

ДО: УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ул. „Кеј Димитар Влахов“ бр. 19 – 1000 Скопје
тел.–факс: 02/3119-355 | www.ustavensud.mk | mail@ustavensud.mk

ПОДНОСИТЕЛ: ПОЛИТИЧКА ПАРТИЈА ЛЕВИЦА
ул. „Мирослав Крлежа“ бр. 20/1-12 – Центар, 1000 Скопје
ЕМБС: 7108192 | ЕДБ: 4044016512070
тел.: 077/663-374 | www.levica.mk | contact@levica.mk
(застапувана од доц. д-р ДИМИТАР АПАСИЕВ)

И Н И Ц И Ј А Т И В А
ПРЕТСТАВКА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА
ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПОДЗАКОНСКИ ПРАВЕН АКТ
ОД ФОРМАЛНОПРАВЕН И МАТЕРИЈАЛНОПРАВЕН АСПЕКТ

I

Целта на оваа граѓанска иницијатива, односно петиција за конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола in abstracto, е поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на **Одлуката за распишување референдум Бр. 08 – 4666/1 (30.07.2018) во целина** – како општ подзаконски правен акт, донесена од страна на Собранието на Република Македонија на седницата одржана на ден 30 јули 2018 година, потпишана од страна на претседателот на Собранието – г. Талат Џафери, а објавена истиот ден во *Службен весник на РМ, бр. 140/18* – стр. 92, под нумерација: 2730.

II

Оваа иницијатива за оцена на уставноста и законитоста на горенаведената побивана Одлука ја поднесуваме како своевидна Actio popularis sui generis – согласно чл. 24, ст.1; чл. 108; чл. 110, ст.1, ал.1-2 и чл. 112, ст.1 од **Уставот на Република Македонија (1991)**; како и чл. 12 од *Деловникот на Уставниот суд на РМ (1992)*.

III

Бараме целосна касација, односно **поништување** [со ретроактивно правно дејство *ex tunc*] на горенаведената оспорена Одлука **во целина**, со Ваша конечна и мериторна одлука – од причини што, основано, сметаме дека постојат апсолутни и неотстранливи **формално-правни** и **материјално-правни недостатоци** поради кои таа не може и не смее да произведе правно дејство, заради постоење на битни формални пречки, т.е. процедурални пропусти и недопуштени грешки при нејзиното носење, како и суштествени материјални недостатоци во нејзината структура и содржина – кои се во директна спротивност со: *Уставот на РМ (1991)*, *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (2005)* и *Венецијанскиот Кодекс за добри референдумски практики (2007)*.

Особено проблематичен и спорен е првиот **чл. 1 од Одлуката**:

Се распишува референдум за консултирање на граѓаните на целата територија на Република Македонија.

На референдумот граѓаните ќе се изјаснат за прашањето: „Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?“ – ЗА / ПРОТИВ

IV

Во склоп на оваа иницијатива ги истакнуваме следниве три **посебни барања**:

1. **Барање за изрекување времена мерка** (по чл. 27 од *Деловникот*) – поради тоа што со ефективното спроведување во пракса на побиваната Одлука и со нејзиното извршување можат да настанат тешко отстранливи и штетни последици по државно-правниот континуитет, идентитетот на народот и суверенитетот на граѓаните, неодложно бараме - во текот на траењето на постапката, а до донесувањето на конечната одлука - Судот да донесе привремено *решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија* преземени врз основа на оспорената одлука. Дополнителен аргумент за ваквиот неопходен и оправдан потег е финансискиот аспект на ситуацијата, бидејќи се предвидени над 3,5 милиони ЕУР парични средства од републичкиот буџет за спроведување на ваквиот нелегитимен облик на изјаснување на граѓаните, кој е сведен на ниво на „државна анкета“, без одлучувачки карактер – што е спротивно на нашата конституциона теорија за граѓански суверенитет.

2. **Барање за одржување јавна расправа** (по чл. 33 од *Деловникот*) – поради сериозноста и поширокото општествено-политичко и уставно-правно значење на јуристичките импликации од ваквата Одлука, цениме дека Уставниот суд треба, покрај подготвителна седница, да закаже и *јавна расправа* за случајов, на која покрај учесниците во постапката, ќе бидат поканети домашни и странски експерти и професори по Уставно право, Меѓународно право и Историја на правото – како би можеле да се добие појасен увид во фактичката и правна ситуација. Поради историскиот контекст, пожелно е за ваквата расправа и евидентирање на искажаните ставови и правни мислења [*opinio iuris*] да биде обезбедено и стенограмско и магнетофонско, т.е. визуелно-тонско снимање.

3. **Барање за спојување на постапката** (по чл. 21 од *Деловникот*) – бидејќи во јавноста проструи информацијата дека и други правни и физички лица покренале постапка за истата правна работа [конкретно Светскиот македонски конгрес], бараме овие посебни иницијативи да се здружат со првоподнесената, придружувајќи се на веќе образуваниот предмет, а за сите нив заедно да се води само една и *единствена постапка* и да се донесе една одлука *in meritum*.

V

1. Предметнава парламентарна Одлука е директно спротивна на следниве **уставни одредби**, особено во подвлечениот дел, кои се стипулирани во *Преамбулата* и во нормативниот дел на **Уставот на РМ**, поточно во Делот I: *Основни одредби*; во Делот II: *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот* – оддел 3 „Гаранции на основните

слободи и права“; во Делот III: *Организација на државната власт* – оддел 1 „Собрание на РМ“; и, конечно, во Делот VI: *Меѓународни односи*.

а) чл. 2 од УРМ:

Во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните.

Граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.

б) чл. 73 од УРМ:

Собранието одлучува за распишување на референдум за одделни прашања од својата надлежност со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Одлуката на референдумот е усвоена, ако за неа гласало мнозинството од избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број избирачи.

Собранието е должно да распише референдум кога предлог ќе поднесат најмалку 150.000 избирачи.

Одлуката донесена на референдумот е задолжителна.

в) чл. 120 од УРМ:

Предлог за стапување во сојуз или заедница со други држави или истапување од сојуз или заедница со други држави можат да поднесат претседателот на Републиката, Владата или најмалку 40 пратеници.

Одлуката за стапување или истапување од сојуз или заедница со други држави ја донесува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Одлуката за стапување или истапување од сојуз или заедница со други држави е усвоена, ако на референдум за неа гласало мнозинството од вкупниот број избирачи.

г) чл. 1 од УРМ:

Република Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

Суверенитетот на Република Македонија е неделив, неотуѓив и непренослив.

д) чл. 119, ст.1 од УРМ:

Меѓународните договори во името на Република Македонија ги склучува претседателот на Република Македонија.

ѓ) чл. 118 од УРМ:

Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

е) чл. 50, ст.3 од УРМ:

Граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други, за нивно унапредување и заштита.

ж) чл. 54, ст.1 од УРМ:

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени во Уставот.

з) чл. 51 од УРМ:

Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

(s) чл. 8, ст.1; ал. 3, 4, 5 и 11 од УРМ:

Темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија се:

т. 3: влaдеењето на правото;

т. 4: поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска;

т. 5: политичкиот плурализам и слободните, непосредни и демократски избори;

т. 11: почитување на општо прифатените норми на меѓународното право.

2. Вака донесената Одлука е директно спротивна и на следниве **законски одредби**, особено во подвлечениот дел, нормирани со императивен правен режим на *Ius cogens*, а сместени во матичниот **Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните** (Сл. весник на РМ бр. 81/05 од 29.IX.2005 + Одлука на Уставен суд на РМ У.бр. 195/2005 од 22.XII.2005 + Автентично толкување објавено во Сл. весник на РМ бр. 50/06 од 17.IV.2006) – како специјален закон за оваа материја, поточно во Глава I: *Општи одредби* и во Глава II: *Референдум* – оддел 1 „Референдум на државно ниво“.

а) чл. 2 од ЗРДОНИГ:

Референдумот е облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето за одделни прашања од надлежност на Собранието на Република Македонија, за прашања од надлежност на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и за други прашања од локално значење.

б) чл. 9 од ЗРДОНИГ:

Референдум се распишува со одлука во која се содржани:

- органот што го распишува референдумот;

- територијата или подрачјето за кое се распишува референдумот;

- називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот;

- образложение на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот;

- референдумско прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои граѓаните одлучуваат;

- денот на одржување на референдумот; и

- видот на референдумот.

в) чл. 15, ст.3 и 4 од ЗРДОНИГ:

Ако се гласа за повеќе прашања, за секое прашање се гласа на посебно гласачко ливче.

Прашањето на гласачкото ливче мора да биде прецизно формулирано и недвосмислено, така што граѓанинот на референдумот да може да одговори со „ЗА“ или „ПРОТИВ“.

г) чл. 24 од ЗРДОНИГ:

Референдум на државно ниво може да се распише и за потреба од ратификација на меѓународни договори и за други прашања од надлежност на Собранието (претходен референдум)...

д) чл. 27 од ЗРДОНИГ:

За претходно консултирање на граѓаните за прашања од пошироко значење за Република Македонија може да се распише референдум на државно ниво за консултирање на граѓаните (референдум за консултирање).

ѓ) чл. 29 од ЗРДОНИГ:

Одлуката за менување на границата на Република Македонија и одлуката за стапување или истапување од сојуз или заедница со други држави се усвоени на референдум ако на референдумот за нив гласало мнозинството од вкупниот број граѓани запишани во Избирачкиот список.

Одлуката од ставот (1) на овој член усвоена на референдум е задолжителна.

VI

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

А) ФОРМАЛНО-ПРАВНИ НЕДОСТАТОЦИ НА ПОБИВАНАТА ОДЛУКА

1. Одлуката не ги содржи сите законски предвидени елементи

Во чл. 9 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (2005), по номотехничкиот принцип на *затворена листа* [лат. *numerus clausus*], таксативно се предвидени сите структурни елементи кои таа задолжително МОРА да ги содржи и отсуството макар и на еден од нив нужно повлекува нејзина ништовност! Конкретно, тоа се следниве **седум составни делови** кои кумулативно мора да се посебно назначени во корпусот на актот: (1) органот што го распишува референдумот; (2) територијата или подрачјето за кое се распишува референдумот; (3) називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот; (4) образложение на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот; (5) референдумско прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои граѓаните одлучуваат; (6) денот на одржување на референдумот; и (7) видот на референдумот.

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

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

б) **образложение на прописот/прашањето** – бидејќи целиот т.н. Преспански договор е комплексен правен материјал од над 20 страници ситно искуцан текст на А4 формат, за кој отпосле се дозна дека содржи и тајни „анекси“ со статус на класифицирана информација за кои јавноста нема увид, неговиот супстрат и смисла морало да бидат накратко образложени, барем во еден информационален член на одлуката во кој граѓаните би се запознале со правниот ефект на донесената одлука – онака како што тоа го бара законот. Но, очигледно е дека доносителот на спорната Одлука не чувствувал потреба да даде никаква *објективна експликација* на поставеното „блиц-прашање“, па комплетно ја игнорирал оваа императивна законска

норма која го обврзува да даде образложение за што, всушност, треба да се изјаснат граѓаните;

в) **референдумските прашања** – доносителот на одлуката, кој во суштина поставил три прашања во едно, злонамерно и тенденциозно истите не ги формулирал одделно – како засебни алтернативи, туку недозволиво ги споил во едно, на кое е невозможно логички доследно да се одговори само со ЗА или ПРОТИВ. Со ова директно е повреден чл. 15, ст.3 од Законот за референдум кој изрично налага дека „ако се гласа за повеќе прашања, за секое прашање се гласа на посебно гласачко ливче“ – што во случајов не е така, бидејќи во побиваната Одлука е предвидено да има само едно гласачко ливче на денот на референдумот;

г) **видот на референдумот** – во Одлуката е наведено само дека се распишува „референдум за консултирање“ на граѓаните и дека истиот ќе биде „на целата територија на РМ“ [чл.1, ст.1], без притоа да се наведат другите конститутивни особености на референдумот, за да може јасно и недвосмислено да се види неговата *правна природа*, статус и карактер! Имено, според нормативната класификација од актуелниот закон, референдумите се делат на повеќе видови, според различни критериуми – па наведувањето само на претходноспоменатите две одредници [дека референдумот е консултативен + дека е на државно ниво] не ги исцрпува сите описни обележја на можниот тип референдум. Оттука, нејасно останува за каков вид и подвид на референдум станува збор? Со други зборови, доносителот не навел дали референдумот ќе се третира како „претходен“ или како „дополнителен“ и дали истиот ќе има правен третман на „облигаторен“ или на „факултативен“ – па според тоа, не може да се оцени правната последица од истиот во случај на неуспешен референдум.

2. Нејасен е видот на референдумот кој е распишан

Да биде појасно, видовите референдуми кои ги познава нашето позитивно јавно право се систематизирани во следниве **пет законски поделби**:

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

* В т о р о – Според задолжителноста на донесената одлука тие се делат на (1) *задолжителен/обврзувачки/одлучувачки референдум* [„референдум за одлучување“] чијашто одлука е задолжителна и правно обврзувачка за сите; и (2) *незадолжителен/необврзувачки/консултативен/советодавен/анкетен референдум* [„референдум за консултирање“] чијашто одлука не е обврзувачка за Собранието;

* Т р е т о – Според обврската за распишување се делат на (1) *облигаторен/компулсорен референдум* којшто мора да се распише само во три уставно предвидени случаи од членовите 120, 74 и 73 на УРМ и не зависи од волјата

на пратениците [кога треба да се стапи/истапи од сујуз или заедница со други држави + кога треба да се промени државната граница + кога тоа ќе го побараат најмалку 150.000 избирачи]; и (2) *факултативен/опционален референдум* којшто може, но не мора да се распише „за одделни прашања од надлежност на Собранието на РМ“ и којшто зависи исклучиво од волјата и проценката на народните избраници;

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

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

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

Непотполноста на побиваната Одлука, која содржи премалку ориентирни елементи за утврдување на типот на референдумот кој се распишува, остава огромен маневарски простор за разнозначни, малициозни и произволни интерпретации и внесува голема доза на конфузност и правна несигурност при толкувањето на **референдумските резултати**: (а) *Што доколку не се постигне потребниот цензус?*, т.е. нема доволна излезност на гласачите кои можат и да бојкотираат – дали во тој случај т.н. Преспански договор не постои или, пак, останува во сила; и (б) *Кое мнозинство гласови ќе биде релевантно за да има правовалидна одлука?* – дали релативното од околу 450.000 избирачи, како што е случај со факултативниот референдум; или, пак, апсолутното од околу 900.000 избирачи, како што е случајот со облигаторниот референдум по чл. 120 од УРМ!?

Цениме дека ова се преголеми недоречености и пресериозни **правни празнини** оставени од страна на доносителот на Одлуката, кои во иднина не би можеле успешно да се пополнат со телеолошко толкување на правото, па потенцијално би генерирале полариација и нова политичка криза во државата, иницирана од различните интерпретации на „резултатите од гласањето“ – иако тој бил законски должен да ги дефинира и прецизно да ги определи! Но, тоа не го сторил од за нас

неразбирливи причини кои мора да бидат благовремено санкционирани од страна на Уставниот суд на РМ, како единствена надлежна инстанца за пресудување во вакви спорни правни ситуации in abstracto.

Сево ова директно и грубо го повредува основното јуристичко **начело на правна сигурност** на граѓаните, врз кое што фундира и нашата Република и коешто, како значаен авторитативен правен стандард произлегува од теорискиот концепт на „Правна држава“ (герм. *Rechtstaat*).¹ Ова дотолку повеќе што, од досегашните одлуки и решенија на Уставниот суд на РМ, токму правната сигурност е дел од фундаменталното начело на *Владеене на правото* (англ. *Rule of Law*), односно составен и нераскинлив дел кој е инкорпориран во оваа темелна вредност на нашиот уставен поредок! Според едно постоечко правно мислење на Уставниот суд, токму „*владеенето на правото подразбира доследна примена на законските и подзаконските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила*“² – а не непрецизни, диспропорционални или преекстензивни одредби! Оти токму ваквите конфузни одредби кои му оставаат огромен, привилегиран и фаворизирачки простор на законодавецот, сега ставен во улога на доносител на контроверзна Одлука, подоцна можат да бидат плодна почва за многу злоупотреби и идни манипулации, на штета на мнозинската волја на граѓаните и на нивниот природно-правен јавен/општ интерес.

3. Референдумското прашање е двосмислено и капциозно

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

а) **прашањето е непрецизно** – останува нејасно зошто доносителот, наместо да поставува три залепени прашања во едно, не формулирал три одделни прашања (1. Дали сте за членство во ЕУ + 2. Дали сте за членство во НАТО? + 3. Дали сте за прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?) и не спровел три одделни референдуми во ист ден, иако тоа право му го дава чл. 10, ст.2 од постоечкиот Закон за референдум и што, во случајов, е единственото исправно и законски доследно поведение. Ова укажува на крајно сериозниот недостаток на прецизност во смислата на вака конципираното неодделно, неодредено и нееднозначно „трик-прашање“;

б) **прашањето е двосмислено** – поточно тросмислено, и како такво е изричито противправно и законски забрането. Граматичкото толкување на чл. 15, ст.3 од Законот за референдум ни дава за право да тврдиме дека употребената форма во еднина („прашањето“, а не „прашањата“), го обврзува доносителот да постави само

¹ Per analogiam од *Одлуката на Уставниот суд на РМ - У.бр. 103/2010* (22.XII.2010); точка 5, стр. 4.

² Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ - У.бр. 77/11* (6.VII.2011); т. 6, стр. 6.

едно и единствено прашање, а не три прашања во едното! Доносителот е овластен да постави повеќе прашања, но исклучиво одделно, а не слеани во едно. Во таква законски предвидена ситуација, потребни се онолку гласачки ливчиња колку што има прашања – што во случајов евидентно дека отсуствува;

в) **прашањето е претенциозно, интенционално и суштински погрешно** – во него веќе се крие посакуваниот одговор или барем подобниот начин како треба, т.е. како е „правилно“ да се одговори, и тоа исклучиво во пакет, односно „во тројка“! Па така, доколку сте ЗА едно од трите прашања, автоматски сте приморани да бидете ЗА и за останатите две, и покрај фактот што можеби тоа не е вашата вистинска волја. И обратно, ако сте ПРОТИВ било кое од трите прашања, автоматски произлегува дека сте против сите три – што, реално, не мора да значи. Колку за компарација, ваквите неразбирливо поставени „извртени прашања“ се забранети во нашето процесно право,³ а згора на сè тие се прохибирани и во чл. I, ст.3, ал.1, т.3 и во чл. III, ст.2 од *Кодексот за референдумски добри практики (2007)* на угледната Венецијанска комисија, како експертско тело на Советот на Европа, каде исто така е утврдена примарната практична обврска на јавните власти во земјите-членки на СЕ, меѓу кои е и нашата, да поставуваат кратки, јасни и недвосмислени референдумски прашања;⁴

г) **прашањето е измамничко, малициозно и наведувачко** – тоа не го исполнува доверливиот правен стандард на „фер-плеј“, односно на совесност и чесност (*bona fide*), па како потенцијален извор на определена обврска со дејство *pro futuro*, граѓаните умислено ги доведува во заблуда дека постои нешто што, всушност, не постои. Имено, т.н. Преспански договор е апсолутно ништовно, т.е. непосточеко правно дело (*negotia irrita*) бидејќи е склучен од страна на ненадлежен орган и бидејќи сè уште нема закон за негова ратификација! Како што е општопознато, ваквиот ветуван закон од страна на претседателот на Републиката сè уште не е објавен во Службен весник на РМ и не е влезен во сила, бидејќи претседателот го нема потпишано *указот* за неговото прогласување.⁵ Дополнително, доносителот се служи со лаги и спинови, употребувајќи го уставното име „Република Македонија“ во самото прашање, иако спогодбата со Хеленската Република е склучена од страна на *de iure* безимена држава, која се споменува под деноминацијата „Втората страна“ – без никакво наведување или натамошно споменување на уставното име на земјата во ниту еден член од т.н. Договор;

³ Види чл. 229, ст.1 од *Законот за парнична постапка (2005)*: „Не е дозволено да се поставуваат прашања во кои веќе е содржано како би требало да се одговори!“ Слична ваква ограничувачка одредба содржи и чл. 208 од *Законот за кривичната постапка (2010)* кога го регулира испрашувањето на сведоците/вештаците.

⁴ Види: *Code of Good Practice on Referendums* – I, 3, 1, c & III, 2; Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) – CDL-AD(2007)008, Study. № 371/2006, Council for Democratic Elections - 19th Meeting (Venice, 16 December 2006) & Venice Commission - 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), Strasbourg, 2007. Целосната верзија на следниов линк: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e) [последен пристап: 04.08.2018].

⁵ Види го *Службениот допис бр. 08-711/2* (од 25.06.2018) испратен од страна на Кабинетот на претседателот на Републиката до Собранието на РМ, каде што тој ги наведува причините за ставањето „суспензивно вето“.

д) **прашањето е лукаво, манипулативно и сугестивно** – во него погрешно и злонамерно се тргнува од неточната претпоставка дека народот признал нешто што не признал! Впрочем, тоа е многу слично како она прашање кое го поставил еден сведок до арогантниот судија: „Дали Вие, господине судија, престанавте да ја тепате Вашата сопруга“? [како, божем, судијата петходно да признал дека си ја тепа жената]. Така и овде, на граѓаните им се импутира дека тие го признаваат постоењето на т.н. Преспански договор, иако тој *de iure* не постои, туку е само *правна фикција (fictio iuris)*! Додатно, прашањето е неточно и тенденциозно, бидејќи воопшто не постои одлука за членство или, пак, покана за наше скорешно полноправно пристапување во ЕУ, туку тоа е иден, неизвесен и ултимативно условен факт (*condictiones turpes*), за кој не се знае со сигурност и надвор од разумно сомневање дали и, евентуално, кога точно би се случил;

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

е) **прашањето е нефер, нечесно и спротивно на јавниот морал** – тоа, иако се однесува на промена на уставното име на државата, никаде не ја содржи синтагмата „Република Северна Македонија“ како ново, октроирано уставно име на Републиката! Со ова доносителот сакал на еден перфиден, неморален и срамен начин да ја прикрие суштината на т.н. Преспански договор (а тоа е промена на уставното име за надворешна и внатрешна употреба) – притоа заборавајќи дека името „Македонија“ еднаш веќе е изгласано на референдумот за независност [1991], па секое негово евентуално преименување, согласно принципот на *пресудена работа (res iudicata)*, мора повторно да биде предмет на плебисцитарно изгласување кое ќе го содржи „новото име“ на државата;

ж) **прашањето не го задоволува т.н. „троен тест на единство“** којшто е предвиден во споменатиот Венецијански Кодекс за добри референдумски практики. Имено, според овој тест, за исходот од прашањето да биде правно валидно тоа мора да има: (1) *единство во формата* – да не е текстуална комбинација на неповрзани и нафрлани конкретни и апстрактни целини, односно, како во случајов, на извесен „договор“ и неизвесно „членство“; (2) *единство во содржината* – мора да има релевантна и суштински битна „вродена врска“ [intrinsic link] помеѓу различните делови на прашањето, што во случајов изостанува, затоа што искуството и праксата нè учат дека не постојат „евро-атлантски“, туку одделни и сосем независни „европски“ и „атлантски“ интеграции; и (3) *единство во хиерархијата* – да е предвидена иста правна процедура за имплементацијата на резултатите од референдумот, што во случајов не е испочитувано затоа што за влегувањето во ЕУ и

во НАТО предвидени се сосема одвоени правни режими, со различно поставени уставни процедури за влез – во случајот со ЕУ се применува чл. 120 [„членство во сојуз или заедница“], а во случајот со НАТО се применува чл. 121 од Уставот [„членство во меѓународна организација“]; и конечно

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

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

Табела 1: Шематски приказ на сите можни комбинации одговори

Argumentum a fortiori, цениме дека оспорената Одлука – која, патем речено, е спротивна на смислата и супстратот на „граѓанскиот суверенитет“, дозволувајќи мешање во иманентно внатрешните работи на Републиката и доведувајќи ја неа во положба на потчинетост и зависност спрема странска држава – внесува огромна доза правна несигурност и се противи на инкорпорираниот и традиционално воспоставен принцип на **уставност и законитост**, во неговата формална и материјална смисла. Токму овој правен принцип го обврзува законодавецот, како доносител на оваа противправна и неправична Одлука, да конципира и формулира прецизни, недвосмислени и јасни правни норми усогласени со Уставот и со останатите закони во нашиот национален позитивно-правен поредок, кои ќе бидат лаички, во склад со здравиот разум (common sense) и веднаш разбирливи за поголемиот дел од населението – оти само таквите норми можат да претставуваат солидна основа за идно постапување in concreto од страна на ДИК, судовите, другите надлежни државни органи и нивните јавни службеници.⁶

⁶ За ваквото поимање на конституционалноста и легалитетот, веќе има воспоставена судска пракса, односно прецедентно право (*case law*) токму од страна на Уставниот суд на РМ. Види ја *Одлуката на Уставниот суд на РМ – У.бр. 188/2006-0-0* (4.IV.2007); цит. стр. 3 – per analogiam.

1. Не постои консултативен референдум за сојузување

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

Доколку и го прифатиме крајно проблематичниот став дека Северно-атланската алијанса НАТО е класична меѓународна организација, а не милитарен сојуз, и членството во неа е регулирано со чл. 121, а не со чл. 120 од Уставот⁷ – ова, во никој случај, не станува збор кога е во прашање третманот на Европската унија (EU = *European Union*). ЕУ е заедница на држави и членството во неа автоматски, по сила на устав, го активира чл. 120 од УРМ! Дотолку повеќе, нејзиното претходно име е *Европска заедница*, а многу нејзини земји-членки, во своите уставни, регулираат посебно квалификувано мнозинство за усвојување на нејзините основачки договори,⁸ со кои се пренесува дел од националниот суверенитет на оваа наднационална заедница. Таа, по Мастрихтскиот (1992) и Лисабонскиот договор (2009), веќе не е недефиниран меѓународно-правен ентитет *in statu nascendi*, туку прерасна во изградена реална унија со изразени федерални елементи и со натамошна тенденција за поизразена степенеста интеграција во следниве области: зона на слободно движење и трговија; заеднички пазар; економска, царинска и монетарна унија со своја централна банка и сопствена валута; политичка и целосна/потполна унија – со свое примарно законодавство, со свои органи, судови, па дури и со свое засебно „европско државјанство“.⁹ Впрочем, токму поради високиот

⁷ Таков став, за жал, зазема и Уставниот суд на РМ во своето *Решение У.бр 89/2017* (7.II.2017) со кое не поведе постапка за оценување на уставноста на собраниската „Одлука за стапување на Република Македонија во членство во Северно-атлантската договорна организација – НАТО, бр. 88-4670/1“ од 23 декември 1993 год. (Сл. весник на РМ - 78/93), која беше донесена со апсолутно, а не со двотретинско мнозинство гласови.

⁸ Види го, на пример, чл. 28, ст.2 од актуелниот *Устав на Грција* (1975), кој предвидува 3/5 парламентарно мнозинство за ратификување на договори за интеграција и членството во ЕУ.

⁹ Така и: Сашо Георгиевски, *Вовед во правото на Европската унија*, УКИМ, Скопје, 2010, 23; Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Правен факултет, Скопје, 2001, 155; Карен Олтер, *Воспоставување на супрематија на Европското право*, Арс ламина, Скопје, 2012; Љ. Фрчкоски, В. Топурковски и В. Ортаковски, *Меѓународно јавно право*, Табернакул, Скопје, 1995, 279; Димитар Бајалџиев, *Вовед во*

и напреден степен на сојузување, *референдумите за членство* во ЕУ не се ништо ново во европската историја и нив ги применуваа повеќе сегашни земји-членки: Франција, Ирска и Данска (сите во 1972); Велика Британија (1975); Австрија, Финска и Шведска (сите во 1994); Малта, Словенија, Унгарија, Литванија, Словачка, Полска, Чешка, Естонија и Латвија (сите во 2003); и последно Хрватска (2012).¹⁰

Проблемот настанува кога ќе се истражи дека, всушност, **Собранието на РМ никогаш нема донесено формална одлука за членство во ЕУ**, онака како што има донесено Одлука за членство во НАТО (1993)!!! А чл. 120 од Уставот предвидува дека само ваквата одлука – која, патем речено, треба да е предложена барем од еден од вкупно трите овластени предлагачи + да е донесена со квалификувано 2/3 мнозинство гласови во парламентот – ќе биде предмет на дополнителна и задолжителна референдумска верификација. Според нашите правно-историски истражувања, во односите ЕУ-МК постојат само три Декларации (1998, 2000 и 2004)¹¹ и еден меѓународен договор наречен Спогодба за стабилизација и асоцијација (2001),¹² плус формално поднесена Апликација за членство (2004)¹³ – но, сепак, недозволиво е тоа што изостанува уставно предвидената и толку бараната фамозна „Одлука за членство“! Ова е така затоа што таквата одлука вообичаено се носи по завршувањето на претпристапните преговори, кога се упатува и официјална покана за членство и се оди на референдум. А имајќи го предвид фактот дека и во најоптимистичните сценарија нашата земја, како дел од т.н. Западен Балкан, не се очекува полноправно да пристапи во ЕУ до 2025 или 2030 година, останува спорно зошто доносителот на оспоренава одлука за распишување на референдум сега – десет или петнаесет години порано – распишува референдум за нешто што е сосем неизвесно дали и кога ќе се случи, имајќи ја предвид динамиката на преговарање и хармонизацијата на нашето законодавство со она на ЕУ (фр. *Acquis communautaire*).

Дополнително, Законот за референдум прецизира дека одлуката што е донесена на ваквиот облигаторен референдум за сојузување со странски држави е *задолжителна* [чл. 29, ст.2 од ЗРДОНИГ], што недвосмислено значи дека во никој случај не може да стане збор за консултативен, туку исклучиво и само за **задолжителен референдум** [„референдум за одлучување“], чијашто одлука е правно обврзувачка за сите! Обврзувачкиот карактер на вака донесената одлука на референдум експлицитно и императивно ја дефинира појаката положба на

правото – Држава, Европа 92, Кочани, 1999, 299; Светомир Шкарик, *Уставно право*, Култура, Скопје, 2015, 754.

¹⁰ Постојат и случаи на *науспешни референдуми* за членство или за отчленување од ЕЕЗ/ЕУ: Норвешка во два наврати одби да биде членка (1972 и 1994); а Гренланд и Велика Британија ја напуштија Унијата (1985 и 2016).

¹¹ *Декларација за развој на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/1998, стр. 352); *Декларација за подигнување на нивото на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 99/2000, стр. 5380); и *Декларација за поднеување на барање за членство на Република Македонија во Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/2004, стр. 2).

¹² *Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки* (Сл. весник на РМ - 28/2001).

¹³ Тоа се случи еден месец по трагичното загинавање на претседателот Борис Трајковски, кога тогашниот македонски премиер – г. Бранко Црвенковски, на 22 март 2004 во Даблин, за време на ирското претседателствување со ЕУ, официјално го поднесе ова *Барање за членство*.

директната vis-à-vis индиректната демократија, односно на граѓаните во однос на парламентот и суптилно ја открива концепцијата на чл. 120 од Уставот. Тој член не остава простор за поинакво „креативно толкување“ и беспоговорно тврди дека штом граѓаните се повикани да се изјаснат на ваков референдум, тогаш нивната одлука е конечна, правосилна и извршна за Собранието! Можело да биде поинаку, но не е. Според тоа, Собранието на РМ, како доносител на одлуката, овие прашања не смее да ги пренебрегне, ниту да ги преуреди, заобиколи или, пак, да засегне во нивната суштина – оти парламентот не може самиот, како „создадена власт“ (фр. *pouvoir constitue*), да го твори и уредува сопствениот однос кон граѓаните и другите носители на власта по прашањата што веќе ги уредил уставотворецот, како „создавачка власт“ (*pouvoir constituant*). Со распишувањето несоодветен, т.е. консултативен референдум за правно прашање за кое и Уставот и Законот предвидуваат задолжителен, се урива носечкиот столб на чл. 120 од УРМ – имено задолжителноста на одлуката донесена на референдум, а со тоа и целата конструкција на интернационалното сојузување на нашата држава во повисоки и сложени форми на заедница или сојуз со други земји. На овој начин, преку очигледно *извртување на правото (fraudem leges)* и негова злоупотреба, до непрепознатливост се релативизира уставната релација помеѓу граѓаните и парламентот и истата се деконституционализира – преку создавање основ, на „мала врата“, одлуката на граѓаните на ваквиот вид референдум да не биде обврзувачка за Собранието, што *in concreto* е правно недопустливо.

Со распишувањето на недозволеният **консултативен референдум** за овие најважни прашања за кои, како што веќе увидовме, уставотворецот предвидел облигаторен и задолжителен референдум – Собранието цели кон тоа неосновано да им ја одзема одлучувачката позиција на граѓаните што, во случај на излегување на референдум, им ја гарантира Уставот! Ова, во крајна линија, е спротивно и на чл. 2, ст.2 и чл. 73, ст.4 од Уставот, кој референдумот – како врховен облик на народна, т.е. директна демократија (direct democracy) – не го дефинира како церемонијална форма на советување или просто опипување на пулсот на граѓаните, туку како империјална и изворна форма на нивно учество во „остварување на ВЛАСТА“ (*imperium*)! Понатаму, вака конципираната побивана одлука се коси и со смислата, духот и супстратот на чл. 2 од Законот за референдум, како *lex specialis*, кој референдумот поимно го определува токму како *потестативна моќ* на електоратот за оригинерно решавање по одредени прашања во последна инстанца, поточно како „облик на непосредно изјаснување на граѓаните во ОДЛУЧУВАЊЕТО за одделни прашања од надлежност на Собранието“ (*potestas*), а не како облик за нивно обично анкетирање. Оттука, доносителот на оспорениот акт не може да се смета за слободен, на неумесен, арбитражен и самоволен начин, да дорегулира прашања по свое наоѓање секогаш кога за тоа нема да најде изречна забрана во Уставот – оти, Уставот *in ultima linea* не е список на забрани и дозволи, туку супериорен и највисок правен акт (*lex fundamentalis*) кој содржи бланкетни и генерички норми со кои се уредуваат односите на точно определен начин, а не на некој друг, имагинарен или крајно произволен начин.

И конечно, преку телеолошко и нормативно толкување на клучниот чл. 27 од Законот за референдум можеме недвосмислено да заклучиме дека консултативниот референдум може да се распише само како **претходен референдум**, односно за „претходно консултирање на граѓаните за прашања од пошироко значење“, што во случајов не е испочитувано – бидејќи т.н. Договор за кој би се гласало е веќе склучен и потпишан и, во два наврата, поминат низ собраниска процедура!? Дополнително, останува спорно и зошто Собранието не го искористил членот 24 од Законот, кој му дава право да распише референдум „за потребата од ратификација на меѓународни договори“ – туку ги става граѓаните пред свршен чин, одземајќи им го сувереното право да одлучуваат по пат на непосредно изјаснување за едно од најважните идентитетски прашања, а тоа е прашањето за името на државата. Следствено на правниот принцип познат уште од Римското право, дека „непознавањето на правото му штети првенствено на оној кој не го познава“ (*ignorantia iuris nocet*), не може штетноста од ваквото перфидно дејствие на изигрување на законите и од овој правен галиматијас во кој се најде парламентот по сопствена вина, со една ваква небулозна одлука да му се префрла на народот, онака како што тоа го толкуваат провладините експерти и актуелните владини функционери.

2. „Договорот“ за кој се гласа не е ратификуван согласно Уставот

Уставотворецот, во нашиот мешовит парламентарен систем, предвидува бицефална егзекутива, односно **двоглава извршна власт**: едната „глава“ е Претседателот – кој се бира непосредно од граѓаните, на избори; а втората „глава“ е Владата, на чело со премиерот – кој, пак, се бира посредно, од мнозинството пратеници во Собранието на РМ. Веќе самото ова го поставува претседателот на Републиката во поповолна и, условно кажано, супериорна позиција кога станува збор за меѓународните односи – па не случајно, во компаративното уставно право, за него се користат и синонимите: „татко на нацијата“ или „шеф на државата“. Ова е така бидејќи тој, *ex constitutionis*, е доминантниот инокосен државен орган кој нè претставува и застапува во билатералните или мултилатералните интернационални односи со други народи, држави, сојузи, заедници или меѓународни организации.

Согласно темелната вредност на нашиот уставен поредок – начелото на тријалистичка поделба на државната власт и јавноправниот принцип на „кочници и рамнотежа“ (англ. *checks and balances*), **претседателот на Републиката** е чувар на институционалниот баланс меѓу централните органи на власта, и своевиден „господар“ (*dominus*) во сферата на меѓународно-правните релации! Па така, според чл. 119, ст.1 од Уставот: „Меѓународните договори, во името на Република Македонија, ги склучува претседателот на Република Македонија“. Во определени случаи, меѓународни договори може да склучува и Владата на РМ, но само кога тоа е изречно определено со закон [чл. 119, ст.2 од УРМ].

Таков специјален закон е важечкиот *Закон за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори* (Сл. весник на РМ - 5/1998). Законот, користејќи го номотехничкиот метод на таксативно набројување [*numerus clausus*]

коректно предвидува само 22 ресорни области во кои **Владата на РМ** е надлежна да склучува договори – но, и тогаш не без потребната консултација и кохабитација со претседателот: (1) економијата; (2) финансиите; (3) науката; (4) културата; (5) образованието; (6) спортот; (7) транспортот, т.е. сообраќајот, комуникациите и врските; (8) урбанизмот и градежништвото; (9) екологијата, т.е. заштитата на животната средина; (10) земјоделството; (11) шумарството; (12) водостопанството; (13) здравството; (14) енергетиката; (15) правдата; (16) трудот; (17) социјалната политика; (18) човековите права; (19) дипломатските односи; (20) конзуларните односи; (21) одбраната; и (22) безбедноста на државата – освен за прашања во врска со државната граница, стапувањето или истапувањето од сојузи или заедници со други држави, како и други меѓународни договори кои, според меѓународното право, ги склучуваат исклучиво шефови на држави, а не на влади [види чл. 3, ст.2 од ЗСРИМД]!

Од текстот на т.н. Преспански договор, кој е предвиден како еден од предметите на референдумското прашање, се гледа дека е направен несмасен и недозволив обид за злоупотреба на материјалното право – односно, преку „мелтингпот“ пристап, како во еден експресен лонец за варење, се испомешани разни мирудии и споени одредби кои се стипулирани во владина надлежност [Делот II и Делот III, т.е. од чл. 9 до чл. 20], со одредби кои никако не влегуваат во владина јурисдикција, туку се во исклучива и **ексклузивна уставна надлежност** на претседателот на Републиката [Делот I, т.е. првите осум члена од договорот]! Спорно во случајов е дека нашиот Министер за надворешни работи – како шеф на македонската дипломатија, но не и на македонската држава – воопшто нема никаков мандат, поточно правно овластување за склучување на ваков тип договори. Не постои ниту еден важечки правен пропис од кој тој го црпи овластувањето за ставање на својот потпис! Согласно погоре цитираниот *Закон за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори* (1998), Министерството за надворешни работи дава само необврзувачко „мислење за предлогот за поведување постапка за склучување меѓународен договор и за содржината на нацрт-договорот од меѓународно-правен аспект“ [чл. 9, ЗСРИМД] и потоа ги евидентира и „ги чува оригиналите на склучените меѓународни договори во МНР“ [чл. 25, ЗСРИМД] – но, никако не може самостојно да носи мериторна одлука за парафирање или потпишување на било каква неотповиклива и „конечна спогодба“ за вјек-и-веков.

Овој посебен закон му дава право и можност на претседателот на Републиката „да овласти друго лице, во негово име, да потпише меѓународен договор“ [чл. 15, ст.1 од ЗСРИМД] – но, во конкретниов случај, отсуствува токму таквото **специјално полномошно** (*mandatum speciale*), експлицитно предвидено во чл. 16 од Законот. Тоа, пак, е неопходен услов без кој не може шефот на дипломатијата да го супституира, занемарува, заобиколува или игнорира шефот на државата! Министерот, покрај што сторил ultra vires акт на пречекорување на своите службени овластувања и иницирал т.н. *позитивен судир на надлежност*, узурпирајќи туѓи ингеренции, не го почитувал ниту матичниот Закон за надворешни работи (Сл. весник на РМ – 46/2006 и др.) кој изрично нормира дека министерот, како владин чиновник, само „предлага ставови од областа на надворешната политика и дава мислења од областа на меѓународните

односи“ [чл. 9, ст.1, ал.2 од ЗНР] – но, никако не е овластен самостојно да склучува „конечни“ и неотповикливи билатерални договори со други држави, подмолно ставајќи го народот пред свршен чин. Напротив, тој *ex lege* е должен совесно и одговорно да „ја спроведува утврдената надворешна политика“ [чл. 9, ст.1, ал.3 од ЗНР] – во која диригентската палка, според домашното позитивно право и според меѓународното договорно право, е во рацете на претседателот на Републиката, а не во рацете на премиерот или на министерот.

Според императивниот тон кој провејува во Глава II од наведениот Закон за склучување, ратификација и извршување меѓународни договори, како *lex specialis* за оваа деликатна материја, за водење преговори и склучување меѓународни договори „одлучува Претседателот на РМ“ [чл. 4, ст.1 од ЗСРИМД] – кој, согласно чл. 5, официјално ја поведува и постапката за преговарање со посебен подзаконски правен акт донесен во пишана форма на званичен Предлог! Од структуролошки аспект, овој **претседателски Предлог** мора да содржи шест таксативно наведени содржински делови: (1) *уставната основа* за склучување на договорот – која во случајов комплетно не постои; (2) *оцената на состојбите* на односите со односната држава; (3) *причините* поради кои се предлага склучувањето; (4) *финансиските средства* потребни за извршување на договорот и начинот на нивното обезбедување; (5) предлогот за *персоналниот состав* на македонската делегација која ќе ги води преговорите; (6) *пресметката на трошоците* за работа на делегацијата; и, во прилог, задолжително да се достави (7) *нацртот на меѓународниот договор* – заради понатамошно усогласување, консултирање, парафирање или изразување евентуални резерви [чл. 8, ЗСРИМД].

Комплетно непочитувајќи ја пропишаната процедура за ратификација од Глава III на Законот, поточно кршејќи дури четири императивни членови кои содржат задолжителни и безрезервни когенсни норми – т.н. Преспански договор пребрзо, итно, веднаш и без никаво одлагање, небере се работи за воена или вонредна состојба, беше испратен во собраниска процедура и тоа не во редовна, туку во брза **скратена постапка** со т.н. европско знаменце. Инаку, ваква постапка е предвидена само по исклучок – за ситни случаи на „несложени и необемни закони“ и за нивни небитни измени или несуштински дополнувања. Но, да видиме што точно вели Законот: „Претседателот на Републиката, *оригиналниот текст* на потпишаниот договор, со предлог за поведување на постапка за ратификација и образложение во врска со тоа, го доставува до Министерството за надворешни работи, најдоцна во рок од 30 дена од потпишувањето“ [чл. 19, ЗСРИМД]. Понатаму, во следната фаза, МНР треба да изготви Предлог за донесување на закон за ратификација на склучениот меѓународен договор и да го достави до Владата на РМ, која пак – откако ќе го усвои – го проследува до Собранието на РМ [чл. 20]: „Владата му доставува на Собранието Предлог за донесување на закон за ратификација на меѓународен договор што го склучил претседателот на Републиката“ [чл. 21, ст.1]! Кога таквиот предлог, кој гледаме дека и претходно треба да биде потпишан од претседателот, ќе стигне во законодавна постапка – претседателот на Републиката, во Собранието на РМ, дополнително е овластен да има и свое *обраќање* на пленарната седница, каде што

може „да даде свое образложение за склучениот договор“ [чл. 21, ст.2]. Но, ништо од ова не беше запазено во собраниската зграда која се обиде ратификацијата да ја спроведе „на мускули“!?

Конечно, наместо *Предлог-законот за ратификација на т.н. Преспански договор*, заедно со се преводот од англиски јазик и пропратните релевантни материјали, од страна на претседателот на Собранието, да биде технички проследен до стварно надлежната **Комисија за надворешна политика** – како постојано парламентарно матично работно тело, тој повторно е прошверцуван и иtromански испратен кај ненадлежната Комисија за европски прашања!? Необјаснето остана и прашањето зошто овој договор, кој предвидува промена на највисокиот државноправен акт и кој изискува големи финансиски импликации за промена на сите јавни исправи и документи, не беше воопшто ставен на дневен ред за претрес пред Комисијата за уставни прашања, ниту пак беше разгледуван од Комисијата за финансирање и буџет? Со ова, на очиглед на целата македонска лаичка и стручна јавност, флагрантно, систематски и сериски се прекршија дузина процедурални одредби – особено чл. 135, ст.4-5 и чл. 188, ст.5 од *Деловникот на Собранието на РМ*.

* * *

Поради сè што е наведено претходно, сметаме дека ова антиконституционална, илегална и конфузна одлука, која е инкомпатибилна со нашиот демократски уставен поредок – земајќи ја предвид **јавната полза** (*utilitas publica*) и **правичноста** (*aequitas*) од тоа дејствие – треба што побрзо да биде касирана и повеќе да не постои во нашиот правен систем како противуставна, незаконита и крајно штетна и иритирачка.

НАПОМЕНА: Врз основа на досегашното искуство при комуникацијата со Вашите служби, како подносител, БАРАМЕ да бидеме перманентно, навремено и **писмено известени** за понатамошното постапување, како и за исходот од оваа наша Иницијатива – согласно чл. 13 и чл. 22, ст.1-2 од *Деловникот на Уставниот суд на РМ*.

FIAT IUSTITIA
PEREAT MUNDUS

Скопје
2 август 2018

ПП ЛЕВИЦА:
доц. д-р **Димитар Анасиев**
(застапник по закон)
