

ГОДИНА 16

Бр.

56

Декември

Скопје 2018

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

КЛИЕНТЕЛИЗАМ

ПАРТИИ

ПОЛИТИКА

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ

МИГРАЦИИ

НАСЕЛЕНИЕ

POLITICAL THOUGHT

YEAR 16
No. 56

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

година 16
Бр. 56

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГДИНА 16, БРОЈ 56,
ДЕКЕМВРИ, СКОПЈЕ 2018

Издавачи:

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

Основачи: д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

Јоханес Д. Раи	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан- Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Македонија

Адреси:

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ,
Митрополит Теодосиј Гологанов 42А/3, МК-1000 Скопје
Тел./факс: 02 30 94 760, E-mail: contact@idscs.org.mk
Интернет: www.idscs.org.mk
E-mail: map@yahoogroups.com

Печат: Винсент графика - Скопје
Дизајн и техничка подготовка: Пепа Дамјановски
Превод: Огнена Никулска, Тина Фарни
Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска
Јазична редакција на англиски: Тина Фарни

**Ставовите изнесени во списанието не се ставови на
Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за
демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на
авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени
при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и
им се доставува на политичките субјекти, државните
институции, универзитетите, странските претставништва
во Република Македонија и Европа.**

Година 16, број 56, декември
Скопје, 2018
ISSN 1409-9853

I Содржина

- 5 КОГА „ЕКСПЕРТИТЕ“ ЌЕ СТИВНАТ: КРИЗАТА НА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Денис Прешова
- 25 ОПСЕРВАЦИСКА АНАЛИЗА НА ШИРОКО РАСПРОСТРАНЕТОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КЛИЕНТЕЛИЗАМ ВО МАКЕДОНИЈА
Ненад Марковиќ
Драган Гоцевски
- 45 НЕКОИ АСПЕКТИ НА УЛОГАТА НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА НА БАЛКАНОТ ПО СТУДЕНАТА ВОЈНА
Васко Наумовски
- 59 ПАТОТ НА МЕШАНИ МИГРАЦИСКИ ТЕКОВИ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН (2015-2016) И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ МАКЕДОНСКАТА ПОЛИТИКА
Зоран Илиевски
Владимир Божиновски
Ивана Попчев
- 77 ПОЛИТИЧКО-ПАРТИСКОТО ОРГАНИЗИРАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА ДО КРАЈОТ НА ВТОРАТА СВЕТСКА ВОЈНА
Александар Спасеновски

Кратка биографија



Денис Прешова е асистент по Уставно право и Политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ и докторанд по споредбено уставно право и право на ЕУ на Правниот факултет при Универзитетот во Келн. По успешното завршување на додипломските правни студии во Скопје во 2006 година, ги заврши интердисциплинарните постдипломски студии при Центарот за евро-интеграциски студии на Универзитетот во Бон, како стипендист на Фондацијата Конрад Аденауер, и се стекна со звањето магистер по европски студии (M.E.S.) во 2007 година. Во 2010 година се стекна со звањето магистер по право (LL.M. – magna cum laude) од Правниот факултет при Универзитетот во Питсбург, како стипендист на програмата Фулбрајт.

Изворна научна статија
УДК: 342.384.2

Денис Прешова

КОГА „ЕКСПЕРТИТЕ“ ЌЕ СТИВНАТ: КРИЗАТА НА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Уставните и политичките кризи, како и другите сериозни политички предизвици, беа и сè уште се една од најзначајните константи во поновата историја на Република Македонија, од независноста па до денес. Секоја завршена криза и секој предизвик ја поставуваат дилемата дали нешто останува научено како лекција, или пак, ќе се дозволи истите да се повторат во иднина, многу често, со уште поголем интензитет. Тука веројатно се наоѓа и клучната разлика меѓу успехот на развиените држави и демократски системи и поразот на оние држави кои никако не можат да го достигнат својот стремеж да станат токму такви.

Последната епизода во низата кризи во нашиот уставен и политички систем, вклучувајќи ја и нејзината разврска, нè соочи со мноштво уставно-правни

прашања и дилеми. За жал, најголем дел од нив останаа neodговорени и неразрешени, пред сè, поради желбата единствено и едноставно да се помине колку што е можно побрзо преку нив, без оглед на применетите средства.

Веројатно една од посериозните причини кои доведоа до тоа истите прашања и дилеми понатаму да опстојуваат, може да се лоцира во феноменот што верно ги следеше сите релевантни настани, а продолжува да биде присутен и понатаму, наречен „естрадизација“ на стручниот и научниот дискурс. Наместо овие настани и процеси да бидат канализирани, пред сè, преку стручната и научната дебата која ќе понуди одредени мерки и решенија истата беше супституирана преку нејзината „естрадизација“. Токму „естрадизацијата“ потполно го премести тежиштето на академската дебата за уставно-правните прашања од „храмовите“ на науката, или барем тоа што тие би требало да бидат, пред телевизиските екрани, на интернет-порталите и слично, каде што мерилата за издржаноста на ставовите не се втемелени на стручно и научно засновани аргументи. Напротив, како што, впрочем, тоа е една од основните карактеристики на „естрадизацијата“, мерилата за оценување на соодветните „експертски“ ставови се популарноста на оној што ги искажува или пак популарноста на самите ставови, најчесто, детерминирана од мнозинското расположение во дадениот момент. Поради тоа, не треба да нè изненади тоа што лојалноста кон политичката опција која се фаворизира или партикуларните кариеристички интереси на „експертите“ превагнуваат над лојалноста кон науката и кон научно заснованите аргументи или пак кон стандардите на структурата. Резултатот се состои во прекумерен наплив на (дез)информации и често неинформирани ставови со, на моменти неподносливо, едноставни „решенија“ на комплексни проблеми, кои создаваат состојба во којашто на политичките чинители им се остава широк маневарски простор.

Како последица на ваквите околности, вистинскиот момент за анализа на конкретни уставно-правни состојби и дилеми е кога тие нема да бидат во фокусот на вниманието на пошироката јавност. Тогаш експертите стивнуваат, со што, слично како и во познатата книга и истоименото култно филмско дело „Кога јагнињата ќе стивнат“, чувството на немоќ и непријатност во однос на желбата за презентирање потемелни анализи спласнуваат. Само тогаш се отвора вистинскиот простор за темелно и стручно работење врз конкретните уставно-правни состојби и дилеми, без притисокот на неартикулираните ставови и аргументи на „естрадизираниите“ експерти.

Еден таков момент е искористен за пишување на овој труд, во кој се прави обид да се понуди издржан одговор на некои од клучните прашања кои претставуваат сериозен ризик за конституционализмот во Република

Македонија. Леснотијата со којашто политичките субјекти и институциите посегнуваат кон средства спротивни на правото, под изговор дека околностите го налагаат тоа и дека тоа се прави со некоја повисока цел, нè соочува со една сериозна дилема. Имено, дали конституционализмот остава простор за отстапување од принципот на легалитет и кои се последиците по механизмите за ограничување на политичката власт од ваквите отстапки? Поедноставно кажано, дали во ситуации кога политичките институции, односно во нивни рамки се постапува спротивно на правото, тоа го оправдува противправното постапување како одговор на истото?

Одговорите на овие прашања и дилеми се бараат преку анализа на два случаја, и тоа, прекршувањата на процедурата за конституирање на Собранието и конститутивната седница и злоупотребата на правото на суспензивно вето од страна на претседателот на РМ. Овие два случаја јасно ни укажуваат дека дури и ако на краток рок противправното постапување на политичките субјекти доведува до иницијално надминување на кризата, тоа на среден и на долг рок ќе ја перпетуира кризата и ќе ги подрива институциите кои во основа би требало да го имаат главниот збор во нејзиното надминување. Пред да се премине кон анализа на овие два случаја, прво мора да се расчистат одредени теоретски прашања поврзани со конституционализмот, легализмот и неформалните институции.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ, ЛЕГАЛИЗАМ И НЕФОРМАЛНИ ИНСТИТУЦИИ

Во изминатите неколку години, не само Македонија, туку и многу држави во Европа и пошироко, се соочуваат не толку со криза на демократијата, колку со криза на либералниот конституционализам. Кризата достигнува такво ниво што веќе се водат сериозни дебати за уставната отпорност (*constitutional resilience*) на развиените уставни системи пред заканите по конституционализмот од авторитарниот популизам.¹ Додека принципите на претставништво и мнозинство не се суштински доведени во прашање, принципот и идејата дека тие мора да бидат правно ограничени е многу често предмет на сериозни оспорувања. Сè повеќе политичари ја промовираат², но и ја практикуваат идејата за воспоставување нелиберална демократија³ како резултат на нивниот отпор, во име на демократијата,

1 На пример, види: Tom Ginsburg, Aziz Z. Huq и Mila Versteeg, 'The Coming Demise of Liberal Constitutionalism' 85 *The University of Chicago Law Review* 2018, стр. 239-255, како и трудовите, симпозиумот посветен на оваа тема во истиот број. Исто така, Dieter Grimm, 'How can a democratic constitution survive an autocratic majority' *Verfassungsblog*, 13 декември 2018 година; Christoph Grabenwarter, 'Constitutional Resilience' *Verfassungsblog*, 6 декември 2018 година; Mattias Kumm, 'How populist authoritarian nationalism threatens constitutionalism or: Why constitutional resilience is a key issue of our time' *Verfassungsblog*, 6 декември 2018 година.

2 Првиот официјален говор во којшто Виктор Орбан ја промовира нелибералната демократија е оној од 26 јули 2014 година, достапен на: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>

3 Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (W. W. Norton & Company 2007) стр. 89-119.

кон ограничувањата на нивната политичка власт.⁴ Токму таа либерална компонента на либералната демократија во основа се состои од збир на идеи, вредности и принципи коишто ја сочинуваат суштината на конституционализмот, а тоа е ограничување на политичката власт преку правото.⁵ Во оваа смисла, конституционализмот означува дека правото на одреден начин се еманципира од носителите на највисоката политичка власт.⁶

Иако неретко е предмет на оспорување⁷, сепак, тврдењето дека конституционализмот е еден од клучните предуслови за воспоставување на демократијата наоѓа сериозна потврда и во актуелните состојби.⁸ Така, суштината на конституционализмот се состои во правното врамување на политичката власт со цел заштита на индивидуалната слобода на луѓето и истата таа власт да произлегува од нивната согласност да бидат владеени. Институционализацијата на механизмите на конституционализмот, како што се поделбата на власта, претставништвото, контролата на уставноста, процедуралните правила, судската заштита од противправни акти и слично, свое место наоѓа во највисокиот правен акт во државата, уставот, а понатаму се разработени и дополнети со законите и со другите пониски правни акти. На овој начин, јасно се утврдува директниот однос на конституционализмот со принципот на легализам, кој е всушност нормативна идеја во чиешто средиште е легалитетот според кој органите на власта мораат да постапуваат во согласност со правилата и правата.⁹ Во спротивно, правото од елемент или механизам за ограничување на власта ќе стане уште една стратешка алтернатива на истата, употреблива во момент кога на власта ќе ѝ одговара.¹⁰

Но, се поставува прашањето дали вака дефинираниот конституционализам, односно легализам, има свои сопствени ограничувања. Поточно, дали постојат одредени легитимни основи поради коишто може да се отстапи од погоре посочениот принцип? Ниту во теоријата, легализмот не се сфаќа апсолутно, па поради тоа се наведуваат две такви основи коишто секогаш рестриктивно се определуваат. Според првата, со оглед на тоа што легалитетот е принцип, тој може да биде ограничен за сметка на други

4 Kumm, заб. бр. 1.

5 Повеќе за поимот на конституционализмот види на пример: Larry Alexander, „Constitutionalism“, in Christiano, T. and Christman, J. (eds.), *Contemporary Debates in Political Philosophy* (Blackwell Publishing, 2009) стр. 283-299; Massimo La Torre, *Constitutionalism and Legal Reasoning: A New Paradigm for the Concept of Law* (Springer 2007) стр. 1-12; Russel Hardin, *Liberalism, Constitutionalism and Democracy* (Oxford University Press 1999) стр. 80-140; Рената Тренеска-Дескоска, *Конституционализам* (Правен факултет „Јустинијан први“-Скопје 2015) стр. 1-14.

6 Åke Frändberg, *From Rechtsstaat to Universal Law-State: An Essay in Philosophical Jurisprudence* (Springer 2014) стр. 96.

7 Jeremy Waldron, 'Constitutionalism – A Skeptical View' во Thomas Christiano и John Christman (yp.) *Contemporary Debates in Political Philosophy* (Wiley Blackwell 2009) 275-276; и Frändberg, заб. бр. 6, стр. 95.

8 Donald P. Kommers и W. J. Thompson, 'Fundamentals in the Liberal Constitutional Tradition' во Joachim Jens Hesse и Nevil Johnson (yp.) *Constitutional Policy and Change in Europe* (Oxford University Press 1995) стр. 38.

9 Neil MacCormick, 'The Ethics of Legalism' 2 *Ratio Juris* 1989, стр. 184-185; и Frändberg, заб. бр. 6, стр. 59.

10 Frändberg, заб. бр. 6, стр. 62.

принцип. Попрецизно, кога правото прекршува одредени принципи како што се правната еднаквост, правната сигурност, правната достапност или правната безбедност, тогаш соодветно на максимата *summum ius, summa iniuria* (најголемо право, најголема неправда) се наоѓа ограничувањето на принципот на легалитет.¹¹ Според втората, легализмот го наоѓа своето ограничување само во најисклучителни ситуации, како на пример, во воена состојба или веднаш по нејзиното завршување и во слични вонредни околности и ситуации. При утврдување на овие ситуации, треба да се биде исклучително внимателен и претпазлив бидејќи токму ваквите широки формулации се покана за злоупотреба кон којашто неретко се пристапува со цел да се изнајде оправдување за јасно и недвојбено прекршување на правото поради некаква повисока цел или неопходност.¹² Во оваа смисла, вредно е да се истакне дека и познатата Радбрухова формула самиот Радбрух ја развивал во контекст на околности коишто ги сметал за *sui generis*¹³, со што, всушност алудирал на истото предупредување што воедно може да се примени и за првиот основ за ограничување, со оглед на тоа што се работи за однос меѓу принципи, односно вредности.¹⁴ На крајот на денот, таа формула за постапување со законското неправо, односно ограничувањето на легалитетот, ја регулираат законодавните тела, а ја констатираат и ја аплицираат судовите, а не некој друг.¹⁵

Конституционализмот и ограничувањата на легалитетот отвораат едно друго прашање коешто се однесува на еден релативно нов феномен кој сè повеќе е предмет на научно истражување – неформалните институции. Поточно, дали непочитувањето на механизмите на конституционализмот и прекршувањето на правилата укажува на постоење на неформални институции преку коишто ова се одвива или се работи за класичен пример на вонинституционално постапување? Според Хелмке и Левитски, неформалните институции претставуваат општествено споделени правила, вообичаено напишани, кои се создадени, комуницирани и извршувани надвор од формално регулираните канали, честопати далеку од очите на јавноста.¹⁶ Карактеристично за овој тип на институции е што вообичаено настануваат поради три причини: 1) кога формалните институции и правила се некомплетни и не регулираат одредени прашања; 2) кога одредени цели не можат да се остварат преку формалните институции поради правилата

11 Gustav Radbruch, 'Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht' 1 *Süddeutsche Juristen-Zeitung* 1946, стр. 107; и Frändberg, заб. бр. 6, стр. 90-91.

12 Frändberg, заб. бр. 6, стр. 91.

13 Radbruch, заб. бр. 11, 107: "daß der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz als „unrichtiges Recht“ der Gerechtigkeit zu weichen hat." Само под вакви околности на спротивставување на позитвното право, односно закон на правдата во мера којашто е неподнослива, законот се смета за неправо.

14 Radbruch, заб. бр. 11. Описот на Радбрух во неговиот есеј јасно наведува на тој заклучок. Justin Collings, *Democracy's Guardians: A History of the German Federal Constitutional Court 1951-2001* (Oxford University Press 2015) стр. 244.

15 Radbruch, заб. бр. 11, стр. 107; и Collings заб. бр. 14, стр. 243-245.

16 Gretchen Helmke and Steven Levitsky, 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda' 2 *Perspectives on Politics* 2004, стр. 727, 731.

што постојат или нивната неефективност, а истите не можат да бидат сменети; и 3) кога целите кои сакаат да се остварат не се јавно прифатливи.¹⁷ Врз основа на тоа дали неформалните институции настануваат во контекст на ефективни или неефективни формални институции и дали следењето на неформалните правила доведува до истите или различни резултати како оние при следење на формалните правила, тие се класифицираат на четири типа: комплементарни, акомодичарки, натпреварувачки и супституирачки неформални институции.¹⁸

Во контекстот на Република Македонија, како што се истакнува во трудот на Марковиќ и Дамјановски,¹⁹ честите политички кризи во државата во изминатите години, со посредство на меѓународниот фактор, доведоа до создавање практика ваквите кризи да бидат разрешувани преку лидерски средби на лидерите на релевантните политички партии. Таквите средби, според нив, се пример на супститутивна неформална институција којашто поради неефективноста на формалните институции во разрешувањето на кризите, во принцип, создаваат резултати кои се, иако не секогаш, компатибилни со оние кои би резултирале преку формалните институции, пред сè, разрешување на кризата и обезбедување, најчесто краткорочна, стабилност на системот.²⁰ Од друга страна, постоењето на ваква неформална институција оневозможува да се развие „јавна уставна култура“ којашто би содржела и комплементарни неформални институции кои дополнително би ја зајакнувале ефективноста на формалните уставни правила и институции.²¹

Но, она што е од интерес за овој труд не се толку неформалните институции, колку што е тоа што доведува до нивно формирање, а тоа се, пред сè, неефективните институции. Поточно, фокусот се става на причината поради којашто формалните институции стануваат неефективни и некредитилни, а една од тие причини сигурно е непочитувањето на механизмите на конституционализмот токму од страна на политичката власт. Имено, при разгледување на неформалните институции, мора да се внимава на тоа што не претставува неформална институција, туку вонинституционално постапување, иако и двете значат отстапување од формалните правила. На пример, клиентелизмот претставува типична неформална институција, додека злоупотребата на надлежностите и овластувањата на државните

17 Helmke и Levitsky заб. бр. 16, стр. 730.

18 Helmke и Levitsky, заб. бр. 16, стр. 728-730.

19 Nenad Markovikj и Ivan Damjanovski, 'The EU's Democracy Promotion Meets Informal Politics: The Case of Leaders' Meetings in the Republic of Macedonia' 7 *REGION: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia* 2018, стр. 71-96.

20 Markovikj и Damjanovski, заб. бр. 19, стр. 92-95.

21 За јавна уставна култура види во Sujit Choudhry, 'Resisting democracy backsliding: An essay on Weimar, self-enforcing constitutions, and the Frankfurt School' 7 *Global Constitutionalism* 2018, стр. 71, анализирајќи го Кирххајмер истакнува дека: „through iterative political interaction, over time, of living under and managing and settling political disagreement through a constitutional regime, a public constitutional culture can emerge from this shared practice, that both explains and justifies the constitutional framework within which it occurs. This is how the 'existing legal order'—of which the central component must be its constitution—begins as a system of 'factual relations of power' and transforms into a 'cosmos of acquired rights'.”

органи е типично вонинституционално постапување.²² Но, како што ќе биде изложено подолу во однос на Македонија, токму ваквото вонинституционално постапување ги прави формалните институции неефективни и го урива нивниот авторитет, поради што се јавува потреба од создавање на неформални институции коишто ќе бидат во функција на разрешување на евентуалните кризи. Поради тоа, сите досегашни политички гарнитурни на власт се обидуваа да ги контролираат и да ги инструментализираат механизмите за ограничување на нивната власт, а кои би требало да бидат надвор од нивно влијание или да бидат реформирани, како што се правосудството, уставното судство, регулаторните тела и слично, со што ги направија неефективни и некредибилни за разрешување на уставните и на политичките кризи. Од сето тоа најмногу профитираат политичките партии, се разбира оние со доволна политичка моќ и влијание, бидејќи создаваат амбиент и очекувања кои се темелат на перцепцијата дека апсолутно сè во државата зависи од политичките партии и од нивната волја. Можеби навидум контрадикторно, но непочитувањето и злоупотребата на формалните институции доведува до нивна неефективност, поради што се формираат неформални институции коишто ќе биде неопортунистички да опстојуваат понатаму доколку формалните институции станат кредибилни и ефективни.

Во продолжението на овој труд, врз основа на оваа кратка теоретска елаборација, ќе бидат анализирани два скорешни настана коишто го доведуваат во прашање функционирањето на конституционализмот во Република Македонија.

КРИЗАТА НА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОТ НИЗ ПРИЗМАТА НА КОНСТИТУТИВНАТА СЕДНИЦА НА СОБРАНИЕТО И ПРАВОТО НА СУСПЕНЗИВНО ВЕТО НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ

Во последните неколку години, а особено почнувајќи од инцидентите во Собранието на 24 декември 2012 година, т.н. црн понеделник,²³ па сè до денес, имаме безброј ситуации во коишто се отворија сериозни прашања поврзани со функционалноста на конституционализмот во Република Македонија. Тука ќе се осврнам на два настана од уставно-правно значење од поскорешен датум, поради две причини. Прво, овие настани не добија своја вистинска разрешница преку формалните институции, барем не во моментот кога се пишува овој труд, ниту пак преку неформалните, туку преку вонинституционално постапување. Второ, имајќи го предвид карактерот на трудот и ограничениот простор, самите настани не мора

²² Helmke и Levitsky, заб. бр. 16, стр. 727.

²³ Повеќе за овој настан во Nenad Marković i Denis Prešova, 'Izazovi parlamentarne demokratije u Makedoniji' 14 *Političke analize* 2013, стр. 36-43.

подробно да се објаснуваат бидејќи се релативно познати, и со тоа се остава простор за подетална анализа на постапките и на последиците од нив. Анализата на овие два настана се заснова на три аспекта: 1) прашањето на процедуралниот легитимитет и отпорот кон процедуралните правила и поделбата на власта;²⁴ 2) односот кон институционалниот, односно интерпретативен плурализам, особено во толкувањето на Уставот;²⁵ и 3) очигледната намера во заобиколување на Уставниот суд на РМ, како специјализиран уставен орган за контрола и заштита на уставноста во државата.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОТ И КОНСТИТУТИВНАТА СЕДНИЦА НА СОБРАНИЕТО

Парламентарните избори во декември 2016 година требаше и, од сегашна перспектива, го означија почетокот на разврската со „заробената држава“.²⁶ За никого не беше изненадување дека „заробувачите“ ќе користат секакви правни и противправни инструменти за да ја зачуваат својата позиција, но веројатно малкумина очекуваа дека разврската ќе дојде со бруталните и варварски сцени од инцидентите во Собранието на 27 април 2017 година. Веројатно шокот од тој инцидент делуваше на тоа да нема подетално елаборирање околу случувањата поврзани со конститутивната седница на Собранието²⁷ која започна на 30 декември 2016 година, а која фактички заврши дури на 20 февруари 2018 година, со изборот на тројца потпретседатели.²⁸ Беа отворени серија уставно-правни прашања поврзани со конститутивната седница, кои не беа вистински адресирани.

Прво, се постави прашањето дали е правно допуштено со конститутивната седница да претседава поранешниот претседател на Собранието, Трајко Велјановски²⁹ Според член 63, став 1 од Уставот на РМ и член 9, став 1 од Деловникот на Собранието³⁰, јасно се утврдува дека конститутивната

24 За процедуралниот легитимитет види Kumm, заб. бр. 1. За важноста на парламентарните процедури види Sujit Choudhry, 'Constitutional Resilience to Populism: Four Theses' *Verfassungsblog*, 11 декември 2018; и Jelena von Achenbach, 'No Case for Legal Interventionism: Defending Democracy Through Protecting Pluralism and Parliamentarism' *Verfassungsblog*, 12 декември 2018.

25 Miguel Poiares Maduro, 'Three Claims of Constitutional Pluralism' во Matej Avbelj и Jan Komarek (yp.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond* (Hart 2012), стр. 80; и Daniel Halberstam, 'Systems Pluralism and Institutional Pluralism in Constitutional Law: National, Supranational and Global Governance' во Matej Avbelj и Jan Komarek (yp.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond* (Hart 2012), стр. 109-124.

26 EU – European Commission Progress Report Macedonia 2016 COM(2016)715, 9 ноември 2016 година, стр. 4,8.

27 Повеќе за конститутивната седница на Собранието на РМ во Саво Климовски, Рената Дескоска и Тања Каракамишева, Уставно право (Просветно дело, 2009) 375-376; и Светомир Шкариќ и Гордана Силјановска-Давкова, Уставно право (Култура, 2009) 605-606.

28 Потпретседателите се избрани на 34. седница, на 20 февруари 2018 година, а не на конститутивната седница како што е определено со член 21, став 2 од Деловникот, со оглед на тоа што се работи за прв избор на потпретседатели во новиот, деветти состав на Собранието на РМ. Види Одлука за избор на потпретседатели на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ број 33/18 од 21 февруари 2018 година; и Стенографски белешки од Триесет и четвртата седница на Собранието на Република Македонија одржана на 20 февруари 2018 година, стр. 7-8. Всушност, ваквиот дневен ред на конститутивната седница беше определен уште на 30 декември 2016. Види Стенографски белешки од Конститутивната седница на Собранието на Република Македонија одржана на 30 декември 2016 година, стр. 3.

29 Стенографски белешки од Конститутивната седница на Собранието на Република Македонија одржана на 30 декември 2016 година, стр. 2-3.

30 Деловник на Собранието на Република Македонија (Пречистен текст) „Службен весник на РМ“ бр. 54/13 од 15 април 2013 година.

седница на Собранието треба да се свика во рок од 20 дена по одржаните избори од страна на претседателот на Собранието од претходниот состав. Само доколку претседателот на Собранието во заминување не го стори тоа, соодветните членови регулираат алтернативно решение, кое всушност беше практиката во претходните два состава на Собранието. Соодветно на овие уставни и деловнички одредби, доколку претседателот на Собранието од претходниот состав ја свика конститутивната седница, следствено тој може да претседава со неа сè додека новоизбраниот претседател или еден од потпретседателите не ја преземе должноста.³¹ Ова прашање стана исклучително релевантно поради тоа што оспорувањето на правото на Велјановски да претседава со конститутивната седница беше еден од аргументите поради коишто се пристапи кон начинот на кој беше избран сегашниот претседател Талат Џафери.

Второ, дали формирањето на десет различни пратенички групи на пратеници избрани на кандидатски листи на парламентарните избори на една политичка партија, односно коалиција, е согласно деловничките одредби или не? Ваквото прашање беше релевантно во однос на конститутивната седница, бидејќи формирањето на десет пратенички групи од страна на пратениците на коалицијата предводена од ВРМО-ДПМНЕ служеше за опструкција при одржувањето на конститутивната седница на Собранието.³² Одговорот на ова прашање зависи од временскиот период на којшто се однесува, односно дали станува збор за формирање на пратенички групи за време на конститутивната седница или по нејзиното завршување. Имено, член 33 од Деловникот и член 12 од Законот за Собранието на РМ³³ јасно утврдуваат дека пратеничките групи не се директно врзани за политичката партија, односно коалиција на чијашто листа се избрани како пратеници. Но, од друга страна, истите овие одредби предвидуваат дека за организирањето на пратеничката група се информира претседателот на Собранието и нему му се доставува списокот со потписи на членовите, координаторот и неговиот заменик, а не на претседавачот.³⁴ До моментот на формирањето на пратеничката група, согласно овие одредби, би требало да се смета дека пратеничките групи ги сочинуваат пратениците според кандидатските листи од парламентарните избори. Вакво решение, впрочем, може да се најде во член 11 од Деловникот на Националното собрание на Словенија³⁵, каде што претставува преодно

31 Член 9, став 2 Деловник на Собранието: „Пратеникот кој ја свикал првата седница, претседава со седницата на Собранието (во натамошниот текст: претседавач), додека новоизбраниот претседател или еден од потпретседателите не ја преземе должноста.“ Во моментот на свикнување на конститутивната седница, Трајко Велјановски беше избран во новиот состав на Собранието.

32 Светомир Шкариќ, „Наместо десет, една пратеничка група“ 21 август 2017 година, достапно на: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-08-21-10-28-31>

33 Закон за Собранието на Република Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 104/09 од 20 август 2009 година.

34 Член 12, став 5, Закон за Собранието на РМ: „(5) Пратеничката група на претседателот на Собранието му доставува список потпишан од секој член на групата, координаторот и неговиот заменик.“

35 Rules of Procedure of the National Assembly of 2 April 2002 (consolidated text) (PoDZ-1 – Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 35/02) достапно на: <https://imss.dz-rs.si/imis/71944837315a42bb600e.pdf>

решение до конституирањето на Собранието и до официјалното формирање на пратеничките групи.³⁶ Соодветно на ова може уверливо да се тврди дека формирањето на десет пратенички групи од кандидатските листи на коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ, пред завршување на конститутивната седница, односно пред изборот на претседателот на Собранието, претставува јасно кршење на законските и на деловничките одредби.³⁷

Трето, и за потребите на овој труд, најбитното прашање во овој контекст е дали изборот на сегашниот претседател на Собранието беше направено согласно деловничките одредби на Собранието на РМ? Ова прашање воедно опфаќа и серија други правни дилеми коишто останаа неразрешени. Поточно, изборот на претседателот на Собранието надвор од процедурите предвидени со деловникот се оправдува со претходните опструкции и противправно постапување на претседавачот со конститутивната седница. Меѓутоа најспорното прашање поврзано со опструкцијата на конститутивната седница на претседавачот Велјановски никогаш не беше посочено. Имено, според одредбите на Деловникот на Собранието на РМ, единственото прашање за коешто во текот на конститутивната седница е предвидено да се води претрес е извештајот на Верификационата комисија.³⁸ За сите останати прашања коишто се предмет на одлучување во текот на конститутивната седница, како што се: изборот на Верификационата комисија и Комисијата за прашања на изборите и именувањата и изборот на претседателот и потпретседателите на Собранието, не се води расправа, односно претрес, туку само се одлучува, односно се гласа. Според ова, претседавачот немал апсолутно никакво право да отвора претрес за избор на Комисијата за прашања на изборите и именувањата³⁹, со што недвосмислено ги прекршил деловничките одредби, ја овозможил опструкцијата на работата на Собранието на конститутивната седница. Како директна последица на овој чин на опструкција, пратениците биле оневозможени да гласаат или некои од нив да се кандидираат и да бидат избрани за претседател, односно потпретседатели на Собранието. Токму поради последново, можеше да се поднесе барање за заштита на правата и слободите до Уставниот суд, како на пример оневозможување на политичкото дејствување, како и дискриминација по политичка основа во уживањето и остварувањето на правото на учество во вршење на јавна функција, поради повреда сторена со противправното дејствување на претседавачот.

³⁶ Член 16 и членовите 28-31 од Деловникот на Националното собрание на Република Словенија.

³⁷ Спореди со Шкарик, заб. бр. 32.

³⁸ Член 14, Деловник на Собранието на РМ.

³⁹ Стенографски белешки од Првото продолжение на Конститутивната седница на Собранието на Република Македонија одржана на 27 март 2017 година, стр. 1: „Отворам претрес по Предлогот за избор на претседател, заменик на претседател, членови и нивни заменици на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија.“

Но, како и да е, ова не го порекнува фактот дека претседателот на Собранието беше избран на начин којшто е спротивен на деловничките одредби. Прво, тој беше избран пред да се избере Комисијата за прашања на изборите и именувањата, која беше избрана дури на 31 мај 2017 година.⁴⁰ Второ, претседателот на Собранието не беше избран согласно постапката предвидена со одредбите од членовите 21-28 од Деловникот, при што претседавачот не претседаваше со изборот. Трето, претседателот на Собранието беше избран откако беше заклучено дваесеттото продолжение на конститутивната седница, поради што не постои официјална потврданиту за изборот ниту за бројот на пратеници кои гласале за изборот на претседател на Собранието.⁴¹ Едноставно, одлуката за избор е објавена во Службен весник на РМ.

Од ваквото изложување на настаните поврзани со конститутивната седница и изборот на претседателот на Собранието, неспорно е дека во оваа ситуација постои противправно постапување во дел од претседавањето со седницата и, исто така, противправен избор на претседателот на Собранието како одговор на опструкцијата на Собранието којашто се одвиваше спротивно на деловничките одредби. Немаше никаков обид во речиси еден месец од отворањето на претресот од страна на претседавачот, на 27 март 2017 година, до изборот на претседателот на Собранието, за институционална разврска со противправното водење на седницата. Наспроти тоа, се одеше на вонинституционално дејствување. На противправното водење на постапката се реагираше со противправен избор на претседателот на Собранието, кој веројатно не беше жестоко критикуван и оспоруван поради тоа што непосредно по изборот следуваше запрепастувачкиот упад во Собранието на 27 април 2017 година. Врз основа на досегашната практика на разрешување на уставни и политички кризи, доколку не се случеше овој инцидент, ваквиот развој на настаните во Собранието ќе доведеше до некоја нова лидерска средба, како редовна неформална институција на којашто ќе се разрешуваше кризата. Сепак, иако на прв поглед ваквиот избор на претседателот ја откочи блокадата, тоа на среден и на долг рок сигурно ќе остави трага и последици за процедуралниот легитимитет, поради очигледното прекршување на деловничките одредби и јасната намера да не се инволвира Уставниот суд. Евентуалното оспорување на Одлуката за избор пред Уставниот суд во овој момент многу веројатно дека не би вродила со плод бидејќи поништувањето на одлуката би предизвикало сериозни последици по правната сигурност поради тоа што тој има потпишано голем број укази и

⁴⁰ Одлука за избор на претседател на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 53/17 од 8 мај 2017 година; и Одлука за избор на претседател, заменик на претседателот, членови и нивни заменици на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 64/17 од 31 мај 2017 година.

⁴¹ Стенографски белешки од Дваесеттото продолжение на Конститутивната седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 27 април 2017 година, стр. 32.

акти на Собранието чија правна валидност би се довела во прашање. Но, иако е очигледно дека претседателот на Собранието ја има поддршката на апсолутното мнозинство од вкупниот број пратеници и укинувачка одлука на Уставниот суд не би влијаела многу од тој аспект, сепак таа одлука би имала значење во констатирањето на прекршувањата на процедуралните правила при изборот на претседателот на Собранието што би требало да се има предвид во иднина. Сепак, горенаведените аргументи најмногу можат да имаат само секундарен, односно убедувачки авторитет, бидејќи единствената авторитативна одлука е онаа на надлежните институции, која за овие случаи ја немаме, и со тоа сите овие правни дилеми остануваат отворени.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОТ И ПРАВОТО НА СУСПЕНЗИВНО ВЕТО НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ

Вториот случај кој е особено илустративен за кризата на конституционализмот е поврзан со суспензивното вето на претседателот на РМ, како и неговата уставна надлежност за промулгација на законите.⁴² Имено, по деветгодишен пост во употребата на суспензивното вето, претседателот конечно се одважи да ја искористи ваквата уставна надлежност. Притоа успеа да злоупотреби друга своја надлежност поврзана со ветото, промулгацијата на законите, и тоа на двапати. Прво, во случајот на Законот за употреба на јазиците, додека вториот пат за Законот за ратификација на т.н. Преспански договор. Но, наместо ваквата очигледна злоупотреба на уставните надлежности да биде санкционирана преку поведување постапка пред Уставниот суд или да биде превенирана, барем по првиот случај на злоупотреба, со дополнувања на Законот за Собранието, кој воедно го регулира рокот во којшто претседателот треба да се изјасни дали ќе го потпише указот за прогласување на конкретниот закон, претседателот на Собранието се одлучи да ги испрати законите за објавување во Службен весник на РМ.⁴³ Со ваквата постапка, претседателот на Собранието повторно стана актер во противправно постапување и повторно со оправдување дека тоа е сторено поради претходно прекршување на Уставот од страна на претседателот на РМ. Со оглед на тоа што „естрадизацијата“ на научниот дискурс ни носи целосна селективност во аргументите и извитоперување на елементарни поими на уставното право, се јавува потребата од подетално објаснување.

По повод изгласувањето на двата претходно споменати закона, претседателот на РМ одлучи да ја искористи својата уставна надлежност

⁴² Член 75, Устав на РМ. За проблематичните аспекти на овој институт во уставно-правната практика види Денис Прешова, 'Голиот, Слепиот и Неукниот: Правото на суспензивно вето на претседателот и институционалниот баланс во политичкиот систем на Република Македонија', *Политичка мисла* бр. 45 (Фондација Конрад Аденауер, март 2014) стр. 9-17.

⁴³ Службен весник на РМ бр. 7/19 од 14 јануари 2019 година.

на суспензивно вето, предвидена со член 75 од Уставот. Во однос на двата закона, претседателот имаше суштински укажувања со коишто ја оспоруваше уставноста на законите поради кои тој решил да не ги потпише соодветните укази за прогласување на законите.⁴⁴ При повторното разгледување на законите во Собранието, тие беа изгласани со апсолутно мнозинство од вкупниот број пратеници, како што е предвидено со член 75, став 2 од Уставот, по што претседателот на РМ врз основа на истата одредба беше должен да ги потпише указите за прогласување на овие два закона. Но, тој тоа одби да го направи, со што ја прекрши уставната одредба од член 75 став 3.

Во однос на Законот за употреба на јазиците, во своето обраќање претседателот наведе две причини за ваквото постапување.⁴⁵ Првата се однесуваше на непочитувањето на гаранциите што тој ги побара и ги доби од мандатарот на Владата дека со своето дејствување нема да го загрози суверенитетот и уставниот поредок на РМ. Оваа причина е особено спорна бидејќи никаде во Уставот нема, но и никогаш во досегашната уставна практика немало вакво условување за доверување на мандатот за состав на Влада.⁴⁶ Втората причина се однесуваше на прекршувањата на деловничките одредби, како при иницијалното донесување на Законот за употреба на јазиците, така и при неговото повторно гласање по повод искористеното право на суспензивно вето на претседателот на РМ. Имено, сосема легитимно, беа истакнати злоупотребата на „европското знаме“, како и прекршувањето на процедурата во Собранието при повторното изгласување, кога седницата се одржа по истекот на предвидениот рок од 30 дена и не беше овозможена никаква дискусија ниту разгледување на големиот број предложени амандмани поврзани со укажувањата на претседателот на РМ.⁴⁷ Во однос на Законот за ратификација на Преспанскиот договор, претседателот на РМ не даде друго образложение по повторното изгласување на законот како во случајот со Законот за употреба на јазиците.

По неколкумесечно натегање и тактизирање, на 14 јануари 2019 година двата закона беа објавени во Службен весник на РМ, откако претседателот на Собранието ги испрати законите, како и указите за нивно прогласување

44 Обраќање на претседателот на Република Македонија, д-р Горге Иванов, 17 јануари 2018 година; и писмо до Собранието на Република Македонија, Бр. 08-58/2 од 17 јануари 2018 година, со прилог укажувања кон текстот на Законот за употреба на јазиците. Сите документи се достапни на: <http://pretsedatel.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-07-19-10-40-39/4754-obrakanje.html?qh=YToxOnt-roJA7czoxNjoi0ZjQsNC30LjRhtC40YlQtsi7fQ%3D%3D>

Писмо од претседателот на Република Македонија, д-р Горге Иванов, до Собранието на Република Македонија од 26 јуни 2018 година, достапно на: <http://pretsedatel.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-09-03-11-41-54/5242-2018-06-26-07-41-28.html?qh=YToxOnt-roJA7czoyNDoi0YDQsNGC0LjRhtC40YlQtsi7fQ%3D%3D>

45 Обраќање на претседателот на Република Македонија, д-р Горге Иванов, 14 март 2018 година, достапно на: <http://pretsedatel.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-07-19-10-40-39/5114-obrakjanjepmzakonzajzici.html?qh=YToxOnt-roJA7czoxNjoi0ZjQsNC30LjRhtC40YlQtsi7fQ%3D%3D>

46 Член 90, став 1, Устав на РМ. Климовски, Дескоска и Каракамишева, заб. бр. 27, стр. 446-447; и Шкариќ и Силјановска-Давкова заб. бр. 27, стр. 653.

47 Членовите 135, став 4 и 173, став 2 и 3 од Деловникот на Собранието на РМ и член 38, став 3 и 4 од Законот за Собранието на РМ.

без потпис од претседателот на РМ. На овој начин, ваквото објавување се разликува од објавувањето на Законот за употреба на знамињата на 9 јули 1997 година⁴⁸, кога претседателот на Собранието се потпиша и како претседател на РМ, со оправдување дека последниот бил отсутен од државата.⁴⁹ Поради овие причини, Уставниот суд воопшто не се повика на член 75, туку на член 82 од Уставот, кој се однесува на трајна спреченост на претседателот на РМ да ја извршува функцијата, додека не постои уставна основа за привремена спреченост како што е тоа во некои други уставни.⁵⁰ Но, во секој случај, под актуелните околности, со својата постапка претседателот на Собранието ја прекрши уставната одредба од член 75, став 2, но и онаа од член 52, став 2 од Уставот.

И во двете ситуации на прекршување на уставните и деловничките одредби, ваквите постапувања се оправдуваа со претходна противправност. Ниту претседателот на РМ, ниту Собранието не направија никаков обид за надминување на ваквата ситуација преку формалните институции, пред сè, преку отворање постапка пред Уставниот суд. Имено, претседателот на РМ со непотпишување на указот по повторното изгласување на двата закона, своето право на суспензивно вето го трансформираше во апсолутно вето и на тој начин ја узурпираше законодавната функција на Собранието. Попрецизно, конечното донесување на законите и нивното објавување под вакви околности не зависи од волјата на парламентарното мнозинство, туку од волјата на претседателот на РМ, што е спротивно на Уставот.

Од друга страна, иако претседателот на РМ тврдеше и укажуваше дека постои формална и материјална неуставност, вклучително и со неговата писмена изјава од 15 јануари 2019 година,⁵¹ во ниту еден момент не остави простор тие уставно-правни дилеми да бидат изложени пред Уставниот суд по негова иницијатива. Едноставно, не се обрати до Уставниот суд, иако законите беа објавени и веќе влегоа во сила. Истиот тој суд претходно се обиде да му овозможи да даде помилувања без каква било претходна процедура и во неговиот актуелен состав кандидираше двајца уставни судии.

48 Службен весник на РМ бр. 32/97 од 9 јули 1997 година.

49 Уставниот суд на Република Македонија со Одлуката У. бр. 141/1997 и У. бр. 146/1997 од 18 ноември 1998 година ги укина Указот за прогласување и Законот за употреба на знамињата.

50 На пример: член 106 од Уставот на Република Словенија, подетално за ова во Franc Grad, Igor Kaučič I Saša Zagorc, *Ustavno Pravo (Pravna Fakulteta, Univerzитета v Ljubljani 2016)*, стр. 464-465. Исто така, член 97 од Уставот на Република Хрватска.

51 Писмена изјава на претседателот на Република Македонија, д-р Ѓорѓе Иванов, 15 јануари 2018 година, достапна на: <http://pretседател.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-09-03-11-41-54/5444-2019-01-15-11-27-49.html?qh=YToxOntpOjA7czoxNjoiOZjQsNC30ljRht-C40YLQtsI7fQ%3D%3D>

ДАЛИ ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РМ ПОСТАПИЛ ПРОТИВУСТАВНО?

Обидите во јавноста да се оправда прекршувањето на уставната одредба за промулгација, односно непотпишување на указот од страна на претседателот на РМ, во најмала рака, можат да се карактеризираат како неиздржани и селективни. Имено, најгласно беше тврдењето дека претседателот, наводно, има „џебно вето“ како што тоа право го има и претседателот на САД.⁵² Но, тука се манифестира сериозно непознавање, како на функционирањето на политичкиот систем на САД, така и на одредени уставни одредби од Уставот на РМ. Џебното вето во САД постои единствено поради фактот што Конгресот работи во прецизно определени заседанија, односно сесии. Под вакви околности, доколку рокот од 10 дена, во којшто претседателот на САД треба да се изјасни дали ќе го искористи своето право на вето, истекува по завршувањето или затворањето на заседанието на Конгресот, тогаш претседателот фактички нема кому да му го врати изгласаниот закон на кој го користи правото на вето, и тој останува во неговиот „џеб“.⁵³ Дополнително, џебното вето може да се оствари само кога претседателот го нема претходно искористено правото на суспензивно вето. За разлика од ова, во Македонија, според член 66 од Уставот на РМ, Собранието е во постојано заседание и во актуелната ситуација претседателот на РМ веќе го имаше искористено своето право на суспензивно вето, но и покрај тоа одби да ги промулгира законите. Поради тоа, не постои никаков основ за тврдењето дека во Македонија постои џебно вето.

Од друга страна, тврдењето дека во уставно-правната практика веќе е „воспоставено **прецедентно право** (англ. *Case law*)“⁵⁴ [sic], поради тоа што имало претходна ситуација во којашто претседателот Глигоров не потпишал закон донесен со квалификувано мнозинство и речиси идентична ситуација во којашто претседателот Трајковски одбил да го потпише Законот за пратеници откако повторно беше изгласан со апсолутно мнозинство, никако не го порекнува фактот дека тоа беше спротивно на Уставот,⁵⁵ како и непотпишувањето на претседателот Иванов.

Покрај овие аргументи, се истакна и оној поврзан со карактерот, односно природата на указот за прогласување на законот како правен акт. Иако

52 Димитар Апасиев, Шверцувањето на двојазичноста и „џебното вето“ на Претседателот, 14 март 2018, достапно на: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-03-14-08-47-51>

53 За џебното вето види на пример: Robert Neal Webner, 'The Intersession Pocket Veto and the Executive-Legislative Balance Power' 73 *Georgetown Law Journal* 1985, стр. 1185-1206; Ronald D. Rotunda John E. Nowak, *Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure* (Thomson West 2007) 10.7(d) The Pocket Veto. Или за оние кои не знаат англиски, Vučina Vasović, *Savremene Demokratije I* (Службени Гласник 2006) стр. 190-191 или Климовски, Дескоска и Каракамишева, заб. бр. 27, стр. 358-359.

54 Апасиев, заб. бр. 52.

55 Светомир Шкариќ, Научно толкување: Устав на Република Македонија (Култура 2014) стр. 336.

се тврди дека тој има конститутивен карактер⁵⁶, што е плаузибилен став,⁵⁷ сепак тоа не кореспондира со она што Уставниот суд го има утврдено со свое решение, а тоа е дека указот е декларативен, општ правен акт.⁵⁸ Токму поради овој факт, проблематична е паралелата со дефиницијата на промулгацијата дадена од страна на Уставниот суд на Словенија. Имено, во одлуката од 14 јуни 2001 година, Уставниот суд на Словенија определи дека претседателот на Словенија, кој нема право на суспензивно вето, може да одбие да промулгира закон, во уставно утврдениот рок од член 91, единствено ако постои формална неуставност којашто се однесува на различни аспекти на законодавната постапка.⁵⁹

ДАЛИ ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА СОБРАНИЕТО ГО ПРЕКРШИЛ УСТАВОТ?

Делот од експертите кои го поддржаа објавувањето на законите со указ за прогласување што не е потпишан од претседателот на РМ аргументите главно ги темелат на претходното противуставно постапување на претседателот на РМ. Главниот аргумент е тоа што со последново се создала состојба на „не-право“ која ако се толерира, ќе доведе до тоа истото да се прифати како „право“, а со тоа ќе се поткопа Уставот. Поради тоа, институциите мораат да дејствуваат, а во овој случај Собранието, бидејќи Уставот му дава предност.⁶⁰ Овој аргумент е контрадикторен и неуверлив по две основи.

Прво, како и во претходниот случај така и во овој, упорно не се сфаќа дека не може една противправност, а не „не-право“, коешто според Радбрух е нешто друго,⁶¹ да се оправда со друга. Очигледно е дека на тој начин само ќе се продолжува веригата и спиралата на противправни постапки, кои никако не можат да бидат ништо друго освен тоа. Тоа е рецептот кој упорно се применува за демотирање на сите механизми на конституционализмот, односно на ограничувањето на политичката власт. Имено, токму истите

56 Апасиев, заб. бр. 52.

57 Ваквите аргументи се истакнати уште пред повеќе од четири години во Прешова заб. бр. 42, стр. 16-17.

58 Уставен суд на Република Македонија, Решение У. бр. 175/2012 од 13.2.2013 година. Ваквата дефиниција е преземена од Шкариќ и Силјановска-Давкова, заб. бр. 27, стр. 649-650. Спореди го ова со изјавата на Светомир Шкариќ за телевизиската емисија Фактор магазин, со којашто алудира на конститутивен карактер на указот: „Но и со тоа нема да биде решен проблемот затоа што тогаш доаѓа најтешката пречка во врска со стапувањето на Законот во сила, а тоа е Уставниот суд. Ако Законот биде објавен со дефектен указ, Уставниот суд би можел да се произнесе дека таквиот акт не може да го земе во постапка за разгледување бидејќи не е Закон.“ Сепак, Законот е објавен и стапил во сила, а сега треба да се провери дали тоа е направено на уставно предвидениот начин.

59 Constitutional Court of Republic of Slovenia, U-I-104/01, 14 јуни 2001. Види посебно пара. 28: „The promulgation is an act by which it is established that the law in question has been made through the participation of all the constitutionally determined participants; it is an act by which it is established that the law has been adopted by the authorised body in the prescribed procedure, that the law has actually been made, and that the law therefore exists.“ Исто така, за оваа одлука во Grad, Kaučič и Zagorc, заб. бр. 50, стр. 471-472. Всушност, ова претставува потврда на ставот на Миодраг Јовичиќ, Устав и уставност (Службени гласник 2006) 408-409. Тој на стр. 408 истакнува: „Проглашување је у основи постало акт којим се оверева правоваљаност закона и аутентично утврђује (потписувањем оригинала усвојеног законског текста) како закон гласи.“

60 Љубомир Д. Фрчкоски, Гаргамел и сестрата инструментарка, 16 јануари 2019, достапно на: <https://www.libertas.mk/gargamel-i-sestrata-instrumentarka/>

61 Radbruch, заб. бр. 11, стр. 107.

аргументи ги користеше и претседателот Иванов за непотпишување на указите, и покрај повторното изгласување на законите во Собранието. Дополнително, во дадените околности не само што претседателот на Собранието го прекрши член 75, став 2, туку и член 52, став 1, кој предвидува дека законите се објавуваат најдоцна во рок од седум дена, а според член 68, став 1, алинеја 2 уредува дека Собранието донесува закони. Да се објавеа законите во рок од седум дена од донесувањето, наместо да се чекаат десет, односно шест месеци, барем немаше и овие одредби да бидат прекршени покрај прекршувањето на член 75, став 2.

Воедно, на овој начин, како и со аргументите коишто го оправдуваат противставното постапување на претседателот на РМ, се манифестира анти-плурализам,⁶² односно се негира институционалниот и интерпретативен плурализам⁶³ во којшто Уставот определува механизам според кој се разрешува конфликтот настанат од спротивставени толкувања на уставните одредби на различни институции. Тоа е преку Уставниот суд, кој треба да го ограничи маневарскиот простор за оправдување на прекршувањето на уставните и на правните норми преку овој интерпретативен плурализам. Прашањето, секако, на крајот ќе стигне до него, на еден или на друг начин, но, со оглед на практиката на Уставниот суд, многу е веројатно дека ќе избегне да даде одговор дали претседателот на РМ го прекршил Уставот, со што ќе се остави можност истата оваа ситуација да се повтори.

Второ, никако не може да се толкува дека Уставот определува некаква предност на Собранието којшто оправдува објавување на законите спротивно на Уставот.⁶⁴ Претседателот на Собранието не е тој кој му дава рок на, или го толерира, претседателот на РМ, туку тоа го прави Уставот на РМ. За тоа прекршување не одлучува претседателот на Собранието, ниту самото Собрание, туку Уставниот суд на РМ. Оправдувањата коишто одат во насока на оспорување на квалификуваноста на уставните судии или отсуството на кредибилитет и авторитет на оваа институција веќе не можат да се сметаат за валидни, бидејќи актуелното парламентарното мнозинство именуваше тројца уставни судии од актуелниот состав на судот и воедно не презеде никаква иницијатива за реформирање на оваа институција. На овој начин, се чини, намерно негативно се влијае на и онака речиси непостоечкиот кредибилитет и авторитет на Уставниот суд на РМ, со цел да се неутрализира неговото потенцијално ограничување на волјата на парламентарно мнозинство. Заради тоа, треба да се престане со практиката

⁶² Kumm, заб. бр. 1.

⁶³ Maduro, заб. бр. 25, стр. 80; и Halberstam, заб. бр. 25, стр. 109-124.

⁶⁴ Изјава на Светомир Шкарик за телевизиската емисија Фактор магазин: „Претседателот на Собранието може да го потпише Законот за употребата на јазиците и да го прати до Службен весник со образложение дека претседателот на Македонија го крши Уставот, а тој како спикер на Законодавниот дом е должен да го испрати Законот на публикување бидејќи секој граѓанин, вклучувајќи го и Иванов, има обврска да го почитува Уставот.“

да се полага верба во институциите само кога тие се под целосна контрола на политичката власт.

Истата контрадикторност се манифестира во ставот на Шкарик кој, обраќајќи му се директно на претседателот Иванов, тврди:

„Ако не ги потпишеш указите, сепак, оспорените закони ќе го пробијат патот до ‘Службен весник’. По сила на Уставот (чл. 51), кој непосредно се применува и кој мора секој да го почитува, вклучувајќи те и тебе. Потоа законите ќе дојдат на ‘гилотина’ пред Уставниот суд.“⁶⁵

Уставот во член 51 став 2 определува дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите, а тоа секако го вклучува и претседателот на Собранието. Следствено, ваквото тврдење мора да се однесува и на него.

Извесно е дека барем дел овие прекршувања на правните правила ќе го донесе овој уставно-правен проблем пред Уставниот суд. Сепак, тоа никако не смее да доведе до уверување дека таму ќе биде и разврската. Доколку се знае дека кога станува за толку сензитивни етнички и идентитетски прашања, уставните судии претежно гласаат по етнички линии и секое евентуално надгласување по таа основа ќе води кон повици за непочитување на одлуката на Уставниот суд. Од друга страна, Уставниот суд може да биде ставен во деликатна ситуација да одлучува за ратификацијата на меѓународен договор кој наскоро ќе влезе во сила на меѓународно ниво. Сето тоа е можно да нè воведе во нов циклус на тензични политички преговори, пред сè, преку неформални канали на политичко одлучување и дејствување. На крајот тоа сигурно ќе предизвика дополнително подривање на ефективностата и авторитетот на институциите и, генерално, понатамошно потврдување на клучните позиции на политичките партии. Доследното почитување на правото, од друга страна, може да создаде основа за формирање на комплементарни неформални институции поврзани со градење заеднички вредности и очекувања поврзани со почитувањето на формалните правила кои нив би ги поткрепиле⁶⁶ и позитивно би влијаеле на развивањето на политичката и правната култура во РМ.

ЗАКЛУЧОК

Кризата на конституционализмот во европски и светски рамки е тема којашто од неодамна е од особено значаен академски и научен интерес, дури и во развиените демократии. Но, во Република Македонија, иако

⁶⁵ Светомир Шкарик, „Апел до Иванов да се откаже од неуставното џебно вето“, 4 јули 2018, достапно на: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-07-04-10-54-18>

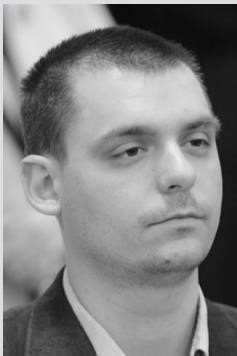
⁶⁶ Helmke и Levitsky, заб. бр. 16, стр. 729.

во континуитет се соочуваме со кризата на конституционализмот, справувањето со неа не се сфаќа доволно сериозно, со што се дозволува повторување на проблемите во нашата уставно-правна и политичка практика. Ненаучените лекции се делумно и резултат на „естрадизацијата“ на научниот и стручниот дискурс, која се карактеризира со мноштво дезинформации и селективност во аргументите коишто служат за остварување други цели, а не првенствено за справување со законите по конституционализмот. На овој начин се остава широк простор за секоја политичка власт да најде оправдување кога пристапува кон вонинституционално дејствување доколку тоа соодветствува на нејзините интереси кои, патем, често се испреплетени со желбата да се избегне ограничувањето на нејзината власт. Токму два вакви случаја на противправно дејствување со директно кршење на уставните норми во текот на конститутивната седница на Собранието на РМ и оние поврзани со суспензивното вето на претседателот на РМ, беа предмет на подетална анализа во овој труд. Преку анализа на динамиката на односите меѓу формалните и неформалните институции и, уште позагрижувачки, вонинституционалното дејствување, се прави обид да се отслика сериозноста на проблемите на конституционализмот, со цел потемелно пристапување кон механизмите на конституционализмот и нивното ревитализирање. Судејќи по претходните искуства, многу лесно се заборава што се случуваше во изминатите дванаесетина години во нашата држава и дека капацитетот за справување со нови, и политички и уставни кризи ни се намалува со секоја нова епизода. Знаците на кризата се нотираат веќе некое време, останува да се види колку нашата политичка и правна култура и свест ќе успеат да ги препознаат и соодветно да реагираат.

Кратки биографии



Ненад Марковиќ е вонреден професор и раководител на одделот за политички науки на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Св. Кирил и Методиј. Основач и виш истражувач во истражувачкиот центар во Скопје, Институтот за демократија “Социетас цивилис” (ИДСЦС), каде што во моментот е ангажиран како виш истражувач во проектот Хоризонт 2020 на Европската унија “Затворање на јазот помеѓу формалните и неформални институции на Балканот “. Проф. Марковиќ е член на редакцијата на тримесечното списание „Политичка мисла“, двегодишно академско списание што го објавуваат Фондацијата Конрад Аденауер - Македонија и ИДСЦС. Од 2016 година, тој беше вториот претседател на Македонското политиколошко друштво (МПД) и еден од основачите на Балканско здружение за политички науки (БЗПН).



Драган Гоцевски е вонреден професор по административно право и јавна администрација на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Автор е и коавтор на неколку научни и политички трудови во национални и во меѓународни списанија, заклучоци, и е коавтор на универзитетскиот учебник за Теорија на организација. Негов главен интерес е јавната администрација, теоријата за организација и јавните услуги.

Изворна научна статија
УДК: 343.352:35.07

Ненад Марковиќ
Драган Гоцевски

ОПСЕРВАЦИСКА АНАЛИЗА НА ШИРОКО РАСПРОСТРАНЕТО МИСЛЕЊЕ ЗА КЛИЕНТЕЛИЗАМ ВО МАКЕДОНИЈА

ВОВЕД

Клиентелизмот е светски феномен со амблемни примери коишто се појавуваат во Југоисточна Европа. Голем број квантитативни и квалитативни студии се посветени на проучувањето на клиентелизмот и сите укажуваат на практиката распространета во регионот, во различна форма и со различен интензитет во одредени општества во Југоисточна Европа. Република Македонија не претставува исклучок бидејќи клиентелистичките практики можат да се следат во различни сегменти од општеството.

Клиентелизмот, одреден како феномен којшто води потекло уште од римско време, вообичаено се дефинира преку согледувањето на односот меѓу посилен и послаб агент (патрон и клиент), кој обично вклучува корумпиран двонасочен однос на услуги и контрауслуги. Размената на

услуги или контрауслуги може да се однесува на материјални добра, влијание, моќ или во основа, какво било општествено добро што може да се третира како стока. Таа, исто така, вклучува директна врска, претежно меѓу две лица, но исто така може да вклучи и трети страни. Контекстот на клиентелистичкиот однос вообичаено е недостиг на одреден ресурс во општеството за којшто се заинтересирани голем број луѓе, но не сите луѓе имаат пристап до него. Често се користи како механизам за кооптирање на маргиналните популации и вообичаено вклучува асиметричен однос на моќен покровител и социјално загрозен клиент. Како практика, тој е присутен и во авторитарните, тоталитарните и во демократските општества и е тесно поврзан со феноменот на неформалност.

Во текстот се анализираат квалитативните податоци во врска со перцепциите за појавата на клиентелизам во Република Македонија. Покрај тоа, го испитува и личното учество во клиентелистичките практики во земјата, во различни општествени сфери. Текстот анализира опасна статистика (фреквенции) со цел да го информира читателот за сегашните перцепции за клиентелистичките практики и за инволвираноста во клиентелистичките практики во македонското општество. Статијата го анализира и јазот меѓу перцепциите и личното искуство во различни општествени сфери. Написот се темели на квантитативни податоци собрани преку проектот „ИНФОРМ: затворање на јазот помеѓу формалните и неформалните институции на Балканот“.

ЗНАЧЕЊЕТО И КОНЦЕПТИТЕ НА КЛИЕНТЕЛИЗМОТ

Раното истражување на клиентелизмот од 60-тите до 80-тите години предизвика дебата за суштината, значењето и за влијанието на клиентелистичките врски.¹ Подоцнежните студии беа повеќе изолационистички, објаснуваат одделни случаи преку различни нивоа на анализа, наместо да придонесат за заедничко разбирање за тоа што „е“ всушност клиентелизмот и „како“ влијае на општеството.²

Најраните споменувања на терминот „клиентелизам“ се наоѓаат во античкиот Рим, во раниот период на Републиката. Се употребувал за да се опише односот меѓу *patrocinium* и *clientelae*, или меѓу патронот и клиентот. Терминот останал во употреба во текот на целиот империјален период на Рим. Некои средновековни историчари се осврнуваат на овој вид врски како бастарден феудализам, референца што се среќава во домородниот говор во

1 Есеј за клиентелизам во: eds. Steffen W. Schmidt, Laura Guasti, Carl H. Landé and James C. Scott. *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. (Berkeley: University of California Press, 1977); дефиниции предложени од: Shmuel N. Eisenstadt and Luis Roniger. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1984);

2 Tina Hilgers. *Clientelism in Everyday Latin American Politics* (US: Palgrave Macmillan, 2012), 9;

Медитеранот и во Латинска Америка. Други култури употребувале различни, а сепак слични фрази за да го опишат овој однос.³

Римската Империја и феудална Европа беа изградени врз основа на односи на размена. Појавувањето и ширењето на граѓанските права (првенствено активни и пасивни избори) беше поставено рамо до рамо со клиентелистичкото ривалство меѓу политичките партии. Во текот на 20-тиот век, американските градови беа управувани од пристрасни политички машини коишто користеле клиентелистичка патронажа за да ја привлечат имигрантската популација. Големопродажбата на гласови преку добротворни кампањи или закана од политичко или географско прогонување од страна на влијателни групи и поединци е белег на современата политичка размена во постиндустриските демократии. Претколонијалните африкански кралства, индиските кнежевства, латиноамериканските цивилизации и јужноазиските семејни мрежи се потпирале на размена. Понудени биле значајни материјални придобивки, заштита од природни катастрофи и непријатели, во замена за прифаќање (и на крајот поддржување) на нивното владеење. Колонизаторите низ целиот свет воспоставиле патронажни врски со локалните команданти (водачи), овозможувајќи им да ги потчинат локалните жители со минимална физичка сила.⁴ По осамостојувањето од колонизаторите, државните лидери кои не успеале да ја задржат контролата преку легитимните институции користеле односи на клиентелистичка патронажа со локалните лидери (моќници) за да ја одржат политичката стабилност.⁵

Во зависност од тоа како го читаме или како го опишува авторот, клиентелизмот може да биде помешан со поинаков вид на однос или, едноставно, да се нарекува поинаку: значки за заслуги (панделки), привилегии, назначувања на јавни функции (управни одбори на јавни институции) итн. Групите кои вообичаено ги користат овие еуфемизми се партиски симпатизери, партиски активисти и вработени во политичките кампањи.⁶ Интересното е да се одбележи дека луѓето вообичаено го припишуваат клиентелизмот на општествено неприфатливото однесување, неделувањето во согласност со законот, но кога зборуваат за односи на размена, сметаат дека се поинаку прифатливи (поволни), иако јасно

3 Luis Roniger, "Modern Patron-Client Relations and Historical Clientelism: Some Clues from Ancient Republican Rome", *Archives européennes de sociologie* 24(1)/(1983), 63–95; Luis Roniger, "Patron-Client Relations." *The International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences*, edited by N. Smelser and P. Baltes, vol. 16. (London: Elsevier 2001), 11118–11120; Suzana Corzo Fernández, *El clientelismo político. El plan de empleorural en Andalucía, un estudio de caso*. (Sevilla, Spain: Universidad de Granada, 2002);

4 Nadeau K., "Peasant Resistance and Religious Protests in Early Philippine Society: Turning Friars Against the Grain." *Journal for the Scientific Study of Religion* 41(1)/ (2002), 75–85; C. Newbury, *Patrons, Clients, and Empire: Chieftaincy and Over-rule in Asia, Africa, and the Pacific*. (Oxford: Oxford University Press, 2003); P. Axel T., "Reciprocity and Statehood in Africa: from clientelism to kleptocracy," *International Review of Economics* 55(1–2)/ (2008), 209–227.

5 J. S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988); и Hilgers *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, 8;

6 Ибид, 28;

опишуваат quid-pro-quo интеракција.⁷ Јасните примери за корупција, прикажани преку објавени скандали, се препознаваат како клиентелизам и пошироката јавност вообичаено не ги оправдува. Од друга страна, партиските поддржувачи кои донирале пари за време на кампањите, номинирани за каква и да е јавна функција, не го признаваат овој тип на размена како клиентелизам, бидејќи тие (свесно или не) сметаат дека го заработиле тоа.

Специфичност на клиентелизмот како размена на моќ, влијание и пристап до стоки и услуги е директноста. Клиентелизмот е лична врска меѓу патронот, брокерот и клиентот. Шемите за размена се релативно долготрајни, меѓу носителите на јавни функции, нивните партии и граѓаните и бизнисите. Граѓаните кои обезбедуваат гласови во замена за пристап до исклучителните/ретки услуги или позиции, воспоставуваат лични контакти со патроните/брокерите.⁸ Граѓаните кои гласаат за партија поради заеднички вредности и вистинска доверба во нивните претставници не се во клиентелистичка интеракција, бидејќи гласачите не чувствуваат дека лично им должат нешто, ниту пак функционерите знаат кој (лично) гласал за нив. Во клиентелистичката размена, клиентот смета дека неговиот покровител или посредник лично му должи за обезбедената поддршка, со тоа што ќе му обезбеди пристап до ретко добро или услуга. Селективниот пристап до тешко достапни стоки/услуги може да вклучи помош на клиентите на пазарот на трудот, на пр. вработување во јавниот сектор.⁹ Илустративен пример за таквата практика во поновата историја беше за време на мандатот на Жак Ширак како градоначалник на Париз, со „наводно“ вработување на членови на неговата партија во Градското собрание, кои никогаш не се појавиле таму на работа, туку работеле во партијата. Слична состојба беше забележана и во австриската Влада пред 1980-тите, во шпанската Социјалистичка партија којашто назначи 25.000 лица на одредени места, целосно заобиколувајќи ги формалните процедури за вработување итн.¹⁰

Кога се зборува за она што ги мотивира граѓаните да влезат во односи на размена „мило за драго“ со носител на јавна функција или кандидат за јавна функција, мораме да разбереме дека она што се нуди и се бара за возврат е поддршка или лојалност во замена за нешто што не може лесно или воопшто не може да се добие преку „формални“ системски канали. Со други зборови, она што го мотивира клиентелизмот честопати е оскудноста. Оскудноста е најчесто дефинирана како ограничена достапност до барана

7 Простиот пригоден примерок, поради малиот обем на примерокот, претставува впечаток на авторите и не треба да се користи како референца за заклучоци;

8 J. Norpin, "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory", труд подготвен за годишната средба на АПСА, Филадельфија, 31.8.2006, панел 46-17 'Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and Neoliberalism' (2006), 5.

9 Ибид, 6;

10 Ибид, 10;

стока.¹¹ Концептот на оскудност ја применува моќта на поединецот за да ги присвои некои или сите производи или услуги со средствата што му се на располагање. Вообичаено таквата власт се доделува преку политичка или јавна функција којашто на лицето му дава право легитимно да ги распределува јавните (оскудни) ресурси. Кога ја толкуваат структурата на општественото дејствување, Талкот Парсонс, Брајан Тарнер и Крис Рожек ја нагласуваат основната дихотомија на економијата како наука за оскудноста и социологијата како наука за солидарноста. Контрастот меѓу оскудноста и солидарноста ја објаснува теоријата на системско дејствување. Доколку постоењето на општеството се карактеризира со ненадминлива оскудност, тогаш економската распределба на (ограничени) ресурси и политичкото управување над спротивставените интереси при одлучувањето за (повторно) дистрибуирање на ресурсите се соочува со фундаментални проблеми.¹² Со цел да се надмине Марковата војна на класите и Малтузијанската суша, конфликтот над (оскудни) ресурси мора да се реши или барем да се управува.

Игнорирањето на општествен конфликт поради ограничени ресурси може да придонесе за појава и ескалација на општествено непожелни резултати. Во современата литература, Томас Диксон зборува за неколку можни исходи ако соодветно не се управува со оскудноста во животната средина, а сите резултати на крајот се придружени со насилан конфликт: 1) спорови како директен резултат на локалната деградација на животната средина преку штетни емисии од фабрики, прекумерно обесшумување, изградба на брана; 2) етнички судири од миграција и длабоки социјални проблеми поради ограничени природни ресурси; 3) граѓанска непослушност (вклучувајќи востание, криминал и државни удари) предизвикана од оскудност на природните ресурси коишто влијаат на економската продуктивност, што за возврат влијае врз животниот стандард, однесувањето на елитите и врз способноста на државата ефикасно да ги распредели расположливите ресурси и да ги задоволи потребите на населението; 4) внатрешна војна предизвикана од оскудност на природните ресурси, на пр. вода; и 5) конфликти меѓу северот и југот (меѓу развиениот свет и земјите во развој) околу распределбата или адаптацијата и компензацијата за глобалните еколошки проблеми, на пр. глобалното затоплување, осиромашување на озонската обвивка, законите за биолошката разновидност и осиромашувањето на рибниот фонд.¹³

11 Повеќе за оскудноста и за клиентелизмот: Драган Гоцевски, „Тенденциите на гласачите кон клиентелизам во Република Македонија“, Годишник на Правниот факултет во Источно Сараево, Списание за правни и социолошки науки, том 8. бр.1/2017. (Источно Сараево) 1-18;

12 Bryan Turner and Chris Rojek, *Society and Culture, Principles of Scarcity and Solidarity*, (Sage 2001), 87, 89.

13 Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity and Violence*, (Princeton University Press, 1999).

Не впуштајќи се во понатамошни дебати за оскудноста или за различните форми во коишто таа се појавува во општеството, постојната научна заедница ја дефинира како секој вид конкретно добро или услуга за коишто поединците сметаат дека се важни од лични или од објективни причини, а кои не можат лесно да ги добијат и кои се со ограничена понуда. Ова најмногу се однесува на стоки и услуги коишто влијаат на квалитетот на животот или на самото постоење на поединците. Имањето „работа“ како економска категорија може да се смета за оскудна стока што влијае на квалитетот или на опстанокот на човекот во современото општество. Тоа е стока која е уште повеќе нагласена во политичките системи изградени околу слободната пазарна економија. Можеме да прифатиме и претпоставка дека на слободниот пазар се очекува државата (или политичките актери) да обезбедат оптимални услови за понуда и побарувачка на пазарот на трудот.

Извештаите на УНЕСКО тврдат дека клиентелизмот е, за многумина, примарниот неформален механизам за кооптирање на (инаку) маргинализираното население, односно оние кои се „исклучени од значителниот дел на населението“, оние со ограничен пристап до политичката арена и до пазарот на трудот,¹⁴ што е најчеста карактеристика на политичките системи во земјите во развој.

Опкружувањето со развиени мрежи на клиентелизам може да се опише на следниов начин: политичките претставници активно ги поткопуваат напорите за воведување транспарентност. Медиумите со критички став кон воспоставените елити се среќаваат со правни пречки во работењето, а новинарите честопати се подложени на закани или се погубувани поради обиди да се открие корупцијата. Судите можат да бидат подмитувани, а најпрогресивните се загрозени. Граѓаните се приспособуваат кон политиките на политичката елита, сè додека не можат повеќе да си го дозволат тоа. Елитите можат да купат одлуки во нивна корист, додека помала е веројатноста сиромашните да добијат правда во административни/судски постапки. Вкоренетите интереси и културата на семејните врски, кронизмот, клиентелизмот и непотизмот ја поткопуваат професионалната бирократија. Дури и државници посветени на идеалите и на правните постапки често се наоѓаат во неизбежни ситуации да управуваат со јавни добра под дискреција, со цел да се задоволат привилегираните групи.¹⁵

Продирањето на неформалните врски во формалните мрежи, односно нивното прелевање во формалните бариери и во организациите е добро проучен и познат факт во деловната литература. Раководителите знаат и

14 Jane Jenson, "Backgrounder: Thinking about Marginalization: What, Who, and Why?" *Canadian Policy Research Networks, Inc. (CPRN)*, (Отава, Канада, 30 ноември, 2000), 1п1. Достапно на: www.cprn.org;

15 J. Fox, "Chapter 10 State, Power and Clientelism" во *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Уредено од Тина Хилгерс (US: Palgrave Macmillan, 2012), 6, 187-211.

го прифаќаат начинот на којшто се постапува, кој не е секогаш одраз на формалната организација.¹⁶ Студентите на менаџмент ја изучуваат потребата од вмрежување, а универзитетите предаваат курс за менаџмент врз основа на потенцијалот на нивните дипломирани студенти да градат мрежи.¹⁷

Клиентелистичките врски како облик на неформални односи во рамките на формалните мрежи и формалните организации можат да преживеат и да комуницираат со многу видови политички системи, вклучувајќи ги и демократиите. Во зависност од контекстуалните фактори и од нивото на анализа, клиентелизмот може да ги еродира, придружува или да ги дополнува демократските процеси.¹⁸

Клиентелизмот вклучува асиметричен, но заемно корисен однос на размена и моќ, неуниверзален *quid-pro-quo* меѓу поединци и групи со нееднаков социо-економски или политички статус. Распределбата на нееднаквоста во статусот меѓу партнерите во асиметричниот однос варира од случај до случај и се распаѓа преку демократизирање на политички систем каде што ресурсите се пошироко распределени. Сепак, и покрај овие варијации, сите клиентелистички односи се регулирани од медијатори и со селективен пристап кон средствата и пазарите од коишто „другите“ се исклучени. Оние кои ја имаат контролата во свои раце нудат селективен пристап до стоки и можности со тоа што се позиционираат себеси и своите поддржувачи на позиции од коишто можат да ги насочат средствата и услугите во своја корист. Од партнерите се очекува да ја вратат инструменталната помош, политички или на друг начин, да работат за „некој“ агент за време на изборите, зајакнувајќи ги угледот и престижот на патронот. Откако ќе се воспостави континуиран однос, повеќе не е важно што му претходеше на што, услугата или „заработена награда“.¹⁹

Ричард Греам ги опиша правилата на игра на клиентелизмот како правила засновани на принципот „дај овде, земи таму“.²⁰ Во политичката сфера, клиентелизмот е поврзан со употребата на јавни средства и со избори, опфаќајќи гласови и поддршка, во замена за вработување и други привилегии за поддржувачите.

Клиентелизмот ги ограничува институционализацијата на јавната отчетност и механизмите на владината контрола²¹, создавајќи состојба на прекумерна вработеност и неквалификуван кадар во јавните служби, пристрасна

16 Rob Cross, Nitin Nohria and Andrew Parker, “Six Myths About Informal Networks—And how to overcome them.” *MIT Sloan Management Review* 43(3)/(2002): 67–76.

17 Ова може да се потврди со едноставно пребарување на интернет, за современи курсеви за управување;

18 Hilgers, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, 25;

19 Ибид, 26;

20 Richard Graham, “Clientelismo na cultura política brasileira. Toma ládá cá.” *São Paulo: Braudel Center Papers* No. 15. (1997).

21 Повеќе за рестриктивните ефекти на клиентелизмот во репрезентативните демократии: Hopkin, “Conceptualizing Political Clientelism”, 15.

конкуренција за јавни работни места и преценување на нивната работа. Затскриените преговори и приватни договори за јавни средства се типични симптоми на клиентелизам.²² Овие тенденции можат да се видат во политичките системи што преминуваат од долгорочна едностранска влада како во Мексико²³ или во повеќепартиски системи како во Бразил и во Колумбија.²⁴

Клиентелизмот не е невообичаен ниту во социјалистичките или комунистичките политички системи. Корупцијата му претходеше на падот на Советскиот Сојуз. Советската влада беше погодена од широко распространета корупција, а повеќето јавни службеници редовно примаа мито, учествуваа во проневери и слично. Може да се каже дека овој начин на работење беше институционализиран. Неформалните норми го водеа однесувањето на службениците и граѓаните. Мноштво скриени патронажни мрежи ги поврзуваа голем дел од државниците со пониските службеници, пониските службеници со граѓаните и со други функционери во рамките на партијата и така натаму. Преку многу централизиран систем (на формални и неформални мрежи), 15 советски социјалистички републики беа држени под контрола преку патронажа.²⁵

Секторите кои имаат корист од клиентелистичкото брокерство и од патронажата, нив ги сметаат за прагматични. Тие можат да бидат корисен начин за напредување во конкурентните општествени, економски и политички средини. Во една клиентелистичка средина, дури и оние кои најмногу ги користат, ги критикуваат за кршење на непристрасноста и на универзалните права, но на крајот зборуваат за тие принципи како за идеали и соншта.²⁶

Без оглед на историските, социоекономските и политичките фактори, како и типот на политичкиот систем, неформалните патронажни мрежи се покажаа како отпорни на промени. Тие се толку отпорни затоа што неформалните норми потешко се менуваат отколку формалните. Законите се менуваат, институциите се трансформираат, но старите навики тешко се напуштаат.²⁷ Во услови на нестабилен пазар, клиентелистичките врски преживуваат поради сегментираната структура на пазарот на трудот, порастот на неформалните работни места (сива економија) и недостатокот на социјална сигурност.

22 L. Avritzer. *Democracy and the Public Space in Latin America*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002).

23 J. Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics* 46(2)/ 1994, 151–84;

24 Leonardo Avritzer, "The Crisis of Political Representation and the Emergence of New Forms of Political Participation in Latin America." Наскорно во печат во *Shifting Frontiers of Citizenship in Latin America*, уреден од М. Шнајдер, Л. Ронигер и К. Формент. (Лајден, Холандија и Бостон, МА: Брил, 2012), 217–235;

25 Christof H. Stefes, *Understanding Post-Soviet Transitions, Corruption, Collusion and Clientelism*. (Euro-Asian Series: Palgrave Macmillan 2006);

26 R. Graham, "Clientelismo na cultura política brasileira. Toma lá dá cá." *São Paulo: Braudel Center Papers* No. 15 (1997);

27 More in: James G. March and Johan. P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78/4/(1984), 734–749; and Christof H. Stefes *Stability vs. Volatility: Why the CIS Is Not a Shining Example for Central Europe*, (*Demokratizatsiya*, 11/2/2003), 320–323;

Во општества со просперитетен неформален сектор (мали нерегистрирани бизниси, независни или самовработени мајстори, градежни работници, продавачи на улици, нерегистрирани домашни слуги итн.), приватизацијата и производството со подизведувачи од надвор ја влошија веќе лошата состојба на ранливите сектори на пазарот на труд, кои го загубија својот формален статус на вработени и своето социјално осигурување. Оваа граѓанска категорија може да биде поподложна да влегува во клиентелистичка интеракција со политичките елити, со цел да ја добие нивната поддршка.²⁸

Откако ќе се разбере неговата стратешка политичка корист во рацете на политичките агенти и брокери, станува очигледно зошто клиентелизмот остана толку важен во периодот на економска и политичка трансформација во земји како Бразил, Аргентина, Русија, Полска, Бугарија или Турција.²⁹

Вклучувањето во клиентелистичките мрежи е под влијание на економската нееднаквост на домаќинствата. Во сиромашните домаќинства, возрасните можеби ќе бараат поголема економска сигурност пред да одлучат да учествуваат во политички процес. Кога избираат да се вклучат во политички активности, сиромашните домаќинства ќе претпочитаат да учествуваат во краткорочни активности, како што се митинзи и демонстрации. Економската нееднаквост на сличен начин влијае врз политиката. Во сиромашните земји, обезбедувањето материјални добра како тестенини, шеќер и облека може да изгледа попривлекно за потенцијалните поддржувачи отколку ветувањето за човекови права и граѓански слободи.³⁰

Македонија спаѓа во групата земји каде што клиентелизмот е тема што се повторува и во академската средина и во медиумите. Голем број меѓународни организации, како што се Европската комисија или Фридом хаус, во своите извештаи предупредија за широко распространетите практики на клиентелизам, а темата е истражувана во голем број академски статии и книги, каде што Македонија се зема како еден од регионалните студии на случај каде што клиентелизмот претставува широко распространета практика во општеството. Сепак, потребни се прецизни студии, со цел да се утврди степенот на постоењето на ваквите практики во различни општествени сегменти, како од гледна точка на перцепциите на јавноста, така и од личното вклучување на граѓаните во вакви практики. Мерењето на овие две специфични димензии не зборува само за

28 Rojas Rivera and Angela Milena, *Political Competition in Dual Economies: Clientelism in Latin America*. Наградба на труд за докторат по економија. (University of Warwick: Coventry, UK, March 2009).

29 Ибид; види исто така: L. Vass, "Public Administration Spoil: Over-Politicization and Patronage Threatening the Professional Policy Making (Hungarian Case)". Труд презентирани на 20-от Светски конгрес на Меѓународната асоцијација за политички науки, Фукуока, Јапонија, (9-13 јули 2006); и S. Levitsky, "From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America." In *Patrons, Clients, and Policies*, уреден од страна на H. Kitschelt and S. I. Wilkinson (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 206–226.

30 J. Shefner, "Chapter 3, What is Politics for? Inequality, Representation, and Needs Satisfaction Under Clientelism and Democracy" во *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Уреден од Tina Hilgers (US: Palgrave Macmillan, 2012) 41-59;

измерените категории, туку и за можниот јаз помеѓу двете (перцепции и вклученост).

ДИЗАЈН НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Статијата се темели на описна, обемна набљудувачка студија којашто користи попречни квантитативни податоци³¹ (анкета на јавното мислење на национално ниво) кои произлегуваат од проектот „ИНФОРМ: Затворање на јазот помеѓу формалните и неформалните институции на Балканот.“³² Анкета на јавното мислење во целата држава беше направена во Република Македонија, на стратифициран репрезентативен примерок од 1.015 испитаници (N = 1.015). Анкетата е спроведена во Македонија, во периодот мај-јуни 2017 година. Фокусот на анкетата на јавното мислење е на неформалните практики во земјата и е дел од регионално истражување во Југоисточна Европа, врз основа на проектот.

Статијата користи дел од податоците од проектот поврзани со перцепциите за појава на клиентелизам во Република Македонија, како и лично вклучување во клиентелистичките практики во земјата во различни социјални сфери. Во статијата се анализираат само описни статистички податоци (фреквенции) во обид да го информира читателот за сегашните согледувања на клиентелистичките практики, но исто така да информира за вклученоста во клиентелистички практики. Покрај тоа, статијата го анализира можниот јаз меѓу перцепциите и личното искуство во различните социјални сфери.

ПЕРЦЕПЦИИ ЗА ПОЈАВАТА НА КЛИЕНТЕЛИЗАМ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Перцепциите за клиентелизмот во секое општество се исто толку важни колку и реалната појава на клиентелистички практики. Перцепциите и вистинското искуство се тесно поврзани феномени, бидејќи искуството не е единствениот фактор што влијае врз перцепциите. Искуствата на членовите на семејството, роднините, соседите, пријателите итн., како и медиумите, значително ја обликуваат перцепцијата за клиентелистичките практики. Сепак, перцепциите за клиентелизам можат да бидат силен показател за клиентелистичките практики во одредено општество, особено ако клиентелизмот е широко распространет во голем број општествени сфери, како што се образованието, полицијата, јавната администрација, судството

31 Maryann Barakso, Daniel M. Sabet and Brian Schaffner. *Understanding Political Science Research Methods The Challenge of Inference*. (New York and London: Routledge, 2013), 86-89, 105-113, 138-140.

32 Овој труд е заснован на истражувања спроведени во проектот „Информ: затворање на јазот помеѓу формалните и неформалните институции на Балканот“. Овој проект доби финансиски средства од програмата за истражување и иновации на Европската Унија, Horizon 2020, под грантски договор бр. 693537.

итн. Така, разгледувањето на перцепциите за клиентелизмот во случајот на Република Македонија се чини како добра појдовна точка од којашто треба да појдеме во испитувањето на личната вмешаност во клиентелистичките практики. Од една страна, ова овозможува споредливост меѓу перцепциите и реалните појави, а од друга страна овозможува споредливост во рамките на категоријата перцепции, што значи дека перцепциите за различните сфери на општеството може да се разликуваат, па затоа е важно да се види кои сфери во општеството, во споредба со другите, во поголема мера се сметаат за предмет на клиентелистички практики.

Нашата студија ги разгледува перцепциите во пет главни области: здравство, правосудство, школски систем (сите фази – градинка, училиште и универзитет), полиција и вработување.

Беа измерени перцепциите за различните практики, како што се подароци/ услуги, финансиски надоместоци, потпирање на лични врски и во случај на вработување, барање членство во партијата како предуслов за добивање работа. Перцепциите беа измерени според скалата Ликерт, каде што 10 е перцепција за најголемата зачестеност на појавата, а 1 е перцепција за најниската зачестеност на појавата. Одговорите од 1 до 5 се групирани како негативни одговори (конкретната практика не се јавува или се јавува ретко), а од 6 до 10 одговори се групирани како позитивни (практиката се јавува често, многу често или постојано).

Во однос на **здравствениот сектор**, статистичките показатели покажуваат многу висока перцепција за појава на клиентелистички практики. Носењето подароци или размената на услуги со цел да се добие подобра здравствена услуга се смета за многу честа практика (вредност 10) во 20,49% од случаите, додека целокупниот корпус на позитивни одговори е 56,51%. Финансискиот надоместок се смета дека постојано се случува со 19,66% од вкупната статистичка маса на испитаниците, додека корпусот на позитивни одговори е 53,03% од испитаниците. Користењето социјални контакти со цел да се подобри здравствената услуга се смета за постојана практика од страна на 27,47% од испитаниците во Република Македонија, а корпусот на позитивни одговори е 66,39%. Се чини дека користењето на социјалните контакти се смета за далеку најпопуларна клиентелистичка практика во земјата кога станува збор за здравствениот сектор, проследено со подароци / услуги и финансиски надомест.

Слична е ситуацијата и во **судството** во Република Македонија. Во судскиот сектор, давањето подароци за обезбедување услуги се смета за нешто што постојано се случува кај 18,20% од испитаниците, додека позитивниот корпус на одговори е 47,68%. Кога станува збор за директна финансиска компензација, процентот на испитаници кои одговорија дека се јавува

цело време е 16,92%, додека сите позитивни одговори сочинуваат 52,43%. Искористувањето контакти во судството за да се влијае на судовите се перципира како постојана практика од 22,69% од испитаниците, додека збирот на позитивни одговори достигнува 56,28%. Перцепциите, како и во претходниот случај, јасно укажуваат дека користењето лични врски е најраспространета клиентелистичка практика. За разлика од резултатите за здравствената заштита, овде втората најчесто согледувана практика е финансиска компензација, додека обезбедувањето услуги и давањето подароци е трета.

Образовниот систем, кој се мери како збирен показател за сите фази на школување (детска градинка, училиште и универзитет), видливо помалку се перципира како место за гнездење на клиентелистичките практики, кога станува збор за добивање место за дете во една од трите фази на школување. Имено, давањето подароци и размената на услуги се сметаат за постојана практика само во 11,77% од случаите, што е многу помалку во споредба со судството и со здравствениот сектор. Збирот на позитивни одговори во овој случај изнесува 37,63% од испитаниците, што е исто така драматично пониско од претходните два случаја. Финансискиот надомест се смета за постојана практика во 10,52% од случаите, додека сумата на позитивни одговори изнесува 31,39% од вкупните одговори. Кога станува збор за перцепциите во однос на користењето лични врски, процентите покажуваат значително зголемување. Категоријата на испитаници кои сметаат дека користењето врски е постојана практика при воведувањето дете во образовниот систем е 18,69%, додека вкупниот износ на позитивни одговори во оваа категорија е над 50%, односно 50,3%. Уште еднаш, користењето лични врски се смета за најраспространета клиентелистичка практика во општеството, кога станува збор за образовната сфера проследена со давање подароци / размена на услуги и директни финансиски стимули.

Четвртиот испитуван општествен сегмент е **полицијата**. Што се однесува до полицијата, 16,74% од испитаниците го гледаат како постојана практика давањето подароци и вршењето услуги со цел да се избегне плаќањето парична казна, додека процентот на испитаници кои ја споделуваат перцепцијата на оваа практика како нешто што се случува горе-долу поретко изнесува 46,12%. Директните финансиски стимули (плаќање пари) за да се избегне плаќањето парична казна 16,29% од испитаниците го сметаат како нешто што постојано се случува додека збирот на позитивните одговори достигнува 42,64%. Во третата категорија, користење лични врски со цел да се избегне плаќање парична казна, категоријата на испитаници кои го перципираат ова како трајна појава е 24,23%, што е значително зголемување во споредба со вршењето/разменувањето услуги или плаќање пари

(поткуп). Збирот на позитивни одговори во дадената категорија изнесува 54,14% од случаите, што е исто така видлив пораст во споредба со давање подароци/разменување услуги и плаќање пари. Употребата на лични врски (контакти) уште еднаш се смета за најчеста практика проследена од давањето подароци/размена на услуги и плаќање пари (поткуп).

Последната анализирана категорија е **вработување во државниот/јавниот сектор или претпријатијата**. Наместо три, беа воведени четири категории. Покрај давање подароци/разменување услуги, плаќање пари и користење лични врски со цел да се добие вработување во државен/јавен сектор или претпријатие, воведена е и четврта категорија на понудување членство во политичка партија. Анекдотално, станувањето член на политичка партија на власт е вообичаена практика за добивање вработување во јавниот сектор, така што оваа категорија беше воведена како дополнително прашање само во овој случај. Од испитаниците, 23,80% го сметаат давањето подароци или вршењето услуги како постојана практика, додека вкупниот процент на позитивни одговори во оваа категорија е 56,57% од сите испитаници (категории 6 до 10). Плаќањето пари за вработување во јавниот сектор, 23,66% од испитаниците го сметаат како нешто што постојано се јавува, додека износот на позитивни одговори се зголемува на 53,75% од сите случаи. Наоѓањето врски за вработување во јавниот сектор се смета за постојана практика во 32,37% од случаите, додека збирот на позитивни одговори изнесува 66,32%. Двата показателя се далеку највисоки во двете категории (бројот на испитаници кои перципирале дека наоѓањето врски е постојана практика, како и вкупниот збир на позитивни одговори) во споредба со сите претходни случаи и категории. Сепак, една категорија стои над сите категории кога станува збор за перцепциите за клиентелистички практики, а тоа е членство во политичка партија за добивање работа во јавниот сектор или претпријатие. Во оваа конкретна категорија, процентот на испитаници кои ја согледуваат оваа практика како нешто што постојано се случува е 40,76% од испитаниците, додека вкупниот број на позитивни одговори на испитаниците кои ја сметаат оваа практика како горе-долу константна се зголемува до речиси 70%, или поточно 69,19%. Ова укажува на многу висока перцепција за партиско членство како предуслов за добивање работа во државниот/јавниот сектор или претпријатие, далеку повисоко од сите други претходно испитани.

Може да се извлечат неколку заклучоци кога станува збор за перцепциите на јавноста за клиентелистичките практики во Република Македонија во областа на здравството, судството, полицијата и вработувањето во државниот/јавниот сектор:

- Во речиси сите испитани социјални сегменти, со исклучок на образовниот систем, перцепциите за честа или постојана појава на клиентелистички

практики се присутни кај повеќе од половина од испитаниците, што значи дека постои општа негативна склоност кон перципирање на клиентелизмот;

- Пронаоѓањето социјални врски се перципира како најчеста клиентелистичка практика во сите испитувани општествени сфери;
- Плаќањето пари се смета за најмалку присутна практика во сите испитувани области, освен во судството;
- Членството во партијата за вработување во јавниот сектор е доживеано како најчеста практика воопшто;
- Се смета дека образовниот систем има најмалку присутни клиентелистички практики;
- Од сите испитувани општествени сегменти, вработувањето во јавниот/ државниот сектор или претпријатијата се смета за сегмент со најголема распространетост на клиентелистички практики.

ЛИЧНА ВКЛУЧЕНОСТ ВО КЛИЕНТЕЛИСТИЧКИТЕ ПРАКТИКИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Покрај перцепциите за клиентелизам, уште еден важен аспект на клиентелистичките практики е личната вклученост на граѓаните. Мерењето на личното учество во клиентелистичките практики (и на блиски пријатели, роднини или на колеги) е важно за да се види дали постои значителен јаз меѓу перципираната ситуација во врска со клиентелизмот во одредено општество или перцепциите и личното искуство се совпаѓаат во одредена мера. Исто така, овозможува анализа на различни општествени сфери и мерење на јазовите меѓу перцепциите и клиентелистичката практика, во обид да се разгледаат причините зошто некои општествени сфери се сметаат за покорумпирани отколку што укажува стварното искуство на граѓаните.

Првиот сет на анализирани прашања се однесува на личната вклученост на испитаниците во разни клиентелистички практики, како што се: понудата на пари во замена за гласање, обраќање кон партиски службеник/влијателен човек за помош, раководител да му побара на лицето да гласа за одредена партија и раководителот да побара од лицето да присуствува на активностите на партијата. Статистичката зачестеност во однос на четирите конкретни практики ја даваат следнава ситуација:

- Најчестата практика е обраќање кон партиски службеник/влијателен човек, при што 14% од испитаниците признале дека биле вклучени во таква практика;

- Втората најчеста практика е давањето пари во замена за гласање, при што 7,44% од испитаниците признале дека им биле понудени пари во замена за глас;
- Третата најчеста практика е раководителот да бара лицето да гласа за одредена партија и тоа се случува во 6,03% од случаите;
- Најмалку присутна практика е раководител да побара лицето да присуствува на активности на партија и тоа се случило во 3,38% од случаите.

Повторно, неформалните лични контакти се најзастапената форма на клиентелистичко однесување кога станува збор за односот меѓу политичките партиски центри и граѓаните. Најчеста практика е луѓето да се свртат кон партиски службеници и влијателни лица за различни видови услуги, и тоа во 14% од случаите. Купувањето гласови, притисокот преку раководители за гласање или присуство на партиски состаноци се помалку присутни, иако далеку од тоа дека се непознати практики во македонското општество. Податоците покажуваат и побарувачка и понуда за политичка неформалност, при што побарувачката е видливо поизразена во проценти отколку понудата, кога зборуваме за овој микроконтекст на прашања.

Со оглед на тоа што перцепциите за неформалност беа измерени во разни општествени сфери, следната група на прашања ја опфаќаат личната вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во клиентелистичките практики во различни општествени сфери:

- Лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуга, плаќање пари или наоѓање врски во здравствена установа, со цел да се добие подобра услуга;
- Лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуга, плаќање пари или изнаоѓање врски за да се влијае врз работата на судот во корист на дадено лице;
- Лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуга, плаќање пари или изнаоѓање врски за внесување на дете во градинка, училиште или универзитет;
- Лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуга, плаќање пари или изнаоѓање врски за да се добие вработување во јавна институција или компанија.

Водечката сфера каде што испитаниците признаваат дека се вклучени во клиентелистички практики е **здравствената заштита**. Во врска со лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давањето подароци, вршењето услуга, плаќањето пари или изнаоѓање врски во

здравствена установа, со цел да се добие подобра услуга, дури 45,02% од испитаниците дале позитивен одговор.

По здравствената заштита, следува **вработувањето во јавни претпријатија или институции**, каде што личното учество (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуги, плаќање пари или изнаоѓање врски за да се добие работа во јавна институција или компанија изнесува 32,17% од испитаниците.

По сферата на вработувањето, следува **образовниот систем**. Личното учество (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давањето подароци, вршењето услуги, плаќање пари или изнаоѓање врски за да се добие место за дете во градинката, училиштето или на универзитетот е присутно во 27,21% од случаите.

Сегментот на општеството каде што испитаниците имаат тенденција да бидат најмалку вклучени во клиентелистички практики е **судството**. Лична вмешаност (или вклучување на роднини, пријатели или соседи) во давање подароци, вршење услуга, плаќање пари или изнаоѓање врски за да се влијае врз работата на судот во корист на дадено лице опфаќа четвртина од случаите – поточно, 25,38% од испитаниците признале дека биле вклучени во такви практики.

Се чини дека перцепциите за клиентелизам во различни општествени сфери и вклученоста во клиентелистичките практики не се следат целосно. Имено, перцепцијата за сегментот на вработување како најпогодна за клиентските практики не е следена од личната вклученост во клиентелистички односи, каде што здравствениот систем се чини дека е главен лидер во клиентелистичките практики. Исто така, перцепциите дека образовниот систем е најмалку контаминиран од страна на клиентските практики не го следи показателот за лична вмешаност, при што, всушност, судството е сегмент од општеството каде што има најмал број испитаници кои потврдуваат дека се вклучени во клиентелистички практики. Сепак, ова треба да се анализира со резерва, поради фактот што контактот на населението (вклучувајќи го и испитаниот дел) со судството е многу поредок, споредено со здравствениот или со образовниот систем. Дополнително, разликата меѓу судството и образовната сфера, кога се работи за лична вмешаност, е многу мала (помалку од 2%), што укажува на слични перцепции на испитуваната популација, што е забележително пониско отколку, на пример, во случајот на здравствениот систем.

ЗАКЛУЧОЦИ

Во последните две децении, клиентелистичките перцепции и практики во специфични општества се од голем интерес за политичката наука и за социологијата. Во овој поглед, регионот на Југоисточна Европа дава плодна почва за истражување на клиентелистичките практики, со оглед на тоа што истражувањата покажуваат дека во регионот постојат широко распространети клиентелистички практики. Република Македонија не е исклучок од правилото, со квантитативни студии кои го потврдуваат почетниот интерес на оваа статија, перцепциите за клиентелизмот во македонското општество, практиките во коишто се вклучени луѓето, како и можниот јаз меѓу перцепциите и практиките. Врз основа на квантитативна студија и национална анкета спроведена во 2017 година, статијата ги анализираше трите елементи (перцепции, практики, можен јаз) поврзани со клиентелизмот во земјата, во областите на здравството, судството, образовниот систем, полицијата и вработувања во јавниот сектор, и дојде до неколку потврдени заклучоци.

Кога станува збор за перцепциите во речиси сите испитувани општествени сегменти, присутни се перцепциите за честа или постојана појава на клиентелистички практики. Дополнително, наоѓањето социјални врски се смета за најчеста клиентелистичка практика во сите испитувани социјални сфери, при што плаќањето пари се смета за најмалку присутна практика во сите испитувани области, освен во судството. Како што се очекуваше, партиското членство за вработување во јавниот сектор се смета за најчеста практика, додека се смета дека клиентелистичката практика е најмалку присутна во образовниот систем. Спротивно на тоа, вработувањето во јавниот/државниот сектор или претпријатија се перципира како сегмент со највисоко присуство на клиентелистички практики.

Што се однесува до практиките, постои јаз меѓу перцепцијата на сегментот за вработување, како најмногу склон кон клиентелистички практики, и личното учество во клиентелистичките односи. Покрај тоа, здравствениот систем се чини дека е лидер во клиентелистичките практики. Исто така, перцепциите дека образовниот систем како најмалку вклучен во клиентелистички практики не го следи личното учество, при што, всушност, судството е сегментот од општеството каде што е присутен најмал број испитаници кои потврдуваат дека се вклучени во клиентелистички практики. Разликата меѓу судството и образовната сфера, кога станува збор за лична вмешаност, е многу мала, а тоа укажува на слични перцепции на испитуваната популација, што е значително пониско отколку во здравствениот систем.

| БИБЛИОГРАФИЈА:

Avritzer, Leonardo. "The Crisis of Political Representation and the Emergence of New Forms of Political Participation in Latin America." In *Shifting Frontiers of Citizenship in Latin America*, уреден од страна на М. Sznajder, L. Roniger and C. Forment, 217-235. Лајден, Холандија и Бостон, МА: Брил, 2012.

Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Axel Paul T., "Reciprocity and Statehood in Africa: from clientelism to kleptocracy." *International Review of Economics* 55(1-2)/ (2008), 209-227.

Barakso, Maryann, Daniel M. Sabet and Brian Schaffner. *Understanding Political Science Research Methods The Challenge of Inference*. New York and London: Routledge, 2013.

Cross, Rob, Nitin Nohria and Andrew Parker, "Six Myths About Informal Networks—And how to overcome them." *MIT Sloan Management Review* 43(3)/(2002): 67-76.

ed. Tina Hilgers. *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. US: Palgrave Macmillan, 2012.

eds. Schmidt, Steffen W., Laura Guasti, Carl H. Landé and James C. Scott. *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977.

Eisenstadt, Shmuel N. and Luis Roniger. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

Fernández, Suzana Corzo. *El clientelismo político. El plan de empleo rural en Andalucía, un estudio de caso*. Sevilla, Spain: ed. Universidad de Granada, 2002.

Fox, Jonathan, "Chapter 10 State, Power and Clientelism" in *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Edited by Tina Hilgers, 6, 187-211. US: Palgrave Macmillan, 2012.

Fox, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46(2)/ (1994): 151-184;

Драган Гоцевски, „Тенденциите на гласачите кон клиентелизам во Република Македонија“, Годишник на Правниот факултет во Источно Сараево, Списание за правни и социолошки науки, том 8. бр.1/2017. (Источно Сараево) 1-18;

Graham, Richard. "Clientelismo na cultura política brasileira. Toma lá dá cá." *São Paulo: Braudel Center Papers* No. 15. (1997).

Homer-Dixon, Thomas, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton University Press, 1999.

Hopkin, J. "Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory", Труд подготвен за годишната средба на АПСА, Филадельфија, (31.8.2006, панел 46-17) 'Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and Neoliberalism' (2006);

Jenson, Jane. "Backgrounder: Thinking about Marginalization: What, Who, and Why?" *Canadian Policy Research Networks, Inc. (CPRN)*, Отава, Канада, 30 ноември 2000 година, 1n1. Достапно на: www.cprn.org;

Levitsky, S. "From Populism to Clientelism? The Transformation of Labor-Based Party Linkages in Latin America." In *Patrons, Clients, and Policies*, уредено од Н. Kitschelt and S. I. Wilkinson, 206–226. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

March, James G. and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78/4/(1984), 734–749.

Migdal, Joel S., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

Nadeau, Kathy, "Peasant Resistance and Religious Protests in Early Philippine Society: Turning Friars Against the Grain." *Journal for the Scientific Study of Religion* 41(1)/ (2002), 75–85.

Newbury, Collin Walter. *Patrons, Clients, and Empire: Chieftaincy and Over-rule in Asia, Africa, and the Pacific*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Rivera, Rojas and Angela Milena, *Political Competition in Dual Economies: Clientelism in Latin America*. upgrade paper in PhD in Economics, University of Warwick: Coventry, UK, March 2009.

Roniger, Luis. "Modern Patron–Client Relations and Historical Clientelism: Some Clues from Ancient Republican Rome", *Archives européennes de sociologie* 24(1)/(1983), 63–95;

Roniger, Luis. "Patron-Client Relations." *The International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences*, уредено од N. Smelser and P. Baltes, том 16, 11118–11120. Лондон: Елсевиер, 2001.

Shefner, Jon, "Chapter 3, What is Politics for? Inequality, Representation, and Needs Satisfaction Under Clientelism and Democracy" in *Clientelism in Everyday Latin American Politics*. Уредено од Tina Hilgers, 41-59. US: Palgrave Macmillan, 2012.

Stefes, Christof H. *Stability vs. Volatility: Why the CIS Is Not a Shining Example for Central Europe*. *Demokratizatsiya*, 11/2/2003, 320–323;

Stefes, Christoph H. *Understanding Post-Soviet Transitions, Corruption, Collusion and Clientelism*. Euro-Asian Series: Palgrave Macmillan, 2006.

Turner, Bryan and Chris Rojek. *Society and Culture, Principles of Scarcity and Solidarity*, Sage, 2001.

Vass, Laszlo. "Public Administration Spoilt: Over-Politicization and Patronage Threatening the Professional Policy Making (Hungarian Case)". Труд презентирани на 20. Светски конгрес на Меѓународната асоцијација за политички науки, Фукуока, Јапонија (9-13 јули 2006).

Овој труд е заснован на истражувања спроведени во проектот „Информ: затворање на јазот помеѓу формалните и неформалните институции на Балканот“. Овој проект доби финансиски средства од програмата за истражување и иновации на Европската Унија Horizon 2020, под грантски договор бр. 693537.



Кратка биографија

Васко Наумовски е професор по меѓународни односи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што дипломирал, магистрирал и докторирал. Исто така, има магистратура по европски студии од Универзитетот во Бон, а завршил студиска посета за надворешната политика на Универзитетот во Флорида. Наумовски беше заменик-претседател на Владата на Република Македонија, задолжен за европски прашања (2009-2011 година). За време на неговиот мандат Македонија ја доби препораката на ЕУ за започнување на преговорите за членство, како и визна либерализација на ЕУ. Наумовски, исто така, беше амбасадор на Република Македонија во Соединетите Американски Држави (2014-2018) и специјален пратеник на македонскиот претседател во разговорите во врска со разликата околу името со Грција, под покровителство на ОН.

Изворна научна статија
УДК: 327(470:497)“1947/1991”

Васко Наумовски

НЕКОИ АСПЕКТИ НА УЛОГАТА НА РУСКАТА ФЕДЕРАЦИЈА НА БАЛКАНОТ ПО СТУДЕНАТА ВОЈНА

Балканскиот Полуостров со децении е во опсег на руското влијание. Различни аспекти ги дефинираа интересите за поголемо учество во регионот: историски билатерални врски, верска и етничка припадност, загриженост за безбедноста, снабдување со енергија, итн. За време на воените конфликти на европска територија, како и за време на Студената војна, Балканот остана во сферата на интерес на советската/руската надворешна политика. Крајот на Студената војна и политичките, економските и безбедносните случувања во земјите од регионот, како и внатрешните случувања во Русија, ги редефинираа меѓусебните односи. Одредени процеси се поврзани со овој проблем: проширувањето на ЕУ и НАТО со балканските земји, војните во Босна и Херцеговина и во Косово, енергетската зависност, итн.

Доминантната словенска популација во повеќето балкански земји игра важна улога во историјата, а панславистичките идеи останаа живи во текот на вкупниот политички развој во регионот. Позицијата на Советскиот Сојуз за време на Студената војна, како и ставот на Руската Федерација кон случувањата во 1990-тите, покажаа дека овој регион е од големо значење за руската политика во Европа. За време на претседателствувањето/премиерството на Владимир Путин, надворешната политика на Руската Федерација мина низ промени, што е видливо во нејзината политика кон Балканот.

Енергијата и економијата станаа нови приоритети за Русија на Балканот, без напуштање на стратешките геополитички и безбедносни интереси. Подемот на турските интереси во истиот регион е дополнителен аспект што ја зголемува потребата за приспособувања во опкружувањето по Студената војна. Преместувањето на фокусот на САД од Балканот отвора нови можности за Русија, а кор-сокакот во пристапувањето на некои балкански земји кон Европската Унија предизвикува одредени измени во нивните надворешно-политички цели.

Трудот го разгледува влијанието на Русија во земјите од балканскиот регион, интересите на оваа земја во овој дел на Европа, како и нејзините односи со други (дез) интеграциски процеси. Ке се анализираат следните прашања: Кои беа причините за вклучување на Советскиот Сојуз во конфликтите на Балканот за време на светските војни и Студената војна? Како реагираше Русија на распадот на Југославија? Какви беа одговорите на руската надворешна политика кон проширувањето на ЕУ и НАТО со земјите од регионот? Кои се околностите околу руската позиција во врска со независноста на Косово? Како се одразуваа енергетското прашање во билатералните односи со земјите од регионот? Кои се теоретските претпоставки што ја објаснуваат политиката на Русија во регионот? Дали Русија сака да ја врати рамнотежата на моќ од времето на Студената војна? Кои се идните изгледи за руско влијание на Балканот?

ВАЖНОСТА НА БАЛКАНОТ

Важноста на државите како актери во меѓународниот систем, дадена од реалистичката теорија, како и нивното рационално однесување, е еден начин да се објасни вклученоста на Русија во регионот. Дали Русија се обидува да се врати на своите позиции во регионот за време на Студената војна, користејќи трговски, енергетски и културни инструменти? Дали рускиот национален интерес преовладува во овој процес или ги зема предвид и интересите на земјите во регионот? Кое е влијанието на овие активности врз политичките сцени во балканските земји?

Геостратешкото значење на Балканот го утврди интересот на големите сили за поголемо учество во регионот, вклучувајќи го и оној на европските држави, на Русија и на Турција. Желбата за пристап до Средоземното Море е амбиција на Русија со векови, а доминацијата на Балканот најлесниот начин тоа да се оствари. Помагањето на словенските православни народи под османлиско владеење само ја зајакна мотивацијата за поголемо учество во регионот, ситуација што некои автори ја опишаа како „историска мисија на Русија за ослободување и заштита на малите словенски браќа на Балканот“.¹

Овие околности остануваат валидни за целиот иден ангажман на Русија/ Советскиот Сојуз во регионот во поголемиот дел од 20 век, иако некои западни интелектуалци ја доведоа во прашање одржливоста на оваа заложба. Мусе, на пример, во 1934 година тврди дека „идејата за руската доминација на Балканот е само историско сеќавање“², но во исто време признава дека европските народи ја гледаат таканаречената „славистичка идеологија“ како опасност за европските народи и зборот „панславизам“ во 19 и 20 век предизвикал „многу влади да се тресат“.³

Општествениот конструктивизам делумно го објаснува интересот на империјата во текот на 19 и почетокот на 20 век, кога словенскиот идентитет беше клучен за интересот на Русија во регионот и за очекувањата на балканските народи. Интересен пример е песната „Орел“ на рускиот поет Алексеј Хомјаков во 1832 година, што ја поставува рамката за сликата на словенската солидарност.⁴ Русија се повикува на периодичната и никогаш целосно остварена „панславистичка“ идеологија во секоја пригода каде што Русија требало да ги оправдува своите апетити на Балканот. Православното единство е уште еден аспект што се користи во овој поглед, особено вреден во периодот на религиозното угнетување во регионот.

Поделбата на Балканот на австриска (Западен Балкан) и руска (Источен Балкан)⁵ сфера на влијание беше појдовна точка за поголемо учество во регионот. Руското/советското влијание беше дополнително зајакнувано преку поддршката на независноста на балканските народи во 19 и 20 век, како и преку комунистичката соработка пред и за време на Втората светска војна.

Се чини дека Советите се крајно задоволни од „сферите на влијание“ карактеристични за реализмот, договорени на крајот на Втората светска

1 Langer W. L. (1928) Russia, the Straits Question and the Origins of the Balkan League, 1908-1912, *Political Science Quarterly*, том 43, бр. 3 (септември 1928), стр. 321-363.

2 Mousset A. (1934) Slav Solidarity in the Balkans, *International Affairs*, том 13, бр. 6 (ноември-декември 1934), стр. 772-791.

3 Ibid.

4 Песна „Орел“, Алексеј Хомјаков, <https://russian-poetry.com/orel-2/>

5 Bekich D. (1985) Soviet Goals in Yugoslavia and the Balkans, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, том 481 (септември 1985), стр. 81-91.

војна. „Договорот за процентуална распределба“ претставува кулминација на советската доминација на Балканот. Во октомври 1944 година, Сталин и Черчил се согласија да ги поделат сферите на влијание: Југославија 50-50; Бугарија 75-25, Романија 90-10 во корист на Советскиот Сојуз, додека западните сојузници да добијат 90-10 во Грција. Со овој договор, Грција „за малку пропушти да влезе во советската орбита“, додека Турција „ги преживеала поствоените територијални барања на Сталин“.⁶

Со оваа поделба, се чинеше дека балканското „буре барут“ конечно е скротено и дека Советите ќе останат да го контролираат регионот. Грчката граѓанска војна (1946-1949), каде што една од страните беше индиректно поддржана од Југославија и од СССР, беше последниот обид да се прошири сферата на влијание, што заврши со пораз на грчката комунистичка армија.

ОБНОВЕН ИНТЕРЕС ВО ПОСТКОМУНИСТИЧКИОТ ПЕРИОД

„Железната завеса“ се прошири точно во срцето на Балканот, со Југославија како сива област на границата исток-запад. Иако сите земји на Балканот (освен Грција) ја прифатија комунистичката идеологија, Југославија и Албанија останаа надвор од подрачјето под контрола на Москва, а Романија покажа знаци на независност во својата надворешна политика. Нивните чекори покажаа отсуство на советска доминација на Балканот, а според одредени процени, со нивните заеднички договори, овие три комунистички балкански држави беа, во основа, ангажирани во антисоветска одбранбена соработка.⁷ Овие околности демонстрираа слабење на советската надмоќ постигната веднаш по војната, ситуација што беше потврдена со падот на комунизмот.

Геостратешките интереси ги објаснуваат интервенциите на големите сили во етничките конфликти⁸, а етничките конфликти на Балканот беа уште една можност за Русија да го открие својот интерес за регионот. Во околностите при распаѓањето на Југославија, непосредните реакции на советското раководство беа во корист на одржување на единството на федерацијата. Ова се сметаше за логична позиција, имајќи ја предвид можноста за растурање на советската мултиетничка федерација, ако самоопределувањето е поддржано во југословенскиот случај. Советскиот лидер во заминување, Горбачов, лично беше енергичен поддржувач на кохезијата и територијалниот интегритет на Југославија.⁹ Обидувајќи се да

6 Brown J. F. (1984) The Balkans: Soviet Ambitions and Opportunities, *The World Today*, том. 40, бр. 6 (јуни. 1984), стр. 244-253.

7 Bekich (1985)

8 Carment D., James P. (1996) Two-Level Games and Third-Party Intervention: Evidence from Ethnic Conflict in the Balkans and South Asia, *Canadian Journal of Political Science*, том. 29, бр. 3 (септември 1996), стр. 521-554.

9 Cohen L. (1994) Russia and the Balkans: Pan-Slavism, Partnership and Power, *International Journal*, Том. 49, бр. 4 (есен 1994) стр. 814-845.

го задржи својот авторитет на меѓународната сцена, тој дури се обиде да дејствува како посредник на почетокот на конфликтот – обид што не даде резултати.

Од далеку поголемо значење беше перцепцијата на југословенските настани како нешто што може да се повтори во Руската Федерација, исто така загрозна од дезинтеграција. Ова беше поврзано со загриженоста дека Руската Федерација, во својата економска криза, исто така би можела да биде раздвоена од центрифугални сили. И, конечно, Русите се гледаа во иста позиција како и сите оние држави чијшто интегритет беше загрозен од оружени сепаратистички движења.¹⁰

Во меѓувреме, беа воспоставени контакти меѓу воени официјални претставници и националистички групи од Србија и Русија, полунезависни билатерални односи на југословенските и советските републики, како и подоцнеж но меѓусебно признавање на независноста.¹¹ Овие случувања, заедно со внатрешната трансформација во СССР, значително ја променија руската/советската позиција.

Новото руско раководство на претседателот Борис Елцин и министерот за надворешни работи Андреј Козирев заведе поинаков став – поддршка за независноста на југословенските републики и соработка со европските сили и САД во напорите за стабизирање на регионот. Либералниот интернационалистички пристап на Козирев се темелеше на претпоставката дека либералните држави споделуваат заеднички вредности и дека меѓународните институции треба да имаат клучна улога во меѓународните односи. Во оваа насока, Русија ги споделуваше истите интереси со Западот и мораше да работи со нив во рамките на ОН и КЕБС.¹² Внатрешните политички и економски тешкотии спречија посилен настап на меѓународната сцена.

Елцин и Козирев се соочуваа со сериозен притисок од националистичките и од комунистичките групи дома, но успеаја да останат на својата патека. Обвинувањата дека Русија го предала својот природен сојузник Србија беа заеднички и за руските и за српските тврдокорни групи. Покрај тоа, во мај 1992 година, Русија гласаше во корист на Резолуцијата 727 на Советот за безбедност на ОН, која воведо санкции за Сојузна Република Југославија (тогаш Србија и Црна Гора). Очекувањата на српското раководство беа дека ОН нема да наметне санкции токму поради посебните односи со Русија како постојана членка на СБ.

10 Bonin P. (2001) The last reserves of the imagined Great Power. On the significance of the Balkans for Russian political and economic actors, *New Balkan Politics*, Број 2, 2007.

11 Cohen L. (1994) Russia and the Balkans: Pan-Slavism, Partnership and Power, *International Journal*, том. 49, бр. 4 (есен 1994) стр. 814-845.

12 Headley J. (2003) Sarajevo, February 1994: The First Russia-NATO Crisis of the Post-Cold War Era, *Review of International Studies*, том. 29, бр. 2 (ангун 2003), стр. 209-227. .

Имено, во насока на промена на сликата за земјата и нејзиното раководство, Русија избра да се приклучи кон Западот и да ја нагласи улогата на меѓународните институции. Во овој период, руската политика на Балканот не беше политика на конкуренција или конфликт со другите големи сили, туку соработка преку поголема улога на ОН. Оваа ситуација извади на површина еден аспект во полза на руското раководство – Русија не може да се игнорира додека не се најде мирно решение, а уште повеќе – дека Русија е клучна за секој договор на Балканот. Доколку Русија одлучеше целосно да го поддржи српското раководство, резолуцијата на Советот за безбедност на ОН никогаш не ќе беше возможна, а настаните можеа да отидат во поинаков правец.

Во подоцнежните фази на конфликтот, НАТО дејствуваше без резолуција на СБ, но на барање на генералниот секретар на ОН. Реакциите на Русија беа бесни, и официјалните и јавните, но тоа беше сè што Русија можеше да го стори во тој момент. По завршувањето на војната во Босна, Русија учествуваше заедно со НАТО во мисиите на ИФОР и СФОР. Во некои пригоди Москва „усвои поагресивен став кон Западот... дизајниран да ѝ го потврди на Русија статусот на голема сила¹³, но генерално, нејзината соработка со другите меѓународни актери беше задоволителна. Во надворешната политика на Русија повторно доминираа интернационалистичките позиции.

Проширувањето на НАТО со Словенија, Бугарија, Романија (2004), Хрватска и Албанија (2009), како и Црна Гора (2017), покажа натамошно јакнење на присуството на Западот во поранешната советска сфера на влијание. НАТО го согледуваа како предизвик за безбедносните интереси на Русија, но изборот на Русија беше ограничен – народите на Балканот одлучија да се приклучат на Алијансата, а проруските сили беа значително ослабени во текот на деведесеттите. Економското влијание на Русија беше опаднато, а меѓународната моќ на Путин не беше најсилна.

Проширувањето на Европската Унија, исто така, вклучуваше и балкански држави (Словенија, Бугарија, Романија, Хрватска), а сите други веќе беа во подготовка за членство. Поддршката во јавноста се одржуваше на високо ниво, а алтернативи ретко се бараа. За разлика од проширувањето на НАТО, ова не може да се смета за закана за руската безбедност, но сепак претставува посилен врски на балканските држави со европските сили, што може да има конфликтни интереси со Русија.

Друг предизвик за Русија беше бомбардирањето на НАТО на Југославија во 1999 година, спроведено без овластување од Советот за безбедност на ОН. Ова флагрантно кршење на меѓународното право предизвика реакции во Русија, но повторно, традиционалниот српски сојузник не можеше да

13 Headley J. (2008) *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. New York: Columbia Press.

стори повеќе. Пристигнувањето на руските трупи во Косово беше само краткорочен надомест за Србите.

Ситуација што ги донесе НАТО и Русија на работ на голем инцидент беше настанот на приштинскиот аеродром во јуни 1999 година. Руските војници од Босна пристигнале на аеродромот пред војниците на НАТО. Војниците на НАТО го опколиле аеродромот, а наредбата со сила да се окупира аеродромот ја дал генералот Весли Кларк. Оваа наредба не беше спроведена, а подоцна и двете страни се согласија заеднички да управуваат со безбедноста на аеродромот. Подоцна беше откриено дека ситуацијата била многу посериозна – британскиот генерал Мајк Џексон му одговорил на Кларк: „Нема да дозволам моите војници да бидат одговорни за започнување на Третата светска војна.“¹⁴ По воведувањето на мисијата на КФОР, до 2003 година, руските војници учествуваа во оваа мисија предводена од НАТО, под мандат на ОН.

Декларацијата за независност на Косово во февруари 2008 година, како и нејзиното последователно признавање од страна на западните сили, создаде уште една нова ситуација во меѓународниот правен поредок, заобиколувајќи ги принципите на ОН. Случајот со Косово придонесе уште повеќе за консолидирање на анти-НАТО позицијата за Русија, а потоа и источното проширување на НАТО.¹⁵ За разлика од 90-тите години, кога Русија им се придружи на другите членки на Советот за безбедност на ОН за воведување санкции за Србија, во оваа пригода се одржа традиционалниот сојуз.

Новата самопрогласена држава нема да стане членка на ОН, а нејзината независност и понатаму ќе биде оспорена во годините што доаѓаат. Однесувањето на Русија во регионот во 2007-08 беше во основа опортунистичко: целта на Москва беше да се ослабне авторитетот на НАТО, САД и ЕУ, а Балканот беше корисна платформа за оваа поширока цел.¹⁶

Русија го искористи признавањето на Косово за своја геополитичка предност и за Русија беше нелогично Косово да може да биде признаено како независна држава, а истото да не е валидно за Србите во Босна.¹⁷ Видлива последица на прогласувањето и признавањето на Косово беше акцијата на Русија во Абхазија и во Јужна Осетија во август 2008 година – двете републики беа самопрогласени, а интервенцијата на Русија не беше во согласност со меѓународното право. И покрај постојаните повици за помош од страна на грузиското раководство, реакцијата на западните сили беше ограничена само на политички изјави.

14 "How James Blunt saved us from World War 3", The Independent Daily,, Лондон, 15 ноември 2010 година.

15 Baranovsky V. (2000) Russia: A Part of Europe or Apart from Europe?, *International Affairs*, том. 76, бр. 3 (јуни 2000), стр.443-458.

16 Valasek T. (2009) Is Russia a partner to the EU in Bosnia? Лондон: Центар за европски реформи.

17 Kumar R S. (2008) From Kosovo to Georgia: The US, NATO and Russia, *Economic and Political Weekly*, Том. 43, бр. 36 (септември 2008), стр. 24-27.

Едностраната акција на Русија во двете грузиски отцепени републики претставува одговор на западните воени и политички акции во Косово и ја демонстрира намерата на Русија да ја одржи улогата на суперсила по Студената војна. Беше промовиран реализмот на надворешната политика во која доминира Путин (иако Медведев беше на претседателско место). Друга ситуација во којашто Русија продолжува да го одржува своето воено присуство е регионот на Транснистрија во Молдавија.¹⁸

НОВИ ИНСТРУМЕНТИ – НАФТА И ГАС

Покрај политичкиот ангажман, руското влијание е евидентно и во енергетскиот сектор. Гасот и нафтата се последна резерва на руската балканска политика.¹⁹ Во последната деценија е видлив процесот на значителни инвестиции во енергетскиот сектор од страна на руските компании на Балканот. Руската енергетска стратегија на Балканот е составен дел од севкупната позиција на надворешната политика на Русија во регионот – *првиот ешалон за напредување*.²⁰ Според „Енергетската стратегија на Русија за периодот до 2030 година“, усвоена во 2010 година, *„енергетската политика треба да биде насочена кон промена од добавувач на сировини во активен учесник на глобалниот пазар, што е задача од стратешко значење. Ова ја осигурува енергетската безбедност на Русија и нејзината позиција како стабилен и сигурен партнер на европските земји и светската заедница“*.²¹

Руските креатори на политиката уште еднаш ја зедоа предвид геостратешката важност на Балканот. Важна карактеристика на регионот е неговата стратешка географска положба на крстосницата на главните транспортни рути на јаглеводородите од енергетски богати области како што се Русија, Средниот Исток, Касписката област и Централна Азија, до големите потрошувачи во индустријата и во енергетиката, како што се Централна и Западна Европа.²² Нафтоводот и гасоводот низ регионот се од суштинско значење за испорака на енергија во делови на европскиот пазар. Покрај тоа, регионот е поврзан со „новата голема игра, односно современото обновување на борбата меѓу Кралската Британија и Кралската Русија од XIX век за влијание во Централна Азија“.²³

18 Транснистрија е регион на Молдавија кој прогласи независност во 1990 година, официјално не е признаен од Русија. Сепак, Москва има конзулат во главниот град Тираспо, а 1.200 руски војници сè уште се присутни во регионот.

19 Bonin (2001)

20 Simurdic M. (2009) *Russian Energy Policy and the Balkans, во Шестиот извештај за проектот за следење на односите на Русија и на Србија*, Белград: Центар за меѓународни и безбедносни прашања.

21 „Енергетска стратегија на Русија за периодот до 2030 година“, Министерство за енергетика на Руската Федерација, Москва, 2010.

22 Ralchev S. (2012) *Energy in the Western Balkans: A Strategic Overview*. Софија: Институт за регионални и меѓународни студии.

23 Simurdic (2009)

Во 2007 година, рускиот претседател Путин ги потсети балканските народи на посебниот интерес што неговата земја го има за регионот.

Во својот говор во Загреб, на Балканскиот самит за енергетска соработка, тој истакна дека „руските односи со своите партнери на Балканот традиционално се темелат на меѓусебна симпатија, заеднички духовни традиции, блискост на нашите јазици и култури и заедничка историја“, и дека „проектот за развој на гасоводна мрежа во Македонија и проширување на мрежата на гасоводот до Албанија, Јужна Србија и Косово“ потврдува дека ова е целосно замислено преку регионален пристап.²⁴ Тој, исто така, ја истакна и инвестицијата од 1,5 милијарди долари во регионот од страна на „Лукоил“, како и инвестициите на „Газпром“, „Транснефт“ и на други руски компании.

Гасоводот „Јужен поток“ требаше да биде една од најголемите инвестиции во регионот, со цел да ги задоволи потребите на земјите и нивната енергетска безбедност. Паралелно планираниот гасовод „Набуко“, поддржан од САД и од ЕУ, се сметаше како ривал на „Јужен поток“, и уште еднаш ја откри конкуренцијата на теренот на Балканот. Позицијата на САД во врска со ова прашање е одредена од желбата да се „промовира диверзификација на енергијата“, знаејќи дека земјите зависни од енергија од единствен добавувач се и политички зависни“.²⁵ Тргувајќи од реалистичка претпоставка за воспоставување доминантна позиција, со инвестирањето во енергетскиот сектор, Русија, исто така, очекува политички погодности.

Присуството на Русија во регионот ќе биде значително определено од зголемената важност на потребата за енергетска безбедност, а ова присуство ќе се одржува на подолг рок. Развојот на гасоводот Јужен поток треба да се разгледува паралелно со развојот на Северно-европскиот гасовод, бидејќи двата проекта значително ќе ја зголемат важноста на Русија како снабдувач на енергија за остатокот од Европа.²⁶

Билатералните односи со балканските земји исто така минуваа низ одредени приспособувања. На пример, Србија редовно бара руска поддршка секогаш кога е под притисок од ЕУ да направи понатамошни отстапки во однос на Косово; Република Српска, исто така, добива поддршка од Русија во споровите во рамките на босанската Федерација; Македонија ја ценеше поддршката од постојаната членка на Советот за безбедност на ОН во врска со спорот за името со Грција; Бугарија ја префрли

24 Владимир Путин, говор на Балканскиот самит за енергетска соработка, Загреб, 24.6.2007, <http://archive.kremlin.ru> (пристапено на: 22.3.2013).

25 Филип Гордон, помошник државен секретар на САД, Забелешки на Атлантскиот совет, 13 ноември 2012 година, <http://www.acus.org> (пристапено на 21 март 2013 година).

26 Smith M. (2008) *Russian Energy Interests in the Balkans*, Шривенем: Академија за одбрана на Обединетото Кралство, Група за напредно истражување и развој.

својата позиција во врска со поддршката за руски гасовод или нафтовод на својата територија, или изградба на нуклеарна централа од страна на руските компании; Грција флертува со Русија секогаш кога ЕУ ја третира несоодветно; итн. Балканските земји им се придружија на западните сили во бранот протерувања на руски дипломати во „случајот Скрипал“ во 2018 година.²⁷

Прагматизмот преовладува во однесувањето на балканските земји во рамките на нивните односи со Русија. Приспособувајќи се на реалистичките претпоставки, националните влади ги проценуваат придобивките и загубите во билатералните односи со оваа меѓународна сила, следејќи ги своите аспирации за членство во Европската Унија (и во НАТО). Слично на тоа, националните интереси на Русија се главната причина за одржување (и проширување) на присуството во регионот на Југоисточна Европа. Можат да се најдат и одредени елементи на теоријата за хегемонска стабилност. Релативното повлекување на ЕУ и САД од регионот ќе отвори можност за Русија да ја игра улогата на доминантна држава, а тоа ќе артикулира интеракција меѓу балканските земји.

ИДНИ ПРЕДИЗВИЦИ

Русија е несовершена Европа; најдоброто од Европа; или друга Европа.²⁸ Таа останува силно вклучена во балканските прашања во секој случај. Балканот останува арена на геополитичко ривалство меѓу Истокот и Западот, како што е со векови. Денешните инструменти на ривалство не се армии, туку економско-политички сили: контрола на енергетските цевководи и производството; употребата на таа контрола повеќе за политички, отколку за чисто економски цели.²⁹ На крајот на краиштата, Русија ќе продолжи да ги следи своите национални интереси и ќе се обидува да воспостави противтежа на проширувањето на ЕУ и НАТО во поранешниот советски простор.

Обраќањето на Путин на состанокот со руските амбасадори јасно го дефинира ставот на неговата земја во однос на современите меѓународни односи:

„Ние сме уште повеќе загрижени кога гледаме обиди од страна на некои актери во меѓународните односи да го задржат своето традиционално влијание, честопати прибегнувајќи кон еднострана акција, што е спротивно на принципите на меѓународното право. Гледаме докази

27 Хрватска, Албанија, Романија и Македонија ги протераа руските дипломати во март 2018 година, додека Грција протера двајца руски дипломати во јули 2018 година, но неповрзани со „случајот Скрипал“.

28 Baranovsky (2000)

29 Blank S. (2013) *Russian Policy in the Western Balkans*, Вашингтон: Атлантски совет.

за тоа во т.н. 'хуманитарни операции', извоз на бомбашка и ракетна дипломатија и интервенција во внатрешни конфликти."³⁰

Додека некои ја толкуваат современа Русија како во голема мера приспособлива и без да претставува закана за Западот, други ги гледаат целите на Кремљ како експанзионистички и како непочитување на постојните меѓународни правила.³¹ Според некои автори, руската политика на Балканот има за цел „укинување на суштината, ако не и на формата, на европската спогодба од 1989-99 година, чија главна компонента беше решавањето на југословенските војни од 1990-тите“, и „Москва прави сè што може за да блокира резолуција за босанските и косовските прашања и секогаш кога може ги експлоатира етничките непријателства“.³² Меѓутоа, потребата за стабилност на Балканот е во интерес и на Русија, со тоа што се оспорува конечното решавање на проблемите во некои случаи. Различни ставови за начините на решавање на босанската или на косовската криза не значи дека Русија сака да ги задржи засекогаш отворени.

„Западен Балкан воопшто не е нешто споредно... тој е клучна област на геополитичкиот натпревар, која не можеме да си дозволиме да ја занемариме.“³³ Русија сè уште гледа потенцијална опасност да биде истерана од Балканот, каде што ЕУ и НАТО доминираат преку различни политички, економски и безбедносни аранжмани, а некои руски аналитичари дури и го гледаат ова како дел од планот на Вашингтон да ја опколи Русија.³⁴ Сепак, по Студената војна, можеме да забележиме своевидна шема на деангажирање од сите страни.³⁵

Русија можеби е единствената голема сила којашто постојано го одржува својот интерес за регионот, откако, по администрацијата на Клинтон, САД во голема мера се повлекоа, а нивните европски партнери ги следеа. Членството на Хрватска во ЕУ во 2013 година и членството на Црна Гора во НАТО во 2017 година покажуваат намера Балканот да се задржи во фокусот на Западот. Сепак, домашните случувања во некои големи земји-членки на ЕУ и општото противење за натамошно проширување на ЕУ, можат да ги загрозат долгорочните визии за целосно вклучување на Балканот во ЕУ.

„Големите балансери на силите“³⁶ што ја водат Русија денес ќе продолжат да се обидуваат да го прошират нејзиното влијание. Концептот на сфери

30 Владимир Путин, обраќање на состанокот со руските амбасадори и постојани претставници во меѓународни организации, Москва, 9.7.2012, <http://eng.kremlin.ru> (пристапено на 22 март 2013 година).

31 Tsygankov A. (2013) Contested Identity and Foreign Policy: Interpreting Russia's International Choices, *International Studies Perspectives*, том 14, број 1, март 2013 година.

32 Blank (2013)

33 Ibid.

34 Reljic D. (2009) *Rusija i Zapadni Balkan*, Белград: ИСАК.

35 Miller B., Kagan K. (1997) The Great Powers and Regional Conflicts: Eastern Europe and the Balkans from the Post-Napoleonic Era to the Post-Cold War Era, *International Studies Quarterly*, том. 41, бр. 1 (март 1997), стр. 51-85.

36 Kuchins A., Zevelev I. (2012) Liberals, Balancers, and Nationalists, *The Washington Quarterly*, том. 35, бр. 1 (зима 2012).

на влијание не е непознат за руското раководство – „регионите на привилегирани интереси“ за коишто Медведев зборуваше во 2008 година, се земји со кои Русија дели „специјални историски односи“ и тие не се ограничени само на соседните региони.³⁷

Балканот веќе долго време има својство на посебна сфера на руски интереси и во блиска иднина тешко ќе се ослободи од оваа претстава.³⁸ Иднината на изгледите за влијанието на Русија на Балканот зависи од одредени политички и економски случувања: конечниот статус на Косово, брзината на европската интеграција на регионот, успехот на нејзината енергетска политика, нивото на интерес на другите големи сили за регионот (особено Турција), како и потенцијалот за други конфликти во коишто Русија може да се вмеша.

Значењето на овој регион за целите на руската надворешна политика не е ослабено, а можностите отворени со отсуството на други играчи во регионот ќе бидат искористени. За разлика од либералната интернационалистичка политика усвоена од страна на владата на Елцин во 90-тите, Русија на Путин ги прифаќа реалистичните согледувања, а Балканот не е исклучок. Се разбира, опкружувањето е променето во последните две децении и може и натаму да се менува, но многу е веројатно дека овој модел ќе се следи во наредните години.

БИБЛИОГРАФИЈА:

Abrosio T. (2006) "The Non-Material Cost of Bandwagoning: The Yugoslav Crisis and the Transformation of Russian Security Policy", *Contemporary Security Policy*, 27. 27. (август 2006).

Baranovsky V. (2000) Russia: A Part of Europe or Apart from Europe?, *International Affairs*, том. 76, бр. 3 (јули 2000).

Bekich D. (1985) Soviet Goals in Yugoslavia and the Balkans, *Анали на Американската академија за политички и општествени науки*, том. 481 (септември 1985).

Blank S. (2013) *Russian Policy in the Western Balkans*, Вашингтон: Атлантски совет.

Bonin P. (2001) The last reserves of the imagined Great Power. On the significance of the Balkans for Russian political and economic actors, *New Balkan Politics*, број 2, 2007.

Brown J. F. (1984) The Balkans: Soviet Ambitions and Opportunities, *The World Today*, том. 40, бр. 6 (јуни 1984), стр. 244-253.

Carment D., James P. (1996) Two-Level Games and Third-Party Intervention: Evidence from Ethnic Conflict in the Balkans and South Asia, *Canadian Journal of Political Science*, том. 29, бр. 3 (септември 1996), стр. 521-554.

³⁷ Интервјуто на Дмитриј Медведев на Канал 1, Русија, НТВ, 31 август 2008, <http://archive.kremlin.ru> (пристапено на: 22.03.2013).

³⁸ Bonin (2001)

- Cohen L. (1994) Russia and the Balkans: Pan-Slavism, Partnership and Power, *International Journal*, том. 49, бр. 4 (есен 1994) стр. 814-845.
- Cross S. (2001) Russia and NATO Toward the 21st Century: Conflicts and Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina and Kosovo, NATO / Академски прашања 1999-2001.
- Headley J. (2003) Sarajevo, February 1994: The First Russia-NATO Crisis of the Post-Cold War Era, *Review of International Studies*, том. 29, бр. 2 (април 2003).
- Headley J. (2008) *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. Њујорк: Колумбија Прес.
- Jovanovic M. (2010) *In the Shadow of Gas and Politics: Cultural and Spiritual Contacts, Connections and Cooperation between Serbia and Russia*. Белград: ISAC.
- Kumar R S. (2008) From Kosovo to Georgia: The US, NATO and Russia, *Economic and Political Weekly*, Том. 43, бр. 36 (септември 2008).
- Kuchins A., Zevelev I. (2012) Liberals, Balancers, and Nationalists, *The Washington Quarterly*, том. 35, бр. 1 (зима 2012).
- Langer W. L. (1928) Russia, the Straits Question and the Origins of the Balkan League, 1908-1912, *Political Science Quarterly*, том. 43, бр. 3 (септември 1928).
- Mearsheimer, J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company.
- Miller B., Kagan K. (1997) The Great Powers and Regional Conflicts: Eastern Europe and the Balkans from the Post-Napoleonic Era to the Post-Cold War Era, *International Studies Quarterly*, том. 41, бр. 1 (март 1997).
- Mousset A. (1934) Slav Solidarity in the Balkans, *International Affairs*, том. 13, бр. 6 (ноември - декември 1934).
- Ralchev S. (2012) *Energy in the Western Balkans: A Strategic Overview*. Софија: Институт за регионални и меѓународни студии.
- Reljic D. (2009) *Rusija i Zapadni Balkan*, Белград: ИСАК.
- Simurdic M. (2009) *Russian Energy Policy and the Balkans*, in *Sixth Report Monitoring Russia Serbia Relations Project*, Белград: Центар за меѓународни и безбедносни прашања.
- Romanenko, S. (2010) "Some Problems and Characteristics of Russian Politics in the Western Balkans in the Early 21st Century", *Democracy and Security in Southeastern Europe*, бр. 4-5.
- Smith J. (2008) *The NATO-Russia Relationship: Defining Moment or Déjà vu?* Вашингтон: Центар за стратешки и интернационални студии.
- Smith M. (2008) *Russian Energy Interests in the Balkans*, Шривенхам: Академија за одбрана на Обединетото Кралство, Група за напредно истражување и развој.
- Tsygankov A. (2013) Contested Identity and Foreign Policy: Interpreting Russia's International Choices, *International Studies Perspectives*, том 14, број 1, март 2013 година.
- Valasek T. (2009) *Is Russia a partner to the EU in Bosnia?* Лондон: Центар за европски реформи.

Кратки биографии



Зоран Илиевски е вонреден професор и раководител на Советот за докторски студии по политички науки и комуникологија на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Бил соработник во истражувачки проекти со Универзитетот во Грац, LSE, Европската академија од Болцано, Универзитетот од Цирих, а има предводено и истражувачки и наставно-научни проекти во рамките на ТЕМПУС програмата, FP6 и FP7 програмите на Европската Унија, како и SCOPES програмата на Националниот совет за наука на Швајцарија. Неговите истражувачки интереси ги вклучуваат регулирањето и акомодацијата на етничките конфликти, методите за делење на моќта и меѓународните односи.



Ивана Попчев е родена на 27.3.1987 година, во Скопје. Дипломирала на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, отсек политички студии. Титулата магистер на политички науки ја стекнала во 2013 година, со магистерски труд под наслов „Raoul Girardet’s Myth of Conspiracy Theory in forming national identities: is it applicable to the Macedonian case?“ Во 2017 година се запишува на докторски студии од областа на политичките науки. Ивана Попчев работи како координатор на меѓународни проекти и како менаџер за човечки ресурси во интернационалната компанија The Business Report, специјализирана за изготвување економски извештаи на глобално ниво. Таа е генерален секретар на Здружението Мост Исток Запад – Скопје.



Владимир Божиновски е вонреден професор на политички студии при Правниот факултет „Јустинијан Први“ на УКИМ. Предава Јавно мислење и Методологија на политички науки. Своето образование го завршил во Македонија и во Италија. Основач е на Институтот за политички истражувања од Скопје – ИПИС, каде што е координатор на центарот за истражување.

Изворна научна статија
УДК: 314.151.6:327(497.7)“2015/2016”

Зоран Илиевски
Владимир Божиновски
Ивана Попчев

ПАТОТ НА МЕШАНИ МИГРАЦИСКИ ТЕКОВИ ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН (2015-2016) И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ МАКЕДОНСКАТА ПОЛИТИКА

ВОВЕД

„Ќе мораме да прифатиме одреден степен на легална имиграција; тоа е глобализацијата... Во ерата на паметни телефони, не можеме да се затвориме... луѓето добро знаат како живееме во Европа.“

Ангела Меркел, канцелар на Сојузна Република Германија

„Земјите кои нема да ја запрат имиграцијата ќе бидат изгубени“

Виктор Орбан, премиер на Унгарија

„Бројките и статистиките покажуваат дека Македонија е и ќе остане само транзитна земја за мигранти и бегалци“

Мила Царовска, министерка за труд
и социјална политика на Република Македонија

Европската Унија (ЕУ) отсекогаш била претпочитана дестинација на бегалците кои бегаат од насилство и прогон, како и на економските мигранти. Во последните неколку децении има постојан прилив на бегалци и мигранти во земјите членки на ЕУ и во други развиени земји во Северна Европа. Тоа го достигна врвот во 2015 и во 2016 година, со прилив од неколку милиони бегалци и мигранти. Балканскиот Полуостров во текот на историјата бил сведок на масивни движења на луѓе. Од доаѓањето на словенското население во седмиот век, отоманската експанзија, проширувањето на хабзбуршката доминација, појавата и развојот на националните држави, двете светски војни и етничките војни, во последните децении имало низа преселби на население предизвикани, горе-долу, директно од политички и од воени настани¹.

Овој труд првично ќе ја испита националната правна рамка за регулирање на прашањата на мигрантите, бегалците и барателите на азил во Република Македонија. Исто така, ќе се осврне на улогата на земјата како дел од транзитната рута на мигранти и бегалци низ Западен Балкан, која се протега од источната медитерански рута што доаѓа од Турција, преку Грција, земјите од поранешна Југославија, продолжувајќи до Унгарија на север и Австрија на запад. Овој пат го користат раселените лица кои главно потекнуваат од Блискиот Исток, како и зголемен број бегалци и мигранти кои потекнуваат од Северна Африка, Пакистан и од Бангладеш. Употребата на рутата низ Западен Балкан се интензивираше по визната либерализација од страна на ЕУ за Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и Македонија во 2009-2010 година. Рутата беше интензивно искористена во 2014-2016 година, поради сириската криза. Трудот главно се фокусира на разгледување на улогата на Република Македонија како транзитна зона за бегалците и мигрантите на пат од Грција кон западните делови на ЕУ. Според статистиката на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, во периодот од јуни 2015 година (кога започна официјалната регистрација на бегалци) до затворањето на „Балканската рута“ во март 2016 година, вкупно 472.437 бегалци преминале преку територијата на земјата, но со оглед на тоа што бегалците биле регистрирани само во овој период, вистинскиот број на бегалци кои поминале е многу поголем.²

1 Бонифаци, Корато и Мамоло, Марија, Минати и тековни трендови на балканските миграции, Espace, populations sociétés, 2004, стр. 519

2 Реакција на ксенофобија против бегалци, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 7.9.2017 <http://www.mhc.org.mk/announcements/630?locale=en#.W51QFPluapp> пристапено на 3/26/2018

Според изјавата на македонскиот министер за внатрешни работи, Оливер Спасовски, „во текот на 2015 година и во првата половина на 2016 година, меѓу 800.000 и 1.000.000 лица транзитирале низ Македонија.³ Европската комисија објави сличен извештај во којшто се наведува дека „во 2015 година, над 815.000 бегалци и мигранти поминале низ... Македонија на пат кон Србија, Унгарија и Хрватска.“⁴ Во 2015 година, само во кампот Прешево, на границата помеѓу Македонија и Србија, се пријавиле 600.000.⁵

Истовремено, за да се испита улогата на Република Македонија како транзитна земја на рутата низ Западен Балкан, фокусот ќе биде ставен на влијанието на мигрантската и бегалската криза врз домашната политика во земјата.

Бегалската и мигрантската криза беа „стрес-тест“ за македонската држава. Горчливите искуства од претходната бегалска криза во текот на 1990-тите (Босна и Косово) ја нагласија важноста за изнаоѓање на одржливо и трајно решение и ја истакнаа потребата од брз одговор. И покрај длабоките внатрешни политички тешкотии, кои предизвикаа мигрантската криза да се сфати како секундарно политичко и безбедносно прашање, политичките елити се покажаа повеќе или помалку усогласени за да се соочат со предизвикот. За време на врвот на кризата во 2015 и почетокот на 2016 година, пристапот на Владата кон мигрантската и бегалската криза ужива широка поддршка на јавното мислење. Иронично, најжестоката дебата за прашањето на мигрантите и бегалците се појави во 2017 година, кога новата македонска влада изготви Стратегија за интеграција на бегалци и странци 2017-2027 и Национален акциски план за интеграција на бегалци 2017-2027, кој исто така ќе биде разгледан во трудот.

На крајот, трудот ќе ги опфати трендовите во јавното мислење во Република Македонија за прашањето на мигрантите и бегалците.

НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА ЗА РЕШАВАЊЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ СО МИГРАНТИТЕ И БЕГАЛЦИТЕ

Главната точка на испитувањето се последиците од мигрантската и бегалската криза на домашната политичка сцена. Затоа, неопходно е да се даде преглед на националната правна рамка што го регулира ова прашање.

3 Македонија и понатаму е транзитна земја за мигранти: министер, новинска агенција Синхуа, 4/6/2017 http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/06/c_137090910.htm пристапено на 03/27/2018

4 Грајдер, Алис, Управување со миграцијата од надворешен извор: Улогата на Западен Балкан во европската бегалска криза, Институт за миграциска политика, 8/7/2017 <https://www.migrationpolicy.org/article/outsourcing-migration-management-western-balkans-eu-gopes-refugee-crisis> пристапено на 3/27/2018

5 Грајдер, Алис, Управување со миграцијата обезбедена однадвор: Улогата на Западен Балкан во европската бегалска криза, Институт за миграциска политика, 7.8.2017 <https://www.migrationpolicy.org/article/outsourcing-migration-management-western-balkans-eu-gopes-refugee-crisis> пристапено на 3/27/2018

Република Македонија е држава членка на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 година.⁶ Таа е држава членка и на Конвенцијата од 1954 година, во врска со статусот на лица без државјанство и на Европската конвенција за државјанство од 1997 година.

Република Македонија има солидна законска рамка за својот систем за азил. Основа на националната правна рамка за третман на бегалци и баратели на азил во Република Македонија е Законот за азил и привремена заштита, усвоен во 2003 година⁷ и изменет во 2007, 2008, 2009, 2012, 2015 и 2016 година. Со цел целосно да ги исполни меѓународните стандарди за управување со бегалците и со барателите на азил, Законот ги уредува условите и постапката за доделување и престанување на правото на азил на странец или лице без државјанство кое бара признавање на правото на азил во Република Македонија, како и правата и должностите на барателите на азил и лицата на кои им е признато правото на азил во Република Македонија (член 1, став 1) и ги уредува условите под кои Републиката може да даде привремена заштита, како и правата и должностите на лицата под привремена заштита (член 1, параграф 2). Натаму, другите закони кои се однесуваат на различните аспекти на третманот на бегалците и барателите на азил во Република Македонија се: Законот за социјална заштита, Законот за странци, Законот за здравствено осигурување од 2010 година, со кој се уредуваат здравствените права на признаените лица како бегалци, итн.

Законот за азил и привремена заштита го дефинира барателот на азил како „странец кој бара заштита во Република Македонија и поднел барање за признавање на правото на азил, за коешто не е донесена конечна одлука во постапка за признавање на правото на азил“ (член 3, став 1) и го признава бегалецот како „странец кој, по испитувањето на неговото барање, е утврдено дека ги исполнува условите утврдени во Конвенцијата во член 2, став 1 од законот, односно лицето кое поради основано стравување дека ќе биде прогонувано поради раса, религија, националност, членство во одредена општествена група или негово политичко мислење, се наоѓа

6 Конвенцијата за статусот на бегалците беше усвоена на 28 јули 1951 година, од страна на Конференцијата на полномошници на Обединетите нации за статусот на бегалците и лицата без државјанство, свикана со резолуцијата 429 (V) на Генералното собрание, од 14 декември 1950 година, и стапи во сила на 22 април 1954 година. Протоколот од 1967 година е приложен кон Резолуцијата 2198 (XXI) на Генералното собрание на Обединетите нации од 16 декември 1967 година. Тие се клучните глобални правни документи што ги опфаќаат најважните аспекти на животот на бегалецот, дефинирајќи го терминот „бегалец“ и конципирањето на правата на раселените лица, како и законските обврски на државите да ги заштитат. Според нивните одредби, бегалците ги заслужуваат, како минимум, истите стандарди на третман што ги уживаат други странски државјани во дадена земја и, во многу случаи, истиот третман како и нејзините државјани. Конвенцијата од 1951 година, исто така, ја признава важноста на меѓународната солидарност и соработка во обидот да се решат сите прашања поврзани со статусот и правната положба на бегалците. Конвенцијата го дефинира бегалецот како „лице кое е надвор од неговата или нејзината земја на државјанство или вообичаено живеење; има основан страв дека ќе биде прогонуван/а поради неговата/нејзината раса, религија, националност, членство во одредена социјална група или политичко мислење; и не е во можност или не сака да го искористи – или себеси за заштита на таа земја, или да се врати таму, од страв од прогон“. Основниот принцип е принципот на невраќање, кој утврдува дека бегалецот не треба да се врати во земја каде што се соочува со сериозни закани за животот или слободата. Ова сега се смета за правило на обичајното меѓународно право. Конвенцијата и Протоколот може да се најдат на <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>

7 Најновата верзија на Законот за азил и привремена заштита е достапна на <http://www.refworld.org/docid/53072d144.html>

надвор од својата национална држава и не е во состојба, или, поради таквиот страв, не сака да ја искористи заштитата на таа држава, или кое е без државјанство и надвор од државата во којашто имало вообичаено место на живеење, не е во состојба, или, поради таков страв, не сака да се врати во неа“ (член 4, став 1). Лицето под супсидијарна заштита е дефинирано во членот 4-а од Законот како „странец кој не се квалификува како признаен бегалец, туку на кого Република Македонија ќе му го признае правото на азил и ќе му дозволи да остане на нејзината територија, бидејќи постојат значителни основи за верување дека ако се врати во државата од своето државјанство или ако е лице без државјанство во државата на претходното постојано живеалиште, тој ќе се соочи со реален ризик од сериозни штети“.

Главните амандмани на Законот за азил и привремена заштита, направени во 2015 и во 2016 година, беа насочени кон усогласување на законот со инструментите за азил на ЕУ, преку спроведување подобрувања во областите на пристап до територија и процедури за азил, како и на условите за притвор на лица кои бараат меѓународна заштита. Измените вклучуваат постапка за регистрација на намерата да поднесе барање за азил на границата, со што се штити барателот на азил од ризик од отфрлање и му овозможува да влезе и да се наоѓа во земјата законски за краток временски период од 72 часа, пред формално да се регистрира неговото барање за азил.⁸ Значителен дел од овие промени се однесуваа на тоа дека бегалците веќе не се третираат како „илегални мигранти“ и не мораат да се кријат од државните органи.⁹

Обезбедувањето на правата на барателите на азил и лицата на кои им е одобрено правото на азил е одговорност на Министерството за труд и социјална политика (член 48 од Законот за азил и привремена заштита). Во таа насока, во 2008 година, Македонија усвои Стратегија за интеграција на бегалци и странци за периодот 2008-2015¹⁰ година и соодветен национален акциски план¹¹. Во овој контекст, Министерството за труд и социјална политика, во партнерство со УНХЦР, го формираше Центарот за интеграција на бегалци и странци, задолжен за олеснување на главните активности наведени со НАП. Во моментот постојат два транзитни центри (Винојуг кај Гевгелија/границата со Грција и Табановце кај Куманово/границата со Србија), како и прифатни центри лоцирани во Визбегово и во Гази Баба, во главниот град Скопје. Вреди да се напомене дека Стратегијата 2008-2015 беше првенствено насочена кон олеснување на локалната интеграција на

8 Кошевалиска, Олга, Тушевска Гавриловиќ, Борка и Никодиновска Крстевска, Ана, Миграциска криза: Македонија на крстопат <http://eprints.ugd.edu.mk/16515/1/Migration%20crisis.%20Macedonia%20at%20crossroads.pdf> пристапено на 3/25/2018

9 Права на бегалци: национални и меѓународни стандарди во однос на ситуацијата на теренот, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија, 16.1.2017 <http://www.mhc.org.mk/analysis/518?locale=en#.Wt55HPluapp> пристапено на 25.3.2018

10 Стратегијата е достапна на http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf

11 Националниот акциски план е достапен на <http://e-demokratija.mk/documents/10157/26941/Национален+акционен+план++Стратегија+за+интеграција+на+бегалци+и+странци+во+Република+Македонија+2008++2015?version=1.0>

Ромите, Ашкалиите и Египќаните (РАЕ) од регионот, кои добија меѓународна заштита, без посебно внимание за бегалците надвор од регионот.¹² Исто така, во јули 2016 година, Министерството за труд и социјална политика ги објави Стратегијата за интеграција на бегалци и странци 2017-2027 и Националниот акциски план за интеграција на бегалци 2017-2027, што предизвика значајно внатрешно политичко нарушување, како што ќе се разгледа подолу.

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И НЕЈЗИНАТА УЛОГА КАКО ТРАНЗИТНА ЗЕМЈА ЗА ВРЕМЕ НА МИГРАНТСКАТА И БЕГАЛСКАТА КРИЗА 2015-2016

На географскиот регион на Западен Балкан, составен од Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Македонија, Црна Гора, Србија и Словенија, не му се непознати бегалски приливи, бидејќи се соочи со масовно раселување како резултат на насилство и етничко чистење во текот на деведесеттите години на минатиот век. За време на кризата во 2015-2016 година, балканските земји прво се одлучија да го олеснат движењето на барателите на азил низ своите територии, да ја пренесат одговорноста за нив, а како што кризата стивнуваше, притисокот од земјите-членки на ЕУ на крајот доведе до домино-ефект на затворање на границите и зголемување на ограничувањето на нивното движење.¹³

Бројот на нелегални мигранти што минуваат низ Македонија значително се зголеми во 2015 година, особено по сигналите од Германија дека земјата ќе прифати барателите на азил. Македонија, заедно со Србија и другите земји на рутата низ Западен Балкан, покажа подготвеност и волја да го олесни транспортот на мигрантите и бегалците, чиј број почна експоненцијално да се зголемува, со дополнителен притисок не само поради зголемениот број, туку и поради пораст на извештаите за емигранти кои страдаат од злоупотреба или за зголемување на жртвите кај лицата што одат по железничките пруги. По објавувањето вонредна состојба на својата јужна и северна граница, врз основа на Законот за управување со кризи („Службен весник на Република Македонија“ бр.29 / 2005), Македонија, исто така, донесе закон со којшто им се дозволува на мигрантите да пријават „намера да бараат азил“ при влез и да добијат 72-часовна привремена дозвола за престој во земјата и го олеснуваше превозот на мигрантите со возови или со автобуси. Статистичките податоци покажуваат дека во врвот на кризата, до

¹² Геровска Митев, Маја, Обезбедување соодветни социјални услуги за бегалци: предизвик во ПЈР Македонија, ESPN Flash Report 2016/36, јули 2016

¹³ Ибид

10.000 бегалци и мигранти секојдневно транзитирале низ Македонија¹⁴, што достигна износ од над 50.000 евра во дневни издатоци за регистрирање, засолниште, храна, транспорт и други трошоци. Според Европската комисија, ЕУ обезбедила хуманитарно финансирање од над 4,7 милиони евра за да помогне во обезбедувањето итна помош.¹⁵ Натаму, во рамките на Регионалниот план за одговор на потребите на бегалците и мигрантите за Европа (РМРП), кој ги опфаќа Турција, Јужна Европа, Западен Балкан и други делови од Европа, на Македонија ѝ беа доделени 26 милиони американски долари за обезбедување постојан надзор на границите и заштита, зајакнување на постојната национална заштита и механизми за одговор и за промовирање на пристапот до фер и ефикасни процедури за утврдување на статусот, релевантните услуги и помош.¹⁶

Меѓутоа, почна да се согледува поделбата меѓу Западна или „Стара Европа“, со нејзините традиционални вредности и отворен пристап кон мигрантите, и Источна/Централна, или „Нова Европа“, која ги гледа бегалците и како закана, навестувајќи претстојни проблеми долж рутата низ Западен Балкан. Овој масовен спор е детаљно анализиран од страна на политикологот Иван Крастев, кој тврди дека „јазот меѓу ставовите во Источна и во Западна Европа за прашањата поврзани со разновидноста и миграцијата силно наликува на јазот помеѓу големите космополитски главни градови и селата во самите западни општества – два света длабоко недоверливи еден кон друг.“ Според него, сега, исто како и во 2003 година, се појавуваат две различни верзии на Европа: Централна Европа, каде што порастот на загрозените мнозинства е највидлив и каде што етничката хомогеност се велича како главно историско достигнување и Западна Европа, каде што елитите – но не секогаш и јавноста – остануваат верни на својата либерална посветеност. Натаму, тој тврди дека додека во Западна Европа наследството на колонијализмот ги обликува средбите со неевропскиот свет, државите на Централна Европа се карактеризираат со фактот дека настанале како резултат на етничкото чистење и распаѓањето на империите и за многумина од нив, враќањето на етничката разновидност значи враќање во проблематичните времиња на меѓувоенниот период, кој нуди еден одговор на прашањето зошто централноевропските влади и општества биле толку непријателски настроени кон идејата за преселување бегалци низ цела Европска Унија.¹⁷

14 За време на врвот на кризата, претставниците на Црвениот крст на Македонија изјавија дека, во просек, од 5.000 до 10.000 мигранти и бегалци на дневна основа транзитираат низ Македонија. Претставниците на УНХЦР, исто така, проценуваа дека дневниот просек е 7.000. Одредени денови, тој број достигнувал 13.000. На територијата на Македонија дневно влегуваат 5-10 илјади бегалци, Anadolu Agency, 11/18/2015 <https://aa.com.tr/mk/наслови-на-денот/на-територијата-на-македонија-дневно-влегуваат-5-10-илјади-бегалци/475848> accessed on 3/27/2018

15 Извештај за Поранешна југословенска Република Македонија, Европска операција за цивилна заштита и хуманитарна помош, 2.7.2018 https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/tyrom_en.pdf пристапено на 3/27/2018

16 Балканска миграциска рута: Актуелна приказна, европски Западен Балкан, 22.2.2018 <https://europeanwesternbalkans.com/2017/02/22/balkan-migration-route-ongoing-story/> пристапено на 27.3.2018

17 Иван Крастев за миграција, академија Роберт Бош <http://www.robertboschacademy.de/content/language2/html/54899.asp> пристапено на 22.3.2018

Мигрантската и бегалска криза донесе три точки на билатерални тензии долж рутата низ Западен Балкан. Тензиите во турско-грчките, грчко-македонските и српско-хрватските односи ги одразуваа поделбите меѓу доктрините „Меркел“ наспроти „Орбан“. Во ноември 2015 година, Македонија и другите земји долж рутата низ Западен Балкан воспоставија гранични контроли за да дозволат минување само на мигрантите од Сирија, Ирак и од Авганистан. На почетокот на 2016 година, Австрија, Германија и други земји-членки на ЕУ започнаа да наметнуваат ограничувања кои имаа влијание врз сите земји долж рутата низ Западен Балкан, а тоа ја влоши ситуацијата. Во исто време, водечките балкански држави, Турција и Грција, преговараа со Германија и со ЕУ во врска со мигрантите и бегалците на својата територија. Турција не го контролираше протокот на бегалците на грчките острови и на копното и бараше визна либерализација и финансиски надомест.¹⁸ Грција ја искористи кризата како залог. Според грчкиот министер за одбрана, Панос Каменос, и министерот за надворешни работи, Никос Косијас: „Ако земјата не успее финансиски, ќе испрати мигранти и можни џихадисти во ЕУ“.¹⁹

Со ескалацијата на кризата, земјите од Вишеградската група (Полска, Унгарија, Чешка и Словачка) на кои им се придружија Австрија и Словенија, одлучија да ја затворат рутата низ Западен Балкан, што ја натера Македонија да ја затвори својата граница со Грција и да изгради ограда. Последователното затворање на границите долж рутата низ Западен Балкан ѝ даде на канцеларката Ангела Меркел политичка стратегија за излез, во светлината на нејзината изолирана политичка позиција во земјата и во странство²⁰. Антимигрантските и исламофобичните групи го пресликаа подемот на народното право во Германија, Австрија и во Унгарија. Последните две, придружени од Словенија и Македонија, подигнаа огради на клучни делови на своите граници. Се појавија извештаи за насилни судири меѓу мигрантите и граничната полиција на граничниот премин Идомени, помеѓу Грција и Македонија. Предизвикувајќи дипломатски спор, грчкиот претседател Прокопиј Павлопулос ги обвини македонските власти за малтретирање на бегалците додека се обидуваа да ја пресечат оградата и да преминат преку нелегалниот премин близу Идомени.²¹ Македонскиот

18 Камбас, Мишел, Коскун, Орхан и Баџинска, Габриела, Ердоган од Турција се закани дека ќе ја поплави Европа со мигранти: Грчка веб-страница, Ројтерс, 8.2.2016 <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu-turkey/turkeys-erdogan-threatened-to-flood-europe-with-migrants-greek-website-idUSKCN0VH1R0> пристапено на 23.3.2018

19 Министерот за надворешни работи, Косијас, беше првиот кој ја објави поврзаноста помеѓу преговорите меѓу Грција и ЕУ околу договорот за решавање на финансиската криза. Како што изјави на 7 март 2015 година во Рига, „Европа ќе биде преоптоварена со џихадисти-мигранти ако договорот не биде склучен и ако Грција не успее финансиски.“ Грчкиот министер за надворешни работи: Џихадистите ќе се сјатат во Европа ако Грција се урниса. Грчки репортер, 7.3.2015. <http://greece.greekreporter.com/2015/03/07/greek-foreign-minister-jihadists-will-flock-in-europe-if-greece-crumbles/> пристапено на 23.3.2018

20 Карничиг, Метју, Австрија ја врши валканата работа на Ангела Меркел, Политико, 21.1.2016 <https://www.politico.eu/article/austria-refugees-germany-angela-merkel-asylum-migration/> пристапено на 25.3.2018

21 Харис, Мери, Претседателот Павлопулос: Грчкото вето за кандидатурата на ПЈРМ за членство во ЕУ не се преговара, Грчки репортер, 8.5.2016 <http://greece.greekreporter.com/2016/05/08/president-pavlopoulos-greek-veto-on-fyroms-eu-nato-bid-is-non-negotiable/> пристапено на 25.3.2018

претседател Ѓорге Иванов ја обвини Грција за неодговорно каналзирање на повеќе од еден милион луѓе, вклучително и „џихадисти“ во Западна и во Северна Европа.²² Од грчка страна, „третманот на бегалците“ беше додаден на долгата листа услови за повлекување на грчкото вето за евроатлантската интеграција на Македонија. Овие услови, меѓу другите, го вклучуваат името, јазикот, националноста и Уставот на Македонија.

Тензиите се намалија кога владите на ЕУ гласаа за затворање на коридорот низ Западен Балкан, во март 2016 година, и кога беше постигнат договор меѓу ЕУ и Турција. Меѓутоа, иако рутата низ Западен Балкан беше затворена, стратешката важност на земјите од Западен Балкан, која неизбежно беше потврдена за време на мигрантската и бегалската криза, повторно беше ставена на високо ниво на агендата на ЕУ, што резултираше со „веродостојна перспектива за проширување и засилен ангажман на ЕУ во Западен Балкан“ на ЕК, потврдувајќи ја европската иднина на регионот како геостратешка инвестиција во стабилна, силна и обединета Европа, врз основа на заеднички вредности²³, усвоена во февруари 2018 година.

ЕФЕКТИТЕ ОД МИГРАНТСКАТА И БЕГАЛСКАТА КРИЗА 2015-2016 НА ДОМАШНАТА ПОЛИТИЧКА СЦЕНА

Република Македонија се соочи со политичка криза којашто започна на почетокот на 2015 година, со скандал со прислушување, кога тогашниот опозициски лидер на СДСМ и актуелниот премиер Зоран Заев јавно објави голем број нелегално снимени телефонски разговори, во коишто беа вклучени највисоко рангираните претставници на македонската Влада, вклучително и тогашниот премиер и лидер на ВМРО-ДПМНЕ, Никола Груевски. По низа меѓусебни обвинувања од двете страни, со помош на претставници на ЕУ и САД и специјални пратеници, беше воспоставен таканаречениот Пржински договор за надминување на кризата.²⁴ Сепак, внатрешните превирања продолжија, достигнувајќи го својот врв на 27 април 2017 година, со насилното влегување во македонскиот Парламент. Кризата беше решена во јуни 2017 година, со формирањето на владата предводена од Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ).

Поради трајната внатрешно-политичка криза, прашањето на мигрантите и бегалците имаше само придружна улога на македонската политичка сцена. Перцепцијата на македонските политички партии за кризата со бегалците

22 Дикман, Каи, Ронцхајмер, Павле и Бискуп, Даниел, Македонскиот претседател ги порамнува сметките, *Билд*, 5.10.2016 <https://www.bild.de/politik/ausland/gjorge-ivanov/macedonian-president-settles-a-score-here-44888176.bild.html> пристапено на 25.3.2018

23 Комисијата свои веродостојна перспектива за проширување со земјите од Западен Балкан https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en пристапено на 25.3.2018 „Веродостојната перспектива за проширување со земјите од Западен Балкан“ е достапна https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

24 Изјава на комесарот Хан и европратениците Вајл, Ховит и Куќан: Договор во Скопје за надминување на политичката криза, Европската комисија, 15.7.2015 http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm пристапено на 26.3.2018

и мигрантите има три посебни карактеристики. Прво, кризата со бегалците и мигрантите се користеше како одвркање од внатрешно-политичките прашања. Второ, иако имаше многу објави, сепак остана второстепено политичко прашање. И трето, политичките противници го користеа за меѓусебно да се напаѓаат како дел од своите ПР стратегии, во обид да добијат посилна народна поддршка, наместо да манифестираат вистинска разлика во концептите и идеологиите. Главната причина поради којашто опозицијата позираше и активно не се спротивставуваше на одлуките на владата и на претседателот е силната поддршка што во јавноста ја имаа „заштитните мерки“.

Анализата покажува дека опозицијата се спротивставуваше на одредени дејства едноставно затоа што ги поддржуваше владејачката партија. На пример, тогашната главна опозициска партија СДСМ ја критикуваше измената на Законот за азил и привремена заштита, тврдејќи дека нема да го реши проблемот со лошите услови во центрите за бегалци²⁵, но не се спротивстави на измената на законот. Освен тоа, опозицијата ја критикуваше одлуката за изградба на гранична ограда во ноември-декември 2015 година, тврдејќи дека нема да го реши проблемот²⁶, но не се спротивстави на градењето на оградата откако изградбата започна, ниту пак се спротивстави на одлуката за изградба на уште една паралелна ограда во февруари 2016 година. Меѓутоа, кога во март 2016²⁷ година неколку невладини организации потпишаа петиција со којашто се бараше да се отстрани оградата, конзервативните медиуми го обвинија СДСМ дека е зад иницијативата, со цел да ѝ нанесе политичка штета на владејачката партија²⁸.

Во врвот на кризата, јавното мислење силно ги поддржа безбедносните мерки. Во истражувањето што го спроведе Институтот за политички истражувања – Скопје (ИПРС) во октомври 2015 година, мнозинството од испитаниците го поддржаа градењето ограда на јужната граница. Истражувањето покажа дека 66,2% го поддржуваат, а 25,4% се против²⁹. Негативната перцепција на јавноста за мигрантите и за бегалците, иако во помал степен, останува уште две години подоцна, како што ќе се види подолу.

25 Мигрантите ги скараа СДСМ и ВМРО ДПМНЕ, Faktor, 6/15/2015 <http://faktor.mk/2015/06/15/migrantite-gi-skaraa-sdsm-i-vmro-dpmne/> пристапено на 26.3.2018

26 СДСМ: Кризата со мигрантите не се решава со огради, туку со системски решенија, Nova TV, 9/11/2015 <http://novatv.mk/sdsm-krizata-so-migrantite-ne-se-reshava-so-ogradi-tuku-so-sistemski-reshenija-2/> пристапено на 26.3.2018

27 Отворено писмо од 16 организации: Итно да се урне бодликавата ограда за бегалците, A1 on, 3/17/2016 <http://a1on.mk/wordpress/archives/591992> пристапено на 26.3.2018

28 Невладините на СДСМ и СОРОС бараат да се тргне оградата, Kurir, 3/17/2016 <http://kurir.mk/makedonija/vesti/istite-levichari-i-nvo-i-vo-grtsija-gi-sozdavaat-problemite-so-migrantite/> пристапено на 24.3.2018

29 Перцепциите за кризата со мигрантите „необјавена анкета на јавното мислење, Институт за политички истражувања - Скопје (ИПРС), ноември 2015, достапно на <http://ipis.org.mk/>

СТРАТЕГИЈАТА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИ И СТРАНЦИ 2017-2027 И НАЦИОНАЛНИОТ АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИ 2017-2027

Иронично е тоа што најголемите политички немири поврзани со мигрантската и бегалската криза се случиле многу подоцна од нејзиниот врв во 2015-2016 година. Имено, новата македонска Влада на СДСМ, односно Министерството за труд и социјална политика ја изработи Стратегијата за интеграција на бегалци и странци 2017-2027 и Националниот акциски план за интеграција на бегалци 2017-2027, кои беа презентирани пред јавноста за забелешки, пред конечната верзија да биде одобрена од Парламентот. Според Министерството за труд и социјална политика, Стратегијата била изготвена во координација со УНХЦР и други релевантни институции и била насочена кон справување со четири области значајни за барателите на азил, имено: домување, образование, вработување и интеграција, ревидирање на недостатоците од претходната стратегија и подобрување на процесот на интеграција.

ВМРО-ДПМНЕ со силен антагонизам реагираше на Нацрт-стратегијата и на акцискиот план. Партијата ја обвини владејачката СДСМ дека ги загрозува севкупната безбедност, економијата и здравствениот систем на земјата со стратегија и акциски план со коишто се предвидува трајно населување на 150.000-200.000 мигранти на територијата на Република Македонија. „Овие стратешки документи ќе значат огромни трошоци во висина од милијарди евра во следните десет години, за сместување и изградба на објекти и населби за мигранти. Тоа ќе значи огромни трошоци во областа на вработувањето, социјалните програми, средства за коишто Македонија нема извори“, истакна пратеникот на ВМРО-ДПМНЕ, Влатко Ѓорчев, додавајќи дека Македонија ќе се трансформира од транзитна земја во крајна дестинација за бегалците.³⁰ ВМРО-ДПМНЕ, исто така, посочи дека доделувањето државјанства на десетици илјади мигранти и нивното постојано населување ќе предизвика сериозно нарушување на пазарот на труд и значително ќе ја влоши веќе тешката ситуација со високата стапка на невработеност, којашто натера многу македонски граѓани да се преселат во други земји за да обезбедат работа и средства за живот³¹.

Владата категорично ги отфрли овие обвинувања, тврдејќи дека ВМРО-ДПМНЕ се обидува да ги запре реформите преку неосновани обвинувања и лажни вести. Според СДСМ, стратегијата се заснова на меѓународните стандарди и на Конвенцијата за правата на бегалците, која Македонија ја

30 Дуковска, Југослава, Контраспин: ВМРО-ДПМНЕ со двојни стандарди околу бегалците, Вистиномер, 11.8.2017 <http://vistinomer.mk/kontraspin-vmro-dpmne-so-dvojni-standardi-okolu-begaltsite/> пристапено на 25.3.2018

31 ВМРО-ДПМНЕ: Стратегијата за мигранти и бегалци ги загрозува безбедносниот и економскиот систем на државата, Прес 24, 9.8.2017 <http://press24.mk/vmro-dpmne-strategijata-za-migranti-i-begalci-gi-zagrozuv-a-bezbednosniot-i-ekonomskiot-sistem-na-pristapeno-na-25.3.2018>

ратификуваше, како што погоре беше наведено. Партијата вели дека има документ којшто служи како мапа и нема обврзувачки акти кон ниедно министерство или институција. Според СДСМ: „Предлог-стратегијата, која ВМРО-ДПМНЕ ја злоупотребува во обидот да разгори страв и да ги заплаши граѓаните, е само продолжување на истата стратегија за периодот од 2009-2015 година, усвоена од страна на поранешната влада предводена од ВМРО-ДПМНЕ.“³² Натаму, СДСМ истакна дека бројот на мигранти заинтересирани за трајно населување на територијата на Република Македонија е занемарлив. Официјалните статистики го поддржуваат овој став. Имено, Хелсиншкиот комитет неодамна објави дека во периодот од 2015 до јуни 2017 година, во Република Македонија биле поднесени вкупно 2.243 барања за доделување право на азил од страна на 2.717 лица, од кои само 5 лица добиле официјален статус на бегалец, а само 11 лица добиле супсидијарна заштита³³, што покажува дека за бегалците, Македонија е само транзитна земја, а во никој случај не е земја на крајна дестинација.

Јавната дебата во врска со стратегијата и акцискиот план предизвика многу случаи на ксенофобичен говор на омраза кон бегалците, а беа започнати и неколку граѓански иницијативи за организирање граѓански петиции против мигрантите. Овие граѓански групи беа инспирирани и користени од страна на политичките сили во популистички лов на гласови. Натаму, по истекот на крајниот рок за поднесување коментари за стратегијата и за акцискиот план, Министерството за труд и социјална политика објави дека добило коментари од неколку општини предводени од ВМРО-ДПМНЕ, кои се идентични и изјавиле дека прифаќањето бегалци и странци во Македонија „ќе го дестабилизира регионот и земјата како целина.“³⁴

Несогласувањето на опозицијата во врска со стратегијата кулминираше кога ВМРО-ДПМНЕ поднесе предлог за интерпелација против министерот за труд и социјална политика, Мила Царовска, која, според ВМРО-ДПМНЕ, не ги консултирала граѓаните ниту општините при изготвувањето на овие стратешки документи.³⁵ Интерпелацијата не беше изгласана во Собранието. Згора на тоа, како што се приближуваа локалните избори закажани за 15 октомври 2017 година, 12 општини предводени од ВМРО-ДПМНЕ ги објавија своите одлуки за повикување на референдум, за граѓаните да го искажат своето мислење во врска со трајното населување мигранти во нивните општини. Одлуките на општините за одржување референдуми беа

32 СДСМ: Стратегијата за бегалците е продолжение на онаа усвоена во 2008 година, Мета.мк, 7.8.2017 <http://meta.mk/en/sdsm-the-refugee-strategy-is-a-continuation-of-the-one-that-was-adopted-in-2008/> пристапено на 25.3.2018

33 Реакција на ксенофобијата кон бегалците, Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија

34 Ксенофобиа и повикување на референдум од страна на општините за стратегијата за бегалци, новинска агенција Мета.мк, 9.8.2017 <http://meta.mk/en/xenophobia-and-calls-for-a-referendum-from-the-municipalities-on-the-strategy-for-refugees/> пристапено на 25.3.2018

35 ВМРО-ДПМНЕ достави иницијатива за интерпелација на министерката Царовска, МКДенес, 11.9.2017 <http://mktoday.mk/index.php/2012-12-21-14-28-05/7895-vmro-dpmne-files-interpellation-motion-against-minister-carovska>, пристапено на 26.3.2018

отфрлени од страна на Државниот инспекторат за единиците на локалната самоуправа.³⁶

Вреди да се напомене дека иако Министерството за труд и социјална политика првично планирало Стратегијата за интеграција на бегалци и странци 2017-2027 и Националниот акциски план за интеграција на бегалци 2017-2027 да бидат усвоени до крајот на 2017 година, тие до ден-денес не се одобрени од Собранието.

ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ПРАШАЊАТА НА МИГРАНТИТЕ И БЕГАЛЦИТЕ

Иако кризата со бегалците и мигрантите останува секундарно политичко прашање, нејзината (зло)употреба од страна на политичките противници за да се нападат еден со друг, како дел од нивните партиски стратегии насочени кон добивање посилна народна поддршка, значително влијаеше врз јавното мислење во земјата, како што е видливо од истражувањата направени по овие прашања.

Според Балкан барометар 2017: Анкета на јавното мислење³⁷, само 7% од Македонците ги идентификувале бегалците како најважен проблем со којшто во моментот се соочува целиот регион на ЈИЕ. Ова претставува значителен пад во споредба со Балкан барометар 2016: Истражување на јавното мислење³⁸, според кое 18% од Македонците верувале дека бегалците се најважен проблем, четирикратно повеќе од регионалниот просек од 4%. Генерално, истражувањето во 2017 година заклучува дека ставовите кон бегалците се помалку непријателски отколку претходно.

Регионалниот просек во однос на бегалците покажува дека еднаков процент на население има негативен (40%) и неутрален (41%) став кон нив. Во споредба со 2015 година, кога проблемот со бегалците беше значително порелевантен, има промена во односот кон нив: бројот на оние кои ги сметаат за закана за нивната економија е намален (од 47% во 2015 година на 40%). Меѓутоа, истражувањето од 2017 година ја идентификува Македонија како единствена економија каде што мнозинството од испитаниците имаат негативен став кон бегалците. Во Македонија, 57% од населението дало негативни одговори на прашањето: „Што мислите за бегалците кои доаѓаат да живеат и да работат во вашиот град? Дали е добро или лошо за вашата економија?“, споредено со Албанија со 29%, Косово

36 Референдум за мигрантите нема да има, АЛФА ТВ 29.9.2017 http://www.alfa.mk/News.aspx?id=124254#Ws0vq_luapo, пристапено на 26.3.2018

37 Балкан барометар 2017: Анкета на јавното мислење, Совет за регионална соработка, Сараево, 2017 https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2017.pdf, пристапено на 22.3.2018

38 Балкан барометар 2016: Анкета на јавното мислење, Совет за регионална соработка, Сараево, 2016 https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2016.pdf, пристапено на 22.3.2018

со 17%, Босна и Херцеговина со 44%, Црна Гора со 37%, Хрватска со 43% и Србија со 47%. Само 8% сметаат дека бегалците се добри за економијата, додека 29% се неутрални. Во 2015 година, 66% сметаа дека пристигнувањето на мигрантите е лошо за заедницата.

Исто така, истражувањето ги идентификуваше испитаниците од Македонија како испитаници кои најмалку ги поддржуваат афирмативните дејствија на Владата во корист на раселените лица и бегалците. Само 47% од испитаниците од Македонија се согласуваат дека Владата треба да обезбеди афирмативни мерки за промовирање на можностите за еднаков пристап на раселените лица и бегалците, додека овој број е 74% во Албанија, 89% во Косово, 82% во Босна и Херцеговина, 75% во Црна Гора, 67% во Хрватска и 71% во Србија. Слично на тоа, само 43% поддржуваат позитивни мерки за раселените лица и бегалците кога се пријавуваат за работа во јавниот сектор, споредено со Албанија со 68%, Косово со 79%, Босна и Херцеговина со 81%, Црна Гора со 71%, Хрватска со 54% и Србија со 64%. Понатаму, Македонија има најниска поддршка за подобри услови за домување за раселените лица и бегалците, во споредба со другите земји во регионот. Само 51% сметаат дека Владата треба да направи повеќе за да обезбеди подобри услови за домување, во споредба со Албанија со 77%, Косово со 90%, Босна и Херцеговина со 84%, Црна Гора со 72%, Хрватска со 61% и Србија со 65%.

ЗАКЛУЧОЦИ

Според најновиот „Извештај за напредокот во спроведувањето на Европската агенда за миграција“, трендот на релативна стабилност долж рутата низ Западен Балкан во текот на 2017 година се одржува и во 2018 година.³⁹

Податоците покажуваат дека Македонија останува транзитна земја и дека мигрантите не бараат постојан престој во земјата. Според статистиката на македонското Министерство за внатрешни работи, само 200 мигранти поднеле барање за азил во земјата. Според извештајот на Европската комисија, објавен во февруари 2018 година, по драстичното намалување на хуманитарните случаи, само 50-70 бегалци останале во камповите во Македонија.⁴⁰ Од друга страна, министерката за труд и социјална политика, Мила Царовска, во септември 2017 година објави дека на територијата на Македонија нема миграциски кампови, само два транзитни центра во коишто се сместени не повеќе од 15 мигранти и еден центар за баратели на

39 Извештај за напредок во спроведувањето на Европската агенда за миграција, Европска комисија, Брисел, 14.3.2018, стр.2 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20180314_progress-report-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf пристапено на 30.3.2018

40 Извештај за поранешната југословенска Република Македонија, за европската операција за цивилна заштита и хуманитарна помош

азил во Визбегово, кој е речиси празен.⁴¹ Натаму, во изјавата на Светлана Гелева, заменик-директор за мултилатерални прашања при македонското Министерство за надворешни работи, на Шеесет и осмата сесија на Извршниот комитет на Високиот комесаријат за бегалци во Женева, во октомври 2017 година, „вкупно 54 мигранти/баратели на азил престојуваат во Македонија. Центарот за баратели на азил Визбегово има прифатено 16 лица, двата транзитни центра 29, додека пет лица се сместени во Безбедна куќа.“⁴² Таа, исто така, истакна дека во 2017 година, во Македонија, 91 лице поднеле барање за азил, додека четворица добиле статус на меѓународна заштита. Како заклучок, домашните и меѓународните институции непоколебливо сметаат дека Македонија не е дестинација што мигрантите ја гледаат како место за постојан престој.

„Извештајот за напредокот во спроведувањето на Европската агенда за миграција“ исто така наведува дека „зголемените гранични контроли и доследната соработка меѓу земјите-членки на ЕУ, агенциите на ЕУ и земјите од Западен Балкан и понатаму го отежнуваат нерегуларниот транзит преку рутата низ Западен Балкан“, што исто така беше потврдено од страна на граничната агенција на ЕУ ФРОНТЕКС, која вели дека „иако ефикасното затворање на балканската рута беше постигнато во пролетта 2016 година, тоа не ја запре целосно миграцијата.“⁴³ И официјалните претставници и експертите предупредуваат дека рутата низ Западен Балкан е сè уште активна. За време на состанокот на Иницијативата за миграција, азил и регионални бегалци (МАРПИ) во март 2018 година, македонскиот министер за внатрешни работи Оливер Спасовски изјави дека „по официјалното затворање на патиштата се појавија голем број шверцери на мигранти и најчесто мигрантите се жртви и се злоупотребувани од нив, некои дури и завршуваат како жртви на трговија со луѓе.“⁴⁴ Слични предупредувања дадоа и меѓународни експерти кои се занимаваат со прашања поврзани со миграцијата и бегалците, вклучувајќи го и културниот антрополог и експерт за гранични режими, Сабине Хес, која инсистира дека стотици бегалци сè уште пристигнуваат во Централна Европа, секој ден, преку стариот пат низ Македонија и Србија или од Турција, преку Бугарија и Србија, и дека нивното патување станува „потешко, поскапо и поопасно.“⁴⁵ Во нејзината изјава во октомври 2017 година, во Женева, Гелева истакна дека по затворањето на рутата низ Западен Балкан, „има зголемување со различен интензитет во обидите за нелегално преминување на грчко-македонската

41 Царовска: Нема станови за мигранти, ВМРО ДПМНЕ шири лажни вести, 24 Вести, 9/2/2017 <https://www.24.mk/carovska-nema-stanovi-za-migranti-vmro-dpmne-shiri-lazhni-vesti> пристапено на 30.3.2018

42 Шеесет и осма седница на Извршниот комитет на Програмата на Високиот комесар, Изјава на Светлана Гелева, заменик-директор за мултилатерални прашања, Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Женева, октомври 2017 <http://www.unhcr.org/59db2b617.pdf>, пристапено на 30.3.2018

43 Извештај за поранешната југословенска Република Македонија, Европската операција за цивилна заштита и хуманитарна помош

44 Македонија и понатаму е транзитна земја за мигранти: министер, новинска агенција Синхуа

45 Дернбах, Андреа, Балканската миграциска маршрута „не е затворена“, Евроактива, 3.14.2017 <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/balkan-migration-route-is-not-closed/> пристапено на 27.3.2018

граница. Од 1 јануари до 31 август 2017 година, вкупно 2.216 мигранти се обиделе илегално да влезат во Македонија. Во периодот од 1 јануари до 31 август 2017 година, македонската полиција документирала осум случаи поврзани со криумчарење мигранти, во коишто биле вклучени повеќе од 90 мигранти.⁴⁶ Според Регионалниот план за одговор на потребите на бегалците и мигрантите на ОН за Европа, од јануари до декември 2017 година, има континуирани обиди за нерегуларни преминувања на границите и зголемена побарувачка на шверцерски услуги, а активностите за заштита/надгледување на границите укажуваат на секојдневните обиди на бегалците и мигрантите да влезат во земјата, со цел да одат понатаму и само мал број бараат азил.⁴⁷

Без оглед на тоа што Македонија е само транзитна земја и фактот што во блиска иднина нема индикации за интензивирање на приливот на мигранти, Владата вложува напори за зајакнување на својата позиција во однос на справувањето со ова прашање. Министерот Спасовски неодамна потврди дека Македонија работи на законите за меѓународна и привремена заштита, како и на Законот за странци, земајќи ги предвид одредбите од европското законодавство и најдобрите практики во земјите-членки на Европската Унија (ЕУ).⁴⁸ Македонија воспостави интензивна соработка со земјите од регионот за прашањата поврзани со илегалната миграција и со граничната контрола. Исто така, според „Извештајот за напредокот во спроведувањето на Европската агенда за миграција“, Европската комисија преговара за договор со Македонија, сличен на договорот меѓу Европската гранична и крајбрежна стража и Албанија, парафиран на 12 февруари 2018 година, со којшто се овозможува Агенцијата да обезбеди помош во областа на управувањето со надворешните граници, како и брзо распоредување на тимови на албанска територија во случај на ненадејна промена во миграциските текови. Центарот за интеграција на бегалци и странци, формиран во 2009 година, продолжува да обезбедува директна помош за бегалците и да ги спроведува мерките дефинирани во плановите за индивидуална или семејна интеграција.⁴⁹ Останува да се види дали ќе се усвои Стратегијата за интеграција на бегалци и странци 2017-2027.

46 Шеесет и осма седница на Извршниот комитет на Програмата на високиот комесар, Изјава од Светлана Гелева, заменик-директор за мултилатерални прашања, Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Женева.

47 Регионалниот план за реакција на потребите на бегалците и мигрантите од јануари до декември 2017 година, достапен на <http://www.unhcr.org/589497d07.pdf> пристапено на 31.3.2018

48 Македонија и понатаму е транзитна земја за мигранти: министер, новинска агенција Синхуа

49 Шеесет и осма седница на Извршниот комитет на Програмата на високиот комесар, Изјава од Светлана Гелева



Кратка биографија



Александар Спасеновски е доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“ во Скопје. Спасеновски докторирал на тема што се однесува на уставно-правниот статус на религиите и на слободата на вероисповед. Е-маил: macedoniae@gmail.com

Прегледна научна статија

удк: 323(=163.3)"/1944"

Александар Спасеновски

ПОЛИТИЧКО-ПАРТИСКОТО ОРГАНИЗИРАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА ДО КРАЈОТ НА ВТОРАТА СВЕТСКА ВОЈНА

ВОВЕД

Сознанијата за карактерот на партискиот систем на Република Македонија добиваат потполна смисла доколку се гледаат, меѓу другото, и низ еден историски контекст кој како таков претставува темел што дава важна нијанса на сите останати процеси и состојби. Имајќи го предвид истакнатото, во овој труд се разработува траекторијата на развојот на партискиот систем на Македонија во периодот кога македонскиот народ нема сопствена држава, односно кога се најизразени националните тенденции за создавање независна и самостојна македонска држава.

Партискиот систем во Македонија се обликувал под влијание на општите историски околности поврзани со остварувањето на стремежите на граѓаните за создавање независна држава, како и под влијание на вкупните

историски процеси поврзани со етаблирањето на претставничката демократија во современа смисла на зборот.

Од државно-правен аспект, историјата на партиското организирање во Македонија може да се подели на три периоди:

- Прв период, кој трае до 1944 година, кога Македонија ја нема заокружено својата државност;
- Втор период, кој трае од 1944 до 1991 година, кога Македонија го започнува процесот на заокружување на својата државност како социјалистичка република во состав на Федеративна Југославија;
- Трет период, кој трае од 1991 година до денес, кога Македонија е независна, самостојна и демократска држава.

Во политичко-национална смисла, меѓникот меѓу првиот и вториот период е одржувањето на Првото заседание на Антифашистичкото собрание на народното ослободување на Македонија (АСНОМ), на 2 август 1944 година, во манастирот „Св. отец Прохор Пчињски“, на кое се носи одлуката за создавање на Социјалистичка Македонија која влегува во федерација со останатите народи на Југославија. Меѓникот меѓу вториот и третиот период, пак, е референдумот од 8 септември 1991 година, со којшто во потполност се заокружува националниот стремеж за организирање на Република Македонија (РМ) како независна држава.

Соодветно на споменатото, од аспект на карактерот на политичкиот систем, првиот период на партиското организирање на Македонија кореспондира со вкупните процеси во светот поврзани со етаблирањето на претставничката демократија во современа смисла на зборот, преку низа правни и политички чекори какви што се осигурувањето на еднаквото и општото право на глас на сите граѓани, независно од нивната социјална, полова, национална или друга положба и особеност. Вториот период на партиското организирање, пак, поминува во знакот на социјалистичкиот систем на државно уредување, кој наспроти политичкиот плурализам, го имплементира концептот на политички монизам, во согласност со којшто монополот на политичкото организирање го држи една (а не повеќе) политичка партија. Конечно, денес, во третиот период, Република Македонија имплементира вистинска мултипартиска претставничка демократија каква што функционира во западните европски држави.

Имајќи го предвид споменатото, во продолжението се изложени повеќе примери од коишто треба да се утврди дали македонскиот народ во овој период од историјата, освен со револуционерни, се служел и со други политички методи за да ги оствари своите национални цели, што од своја страна би претставувало исклучително значајно искуство при создавањето

на Социјалистичка Македонија како дел од Федеративна Југославија, кое како колективна меморија, треба да придонесе полесно да се изгради новиот повоен македонски социјалистички уставен и политички систем.

ЗА ПОЛИТИЧКО-ПАРТИСКОТО ОРГАНИЗИРАЊЕ ВО МАКЕДОНИЈА ДО КРАЈОТ НА ВТОРАТА СВЕТСКА ВОЈНА

Искуството на Македонија со политичко-партиското организирање до создавањето на Социјалистичка Македонија во 1944 година е прилично богато и разновидно. Во него, Македонија како територија прво се наоѓа под отоманска власт, а подоцна, по Балканските војни од 1912 и 1913 година и Букурешкиот мировен договор, односно по завршувањето на Првата светска војна и Париската мировна конференција од 1919 година, потпаѓа под српска, бугарска, односно под грчка управа. Во оваа смисла, формата на партиското организирање на македонскиот народ е условена од најмалку 4 фактори:

- Прво, тоа е динамиката на развој на модерната претставничка демократија во односните држави, што, од своја страна, е посебен историски процес кој се поврзува со етаблирањето, проширувањето и изедначувањето на избирачкото право на граѓаните, а се одвива во текот на целиот 19 и 20 век;
- Второ, наспроти претходното, тоа е и карактерот на самата власт во споменатите држави, односно од фактот дали тие се авторитарни или демократски системи;
- Трето, од формите на организирање на македонскиот народ, кој како поробен, настојува преку оружени, но и со примена на политички средства да ги оствари своите стремежи за слобода и за создавање сопствена држава; како и
- Четврто, од националните стратегии на државите-управувачи, кои се однесуваат на начините на партиското организирање на македонскиот народ.

За дел од облиците на организирање на македонскиот народ не може да се каже дека претставуваат класични форми на политички партии какви што постојат денес во државите со претставничка демократија¹. Меѓутоа, со оглед на начинот на нивното дејствување, организациската структура, како и крајните цели коишто се несомнено политички и длабоко национални,

1 За најголемиот број теоретичари, за еден облик на здружување на луѓето да биде сметан за политичка партија треба да исполнува најмалку 3 елементи: прво, да станува збор за легален облик на здружување; второ, основата на таквото здружување на луѓето да бидат заедничките идеолошки или програмски интереси и трето, да постојат силни тенденции да се освои државната власт за да може да се реализираат таквите интереси (види Саво Климовски, Тања Каракамишева и Александар Спасеновски, *Политички партии и интересни групи*, Фондација „Конрад Аденауер“ и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2016).

нив ги сместуваме во оваа група, секако, сфатено во поширока смисла на зборот. Во секој случај, наспроти споменатите, како што ќе се види од трудот, македонскиот народ се организира и во легални политички субјекти (политички партии) кои биле признаени од властите во државите каде што дејствувале.

Почетокот на развојот на партискиот систем на Македонија историски се поврзува со формирањето на Внатрешната македонска револуционерна организација (ВМРО)², во 1893 година, како револуционерна и ослободителна организација на македонскиот народ, со цел извојување политичка автономија на Македонија од Отоманската Империја. Споменатото тврдење е резултат на две групи аргументи:

- Прво, затоа што првите политички партии во формална смисла на зборот, како и личностите кои како револуционери, политичари или пратеници ги создавале нив, биле дел од ВМРО, настапувале и ги афирмирале целите на ВМРО;
- Второ, иако ВМРО не била политичка партија во класична смисла на зборот (имено, ВМРО во основа е револуционерна организација), сепак, со оглед на нејзината вкупна дејност и дејствување, таа несомнено е организација со политички цели, која имала форма што соодветствува со можностите што му стоеле на македонскиот народ во тој историски период, кога бил поробен и обесправен.

Доколку основата на партискиот систем на Македонија е поставена во 1893 година, со формирањето на ВМРО, историски почетокот на формирањето на политичките партии како легални субјекти признаени од државата се случува во 1908 година. Тоа е период кога македонскиот народ се наоѓа под турско ропство, што значи дека ја дели судбината на државата чијшто дел е. Во 1908 година, во Отоманската Империја започнува Младотурската револуција, која има форма на општо, масовно демократско движење кое е под силно влијание на Француската буржоаска револуција³. Под притисок на ова масовно движење, султанот во јули 1908 година го враќа во сила стариот турски Устав од 1876 година, го прогласува хуриетот (слободата) и распишува избори за државниот Парламент. На овие избори, кои се одржуваат неколку месеци подоцна, се избираат и четворица пратеници од Македонија, меѓу кои и револуционерот на ВМРО Димитар Влахов⁴, што, историски гледано, може да се означи како почеток на

2 Во различните периоди од своето постоење, за означување на оваа организација биле користени (прифакани) различни називи почнувајќи од, на пример, Македонска револуционерна организација (МРО), Тајна македонско-одринска револуционерна организација (ТМОРО), Внатрешна македонско-одринска револуционерна организација (ВМОРО), Внатрешна македонска револуционерна организација (ВМРО) итн. Во популарната и стручната литература, како и во овој текст, за именување на оваа организација се употребува називот ВМРО (види britannica.com, 25.9.2018).

3 Јусуф Хамза, *Младотурската револуција во Османската империја*, „Логос-А“, Скопје, 1995, стр.236.

4 Димитар Влахов на изборите е претставник на левицата на македонското ослободително движење (види Димитар Влахов, *Мемоари*, Скопје, 1970).

институционализираното политичкото дејствување на македонскиот народ во согласност во правилата на парламентарната демократија, која како облик на политички и уставен систем функционира до денес⁵.

Понатаму, во овој период, како позначајна политичка организација на македонскиот народ е Народната федеративна партија (НФП) предводена од дејците на ВМРО, Димитар Влахов и Јане Сандански, која се формира во 1909 година, во Солун, како легален политички субјект кој функционира во согласност со правните прописи на Отоманската Империја. Оваа партија се залага за реорганизирање на Империјата преку создавање автономен вилает Македонија. Сепак, само една година по основањето, таа е забранета во согласност со Законот за забрана на граѓанските организации, кој го носи новата младотурска власт.

Особено место во политичката историја на Македонија, до поделбата на Македонија со Балканските војни во 1912/1913 година, заземаат и т.н. социјалистички организации кои се собирале околу ликот и делото на Васил Главинов, Димо Хаџи-Димов и други истакнати македонски револуционери.⁶ Овие организации, кои идеолошки биле позиционирани лево од центарот, во споменатиот период организираат широка политичко-револуционерна активност, како и разни штрајкови, работнички протести и други социјално-фундирани акции.

Освен споменатите политички партии, на територијата на Македонија, во периодот од 1909 година до Балканските војни егзистираат и политички структури формирани од страна на соседните држави на Македонија, со цел натамошно да ја развиваат нивната големодржавна пропаганда. Така, во овој период постојат легални политички партии кои ги застапуваат државните српски, бугарски, односно грчки интереси на територијата на Македонија.

По поделбата на Македонија со Балканските војни од 1912/1913 година, се сретнуваат и други покарактеристични примери на политичко-партиско организирање на македонскиот народ кои ќе ги опишеме во продолжението.

Во Вардарска Македонија, по воспоставувањето на власта на Кралството на Србите, Хрватите и Словенците (СХС), и на територијата на Вардарска Македонија која е под српска власт, во политичкиот живот се јавуваат поголем број српски граѓански партии кои му се обраќаат и на македонскиот

⁵ Види Густав Влахов, *Спомени за татко ми*, Радио-телевизија Скопје.

⁶ Види Надежда Цветковска, *Граѓанските партии во Вардарскиот дел на Македонија (1935-1941)*, Институт за национална историја, Скопје, 1996, стр. 10.

народ. Таквите партии биле Радикалната партија⁷, Демократската партија⁸, Републиканската партија⁹, односно партијата „Џемиет“¹⁰.

Продорот на српските политички партии во овој период се поврзува со фактот што на македонскиот народ не му било дозволено да формира легална политичка партија којашто би ги застапувала и афирмирала неговите интереси, особено заложбата за признавање на неговата самобитност и посебност. Наспроти тоа, останатите српски политички партии без исклучок ја негираат таквата посебност на македонскиот народ, поради што, впрочем и изостанува каква било покарактеристична поддршка.¹¹ Во оваа смисла, историски, во Вардарска Македонија е забележан обид на неколкумина пратеници од Македонија во парламентот на Кралството на СХС, инаку членови на Демократската партија, да формираат т.н. „Македонска партија“. Меѓутоа, таквиот обид бил оневозможен од страна на властите.¹² Во оваа насока, единствениот политички субјект кој имал извесна поддршка меѓу македонскиот народ во овој историски период е Социјалистичката работничка партија на Југославија (СРПЈ) (Комунисти), бидејќи таа покажувала разбирање за ваквите заложби на македонскиот народ. СРПЈ е формирана во Белград, во 1919 година, додека во 1920 година го менува името во Комунистичка партија на Југославија (КПЈ). Во оваа смисла, во 1920 година, во Вардарска Македонија се одржуваат првите парламентарни и локални избори. Со оглед на карактерот на залагањата на постоечките српски партии кои егзистираат, комунистите, за разлика од нив, освојуваат значителен успех на локалните избори.

Имено, тие ги освојуваат градовите Скопје, Велес, Куманово и Кавадарци каде што формираат свои општински власти, кои популарно биле нарекувани „црвени општини“. По окупацијата на Југославија, во 1941 година, КПЈ е предводник на народното востание против окупаторските сили, кое завршува со триумф во 1945 година и формирање на Федеративна Југославија, како социјалистичка држава со еднопартиски систем.

Следна позначајна политичка организација на македонскиот народ кон чија дејност ќе се осврнеме е Македонскиот народен покрет (МАНПО).

- 7 Радикалната партија (РП) е првата легална политичка партија во Србија, формирана во 1881 година, под името „Народна радикална странка“. Еден од нејзините главни политички лица е Никола Пашиќ. РП е партија која го афирмира големосрпскиот хегемонизам, идеолошки сместена во десниот центар, а својата гласачка база ја имала, главно, меѓу селаните и земјоделците.
- 8 Демократската партија (ДП) е формирана во 1919 година, во Сараево, Босна и Херцеговина, под името „Југословенско демократска странка“, со спојувањето на четири политички партии, односно „Напредњачката партија“, „Самостојно-радикалната партија“, „Народната партија“, како и „Демократската државотворна партија“. ДП претставува партија која ги афирмира големосрпските интереси, идеолошки сместена во десниот центар, а својата гласачка база ја има меѓу ситната и средната буржоазија.
- 9 Републиканската партија (РП) е формирана во 1920 година, од страна на српски интелектуалци кои ги застапувале идеите на политичкиот либерализам. РП ги поддржувала републиканските идеи, а сметала дека Југославија треба да биде уредена како федерација на рамноправни конституенти. Поради овие либерални ставови, РП имала симпатии кај еден дел од населението во Вардарска Македонија, меѓутоа таа не остварува позначајна поддршка на изборите.
- 10 „Џемиет“ е политичка организација која постои во Турција пред Балканските војни. Меѓутоа, по војните и поделбата на Македонија, таа продолжува да постои во формираното Кралство на СХС. „Џемиет“ е политичката опција на муслиманите од Македонија.
- 11 Види: Надежда Цветковска, *Граѓанските партии во Вардарскиот дел на Македонија (1935-1941)*, оп.цит.дело, стр. 11.
- 12 Ибид., стр.12.

Ова движење коешто почива на антифашистички и на комунистички принципи е формирано во 1936 година, од страна на македонски студенти од белградскиот и од загребскиот универзитет. Политичката платформа на МАНАПО се носи во 1936 година, во Охрид, а основната цел била „будење на националната свест на македонскиот народ; афирмација на народниот јазик; борба против големосрпскиот хегемонизам; демократизација на земјата и решавање на македонското национално прашање“¹³. Со ваквите политички активности, МАНАПО стекнува огромна популарност и влијание меѓу македонскиот народ во Вардарска Македонија, поради што државата носи одлука со којашто се забранува дејноста на оваа организација¹⁴.

Наспроти Вардарска Македонија, во периодот меѓу двете светски војни, друг позначаен политички субјект на македонскиот народ е и ВМРО-Автономистичка, која била концентрирана на територијата на Пиринска Македонија, која била дел од бугарската држава. Оваа политичка структура, во овој дел од етнографска Македонија изградува вистинска политичка и воена база (држава во држава). ВМРО ја дефинира Пиринска Македонија „како дел од територијата на слободна и на Обединета Македонија“ што ги има сите „слободи – културни, економски и политички, а целото население треба да ѝ припаѓа идејно и морално само на Организацијата и да се подготвува за ослободување на Македонија“. ВМРО го имала забрането дејствувањето на останатите граѓански партии на територијата на Пиринска Македонија, односно го имала монополот на политичкото организирање на таа територија. Во оваа смисла, интересите на Македонците во бугарскиот Парламент ги застапувала т.н. „Македонска парламентарна група“ во којашто влегувале избрани пратеници од тој дел на државата кои биле под директна политичка команда на ВМРО. Членовите на оваа група јавно декларираат дека ги застапуваат интересите на домородното население од Пиринска Македонија, како и на бегалците Македонци од Вардарска и од Егејска Македонија¹⁵.

Наспроти Вардарска и Пиринска Македонија, во Егејска Македонија, која е дел од грчката држава, меѓу двете светски војни, македонскиот народ исказува позначителни симпатии најмногу кон Комунистичката партија на Грција (КПГ), која претставува најстара политичка структура во таа држава. Уште од своето формирање, оваа партија се бори за правата на работните маси и е единствена партија во Грција којашто застанува во заштита на етничките малцинства. Во оваа смисла, КПГ е единствената партија што го заштитува правото и на етничките Македонци од Егејска Македонија на самоопределување, користење мајчин јазик, како и за остварување други

13 Види Михаило Апостолски, *Историја на македонскиот народ, Књига треќа. Период измеѓу два светски рата и народна револуција (1918-1945)*, Институт за национална историја — Скопје, 1970, стр. 88-103.

14 Михаило Апостолски, оп.цит.

15 Види Димитър Тюлеков, *Обречено родолюбие. ВМРО в Пиринско 1919-1934*, (promacedonia.org, 10.12.2018).

културни права, а кои им биле оспорувани, односно негирани од државната власт на Грција.

Како следна поважна политичка организација, дел од оваа група е ВМРО (Обединета), која се формира како резултат на неуспешното обединување на македонските организации со Мајскиот манифест од 1924 година. Оваа политичка организација на македонскиот народ дејствува под влијание на Балканската комунистичка федерација, а е поддржана и од страна на Коминтерната и од македонските комунисти. Нејзина главна цел е да се избори за слободна и независна македонска држава којашто како таква ќе биде рамноправен член во идната балканска федерација. ВМРО (Обединета) имала за цел да прерасне во масовно народно движење што ќе воспостави тесни врски со сите „национално-револуционерни и социјално револуционерни партии и организации коишто го поддржуваат принципот на самоопределување на народите и се подготвени да помогнат Македонија да се конституира како независна држава“¹⁶.

Како следна, но не помалку значајна политичка организација на македонскиот народ во овој период, кон која се осврнуваме е и Македонската патриотска организација (МПО). Оваа организација се формира во 1922 година, надвор од територијата на Македонија, односно во Соединетите Американски Држави (САД), како резултат на обединувањето на поголема група македонски иселенички организации. Во член 2 од Уставот на МПО, кој се однесува на целите на оваа политичка организација, се наведува дека таа „се бори по легален пат Македонија да биде прогласена за независна република во нејзините географски и економски граници“. МПО развива подготвеност да воспоставува облици на поблиска соработка со други организации на потиснатите балкански народи, со цел да помогне да се формира балканска конфедерација во којашто Македонија би била рамноправна единица. Карактеристично е тоа што за остварување на својата политичка мисија, МПО има формирано посебна новинска агенција, преку која американската и светската јавност се запознаваат со проблемите и со предизвиците на македонскиот народ.

Овој хронолошки осврт го завршуваме со Сојузот на комунистите на Македонија (СКМ). СКМ можеме да ја дефинираме како нелегална, но и како легална политичка организација (политичка партија) на македонскиот народ, која како дел од СКЈ, дејствува на територијата на Вардарска Македонија, организирајќи ја и водејќи ја народноослободителната борба на македонскиот народ и на граѓаните на Македонија пред, за време и по Втората светска војна.

16 Види Иван Катарџиев, *По врвциите на македонската историја*, Култура, Скопје, 1986.

Одлуката за основање на Комунистичка партија во Македонија е донесена од страна на СКЈ, во 1934 година, додека нејзиното формирање се случува 9 години подоцна, во 1943 година, во градот Тетово, кога се одржува првиот состанок на оваа политичка организација.

СКМ е формирана под името Комунистичка партија на Македонија. Во 1953 година го менува името во СКМ, додека во 1990 година го менува името во СКМ-Партија за демократска преобразба.

Ефектот од дејствувањето и на СКМ е создавањето на македонската држава на 2 август 1944 година, која влегува во состав на федерацијата на јужнословенските народи.

| ЗАКЛУЧОК

Имајќи го предвид споменатото, врз основа на изложените примери, можеме да заклучиме дека политичкото организирање на македонскиот народ, во овој прв историски период, главно се остварува на четири нивоа:

- Прво, во рамките на ВМРО, организациите произлезени од неа, односно оние коишто се повикуваат на наследството на Организацијата;
- Второ, во рамките на комунистичкото движење;
- Трето, како посебни политички организации кои се потпираат и на наследството, целите и залагањата на ВМРО и на комунистичкото движење;
- Четврто, во рамките на легалните политички субјекти во Отоманската Империја, а подоцна, по 1913 година, односно 1919 година, и во Бугарија, Србија и Грција, како држави кои прават поделба на територијата на Македонија.

Од анализираните примери може да се заклучи и дека македонскиот народ, како поробен, освен со револуционерни се служел и со политички методи за да ги оствари своите национални цели, доколку такво нешто му било дозволено од страна на државите-победници. Споменатото, пак, е потврда дека по создавањето на Социјалистичка Македонија како дел од Федеративна Југославија, македонскиот народ влегува со изградено богато политичко-партиско (но, и револуционерно) искуство коешто како колективна меморија, треба да придонесе полесно да се изгради новиот повоен македонски социјалистички уставен и политички систем.





