимитет (принцип на легитимизација)¹². Моментот на историското време кога потенцијата на народот како носител на суверенитетот се кондензира во моќ да се создаде нов устав се нарекува трансформативен момент, иницијум или момент на уставност. Тогаш моќта што во ситуација на претставување во демократијата или во претходниот авторитарен систем е отуѓена од народот му се враќа или тој ја презема и создава ситуација во која се создава нов поредок нормиран со нов устав.

Додека демократската страна создава легитимитет и моќ на отвореност кон промена, правото на некој начин „затвора“, ја смирува таа отвореност во систем на норми и односи (closure). Уставноста, конституционализмот од овој аспект се обидува да ги лимитира, ограничи, институционализира, со еден збор да ги нормира силите на моќта да се создава устав што е примарно политичка моќ. Но треба да се напомене дека таа уставна моќ

11 Daniel Elazar, *Constitutional – Making ...Redisigning the State*, 1985, 232-48

12 Martin Loughlin *The Idea of Public Law*, Oxford University Press, 2003

на демократското мноштво останува стивната динамика што ја „демне“, така да се каже уставната вкочанетост и потенцијално ја движи кон нови промени тогаш кога околностите ќе се изменат доволно длабоко (ако се изменат).

Современиот идентитет на уставите се однесува на третирање на нацијата, народот во некоја држава врз база на концептот на Бенедикт Андерсон како „замислена заедница“.¹³ Имено, уставот треба да создаде себедefинирачки имиџ на таа заедница, а не да се потпира на етнонацијата, народот како етничка, културно, претежно хомогена категорија. Ако е успешен во таа мисија, тој го создава оној „уставен патриотизам“ за кој зборува Јирген Хабермас.¹⁴

Во однос на културната различност на граѓаните во едно општество или мултикултурната структура на општеството, западниот конституционализам интервенира на два нивоа или се обидува да претстави два вида национален идентитет: од една страна ги штити културните знаци на доминантниот национален идентитет (јазик, етаблирана религија, државни инсигнии), а од друга страна, сака да воспостави споделен граѓански идентитет, еднаквост на сите пред законот и основи на инклузивна политичка партиципација, претставување и делиберација.

Оваа линија подразбира одлука за потпирање врз: предуставен консензус во потврда форма на хомогени етнокултурни вредности на нацијата или т.н. „дебел“ консензус, или потпирање врз т.н. „тенок“ консензус околу основните културни вредности на населението, кој, пак, подразбира дека доминирачка хомогена култура нема идека културен плурализам е социјалната стварност. Истата теза во форма на постоење на тенок процедурален консензус ја има и Јирген Хаберманс кога вели дека: потребно е да се изгради најмалку „уставен патриотизам“, кој сугерира постоење на тенок консензус што

13 Benedict Anderson, *Imagined Communities*, Verso, 2016, London

14 Jurgen Habermas, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, MA, MIT Press 1996

подразбира единствено споделување на некои заеднички процедурални вредности на демократијата и либерализмот за тоа кои права се човекови основни, фундаментални права, како се решаваат конфликтите во организираната државна заедница и како се организира легитимитетот на владејачките структури.

На тој начин се создава темел на политичка култура што го заменува на некој начин монополното влијание на етничката припадност и вернакуларна култура на предграѓанските општества во политиката и уставноста и создава основа за новата граѓанственост во транзицијата.

Фокална точка на таков концепт е заеднички политички идентитет во кој се собира свеста за разликите и заедништвото, а се однесува на почитување и прифаќање на процедурите на решавање на конфликтите и функционирање на демократијата што се содржат во уставот.... Тоа е демократско граѓанство што создава апстрактно, правно-посредувана солидарност меѓу граѓаните¹⁵. Вакви „процедурални услови“ за функционирање на конституционализмот и демократијата чудно, но има и од конзервативната страна на политичкиот спектрум, на пример, во зборовите на Роџер Скрутон кога вели: Мора да постои цивилност и почитување на неизбраните обврски должности кои граѓанинот не ги избира, туку ги наследува со традицијата на цивилноста ...бидејќи слободата не е аксиом, туку еволутивна придобивка што се брани со почитување на традицијата што ја создала. Така се спречуваат граѓаните да ги злоупотребуваат своите права и слободи, како и да го рушат консензусот врз кој се потпира општото спроведување на слободата и правата¹⁶.

Брус Акерман за истата ситуација вели: тоа можеме да го наречеме „уставно самоопределување“ и се состои во

15 Jurgen Habermas, *Citizenship*. Исто; како и Jan Werner -Muller, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, 2007.

16 Roger Scruton, *The Meaning of Conservatism and How to Be Conservative*, Bloomsbury and St Augustine Press, 2014

прифаќање на процедури и принципи доволни да се создаде доверба и солидарност врз кои се создаваат заеднички обврски и лојалност, а врз кои конечно демократијата се потпира и функционира.¹⁷

Три елементи го дефинираат секој уставен идентитет: фактот дека земјата воопшто има устав; вредностите што се содржат во уставот и контекстот каде уставот се применува, каде важи.

Во таа смисла, нашиот Устав од 1991 е либерално-демократски, од подвидот транзициски модели (Шпанија, Португалија, пост-југословенските републики, некои латино-американски примери и сл.).

Уставните вредности вградени во него се, пред сè, либерални и демократски. Дополнително вpletени се елементите на правда за групите преку систем на напреднати групни права и систем на социјални права што го прават устав и на социјална држава.

Што поконкретно значи тоа?

Да се биде либерален за уставот значи да создава норми во кои вградува вредности и односи каде што должностите на потчинетите кон државата и власта стануваат права на граѓаните, а демократијата станува принцип за стекнување легитимитет и организирање на сите облици на власт.

Но „либералното“ во Уставот забранува која било власт и стекнатото мнозинство преку избори да биде неограничено. Тоа се чини со листа на прокламирани, заштитени и гарантирани права на човекот и граѓанинот (Пакт на права вграден во Уставот). Либералниот устав се води од можноста државата да воспостави права и обврски само врз луѓе, свои граѓани што се слободни, еднакви во достоинство, а таа треба да го промовира и да го штити тоа достоинство и тој статус.

17 Bruce A. Ackerman, *We The People: Foundations*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1991, 7-36

Дополнителна гаранција е судската заштита на тој и таков статус и таквиот принцип по начелото на уставност мора да се обезбеди вертикално и хоризонтално низ политичкиот систем, па и социјалниот живот на општеството.

Либералниот устав (Мајкл Сандел на линија на Џон Ролс) мора да содржи степен на неутралност и да инсистира на процедуралност по прашањата на различните животни стилови и верувања на своите граѓани. Имено, либералите претпоставуваат дека луѓето имаат трајно различни погледи за тоа кој животен стил е најдобар или подобар – и властите преку правото не треба да сугерира кој стил е најдобар, туку да создадат услови и рамка во која индивидуите како слободни и независни граѓани ќе можат слободно да изберат што е најдобро за нив.

Владејачките системи се ограничени со процедура наречена „владеење на правото“ на ефектуирање на своите ингеренции со почитување на човековите слободи и права.

Либералниот устав секогаш е устав на плурализмот на политичкото организирање и стимулира создавање интересни групи како лоби-системи кон власта. Дел од таа супструктура на моќ и влијание е однос кон граѓанското општество и невладините организации што доаѓаат оттаму.

Клучна алатка на заштита на системот на човековите права во либерален устав е независната судска власт и можноста од супремација на толкување на уставот преку пресуди на Уставниот суд (constitutional judicial review)¹⁸.

Сето ова е позната дебата чија основна линија ја имаше предвид групата што го создаваше македонскиот Устав од

¹⁸ Мала разлика прави за нас поделбата на либерален и републикански устав, во овој контекст дебатите за потеклото и заснованоста на правата за човекот и формите на скептицизмот кон правата, активната граѓанска партиципација и сл. – во современата уставност се решаваат на горе-долу единствен начин и оваа поделба останува претежно доктринарна. Види кај : A. Tomkins , In Defence of Political Constitution,22, Oxford Legal Studies ,157,174,2002 .

1991 година. Но состојбите се комплицираат кога се работи за сегментирани, мултикултурни општества што создаваат оригинална, но тешка политичка и концептуална ситуација што треба да се изрази и чиј пат треба да го зацрта уставот.

Мултикултурните општества, на линија на демократијата и либерализмот каков го разбира Исаја Берлин (во понови услови и Греј, Кумлика, Тејлор, И. М. Јонг и др.) имаат компетитивни култури и погледи како да се организира државата. Во тоа се состои, меѓу другото, суштината на нивната различност (*deep diversity, societal cultures ...*). Дизајнирање на устав во такви општества бара потребно прифаќање на таквиот плурализам на идентитети што се одразуваат и на националниот идентитет(ти) и соодветна техника на дизајнирање на уставните норми, која се нарекува **инкременталистичка** техника, пристап или уставност.

Инкременталистичкиот пристап во уставното дизајнирање ги прифаќа различните визии за државата, идентитетот на народите, деловите на народите кои како малцинства живеат во државата или етничките заедници во неа, со еден збор културната поделба на граѓанството. Неговата уставна „работилница“ развива инструменти да ѝ се обрати на таквата различност со цел да создаде легитимен устав, кој сепак создава политички систем и систем на индивидуални и колективни права во една унитарна држава (а да ги избегне мнозинските консеквенции на таа унитарност). Тоа вклучува стратегии на избегнување јасни и чисти нормативни решенија што адресираат културолошки прашања, употребувајќи двосмислен јазик, понекогаш и намерно одржувајќи контрадикторни решенија во поодделни уставни членови¹⁹.

Идејата на инкременталистичкиот пристап е дека кога не може да се постигне консензус за одделни прашања на

¹⁹ За ова види посебно кај: Hanna Lerner, *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*, Cambridge University Press, 2011, 7-45; Michael Foley, *The Silence of Constitutions, Gaps, Abeyance and political temperament in maintenance of Government*, London, and NY, Routledge, 1989

символичкиот идентитет на државата, карактерот, јазикот и културните практики и институции, тие прашања во уставот треба да се адресираат мошне глобално, па дури и нејасно и дебата околу нивно решавање (ако воопшто дојде до тоа) да ѝ се препушти на политиката и на нејзината динамика. Уставот треба само да отвори правилен, во вистински правец, процес на нивно адресирање, да остави можност политиката да ги развива во повеќе од една насока, а не и самиот „да ги пресече“, што секогаш претпоставува наметнување на некоја културна матрица. Понекогаш тоа се сведува на институционализиран процес на мирно решавање на споровите на културните различности, што создава време политиката да најде начин да пристапи и евентуално да ги реши во иднина. Или како што за тоа вели Џереми Вебер: правењето устав се сведува на прифаќање на модус-вивенди во државата – ние не се согласуваме за финалниот или основниот сет на вредности, но треба да пронајдеме начин и да поставиме процес на решавање на нашите разлики²⁰.

Тоа се смета за важна процесна цел на уставниот дизајн во вакви мултикултурни околности и создава многу помала штета од губење на апстрактната јасност на уставните одредби, што повторно во вакви услови се сведува на волунтаристичко наметнување на мнозинската култура или познатите „правни стандарди“.²¹ Процесот на инкременталирање е градуалистички и инклузивен, остава и ја воведува политиката да го преземе своето место во решавање на споровите, нив свесно ги префрла

20 Jeremy Webber , Constitutional Reticence , Australian Journal of Legal Philosophy 25,200, 134.135

21 Пишувачите на Лисабонскиот договор за ЕУ го избегнуваат „уставниот јазик“ задржувајќи ја терминологијата на „регулативи и одлуки“, избегнувајќи реферирање на симболите на ЕУ и избегнува експлицитно споменување на примарноста на ЕУ-законодавството (иако содржи Декларација бр. 17 за надлежноста на Судот во Луксембург кој ја спроведува со пресуди примарноста на ЕУ-законодавството) и нема „уставна завршница“ или финален допир, туку реферира на себе како институционална основа на ЕУ за да се движи напред во следната декада. Paul Craig, The Treaty of Lisbon: Proces, Arhitecture and Supstance, European Law Review 33, 2, 2008.

од уставна во политичка сфера и е исклучително комплициран и полн со напред-назад стресови. Неговата успешност зависи од упорноста, креативноста и еластичноста во создавање норми низ кои се постигнува конечната цел – легитимен устав на една држава.²²

Групата што го правеше нацртот на Уставот од 1991 година во Македонија ја применуваше ограничено оваа техника на инкременталистичко дизајнирање врз одделни членови на Уставот (македонски граѓани – граѓани на Република Македонија, јазикот, црквата и сл...), додека на целината на преостанатите беше применувана техниката на „цивилен патриотизам“ опишан погоре.²³

Инкременталистичката техника беше применета и врз амандманите на Уставот произлезени од Охридскиот рамковен договор, особено оние за јазиците на припадниците на етничките заедници.

3.2. Преамбула

Преамбулата во уставите ја содржи главно принципиелната и вредносна основа што била инспирација на основните уставни решенија, на „духот“ на уставот.

Без непотребни оптоварувања и историцизми, тоа за либерално-демократските уставни се вредностите на човековата слобода и еднаквост, на човековите права на солидарноста на заедницата, со еден збор, идеалите на заедницата што се обликува. Во овој дел спаѓа и делот на наведување на карактерот на државата од видот на државата од типот:

²² Пошироките концепциски основи врз кои се базира овој пристап и во уставното прави види кај Charles Taylor, Will Kymlicka, Arend Lijphart, John Gray, Аирис Марион Јанг, а сите се во основа на линијата на двете лица на либерализмот и демократијата што ги поставува Исаија Берлин.

²³ Проф. д-р Љубомир Д. Фрчкоски, проф. д-р Владо Поповски и проф. д-р Лазар Китановски

федерација, унитарна држава, бројот на малцинствата што традиционално живеат како нејзини граѓани, карактерот на системот на демократија и сл.

Во поретки случаи, Преамбулата содржи наратив од историски карактер за тоа како, кога и со какви ослободителни борби и историски настани се создала државата што сега се конституира со уставниот акт.

Тоа понекогаш знае да биде материјал што може концепциски да не се „согласува“ со вредностите на кои сегашниот Устав ја поставува државата, но тоа е ризик што се прифаќа за да се обележи начинот и борбите за независност ако тие се чинат фундаментално важни за меморијата на нацијата.

Она што е важно да се нагласи дека во делот на основните принципи и идеи од кои се инспирирал работниот текст на уставот, а се содржани во Преамбулата можат да се раководат уставните судии и научни дејци кога толкуваат некои уставни одредби. Затоа е важно историскиот наратив, ако таков содржи преамбулата, да се одвои од принципите за кои станува збор, бидејќи историскиот наратив не може да се користи како основа за толкување на оперативните уставни одредби.

Во Преамбулата на Уставот од 1991 ги има сите наведени можни содржински делови и значења наведени погоре. Но тоа е сторено од посебни резони пригодни за концептот на уставот, за контекстот во кој е донесен и за балансот кој тој го одржува до ден-денес со постоењето на токму таквата Преамбула²⁴.

Првично беше направен предлог-преамбула (во првиот нацрт-текст на Уставот), која беше сосема граѓанско-либерална, имено ги имаше во основа само идеите на демократијата,

24 За изработувањето на Преамбулата се ангажираше проф. Владо Поповски во детали. Жал ми е што не најдовме време тој од неговата архива да ни ги приопшти сите негови белешки и идеи, варијанти и предлози што се вртеа и од кои се изроди сегашната Преамбула на Уставот. Додека овој текст се издава, Преамбулата ќе се менува во делот на внесување на уште 6 дела од народи (кои како малцинства) живеат во РСМ.

слободата, еднаквоста и тој збир на просветителски теми. Веќе заборавам и каква беше, не задржавме (барем јас немам) скица од тој предлог, толку бргу беше одбиен. Веднаш се виде од првиот контакт со уставната комисија во Собранието на РМ дека такво нешто нема да помине земајќи посебно предвид еуфоријата на стекнување на независноста, прв пат во историјата за Македонија и учеството на тој сентимент во дискусијата и во реториката на политичките партии.

Она што се виде исто така од првичните дискусии на уставната комисија е дека тој национален сентимент е толку силен што можеше лесно да го проголта граѓанскиот дел од текстот на Уставот едрејќи под нејасната реторика дека „сакаме национален, а не граѓански устав?“ Оваа реторика ја носеа партиите на националната десница (или што и да е од тој агол на парламентот ВМРО-ДПМНЕ), но и дел од СДСМ, партија на левиот центар, која ја поддржуваше групата уставни пишувачи креатори. Албанските партии (ПДП) беа против, но не од позиции на граѓански концепт, туку од позиции на поинаква колективна поделба на улогите меѓу Македонците и Албанците во Уставот. Од ова се гледа дека уставните пишувачи беа сосема сами соочени со ваквите политички дискурси и се чинеше дека граѓанскиот устав е во сериозни премрежиња на самиот почеток на неговата можност.

Групата ја имаше поддршката на премиерот на експертската влада Никола Кљусев и поддршката на претседателот Киро Глигоров, но таа беше прилично дискретна и во негов манир „очекувачка“, имено како ќе излеземе на крај со критичарите во уставната комисија. Уставната комисија коректно ја водеше претседателот на Собранието Стојан Андов и беше од значајна помош при процедуралните дебати, застои и решенија што се водеа таму.

Во принцип од тогаш до денес на некој начин се конципираа две позиции на критика на граѓанскиот карактер на Уставот

и на содржината на Преамбулата. Едната беше национално-реторичка и прилично празна како материјал за расправа, но беше гласна, емотивна и наметлива – а се состоеше во тоа дека Македонија не може на самите почетоци да биде веднаш граѓанска држава... ако воопшто треба да биде кога било граѓанска - туку дека таа е држава на македонскиот народ, на Македонците, а другите (кои и да се) се практично „гости“, односно еуфемистички речено се со „нормално“ помалку права од „домаќините“. Тоа беше некаков неизречен „апартхејд“, кој тие што го застапуваа не разбираа што значи, но им се чинеше нормален.

Борбата околу ова се помести во содржината на преамбулата за тоа како настанала Македонија, кој се борел за неа, кој против неа и како тој почеток сега мора да го дефинира и карактерот на сегашната држава. Тој во таа смисла не може да биде граѓански на ниеден смислен начин, туку е колективистичка своина на мнозинскиот народ македонскиот.

Оваа теза во својата несмилена грубост секако дека наиде на отпор дури и кај мислечката политичка десница и предизвика директна поделба и судир со албанските партии, но независно постојано правеше притисок во расправата за уставот.

Резултатот на таа расправа ги доведе до заклучок креаторите на уставот дека историскиот наратив во сета своја контроверзност треба да се смести сепак во делот на Преамбулата – и со тоа да се „спаси“ оперативниот дел од уставот од тој вид колективистичка контаминација, која ако продре таму, би го загрозила целиот уставен проект.

Откога така концепциски ја поставивме Преамбулата, сепак се соочувавме со проблем на нејзината содржина: и таму во Преамбулата, во делот на историскиот наратив за тоа како настанала државата - не може сепак сè да се напише, а тоа да не може да издржи историска скрупулна критика. Тоа беше тешка и полемична задача на проф. Владо Поповски. Конечниот излез

се најде со наведување на колективитетот на македонскиот народ, кој заедно со припадниците на други народи се борел и извојувал национална слобода и независност, создал држава, која денес, меѓутоа се базира врз основите на граѓанската држава и нејзините основни принципи и постулати.

Во делот на набројување на културните заедници кои како делови од други народи живеат во Македонија, задачата беше полесна. Таму постоеја традиционални етнички групи и малцинства, претходно нарекувани „националности“ или „народности“, а сега делови од други народи.

Во меѓународно-правна смисла тоа беа малцинства со корпусот на права што им е пригоден, а кои во Македонија отсекогаш биле повисоки од стандардите на Рамковната конвенција за правата на националните малцинства на Советот на Европа и од неговиот Пакт за малцинските јазици. Ние избравме да не ги нарекуваме „малцинства“ избегнувајќи ја стигматизацијата што тој збор може да ја носи (што е и една од напредните препораки на ЕКРИ) и ги нарекуваме „припадници на културни заедници што не се во мнозинство“.²⁵ Денес тие делови се зголемуваат за уште неколку такви културни заедници.

Втората критика на Преамбулата и граѓанскиот карактер на Уставот од 1991 доаѓа од делот на македонската интелектуална сфера и вели дека не е проблем тоа што Уставот е граѓански, туку што тој не е „доволно граѓански“? Дека тој би требало да се потпира само и единствено на неговиот граѓански принципиелен инструментариум, без дополнителни колективни права за припадниците на културните заедници, без системи за афирмативни акции, без што било што го нема во класичната либерална номотехника и права на индивидуата. Дека малцинските права треба да се признаат и уставно да се гарантираат, но рестриктивно и дека во целината на државата

²⁵ EKRI, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance>

т.н. мерит систем, системот на стекнување позиции единствено според заслуги и знаење - треба да владее неприкосновено.

Ова е малку задоцнета, што е веројатно разбирливо за провинциска уставна наука, експликација на т.н. мнозински синдром на либералната демократија. Тој се потпира на класичниот Џ. С. Милов вид мнозинска либерална демократија и е молчешкум пригоден и прифатен во културно и јазично-хомогените општества. Тој со акцентирање на императивот на мнозинската демократија и неговата бескомпромисна примена – доведува до „мелење“ и топење во мнозинската културна матрица - машина на политичка и институционална моќ – на малцинските култури, претворајќи ја паролата на одржлив развој на различните идентитети и инклузивноста (како вредност во либералната демократија) во празна парола.

Оваа наводна „супер граѓанска“ критика има скриена националистичка премиса - знае до кој резултат ќе доведе т.н. мнозинска динамика на „чистиот или прочистен“ граѓанско-мнозински модел: до маргинализација на веќе маргинилизираните, до бетонирање на „гревовите на минатата дискриминација“ до нови и подлабоки поделби на општеството кое е мултикултурно и, конечно, секако до негова дополнителна нестабилност на крајот на приказната). Таа последица овие критичари ја сметаа за добра и пожелна за Македонија, но во таа точка креаторите на Уставот со нив длабоко не се согласуваат.

3.3. Уставни права на човекот и нивна судска заштита

Уставните права се позитивни права, но не сите позитивни права се уставни права. Формален концепт за уставни права постои тогаш кога фундаменталните права се содржани во уставот. Да се запишат сите фундаментални права во уставот и да им се даде на судовите и уставниот суд моќ да ги штитат

од сите акти и инстанции на власта – значи да се искаже „недоверба“ кон силата на демократијата и мнозинствата, кон парламентот и владата. Да се каже дека човековите права во форматот на уставни права се толку важни што одлука што ќе ги штити не може да се довери (не само и не во целост) на кое било парламентарно мнозинство.

Човековите права се основа на концептот на уставни права на човекот и граѓанинот. Нивната морална и идеална основа се човековите права, кои кога ќе се претворат во уставни, се „позитивизираат“ стануваат позитивни права. Тие на некој начин ја губат универзалната димензија, станувајќи мерливи и ограничени со принципите на пропорционалност, неопходност и соодветност и сведени, пред сè, на гаранции за граѓаните на една држава на која се однесува уставот.

Во македонскиот Устав правата се извлечени напред во текстот (Дел 2 веднаш по Основните одредби) како основна вредност - pilar на која се потпира и од каде што логика црпи сиот натамошен систем за поделба и ограничување на власта и позицијата на независноста на судството – така што вредносната хиерархија е јасно поставена.

Но основниот столб на индивидуални права што ја чинат либералната концепција на Уставот во македонскиот случај е комбинирана со висок степен на колективни права или групни права што го штитат и го промовираат постоењето и интегритетот (развојот) на етничките и религиозни малцинства, кои во Уставот се наречени етнички заедници кои не се во мнозинство²⁶.

За историјата на мултикултурноста во Македонија се пишува во вториот дел на трудов, но она што за авторите беше важно да се изведе во уставните одредби е да се направи контекстен, живлив баланс „меѓу индивидуалните и колективни

²⁶ Теоретската и конституционална основа за оваа операција е делумно инспирирана од делата на Will Kumlika, Joseph Raz, Yael Tamir, Charles Taylor I Bhikhu Parekh.

права, тие меѓу себе да не се „наддаваат“, туку стабилно да се балансираат со цел индивидуалната, либерална основа на уставот и универзалните човечки и граѓански права да не се изгуби и да се замени со патерналистичкиот дух на субмисивност кон културните колективитети и дури да се затскрие можно кршење на индивидуалните права на припадниците на културните групи, особено оние што се карактеризираат со повисок степен на патерналистичка затвореност. Значи, целта на концептот е да се избегне оној „мултикултурализам“, кој всушност во теоријата се нарекува плурализам на затворени монокултури што „преговараат меѓу себе“, а уставот тоа да го „нормира“ како систем.

Како се обезбедува тоа?

Прво, во делот на употребата на јазиците (член 7 и Амандман 5) каде што се вовеле делумна официјалност на јазиците на припадниците на етничките заедници што не се во мнозинство (ЕЗМ), а се најмалку 20% од населението - во уставно определени случаи. Со што се обезбеди инклузивност, а од друга страна, интегративната улога и позиција на македонскиот јазик остана на целата територија на државата, во меѓународните односи и во администрацијата на системот. Ова решение, без наметнување ја обезбедува минималната интегративна комуникација на сите во државата.

Секако, знаење и комуникација на јазиците на ЕЗМ се вистинскиот пат за натамошна интеграција на мултикултурното општество, но тоа не е прашање што се решава со уставна норма.

Второ, двојното или „Бадентерово“ гласање во парламентот (Амандман 10) за прашања од директна културна заинтересираност на ЕЗМ - е редок успешен механизам на решавање на најтешкото прашање на мултикултурните демократии, прашањето на имањето „вето“ во рацете на

малцинствата.²⁷ Имено, ова прашање еднакво се наведува во речиси сите теоретски расправи како услов на системот на мултикултурна демократија, но истовремено никаде нема конкретни решенија како да се примени и постои страв да не се злоупотребува за блокада на целината на ефикасноста на владеешето. Во нашиот случај постои вистинско, функционално решение на имањето редуцирано (дефанзивно) вето што е балансирано и се однесува само на законите што „директно“ влијаат врз културниот статус на припадниците на ЕЗМ (дополнително Собранието утврди листа од 50-ина закони што се гласаат со „Бадентер“). Од досегашното 20-годишно искуство се покажува дека „Бадентеровото, двојно гласање“ не е злоупотребено ниту во еден случај и функционира како дефанзивна алатка за заштита на статусот и интегритетот на ЕЗМ мошне функционално.

Трето, процесот на регрутирање на припадници на ЕЗМ во државната администрација и локалната самоуправа има уставна поткрепа, како битен фактор за интеграцијата во мултикултурното општество на СРМ (амандман 11)²⁸.

Четврто, образование на јазиците на ЕЗМ е со највисоки стандарди во Европската Унија. Имено, постои можност за учење на јазикот на ЕЗМ до средно образование (член 48 и Амандман 8) со уставна гаранција, а дополнително и на високо образование согласно со законот (што е еден од ретките највисоки стандарди на употреба на малцинските јазици во образованието).

²⁷ За законите за кои се гласа според оваа постапка се гласа двојно: еднаш треба да добијат мнозинство според редовната постапка на Собранието, а потоа се бара мнозинство и од групата парламентарци што ги претставуваат ЕЗМ во Парламентот. Законот се смета за усвоен ако ги добие и двете мнозинства).

²⁸ Проблемот на овој процес на регрутација не е тој самиот, туку неговото киднапирање од партиите на власт, кои го користат за партиска (а потоа етничка) регрутација во државната администрација. Едно од важните прашања за решавање е токму отстранување на пресудното влијание на партиските интереси во регрутацијата на администрацијата и балансирање со мерит-системот во изборот на припадниците на немнозинските заедници.

Судската заштита на човековите уставни права им се доверени на редовните судови и Уставниот суд, во, би рекле, класична либерална позиција на нивната уставна поставеност, за која нема да се задржуваме подетално поради обемот и амбицијата на овој текст²⁹.

Со само два нагласока: еден за позицијата на Републичкиот судски совет и онаа на Уставниот суд.

Републичкиот судски совет е нов орган во традицијата на судството во Македонија. Неговото востановување треба да го намали до максимум можно влијанието на двете други власти, законодавната и особено извршната, на изборот на судиите и со тоа да овозможи исполнување на нивната уставна позиција на трета власт – клучна за засновање на принципот на владеењето на правото и заштита на човековите слободи и права. Оваа позиција на судството е секако клучна и за функционирање на целината на системот на пазарот, почитување на договорите и со тоа ефикасноста и одржливоста на секој пазар, компанија, предвидливоста и стабилноста на правните односи и воопшто демократијата. Некои автори конституциелната демократија понекогаш ја нарекуваат „правосудна демократија“.

Функционирањето на Републичкиот судски совет не може да се ослободи од хендикепот на „човечкиот материјал“ што го исполнува, односно од способноста и интегритетот на судиите и луѓето од правосудството. Нема уставен лек што ќе гарантира неможност од создавање „судска мафија“. Но она што е неопходно од уставен аспект е создавање јасни и искусствено проверени уставни институции што овозможуваат максимално можна предострожност низ системи на контрола, независност

29 Не е намера на текстов да се занимава со колапсот на владеењето на правото предизвикано од недостатокот на судската самостојност и корупција. Она што сакам да го нагласам е само дека тој колапс не е резултат на нестандартни уставни решенија за позицијата на судството или Републичкиот судски совет и Уставниот суд, туку од други структурални и субјективни причини со кои овој текст нема да се занимава.

и транспарентност на изборот на судиите. Републичкиот судски совет е институција од таков квалитет и позиција: од Уставот толку, повеќе од луѓето и политиката.

За Уставниот суд секако може многу да се зборува. Тој е една од најмоќните позиции, институции и мост меѓу правосудната и политичката моќ и сфера во секоја држава.

Но за потребите на овој текст ќе споменам само дека пишуваците на Уставот му обезбедија на овој суд исклучително самостојна и моќна позиција (сам ги донесува актите на себеконституирање), што, од друга страна, го поставува во силна позиција кон другите власти. Не влегоа во деликатните постапки за надлежност за претходна оцена на уставноста на актите на другите власти, туку се задржаа на постфестум оцена на уставноста, која исто така може да биде силен коректив без завлекување во сферите на надлежностите на другите институции и со претпоставена обврска сите да го познаваат Уставот и сопствените права и должности.

Уставниот суд е инстанца во „четврт“ степен во оцена на некои фундаментални човекови права гарантирани во Уставот, т.н. можност за уставна жалба, исто така.³⁰

Уставниот суд во голем дел ја докажа својата позиција, но секако, како и секоја институција во политичкиот систем не може целосно (а во еден период стана и компромитирачки лош квалитетот и интегритетот на судиите избрани во Судот) да се ослободи од проблемите на лошиот избор на судии што политичките партии ги предлагаат со цел одржување влијание врз судот.

30 Тоа се правата за слобода на мислата и изразувањето, здружувањето и вероисповедта . Постојат иницијативи за проширување на опсегот на уставната жалба на сите права на човекот од Европската конвенција за човековите права, но тоа не е промена на концептот што веќе е вграден во Уставот за позицијата на Уставниот суд, туку квантитативно проширување на дел од надлежноста. Секако, таков нов обем на работа може да го оптовари судот преку граница на негов сегашен уставен дизајн, бидејќи во тој дел ќе се претвори речиси во „редовен суд“.

3.4. Политички институции (систем)

Во делот на уставниот избор и дизајн на институциите на политичкиот систем е направен концепциски избор на парламентарен систем со нагласена улога на претседателот на државата. Некаде ваков систем се нарекува „ограничен парламентаризам“ (constrain parliamentarism).³¹

Нагласената улога на претседателот на Републиката значи (членовите во Уставот од 79-87) директен избор и уставни функции во одбраната, надворешната политика, избор на судии и др. кадровска политика што воедно значи дополнителна поделба на извршната власта и тоа е направено од две причини: Македонија како мултикултурно општество има тенденција на создавање етнички партии и тоа е општ тренд во таквите општества надвор од вредносните оценки дали е тоа добро, лошо интегрирачко или не. Таквиот композит на политичката сфера создава можност од различни коалиции, но и блокади во парламентот и владата предизвикани од антагонистички судирања на интересите на актерите што може да се одрази во дисфункционално работење на целината на институциите. Потребата во таквите ситуации од единствено претставување на земјата внатре и надвор (создавање простор и време да се решат врелите јазли на судирите на интереси во другите делови на извршната власт) како и од функционално работење на деловите витални за таквото претставување, одбраната, надворешната политика и судството на некој начин се обезбедува и со единствено работење на претседателската позиција и функција.

Втората причина е балансирање на моќта во политиката што ја носи со себе извршната функција на власта.

Транзициските демократии или либералните демократии во

³¹ Такви комбинации постојат во уставите на Финска и Португалија и се тренд во промената на современите устави. За ова подетално види кај: Michael Rosenfeld and Andras Sajó (ed.by), Handbook of Comparative Constitutional Law 2, Oxford University Press, 2012.

илибералните општества недвосмислено покажуваат неколку потрајни деформации на системот на поделба на власта и владеењето на правото. Имено, извршната власта доминира со политичкиот систем, ги надвладува законодавната (која најчесто се претвора во гласачка машина на владиното мнозинство) и посебно токсично дејствува со корумпирање и притисок врз независната судска власт. Уставната „интервенција“ на претседателот на Републиката во таа насока е преземање на дел од надлежностите во одбраната и надворешната политика, именување судии во Уставниот суд и Републичкиот судски совет (и др.) како и сауспензивното вето во однос на парламентарната законодавна функција. Со ова балансирање извршната функција се дели меѓу овие две институции и се овозможуваат услови за разумна рамнотежа и дебата околу некои политички решенија.

Во однос на правото на претседателот на суспензивно вето на законите тој може да одбие да потпише закон за кој мисли дека политички или правно не е добар и може да го образложи тоа. Со таква постапка на суспензија може да се поведе дебата во јавноста околу тој закон, но ако тој закон го изгласа повторно парламентот со апсолутно (владино) мнозинство, претседателот е должен да го потпише. Со тоа во овој нормативен „дијалог“ преминација останува кај парламентот. Но повторно тоа е балансирање и отворање можност за влез на јавноста во пресудба на квалитетот и ориентацијата на некој закон носен од парламентот.

3.5. Уставни измени - амандмани (без коментар)

Македонскиот Устав од 1991 досега има претрпено осум амандмански измени. Последната беше во 2019 година кога Собранието со 81 глас „за“ ги изгласа четирите уставни амандмани за менување на уставното име од Република Македонија во Република Северна Македонија по стапување

во сила на Договорот од Преспа. Собранието го донесе и Уставниот закон за спроведување на амандманите.

Претходно, измени на Уставот беа направени и во 1992, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009 и во 2011 година.

Првите измени на Уставот се усвоени на 6 јануари 1992 година со донесување на амандманите I и II. Со нив се утврдува дека државата нема територијални претензии кон соседните држави и нема да се меша во суверените права и внатрешните работи на други држави.

На 1 јули 1998 година е усвоен Амандманот III, по иницијатива на Врховниот суд и со него е поместен рокот за максималното времетраење на притворот до подигнување обвинение, од 90 на 180 дена од денот на притворањето.

Пратениците на седницата на Собранието на 16 ноември 2001 година ги усвоија амандманите IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII и XVIII. Овие амандмани се донесени како обврска од Охридскиот рамковен договор. Заменета е Преамбулата на Уставот, која е напишана во еден став. На сосема нов начин е уредено прашањето на примената на службениот јазик и неговото писмо на целата територија на државата и во единиците на локалната самоуправа. Воведена е нова темелна вредност во уставниот поредок на државата, односно соодветна и правична застапеност на граѓаните од другите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа. Проширена е листата на верските заедници утврдена во Уставот од 1991 година. Дополнително се регулирани правата на етничките малцинства. Гарантирана е заштитата, унапредувањето и збогатувањето на историското и уметничкото богатство на државата и на сите заедници во неа. Предвидено е дека за закони кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при

што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници што припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во државата. Регулиран е начинот на избор (двојно мнозинство) и надлежностите на Народниот правобранител. Воведен е Комитетот за односи меѓу заедниците, кој го основа Собранието и е утврден неговиот состав. Уредена е застапеноста на припадниците на малцинските заедници во Републичкиот судски совет, Уставниот суд и Советот за безбедност. Уредено е прашењето на донесувањето на законите од областа на локалната самоуправа (двојно мнозинство гласови), како и надлежностите на единиците на локалната самоуправа. Регулирана е постапката за донесување на одлуката за измена на Уставот на Република Македонија. Според последниот амандман, преамбулата, членовите за локалната самоуправа, член 131, односно одлуката за пристапување кон измена на Уставот, како и членовите со кои се регулираат темелните вредности, правото на еднаквост, како и правата на малцинските заедници и одлуката за додавање нова одредба, која се однесува на предметот на тие одредби или членови, не можат да се променат без двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, во кое мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници што припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

На 26 декември 2003 година пратениците го усвоија амандманот XIX со кој се уредува отстапување од неповредливоста на тајноста на сите други облици на комуникација, а не само на писмата, како што е утврдено со Уставот од 1991 година. Утврдено е дека отстапувањето се врши врз основа на одлука на суд, под услови и постапка утврдени со закон, а поради точно наведени причини.

Амандманите XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX И XXX Собранието ги усвои на седницата одржана на 7 декември 2005 година. Тие се однесуваат на реформите на судскиот систем, односно на промената на организацијата

на судскиот систем, изборот на судии и јавно обвинителство. Укинат е имунитетот на министрите, а се задржува само имунитетот на претседателот на Владата со тоа што за одземање на неговиот имунитет одлучува Собранието, а не Владата како што предвидуваше Уставот од 1991 година.

На собраниската седница одржана на 9 јануари 2009 година е усвоен Амандманот XXXI на Уставот со кој е утврден цензусот за избор на претседателот на Републиката во вториот изборен круг (ќе биде избран оној кандидат што ќе добие мнозинство гласови од избирачите што гласале, доколку на избори излегле повеќе од четириесет проценти (40 %) од вкупниот број избирачи во Републиката).

Амандманот XXXII на Уставот е усвоен на собраниската седница на 12 април 2011 година, а се однесува на неможноста на одземање на државјанството на државјанин на Република Македонија, односно на неможноста тој да биде протеран од државата. Државјанин на Република Македонија не може да биде предаден на друга држава, освен врз основа на ратификуван меѓународен договор и со одлука на суд.

Последните уставни измени беа направени на 11 јануари 2019 година кога во законодавниот дом беа усвоени амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI на Уставот што влегуваат во сила со влегувањето во сила на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување стратегиско партнерство меѓу страните и ратификацијата на Протоколот за пристапување во НАТО од Првата страна на Конечната спогодба. Со нив се менува името на државата од „Република Македонија“ во „Република Северна Македонија“, се прават промени во Преамбулата, се гарантира суверенитетот, територијалниот интегритет и политичката независност на соседните држави и грижата за дијаспората.

3.5.1. Практика на уставни измени во други земји во Европа

Во Австрија измените на уставот на годишно ниво варираат од еден до шест пати (со исклучок на годините кога немало воопшто ниту една измена). Швајцарскиот и белгискиот устав, исто така, се менуваат мошне често, а во грузискиот устав има повеќе од триесет измени, покажува компаративното истражување на Парламентарниот институт.

Во други држави, пак, како што стои во истражувањето, уставните измени се многу ретки.

Во Шведска, Актот за сукцесија, кој е дел од четирите фундаментални закони на Уставот, е сменет само еднаш. Во Романија немало воопшто никакви измени од 2003 година. Шпанскиот устав, пак, има претрпено само две измени. Уставот на Полска, исто така, од 1997 година е изменет само двапати. Во Финска, уставот е изменет четири пати од неговото влегување во сила од 2000 година. Бугарскиот устав е изменет само петпати од 1991 година. Грчкиот устав, пак, од 1975 година има претрпено четири ревизии. Уставот на Литванија од 1992 година е изменет 10 пати, се наведува во истражувањето.

Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година до денес е изменет осум пати (оваа година би бил деветти). Од Парламентарниот институт посочуваат дека има неколку години во кои не постои воопшто ниту една измена, но во некои години има измени во над 15 члена од Уставот.

Прашањето за уставните измени се наоѓа во средиштето на уставната теорија и практика. Конституционализмот имплицира дека фундаменталните правила за ефективно остварување на државната власт и заштитата на индивидуалните човекови права треба да бидат стабилни и предвидливи, а не да се предмет на чести измени, се наведува во истражувањето и се посочува дека ова е клучно кога се зборува за легитимноста на уставниот систем.

3.5.2. Број на измени на уставите на избрани држави во Европа

Држава	Год. на донесување на уставот	Бр. на уставни измени
Албанија	1998	6
Белгија	1831	Повеќе од 30 пати
Бугарија	1991	5
Хрватска	1990	5
Кипар	1960	14
Чешка	1993	8
Естонија	1992	5
Финска	2000	4
Франција	1958	24
Грузија	1995	Повеќе од 30 пати
Германија	1949	64
Грција	1975	4
Унгарија	2011	7
Ирска	1937	32
Италија	1947	12
Латвија	1991	8
Литванија	1992	10
Молдавија	1994	8
Холандија	1814	Повеќе од 40 пати
Северна Македонија	1991	8
Норвешка	1814	Релативно чести
Полска	1997	2
Португалија	1976	7
Романија	1991	1
Словачка	1992	19
Словенија	1991	10
Шпанија	1978	2
Шведска	1974	1
Швајцарија	1999	44
Турција	1982	19

Извор: Парламентарен институт

ЗАКЛУЧНА НОТА

Во Република Северна Македонија, во овој транзициски период од осамостојувањето во 1991 година, се изменија сите нормативни рамки и закони, буквално сè. Нешто со причина, нешто од усогласување со европските стандарди, нешто како лутање во изнаоѓање мерка на регулативата. Страдаше владеењето на правото уште пред да се востанови. Предвидливоста и стабилноста на правото во заштита на правата на граѓаните беше и сè уште е реткост. Судството не успеа да ја достигне улогата и местото што му ги имаше доделено Уставот.

Единствен акт и вредност што не се промени е Уставот од 1991 година. Ако ги разбереме амандманите од Охридскиот договор како негова недоречена или неможна да се дорече рамка (од 1991) на колективните права – другите амандмани се: некои нужна тавтологија предизвикана од надворешно политички утили, другите главно промашен обид за „усогласување“ без разбирање што и како е причина за курентните кризи, додека амандманите за притворот и неколку други се вистинско регресирање и неразбирање на либералниот карактер на уставните решенија.

Меѓутоа, ниеден од амандманите не ја доведе во прашање или не ја загрози уставната архитектура и основните решенија. Тоа ја одржува виталноста и фундаментарноста на овој акт до ден-денес.

Тој акт покажа капацитет и квалитет да ја „заснова“ државата, да ја доведе до стандарди за влез во меѓународните организации, да ефектуира политички систем на мултикултурна демократија со одржување на индивидуалниот граѓанин, сепак, во центарот на политичкиот процес и да зацрта демократија што е функционална во исклучително тешки услови на мултикултурно, сегментизирано општество без позначајна либерална традиција и политичка култура.

Уставот од 1991 е акт што единствено го држи, сè уште јасно и цврсто, курсот на мултикултурната граѓанска демократија во Македонија – во надоаѓање (да го искористам тој деридијански израз). Со тоа тој не е само акт на засновање во скорешното минато, на сегашноста, туку и акт што ја темели нашата можна демократска иднина, тој е хевристички акт.

Не познавам, драги мои, можеби вие ќе ме потсетите, некој акт што почесно, појасно и подобро им служел на своите граѓани и на својата држава од Уставот од 1991 година.

Њујорк, 3.6.2023

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

321.728(497.7)

342.384.2(497.7)

342.4(497.7)"1991"

ФРЧКОСКИ, Љубомир Д.

Белешки за македонскиот конституционализам : концепт на Уставот од 1991 / Љубомир Д. Фрчкоски. - Скопје : Цивил - Центар за слобода, 2023. - 64 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4815-41-9

а) Конституционализам -- Македонија б) Устав -- Македонија -- 1991

COBISS.MK-ID 61325317



Љубомир Данаилов Фрчкоски (1957) е еден од најпознатите интелектуалци и професори во Македонија. Неговиот научен и јавен ангажман се протега од дела од политичката и правна филозофија, меѓународно јавно право и права на човекот до преговарање во конфликти на идентитети.

Неговиот јавен ангажман како колумнист и создавач на јавното мислење на линија на либерални и еманципаторски политики е со темелно значење за младата демократија и политичка култура на либерални вредности во нашава држава.

Пред нас е дело од и за неговиот ангажман од раните денови на македонската независност и темелењето на младата македонска држава, како пишувач на првиот и актуелен Устав на државата во 1991 година. Бравурозно објаснување на основните идеи и вредносни инспирации за тој темелен акт, дополнето со некои негови линии на реминисценција во уставите на македонското ослободително движење и контекстот на политиката при осамостојувањето на Македонија.

Како и секогаш со неговите текстови, Авторот ја остава без здив интелектуалната сила на аргументацијата и референтата научна поткрепа за тезите кои ги брани. Уживајте!



ISBN-10 608-4815-41-3
ISBN-13 978-608-4815-41-9
EAN 9786084815419