

**ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И СПРОВЕДУВАЊЕ НА
ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР**

Скопје, 2008

Издавач:
Фондација Фридрих Еберт
Канцеларија Скопје
www.fes.org.mk

Дизајн на корица и пре-прес:
Promo DSGN

Лектура: Инда Савиќ Костова

Тираж:
300

Copyright: Friedrich Ebert Stiftung

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св.Климент
Охридски”, Скопје

321.7(497.7)”2001”

ПОДЕЛБА на власта и спроведување на Охридскиот рамковен
договор. – Скопје : Фондација Фридрих Еберт, 2008. – 297, 258
стр. : 23 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-109-47-8

а) “Охридски рамковен договор 2001” – Имплементација
COBISS.MK-ID 73607434

Содржина

- 5 **Вовед**
- 9 Флориан Биебер
Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор
- 59 Етем Азири
Духот на консензус и интеграција во едно мултиетничко општество
- 95 Ермира Мехмети
Имплементација на Охридскиот рамковен договор
- 125 Изет Зеќири
Економски причини и последици од војната во 2001-та и консолидација на економијата по кризата
- 153 Сали Рамадани
Поделба на власта
- 183 Ризван Сулејмани
Консоцијална демократија и поделба на моќта во Македонија
- 227 Џељадин Мурати
Образование и употреба на јазикот
- 247 Емил Атанасовски
Образовна сегрегација на етничките заедници во Македонија – неодржлива политика која сериозно ги попречува напорите за интеграција
- 269 Иџет Мемети
Поделба на власта и имплементација на Охридскиот договор
- 285 Флориан Биебер
Заклучоци: Охридскиот рамковен договор по седум години

Авторите преземаат одговорност за нивните ставови и мислења. Ставовите и мислењата искажани во оваа публикација не секогаш се во согласност со ставовите и мислењата на Фондацијата Фридрих Еберт.

Вовед

Во последните години, во Македонија се дебатира за тоа каков е „духот на Охридскиот рамковен договор“ (ОРД), што е, пред сè, поврзано со употребата на т.н. Бадинтерово правило при формирање на владеачка коалиција (вклучување на најголемата етничка албанска партија). Дискусијата вклучи различни прашања и гледишта. За едната страна таквиот „дух“ се однесуваше на прекршувањето на ОРД од страна на владеачката коалиција. Другата страна, пак, или сосема го запостави „духот“ во кој се толкува Договорот, или, пак, се повикуваше на тоа дека не постојат никакви правно обврзувачки одредби кои јасно би ја обврзале владеачката партија да се однесува на одреден начин. Ако се земе предвид правната терминологија, посоодветно би било да се употребува терминот „смила и цел“ кога станува збор за одредбите на ОРД, како и да се даде одговор на сегашните прашања и предизвици, имајќи ги предвид тие поими. Но, ова е само прашање на терминологија. „Дух“, всушност, значи токму тоа - смисла и цел. Која беше „смилата и целта“ на Охридскиот рамковен договор кога за него се преговараше и се потпиша во 2001-та година?

Секако, станува збор за воспоставување мир во истиот момент, но, исто така, станува збор и за многу повеќе. Тоа не беше договор за престанок на воените дејствија, туку договор кој македонскиот Устав го постави врз нова основа. Од политички модел насочен кон класичната идеја за Вестминистерска демократија, сега, со Уставот се измени

структурната поставеност во консоцијална демократија, со посебно определени правила. Со тие правила, помалите етнички заедници се штитат од мајоризација во посебни политички области. Дали овој македонски модел на Договор за поделба на власта е пример за слаба, или силна институционализација на консоцијална демократија, е тема што ќе биде детално обработена во оваа публикација.

Идејата со Договорот за поделба на власта беше да им се гарантира на сите етнички заедници во Македонија политичко, општествено и културно учество, како и самоизразување во рамките на македонската држава. Загарантираните права не треба да се само именувани, туку граѓаните кои припаѓаат на помалите етнички заедници, би требало да имаат реална можност таквите права да ги уживаат. Според тоа, Охридскиот рамковен договор беше насочен кон целосна интеграција на оние етнички групи чие ниво на учество дотогаш зависеше од волјата на најголемата етничка заедница.

Оваа публикација ќе се обиде да даде одговор на прашањето во колкава мерка е постигнато спроведувањето на целта на ОРД, во кои апсекти не се постигна успех, или, пак, каде се појавија несакани споредни ефекти. Според тоа, со индивидуалните придонеси кон оваа публикација не се прават напори само да се даде одговор на прашањето дали релевантните одредби пропишани со ОРД се усвоени и спроведени, туку се оди чекор подалеку од едноставното техничко разбирање за спроведувањето. Всушност, би сакале да дадеме одговор на прашањето дали „сместата и целта“ на ОРД како инструмент за интеграција на малцинствата во Македонија е материјализиран или, барем, имал некаков

видлив ефект врз развојот на едно интегрирано (мултиетничко) општество. Понатаму, авторите даваат препораки за создавање на едно поинтегрирано општество. На крајот би требало да се спомене дека интеграцијата на сите етнички групи во општеството е постојан предизвик не само за Македонија, туку било каде. Предизвик на кој би требало да се одговори на различни нивоа – централната власт (државата), општините, граѓанското општество и, иако последно споменато, сепак, подеднакво значајно е однесувањето и гледиштата на поединците.

Уредниците на оваа публикација се надеваат дека ќе дадат подстрек кон постојана дебата во, и надвор од Македонија, за успехот, но и можните недостатоци на овој посебен Договор за поделба на власта, создаден во 2001-та година. Уредниците упатуваат благодарност кон м-р Флориан Биебер од Универзитетот во Кент, кој ја прифати улогата на научен координатор за оваа публикација.

Штефан Денерт
Фондација Фридрих Еберт

Ризван Сулејмани
*Институт за политички и
интеркултурни студии*

Флориан Бибер

ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА И СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР

Уште од осамостојувањето на земјата, во 1991/2-та година, домашните и меѓународните коментатори честопати предупредуваа на иминентна криза, или конфликт во Македонија. Сепак, Македонија не само што успеа да постигне независност на мирен начин, туку успеа да ги избегне крвопролевањата во поранешна Југославија. Иако со конфликтот во 2001-та година оправдано се сруши митот за Македонија како „остров на стабилноста“, брзото разрешување на конфликтот, без голем број жртви, сепак, укажува на драстични разлики од останатите воени дејствија во регионот.

Охридскиот рамковен договор, кој е предмет на обработка во оваа публикација, се покажа како водич како да се излезе од конфликтот, што беше прилично значаен успех. Повеќето од останатите мировни договори за другите простори од поранешна Југославија имаа далеку посложена стартна позиција. Далеку е полесно да се склучи мир по осуммесечни борби со околу 200 жртви¹, отколку после три и половина години војување, со над 100.000 загинати.

¹ Iso Rusi, “What Do the Casualties of War Amount to?” AIM, 25.12.2001.

Втора клучна разлика заради која мирот беше потраен во Македонија, беше фактот што конфликтот, во суштина, не се однесуваше на освојување на држави, туку кон освојување на идеи за видот на државата. Иако Ослободителната народна армија (ОНА) во почетната фаза на конфликтот се произнесе со ставови за сецесионистичко уредување, сепак набргу беше пригушена. Конфликтот, главно, беше насочен кон правата на Албанците во Македонија, а не кон прекројување на граници.² Во Хрватска, Косово и Босна и Херцеговина, државата сама по себе беше спорна, заради што беше многу потешко да се постигне договор без да се прекројуваат границите.

Трета значајна карактеристика во Македонија беше традицијата на меѓуетнички соживот уште од раните деведесетти. Македонската политичка рамка во текот на деведесеттите беше контрадикторна. Уставот, како и ставовите на повеќето мнозински политички партии, придонесоа кон „поседување“ на државата од страна на мнозинството. Засновајќи се врз праксата на постоење нации и републики за време на комунистичка Југославија, како и актуелните стравувања соседите да посегнат по името и идентитетот, сето тоа придонесе кон засилување на сопственичкиот однос кон државата.³ Во исто време се појави и традиција на широки коалиции од 1992-та, во кои албанските партии беа постојано вклучувани во власта. Контрадикторноста не можеше да ги смири меѓуетничките тензии за време

² Alex Belamy, “The New Wolves at the Door: Conflict in Macedonia,” *Civil Wars*, Vol. 5, No. 1 (Spring 2002), стр. 132-133.

³ Види: Graham Holliday, “From Ethnic Privileging to Power-Sharing: Ethnic Dominance and Democracy in Macedonia” Sammy Smooha, Priit Järve (eds.), *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe* (Budapest: LJI-ECMI, 2005), стр. 139-166.

на конфликтот во 2001-та година. Всушност, беше нагласено дека за стабилност е потребно позначително вклучување на Албанците и тоа не само во власта. Притоа, Албанците беа недоволно застапени во јавната администрација и имаше недостиг од соодветна заштита на правата на групите.

Во ова поглавје⁴ се наведуваат три главни контроверзи кои се однесуваат на Охридскиот рамковен договор:

Како прво, останува контроверзен фактот каков систем на поделба на власта се воспоставува со ОРД. Како што е подолу објаснето, Договорот не потпаѓа едноставно кон една категорија на институционално уредување на мултиетничка држава. Притоа се дава можност за различно и контрадикторно толкување на неговата институционална поставеност и „дух“. Во ова поглавје ќе елаборирам дека сегашниот македонски систем е слаба форма на консочијална поделба на власта.

Како второ, некои научници велат дека Охридскиот рамковен договор не е соодветен одговор на конфликтот во 2001-та година, како и тоа дека место да ги намалува, всушност го зголемува тензиите. Тесно поврзано со тоа се и изјавите на некои дека до влошување на меѓуетничките односи не довел самиот ОРД, туку неговото спроведување. Такви аргументи почесто преовладуваат кај мнозинството, бидејќи перцепцијата за етнизација, општо гледано, е поизразена меѓу

⁴ Ова поглавје се надоврзува на моето поглавје: “Partial Implementation, Partial Success: The Case of Macedonia,” David Rusell & Ian O’Flynn (eds), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies* (London: Pluto, 2005), стр. 107-122.

мнозинствата, кои пред договорот за поделба на власта биле помалку соочени со етничка припадност (вето, поделба на власта, квоти , и сл.).⁵

Како трето, дали ОРД ја претвори Македонија во двонационална држава, во која политичкиот конфликт е сведен само на македонско - албански конфликт за сметка на други прашања и други групи, останува да се дебатира.⁶

Ова поглавје, како и повеќето од другите поглавја во оваа книга, фрлаат внимателно оптимистичко светло на ОРД. Договорот ефективно ја претвори Македонија од една немирна национална држава, со некои елементи на соживот, кон систем на поделба на власта, со што државата се отвори кон албанската заедница (во извесен степен, исто така, и за останатите малцинства). Консоцијалниот пристап, применет во Македонија, ветува далеку повеќе отколку во останатите земји во регионот, како на пример во Босна и Херцеговина. Сепак, потребно е голем број проблеми да се земат предвид. Со вклучувањето на групите им се дадоа овластувања на партиите (како малцински, така и мнозински), со што многу граѓани не добија никаква корист од елементите за дополнително вклучување од 2001-та година, па наваму. Со договорот не се отстранија стравувањата на мнозинството (од федерализација и

⁵ Види: Билјана Ванковска, "Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State "Current Perspectives on Macedonia," Heinrich-Böll-Stiftung. http://www.boell.de/alt/en/05_world/1733.html, Antonina Zhelyazkova, "Macedonia in April 2003. Diagnosis: 'Cancer with Galloping Metastases,'" Goran Bašić (ed.), Democracy and Multiculturalism in South East Europe (Beograd: Centar za istraživanje etniciteta), стр. 377-392.

⁶ Jenny Engström, "Multiethnicity or Binationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State," European Yearbook of Minority Issues 2001/2, Vol. 1 (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2003), стр. 335-348.

проширена дизентиграција) и тешкотиите на малцинството (од натамошна дискриминација).

Со оглед на тоа, ова поглавје ќе ја претстави природата и структурата на ОРД и неговото спроведување во Македонија, истакнувајќи ги, притоа, контроверзите и проблемите што се јавија заради Договорот. Во поглавјето се прават напори да се даде една проценка за различните нивоа на постојната поделба на власта. Како и да е, пред да се осврнеме на посебната институционална поставеност во Македонија, потребно е прво да се дефинира самата поделба на власта.

Што е поделба на власта ?

Поделба на власта, во длабоко поделени општества, може да вклучи опсег од различни мерки за овозможување соживот во рамките на етничка (или друга) разновидност. Погрешно е поделбата на власта да се концепира како ригиден каталог на институции и правна заштита, што е потребно да се применат, со цел да се постигне поделба на власта. Различните алатки применети од страна на научниците, кои се залагаат за поделба на власта, укажуваат на недостаток од договорен сет на инструменти.⁷ Згора на тоа, во поделените општества низ светот, постојат различен вид институции. Со цел да не биде безначаен поимот поделба на власта, важно е да се ограничи неговото значење, а не да се прават напори

⁷ Види: Timothy D. Sisk, „Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts“ (Washington: USIP, 1996), стр. 34-45

да се вклучат сите видови режими за заштита на одредени групи во дадена држава.

Концептот за поделба на власта содржи две специфични компоненти: „власт“ и „поделба“. Секој систем што оди во насока на поделба на ресурсите меѓу различните групи во општеството, како суштински елемент во себе ја содржи власта. Поделбата на власта изискува заедничка поделба на власта во земјата, а не само од страна на еден тесно одреден конституент. Било да се осмислува систем на поделба на власта, или да се испитува веќе постојниот, битно е, всушност, да се обезбеди власт на институциите (вообичаено мислиме на специфични институции што се одраз на поделба на власта). Без власт, не може да има ни поделба на власта. Втората компонента се однесува на тоа дека власта е поделена. Не станува збор за едноставно разделување на власта, што би значело дека различните групи ги делат задолженијата и меѓусебно ниту се консултираат, ниту соработуваат при донесувањето на одлуки. Тоа, исто така, не значи ни тоа дека една група ја има власта и ги прашува останатите за совет, а потоа да не го прифати истиот. За поделба е потребна согласност на широка застапеност на групи во одреден систем.

При дефинирањето на конкретната дефиниција за поделба на власта, можеме да се осврнеме на дефиницијата на Аренд Липхарт за консочијално уредување, што е поограничено отколку поделбата на власт.⁸ Липхарт ги наведува следните пет главни критериуми за консочијално

⁸ За врската меѓу поделба на власта и консочијализам, види Matthijs Bogaards, “The Uneasy Relationship Between Empirical and Normative Types of Consociational Theory”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12, No. 4 (2000), стр. 395-423.

уредување: (1) голема коалиција, т.е. вклучување на сите главни групи во власта; (2) пропорционална застапеност на сите релевантни групи во Собранието и јавната администрација; (3) вклучување на сите главни групи во власта; (4) право на вето; (5) висок степен на автономија.⁹

Со цел да се направи разлика меѓу консоцијација (позитивна страна на поделба на власта) и негативната страна на поделба на власта, потребно е овие поими поопсежно да се протолкуваат, отколку оригинално дадените дефиниции од страна на Липхарт. Автономијата, на пример, може воопштено да се сфати како децентрализација – алатка за поделба на власта – без да се наложи дека истата децентрализација неминовно ќе биде само „етничка“ децентрализација. Исто така, големите коалиции би требало да бидат широки и инклузивни (сеопфатни), но не мора да значи дека е потребно да се основаат од етнички партии. Исто така, недоминантните групи не мора по секоја цена да имаат апсолутно право на вето, заради исполнување на критериумите што се однесуваат на договорот за поделба на власта. Всушност, подоцна ќе кажам дека безусловното право на вето може да биде пречка кон ефективна поделба на власта. Како дополнување, потребно е да се разграничи пропорционалната застапеност во Собранието и пропорционалната застапеност во јавната администрација. Тоа е така бидејќи обете имаат различни алатки и функции во општеството. Застапеноста во администрацијата има силно влијание врз чувството на „сопственост“ што би можело да се развие кај претходно недоволно застапените групи во државата.

⁹ Arend Lijphart, „Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration“ (New Haven-London: Yale University Press, 1977), стр. 25.

Гореспоменатите критериуми би требало да се категоризираат врз основа на две гледишта: прво, тие ги дефинираат карактеристиките на степените на власт во одреден политички систем. Второ, тие се дефинирани од елементи на (а) вклученост и (б) соработка. За некои елементи на институционално уредување, поважни се вклученоста и застапеноста, додека за други позначајна е соработката. Сепак, аргументите говорат дека е потребно обете да бидат присутни на сите нивоа. Како што покажува Табелата 1, тие можат да имаат различно значење во рамките на институционалниот систем.

Табела 1

Поделба на власта меѓу вклученост и соработка

	Вклученост	Соработка
Застапеност во Собранието	✓	
Широка Влада		✓
Вето, или моќ за заедничко одлучување		✓
Пропорционална застапеност во јавната администрација	✓	
Децентрализација/ Автономија	✓	

Вториот пристап кон поделбата на власта првенствено го истакнал Доналд Хоровиц, кој се залагал за поттикнувачки или центрипетален систем. Консоцијалниот пристап се заснова врз премисата дека секоја група во едно поделено општество би требало да биде застапена од својата елита, вообичаено изразена преку една, или неколку партии. Хоровиц, од друга страна, се залага за политички систем со кој би се поттикнувала соработката меѓу поделените етникуми и би се стимулирала соработката.

Како таков, системот помалку се фокусира на застапеност, а во поголема мерка кон зајакнување на соработката, или, пак, појавување на нова, повеќе инклузивна елита. Овој поттикнувачки систем на поделба на власта се карактеризира со пет особености: а) *Дисперзија на власт*, при што власта не треба да биде концентрирана на едно место, или во една канцеларија. Таквата дисперзија спречува големи конфликти. б) *Деволуција на власт* и поделба на власта што, всушност, е насочено кон зголемување на меѓуетничката соработка на локално ниво и смалување на симболичното значење кое е потребно за некои одлуки што се донесуваат од повисоки инстанци на власт; в) *Зајакнување на соработката* преку правни механизми, како на пример изборни закони за кои се потребни меѓуетнички коалиции; г) *Промовирање на меѓусекторски канали*, кои би можеле да ги пробијат етничките линии и да помогнат во истакнувањето на етничкиот идентитет во силно поделените општества; д) *Намалување на разликите*, при што фокусот е насочен кон спречување на зајакнувањето на етничките разлики заради други нееднаквости.¹⁰

Обата система се и описни и регулациски: научниците кои ги застапуваат обата пристапа на поделба на власта, го претполагаат нормативниот пристап, промовирајќи ги соодветните системи. Ова не значи дека сите консociјални системи во светот ќе бидат поддржани или застапени од страна на научниците кои ја застапуваат оваа теорија. Всушност, институционалната реалност покажува дека се запоставуваат предупредувањата што научниците со децении ги даваат. Разликите во пристапот кон поделба на власта предложен од страна на Доналд Хоровиц

¹⁰ Donald Horowitz, „Ethnic Groups in Conflict“ (Berkeley: University of California Press, 1985), стр. 653-680.

и Аренд Липхарт, а дополнуван од бројни други научници (Џон Мекгери, Брендан О'лери и Бен Реили), би можеле да се сметаат за идеален вид на дел од континуитетот. Консоцијалната поделба на власта претполага дека застапеноста на релевантните групи од страна на соодветната елита на групата и значителната автономија е клучот кон успешен меѓуетнички соживот. Центрипеталната поделба на власта ја потенцира потребата да се создаде институционална динамика што ја спречува етнизацијата на политичкиот систем и резултира со повеќе интегрирана елита. Обата пристапи содржат бројни ризици. Консоцијалната поделба на власта вклучува ризик на зајакнување на етничките поделби и ја претвора етничката припадност во главен, или, барем, доминантен елемент за идентификација. Како резултат на тоа, може да се влошат меѓуетничките односи, за кои всушност се прават напори да се регулираат. Оние кои го застапуваат овој систем, истакнуваат дека консоцијализмот е соодветен за силно поделени општества во кои е многу важен етничкиот идентитет. Центрипеталната поделба на власта вклучува ризик малцинските групи повеќе да бидат учесници од страна, отколку навистина интегрирани. Без истиот степен на застапеност и вклученост како во консоцијалното уредување, малцинските групи би можеле да се почувствуваат маргинализирани.¹¹

Во ова поглавје понатаму стои образложено дека системот што се постави во 2001-та година, ја претвори Македонија во минималистички консоцијален систем. Иако не ги исполнува сите аспекти што се

¹¹ Brendan O'Leary, "Debating Consociational Politics. Normative and Explanatory Arguments", Sid Noel (ed.), *From Power Sharing to Democracy. Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies* (Montreal and Kingston: McGill University Press, 2005), стр.3-43.

однесуваат на консоцијалниот систем, истиот вклучува повеќе карактеристики на еден таков систем, отколку на центрипетален.

Формирање национална држава и соживотот во независна Македонија

Делбените линии во однос на идентитетот се чести и променливи. Во исто време, Македонија останува силно поделено општество меѓу македонското мнозинство и албанското малцинство. Поделени според јазик, религија и силно чувство за национален идентитет, комуникацијата меѓу двете заедници во последните децении беше ограничена. Според тоа, тензијата меѓу албанското малцинство и македонското мнозинство беше дефинирачка карактеристика на македонската држава уште од нејзиното создавање. По Референдумот за независност во 1991-та година и усвојувањето на новиот Устав, Македонија стана формално национална држава – ослабена, како заради регионалната околина, така и заради недостигот од поддршка од албанската заедница во рамките на новата држава. Деведесеттите поминаа во знакот на две контрадикторни нешта: политичката вклученост на албанското малцинство и продлабочувањето (па дури и проширувањето) на поделбата меѓу двете најголеми заедници. Како што ќе биде истакнато подолу, вклученоста на албанските политички партии во Собранието и Владата дојде како резултат на специфичната рамнотежа на власт меѓу мнозинските партии и политика на вклученост. Во исто време, во периодот меѓу 1991-та и 2001-та година немаше некоја особена вклученост на албанското население во јавната администрација, додека државата, главно, функционираше како национална држава на

мнозинството. Всушност, и покрај вклученоста на Албанците во власта, системот на власт не можеше да се смета како форма на поделба на власта, туку повеќе како обид за вклучување на албанската елита.

Само неколку национални држави експлицитно ги исклучуваат малцинствата од политичкиот живот, или ги ограничуваат нивните права. Во исто време, повеќето национални држави востановуваат и симболична хиерархија или сопственост, а даваат и привилегии на мнозинството во бројни области. Во оваа смисла, Македонија во текот на деведесеттите, воопшто не беше исклучок на парадигмата за национална држава. Потврдата на македонските национални државни симболи беше клучниот одговор кон бројните предизвици што произлегуваа од соседните држави кон државата и посебната одреденост на македонската нација. Првично место за недоразбирања беа меѓународните односи на земјата, што се концентрираа на прашања, како на пример името (со Грција), посебноста на македонската нација и јазикот (со Бугарија) и Македонската православна црква (со Србија). Што се однесува до употребата на симболите, албанското и останатите малцинства не се противеа на употребата на државните симболи.¹² Во исто време, новиот македонски Устав востанови доминантност на македонската нација, не само во преамбулата, во која земјата беше опишана како држава на македонската нација, туку и преку назначување на македонскиот како државен јазик и издвојувањето на Македонската православна црква. Како што забележува Јени Енгстром „во целина ... со Уставот се зазеде еден либерален, граѓански концепт на државјанство, со кој се обезбедуваат еднакви права

¹² Engström, цитат, стр. 335-48; Keith S. Brown, “Seeing Stars: Character and Identity in the Landscape of Modern Macedonia”, *Antiquity*, Vol. 68, 1994, стр. 784-796.

за сите граѓани на Македонија, независно од етничка и/или религиозна припадност“.¹³

Тврдењето да се вклучи само македонската нација во државата, секако беше на понизок развоен степен, отколку што тоа беше случај во повеќето уставни на поранешните југословенски држави. Тоа е феномен што соодветно се нарекува „уставен национализам“, востановен од Роберт Хајден.¹⁴ Како резултат на сето тоа, државата формално беше хибрид меѓу национална држава – било според некои од формите, така и според јавната администрација, употребата на јазици и други домени – но и граѓанска држава која беше управувана од меѓунационална влада уште од осамостојувањето. Со Македонија, уште од осамостојувањето управуваше неформално голема коалиција. Доминантната албанска партија учествуваше во власта уште од почетокот, односно по првите слободни избори во 1990-та. Албанските партии секогаш биле застапени во Собранието. Албанската заедница немаше ниту една официјална институција за самоуправа, но со појавувањето на неофицијалните институции, вклучувајќи го и Универзитетот во Тетово – кој не беше признат сè до 2004-тата година, доби извесен степен на автономија. Според тоа, оваа форма на вклученост не може да се смета за поделба на власта, бидејќи ниту беше сигурна, ниту придонесе кон некое значително подобрување на економската ситуација на Албанците (ниту на Македонците). Но, исто така, ни државата не се откажа од својата утврдена предиспозиција за фаворизирање на македонското мнозинство.

¹³ Engström, цитат, стр. 338.

¹⁴ Robert Hayden, Blueprints for a House Divided. „The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts“ (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999), стр. 71-72.

	1991		1994		2002	
	Во бројки	Во%	Во бројки	Во %	Во бројки	Во %
Македонци	1,328,187	66.3	1,288,300	6.5	1,297,981	64.2
Албанци	441,987	21.7	442,914	1.7	509,083	25.2
Турци	77,080	3.8	77,252	.0	77,959	3.9
Роми	52,103	2.6	43,727	.3	53,879	2.6
Власи	7,764	0.4	8,467	.4	9,695	0.5
Срби	42,775	2.1	39,260	.0	35,939	1.8
Муслимани	31,356	1.5	15,315	.8	Нема податоци	Нема податоци
Египќани	3,307	0.2	3,169	.2	Нема податоци	Нема податоци
Југословени	15,703	0.8	595		Нема податоци	Нема податоци
Бошњаци	n/a	n/a	7,244	.4	17,018	0.8
Останати	33,702	1.6	10,599	.4	20,993	1

Резултати од пописот 1991-та, 1994-та и 2002-та година (Државен завод за статистика, 2002 г., Фридман, 1996 г., стр. 90).¹⁵

¹⁵ Во 2002-та година, Муслиманите, Југословените и Египќаните не беа наведени во списокот како посебни категории, со објаснување дека истите не се посебно признати со Уставот. Проблемот со Македонците - Муслимани при пописот е техничко прашање, MILS News, „Проблемот со Македонците - Муслимани при пописот е техничко прашање”, 13.11.2002 година. Државен завод за статистика, Попис на население, домаќинства и станови во Република Македонија, бр. 2.1.3.30, Конечни податоци, 1. декември 2002 г.; Victor Friedman, “Observing the Observers. Language, Ethnicity, and Power in the 1994 Macedonian Census and Beyond”, B. R. Rubin (ed.), Towards Comprehensive Peace in Southeast Europe. Conflict Prevention in the Southern Balkans. Report of the South Balkans Working Group of the Council on Foreign Relations, Centre for Preventive Action (New York: The 20th Century Fund Press, 1996), стр. 81-105.

Премин кон поделба на власта

Охридскиот рамковен договор ја претвори Македонија од самодетинирана национална држава со неформално голема коалиција, во држава која стои заглавена меѓу тоа да биде национална држава, граѓанска или двонационална држава со формална структура на поделба на власта. Потпишан на 13-ти август 2001-та година во Охрид, од страна на главните македонски и албански партии под покровителство на меѓународните посредници од ЕУ и САД, Рамковниот договор наложува еден амбициозен процес на правни реформи, комбинирани со безбедносни мерки. Целта беше да се прекине побуната на ОНА и конфликтните подрачја да се стават под контрола на властите.

Договорот наведува низа уставни измени што беа усвоени од страна на македонското Собрание на крајот од 2001-та и почетокот на 2002-та година. Со Договорот се предвидува официјален јазик да биде оној што го зборуваат повеќе од 20% од населението (т.е. албанскиот), воведен е систем на двојно мнозинство (составено од мнозинството гласови во Собранието и од мнозинството гласови од претставниците на малцинствата) за клучните области од законодавството, се востановува правична застапеност во јавната администрација на национално и локално ниво, се институционализира децентрализацијата и реформата на локалната самоуправа и се отвора патот за креирање на мултиетничката полиција.

Со Договорот се предвиде и спроведување на нов попис на население (после оној од поранешна Југославија во 1991-та година и оној

од 1994-та година кој беше надгледуван од меѓународниот фактор). Новиот попис би бил под меѓународен надзор со цел да се надмине спорот околу учеството на албанското население во вкупниот број на население, како и да се поддржи процесот на правична застапеност. Во Договорот се наведени уставните измени и правните реформи со одреден степен на деталност, но, сепак, беше дадена флексибилност при дефинирањето на деталите. Со ова беше обезбедена институционализација на реформата, но, во исто време, резултираше со задоцнувања во имплементацијата на реформите наведени во Договорот.

За одбележување е тоа што контроверзното прекројување на општинските граници беше завршено дури кон крајот на 2004-та година. Прашањето беше ставено на референдум и истиот не успеа. И некои други аспекти беа ставени на чекање, како на пример организирањето нови избори, кои се одржаа во септември, наместо во јануари 2002-та година, или спроведувањето на попис на населението, кој беше планиран за крајот на 2001-та, а се спроведе во ноември 2002-та година. Уставните измени беа усвоени со значителни задоцнувања и под голем меѓународен притисок над партиите.

Рамковниот договор во голема мерка беше јасен во врска со степенот на институционализација на етничката припадност, што беше случај и во некои други мировни договори од поранешна Југославија, а најзабележително во Дејтонскиот мировен договор.¹⁶ За разлика од

¹⁶ Florian Bieber, "Power Sharing as Ethnic Representation in Post-Conflict Societies: The Cases of Bosnia, Macedonia and Kosovo", A. Mungiu-Pippidi and I. Krastev (eds), *Nationalism after Communism. Lessons Learned* (Budapest: CEU Press 2004), стр. 229-46.

договорите во Босна, со Договорот во Македонија не се предвидоа строго одредени квоти за застапеност на заедниците во Владата, или Собранието, ниту, пак, се востанови значителен степен на територијална самоуправа со малку заедничка власт. Разбирливо е што овие разлики се увидоа при воочувањето на недостатоците на Дејтонскиот мировен договор и, притоа, извлечените поуки. Згора на тоа, заради немањето подолг конфликт, како и малиот број жртви во 2001-та година, се создаде простор за неинституционализирана соработка повеќе отколку на било кое друго место.

Преку реформите се правеа напори формално да се зајакне граѓанската природа на државата, а да се надмине експлицитното обраќање кон одредени етнички групи. Во исто време, договорот вклучи клучни елементи на поделба на власта, издигајќи ги Албанците како заедница со споредбени права како и македонското мнозинство. Многу малку простор се остави за заштита на помалите заедници. Како договор кој е посебно склучен меѓу македонските и албанските партии за спречување на нападите на бунтовниците од ОНА и одговорот на војската и полицијата во пролетта и летото во 2001 година, Договорот помогна кон тоа да се зајакне учеството на албанската заедница. Според тоа, на Охридскиот договор може да се гледа како на договор со кој се даде одговор на незадоволството на албанското население, додека, во исто време, се забрза трансформацијата на Македонија во двонационална држава.¹⁷

¹⁷ Engström, цитат; Židas Daskalovski, "Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, No.1, 2002.

Изборна динамика

За разлика од повеќето останати држави на поранешна Југославија, Македонија немаше посебно утврдени правила за групите, со цел да се обезбеди вклученост на малцинствата во Собранието. Иако во 2006/2007 година, кратко време се зборуваше за резервирани места, сепак, тоа остана неинституционализирано. Од една страна, немањето резервирани места, овозможува поголема флексибилност, бидејќи со нив не се охрабруваат мултиетничките партии, ниту, пак, меѓуетничките коалиции. Од друга страна, тоа, исто така, резултираше со мала застапеност на помалите заедници, што дава можност за манипулирање со изборните единици, во полза на кандидатите на одделни политички партии (познато и како *геримандеринг*).

Уште позначаен е фактот што помалите малцинства можеа да учествуваат во Собранието единствено само како дел од коалиција со поголемите партии. Согласно ова, во 2006-та година, ВМРО-ДПМНЕ вклучи неколку ромски, две бошњачки, една турска и една влашка партија, додека коалицијата раководена од СДСМ „Заедно за Македонија“, вклучи по една ромска, српска, турска и влашка партија. Исто така, и најголемата албанска партија, Демократска унија за интеграција, вклучи една бошњачка партија. Иако само неколку од коалиционите партнери на малцинствата влегоа во Собранието, сепак тоа се покажа како клучно при вклучувањето на малцинските партии. Единствена заедница која во континуитет можеше да се вклучи во Собранието без предизборни коалиции, беше албанската заедница. Ова, исто така, во голема мерка има

влијание врз регионалната шема, при што резервираните места се однесуваат на помалкубројните малцинства кои не можат да обезбедат застапеност преку редовни изборни процедури.

И покрај недостигот од посебни механизми, уште со првите избори во 1990-та, во Собранието имаше голема застапеност во однос на националната структура на населението. Ова може да се припише на два посебни фактора. Албанската заедница може да обезбеди собраниска застапеност заради географската сконцентрираност, која резултираше со застапеност, независна од онаа добиена со изборниот систем. Помалкубројните малцинства, од друга страна, влегоа во Собранието преку формирање коалиции со двете доминантни македонски партии.

Сепак, поголемиот изборен систем имаше влијание врз малцинската застапеност. Од 1990-та до 2002-та година изборниот систем претрпе постепенa транзиција, од мнозински, кон пропорционален систем. Во 1990-та година, 120-те пратеници беа избрани во изборни натпревари од два круга во единиците, со само еден пратеник. Првпат во 1998-та година, 35 места беа оставени на страна за пропорционално гласање, додека преостанатите 85 места беа одбрани во прекроените единици каде има повеќе пратеници. Изборниот систем беше уште еднаш изменет во рамките на севкупното подобрување на политичкиот систем, започнат со Охридскиот рамковен договор, иако изборна реформа не беше посебно спомената во Договорот.¹⁸ Во дебата за изборната реформа во 2002-та

¹⁸ Eben Friedman, "Party System, Electoral Systems, and Minority Representation in the Republic Of Macedonia (1990-2002)", *European Yearbook on Minority Issues* 2002/3, Vol. 2 (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2004), стр. 227-246.

година, албанските партии го поддржаа основањето на едно гласачко тело за целата држава и строга пропорционална застапеност, при што се мислеше на зголемување на бројот на албанските пратеници. Од друга страна, пак, македонските партии го претпочитуваа системот на списоци. Конечно беше изменет Законот за избори, при што се вовеле пропорционалната застапеност во шест изборни единици. Натомошната дискусија се однесуваше на јазикот на кој ќе бидат отпечатени гласачките ливчиња и составот на изборните комисии. Притоа, етничката припадност не беше единствената причина за поделба бидејќи опозицијата, и македонската и албанската, стравуваа од прекумерно влијание врз изборите од страна на власта.¹⁹

Придобивките со новиот изборен систем беа препознати од ОДИХР, при што стана евидентно намалувањето на трошоците, бидејќи немаше втор круг гласање, а, исто така, се намали и опасноста од меѓуетнички тензии, што би биле присутни ако има големи изборни единици. Исто така, се очекуваше дека пропорционалниот систем ќе обезбеди подобра застапеност за помалкубројните малцинства (и партии) отколку во мнозинскиот систем, иако, како што покажа Ебен Фриедман, Ромите би имале поголеми шанси за независна застапеност во мнозински систем.²⁰ Бидејќи еднопратеничките изборни единици со албанска доминација се стремат да бидат поголеми од македонските мнозински единици, со воведувањето на пропорционалниот систем би се очекувало

¹⁹ “Constitutional Watch: Macedonia”, East European Constitutional Review, Vol. 11, No. 3, 2002, стр. 33-34.

²⁰ OSCE/ODIHR, “Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections 15 September 2002”, Final Report, 20.11.2002, p. 4; Eben Friedman, “Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia”, Ethnopolitics 4(4), 2005, стр. 381-396.

отстранување на некои од препознатите препреки за албанското малцинство присутни во претходниот изборен систем.²¹

²¹ International Crisis Group, 1998 Elections in Macedonia, 9.10.1998, стр. 6.

	1991-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2008
Албанци	23 (19.2%)	18 (15 %)	21 (17.5%)	25 (20.8%)	28 (23.3%)
ПДП	17	11	11	2	
АДС-ЛП		1			
ДУИ				16	17
ДПА			10	7	11
ПДПА	1	4			
НДП (Нар.)	5	2		1	
НДП					
Роми	1 (0.8%)	2 (1.6%)	1 (0.8%)	2 (1.6%)	2 (1.6%)
ПЦЕР	1	1			
СРМ		1 ²²	1		
ОПРМ				1	
ПИР					1
СРМ					1
Турци	-	1 (0.8%)	-	1 (0.8%)	1 (0.8%)
ДПТ-ПДА-ИП		1			
ДПТМ				1	1
Бошњаци (ДСБМ)	-	-	-	1 (0.8%)	
Срби (ДПСМ)	-	-	-	1 (0.8%)	1 (0.8%)

Малцински партии во македонското Собрание од 1990²³

²² Пратеникот Амди Бајрам за СРМ беше избран како независен кандидат.

²³ Извор: веб-страницата на Собранието <<http://www.sobranie.mk/mk/default.asp>>; Friedman, цитат. 2004 г.; ПДП, Партија за демократски просперитет; ДПА, Демократска партија на Албанците; НДП (Нар.), Народна демократска партија; АДС ЛП, Албански демократски сојуз - Либерална партија; ПДПА, Партија за демократски просперитет на Албанците; НДП, Национална демократска партија; ПЦЕР, Партија за целосна еманципација на Ромите во Македонија; СРМ, Сојуз на Ромите во Македонија; ОПРМ, Обединета партија на Ромите во Македонија; ДПТ-ПДА-ИП Демократска партија на Турците,

Во рамките на петте законодавни периоди од 1990-та година, до сега, единствено Албанците и Ромите можеа да обезбедат застапеност во сите парламентарни состави. Во случајот на Ромите, застапеноста никогаш не беше повеќе од еден претставник, што ниту го одразува односот на делот од населението, ниту може да се земе предвид при обезбедувањето на сигурна застапеност во Собранието.²⁴ Додека застапеноста на Албанците во Собранието беше општо гледано помала во однос на бројот на населението за време на деведесеттите, сепак таа разлика не беше толку значителна. Затоа, пак, останатите малцинства, беа само маргинално застапени во македонското законодавство. Ова во голема мерка се должи на релативно малиот број на индивидуални малцинства, како и на изборниот систем. И мнозинскиот систем и пропорционалниот систем со праг од пет проценти, претставуваа непремостлива пречка за застапеност на буквално сите помалкубројни

Македонци	Албанци	Турци	Роми	Срби	Бошњаци	Власи	Останати
84	28	2	2	1	1	1	1
70%	23.4%	1.7%	1.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%

Застапеност на малцинствата во македонското Собрание, 2006 – 2008 година²⁵

Партија за демократска акција, Исламски пат; ДПТМ, Демократска партија на Турците во Македонија; ДСБМ, Демократски сојуз на Бошњаци во Република Македонија; ДПСМ, Демократска партија на Србите во Македонија.

²⁴ Исто така, имаше и пратеници од малцинствата кои беа избрани во македонските партии, како на пример Гулистана Марковска, која беше пратеник на ВМРО, а инаку е Ромка.

²⁵ Извор: веб- страницата на Собранието, <http://www.sobranie.mk/mk/default.asp>

заедници. Тоа е така бидејќи тие не бројат повеќе од пет проценти од населението кое има право на глас, ниту, пак, се доволно географски сконцентрирани за да може директно да избираат претставници во Собранието.

Гласањето во Македонија, онака како што претполага Собранието во врска со застапеноста на малцинските партии, пред сè ја следи етничката линија. Сепак, за време на претседателските избори, во голема мерка се појавува меѓутничко гласање. Бидејќи албанските кандидати немаа шанси да победат во претседателската трка, системот од два круга резултираше со тоа што двапати (во 1999-та и 2004-та година) македонските партии мораа да се потпрат врз своите албански коалициони партнери, да обезбедат соодветна поддршка кај албанското население за да победат на изборите.²⁶ Ваквиот тренд ја зголеми зависноста на македонските партии од нивните албански коалициони партии, зајакнувајќи ги на тој начин самите коалиции. Поддршката, пак, која доаѓаше од страна на албанските коалициони партнери, беше поврзана со многу нерегуларности, како на пример полнење на гласачките кутии, гласање за друг и заплашување.²⁷ Еден таков изборен систем би можел да се смета за карактеристика на центрипетална поделба на власта, иако неговата појава е случајна, а не планска. Сепак, искуството со претседателските избори покажува дека избраните кандидати го застапуваат претежно своето главно гласачко тело, наместо да станат

²⁶ Ибрахим Мехмети, "Presidential Elections and Interethnic Relations", АИМ, 2.12.1999 г., „ДУИ му донела 142.000 гласа на Црвенковски“, „Дневник“, 30.4.2004 г.

²⁷ OSCE/ODIHR, "Former Yugoslav Republic of Macedonia, Presidential Elections—Second Round. 28 April 2004, Statement of Preliminary Findings and Conclusions", 29.4.2004, стр.7

пошироки меѓуетнички претставници. Ова се должи на тоа што поголемиот дел од гласовите што ги добиваат кандидатите, доаѓаат од нивните партиски следбеници и мнозинството, отколку од помалкубројните заедници. Исто така, поддршката во вториот круг од страна на албанските гласачи е резултат на коалиционите разговори меѓу албанските и македонските партии, а не заради постојана кампања кај албанската заедница.

Севкупно гледано, не може да се смета дека изборниот систем дава особени привилегии, ниту кон помалкубројните заедници, ниту, пак, дека има карактеристики на систем на поделба на власта. Застапеноста на недоминантните заедници во Собранието, сепак, е предуслов за било каква форма на поделба на власта. Изборната регулатива беше доволна за да овозможи соодветна застапеност на Албанците во Собранието. Предизвикот се однесува на застапеноста на помалкубројните заедници. Во 2007-та година, проблематичен беше обидот на Владата да воведи резервирани места. Повеќето на тоа гледаа како на обид да се намали влијанието на Албанците во Собранието, наместо како на потег што ќе биде корисен за помалкубројните заедници.²⁸

²⁸ Според владиниот предлог, бројот на места би се зголемил од 120 на 133, вклучувајќи три места за дијаспората (согласно со хрватскиот модел), како и десет места, резервирани за турските, српските, ромските, бошњачките и влашките заедници. Член. 2, Предлог за донесување на Закон за измени и дополнувања на Изборниот законик, Министерство за правда, Скопје, август 2007 година.

Носење одлуки во Собранието со консензус

Една од клучните иновации воведена со Охридскиот договор е двојното мнозинство во законодавниот процес. Како што ќе видиме подоцна, со овој систем се зголеми значењето на застапеноста на малцинските заедници во Собранието. За системот на двојно мнозинство, во Македонија познато како Бадинтерово мнозинство,²⁹ потребно е мнозинство од сите пратеници во Собранието, како и од оние кои се изјаснуваат дека се претставници на малцинските заедници. Со Уставните измени од ноември 2001-та година, наведени во Охридскиот договор, се вели дека за одреден дел од законодавните области е потребна согласноста на мнозинството од претставниците на сите недоминантни групи:

- Култура
- Употреба на јазици
- Образование
- Лични документи
- Употреба на симболи
- Локална самоуправа³⁰

За да се усвојат закони од сите области од законодавството, не е потребна поддршка од малцинствата.³¹ Ова е компромисно решение за

²⁹ Именувано во име на Роберт Бадинтер, француски правник по уставно право, вклучен при преговорите во 2001-та година.

³⁰ Амандман X, член 69, Устав на Република Македонија, 16.11.2001 г. Амандман XVI, член 114, Устав на Република Македонија, 16.1.2001 г.

првичното барање на албанските партии за право на целосно вето и одбивањето на тоа барање од страна на македонските партии.³² Предноста на една таква релативно строга регулатива е таа што помага да се спречи блокирањето на целокупниот процес на донесување одлуки. Исто така, ги ограничува и областите во кои етничката припадност добива дополнителна политичка димензија. Сепак, вклучува и клучна опасност која се однесува на некои други одлуки што би можеле да имаат големо значење за малцинствата, како на пример економската политика. Помалкубројните заедници не можат да влијаат врз таквите одлуки преку правилото за двојно мнозинство. Овој проблем е делумно решен од страна на Комитетот за односи меѓу заедниците, кој, според собранискиот Деловник за работа, има право да одлучи дали постои спор околу толкувањето на овие правила.³³

Од друга страна, останува нерешен основниот проблем од тивкото блокирање, што е разбирлив за овој индиректен механизам за вето. Со цел да се спречи блокада на собраниската постапка, беше формиран Комитетот за односи меѓу заедниците, во чиј состав се седум Македонци и седум Албанци, како и по еден претставник од сите заедници застапени во македонското Собрание или, ако не се застапени во Собранието, тогаш ги именува Народниот правобранител. Теоретски гледано, главната задача на ова тело е разгледување на меѓуетничките прашања, а посебно решавањето на спорови што настануваат заради системот на двојно мнозинство. Во

³¹ За голем број закони и одлуки усвоени од страна на Собранието, со правилото за двотретинско мнозинство, сепак е потребна малцинска застапеност, исто така и за некои други области.

³² Farimah Daftary, "Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-sharing or the 'civic approach'." *Helsinki Monitor*, Vol. 12, No. 4 (2001), стр. 300-301.

³³ Член 164, Деловник, Собрание на Република Македонија, 15.08.2002.

досегашната практика, Комитетот имаше само маргинално значење. Тоа се потврдува со фактот дека иако основан во септември 2003-та година, значи скоро една година по изборите, одржани се само шест состаноци од неговото формирање, па до мај 2004-та година. Наместо Комитетот, главно преговарачко тело беше Владата (во вид на неформални договори), како пред изборите во 2002-та, така и потоа.³⁴ Бидејќи е составен од најголемата албанска и македонска партија, многу е веројатно дека било каков предлог од Владата ќе добие доволно поддршка во Собранието.

Дополнителен проблем околу системот на двојно мнозинство се појави кога конзервативната ВМРО-ДПМНЕ (Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство) победи на изборите во 2006-та година во коалиција со помали партии (вклучувајќи партии што ги застапуваат Ромите, Турците, Власите и Бошњациите). Партијата реши да направи коалиција со втората најголема албанска партија, Демократската партија на Албанците (ДПА), а не со Демократската унија за интеграција (ДУИ). Последицата од таквата одлука беше дека на Владата ѝ недостигаше чисто мнозинство во Собранието за донесување одлуки, за кои е потребно двојно мнозинство. Од 36 (од вкупно 120) места во Собранието кои ги држеа претставниците на помалкубројните заедници, ДУИ контролираше 17. Според тоа, за законите и за другите одлуки за кои беше потребно да се гласа според системот на двојно мнозинство, не само што беше потребна согласноста од албанската заедница од ДПА, туку, исто така, и од помалкубројните

³⁴ Теута Арифи, потпретседател на ДУИ, интервју, 21.7.2003.

заедници, од кои неколку се здружија со СДСМ.³⁵ Покрај зголемувањето на моќта на помалкубројните заедници, со што се отежна самото владеење, со ваквата констелација излезе на виделина затегнатиот однос во Македонија меѓу бинационалната структура на најчестите меѓуетнички тензии и вклучувањето на други заедници во структурата. Системот на двојно мнозинство беше иновативен пристап на системот за поделба на власта. Имајќи го предвид гореспоменатото искуство, се поставува прашањето како и кои партии би требало да бидат вклучени во Владата со цел да се конституира ефективна голема коалиција.

Поделба на извршната власт

Единствената карактеристика на поделба на власта, која во континуитет се практикува уште од 1991-та година, е вклучувањето на албанските партии во сите влади. Во рамките на првата „експертска“ Влада во 1991 година, Партијата за демократски просперитет (ПДП) го имаше местото на заменик претседател на Владата, министер без ресор и Министерството за труд. Во следните влади под водство на СДСМ (1992-1998), имаше меѓу четири и шест албански министри, вклучувајќи ресори, како на пример: култура, економија, труд, развој, транспорт и финансии. Сепак, во овој период, албанските министри немаа контрола врз чувствителните ресори (безбедност, внатрешни работи). Коалицијата ВМРО-ДПМНЕ и Демократската партија на Албанците (ДПА)

³⁵ При еден контроверзен потег, една пратеничка од ВМРО-ДПМНЕ по првото изјаснување ја промени припадноста на својата заедница од македонска во влашка, со цел да се намали предноста на ДУИ. Извештај 2006 г., Собрание на РМ, Скопје 2007 г., стр. 22.

резултираше со вклучување пет албански министри (од вкупно 27), притоа продолжувајќи со претходно утврдената пракса.³⁶

За време на Владата од 1998-2002 година, албанскиот коалиционен партнер имаше помалку важни министерски места, отколку во рамките на претходните влади на СДСМ. Бројот на министерства управувани од албански министри и нивното значење значително се зголеми со формирањето на коалицијата меѓу СДСМ и ДУИ во 2002-та година. За време на 18-месечната Влада, помалиот партнер во Владата држеше пет министерски места, вклучувајќи ги министерствата за: здравство, правда, комуникации и образование. Иако овие министерства се помалку чувствителни отколку одбраната или внатрешните работи, сепак, тие носеа значителни финансиски ресурси и имаа влијание врз голем дел од јавната администрација. Владата, раководена од ВМРО-ДПМНЕ и премиерот Никола Груевски, со активен мандат од 2006-та до 2008-та година, вклучи еден од четирите заменици на премиерот и пет од 18 албански министри (како и еден турски министер). Како дополнување на министерските позиции, постои практика да се именуваат заменици министри од друга етничка заедница, од онаа на која ѝ припаѓа именуваниот министер. Таквата распределба симболично го нагласува учеството на соодветниот албански коалиционен партнер во сите аспекти на владината работа, но честопати без влијание врз работата на министерството. Замениците министри честопати немаа основни информации и не им беше даден пристап во процесот на одлучување.³⁷

³⁶ Christophe Chiclet, Bernard Lory (eds), „La République de Macédoine“ (Paris: L’Harmattan, 1998), стр. 157-159. ПДПА го имаше Министерството за наука, информатика и локална самоуправа, како и позицијата на заменик премиер и министер без ресор.

³⁷ International Crisis Group, Macedonia: No Room for Complacency, 23.10.2003, стр. 28

Учеството на албанските партии може да се поврзе со слични коалиции во Романија или Словачка, каде мнозинските влади кои се менуваа, формираа коалиции со унгарското малцинство. За разлика од овие два случаја, коалицијата (иако тоа не се бара од Уставот) се чини дека го претставува политичкиот консензус во Македонија и се заснова врз подолга „традиција“ отколку во другите две земји. Нагласена карактеристика на големите коалиции е честото напаѓање од зад грб од страна на албанските опозициони партии, онака како што е детално опишано претходно. Поразот на албанските владеачки партии во Македонија тесно се поврзува со нивната неспособност во текот на деведесеттите да обезбедат поширока вклученост на албанската заедница во државата, или на било кој друг начин значително да го подобрат економскиот или општествениот статус на заедницата.

Влијанието на Рамковниот договор во поглед на поделба на власта е ограничено. Охридскиот договор не предвидува вклучување на албанските партии во Владата. Во исто време, начинот на кој државата беше променета после 2001-та година упатува на тоа дека албанската заедница беше издигната до статус со кој станува еден вид на квази-конституент. Некои дури и ја опишаа Македонија како двонационална држава, во која не се предвидува, туку се предлага зајакнување на учеството на албанските партии во власта. Исто така, (ограниченото) спроведување на Охридскиот договор укажува на тоа дека учеството на владеачките албански партии е зголемено. Притоа, одразена е вистинската застапеност на заедницата во однос на вкупното население. Исто така,

нивното учество е проширено и на почувствителните министерства отколку во периодот пред конфликтот.

За разлика од Босна и Херцеговина, како и други поделени општества, каде поделбата на власта меѓу доминантните заедници е пропишана со Устав, неформалниот вид на поделба на власта дозволува поголема флексибилност што се однесува до бројот на министерства и одредени ресори.³⁸ Во исто време, неформалноста на Договорот сноси ризик за несоодветна заштита од партии кои би сакале да ја нарушат ваквата традиција. Исто така, неформалниот карактер на Договорот повлекува невклучување на помалкубројните заедници кои само случајно би можеле да бидат вклучени при донесувањето одлуки.

Правилото за двојно мнозинство во Собранието, упатува на практиката на работење според која една ефективна Влада би имала мнозинство, како во Собранието, така и меѓу собраниските пратеници, кои се претставници на малцинствата. Заради ова се случија и недоразбирањата меѓу ДУИ и ВМРО-ДПМНЕ при формирањето на Владата во 2006-та година. ДУИ налагаше дека како најсилна албанска партија има право да се вклучи во Владата.³⁹ Инаку, не постои никаков генерален принцип во теориите за поделба на власта, според кои најбројната партија на секоја заедница би требало да биде вклучена во влада заснована врз консензус. Брендан О'Лери ја предочи разликата меѓу целосно, синхронизирано и недоволно добро консоцијално донесување

³⁸ Исто.

³⁹ Natasha Gaber-Damjanovska, Aneta Jovevska, "Current Events and Political Parties, Development in the Republic of Macedonia", Institute for Sociological, Political and Juridical Research, Skopje, бр. 16, јуни 2007.

одлуки. Во првиот случај, вклучени се сите релевантни партии, во вториот, тоа се партии кои го застапуваат мнозинството во заедницата, додека со третиот тип е опишан систем со кој е претставена плуралноста на заедницата.⁴⁰ Според тоа, „доколку е правилно протолкувано, ништо во однос на консociјацијата не ја оневозможува парламентарната опозиција“.⁴¹ Сепак, останува прашањето во врска со легитимитетот и ефективноста на Владата во која не е вклучена најголемата партија на една одредена заедница.⁴²

Правична застапеност во јавната администрација

Главното прашање околу кое постои загриженост, а кое е регулирано со Охридскиот договор, се однесува на недоволната застапеност на Албанците во јавната администрација (и државните претпријатија). Според евиденцијата од пред 2001-та година, учеството во власта не се однесуваше на поголема вклученост на Албанците во јавната администрација. Бројот на албанци во текот на деведесеттите беше мал, посебно во чувствителните области на јавната администрација, како на пример полицијата. Значи, реформата на јавната администрација беше од клучно значење со цел да се зајакне чувството на ко-сопственост кај албанската заедница во однос на државата. Реформата, сепак, беше дополнително отежната заради други општи тешкотии поврзани со

⁴⁰ O’Leary, цитат, стр. 12-13.

⁴¹ John McGarry and Brendan O’Leary, “Consociational Theory, Northern Ireland’s Conflict, and its Agreement 2. What Critics of Consociation Can Learn from Northern Ireland,” *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 2 (2006), стр. 268.

⁴² Разговор со Теута Арифџи, член на ДУИ, 22.11.2007 г.

привилегираниот третман на припадниците на групите, но, исто така, и потребата од намалување, а не зголемување на бројот на вработени во јавната администрација.

Пред Охридскиот договор, Албанците беа вклучени со само седум проценти од работните места во јавниот, мешаниот и кооперативниот сектор, на начин како што е тоа прикажано во табелата подолу. Исто така, повеќето од другите малцинства, посебно Турците и Ромите, беа недоволно застапени во овој сектор. За разлика од овој сектор, Албанците и другите заедници беа премногу застапени во приватниот сектор, делумно заради малата стапка на вработување во јавниот сектор. Причините за ваквиот развој на настаните се повеќекратни и не може да се припишат само на дискриминација. Бројните конфронтации меѓу членовите на албанската заедница и властите ја оддалечија државата од заедницата. „Сопственоста“ над државата и нејзината администрација од страна на мнозинството, направија вработувањето во јавниот сектор да се чини непримамливо за Албанците, кои, исто така, стравуваа и од тоа дека ќе бидат отфрлени од својата заедница. Заради тоа, Албанците првенствено бараа вработување во приватниот сектор.

Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор

Сектор	Вкупно	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Остани
Јавен, комбинирани, кооперативен сектор	475,334	403,896	33,123	8,302	6,845	1,921	11,449	9,798
		85.0	7.0	1.8	1.4	0.4	2.4	2.1
Приватен сектор	66,903	33,009	23,313	4,117	1,675	1,150	961	2,678
		49.3	34.9	6.2	2.5	1.7	1.4	4.0

Вработување според сектори и етничка припадност, 1999 година⁴³

Следствено на тоа, главен аспект на Рамковниот договор беше барањето да се обезбеди „правична застапеност на заедниците“.⁴⁴ Вниманието беше посебно насочено кон регрутирањето Албанци и припадници на останатите заедници во рамките на полицијата, со цел до 2004-та година да се создадат полициски сили кои ќе бидат „одраз на составот и разместеноста на населението во Македонија“.⁴⁵

Преку меѓународна програма, спроведена од страна на Министерството за правда на САД, а потоа од ОБСЕ, беа обучени над 1000 нови полициски службеници од малцинските заедници, зголемувајќи го на тој начин во голема мерка бројот на Албанците и на останатите заедници

⁴³ Хелсиншкиот комитет за човекови права во Република Македонија, Извештај за правата на малцинствата во Република Македонија, септември 1999 година.

⁴⁴ Охридски рамковен договор, 13.8.2001 г., Прилог Б, член. 5

⁴⁵ Охридски рамковен договор, 13.8.2001 г., Прилог В, член. 5.2

во полицијата.⁴⁶ Иако дури и со ваквите сеопфатни обиди не се зголеми бројот на Албанците во Министерството за внатрешни работи, онолку колку што е нивниот број на население, со полициската обука се истакнаа и некои од тешкотиите што се појавија, кога станува збор за агресивни афирмативни програмски активности. Според набљудувачите, брзата обука на новите полициски службеници резултираше во мултиетнички полициски сили на кои им недостасуваат соодветни вештини за да можат ефективно да ги извршуваат дадените задачи.⁴⁷ Иако стои забележано дека мултиетничките полициски сили помогнале во зголемувањето на довербата во полицијата од страна на граѓаните - припадници на малцинствата, анкетни податоци од почетокот на 2003-та година наведуваат дека постојат значителни недостатоци. Податоците велат дека 81.2% од Македонците ја гледаат полицијата како заштитник, а само 25.9% од Албанците го мислат истото.⁴⁸

Имајќи го предвид малиот број на почетокот, од околу 2,5% Албанци во Министерството за внатрешни работи во 2001-та година, бројката од 10-11% до средината на 2003-та година би можела да се смета за значителен успех.⁴⁹ Од 2001-та година, регрутирањето на Албанците се зголеми и преку барањата со Рамковниот договор. На пример, во Армијата не се почитуваше правичната застапеност, но се започна со вклучување на Албанци во поголем степен отколку што тоа беше случај пред конфликтот. До 2004-та година, бројот на Албанци меѓу офицерите достигна 5% (68),

⁴⁶ OSCE/ODIHR, "Former Yugoslav Republic of Macedonia, Parliamentary Elections 15 September 2002", Final Report, 20.11.2002.

⁴⁷ МКГ, цитат 2003 г., стр. 4-5

⁴⁸ UNDP/Kapital. 2003. Early Warning Report, No. 1, 2003, стр. 34

⁴⁹ Љупчо Ристовски, раководител, Одделение за координација на спроведувањето на Рамковниот договор, Влада на Република Македонија. Разговор, 22.7.2003 г.

при што Владата најави дека целта е да се постигне правична застапеност до 2007-та година.⁵⁰

Постигнувањето на правична застапеност, како и децентрализацијата (која е подолу детално опишана), е аспектот од охридските реформи кој бара најголеми финансиски средства (Извештај за финансиските трошоци 2002 г.: 14-16). Постигнувањето на правична застапеност, честопати беше спорен момент со албанските опозициони партии кои истакнуваа дека зголемувањето е недоволно и дека постои исклучување на Албанците во процесот на донесување одлуки, особено во безбедносните сили.⁵¹

Правичната застапеност стана јасно видлива клучна реформа воведена со Охридскиот договор. Сепак, целите и начинот на постигнување на ваквата политика ретко се разгранчуваат. Пред реформите, јавната администрација во Македонија беше со: а) недоволна застапеност и б) со недоволно слух за потребите на малцинствата. Политиката на правична застапеност беше усвоена со цел да се одговори на обата аспекта, што значи дека целта не беше само правична застапеност низ целата земја, туку да се обезбеди на општинско ниво граѓаните од малцинските заедници да можат да соработуваат со државните службеници од својата заедница. Како друга алтернатива, би можело, на пример, да се префрлат малцинските полициски сили во регионите каде

⁵⁰ „Koha Ditore“, преземено од: „Macedonia Afternoon Press Review“, 12.5.2004.

⁵¹ Project on Ethnic Relations, „Macedonia’s Interethnic Coalition: The First Year, 13-14.12.2004, Mavrovo, Macedonia”, Conference Report 2004.

има само мнозинство, со што многу малку би се постигнало на полето на заедниците да се идентификуваат со јавната администрација.

Како и да е, политиката на правична застапеност малку се фокусираше во интеракцијата меѓу мнозинството и малцинствата. Исто така, следи и претпоставката дека правична застапеност во една заедница значи правична застапеност во рамките на заедницата. Всушност, податоците од една анкета откриваат дека повеќето граѓани ја сметаат партиската припадност како клучна за напредокот во професионалната кариера (38.2%), за сметка на постигнатите заслуги (17,85%) или етничка припадност (0,6%).⁵²

Заради значењето на јавниот сектор во однос на вработувањето, високиот степен на невработеност и силната контрола од страна на политичките партии, барањата за исполнување на правичната застапеност не секогаш резултираат со зголемување на застапеноста во граѓанскиот сектор. Тоа се должи на фактот што партиската припадност диктира нови вработувања, а не исполнување на некои други аспекти, како на пример вклучување на одредена заедница. Како и да е, општо гледано, ваквиот проблем е последица првенствено на несоодветностите во реформата на јавната администрација, а не заради правичната застапеност, дури иако правичната застапеност, напати, може да ги попречи привилегиите дадени како поддршка на одредена партија, или други мрежи на патронажа.⁵³

⁵² Lidija Petkovska-Hristova, "Multiculturalism as Political Model: The Case of Macedonia", Nikolai Genov (ed.), *Ethnic Relations in Southeastern Europe* (Berlin/Sofia: Institute of East European Studies/„Friedrich-Ebert“ Stiftung, 2003), стр. 109.

⁵³ Stephan Hensell, "Typisch Balkan? Patronagenetzwerke, ethnische Zugehörigkeit und Gewaltdynamik in Mazedonien", *Internationale Politik und Gesellschaft*, No. 4, 2003, стр. 131-146.

Општинска децентрализација како форма на автономија?

При едно значително застранување од другите системи на поделба на власта, Македонија не овозможи голема територијална или културна автономија⁵⁴ на малцинските заедници преку Охридскиот рамковен договор. Наместо тоа, со Договорот се даде можност за општинска децентрализација, со која ќе се даде поголема автономија на заедниците со доминантно албанско население, но, исто така, ќе се обезбеди и поголема вклученост на недоминантните групи на локално ниво. На еден емпатичен начин, во Договорот се вели дека „не постојат територијални решенија за етничките прашања“⁵⁵ и се прават напори таквите територијални пристапи да се заменат со значителна реформа на локалната самоуправа. Оваа реформа во голема мерка е де-етнизирана и заокружена со цел да соодветствува повеќе на европските стандарди (субсидијарност), отколку да ја поддржува локалната самоуправа во албанската заедница.⁵⁶ Навистина, Законот за локална самоуправа ги преобратува централистичките тенденции на реформите за локалната самоуправа од деведесеттите.⁵⁷

⁵⁴ Албанската заедница уживаше одреден степен на вистинска автономија за културни и образовни области. Тоа се должеше на практиката на работење на локалните самоуправи после 2001-та година, како на пример признавањето на Универзитетот на албански јазик во Тетово во 2004-та година. Сепак, не постојат официјални институции на културна автономија, при што автономијата на групата се применува било преку политичките партии, или преку општините.

⁵⁵ Охридски рамковен договор, 13.8.2001 г., член. 1.2.

⁵⁶ Охридски рамковен договор, 13.8.2001 г., член 3.1.

⁵⁷ Ilija Todorovski, “Local Government in Macedonia”, Emilija Kandeва (ed.), „Stabilization of Local Governments“ (Budapest: LGI, 2000), стр. 246-247.

Покрај општинското учество при именувањето на командирите на локалната полиција, како клучен аспект на реформата се смета и нивната способност да соработуваат и да основаат заеднички јавни агенции, како и да споделуваат административни тела. Овие аспекти на реформата им овозможуваат на општините со албанско мнозинство да основаат вид на локална самоуправа која порано не постоеше. Албанските партии вложуваа напори општините да можат да се спојат, со цел да се овозможи создавање поголеми албански општини во западна Македонија. Таквиот предлог, секако, беше одбиен од страна на македонските партии, кои на реформата на локалната самоуправа гледаа како на изговор за создавање на албанска територијална автономија. Во финалната верзија на Законот, на општините им е дозволено да соработуваат и да основаат заеднички тела и институции, но не им е дозволено да се соединат со соседните општини.⁵⁸

Во исто време, Законот пропишува подаржливи правила на поделба на власта на локално ниво. Потребно е да се има предвид дека Законот од 1994-та година налагаше основање на Комисија за меѓутнички односи во чиј состав би биле претставници од различни заедници со пропорционална застапеност при именувањето на членовите. Притоа, немаше многу поделба на власта, или соработка во мешаните општини. Забележителен исклучок беше Куманово каде имаше силна соработка меѓу градоначалникот и раководителот на Комисијата за меѓутнички односи, со што се спречи проширувањето на конфликтот во градот. Овој степен на соработка, во секој случај, беше повеќе резултат на лични познанства,

⁵⁸ “Constitutional Watch: Macedonia”, East European Constitutional Review, Vol. 11, No. 1-2, 2002, стр. 27-28

отколку на некои институционални стимулации за соработка.⁵⁹ Законите, кои беа усвоени како резултат на Охридскиот рамковен договор, пропишуваат дека за мноштво надлежности кои суштински припаѓаат на општината како култура, употреба на јазици, државни симболи и грб, а се однесуваат на посебно одредени општини, потребно е двојно мнозинство, како од мнозинството советници, така и од оние кои ги претставуваат помалкубројните заедници.⁶⁰ Таквиот механизам не само што обезбедува права за помалкубројните заедници, доколку се во приличен број застапени во рамките на општината, туку, исто така, му овозможува на македонското мнозинство, доколку се наоѓа во малцински број во општината, да го блокира донесувањето на одредени одлуки.⁶¹

Имајќи предвид дека не се овозможи значителна територијална автономија, посебно во делот на законодавството и заедничките институции, со реформата на локалната самоуправа се создаде простор за слаба форма на територијална самоуправа на албанската заедница. Како резултат на тоа, исцртувањето на новите општински граници беше еден пролонгиран процес на преговори. Притоа, доминантност имаше одредената заедница, како и побројните заедници – заедниците со над 20% на општинско ниво кои имаат поголеми права – прашање околу кое имаше жестоки несогласувања. Дури во август 2004-та година, Владата предложи реорганизација на земјата во 84 општини (од вкупно 123), при што во приближно 27 од нив има едно, или повеќе малцинства, со над 20%.

⁵⁹ Veton Latifi, „Macedonian Unfinished Crisis: Challenges in the Process of Democratization and Stabilization“ (Shkup: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003), стр. 120-125

⁶⁰ Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр.5, 2002 г.

⁶¹ Неколку набљудувачи истакнуваат дека овој механизам на двојно мнозинство, честопати се покажал неефективен на локално ниво.

Градот Скопје го сочинуваат десет општини, при што албанскиот јазик веќе доби статус на официјален јазик. Контроверзи се јавија околу новите општини каде демографската, а со тоа и политичката доминантност, се префрли од македонската кон албанската заедница, како на пример во градовите Струга и Кичево. Истото се однесуваше и на критериумите за општински граници. Фактот што **националистичкиот** Македонски светски конгрес иницираше референдум по прашањето на новите општински граници, само ја потврдува контроверзата околу процесот на децентрализација. Чистиот пораз на референдумот со излезнаост од помалку од 26% го потврди задоцнетото јавно изразување на политичката волја на јавноста во врска со Охридскиот договор.⁶² И покрај заштитните механизми за недоминантните заедници, бројната доминантност симболично го претставува реверзивниот статус кој многу Македонци тешко можат да го прифатат. Затоа во многу општини се пристапи кон симболично градење на нацијата од страна на доминантната заедница преку именување на училишта, подигање на споменици. Во отсуство на други видови автономија, општинската реформа многумина Албанци ја сметаат како клучно средство за обезбедување самоуправа за албанската заедница. Од друга страна, по 2001-та година, македонското мнозинство (како и некои помалкубројни малцинства) стравуваат од маргинализација во општините со албанско мнозинство.

И покрај овие контроверзи, децентрализацијата не претставува групна автономија, онака како што е опишана од страна на научниците

⁶² Joseph Marko, "The Referendum on Decentralization in Macedonia in 2004: A Litmus Test for Macedonia's Interethnic Relations", *European Yearbook on Minority Issues* 2004, Vol. 4 (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2006), стр. 695-721; "Referendum in Mazedonien klar gescheitert", *Neue Zürcher Zeitung*, 9.11.2004.

чија специјалност е поделба на власта. Иако во некои аспекти на поделба на власта Македонија се чини дека се приклучува кон овој посебен вид на демократска власт, степенот на децентрализација укажува на тоа дека Македонија е слаб консоцијален систем. Се разбира, постои неформална автономија на заедницата заради географската концентрираност на албанската заедница. Како дополнување на тоа, регионалното искуство од сецесионистичките движења засновани врз територијални автономии, го оправдува скептицизмот по однос на прашањето за регионална автономија кај мнозинството (и кај меѓународните субјекти).

Предизвици кои се однесуваат на Охридскиот рамковен договор и опасности од сегрегација

Охридскиот рамковен договор, како и последователните реформи кои произлегоа од него, беа во голема мерка поддржани од страна на албанската заедница. Причината за тоа беше што оваа заедница виде дека некои од главните недоразбирања во македонската држава во текот на деведесеттите се опфатени со овој Договор. Од друга страна, поддршката од македонското население беше многу мала. Во голема мерка, ова се должи на самиот историјат на Договорот, односно насилниот конфликт за кој повеќето сметаат дека е инициран од страна на терористички сили кои потекнуваат од Косово, како и заради отстапките кои со самиот Договор ѝ беа направени на албанската заедница.

Поголемиот дел од резервираноста на македонската политичка елита кон Охридскиот договор се должи на загриженоста заради губење на

„контролата“ врз државата – како симболично, така и фактички – а, секако, и сценариото од кое многу се стравуваше, т.е. сецесија.⁶³ Иако голем дел од Албанците го поддржуваат Договорот, поддршката кај Македонците уште од 2001-та година остана мала.⁶⁴ Недостатокот на поддршка од страна на јавноста беше изразен и инструментализиран од страна на владеачката ВМРО-ДПМНЕ, која по потпишувањето на Договорот, се обиде да го забави спроведувањето на некои од реформите. Во 2003-та година, двајца од потписниците на Договорот, Љубчо Георгиевски, премиер во 2001-та година и Арбен Џафери, претседател на ДПА, коалициониот партнер на ВМРО-ДПМНЕ во 2001-та година, го ставија под знак прашање самиот Договор во целост, велејќи дека е невозможно да се спроведе. Во една контроверзна колумна во македонскиот дневен весник „Дневник“, Георгиевски, во април 2003-та година, изјави дека Охридскиот договор ја претворил Македонија во двонационална држава. Тој детално образложува како албанското население претставува опасност за Македонија во однос на растот на стапката на население (било како резултат на наталитет, така и како резултат на имиграција). Исто така, ја истакнува и безбедносната опасност за мнозинството, налагајќи дека целта на албанското население е создавање на Голема Албанија. Како решение, поранешниот премиер предложи територијална поделба и создавање на етнички хомогени територии. Доколку таквиот предлог нема да биде прифатен од страна на албанската заедница, Георгиевски дури предлагаше и да се изгради ѕид кој би ја делел заедницата.⁶⁵

⁶³ Ulf Brunnbauer, „The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments“, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 2002.

⁶⁴ УНДП, цитат, стр. 42; INET, 4.9.2001; Peter Finn, „Worried Macedonians Weigh Public Vote on Peace Accord. Officials Fear Legislative Rejection of Pact, Seek Alternative“, „Washington Post“, 30.8.2001, A26.

⁶⁵ Љубчо Георгиевски, „Тези за опстанок на македонската нација и држава“, „Дневник“, 18.4.2003.

Предлогот за територијална поделба на двете заедници се надоврзува на сличен план осмислен од страна на Македонската академија на науките и уметностите, кој беше објавен за време на кулминацијата на конфликтот во 2001-та година.⁶⁶ Иако повеќето политички партии го осудија предлогот на Георгиевски, истиот беше поддржан од страна на Арбен Џафери, кој исто како и поранешниот премиер, се повлече од својата партија. Иако Џафери претходно јасно ги поддржуваше мултиетничките држави (исто и поделбата на власта), откако ја изгуби власта, го смени својот став. Тој се насочи кон давање поддршка во создавањето на етнички чисти (хомогени) држави, велејќи дека „мултиетничките држави повлекуваат многу финансиски средства и создаваат дволичност (хипокризија)“.⁶⁷ Се покажа дека таквите ставови претставуваат вистински предизвик кон системот на поделба на власта, регулиран со Охридскиот договор.

Анкетите на мислења, пак, од друга страна, покажуваат дека размислувањата кај обете заедници за таквите алтернативи се во ограничен број. Во анкетата спроведена за потребите на УНДП во 2003-та година, кратко време пред да се случи целата контроверза околу колумната на Георгиевски, само 12.1% од Македонците дадоа поддршка за држава без Албанците, додека 23.9% од Албанците дадоа поддршка за сецесија/одделување на териториите за кои се водеа борби во 2001-та година.⁶⁸ Според тоа и покрај големата резервираност кај мнозинството во

⁶⁶ Eben Friedman, “The Spectre of Territorial Division and the Ohrid Agreement,” ECMI Brief, 9, 2003, стр. 2-3

⁶⁷ „Koha Ditore“, цитирано од Macedonia Afternoon Press Review, 10.5.2004 г.

⁶⁸ УНДО, цитат, стр. 42

врска со Договорот, сегрегација, онака како што беше предложено од страна на поранешниот премиер Георгиевски, не можеше да се оствари. Всушност, честата критика на Охридскиот рамковен договор и насоката во која се спроведува од 2001-та година, се однесува на растечката сегрегација во општеството.⁶⁹ Ова е видливо и во коментарот на македонскиот дневен весник „Дневник“, каде се наведува дека: „Луѓето сега (по Охридскиот договор) се убедени дека за нив е побезбедно да бидат дел од етничката заедница која им нуди поголеми можности, особено во областите каде е во мнозинство. Ако тоа не е можно, тогаш тие веруваат дека е подобро да го продадат својот имот и да се преселат некаде каде ќе им биде подобро. За жал, тоа друго место, во моментот, е некаде надвор од границите на нивната татковина.“⁷⁰

Сегрегацијата е најјасно видлива во образовниот сектор. Признавањето на Универзитетот на албански јазик во Тетово во 2003-та година, кој постоеше илегално уште од 1994-та година, значеше и напуштање на претходната политика на заедничко високо образование, отелотворена со создавањето на тријазичниот (албански, македонски, англиски јазик) Универзитет на Југоисточна Европа во Тетово во 2001-та година. Дополнителни напори беа вложени некои училишта да се десегрегират и, притоа, да се воведат часови по албански јазик во македонските училишта (на пр. во Битола). Тоа наиде на силен отпор и доведе до прекин на проектот за интеграција.⁷¹ Овие аспекти на сегрегација не се директни резултати на Охридскиот рамковен договор, но

⁶⁹ Ова гледиште е застапено во бројни квалитативни разговори, види Zhelyazkova, цитат, стр. 377-392.

⁷⁰ Б.Героски, „Попис на етнички предрасуди и фрустрации“, „Дневник“, 6.12.2003 г.

⁷¹ Петрушева и Георгиевски, цитат.

се совпаѓаат со севкупно променетата политичка рамка во која довербата меѓу заедниците е многу мала. Исто така, Албанците бараа легализирање на непризнатите паралелни институции од деведесеттите.

Најверојатно, единствената област каде реформите на поделба на власта од Охрид потенцијално резултираат кон поголем степен на сегрегација меѓу заедниците, е областа на децентрализација. Во исто време, многу од критиките за Охридскиот рамковен договор помалку се однесуваат на самите институционални особености, а повеќе кон преминот кон двонационална држава. Згора на тоа, непосредните причини за конфликтот, видно поврзани со организираниот криминал и прекуграничните настани во Косово, укажуваат на тоа дека барањата за институционални реформи не се причината за конфликтот. Навистина се чини дека безбедносните сили по 2001-та година помалку можат да се справат со организираниот криминал заради сложените (неформалните) меѓуетнички механизми на меѓуетничка консултација.

Со таквите аргументи, сепак, се запоставуваат неколку гледишта. Прво, со Охридскиот рамковен договор не се создаде слаб систем на поделба на власта почнувајќи од нула, туку се надгради на претходно постојните механизми и традиции. Се чини дека Договорот ја одразува етнизацијата на политиката, што можеше јасно да се види со конфликтот и природата на меѓуетничките односи во деведесеттите (а и претходно). Според тоа, главната причина за растечката дистанца меѓу заедниците беше политизацијата на етничката припадност дури и пред договорот во 2001-та година.

Второ, повеќето инстанци на сегрегација по 2001-та година не се директна последица на Рамковниот договор, туку како што е тоа погоре споменато, повеќе се резултат на зголемената политичка моќ на албанската заедница. Исто така, тоа се должи и на поларизираната општествена клима, создадена како последица на насилство.

Трето, иако конфликтот беше започнат заради настани надвор од опсегот на содржината на мировниот Договор, постои значителен консензус во однос на тоа дека проширувањето на конфликтот и поддршката на ОНА од страна на поголемиот дел од албанското население е тесно поврзана со неправилностите на државната политика кон Албанците во текот на деведесеттите.

На крајот, нерамнотежата меѓу правата доделени на албанската заедница и оние доделени на другите заедници е помалку значајна отколку што е тоа случај во други конфликтни ситуации. Се чини дека таквата нерамнотежа не го одразува политичкиот спор меѓу албанската и македонската заедница, туку се однесува на големата разлика во бројност меѓу албанската заедница и другите заедници. Неуспехот на Охридскиот договор, според тоа, се огледа помалку во тоа дека наводно ја промовира сегрегацијата, туку повеќе се однесува на неможноста да ја зајакне комуникацијата меѓу двете заедници.

Заклучоци

Во ова поглавје беше истакнато гледиштето дека со Охридскиот договор не се постигна конвенционален систем на поделба на власта во Македонија. Всушност, се чини дека недостигаат некои аспекти од повеќето системи за поделба на власта, како на пример цврсто поставен предуслов за формирање големи коалиции, како и јасна форма на самоуправа во заедницата, било да е тоа на територијална или лична основа.

Отсуството на некои аспекти на институционализирање на поделбата на власта, на македонската институционална рамка ѝ даде степен на флексибилност, кој не е присутен во повеќето пост-конфликтни уредувања на поделба на власт. Ваквата флексибилност нуди поголеми можности за намалување на значењето на етничката припадност во политичкиот систем, како и спречување на доминацијата на колективниот, врз индивидуалниот идентитет. Во исто време, недостигот од институционализација на некои аспекти на поделба на власта има и негативни ефекти:

- Прво, не се овозможува еднаков степен на сигурност на национално ниво за недоминантните заедници, односно за Албанците;

- Второ, се овозможува помала заштита за помалкубројните заедници, отколку при поригидни системи;

- Трето, неформалниот пристап има временски поврзана реформа на власта, како на пример децентрализацијата, со елементи на етничка

застапеност и поделба на власта. Се мислеше дека со таквиот пристап ќе се помогне во постигнувањето поддршка меѓу заедниците за одредени елементи на поделба на власта, што би можело да се опише како општа реформа од која сите заедници имаат корист. Како што наложува децентрализацијата, подобра е владина реформа која е помалку „етнифицирана“, отколку промените што се однесуваат за одредена група да се деполитизирани.

- Четврто, неинституционализираните аспекти на поделбата на власта вклучуваат ризик од неспроведување од страна на политичките елити, кои не се посветени кон исполнувањето на основниот компромис како поддршка на Охридскиот договор.

Како дополнување на специфичните предизвици што произлегуваат од флексибилната природа на системот на поделба на власта, Охридскиот договор, сепак, има некои општи карактеристики на поделба на власта. Првенствена слабост на Рамковниот договор е зависноста од компромисот на елитите, со кој би се обезбедил етнички мир. Било какви мерки за градење на доверба се фокусираат само на повторно воспоставување на безбедност во конфликтните подрачја, притоа не задржувајќи се на долготрајна соработка меѓу заедниците. Како таков, Договорот не се осврнува кон овие струи од кои произлегуваат корените на конфликтот. Поголемиот граѓански пристап, со помалку поделба на власта, доколку се заснова само врз институционалните мерки, би бил, исто така, несоодветен.

Етем Азири

ДУХОТ НА КОНСЕНЗУС И ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕДНО МУЛТИЕТНИЧКО ОПШТЕСТВО

Наместо вовед

По распадот на еднопартискиот систем и неговата замена со плуралистички систем во еден дел од земјите што ги нарекуваме земји во транзиција, повторно во академските и политичките кругови почна да се поставува прашањето на функционирање, односно на перспективата на мултиетничките општества. Мултиетничноста, како појава во пост-социјалистичките земји на Централна и Југоисточна Европа, децении по ред во политичките и научните кругови на овие земји се сметаше како завршено прашање.⁷²

Марксистичко-ленинистичката доктрина, „забиберена“ со идеите на голем број политичари и квази-научници со марксистичка провениенција, мултиетничноста, мултиконфесионалноста и мултикултурализмот во социјалистичките земји постојано ги замаглуваше со пролетерскиот интернационализам и со правото на народите за самоопределување, како едно непрактикувачко декларативно право.

⁷² Југославија може да се набљудува како исклучок. По смртта на Тито било дискутирано за прашањето на етничката рамноправност, но секогаш некои народи се обидувале да го наметнат нивниот став врз помалите народи.

Нерамноправноста на национално, конфесионално и културно ниво, претставуваа опасност за развојот и перспективите на овие општества. Фактички, немањето еден правичен и начелен став во однос на националниот, конфесионалниот и културниот состав, особено во двете најголеми социјалистички земји, Советскиот Сојуз и Титова Југославија, рефлектираше уништувачки ефекти не само за овие две земји, туку и за социјализмот како процес. Треба да се признае дека од законодавен аспект, и посебно со Уставот од 1974-та година, Југославија презеде поинаков пристап, во однос на останатите социјалистички земји, како на пример: Романија и Бугарија. Но, не може да се каже дека била негувана праведна политика во однос на различноста и признавањето на правата на југословенските етнички групи. Ова може да се поткрепи со фактот дека по студентските протести на Универзитетот во Приштина, во 1981-та година, три југословенски републики (Србија, Црна Гора и Македонија), под претекст на борба против „албанскиот национализам и иредентизам,, се бореле, всушност, против начелата врз кои е создадена државата.

Доколку ја анализираме состојбата во целина, може да се заклучи дека последната деценија од минатиот век се издвојува со коренити промени што се случува во социјалистичките земји на Европа. Во ова десетолетие, конечно беше потврдено дека интерпретирањето и практикувањето на марксистичката идеологија од страна на владеачките елити во социјалистичките земји создало многу несовладливи противречности. Сега е повеќе од јасно дека социјалистичките земји немаат една реална основа и дека тие не може да се натпреваруваат со западните либерални демократии, кои својот развој го засноваат врз

начелата на пазарно стопанство, демократија и пообоен пристап во однос на етничката разноликост.

Оптоварената состојба, со децении по ред ги испровоцира, во претпоследната деценија од минатиот век, коренитите промени во социјалистичките земји на Европа. Годишите 1989-та и 1990-та, голем број аналитичари ги крстија како: „Години на револуција во Централна Европа“, додека, пак, Франсис Фукујама, настаните ги нарече: „крајот на историјата“. Овие настани не само што го означуваат крајот на „студената војна“, туку, истовремено, ја озаконија западната либерална демократија како универзална вредност. Промените, за кои станува збор, во некои поранешни социјалистички земји во пролетта и есентта 1989-та година беа реализирани без војна, по мирен пат, но, за жал, ова не може да се каже и за социјалистичка Југославија. Во оваа мултиетничка, мултиконфесионална и мултикултурна земја, промените ги проследија меѓуетничките конфликти и војни во четири сојузни единици⁷³: Хрватска, Босна и Херцеговина, Косово, и на крај, во Македонија. Сите гореспомнати единици на југословенската Федерација претставуваат мултиетнички заедници кои и ден-денес се обидуваат да ги излечат раните од конфликтите, што се случува во периодот на замената на еднoпартискиот, со повеќепартиски систем.

⁷³ Тука не ја спомнуваме Словенија, бидејќи сите анализи говорат дека не станува збор за некојси конфликт со застрашувачки димензии. Војната помеѓу ЈНА и Територијалните единици на Словенија траеше само десет дена. Оваа територијална единица независноста ја плати со 62 жртви, од кои 10 странски граѓани, 314 ранети и материјална штета од 2.714 милиони американски долари.

Политички плурализам и позицијата на Албанците во РМ до конфликтот од 2001-та година

Распаѓањето на СФРЈ донесе многу новини во политичкиот живот на народите кои живеела во границите на таа мултиетничка, мултирелигиска и мултикултурна држава. Но, не и за Албанците, кои според бројот на жители, беа трет народ по Србите и Хрватите. Всушност, единствена „новина“ за нив беше поделбата на Албанците по штотуку формираните држави со словенско мнозинство. Еден дел од Албанците остана во границите на Србија, еден дел во границите на Црна Гора и третиот дел во границите на Македонија.

Македонија, која се здоби со независност без војна и без конфликти, не покажа (барем на почетокот) една готовност и искреност за изградба на една граѓанска држава, која ќе ги почитува: мултиетничноста, мултиконфесионалноста и мултикултурализмот.

Иако по формирањето на опозиционите партии кај обичните граѓани беа создадени високи очекувања, тоа не се случи. Политичките елити, како таа старата, така и таа што се формираше, демократијата, слободата и рамноправноста, ќе ги интерпретираат и лошо интерпретираат, ќе ги обезвреднуваат и ќе ги осквернуваат, свесни дека еден ден, порано или подоцна, ваквите дејства може да доведат до ескалација и отворени меѓуетнички конфликти во земјата.

Инаку, спротиставеностите што се гледаа многу јасно, од самиот почеток беа различни и повеќедимензионални. Ова, пред сè, јасно ја

отсликуваше гамата на политичките партии и нивните идеологии. Доколку на сето ова се додаде и недостигот од демократска култура, ситуацијата станува уште појасна. Најизразити спротиставености се забележуваа меѓу, сега веќе демодираната, идеологија на Сојузот на комунистите на Македонија⁷⁴ и останатите партии кои претставуваа едно продолжување на монистичкиот систем на штотуку формирани и непрофилирани партии, како што изгледа, од друга страна. На ова, секако, треба да се додадат и спротиставеностите меѓу политичките партии на македонскиот блок и политичките партии на Албанците, што не беше ништо друго, туку една софистицирана форма на меѓунационални спротиставености.

Државата не беше подготвена за нови предизвици. Вредностите од минатото ја изгубија смислата, додека, пак, новите вредности се градеа многу бавно. Уште во најраната фаза дојде до израз претераниот македонски етноцентризам. Мнозинството од македонската елита не ја сфаќаа како општествена вредност, туку, како национална вредност. Ова го докажуваат многу силните тенденции, кои како цел го имаа недозволување на политички партии на другите ентитети.⁷⁵

Сепак, албанските интелектуални и политички сили до крај беа упорни во тоа дека партиите на несловенското население, посебно на

⁷⁴ Под притисок на создадените околности со легализација на плурализмот, во Македонија се направи трансформирање на Сојузот на комунистите на Македонија во ДРП - Демократска реформска партија. Дека станува збор за еден континуитет, покажува фактот дека програмскиот концепт на оваа Партија се засноваше врз Платформата донесена на X конгрес на СКМ.

⁷⁵ Дневниот весник „Фљака“ на 13.05.1990: „Најголемата албанска партија (Партија за демократски просперитет - ПДП) немаше можност да се регистрира во судската институција без доказ дека има и високи членови од македонскиот ентитет. Како доказ било дадено името на Душко Апостолски, кој бил генерален секретар (етнички Македонец)“.

Албанците, не дека нема да го попречуваат демократскиот развој на Македонија, туку, напротив, тие ќе бидат една помош за демократизирање на македонското општество во целина. Албанците во Македонија партиското организирање го разбраа како борба на идеи и програми, што подразбира афирмирање на посебноста, за општо добро. За жал, мнозинството од македонската елита немаше коректен став во однос на плурализмот и демократизацијата на земјата.

Цела една деценија Македонците и Албанците се обидуваа внатре и надвор од нивните заедници да се убедат еден со друг, која од двете најголеми етнички заедници има право. Сето ова подразбираше непотребно губење енергија, замор, недоверба и состојба на несигурност. Македонија требаше да го плати „арачот“ или, поинаку кажано, цената на несоздавање услови за едно вистинско интегрирање на Албанците во македонското општество во текот на монистичкиот период. Македонските политички партии сакаа на самиот почеток јасно да им стават на знаење на Албанците дека оваа земја се нарекува Македонија, дека Албанците и натаму ќе бидат странци на своите етнички простори и дека нивните права и натаму ќе зависат од волјата и желбата на македонските политички партии и македонскиот народ. Од друга страна, албанските политички партии јасно ставаа до знаење дека во иднина нема да дозволат Албанците да останат “потстанари во нивните домови”.

Позагајќи од ова што досега е кажано, не е тешко да се заклучи дека првата деценија од плуралниот живот во Македонија се оквалификува со тенденцијата на доминација и позиционирање. За жал, веднаш по првите плуралистички избори се формираа дисфункционални соодноси на

политичко ниво, што подразбираа институционална и неинституционална тенденција на доминација од македонската страна и тенденција на партиско позиционирање (но не и национално) на Албанците, што во позадина ќе произведе нелегални и нелегитимни сили, кои со еден силен интензитет се појавија на површина во последната година од минатиот век, како еден вид силна алтернатива на легално политичко организирање на Албанците. За жал, реалноста покажа дека филозофијата на мислење во Македонија се менува премногу бавно.⁷⁶ И натаму се градат односи на македонска национална доминација и албанско партиско позиционирање, што остава простор во една поблиска, или подалечна иднина, да се повтори историјата.

Движењето на развојот на политичкиот плурализам во Македонија во периодот пред конфликтот од 2001-та година, ги вклучуваше во себе следниве карактеристики:

- Политичка борба меѓу “малото мнозинство” и “големото малцинство”. Според податоците на Пописот од 2002 година, Македонија е држава со различно население. Пописот покажа дека во Македонија живеат: 1.297.981 Македонци, 509.083 Албанци, 77.959 Турци, 53.879 Роми, 9.695 Власи, 35.939 Срби и 17.018 Бошњаци;⁷⁷
- Екстремно непочитување за легитимните права на албанското население во Македонија. (По независноста на Македонија,

⁷⁶ Имплементација на Охридскиот рамковен договор, „Friedrich Ebert“ Stiftung 2003, може да се најде на: http://www.fes.org.mk/pdf/Ohridski_alb.pdf

⁷⁷ Државен завод за статистика, може да се најде на: <http://www.stat.gov.mk/>

албанското население немало право на образование на мајчин јазик и бројот на Албанците во државните институции е симболичен, посебно во полицијата и војската);

- Институционална дискриминација на албанското население;
- Трагичните настани, каде што како резултат на државното насилство животот го загубија десетици граѓани со албанско етничко потекло, итн. (Во настаните на Бит Пазар, Речица, Радожда и Гостивар, животот го загубија десетици Албанци, додека неколку стотици биле тортурирани од страна на македонската полиција).⁷⁸

Гореспомнатите моменти беа причина и главни поттикнувачи на оружениот конфликт во 2001-та година, кој заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор.

Оружен конфликт во 2001-та година и потпишување на Охридскиот рамковен договор

Стравот, чувството на несигурност, недостигот на искуство, амбициите и историско-општествените околности, беа факторите кои во Република Македонија му импонираа на политичкото организирање врз национална основа. Ваквото организирање не беше гаранција за одржлив развој на Македонија како држава, која на почетокот на деведесеттите години од минатиот век се соочуваше со различни проблеми. Се подразбира дека најголема опасност за самата држава беше природот што двата најголеми етникума го имаа во однос на плурализмот и

⁷⁸ „Нова Македонија“, 18.06.1996 и „Фљака“, 08.11.1992.

демократизацијата на општеството. Ставовите на двата етникума, изразени преку политичките партии, не само што не беа идентични, туку тие во повеќе димензии беа и дијаметрално спротивни. Како последица на изразените дивергенции меѓу двата етникума, според бројот најголеми, се случи непочитување на демократските вредности, во еден поширок смисол на зборот, што заврши со оружениот конфликт меѓу македонските воено-полициски сили и УЧК (ОНА), како воена сила на Албанците во Македонија.

Вој конфликт заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор, кој се стремеше кон решавање на политичката ситуација и безбедноста во Македонија, како и гарантирање на одржлива перспектива за еден демократски развој на земјата, заснован врз постојната реалност. Договорот го потпишаа: Претседателот на Република Македонија, Борис Трајковски, лидерот на ВМРО-ДПМНЕ, Љубчо Георгиевски, лидерот на СДСМ, Бранко Црвенковски, лидерот на ДПА, Арбен Џафери и лидерот на ПДП, Имер Имери. Во документот своите потписи како претставници на меѓународната заедница ги ставија и Франсоа Леотар и Џејмс Пердју.

Рамковниот договор, принципиелно, беше прифатен од двете страни во конфликтот, како единствена алтернатива за Македонија и нејзините граѓани. Некои аналитичари потпишувањето на Договорот го нарекоа како “датум” на потпишување мир меѓу две оружени страни, или како почетен датум на една нова историја за двата најголеми народа во Република Македонија. Други, пак, Договорот го нарекоа последна шанса за соживот меѓу Албанците и Македонците на ова поднебје. Претседателот на Република Македонија – Борис Трајковски, нагласи дека:

“Функционирањето на Охридскиот рамковен договор има за цел да ѝ стави крај на војната и да ги создаде основите на долгорочен мир“.

Направените анализи последниве години покажуваат една несериозност на политичките сили во земјата во разбирањето на практикувањето на овој Договор, или, поинаку кажано, неговото доследно имплементирање. Што е уште позначајно, заслугите на Договорот почнаа да се оспоруваат од одредени кругови веднаш по неговото потпишување. Сето ова е израз на немање еден идеен консензус во врска со овој, толку значаен документ. Постојат разлики во интерпретирањето на Охридскиот рамковен договор како на албанско-македонска релација, така и на внатре-албанска и внатре-македонска релација. Се создава впечаток дека со минувањето на времето намерно се замаглуваат вистинските вредности и начела на овој Договор, давајќи им го “ексклузивното право“ на негово интерпретирање на гарнитурите што ја прават дневната политика, кои некогаш поради непознавање на нештата, а некогаш поради реализирање на многу тесните интереси, ја „извртуваат историјата“.⁷⁹

Ние се согласуваме со аналитичарите кои оценуваат дека и по потпишување на Охридскиот рамковен договор, останаа отворени голем број прашања, кои бараат не само политички, туку, пред сè, академски објаснувања.⁸⁰ Сè уште остануваат недоволно објаснети причините, мотивите и последиците од конфликтот во 2001-та година. Со дијаметрално спротивни и поделени ставови, според национална

⁷⁹ Имплементација на Охридскиот рамковен договор, „Friedrich Ebert“ Stiftung, 2003, отворен цитат.

⁸⁰ Ибид

припадност, тешко е да се смета на целосна имплементација на овој Договор.

Охридскиот рамковен договор треба да се перцептира како последица на постојаните напнатости во Македонија, кои го достигнаа својот врв во конфликтот од 200-та година. По сè изгледа, повеќето македонски етнички аналитичари се многу расположени нештата да ги анализираат површно, оставајќи еден ирационален простор тие во текот на едно неопределно време да се повторат, отколку да се занимаваат со вистински истражувања, кои еднаш засекогаш ќе ги осветлат, на аргументиран начин, сите тие ситуации што ги чувале во заложништво меѓуетничките односи во одредени фази од развојот на државата. Од друга страна, сè уште не постои една збиена анализа во врска со самите случувања во 2001-та година. Несомнено, политичките структури немаат готовност, додека, пак, академските кругови немаат храброст да ја направат ваквата работа.

И натаму вистината за конфликтот во 2001-та година е таа што ја презентираат политичките партии и нивните лидери поделени според етничката припадност. Сè додека македонската страна ја брани тезата дека конфликтот беше увезен однадвор, албанската страна силно стои на тоа дека конфликтот од 2001-та година беше само последица од крајното потценување на легитимните барања на албанскиот народ, институционалната дискриминација на Албанците во Македонија, и ништо друго. Бидејќи е многу тешко да функционира една држава која се темели врз две вистини со национален карактер, отворањето на „вистинската вистина“ е повеќе од потребно.

Доколку Охридскиот рамковен договор се смета како еден документ на демократски консензус меѓу два најголеми етникума, тогаш немањето одржливи анализи во врска со конфликтот од 2001 година значи натамошно држење во заложништво на албанско-македонските односи, што негативно ќе се рефлектира врз развојот на демократијата и интегрирањето на Македонија во евро-атлантските структури.

Мислиме дека е последен момент експертите од двата етникума на тимски начин да ги анализираат следниве случувања: зошто сите етникуми во Македонија се определија за формирање свои национални партии; во какви околности се одржаа првите повеќепартиски избори; зошто албанското население не го поддржа Референдумот за независност на Македонија; зошто албанските пратеници не гласаа за првиот Устав што го донесе повеќепартискиот Парламент; зошто албанските партии го организираа Референдумот за културно-територијална автономија; и други прашања за првата пост-комунистичка деценија во Македонија.

Имплементација на Рамковниот договор – движења и проблеми

Потпишувањето на Охридскиот рамковен договор подразбира одредени активности кои водат кон негување соживот, градење порелаксирани меѓуетнички, меѓуконфесионални и меѓукултурни односи, функционирање на правна држава, унапредување на демократијата и евро-атлантска перспектива на земјата. Од ова станува јасно дека реализацијата

на Договорот не е нешто факултативно, туку обврзувачко за сите политички субјекти.

Сепак, и по шест години по потпишување на Договорот за кој станува збор, и натаму се поставува прашањето: што е, и што, всушност, претставува Охридскиот рамковен договор?! Дали е тоа еден историски договор меѓу двата најголеми етникума во Македонија, или, пак, е само еден маневар на политичката елита во Македонија, политичка манипулација, или нешто трето?! Секако дека овие прашања се зацврстуваат од спротиставените толкувања на разните политички и академски кругови.

Треба да се признае, несомнено, дека на почетокот, овој Договор не беше добро дочекан од сите организирани политички сили во земјата. Некои македонски кругови, од самиот почеток ја ширеа тезата дека Охридскиот рамковен договор е нешто наметнато однадвор, нешто што го унапредува статусот на Албанците, на штета на Македонците. Од друга страна, одредени албански кругови ја пласираа идејата дека овој Договор не го унапредува правно-политичкиот статус на Албанците до потребниот степен.⁸¹ Во тоа колку добиваат Албанците и што губат Македонците со овој Договор, барем малку ќе помогне доколку се погледне планот на Ахтисари за идниот статус на Косово. Некои работи стануваат појасни

⁸¹ За повеќе, погледнете го дневниот печат во Македонија во периодот 2001-2002, Извештајот на Меѓународната кризна група, за ставовите на двете најголеми партии во Македонија, каде што се нагласува дека: „Бившиот премиер - Љубчо Георгиевски и високиот албански политичар - Арбен Џафери, имале волја да играат со стравувањата и анимозитетите, отворено попречувајќи го Охридскиот рамковен договор, дури и барајќи етничка поделба на Македонија“. Меѓународна кризна група, Македонија: No room for Complacency, 23.10.2003, може да се најде на: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2329&l=1>

само тогаш кога се анализираат документите кои нудат слични, или различни решенија во одредени околности и услови. Доколку критички се погледа на тоа што се гарантира за Србите на Косово, станува сосема јасно што “изгубиле“ Македонците со потпишување на Охридскиот рамковен договор, и што добиле Албанците во Македонија, од истиот.

Без детално навлегување во тоа што нуди, односно што не нуди овој Договор, реално гледано со промените што ги подразбира, нуди една оптимална основа за изградба на порелаксирани меѓуетнички односи, но и не само толку. Охридскиот рамковен договор е документ кој на еден многу софистициран начин го инсталира елементот на консензуална демократија во политичкиот систем на Република Македонија.

Објективно гледано, како ќе се развива Република Македонија во иднина, во многу ќе зависи од политичката клима и вкупните околности, односно нејзиното ориентирање кон иднината. Тука, се подразбира, Македонија има две-три алтернативи: да продолжи традиционалното пријателство со останатите словенски држави, да се самоизолира, или да обезбеди заслужено место во Европската Унија. Иако Македонија декларативно се определи за евро-атлантската перспектива, конкретните активности зборуваат нешто друго. Во контекст на тоа што е кажано, треба да се анализира Охридскиот рамковен договор, или, подобро кажано, неговата целосна имплементација, или, уште поточно, пораките што произлегуваат од него.

Во конкретниов случај, посебно значајни се приодот и интерпретирањето на овој Договор. Доколку Рамковниот договор се

интерпретира во прогресивен дух, тогаш тој нуди широки можности за демократизација на општеството, унапредување на индивидуалните и колективните права, една меѓуетничка, меѓуконфесионална и меѓукултурна рамнотежа, итн. Доколку се интерпретира на нецелосен начин, тој сигурно ќе провоцира кризи, незадоволства, стагнирање и конфликти, каде што не може да се исклучат и оружени конфликти.

Кога е во прашање имплементацијата на Охридскиот рамковен договор, многу нешто губи смисол.⁸² Како прво, не се прави еден јасен пресек меѓу неговата техничка имплементација и фактичката имплементација. Техничката имплементација подразбира уставни измени и донесување на некои закони во духот на надополнет Устав. Овој процес, освен многуте слабости кои се резултат на недоследното интерпретирање на Охридскиот рамковен договор и “ситните“ пазарења на политичките субјекти, се движи кон заокружување. Сепак, од функционален аспект, имплементирањето на духот на Договорот заостанува. Техничката имплементација, без вистинско практикување на функционалниот сегмент, е исто како “едно тело без душа“. Евидентно е дека за имплементацијата на Охридскиот рамковен договор и натаму се најзаинтересирани Албанците. Мислиме дека македонската страна треба да ја преземе таа одговорност, затоа што тие на крајот на краиштата се најупорни во тоа дека се носители на државниот суверенитет, дефинирајќи ја Македонија како држава, пред сè, на Македонците, и особено нагласувајќи го нејзиниот унитарен карактер. Доколку Охридскиот рамковен договор се

⁸² За повеќе детали, погледнете го документот на Охридскиот рамковен договор на: http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf

сфаќа како една можност за вистинска демократизација и евро-атлантска перспектива на земјата, тогаш е логично тие што се идентификуваат себеси со државата да придонесат повеќе во неговото имплементирање.

Македонските политички субјекти и натаму не сакаат да научат ништо од минатото. Тие и натаму ја користат незрелоста на албанските политички партии, правејќи ситна трговија, но многу опасна, со поединци или мали групи внатре-политичкото организирање на Албанците. Со други зборови, тие ги користат внатре-албанските поделби. Што се однесува до албанските политички субјекти, тие дејствуваат според системот „црно-бело“. Кога се во опозиција, ја потценуваат тежината на Охридскиот рамковен договор, а неговата имплементација ја третираат како нешто од втора рака, додека, пак, кога партиципираат во Владата, тие се колнат во Охридскиот рамковен договор и неговата имплементација, како да е тоа една света книга.

Во основните начела на Охридскиот рамковен договор, на таксативен начин се подвлекува дека: „Една современа демократска држава во природниот тек на својот развој и создавање, постојано треба да го обезбедува својот Устав целосно да ги исполнува потребите на сите негови граѓани во согласност со највисоките меѓународни стандарди, како и стандардите што самите постојано ќе се развиваат“. Значи, според Охридскиот рамковен договор, Уставот на Македонија не се смета како нешто совршено, како нешто свето, туку, напротив, како еден највисок правен акт, кој треба да се менува во согласност со создадените околности и услови. Со други зборови, Охридскиот рамковен договор претставува еден историски документ, врз кој се заснова сегашниот Устав.

Доколку Охридскиот рамковен договор го сметаме како историски договор, како единствена алтернатива за двата најголеми етникума за да изградат една одржлива иднина, неговата имплементација, и покрај комплексноста, претставува една неодминлива потреба и неопходност. Имплементацијата е најтешката работа и бара една ефикасна мобилизација на сите далекувидни сили во земјата.

Што се однесува до имплементацијата, треба, пред сè, да се потпреме врз ставовите на релевантните меѓународни фактори, кои можат да се сублимираат во една единствена реченица: „Договорот се имплементира, но многу бавно“. Доколку се обидеме да дадеме некаков коментар заснован врз ставовите на домашните аналитичари, секогаш постои опасност да се втурнеме во стапиците на дневната политика. Доколку констатираме дека активностите во оваа насока задоволуваат, тогаш автоматски ќе се најдеме во маневарскиот простор на партиите на албанската позиција, а доколку го кажеме спротивното, ќе се најдеме во димензијата на опозицијата. Доколку тргнеме од фактичката состојба, треба да се констатира дека македонската позиција и опозиција под секој услов се обидуваат да го деградираат вистинскиот карактер на Договорот. Во меѓувреме, албанската позиција и опозиција се поделени и тешко ќе можат да ги менаџираат волјата и гласот на нивниот електорат, што го добиваат во текот на изборите.

Сето ова дава многу бледи резултати во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор. Постигнатите резултати ја задоволуваат формата, но не и својството. Евидентно е дека за многу закони недостасува

нивното правилно спроведување во пракса. Бидејќи сме свесни дека секогаш ќе има разлики меѓу нормативниот аспект и праксата, Македонија е пример на пост-конфликтна земја и има потреба од мерки што ќе ја зголемат меѓусебната доверба. Ние можеме да постигнеме ниво на меѓусебна доверба тогаш кога албанското население ќе се убеди дека сите нивни права може да се постигнат во рамките на Република Македонија, и, исто така, Македонците да се убедат дека Албанците се фактор на стабилноста.

Охридскиот рамковен договор како поттикнувач на консензуална демократија во правно-политичкиот систем на Македонија

Во последно време сме сведоци дека разни академски и политички кругови се обидуваат да ја афирмираат тезата дека по потпишување на Рамковниот договор, Македонија е претворена во држава со консензуална демократија.⁸³ На пример, портпаролот на Социјалистичката партија на Македонија, во еден неделник во Македонија вели дека Македонија по Охрид се претвора во консензуална демократија. Многу бледите елементи на консензуална демократија се интерпретираат и лошо интерпретираат со цел создавање на концептуална збунетост. Така, на граѓаните од македонскиот етникум им се сервира консоцијална демократија како нешто што го загрозува македонското битие, додека, пак, на граѓаните од албанскиот етникум како нешто што тие ги прави целосно рамноправни со македонските граѓани. Сепак, мајсторски се забшотува правилното интерпретирање на консоцијална демократија како форма на владеење,

⁸³ Интервју со Зоран Витанов, портпарол на Социјалистичката партија на Македонија, „Македонско сонце“ 2002.

која сега веќе се практикува во многу држави во светот и нуди многу ефикасно решение за мултиетничките, мултиконфесионалните и мултикултурните средини, како што е случајот со Република Македонија.

За светлата и одржлива иднина значајно е да е нагласи дека и двете страни треба да имаат коректен став во однос на ова прашање. Албанската елита треба да сфати дека консоцијална демократија не ги подразбира само правата, туку и обврските спрема државата. Од друга страна, македонската политичка елита треба да сфати дека консоцијална демократија нема да резултира со ограничување на правата на Македонците и распаѓање на државата.

Со цел барем малку да се објасни феноменот на консензуална демократија, во продолжение ќе се обидеме (без тенденција докрај да ја расветлиме суштината на консоцијална демократија), да дадеме неколку основни објаснувања. На почеток ќе констатираме дека консоцијална демократија, односно нејзиното практикување е карактеристика за земјите што ги карактеризира висока свест за соживот во едно одредено општество. Политичката култура и толеранцијата насекаде се придружни елементи на оваа форма на демократија. Демократијата воопшто, но и консоцијална демократија посебно, не е појава што се раѓа „тука за тука“ и го постигнува со светлосна брзина врвот на својата развиеност. Напротив, станува збор за еден заморен процес, што се базира врз конфликти и соработка и кој трае еден значаен временски период.

Доколку демократијата може да се сфати како дел од колективната свест, тогаш во одредени случаи треба да му се импонира на човекот и

индивидуалната свест, за подоцна да стане негов неразделен дел. Значи, не треба да се смета како нешто трагично наметнувањето на вредности кои позитивно ќе рефлектираат во развојот на една нација, држава или општество. Импонирањето на идејата на консензус⁸⁴ и вистинска демократија за Македонија, како држава и како општество, е еднакво со напредокот и одржливата перспектива, додека, пак, кога е во прашање иднината, не се прават пресметки за тоа што се губи, туку што се добива. Македонците во конкретниот случај со Охридскиот рамковен договор ја обезбедија иднината за нивната држава и нација, додека, пак, Албанците обезбедија само „тапија“ да бидат безбедни жители во нивните домови.

Меѓу консензусот и демократијата, во принцип се гради една добро испреплетена мрежа на општествени односи. Самиот термин консензус подразбира една општо прифатена позиција, завршување, или многу вредности, и вообичаено се употребува за објаснување на општествената динамика. Всушност, познати се две толкувања, два приода во објаснувањето на развојот на општествениот поредок: едното толкување ги потенцира конфликтот и насилството, додека второто толкување, еден степен на општествен консензус сфатен како форма на помирување со вредностите и нормите.

Германскиот социолог Макс Вебер, го детерминираше консензусот како нешто што постои кога нашите предвидувања во врска со

⁸⁴ Се употребува поимот „импонирање“ заради фактот дека македонските државни структури не покажале ниту еден знак на готовност за практикување на консензуалната демократија пред конфликтот од 2001-та година и потпишувањето на Охридскиот рамковен договор. Заради тоа, елементите на консензуалната демократија, што се предвидуваат со Уставот на Македонија, не треба да се перцептираат како резултат на добрата волја, туку како резултат на Охридскиот рамковен договор.

однесувањето на другите се реални, бидејќи другите вообичаено ќе ги прифатат овие предвидувања како значајни за нивната личност и без некој постигнат нагласен договор. Напротив, за марксистите, консензусот е еден длабоко идеолошки концепт, кој се употребува за да се овековечи класното владеење, за да се направат обиди да се скрие ширењето на конфликтот внатре во општеството.⁸⁵

Консоцијална демократија е консензуално одлучување во законодавниот процес во демократијата. Ова се одликува со структура на одлучување каде што опфаќаат и земаат предвид што повеќе мислења, за разлика од системите каде што мислењето на малцинствата може да се игнорираат преку надгласување на мнозинството.

Консензусот, без оглед на тоа колку е оправдан и неопходен за одредени развојни фази на некои конкретни општества, би бил невозможен без компонентата на толеранција. Толеранцијата, според Фехми Агани, е „еден концепт сличен и поврзан со концептот на хуманост, либерализам, слобода, демократија. Толеранција, значи да се прифати, или да се издржи едно нешто кон што се има негативен став“.⁸⁶

Откако презентиравме некои основни идеи за консензусот, да дадеме и некои објаснувања за консоцијалната демократија. Теоретски, консензуалната демократија подразбира постигнување согласност на сите за одредени прашања, при што се исклучува опасноста од тиранија на

⁸⁵ Iain McLean and Alistair McMillan (eds), *The Concise Oxford of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 260

⁸⁶ Фехми Агани: „За граѓанското општество“ (на албански), Пеќ, 2002, стр.36

мнозинството. Консоцијалната демократија ја карактеризираат следниве својства: власт на широка коалиција; право на реципрочно вето; пропорционалност во застапеноста; и автономија на сегментите.

Претставниците на консензуалната демократија го потенцираат консензусот како алтернатива на владеењето на мнозинството. Холандскиот политиколог Арент Лијпхард, за да ги објасни механизмите на политичката одржливост во општеството со длабоки општествени поделби, ќе го употреби терминот соопштествена демократија (consociational democracy). Значи, во консензуалните демократии постои поделба на власта, компромис и широка коалиција, што фактички го негираат тврдењето дека на победникот му припаѓа целата власт.

Во Охридскиот рамковен договор, сега веќе нормиран и во Уставот, консензуалниот елемент доаѓа до израз, пред сè, при донесување на законите што имаат едно посебно значење за етничките заедници што не му припаѓаат на македонското мнозинство. Значи, станува збор за еден механизам кој теоретски го заштитува немакедонското население од крајната институционална дискриминација. Овој механизам ни оддалеку не го загрозува македонското битие, иако во пракса може да му наштети на нормалното функционирање на државните институции доколку владината коалиција не го обезбедила потребниот број на пратеници со немакедонско етничко потекло. Сето ова може да биде многу позитивно, бидејќи детерминира одредени односи на соработка меѓу позицијата и опозицијата, значи градење на една покоректна политичка игра.

Консоцијална демократија е еден прифатен теоретски и практичен концепт. Белгија и Швајцарија се две држави со најразвиена консензуална демократија. Консоцијална демократија не е ништо друго освен примена на консензуалниот начин на донесување одлуки. Овој вид демократија го карактеризира една структура на донесување одлуки која вклучува и зема предвид повеќе мислења, наспроти системот каде што мислењата на малцинството, едноставно може да се игнорираат од страна на мнозинството, со помош на механизмите на надгласување. Да споменеме дека во првиот состав на повеќепартискиот мандат во Македонија, благодареејќи на надгласувањето, беше изгласан само еден амандман на еден албански пратеник (со кој се предлагаше специјален статус за градот Скопје).⁸⁷ Идејата на консензуална демократија се заснова врз тоа дека демократската структура има потреба за еден нов концепт при донесување на одлуките, еден нов приод на улогата на раководството и градење нови методи и техники во градењето на заедничката иднина.

И натаму останува отворено прашањето, колку ги импонира Охридскиот рамковен договор вредностите на една вистинска консензуална демократија, без кои тешко може да опстои една држава, каква што е Република Македонија.

⁸⁷ Овој амандман беше предложен од пратеникот на Партијата за демократски просперитет - Шабан Превала. Амандманот беше поврзан со Статутот на град Скопје, најголем град и главен град на Република Македонија, и ќе биде запаметен како добар пример на толеранција во периодот пред конфликтот. Амандманот, за кој станува збор, беше прифатен, не преку гласање, туку со акламација на сите пратеници во Собранието на Република Македонија. За жал, ова е единствениот случај кога македонските пратеници прифатиле предлог од еден албански пратеник во првиот состав на повеќепартиското Собрание на Република Македонија. Како и да е, гореспомнатиот амандман беше коментиран со недели на позитивен начин од страна на етничките Албанци.

Практикување на консензусот во некои современи општества - една споредба со Република Македонија

Република Македонија по нејзиното осамостојување се самоопредели за парламентарна демократија и сето она што го подразбира демократскиот поредок. Сепак, како што изгледа, македонската политичка елита не го направи потребниот избор во смисол на демократски модел што треба да се негува, или, поинаку кажано, таа намерно забораваше дека Македонија е мултиетничка земја и дека формата на владеење треба да се приспособи на мултиетничкиот концепт на градење државата.

Демократијата, како општествен поредок, успешно може да ја развиваат, како етнички хомогените држави, исто така и државите со хетероген етнички состав. Досегашната пракса на развој на државите во Европа, јасно зборува дека на етнички хомогените држави им одговара демократското владеење на мнозинството, додека, пак, на етнички хетерогените (мултиетнички) држави, им одговара консензуално демократско владеење. Она што е вистина, тешко е да се одредат егзактно мултиетничките и хомогени држави според еден многу добро дефиниран критериум. До ден-денес нема некој критериум прифатен од сите за тоа каков процент треба да има една етничка заедница, за да може земјата да се нарече хомогена, или хетерогена.

Лијпхард, како хомогени општества ги класифицира сите земји во кои една група партиципира со 80% од населението, или повеќе од тоа. Доколку го земеме овој став на Лијпхард како критериум, тогаш како

хомогени држави во Европа може да се сметаат: Албанија, со 95% Албанци; Австрија, со 96% Австријци; Данска, со 97% Данци; Финска, со 93% Финци; Грција, со 98% Грци; Италија, со 94% Италијанци; Норвешка, со 96% Норвежани, итн. Во категоријата на мултиетнички држави би биле: Македонија, со 66% Македонци; Шпанија со 72% Шпанци; Украина, со 73% Украинци; Швајцарија со: 65% германско говорно подрачје, 18% француско говорно подрачје, 10% италијанско говорно подрачје и 1% реторомано говорно подрачје. Русија и Велика Британија се на границата, со по 81.5% Руси, односно Англичани.⁸⁸

Консензусот, во повеќето држави, што го практикуваат онака како што ќе констатираме во продолжение, на почетокот на некаков си начин бил импониран, но, подоцна секоја држава го почитувала како едно демократско постигнување и постојано го негувала, надополнувала и помагала.

Според секоја политичка логика, елементите на консензуална демократија треба да се прифатат со желба од страна на „мнозинството“ како потребен механизам, дури, би кажал, и неопходен за приспособување на двете најголеми етнички и јазични општества во земјата. Уште повеќе, до колку се земе предвид фактот дека консензуалните барања на Албанците, пред сè и над сè, се концентрирани во областа на образованието, културата и пропорционалната застапеност во институциите на системот.

⁸⁸ Синиша Таталовиќ, „Етничките конфликти во европското општество“ (на хрватски), Загреб, 2003, стр. 254-259

Натаму, преку споредбите со некои европски држави, во овој дел ќе се обидам да дадам објаснување за тоа што Охридскиот рамковен договор им нуди на Албанците.

Меѓуетничките односи, кои, честопати, провоцирале и конфликти меѓу мнозинското население и малцинското, во Европа постојат повеќе од сто години. Меѓуетничките односи и проблемите кои произлегуваат од нив ги приморале голем број влади сериозно да размислат за промовирање на помалку конфронтирачки односи, додека, пак, надворешниот притисок за ова, секогаш бил присутен. Малубројни се оние земји кои можат да се гордеат дека во минатото имале принципиелен и коректен став на релацијата мнозинство - малцинство. Во некои држави (Македонија) „малцинското население“ е концентрирано во одредени региони каде што тоа претставува апсолутно мнозинство во споредба со доминантното население на државно ниво. Нормално е, доколку ова население географски е распространето на граничниот појас со матичната држава, проблемите да бидат уште поголеми, иако ова не е правило. Историски гледано, може да говориме за две појави. Сепарација на помали етнички заедници, формирање на независни држави, или припојување кон матичната земја, е еден процес што го следеле конфликти, и практикување на една политичка толеранција и консензус, што завршил со поголема, или помала интеграција во заедничката мултиетничка држава.

Типичен случај на интеграција на повеќе етнички заедници во една држава е Швајцарската Федерација, која ја сочинуваат четири рамноправни јазични групи и 26 кантони. Но, филозофијата на резонирање на Швајцарците оди во насока на тоа дека швајцарската нација

не може да се гради врз основа на јазична, верска или расна доминација, туку врз основа на еден политички субјективен факт, што би го нарекле како: „чувство на припадност кон единствената швајцарска нација“.⁸⁹ Ова никако не значи дека Швајцарија не се соочила со никакви проблеми во текот на нејзиниот историски развој. Швајцарската стабилност е од поново време. Таа датира од крајот на Првата светска војна. До пред Првата светска војна и Швајцарија честопати била опфатена од национални, верски, јазични, социјални, културни и други напнатости. Фактички, по тие конфликти, Швајцарија се ангажирала за изнаоѓање консензуални решенија на своите проблеми.

Што се однесува до службената употреба на јазиците во Швајцарија, ситуацијата е следна: во 17 кантони службен јазик е германскиот, во четири кантони службен јазик е францускиот, италијанскиот јазик е службен во еден кантон, додека, пак, четири кантони се многујазични. Во три од нив, службени јазици се германскиот и францускиот, додека во еден кантон како службени јазици се: германскиот, италијанскиот и ретороманскиот. Така, Швајцарија создала предуслови ниту една од заедниците да не се чувствува загрозна.

Охридскиот рамковен договор, онака како што се интерпретира, не нуди речиси ништо ново за Албанците во смисол на една рамноправност на јазиците во државата. Во Охридскиот рамковен договор, јасно се вели дека: „Во цела Република Македонија и во нејзините меѓународни односи, службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилично писмо“.

⁸⁹ Нијаз Дураковиќ, „Споредбени политички системи“ (на српски јазик), Сараево, 2000, стр. 211

Понатаму, се вели дека како службен јазик е јазикот што го зборуваат најмалку 20% на заедницата која не е мнозинство во Република Македонија. Иако станува збор за едно половично и непрактично решение, ситуацијата уште повеќе ја обременува непостоењето на еден дециден закон за употреба на јазиците. За повеќе детали, погледнете го оригиналниот документ на Охридскиот рамковен договор.⁹⁰

Поради коректноста, неопходно е да се потенцира дека со уставните измени од 2001-та година, албанскиот јазик во локалната самоуправа наоѓа поширока употреба, во споредба со употребата според Законот од 1995-та година. Со новиот Закон се зголемуваат компетенциите на општините во активностите, како што се: урбанизмот, социјалната политика, предучилишното, основното и средното образование, здравството, итн., што подразбира дека и со овие активности, употребата на албанскиот јазик како службен јазик ќе дојде до израз. Секако, треба да се напомене и употребата на албанскиот јазик во личните документи, во јавната администрација, во процедурите пред судовите, итн.

Од другите значајни моменти на меѓуетничкиот консензус, важно е да се спомене дека Охридскиот рамковен договор се стреми кон децентрализација на централната власт и зацврстување на позицијата на локалната самоуправа. Во рамките на Парламентот, за законите кои се однесуваат на правата на мнозинските заедници, како што беше претходно кажано, создадени се заштитни механизми каде што освен мнозинството гласови на вкупниот број на пратениците воопшто, треба

⁹⁰ http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf

бездруго да се обезбеди и мнозинство гласови на пратениците кои се декларираат дека не ѝ припаѓаат на мнозинската заедница.

Без навлегување во детали, неопходно треба да се подвлече дека многу нешто останува половично и недефинирано. Сè се врти околу фамозните 20%. Дека има многу поприфатливи решенија од овие што ги предвидува Охридскиот рамковен договор, ќе се обидам да го објаснам преку примерите што се однесуваат со Швеѓаните во Финска, во Јужен Тирол и валонско-фламанските односи во Белгија. Да се потсетиме на фактот дека во Финска живеат 93% Финци и само 6% Швеѓани.

Уште од 1919-та година, во Финска, финскиот и шведскиот јазик се службени јазици. Со „Законот за јазици“ од 1922-та година, се предвидува употребата на двата јазика во администрацијата, употребата на едниот или другиот јазик во локалната самоуправа и правото на граѓаните да се служат со финскиот, или шведскиот јазик во комуникацијата со власта.

Швеѓаните во Финска, од кои мнозинството живее на Аландските острови, уште на почетокот на дваесеттите години од минатиот век, се здобиле со широка политичко-територијална автономија. Денес, оваа покраина се смета за еднојазичен регион каде што доминира шведскиот јазик и култура. Во сите аспекти, оваа покраина функционира како држава со администрација и законодавство, но, секако, никогаш не го става под знак прашалник суверенитетот и територијалниот интегритет на Финска. Контролата на централната власт над автономијата на овие острови се врши преку механизмот на вето, како право на претседателот на државата.

Културната автономија на Швеѓаните во Финска ги опфаќа следниве елементи: начинот на употребата на шведскиот јазик и писмо; начинот на употребата на националните симболи (грб и знаме); формирањето на образовни и културни институции; издавачките куќи; медиумите; начинот на заштита на културното наследство, итн.

Треба да се спомене дека во сите општини во кои Швеѓаните сочинуваат 5% од населението, во службена употреба се финскиот и шведскиот јазик, како целосно рамноправни јазици. Швеѓаните на свој јазик имаат образовни институции на сите нивоа. Шведскиот Универзитет во Финска има шест факултети со 4.000 студенти. Училиштата и факултетите, каде се учи на шведски јазик, ги финансира државата и единиците на локалната самоуправа. Овие се некои од правата што ги ужива едно малцинство во Финска.

Во овој случај, мислиме дека е важно да се спомене и Белгија, каде што живеат: 58% Фламанци, 33.1% Валонци, 2.8% Италијанци, 1.1% Французи, 1% граѓани од германско говорно подрачје, како и емигранти од земјите на Европската Унија и од други земји. Во Белгија има една ситуација што за наши околности е чудна и парадоксална. Фактички, малцинството што го зборува францускиот јазик доминирало над фламанското мнозинство во Валона и Брисел, и вторите се тие кои побарале рамноправност на јазиците и територијална автономија. Францускиот јазик што „големото малцинство му го наметнуваше на малото мнозинство“, уште многу години по основањето на белгиската држава беше извор на конфликти помеѓу Валонците и Фламанците.

Односите меѓу Валонците и Фламандците во Белгија означуваат една посебна историја меѓу надвладување и толеранција. Овие односи означија еден перманентен прогрес кој се движел од културна автономија за Фламандците, па сè до изградба на една одржлива федерална држава. Во оваа насока сигурно е дека влијаел и Брисел како седиште на Европската Унија.

Без да сакаме да го оптовариме текстов со повеќе информации, што би го заморило читателот, важно е да се подвлече дека процесот на нормализација на валонско-фламандските односи траел речиси 180 години. Актот, којшто може да се нарече врв на еден успех на релативно помирување на двете најголеми групи во Белгија, несомнено е „Координираниот Устав“ од 1994-та година. Според него, Белгија е федерација што ја сочинуваат: три заедници - валонската, фламанската и заедницата што зборува германски јазик (имаат надлежности во областа на културата, образованието, употребата на јазиците и здравството), како и три покраини - Фламандската, Брисел и Валонската (имаат законодавни и извршни органи: покраински совет и покраинска влада).

Уставот од 1994-та година гарантира рамноправност пред законот за сите Белгијци. Федералната Влада ја сочинуваат рамноправен број министри од фламанска и валонска етничка припадност. Федералниот Парламент е дводомен: Дом на народите и Сенат.

Случаите на Белгија, Финска и Швајцарија се добри примери како се гради консензус заснован врз толеранција. Во оваа смисла, Охридскиот

рамковен договор треба да се третира како еден историски документ што претставува една добра појдовна точка за градење на меѓуетничките односи во Македонија, а не како еден крај, или конечно решение.

Дали Охридскиот рамковен договор претставува сигурна гаранција за развојот на Македонија како мултиетничка држава?

Несомнено треба да се нагласи дека во создавањето заедничката држава, двете етнички заедници имаат помали, или поголеми резерви. Постои една меѓусебна неискреност и недоверба. Оттаму, Охридскиот рамковен договор, на крајот на краиштата, претставува само еден документ што може или да се почитува, или да не се почитува. Најлоша варијанта е да се почитува делумно, или да се почитува само од едната страна.

Уште еднаш да се навратиме на Финска. Во 1920-та година, Норвежаните партиципираа со 11% во вкупниот број на населението на Финска, додека, денес, со 6.2%. Намалувањето на бројот на норвешкото население не го подразбира и намалувањето на правата, напротив, подразбира зачувување на правата речиси во сите области од животот.

Некои македонски партии, кога е во прашање Охридскиот рамковен договор и неговата имплементација, се во состојба да изгубат неколку недели за да се објасни една точка, или една записка од Договорот. За нив катастрофа и повреда на интегритетот претставува доколку некој претседател на парламентарна комисија од албанско потекло

раководи една седница на комисијата на албански јазик. Многу Македонци живеат во страв - што ќе се случи со Македонија доколку Албанците продолжат да имаат висок наталитет, а ниту еднаш не го поставуваат прашањето - што ќе се случи со Охридскиот рамковен договор, доколку по неколку децении Албанците ќе учествуваат во вкупниот број на населението со само 19.9%.

Во овој случај, важно е да се спомене една изјава на шефот на регионалната влада на Јужен Тирол⁹¹ при што тој рекол: “Нашата автономија не треба да се сфати како нешто статично, туку како нешто динамично, и затоа во пакетот конечни одлуки донесени во 1992-та година, треба да се гледа како на една гаранција на нашите права, а не како откажување од натамошните разговори, што се особено потребни во нашите денови”.⁹² Договорите што се однесуваат на градењето мултиетничка држава се грешка, доколку мнозинскиот народ ги интерпретира како нешто статично и како тврда форма, при што нетолеранцијата ги заменува довербата и толеранцијата, додека надвладувањето, консензусот.

Една недоверба, во смисла на продолжување на натамошниот соживот во Македонија, беше искажана од страна на претседателот на Македонската академија на науките и уметностите, кој пред целосното завршување на конфликтот од 2001-та година, предложи како алтернатива - размена на население и територии со Албанија. Иако овој предлог не

⁹¹ Станува збор за австриска етничка заедница која се наоѓа во рамките на италијанската држава.

⁹² Durnbwalder, L., Interview in the supplement of Süddeutsche Zeitung, 18.09.1994.

наиде на поддршка ниту кај надворешните актери, ниту, пак, кај Албанците и Македонците, и беше прогласен за личен став, фактички тоа беше еден „пробен балон“ од страна на една институција која има големо влијание во политичките кругови во Македонија.

Малку е за верување дека еден академик ќе се покаже толку лекомислен и да бара размена на една третина од населението кое живее во Македонија, со само еден процент на македонско население што живее во Албанија. Самиот предлог, можеби и не беше толку трагичен. Многу болна беше пораката што произлегува од овој предлог. Тоа, всушност, значеше дека беа истрошени сите можности Албанците и Македонците да можат и натаму да живеат во една заедничка мултиетничка држава, заснована врз напреден консензус.

Резерви кон можноста на функционирање на мултиетничките држави, земајќи го предвид случајот на Македонија, ќе искажат подоцна, по потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, и некои албански политичари. Многу е тешко е да се даде еден докрај точен одговор - која е перспективата на мултиетничките држави, особено на оние кои се создадоа по „падот на комунизмот“. Но, секако дека е многу потешко да се даде едно одржливо мислење за тоа како би се нацртала картата на етнички чисти држави во Европа. Невозможно е да се повлечат чисти етнички линии и по еден евентуален оружен конфликт од поширок обем.

Кога е во прашање случајот со Македонија, може да се изрази оптимизам за мултиетничката перспектива. Мултиетничката перспектива на Македонија е реална под услов тоа да го сакаат и двете доминантни

етнички заедници во земјата и, нормално, да ја помогне меѓународната заедница, барем додека не се создаде една здрава свест за заедничката иднина и перспектива.

За овие моменти, би било добредојдено, врз основа на Охридскиот рамковен договор да се направи еден историски албанско-македонски договор без надворешно посредување. Овој Договор би имал обврска да направи здружување на двата етникума, врз основа на една вистинска рамноправност, а не градење држава според културна, политичка и економска поделба. Овој Договор би ја создал рамката на една поголема лојалност на Албанците кон државата. Ова треба да се сфати како можно, затоа што во природата на човекот е повисоките вредности да ги заменат пониските.

Значи, лојалноста и унапредувањето на правата на Албанците треба да бидат два паралелни процеса. Перспективата на Македонија е сигурна, доколку тоа го посакуваат сите нејзини граѓани. Мултиетничноста, мултиконфесионалноста и мултикултурализмот треба да се сфатат како предност, а не како хендикеп, додека, пак, имплементацијата на Охридскиот рамковен договор како неопходност, а не како добра волја.

Ермира Мехмети

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР

1. Вовед

Постмодернизмот одбележува нова ера во градењето на нацијата. Тој претставува предизвик за класичните дефиниции за државата и нацијата. Големите промени, предизвикани од крајот на Втората светска војна, слободното движење на луѓе и стоки, различни економски и други емиграции, дури и промената на политичките режими во светот, како да ја внесоа во криза Гелнеровата дефиниција на национализмот, според која: „политичката и националната единица треба да се совпаѓаат“.⁹³ Овој процес, веројатно, стана уште поистакнат по колапсот на социјалистичките држави, во кои се правеа обиди од страна на политичкиот режим истовремено да се вклучи разноликоста во државата и да се создаде соживотот меѓу различните етнитети. Меѓутоа, може да се каже дека падот на Берлинскиот ѕид не само што ја оспори идејата на режимот, туку го дискредитира и самиот концепт, концептот на државите како такви. Појавата на национализмот во републиките на поранешна Југославија и поранешниот Советски Сојуз, го потвдуваат ова. Додека монокултурните општества со леснотија го избираа новиот политички ситем, поаѓајќи од

⁹³ Gellner, E. (1983), „Nations and Nationalism“. Oxford, Blackwell

етнитетот, како единствен критериум за основање на етничката нација-држава, во мултикултурните општества транзицијата ги отфрли како нелегитимни не само режимот, туку и темелите на државата.

Поради овие фактори и демократската транзиција на Република Македонија по нејзиното осамостојување стана комплексен политички проблем. Како и во повеќето посткомунистички држави, етничката разновидност на општеството стана клучен фактор при дефинирањето на државата. Во исто време, оваа разновидност беше причина и за длабоката поделба меѓу припадниците на групите.

Етничка припадност	Процент на население
Македонци	64.18%
Албанци	25.17%
Турци	3.85%
Роми	2.66%
Срби	1.78%
Власи	0.48%
Бошњаци	0.84%

Етничка припадност на населението на Македонија според податоците од Државниот завод за статистика⁹⁴

Двете најголеми етнички групи во Македонија - Македонците и Албанците, иако физички лоцирани на ист географски и социо-економски простор, отсекогаш живееле одделни и паралелни животи. Овој факт не е

⁹⁴ Ова се службени податоци по последниот попис на населението спроведен во 2002 година

изненадувачки доколку се земе предвид дека овие две заедници, освен што живееле заедно во еден политички систем, не споделуваат „процес на создавање и градење на нацијата; тие немаат заедничко чувство на припадност кон една нација; ниту, пак, нивниот јазик или симболизмот изразуваат чувство на припадност на една нација“.⁹⁵ Македонското население е православно, додека мнозинството Албанци се Муслимани. Меѓутоа, Албанците никогаш не ја сметале религијата како фактор кој го определува, или изразува нивниот идентитет. Затоа, пак, албанскиот јазик отсекогаш бил цврст израз на идентитетот и следствено, длабок извор на поделба: Македонците зборуваат македонски, Албанците, албански јазик, два сосема различни јазика. Од ова произлегува дека во независна Македонија повеќе од очигледен беше недостигот од заеднички политички идентитет на различните групи. Како последица, политичката мобилизација што следуваше, беше организирана ексклузивно врз етничката припадност, а „кога разновидноста води кон етнификација на политиката, државата како таква е спорна“.⁹⁶

Заради овие причини, транзициските години во Македонија беа придружени со етнички тензии, доминирани од клучното прашање: Која етничка група е носител на суверенитетот на новата држава? Македонците, сметајќи се себеси како суштинска група на политичкиот систем, пристапија кон создавање на македонската држава и националниот идентитет, без согласност од Албанците кои, како автохтон народ во

⁹⁵ Смит ги смета овие елементи како клучни во дефинирањето на концептот на нацијата. Види во: Smith, A. (1988) „Nationalism: key concepts“ Cambridge: Polity Press

⁹⁶ Nicole Topperwein, „Nation-State and Normative Diversity“ (Fribourg: Institut du Federalisme, 2001) стр.187

Македонија, бараа еднаков удел во новата држава. Овие тензии кулминираа на почетокот од 2001-та година, со вооруженото востание на етничките Албанци против уставниот поредок на Македонија. Ослободителната национална армија (ОНА) бараше демократизација на мултиетничкото општество преку повеќе права и рамноправност за Албанците, како и нивно признавање како државотворен народ. Конфликтот, кој траеше безмалку една година, заврши со потпишувањето на Рамковниот договор, широко познат како Охридски договор.

Многу бргу, на страните учеснички во конфликтот, како и на меѓународната заедница, им беше јасно дека единствено решение за Македонија ќе биде дефинирањето на рамка која нема да ги загрози административните граници наследени како надворешни граници на државата по распадот на Југославија, на тој начин отфрлајќи било какви можности за предизвикување домино ефект врз граничните решенија на балканските држави, поставени по крвавите војни во Југославија. Клучното прашање беше: Како да се постигне основата за соживот помеѓу Македонците и Албанците во Македонија? Како да се признае и институционализира разновидноста на општеството? Доколку се прифати оваа употреба на различниот поим, тогаш врз кои принципи ќе се гради новата заедничка држава и како ќе се обезбеди рамноправен статус на сите етнички групи кои ја сочинуваат Република Македонија?

Основното барање на албанската заедница беше да се измени преамбулата на Уставот од 1991-та година, и ова барање беше поставено на маса уште во времето на Референдумот за независност во 1991-та година. На самиот почеток на кризата во 2001-та година, влијателната

Меѓународна кризна група предупреди дека „без оглед на долгорочните барања на бунтовниците, тие се јасен одраз на фрустрирачките локални барања за основните права на малцинствата: државјанство, сопственост, образование, јазик и претставничка влада“.⁹⁷ Истиот извештај препорачуваше дека „проблематичната преамбула на Уставот мора да се избрише... мерките за децентрализација што се заглавени во Собранието мора да бидат усвоени и имплементирани. Мора да се подготви и спроведе попис на населението со меѓународна помош, за да се одреди демографската реалност колку што е можно поточно“.⁹⁸

Рамковниот договор, договорен во Охрид и потпишан во Скопје, на 13 август, 2001-та година, е преточен во низа уставни амандмани и закони. Неговата имплементација е процес кој сè уште трае. Следејќи ја неговата имплементација, неизбежно се поставува прашањето: Која е целта на Рамковниот договор и дали преку неговата имплементација се постигнува таа цел? Што точно подразбира имплементацијата на Договорот, доколку се тргне од претпоставката дека тој, всушност, претставува договор за измени во Уставот, политичкиот систем на државата? Според современите теории за нацијата и државата, може да се заклучи дека Рамковниот договор поставува основа за специфичен, наместо за модерен концепт на нација-држава кој би можел да ја акомодира разновидноста на општеството. Современите теоретичари се во право кога тврдат дека мултиетничките држави најчесто се принудени да изнаоѓаат прагматични решенија за етничките конфликти и на тој начин да спречат ескалација на

⁹⁷ Меѓународна кризна група, „The Macedonian Question: Reform or Rebellion?“, 5 април 2011, стр. ii).

⁹⁸ Исто: iii

барањата на разните групи до степен на евентуална сецесија. Така, акомодирањето на разновидноста се претвора во клучно државотворно прашање: „За да може да опстане, државата ќе мора на демократски начин да ги интегрира политичките барања на разните етнички групи. Инаку, државата ризикува порано, или подоцна, да се конфронтира со внатрешна фрагментација, или сецесионистички движења.“⁹⁹

Кога станува збор за промените што ги предизвикува спроведувањето на Договорот во политичкиот систем, а особено во односот меѓу етничките групи во Македонија, мора да се истакне дека тој претставува суштествена квалитативна промена која, истовремено, подеднакво е придобивка и за Македонците и за Албанците. Битно е Македонците да сфатат дека Охридскиот договор е направен за да ја зачува Република Македонија во нејзините постојни граници. Како документ со кој се гарантираат целина политички права за албанската заедница, тој всушност е гаранција за опстанокот на државата преку елиминирање на опасноста од поставување на барањето за сецесија од страна на албанската заедница. Оттука, Договорот од Охрид може да се нарече и договор со кој се спречува распаѓањето на Македонија. И шест години по потпишувањето, впечатокот дека чувството на одбивност и отпор кон Договорот меѓу припадниците на македонската заедница продолжува да е доминантно во споредба со чувството на негова прифатливост кај заедницата на етничките Албанци. Договорот од Охрид прецизно определува дека со него се зачувува суверенитетот, интегритетот и унитарноста на државата, како клучни столбови на државата. Дали овие

⁹⁹ Torregwein, отворен цитат, стр. 187

три постулати се загуба и следствено на тоа, пораз за Македонците? Албанската заедница преку Договорот добива гаранции за уживање на своите права, кои, пред сè се однесуваат на јазикот, симболите и децентрализацијата. Оттука произлегува дека главните придобивки од Рамковниот договор се припишани, пред сè, на најголемата заедница - Македонците, а дури потоа следуваат придобивките за останатите заедници.

Улогата и одговорноста за правецот и јавната поддршка на измените што произлегуваат од Договорот ја сноси мнозинската заедница и следствено на тоа, политичките елити на мнозинството. Поради тоа, елитите мора да одиграат проактивна улога во промовирањето на духот на Рамковниот договор, пред сè преку обезбедувањето доследно и навремено спроведување на обврските што произлегуваат од Договорот, како прв чекор во креирањето на општата атмосфера на меѓусебна прифатливост и толеранција меѓу претставниците на двете најголеми етнички заедници во земјата. Поради тоа, Договорот од Охрид претставува рамка за регулирање на етничкиот конфликт во Македонија. Како таков, неговото спроведување претставува процес кој во себе содржи големи предизвици и предизвикува негативни и позитивни реакции во најголемите заедници. Овој дел има за цел да ги анализира клучните придобивки од имплементирањето на Рамковниот договор, како и недостатоците што ги содржи, а доаѓаат до израз при неговата имплементација.

2. Што е политичкиот Рамковен договор?

Конфликтот од 2001-та јасно го артикулираше суштествениот проблем на посткомунистичка Македонија: нерешениот проблем со државноста. Според Линц и Степан, во плуралистичките општества кои транзитираат кон демократија, кризата е вкрстена со разликите поврзани со тоа кој всушност треба да биде член на политичката заедница.¹⁰⁰ Слично, Даскаловски објаснува дека по осамостојувањето „...темелите на новата држава не беа целосно поддржани од македонските Албанци“.¹⁰¹ Тој, исто така, објаснува дека Албанците не се гледаат себеси како малцинство, туку како рамноправни партнери со Македонците. На тој начин, „од осамостојувањето, македонските Албанци, најголемото национално малцинство во земјата и нивните политички претставници ја спореа валидноста на македонската држава, нејзиниот основен темел, логиката на нејзиното постоење“.¹⁰² Според тоа, ескалацијата на насилството во 2001-та година беше јасна последица на недостигот политичка подготвеност меѓу елитите за третирање и решавање на барањата на Албанците во државата. Во еден од извештаите на Американскиот институт за мир се наведува дека мирното осамостојување, сепак, не успеало да реши одредени прашања поврзани со „признавањето на идентитетот и границите на новата држава“.¹⁰³

¹⁰⁰ Juan Linz, and Alfred Stepan, „Problems of Democratic Transition and Consolidation“ (Baltimore, John Hopkins University Press, 1996), стр. 16.

¹⁰¹ Židas Daskalovski, „Walking on the Edge: Consolidating Multiethnic Macedonia“, 1989-2004 (Chapel Hill, NC: Globic Press, 2006), стр.55.

¹⁰² Исто, стр. 81

¹⁰³ USIP, „Macedonia: Understanding History, Preventing Future Conflict,“ Special Report, February 2004, стр.2.

Рамковниот договор претставува „усогласена рамка за обезбедување на иднината на демократијата во Македонија“ која „го промовира мирниот и хармоничен развој на граѓанското општество, истовремено почитувајќи го етничкиот идентитет и интересите на сите (македонски) граѓани“.¹⁰⁴ Основата на овој политички договор беше да се стави крај на конфликтот. Според тоа, Охридскиот договор е и мировен договор. Бидејќи неговата цел е нормативно гарантирање на политички права за сите граѓани, тогаш не треба да има дилеми дека тој е и политички договор.

Охридскиот договор претставува уникатен модел на градење на политички консензус кој се движи помеѓу принципите на консоцијално и унитарно уредување на државата. Тој е „несекојдневен обид да се комбинира граѓанскиот пристап и еднаквите права за сите граѓани, со елементи на консензуална демократија“.¹⁰⁵ Според Малеска, Рамковниот договор претставува модел на поделба на власта (power-sharing) и „во пост-конфликтните општества тој е поддржуван, пред сè, од меѓународната заедница, како оптимално решение кон барањата за сецесија и правото на самоопределување“.¹⁰⁶ Според Bieber, овој Договор е „механизам за институционализирање на етничката припадност“.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Преамбула на Рамковниот договор, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

¹⁰⁵ Farimah Daftary, „Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-sharing or the ‘civic approach’,” Helsinki Monitor, Vol. 12, No. 4 (2001), стр. 291-312

¹⁰⁶ Mirjana Maleska, „What Kind of a Political System did Macedonia gain after the Ohrid Peace Agreement,” New Balkan Politics, Vol. 9, No. 5 (2006).

¹⁰⁷ Florian Bieber, „Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies,” ECMI Working Paper, 2004.

Одредбите од Рамковниот договор во најголем дел се основаат врз елементите на консоцијална демократија, дефинирани од Lijphart: влада составена од мултиетничка коалиција (иако ова не е експлицитно предвидено во Рамковниот договор, но функционира како традиција од раните 1990-ти год.), обврска да се обезбеди правична застапеност во државните институции за немнозинските заедници, специјални собраниски процедури (право на вето), и деволуција на власта преку децентрализација. Lijphart-овиот модел наместо децентрализација од типот применет во Македонија, предвидува нетериторијална автономија или автономија по етнички линии, меѓутоа овој модел во текот на преговорите во Охрид беше заменет, со цел да се зачува унитарниот карактер на државата.¹⁰⁸

а) Охридскиот договор и прамбулата на Уставот

Едно од најкритичните прашања за Албанците во Македонија се однесуваа токму на дефинициите поставени во Уставот од 1991-та. Тие забележуваа на фактот што според Уставот Македонија беше дефинирана како држава која им припаѓа ексклузивно на Македонците: Преамбулата ги признаваше Македонците како единствена нација -титулар, додека на другите етникуми им определуваше статус на „национални малцинства“. Токму ова беше разликата меѓу Македонците, како основачка нација на државата и останатите како „малцинства“, што генерираше револт и

¹⁰⁸ За дебатата околу консоцијалната демократија и нетериторијалната федерација види во: Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation* (New Heaven and London, Yale University Press, 1977); Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Heaven and London, Yale University Press, 1990); Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Alabama, University of Alabama Press, 1987)

незадоволства. Од тие причини, политичките претставници на Албанците во Собранието одбија да го гласаат Уставот, а албанската заедница одби да гласа на Референдумот за осамостојување на Македонија. Според Хислоп, старата преамбула од Уставот претставува националистички акт „кој ја идентификува државата со македонската нација“.¹⁰⁹ Слично, Норвешкиот хелсиншки комитет ја идентификува токму Преамбулата меѓу основните генератори за кризата во 2001-та година: „Симболичната вредност на преамбулата е непроценлива, и мнозинството Македонци тврдеа дека нејзиното менување би претставувало ништо помалку, од културна катастрофа за државата и за македонскиот народ“.¹¹⁰ Објаснувајќи ги причините за ваквиот контекст, Балаловска тврди дека „стравот меѓу Македонците е резултат на долгата историја на одрекување на постоењето на македонската нација и недостатокот на македонски политички ентитет“.¹¹¹

Вредноста на симболиката вградена во преамбулата од 1991 година, беше потврдена уште повеќе со дебатата која проследи откако содржината на Рамковниот договор влезе во собраниска процедура. „Петиции со барања да не се измени текстот од Уставот кој го дефинира македонскиот народ беа презентирани од многубројни универзитетски професори и НВО-а“ (Silj, 2002:61). Како последица, првичниот текст на новата преамбула, договорена во Охрид, беше изменет уште трипати, иако

¹⁰⁹ R. Hislope, “Between a Bad peace and a Good War: Insights and Lessons from the Almost War in Macedonia”. *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 26, No. 1 (2003), стр. 129-151.

¹¹⁰ *Conflicting Perceptions, a study of prevailing interpretations of the conflict in Macedonia among Albanian and Macedonian communities*, report 1/2003, стр. 54.

¹¹¹ Kristina Balalovska, “A historical background to the Macedonian-Albanian Interethnic conflict” in *Crisis in Macedonia. Ethnobarometer*, January 2002, стр. 120.

Договорот беше потпишан неколку месеци пред тоа, а политичките лидери се беа согласиле за нејзината терминологија.

Преамбулата од 1991-та се однесува за историското културно, духовно и државно наследство, како ексклузивна сопственост на македонскиот народ и неговата вековна борба за национална и социјална слобода и за создавање своја држава. Според преамбулата: „Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со Албанците, Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија“.¹¹² По измените од 2001-та година, во текстот на новата преамбула стои дека: “Граѓаните на Република Македонија, македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите... одлучија да ја конституираат Република Македонија како самостојна, суверена држава, со намера да се воспостави и зацврсти владеењето на правото, да се гарантираат човековите права и граѓанските слободи, да се обезбеди мир и соживот, социјална правда, економска благосостојба и напредок на личниот и заедничкиот живот, преку своите претставници во Собранието на Република Македонија, избрани на слободни и демократски избори“.¹¹³ Суштината на измената во политичкиот манифест за конституирањето на мултиетничка Македонија е

¹¹² Преамбула на Рамковниот договор, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

¹¹³ Преамбула (Амандман IV) на Рамковниот договор, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

во признавањето дека сите етнички групи заеднички „одлучија да ја конституираат“ Република Македонија.

Новата преамбула го претставува политичкиот темел за изградба на мултиетничка и демократска Македонија. Како политички манифест, таа определува дека уставниот поредок на Македонија е резултат на согласноста за таквото уредување меѓу македонскиот народ, албанскиот народ и сите други народи кои живеат во земјата. Согласноста меѓу овие две групи, пред сè, претставува нивна согласност за типот на државата. Во основните принципи на Рамковниот договор се определува дека „суверенитетот и територијалниот интегритет на Македонија, и унитарниот карактер на државата се неповредливи и мора да се сочуваат“ како и дека „не постојат територијални решенија за етничките прашања“.¹¹⁴ Тоа значи дека гарантирањето на суверенитетот и територијалниот интегритет се предмет на договор и заемна согласност меѓу соодветните групи за зачувување на територијалниот интегритет и суверенитет на државата. Како што определува новата преамбула, етничките групи се одговорни носители на суверенитетот и територијалниот интегритет на државата. Со други зборови, Македонците и Албанците заеднички ја преземаат главната одговорност за Македонија, како носители на суверенитетот на државата. Во исто време, преамбулата сугерира дека носители не се единствено Албанците и Македонците, туку и сите останати малцинства, со што се повторува мултиетничкиот карактер на Македонија.

¹¹⁴ Рамковен договор, точка 1.2, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“

б) Основни столбови на Рамковниот договор

Врз основа на дефинициите во новата преамбула, Уставот преку Рамковниот договор воведува нормативни измени кои се гаранција за афирмирање на мултиетничниот карактер на Македонија. Овој документ формално е составен од четири дела - Основните принципи и три анекса: Анекс А, кој ги содржи уставните амандмани; Анекс Б, во кој се истакнати промените во законодавството, како и најважните закони кои мора да бидат изменети на начин што ќе го одразуваат духот на договорот; и Анекс Ц, во кој се вградени мерките за градење доверба и процесот на имплементација на Договорот.

Рамковниот договор воведува праг од 20% како минимален услов за имплементација на клучни одредби, како што се употребата на јазикот, или правото на универзитетско образование на мајчин јазик за не-македонските заедници. Понатаму, Договорот го прецизира уредувањето на низа начела со кои треба да се елиминира дискриминацијата и да се постигне целосна општествена рамноправност меѓу припадниците на разните етнички групи. Договорот повикува на развој на децентрализирана власт, на тој начин укажувајќи на потребата од значителен пренос на надлежностите од централната на локалната власт; елиминација на дискриминацијата преку стимулирање на правичната застапеност на сите етнички заедници во јавната администрација, согласно нивната процентуална застапеност во државата; воведување посебни собраниски процедури, чијашто цел е заштита на немнозинските заедници од надгласување во Собранието; права од сферата на образованието и

употребата на јазиците; како и права од сферата на слободно и целосно изразување на идентитетот на мнозинските заедници.

в) Правична застапеност

Прашањето на недискриминација и правична застапеност е регулирано во точката 4 од основните принципи на Рамковниот договор, во која се дава генералниот правец за спроведување на правичната застапеност. Точката 4.1 од Договорот определува дека „целосно ќе се почитува принципот на недискриминација и рамноправен третман на сите лица пред законот. Овој принцип, особено ќе се применува во однос на вработувањата во јавната администрација и јавните претпријатија, како и кај пристапот до јавното финансирање за развојот на деловните активности“.¹¹⁵

Правичната застапеност се покажа како еден од најголемите предизвици при неговата имплементација. Причините за одбивањето и отпорноста кон спроведувањето на овој принцип се јасни и разбирливи. Станува збор за суштинско менување на составот на јавната администрација и јавните претпријатија, основани од државата. Оваа промена, која за Албанците и сите останати мнозински заедници претставува корегирање на една децениска неправда кон нив, за многу Македонци значи намалување на низа привилегии и бенефиции, кои со децении наназад, по автоматизам ѝ биле припишувани ексклузивно на

¹¹⁵ Рамковен договор, точка 4.1, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“

македонската заедница. Освен ова, многу Македонци стравуваа од губењето на нивните работни места, поради напорите за зголемување на бројот на Албанците (и останатите) во јавниот сектор.

Во текот на мандатот на Владата на СДСМ и ДУИ меѓу 2002-2006-та година, застапеноста на етничките заедници во државната администрација беше видно зголемена (видете ги податоците кои следат). Овој процес беше проследен со голем отпор кај македонското мнозинство. Сепак, и покрај предизвиците, резултатите од оваа политика се видливи: за помалку од четири години, степенот на правична застапеност на немнозинските заедници во институциите на државата порасна од бедни 2% на 16.3%. Од декември 2002-та, до декември 2005-та, бројот на Албанците вработени во државната администрација порасна од 8.164, на 11.290.¹¹⁶ Според анализите на владиниот Сектор за имплементација на Рамковниот договор, во текот на една недела, просечно по 19 припадници на немнозинските заедници би можеле да започнат со работа во јавната администрација, или четири лица секој ден. Понатаму, „процентот на албанските државни службеници пораснал: во полицијата од 2, на 14%, во Министерството за одбрана, од 2, на 14%, а во Министерството за економија, од помалку од 5, на 24%“.¹¹⁷

По промената на власта, во август 2006-та година, новата владина коалиција, предводена од ВМРО-ДПМНЕ и ДПА усвои стратегија за

¹¹⁶ Податоците се земено од базата на податоци за правичната застапеност подготвена од Секторот за спроведување на Рамковниот договор, достапна на www.soifa.gov.mk

¹¹⁷ Frosina Cvetkovska, “Row frustrates Albanian equality efforts”, Institute on War and Peace Reporting Report, 23.08.2006. Достапен на www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=16567

правична застапеност, чијашто цел е: „развивање и унапредување на правичната застапеност на припадниците на заедниците кои не се мнозинство“ (Стратегија, 2006:8). Оваа изјава не се разликува од политиката на претходната Влада, но, се чини дека динамиката на процесот за постигнување на правичната застапеност е застаната. Меѓу мерките што се предложени, вклучени се и: отворањето двојазични работни места; селектирањето и вработувањето да се усогласува со барањата за соодветна и правична застапеност; проширување на надлежностите на Секторот за спроведување на Рамковниот договор при Генералниот секретаријат на Владата, и слични. Во Акциониот план на Владата на ВМРО-ДПМНЕ се предвидува воведување таканаречени двојазични работни места, како мерка за обезбедување правична застапеност. Меѓутоа, во недостиг на законска регулатива во однос на правото на употреба на јазиците во државната власт, останува нејасно која е целта и за какви работни места станува збор. Дел од стратегијата, исто така, е усвојување на декларација за правична и соодветна застапеност, но таква декларација не е усвоена до крајот на 2007 г. Меѓутоа, оваа Стратегија, не содржи ниту еден дел во кој е направена калкулација во бројки, според која јавноста би имала претстава за проекциите, предвидени од Владата, за подобрување на правичната застапеност. За жал, во недостаток на конкретни резултати, калкулирани во конкретни бројки, сите заложби на Владата остануваат само политички маркетинг.

г) Децентрализација

Децентрализацијата, или локалната самоуправа, претставува уставна категорија во Македонија. Едностепената децентрализација¹¹⁸ е избрана како оптимален модел кој не го загрозува унитарниот карактер на државата. Во текот на преговорите во Охрид беа разгледувани и други модели на регулирање на етничкиот конфликт, преку пренос на надлежностите од централната на локалната власт и супстанцијална самостојност на општините од централната власт. Може да се заклучи дека децентрализацијата е замена за тие модели, меѓу кои беа и регионализацијата и федерализацијата на државата. Поради мултиетничкиот карактер на државата, реформата на локалната самоуправа кај нас има две паралелни димензии: етничка и политичко-демократска. Овие две димензии не треба да бидат во спротивност, туку да се надополнуваат. Главниот предизвик на децентрализацијата е како да се менаџира соработката меѓу централната и локалната власт. Мнозинското население на централно ниво станува малцинска група во некои општини, како на пример етничките Македонци кои живеат во Тетово. Токму оваа промена на позиции треба да послужи како најдобар тест за респективните заедници за тоа што значи да се биде мнозинство и малцинство во едно мултиетничко општество.

Рамковниот договор повикува на развој на децентрализирана власт, во точката 3, според која зголемените надлежности на општините,

¹¹⁸ Види: Силјановска, Гордана и Митков, Владимир (2000), „Локална самоуправа“, (Скопје, „Магор“, 2000)

согласно меѓународните стандарди, ќе се однесуваат на „јавните услуги, урбаното и руралното планирање, заштитата на животната средина, локалниот економски развој, културата, локалните финансии, образованието, социјалната заштита и здравствената заштита“.¹¹⁹ Како дел од имплементирањето на Рамковниот договор, согласно обврските предвидени во него, во Собранието се усвоени: Законот за локална самоуправа (јануари 2002-та година); Законот за територијална организација, со кој се рedefинираат општинските граници (јули 2004-та година), како и Законот за фискална децентрализација (јули 2004-та година), со кој се предвидува пренос на надлежности поврзани со финансирањето на општините.

Развојот на децентрализирана власт, исто така, се однесува на една многу чувствителна сфера - безбедноста. Според точката 3.3. од Договорот, локалните началници на полицијата треба да бидат избрани од страна на советите на општините, од листата на кандидати кои ќе ги предложи Министерството за внатрешни работи. Начинот на избор на началници понатаму се регулира во точката 3 од Анекс Б, со која се предвидува усвојувањето на законски промени, кои ќе гарантираат дека „секој локален началник на полицијата е избран од страна на советот на засегнатата општина...“.¹²⁰ Целта на овие измени е да се зголемат надлежностите на локалното население во цивилната контрола на работата на полицијата и на тој начин да се изгради доверба меѓу населението и органите на безбедноста.

¹¹⁹ Рамковен договор, точка 3.1, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

¹²⁰ Рамковен договор, Анекс б, точка 4, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

Првиот тест со реформите во полицијата се појави кога во септември 2006-та година Собранието почна расправа и го усвои Законот за полиција. На усвојувањето му претходеше дебата околу тоа дали за гласање на ваков Закон е потребна примена на Бадинтеровиот принцип, или не.¹²¹ Бидејќи станува збор за прашање поврзано со реформи во безбедноста во пост-конфликтно општество, природно беше усвојувањето да биде предмет на широк етнички консензус. Меѓутоа, парламентарното мнозинство го усвои Законот без таков консензус. Освен тоа, и по една година од усвојувањето, Законот сè уште не е стапен на сила и, следствено на тоа, не се избрани ниту началниците на локалната полиција. За жал, усвоениот Закон за полиција е оценет како нереформски од експертите на Македонскиот хелсиншки комитет и од други релевантни НВО. Началниците сè уште не се именувани, што значи дека полициските станици немаат локални началници.

д) Вето - преку консензус, до компромис

Правото на вето е дефинирано во точката 5 од Рамковниот договор - Посебни собраниски процедури. Според оваа точка: „За законите кои директно ги засегаат културата, употребата на јазикот, образованието, личните документи и употребата на симболи, како и на законите за локално финансирање, локални избори, градот Скопје и за општинските

¹²¹ Принципот на Бадинтер е посебна постапка на гласање, предвидена во Рамковниот договор, според која за законите кои се однесуваат на јазикот, културата и идентитетот на немнозинските заедници, потребно е мнозинство гласови од пратениците, каде мора да има и мнозинство од пратениците кои тврдат дека припаѓаат на немнозинските заедници во Република Македонија.

граница, ќе мора да има мнозинство гласови, во рамките на што ќе мора да има мнозинство од гласови на пратениците кои тврдат дека припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население во Македонија“.¹²²

Во функција на гарантирање на правото на вето, Рамковниот договор, исто така, предвидува основање на Комитет за односи меѓу заедниците, кој ќе функционира во Собранието и ќе биде составен од пратеници. Според чл. 78 (амандман XII) од Уставот, Комитетот го сочинуваат 19 членови: „по седум членови, секој од редовите на Македонците и Албанците во Собранието и пет членови од редовите на Турците, Власите, Ромите и други две заедници“.¹²³ Според овој член, Комитетот е надлежен да одлучува и да дава мислење за законите, за кои Парламентот на пленарна седница не може да одлучи дали е потребно двојно гласање, или примена на Бадинтеров принцип.

Недостатоците што ги има овој заштитен механизам, дојдоа до израз по конституирањето на парламентарното мнозинство, по Парламентарните избори во 2006-та година. Парламентарното мнозинство нема доволен број претставници на немнозинските заедници за да може да обезбеди мнозинство при гласањето на законите, за кои е потребен Бадинтер, и како последица се дискредитира улогата и функциите на ова тело. Во текот на владеачката коалиција СДСМ - ДУИ, Комитетот имаше само маргинално значење, заради тоа што постоеше стабилно парламентарно мнозинство, и најважно, Владата имаше легитимитет и

¹²² Рамковен договор, точка 5.2, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

¹²³ Член 78 (Амандман 12) од Уставот, Устав на Република Македонија, (2002), ЈП „Службен весник на РМ“.

капацитет за решавање на некои многу чувствителни прашања. Освен ова, лидерите на владеачките партии имале постојани состаноци за надминување на можните спорови, уште пред постапката да стигне во Собрание.

Сепак, актуелното парламентарно мнозинство трпи сериозен хендикеп заради недостигот гласови од немнозинските заедници, па, така, гласањето за легислативата, за кое е потребно двојно мнозинство, секогаш е контроверзно и создава незадоволство. На пример, во јануари 2007-та година, Собранието дебатираше за измените на Законот за радиодифузија, кој првично беше усвоен според принципот на Бадинтер. Пратениците на ДУИ бараа и измените да се усвојат врз истиот принцип, но ова беше одбиено од мнозинството. Комитетот за меѓуетнички односи не заседаваше и не одлучи за постапката за гласање, иако е единственото тело кое е надлежно за решавање на ова прашање. Наместо тоа, претседателот на Собранието, г. Љубиша Георгиевски, побара на пратеничките групи во писмена форма да им се подели мислење, во кое се вели дека Законот за радиодифузија не е потребно да се усвои со двојно гласање.

г) Употреба на јазиците

Прашањето на употреба на јазиците е уредено во точката 6 и амандман V (член 7) од Уставот. Оваа точка предвидува дека секој јазик кој го зборуваат најмалку 20% од населението е, исто така, службен јазик, покрај македонскиот, и повикува на усвојување на посебен закон со кој ќе се уреди службената употреба на албанскиот јазик на сите нивоа.

Практиката покажува дека прашањето на употреба на јазиците согласно Рамковниот договор е регулирано во одредени сфери но сè уште не е целосно решено. Употребата на албанскиот јазик на локално ниво е уредено со Законот за локална самоуправа (јануари 2002-та година), како и со изменетите закони за основно, средно и високо образование. Меѓутоа, остануваат дилемите околу службената употреба на албанскиот јазик на централно ниво. Се чини дека најголемиот страв е дека службената употреба на албанскиот јазик на национално ниво, вклучувајќи ги и владините тела, министерствата и агенциите, ќе води полека, но сигурно кон јазична федерализација на Македонија. Оваа промена на политичкиот систем и интервенцијата во унитарниот карактер на државата е целосно неприфатлива за припадниците на македонската заедница.

Која би требало да биде појдовната точка кога станува збор за правото на употреба на јазикот? Во повеќејазични општества, јазикот служи како средство за регулирање на јазичниот конфликт. Во Македонија, регулирањето на правото на употреба на албанскиот јазик треба да послужи како механизам за регулирање на етничкиот и јазичниот конфликт. Всушност, јазикот треба да ги помирува страните, не да ги дели. Токму тоа е вредноста што треба да ја достигне нашето плурално општество. Преку разгорување на страстите нема да може да се постигне соодветно ниво на развој на општествената свест за значењето на еден јазик, уште помалку за значењето, или предноста од познавањето друг јазик, кој го говори втората по значење етничка група во земјата.

Република Македонија е специфичен пример не само по големиот број етникуми, туку и по бројот на јазици кои се говорат во земјата.

Оттука, државата е должна да обезбеди таква законска рамка која ќе овозможи либерална употреба на јазиците. Во овој контекст, албанскиот јазик не смее да се третира како незначаен, или маргинален јазик. Напротив, политичките елити треба да се посветат за што е можно поширока употреба на албанскиот како службен јазик. На овој начин, припадниците на албанската заедница ќе бидат сигурни дека државата навистина е загрижена за исполнување на нивните барања, со што ќе се создаде внатрешна кохезија.

Законот за употреба на јазиците би требало да ја регулира службената употреба на албанскиот јазик согласно Уставот и Рамковниот договор и ќе послужи како механизам за надминување на јазичните бариери, кои, честопати, се причина за меѓусебни конфликти или недоразбирања. Целта на службената употреба на албанскиот јазик е да се овозможи внатрешна етничка кохезија, да се зголеми и зацврсти чувството на припадност на етничките Албанци кон државата, да се олесни меѓусебната комуникација и, секако, да се обезбеди поефикасна државна и јавна администрација, во која знаењето на јазикот на другиот е предност и квалитет, не недостаток или мана.

е) Предизвици од, и кон Рамковниот договор

Во Рамковниот договор се определени временски рокови во кои треба да се спроведат одредени обврски од документот. Повеќето од тие рокови не се запазени и процесот на имплементација сè уште трае. Може да се рече дека ова доцнење се должи на комплексноста на промените што

се воведуваат во политичкиот систем на земјата, на отпорноста од страна на политичките елити, политичките пазарења и меѓусебни интереси, но, исто така, и на отпорноста изразена, пред сè од припадниците на македонската етничка заедница.

Имплементацијата на Рамковниот договор е процес кој се спроведува низ владините мандати на три различни влади. Се чини дека неговото третирање како приоритет, или ставање во втор ред, како да зависи од изборните програми на владеачките партии.¹²⁴ Тоа, се чини, како еден од основните недостатоци во спроведувањето на овие системски измени, поради фактот што спроведувањето, многу често станува предмет на политички пазарења и калкулации. Во овој контекст, може да се каже дека кај политичката елита постојат суштински разлики околу прифаќањето и почитувањето на принципите и духот на овој документ. Идеолошката отпорност на некои делови на елитите, како последица создава безброј политички опструкции и доцнење во имплементацијата. На пример, додека Владата на СДСМ и ДУИ во мандатот 2002-2006-та година ги имплементираше најчувствителните обврски од Договорот, ВМРО-ДПМНЕ ја градеше својата јавна поддршка врз критикувањето на спроведувањето на Договорот. ВМРО-ДПМНЕ безрезервно и активно го поддржа Референдумот против територијалната организација во 2004-та година; го блокираше Парламентот со бескрајни дебати во времето на усвојувањето на Законот за високо образование, со кој се создаде законска рамка за официјализирање на Тетовскиот универзитет; поднесе

¹²⁴ На пример, изборната програма на ВМРО-ДПМНЕ „Преродба во 100 чекори“ со која оваа партија победи на парламентарните избори 2006-та година не содржи ниту една реченица која се однесува на заложбите на оваа партија за имплементација на Рамковниот договор. Програмата е достапна на www.vrmro-dpmne.org.mk

Иницијатива за испитување на уставноста на Законот за употреба на знамињата на етничките заедници, усвоен во 2005-та година, и слично.

Првиот посериозен предизвик на Рамковниот договор се појави по Парламентарните избори во 2006-та година, во текот на преговорите за формирање на новата Влада. Резултатот од изборите беше следниот: ВМРО-ДПМНЕ доби 32.34% од гласовите, ДУИ 12.8%, СДСМ 23.24% и ДПА 7.47%.¹²⁵ Претседателот на ВМРО, Никола Груевски реши да ја покани ДПА да ги претставува албанските гласачи во владината коалиција, и покрај фактот што оваа партија не доби мнозинство гласови кај албанските гласачи. Образложението за ваквата одлука беше дека единствено победничката партија има право да ги избере останатите партнери во Владата и дека Уставот не предвидува одредба според која најголемата албанска партија мора да биде партнер во Владата. Всушност, таква одредба не постои, но, исто така, не постои ниту одредба според која една албанска партија мора да биде вклучена во коалицијата. На тој начин, по промената на власта, на маса се постави нов предизвик поврзан со духот на мултиетничноста кој го афирмира Рамковниот договор: кои принципи се фундаментални и треба да бидат земени предвид при формирање на влади во плурални мултиетнички држави? Со други зборови, дали владата треба да биде формирана од победниците во двата респективни етнички блока, земајќи ја во предвид етнификацијата на македонската политика?

Вториот предизвик со Рамковниот договор е создаден од недостатокот на регулатива за начинот на кој можеме да бидеме сигурни

¹²⁵ Извор: Државна изборна комисија, www.sec.mk

дека решенијата направени во еден период нема да се редефинираат, односно да се ревидираат по промената на власта. Имплементацијата мора да продолжи без оглед на владеачката партија.

Третиот предизвик, што се појави по промената на власта е како да се обезбеди функционирање на заштитните механизми кога парламентарното мнозинство нема доволен број пратеници од редовите на немнозинските заедници за да го обезбеди „Бадинтер“ при усвојувањето на легислативата која се однесува на правата на немнозинските заедници. Владата на ВМРО-ДПМНЕ и ДПА го прекрши Уставот со неконституирањето на Комитетот за односи меѓу заедниците¹²⁶ и, на тој начин, покажа дека Рамковниот договор содржи такви правни празнини кои им овозможуваат на политичките елити да воспостават политичка контрола врз институциите кои се наменети да бидат чувари на спроведувањето на тој документ.¹²⁷

Четвртиот предизвик се однесува на прашањето како да се обезбеди дека легислативата која произлегува од Охридскиот договор, и е усвоена во текот на претходниот мандат, нема да биде ревидирана, или укинувана, доколку дојде до промена на власта во државата. Ова прашање се поставува како директна последица од последната одлука на Уставниот

¹²⁶ Домашните медиуми известија дека пратеничката од ВМРО-ДПМНЕ, Анита Кипаризовска-Крстевска, непосредно пред конституирањето на Комитетот за односи меѓу заедниците го променила личниот идентитет и од етничка Македонка се изјаснила етничка Влаинка.

¹²⁷ Како последица, во Агендата за политички дијалог од 27 ноември 2006, ДУИ предложи распуштање на Комитетот, ново конституирање и усвојување Закон за Комитетот за односи меѓу заедниците, со кој ќе се регулира начинот на изјаснување на личниот идентитет на пратениците. Овој Предлог-закон во овој момент се наоѓа во собраниска процедура.

суд да укине неколку важни одредби од Законот за употреба на знамињата.¹²⁸

Но најголемиот предизвик со имплементацијата на Рамковниот договор, сепак, е фактот што, иако тој е инкорпориран во Уставот, самиот тој не е уставен акт, ниту, пак, е закон кој би ги задолжил владеачките елити да го спроведат. Со други зборови, Рамковниот договор не е задолжителен документ во смисла на формално-правна норма, па затоа, многу почесто неговата имплементација зависи единствено од политичката волја на партиите кои се во извршната власт. Оттука, се појавува како императив потребата за изнаоѓање на функционални нормативни механизми кои би ја обезбедиле имплементацијата на овој Договор без премногу политички двоумења и дебати.

Заклучок

Од изложеното погоре може да се заклучи дека имплементацијата на Охридскиот договор претставува основа на процесот на демократизација на мултиетничкото општество на Македонија и затоа овој процес не смее да биде миниран под ниеден услов. Истовремено, овој Договор не може, и не смее да биде заложник на волјата на политичката елита која е на власт. Сепак, од 2006-та година Охридскиот договор, клучот на европската иднина на Македонија, стана предмет на

¹²⁸ Во врска со ова прашање, неопходно е да се напомене дека иницијативата за испитување на уставноста на Законот е покрената во 2005-та година од страна на независни пратеници и членови на ВМРО-ДПМНЕ

непринципиелно политичко пазарење за клучни прашања кои произлегуваат од него, вклучувајќи го и прашањето за употреба на јазиците, или регулирањето на статусот на учесниците во конфликтот од 2001-та година.

Доколку продолжи политиката на ревидирање на основните принципи и духот на Рамковниот договор, неминовно ќе мора да се постави прашањето: дали Македонија има потреба за нов, можеби понапреден модел на мултиетнички аранжман за нашето општество? Ако содржината на Рамковниот договор постојано се ревидира, можеби треба да се заклучи дека овој документ не успеал да ги исполни барањата ниту на Албанците, ниту на Македонците. Дали Македонија е подготвена да бара нов модел?

Изет Зеќири

ЕКОНОМСКИ ПРИЧИНИ И ПОСЛЕДИЦИ ОД ВОЈНАТА ВО 2001 И КОНСОЛИДАЦИЈА НА ЕКОНОМИЈАТА ПО КРИЗАТА

Вовед

1. Политичка и економска нерамноправност - причина за кризата во 2001-та

Внатрешното уредување на Македонија, посебно уставното, и политичката и економската дискриминација, беа причината за незадоволството на Албанците, кои започнаа оружен конфликт, и станаа извор на конфликтот меѓу Албанците и Македонците. Вистината за причините за овој конфликт е само рамноправноста, која државата требаше да ја наметне преку уставните прописи, третирајќи ги Албанците на рамноправен начин, без никакви предрасуди.

Република Македонија, создадена како суверена и демократска држава, се соочуваше, и сè уште се соочува, со истите проблеми на економска и политичка нерамноправност. Нерамноправности што ја отфрлаат убеденоста дека „Македонија е со политичка и економска стабилност“, како што посакуваа да ја нарекуваат елитата на македонските политичари и некои измамници меѓународни политичари. Непочитувањето на начелата на политичка и економска рамноправност

значи дискриминација. Во оваа насока, потребно е да се нагласи мислењето на истакнатиот американски економист и нобеловец - Паул Самуелсон, кој вели дека: *„Разликите во добивка се универзални појави на пазарната економија. Но, кога овие разлики во добивка произлегуваат од некои безначајни карактеристики, како што се расата, полот и верската припадност, тогаш тоа го нарекуваме дискриминација...“*. Општествено-економската позиција и економската дискриминација на Албанците се случува како резултат на политичката и економската дискриминација што им се направи, поаѓајќи од првата Југославија помеѓу војните, па сè до, таканареченото, „демократско“ општество.

Дискриминацијата се потпираше врз повеќе политики на поранешна Југославија, кои поттикнуваа економски притисок кон Албанците. Државната политика, ставовите и однесувањата на мнозинството кон албанскиот народ од поранешна Југославија, до денес, како на политички, така и на економски план, не беше ниту целосно либерална, ниту релативно таква, туку постојано имаше предрасуди. На економски план, од страна на власта, беше подржуван еден груб економски национализам, спроведувајќи го начелото на херметизација. Тоа беше едно средство за зачувување на привилегираната позиција на етничката група со економска предност, што дојде до богатство како резултат на нерамноправноста во процесот на приватизацијата, во рамноправната распределба на богатството и на материјалните добра. Економската политика, раководена од националната кохезија, произведе економска и политичка дискриминација, затоа што носителите на економската

политика не беа раководени од убеденоста за изнаоѓање оптимална точка од аспект на интересот на секој народ што живее во Македонија.¹²⁹

1.1. Неурамнотежена економска структура во регионите во кои живеат Албанци

Доколку го поставиме прашањето, каква економска структура има Македонија и каква е економската структура на албанското население? одговорот би бил дека сегашната структура на економијата на Македонија на ниво на земјата се формираше во многу неповолни политички и економски услови, како во подалечното, така и во поблиското минато. Тоа се услови кои влијаеја да се создаде една ваква неповолна економска структура. Ова се гледа од фактот дека формираната економска структура не ги разви оние дејности и области за кои постојат најповолни природни, и други услови, туку, напротив, беа поттикнати и се развиваа дејностите и областите за кои условите беа најнеповолни. Таквата состојба направи економската структура на Македонија да се формира во ненормални политички и економски услови.

Државната политика, некогаш во рамките на поранешна Југославија, и сегашната на Македонија, не само што не овозможија економската структура да се формира самата, под влијание на економскиот развој, на техничко-технолошкиот напредок и постигањата, на барањата и промените во потрошувачката, туку влијаеше преку државното планирање во изградбата на оваа неповолна економска структура, додека денес, со

¹²⁹ Изет Зеќири, „Економски реалности“ (Тетово, 2005), стр. 136.

макроекономската политика ѝ дава насоки на развојот на економската политика. Во создавањето на економската структура, улогата на државата треба да се фокусира на тоа - економијата да се развива пропорционално, така што сите економски дејности и области да се развиваат, и како финална цел да биде исполнувањето на потребите на општеството.

Анализирајќи од регионален аспект, економската структура е неразвиена и неизбалансирана, бидејќи постојат повеќе нееднакости во регионалната економска структура, што, всушност, претставува една од причините на нарушувањето на пазарот и на нестабилноста на економските текови на земјата. Доколку се анализира економската структура на регионите во западна Македонија, со сите нејзини елементи, ќе дојдеме до заклучок дека таа е многу неразвиена. Стратегијата на економскиот развој во Македонија, меѓурегионалниот и секторскиот, имаше етничка национална димензија и беше плод на политичките потфати. Тоа од причини што носителите на економската политика никогаш не изградиле одржлива политика на економскиот развој, заснована врз пропорционален економски развој, во согласност со спецификите на секоја земја, било да се економски, општествени, социјални, културни или политички.

Ова се рефлектирало во политиката на регионален развој, бидејќи примарните области, како што се: индустријата и рударството, металургијата, металската индустрија, хемиската индустрија, итн., кои се многу значајни економско-производствени области, воопшто не се развиени во регионите каде што живеат Албанците. Овие економски области влијаат директно врз економската структура на албанското

население, бидејќи таа непосредно е поврзана со развојот на економските дејности и области во регионот, значи, со економската структура на земјата.

Неразвивањето на економската структура во западна Македонија овозможи неразвиена економска структура на албанското население, каде што според активностите и професиите, неактивно население, во поглед на учеството во процесот на производство, е индивидуалното земјоделско население и население делумно ангажирано во некои сектори (трговија, хотелиерство и услужни дејности). Обврска на албанските економски актери, вклучувајќи ги тука и политичките партии, е да се ангажираат во подобрувањето на економската структура на регионите каде што живеат Албанци, и тоа преку изградба на развојна стратегија, не само во рамките на економијата во Македонија, туку и во меѓународни димензии. Тоа подразбира изнаоѓање соодветни форми, методи, патишта и мерки на спроведлива економска политика за севкупен економски развој на земјата.

Албанскиот фактор се залагаше преку стратегијата на економски развој да се воспостават глобалните развојни рамки на економијата, потпирајќи се врз внатрешните и надворешните фактори на развојот. Оваа стратегија, треба да биде долгорочна, преку која ќе се постават главните насоки на развојот, кои, благовремено, ќе се конкретизираат со среднорочни и тековни планови. Обврска на албанскиот економски фактор, заедно со политичкиот, е да се ангажираат во урамнотежувањето на економската структура во Македонија, при учество во владеењето, бидејќи оваа економска структура што ја имаме денес, не е само резултат на наследените рецидиви од претходниот општествен систем, туку и како

резултат на плашливите обиди на економистите на економски план, кои беа на власт во овие последни десет години.

1.2. Албанците не го зедоа својот идеален дел на сопственоста што им припаѓаше во процесот на приватизација

Една од позначајните промени што доведоа до создавање нова сопственичка структура, е започнатиот процес на трансформација на крајот од 1998-та година и законските одредби од 1989/90-та година, со кои започна трансформацијата на општествената сопственост во други форми на сопственост. Овој процес започна уште со реформите од 1989-та година, по што продолжи со Законот за трансформација на општествениот капитал во 1993-та година. Тогаш беше создадена можност општествените претпријатија да се трансформираат во разни форми на мешовити претпријатија, во чести случаи и како акционерски друштва, кои емитуваат внатрешни акции, кои можеа да ги купат само работниците вработени во тие претпријатија, дури и со значителни попусти. Едно од основните начела на приватизацијата беше продажба на општествениот капитал, при што претпријатијата се организираат како акционерски друштва и друштва со ограничена одговорност, со утврдени сопственици.

Со овој Закон, големите и средни претпријатија се трансформираа во акционерски друштва според повеќе пристапи што ги избрале претпријатијата, заедно со Агенцијата за трансформација на општествениот сопственички капитал. Како еден од најпреферираните начини на приватизација беше и продажбата на претпријатијата, на пример, на

менаџерските групи, што беше ефективна дискриминација за Албанците. Тоа претставуваше вистинска бариера и тие да се вклучат во процесот на приватизација, бидејќи во ниту едно општествено претпријатие немало менаџери Албанци, кои активно ќе се вклучеа во тој процес.

Приватизацијата, трансформацијата на општествениот капитал, се смета за еден сложен економско-социјален и политички процес. Со овој процес се изменија основните односи на производството, се измени дотогашното значење на општествената сопственост, се влоши економско-социјалната позиција на Албанците. Во услови на општествена сопственост, секој Албанец имаше сопственичко право во предвидениот утврден идеален дел на општествените средства (како што се нарекуваше: во здружената работа). Во албанските региони, најголемиот дел од вработените беа етнички Македонци, според државната политика дека само Македонците може да се вработат во успешните компании. По започнувањето на приватизацијата, менаџерските екипи, кои ги сочинуваа само Македонци, ја презедоа контролата врз компаниите и им ги дадоа акциите на работниците. Оттаму, тоа што претходно функционираше како колективна сопственост на Албанците и Македонците, сега стана сопственост на Македонците.

Ваквиот начин на приватизација за условите на Македонија, не само што не беше целисходен, туку поттикна многу елементи на сивата економија, како резултат на:

- неефикасноста на главните трговски механизми, преку кои се реализираше улогата на државата во процесот на трансформација и

приватизација на општествениот капитал. Фактот дека пазарот не функционира добро го поттикнува развојот на црниот пазар;

- неприменувањето на неопходните мерки на контрола од страна на државата спрема начинот на приватизацијата на општествениот капитал;

- давањето можности на менаџерите на општествените фирми на брз начин да го присвојат „транзициониот капитал“ врз основа на неформалните економски трансакции и да станат „профитерни елити“.

Учеството на вработените етнички Албанци во вкупниот број на вработените во јавните претпријатија беше меѓу 4% и 5%. Но, како резултат на моделот на приватизација, само 1% од приватизираниот капитал остана под нивна контрола, без разлика на нивниот неспорен придонес во неговото создавање.¹³⁰

Оваа ситуација ни овозможува да разбереме дека Албанците, што се однесува до прашањето за Законот за приватизација и начинот на приватизацијата, не го дигнаа гласот онолку колку што требаше. Ова прашање е повеќе политичко, отколку економско. Нештата стануваат појасни, земајќи го предвид начинот како функционира Македонија како бинационална држава.

¹³⁰ Руфи Османи, „Алтернативни политички и економски мислења“ (Гостивар, 2006), стр. 83.

1.3. Невработеност кај Албанците, проблем што ја минира довербата во општеството

Во областа на вработувањето на Албанците, беа присутни дискриминаторските ставови и практики од страна на државата. Оваа дискриминација на пазарот на работната сила, таму каде што се среќаваат понудата и побарувачката за работа, продолжува и натаму. Овие појави ја редуцираат понудата на Албанците за работа, создавајќи разлики во формирањето групи, со нерамноправни шанси за вработување. Ваквата ситуација е само со Албанците, додека неалбанците полесно наоѓаат работа, дури и на високи функции во многу државни и граѓански области и служби. Младите постојано се надоградуваат во професијата, додека, пак, нивните албански колеги се дискриминираат или деградираат. Структурата на вработените на менаџерско ниво во приватните и приватизираните компании, се силна потврда за овие тврдења. Значи, еден млад неалбанец има многу поголема предност за вработување на пазарот на работната сила, во споредба со еден млад Албанец, бидејќи сите тие државни институции и сите тие акционерски друштва, денес приватизирани, ги имаат отворени вратите за сите останати, додека, за Албанците се затворени. Албанецот можеби „ќе фати“ некое работно место преку службени или неслужбени врски, кои евентуално може да ги воспостави со некој што е моќен, или, пак, преку некоја врска со некојси човек кој е на глас. Оваа ситуација не може повеќе да се толерира, бидејќи таа претставува неволја за егзистенцијата на албанското семејство. Освен тоа, она што најмногу загрижува, се однесува на тоа дека невработеноста има сила и способност да се репродуцира себеси, создавајќи една обновена класа на невработени. Постои општо мислење што се поткрепува со многу

случаи во јавниот живот, дека луѓето без силни врски, не можат да се вработат. Податоците говорат дека бројот на невработени во регионите каде што доминираат Албанците во Македонија, е многу висок (види ја Табелата 1).

Табела 1: Невработеност во градовите со албанско население во Република Македонија

Бр.	Град	Вкупно невработени	Според градови	Според села
1.	Скопје	89.884	72.894	16.990
2.	Тетово	28.360	11.057	17.303
3.	Куманово	32.225	22.886	9.339
4.	Гостивар	16.515	9.012	7.503
5.	Кичево	8.735	5.549	3.186
6.	Дебар	4.575	2.828	1.747
7.	Струга	8.728	2.974	5.754

Извор: Агенција за вработување на Република Македонија, Извештај 2003.

Невработеноста кај Албанците е на многу високо ниво, и тоа посебно долгорочната невработеност. Повеќето невработени се млади, посебно образованите, кои се работоспособни, бараат работа, а талкаат по улиците. Албанците се судираат и со други проблеми, бидејќи денес поголемиот дел од нив, посебно жените Албанки, не се дел од работната сила која бара работа во Македонија. Доколку би се анализирала националната структура на работната сила во Македонија, ќе се констатира дека нерамноправноста не е изразена само во невработеноста

на Албанците, туку и во нивното во работната сила, која активно бара работа, што се публикува од страна на статистичките бироа за работа. Нормата на невработеноста во Македонија ќе беше уште повисока доколку би се регистрирале сите Албанци кои се без работа, а кои се дел од руралните региони.

Причина за неучеството на Албанците на пазарот на работната сила се: разните нерамноправности во политиката на вработување; немањето образовни институции во средините каде што живеат Албанците; нивната необразованост, како еден од факторите на еманципација и како агенс на развојот, што ќе овозможеше највиталниот дел на населението да се подготви за влез во натпреварот на конкуренцијата, како дел од контингентот на работната сила во Македонија.

Доколку би употребиле дополнителни показатели и други анализи за тоа зошто Албанците се наоѓаат во неповолна економска позиција, ќе дојдеме до заклучок дека тоа е резултат на нерамноправната распределба на приходите, при што еден голем процент од нив оди кај еден мал процент од населението, бидејќи богатите имаат повеќе приходи отколку сиромашните. Невработеноста и нераспределбата на приходите на нерамноправен начин, денес овозможија социјалните показатели во многу региони каде што живеат Албанците да бидат многу ниски.

Податоците што следат, ја покажуваат структурата на вработените во јавната администрација во Република Македонија на крајот на 2005-та година, како резултат на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор (види ја Табелата 2):

Табела 2: Етничката структура на вработените во јавната администрација во 2005-та година

Македонци	70.254	81,40%
Албанци	9.448	13,40%
Срби	1.172	1,70%
Турци	890	1,30%
Роми	357	0,50%
Власи	332	0,50%
Бошњаци	180	0,30%
Останати	667	0,90%

Извор: Годишна национална програма за подготвувањето на Македонија за зачленување во НАТО, 2004-2005, стр.11

Друг показател за високиот степен на невработеноста во албанските региони во Македонија, е што од вкупниот број граѓани на Македонија кои работат во странските земји, 80% се Албанци.¹³¹

Значајно е да се спречи невработеноста предизвикана од дискриминација, затоа што резултира со влошување на проблемите што ги затекнуваат лишените групи, кои, пак, предизвикуваат поткласа и развој на „култура на сиромаштијата“. Оваа „култура на сиромаштијата“ претпоставува дека создава личности кои не се во состојба да ги искористат можностите што им се дадени, им недостасува иницијатива која е потребна да се откачат од оваа „зависност“ за барање на социјална

¹³¹ Сојуз на албанските економисти: „Економски и социјален развој на албанскиот дел и регионалната и глобалната интеграција“ (Скопје 2000), стр. 504.

помош. Но, оваа држава треба да употреби ефективни политики за третирањето на проблемот на крајната невработеност меѓу Албанците и да ги интегрира социјалната правда и социјалниот прогрес, подобрувајќи ја нашата благостојба. Во спротивно, кај младите се искоренува вербата во општеството.

2. Власта, во својата суштина, секогаш е измамничка

Во текот на периодот на транзиција во Македонија, албанските партии не реализираа целосна рамноправност, затоа што во нивната почетна позиција не ги воспоставија основните слободи на Албанците и спроведувањето на начелата на правда, на уставно и законодавно ниво. Нереализирањето на рамноправноста на албанскиот народ во Македонија, во текот на деведесеттите години од минатиот век, и постојаната нерамноправност во сите области од животот, го поставија прашањето на вистината и на политиката, земајќи го предвид, на перманентен начин, одговорот дека вистината е немоќна, додека политиката е самата власт, која во суштина, кога и да е, е измамничка. Ова се причините поради кои Албанците се позиционираа надвор од актуелниот политички терен, отфрлајќи ги сите сократски убедувања, кои постојано беа поддржувани од следбениците на пристапот чекор по чекор, дека „подобро е да го боледуваш лошото на другите, отколку да правиш лошо“.

Колку што повеќе траеше кризата од 2001-та година, толку повеќе се убедуваа албанските политички партии дека решението на кризата не се постигнува со фрагментарни дејства, туку со соработка што ќе води до

целосна и напишана стратегија на едно место, која ќе се постави како заеднички нормативен модел-план на Албанците за решавање на кризата. Кога кризата ескалираше, беше потребно затегнување на управувачките политички синџири, со воените, за создавање заедничка платформа за мирен и хармоничен развој на граѓанското општество, почитувајќи ги етничкиот идентитет и интересите на сите граѓани на Македонија.¹³²

Заедничкиот нормативен модел-план на воениот фактор (УЧК) и на политичкиот (политичките партии) за решавање на кризата, ја потврди тезата дека патот кон рамноправноста и правдата е многу кус, иако изгледа дека е долг. Тој пат бил долг, бидејќи десет години се барало да се пронајде со политички средства, додека денес, за многу кусо време, за пет месеци, рамноправноста може да се постигне само со политички средства. Ова го направи УЧК не со пријателски меморандуми и со бесполезни политички игри, туку спроведувајќи многу јасен редослед на воени и дипломатски чекори, предизвикувајќи ја конвенционалната умност на Запад и многустраната внатрешна политичка и партиска реалност за реализација на премисите, на Албанците во Македонија.

Договорот постигнат во Охрид треба да се сфати како еден мировен договор, каде што воениот фактор, заедно со политичкиот (УЧК и албанските политички партии во Македонија), координирајќи ги активностите, произведоа едно дополнување на дотогашниот десетгодишен политички резултат, кое во себе опфаќа широка

¹³² За повеќе, види кај Етем Неџири во: „Имплементација на Охридскиот рамковен договор“, Фондација „Фридрих Еберг“, Скопје, 2003, стр. 83-89. Може да се најде на: http://www.fes.org.mk/pdf/Ohridski_alb.pdf

разноликост на добрата наречени: мир и безбедност, слобода, правда, рамноправност, демократија. Овој Договор, што ќе се материјализира во блиска иднина, треба да обезбеди правда за сите членови на општеството, на таков начин што Албанецот нема да има никаква оправдана жалба дека неправедно е третиран и дека нема да продолжи и натаму да живее во страв.

Може да се заклучи дека конфликтот во Македонија, со сите свои човечки и материјални последици, доколку го споредиме со војните во поранешна Југославија, од аспект на човечки жртви, не може да се класифицира како општа војна.

2.1. Наместо бесполезни политички игри, имплементација на Договорот за политичка рамноправност

Претседателот на државата и лидерите на политичките партии, како ефективни раководители во државата, со постигнатиот Договор во Охрид, со посредство на меѓународниот фактор, оценија што е прифатливо и што е правилно. Изградија активности за спроведување на одлуките што водат кон рамноправност на Албанците, додека, пак, опструкциите на малите македонски партии беа неефективни. Имплементацијата на мировниот Договор меѓу Албанците и Македонците, гарантиран од меѓународните претставници, се соочи со сериозни предизвици и, бидејќи е тешко да се блокира, има знаци на одолговлекување. Ова е резултат на тоа што македонските политички раководители го одвлекуваат вниманието од следењето на реализацијата на политичкиот Договор врз основа на

предвидената динамика, затоа што нивниот тесен фокус не е расположен да ги води во промени каде што Албанците ќе се изедначат со Македонците.

Освен малите македонски партии и поединци, и парламентарците дадоа спротивни сигнали на Договорот, но, тие беа свесни дека овие промени, од кои зависеше и судбината на самата држава, треба да се потпрат врз една начелна процедура и да се извршат на прагматичен начин, според околностите што се сега создадени. Избраниците на народот не треба да мислат дека во парламентарната процедура ќе направат некоја измена во постигнатиот договор, бидејќи за сите е јасно дека спроведувањето со измами на уставните измени е тој меѓу правиот и погрешниот политички компромис.

Пратениците треба да знаат дека нереализацијата на уставните измени во Парламентот, нема да биде политички договор за спречување на војната, туку еден добар стремеж, кој ќе ја преформира војната. Во вакви ситуации беше неопходно уредување на рамнотежата од страна на меѓународните претставници, што на раководителите, на некој начин ќе им ја даде потребната терапија за да се соочат со законодавните измени.

Политичарите во Македонија, кои претендираа на некој „меѓународен“ стратешки менталитет, сите овие работи длабоко ги третираа како внатрешни законодавни операции, само со некои меѓународни странски додатоци, бидејќи една влада која е создадена под политички притисок, секогаш ќе биде слуга на истите тие политичари.

3. Економски последици од војната во 2001-та и консолидација на економијата по кризата

Демократскиот развој на земјата преку економски и политички реформи, не тераа да мислиме дека на перманентен начин решаваме еден голем дел на досегашните нерешени проблеми, а, всушност, тие се рециклираа во нови проблеми, како потенцијални извори на дискриминација на Албанците во Македонија. Токму тука лежат и причините за започнување на воениот конфликт, за една целосна економска и политичка рамноправност. Овие нерационални активности на македонската политичка елита, или, пак, на квази-интелектуалците на новиот милениум, ја доведоа земјата до војна, а со тоа и до тотален економски колапс. Тие не најдоа за потребно овие дискриминирања да се решат во рамките на институциите, или, пак, во рамките на мирот, што значи дека „очи имаат, но светлина не им прават“, „не водат сметка за тоа колку загуби ќе ги чини една победа“ и дека „во војна било која страна да се нарече себеси за победник, такви нема, затоа што сите ќе изгубиме“.

За да се има една стабилна економија, потребно е многу време и работа, додека, пак, за да се дестабилизира истата, потребен е еден погрешен чекор во нејзиното владеење, а кое, пак, ќе има несогледливи негативни реперкусии и размери за еден подолг период.

Економијата стана заложник на војната и заради поделбата на албанска и неалбанска. Регионите населени со Албанци беа зафатени со целосна економска стагнација во сите нејзини области. Земјоделството,

како главна економска област на најголемиот дел на овие простори, беше блокирано уште од одгледувањето, собирањето и продажбата на земјоделските производи од страна на македонските воени сили. Ваквата ситуација беше длабоко почувствувана од страна на земјоделците од овие простори, бидејќи почвата беше единствениот извор за парче леб. Како резултат на изолацијата на овие воени региони од другите слободни делови, а да не зборуваме, пак, за односите со странските држави, на пазарот дојде до дестабилизација на цените на неопходните производи за живеење и на некои артикли и други услуги. Албанските трговски друштва претрпеа економски колапс и спрема внатрешните и надворешните соработници се претворија во инсолвентни друштва. Беше тоа моментот кога Албанците беа загрозени како од животен аспект, така и од економски аспект. Со години создаваниот и акумулиран капитал од страна на албанските земјоделци, работници-гурбетчии и бизнисмени, само минути го делеа од неговото тотално уништување, што, пак, го докажува уништувачкото расистичко чувство на македонската власт спрема Албанците.

Економските загуби од војната имаа големи размери. Економската загуба на земјата можеме да ја изразиме како резултат на уништената вредност на материјалните добра - општественото богатство, на непланираните расходи на државата како резултат на војната и опортуните трошоци на домашната економија (пропуштената или нереализираната добивка во текот на воениот период, вклучувајќи го и нето-извозот). Од ова можеме да констатираме дека домашната економија ќе продолжи да се наоѓа во колапс на среднорочен период.

Јасна слика за овој економски хаос се многуте финансиски индикатори. Тенденцијата на позитивни економски резултати е прекината во 2001 година, како резултат на кризата и зголемените нивоа на ризици. Падот на домашните и странските инвестиции и намалувањето на економската активност резултираа со опаѓање од 4,5% на бруто-домашниот производ.¹³³

Ова опаѓање на бруто-домашниот производ беше резултат на континуираната војна во шестмесечен период, што следеше со редукција на производствените активности, главно, заради пречките во снабдувањето со репроматеријали, намалувањето на вкупната побарувачка и на надворешната трговска размена. Индустриското производство, споредено со претходната година, забележа опаѓање за 8,8% (опаѓање на производството на материјали за репродукција за 15,1%, додека, пак, на артикли за широка потрошувачка за 1,2%). Исклучок во оваа насока е високиот степен на производство на средства за работа, што постигна зголемување од 31,6%, што е недоволно да го компензира опаѓањето на другите две компоненти.

Анализите врз основа на структурни аспекти, покажуваат дека месечното опаѓање на производството бележат 16 од 32 индустриски гранки, што опфаќа 42,2% од вкупното производство. Вредноста на трговската размена со странство во текот на овој шестмесечен период ја достигна вредноста од 1387.3 милиони долари, каде што извозот учествува

¹³³ Народна банка на Македонија: „Макроекономска консолидација на Република Македонија по Охридскиот рамковен договор“, Лондон 2004 (Документ презентираан од страна на заменик гувернерот Фатмир Бесими).

со 576.9 милиони долари, додека увозот со 810.4 милиони долари. Јасно се гледа дека во трговскиот биланс со странство ќе следи дефицит од 233.5 милиони долари. Кризата треба да се согледа и од позиција на бруто девизни резерви, каде што можеме да констатираме дека до 30.12.2000-та година, во Народната банка на Република Македонија нивното движење имаше позитивен тренд, или беа во нагорно зголемување, додека, пак, како резултат на војната до 31.06.2001-та година, од 1097.6 милиони долари, се намалија на 822.6 милиони долари. Годишната стапка на инфлација, пресметана врз основа на неопходните трошоци за живот за периодот јануари/декември 2001-та година, беше проектирана на 2,2%.¹³⁴

3.1. Консолидација на домашната економија по кризата

По завршувањето на кризата, консолидацијата на домашната економија беше постигната на два начина:

- прво, од сопствените извори на домашната економија, или, поинаку кажано, од националните приходи, што не ги даде потребните ефекти, од причина што во Македонија постои стагнација на производството (блокада на извозот), дефицит на буџетот, ниско ниво на девизните резерви, итн.;

- второ, од развојот на интегративните финансиски процеси со меѓународните институции, кои се однесуваат на инвестиции, кредити и

¹³⁴ Податоците се земени од Македонскиот статистички центар, Извештај 2002.

помош од странски земји, како што се: IBRD, IMF, IFC, EBRD, итн., за што, државата треба да води полиберална политика спрема странските инвеститори, преку создавање поволен амбиент.

Посебна тежина за консолидација на домашната економија ќе има и Меѓународната донаторска конференција, во организација на Европската Заедница, која беше предвидено да се одржи за Македонија, што можеби ќе се реализира по ратификацијата на Охридскиот рамковен договор, или паралелно со него. Сето тоа ќе овозможи да се рехабилитира и обнови домашната економија. Исто така, во релаксирање на ситуацијата, удел ќе имаат и имплементацијата на спогодбите за либерализација на надворешната трговија помеѓу Република Македонија и Бугарија, Турција и ЕФТА, како и разговорите за постигнување на ваква спогодба и со Албанија, Украина, и со други земји.

4. Обнова и развој на регионите по војната

Обновата и развојот на регионите по војната беа основното прашање на државата, помогнати од меѓународниот фактор, за да се направи мобилизација на главните фактори на развојот, особено на човечкиот, материјалниот, техничкиот, финансискиот, организацискиот фактор, итн., и истите да ги стави во функција на обнова на регионите разурнати од војната во 2001-та година. Поаѓајќи од фактот дека во оваа ситуација самата економска обнова и заживување е комплексен проблем, повеќе од неопходно е создавањето генерална програма за обнова и заживување на регионите опфатени во кризата од 2001-та година.

Од кризата во 2001-та година во Македонија беа оштетени 6.643 објекти, во 76 населени места и во 18 општини. Врз основа на Извештајот на IMG од 2002-та година, штетите беа поделени во четири категории: во првата категорија биле оштетени 3.256 објекти, од 5 до 20% оштетувања; во втората, 1.523 објекти, со оштетувања од 21 до 40%; во третата, 712 објекти, со оштетувања од 41 до 60%; и во четвртата категорија, 833 објекти, со оштетувања над 61%. Обновата и рехабилитацијата на домовите започна по конфликтот, кога беа опфатени голем дел од нив, од прва и втора категорија, со т.н. *Shelter*-програма, финансирана од Заедницата на донатори, во координација со UNHCR и со други институции. Финансиската конструкција за нивна обнова и рехабилитација, заради создавање нормални услови за живеење, беше предвидена во износ од 33 милиони евра. Статусот на обнова и рехабилитација на станбениот сектор во Македонија сè уште не е заокружен, сè уште има семејства без кров над глава.

Врз основа на некои информации и извештаи, куќите со најголемо оштетување сè уште не беа изградени; од трета и четврта категорија се обновени 995 (64%), а се очекуваше до 31.12.2003 да се обноват 117 куќи, до 31.03.2004 - 99 куќи, а до 31.08.2004 - 95 куќи. Ова беше многу бавна динамика за рехабилитација на куќите од трета и четврта категорија. Образложението дека треба време и дополнителни средства, не беше издржано, бидејќи од 274 милиони евра ветени од Донаторската конференција, предлогот бил 10% до 20% (27-51 милиони евра) од овие средства да бидат наменети за обнова и рехабилитација на регионите кои беа опфатени во конфликтот.

Не се прифаќаат тезите на актуелните раководители дека прашањето на обнова и рехабилитација на овие региони е работа на меѓународните организации, бидејќи тие само помагаат, а дополнителната работа треба да ја реализира самата Влада на Република Македонија, сè до целосната обнова. Со последните измени на Законот за облигаторни односи, членовите 6 и 7, ратификувани во септември 2001-та година, државата е одговорна за штетите што се случиле како резултат на актите на насилство на територијата на Република Македонија, и дека таа ја прифаќа одговорноста оштетените објекти да ги врати во првобитната состојба. Исто така, државата има обврска, врз основа на член 166 и член 174, во врска со сите штети кои се резултат на демонстрации и манифестации, итн., да ги регулира прашањата за материјална отштета и сите разурнувања да ги санира и да ги врати во првобитната состојба (случајот со Битола).

Врз основа на Акциониот план на Владата, усвоен во февруари оваа година, потпретседателите на Владата биле непосредно ангажирани, со цел за враќање на довербата, да ја следат обновата и рехабилитацијата на кризните региони и да ги преземат следниве мерки:

1. да го поттикнат продолжувањето на обновата и сите работи да се реализираат до средината на 2003 година;
2. да се обнови локалната инфраструктура заради создавање услови за живеење во овие региони;
3. да ги анимираат преку дипломатските претставници земјите-донатори за реализација на дадените ветувања на Донаторската конференција;

4. да ги менаџираат средствата од Донаторската конференција за обнова и заживување.

5. Економско заживување на регионите опфатени во кризата од 2001-та година

Заживувањето не подразбира само рехабилитација и обнова на оштетениот станбен сектор за време на кризата, туку се потребни и други програми кои ќе помогнат во подобрувањето на социјалната инфраструктура во овие региони, како што се: училиштата, здравствените домови, техничката инфраструктура (водовод, енергија, транспорт), гарантирање на социјална и хуманитарна поддршка. Ова е обврска на државата и на Меѓународната група за менаџмент, која е формирана во согласност со Резолуцијата 179 на Организацијата на обединетите нации, како специјализирана невладина организација, која од 1993 година, активно учествува во рехабилитацијата на посткризните региони. Но, во оваа насока нема ефекти, нема инвестиции во јавната инфраструктура. Регионите опфатени во конфликтот се неразвиени, со речиси уништена инфраструктура. Немаат чиста вода за пиење, училишта (учениците учат во училишта со многу тешки услови), без амбуланти, без патишта, без постојана електрична енергија и без здравствена и социјална заштита. Врз основа на некои направени истражувања, 85 до 91% од населението од овие региони тврдат дека немаат пристап до телевизиските канали, средните училишта, центрите за социјална работа, културните институции и социјалната помош. Едноставно кажано, тие се без здравствена и

социјална заштита и не уживаат ниту еден минимален стандард на економска помош и безбедност.

Регионите опфатени во кризата, денес се соочуваат со екстремна сиромаштија, над 90% од населението од овие региони немаат приходи (ниту 70% од просечните приходи на национално ниво). Во областа на социјалната сигурност, состојбата во овие региони е многу тешка, а уште повеќе е отежната заради: воспоставувањето ирационални критериуми за исполнување на условите за добивање социјална помош од Министерството за труд и социјална политика; комплицираната процедура за добивање социјална помош (еден жител на Липково нагласува дека случаите на социјална помош се решаваат по канцеларии, без да се согледа вистинската сиромаштија). Во областа на социјалната заштита, со членовите 34 и 35 од Уставот на Република Македонија, им се гарантира минимална социјална и економска заштита на сите граѓани на Република Македонија.

Во 2003-та година, Владата на Република Македонија го промовираше проектот за аграрната реформа. Со овој проект, на луѓето кои користат социјална помош, кои се способни, ќе им биде дадено бесплатно обработливо земјиште, финансиски средства за разни семиња, материјали и евентуално земјоделски машини. Проектот започна во Свети Николе, а за наредната година беа предвидени: Штип, Гевгелија и Струмица. Со овој проект, по сè изгледа, не се предвидени корисниците на социјална помош од регионите во Полошкото Поле, кои беа погодени во кризата, а за каде е познато дека земјиштето го користат разни задруги.

Оваа програма можеше да се реализира и во овие региони, бидејќи државата поседува приближно 132.000 хектари земјоделско земјиште.¹³⁵

Владата не успеа да ја зацврсти руралната социјално-економска структура, да создаде вистински мерки на доверба, инвестирајќи во јавната инфраструктура и во разни трансфери насочени кон социјална заштита на овие региони. Владата, меѓународните институции и невладините организации, преку конкретни програми, треба да помогнат во обновата на разурнатите региони од војната, што подразбира обнова на разурнатите и изгорените куќи, инвестиции во уништената инфраструктура, инвестиции во обновата на уништените економски капацитети, итн. Со цел проблемите на овие региони да се надминат и населението да ги зацврсти своите екзистенцијални капацитети, потребни се конкретни мерки, и тоа:

- инвестиции кои подразбираат подобрување на животниот стандард за подобар живот, подобрување на јавната рурална инфраструктура, итн;

- инвестирање во лесната инфраструктура, што подразбира подобрување на услугите во врска со комерцијални активности на фирмите преку законски форми, едукација која е фокусирана кон мали бизниси, истражувања и развој;

- помош во финансиски и нефинансиски средства за развој на малите и средни претпријатија;

- локални инвестициони фондови, помогнати од странски кредитни институции, заради поттикнување на нови бизниси. Овие локални

¹³⁵ Државна програма за земјоделска реформа, 2003.

иницијативи треба да се засноваат врз партнерство меѓу разните нивоа на приватниот сектор, Владата и другите невладини организации од земјата и од странство.

Сали Рамадани

ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА

Вовед

По внатрешниот оружен конфликт во земјата и по постигнатиот компромис во Охрид за прекинување на непријателствата и изградба на мир¹³⁶, започна периодот на големи предизвици, посебно за полицијата која требаше да го промени својот имиџ во општеството, особено да ја преземе улогата во охрабрување на добрите меѓуетнички односи.

Конфликтниот период ги заостри односите и ги подели најголемите етнички заедници во земјата, создавајќи меѓусебна крајна недоверба и нетрпение. Албанската заедница особено чувствуваше револт и негативна импресија кон оружените сили на својата земја, од кои беше држана на нишан во текот на борбите. Со други зборови, на полицијата ѝ беа поставени голем број нови барања и очекувања и требаше да дава постепени докази за својот развој и своите постигања врз основа на реформите договорени во Охрид, преку кои може да се согледаат и вреднуваат развојот и постигањата на целите на новите политики за ставање во функција на законска држава и владеење на правото. Значи, од

¹³⁶ Охридскиот мировен договор, како страни кои го преговараа компромисот и како потписници на документот од земјата се политичките претставници на албанската и македонската заедница.

полицијата, по кризата, се очекуваше посебен придонес за: враќање на безбедноста и стабилноста во земјата; разрешување на полицијата од милитаризмот од времето на оружениот конфликт; враќање и воспоставување на контрола во регионите¹³⁷; изградба на довербата меѓу домашното население; вклучување во своите редови на претставници на немнозинските заедници; децентрализација на надлежностите, итн. Паралелно со спроведувањето на овие мерки, за да се одговори на соодветен начин на европските интегративни аспирации на земјата, беше потребно и самата полиција да се вклучи во процесот на внатрешно реформирање¹³⁸, за да се промени етиката на однесување и да се етаблира ефикасна и рационална организациона структура, согласно најдобрите стандарди и практики.¹³⁹

Процесот на имплементирање на обврските произлезени од Охридскиот договор и заживување на основните принципи, и натаму продолжува да се јавува како централна тема на водење политика во Република Македонија.¹⁴⁰ Од самиот почеток продолжува да се судира меѓу поларизираната политика врз етничка основа, рефлектирајќи концептуални разлики во толкувањето,¹⁴¹ што постојано резултирало со

¹³⁷ Предлогот на главниот план за враќање на безбедносните сили на Република Македонија во поранешните кризни региони, беше поднесен и усвоен од страна на Владата на Република Македонија на 04.12.2001 година.

¹³⁸ Моментно, голем број европски земји ја организираат својата полиција како значаен дел на промовирање и консолидирање на демократските идеи и вредности во општеството.

¹³⁹ CO-POL (2002), European Code of Police Ethics (Rec (2001) 10), IV A, 12 - Полицијата треба да биде организирана на начин да ужива почит кај јавноста, како професионална структура за заштита на законот и обезбедување услуги за јавноста.

¹⁴⁰ Имплементирањето на Охридскиот договор, последниве години се јавува и како програмско определување кај некои политички партии, но, исто така, и како приоритет во годишните програми за работа на некои владини состави.

¹⁴¹ Во јавните исказувања, претставниците на македонската етничка заедница, го декларираат како завршен акт имплементирањето на Охридскиот договор, алудирајќи само на промените во законодавството и се обидуваат да го прикажат како крај на политичките барања на немнозинските

продолжување и одолговлекување на процесот, како и нецелосно остварување на Охридскиот Договор во пракса. Ова е посебно е видно во областа на реформите во полицијата (временските рокови што се определени во Охридскиот договор, во голем број случаи не се испочитувани).

Мерките што треба да се имплементираат, постојано се плен на преговори и калкулации. Тие се калкулираат во сите политички табори, дури и јавно, со потенцијалните политички губитници и победници. Овој приод последователно влијае врз слабеењето на политичката волја, за Охридскиот договор да се прифати искрено како вредност. Тој не треба да се прифати декларативно, или како наметната обврска. Имплементирањето треба да се доживее како жив процес кој треба да се усогласи со поширокиот процес на демократизација. Ова претставува основа за развој на мултиетничкиот карактер на македонското општество, на меѓусебната толеранција и постојаноста на соживотот.

Во призмата на Рамковниот договор, главните компоненти на основните принципи кои се однесуваат на концептот power-sharing во врска со внатрешните работи, односно на полицијата, се поврзуваат со развојот на децентрализираната власт¹⁴² и недискриминацијата и правичната застапеност¹⁴³.

заедници. Политичките претставници на немнозинските заедници, пак, посебно на албанската етничка заедница, се на ставот дека целосно и конечно не е заокружен процесот на промена на законодавството и дека духот произлезен од Охридскиот договор треба да се инсталира во филозофијата на владеење со земјата. На крајот на краиштата, овој поларизиран приод се потврди за време на политичкиот дијалог меѓу Демократската унија за интеграција (опозициона политичка партија која доби мнозинство гласови на албанското гласачко тело) и ВМРО-ДПМНЕ (главна партија на мнозинството).

¹⁴² Охридски договор, Основни принципи, точка 3.3, и Анекс Б, точка 4.

¹⁴³ Ибидем, точка 4.2, како и Анекс Ц, точка 5.2, и 5.3.

Процесот на реформи што се одвиваат во полициските служби¹⁴⁴, е прашање од посебно значење, посебно кога времето на започнување кореспондира со периодот на процесот на имплементирање на Охридскиот договор. Ова од причини што се јави како можност за обезбедување соодветна рамнотежа во остварувањето мерки и развој на цели во односите на двете цели, инсталирајќи вистински демократски основни вредности во полициските служби.

Правната рамка на процесот на полициски реформи беше поставена со донесување на Законот за полиција¹⁴⁵.

Во фокусот на ова разгледување, се јавува дилемата на вистинско почитување на принципите за постигнување на целите на Рамковниот договор, за време на законското нормирање и практичното остварување во делот на внатрешните работи, односно полицијата.

¹⁴⁴ Стратегија за реформи во полицијата, усвоена од Владата, на 11.08.2003. Реформите во полицијата претставуваат голем и сложен процес на изградба на еден современ модел на полициско организирање, кој ќе одговара на демократско општество засновано врз принципите на владеење на правото, заштита и почитување на основните човекови слободи и права. Притоа, неприкосновено е постигнување повеќе стратешки цели, како што се: ефикасност на полициската работа; организираност; професионалност и економичност во работата; техничко-технолошка подготвеност; одговорност и мотивираност на вработените; функционирање на полицијата како сервис на јавноста; трансформација на полицијата од „сила“, што се користи како „услужно тело-сервис“ на општеството. Сето ова треба да придонесе за зголемување на квалитетот на живеење и на чувството на сигурност на граѓаните, а со тоа и на задоволството на граѓаните со работата и односот на полицијата.

¹⁴⁵ Закон за полиција („Службен весник на РМ“, број 114/3.11.2006).

Развој на децентрализираната власт од аспект на внатрешните работи и полицијата¹⁴⁶

Децентрализација на власта може да се опише како еден цврст столб врз кој треба да се изгради особено мултиетничката демократија, за да биде одржлива. Политиките треба да се ориентираат кон отстранување на етничките тензии и спречување на конфликти, додека, пак, превентивата треба да се бара во распределбата на власта меѓу етничките заедници.

Развојот на децентрализираната власт е предмет на Рамковниот договор и се поврзува со етничкиот контекст кој се појавува како неизбежен и од аспект на распределба на власта во полицијата.

Во полицијата, принципот на работа преку децентрализација на надлежностите: донесува одлуки поблиски до проблемите и, последователно на тоа, подобри можности за да се изнајде подобро решение; овозможува поуспешно спроведување на законот, имајќи ја во предвид вознемиреноста на локалното население и повеќе одговара на нивните барања за лична заштита и приод во правдата; ги рефлектира гледиштата на заедницата за вршење на полициска должност; се гради доверба меѓу полицијата и граѓаните, потпирајќи се врз редовната комуникација и практичната соработка, итн., (со цел да се обезбеди дека

¹⁴⁶ Охридски договор, основни принципи 3 и Анекс Б од овој Договор, точка 4 - Закони кои се однесуваат на полицијата сместена по општините.

полицијата е свесна и одговорна за потребите и интересите на локалното население).¹⁴⁷

Со територијалната организација на Република Македонија¹⁴⁸ е обезбедена постојана локална самоуправа за заедниците кои не се мнозинство на национално ниво во значаен број на општини¹⁴⁹. Во врска со оваа цел, во Рамковниот договор е предвидено да се регулира еден нов систем на избор на локални полициски началници од страна на советите на општините.¹⁵⁰ Ова ќе ја зголеми веројатноста за началник да се избере кандидатот - припадник на етничката заедница која е мнозинство во рамките на локалната административна граница (еден кандидат треба да припаѓа на заедницата која е мнозинство во таа општина).¹⁵¹

На тој начин, според Рамковниот договор, епицентарот на развојот на децентрализираната власт во полицијата, се концентрира кај функцијата началник на локалната полиција сместена во општините, почитувајќи ја компактната структура на хиерархија во полицијата (Министерот за внатрешни работи го поднесува предлогот на кандидати од редовите на вработените во полицијата и го задржува правото истиот да го разреши¹⁵²), додека, пак, како надлежност му се припишува на советот на општината¹⁵³ за да го изврши изборот на кандидатот. Значи, не се пренесуваат

¹⁴⁷ Ибидем, 3.3.

¹⁴⁸ Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, 2004.

¹⁴⁹ Во 16 општини Албанците претставуваат мнозинска заедница, во 1 Турците и во 1 Ромите.

¹⁵⁰ Во став 3.3 „Развој на децентрализирана власт“ на Охридскиот договор, локалните полициски началници ќе бидат избирани од општинските советници од листата на кандидати, предложени од Министерството за внатрешни работи“...

¹⁵¹ Закон за измени и дополнувања на Законот за внатрешни работи („Службен весник на РМ“, број 38/2002) и член 36, став 1, подстав 12, на Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, број 5/2002).

¹⁵² Член 24, Закон за полиција.

¹⁵³ Закон за локална самоуправа, член 36, став 12,13 и 14.

функциите на внатрешни работи или полициски на локалната самоуправа, туку се бара воспоставување редовна функционална комуникација на достоинствен начин меѓу советот на општината и организационата единица на полицијата, што ќе има реципрочна релевантност во одлучувањето за прашања што се однесуваат на јавната и сообраќајната безбедност.

Воспоставените и нормираните решенија и принципи со Законот за полиција во врска со реорганизација и децентрализација на власта, по сè изгледа не ја рефлектираат во целост интенцијата што произлегува од Охридскиот договор¹⁵⁴. Приодот кон овој принцип е поместен и се одвива преку принципот на деконцентрација на надлежностите, повторно во највисоките инстанци на хиерархијата, а што, пак, подразбира само мало омекнување на остриот принцип на централизација.

Очекувањата од Законот за полиција беа многу поголеми, затоа што требаше да претставува модерен правен инструмент за воспоставување полициски стандарди, рефлектирајќи ја новата актуелност. Но, по сè изгледа дека само се направи корекција и адаптирање на терминологијата и називите во организационата и административната структура, со тенденција за неопходно исполнување на барањата за доближување до европските правни стандарди. Исто така, во Законот преовладува опишување на организационите надлежности, но недоволно се занимава со прецизирање на врските на органиграмот во вертикалната и

¹⁵⁴ Усвојувањето на Законот за полиција, што беше донесен за првпат, не помина преку квалификувано гласање во Комитетот за меѓуетнички односи на Парламентот. Деловник на Собранието на Република Македонија/2002, член 164 (што претставува инструмент на консензуална демократија), значи беше донесен без етнички консензус.

хоризонталната распределба. Описот на законските одредби на овластувања на организационите единици, мислам дека ќе обезбеди извршување на законите на насоодветен и најавтономен начин, како и со највисока одговорност, а, воедно, ќе се дефинираат улогите и односите меѓу секоја единица на структурата воопшто.

Како и да е, со Законот се етаблираа поделени столбови меѓу политичко-стратешките одговорности и оперативните услуги. Во Министерството за внатрешни работи е основано Биро за јавна безбедност, како составен орган, и е воспоставен регионален модел на две нивоа на организационо структурирање на полицијата, со што се направи нивно преминување под зависност на Бирото. Реструктурирање на географската или територијалната карта на полицијата е направено во 8 региони, односно сектори за внатрешни работи¹⁵⁵, од 12 колку што беа претходно¹⁵⁶ и во 38 полициски станици со општи надлежности¹⁵⁷ на одредени територии, кои дотогаш беа сектори за внатрешни работи.

Без оглед на многуте аргументи дека секторите за внатрешни работи во голем број ќе бидат позависни од централното ниво во извршување на законите, како последица на малите капацитети од аспект на регионално менаџирање и многу поослабнати, сепак, 8 беа воспоставени (што е многу) и беа одредени без да се почитуваат критериумите на праведен начин и без да се води сметка за густината на

¹⁵⁵ Закон за полиција, член 20: СВР Скопје; СВР Битола; СВР Велес; СВР Куманово; СВР Охрид; СВР Струмица; СВР Тетово; СВР Штип.

¹⁵⁶ Закон за полиција, член 20.

¹⁵⁷ Ибидем, член 23.

населението, бројот на населените места во регионите населени најмногу со немнозински заедници, особено од албанска етничка припадност¹⁵⁸.

Имајќи предвид дека полициските станици се целосно зависни¹⁵⁹ од секторите за внатрешни работи, останува изолирана релевантноста за одлучување на началниците - припадници на немнозинските заедници, од волјата на раководителите на секторите. Додека, пак, според воспоставеноста на седиштата на секторите за внатрешни работи во градови населени со мнозинство од македонската заедница, раководењето, според аналогија, им се доделува на припадниците со мнозинска етничка припадност, од страна на Министерот. Ова го потврдува досегашната пракса. Значи, релевантните позиции за одлучување на индиректен начин остануваат резервирани ексклузивно за припадниците на мнозинската заедница.

Со Законот за полиција, што според своето значење претставува основа на полициските реформи, целосно е заобиколена идејата за воспоставување во секоја општина респектабилна единица на организациона структура на полицијата, што ќе ја покрива територијата на таа општина, како што дефинира Рамковниот договор, во Анексот Б, во точката 4 („законите кои се однесуваат на полицијата воспоставена во општините ... дека секој локален полициски началник е избран од страна на советот на одредена, заинтересирана општина...“). Оваа терминологија е

¹⁵⁸ Стратегијата за реформи во полицијата ги утврдува основните критериуми што треба да се исполнат за формирање на Сектор за внатрешни работи. Конечните одлуки, сепак, се политички одлуки што ги утврдува Министерот и тие треба да ја рефлектираат рамнотежата на интересите.

¹⁵⁹ Закон за полиција, член 23. Во Секторот за внатрешни работи се формираат полициски станици со општи надлежности за непосредно вршење на полициски работи на одредена територија.

пренесена во законите што беа усвоени, изменети, или дополнети во периодот веднаш по носењето на Рамковниот договор.¹⁶⁰

Насоката на реализација на барањата произлезени од Рамковниот договор, за развој на децентрализирана власт во полицијата, сега премина да се извршува преку командирот на полициската станица со општи надлежности, на кој, со Законот, не му се придава никаков менаџерски атрибут, освен оние што се однесуваат на непосредно извршување на полициските работи во униформа, во утврдениот регион¹⁶¹. Тој се претвора во еден спроведувач на ставови во две насоки, меѓу советот на општината и Министерството за внатрешни работи и поднесувач на периодични писмени извештаи. Тој нема овластување што ќе го означи како непосредно одговорен за донесување одлуки на средбите со советниците на советот на општината, за прашања што се поставуваат за решавање, а кои, пак, се однесуваат за јавната и сообраќајната безбедност. Од друга страна, во секторите за внатрешни работи, како регионални единици кои ги имаат во целосна зависност полициските станици,¹⁶² нивните раководители ги утврдува Министерот за внатрешни работи, со дискреционо право. И покрај авторитетот и релевантноста концентрирани во нивните функции, значи како раководители на сектори, тие остануваат многу зависни од центарот, на крајот на краиштата тие, со дискреционото право, и се разрешуваат.

¹⁶⁰ Закон за локална самоуправа и Закон за измени и дополнувања на Законот за внатрешни работи.

¹⁶¹ Закон за полиција, член 23 и 24.

¹⁶² Ибидем, член 21.

На ваков начин, јасно произлегува дека делот од гласањето за кандидатот за командир на полициска станица со општи надлежности, станува едноставно парадоксална формалност. Истовремено, со ова уредување, се поништува рамноправноста меѓу општинските совети за избор на полициски раководител во нивните општини (значи, не секој совет на општина се здобил со право за избор преку гласање), па било да се тие и командири на полициски станици. Доколку остане вака, се губи смислата за очекување на развој на децентрализираната власт во полицијата, во согласност со Рамковниот договор.

Во Законот за полиција, полициските станици се набројуваат со називи, според имињата на некои општини каде што се воспоставени полициски станици¹⁶³ и тоа без да се даде можност да се зголеми до еквивалентниот број, со тој на општините¹⁶⁴. Треба да се спомене дека уште во 1995-та година, со сега поништените одредби на Законот за внатрешни работи, се предвидуваше во секоја општина да има полициска станица.¹⁶⁵

Имајќи ја предвид тогашната организациона структура на Министерството за внатрешни работи, значи во периодот по потпишувањето на Рамковниот договор, и планирањето на тековни политики за развој на реформите во полицијата, законодавецот усвои терминологија за оваа цел, како што е: "...Советот избира лице кое

¹⁶³ Ибидем, член 23.

¹⁶⁴ Закон за територијално организирање на локалната самоуправа во Република Македонија, член 10 (вкупниот број на општини е 84).

¹⁶⁵ Со разни донации се реконструирани и изградени нови објекти на полициски станици во Матејче, Теарце, Арачиново, Жеровјане, Сарај, итн.

раководи со регионалната единица на Министерството за внатрешни работи во опфатената општина...¹⁶⁶, исто така “... избор на раководител на Регионалната единица на Министерството за внатрешни работи...”¹⁶⁷. Поимот – регионални единици на Министерството за внатрешни работи, кореспондира со постојните сектори за внатрешни работи (сега на Бирото како составен орган). Во оваа насока, на почетокот беше развиен и механизам за избор на раководители на сектори од страна на некои општински совети. Значи, на почетокот се отиде на избор и гласање кандидат за раководител на секторот за внатрешни работи од сите заинтересирани совети во еден полициски регион, но ова се измени со намалување на нивото во полициски станици.

Овој механизам за избор на началници на локалната полиција сè уште не е спроведен во пракса (се очекува наскоро да започне), што подразбира дека сè уште не започнало практикувањето на делот од развојот на децентрализираната власт во полиција.¹⁶⁸

Од овој аспект, за да се задоволи изложената цел во Охридскиот договор и за да се воспостави нова одржлива и неспорна организациона структура од страна на припадниците на немнозинските заедници, треба

¹⁶⁶ Закон за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, број 5/2002), член 36, став 1, подстав 12: „Советот како орган на општината го избира лицето кое раководи со регионалната единица на Министерството за внатрешни работи во опфатената општина, во согласност со закон“.

¹⁶⁷ Закон за измени и дополнувања на Законот за внатрешни работи („Службен весник на РМ“, број 38/2002), на членот 20 се додаде нов став 4: „Избор на раководител на регионалната единица на Министерството“, и беа додадени нови членови: член 20-А и член 20-Б.

¹⁶⁸ Во насока на развој на децентрализација на власта е и донесувањето на Законот за пожарникарство („Службен весник на РМ“, број 67/2004). Оваа надлежност од Министерството за внатрешни работи преминува на општините.

навреме повторно да се разгледаат поставените решенија со Законот за полиција, со цел да се затворат дилемите, добро и еднаш засекогаш.

Недискриминација и правична застапеност на припадниците на немнозинските заедници во полицијата¹⁶⁹

Моноетничката структура на полицијата и дискриминаторската пракса во спроведувањето на Законот во мултиетничките општества, секогаш предизвикувала конфликти.¹⁷⁰ Охридскиот договор ова прашање го вбројува меѓу позначајните компоненти на *power-sharing*. Застапеноста на припадниците на заедниците, се предвидува да биде пропорционално со составот и распространетоста на населението во земјата.

Принципот на Охридскиот договор е нормиран како основна вредност на уставното уредување во Република Македонија, што се однесува до правичната и соодветната застапеност на граѓаните, што им припаѓаат на сите заедници, во органите на државната власт на сите нивоа.¹⁷¹

При вработување на лица во Министерството за внатрешни работи¹⁷² и во полицијата, треба да бидат застапени на правичен и

¹⁶⁹ Охридски договор, 4 Анекс Ц, 5.

¹⁷⁰ European Code of Police Ethics.

¹⁷¹ Устав на Република Македонија, член 8, дополнет со амандманот VI (11.2001), додека Охридскиот договор, Анекс А.

¹⁷² Закон за измени и дополнувања на Законот за внатрешни работи, член 48-а.

соодветен начин граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници, почитувајќи ги критериумите на компетентност и професионалност.¹⁷³

Треба да се забележи дека во регулирањето со законски акт на оваа уставна норма, вниманието се посветува само на моментот на вработување на лица во Министерството за внатрешни работи, или во полицијата („...при вработувањето треба да бидат застапени...“). На тој начин, не се дава експлицитна законска директива за исполнување на обврската на уставната норма. Така, останува логичната дилема – како ќе се дејствува доколку нема потреба од нови вработувања, значи – што доколку нема потреба од зголемување на бројот на вработени за функционалните потреби на институцијата?¹⁷⁴

Рамнотежата меѓу пропорционалната, правичната и соодветната застапеност, што бара повнимателен приод, имајќи ги предвид сите моменти што го детерминираат вистинското решение кон кое се стремат сите заедници, не наиде на соодветен одраз во праксата. И по сите овие изминати години, пропорционалната застапеност не го рефлектира во целост процентот на населението на немнозинските етнички заедници во вкупниот број на вработените во Министерството за внатрешни работи, на национално ниво; не е водено сметка пропорционалноста да се зачува и во

¹⁷³ Закон за полиција, член 96.

¹⁷⁴ На крајот Владата со одлука ја усвои Стратегијата за правична и соодветна застапеност на заедниците кои не се мнозинство, за органите на државната администрација, на 29 јануари, 2007-та година.

Акциониот план на оваа Стратегија предвидува дека целта ќе се постигне со пополнување на работните места што ќе бидат ослободени заради пензионирање, доброволно заминување од работа, откази, или од други причини.

Дали тоа значи дека очекувањата за постигнување на пропорционална застапеност оди во инфинитив или, пак, ова останува ексклузивна тема на владините коалициони договори?

рамките на регионите на секторите за внатрешни работи и општините, односно териториите на полициските станици, значи за да се рефлектира структурата на населението во секој сегмент на органограмот на Министерството (треба да се има предвид дека е нормално да се јави поголем процент на припадници на немнозинските заедници во некој регион, наспроти припадници на мнозинската заедница на национално ниво); не е воспоставена балансирана пропорционалност во Министерството и во неговите органи, како и во систематизираните места според разните правни статуси (полициски службеници; државни службеници; службени овластени лица; општи работници, итн.), и она што е најзначајно, не се претставува застапеноста на високи нивоа на сите организациони единици на хиерархија, каде што може да се партиципира во донесувањето одлуки, контролата и планирањето.

Со други зборови, неминовно е потребна изградба на софистицирани механизми, кои истовремено ќе ја регулираат рамнотежата на внимателна застапеност во однос на „консензуално“ менаџирање во институцијата, зачувувајќи го хиерархискиот ред на функционирање, без да се наштети интересот на службата. На тој начин, ќе се избегне меѓуколегијалната мајоризација и ќе се зголеми чувството на рамноправност и релевантност на вработените, припадници на етничките заедници и нема да ја чувствуваат службата како да се инструменти на припадниците на доминантната етничка заедница (познато е дека во голем број случаи, полициските старешини – припадници на заедниците, се поставени директно или индиректно под хиерархиска контрола на етничките Македонци). Само тогаш кога припадниците на немнозинските заедници ќе ја преземат врз себе одговорноста на целосен или рамноправен

начин за дејствување, ќе ги бранат успехите и неуспехите на институцијата пред заедниците на кои им припаѓаат и ќе придонесат на ефективен начин во изградбата и зацврстувањето на довербата меѓу граѓаните од сите заедници, во однос на полициската работа и Министерството за внатрешни работи во целина. Ова, бидејќи полицијата треба да даде отчет не само пред државата, туку и пред јавноста и нејзината ефикасност во голема мера зависи од поддршката на јавноста.¹⁷⁵

Се разбира дека процесот на застапеноста станува посложен ако се има предвид дека Министерството за внатрешни работи има еден органиграм раширен на целата територија, со повеќестепена вертикала, како и систематизација на работни места и голем персонал категоризиран во неколку правни статуси. Исто така, има специфики и чувствителност на полициската работа и широка гама на функции под надлежност. Правичната и соодветна застапеност не е едноставно интервентна мерка за да се санира нерамнотежата од порано во дадената ситуација, но неопходно е овој процес да се поддржи од институционалните механизми, акцептирајќи го праведно како процес кој постојано треба да се менува, да се одржува и да се развива, а не да се гледа само како неопходен процент¹⁷⁶.

Вклучувањето на припадници на разните немнозински етнички заедници во редовите на вработените во безбедносните органи, особено во полициските служби, претставува приоритетна мерка за изградба на

¹⁷⁵ European Code of Police Ethics.

¹⁷⁶ Во Македонија ова прашање го бранат само политичките претставници на немнозинските заедници, додека, пак, претставниците на македонскиот етникум се индиферентни и започнаа да го сметаат како дополнување на барањата на партнерите во Владата.

довербата, и како такво, на дециден начин е претставено во Анексот Ц на Рамковниот договор („Страните се обврзуваат да обезбедат дека полициските служби воопшто ќе ги отсликаат составот и распространетоста на припадниците на населението во Македонија.“).¹⁷⁷ Досега, имплементацијата на оваа определба сè уште не го достигна саканиот стадиум и рокот во Анексот Ц на Охридскиот договор, иако има прогресивни движења. Доколку ги пресметаме бројките на вработените преку јавните конкурси по Охридскиот договор, ќе забележиме, на пример, дека ниту тристотини не беше целата бројка на вработени Албанци во целото Министерство за внатрешни работи, на целата територија на Република Македонија. Во продолжение, на табеларен начин ќе ги прикажеме податоците за застапената структура во Министерството за внатрешни работи и неговите составни органи, што ја отсликува состојбата на 31.08.2006-та година.¹⁷⁸

	Вкупно		УБР		ДБК		КАБИНЕТ НА МИНИСТЕРОТ	
	Бр.	% од вкупни от Бр.	Р.	% од вкупни от Бр.	Бр.	% од вкупни от Бр.	Р.	% од вкупни от Бр.
Вкупно	13164	100,00	34	100,00	4534	100,00	39	100,00
Македонци	10645	80,86	60	86,14	3754	82,80	01	92,95
Албанци	1917	14,56	7	10,67	17	13,61	0	3,71
Турци	74	0,56		0,75	3	0,29		0,19
Срби	243	1,85		1,31	2	1,59	0	1,86
Власи	0	0,00		0,00		0,00		0,00
Бошњаци	24	0,18		0,00		0,15		0,00
Роми	83	0,63		0,19	0	0,44		0,19
Останати	178	1,35		0,94	1	1,12		1,11

¹⁷⁷ Охридски договор, Анекс Ц 5.2.
¹⁷⁸ <http://www.siofa.gov.mk>

Раководители	1103	8,38		0,56	06	8,95	4	4,45
Македонци	927	7,04		0,37	56	7,85	2	4,08
Албанци	113	0,86		0,19	3	0,73		0,19
Турци	6	0,05		0,00		0,02		0,00
Срби	23	0,17		0,00		0,15		0,19
Власи	0	0,00		0,00		0,00		0,00
Бошњаци	2	0,02		0,00		0,02		0,00
Роми	7	0,05		0,00		0,04		0,00
Останати	25	0,19		0,00		0,13		0,00
Професионалци	2986	22,68	85	72,10	85	19,52	44	26,72
Македонци	2615	19,86	17	59,36	14	17,95	30	24,12
Албанци	258	1,96	4	10,11	4	0,97	0	1,86
Турци	12	0,09		0,56		0,04		0,00
Срби	55	0,42		0,94	5	0,33		0,56
Власи	0	0,00		0,00		0,00		0,00
Бошњаци	3	0,02		0,00		0,02		0,00
Роми	6	0,05		0,19		0,00		0,00
Останати	37	0,28		0,94		0,20		0,19
Администрација	8538	64,86	29	24,16	034	66,92	27	60,67
Македонци	6601	50,14	25	23,41	384	52,58	06	56,77
Албанци	1524	11,58		0,19	34	11,78		1,48
Турци	56	0,43		0,19	0	0,22		0,19
Срби	161	1,22		0,37	7	1,04		1,11
Власи	0	0,00		0,00		0,00		0,00
Бошњаци	19	0,14		0,00		0,11		0,00
Роми	64	0,49		0,00		0,40		0,19
Останати	113	0,86		0,00		0,79		0,93

Засега не постои ниту еден стратешки план или оперативен план во Министерството, во служба на поддршка на политики на човечките ресурси и менаџментот на кариери и на професионалниот

развој, со цел успешно заживување на овој долгорочен стратешки интерес за земјата, нормиран во Уставот.

Исто така, недостасува и законско уредување, односно подзаконско уредување, наменето за воспоставување принципи за движења внатре службата, за припадниците на немнозинските заедници, што ќе гарантира транспарентни процедури и заштитни институционални инструменти,¹⁷⁹ (меѓу другото, како еклатантен пример може да се претстави ситуацијата со лица кои во моментот на вработување се примени со средна образовна подготовка, а, во меѓувреме, со самофинансирање, завршиле универзитетски студии, но не се систематизирани според новиот образовен статус на соодветни работни места).

Не постои ниту некоја посебна програма (воспитно-образовна-обучувачка) финансирана од државата¹⁸⁰, наменета за помагање и овозможување професионализам и постигнување на критериумите на надлежност за припадниците на немнозинските заедници за интегрирање и искачување на хиерархиското скалило, наспроти „дискриминирачкото“ условување што се поставува насекаде во врска со стажирање, или години

¹⁷⁹ Во Законот за полиција, член 127 и 128 не предвидуваат донесување на еден ваков акт.

¹⁸⁰ Од друга страна, постои меѓународната помош, понудена како техничка помош за реформи во полицијата, сметајќи ја и помошта за: контрола; селектирање и унапредување на процесите; развој на кодексот за однесување на полицијата; соработка од аспект на планирање на транзицијата за ангажирање и распоредување на полицајците – припадници на немнозинските заедници што е можно побргу; меѓународни набљудувачи и полициски советници во чувствителните зони преку соодветни аранжмани со релевантни авторитети. Во оваа насока се реализирани обуки и програми за помош на полицијата, вклучувајќи професионални обуки, обуки за човекови права и други обуки, исто така, Министерството за внатрешни работи со помош на ОБСЕ реализираше тримесечни обуки, а подоцна 12 месечни обуки за потребите на Министерството, особено за формирање на мултиетничка полиција. Исто така, со помош на ОБСЕ и Хелсиншкиот комитет за заштита на човековите права, беа организирани обуки во форма на семинари на тема: „Човековите права и полицијата и полициската работа во демократските општества“.

на искуство.¹⁸¹ Значи, недостигаат стратешки директиви – на кои нивоа да се олесни процесот за да се обезбеди неутуѓивото искуство за раководни места. Со други зборови, недостига прогресивен и плански приод, од квантитативен ранг, да се оди во квалитативен ранг, бидејќи е многу долг процесот на унапредување на регрутите на раководно ниво од највисок ранг.

Исто така, недостигаат институционални механизми за мониторинг на застапеноста, односно на менаџментот на персоналот и кариерата за припадниците на немнозинските заедници.

Во тек е период кога сите систематизирани работни места треба да се ажурираат, приспособувајќи ги во согласност со реформите што се одвиваат во полицијата. Ова е погоден момент за координирање со прашањето на предвидување на застапеноста на припадниците на немнозинските заедници во текот на овој процес, кога се е ставено во движење и менување. Еден ден, кога ќе се затвори и етаблира систематизирањето на работните места со бројот на места за секоја организациона единица, предвидено за секое лично име, за секој моментно вработен, сè ќе стане уште покомплицирано. Посебно кога ќе се земе предвид и европската препорака за стандарди што го одредуваат оптималниот сооднос – еден полициски службеник, наспроти тристотини жители, едноставно нема да може да се помине низ прости математички операции.¹⁸²

¹⁸¹ Парадоксално е тоа што во време на модерно менаџирање со човечките ресурси, методот за вреднување да се заснова само на стажот - годините на работа.

¹⁸² Со Законот за полиција, член 5, се опишуваат полициските работи и тие им се одредуваат како надлежност „на полициските службеници“, како нова категорија која се издвојува за првпат.

Исто така, меѓу пречките што постојано се јавуваат како јазол во овој процес, произлегува и недостигот и опаѓањето на политичка волја и храброст кај претставниците на мнозинската заедница, за да се зафати со правични, соодветни и долгорочни решенија, во насока на недискриминација. Овој субјективен јазол, освен поврзаноста причина-последица, по сè изгледа дека има сомнителен аргумент дека: брзото и целосно остварување на оваа мерка ги загрозува функционалноста и ефективноста на полициската работа; создава паралелизми во службата - се јавува преоптовареност на персоналот; забрзано урамнотежување што подразбира вмешување во намалувањето на делот на вработените - припадници на мнозинската заедница, што може, пак, да предизвика противефект и недоверба од нивна страна кон припадниците на заедниците, односно спрема колегите - припадници на разните етнички заедници (предизвикувајќи страв и обвинување, дека застапеноста на припадниците на другите заедници им го загрозува работното место, со заменување на припадниците на мнозинската заедница). На еден, или друг начин, овој страв се изразува со еквиливанс и индиферентност спрема новите колеги, третирајќи ги како задолжителна процентуалност и со недоволното вклучување во тековните работи.

Ова „кочење“ на некој начин се рефлектира и во Законот за полиција. Сите раководни места се условени со годините на работно искуство, со префорсирањето на условите на професионализам и компетентност, наспроти правичната и соодветна застапеност. Читајќи меѓу редови, произлегува дека зад професионалноста, компетентноста и законската нормираност на работното искуство, изразено со бројот на

години стаж, стои загарантираната позиција на припадниците на мнозинската заедница - на македонската.

Немаше да биде спорен овој приод, доколку реалноста ветеше богата понуда за избор од редовите на припадниците на сите заедници, особено за делот за избор на командири на полициските станици, што, пак, тесно е поврзано со развојот на децентрализираната власт. Исполнувањето на приоритетниот законски услов - години на искуство на полициска работа, може да се биде сериозна пречка во селектирањето на кандидатите од редовите на припадниците на разните етнички заедници, од сегашните вработени.

Ова може да се случи од причина што изготвените листи преминуваат во процес на гласање во општинските совети, и според воспоставениот систем на избор, доколку не се избере во првиот круг гласање, ниту во вториот, произлегува дека од причина на елиминација треба да се резервираат најмалку по тројца кандидати за три листи (две листи предложени од Министерот и една од советот).¹⁸³ Кога ќе ја земеме предвид веројатноста од повлекување на кандидатот, или на неговото разрешување од страна на Министерот и повторување на процедурата за повторен избор и множење со бројот на полициските станици, каде што постои реална можност дека ќе бидат избрани припадници на немнозинските заедници, ќе се појави опасност од дефицит на кадри од редовите на припадниците на разните етникуми. Доколку на ова се додадат и дополнителните услови што треба да ги исполнат кандидатите, како што

¹⁸³ Закон за полиција, член 24.

се: да имаат соодветно високо образование и да поседуваат специфични способности и вештини што се бараат за менаџер, итн., сигурно е дека бројот на можни кандидати кои ќе успеат да го минат филтерот на селекција, ќе се намали уште повеќе, можеби и до таа мера што може да го загрози нормалниот развој на процесот.

Новите кадри, вработени по завршување на конфликтот, сосема е јасно дека ќе бидат лишени од можноста за конкурирање¹⁸⁴ за командири на полициски станици, од причина што повеќето од вработувањата од тој период се наменети за работното место - полицаец, предвидени за лица со средна образовна подготвеност.

Барањето решение меѓу постариот персонал, освен тоа што се малку на број припадниците на разните етнички заедници, особено со соодветно високо образование, тие и се персонифицираат од соодветните заедници со поранешниот метод на полициска работа и тешко ќе можат да се докажат во воспоставувањето на односите и изградбата на довербата меѓу населението и полицијата, што во овој процес е цел сама за себе.

Подигнувањето на правна и институционална инфраструктура за оваа цел, секако е единствената алтернатива за целосен успех на имплементацијата на оваа обврска на Охридскиот договор. Порано, или подоцна, неминовно ќе мора да се воспостави. На тој начин ќе се постави и поцврста бариера наспроти кадровската партизација на полицијата.

¹⁸⁴ Сигурно е дека треба да се развиваат внатрешни конкурси во Министерството, заради реализирање на овој процес.

Напредок и други мерки остварени во внатрешните работи во корелација со Рамковниот договор

Во оваа област ги забележуваме преземените дејства од страна на Министерството за внатрешни работи и досегашните напори кои резултирале со успеси и имале влијание врз релаксирањето и стабилизирањето на безбедносната состојба во земјата.¹⁸⁵

Во насока на комплексната реализација на одредбите на Охридскиот договор¹⁸⁶ беше изработен Главен план (предложен и усвоен од страна на Владата на Република Македонија на 04.12.2001-та година) за враќање на безбедносните сили на Република Македонија во населените места кои беа опфатени од оружениот конфликт во 2001-та година. Главен координатор на сите активности за реализација на предвидените мерки во Главниот план, беше Координативното тело за соочување со кризи при Владата на Република Македонија. Ова Тело својата функција ја вршеше во соработка со: Министерството за внатрешни работи, Армијата на Република Македонија, локалната власт, меѓународните мисии во Република Македонија, итн. По завршување на обврските и мерките предвидени со спомнатиот План (етапно враќање на полициски патроли со мешан етнички состав, сместување во зоните излезени од криза преку привремени полициски станици), со Планот за активностите на полицијата по имплементација на Главниот план, се предвидени мерки за продолжување на активностите за изградба на довербата меѓу полицијата и

¹⁸⁵ Нема повеќе надворешни мировни мисии во Македонија – се смета дека земјата има одржлива стабилност и безбедност.

¹⁸⁶ Постигнувањето на Мировниот договор во Охрид, како ургентни цели ги имаше прекинувањето на непријателствата, решавање и стабилизирање на политичката и безбедносната ситуација во земјата.

населението, како и ангажирање за заедничко решавање на проблемите, на начин на кој граѓаните повторно ќе се здобијат со верба во институциите на системот и подигнување на совеста и свеста за потребата од соработка.

Имплементацијата на став 2 од Охридскиот договор: „Прекин на непријателствата“, во пракса резултираше со успешна акција за доброволно разоружување, во организација на меѓународниот фактор кој беше присутен во земјата во периодот веднаш по постигнувањето на политичкиот компромис (авторитетите што произлегоа од војната, во соработка со меѓународниот фактор, успеаја да го наметнат нивното потребно влијание во успешната реализација на оваа цел).

Со особено значење во оваа димензија, се јавува почитувањето и остварувањето на Законот за амнестија во врска со оружениот конфликт.¹⁸⁷

Значаен чекор во насока на изградба на соживот меѓу граѓаните на Македонија, претставува и донесувањето и имплементирањето на Законот за доброволно предавање за собирање на огнено оружје, муниција и распрскувачки материјали и легализирање на оружјето.¹⁸⁸

Во врска со став 6.6 од Охридскиот договор: „Образование и употреба на јазиците“, во врска со локалната власт, каде што одредена заедница сочинува најмалку 20% на населението во општината, јазикот на таа заедница ќе се употребува како службен јазик на дополнителен начин

¹⁸⁷ Закон за амнестија („Службен весник на РМ“, број 18/2002).

¹⁸⁸ Закон за доброволно предавање за собирање на огнено оружје, муниција и распрскувачки материјали и легализирање на оружјето („Службен весник на РМ“, број 38/2004).

со македонскиот јазик. Во насока на реализација на обврската за која станува збор, беше усвоен Закон за измени и дополнувања на Законот за безбедност во патниот сообраќај,¹⁸⁹ како и Закон за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција.¹⁹⁰

Во согласност со став 6.8 од истиот дел на Охридскиот договор, било кој личен документ на граѓаните кои говорат службен јазик различен од македонскиот јазик, исто така, ќе биде издаден на тој јазик, на дополнителен начин со македонскиот јазик. Во согласност со Законот беа усвоени и следниве закони: Закон за измени и дополнувања на Законот за лична карта¹⁹¹; Закон за измени и дополнувања на Законот за патни документи на граѓаните на Република Македонија¹⁹², и Закон за измени и дополнувања на Законот за безбедност во патниот сообраќај -во делот на личните документи.¹⁹³ Во врска со Анексот Ц – „Имплементирање и мерки за изградба на доверба“, исто така, е донесен и „Кодекс на полициска етика“.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Закон за измени и дополнувања на Законот за безбедност во патниот сообраќај („Службен весник на РМ“, број 38/20) со член 194, став 3.

¹⁹⁰ Закон за измени и дополнувања на Законот за матична евиденција („Службен весник на РМ“, број 38/02) со член 3-а.

¹⁹¹ Закон за измени и дополнувања на Законот за лична карта („Службен весник на РМ“, број 38/02 и 16/2004), член 5 од 15.05.2003 година, Министерството за внатрешни работи започна со издавање на овие лични карти.

¹⁹² Закон за измени и дополнувања на Законот за патни документи на граѓаните на Република Македонија („Службен весник на РМ“, број 20/03 и 46/04), член 28, од 06.12.2004 година, Министерството за внатрешни работи започна со издавање на вакви пасоши.

¹⁹³ Закон за измени и дополнувања на Законот за безбедност во патниот сообраќај („Службен весник на РМ“, број 38/02), член 291.

¹⁹⁴ Кодекс на полициска етика („Службен весник на РМ“, број 3-2004) беше донесен со цел почитување на основните принципи и препораките што ги содржи Европскиот Кодекс на полициска етика, усвоен на 19.09.2001 година. Припадниците на полицијата се обврзани да се придржуваат кон одредбите на овој Кодекс. Важно е тука да се спомене член 18 од Кодексот: „Полицијата се организира во согласност со принципот – community policing“.

Исто така, во оваа насока се организирани работилници на тема: „Полицијата во мултиетнички средини“, со посебен нагласок врз предизвиците, неопходноста и неопуѓивоста на полициската работа во мултиетничка средина. Проект заснован врз Спогодбата за стабилизација и асоцијација на

Едноставно, на крајот, можеме да кажеме дека и политичката волја за измени на Законот за државјанство¹⁹⁵ се поврзува со духот на Охридскиот договор (бидејќи не беше изменет уште од независноста на земјата), иако овој Закон во некои делови неминовно требаше да се усогласи и со Европската конвенција за државјанство. Законот за државјанство беше интерпретиран од политичките претставници на немнозинските заедници во земјата, како извор на дискриминација кој не ги легализираше илјадниците „de-fakto државјани на Република Македонија“, припадници на други етнички заедници, особено албанската, кои се најдоа и живееја на територијата на Република Македонија од моментот на сукцесија на поранешната југословенска федерација (повеќето од нив со потекло од Косово). Законските измени беа наменети во полза на трајното решавање на статусот на оваа категорија граѓани и таа одредба беше успешно имплементирана.

Овие постигања, и други како овие, несомнено придонесоа во релаксирањето и стабилизирањето на безбедносната состојба во земјата и во изградбата на довербата во демократскиот напредок на земјата.

Република Македонија со Европската Унија и нејзините земји-членки, во делот на создавање доверба меѓу македонската полиција и граѓаните, особено во поранешните кризни региони во Република Македонија, како и подигање на свеста кај граѓаните, воопшто, и планирање активности што ќе придонесат во решавање на конфликтите.

¹⁹⁵ Закон за државјанство („Службен весник на РМ“, број 8/2004).

Заклучоци

Треба да имаме предвид дека процесот на реформи во полицијата чини многу, во сите аспекти, посебно од економски и временски аспект. Честото навраќање заради подобрување на грешките, има навистина голема цена. Затоа, благовремено треба да се направи вистинскиот приод во однос на воспоставувањето и заживувањето одржливи принципи за да се постигне заокружување. Потребно е да се најдат и воспостават најдобри решенија, секогаш водејќи се и во духот на Охридскиот договор.

Неопходно е да се воспостават правно-институционални механизми кои го гарантираат напредокот и одржувањето на овој процес, нудејќи им на припадниците на мнозинските заедници сигурност и рамноправни можности и интегрирање во службата. Треба да се негуваат двојните принципи на поделба на трудот и на соработката, особено за интегрирањето на припадниците на етничките заедници.

Сега би требало да се донесе и нов Закон за внатрешни работи, со цел преку него да се бетонираат основните начела и да се создадат посебни институции за менаџирање на човечките ресурси, на кариерата и надгледувањето на процесот на застапеност и недискриминација на припадниците на мнозинските заедници. Исто така, треба на време да започне и процесот на реформирање на Управата за безбедност и разузнавање, како составен орган на Министерството за внатрешни работи.

Стратешките планирања треба да бидат јасни и транспарентни за развојот на овие процеси. Во предвид треба да се има и начинот како се прави, а не само што се прави.

Треба да се корегира Законот за полиција, за да се избегне колизија со Законот за локална самоуправа, и од посебно значење е да се обезбеди консензус на политичките партии што ги претставуваат мнозинските етнички заедници, при неговото гласање.

Со тие измени треба да се регулира и прашањето на „мандатот“, на командирите на полициските станици. Бидејќи тие се гласови на советот на општината, останува без да се одреди временскиот рок на оваа задача. Се знае само дека Министерот го зачувува правото за разрешување. Останува претпоставката дека секој нов Министер може да го оствари ова право и да ги разреши сите командири на полициските станици и да започне процедура за избор од самиот почеток. Така, полициската служба останува многу ранлива од промените на властите, односно од политичките или партиско-кадровските влијанија. Исто така, треба да се приспособат предвидените услови за нивен избор преку „позитивна дискриминација“ за припадниците на мнозинските заедници.

Потребно е да се изнајде решение и за употреба на јазиците на заедниците во редовите на вработените, бидејќи тесно е поврзано со достоинството на личноста, (моментно не им е овозможено на припадниците на разните заедници да дадат заклетва на нивниот мајчин јазик при прием во службата, туку тоа го прават на македонски јазик).

Кога се има предвид дека унитарна-мултиетничка држава има единствена алтернатива на распределба на власта меѓу етничките заедници и дека нејзината демократизација се потпира, исто така, силно врз воспоставените процедури и нивното почитување, треба да се биде свесен за да не се запостават поединостите, бидејќи тие ја сочинуваат целовитоста. Духот на Охридскиот договор треба да ни послужи како водилка кон изградба на долгорочен соживот!

Ризван Сулејмани

КОНСОЦИЈАЛНА ДЕМОКРАТИЈА И ПОДЕЛБА НА МОЌТА ВО МАКЕДОНИЈА

Консоцијална демократија

За да се види дали, и во која мера е застапена консоцијалната демократија во Република Македонија, треба да се навратиме и да дадеме неколку елементи и дефинираме што е консоцијална демократија. Консоцијална демократија е демократија која се разликува од либералната и демократијата на мнозинството и, првенствено, е поприменлива кај сегментираните општества или мултиетнички држави. Оваа теорија е поврзана со холандскиот теоретичар Арент Либхард. Овој вид демократија има четири основни карактеристики:

1. Влада заснована врз голема коалиција на партии од сите позначајни сегменти на определено пругларно општество;

2. Меѓусебно право на вето, или заштита на виталните малцински интереси;

3. Пропорционалност, како основно мерило при определување на политичката застапеност и поделба на фондовите;

4. Висок степен на автономија на сегментите при решавање на внатрешните прашања.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Саво Климовски, (2000, "Политиката и институциите", „Просветно дело“, Скопје, стр. 231: 233.

За овој тип на демократија да профункционира, според авторот, мора да се исполнуваат одредени предуслови, и тоа:

- Прво, повеќекратна рамнотежа на моќта (рамнотежата вклучува два елемента: рамнотежа, или приближна рамнотежа меѓу сегментите; и постоење на најмалку три сегменти. Тоа значи дека сите сегменти се малцинства. Повеќекратната рамнотежа е поповолна од двојната рамнотежа на моќта или хегемонијата на еден сегмент. Кога еден сегмент е доминантен, водачите ќе се обидуваат да загосподарат со малцинствата. Ако сегментите се поделени во помали делови, тие ќе се обидуваат да го освојат мнозинството, а не да преговараат и да соработуваат со нив)

- Второ, мала територија на односната земја;

- Трето, одвоеност на сегментите;

- Четврто, постоењето традиција на договарање меѓу елементите;

- Петто, постоење на поделби што се вкрстуваат.¹⁹⁷

Поаѓајќи од овие елементи и фактори, ќе ја анализираме Република Македонија во два временски периода, пред 2001-та година и по оваа година. Условите и факторите се повеќе статички категории и ќе ги дадеме уште сега додека елементите на консоцијалната демократија се динамички и ќе ги дадеме одделно, во двата периода.

Што се однесува до првиот услов, повеќекратна рамнотежа на сегментите, ситуацијата е како што следува: Република Македонија по

¹⁹⁷ Аренд Лијпхард “Демократија во плурални општества“, Скопје, 1994, стр: 59-101.

својот национален состав е мултиетничка мултиконфесионална и мултилингвална. Овие заедници живеат претежно во хомогена средина по национална основа. Таа е фрагментирана и по други основи, како што се: економскиот развој, урбанизираноста, образованието и демографијата. Податоците од пописот 2002 година покажуваат дека: вкупниот број на население изнесува 2.022.547 жители, со различна етничка припадност. Од нив, 64,2% се Македонци, 25,2% Албанци, 3,8% Турци, 2,7% Роми, 1,8% Срби, 0,5% Власи и 1,8% останати¹⁹⁸. Хомогеноста по национална основа е различна во различни делови од државата¹⁹⁹. По деталната анализа на овие податоци се појавува еден ваков сооднос: односот Македонци - Албанци е 2,5:1, додека односот Албанци - другите заедници, е 2,3:1, додека односот Македонци и сите други заедници, е 1,8:1. Овој сооднос овозможува категоризирање на различните заедници во три групи и тоа: прва група Македонци, втора група Албанци и трета група останати заедници. Овој сооднос е приближен на соодносот на заедниците во Швајцарија, Германци, Французи и Италијанци.²⁰⁰

Вториот предуслов, односно повеќепартискиот систем е исполнет од 1990-та година. Сите заедници имаат свои политички партии. Македонците и Албанците имаат по три и повеќе партии во Парламентот, додека останатите заедници имаат свои партии, некои и по две. Со своја партија во Парламентот, не се претставени само Власите, но имаат свои претставници преку други партии. Соодносот на партиите е динамична

¹⁹⁸ Република Македонија, Државен завод за статистика, Скопје, www.stat.gov.com

¹⁹⁹ UNDP Macedonia, (2004), "Profiles of Municipalities in Macedonia", State Statistical Office of Macedonia, Skopje.

²⁰⁰ Urs Altermatt, (2002), "Etnonacionalimi në Europë", PHOENIX, Tiranë, Faq 148.

категорија и, затоа, ќе го дадеме како сооднос во моментот кога ќе се врши анализата.

Третиот, мала територија на земјата, се однесува на тоа што Република Македонија се простира на површина од 25.713 километри квадратни²⁰¹ и спаѓа во редот на најмалите држави во Европа. Политичките лидери имаат можности на честа комуникација, дури поголемиот дел имаат и лична, се познаваат и надвор од политиката. Во мали земји полесно може да се дојде до контакт и комуникација. Тој контакт е полесен кога лидерите и лично се познаваат.

Четвртиот услов е одвоеноста на сегментите. Во одредени делови или региони, заедниците (сегментите) се со хомогеност и над 95% во најголемиот дел од регионите каде се концентрирани, додека во одредени делови има и мешано население. Гледано според бројките, скоро е еднаков бројот на Албанците и Македонците кои живеат како малцинство на општинско ниво (92.466 Македонци и 92.763 Албанци). Процентуално гледано, 7.12% од вкупниот број Македонци живеат како малцинство на општинско ниво, наспроти 18.22% Албанци кои живеат како малцинство на општинско ниво.²⁰² Според овие податоци, Република Македонија исполнува одредени предуслови, додека одредени нецелосно. Така, до првиот услов, балансираните односи на силите не е докрај или целосно исполнет. Бројчано гледано и процентуално не е за потценување големината на албанската популација. Сепак, доминантно мнозинство е македонскиот народ, но не за да може да биде хегемон. Третата група се

²⁰¹ Република Македонија, Државен Завод за Статистика, Скопје, www.stat.gov.com.

²⁰² Територијална поделба 2004, Министерство за локална самоуправа, Државен завод за статистика.

останатите малцинства кои се поделени во помали сегменти. Вториот и третиот услов може да се сметат како исполнети. Македонија спаѓа во мали држави и има воспоставено повеќепартиски политички систем на владеење. Четвртиот предуслов е поделбата на сегментите. Линиите на етничката поделба во одредени делови се доста јасни, но во одредени региони, или подрачја, таа е доста нејасна. Овие елементи, што се сметаат за предуслов за консензуална демократија, се статични. Некои, како податоците што се поврзуваат со големината на сегментите, се менливи. Демографските податоци се менливи,²⁰³ а миграцијата е за очекување да има влијание²⁰⁴ во оформувањето на сегментите. Ако условите се статичка категорија, консоцијалната демократија е варијабилна и натаму во текстот ќе ја анализираме во два временски периода.

Македонија пред 2001 година

Република Македонија, по патот на другите поранешни југословенски републики, по Референдумот организиран на 8 септември 1991-та година, прогласи независност. На Референдумот му претходеше контроверзно прашање: „Дали сте за суверена и самостојна држава Македонија, со право да стапи во иден сојуз на суверени држави на Југославија“²⁰⁵. Референдумското прашање беше компромис меѓу

²⁰³ Наталитетот кај албанската, турската и ромската популација е доста повисок од тој кај македонската, српската и влашката популација, види статистика.

²⁰⁴ Отварањето на два универзитета на албанскиот јазик во Македонија значајно го зголемува бројот на високо образовните кадри, кои од руралните средини гравитираат кон урбаните средини, кои можат да ја менуваат националната структура на населението, посебно во западниот дел на Македонија и Скопје, види статистика.

²⁰⁵ Да се цитира службениот весник во која беше објавено прашањето за референдум.

доминантните политички партии, но не рефлектираше консензус меѓу заедниците. Односите со останатите републики на Југославија и со остатокот од Југославија,²⁰⁶ беше посебна грижа на Владата од тоа време²⁰⁷.

Претставници на албанската заедница инсистираа на референдумско прашање што повеќе би ги рефлектирало внатрешните односи во државата, отколку односите со остатокот од Југославија. Во текот на парламентарната дебата се дадоа повеќе амандмани од страна на пратениците Албанци во Парламентот, кои не беа прифатени. Ова беше примарната причина што лидерите на албанските политички партии не ги охрабруваа граѓаните да излезат на Референдумот. Иако Референдумот беше успешен, тој од страна на албанската популација, главно, беше бојкотиран. Истото се случи и со Уставот, кој се усвои на 17 ноември, истата година. Во сите фази на донесување на Уставот, Албанците учествуваа во расправи во Парламентот, но и во јавни дебати. Дискусиите на албанските пратеници се однесуваа на тоа државата да се конституира како мултиетничка држава, во која Албанците би биле конститутивен народ. Сите амандмани на албанските пратеници беа отфрлени од страна на мнозинството во Парламентот.²⁰⁸ Тоа беше причината што албанските пратеници не гласаа за Уставот и, во знак на револт, за време на гласањето дури и го напуштија Парламентот.

²⁰⁶ Во тоа време најголемата република во Југославија, денешната држава Србија, претендираше дека ќе ја задржи Југославија, а во најмала рака таа ќе биде правна наследничка на таа држава која беше во распаѓање.

²⁰⁷ Dimitar Mircev, (2006), "The Macedonian Foreign Policy 1991-2006", Skopje, Az-Buki, p:110.

²⁰⁸ Овдека акцентот се става на албанската заедница затоа што останатите помали заедници немаа некои посебни барања.

Поширок консензус меѓу заедниците, што се очекуваше со Референдумот, како и помеѓу политичките елити во Парламентот при усвојувањето на Уставот, не успеа да се постигне. Се мислеше дека еден одреден процент од албанската популација, сепак, ќе излезе на Референдум, затоа што албанските лидери не ги повикаа директно да го бојкотират, туку оставија на индивидуалната проценка на поединците. Бројот на Албанци кои излегоа на Референдумот беше забележливо мал, што не им даде за право на македонските елити да констатираат дека има консензус во најниското ниво, меѓу заедниците, и дека проблем се албанските политички елити, а не заедниците.

Се воспостави систем на носење одлуки со мнозинство, односно демократија на мнозинството. При подготовка на Уставот, доминираше консензусот внатрешномакедонската заедница и консензус со меѓународната заедница. Консензусот меѓу заедниците изостана, како и кај политичката елита. Системот на носење одлуки се засноваше на гласот на мнозинството, при што не беа во предност недоминантните заедници. Кога беше напишан Уставот, постоеше консензус во македонската и меѓународната заедница,²⁰⁹ но не и меѓу останатите заедници.

Консензусот во политичките партии и меѓународната заедница се потврди со тоа што сите политички партии на Македонците се изјаснија за Референдумот и Уставот, и Бадинтеровиот Комитет даде позитивно

²⁰⁹ За да изгради заеднички став околу ситуацијата во поранешна Југославија, ЕУ одлучи да формира комисија под водство на познатиот француски експерт по уставно право Бадинтер за одредување на критериуми според кои услови државите ќе бидат признаени. Значи Македонија требаше да добие позитивно мислење и од оваа Комисија, за исполнување на критериумите за признавање како независна и суверена држава.

мислење што се однесува до Република Македонија за исполнување на критериумите за осамостојување како држава.²¹⁰ Овој приод на градење држава, која првенствено ќе се базира на задоволување на барањата на меѓународните актери, но не и на барањата на сите нејзини граѓани, македонските политички партии ги направи одговорни, а меѓународната заедница “дел од проблемот, а не дел од решението“.²¹¹ Не се успеа да се постигне баланс меѓу внатрешните потреби и надворешните критериуми.

Со овој Устав, Република Македонија се конституира како национална држава на македонскиот народ,²¹² а на другите заедници им беше обезбедена целосна рамноправност. Овој пристап се гледа уште во преамбулата каде што стои: “... како и од историскиот факт дека Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се...”²¹³.

Фокусот на одговорноста за ваквиот развој е концентрирана кај најголемата заедница, македонската, и таа требаше со својата центрипетална сила да ги неутрализира центрифугалните сили на другите заедници кои се стремат да се оддалечат од овој центар и да се приклонат кон други центри,

²¹⁰ На 11-ти јануари 1992 г. Арбитразната комисија на ЕЗ поднесе Извештај кој содржеше Проценка, бр. 6, дека Република Македонија ги исполнува критериумите, ги исполнува условите за признавање како независна држава. Бадинтер излезе со неколку ставови. Прво, тој рече дека Југославија е во процес на “дисолуција”. Потоа тој подвлече критериуми за почитување на правата на малцинствата. Во тој Извештај ќе наведе дека Хрватска не ги исполнува критериумите за признавање, додека Македонија и Словенија ги исполнуваат условите за признавање. Многумина ова го оценуваат како политичка грешка зошто ја примаме Босна на Референдум, којшто можеби имаше правна валидност, но се потврди дека политички беше фатален.

²¹¹ Christopher J. Bickerton, “States without Souls. Contradictions of state-building in 21century”, Paper Prepared for SAID Conferenc “Sovereignty in the 21 Century”, Oxford, 29 October 2005, <http://www.said-workshop.org/bickerton.oxford.paper.doc>

²¹² Саво Климовски, (2000, “Политиката и институциите“, Просветно Дело, Скопје, стр 139.

²¹³ Одлука за прогласување на устав Бр. 08-4642/1 од 17 Ноември 1991г. (преамбула на Уставот).

надвор од Македонија.²¹⁴ Креаторите на тој концепт на држава (меѓу кои и Фрчковски, кој се цитира), централизирана, во која Македонците ќе бидат 'рбетот, носечката сила, доволно силно ќе ги прицврсти кон Скопје помалите заедници и ќе спречи дезинтеграција на државата. Само една централизирана држава, со хомогена администрација, ќе може да се справи со центрифугалните политички сили кај албанскиот блок, кои би имале за цел Албанците да ги ориентираат кон Приштина, или Тирана. Или поточно, ќе ги обесхрабри тие кои мислеа дека подобро дефинираната позиција на Албанците, значи можност за сецесија. Времето ќе покаже дека за одржување на заедниците кои имаат разлики по национална, верска, јазична, како и по други основи, не се успеа да се создаде доволно „леплива маса“, за да се создаде внатрешна хомогеност, со зачувување на разликите, што е неопходна за едно фрагментирано општество.²¹⁵

Ставот на Албанците во Република Македонија беше пренесен во писмо упатено на 25 декември, 1991-та година до Европскиот совет на министри и до Арбитражната комисија на Мировната конференција за Југославија во Хаг. Писмото беше испратено од страна на парламентарната група на Партијата за демократски просперитет (тогаш единствената партија на Албанците во Македонија активна во тоа време).²¹⁶ Се покажа дека заедниците во Република Македонија имаат различни вредности и

²¹⁴ Лубомир Д. Фрчковски, (1998), Форум Аналитика, “Изборен модел и политичка динамика во Македонија“, Декември-јануари, БР I, стр 47.

²¹⁵ Richard M. Bird. “Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?”. Working Paper 03-09, April 2003, International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

²¹⁶ Во тоа писмо, во вториот став, стои: „... сме согласни Република Македонија да биде призната како самостојна и суверена држава...“, за да продолжи да укажува, во точка еден, дека усвоените уставни решенија не даваат гаранции „...за правата на националностите и етничките групи ...“. Во останатите точки се набројува кои права се во прашање и се почнува со правото на употреба на јазикот, зачувување на културниот идентитет, високото образование, симболите, информирањето и правичната застапеност во институциите на системот.

цели. Нивните политички култури и вредности се различни, од гледна точка на тоа дека кај Албанците многу помалку има традиција за делување во институциите. Ова се надополнува со различното ниво на образование, религиозните и обичајните традициите во семејство. Кај Албанците имаше тенденција на колективно гласање, односно отсуство на жените во политичкиот и гласачкиот процес, или во најмала рака, беа недоволно вклучени. Може да се каже дека заедниците имаат “хетерогена, или фрагментирана политичка култура”,²¹⁷ но, напротив, заедниците внатре своите ентитети имаат хомогена политичка култура. Хомогенизацијата по национална основа за овие прашања ме наведува да констатирам дека „единството, хомогенизацијата,“ е и последица на хомогената политичка култура внатре заедниците.

За потребите на успешна демократизација и политичка стабилност, пожелно е да се постигне консензус за главните (основните) прашања, внатре, во и помеѓу заедниците низ целата земја. Доколку овој консензус со текот на времето не се воспостави, тогаш може да се каже дека имаме работа со една слаба, или ранлива демократија.²¹⁸ Таков консензус би требало да се постигне на три нивоа и тоа: а) консензус на ниво на целата заедница, основниот консензус, б) режимски консензус, или процедурален, в) политички консензус. Основниот консензус, односно консензус меѓу заедниците, е пожелен и ја поддржува демократијата. Кога таков консензус не би можел да се воспостави, она што останува е консензусот на другите две нивоа. Процесот на постигнување на таков консензус, особено консензусот околу правилата за резолуција на конфликти, е неопходен

²¹⁷ H. Marcuse, "The end of Utopia", Five Lectures (Boston: Beacon Press, 1970, p:63)

²¹⁸ R.M. Maclever, The Web of Government (New York: Macmillan, 1947, p. 5,4)

услов, дури и демократска потреба.²¹⁹ Во случајот со Република Македонија, консензусот не се воспостави на повеќе нивоа.

Демократијата во Македонија пред 2001-та Имаше тенденција год

Елементите на консоцијална демократија ќе ги набљудуваме од два аспекта, како традиција и како норма. Оваа анализа ќе се фокусира на гореспомнатите четири елементи на консоцијалната демократија и тоа: како се создадени коалициите, можноста за користење на вето, пропорционалната застапеност, како и автономноста на сегментите.

Прво, да видиме како се создаваат коалициите. Уставна, или законска обврска при составување на влада да бидат претставени сите заедници или сегменти, немало.²²⁰ Иако уставно не е загарантирано учеството на сите сегменти на општеството во извршната власт, традиција е, од 1990-та година, во секоја влада да има преставници и од другите мнозински заедници, а особено од албанската.²²¹ Во продолжение, има повеќе инстанци во кои Владата ги вклучува сите поголеми политички партии, или има поддршка од нивна страна: првата Влада формирана по Парламентарните избори во 1990-та година, позната уште како Техничка влада, и широката коалиција на Владата, создадена по конфликтот во 2001-

²¹⁹ Giovanni Sartori, (2006), "Edhe një herë për teorinë e demokracisë", botimi I tretë, DITURIA, Tiranë, faq:124.

²²⁰ Види член 90 од Уставот на Република Македонија. Odluka za proglasuvawe na Ustavot, бр. 08-4642/1, од 17 ноември, 1991 г.

²²¹ Да се видат стенограмите при гласање на сите влади до сега.

та година. И двете влади, кои беа поддржани од сите поголеми политички партии, беа привремени и не траеја повеќе од една и половина година.

Првата политичка Влада, по Техничката влада во 1992-та година, беше составена од страна на денешната СДСМ²²² со ПДП²²³ и некои помали политички партии, иако победник на изборите беше ВМРО-ДПМНЕ²²⁴ (како најголема политичка партија остана во опозиција). Втората (1994-та година - коалиција на СДСМ и ПДП) и третата Влада (1998-та година - коалиција ВМРО-ДПМНЕ и ДПА, кога ДПА не беше победничка партија кај Албанците) беа формирани од победничката партија на Македонците и една политичка партија на Албанците, која не беше неопходно да е најголемата албанска партија. Досега, главно, се почитува таа традиција да се формираат коалициони влади, во кои носечка партија е македонската победничка партија и една албанска политичка партија која не мора да е поголемата политичка партија во албанскиот електорат, туку по избор на премиерот. Оваа традиција има и свесна тенденција да се создаде бипартитен политички систем,²²⁵ во кој ќе има две големи македонски партии кои се менуваат во власта, како и две албански партии кои, исто така, се менуваат во власта.

²²² Кратенка за Социјал-демократски сојуз на Македонија, тогаш произлезена од Комунистичката партија како реформирана.

²²³ Кратенка за Партијата за демократски просперитет, во која, главно, членуваа Албанци.

²²⁴ Кратенка за Внатрешна македонска револуционерна организација - демократска партија за македонско национално единство.

²²⁵ Љубомир Д. Фрчковски, (1998), Форум Аналитика, “Изборен модел и политичка динамика во Македонија“, декември-јануари, бр. 1, стр 47-51.

Вториот основен елемент на консоцијалната демократија е правото на користење вето, кое претходно со Уставот и Законот не беше можно.²²⁶ Имало тенденција за надминување на одредени политички ситуации со посредство на амбасадорот Герт Аренс во 1992-та и 1993-та. Во пракса, имаше обиди за решавање на одредени политички ситуации во процесот на распаѓање на поранешна Југославија, но вето не беше можно да се користи. Во 1997-та година, група албански интелектуалци подготви проект за основање Педагошки факултет во Скопје и понуди некои решенија за надминување на ситуацијата со Универзитетот во Тетово, за кои не се успеа да се најде заедничко прифатливо решение што ќе ги задоволи потребите на Албанците за образование на мајчин јазик. Како најголеми политички неуспех во однос на воспоставувањето компромис меѓу заедниците се смета Законот за високото образование. Албанските претставници долго време инсистираа да се овозможи високо образование на албански јазик, но не се дојде до договор. На 17 и 19 декември, 1994 година, три општини во западна Македонија со мнозинско албанско население – Тетово, Гостивар и Дебар,²²⁷ на нивна иницијатива, одлучија да формираат универзитет на албански јазик.²²⁸

Иако албанската политичка партија ПДП беше на власт, на централно ниво ја поддржуваше таа идеја на локално ниво, во тие општини. Исто така, и втората политичка партија (ДПА)²²⁹ која тоа време

²²⁶ Види Устав на Република Македонија, делот за влада и собрание, Одлука за прогласување на Устав, бр. 08-4642/1 од 17 ноември, 1991 г.

²²⁷ Општините кои го основаа Универзитетот во Тетово се општините: Тетово, Гостивар и Дебар кои се мнозинско албанско население.

²²⁸ Тогашниот Закон за високо образование, даваше можност општините да бидат основачи на високо образовни институции. (да се види законот од тоа време).

²²⁹ Кратенка за Демократска партија на Албанците, втора поголема партија во која членуваат Албанци.

беше во опозиција, го поддржуваше тој проект, но државата не го призна тој универзитет.²³⁰ Вториот неуспешен обид за договор е Законот за националните симболи. Во јули, 1997-та година, гостиварскиот градоначалник Руфи Османи, харизматичен и млад политичар од редовите на ДПА, го истакна албанското знаме пред зградата на општината. Под притисок на втората политичка партија која беше на власт на централно ниво, ПДП, Парламентот во доцните вечерни часови на 8 јули го усвои Законот. Следното утро, во раните утрински часови следувахе полициска интервенција за отстранување на знамето, резултирајќи со жртви и многу повредени.²³¹ Имаше неколку натамошни обиди за градење консензус, но, главно, Албанците беа надгласувани од страна на Македонците.

Пропорционалната застапеност не е ниту норма, ниту пракса. Во ниту едни избори одржани по 1990-та година, албанската заедница не е пропорционално застапена во Парламентот и Владата. На првите Парламентарни повеќепартиски избори во 1990-та година, при огромна мобилизација на масите и максимална излезност на гласачите Албанци, тие беа претставени со 23 пратеници, или 19,2%, за на следните Избори, бројот на пратеници Албанци да опадне на 19, или 15,8%. На третите Парламентарни избори, Албанците беа претставени во Парламентот секогаш под процентот на нивните претставници на ниво на државата²³² (во пописот од 1981-та година, Албанците се регистрирани со 18.3%, но

²³⁰ Во полициска акција на 16 февруари, покрај многуте повредени, загина и студентот Абдилемин Селами.

²³¹ Во полициската интервенција на 9 јули, 1997 година, беа убиели тројца млади демонстранти, а стотина други беа maltretirani i osudeni, vklu~itelno i gradona~alnikot на Гостивар, Руфи Османи и градоначалникот на Тетово, Алајдин Демири.

²³² Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, (19970), “Албанците во Република Македонија 1945-1995 – легислатива, политичка документација, статистика“, НИП „Студентски збор“, Скопје, стр. 329.

тие не ги признаваат тие резултати, пописот од 1991-та година е бојкотиран од Албанците, така што нивниот процент секогаш бил оспоруван, сè до последниот попис од 2002-та). Иако во извршната власт имало министри од другите заедници, особено Албанци, нивното учество останува под нивниот процентуален дел од населението (претставено како бројки и политичка моќ).²³³

Неспоредливо полоша беше ситуацијата во државните институции. Според Државниот завод за статистика, во 1998-та, Албанците во администрацијата учествуваат со 3,1%,²³⁴ што е слично и во другите државни органи и институции. Многу посликовита е ситуацијата во образованието. Ако процентот на деца Албанци во основното образование во 1990/91-та беше 27,0%, процентот на запишани во средното училиште, во истата година, беше само 3,6%. За споредба, четириесет години порано, во 1950/51-та година, за време на комунизмот, процентот на запишани ученици Албанци во средното образование беше двојно поголем, 6,3%. Иста е ситуацијата со високото образование, каде се претпоставува дека порано имало процентуално повеќе запишани албански студенти, отколку 40 години подоцна. Доколку се споредат учебните 1953/54 и 1993/94 година, во 1953/54, од вкупно запишани студенти, 2,1% биле Албанци, додека по четириесет години, во време на плурализам и демократија, процентот на дипломирани студенти во Македонија беше 88.5%

²³³ Види стенограм за избор на Влада во Собранието.

²³⁴ “Статистички годишник на Република Македонија 1998 г.“, Државен Завод за статистика на Република Македонија, Скопје. Табела 46.

Македонци и само 1,5% Албанци.²³⁵ Слични показатели можат да се најдат и во други сегменти од јавниот живот.²³⁶

Што се однесува до тоа, заедниците да имаат некој степен на автономија при носењето одлуки, според Уставот не постоеја такви можности. Еден обид за регулирање на автономноста во одлучувањето на Албанците беше во 1992-та г. На 11 и 12 јануари 1992-та година се одржа референдум за политичка и територијална автономија на Албанците во Македонија. Референдумското прашање гласеше: “Дали сте за политичка и територијална автономија на Албанците во Македонија”²³⁷. Референдумот беше организиран и спроведен од политичките партии на Албанците во Македонија. Референдумот од страна на организаторите беше прогласен за успешен, при што албанската популација (според организаторите) со огромно мнозинство се изјаснило “за”. Референдумот се одржа полуилегално. Немаше избирачки списоци и слично. Како списоци и податоци се користеа податоците од паралелниот попис кој беше организиран по бојкотот во 1991-та година. На конференцијата за медиуми организирана во Гостивар, во тогашното седиште на интелектуалци, референдумот се прогласи за успешен затоа што над 98% гласале “за”. На прашањето колкав е бројот на излезените гласачи, се даваа различни изјави, но најмногу беше споменуван бројот над 300.000. Такви документи официјално не се објавени, затоа што власта ги гонеше организаторите. На

²³⁵ Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, (1970), “Албанците во Република Македонија 1945-1995 – легислатива, политичка документација, статистика“, НИП „Студентски збор“, Скопје, стр: 355-366.

²³⁶ Овде, главно, располагаме со проценти на застапеност на албанската заедница, затоа што за нив има повеќе податоци. Инаку, исто така, лоша е ситуацијата со ромската и турската заедница, додека другите две заедници, српската и влашката, пропорционално гледано, се во подобра ситуација, дури за некој процент и повеќе од она што се.

²³⁷ Овде не можеме да цитираме службен документ, затоа што референдумот не беше дозволен од официјалните власти. Ниту прашањето, ниту резултатите беа објавени во некој службен весник.

некои места референдумот се организираше скришно, одејќи од куќа, во куќа. Парламентот, резултатите од референдумот со посебен акт ги прогласи за ништовни²³⁸.

Локалната самоуправа беше една област каде можеше да се излезе во пресрет на ова барање на Албанците. Оваа област во Уставот ја регулираат членовите од 114 до 117. Овие членови не нудат особено големи политички права на локално ниво и не се регулираат никакви посебни, автономни или политички права за заедниците кои не се мнозинство. Дека владата има јасна визија како не треба да биде локалната самоуправа, односно општината, се гледа од размислувањата на авторот на законите од оваа област, проф. Владо Поповски, кога вели: “едно беше јасно, општините не треба да бидат 'политички заедници', се мисли тие не смеат да прераснат во некој вид политичка автономија”.²³⁹ Двата главни закони што ги материјализираат овие норми: Законот за локална самоуправа, од 1995-та година, и Законот за територијална поделба, од 1996-та година, многу посликовито го прикажуваат тоа. Во Законот за локална самоуправа, во членот 17, се набројуваат надлежностите на општината за кои е самостојна, но во најголемиот дел од нив се додава зборот - согласно закон.²⁴⁰ Ваков е пристапот и во Законот за територијална поделба.²⁴¹

²³⁸ Овој референдум, и неговите резултати, беа прогласени за ништовни од страна на Парламентот на Република Македонија.

²³⁹ Владо Поповски, (1998), Форум Аналитика, „Пандорината кутија остана затворена“, декември-јануари, бр. 1, стр 90.

²⁴⁰ Подетално во „Закон за локалната самоуправа“, „Службен весник“ бр. 52/02.

²⁴¹ Законот за територијална поделба на Р. Македонија, „Службен весник“ 49/96.

Како одговор на реакциите на албанските политички партии, авторот на Законот за територијална поделба тврдеше дека тие мислеле дека Албанците се “маргинализираат и гетоизираат”.²⁴² Сепак, со мали концеси кои беа дадени, за кои авторот зборува во статијата, за првпат една албанска партија гласаше за овој проект, кој се оценуваше како успешен од страна македонските владејачки политички партии.²⁴³

Еден друг сегмент, значаен за мултиетничките заедници, е културниот идентитет и употребата на јазикот, регулирана во Уставот, во членот 7. Со овој член, во првиот став, децидно се дефинира дека македонскиот јазик и неговото кирилско писмо е службен јазик во државата. Јазикот на заедниците²⁴⁴ е во “службена употреба” покрај македонскиот јазик, во општините во кои тие се мнозинство (над 50%), додека во општините во кои заедниците се во значителен број (над 20%), може да се користи под услови одредени со закон. Тоа значи дека јазикот не е „официјален јазик“, туку во „официјална употреба“, што правниците го третираат како еден степен под официјалниот јазик, а „покрај македонскиот јазик“, попластично, преку еден пример значи дека: секој документ што ќе ѝ биде издаден на странката Албанец, покрај на албански, ќе биде издаден и на македонски јазик, без тој тоа да го побара. И на локално ниво, јазикот на заедниците не е во автономна службена употреба, туку, покрај македонскиот јазик, може тој да се користи. Споредбата со решенијата околу јазикот што ги нудеше Уставот од 1974-та

²⁴² Владо Поповски, (1998), Форум Аналитика, “Пандорината кутија остана затворена“, декември-јануари, бр. 1, стр 106-107.

²⁴³ Партијата на Албанците која учествуваше во централната власт, свесна дека ќе биде надгласана, гласаше за Законот и покрај сите забелешки.

²⁴⁴ Терминот “заедници” се користи од 2001-та год. по амандманските измени на Уставот, како замена за терминот “националност”, што се користи во Уставот од 1991.

г., укажуваат дека овие решенија се порестриктивни.²⁴⁵ Особено е релевантен и членот 8, алинеја 3, од Уставот, кој гласи (во оригинална верзија пред уставните амандмани од 2001-та година): “Припадниците на националностите имаат право да основаат културни и уметнички институции, научни и други здруженија заради изразување, негување и развивање на својот идентитет”²⁴⁶. Ова се елементи што може да се гледаат како форма на автономија. Кога се зборува дека имаат право да основаат културни и уметнички институции, се мисли првенствено на приватни, додека „научни и други здруженија“, никако не значи високообразовни институции, универзитети и академии (тоа беше проблемот што не можеше да се легализира приватниот универзитет. Само да потсетиме дека со предходниот Закон за високо образование, општините имаа право да формират универзитет).

Од гореизнесените податоци, јасно може да се види дека Албанците и Македонците не беа „рамноправни“. Кога зборуваме за нерамноправност, тоа не значи дека постоја закони кои директно ги дискриминираа Албанците или другите заедници, како Турците и Ромите. Но уставните и законските решенија, комбинирани со политичката култура и традиција не произведоа „рамноправност“ меѓу заедниците. Очигледно, разликите во образованието, пристапот до институциите, можноста за автономно одлучување на заедниците за своите права, место да се унапредат, тие забележуваа негативен тренд. Иако албанските политички партии учествуваа во власта, тие не успеја преку институциите да

²⁴⁵ Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, (19970), “Албанците во Република Македонија 1945-1995 - легислатива, политичка документација, статистика“, НИП „Студентски Збор“, Скопје, стр. 22-25.

²⁴⁶ Одлука за прогласување на Устав, бр. 08-4642/1 од 17 ноември, 1991-та г. (член 48, алинеја 30).

произведат резултати што ќе ги подобрат овие параметри. Неспособноста на институциите да ги решават проблемите, кај албанската популација создаде недоверба кон нив. Политичката поделба по национална основа продолжи, со помал, или поголем интензитет. Сè повеќе се создаваше убедување кај албанската популација дека решението треба да се бара вонинституционално. Вонинституционалниот пат на политичкото дејствување, на крајот заврши со воен конфликт и насилство во 2001-та година.

Демократијата во Македонија по 2001-та година

Во 2001-та година, Република Македонија влезе во длабока безбедносна криза. Вооружена група,²⁴⁷ наречена Ослободителна народна армија (ОНА)²⁴⁸, изврши неколку вооружени напади против државните безбедносни структури и промовираше свое политичко лидерство²⁴⁹ и политички барања. Политичките барања вклучуваа барање за уставни измени. Ова барање содејствуваше со изјавите на албанските политичари кои декларираа дека Уставот е генератор на кризата.²⁵⁰ Без намера да навлезам зошто и како дојде до конфликтот, за што има повеќе видувања и теории, само ќе кажам дека под притисок на оваа воена формација дојде до

²⁴⁷ “Вооружена група“, Собрание на Република Македонија, бр. 07-1072/5, од 18 Март 2001 година.

²⁴⁸ Gëzim Ostreni, (2006), “Vështrim kritik mbi veprën ‘Lufta në Maqedoni në vitin 2001’ të gjeneralit Mitre Arsovski, Prof. dr. Stojan Kuzev dhe gjeneralit Prof. dr. Risto Damjanovski”, Shkup, fq: 12.

²⁴⁹ За политички лидер беше промовиран Али Ахмети, кој потоа формира политичка партија ДУИ, чиј актуелен лидер е и е најголема политичка партија во која претежно членуваат албанци.

²⁵⁰ Поранешниот преседател на ПДП, Абдурахман Алити, неколку пати јавно ќе изјави дека Уставот е генератор на кризата во Република Македонија.

потпишување на Охридскиот рамковен договор, попознат како Рамковен договор.

За време на безбедносната криза, со цел завршување на конфликтот, дојде до проширување на владата со, таканаречена, широка коалиција. Во широката коалиција влегоа четирите најголеми политички партии во Парламентот, две албански и две македонски. Широката коалиција ја сочинуваа ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, од македонските политички партии, ПДП и ДПА, од албанските политички партии,²⁵¹ како и некои други помали партии. Целосната војна беше спречена со Договорот, кој беше преговаран во Охрид. Договорот беше потпишан на 13 август, 2001-та година, во Скопје, од страна на четирите лидери на поголемите парламентарни политички партии, претседателот на државата и преговарачите на ЕУ и САД,²⁵² во присуство на генералниот секретар на НАТО, Џорџ Робертсон, и високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ, Хавиер Солана. Иако склучен во несекојдневни услови, Договорот може да се смета за прв консензус помеѓу политичките лидери во државата. Борис Трајковски, тогашниот претседател на државата, при предлагањето на уставните амандмани, нагласи: “Договорот, кој е пред вас, е резултат на вклопување на европските вредности на човековите права, демократијата и компромисот; елиминирање на основите за војна и меѓуетнички конфликти во Република Македонија, а тоа значи зголемување на нејзината внатрешна стабилност,

²⁵¹ Предходно лидерите на двете политички партии потпишаа документ за усогласување на целите со лидерот на ОНА, Али Ахмети, во градот Призрен, Косово.

²⁵² Договорот го потпишаа: Преседателот на државата, Борис Трајковски, лидерот на ВМРО-ДПМНЕ и преседател на Владата, Лубчо Георгиевски, лидерот на СДСМ, Бранко Црвенковски, лидерот на ПДП, Имер Имери, лидерот на ДПА, Арбен Џафери и олеснувачите, Џејмс Пердју од САД и Ален Леотар од ЕУ.

која директно се одразува и врз мирот во Регионот; и конечно, засилување на европската и евро-атлантската перспектива на земјата.²⁵³

Тоа беа околностите под кои беше потпишан Договорот, но како тој ја дизајнира Република Македонија? Договорот е заснован на четири столба, и тоа:²⁵⁴

1) помалите заедници, првенствено албанската заедница,²⁵⁵ се договори да живее во унитарна држава, Република Македонија;

2) во државата, заснована врз граѓански концепт, ќе се гарантира зачувувањето на националниот и културниот идентитет на заедниците кои не се мнозинство;

3) мултиетничкиот карактер на општеството ќе се рефлектира во јавниот живот;

4) локалната власт ќе добие поголеми надлежности.

Да се обидеме да дадеме објаснување за овие четири столба, бидејќи вака поставеното внатрешно уредување не може да се сведе на класичните, или стандардно познатите, системи на внатрешно-политичко државно уредување и е своевидно, единствено (уникатно) уредување.

Обврската за зачувување на целовитоста и унитарниот карактер на државата, произлегува од точката 1.2 од првото поглавје: „Основни принципи” на Договорот, каде што стои: „Суверенитетот и територијалниот

²⁵³ Говорот на Преседателот на државата пред Парламентот при предлагање на уставните амандмани во 2001 година, извадок од стенограм.

²⁵⁴ Ризван Сулејмани, (2007) „Јавноста во Република Македонија и односот со Европската Унија и НАТО - со посебен осврт на процесот на децентрализација“, докторски труд, стр. 143-148.

²⁵⁵ Велиме првенствено албанската заедница, затоа што претставниците на Албанците и на Македонците го потпишаа Договорот што е обврска за сите заедници.

инегритет на Македонија и унитарниот карактер на државата се неповредливи и мора да се сочуваат”. Суверенитетот и унитарниот карактер се неделиви и треба да се сочуваат откако во амандманот 4 (преамбулата) се нагласи дека оваа држава веќе се базира и формира врз договорни основи (консензус) помеѓу заедниците. Дека државата се заснова и ќе се гради врз договорни основи, се гледа уште од амандманот четири, односно, прв при овие измени, што се однесува на преамбулата, каде што, покрај другото, стои: „...македонскиот народ, како и граѓаните што живеат во нејзините граници, кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, бошњачкиот народ²⁵⁶... одлучија да ја конституираат Република Македонија како самостојна, суверена држава...”²⁵⁷

Конкретно, зборот „одлучија” значи дека одлуката за формирање држава е заедничка, што значи договорна - сите народи кои живеат на оваа територија се договорија да ја конституираат Република Македонија како самостојна и суверена држава. Овие два елемента можат да се сметаат за консензус на политичките елити во однос на “крајните вредности”.²⁵⁸ Не помалку значајни се и прашањата од втората точка, кои, исто така, спаѓаат во критериумот консензус, во однос на крајните вредности, како што се слободата и еднаквоста. Таквите вредности спаѓаат во делот на Уставот на Република Македонија, во кои се набројани темелните вредности и основните права и слободи на граѓаните. Во Анексот А од Рамковниот

²⁵⁶ Договорот го договараа македонските лидери и албанските лидери додека преставниците на другите заедници кои се спомнуваат во преамбулата ниту учествуваа ниту го потпишаа договорот.

²⁵⁷ Повеќе од „Охридскиот Рамковен Договор” потпишан на 13 август 2001 г. и од Уставот на Република Македонија со амандманите од 1 до 18, Скопје 2002г.

²⁵⁸ Ѓиовани Сартори, (2006), “Едхе нје херѐ пѐр теоринѐ е демокрацисѐ”, ботими И третѐ, ДИТУРИА, Тиранѐ, фаљ:124.

договор, „Уставни амандмани”, во член 8 стои: „(1) Темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се:

- основните слободи и права на човекот и граѓаните признати во меѓународното право и утврдени со Устав;

- гаранциите за заштита на националниот и културниот идентитет се гледаат од член 48 од Анексот А, каде што во точката 2 од истиот член стои: 'Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на заедниците”.

Квалитетната разлика во зачувување на идентитетот се гледа токму во зборот „гарантира”, што значи дека зачувувањето на културниот идентитет не е само „право”, што беше претходно решение, туку тоа се гарантира од страна на државата. Во колкав обем се тие права, се гледа од истиот член, каде се набројани областите каде заедниците го имаат правото на изразување на својот идентитет, почнувајќи од правото на изразување на националните симболи, правото на основање институции од областа на културата, образованието, правото на настава на свој јазик, итн.²⁵⁹ Како дел од оваа листа на права, Албанците успеаја да го легализираат Универзитетот кој беше основан од страна на три албански општини, а кој функционираше со самопридонес кој доброволно го собираше албанската популација.

Договор, односно консензусот по „правилата на игра, или процедурите”²⁶⁰ за крупни прашање, се гледа од точките 5.1 и 5.2 од поглавјето 5 од Рамковниот договор, кој зборува за „Посебни собраниски

²⁵⁹ „Ohridskiot pamkoven dogovor“ potpi{an na 13 avgust 2001 g., Анекс А, Уставни амандмани, преамбула.

²⁶⁰ Giovanni Sartori, (2006), “Edhe një herë për teorinë e demokracisë”, botimi I tretë, DITURIA, Tiranë, faq:124.

процедуре”. Според нив, Собранието треба да одлучува со две мнозинства, мнозинство од гласовите на пратениците во Собранието и мнозинство на пратениците во Собранието кои не припаѓаат на мнозинската заедница, т.е. македонската.

Во групата прашања за кои Собранието одлучува со двојно мнозинство, се законите кои директно ги засегаат: културата, употребата на јазикот, образованието, личните документи и употребата на симболите, како и законите за локална самоуправа, локално финансирање, локални избори и општински граници. Законот за локална самоуправа се усвојува со две третини од пратениците, при што мора да има мнозинство од гласови на пратениците кои тврдат дека припаѓаат на немнозинската заедница (македонската).

При изборот на дел од судиите во Републичкиот судски совет, дел од судиите во Уставниот суд, дел од членовите на Советот за безбедност²⁶¹ и за Народниот правобранител, потребен е договор и усогласување меѓу заедниците, затоа што нивниот избор во Парламентот се врши со двојно мнозинство. Составот на овие институции, на индиректен начин укажува дека и при одлучувањето во овие институции, во многу случаи, ќе биде неопходен договор меѓу претставниците на заедниците.

Кога сме тука, треба да се задржиме на еден доста значаен елемент, а тоа е Комитетот за односите меѓу заедниците. Составот на Комитетот

²⁶¹ Во овие институции, една третина од членовите се избира со двојно мнозинство, или Бадинтерово мнозинство, што значи за нив е потребно мнозинство гласови од македонски пратеници и мнозинство гласови од сите други заедници кои не се мнозинство на ниво на државата.

вклучува еднаков број на претставници од албанската и македонската заедница - по седум секоја, додека од останатите заедници, на: Турците, Власите, Ромите, Бошњациите и Србите, по еден претставник. Начинот на одлучување во Комитетот е со мнозинство гласови, што значи правото на вето не постои. Овој Комитет, инаку, ги разгледува прашањата на односите меѓу заедниците во Републиката и донесува мислења и предлози за нивно решавање. Собранието е должно да расправа и да донесува одлука по истите. Комитетот има уште една многу значајна надлежност. Во случај на спор околу употребата на двојното мнозинство во Парламентот, тој со мнозинство гласови одлучува за постапката.²⁶²

За „специјално владеење, или специфични политики“,²⁶³ не може да се каже дека се предвидени. Не постои специјален начин на владеење, како, на пример, точно определен број на министри од заедниците кои ќе учествуваат во Владата, специјален начин на поделба на фондовите, специјални политики за заедниците кои не можат да се интегрираат, дури и асиметрично владеење, и сл. Може да се каже дека “специфична политика“, или поточно, принципелната политика, произлегува од „Основните принципи“ на Рамковниот договор, во точката 1.3, каде што стои: „Мултиетничкиот карактер на општеството мора да се сочува и да најде свој одраз во јавниот живот“. Понатаму, во Анексот А, во член 8, во темелните вредности на Уставот стои: „Рамноправна застапеност на лицата кои припаѓаат на сите заедници во јавните органи на сите нивоа и во други области на јавниот живот“.

²⁶² „Охридскиот рамковен договор“ потпишан на 13 август 2001 г., Анекс А, Уставни амандмани, член 78

²⁶³ Giovanni Sartori, (2006), “Edhe një herë për teorinë e demokracisë”, botimi I tretë, DITURIA, Tiranë, faq:124.

Ова би можело да се гледа како барање за пропорционална застапеност, иако многу експерти тоа така не го третираат. Во сите закони, ова се операционализира со терминот „соодветна и правична застапеност“, што не се толкува во многу случаи како „пропорционалност“, или како „еднаква“ застапеност. Таква интерпретација дава и Данило Фрчковски, експерт кој учествувал при подготвување на Охридскиот договор, вклучувајќи го и Законот за локална самоуправа.

Децентрализацијата по 2001-та година

Дискусијата за децентрализацијата ќе биде вrameна во контекстот на сегментарна автономија, според теоријата на Аренд Либхард. Децентрализацијата во Република Македонија е од типот на деволуција²⁶⁴, по принципот на супстидијарност²⁶⁵. Децентрализацијата е ставена во точката 1.5 од „Основните принципи“ на Рамковниот договор, каде што стои: „Развојот на локалната самоуправа е од суштинско значење за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот и за унапредување и почитување на идентитетот на заедниците“. Значи, преку локалната демократија треба да се постигнат две цели: “поголемо учество на граѓаните во демократскиот живот”, и “унапредување и почитување на идентитетот на заедниците”.

²⁶⁴ Ризван Сулејмани, (2007) “Јавноста во Република Македонија и односот со Европска Унија и НАТО - со посебен осврт на процес на децентрализација“, докторски труд.

²⁶⁵ Zaklu~ok na Vladata na RM, br. 23-6734/1 od 23.11.2001 godina.

Првиот дел повеќе асоцира на застапеност, отколку на автономност во одлучување. Вториот дел повеќе би можело да се чита како темелна вредност и принцип, отколку на сегментарно одлучување. Оваа констатација може да се извлече и од операционализацијата на процесот. Стратегијата за локална самоуправа, која беше донесена во 1999-та година, не беше сменета и по 2001-та година, туку само надградена (Стратегијата се базираше врз уставните решенија за децентрализација од 1991-та години и не се приспособи на новите уставни решенија од 2001-та год. Во сите усвоени документи се повикува на стратегија од политички причини, за да се остави впечаток дека овие реформи не се под притисок и закана од 2001-та година, туку дека стратешка цел на Македонија била децентрализацијата, и таа само се надградува со новите решенија од Уставот):

“Најважна цел на реформата на системот на локалната самоуправа е изградба на локална самоуправа заснована врз начелата на демократија и децентрализација, со право и способност да ги регулира и да раководи со локалните јавни работи, одговорно и во интерес на локалното население, односно создавање услови во кои локалните власти преку своите демократски избрани органи и ефикасна и одговорна управа, ќе ја доближат локалната самоуправа до граѓаните и со својата автономија и финансиската безбедност ќе овозможат брзо и квалитетно разрешување на секојдневните проблеми, поврзани со локалната власт”.²⁶⁶

Од ова сè уште не може да се извлече заклучок дали целта на децентрализацијата беше да обезбеди автономија на одредени сегменти.

²⁶⁶ Vo delot na Strategijata za reformi od: *Sednica na Vladata na RM, odr`ana na 23.11.1999 godina.*

Натамошните документи што ги дефинираат целите на децентрализацијата, во процесот на имплементација, не се многу изменети. Така, во „Планот на акции за имплементација на реформата на локална самоуправа 2002-2004“, усвоен во ноември 2001-та година стои: „Реформата на локалната самоуправа треба да овозможи пренесување на вршењето на работите на нивото што е најблиско до граѓаните, со што ќе се овозможи централната влада да се фокусира на вистинските стратегиски задачи од национално значење, и тоа преку:...“. И од ова е тешко е да се изведе заклучок дека преку децентрализацијата заедниците имаат посебни можности и овластувања да одлучуваат за своите работи, ниту дека тоа е целта на децентрализацијата. Гореспоменатото не води до заклучок дека децентрализацијата има за цел да создаде легална можност заедниците да уживаат степен на автономија. Тоа, најмалку може да се толкува како некоја територијална автономија.

Процесот на децентрализација во Република Македонија започна со усвојување на Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Законот за градот Скопје и, последниот, но многу значаен, Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Овие четири закони се клучни, но не и единствени кои го регулираат трансферот на надлежности од централно на локално ниво. За да се уреди нормативно процесот на децентрализација беше неопходно да се изменат и дополнат над четириесетина други закони, како и да се донесат десетици подзаконски акти, само во делот на трансферот на надлежностите²⁶⁷. Ако се анализираат овие четири закони, ќе може да се

²⁶⁷ „Детален план за трансфер на надлежности и ресурси“, Zaklu~ok br.19-1354/1 од 25.4.2005.

заклучи дека вака поставена, локална власт тешко дека може да се развие и на ниво на некоја културна автономија по етничка линија, заради тоа што:

1) Уставот, а и Законот за локална самоуправа, гарантира едностепена локална власт, освен за градот Скопје, како посебна единица за локална самоуправа²⁶⁸;

2) Законот за фискална децентрализација²⁶⁹ не предвидува целосно автономно финансирање;

3) Законот за територијална организација на локалната самоуправа на Република Македонија,²⁷⁰ не се поведува од критериумите за создавање чисти етнички општини или, пак, етнички линии.

Картата на општините покажува нова територијална организација, заснована врз претходно усвоени критериуми.²⁷¹ Многу општини се со мешовит етнички состав. Дobar дел од општините се со мнозинство од заедниците кои не се мнозинство на ниво на државата. Изразено во бројки, тоа значи: од вкупно 84 општини во Република Македонија, 32 се со изразит мешовит состав, што значи дека во нив живеат заедници што на ниво на државата не се мнозинство (Албанци, Турци, Роми, Срби) и се застапени со над 20%, што значи во овие општини има два службени јазика, македонскиот и јазикот на заедницата која е над 20% во таа општина. Во овие 32 општини живеат 828.785 жители, или 41% од вкупното население во државата, на

²⁶⁸ Член 117 од Уставот и Закон за локална самоуправа, „Slu`ben vesnik na RM“, бр. 52/02.

²⁶⁹ Закон за фискална децентрализација, „Slu`ben vesnik na RM“, бр.61/04.

²⁷⁰ Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, „Slu`ben vesnik na RM“, бр. 55/04.

²⁷¹ Основа за критериумите беа: член 16, 17, 18, и 22 од Законот за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“ 52/02 и постојните 123 општини од Законот за територијална поделба на Р.Македонија, „Службен весник на РМ“, 49/96. Мора да се напомене дека при донесувањето на овој Закон, под притисок на јавноста и на политичките партии, во многу случаи овие критериуми докрај не се испочитувани, види: Ризван Сулејмани, (2007) “Јавноста во Република Македонија и односот со Европска Унија и НАТО - со посебен осврт на процесот на децентрализација”, докторски труд, стр. 153.

простор што опфаќа 29.31% од вкупната територија на државата. Деветнаесет општини се со мнозинско население од заедниците кои не се мнозинство на ниво на државата, од кои 16 се со мнозинство Албанци, 2 со мнозинство Турци и една со мнозинство Роми²⁷². Во овие општини, покрај државното знаме, може да се истакне и знамето на заедницата која е мнозинство во таа општина.²⁷³ Исто така, може да се избира раководител на полициската станица од страна на советот, на предлог на Министерот за внатрешни работи. Од предложените кандидати, најмалку еден е припадник на заедницата која е мнозинство во таа општина.²⁷⁴

Во овие 19 општини, живеат 577.656 жители, или 28.56% од вкупното население во државата, на 13.96% од вкупната територија.²⁷⁵ Политички гледано, во 32-те општини со изразит мешан состав, има некој вид асиметрија, што се однесува до правата на заедниците за употребата на јазикот, знамето и изборот на раководителот на полициската станица. Во овие 32 општини, со над 20% од заедниците кои не се мнозинство на централно ниво, има 19 во кои заедниците кои не се мнозинство на државно ниво, се мнозинство на локално ниво. Во овие општини, јазикот на заедницата која е мнозинство на локално ниво, е официјален јазик. При избор на „раководител на полициската станица од прв ред“, од страна на советот, ако има таква станица, Министерот, кој предлага кандидати, мора да предложи еден кандидат од заедницата која е мнозинство во таа општина.

²⁷² Ризван Сулејмани, (2007) „Јавноста во Република Македонија и односот со Европска Унија и НАТО - со посебен осврт на процесот на децентрализација“, докторски труд, стр. 153.

²⁷³ „Охридскиот рамковен договор“, Основни принципи, точка 7. Изразување на идентитетот, како во точка 7.1.

²⁷⁴ „Охридскиот рамковен договор“, Анекс Б, точка 4, Закони кои се однесуваат на полицијата лоцирана во општините.

²⁷⁵ Овие податоците се однесуваат на општините со мнозинско население од заедниците и се добиени од Министерството за локална самоуправа и статистика.

Во останатите општини, во кои има над 20% (17 од вкупно 32) од заедниците, нивниот јазик е службен јазик во општината. Со оглед на тоа што со закон не се предвидени дополнителни буџетски средства за имплементација на овие дополнителни права, ова претставува проблем при имплементацијата на овие мерки.

Искуства од Регионот и пошироко

Два примера, што можат да се посочат како примери на консензуална демократија во Регионот, се Босна и Херцеговина и Косово.²⁷⁶ И двата примера не се најдобро избрани, заради тоа што многу научници Босна не ја земаат како пример за проучување (Мирјана Касаповиќ смета дека Босна е нефункционална држава и таа не треба да се зема за пример).²⁷⁷ **Косово, исто така е проблематичен пример, бидејќи има некое искуство со привремениот Устав, но Планот на Ахтисари²⁷⁸ е сè уште предлог кој чека усвојување.** Има и други примери на други места во Европа, како Северна Ирска, Романија и Унгарија. Иако првите два примера може не се најдобриот избор, сепак, тие се најблиску до реалноста во Македонија.

Ако се анализира Босна и Херцеговина, врз основа на однапред специфицирани карактеристики за консензуална демократија, дефинирана

²⁷⁶ **Косово со Резолуција број 1244 на Советот за Безбедност е протекторат под ОН, и неговиот финален статус во моментот не е дефиниран.**

²⁷⁷ Мирјана Касаповиќ, “Bosna i Hercegovina: deset godina nakon Daytona”, str. 1. dobieno преку www.msolaja@teol.net.

²⁷⁸ Предлогот на Ахтисари е по поранешниот фински претседател определен од страна на генералниот секретар на ОН, посредник за преговори за финалниот статус на Косово, меѓу претставниците на косовските Албанци и претставниците на Србија, кој требаше и да предложи решение за финалниот статус на Косово пред Советот за безбедност на ОН.

според Липхард (голема коалиција, можност за вето на заедниците, пропорционалност во институциите и автономија на одлучување по сегменти), ситуацијата е како што следува: на двата ентитета и влади им требаат големи коалиции. Во Федерацијата, осум министри треба да се Босанци, двајца Хрвати и пет Срби. Слично, во Република Српска, пет министри треба да се Босанци и три Хрвати. На национално ниво, квотите се определени два спрема еден - две третини се од Федерацијата и една третина од Република Српска.²⁷⁹ Во Босна и во нејзините ентитети уставотворните народи имаат право на вето за прашања од витален интерес за ентитетите на народите. Пропорционалната застапеност е гарантирана на национално ниво, како и на ниво на ентитети. Структурата на ентитетите и кантоните може да се гледа како форма на сегментарна автономија²⁸⁰. Тоа значи дека во случајот на Босна, оваа теорија е во практична примена. Но колку е таа функционална и дали ги дава очекуваните резултати, не е предмет на оваа анализа.

Косово е вториот пример во Регионот, каде на една мала територија, едно мултиетничко високофрагментирано општество, основано како протекторат, конституира мултиетничка држава, со пропорционална застапеност во сите нивоа на заедниците, со ограничено право на вето и културна автономија за српската заедница, која е помалку од 5% од популацијата.²⁸¹ Со уставната рамка во Парламентот и во Владата се гарантирани места за заедниците. Во Парламентот се гарантирани 20 места,

²⁷⁹ Канцеларија на високиот претставник, Решение, 19.4.2002. www.ohr.int.

²⁸⁰ Florian Bieber, "Поделба на власта, политичко претставување и колективните права во Босна и Херцеговина", www.bieberf@gmx.net, соработник во Европскиот центар за малцински прашања.

²⁸¹ Wolfgang Sporrer, (2003), "Trajtimi i "çështjes etnike" në Kosovë", Shfaqja e korniyave të ndarjes së kompetencave në Evropën Juglindore: Përparesitë dhe dobësitë, Punëtori Interaktive, Tetovë, Maqedoni 26-29 Mars 2003, faq:3.

од кои 10 за Србите, а десет за останатите заедници, кои се помали. Во Владата и во институциите е обезбедена пропорционална застапеност. Класично право на вето нема, но специјалниот претставник на генералниот секретар на Обединетите Нации, може да оспори закон или одлука по барање на некоја заедница, која цени дека не се почитувани некои витални интереси.²⁸² Планот на Ахтисари во делот на “уставни правила“, предвидува Косово да биде мултиетничко општество, симболите на Косово да го рефлектираат мултиетничкиот карактер, со два службени јазика, албанскиот и српскиот. Парламентот, за прашања од посебен интерес за заедниците ќе одлучува со двојно мнозинство, мнозинство од членовите на Парламентот и мнозинство од претставници на другите немнозински заедници. Владата и институциите на власта ќе го рефлектираат мултиетничкиот карактер на државата. Претседателот на Косово ќе го претставува единството во Косово.²⁸³ Во делот на децентрализацијата во истиот документ стои: „Покрај општите надлежности, општините со српско население (во документот се наведени општините со посебни надлежности) ќе имаат надлежности над болниците, додека општината Митровица ќе има одредени надлежности во врска со Универзитетот на српски јазик. Општините со српско население ќе бидат надлежни за зачувување и унапредување на културните и религиозните осебености на локално ниво, како и напредна улога во изборот на командантите во полициските станици. Општините ќе имаат право да соработуваат со општините и институциите на Србија, вклучувајќи го и правото за добивање финансиски донации, врз основа на соодветни јасно дефинирани параметри во Договорот.“²⁸⁴

²⁸² Ibid, str. 2-5.

²⁸³ Планот на Ахтисари (неофицијален превод) www.unosek.org.

²⁸⁴ Ибид, делот за “Децентрализација“ (неофицијален превод) www.unosek.org.

Примерите на Босна и Косово, колку и да се несоодветни заради околностите под кои се одвива политичкиот и демократскиот живот, во споредба со Македонија, сепак, можат да бидат користени за споредба на поделбата на власта меѓу заедниците и институциите и примената на теориите на Липхарт кај нив и кај нас. Не се впуштаме во анализа на некое нивно искуство во поглед на функционирањето на демократијата и институциите, бидејќи кај двете земји има странски мисии и цивилен протекторат. Македонија има свои внатрешни и надворешни специфики, па затоа може да се имаат предвид одредени решенија и искуства, но не да се копираат.

Заклучок

Заради национални, верски, културни и историски причини, Република Македонија е сегментирана или фрагментирана држава. За време на периодот на функционирање како независна држава, Македонија докажа дека има хетерогена политичка култура. За време на нејзиното основање, не се успеа да се постигне консензус, како за темата на Референдумот за независност, бидејќи албанската заедница го бојкотираше. Дотолку повеќе, не се постигна консензус за Уставот од 1991-та година, бидејќи албанските претставници во Парламентот не гласаа во негова полза. Консензус меѓу политичката елита и легалните претставници се постигна околу уставните амандмани од 2001-та година и законите што се донесени согласно Уставот, за што беше потребно двојно мнозинство. Наспроти уставните амандмани од 2001-та година, не се

сменија членовите од Уставот кои се однесуваат на изборот на претседателот на државата и неговите надлежности. Претседателот има доста надлежности во областа на одбраната, надворешната политика и судството²⁸⁵. Во една фаза на преговорите, од страна на Албанците имаше идеи и предлог да се предвиди и функција, заменик претседател или потпретседател, кој би бил од албанската или некоја друга немнозинска заедница. Таа позиција би била сосема церемонијална, со многу малку надлежности, но да симболизира единство на заедниците. Изборот на Владата, како и тоа со каков капацитет ќе учествуваат заедниците и поделбата на фондовите, се заснова на гласање на мнозинството, наместо на некои посебни правила.

При имплементација на Рамковниот договор, како проблем се јавува: статусот на борците ветерани на ОНА; употребата на албанскиот јазик во државните институции; начинот на избор на Владата; начинот на изборот на членовите на Комитетот за меѓунационални односи;²⁸⁶ како и финансиската децентрализација²⁸⁷. Република Македонија и со уставните амандмани не создаде можност заедниците самостојно да одлучуваат за прашања што директно ги засегнуваат, или, поточно, нема елементи на

²⁸⁵ Член 80, 84 од Уставот на Р. Македонија.

²⁸⁶ Овие полемики добиваат на интензитет во, таканаречениот, политички дијалог, при што најголемата политичка партија на Албанците, ДУИ, која се сметаше за победничка партија кај албанскиот електорат, и беше надвор од Парламентот, затоа што сметаше дека е неправилно изоставена од Владата и дека и по други прашања се нарушува Рамковниот договор, како услов за враќање во Парламентот во дијалогот со премиерот, како лидер на најголемата партија во власта, ВМРО-ДПМНЕ, ги наведе: решавањето на статусот на борците на ОНА; листата на закони што треба да се гласаат со двојно мнозинство; начинот на избор на Комитетот да се регулира со закон; законот за употреба на албанскиот јазик во државните институции; како и изборот на Влада со двојно мнозинство, или популарно познат како бадинтерово правило, по францускиот експерт по уставни прашања Робер Бадинтер, кој даде позитивно мислење за Уставот од 1991-та г. а учествуваше и како експерт при подготовка на уставните амандмани во 2001-та г.

²⁸⁷ Зголемување на финансиските средства за општините е барање на организацијата наречена: Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЈС), пред започнување на втората фаза на децентрализацијата, фискалната децентрализација.

територијална политичка, или културна автономија за заедниците. Македонија нема заеднички мит што може да ги поврзе сите заедници. Патриотизмот различно се сфаќа, или промовира. Одредени политички субјекти повеќе се фокусираат на национал-патриотизмот,²⁸⁸ додека другите го претпочитаат државниот патриотизам,²⁸⁹ или конституционалниот патриотизам²⁹⁰. За долгорочно да се стабилизира државата ќе биде неопходно Македонија да функционира како класична консоцијална демократска држава. А тоа значи:

- Рамковниот договор има потреба да се смета за акт на помирување и договорање за подемократска, постабила и поевропска држава, со што и жртвите и актерите од двете страни да бидат третирали подеднакво. Најважната работа, нов почеток, е расчистување со минатото. Прво, треба да се дефинира и историски позиционира 2001-та година. Најдобро би било на овој настан да му се даде позитивна конотација. Жртвите од овој настан да имаат еднаков третман. Едните, бранители на Уставот, што е и задача на секој војник. Другите, револуционери, кои ја демократизираа и ја европеизираа Македонија. (И Француската револуција, и многу други револуции, беа насилни и тогаш создадоа жртви, но денеска промените што настанаа, се сметаат за темелни вредности на европските држави). Оттука, ако настаните од 2001-та година донесат постабилна, подемократска и порамноправна Македонија, придобивките од оваа војна можат да се третираат во позитивен историски контекст во Македонија.

²⁸⁸ Десните политички партии, ВМРО-ДПМНЕ од македонските партии, и ДПА, од албанските партии предничат.

²⁸⁹ СДСМ и некои помали партии од Македонците.

²⁹⁰ Како конституционални патриоти можат да се сметаат ДУИ, Уставот по Рамковниот договор.

- Да се пристапи кон рedefинирање на начинот на избор и функциите на претседателот на државата, и по можност, тој да биде консензуална личност. Позицијата на претседател да биде церемонијална, симболично да се покаже „единството на државата, преку единството на заедниците“. Тоа би можело да се направи со измена на Уставот, при што би се регулирале надлежностите на таква една институција и преку начинот на избор. Начинот на избор би бил со: двојно мнозинство, истовремено избор на претседател со потпретседател, на директни избори, кога кандидатите би се пријавиле заедно, но од различни заедници; избор во Собрание, со двојно мнозинство; избор со ротирачки мандат, итн. Вака поставената позиција на претседателот, со многу надлежности, без можност да се рефлектира мултиетничкиот карактер на државата, не е функција на обединување на државата преку обединување на заедниците. Како ќе се обезбеди основната функција во демократијата со преземење директна одговорност кон гласачите и механизмот на одговорност? По било кој од гореспоменатите начини на избор, има појасен начин на преземење одговорност и отчет пред еден доста добар дел од избирачите кои никогаш не можат да избираат претседател од своите редови.

- Во извршната власт и органите на власта (во Владата), да се гарантира соодветна претставеност на заедниците, како и договор при распределба на фондовите меѓу заедниците.

- Да се воспостави механизам на вето, што нема да се употребува. Ова вето би се однесувало за значајни прашања, како што е суверенитетот на државата. Во таквите прашања би спаѓале потпишувањето на меѓународни договори кои битно би ја промениле

позицијата на Македонија во Регионот и пошироко, како и менување на државната граница, регулирана во член 74 од Уставот. Албанците немаат никаков заштитен механизам за овие две прашања. Да се потсетиме, референдумското прашање за независност оставаше можност за да се стапи во некаков сојуз со поранешните југословенски држави. Потпишувањето на таков договор, или менување на границите со референдум, Албанците ги става во сосема друга позиција внатре во државата и во однос на Регионот, како народ (сегмент) во Македонија. Бидејќи такво нешто е малку веројатно да се случи, може да се претпостави дека такво вето кое би постоело за вакви прашања, не би се користело, но би било закана за отргнување од таква помисла.

- Да се овозможи воспоставување „социолошка автономија“, за поголемите заедници²⁹¹, или „локална самоуправа за малцинствата“.²⁹² Овде, првенствено, зборуваме за албанската заедница. Ова станува актуелно со независноста на Косово. Оваа нова држава станува независна со нов идентитет „косовски“. Еден од условите на кои треба да се придржуваат е неможноста за припојување кон некоја друга држава. Тоа значи дека историските фигури на Албанците, кои повикуваа на единствена албанска држава, ќе треба да се заменат со нови, од поновата историја, кои ќе укажуваат на нов историски и културен идентитет. Оваа новонастаната ситуација ќе ги постави во многу незавидна положба. Ова ќе бара место каде овие работи ќе се дебатираат и ќе се создаде заедничка

²⁹¹ Arend Lijphart, “Patterns of Democracy”, Government Forms and Performance in Thirty-Six-Countries, Yale university Press, New Haven and London, p: 191.

²⁹² Shoqata për Iniciativa demokratike dhe grupi ndërkombëtar për të drejtat e pakicave, (20030, “Raporti i shkruar për Hungarinë”, Shoqata e korniyave të ndarjes së kompetencave në Evropën Juglindore: përparësitë dhe dobësitë, Tetovë, 26-29 Mars, “2003 Maqedoni.

албанска политика за Албанците во Македонија. Историски и културно, Албанците во Македонија се поблиски до косовските Албанци затоа што живеаја заедно со нив последниве 100 години. Од друга страна, тие развиваат идентитет во нова мултиетничка култура каде, засега, заеднички им е само јазикот, ако и тој не се измени (има идеја произлезена од одредени кругови Албанци во Косово, дури и унифицираниот албански јазик да претрпи измени). Новата косовска држава има нови државни симболи кои се различни од албанското знаме, кое до сега беше општоприфатено од сите Албанци, каде и да се. Ова се новите предизвици кои ќе бараат тешки политички одлуки за албанскиот културен и етнички идентитет во Македонија. Една таква социјална автономија би било место каде овие работи би се расправале и би била заедничка политика на Албанците за овие прашања во Македонија. Овие прашања не можат да бидат решени парцијално по општини и региони или политички партии.

- Уредување со закон на употребата на службените јазици. Законот би требало да го регулира не само правото албанскиот јазик да биде службен јазик во државата, туку би создал и механизми на обврска за спроведување на тоа право. Би предвидел финансиски средства во буџетот, би создал механизми на контрола при спроведувањето, би предвидел механизми на поттикнување за користење, но би создал и казнени одредби за неспроведување на тоа право. Искуството покажа дека и таму каде е регулирано тоа право, е дадено само како право, а не обврска, без финансиска поддршка, без инспекциска контрола, без казнени мерки и, практично, тоа право не произведува дејство, туку како резултат на тоа неспроведувано право, има политички тензии и недоразбирања.

- Зајакнување на механизмот за решавање на конфликти меѓу заедниците преку Комитетот. Задача на Комитетот не е да расправа како ќе се донесе еден закон, дали со двојно, или со обично мнозинство. Комитетот не треба да биде место каде ќе се дебатира за прашања од меѓуетнички карактер кога ќе има проблеми, туку напротив, тука треба превентивно да се разгледуваат прашања што може да создадат проблеми и на Собранието да му предложи можни решенија. Комитетот би расправал и за прашања од економијата, како на пример, како може да се поттикне економската интеграција, за подобрување на политичката интеграција на заедниците и државата. Комитетот би покренувал прашања за човековата безбедност како превенција на конфликти. Со еден збор, тоа треба да биде тело кое постојано ќе дебатира. Комитетот треба да има професионална администрација, па дури и аналитички центри и институти кои ќе се занимаваат со проблемите од меѓуетнички карактер, а на политичарите, претставници во тој Комитет, ќе им се нудат предлог-решенија и програми за превенција, или решавање на конфликти. Комитетот не треба да биде „политичка противпожарна бригада за конфликти“, туку „чувар на добрите меѓуетнички односи“.

Да се труди овие промени да бидат прифатени со референдум, при што секоја заедница одделно ќе се изјасни. Ако таков референдум е успешен, договорот би се издигнал во мит, а државата би развила уставен патриотизам. Постои ризик од тој предизвик. Кој е одговорот на прашањето “што ако не успее референдумот?”. Одговорот е - немаме многу алтернативи. Мора да се разреши дилемата дали Македонците и Албанците живеат заедно затоа што тоа им е „судбина“, или затоа што тоа им е „избор“. Има две концепции по кои ќе се развие политичкиот и

демократскиот живот во Македонија. Едната е: да се прифати судбината да се живее заедно. Тоа значи, заедниците да се научат да живеат со „стравот“ и, врз таа основа, да градат стратегии за иднината на државата. Тој начин на живеење, развивање на демократија, и не е непознат. Впрочем, стравот и недовербата честопати бил причина за развој на едно општество. Тоа би ја развило конкуренцијата за подобра позиција и моќ во општеството. Тоа би подразбирало во сè да се надгледува другиот. Мерките на едниот, ќе произведуваат контрамерки кај другиот, и слично. Тоа на некој начин е случај сега во Македонија. Иако политичарите секојдневно ја бомбардираат јавноста со политички изјави дека заедниците многу се почитуваат и толерираат, испитувањата покажуваат дека, сепак, државата е поделена врз национална основа и постои голема недоверба за стратешките цели меѓу заедниците. Тој начин на функционирање е многу тежок за менаџирање и е непредвидлив. Секое посериозно поместување во Регионот, една политичка криза би ја претворил во безбедносна криза.

Вториот начин е да се живее по избор: да се соочи со непознатото. Политичките лидери, теоретичарите и аналитичарите да ја отворат пандорината кутија. Да се обидат да им ја објаснат содржината на граѓаните. Да им ги објаснат предностите на заедничкото живеење и цената што треба да ја платат за тоа. Да ги убедат дека вреди да му се даде шанса на овој начин на живеење. На крајот, да се провери нивното убедување во референдум. Ако се успее во убедувањето, за еден подолг период би се закопале секирите и би се дошло до безбедносна и политичка стабилност. Во безбеден амбиент би се развила демократија која би произвела права за сите, а тие права, во крајна инстанца, би произвеле

еднаквост. Така би се излегло од кругот на нестабилност и би се влегло во период на долгорочна стабилност.

Ако не се успее во убедувањето за референдумот, би го развивале концептот на држава во која ќе се живее заедно затоа што тоа е судбината. Тој концепт би се развил врз основа на страв и недоверба, што го опишав погоре. Треба да се направи напор во убедувањето дека живеењето во мултиетничка заедница, може да биде добар избор.

Џељадин Мурати

ОБРАЗОВАНИЕ И УПОТРЕБА НА ЈАЗИКОТ

„Секој народ може побрзо да се образува само на својот јазик“. (К. Миладинов)

„Образованието денес е најзначајниот светски проблем, доколку се користи колку што е потребно, ќе изгради едно подобро општество, во спротивно, тоа може да не уништи“. (Џ. Пикеринг)

1. Јазични предизвици, приоди и премиси

Употребата и значењето на јазикот на државно ниво, особено во областа на образованието и културата, е нагласено во сите програми на политичките партии, вклучувајќи ги тука и албанските. Кога станува збор за албанскиот јазик, нема поддршка заради недостигот на свест кај многу државни службеници. Игнорирањето на ова основно право не е во полза на граѓанската и национална слобода и рамноправност.

Јазикот е составен дел на духовната култура и конститутивен елемент на многу нации. Затоа, главен предизвик е целосната рамноправност на јазиците. Оттука, употребата на јазикот е

повеќедимензионален, како: наставен јазик во образованието; јазик во науката, уметноста, творештвото; јазик на политиката, публикациите и мас-медиумите; како и јазик на интеркомуникацијата.²⁹³

Еден од проблемите со кои се соочува денес развојната политика во Македонија, е потребата од дефинирање на употребата на јазикот, како едно општо барање за реализација на рамноправност и демократизација на животот.

Државната и јазичната политика треба да се модернизират, службените позиции треба да ја рефлектираат социјалната реалност, а нивните тенденции и стремежи треба да ја почитуваат реалната објективност на општеството, концептите и стандардите што се нудат да се третираат на екстензивен начин, модалитетите и шансите за унапредување на јазикот во образованието и во други области да бидат напредни, а гледиштата и конфронтациите да се намалат.

Јазикот претставува основен столб, вредност и суштина на повеќе национални идентитети. Токму заради тоа, јазичната политика треба да изгради стратегија за операционализација на слободна и вистинска употреба на јазикот. Така треба да биде во образованието, односно во образовниот систем. Промените во јазичната политика, од една страна, зависат од промените на целината на општествениот живот, додека од друга страна, зависат и од нејзиното регулирање во образованието.

²⁹³ Поопширно во трудовите на Џ. Мурати, „Проблеми на културата на јазикот“, Албаноолошки проучувања, број 5, 1998, стр. 149-159.

Во Македонија, албанскиот јазик го имаше статусот на малцински јазик, со ограничена употреба, дури и дискриминаторска. Оваа состојба продолжи до промената на системот, со преминување во едно општество на политички плурализам, независно од тоа што беше променета социо-лингвистичката реалност и просторот на употреба на албанскиот јазик беше поинаков.

Денес, постои можноста со поголема објективност да се вреднуваат постигањата, но, секако, и многуте недостатоци во спроведувањето на правото на јазикот во образованието.

Во продолжение ќе се обидам да ги идентификувам проблемите и недостатоците на употребата на јазикот во образованието, што претставува сериозен предизвик за институциите, политиката, носителите на државните функции и слично. Овој предизвик е евидентен во следниве насоки:

1. Рамковниот договор не се реализира со предвидената динамика;
2. Нереализирањето на службената употреба на јазикот;
3. Употребата на албанскиот јазик во личните документи и во комуникација со институциите, со посебен нагласок и во образованието;
4. Рамковниот договор останува предизвик за политиката на проширување на правото за употреба на јазикот (современоста на политичките концепти, градењето реални стандарди за употреба на јазикот, јазикот да се разбере како основен услов за национална рамноправност).

2. Постигнувања и противречности

По 2001-та година се постигнати значајни напредоци во употребата на јазикот во образованието, без да се исклучат и останатите сегменти на активностите (во културата, здравството, јавната администрација, итн.) Истовремено, остануваат уште многу нерешени проблеми. Тоа е така, бидејќи сè уште постојат пречки во однос на процесот, на албанскиот јазик да му се даде вистински статус на рамноправност, да се употребува рамноправно како службен јазик, без ограничувања.

Кои се постигнувањата и каде се јавуваат противречностите во употребата на јазикот во образованието, ќе ги елаборирам на две нивоа: утврдување на употребата на јазикот во Уставот, и неговата операционализација во законите кои го регулираат образованието.

Независно од тоа, регулирањето на јазикот и неговата употреба од аспект на достигнувањата и проблемите на кои наидува, го гледам во неколку насоки и во една поширока констелација, како што се:

- опциите и алтернативите на развојот на општеството;
- демократскиот развој на општеството;
- односите на етничките заедници;
- правата на човекот;
- внатрешната политичка стабилност и

- противречностите, можните конфликти и опасности од несоодветниот и неквалитетен третман на јазикот во сите сегменти на општествениот живот.

Ценам дека јазикот, во прв ред е една општествена појава која живее и се развива таму каде што функционира и се употребува (и во администрацијата и во институциите).

2.1. Уставот и статусот на јазикот во образованието

Уставот на Република Македонија го уредува спроведувањето на јазикот во државата. Тој ги одредува најопштите приоди за нивото на неговата употреба на државно ниво, вклучувајќи го тука и образованието.

Димензијата на јазикот во Уставот е изменет со амандманите произлезени од Охридскиот рамковен договор, кој поттикна многу прашања околу употребата на јазикот, особено од аспект на опфаќање на измените за еден нов приод. Слободно можам да кажам дека албанскиот јазик се здоби со негово основно прифаќање и негово издигнување на одржлив степен. Но, во пракса, се појавуваат дилеми и проблеми.

Така, прашањето на употреба на јазикот, Уставот го третира во два члена. Член 7, што е дополнет со амандманот V и член 48, што е дополнет со амандманот VIII.

Членот 7, односно амандманот V, со став 7, вели: „На територијата на цела Република Македонија и во меѓународните односи, службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилично писмо.

Друг јазик што го говорат најмалку 20% од граѓаните, исто така е службен јазик и неговото писмо, како што е определено со овој член.

Личните документи на граѓаните кои говорат службен јазик поинаков од македонскиот јазик и неговото писмо, како и на тој јазик и неговото писмо во согласност со законот.²⁹⁴

Член 48, дополнет со амандманот VIII, кој има 6 става, вели: „Припадниците на заедниците имаат право слободно да го изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и особеностите на своите заедници и да ги употребуваат симболите на својата заедница (став еден).

Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на сите заедници (став два).

Припадниците на заедниците имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон. Во училиштата, во кои образованието се одвива на друг јазик се изучува и македонскиот јазик (став четири).²⁹⁵

Евидентен е фактот дека Уставот не го регулира спроведувањето на јазикот во високото образование.

²⁹⁴ Уставот на Република Македонија, со уставните амандмани I-XXX

²⁹⁵ Ибид, стр. 28-29

Независно од општите определби за употребата на јазикот во образованието и во другите области, потребните измени во јазичната политика не ги исполнуваат целосно очекувањата на многу припадници на албанската заедница. Ова се случува и поради недостигот документи со кои подробно ќе се операционализира употребата на јазикот. Затоа, тоа ја наметнува потребата за градење стратегија за спроведување на јазикот во целина и негово функционирање во образовните институции. Ова е неопходно, бидејќи и член 48 дава една општа и точно недефинирана рамка.

Неопходно е уставните определби да бидат подецидни во дефинирањето на употребата на јазикот. Сегашната состојба остава неколку отворени прашања околу регулирањето на употребата на јазикот во образованието и пошироко. Независно што на Албанците им се даваат права за употребата на албанскиот јазик, има ограничувања од неколку аспекти. Така, и високиот судски функционер потврдува дека: „Употребата на албанскиот јазик е загарантирана со Устав, но, се става под знак прашалник неговата употреба, токму од причина што ова прашање не е регулирано со закон...“²⁹⁶ Дури и во институцијата каде што работи овој функционер, што треба да ја штити уставноста, не се употребува албанскиот јазик. Како тогаш да очекуваме да се употребува во другите институции?

За спроведување на правата на јазикот во образованието има потреба од едно посодержинско проектирање во еден закон, каде што ќе се

²⁹⁶ „Факти“, Скопје, 28.03.2007.

третира употребата на јазикот на еден целосен и интегрален начин, распространета во сите државни и оштествени сегменти. Операционализацијата преку посебни закони, го парцијализира и сегментизира јазикот во неговото практично спроведување. Во недостигот од операционализација, забелешките што се упатуваат, како од аспект на формата, така и од аспект на нивото на спроведување на јазикот, се оправдани. Затоа, сега ова веќе не е прашање на дилема, бидејќи јазикот и неговата употреба во образованието, и покрај ограничувањата и недостатоците, се реализира и, како таков, треба да се концептира во законски норми.

2.2. Регулирање на употребата на јазикот според образовните закони

Употребата на јазикот во основното, средното и високото образование, се регулира со Закон за организирање на образовната дејност (Закон за основното образование, Закон за средното образование и Закон за високото образование).

Член 8, став два, од Законот за основното образование²⁹⁷ и член 4, став два, од Законот за средното образование,²⁹⁸ определуваат дека: „За припадниците на заедниците кои наставата ја следат на јазик поинаков од македонскиот јазик и неговото кирилично писмо, воспитно-образовната работа се реализира на јазикот и соодветното писмо на заедницата на начин определен со овие закони.“

²⁹⁷ Закон за основното образование, „Службен весник на РМ“, број 44/1995 и измени и дополнувања.

²⁹⁸ Закон за средното образование, „Службен весник на РМ“, број 44/1995 и измени и дополнувања.

Вторите ставови од овие членови, за припадниците на заедниците како задолжителна ја прават наставата на македонскиот јазик, како наставен предмет.

Цитираните членови дозволуваат:

1. Наставен процес на мајчин јазик;
2. Книги, прирачници, училишна лектура и останати средства на мајчин јазик;
3. Водење педагошка евиденција на мајчин јазик (работен дневник на училиштето, одделенски дневник, записници за одржување на испити, како и планирање на воспитно-образовната работа).

Додека, пак, употребата на јазикот во педагошката документација се регулира со член 82, став 2 од Законот за основното образование, и член 74, став 2 од Законот за средното образование.

Според цитираните ставови, педагошката документација: матична книга на учениците; матична книга за завршен испит; матична книга за матурски испит; матична книга за меѓународна матура; матична книга за средно стручно образование; диплома; свидетелство; уверение за професионален испит; уверение за работна способност; ученичка книшка; исписница, се пополнува и врачува паралелно на македонски јазик и на јазикот на заедницата, значи на албански јазик.

Евидентен е фактот дека за цитираните документи, од необјаснети причини, не се дозволува независна употреба на мајчиниот јазик и тој го

губи рамноправниот статус. Затоа, се обидувам да направам една основна анализа на употребата на јазикот во образованието заради градење на објективни и реални стандарди на јазичната политика. Ова ќе овозможи да не го деградираме јазикот, туку да рефлектираме национална политичка одговорност, бидејќи без неа нема да може да има промени. Политиката, заснована врз принципот на рамноправност и истоветни шанси на заедниците за употреба на јазикот во образованието и во останатите сегменти на општеството, отвора перспективи, обезбедува правда, стабилност и толеранција во општеството.

2.3. Определување на јазикот во високото образование

Јазикот во високото образование не се предвидува со Уставот, иако во институциите на високото образование тој се спроведува. Ова е регулирано со Законот за високото образование²⁹⁹

Законот за високото образование, прашањето на употребата на јазикот во образованието го регулира со член 95.

Став еден од овој член определува дека наставата во институциите на високото образование се одржува на македонски јазик.

Став два, пак, нагласува дека наставата во државните институции на високото образование за образование на воспитувачи и наставници за

²⁹⁹ Закон за високото образование, „Службен весник на РМ“, бр. 64, 2000.

основното образование, може да се одржува и на јазикот на припадниците на националностите.

Став три, нагласува дека кога наставата се одржува на јазикот на националностите, македонскиот јазик се изучува како посебен предмет, и на македонски јазик се одржуваат најмалку два предмета од наставниот план на факултетот.

Став шест, нагласува дека, со цел за зачувување и развој на културниот идентитет на националностите, наставата на високите државни институции се одржува на јазикот на националностите и за содржини од областа на уметноста.

Со усвојување на Законот за високото образование, се укинува Законот за јазиците на Педагошкиот факултет.³⁰⁰

Во високото образование, односно на Државниот Универзитет во Тетово (ДУТ), и на Универзитетот на Југоисточна Европа (УЈИЕ), албанскиот јазик се употребува според член 95 на Законот за високото образование.

Ова подразбира дека на ДУТ:

- наставата и предавањата се одржуваат на албански јазик;

³⁰⁰ Закон за наставните јазици на Педагошкиот факултет „Свети Климент Охридски“ во Скопје, „Службен весник на РМ“, број 5, 1997. Со овој Закон, кој има 7 члена, се регулира употребата на јазикот. Член 1, нагласуваше дека наставата на Педагошкиот факултет на студиските групи за предучилишна и класна настава, се реализира на македонски јазик и на јазиците на националностите. Член 2, пак, нагласува дека два предмета од наставниот план на факултетот треба да се изучуваат на македонски јазик: македонски јазик со култура на изразување и националната историја.

- два наставни предмета од наставниот план се одржуваат на македонски јазик;

- целата документација е напишана на македонски јазик и кирилично писмо и на албански јазик, и се пополнува и дава на два јазика, на македонски и на албански јазик (диплома, уверение, потврда, итн.);

- матичната книга се води на македонски и на албански јазик;

- индексот е напишан на два јазика, а се пополнува само на јазикот на студентот;

- целата комуникација со државните институции се врши на македонски јазик;

На УЈИЕ јазикот се употребува слично како на ДУТ, врз основа на член 95:

- наставата и предавањата се одржуваат на албански јазик и на странски јазик, зависно од предавачот;

- документацијата е напишана на три јазици: на албански, македонски и англиски, а се пополнува на јазикот на студентот;

- документацијата се води и се дава на албански јазик;

- студентите немаат индекс;

- комуникацијата со државните институции се води на македонски јазик;

- матичната книга се води на мајчин јазик;

- администрацијата во врска со испитите се води на јазикот на студентот, или на предавачот кој одржува настава;

- два предмета се одржуваат на македонски јазик;

- дипломата се пишува и дава на три јазици: на албански, македонски и англиски јазик.

На Педагошкиот факултет во Скопје и на Катедрата за албански јазик и литература при Филолошкиот Факултет во Скопје, статусот на јазикот е различен, тој целосно е на македонски јазик. Фактички:

- наставата и предавањата на Педагошкиот Факултет се одржуваат на албански јазик, со исклучок на двата предмета кои треба да бидат на македонски јазик (дефинирани со Законот за високото образование);

- на Катедрата за албански јазик и литература, наставата и предавањата се одржуваат половина на албански јазик (со образложение дека недостига научен кадар);

- целата документација: индексот, дипломите, уверенијата, во овие две институции се напишани на македонски јазик и неговото кирилично писмо и се пополнуваат единствено на македонски јазик.

На Педагошкиот Факултет не се дозволува и имињата на професорите по кабинетите да се напишат на мајчин јазик.

На Педагошкиот Факултет, исто така, не се дава дозвола за отворање на посдипломски студии на албански јазик, иако ги исполнува сите професионални и научни услови, додека, пак, на Педагошкиот Факултет во Битола, ова се дозволува.

На двата универзитета во Тетово јазичната политика се третира праведно, иако недостига децидна уставна и законска артикулација. На двете институции во Скопје, пак, се прави радикална редукција во спроведувањето на албанскиот јазик, бидејќи јазикот не се употребува како во документацијата, така и во комуникацијата со институциите, што е сосема неразбирливо.

3. Општи тенденции и актуелни проблеми

Образовната политика за настава на мајчин јазик и за изучување на македонскиот јазик кај учениците - немакедонци, конкретно Албанците, е третирана како постигање национална рамноправност во образованието. И денес, *de jure* и *de facto*, јазикот во образованието останува сериозен проблем од национално значење и со широки импликации во општествено-политичкиот живот.

Општиот статус на јазикот во образованието, како и измените, треба да го отсликаат статусот на јазикот во општеството. За јазикот во образованието треба да се дискутира во рамките на стратегијата за демократизација на општеството и нејзината концептуализација на експлицитен начин.

Јазикот има една значајна општествена, социјална, политичка, национална и педагошка функција. Република Македонија треба да биде заинтересирана за изнаоѓање решение за ова прашање, но таа го ограничува, иако се декларира дека јазикот е фактор што ја поттикнува националната рамноправност. Во овој контекст, неговото спроведување добива политичка функција, а не национална и педагошка.

Значаен аспект е распространетоста на јазикот во сите сегменти и нивоа на образованието.

При конципирањето современи решенија за спроведување на јазикот во образованието, треба да се поаѓа од општествените промени и реалните соодноси. Во овој контекст, јазичната политика треба да биде во функција на демократизирање на образованието и општеството, воопшто. Ова конципирање треба да поаѓа од глобалните определувања, пред сè, да дојде до израз најширокиот национален интерес во образованието и посебните интереси во конкретната општествена средина.

Постојаниот проблем на образовните институции била, и останува, комуникацијата и кореспонденцијата со пишаниот јазик. Се поставува прашањето – како комуницираат училиштата писмено. Постои еден одговор: напишаното се прима и испраќа на македонски јазик. Оваа политика бара сериозни промени на локално и централно ниво.

И натаму постои односот на македонскиот, како државен јазик, што се употребува од сите заедници, и на албанскиот јазик, употребуван според бројот и процентот на припадниците на оваа заедница, со одредени ограничувања. Овој однос рефлектира и генерира криза меѓу двете етнички заедници, бидејќи тој се гради врз основа на субординарен, а не комплементарен принцип.

Тоа што и натаму продолжува да останува извор на конфликти, е регулирањето на употребата на јазикот во образованието, меѓу останатите области, каде што постојат отворени проблеми, како на пример: нелогично е документацијата (свидетелства, дипломи, уверенија) да се пишуваат и пополнуваат на два јазика (македонски и албански).

Посебно е значајно регулирањето на употребата на јазикот во сите сегменти на општеството, како што се: здравството, полицијата, администрацијата, судството, итн. Не е логично, во судскиот процес, каде што сите страни се Албанци, а судијата Македонец, судењето да се одржува со преведувач.

4. Предлози за решавање на проблемот

Во претходниот дел од ова поглавје, направив една детална анализа на статусот на јазикот во Уставот и во законите, кои ја регулираат употребата на јазикот во областа на образованието. Кога станува збор за употребата на јазикот, нема причина од негово ограничување или негова делумна употреба, како што моментно се случува, на пример: се употребува во евиденцијата, а не се употребува во документацијата. Зошто? Непочитувањето на улогата на говорниот, или пишаниот јазик, во општествените текови треба да се реши од перспектива на национална стратегија, а не како дел од дневната политика. Што треба да се измени за да се подобри неговиот статус во општеството?

Досегашното искуство ја сугерира неопходната потреба од преразгледување на законодавството што ја регулира употребата на јазикот во образованието и во други области. Во овој контекст, пред институциите стојат следниве заклучоци:

- Македонија треба да се ослободи од преовладувањето на концептите кои мултиетничноста ја разгледуваат во соодносот мнозинство/малцинство, и тоа да го третираат како однос на

консоционизмот меѓу народите, онака како што се дејствува во другите европски земји со вакви етнички реалности;

- Статусот на албанскиот јазик треба да се регулира со Устав и со закони, затоа што само на таков начин тој може да се заштити од институционалната дискриминација;

- Нерамноправноста, или дискриминацијата на јазикот на еден етникум, подразбира нерамноправен и дискриминаторски третман на говорителите на јазикот на таа етничка заедница;

- Јазикот во образованието треба да се употребува со целиот негов капацитет, затоа што инаку тој се провинцијализира, станува нефункционален во системот, генерира криза, недоразбирања, политички тензии;

- Да се отстранат присутните бариери на патот на реализацијата на јазичната рамноправност во образованието и пошироко. Употребата на јазикот не треба да се политизира до крајности, бидејќи тој претставува суштествен елемент на нацијата, додека, пак, јазичната политика треба да направи да се операционализира;

- Државата треба да гради напредна филозофија на јазичната политика, која ќе се потпира врз разум, или политички компромис, односно на процедури и духот на консензуалната демократија. Употребата на јазикот треба да се либерализира;

Решението треба да биде во насока на уставно и законско формулирање, што ќе создаде услови за една екстензивна и рамноправна употреба на јазикот во сите области од животот.

Еден ваков уставен и законски механизам ќе придонесе во развој на визијата и перспективата на рамноправност на албанската заедница во мултиетничка држава.

5. Фактори за промена на состојбата

Досегашната пракса на проблематиката на образованието и употребата на јазикот поставува дилеми и барања кои заземаат стожерно место во општествено-политичкиот комплекс. Тоа имплицира еден спектар на фактори кои можат да придонесат во подобрувањето на состојбата.

Значајно место во овој процес заземаат следниве фактори:

1. Државните институции (Собранието, Владата, соодветните министерства), кои имаат обврска да носат законски норми и други акти за подобрување и унапредување на статусот на јазикот, со нивниот авторитет и дејствување влијаат врз формирањето на јазичната политика;

2. Политичките субјекти и многубројните асоцијации може да придонесат како непосредни учесници во формирањето на мислењето за широка употреба на јазикот во образованието и во други области;

3. Мас-медиумите (пишани и електронски), кои се истакнуваат според нивното силно влијание врз формирањето на јавното мислење за распространетоста и широката употреба на јазикот на општествени нивоа и сегменти;

4. Училиштето, како најцивилизирана институција артикулира вредности и стандарди во афирмирањето и широката употреба на јазикот;

5. Научните, професионалните и интелектуалните асоцијации треба да се стават во заштита на употребата на јазикот не само во образованието, туку во сите области, како и во личните документи и во комуникацијата со институциите.

Емил Атанасовски

ОБРАЗОВНА СЕГРЕГАЦИЈА НА ЕТНИЧКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО МАКЕДОНИЈА – НЕОДРЖЛИВА ПОЛИТИКА КОЈА СЕРИОЗНО ГИ ПОПРЕЧУВА НАПОРИТЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА

Вовед

Со цел да се продискутира образовната сегрегација на заедниците³⁰¹ во Македонија, овој текст поопширно ги образложува уставните и правни одредби за образованието во Македонија. Поконкретно, во овој есеј ќе се фокусирам на македонската и албанската заедница и паралелниот јазичен систем на образование кој постои во земјата. Ќе докажам дека актуелниот институционален, лингвистички и образовен систем во Република Македонија создава неодржлив сегрегациски образовен систем. Како резултат на сето тоа, двете најбројни заедници³⁰² во земјата, кои сочинуваат приближно 90% од целокупното население во Македонија, скоро никогаш не се среќаваат во рамките на образовните установи, во текот на севкупното време поминато во образованието. Според тоа, образовната сегрегација создава бројни политички, образовни и општествени тешкотии, кои сериозно ги попречуваат интеграциските напори во периодот по потпишувањето на

³⁰¹ Уставот на Република Македонија го користи терминот „заедници“ за различните етнички групи кои го сочинуваат населението во Македонија. Пред измените во Уставот во 2001-та година, се користеше терминот националности.

³⁰² Двете најбројни етнички заедници во Македонија се македонската и албанската.

Охридскиот рамковен договор.³⁰³ Сегрегацијата на заедниците во образовниот систем, посебно во основното и средното образование, е политика со која не се одразуваат уставните измени од 2001-та година. Потребно е таквата политика да се измени, што би поттикнало поголема интеграција меѓу заедниците.

По осамостојувањето во 1991-та година не се направени никакви напори за промена на наследениот образовен систем од поранешна Југославија. Во рамките на социјалистичка Југославија, наставата во училиштата во Македонија се одвиваше на македонски, албански, турски и српски јазик. Истиот начин на работа продолжи и по 1991-та година. Исто како и за поранешна Југославија, така и за Македонија може да се каже дека плурализмот изроди повеќе сегрегација, отколку интеграција. Образовниот систем во Македонија, можеби е и највидливиот симбол на етничката сегрегација во земјата. Според мене, институционалното решение за образовниот систем, посебно за основното и средното образование во Македонија, е главен фактор кој придонесува кон зголемување на расцепот и поделбата меѓу двете најголеми заедници.

Според податоците од Пописот на населението, спроведен во 2002-та година во Македонија, вкупниот број на население изнесува 2.022.547.³⁰⁴ Двете најбројни заедници, македонската и албанската, сочинуваат 89.4% од вкупното население. Македонците сочинуваат 64.2%, додека Албанците 25.2% од населението.

³⁰³ Охридски договор е назив за Рамковниот договор кој беше постигнат од страна на политичките партии и меѓународната заедница во Македонија, со што се прекина вооружениот конфликт во 2001-та година меѓу македонските безбедносни сили и етничките албански бунтовници.

³⁰⁴ Државен завод за статистика, „Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија“, 2002 година, книга 13.

Кога станува збор за составот на двете најбројни етнички заедници на полето на образованието, од вкупно 64.2%, Македонците се вклучени со 55.7% во основното, 72.9% во средното и со 79.4% во високото образование (од вкупниот број на вклучени ученици и студенти во наставата). Од друга страна, пак, Албанците кои се застапени со 25.2% во вкупното население, во основното образование се застапени со 33%, во средното со 20.7% и во високото образование со 15.5% (од вкупниот број на вклучени ученици и студенти во наставата).³⁰⁵ Овие податоци укажуваат на фактот дека во средното и високото образование, Македонците имаат поголема застапеност, додека Албанците покажуваат поголемо учество во основното образование.

Устав и Рамковен договор

Како заедници во Македонија се дефинираат оние групи кои имаат посебно утврдени права и привилегии. Правото на образование и јазичните права се признати со Уставот на Република Македонија, како и преку законодавните мерки, кои произлегуваат од него. Пред да ги претставам фактичките податоци за учеството на заедниците во образовниот систем, ќе се задржам на постојната законска регулатива во Македонија.

Правото на заедниците да стекнуваат образование, посебно е образложено во член 48 од Уставот на Република Македонија, при што е

³⁰⁵ Крат., книга 13.

наведено: *“Припадниците на заедниците имаат право на настава на својот јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон. Во училиштата, во кои наставата се одвива на друг јазик, се изучува и македонскиот јазик”*.

Охридскиот рамковен договор значи нов напредок во областа на образованието и употребата на јазиците во Македонија. Во член 6.1 од Рамковниот договор се наведува следното: *“Во однос на основното и средното образование, наставата ќе се изведува на мајчините јазици на учениците, истовремено во цела Македонија ќе се применуваат унифицирани стандарди за академските програми”*.

Со Рамковниот договор беше предвидена уште една важна одредба за високото образование на заедниците. Истата одредба вклучи посебни елементи кои се однесуваат на албанската заедница. Во член 6.2 од Договорот е наведено следното: *“Финансирање од страна на државата ќе се обезбеди за високо образование на јазиците на кои што зборуваат најмалку 20 проценти од населението во Македонија, врз основа на посебни спогодби”*.

Верувам дека е значајно да се нагласи вистинската цел и улога на Договорот, како и на уставните измени кои произлегуваат од него. Честопати се вели дека уставните измени се усвоија со цел да се задоволат малцинските права на албанското население. Несомнено, со Договорот се зајакнуваат севкупните права на заедниците, посебно на втората по бројност најголема заедница во Македонија, т.е. албанската. Но, всушност,

со Договорот се начнува прашањето на самото учество на заедниците во политичкиот живот и поделбата на власта.

Договорот, исто така, стави крај на вооружениот конфликт во Македонија и, во исто време, разви модел на „поделба на власта“ меѓу двете најголеми заедници. За периодот по донесувањето на Рамковниот договор постојано се дискутира, при што во фокусот се ставени либералните и федералистички толкувања на Договорот.

Ако се осврнеме кон основните начела на Рамковниот договор, посебно кон точките 1.2 и 1.3, ќе најдеме на спротивни ставови. Во точката 1.2 е наведено следното: *“Суверенитетот и територијалниот интегритет на Македонија, и унитарниот карактер на државата се неповредливи и мора да се сочуваат. Не постојат територијални решенија за етничките прашања”*.

Од друга страна, во точка 1.3 се наведува: *“Мултиетничкиот карактер на македонското општество мора да се сочува и да најде свој одраз во јавниот живот”*.

Овие две точки, всушност, ја наведуваат тематската суштина за уставните измени во Македонија во 2001-та година. Преку Рамковниот договор се прават напори за постигнување на компромис во делот каде Македонија е потребно да биде унитарна држава. Но, во исто време, постои и зголемување на севкупните права, како и воспоставување на механизми со кои се гарантираат споменатите севкупни права. Таквиот компромис е познат како македонскиот модел за поделба на власта.

Како резултат на спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, се донесоа и бројни измени во законодавството за основното образование, во делот кој се однесува на правото на заедниците да следат настава на мајчин јазик. Овие измени се донесоа како резултат на уставните измени, кои беа усвоени на 17-ти ноември 2001-та година и потребата да се спроведе приспособување на законодавството, согласно Рамковниот договор. Измените во Законот за основното образование³⁰⁶, Законот за средното образование³⁰⁷, Законот за високото образование³⁰⁸, како и основањето на Државниот универзитет во Тетово,³⁰⁹ го најавија периодот на измени во образовното законодавство во периодот по спроведувањето на Рамковниот договор.

Седум години по потпишувањето на Рамковниот договор, се поставуваат прашања како Македонија ќе успее да ја задржи својата разноликост. Моделот за „поделба на власта“, кој произлезе од воената криза, како и мировниот Договор кој стави крај на воениот конфликт, всушност, на некој начин како да ја признава поделбата на општеството врз етничка основа. Во исто време, со истиот модел се прават напори да се премости етничката поделеност. Според тоа, моделот на „поделба на власта“ во себе содржи решенија кои можат да се користат за обете цели: интеграција на земјата, но и дезинтеграција, доколку истите решенија се злоупотребат.³¹⁰ Се дискутира и тоа дека одредбите за поделба на власта

³⁰⁶ Закон за основно образование, „Службен весник на РМ“, бр.52/2002 и бр.63/2004.

³⁰⁷ Закон за средно образование, „Службен весник на РМ“, бр.52/2002 и бр.67/2004.

³⁰⁸ Закон за високо образование, „Службен весник на РМ“, бр.49/2003.

³⁰⁹ Закон за основање на државен универзитет во Тетово, „Службен весник на РМ“, бр. 08/2004.

³¹⁰ Mirjana Malevska “What kind of political system did Macedonia get after the Ohrid Peace Agreement” *New Balkan Politics*, No. 9 (2005), p.6.

кои се дел од Договорот, сè повеќе ја водат Македонија поблиску кон она што *де-факто* се нарекува македонско-албанска двонационална држава, наместо кон граѓански насочена, мултиетничка држава, каде предвидената политичка децентрализација го поткопува капацитетот и авторитетот на државата.³¹¹

Македонија е една од последните остатоци од разноликата и шаролика Отоманска Империја, во која не постоело формирање на нации како етнички хомоген ентитет. Над Македонија сè уште надвисува сенката на Отоманската Империја која била „не-територијална федерација“ на различни религиозни заедници, познати како „милети“. Според тоа, интеграцијата на граѓаните сè уште не е завршена, иако половина век државата налагала атеизам.³¹² И по толку години по потпишувањето на Рамковниот договор, останува прашањето дали Македонија ќе ја задржи разноликоста во „унитарниот“ модел или, *де-факто*, федерализацијата на двете најголеми заедници ќе води кон територијална федерализација како единствен начин да се зачува разноликоста на нациите во една држава.

Една од клучните теми, со кои би се одговорило на ова прашање, би се однесувала на процесот на образование во Македонија. Не можеме да го одбегнеме фактот дека со сегрегација во образовниот систем не се постигнаа доволен број допирни точки за двете најголеми заедници. Според тоа, важно е да се воочи какво толкување ќе преовладее за Рамковниот договор. Дали е тоа она за федерализација, кое ги согледува

³¹¹ Jenny Engstrom, “Multi-ethnicity or Bi-Nationalism? The Framework Agreement and the future of the Macedonian state” *Journal of Ethnopolitics and Minority issue in Europe*, No. 1 (2002), p. 18.

³¹² Ивица Боцевски, „Кон кого припаѓаш, наспроти кој си, либерално и федералистичко толкување на Охридскиот договор“, *Форум Аналитика*, 2006 г.

заедниците како живеат една до друга, или, пак, тоа е либералното толкување со кое заедниците меѓусебно се поврзани во сите институции на општеството, а образованието е клучот при постигнувањето на таквиот ефект.

Недостигот на политичка култура и демократија во Македонија, исто така, значително ги спречува „интеграциските“ ефекти на Рамковниот договор. Но, и покрај очигледните тешкотии со кои се соочува Македонија, може да се каже дека за првпат постои коинституционален механизам со кој се спроведува дијалогот меѓу заедниците во рамките на институциите. Правилото на двојно мнозинство неизбежно ги наведува различните заедници да соработуваат меѓусебе.

Ако државата ги зајакне заедничките институции, во кои заедниците имаат допирни точки, ќе преовладе либералното толкување на Рамковниот договор. Со тоа ќе се постигне подобра комуникација на заедниците во сите институции. Ако заедничките институции ослабнат, со тек на време може да се очекува дека ќе преовладее федералистичкото толкување на Рамковниот договор.

Образовен систем во Македонија

Севкупниот образовен систем во Македонија се состои од: предучилишно, основно, средно и високо образование, пост-дипломски и докторски студии, образование за возрасни и неформално образование.³¹³

Предучилишното образование не е задолжително. Наставата се изведува на македонски јазик. Во градинките и предучилишните установи, кои се дел од основните училишта, се формираат посебни образовни групи за учениците кои припаѓаат на заедниците. Во тие групи наставата се изведува на мајчиниот јазик на учениците.³¹⁴ Македонците учествуваат со 55.7% од вкупниот број на запишани ученици, додека Албанците со 33% од вкупно запишаните ученици во основните училишта.³¹⁵

Во Македонија има вкупно 1.012 училишта. Во 764 од нив наставата се изведува на македонски, додека во 280 училишта, на албански јазик. Од вкупниот број паралелки, односно 9.974, македонски паралелки има 6.478, додека 3.087 се албански.³¹⁶ И покрај тоа што има трипати повеќе училишта во кои наставата се изведува на македонски јазик, податоците покажуваат дека постои само двапати поголем број македонски паралелки. Ова јасно укажува на фактот дека албанската заедница е позастапена во основното образование. Една од причините за

³¹³ Одговори на Прашалникот на Европската Комисија за подготовка на мислење за барањето на Република Македонија за членство во Европската Унија. Поглавје 18, „Образование, обука и млади“ .

³¹⁴ Крат. Поглавје 18.

³¹⁵ Државен завод за статистика, Статистички преглед, 2.4.08, 2.4.2.07, 2.4.3.07

³¹⁶ Крат., 2.4.08, 2.4.2.07, 2.4.3.07

тоа е стареењето на македонското население, за сметка на младата албанска популација во Македонија.

Основното образование во Република Македонија е задолжително. Што се однесува до основното образование, учениците кои им припаѓаат на заедниците, македонскиот јазик го изучуваат како официјален јазик. Наставата се изведува на мајчиниот јазикот и писмо, што го употребува заедницата. Членот 8 од Законот за основното образование,³¹⁷ тоа јасно го истакнува: *“За припадниците на заедниците кои наставата ја следат на јазик различен од македонскиот и неговото кирилско писмо, наставата се изведува на јазикот и писмото кој се употребува во заедницата, на начин утврден со овој закон”*.

Средното образование во Македонија е задолжително. Учениците ја посетуваат наставата без финансиски надомест. Законот за средното образование³¹⁸ го овозможува правото на стекнување средно образование не само во државните, општински (јавни) училишта, туку и во приватни училишта. Учениците кои припаѓаат на заедниците го изучуваат македонскиот јазик, додека според закон им е овозможено наставата да ја следат на својот мајчин јазик.³¹⁹ Во член 4, од Законот за средното образование,³²⁰ забележано е следното: *“За припадниците на заедниците кои наставата ја следат на јазик различен од македонскиот и неговото кирилско писмо, наставата во јавните државни средни училишта се*

³¹⁷ Закон за основното образование „Службен весник на РМ“, бр. 63/2004.

³¹⁸ Закон за основно образование, „Службен весник на РМ“, бр.44/95.

³¹⁹ Одговори на Прашалникот, цитирано од поглавје 18.

³²⁰ Член 2, Закон за изменување и дополнување на Законот за средното образование, „Службен весник на РМ“, бр. 67/2004.

изведува на мајчиниот јазик и писмо на заедницата, на начин утврден со овој Закон”.

Високообразовните установи во Македонија се поделени во четири универзитети: Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, „Св. Климент Охридски“ во Битола, Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово и Државниот Универзитет во Тетово, како и Факултетот за општествени науки – Скопје кој е вклучен во Интер-универзитетската конференција.³²¹

Членот 95 од Законот за високо образование³²² најопширно го објаснува правото на заедниците да ја следат наставата на својот мајчин јазик: *“Наставата на високообразовните установи во Македонија се изведува на македонски јазик. Припадниците на заедниците заради изразување, негување и развивање на својот идентитет и другите особености, имаат право наставата во државните високообразовни установи, по соодветни студиски програми и содржини, да ја изведуваат на јазикот на заедницата, различен од македонскиот, во согласност со овој Закон и статутот на високообразовната установа. Финансирање од страна на државата ќе се обезбеди за високото образование и на јазикот на којшто зборуваат најмалку 20% од населението во Република Македонија“.*

Врз основа на сегашната институционална поставеност, студентите од албанската заедница во Македонија имаат можност да посетуваат било

³²¹ Одговори на Прашалникот, цитирано од поглавје 18.

³²² Закон за високото образование, „Службен весник на РМ“, бр. 49/2003.

кој од државните универзитети во кои наставата се изведува на македонски јазик, како на пример Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Универзитетот „Св. Климент Охридски“ во Битола, и други високо образовни институции во Македонија. Тие, исто така, можат да се одлучат и за Државниот универзитет во Тетово, во кој наставата се изведува на албански јазик или за Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, во кој наставата се изведува на албански-македонски-англиски јазик. Усвојувањето на Законот за основање на државен универзитет во Тетово создаде нормативни и правни предуслови за зголемен пристап во високото образование од страна на малцинските заедници, како што се албанската и останатите заедници.³²³

Споредбените податоци од Министерството за образование и наука покажуваат зголемување на учеството на албанската заедница во високото образование во последните 12 години. Во учебната 1992/93 година, од вкупно запишани 26.299 студенти во Македонија, албанските студенти сочинувале 2.23% од вкупно запишаните на универзитетите во Македонија. Поинаква е ситуацијата во учебната 2004/2005 година. Во истата година, од вкупно 61.556 запишани студенти, албанските студенти учествувале со 15.50% од вкупниот број студенти.³²⁴ Зголемувањето на бројот на студенти од албанската заедница може да се припише на повеќе фактори. Меѓу нив е зголемувањето на бројот на државни и приватни високообразовни установи, како на пример Универзитетот на Југоисточна Европа (ЈИЕ) и Државниот универзитет во Тетово, во кој наставата се

323 Закон за основање на државен универзитет во Тетово, цитирано бр. 08/2004

324 Министерство за образование на Република Македонија, „Запишани студенти за додипломски и дипломски студии, граѓани на РМ, според етничката припадност 1992/93 - 2004-2005 г.“

изведува на албански јазик. Тоа доаѓа како дополнување на постојните државни високообразовни установи, во кои постои привилегиран квотен систем за студентите од албанската заедница.

Системот на високо образование во Македонија се разликува од оној за основно и средно образование и, најверојатно, е единственото место каде постојат одреден број допирни точки меѓу студентите од двете најбројни етнички заедници. Скорешното основање на приватните универзитети и зголемената конкурентност во високообразовните установи создадоа можност за поголема интеракција меѓу заедниците на универзитетско ниво.

Во разговорот што го имав со двајца асистенти, еден Македонец и еден Албанец, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје и ЈИЕ Универзитет во Тетово, го поставив прашањето за сегрегација во образованието на универзитетско ниво. Еве што вели м-р Дане Талески, асистент при политичко-општествениот оддел при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје: *“Ефектите на сегрегацијата не се толку големи на универзитетско ниво. Поконкретно, на Факултетот за политички науки при Универзитетот во Скопје (УКИМ)³²⁵ забележуваме зголемување на бројот на албанските студенти. Ова се должи на либералната политика на запишување и релативно повисокиот квалитет на образование кој се нуди, наспрема најнискиот финансиски надоместок од сите други универзитети.*

325 Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, Република Македонија

На пример, при ЈИЕ Универзитетот во Тетово³²⁶ има сè повеќе македонски студенти. Државниот универзитет во Тетово би требало да биде поотворен за студенти од другите заедници и да се овозможи изведување на настава на македонски јазик. При запишување на УКИМ би требало да се задржи системот на квоти за студенти од заедниците. Со отворањето на приватните универзитети и големиот интерес за тие универзитети од студентите од сите етнички заедници, би можеле да започнеме да се фокусираме повеќе на квалитетот на образованието што се нуди, отколку на јазикот на кој се изведува наставата. Ако навистина постои потреба за поделба на македонски и албански студенти, сметам дека ќе забележисе отворање на приватен универзитет кој ќе нуди настава само на албански јазик”.

Во разговор со м-р Ардит Мемети, асистент на Правниот Факултет на ЈИЕ Универзитет, го забележав следново: *“Во услови на паралелен образовен систем, како и заради сегашната свест кај граѓаните, не можам да се одлучам за ниеден начин на кој би се решило ова прашање во овој момент. Се надевам дека еден ден ќе имаме програми кои ќе нудат образование на албански, македонски и англиски јазик во сите високообразовни установи. Еден од начините со кој би можела да се избегне сегрегацијата во образованието ја гледам во поттикнувањето на учениците да учат на друг јазик, како и да се воспостават програми при универзитетите на заеднички јазик. Не верувам дека некоја од заедниците би се откажала од правото да посетува настава на мајчин јазик, но би*

326 Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово, Република Македонија

требало да постојат двојазични и тријазични програми. Сметам дека ЈИЕ Универзитетот е одличен пример, бидејќи нашите студенти имаат основни познавање од албанскиот, македонскиот и англискиот јазик. Исто така, нашиот универзитет е најмалку етнички оптоварена високообразовна установа во земјата”.

Одделени, но, сепак, еднакви?

И покрај зголемениот број на албански студенти при различни нивоа во образованието, посебно во основното, а подоцна во високото образование, постојат само неколку точки во образовниот систем каде Македонците и Албанците можат да се сретнат.

Системот на основно и средно образование е тотално сегрегиран во Македонија. Дури и кога македонските и албанските ученици посетуваат настава во иста училишна зграда, тие тоа го прават во посебни смени, со што е спречен било каков физички контакт. Ако македонските ученици посетуваат настава од утро до пладне, албанските ученици посетуваат настава од пладне до вечерните часови во истата училишна зграда, и обратно.

Конфликтите во етнички мешаните училишта во Скопје, Битола и Куманово во 2003-та година³²⁷, уште повеќе ги заладија меѓуетничките

327 Ronny Myhrvold, “Former Yugoslav Republic of Macedonia: Education as a Political Phenomenon” *NORDEM Report*, No. 4 (2005), fq. 30-38.

односи и ги поттикнуа најавите за целосна сегрегација на учениците во основните и средните училишта.

Во Македонија, во рамките на предучилишното, основното и средното образование не се поттикнува никаква социјална интеракција. Причината за тоа е што образовниот систем налага учениците кои припаѓаат на различни етнички групи да следат настава во различни средини. Македонските ученици најчесто следат настава со своите македонски врсници, албанските ученици со албанските врсници, турските ученици со турски врсници и сл. Применувајќи го овој систем на „одделени, но еднакви“ програми во поранешна Југославија, главната цел која требаше да се постигне беше задоволувањето на општествените и културни потреби, па дури и политички амбиции на различните националности во земјата. Но, во Македонија, тоа придонесе кон создавање паралелни заедници кои немаат допирни точки. Според тоа, образовниот систем во Македонија може да се опише како предоминантно сегрегациски, врз етничка основа, барем што се однесува до двете најголеми етнички заедници во земјата.³²⁸

Со претходните и актуелни образовни програми, подготвени од страна на Министерството за образование и наука и Бирото за развој на образованието, не е предвиден ниту еден час, ниту било каква образовна активност во која македонските и албанските ученици заедно учествуваат. Дури ни часовите по ликовна уметност, музика и спорт не се земени

³²⁸ Крат., стр. 18.

предвид. Во наставните програми не постојат часови што би поттикнувале етничка и културна свест кај учениците за различните етнички заедници.

Во моментов, не се спроведуваат програми ниту проекти кои имаат за цел воведување на двојазично или тријазично основно, или средно образование по избор, за учениците од македонската етничка заедница, како најбројна. Според тоа, покрај случаите, кога учениците од малцинските заедници изучуваат некои предмети на македонски јазик заради недостиг од наставен кадар, „забележани се многу малку обиди за воведување на двојазично или мултијазично образование. Изготвени се неколку видови одделни образовни системи на различни јазици”.³²⁹

Уште од усвојувањето на Охридскиот рамковен договор во 2001-та година и неговото спроведување во пракса, Македонија доживеа значителни промени на патот кон тоа да стане една вистински мултиетничка држава. Измените во Уставот беа насочени кон подобрување на меѓуетничките односи и зајакнување на мултиетничкиот карактер на државата.

Сепак, иако постои видлива промена во степенот на застапеност на заедниците во образовниот систем, истиот вклучува и етничка поделба, поттикнувајќи сегрегација во земјата. Како таков, тој претставува закана за интеграциските напори, доведувајќи ги во опасност изгледите за интеграција и соживот во Македонија.

³²⁹ Duncan Wilson, *Minority Rights in Education: Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, SIDA, December 2002, fq.54.

Како може да се очекува меѓусебно разбирање кај заедниците, доколку образовниот систем не нуди допирни точки за нив? Како може да се очекува мултикултурно разбирање, кога учениците од различни заедници немаат ниту еден заеднички час во основното и средното образование? Како може да се очекува интеграција, кога учениците физички се поделени дури и кога посетуваат настава во иста училишна зграда?

Дури и на универзитетско ниво, двете најбројни етнички заедници имаат одреден број на допирни точки. Во текот на дванаесетгодишниот период на основно и средно образование, двете најголеми етнички заедници ниту се среќаваат, ниту учат заедно. Како што сега стојат нештата, неверојатно е да се очекуваат било какви промени во образовната политика. Загрижува фактот што политиката на Владата на Република Македонија е насочена кон натамошна сегрегација во основното и средното образование, наспроти интеграциски процеси. Ова стана очигледно при реагирањето на етнички мотивираните насилства во неколку основни и средни училишта во 2003-та година. Дадениот одговор на тоа беше натамошна сегрегација, наспроти откривањето на вистинските мотиви за однесувањето на учениците во засегнатите училишта.

Предизвици и препораки

Стравувам дека доколку нема јасна промена во образовната политика, која би била прифатена од страна на главните политички партии во Македонија, образовниот систем во земјата, посебно основното и средното образование, ќе продолжат да генерираат стереотипи, недоразбирања и недостиг на комуникација меѓу двете најбројни етнички заедници.

Министерството за образование и наука и Бирото за развој на образованието во Македонија, би требало да преземат мерки за надминување на актуелната сегрегација во образованието, посебно големи напори би требало да се направат за основното и средното образование. Постојните програми на ЈИЕ Универзитет би требало и натаму да се поддржат, а потребно е да се зголеми бројот на јазици на кои се изведува наставата на Државниот Универзитет во Тетово.

Подолу се наведени неколку препораки за Министерството за образование и наука и Бирото за развој на образованието: „Да се изготви наставна програма со која се поттикнува меѓуетничкото разбирање и толеранција и истата да се воведи на сите нивоа во основното и средното образование ширум земјата; да се овозможат изборни часови за изучување на јазикот од друга етничка заедница ширум целата земја; да се подготви предлог за двојазично и тријазично образование за одредени предмети во етнички мешаните основни и средни училишта; да се организираат заеднички часови во етнички мешаните училишта меѓу учениците од

различни националности. Часовите по ликовна уметност, музика, спорт, граѓанско образование би можеле да бидат допирни точки; обезбедување на стипендии за учениците кои образованието го стекнуваат преку двојазична или тријазична настава; да се обезбеди дополнително финансирање од страна на државата за ЈИЕ Универзитетот во Тетово, со цел да се зголеми бројот на запишани студенти, како и да се поддржи тријазичната настава; да се овозможи настава на Тетовскиот државен универзитет и на други јазици освен на албански; да се поддржи обуката и бројот на наставен кадар при државните универзитети“.

Со постоењето на политичка волја за промена на шеесетгодишната застарена политика на сегрегација во образованието во Македонија, истовремено се очекуваат значителни предизвици при воведувањето на новата образовна политика. Во моментот, политиката на работење во основните и средните училишта би можела да се опише како „политика на небранување“, при што секоја влада претпочита плуралитет за сметка на сегрегација. Заради политичкото кратковидо гледање на нештата, главните политички актери во Македонија не успеваат да согледаат дека ако земјата навистина би требало да има мултиетнички карактер, не може да се замиже на едното око и да се толерира фактот дека учениците и студентите учат во образовен систем на сегрегација. Таквиот систем не поттикнува дијалог и комуникација меѓу етничките заедници.

Правото за стекнување образование на мајчин јазик е неспорно. Она што недостасува е недостигот на можности за комуникација и допирни точки меѓу етничките заедници во образовниот систем. Преку сегашниот образовен систем во Македонија, учениците немаат развиена

свест за јазикот, културата, обичаите и традициите на другите етнички заедници. Наместо да ги изучуваат таквите карактеристики в училиште, учениците ги стекнуваат на други места, со што е отворена можноста за создавање стереотипи и недоверба меѓу етничките заедници во Македонија.

Политиката на сегрегација во образованието меѓу етничките заедници, може да доведе до зајакнување на стереотипите и недоразбирањата. Со цел да се поттикне натамошната интеграција меѓу заедниците, потребно е да се излезе на крај со несоодветните елементи во сегашниот образовен систем во Македонија.

Ицет Мемети

ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ОХРИДСКИОТ ДОГОВОР

Заштита од дискриминација

Слободите и правата не можат да се ограничат или да бидат подарени од некој државен орган. Како што наведува Лок, „луѓето се по природа слободни, еднакви и независни“.³³⁰ Ова значи дека на луѓето не може да им се наметне никаква општествена или политичка волја, затоа што тие се интегрален и природен дел од општествениот систем. Во принцип, невозможно е да се зборува за демократски односи доколку не постојат облици и системи за самостојно и безусловно остварување на правата и слободите на човекот и граѓанинот.

Еден од основните принципи на човековите права и слободи е принципот на недискриминација.³³¹ Во елаборацијата на поимот

³³⁰ John Locke, *Two Treatises of Government* (P.Laslett ed., 1988), The Second Treatise, Cambridge: Cambridge University Press, par. 95.

³³¹ На меѓународно ниво се усвоени многу документи на полето на недискриминацијата. Треба да се истакне Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (1966), Меѓународната конвенција за граѓански и политички права (1966), Меѓународната конвенција за економски, социјални и културни права (1966), Конвенцијата за правата на децата (1989), Конвенцијата на УНЕСКО против дискриминацијата во образованието (1960), Декларацијата на УНЕСКО за расите и расните разлики (1978), Декларацијата на ООН за елиминација на сите форми на расна дискриминација (1963), Декларацијата за правата на етничките, религиските и јазичните заедници (1995), Меѓународната конвенција за заштита на правата на работниците и странските работници и

дискриминација, како почетна точка треба да биде практичното остварување на правото на еднаквост, со кое се подразбира политичката и правната еднаквост на граѓанинот, отстранувајќи ги сите облици на дискриминација пред законот. Постојат многу уставни во светот, со посебни декларации за практичниот поим на еднаквоста.³³² Освен начелната определба за еднаквост пред законот, овој поим ги означува сите пречки за остварување на политичките, економските, социјалните и културните слободи. Ова е основната вредност за остварување на правата и слободите на човекот и граѓанинот, со што се елиминираат сите форми на дискриминација или привилегии. Неопходно е да се истакне дека постојат многу држави каде реалноста не соодветствува со формалната и декларативната еднаквост и недискриминација. Различни етнички, религиски, социјални и културни групи сè уште не можат да ја остварат во целост реалната и фактичка еднаквост. Оттука, многу држави се обидуваат да го променат ова преку формите, познати како *позитивна дискриминација*. Ова значи дека за елиминација на нееднаквоста и фактичката дискриминација не е доволно само да се отстранат привилегиите на владеачките групи, или оние кои имаат повеќе влијание, туку е потребно да се преземат практични мерки за заштита на групите кои немаат доволно влијание во државната или политичката суперструктура.

Системот на етничка еднаквост е посебно важен во мулти-етничките општества, затоа што цели кон спречување на доминацијата на

членовите на нивните семејства, како и Протоколот 12 од Европската конвенција за човекови права (1950), итн.

³³² Види Canadian Charter, SA Constitution.

некоја група, која е во предност заради поголемата бројност, или заади економски, социјални, историски или културни причини.³³³ Спроведувањето на анти-расистичките одредби, кои произлегуваат од Универзалната декларација за човекови права и други документи на Обединетите Нации, имаат за цел да создадат општества каде еднаквоста и недискриминацијата ќе бидат остварени во суштинска смисла. Сепак, дискриминацијата и расизмот и натаму се присутни во модерните и демократски општества. Заради нивните нови и камуфлирани форми, нивното забележување може да е отежнато.

Современите определби за еднаквост и недискриминација вклучуваат конкретни полиња на општествениот живот. Постојат определби за елиминација на дискриминацијата во урбанистичкото планирање, инфраструктурата, генералниот развој, итн. На пример, француските државјани со арапско потекло имаат тешкотии при нивното вработување во Франција. Непреземањето мерки за елиминација на оваа појава создаде екстремни реакции. Како друг пример, може да се наведат заедниците кои живеат во гето, без никакви услови во смисла на инфраструктурата, урбанизмот, хигиената, итн. Некои групи се цел на расизмот, кој се промовира од неколку медиуми, но и други форми на јавните средства, како што е интернетот. Поради ова, Европската Комисија изрази длабока загриженост за ширењето расистички содржини на интернет, како и други публикации.³³⁴

³³³ Европска повелба за регионалните и малцинските јазици (1992), Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства (1995), Директиви на Советот на ЕУ.

³³⁴ Европска Комисија, An Action Plan against Racism, COM, 1998, 183, final, 25.03.1998

Економските, социјалните и културните права се гарантираат со многу конвенции, како што е Меѓународната економска, социјална и културна конвенција, како и Европската социјална повелба. И покрај постоењето на овие меѓународни стандарди, во многу држави постои индиректна дискриминација на заедниците или поединците при остварување на нивното право на вработување, особено во државните и јавни институции. Во случаите кога одредена заедница заостанува во образовниот процес, се зборува за фактичка нееднаквост и индиректна дискриминација, каде што одговорноста паѓа врз самата држава, која е надлежна за отстранување на сите пречки во овој правец.³³⁵ Денес светот се соочува со различни состојби на дискриминација на разни етнички, религиозни или културни групи. Доколку истите не бидат вклучени како еднакви во општествениот живот, тука постои дискриминација. Ова се случува и во многу држави кои имаат подолго демократско искуство³³⁶ и е особено поврзано со реалната и правична застапеност на овие заедници во националните институции. За елиминација на облиците на дискриминација потребно е да се предвиди и спроведе принципот на позитивна дискриминација, според кој приоритет им се дава на претставниците на малцинските или ранливи групи, во еднакви услови. Во оваа смисла, Претседателот на САД, Линдон Џонсон изјавил: „Не е доволно да им се отворат вратите и можностите на сите, потребно е сите граѓани да чекорат кон тие врати“.³³⁷ Оттука, за елиминација на дискриминацијата не е доволна само правната декларативна рамка, туку и конкретните дејствија,

³³⁵ Bob Hepple, Discrimination and Equality of Opportunity – Northern Irish lessons, 10, Oxford Journal of Legal Studies, 1999, 408.

³³⁶ Примери во: Discrimination and Human Rights, The Case of Racism, edit by Sandra Fredman.

³³⁷ Lyndon P. Johnson, Address at Howard University, 4 June 1965, citet in Thernstrom, Voting Rights, Another Affirmative Action Mess, 43 UCLA Law Review, 1966, 2031, n.22.

со кои еднаквоста и еднаквиот пристап ќе бидат присутни на сите полиња на практичниот живот.

Уставот на Република Македонија ги разработува основните човекови права и слободи од аспект на поимите *човек*, особено *граѓанин*. Тој се води од универзалната определба дека сите граѓани на Република Македонија мора да бидат одговорни за сегашноста и иднината на нивната татковина.³³⁸ Исто така, ги определува основните човекови права и слободи како најважни уставни вредности и ги систематизира како основни вредности на уставното уредување на Република Македонија. Уставот го истакнува правото на еднаквост преку констатацијата дека граѓаните на Република Македонија се еднакви во правата и слободите, без оглед на: полот, расата, бојата на кожата, етничката и социјалната припадност, политичкото и религиозното убедување и општествената положба - сите се еднакви пред Уставот и законите.

Во тек е изработката на законска рамка за спречување и целосната елиминација на дискриминацијата, како и промоција на целосна и ефективна еднаквост на граѓаните и заедниците, без оглед на меѓусебните разлики. Кривичниот законик предвидува санкции доколку се утврди загрозување и дискриминација по разни основи (пол, раса, боја на кожа, етничка и социјална припадност, политичко и религиозно убедување, општествена и сопственичка положба, јазик, или други околности).³³⁹ Слични формулации за спречување и елиминација на дискриминацијата содржат и многу други закони, преку забрана на дискриминацијата или

³³⁸ Устав на Република Македонија, член 9

³³⁹ Кривичен законик на Република Македонија

предвидување механизми за остварување на целосна еднаквост. Во овој правец, неопходно е да се истакнат: Законот за судови, процесните закони, законите за култура, законите за образование, Законот за политички партии, Законот за работни односи, итн. Последниот ги забранува дури и индиректните форми на дискриминација. Заштитата од дискриминација е под директна надлежност на судството, кој, за жал, нема посебни податоци за заштитата од дискриминација.

Треба да се истакне дека во Република Македонија е усвоено уставното правило дека контролните механизми се грижат за заштитата од овој феномен, особено Народниот правобранител. Освен конвенционалната дискриминација, може да се идентификува и нов феномен на дискриминација, кој се заснова врз политичката припадност. За жал, вработувањата и унапредувањата во хиерахијата на државната управа, јавните претпријатија и другите јавни институции, се остваруваат единствено од структурите на владеачките партии.

Потребно е да се истакне дека и натаму се соочуваме со одредени парадокси во борбата за еднаквост и елиминација на дискриминацијата. Всушност, преку одредбите за позитивна дискриминација и остварување родова застапеност, Законот за пратеници предвидува политичките партии да имаат најмалку 30% од припадниците на двата пола на нивните пратенички списоци.³⁴⁰ На овој начин, преку законска позитивна дискриминација е направен обид за еднаква родова застапеност во политиката.

³⁴⁰ Закон за избор на пратеници

Оттука, Охридскиот договор дава добра основа за развој на граѓанското општество и модерните демократски вредности во Република Македонија. Во делот на основните начела на Охридскиот договор се истакнува дека Македонија, како модерна демократска држава, во текот на својот развој мора да го спроведе Уставот, со цел да се остварат барањата на сите граѓани, во согласност со највисоките демократски стандарди и постојаниот демократски развој. Во точката 4 на основните начела на Охридскиот договор (Недискриминација и еднаква застапеност), се истакнува целосното исполнување на начелото на недискриминација и еднакво третирање на сите лица пред законот.

Ова начело е спроведено, или ќе биде спроведено, особено при вработувањата во јавната управа и јавните претпријатија, како и во јавното финансирање на деловните активности, затоа што во практика се случува одредена деловна дејност да се врши единствено од една категорија луѓе (врз национална основа), односно постои дејствување кое е законски забрането, насочено кон спречување на монополистичкото работење. Усвојувањето на Законот за рамномерен регионален развој³⁴¹ не е случаен - една од целите е да се отстранат економските разлики меѓу регионите, во кои живеат различни етнички заедници.

Охридскиот договор предвидува многу механизми или постапки за остварување целосна еднаквост и елиминирање на дискриминацијата меѓу поединците и заедниците. Утврдувањето на заедничките вредности ја

³⁴¹ „Службен весник на РМ“, бр. 63/07

наметнува потребата за нивно конкретизирање, со што резултатите на овие вредности ќе бидат еднакво вкусени од припадниците на сите етнички, религиозни, јазични и културни заедници во државата. Секако, потребно е да се продолжи понатаму кон остварување на еднаква и правична застапеност на етничките заедници во јавните претпријатија и сите други полиња на јавниот живот (во самата структура и управувањето). Ова значи дека треба да се отстрани постојната нееднаквост во сите полиња на јавниот живот, односно во државниот и општествениот сегмент. Набргу по усвојувањето на Охридскиот рамковен договор, кој стана дел од Уставот на Македонија преку усвоените амандмани, беа донесени неколку рамки за законите кои ја определуваат и спречуваат дискриминацијата на неколку полиња (национална припадност, јазици, вработување, итн). Исто така, потребно е да се работи за елиминација на поделбите, засновани врз урбанистичките прашања, инфраструктурата и развојот во целина.

Иако од донесувањето на Охридскиот договор имаше големо подобрување во смисла на елиминација на дискриминацијата, останува уште многу работа, особено на хоризонтално ниво, односно во реалното застапување на групите кои се маргинализирани во општествениот живот. Ова има суштествено значење и не може да се сведе единствено во формална димензија. Правните аспекти на Охридскиот договор утврдуваат различна динамика, споредено со неговата имплементација.

Исто така, потребно е постојните институции за остварување на еднаквоста да се реорганизираат и да функционираат согласно реалната состојба. Секоја импровизација е непродуктивна и нанесува огромна штета. За да бидат функционални, законските регулативи мора во целост

да ја изразат реалната состојба во сите аспекти. Во спротивно, законските регулативи нема да бидат функционални, туку само напишани зборови што може да создадат конфликти во практиката. Неопходно е да се заврши што побргу со законската страна за целосно заокружување на Охридскиот договор, односно потребно е да се усвојат сите закони кои се предвидени со овој Договор. Во спротивно, ќе се добие впечаток дека Владата и натаму се воздржува од однесување кон државата согласно својата мултиетничка реалност. Охридскиот договор е одржлива основа за политичката стабилност и развојот на демократијата во Македонија.

Сепак, оваа платформа не може да ги даде своите ефекти без вистински економски развој и решавање на постојните социјални проблеми во државата. Охридскиот рамковен договор не предвидува конкретни формулации за регулирање на економските односи, елиминација на неправдите или индиректната економска дискриминација. Процесот на децентрализација докажа дека општините го немаат потребниот капацитет за економски развој и имплементација на економските политики.³⁴² На општините им недостасуваат локални институции и агенции за економски развој на регионите, како и други форми за промоција на инвестиции.

Од друга страна, остануваат различните ставови за некои прашања меѓу централната и локалната власт. Процесот на приватизација во државата го носи товарот на моноетничка приватизација, затоа што е спроведен според т.н. модел на менаџерско учество на акциите, каде што

³⁴² Абдулменаф Беџети, „Економските предизвици и Охридскиот договор“ (Скопје, Фондација „Фридрих Еберт“, 2002), стр. 174 (на албански)

припадниците на малцинствата не биле дел од менаџментот или вработените (нивното учество во јавните претпријатија било ниско). Со ова, на малцинствата не им била дадена можноста за купување акции во јавниот капитал, што значи дека се наметнува потребата за изнаоѓање стимулации, со кои сите делови на државата ќе имаат еднаков степен на развој. Токму поради оваа цел е усвоен Законот за рамномерен регионален развој.

Законската рамка за спречување на дискриминацијата и промоција на целосна и ефективна еднаквост во Република Македонија е систематизирана во неколку законски акти, со што се отежнува практичната имплементација. Сепак, немањето сеопфатна законска рамка за дејствување на надлежните институции за поголема заштита и превенција претставува реален хендикеп во општеството.

За остварување на слободите и правата на граѓанинот, како и за елиминација на сите облици на дискриминација, особена важност има функционирањето на постојните државни институции, согласно со законската рамка. Во оваа сфера и натаму постојат одредени аномалии, кои треба да се отстранат, првенствено преку засилување на капацитетите и одговорностите на институциите, како и преку создавање механизми кои ќе овозможат позитивна дискриминација, особено во институциите.

Во овој правец, судовите ги штитат правата и слободите на граѓаните согласно Уставот, ратификуваните меѓународни конвенции и националните закони. Судовите се надлежни за заштита на граѓаните од индивидуалните незаконски акти на државната управа и институциите со

јавни овластувања (управни спорови). Редовните судови имаат општа надлежност за заштита на човековите права. Сепак, не е забележан ниту еден случај каде со пресуда се потврдува или казнува одредена дискриминација. За жал, нема база на податоци за овие докази.

Оттука, Уставниот суд е државен орган кој го штити Уставот. Меѓу другото, тој ги штити правата и слободите на човекот и граѓанинот кои се поврзани со слободата, вероисповеста, совеста и јавното изразување на мислењето, политичкото здружување и дејствување, како и со забраната на дискриминација на граѓаните врз основа на родот, расата, религијата или припадноста (национална, социјална или политичка).³⁴³ Уставниот суд ја остварува својата улога на два начина: преку оценување на согласноста на законите со Уставот (основна надлежност) и преку заштитата на одредени права и слободи, предвидени со Уставот. Во врска со претходно изразениот податок за заштита од дискриминација од редовните судови, може да се каже дека ова има уште поголема изразеност во Уставниот суд, кој не донел ниту една одлука за заштита на човековите права и слободи, иако е директно надлежен орган кој добил многу барања од граѓаните. Мислам дека постојат неколку причини за ова. Главната причина е што не постои храброст за преземање на ваков чекор, во што сум се уверил од индивидуалните одлуки со кои се одбиваат барањата на граѓаните (кои не се во мал број).

Следна институција која е поврзана со недискриминацијата, е Комитетот за односи меѓу заедниците, кој работи во склоп на Собранието

³⁴³ Деловник за работата на Уставниот суд

на Република Македонија. Комитетот ги разгледува прашањата поврзани со односите меѓу етничките заедници, преку спречување или елиминација на дискриминацијата, таму каде што таа постои, „во законските предлози, давајќи мислење за елиминација на дискриминаторските правила за одредени закони, кое е задолжително за Собранието. Собранието на Република Македонија мора да ги разгледува препораките на Комитетот и да донесе одлука по нив“.³⁴⁴ Овој Комитет е составен од 19 членови, односно седум пратеници Македонци и седум пратеници Албанци од Собранието на Република Македонија, како и други пет пратеници, кои ја претставуваат: турската, влашката, ромската, српската и бошњачката заедница. Доколку некоја од овие заедници нема свој пратеник, тогаш Народниот правобранител во консултација со релевантните претставници на соодветната заедница ги предлага останатите членови на овој Комитет. Членовите на Комитетот се бираат од Собранието на Република Македонија, а нивната главна надлежност е да се фокусираат на прашањата кои се поврзани со односите меѓу заедниците во Република Македонија.

И Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаните, која дејствува во Собранието на Република Македонија, има за цел да се грижи и да ги штити правата и слободите на граѓаните, доколку тие не се остварат во практика или во случаите кога се кршат од надлежните државни органи. Комисијата може да покрене постапка за утврдување на одговорноста на носителите на јавни функции.

³⁴⁴ Устав на РМ, Деловник за работата на Собранието на Република Македонија.

На ниво на Владата на Република Македонија и органите на државната управа, институционалните механизми за заштита на начелото на недискриминација се поставени на две нивоа.³⁴⁵ Конкретно, во Генералниот Секретаријат на Владата постои посебен Сектор за имплементација на еднаквата и правична застапеност, кој ја имплементира политиката на Владата на Република Македонија во полето на вработувањето на припадниците на немнозинските заедници во државата. Од друга страна, заштитата на правата на граѓаните се остварува и како дел на меѓународните стандарди и промоцијата на механизмите за имплементација. На ова ниво, во Министерството за надворешни работи постои Одделот за човекови права, додека во Министерството за правда дејствува Одделот за човекови права, правна анализа и споредбено право. Преку правната анализа на споредбеното право се подготвуваат мислењата, кои потоа и се поднесуваат на Владата.

Што се однесува до родовата еднаквост, во Министерството за труд и социјална политика постои Секторот за унапредување на родовата еднаквост, чија основна цел е да влијае во унапредувањето на положбата на жената, како и да промовира родова еднаквост, согласно меѓународните конвенции и националната регулатива.

Несомнено, Народниот правобранител е важен фактор во нашето општество, кога се зборува за човековите права и слободи. Со уставните амандмани од 2001-та година, Народниот правобранител доби посебна надлежност за внимателно следење на заштитата на начелата за

³⁴⁵ Закон за Владата на РМ, Деловник за работата на Владата на РМ.

недискриминација, како и за пропорционалната и правична застапеност во сите органи над кои има надлежност (органите на државната власт, органите на единиците на самоуправување и другите јавни институции и служби).³⁴⁶ Овие уставни измени беа материјализирани со новиот Закон за Народен правобранител од 2003-та година.

Народниот правобранител е коректор на неправедните дејствувања, односно на недејствувањето на државната управа. Тој дејствува како превентива на непочитувањето на човековите права и слободи, но, истовремено, може да преземе и мерки за заштита на начелото на недискриминација, пропорционална и правична застапеност на припадниците на заедниците во државните структури. Освен ова, постои можност на оваа институција да ѝ бидат потребни и други надлежности, кои се поврзани со прашањето на дискриминација. Треба да се истакне дека се потребни измени и дополнувања на постојната правна рамка, особено во правец на усвојување на новиот закон за анти-дискриминација.

Овој Закон ќе даде модерна дефиниција на поимот *дискриминација*, вклучувајќи ги сите општествени полиња. Истиот ќе предвиди соодветни постапки за решавање и надминување на сличните состојби на дискриминација, како и дополнителни механизми за оваа проблематика. Многу држави имаат конкретни закони за елиминација на сите форми на дискриминација, каде се забележуваат подинамични позитивни резултати (во Бугарија, Чешката Република, Словачка, итн). Во Република Македонија, во подготвителна фаза се наоѓа Законот за спречување на

³⁴⁶ Закон за народниот правобранител, 2003.

дискриминацијата, за кој мислам дека ќе даде придонес во борбата против дискриминацијата.

Истовремено, треба да се истакне дека нашето општество се соочува во реалноста со слични и индиректни форми на дискриминација. Одредени групи или заедници живеат во деградирани економски, социјални, урбанистички, еколошки и други услови. Непреземањето конкретни мерки за рамномерен регионален и географски развој е форма што е слична со колективната дискриминација. Можеме да очекуваме дека Законот за рамномерен регионален развој ќе придонесе во подобрување на состојбата, со која сите граѓани ќе добијат еднакви можности.

Сепак, кај граѓаните сè уште не постои свест и размислување за овие форми на загрозување на слободите и правата, како и за дискриминацијата во целина. Кај граѓаните недостига свеста, која, несомнено, е резултат на многу општествени сегменти од минатото, но и од сегашноста. Токму затоа, неопходно е да се преземат сите мерки за подигање на свеста на граѓаните за сите постојни деформирани форми. Ова првенствено може да се направи преку едукација на граѓаните, медиумски промоции и други форми на масовна комуникација.

Иако на прв поглед се добива впечаток дека постои голем број правни норми, кои го третираат прашањето на недискриминација и упатуваат на потребата за поефективна правна заштита, како и многу стручни институции за заштита од дискриминација, сегашната состојба не го исполнува потребното ниво на заштита на правата на граѓаните.

Во повеќето случаи, обидите за утврдување на дискриминацијата завршуваат безуспешно. Меѓудругото, ова е последица на немањето закон за заштита од дискриминација, јасна, прецизна и функционална регулатива, со која ќе се мотивира имплементацијата од страна на администрацијата и судовите.

Како заклучок, ја истакнувам констатацијата дека без формална и фактичка еднаквост не може да стане збор за целосна елиминација на сите форми на дискриминација. Значи, еднаквоста како концепт подразбира активен процес, кој треба да исполни конкретни дејствија, за разлика од недискриминацијата, која често може да биде пасивна, или случајна форма.

Флориан Биебер

ЗАКЛУЧОЦИ: ОХРИДСКИОТ РАМКОВЕН ДОГОВОР ПО СЕДУМ ГОДИНИ

Охридскиот рамковен договор претставува успешен пример за спречување на конфликтот што ескалираше и отстранување на стравот од повторен конфликт.³⁴⁷ Бројот на Албанци вработени во јавната администрација во значителна мерка го надминува степенот на вработеност пред 2001-та година, а во голема мерка е прекината и широко распространетата дискриминација, која многу Албанци ја чувствуваа.³⁴⁸ Исто така, бројни контроверзни прашања од времето на деведесеттите, како на пример високото образование на Албанците, се разрешени и повеќе не предизвикуваат никакви контроверзи, како пред една деценија. Протестите и нивното насилно спречување, како што се случи во јули 1997 година во Гостивар, заради истакнувањето на албанското знаме на општинската зграда, во денешно време се незамисливи.

³⁴⁷ Според Извештајот за навремено предупредување на УНДП, кој датира од јуни 2007 година, само 2.4% од Македонците и 0.8% од Албанците ги сметаат останатите етнички заедници како најголема закана за личната безбедност. Исто така, Албанците во помала мерка чувствуваат некакво наметнување од страна на државата (5.1%) , додека за Македонците, тоа е 10.5%. Овие бројки говорат дека помалку се стравува од етнички мотивирано насилство, отколку од природна катастрофа. Извор: УНДП, Извештај за навремено предупредување, јуни 2007 година, стр. 98. Може да се најде на: <http://www.ewr.org.mk/reports/EWR%20June%202007%20-%20ENG.pdf>

³⁴⁸ Видете во поглавјето на Сали Рамадани, како и во поглавјето на Иџет Мемети, за останатите проблеми кои се однесуваат на дискриминација.

Но, Договорот, исто така, може да се смета и за неуспешен, бидејќи не придонесе кон суштински промени во меѓуетничките односи во Македонија. Етничкото прашање, сè уште, претставува сила која управува со политичките дебати во земјата. Повеќето од граѓаните, Македонци, Албанци и останати, укажуваат на тоа дека најважното прашање со кое се соочуваат, во најголема мерка е невработеноста, а не етничкото прашање. Но, етничката припадност, сепак, е многу значајна за граѓаните.³⁴⁹ Постои асиметричен однос меѓу посветеноста и идентификацијата со Охридскиот рамковен договор од една страна, и промените во државата кои произлегоа од него. Повеќето Македонци Договорот го сметаат како „загуба“, за сметка на „победата“ на Албанците. Дискутабилно е тоа како еден мировен договор каков што е Охридскиот рамковен договор, не е позитивно оценет од страна на сите вклучени страни. Во случајот на Македонија, со Договорот се постигна изненадувачки висок степен на стабилност и безбедност, а беше, исто така, спречена и територијализација на земјата. Тоа е очигледна добивка за сите. Како и да е, на Договорот се гледа како на игра, при што добивката за една од заедниците недвосмислено мора да значи загуба за другата страна. Тоа е првиот предизвик кој авторите на ова издание јасно го идентификуваат.

Бидејќи Договорот е само рамковен, одредбите што произлегуваат од него мораа да се преточат во легислатива, која потоа би се спровела во пракса. Тоа се покажа како тежок и сложен процес. Некои од авторите на оваа книга истакнуваат дека овој процес, честопати, бил одложуван, пролонгирајќи го со тоа и самото спроведување, наспроти амбициите на

³⁴⁹ УНДП, цитирано од стр. 48-49.

Рамковниот договор. Всушност, повеќето Македонци, Охридскиот рамковен договор во голема мерка го сметаат како крајна граница со која се исполнуваат барањата на Албанците во рамките на државата. Додека, пак, повеќето Албанци истиот го сметаат како појдовна точка врз која ќе се засноваат идните односи во државата. Следствено на тоа, спроведувањето на Договорот и дискусиите во врска со некои други форми на меѓуетничко решение, беа жртви на преголемо политичко преговарање и политичко пазарење.

Предизвикот од пазарење со правата е вториот предизвик кој се појави при спроведувањето на Охридскиот рамковен договор. Решавањето на меѓуетничкото прашање никогаш не е целосен процес и е многу веројатно да остане предмет на постојани преговори. Наивно би било да се претпостави дека би бил можен „конечен“ договор кој би ги решил, еднаш засекогаш, сите можни недоразбирања. Проблемот со постојани преговори е тоа што истите вклучуваат поделби, а можат да ги маргинализираат останатите прашања. Според тоа, главниот предизвик е да се најде рамнотежа меѓу овозможувањето на следни преговори без истите постојано да доминираат над останатите прашања од дневен ред.

Друг проблем кој се јави при спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, беше навиката кај политичките актери да се приклучуваат кон вонинституционални средства и поткопување на институциите при решавањето на меѓуетничките односи. Исто така, на Комисијата за меѓуетнички односи не ѝ е дадено соодветно значење од 2002-та година, па наваму, иако истата има клучна улога во одредувањето на законите за кои се гласа според двојно мнозинство, а во, исто време, е

клучното тело за посредување меѓу заедниците. Комисијата, исто така, беше предмет на контроверзни одлуки што се спомнати во воведното поглавје. А како дополнување на тоа, следи и фактот дека, честопати, владеачките партии ги заобиколуваат институциите, прикложувајќи се кон изнаоѓање компромис преку преговори зад затворени врати, а не преку јавни дебати.

Со Охридскиот рамковен договор не се воспостави ниту една нова форма на групна автономија, ниту, пак, можности за обединување на интересите на заедниците надвор од политичките партии. Доминирањето на политичките партии во сферата на меѓуетничките односи стана навистина проблематично. Како прво, тоа ја политизира секоја форма на меѓуетничка дебата и го спречува изразувањето на непартиските интереси за заедницата. Како второ, честопати ја трансформира етничката застапеност во институциите, во партиска застапеност, која резултира со внатре-етничка дискриминација.

Освен евалуација на предизвиците кои произлегуваат од спроведувањето на Договорот, самиот период од седум години претставува, исто така, доволно долг период за проценка на истиот. Како што е тоа коментарирано од страна на многу автори во оваа книга, произлегуваат голем број критични прашања кои би можеле да се сметаат за слабости на оригинално утврдениот Договор³⁵⁰.

³⁵⁰ Видете го поглавјето на Ермира Мехмети.

Со тоа што ја услови употребата на официјален јазик со 20% од составот на населението на државно и локално ниво, Охридскиот рамковен договор создаде една проблематична врска меѓу демографската реалност и употребата на официјален јазик.³⁵¹ Иако таквата врска сама по себе не е проблематична, може да резултира во екстремно стриктна интерпретација на правото за употреба на официјален јазик, со што можат да се создадат нови тензии. На пример, правото на употреба на официјален јазик да се повлече, доколку во заедницата не се постигне минималниот праг од 20%. Понатаму, Договорот му даде политичка димензија на пописот на населението, кој, и онака, беше оценет како контроверзен во текот на деведесеттите.

Еден од иновативните пристапи на Охридскиот рамковен договор е воведувањето на Бадинтеровото мнозинство, според кое е потребно двојно мнозинство на сите пратеници (или советници), како и претставници на малцинските заедници. Импликациите од ова правило не беа баш јасни во моментот на договарањето, но станаа видливи при формирањето на коалицијата меѓу ВМРО-ДМПНЕ и ДПА во 2006 година. Охридскиот рамковен договор не го регулира учеството на албанските партии во Владата, иако такво нешто, секако, е дел од имплицитната институционална рамка врз која се заснова Договорот.

Нејасно останува дали поделбата на власта во Македонија треба да се базира врз тоа која е најголемата партија кај албанската заедница (исто и кај македонската), или, пак, можно е формирање слободна коалиција од

³⁵¹ Видете го поглавјето на Целадин Мурати.

страна на македонски и албански партии. Формирањето „влада од малцински заедници“ („малцинско малцинска влада“), нема никакви спорни правни елементи, но останува отворено прашањето дали ваквата влада може да дејствува со истиот степен на легитимитет, како и коалицијата од големи партии. Кризата во 2006-та година околу формирањето влада, укажува на потребата од институционализирање на Договор за формирање на влада, со што би се спречило повторното јавување на вакви кризи.

Најверојатно, најголемиот проблем што се поврзува со Охридскиот рамковен договор е тоа што, честопати, на Договорот се гледа како на едно сеопфатно решение за меѓуетничките проблеми во Македонија. Всушност, преку Договорот се регулираат само основните правни и институционални прашања, без да се даваат механизми и алатки за градење на меѓуетничката доверба и поддршка на институциите, кои се создадени, или трансформирани заради Договорот³⁵². Сè уште недостасува државен консензус кој вклучува повеќе од две одделни политички заедници, кои недоволно комуницираат. Притоа, со Охридскиот рамковен договор не можеше да се спречат (или повлечат) тенденциите за сегрегација во општеството, како и да се намали политиката на застрашување³⁵³.

Значи, каков вид држава е Македонија денес? Ова прашање ја мачи Македонија уште од нејзиното осамостојување како независна држава во раните деведесетти. Стратегијата на национална држава, која

³⁵² Видете го поглавјето на Етем Азири.

³⁵³ Изложеното се заснова врз образовниот систем, видете го поглавјето на Емил Атанасовски.

соработува со албанската заедница во владеечката структура, но со слаба доминантност од страна на најголемата заедница, се покажа како неуспешен модел, барем до 2001-та година. Охридскиот рамковен договор ја одвлече земјата од моделот на национална држава. Во исто време, Договорот не доведе до создавање мултинационална држава или консоцијална држава, иако се зајакнати самите карактеристики на еден таков модел. Договорот, формално, ги зајакна граѓанските елементи на државност преку намалување на симболичното доминирање на најголемата заедница.

Демографијата ја усложнува дефиницијата за Македонија. Очигледно е дека не е хомогена национална држава, имајќи предвид дека едвај две третини од населението се идентификува како дел од најголемата етничка заедница. Од друга страна, не е ни мултинационална држава, како Босна и Херцеговина, или Белгија, бидејќи обете држави имаат помали мнозински заедници и поголеми малцински заедници. Не сугерираме Македонија да следи некој одреден пример, туку е потребно да се најде рамнотежа меѓу групните права и поделбата на власта од една страна, но, исто така, и да даде доволно слободен простор за политички идеи за граѓаните кои сакаат да одат малку подалеку од етничката идентификација.