

Билјана КОТЕВСКА  
Кумјана НОВАКОВА

## ЕФЕКТИВНО ПОЛИТИЧКО УЧЕСТВО НА ПОМАЛИТЕ ЕТНИЧКИ ЗАЕДНИЦИ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА<sup>1</sup>

### ВОВЕД

Ефективното политичко учество на (по)малите етнички групи во процесот на донесување одлуки во Македонија, како на централно (за прашања што директно ги засегаат), така и на локално ниво (општо во јавниот живот), е прашање од голем интерес и честа тема за дебата на меѓународните организации, локалните експерти/ки, граѓанските организации и научниците/чките и аналитичарите/ките.

Општо, во контекст на правото на политичко учество и според меѓународните стандарди за човекови права, колективното политичко учество (пристап до, и целосно учество во процесот на донесување одлуки), е клучен елемент за заштита на правата на членовите на малцинствата, како и

<sup>1</sup> Оваа публикација е резултат на истражувачкиот проект “Подигнување на свеста за човековите права во Македонија”, финансиски поддржан од Националната фондација за демократија (НЕД)

*Билјана Котевска  
е магистер на науки за  
човекови права  
и програмски директор  
на Програмата  
за човекови права  
на ЦРИС Студиорум.  
Кумјана Новакова е  
докторант  
и истражувач  
во Програмата  
за човекови права  
на ЦРИС Студиорум.*

за зачувување на нивниот различен културен и/или друг идентитет. Сепак, консоцијалните аранжмани развиени во Македонија по конфликтот во 2011 година, преку Охридскиот рамковен договор (ОРД) и неговите уставни и правни одредби, придонесуваат многу малку кон таа цел – моќта е де факто поделена помеѓу двете најголеми етнички групи, етничките Македонци/ки и етничките Албанци/ки, исклучувајќи ги (по)малите етнички заедници од политичкиот процес. Најчесто наведуваниот извор на исклученост, а според тоа и на дискриминација, е прагот од 20% според ОРД, како минимум предуслов за правата на етничките заедници во неговите клучни одредби за ефективна партиципација; користењето на јазикот, право на високо образование на мајчин јазик или едноставно вклученоста во различни форми на консултативни процеси се вклучувачки механизми во јавната администрација и судските и други тела на локално ниво. Овие уставни/правни пречки одат рака под рака со попреченостите и помалку очигледните, понекогаш деликатни и високо комплексни форми на исклученост, како што се демократскиот дефицит, ниската демократска политичка култура, отсуството на политичка волја и бавниот чекор на демократски реформи, на пример. Во прилог на тоа, сè уште постои општ недостаток на разбирање кај дел од политичките елити и општеството во целина дека целосно инклузивен политички процес и учество на малцинските групи во политичкиот и јавниот живот не е само придобивка за малцинските групи, туку и за целото општеството.

Затоа, ова истражување го проучува директниот ефект што ОРД и неговите уставни и правни одредби го имаат врз ефективното политичко учество на (по)малите етнички групи на локално ниво во Македонија, ја прикажува состојбата на нештата и исто така дава сугестии и препораки за разгледување на дел од практичарите/ките и за понатамошна дискусија во академската заедница. Со други зборови, истражувачкото прашање што оваа студија, и емпириското истражување зад неа, го поставува е *до кој степен ОРД и неговата имплементација го олеснуваат процесот на ефективно политичко учество на (по) малите етнички групи на локално ниво на власта во Македонија.*

Теоретската рамка оваа студија ја поставува врз основа на моделите за поделба на моќта (power-sharing models) во демократијата, посебно консоцијалниот пристап, како политички систем чувствителен на општествената различност во однос на етничкиот или било кој друг вид на колективен идентитет, во спротивност на либералниот индивидуалистички пристап. Правната рамка во која оваа студија ги

базира своите аргументи го развива принципот на ефективно политичко учество како алатка за јакнење на малцинските групи, наместо само заштита на нивните права. Додека последниот е главно поврзан со либералниот, класично мнозински систем, и како таков не успева да ја одрази општествената различност во политичките процеси, претходните покажуваат поголем сензибилитет кон очигледните потреби на политичкиот процес внатрешно да се справи со културните и/или етничките специфичности и де факто води до мејнстриминг на малцинските права.

Во тој контекст, студијата ги разгледува консоцијалните механизми воведени во Македонија со ОРД и соодветните правни механизми кои го регулираат ефективното политичко учество на (по)малите етнички групи во политиката. Условите што правниот и политичкиот систем ги поставува пред државната администрација се потоа поставени пред фактичката состојба на нештата во процесот на обезбедување на политичко учество на помалите етнички групи на локално ниво.

Специфичната анализа во случајов е возможна како резултат на емпириското истражување спроведено во периодот февруари-март 2011 во 14 општини, кои опфаќаат значителен дел од територијата на државата. Полу-структурирано интервју беше користено како метод за собирање на податоци од 79 испитаници/чки, кои, од една страна, работат во институции и на централно и на локално ниво, а од друга страна, доаѓаат од различни професионални средини – претставници/чки на академската заедница кои се фокусираат на прашањата блиски до малцинските права, политичкиот систем и/или етничката припадност или студии за национализам, претставници/чки на граѓанските организации кои делуваат на ова поле, и претставници на државната администрација, како и повеќе практичари. Завршниот дел од студијата, заснован на анализата, предлага мерки кои би можеле да се преземат и прашања кои би можеле да се решат, како од страна на државната администрација, така и од страна на граѓанските организации, а со цел да се обезбеди (по)висок степен на ефективно политичко учество на помалите етнички групи на локално ниво, како чекор напред кон постигнување на суштинска еднаквост. Треба да се напомене дека, во процесот на развој на суштинска еднаквост и вистински инклузивно општество, ефективното политичко учество на (по)малите групи на централно ниво, во граѓанските организации, и особено во системот на вредности, т.е. во однесувањето и менталитетот на поединците/ките, е од еднаква важност, но поради ресурсите и временските ограничувања, студијата се фокусира само на нивото на локална власт.

## I. ИСТОРИЈАТ

Во периодот по распадот на СФР Југославија, нејзините држави-наследнички поминаа низ многу интензивни конфликти кои соодветно доведоа до промени на нивните политички системи во смисла на оддалечување од типот на Вестминстерска демократија, речиси сите институционализирајќи ја (во различен степен) етничката припадност. Македонија беше еден од случаите кои се излегоа од поранешната федерација без насилство, и покрај општите очекувања дека нејзините внатрешни етнички поделби ќе произведат уште еден насилен конфликт на територијата на поранешна Југославија. Релативниот успех на политичките елити во справувањето со внатрешните политички, економски и социјални предизвици беше помалку резултат на политичка зрелост, а повеќе на присуството на надворешните закани и предизвици кои не оставаа простор за други агенди. До одреден степен може да се смета и како резултат на политичката волја и традиција на акомодирање на меѓуетничките разлики на ниво на извршната власт.

Меѓутоа, десет години по независноста, во 2001-та година, релативно насилен етнички конфликт ја потресе *оазата на мирот* и го смени нејзиниот политички а, подоцна, и правен систем. Мировниот договор постигнат преку меѓународно посредување, т.е. ОРД, потпишан на 13 август 2001 година, воведува институционални аранжмани врз основа на главните елементи на поделба на моќта во демократијата како единствено и најветувачко решение за регулирање на конфликти во длабоко поделени општества. Преговарачките страни и потписнички на Договорот, четирите најголеми партии од македонскиот и од албанскиот политички блок, го направија процесот исклучувачки, изоставајќи ги другите (мали) етнички групи, и политичките партии кои се нивни преставници, надвор од истиот. Како резултат на тоа, т.н. (по)мали етнички групи во Македонија немаат сопственост над ОРД и над процесот на неговото спроведување, што меѓу нив и меѓу некои од надворешно-политичките актери создава слика за договор со кој се создава бинационална држава. Измените на Уставот на државата и нејзините закони обезбеди имплементација на одредбите на ОРД, кој, во прилог на основните принципи, воведо реформи во сферата на децентрализацијата, недискриминацијата и пропорционалната застапеност, специјални парламентарни процедури, образование и употреба на јазиците, изразување на идентитетот, како и имплементацијата. Така, тој воведо посебни права за етничките и јазичните малцинства кои надминуваат 20% од вкупното население на централно ниво, или

во соодветната општина на локално ниво. Покрај тоа, со посебни одредби се регулираат правата на малцинствата кои се помалку од 20% од населението на земјата или на соодветната општина. И покрај ова, играта не е изгубена доколку процесот на имплементација на ОРД ги почитува постоечките принципи на јакнење на малцинските групи, од кои едниот е правото на (ефективно) политичко учество, особено во случајот на (по)малите етнички заедници. Важен аргумент во прилог на последново е дека ОРД, за разлика од слични мировни договори кои го регулираат начинот на соживот во другите пост-конфликтни земји од поранешна Југославија, не е традиционален договор за прекин на огнот, туку документ кој ги поставува основите на нов политички систем, и во таа насока, во позитивна смисла е значително различен од неговите претходници.

## **II. ТЕОРЕТСКА И ПРАВНА РАМКА**

Основната идеја на политичките и правните механизми и инструменти за заштита на малцинствата е мултикултурните и мултиетничките општества да претставуваат најсоодветно прилагодување на разновидноста на нивното население. Така, политичките и законските мерки стануваат алатки за превенција на етничкиот конфликт и, во случајот на пост-конфликтните општества како што е Македонија, може да послужат и како алатка за решавање на конфликтот.

### **II.1. ТЕОРЕТСКА РАМКА: УПРАВУРАЊЕ СО РАЗЛИЧНОСТИТЕ**

Вообичаената или либерална демократија, несензитивна за посебните потреби на поделените општества, во својот конвенционален мнозински модел «или не прави ништо за етничката исклученост, или истата ја поттикнува.» (Хоровиц, стр 35-55). Честопати, нетрпеливоста кон малцинствата од секаков вид, во комбинација со мнозинскиот (winner-take-all) принцип, несомнено доведува до трајно политичко, а понатаму и генерирање на социјално и економско, исклучување на малцинските групи. Во таа смисла, се покажува дека “power-sharing” демократијата обезбедува барем основа за сеопфатен систем за регулирање на етнички и/или групен конфликт, овозможувајќи им на мулти-етничките општествени и политички фактори да го обликуваат политичкиот систем, кој што има за цел политичко, економско, општествено и културно учество на сите етнички и/или социјални групи во државата.

### **II.1.1. МОДЕЛИ НА МЕНАЦИРАЊЕ СО РАЗЛИЧНОСТИ: КОНСОЦИЈАЛНА ДЕМОКРАТИЈА**

Двата главни модели на “power-sharing” (поделба на моќта) демократиите се интегративниот пристап на Хоровиц и консоцијалниот пристап на Липхарт. Сиск ги опишува како два концептуални полови во спектарот на одредени институционални аранжмани за регулирање на конфликти и практики кои промовираат поделба на моќта (Сиск, стр. 9). Всушност, постојат важни разлики - теоретски и практични - бидејќи и двата вида содржат одредби за поделба на моќта, но се базираат на различни аранжмани, цели, и што е најважно, се засноваат на различни претпоставки (Рејнолдс, стр. 155-196). Вниманието во оваа студија ќе биде насочено повеќе кон тезите на Липхарт, бидејќи истите се порелевантни и применливи кога станува збор за состојбата во Македонија.

Липхарт го дефинира консоцијалниот пристап како систем на владеење во општествата поделени по етничка, верска или културолошка линија, кој ја поддржува основната идеја за управување со разликите преку обезбедување на гаранции за поседување моќ за секоја значајна идентитетска група. Во суштина, консоцијативизмот се залага за збир на принципи и неформални практики кои, доколку се применат во рамките на законските решенија и во политичките тела и механизми, овозможува застапеност и моќ за донесување одлуки за заеднички прашања на секоја значајна идентитетска група или сегмент во општество, како и одреден степен на автономија на прашања од значење за групата (Сиск, стр. 5). Како заклучок, консоцијалниот пристап има за цел да моделира државно уредување на тој начин што обезбедува значителните групи во општеството да имаат еднаков статус и застапеност, како и максимална заштита и признавање. Во контекст на политиките на национализам и етничка припадност, консоцијалниот модел на управување овозможува мирен соживот на повеќе од една нација или етничка група во државата врз основа на одделување, но и еднакво партнерство наместо доминација на еден народ врз друг/и (Келас, стр. 178).

### **II.1.2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА КОНСОЦИЈАЛНАТА ДЕМОКРАТИЈА**

Појавата на консоцијалната демократија се заснова на четири основни претпоставки. Првиот и несомнено еден од најважните механизми е поделбата на моќта помеѓу извршната власт во заедниците (1) голема коалиција формирана од лидерите на сите значајни групи на

општеството. Понатаму, (2) правото на вето за малцинствата е важен инструмент кој практично ја отфрла можноста малите групи да бидат надгласани, (3) пропорционалната застапеност во државните служби, и јавните фондови да обезбедат праведна распределба на ресурсите, и, последен е механизмот кој би им овозможувал високо ниво на локалната самоуправа или (4) автономија на група (Липхарт, стр. 25-52).

Широката коалиција е од «витално значење како инструмент за постигнување на политичка стабилност во плуралните општества», со вклучување на сите во владеачките структури на земјата, така што партиите кои немаат меѓусебна доверба имаат некаков вид гаранции за политичка сигурност (Липхарт, стр. 30). Сепак, аргументите одат во прилог на тоа дека значителните групи треба да бидат вклучени и владата треба да биде широка, но не задолжително само според етничката припадност или партија. Вториот принцип, малцинското вето, е «крајното оружје на малцинствата да ги заштитат нивните витални интереси», бидејќи и покрај тоа што се застапени во големата коалициска влада, тие лесно може да бидат надгласани и на тој начин маргинализирани од страна на мнозинството/ата. Сепак, праксата покажува дека недоминантните групи автоматски не треба да имаат апсолутно право на вето, бидејќи ова може да претставува предизвик за системот кој има опасност да стане нефункционален или помалку ефикасен. Принципот на пропорционалност во сферата на политичкото претставување, јавната служба и јавните фондови, им обезбедува на сите групи вклученост и праведна распределба, со крајна цел да се обезбеди фер (и пропорционална) застапеност на етничките малцинства (Липхарт, стр. 491-509). Принципот треба да се примени во две насоки, имено преку изборните системи - составот на владејачката елита треба да биде пропорционален на демографската структура; и преку дистрибуција на ресурсите - фер дистрибуција на јавната администрација и на јавната потрошувачка, односно на распределбата на ресурсите. Консоцијативистичките научници се залагаат за систем на пропорционална застапеност, поради една едноставна причина - тоа гарантира поголема веројатност за правична застапеност на малцинствата, како контраст на мнозинскиот изборен систем. Како што истакнува Норис, мнозинските изборни системи, како што е т.н. "first-past-the-post" систем, го потенцираат парламентарното водство за партијата која е на прво место со цел да се обезбеди одлучувачки исход и поголема одговорност на владата, а со тоа и исклучување на помалите партии од поделба на пленот (Норис, стр. 207). Теоретски, во споредба со мнозинскиот, изборниот систем на пропорционална застапе-

ност обезбедува застапеност на малцинствата што се покажа дека ќе биде претставен преку малцинските партии, но ако прагот се воведува многу често, малите, но политички и историски многу значајни групи нема да можат да обезбедат парламентарно претставување.

Принципот на групна автономија е начин на обезбедување контрола на групите над «сопствените» проблеми, а пак прашањата од заеднички интерес да се решаваат заеднички. Сегменталната автономија е клучната разлика од владеењето на мнозинството што вклучува и владеење на малцинството: владеење на малцинската група врз самата себеси во областите од интерес исклучиво на малцинството (Липхарт, стр. 47).

Во прилог на основните принципи на консоцијалниот пристап, постои листа на поволни услови за успешни консоцијални аранжмани: (1) отсуство на мнозинска етничка група, бидејќи постои можност за тоа да се преобрази во мајоризација; (2) отсуство на големи социоекономски разлики меѓу групите; (3) грубо еднаква големина на групите, бидејќи нуди основа за рамнотежа; (4) општеството да се состои од ограничен број групи, за преговорите да бидат можни и не премногу компликувани; (5) вкупното население на државата да е релативно мало, како фактор за создавање едноставен процес на донесување одлуки; (6) постоење на надворешни закани, што ќе промовира единство; (7) сеопфатна лојалност која може да ја ослабне етничката припадност; (8) географски концентрирани етнички групи, така што федерализацијата може да биде алтернатива за групна автономија; (9) претходна традиција на прилагодување и компромис (Липхарт, стр. 500).

Видот и степенот на имплементација на пакетот на консоцијални аранжмани е од клучно значење во пост-конфликтните поделени општества. Сепак, консоцијалните аранжмани како такви не се само предуслов за успешно менаџирање на конфликти и градење на институциите. Консоцијалните аранжмани може да бидат решение кое со поголема веројатност ќе доведе до прифаќање на етнички диверзифицирано државно уредување отколку либерално-демократскиот систем, но постои комплексна меѓузависност на ефективноста и ефикасноста од една страна, и надворешните фактори како што се политичката култура, економскиот развој, и вклученоста на меѓународната заедница, од друга страна. Самиот консоцијален модел не е решение кое има една форма која одговара за сите (one-size-fits-all solution), туку се стекнува со различни институционални форми кои не водат еднакво добро кон етничко акомодирање, па резултатите, исто така, ќе варираат.



### II.1.3. КОНСОЦИЈАЛИЗМОТ ВО МАКЕДОНИЈА

Во случајот на Македонија, инструментите на консоцијалниот модел беа гледани како сигурен пристап кој, прво, ќе им даде безбедносни гаранции на етничките Албанци/ки за заштита на нивните витални интереси, и второ, ќе спречи доминација на етничките Македонци/ки над Албанците/ките. Така, етничкиот принцип е воведен и земјата ги призна поделбите по етнички линии. Меѓутоа, договорот за поделбата на моќта воведо механизми кои, ако понатаму се развиваат и правилно се спроведат, може да создадат посилено чувство за правда и еднаквост меѓу граѓаните/ките на земјата и на заедниците.

Со ОРД, Македонија отвори амбициозен процес на уставни и законски реформи преку воведување на неколку механизми за поделба на моќта. Тоа отвори можност за други јазици да добијат статус на официјален јазик, но со прагот од 20% на централно ниво, де факто само албанскиот доби статус на официјален јазик, покрај македонскиот, а на локално ниво, покрај нив, и турскиот, ромскиот и српскиот јазик. За прв пат во земјата се воведо принципот на пропорционална застапеност во јавната администрација, и на локално и на централно ниво. Понатаму, двојното мнозинство стана услов во процесот на донесување одлуки во законодавната власт, во врска со прашања од витално значење. Исто така, тоа го отвори патот за процесот на пренесување на надлежности по вертикала, т.е. децентрализација на власта.

Важен заклучок, кога внимателно се оценува ОРД во однос на моделот разработен погоре, е дека воведува одредени консоцијални принципи и механизми, и Македонија на тој начин може да се смета како (мека) демократија на поделба на моќта (soft power-sharing democracy). Сепак, ОРД остава доволно простор за институционалната рамка да може да се смета како контрадикторна, бидејќи некои од клучните карактеристики на претходниот (либерален) политички систем останаа непроменети, оставајќи силни елементи на национална држава, но исто така, оставајќи и/или воведувајќи концепти блиски до граѓанскиот пристап. Новата преамбула на Уставот е илустративен пример за второто, што, во согласност со Амандманот IV кој произлегува од ОРД, и кој во променетиот текст гласи: “Граѓаните/ките на Република Македонија, македонскиот народ, како и граѓаните/ките кои живеат во нејзините граници, кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите .... “. Ова покажува колку и двата концепти на државно уредување, едниот близок до либералните демократии, а другиот до

системите за поделба на моќта, ја дефинираат природата на државата: конститутивен народ се и граѓаните/ките и етничките групи на Македонија, односно се воведува колективистички пристап, но, исто така, оставен е индивидуалниот, оставајќи еднаквост на граѓаните/ките истовремено воведувајќи групна еднаквост. Оваа македонска мешавина на концепти е критикувана од многу академици, меѓутоа постојат и оние кои тврдат дека новиот Устав претставува формула на вистинска мултиетничка држава и создава предуслови во општеството да се развијат повеќе идентитети (на пр. Марко, стр. 695-721). Овој труд сепак, ниту ќе влезе во ваква дискусија, ниту ќе го оценува ОРД како таков. Наместо тоа, тој се базира врз аргументот дека механизмите за поделба на моќта воведени во Македонија со ОРД го променија карактерот на политичкиот систем и на тој начин воспоставија слаб систем на консociјална демократија кој допрва треба да ги докаже своите капацитети и можности да ги акомодира натпреварувачките наративи во општеството.

Последно што треба да се нагласи е тоа што воведените механизми за поделба на моќта претежно се резервирани само за две од многуте етнички групи во земјата, на тој начин наметнувајќи создавање на бинационална држава.

## **II.2. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ЗАШТИТАТА НА МАЛЦИНСТВАТА**

Основните столбови врз кои се потпира меѓународната заштита на малцинските групи е принципот на недискриминација и принципот на заштита и унапредување на различните идентитети.

Првиот столб обезбедува формална еднаквост за малцинските групи, со цел да се создадат услови за постигнување на суштинска еднаквост. Вториот столб се базира на првиот, претпоставувајќи дека (суштинска) еднаквост може да се постигне само во општество каде што не постојат закани за асимилација и/или дискриминаторски практики, каде различни идентитетски групи можат да ја зачуваат и да ја промовираат нивната културна самобитност и идентитет (Торнбери). Иако аргументите дека правата на малцинствата во себе се дискриминаторски не се непознати во академската заедница, во денешно време овој двоен пристап кон заштитата на малцинствата е широко и општо прифатен, и во теоријата и во рамките на правниот систем на заштита на човековите права. Така, општо е познато дека заштитата на културниот идентитет и посебност може да се случи само ако културно

различните групи учествуваат во сопствената култура и во јавниот и приватниот сектор.

### **II.2.1. ПРАВОТО НА ЕФЕКТИВНО ПОЛИТИЧКО УЧЕСТВО ВО МЕЃУНАРОДНИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ**

Заштита на малцинствата е едно од најстарите прашања со кое се занимава меѓународното право, додека правото на обезбедување на ефективно политичко учество на колективно ниво е релативно нова и правна и политичка категорија, која често се смета како «трета генерација» на права.<sup>2</sup> Основната премиса на механизмите за политичко учество е креирање на општество кое обезбедува суштинска еднаквост, или еднаквост во реалноста, што е спротивно на еднаквоста во правото блиска до мнозинската перспектива на општеството. Во смената на парадигмите од заштита на малцинствата кон зајакнување на членовите на малцинските групи да ги претставуваат своите ставови и интереси, несомнено е одраз на кризата на либералното општество да го отвори прашањето на колективитетите, додатно на (ретката) подготвеност на меѓународното право за справување со она во што либералната демократија не успева - ефикасна заштита, вклучување и јакнење на ранливите групи. Во центарот на правото на ефективно учество како што е пропишано од страна на КЕБС во документот од Копенхаген (став 35), Декларацијата на ОН за правата на лицата што припаѓаат на национални или етнички, религиозни и јазични малцинства [член 2 (2) и 3], и гарантиран од страна на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (член 15), е да се обезбеди пристап за малцинските групи во донесувањето на политички одлуки во сите форми, на сите нивоа на управување, без дискриминација. Така, правото на политичко учество на малцинствата има за крајна цел да го заштити, афирмира и промовира малцинскиот идентитет (Верштикел, стр. 78).

Кога правно се дефинира правото на учество на меѓународно ниво, универзалниот систем на заштита на човековите права и имплементација го дефинира политичкото учество на индивидуално ниво

---

2 Општо земено, право на учество, со акцент на ефективно политичко учество, односно учеството што влијание врз резултатите од процесот на донесување одлуки, во јавноста, во меѓународните односи е предвидено во 1990те. Концептот вклучува не само застапеност во законодавните тела, но, исто така и учество во јавниот живот. За повеќе информации види: Велер и Нобс и Донели

во рамките на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (ICCPR) преку член 25.<sup>3</sup> Кога конкретно се дискутира за учеството на малцинствата на универзално ниво, Декларацијата на ОН за правата на лицата што припаѓаат на национални, етнички, јазични или верски малцинства (UNDM) во член 2 (2) им дава право на припадниците/чките на малцинствата ефективно *да учествуваат во културниот, верскиот, социјалниот, економскиот и јавниот живот*, додека во член 2 (3) се уредува ефективното учество во донесувањето одлуки, при што им дава право на припадниците на малцинствата *ефективно да учествуваат во одлуките на национално ниво и, каде што е соодветно, на регионално ниво за прашања кои ги засегаат малцинствата на кои им припаѓаат или регионите во кои живеат, на начин кој е во согласност со националното законодавство.*

На ниво на Европскиот систем за човекови права, Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа (РКНМ) е клучниот документ кој треба да се консултира, поради тоа што е единствениот правно обврзувачки инструмент кој ги регулира правата на малцинствата. Како што извештајот за појаснување на РКНМ укажува, Конвенцијата, како «мек» инструмент на тврдиот закон, е составена главно од програмски одредби кои ги утврдуваат целите што Страните се обврзуваат да ги извршуваат, овозможувајќи како можности/модел за имплементација така и разновидност во пристапот од страна на државите; Советодавниот комитет на РКНМ (тело за набљудување на Конвенцијата - во понатамошниот текст: СК) покажува сензибилизираност кон различните потреби на државите-членки поради големата веројатност дека одредена мерка што доведува до ефективно учество во една земја не може да ги даде истите резултати во друга. Токму затоа, членот 15 на овој инструмент кој се однесува на регулирањето на ефективното политичко учество, пишува: *«Страните ќе ги создадат потребните услови за ефективно учество на лицата кои им припаѓаат на националните малцинства во културниот, социјалниот и економскиот живот и во јавните работи, особено оние што ги нив ги засегаат.»*

3 Секој граѓанин/ка има право и можност, без било кој од разликите наведени во член 2 и без неразумни ограничувања: (а) да учествува во спроведувањето на јавните работи, непосредно или преку слободно избрани претставници/чки; (б) да гласа и да биде избран на периодични, автентични избори, што ќе бидат со универзално и еднакво право на глас и ќе се одржи со тајно гласање, се гарантира слободно изразување на волјата на избирачите; (в) да имаат пристап, со општите услови на еднаквост, во јавните служби во неговата земја.

Треба да биде јасно, сепак, дека и аналитичарите/ките и СК тврдат дека член 15 може и треба да се чита како правна основа за право на малцинствата на политичка партиципација во процесот на донесување одлуки, не само на прашања кои директно ги засегаат, но исто така и на оние кои поопшто ги засегаат, кое како последица доведува до вклучување на малцинствата во процесот на донесување одлуки за сите прашања (СК Коментар во Ефективното учество). СК го вклучува и учеството во избраните органи, јавните служби и судството, специјализираните владини тела, децентрализираната и локалната власт, механизми за консултации и аранжмани за културна автономија, како дел од правото на политичко учество на малцинските групи. Во истиот коментар, СК ги вклучува и социјалните и културните компоненти на учеството на малцинствата, покрај политичките, за да им даде пристап до развојните проекти, вработувањата, распределбата на ресурсите, здравствената и социјалната заштита, пристап до образование, медиуми, како и општа заштита на идентитетот.

Така, без оглед на фактот дека формите на ефективно политичко учество може да бидат попрецизно дефинирани и во меѓународните, како и во регионалните инструменти за човекови права, начелото на недискриминација како клучен концепт во системот на човековите права ја обезбедува универзалната примена до висок степен.

## **II.2.2. ВРСКАТА ПОМЕЃУ ДЕМОКРАТИИТЕ СО ПОДЕЛБА НА МОЌТА И ЕФЕКТИВНОТО УЧЕСТВО**

Од горенаведеното, станува очигледно дека некои елементи на правото на ефективно политичко учество може да се видат како отсликани или решени во рамките на одредбите од консочијалната демократија, или во аранжмани за делење на моќта. Имено, пропорционална застапеност како принцип на консочијалниот модел претпоставува соодветна застапеност на етничките групи во општеството во избраните тела на централно ниво - Парламентот, како и на локално ниво - општинските структури, но, исто така, и учество во администрацијата (и на централно и на локално ниво), во институции за спроведување на законот, советодавни тела и совети, комисии, и во јавните претпријатија и јавниот живот. Одредбите се утврдени во правото на политичко учество.

Исто така, принципот на голема (широка) коалиција не е ништо повеќе од ефективна политичка застапеност во извршната власт. Конечно, принципот на автономија е де факто имплементација на поли-

тичката застапеност, како што и сите форми на автономија се механизми за заедниците да одлучуваат за прашања кои директно ги засегаат.

### **III. ПРАВОТО НА ЕФЕКТИВНО ПОЛИТИЧКО УЧЕСТВО НА ПОМАЛИТЕ ЕТНИЧКИ ЗАЕДНИЦИ ВО ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО МАКЕДОНИЈА**

СК од РКНМ укажува на големи разлики помеѓу, од една страна, албанската заедница која зазема централно место во јавниот живот и има значајна улога во процесот на донесување одлуки, и, на помалите етнички групи од друга страна, кои имаат ограничени механизми за пристап во процесот на донесување одлуки, со што меѓу нив се создава чувство на исклученост од јавниот живот, но, исто така, и од ОРД и од процесот на неговото спроведување (СК мислење за Македонија). Покрај тоа, телото нагласува дека имплементацијата на ОРД не треба да води кон ограничување на правата на помалите етнички групи, со што не само што укажува на потребата за нивно вклучување во интеркултурниот дијалог и примена на принципот на пропорционална застапеност, но, и препорачува фер распределба на ресурсите, пристап до медиумите, право на образование на јазиците на малцинствата, застапување во правните органи и судовите, итн. Генерално, препораките укажуваат на тоа дека владата треба да ги зголеми своите напори со цел да се обезбеди правична застапеност на помалите етнички заедници во јавната сфера и јавната администрација. Советодавниот комитет препорачува да се преземат посебни мерки како средства против социјалната исклученост и маргинализацијата на ромската заедница, а подоцна да се обезбеди и нивно учество во јавната сфера. На иста линија е и ЕУ, која во 2010 година преку извештајот на Европската комисија за напредокот на земјата наведе дека застапеноста на помалите заедници, а особено на турската и ромската заедница, во државната администрација, останува на ниско ниво.

Уште од осамостојувањето на Македонија, постои тенденција за создавање на една идилична претстава за правната рамка во врска со заштитата на малцинствата, а со тоа и за нивната положба. Иако термините «малцинство» и «права на малцинствата» не се широко прифатени во политичкиот и правниот дискурс, сепак стандардите во областа беа оценети и претставени од страна на националните политички елити, како многу прогресивни за време на 2001-та година. Овој дискурс го одбележува првиот државен извештај за Рамковната конвенција (2003), според кој Македонија е земја со највисоко ниво

на примена на меѓународните и европските стандарди за заштита и унапредување на правата на малцинствата, врз основа на длабоко вкоренетата толеранција.

Како што покажуваат емпириските наоди, академската заедница во Македонија смета дека на нормативно ниво, Македонија има постигнато високи стандарди за заштита на малцинските права и добро развиен институционален систем, особено по измените и дополнувањата на Уставот во 2001 година.

Сепак, исто така е забележано дека стандардите се резултат на етничкиот конфликт од една страна, а од друга страна, не сите етнички групи се третираат подеднакво. Така, според некои, ОРД всушност нуди многу либерална и граѓанска рамка, обезбедувајќи можности за вклученост во процесот на донесување одлуки преку индивидуалистички пристап, бидејќи носители се граѓаните/ките, а со тоа и граѓаните/ките кои припаѓаат на етничките заедници не може да бидат исклучени и од процесот на донесување на одлуки. Сепак, некои сметаат дека прагот од 20% влијае на целосната реализација на правата на етничките заедници за тие да можат ефективно да учествуваат во управувањето. Конечно, едно од клучните прашања кое сè уште има негативно влијание е исклученоста на (по)малите етнички групи, со самиот факт што тие не се потписници/чки на ОРД.

За разлика од правната и нормативната рамка, спроведувањето на ОРД, според академската заедница и практичарите/ките е оценето како проблематично. На локално ниво, најголем број од испитаниците/чките се на мислење дека државата не успеа во спроведувањето на одредбите од ОРД кои се однесуваат на малцинските права. Некои од испитаниците/чките од локалната администрација, покажуваат дури и отпор кон експлицитното споменување на малцинските права. Таквот отпор постои меѓу некои од испитаниците/чките од граѓанското општество, кој е изразен преку заедничкиот аргумент дека и покрај тоа што малцинските прашања се важни, поважна е вработеноста на граѓаните/ките – со кој јасно се потврдува потребата за интеграција на малцинските права и за развој на проекти кои би ги олесниле промените на политичката култура. Исто така, постои нескриен отпор кон користење на терминот «малцинство» од страна на Албанци/ки кои се на клучни позиции во некои општини.

Во однос на општите подобрувања во областа на малцинските права и позицијата на (по)малите заедници по ОРД, поголемиот дел од претставниците/чките на граѓанските организации не гледаат значително подобрување на позицијата на (по)малите етнички заедни-

ци, додека некои дури и ги квалификуваат како губитници во целата приказна. Исто така, претставниците/чките на граѓанските организации имаат сериозни забелешки на самата природа на ОРД (најчесто асоцирани карактеристики за него се дека претставува бинационален договор кој промовира бинационална држава, и дека е договор само помеѓу Македонците/ките и Албанците/ките), потоа прагот од 20%, неговата нееднаква имплементација, негрижата за (по)малите етнички заедници на сметка на сопствениот фокус на една етничка група, итн.

Сепак, некои од испитаниците/чките ги наведоа придобивките од ОРД за (по)малите заедници, како што се зголемувањето на бројот на нивни претставници/чки на централно и локално ниво, зголемувањето на бројот на вработените во јавниот сектор, и особено - придобивките за ромската заедница која беше предмет на континуирана дискриминација и маргинализација (наместо традиционалните вработувања на Ром(к)ите како чистачи/ки, сега има поголем број на вработувања на повисоки позиции во државната администрација).

### III. 1. НЕДИСКРИМИНАЦИЈА

Политичките елити во Македонија долго време ги занемаруваа мерките и активностите што требаше да се преземат за да се обезбеди целосна примена на принципот на еднаквост, и покрај неговото пресудно значење. Правната рамка за заштита од дискриминација во Република Македонија е воспоставена преку Уставот и законите, а ратификацијата на ОРД не допринесе до значајни промени во оваа област. Уставот содржи одредба за еднаквост на сите граѓани/ки без оглед на пол, раса, боја на кожата, национално или социјално потекло, политичко и верско уверување, имотна или општествена положба (член 9). Народниот правобранител ја обезбедува заштитата на уставните и законските права на граѓаните/ките, кога им се повредени од органите на државната управа и други организации што имаат јавни овластувања (член 77). Законот за Народниот правобранител беше донесен во 1997 година, но во него не постоеше соодветен фокус за спречување на дискриминацијата и заштитата на малцинските права.

Уставните амандмани усвоени по ОРД не се поврзани со правни механизми кои ја регулираат недискриминацијата. Единствената измена и дополнување што не успеа во оваа област е Амандман XI со член 77. Според истиот, Народниот правобранител *“ги штити уставните и законските права на граѓаните/ките, кога органите на државната управа и/или други органи и организации со јавни*



*овластувања ги прекришуваат нивните права. Народниот правобранител ќе посвети особено внимание на заштита на начелата на недискриминација и правична застапеност на заедниците во јавните тела, во органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните установи и служби.*” Овој амандман во 2003 година резултираше со донесување на новиот Законот за Народниот правобранител, кој исто така ја одразува неговата содржина. Според новиот закон, институцијата Народен правобранител е должна да ја уредува заштитата од дискриминација, но исто така и да ја следи ситуацијата во однос на примената на принципот на пропорционална застапеност на заедниците во државната администрација, единиците на локалната самоуправа и јавните органи и услуги. Сепак, годишните извештаи на Народниот правобранител во последните неколку години покажуваат многу мал (и во опаѓање) број на претставки кои се однесуваат на дискриминацијата и пропорционалната застапеност.

Промените во законската рамка за заштита од дискриминација во 2010 година доведоа до усвојување на првиот посебен закон за спречување и заштита од дискриминација. И покрај многуте критики и недостатоци на овој закон, поголемиот дел од претставниците/чките на државните институции и граѓанското општество го прифатија текстот како прв чекор кон градење на цврста основа за заштита од дискриминација. Во согласност со овој закон е формирана Комисијата за заштита од дискриминација, со што таа стана прво тело за еднаквост во Македонија.

Сепак, покрај недостатокот на сеопфатен и стратешки пристап кон промоција и заштита на човековите права во целина, Македонија нема политичка стратегија за недискриминација и еднаквост. И покрај очигледната важност и потреба за донесување на Национален акционен план за човекови права (вклучувајќи и недискриминација), таков документ не е ставен дури ни за дискусија.

Анализата на податоците покажува дека мнозинството испитаници/чки од државните институции, општините и граѓанските организации, како од мнозинските, така и од и малцинските заедници - се на став дека во Македонија и/или во нивните соодветни општини не постои дискриминација.

Некои од испитаниците/чките се на мислење дека исклучувањето е честопати резултат на несоодветни квалификации, а не на дискриминација, додека другите се на мислење дека дискриминација како тема е наметната од страна на донаторите, и таа не претставува вистински проблем во Македонија. Неколку од испитаниците/чките,

кои потврдиле дека има случаи на дискриминација, ја поврзуваат дискриминацијата со припадниците/чките на ромската заедница. За најчести причини во случаите на директна дискриминација се сметаат оние врз основа на етничката и партиската припадност, а индиректната дискриминација е почесто поврзана со прагот од 20%.

### III.2. ПРАВИЧНА ЗАСТАПЕНОСТ

Инструментот на пропорционалниот механизам е клучна мерка, не само за соодветната застапеност на (по)малите етнички заедници, но и како мерка за заштита од дискриминација. Механизмот на пропорционална застапеност беше од централно значење за време на преговорите за ОРД, и како што статистичките податоци покажуваат, во текот на 1990те години, бројот на Албанците/ките (но, исто така, бројот на (по)малите етнички заедници) вработени во јавната администрација бил многу мал, па затоа голем дел од незадоволството на дел од Албанците/ките е предизвикано од нивната исклученост од јавните служби.<sup>4</sup> Како резултат на тоа, ОРД за прв пат го воведо овој механизам, и неговото спроведување е овозможено преку комплексни промени на правниот систем како последица на Амандманот VI од Уставот, како и преку измени на неколку закони - Законот за судовите, Законот за јавно обвинителство, Законот за работни односи, Законот за јавните претпријатија, Законот за основно образование, Законот за средно образование, Законот за ученичките и студентските стандарди, Законот за народниот правобранител, и Законот за државни службеници (Теодосиевска Јорданоска).

Првиот период на спроведување на ОРД, како што и се очекуваше, беше најмногу фокусиран на тоа да се обезбеди зголемување на бројот на Албанците/ките во безбедносните сили - полицијата и армијата, па потоа во јавната администрација и јавните претпријатија.<sup>5</sup> Сепак, спроведувањето на принципот на пропорционална застапеност наметнува многу предизвици, не само во обезбедување на квантитет,

4 За посебна загриженост беше бројот на Албанците во полицијата (3%), но исто така и во судството и општо во јавната администрација. За повеќе види Рагару

5 Во 2002, од вкупниот број од 58,927 вработени во јавната администрација - 14,7% беа Албанци/ки, 1,4% беа Турци/чинки, 0,5% Власи/инки, 2,1% Срби/нки, 0,6% Роми/ки, 0,3% Бошњаци/чки. Според статистиките, во декември 2004, бројот на вработени во јавната администрација беше 56.871, од кои 18,1% Албанци/ки, 1,6% Турци/чинки, 0,6% Власи/инки, 2,1% Срби/нки, 0,7% Роми/ки, 0,3% Бошњаци/чки и други се застапени со 1,2%. Извор: Исто, 5.

туку и од аспект на квалитет: како што Бибер нагласува, механизмот беше воведен преку ОРД, за да се поправат двата проблеми во јавната администрација, недоволната претставеност на, и неотчетноста кон малцинствата (Бибер, стр.32). Затоа проблемите поставени пред државата бараа и на централно и на локално ниво, државни мерки во обезбедувањето на бројки, и второ, можност за ефективно учество на (по)малите етнички заедници и интеракција со претставниците/чките на заедницата во нивните локални заедници. Партизацијата на јавната администрација стави темна сенка на тоа и, како што една анкета покажува, повеќето граѓани/ки сметаат дека партиско членство (38,2%), за разлика од принципот на заслуга (17,85%) или етничка припадност (0,6%) се од клучно значење во професионалната кариера. (Петковска-Христова, стр. 32)

Слични се резултатите и во овој труд каде некои од испитаниците/чките сметаат дека ОРД се почитува во поглед на правичната застапеност, но многу од нив мислат дека не е доволно направено во однос на напредокот во процесот на имплементација на овој принцип, особено во органите на државната и општинската администрација и во јавните претпријатија. Многу од испитаниците/чките забележаа неконзистентност во примената на принципот, главно во случајот на помалите етнички заедници, како и вообичаено, поддржано со аргументот на несоодветно професионално искуство на вработените претставници/чки. Покрај тоа, многу од испитаниците/чките го потенцираат политичкото пазарење и/или вработување врз основа на партиски критериуми, не само на централно, но исто така и на локално ниво, како многу ризично за неговата успешна имплементација. Некои, сепак, како клучна причина за бавниот напредок во достигнувањето пропорционална застапеност и на локално и на централно ниво ја гледаат лошата економска состојба во земјата, а помалку политичката волја или непостоењето на консензус во врска со потребата од неа.

### III.3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Со ОРД, за разлика од другите мировни договори во земјите од поранешна Југославија, кои го воспоставија заедничкото владеење на различните етнички групи (Босна и Херцеговина и Косово), не им се даде ниту територијална ниту културна автономија на овдешните етнички групи. Односно, ОРД ја носи одредбата дека пропорционалната застапеност и суверенитетот над прашања кои директно влијаат на групите треба да се постигне преку децентрализација, или преку повисоки надлежности на механизмите на владеење на локално ниво.

Како резултат на тоа, законите донесени како резултат на ОРД бараат делегирање на надлежности во областите кои се однесуваат на основниот карактер на општината и оние што директно ги засегаат заедниците (културата, употребата на јазиците, грбот и знамето), и бараат двојно мнозинство од мнозинството советници/чки и оние кои ги претставуваат помалите заедници заедно (Бибер, стр. 34). Овој тип на регулирање им ја обезбедува на (по)малите етнички групи, и на македонското население ако е во малцинска позиција во одредена локална единица, можноста да стават вето на одредени решенија.

Процесот на децентрализација, во врска со територијалната организација на земјата, се покажа како една од најболните реформи кои произлегоа од ОРД, при што голем број интелектуалци/ки го оценија дури и како најголема закана за стабилноста на земјата по конфликтот од 2001 година. Имено, во 2004 година, Владата (во преговорите се вклучени само тогашните коалициони партнери - СДСМ и ДУИ) предложи, како пат кон повисока децентрализација, нова територијална организација на земјата со воведување на 84 општини, наместо претходните 123, од кои 27 општини да имаат малцинство од над 20%, или преминување на прагот за можност за (по)малите етнички заедници за ефикасно учество во процесот на донесување одлуки. Градот Скопје доби специјален статус, со десет општини кои го сочинуваат, и каде Албанците/ките имаат официјален статус во единицата. Сепак, мнозинското население се промени од македонско во албанско во одредени општини (Кичево и Струга) и начинот на кој тој процес се одвиваше, доведе до несогласувања во јавноста што резултираше со (неуспешен) референдум.<sup>6</sup> (МОСТ, Извештај за референдум) Тука треба да се разгледаат неколку прашања: првенствено, преговорите беа целосно затворени, па ниту граѓаните/ките и/или (по)малите заедници беа вклучени во процесот, и покрај фактот што нивните

---

6 Светскиот Македонски Конгрес (СМК), потпомогнат од тогаш опозициската десничарска ВМРО-ДПМНЕ, собра 180,454 потписи со што го исполни условот за организирање на референдум. Референдумското прашање гласеше: “Дали сте за територијалната организација на локалната самоуправа (општините и градот Скопје) како што е предвидено со Законот за територијална поделба на Република Македонија и одредувањена законот за единиците на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија Бр. 49/1996) и законот за град Скопје (Службен весник на Република Македонија Бр. 49/1996)?” — “За” — “Против”. Извор: Извештај, Референдум 2004. Граѓанска Асоцијација Мост. [http://www.most.org.mk/images/transparency/Monitoring%20of%20Referendum%202004/report/Referendum\\_2004\\_ENG.pdf](http://www.most.org.mk/images/transparency/Monitoring%20of%20Referendum%202004/report/Referendum_2004_ENG.pdf) > Last Accessed: October 24th, 2011

општински граници се прецртани и што одлуката директно влијаеше на нивните животи, ниту пак експертите/ките. Со ова меѓународната заедница го легитимираше политичкото пазарење како алатка за донесување одлуки, не успевајќи да притисне за транспарентност и отчетност на процесот и на тој начин ги легитимира партиските и етничките договори.

Второто, ваквиот пристап беше уште еден чекор назад во позицијата и чувството на исклученост на (по)малите етнички заедници, кои и покрај партискиот карактер на разговорите, партиите всушност ги претставуваа само двете големи етнички групи: етничките Македонци/ки и етничките Албанци/ки.

Од страна на голем број интелектуалци/ки беше забележано дека прецртувањето на општинските граници и бројното надминување на (по)малите етнички заедници и на македонското мнозинство во некои општини, создава чувство за «губење» на земјата, кое подоцна резултира во нејасни проекти за градење на нација и национално чувство на локално ниво, преголема претставеност на симболите на заедницата и кампањи за зголемување на етничкиот идентитет, од страна на лидерите/ките. (Бибер, стр 35)

#### IV. ПРЕПОРАКИ

1. Во поопшта смисла, постои итна потреба од еден стратешки пристап кон почитување на човековите права воопшто, а особено кон правата на малцинствата. Така, многу е пожелно државата да отвори широк консултативен процес за можното усвојување на Акционен план за човекови права, обезбедувајќи поголема вклученост на (по) малите етнички заедници во процесот и во артикулирањето на проблемите со кои нивните заедници се соочуваат, како и повредите на правата на нивните членови/ки.

2. Воспоставувањето на тело за истражување и собирање на податоци во областа на човековите права би придонело за генерирање политички анализи, извештаи и уште поважно, препораки базирани на податоци. Воспоставувањето на центар за човекови права поврзан со академската заедница, но, исто така, и со вклученост на меѓународни експерти/ки и практичари/ки за човекови права, може да дејствува како генератор на анализи базирани на информации.

3. Поспецифично, подигнувањето на свеста ориентирана и кон двете доминантни етнички групи, но и кон (по)малите етнички заедници за придобивките од ефективно политичко учество во прашања

кои директно се однесуваат на нив, но исто така и општо во јавните работи, за да придонесат за мејнстриминг на малцинските права.

4. Поинклузивни и иновативни начини на вклучување на граѓаните/ките, а особено на граѓаните/ките кои припаѓаат на (по)малите етнички групи, на локално ниво на комуникација, за да се подигне свеста за можностите што тие ги имаат за вклучување во процесот на донесување одлуки во нивните заедници.

5. Државната администрација и особено онаа на локално ниво треба да биде професионално, а не политички регрутирана, со цел да се создаде перцепција дека е во служба на граѓаните/ките и на заедниците, а не на политичките партии. Тоа ќе придонесе кон повисок степен на политичко учество.

6. Треба да се зголеми спектарот на прашања за кои (по)малите етнички групи се консултирани и вклучени, и да се оди подалеку од само локално практикување на јазичните права и правата на учество во локалната администрација, како и да опфаќа донесување одлуки не само на локално, туку и на централно ниво.

7. Лидерите/ките на (по)малите етнички заедници треба повеќе да се вклучат во своите етнички заедници и да организираат кампањи за подигање на свеста кај нивните членови/ки за правото на политичко учество кое го имаат.

8. Лидерите/ките на (по)малите етнички заедници треба повеќе да ги вклучат своите етнички заедници како партнер на државните институции, со цел да се организираат кампањи за подигање на свеста за потребата од понатамошен развој на професионалните капацитети на членовите на секоја од овие групи.

## Резиме

Ефективното политичко учество на (по)малите етнички групи во процесот на донесување одлуки во Македонија, како на централно (за прашања што директно ги засегаат), така и на локално ниво (општо во јавниот живот), е прашање од голем интерес и честа тема за дебата на меѓународните организации, локалните експерти/ки, граѓанските организации и научниците/чките и аналитичарите/ките. Овој труд, заснован на сеопфатно емпириско истражување, покрај прегледот на примената на правото на ефективно политичко учество на (по)малите етнички заедници во Македонија, нуди и препораки за зголемување на нивната вклученост како во процесите на донесување одлуки на локално ниво, така и во политичкиот и културен јавен живот.

**Biljana KOTEVSKA  
Kumjana NOVAKOVA**

## **EFFECTIVE POLITICAL PARTICIPATION OF SMALLER ETHNIC GROUPS IN LOCAL SELF- GOVERNMENT IN MACEDONIA**

### **Abstract**

The effective political participation of small(er) ethnic groups in the decision-making process in Macedonia both at the central level in matters directly affecting them, and on a local one, generally in public affairs, has been an issue of concern and a frequent topic of discussion among international organizations, local experts, CSOs (Civil Society Organizations), as well as among academics and analysts. This paper, based on comprehensive empirical research, offers overview of the implementation of the right to effective political participation of the smaller ethnic communities in Macedonia, alongside the recommendations for improvement of the effective political participation of the in both the decision-making processes at the local level, as well as in the political and cultural public life.

## ЛИТЕРАТУРА

Собрание на Република Македонија, Амандмани на Уставот на Република Македонија, усвоени на 16.11.2001, 07-3795/1, достапно на: <[http://www.sobranie.mk/en/WBStorage/Files/Ustav\\_na\\_RM.pdf](http://www.sobranie.mk/en/WBStorage/Files/Ustav_na_RM.pdf)> Пристапено на 23 октомври, 2011г.

Bieber, F. (ed). “Powersharing and the Implementaiton of the Ohrid Framework Agreement”, Friedrich Ebert Stiftung , Skopje, 2008.

Citizen’s Association Most, Report - Referendum 2004, Available at: < [http://www.most.org.mk/images/transparency/Monitoring%20of%20Referendum%202004/report/Referendum\\_2004\\_ENG.pdf](http://www.most.org.mk/images/transparency/Monitoring%20of%20Referendum%202004/report/Referendum_2004_ENG.pdf) > Last Accessed: October 24, 2011

Конференција на Security and Co-operation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 5-29 1990, Copengahen, достапно на: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> пристапено на: 23 октомври, 2011г.

Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, adopted on February 1, 1995, достапно на: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/157.htm>> пристапено на: 23 октомври, 2011г.

Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, adopted on February 27 2008, May 5 2008, ACFC/31DOC(2008)001, достапно на: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_fcnmdocs/PDF\\_CommentaryParticipation\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf)> пристапено на: 23 октомври, 2011г.

Council of Europe: Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Second Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, Adopted on February 23 2007, July 9 2008, ACFC/OP/II(2007)002, достапно на: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/487778032.html>>, пристапено на: 7 декември, 2011г.

Donnelly, J. “Third Generation Rights.” in C. Brolmann et al., Peoples and Minorities in International Law. Kluwer, The Hague, 1993.

European Commission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia - 2010 Progress Report, Brussels, 09 November 2010. <[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010)



[en.pdf](#)>. пристапено на: 23 октомври, 2011г.

Horowitz, Donald L. *Democracy in Divided Societies* in Diamond, L. and Plattner, M. F. (Eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Kellas, J. *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, St. Martin's Press, New York, 1998.

Lijphart, A. "Power-sharing in South Africa", *Policy papers in international affairs*, 24, 1985.

Lijphart, A., "The Power-Sharing Approach," in J. Montville, (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington Books, New York, 1991: 491-509

Lijphart, A. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

Lijphart, A. "Consociational democracy", *World Politics*, 21, 1969: 207-225.

Marko, J. *The Referendum on Decentralization in Macedonia in 2004: A Litmus Test for Macedonia's Interethnic Relations*. *European Yearbook for Minority Issues*, Vol.4, 2004/05: 695-721.

Norris, P. "Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems, and democratization" in Reynolds, A. (ed) *The architecture of democracy – constitutional design, conflict management, and democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Petkovska-Hristova, L. "Multiculturalism as Political Model: The Case of Macedonia," in Nikolai Genov (ed.), *Ethnic Relations in South-eastern Europe*, Institute of East European Studies/Friedrich Ebert Stiftung, Berlin/Sofia, 2003: 109., as quoted in: Bieber, F. (ed). "Power-sharing and the Implementaiton of the Ohrid Framework Agreement", Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2008: 32.

Ragaru, N. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia: Between Ohrid and Brussels*. in Batt, Judy. (ed.). *Is There an Albanian Question*. Chaillot Paper, 107, 2008: 41 – 56.

Reynolds, Andrew. "Majoritarian or power - sharing government" in Markus M.L. Crepaz, Koelble, T. A. & Wilsford, D. (eds.), *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000: 155-196.

Schneckener, U. "Making power-sharing work – lessons from successes and failures in ethnic conflict regulation", *Journal of Peace Research*, 39, 2002: 203-228.

Sisk, T. *Power sharing and international mediation in ethnic conflicts*, USIP, Washington, 1996.

Teodosievska Jordanoska S. Constitutional, Legal and Other Measures Aimed at Promoting the Equitable Representation of Communities in the Civil Service and the Experience from the Ombudsman Office, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) REPORT. CDL-UDT(2005)005. Strasbourg, February, 2006. <[http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT\(2006\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT(2006)005-e.pdf)> пристапено на: 22 октомври, 2011г.

Thornberry, P. International Law and the Rights of Minorities, Clarendon Press, Oxford, 1992.

UN General Assembly, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted on December 18, 1992, GA RES 47/135, достапно на: <<http://www2.ohchr.org/english/law/minorities.htm>> пристапено на: 23 октомври, 2011г.

UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, UN Web page, <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>>. пристапено на: 15 октомври, 2011г.

Verstichel, A. "Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship", in Weller, M. and Nobbs, K. (eds.), Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Weller, M. and Nobbs, K. (eds). Political Participation of Minorities - A Commentary on International Standards and Practice, Oxford University Press, Oxford, 2010.