

Aleksa Nikolić*

*Univerzitet u Beogradu
Pravni fakultet*

Milan Ranković**

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Referendumsko pitanje i ustavne promene u Makedoniji

Apstrakt

Autori u radu najpre ukazuju na proces sticanja nezavisnosti Makedonije, kao i na postupak donošenja ustava iz 1991. godine. Međutim, iza formalno demokratske ustavne fasade, zanemarena je rastuća ekonomska, socijalna i međuetnička kriza u Makedoniji. U cilju prevazilaženja tih problema ustavotvorac je putem amandmana čak osam puta izvršio izmene i dopune ustava. Međutim, predmet ove analize predstavlja poslednja izmena Ustava iz 2019. godine, kojom je ova bivša jugoslovenska republika otklonila višedecenijski spor sa Grčkom. Stoga se autori najpre bave neposrednom analizom referenduskog pitanja, odnosno kontroverzama koje su pratile ustavne promene u ovoj državi. Nakon pravne analize, ukazuje se i na značaj ustavnih promena sa bezbednosnog aspekta. S tim u vezi, autori analiziraju kakve je efekte imalo potpisivanje Prespanskog sporazuma na evro-atlantske integracije u Makedoniji. Na kraju, u okviru zaključnih razmatranja, autori još jednom sumiraju značaj i posledice ustavnog amandmana iz 2019. godine.

Ključne reči:

Makedonija, ustav, referendum, NATO, Evropska unija

* aleksa.nikolic@ius.bg.ac.rs

** rankovicmilan04@gmail.com

DONOŠENJE I PROMENA USTAVA U MAKEDONIJI

Poslednja decenija dvadesetog veka predstavlja period mučnih, zamršenih, kontroverznih i destruktivnih događaja, društvenih potreba i procesa u socijalističkoj Jugoslaviji.¹ Kriza u jugoslovenskoj federaciji kulminirala je 1989. godine kada pojedina republička rukovodstva neskriveno iznose svoje nastojanje o istupanju iz savezne države.² Početkom 1991. godine Slovenija i Hrvatska jednostranim aktima proglašavaju nezavisnost, a njihov primer sledi i Makedonija.³ Tim povodom, dolazi do obrazovanja novih država na tlu bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).⁴

Republika Makedonija⁵, kako je donedavno glasilo njeno ustavno ime, odnosno Bivša jugoslovenska republika Makedonija (BJRM)⁶, pod kojim imenom je ova država bila međunarodno priznata, proglasila je nezavisnost 8. septembra 1991. godine, kada se gotovo 95% građana na referendumu

¹ Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2004, str. 249.

² Vladan Petrov, Darko Simović, *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2018, str. 97.

³ Tako Ratko Marković ističe da su jednostrani akti otepljenja predstavljali grubo kršenje saveznog Ustava iz 1974. godine, budući da je njima grubo narušena državna suverenost, nezavisnost i teritorijalna celokupnost. Uz to, na referendumima se nisu izjašnjavali konstitutivni jugoslovenski narodi, koji su jedini nosioci prava na samoopredeljenje, nego građani kao biračko telo. Do istih zaključaka dolazi i Miodrag Jovičić koji smatra „da je došlo do otvorenog i grubog kršenja ne samo načela na kojima počiva svako federalno uređenje, nego i normi saveznog ustava [...] čime proglašenje suverenosti nema *l'art pour l'art* karakter”. Detaljnije upor. Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Izdavački centar Pravnog fakulteta, Beograd, 2012, str. 141–142; Miodrag Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, Naučna knjiga, Beograd, 1992, str. 73–74.

⁴ Rajko Kuzmanović novonastale države svrstava u tri grupe. U prvu grupu spadaju države koje su nastale secesijom, i tu ubraja Sloveniju, Hrvatsku i Makedoniju, potom u sledeću grupu razvrstava države koje su obrazovale zajedničku državu, misleći na Srbiju i Crnu Goru koje su obrazovale Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ). Na kraju, u treću grupu svrstava novoformirane države, navodeći kao primer Bosnu i Hercegovinu (BiH), koja je obrazovana od dve državotvorne jedinice – Republike Srpske i Federacije BiH. Rajko Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, nav. delo, str. 256–257.

⁵ „Ustav Republike Makedonije”, *Službeni vesnik* br. 52/1991, Skopje, 1991.

⁶ A/RES/47/225, *United Nation, 98th General Assembly*, 8. April 1993. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r225.htm> (Accessed January 17, 2019).

izjasnilo za osamostaljenje. Referendumu je prethodila Deklaracija o nezavisnosti, koju je Sobranje (Parlament) usvojilo 25. januara 1991. godine. Volja naroda, iskazana na referendumu, potvrđena je 18. septembra 1991. godine, u Sobranju, izjavom o prihvatanju referendumskih rezultata, čime su stvoreni svi preduslovi za donošenje novog Ustava Republike Makedonije 11. novembra 1991. godine.⁷ Njime se Makedonija opredelila za značajniji iskorak u poštovanju i zaštiti ljudskih prava, što je, nakon rušenja socijalizma, bila odlika svih novonastalih ustava „od Talina do Tirane”.⁸

U makedonskoj ustavnopravnoj literaturi se često navodi da je Ustav Republike Makedonije donet na osnovu postupka za izmenu Ustava, utvrđenog Amandmanom LXXIX iz 1990. godine.⁹ Time se ističe postojanje ustavnog kontinuiteta u odnosu na prethodni ustav, imajući u vidu da je Ustav iz 1991. godine donet u skladu sa poštovanjem revizionog postupka svog prethodnika. Takav stav je potvrđen i u samoj preambuli makedonskog ustava. Međutim, svaka promena državnog statusa predstavlja, sa teorijskog aspekta, državni diskontinuitet, a prekid državnog kontinuiteta predstavlja i prekid ustavnog kontinuiteta.¹⁰ Drugim rečima, donošenjem Ustava Republike Makedonije 1991. godine došlo je do povrede revizionog postupka Ustava SFRJ iz 1974, što je nesumnjivo prouzrokovalo ustavni diskontinuitet.¹¹

Ustav Republike Makedonije u članu 1. ovu bivšu jugoslovensku republiku definiše kao „suverenu, samostalnu, demokratsku i socijalnu državu”, dok se u članu 2. navodi da „suverenitet proizlazi od građana i pripada građanima”. Time je ustavotvorac želeo da istakne raskid sa autoritarnom prošlošću. Međutim, iza formalno demokratske ustavne fasade Makedoniju u praksi

⁷ Jovica Trkulja, *Osvajanje demokratije – Ogled o postkomunizmu*, Draganić, Beograd, 1993, str. 99 fn. 20; Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji”, *Međunarodni problemi*, Vol. 55, br. 3–4, str. 396.

⁸ Naime, Ustav Republike Makedonije predvideo je čitav katalog građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, za koje je rezervisao čak 39 članova (čl. 9–48). Tanja Karakamiševa, „Human Rights in the Republic of Macedonia – Seen Through the Lens of the Constitution and the Practice of Democracy”, *Revus*, Vol. 11, no. 1, p. 158.

⁹ Iskra Akimovska Maletić, „Ustavne promene u Makedoniji – Više od dve decenije”, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 22, br. 3, str. 54.

¹⁰ Rodoljub Etinski, *Međunarodno javno pravo*, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1999, str. 123–139.

¹¹ Formalno-pravno, u saveznoj državi je za reviziju ustava relevantan i redosled po kojem se menjaju ustavi. Kako u federacijama važi princip suprematije savezne države, odnosno saveznog ustava, logično je da se prvenstveno pristupi promeni saveznog ustava, a da se, potom, menjaju ustavi federalnih jedinica i usklađuju sa saveznim.

odlikuje rastuća ekonomska, socijalna i međuetnička kriza.¹² Okretanje leđa krizi (pa i onoj u Makedoniji – A. N.), kako navodi Jovan Đorđević, predstavljalo bi „dokaz neshvatanja odnosa između promene i budućnosti sistema, ali i zapostavljanje svakog kritičkog odnosa prema otvorenom kritičkom stanju sadašnjosti”.¹³

Imajući u vidu pomenutu krizu i slabost u društvenom i političkom sistemu Makedonije, ustavotvorac je putem amandmana čak osam puta izvršio dopunu i promenu ustava, i to redom 1992, 1998, 2001, 2003, 2005, 2009, 2011. i 2019. godine.¹⁴ Međutim, promena Ustava ostvarena 2001, uz ovu donetu 2019. godine, smatra se za jednu od najznačajnijih u ustavnoj istoriji Makedonije. Prva je bila rezultat okončanja oružanih sukoba između Albanaca i Makedonaca i predstavljala je rezultat tzv. Ohridskog sporazuma.¹⁵ Naime, ovom ustavnim promenom delom je u korist manjinskih zajednica izmenjen revizioni postupak koji se odnosi na preambulu, odnosno lokalnu samoupravu, službenu upotrebu jezika, osnovne vrednosti ustavnog poretka, jednakost građana, slobodu veroispovesti, manjinska prava, istorijsko i umetničko blago Makedonije, Narodnog pravobranioca, Komiteta za odnose sa zajednicama, Saveta bezbednosti, Republičkog sudskog saveta i Upravnog suda.¹⁶ Time se, kako navodi Gaber Damjanovska, „Makedonija svrstala u red država sa tzv. fleksibilnim (mekim) ustavom, iako njegoova promena zahteva dvotrećinsku većinu od ukupnog broja poslanika, dok se za određena pitanja, kao što su lokalna samouprava ili ona koja se odnose na prava zajednica, zahteva dvostruka (Badinterova) komisija”.¹⁷

¹² O razlici između stvarnog i pisanog ustava, odnosno o „faktičkoj promeni ustava” vid. Aleksa Nikolić, „O delotvornosti jedne ustavne norme: slučaj Japana”, *Politička revija*, Vol. 61, br. 3, str. 23.

¹³ Jovan Đorđević „Teorijske osnove primene prava”, u: Miodrag Jovičić (ur.), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, SANU, Beograd, 1991, str. 20.

¹⁴ Postupak za promenu Ustava je detaljno uređen čl. 129–131. Ustava, odnosno Amandmanom XVIII Ustava donetim 2001. godine.

¹⁵ Ohridski ili Okvirni sporazum predstavlja dokument potpisan između najznačajnijih predstavnika Albanaca i Makedonaca, uz posredovanje EU i SAD. Njegov osnovni cilj predstavlja obezbeđivanje „budućnosti makedonske demokratije [...] kao i njeno integrisanje u evroatlantsku zajednicu”. Međutim, iako je doprineo prekidu otvorenih neprijateljstava između dve strane, on se nikako ne treba tumačiti kao konačno rešenje. Dragan Đukanović, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji”, nav. delo, str. 403–406.

¹⁶ Amandmani IV–XVIII Ustava Republike Makedonije.

¹⁷ Наташа Габер Дамјановска, „Уставните промени во Република Македонија – Одраз на актуелните општествени и политички состојби”, *Политичка мисла*, год. 9, бр. 35, стр. 12.

KRIZA SA GRČKOM I REFERENDUM O PROMENI USTAVA

Makedonija je od svog nastanka pa do danas imala otvorene nesuglasice sa Grčkom oko svog ustavnog imena.¹⁸ Zvanična Atina je odmah nakon sprovedenog referenduma o nezavisnosti Makedonije zahtevala od zvaničnog Skoplja da promeni naziv države, istakne da nema teritorijalne pretenzije prema grčkoj regiji Makedoniji, te da prizna da ne postoji tzv. makedonska manjina u Grčkoj.¹⁹ Milionski protesti održani u Solunu 1992. godine dodatno su zakomplikovali odnose između ove dve balkanske države. Zbog spora oko imena Grčka od 2008. godine drži veto na ambicije Republike Makedonije da se pridruži Evropskoj uniji (EU) i NATO.²⁰ Međutim, 2018. godine je primetna relaksacija odnosa između Skoplja i Atine, kada su politička rukovodstva obe države izrazila želju da reše ovaj višedecenijski sukob, postigavši dogovor da se ova bivša jugoslovenska republika nazove Severna Makedonija.

Referendum održan 30. septembra 2018. godine, a koji je trebalo da potvrdi sporazum sa Grčkom, izazvao je dodatne nedoumice iz najmanje dva razloga. Prvi predstavlja (ne)preciznost referendumskeg pitanja, a drugi je vezan za njegov legitimitet. Naime, građani Makedonije su se izjašnjavali na postavljeno pitanje: „Da li ste za ulazak u EU i NATO prihvatanjem dogovora Republike Makedonije i Republike Grčke?” Time su se pred njima zapravo nalazila čak tri pitanja²¹, od kojih nijedno nije preciziralo koji je to dogovor postignut između zvaničnog Skoplja i Atine. Uz to, slab odziv birača (36,89%),

¹⁸ Nakon potpisivanja Sporazuma o regulisanju odnosa i unapređenju saradnje (tzv. Beogradskog sporazuma), 8. aprila 1996. godine, između SR Jugoslavije i Makedonije zvanični Beograd priznao je Republiku Makedoniju pod njenim ustavnim imenom. Branko Pavlica, „Ugovorno stanje između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije 1996–2004”, *Strani pravni život*, god. 49, br. 1–2, str. 115.

¹⁹ Michalis Papakonstatinou, *To Imerologio Enos Politikou (The Diary of a Politician)*, Vivioleion tis Estias, Athens, 1994, p. 419.

²⁰ Tako je 2009. godine Ministarstvo spoljnih poslova Republike Makedonije interno usvojilo dokument pod nazivom „Ciljevi i prioriteti”, u kome se ukazuje na opredeljenost zemlje u vezi sa evropskim i transatlantskim integracijama, ali i na neophodnost rešavanja pitanja imena zemlje sa Grčkom. Dragan Đukanović, „Spoljnopolitičke orijentacije država Zapadnog Balkana: Uppedna analiza”, *Gođšnjak FPN*, Vol. 4, br. 4, str. 307–308.

²¹ Jedno pitanje bi bilo da li su građani Makedonije saglasni sa ulaskom u EU, drugo, da li su saglasni sa ulaskom u NATO (pri čemu se odgovor na prvo pitanje ne mora podudarati sa odgovorom na drugo – prim. A. N.), dok je treće pitanje vezano za postignut sporazum Skoplja i Atine, bez preciziranja kako on glasi, što je, samo po sebi, poprilično konfuzno.

iako je za glasalo 94,18% izašlih, dok je protiv bilo 5,82%, doveo je do toga da je referendum ocenjen kao neuspešan, budući da nije glasalo više od polovine upisanih birača.²² Na kraju, s obzirom na to da je referendum jedan od najvažnijih načina kojim se izražava i potvrđuje volja naroda i stvarni interesi građana, možemo konstatovati da je makedonsko društvo duboko podeljeno povodom ovog pitanja.

Međutim, s obzirom na to da je referendum bio savetodavnog karaktera, konačna „reč“ pripala je makedonskom parlamentu. Sobranje je 11. januara 2019. godine dvotrećinskom većinom usvojilo ustavne promene, kojima su prihvaćeni svi amandmani koji proizlaze iz Prespanskog sporazuma, a kojima je ova bivša jugoslovenska republika promenila ustavno ime u Republika Severna Makedonija.²³ Međutim, aktuelni predsednik Makedonije Đorđe Ivanov odbio je da potpiše Zakon o ratifikaciji²⁴, istakavši da je time povređen čl. 75. Ustava Makedonije koji u st. 2. predviđa da „predsednik republike i predsednik skupštine potpisuju ukaz o proglašenju zakona“.²⁵ On dalje smatra da je ovaj član povređen i u sledećoj odredbi koja u st. 3 navodi da „u slučaju da predsednik republike odbije da potpiše ukaz, Sobranje je dužno da ponovo razmatra zakon, i onda, ukoliko ga ponovo usvoji većinom glasova ukupnog broja narodnih poslanika, predsednik je u obavezi da potpiše ukaz“. On se na takav potez odlučio s obzirom na to da se makedonski parlament samo jednom u januaru mesecu izjašnjavao po ovom pitanju. Međutim, sa ustavnopravnog stanovišta, analizirajući detaljno čl. 75. Ustava, nameće se zaključak da se predsednik Đorđe Ivanov nije pozvao na adekvatne stavove pomenutog člana. Poslednji, st. 4. jasno definiše obavezu predsednika republike da potpiše ukaz, ako se prema Ustavu zakon usvaja sa dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja poslanika u parlamentu. Time su, normativno posmatrano, i Službeni glasnik Makedonije i predsednik Republike delovali protivustavno, s obzirom na to da usvojeni amandmani nisu mogli da budu objavljeni u Službenom glasniku bez potpisa predsednika republike, odnosno

²² Član 73. Ustava.

²³ „Makedonija promenila ime u Republika Severna Makedonija“, *Politika*, Beograd, 2019. Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/420092/Makedonija-promenila-ime-u-Republika-Severna-Makedonija>, (pristupljeno 09. 02. 2019).

²⁴ Međutim, Zakon o ratifikaciji Prespanskog sporazuma nije bio jedini za koji aktuelni predsednik Makedonije smatra da je nelegalno donet. Istovremeno sa njim, Sobranje je usvojilo i Zakon o jezicima, kojim je albanski jezik postao drugi službeni jezik u ovoj državi.

²⁵ „Objavlivanje Zakona o jezicima u Službenom glasniku Makedonije protivustavno“, *Politika*, Beograd, 2019. Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/420362/Objavlivanje-Zakona-o-jezicima-u-Službenom-glasniku-Makedonije-protivustavno>, (pristupljeno 10. 02. 2019).

da je predsednik republike, nezavisno od svojih stavova, bio u obavezi da potpiše ukaz koji bi omogućio njegovo objavljivanje.

Sa 153 glasa „za“ i 146 glasova „protiv“ grčki parlament je 25. januara 2019. godine ratifikovao sporni Prespanski sporazum, nakon čega je stavljena tačka na višedecenijski sukob između ove dve balkanske zemlje.²⁶ Time je zvanična Atina „otvorila vrata“ Severnoj Makedoniji ka evroatlantskim integracijama, što je potvrđeno ratifikacijom Protokola o pristupanju Severne Makedonije u NATO, čime je i zvanično stupio na snagu Prespanski sporazum i upotreba novog imena države.²⁷

EVROATLANTSKE INTEGRACIJE MAKEDONIJE

Razmatrajući bezbednosne aspekte Prespanskog sporazuma, članstvo u NATO alijansi i dalje je vrlo bitan činilac ustavnih promena u Severnoj Makedoniji. Ona se nalazi na geopolitički važnom prostoru na kome se velike sile bore za sfere uticaja. Osim Severne Makedonije, jedino Srbija i Bosna i Hercegovina nisu članice NATO-a na prostoru Balkana. Stoga je neophodno ukazati na najznačajnije dokumente na kojima se zasniva bezbednosna politika Makedonije.

Strateški odbrambeni pregled za 2018. godinu (Strategic Defence Review) makedonskog Ministarstva odbrane je važan dokument za razumevanje bezbednosne orijentacije Severne Makedonije. Na osnovu njega: „cilj punopravnog članstva u NATO ostaje politički i strateški prioritet za Republiku Makedoniju kao što je to bilo još od 1993. godine”.²⁸

²⁶ Jasmina Pavlović Stamenić, „Ratifikovan Prespanski sporazum”, *Politika*, Beograd, 2019. Dostupno na: <http://www.politika.rs/sr/clanak/421205/Ratifikovan-Prespanski-sporazum>, (pristupljeno 12. 02. 2019).

²⁷ „Grčka ratifikovala Protokol o pristupanju Severne Makedonije NATO-u”, RTS, Beograd, 2019. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/3415092/grcka-ratifikovala-protokol-o-pristupanju-severne-makedonije-nato-u.html>, (pristupljeno 12. 02. 2019).

²⁸ Ministry of Defence Republic of Macedonia, *Strategic defence review 2018: Towards NATO membership and future force 2028, June 2018*, p. 20. <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/07/SDR-Paper-dated-05-July-2018.pdf>, (accessed 10. 1. 2019).

Slika 1. Procena pretnji²⁹

THREATS, RISKS AND CHALLENGES	LIKELIHOOD		
	Short term (up to 1 year)	Medium term (up to 5 years)	Long term (up to 10 years)
Direct threat to sovereignty and territorial integrity / armed aggression	LOW	LOW	LOW
Terrorism	LOW	MEDIUM	MEDIUM
Violent extremism and radicalism	MEDIUM	MEDIUM	HIGH
Organized crime	HIGH	HIGH	MEDIUM
Illegal migration	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM
Cyber attacks and information security	MEDIUM	HIGH	HIGH
Hostile Foreign Intelligence Services	HIGH	HIGH	MEDIUM
Economical-political	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM
Natural and technological disasters, epidemics, climate change	MEDIUM	MEDIUM	HIGH
Degradation and pollution	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM

Prema prikazanoj tabeli, u roku od godinu dana, najmanju pretnju predstavljaju terorizam i oružani konflikt, dok najveći rizik imaju organizovani kriminal i neprijateljsko delovanje stranih obaveštajnih službi. U ovom trenutku ne postoji mogućnost za oružani konflikt, ali treba imati na umu kako bi prelivanje eventualnih sukoba na Kosmetu moglo uticati na unutrašnju bezbednost Makedonije.

Sledeći važan dokument predstavlja Bela knjiga makedonskog Ministarstva odbrane, koja kao vitalne nacionalne interese apostrofira: „političko odbrambenu integraciju u NATO” i „političku, ekonomsku i bezbednosnu integraciju u EU”.³⁰ Ova publikacija analizira bezbednosno okruženje Makedonije gde stoji „kako se Makedonija nalazi u središnjem delu Jugoistočne Evrope kao geografska raskrsnica Evrope, Azije i Afrike [...] Iz perspektive bezbednosti, biti na raskrsnici ključnih puteva znači i veću mogućnost za terorizam, ilegalnu migraciju, trgovinu drogom, ljudima i oružjem kao regularne transnacionalne pretnje koje zahtevaju aktivnu saradnju sa susednim državama i međunarodnom zajednicom”.³¹

²⁹ Ministry of Defence Republic of Macedonia, *Strategic defence review 2018: Towards NATO membership and future force 2028*, op. cit., p. 12.

³⁰ Republic of Macedonia Ministry of Defence, *White paper on defence*, Skopje, September 2012, p. 21. https://www.files.ethz.ch/isn/167326/Macedonia_ENG_2012.pdf, (accessed 11. 1. 2019).

³¹ Republic of Macedonia Ministry of Defence, *White paper on defence*, op. cit., p. 17.

Geopolitički posmatrano, težnja Makedonije za članstvom u NATO ima potporu u činjenici da se iz zvaničnog Skoplja na alijansu gleda kao na garant bezbednosti Evrope. Sa druge strane, treba imati u vidu negativan uticaj NATO saveza na ovim prostorima, gde se on bez dozvole Saveta bezbednosti UN uključio u rešavanje sukoba u SR Jugoslaviji 1999. godine, što je predstavljalo bezbednosni izazov za susedne zemlje. Skoplje je nedvosmisleno iskazalo želju za članstvom u NATO savezu, naročito imajući u vidu angažovanje njenih vojnika u Avganistanu, Bosni i Hercegovini, Libanu i Kosmetu.³² Tu se navodi kako: „Makedonija aktivno razmišlja o mogućnosti za širenje učešća vojnog i civilnog osoblja u NATO operacijama i misijama, bilo nezavisno ili kao deo svojih aktivnosti u okviru Američko-jadranske povelje”.³³

Makedonija je kao etnički nestabilna zemlja podložna sukobima. Međutim, to za sada nije slučaj imajući u vidu da se Albanci političkim putem bore za svoja prava. Kao što je već pominjano, ova država se nalazi u geografski važnoj regiji koja spaja mnoge kopnene i druge puteve. Zbog toga je teritorijalni integritet Severne Makedonije važan jer, kako primećuju Edvard Džozef (Edward P. Joseph) i Ognen Vangelov (Ognen Vangelov), „bez garancija za svoj teritorijalni suverenitet, koje joj donosi članstvo u NATO, Makedonija, zajedno sa Kosovom i Bosnom i Hercegovinom, ostaje jedno od tri otvorena pitanja na Balkanu, kao izazov rešavanja teritorijalnih sporova”.³⁴

NATO je pozdravio implementaciju ustavnih promena nakon potpisivanja Prespanskog sporazuma, što je omogućilo Makedoniji da promeni ime u Severna Makedonija i time okonča dugogodišnji spor sa Grčkom. Makedonski strateški cilj učlanjenja u NATO u Skoplju se smatra važnim iz geopolitičkih i bezbednosnih razloga. U februaru je Makedonija sa NATO potpisala Protokol o pristupanju, čime će ona postati nova članica NATO alijanse kada dosadašnjih 29 članica ratifikuju taj protokol.³⁵ Time Srbija i Bosna i Hercegovina ostaju jedine države na Zapadnom Balkanu koje još nisu postale članice NATO. Sa bezbedonosnog aspekta, ovo je veoma bitno za Makedoniju, imajući u vidu da je Prespanski sporazum u izvesnoj meri uticao na međunarodni položaj Makedonije i mogućnosti za njenu integraciju u internacionalne organizacije.

³² Republic of Macedonia, Ministry of foreign affairs, *Annual national programme of the Republic of Macedonia for NATO membership*, Skopje, November 2017, p. 31. <http://www.mfa.gov.mk/images/stories/GNP/GNP-2017-2018-MNR-web.pdf>, (accessed 12. 1. 2019).

³³ Ibidem.

³⁴ Edward P. Joseph, Ognen Vangelov, “Breakthrough in the Balkans: Macedonia’s new name”, *Survival*, Vol. 60, no. 4, 2018, pp. 37–44. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2018.1495426>, (accessed 13. 1. 2019)

³⁵ NATO, *NATO allies sign Accession Protocol for the future Republic of North Macedonia*, 06 Feb. 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_163078.htm, (accessed 6. 2. 2019).

On je proizvod dugog spora i treba biti oprezan u davanju daljih prognoza o implementaciji ovog dokumenta.

ODNOSI MAKEDONIJE I EVROPSKE UNIJE

Spor oko imena sa Grčkom za Makedoniju je dugo godina predstavljao kamen spoticanja na njenom putu pristupanja Evropskoj uniji. U tom kontekstu, Prespanski sporazum može predstavljati okidač koji će ubrzati taj započeti poduhvat. Ovo poglavlje počinjemo analizom izveštaja Evropske komisije o napretku Severne Makedonije u procesu pristupanja EU. Tu se navodi kako je: „imajući u vidu političke kriterijume, Makedonija konačno prevazišla najintenzivniju političku krizu još od 2001. godine”.³⁶

Za političku situaciju je važno pridržavanje Ohridskog sporazuma kao garanta za mirnodopske intraetničke odnose. Kao ključni problemi u ekonomskom razvoju Makedonije navode se „nedostaci u biznis sektoru kao što je slabo poštovanje ugovora i obimna siva ekonomija”, dok je učinjen napredak na polju „javnih finansija i transparentnosti”.³⁷

Politička situacija u Severnoj Makedoniji ublažena je potpisivanjem Prespanskog sporazuma koji umnogome rešava njene probleme u domenu kako unutrašnje tako i spoljne politike. Time se otvara put integraciji kako u Evropsku uniju tako i u NATO. Osim toga, etnički element i dalje ostaje mogući izvor tenzija i neslaganja iako je albanski jezik zvanično postao službeni u Severnoj Makedoniji. Integracije Severne Makedonije u EU su opravdane ako se ima u vidu finansijska pomoć koju EU intenzivno pruža Makedoniji. U periodu od 2014. do 2020. godine EU je planirala da izdvoji 664.200.000 evra za razvoj ključnih sektora.³⁸

Na sastanku Evropskog saveta u oktobru ove godine odlučeno je da se razmatranje pitanja proširenja EU na Zapadni Balkan odloži do narednog

³⁶ European Commission, *Commission staff working document: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 report*, p. 7. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>, (accessed 14. 1. 2019).

³⁷ European Commission, *Commission staff working document: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 report*, op. cit., p. 8.

³⁸ European commission, *The Former Republic of Macedonia on its European path*, Last updated 07/2018. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf, (accessed 15. 1. 2019).

samita EU – Zapadni Balkan u maju 2020. godine u Zagrebu.³⁹ Takva odluka je u Severnoj Makedoniji izazvala nepoverenje prema procesu evropskih integracija. O tome je govorila i Juliana Karai iz Instituta za evropske politike iz Skoplja, smatrajući kako je to „dovelo do pojačavanja unutrašnjih podela”.⁴⁰ Prema tome, Makedonija, iako je pre 14 godina počela svoj proces pristupanja Evropskoj uniji, i dalje neće moći da otvori pregovore o članstvu. To je rezultat unutrašnjih reformi Evropske unije imajući u vidu Bregzit i formiranje novih institucija EU nakon izbora za Evropski parlament koje, sa jedne strane, utiču na fokus Unije prema proširenju. Sa druge strane, pomenuto produbljivanje podela u makedonskom društvu nakon ove odluke Evropskog saveta oblikuje unutrašnju politiku Severne Makedonije.

ZAKLJUČAK

Evropske integracije država Zapadnog Balkana odvijaju se na dva koloseka, u pravcu stabilizacije i pridruživanja. Potpisivanjem Sporazuma iz Prespe naizgled su se stekli svi uslovi za političku stabilizaciju Severne Makedonije, iako je tu kao ključno pitanje (još uvek) položaj i status albanske manjine. Dobra volja zvaničnika Severne Makedonije i Grčke pokazuje da je u ovom regionu moguće postići kompromis koji vodi ka stabilnosti i smanjenju tenzija. Uprkos svemu, EU je danas u dubokoj krizi. Bregzit, migrantska kriza, kriza evra i institucionalna kriza predstavljaju ozbiljne izazove za EU. Stoga, ostaje neizvesno kada će Makedonija započeti pristupne pregovore sa Unijom. Nezvanično, države članice EU razmatraju izradu novog pristupa proširenju, što će dodatno uticati na dalju poziciju Severne Makedonije u njenom procesu evropskih integracija.

Pravni sistem sâm po sebi nema snage da obezbedi svoje ostvarivanje i poštovanje. Njegova moć je opredeljena odnosom nosilaca političke moći u društvu prema njemu. Stoga proizlazi da je svaki ustavni tekst na neki način „politička tvorevina”. Međutim, on to u izvesnoj meri i treba da bude. Opasnost leži u onim slučajevima kada ustav postane „politički instrument”. Tada, kako to navodi Vladan Petrov, „on ne podstiče, već umrtvljuje društveni razvoj; on ne ograničava nosioce političke vlasti, već ih čini gospodarima

³⁹ *European council, European Council Meeting (17 and 18 October 2019) – Conclusions*, EUCO 23/19, Brussels, 18 October 2019, IV (5), p. 2. <https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>, (accessed 24. 11. 2019).

⁴⁰ *Evropski pokret u Srbiji, Proširenje EU zavisi od političke volje ključnih aktera*, 14. 11. 2019. <http://www.emins.org/prosirenje-eu-zavisi-od-politicke-volje-kljucnih-aktera/>, (pristupljeno 24. 11. 2019).

života jedne političke zajednice”.⁴¹ Mišljenja smo da se to upravo desilo i u Severnoj Makedoniji. „Amandman iz nužde”, kako možemo nazvati aktuelni iz 2019. godine, ukazao nam je na nekoliko bitnih manjkavosti. Prva je vezana za referendum, koji, pored svoje tehničke manjkavosti (nepreciznog načina postavljanja pitanja), ima i suštinsku manjkavost, koja se ogleda u njegovom (ne)legitimitetu. Druga je vezana za sporno tumačenje čl. 75. Ustava Makedonije, odnosno jaz koji je u tom trenutku postojao između nosilaca političke moći. Upravo taj jaz, kao i rezultati referenduma, ukazuju na visoku fragmentisanost makedonskog društva čije je nezadovoljstvo dodatno povećano odlaganjem pristupnih pregovara sa EU. Na taj način, čini nam se da je promenom imena „preskupo plaćen” ustavni identitet Makedonije.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] A/RES/47/225, *United Nation, 98th General Assembly*, 8. April 1993. Available from: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r225.htm> (accessed January 17, 2019).
- [2] Akimovska Maletić Iskra, „Ustavne promene u Makedoniji – Više od dve decenije”, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 22, br. 3, str. 48.
- [3] Габер Дамјановска Наташа, „Уставните промени во Република Македонија – Одроз на актуелните општествени и политички состојби”, *Политичка мисла*, год. 9, бр. 35, стр. 12.
- [4] „Grčka ratifikovala Protokol o pristupanju Severne Makedonije NATO-u”, RTS, Beograd, 2019. <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/3415092/grcka-ratifkovala-protokol-o-pristupanju-severne-makedonije-nato-u.html>
- [5] Đorđević Jovan, „Teorijske osnove primene prava”, u: Miodrag Jovičić (ur.), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, SANU, Beograd, 1991, str. 20.
- [6] Đukanović Dragan, „Spoljnopolitičke orijentacije država Zapadnog Balkana: Uporedna analiza”, *Godišnjak FPN*, Vol. 4, br. 4, str. 307–308.
- [7] Đukanović Dragan, „Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji”, *Međunarodni problemi*, Vol. 55, br. 3–4, str. 396.
- [8] Etinski Rodoljub, *Međunarodno javno pravo*, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1999.
- [9] European Commission, *Commission staff working document: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 report*, p. 7. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-en>

⁴¹ Vladan Petrov, „Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustava”, u: Svetislav Taboroši (ur.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2005, str. 198.

- largement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf
- [10] European commission, *The Former Republic of Macedonia on its European path*, Last updated 07/2018. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf
- [11] European council, *European Council Meeting (17 and 18 October 2019)- Conclusions*, EUCO 23/19, Brussels, 18 October 2019, IV (5), p. 2. <https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>
- [12] Evropski pokret u Srbiji, *Proširenje EU zavisi od političke volje ključnih aktera*, 14. 11. 2019. <http://www.emins.org/prosirenje-eu-zavisi-od-politicke-volje-kljucnih-aktera/>
- [13] Ilievski Zoran, Taleski Dane, "Was the EU's role in conflict management in Macedonia a success?", *Ethnopolitics*, Vol. 8, Issue 3–4, 2009, pp. 355–367. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17449050903086955>
- [14] Joseph P. Edward, Vangelov Ognen, "Breakthrough in the Balkans: Macedonia's new name", *Survival*, Vol. 60, Issue 4, 2018, pp. 37–44. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396338.2018.1495426>
- [15] Jovičić Miodrag, *Državnost federalnih jedinica*, Naučna knjiga, Beograd, 1992.
- [16] Karakamiševa Tanja, "Human Rights in the Republic of Macedonia – Seen Through the Lens of the Constitution and the Practice of Democracy", *Revus*, Vol. 11, no. 1, p. 158.
- [17] Kuzmanović Rajko, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Banjoj Luci, Banja Luka, 2004.
- [18] Marković Ratko, *Ustavno pravo*, Izdavački centar Pravnog fakulteta, Beograd, 2012.
- [19] „Makedonija promenila ime u Republika Severna Makedonija”, *Politika*, Beograd, 2019. <http://www.politika.rs/sr/clanak/420092/Makedonija-promenila-ime-u-Republika-Severna-Makedonija>
- [20] Ministry of Defence Republic of Macedonia, *Strategic defence review 2018: Towards NATO membership and future force 2028*, June 2018, p. 20. <http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2018/07/SDR-Paper-dated-05-July-2018.pdf>
- [21] NATO, *NATO allies sign Accession Protocol for the future Republic of North Macedonia*, Feb. 06, 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_163078.htm
- [22] Nikolić Aleksa, „O delotvornosti jedne ustavne norme: slučaj Japana”, *Politička revija*, Vol. 61, br. 3, str. 23.
- [23] „Objavljivanje Zakona o jezicima u Službenom glasniku Makedonije protivustavno”, *Politika*, Beograd, 2019. <http://www.politika.rs/sr/clanak/420362/Objavljivanje-Zakona-o-jezicima-u-Sluzbenom-glasniku-Makedonije-protivustavno>

- [24] Pavlica Branko, „Ugovorno stanje između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije 1996–2004”, *Strani pravni život*, god. 49, br. 1–2.
- [25] Pavlović Stamenić Jasmina, „Ratifikovan Prespanski sporazum”, *Politika*, Beograd, 2019. <http://www.politika.rs/sr/clanak/421205/Ratifikovan-Prespanski-sporazum>
- [26] Papakonstatinou Michalis, *To Imerologio Enos Politikou (The Diary of a Politician)*, Viviopoleion tis Estias, Athens, 1994, p. 419.
- [27] Petrov Vladan, „Ustavna reforma – naše (ne)shvatanje Ustava”, u: Svetislav Taboroši (ur.), *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU*, Izdavački centar Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2005, str. 198.
- [28] Petrov Vladan, Simović Darko, *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2018.
- [29] Republic of Macedonia Ministry of Defence, *White paper on defence*, Skopje, September 2012, p. 21. https://www.files.ethz.ch/isn/167326/Macedonia_ENG_2012.pdf
- [30] Republic of Macedonia, Ministry of foreign affairs, *Annual national programme of the Republic of Macedonia for NATO membership*, Skopje, November 2017, p. 31. <http://www.mfa.gov.mk/images/stories/GNP/GNP-2017-2018-MNR-web.pdf>
- [31] Trkulja Jovica, *Osvajanje demokratije – Ogled o postkomunizmu*, Draganić, Beograd, 1993.
- [32] „Ustav Republike Makedonije”, *Službeni vesnik*, br. 52/1991, Skopje, 1991.

*Aleksa Nikolić
Milan Ranković*

THE REFERENDUM QUESTION AND CONSTITUTIONAL CHANGES IN MACEDONIA

Abstract

The authors first point to the process of gaining independence of Macedonia, as well as to the process of adopting the constitution of 1991. However, behind the formal democratic constitutional facade, the growing economic, social and interethnic crisis in Macedonia has been neglected. In that regard, the constitution maker amended the constitution eight times. However, the subject of this analysis is the latest amendment to the Constitution of 2019, by which this former Yugoslav republic has resolved a multi-year dispute with Greece. Therefore, the authors deal with the direct analysis of the referendum question, that is, the controversies that followed the constitutional changes in this country. After the legal analysis, the importance of constitutional changes is pointed out from the security aspect. In this regard, the

authors analyze the effects of the signing of the Prespa Accord on Euro-Atlantic integration in Macedonia. Finally, as part of the concluding remarks, the authors once again summarize the significance and consequences of the constitutional amendment.

Key words:

Macedonia, constitution, referendum, NATO, European Union.