Универзитет „Св. Кирил и Методиј“
Филозофски факултет - Скопје
Институт за безбедност, одбрана и мир

Докторска дисертација

ЧОВЕКОВАТА ДИМЕНЗИЈА ВО БЕЗБЕДНОСНИОТ КОНЦЕПТ НА ОБСЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 1999 – 2009

Кандидат:
м-р Марина Настеска

Ментор:
Проф. д-р Билјана Ванковска

Скопје, Јуни 2018

С О Д Р Ж И Н А

Глава I -Теориска и методолошка рамка на истражувањето 1

1. Вовед 1
2. Формулирање на проблемот на истражување 2
3. Предмет на истражување 4
    3.1 Дефинирање на основните поими на истражувањето 7
4. Цели на истражувањето 21
5. Хипотези 22
6. Методолошка рамка на истражувањето 23

Глава II - ОБСЕ во современите меѓународни односи 27

1. Теории за меѓународните организации 27
2. Меѓународни безбедносни организации 33
3. Историјата на ОБСЕ 40
4. Статус на ОБСЕ во современите меѓународни односи 46
5. Структура и институции на ОБСЕ 51
6. Инструменти и механизми на ОБСЕ 53
7. Концепт за сеопфатна безбедност и превенција на конфликт 57
    7.1 Политичко-воени аспекти кон безбедноста 57
    7.2 Економска димензија и животна средина 60
8. Улога на ОБСЕ во остварување на безбедноста во Европа 63
9. ОБСЕ и останатите европски безбедносни организации 67

Глава III - Човековата димензија на ОБСЕ 71

1. Значење на човековата димензија на ОБСЕ 71
2. Карактеристики на човековата димензија на ОБСЕ.....73
3. Човековата димензија во документите на ОБСЕ 76

4. Човековата димензија и превенција на конфликт 78
5. Концептот на човековата безбедност во рамки на ОБСЕ 80
6. Имплементација на стандардите од човековата димензија 83
6.1 Механизми и процедури во доменот на човековата димензија 83
6.2 Институции во доменот на човековата димензија 88
7. Човековата димензија во практиката: резултати и критика 94

Глава IV - Човековата димензија на ОБСЕ во Република Македонија и безбедноста во периодот 1999 - 2009 година 106

1. Република Македонија и ОБСЕ 106
1.1 Прием на Република Македонија во ОБСЕ 106
1.2 Преглед на мандатите на мисиите на ОБСЕ на Балканот 110
1.3 Структура на Мисијата на ОБСЕ во Македонија 116
1.4 Активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија 121
1.4.1 Генерални активности во доменот на човековата димензија 121
1.4.2 Активности на Мисијата во доменот на човековата димензија 129
1.5 ОБСЕ и превенција на конфликтот во Македонија во 2001 година? 135
2. ОБСЕ и безбедносната криза во Македонија во 2001 година 142
3. ОБСЕ и човековата димензија во Македонија во периодот 1999-2009 152
3.1 Проект за јакнење на владеење на правото во 1999 година 152
3.2 Законодавна веб-страница и полова еднаквост во 2000 година 154
3.3 ОБСЕ и хуманитарните прашања за време на кризата во 2001 година 156
3.4 Владеење на правото и поддршка на избори во 2002 година 166
3.5 Градење на институции и реформи во судството во 2003 година 168
3.6 Владеење на правото и градење на институциите во 2004 година 170
3.7 Промовирање на заштита на човековите права во 2005 година 172
3.8 Судски реформи и јакнење на локални партнери во 2006 година 174
3.9 Реформи на изборниот законик во 2007 година 176
3.10 Инклузија на Ромите и изборни реформи во 2008 година 178
3.11 Политички систем и јавна администрација во 2009 година 179
4. Изборните процеси во Македонија во периодот 1999-2009 и ОБСЕ 183
4.1 Претставничка демократија и политички плурализам 183
4.2 Набљудување на избори - главна задача на ОДИХР 184

4.3 Општи начела и принципи на ОБСЕ за демократски избори 186
4.4 Претседателски избори во Македонија во 1999 година 191
4.5 Локални избори во Македонија во 2000 година 201
4.6 Парламентарни избори во Македонија во 2002 година 214
4.7 Предвремени претседателски избори во Македонија во 2004 година 226
4.8 Локални избори во Македонија во 2005 година 236
4.9 Парламентарни избори во Македонија во 2006 година 249
4.10 Предвремени парламентарни избори во Македонија во 2008 година 259
4.11 Претседателски и локални избори во Македонија во 2009 година 269
5. ОБСЕ и медиумите во Македонија во периодот 1999-2009 283
5.1 Меѓународни стандарди за слобода на изразување 283
5.2 Национални одредби за слобода на изразување 284
5.3 Одредби за националните малцинства во врска со медиумите 285
5.4 Улога на слободните медиуми во демократското општество 287
5.5 Слобода на изразување и говор на омраза.....288
5.6 Слобода на изразување и говор на омраза во рамки на ОБСЕ 290
5.7 Мандат на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ 292
5.8 Активности на ОБСЕ во медиумите во Македонија (1999-2009) 295
5.8.1 Поддршка на проекти во културата во 1999 година 295
5.8.2 Проекти за слобода на медиумите во 2000 година 297
5.8.3 „Говор на омраза“ за време на конфликтот во 2001 година 299
5.8.4 Развој на мултиетнички медиуми во 2002 година 302
5.8.5 Развој на новинарски стандарди и закони во 2003 година 303
5.8.6 Реформа на МРТВ, професионална обука во 2004 година 310
5.8.7 Одржливост и одговорност на медиумите во 2005 година 311
5.8.8 Декриминализација на клевета во 2006 година 315
5.8.9 Поддршка на имплементација на законите во 2007 година 319
5.8.10 Помош во законски измени во медиумите во 2008 година 320
5.8.11 Ревизија на законот за радиодифузија во 2009 година 322
6. ОБСЕ и националните малцинства во Македонија во периодот 1999-2009 324
6.1 Дефиниција на национални малцинства 324
6.2 Права на националните малцинства во документите на ОБСЕ 326
6.3 Права на националните малцинства во Македонија 332
6.4 Улога и активности на Високиот комесар за национални малцинства.....334

6.5 Активности на Високиот комесар во Република Македонија 338
6.5.1. Решавање на прашањето на високото образование на Албанците во Република Македонија 340
6.5.2 Насоки за пописот и децентрализација 356
6.5.3 Препораки за употреба на знамињата на заедниците 357
6.5.4 Промоција на интегрирано образование 357
Заклучок 366

Глава I - Теориска и методолошка рамка на истражувањето

1. Вовед

Во Европа постојат неколку организации кои се занимаваат со прашањата на регионалната и меѓународната безбедност. Една од нив е и Организацијата за безбедност и соработка во Европа - ОБСЕ. Покрај ОБСЕ, во областа на безбедноста сфатена во поширока смисла на зборот, во Европа дејствуваат и други организации и институции како, Европската унија - ЕУ, НАТО, Советот на Европа и други. Но, ОБСЕ се разликува од останатите безбедносни организации во Европа и поради тоа има единствен статус кој се должи на нејзиниот евроатлантски карактер. Имено, членки на ОБСЕ се сите европски држави, вклучително и државите на поранешниот Советски Сојуз, како и САД и Канада. Сеопфатниот концепт на безбедноста е, исто така, една од најзначајните карактеристики на ОБСЕ. Гледано низ призмата на пристапот и начинот на дејствување, ОБСЕ е првенствено политичка организација која донесува одлуки со политички карактер, а кои се однесуваат на најзначајните прашања во доменот на европската безбедност. Одлуките се донесуваат по пат на консензус на сите Држави-учеснички во ОБСЕ и имаат единствено политичка, но не и правно обврзувачка сила. ОБСЕ претставува постојано место за дијалог меѓу Државите-учеснички за сите прашања во врска со безбедноста во Европа, и тоа врз рамноправна основа. Ваквата позиција, му овозможува на ОБСЕ да игра значајна улога во превенцијата и решавање на конфликтите. За превенција на конфликти и решавање на кризните ситуации во регионот, ОБСЕ го применува процесот на мирољубиво спогодување меѓу спротивставените страни. За оваа цел Организацијата промовира определени норми на однесување меѓу државите и воведува обврски за почитување на одредени видови на односи и вредности, а со цел подобрување на односите меѓу државите во нејзините рамки.

На почетокот на деведесеттите години од минатиот век во Европа се случија голем број на насилни конфликти. Тие особено ги зафатија земјите од посткомунистичкиот блок, и најчесто имаа етнички предзнак. Токму овие нови

предизвици на европската безбедност продуцирани со падот на социјализмот и распаѓањето на социјалистичките федерации во Европа, ја наметнаа потребата тогашниот КЕБС (Конференција за европска безбедност и соработка - подоцна ОБСЕ) институционално и операционално да се трансформира во насока на превентивната дипломатија. ОБСЕ во современите меѓународни односи делува како *„примарен инструмент за рано предупредување, превенција на конфликт и управување со криза во регионот"*.[1] Тоа подразбира дека ОБСЕ поседува капацитети и институционална структура да влијае непосредно врз превенција на насилството, но исто така, и да учествува во процесот на долготрајно воспоставување на мирот.

2. Формулирање на проблемот на истражување

Значајната улога на ОБСЕ во рамките на превенција и трансформација на конфликтите во регионот на Европа се темели врз определбата за сеопфатниот и кооперативниот пристап кон безбедноста, како и врз нејзината изградена инфрастуктура за превентивно делување и управување со кризните ситуации. Моделот за сеопфатен пристап кон безбедноста на ниво на ОБСЕ има за цел постигнување на регионален мир и стабилност преку заштита и унапредување на човековите права и слободи, развој на соработката во областа на економијата и животната околина, како и развој на меѓународната контрола на вооружувањето и воената транспарентност. Сеопфатниот приод кон безбедноста упатува на непосредна поврзаност и условеност на мирот и безбедноста во рамките на ОБСЕ со набљудувањето на состојбата на планот на човековите права и слободи, развојот на пазарната економија, како и со воено-политичките прашања на безбедноста. Човековата димензија претставува важен сегмент во остварувањето на сеопфатниот пристап кон безбедноста кој го негува ОБСЕ. Концептот на човековата димензија на ОБСЕ ги опфаќа сите човекови права и основни слободи, контактите помеѓу луѓето и други прашања од хуманитарен карактер, но и прашањата поврзани со плуралната демократија, демократските институции и владеењето на правото. Кооперативниот пристап кон безбедноста на ОБСЕ се изразува преку намерата државите да соработуваат во решавање на

[1] Види поопширно во: CSCE Helsinki Document 1992, The challenges of Chance, p. 4, достапно на www.osce.org/event/summit_1992

заедничките прашања од областа на безбедноста.

Државите-учесници во ОБСЕ имаат општа одговорност да ги имплементираат одредбите содржани во документите на ОБСЕ. Тоа е уредено со официјалните документи на ОБСЕ. Во доменот на човековата димензија на ОБСЕ воведени се голем број на стандарди. Почитувањето и примена на стандардите од областа на човековата димензија во практичниот живот од страна на Државите-учесници придонесува за превенција на конфликтите, а во оваа смисла дејствува и во насока на одржување на меѓународниот мир и безбедноста. Стандардите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија имаат за цел да го обезбедат целосното почитување на човековите права и основни слободи, да го осигураат владеењето на правото, да ги унапредат принципите на демократијата, а во оваа смисла, да ги создадат, зајакнат демократските институции, како и да ја промовираат толеранцијата во регионот на ОБСЕ.

Од аспект на остварување на концептот на превенција на конфликтите, како што претходно констатиравме, од централно значење е грижата за човековата димензија, односно имплементацијата на одредбите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ. Меѓутоа, во секојдневниот живот сведочиме бројни примери на непочитување на одредбите од областа на човековата димензија, кои што можат да бидат причина за појава на тензии, социјални немири и конфликти, како и јакнење на недовербата спрема власта во одредена држава. Ваквите негативни појави понатаму можат да предизвикаат и миграции, кои што доколку вклучуваат големи групи (такви се случаите со малцинства каде сродните држави се однесуваат заштитнички кон малцинствата кои живеат од другата страна на границата), можат да бидат причина за појава на нестабилност на тие држави или на регионот во целина. Во оваа смисла, непочитувањето на одредбите и стандардите во доменот на човековата димензија се определува како проблем во однос на остварувањето на концептот на превенција на конфликтите во регионот на ОБСЕ.

Со цел да ја обезбеди и унапреди имплементацијата на стандардите во доменот на човековата димензија во своите Држави-учесници, ОБСЕ преку неговите институции и тела кои што се најзначајни за остварување на обврските во доменот на човековата димензија (Канцеларија за демократски институции и човекови права - ОДИХР, Висок комесар за национални малцинства - ВКНМ, Претставник за слобода на медиумите, Специјален претставник и координатор

за борбата против трговијата со луѓе, Претседавачот на ОБСЕ и неговите специјални претставници, Постојаниот совет на ОБСЕ, Мисиите на теренот и сл.), остварува голем број на активности. Клучните активности во оваа смисла се изразени во форма на *препораки, сугестии, предлози, мислења, заклучоци, одлуки и сл.* Тие истите се насочени кон подобрување на изборните процеси во Државите-учеснички во ОБСЕ, за кои што ОБСЕ одлучил да ги набљудува; потоа јакнење на капацитетите на демократските институции, унапредување на почитувањето на човековите права и слободи; да придонесат за развојот на слободни и независни медиуми; да го унапредат владеењето на правото; да помогнат на Државите-учеснички во имплементација на нивните обврски во борбата против трговијата со луѓе; да придонесат за превенција на етничките конфликти и сл. ОБСЕ, преку неговите институции активни во областа на човековата димензија, како и непосредно преку Мисијата во Република Македонија (воспоставена во 1992 година и актуелна до сегашниот момент), остварува серија активности во областа на човековата димензија. Периодот опфатен во ова истражување (1999 - 2009 година) покажува континуирано постоење на такви активности, поради што се наметнува прашањето за нивната ефикасност и влијание врз состојбата во областа на човековите права, владеењето на правото и демократијата.

Како најсоодветна формулација на проблемот на истражувањето го предлагаме следново: Да се согледа и разбере комплексното влијание на примената на концептот на човекова димензија на ОБСЕ низ конкретните активности преземени во Република Македонија во периодот од 1999 - 2009 година, како и повратното влијание на ефектите од ова искуство врз натамошниот развој на идејата за човековата димензија на ОБСЕ.

3. Предмет на истражување

Предмет на истражување на оваа докторска дисертација е разбирањето на начинот на кој што човековата димензија на ОБСЕ се позиционира и акомодира во меѓународното окружување преку анализа на *активностите* во Република Македонија, кои што се преземени во оваа област во периодот 1999 - 2009 година, како и нивно контекстирање во динамиката на трансформацијата на внатрешниот конфликт и консолидација на демократијата. Периодот на анализа

ги вклучува активностите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија остварени од почетокот на Косовската криза од 1999 година, па до 2009 година, односно времето кога е пријавена докторската теза. Во оваа временска рамка, поради клучните настани кои го обележаа и кои претставуваа клучен проблем за Републиката, се анализираат преземените активности, со посебен акцент на превенција на конфликтот, управувањето со кризата и постконфликтната изградба на мирот во земјата, како и постигнатите резултати. Во овој контекст акцент се става и на *начелата и принципите на делување* на ОБСЕ во доменот на човековата димензија, а низ призма на усвоените начела и норми на дејствување на Организацијата во меѓународните односи.

Анализата на активностите на ОБСЕ тргнува од официјалните документи, препораки, сугестии, предлози, мислења, заклучоци, одлуки и сл. донесени од страна на надлежните тела и институции на ОБСЕ, а кои биле упатени до претставниците на власта во Република Македонија и до пошироката јавност. Основа за анализа на актуелните препораки, сугестии, предлози, мислења, заклучоци, одлуки и сл. на ОБСЕ од аспект на човековата димензија е нивната адекватност (согласност) односно неадекватност со меѓународните начела и принципи на делување на Организацијата, како и со потребите на земјата во овој период.

Терминот *човекова димензија* на ОБСЕ е официјално воведен со Виенскиот документ во 1989 година.[2] Концептот ги опфаќа „сите човекови права и основни слободи, контакти меѓу луѓето и останатите прашања од хуманитарен карактер“[3] Поконкретно, тука влегуваат прашањата поврзани со контактите меѓу луѓето, информаците, и соработката во културата и соработка во областа на образованието. Како што веќе укажавме, овој концепт ги опфаќа и прашањата поврзани со плуралната демократија, демократските институции и владеењето на правото.

Дејствувањето на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година се анализира низ призмата на следните активности: набљудување на изборните процеси

[2] Concluding Document of the Vienna 1986, of the representatives of the participating states of the Conference on security and co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the final akt relating to the follow-up to the Conference, p.35, достапно на: www.osce.org/mc/4088

[3] За човековата димензија види поопширно во: Concluding Document of the Vienna 1986, ibidem, p. 25-36.

(претседателски, парламентарни и локални) во насока на спроведување фер и слободни избори во согласност со стандардите кои важат во демократската традиција. Потоа, ангажирањата на Високиот комесар за национални малцинства во периодот на анализата, а кои се поврзани со прашањата на националните малцинства, во контекст на неговата улога на инструмент за рано откривање и спречување на етничките тензии. Важен сегмнет од работата на ОБСЕ во делот на човековата димензија се и активностите насочени кон подобрување на слободата во медиумите во Република Македонија како членка на ОБСЕ. Активностите превземени во оваа насока имаат за цел да обезбедат рано предупредување за кршење на одредбите во поглед на слободата на изразување што е основа за развој на слободни медиуми и информирана јавност. Специјалниот претставник и координатор на ОБСЕ за борба против трговијата со луѓе има за цел да помогне во имплементацијата на обврските во овој домен во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година.

Основно истражувачко прашање гласи: Дали примената на активностите поврзани со човековата димензија влијаеле на развојот на човековите права, демократијата, владеењето на правото и на смирувањето на внатрешниот етнички конфликт, како влијаеле, дали и како повратно влијаат резултатите од македонскиот случај врз сфаќањето и примената на концептот на човековата димензија на генерален и конкретен план, во примената на други случаи и држави?

Како посебни истражувачки прашања ги номинираме следниве:

- Какво е местото на ОБСЕ во европската безбедносна архитектура?
- Како ОБСЕ го разбира концептот на безбедноста?
- Која е суштината на човековата димензија во рамки на сеопфатната безбедност во разбирањето на ОБСЕ?
- Дали и како клучните безбедносни и демократски проблеми на Република Македонија беа адресирани преку активностите на ОБСЕ?
- Дали и како активностите на ОБСЕ извршија влијание на текот на демократизацијата во Република Македонија?
- Дали и како активностите на ОБСЕ извршија влијание на внатрешниот конфликт?

3.1 Дефинирање на основните поими на истражувањето

Дефинирањето на поимите кои што се користат во ова истражување е основа за операционализација на истражувањето, па затоа во овој дел тие се елаборирани за да укажат на смислата во која истите се употребени и разбрани во докторската дисертација. Следи мошне кусо, иницијално дефинирање на клучните поими. Нивната посеопфатна и поизнијансирана определба следи во текстот на дисертацијата.

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) е безбедносна организација која има за цел да го осигура мирот и безбедноста во регионот на Европа. Правната основа за позицијата и улогата на ОБСЕ во доменот на одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, како и кај другите меѓународни организации, се наоѓа во Главата VIII од Повелбата на Обединетите нации. Во духот на член 52 од Повелбата, ОБСЕ може да се определи како регионална организација со мандат да презема активности во насока на одржување на мирот и безбедноста во регионот, во согласност со целите и начелата на Обединетите нации.[4] За решавање на настанатите спорови во регионот, ОБСЕ го применува принципот на мирно решавање на споровите, со претходна согласност од заинтересираните страни, но во моментот кога овие напори вложени низ активностите на превентивната дипломатија и управување со конфликт нема да дадат резултат, тогаш споровите се препуштаат за натамошно постапување на Советот за безбедност на Обединетите нации.

Поимот *безбедност* се разбира доста широко во современите меѓународни односи. Во литературата не постои единствена дефиниција што се должи на различните теориски пристапи во толкувањето на безбедноста, како и на разликите во основните поимни определувања и што со нив се подразбира во некои од светските јазици. Сепак, од мноштвото дефиниции ќе издвоиме неколку. Во 1985 година ООН ја прифати следната дефиниција: *„Безбедноста претставува состојба во која државите сметаат дека нема опасности од воен судир, политички принуди и економски присилби, така што можат слободно да се развиваат"*. Дефиницијата асоцира на националната безбедност на државата,

[4] United Nations, Charter of the United Nations, Chapter VIII: Regional Arrangements – Article 52, 24 October 1945.

а која пак понатаму подразбира постоење на повеќе видови на безбедност како, физичка безбедност, психичка безбедност, полова безбедност, социетална (општествена безбедност), економска безбедност, политичка безбедост, слобода на идентитет и сл.

Во македонската литература најсоодветна дефиниција за безбедноста понудил Митко Котовчевски, а според која безбедноста се толкува како состојба во која е осугуран урамнотежен физички, духовен, душевен и материјален опстанок на поединецот и на општествената заедница во односот кон другите поединци, општествени заедници и природата, или безбедноста во суштина претставува иманентен структурен дел на општеството што во себе вклучува определена состојба, односно определени особини на состојбата, а исто така и дејност, односно ситем.[5]

Меѓународна безбедност – Според Билјана Ванковска, сè уште е тешко да се говори за изграден конзистентен теориски концепт за тоа што претставува меѓународна безбедност, што се докажува преку постоењето на евидентни терминолошки разлики во врска со овој поим во теоријата и практиката на меѓународните односи.[6] Во рамки на националните држави постои поделеност во однос на промените и барањата за свет на споделена и заедничка безбедност. Последните години, во рамки на водечките школи за меѓународните односи, а врз основа на т.н глобална морална наука, се појавуваат идеи за инаков свет поврзан со идејата на хуманизам и глобална трансформација заснована на глобализација, глобално управување и глобалната етика.[7]

Европска безбедност - Поимот европска безбедност упатува на фактот дека станува збор за безбедност во регионот на Европа. Европската безбедност е дел од меѓународната безбедност, и е нераскинливо поврзана со неа. Постои дијалектичка поврзаност помеѓу европската безбедност како регионална безбедност и меѓународната безбедност како глобална безбедност. Ваквата врска најдиректно се изразува преку сознанието дека зацврстување (зајакнување) на

---

[5] Котовчевски Митко, *„Национална безбедност на Република Македонија, прв дел"*, Македонска цивилизација, Скопје, 2000, стр. 21. (Цитирано според: Гоцевски Трајан, Оливер Бакрески, Стојан Славески, *„Европската унија низ призмата на европската безбедност"*, Филозофки факултет – Скопје, 2007, стр. 19-20).

[6] Ванковска Билјана, *„Меѓународна безбедност, критички пристап"*, Скопје: Филозофски факултет, 2011, стр. 20.

[7] Ken Booth, *"Statecraft and Security: The Cold War and Beyond"*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998. (Цитирано според: Ванковска Билјана, *исто,* стр. 20).

безбедноста и развојот на соработката во Европа придонесува или влијае врз зацврстување на мирот и безбедноста во светот и обратно. Се смета за целисходно дека, при креирањето на концептот на европската безбедност да се земат во предвид големиот број специфичности на европскиот континент. Во современи услови безбедноста во Европа се определува како поширока категорија која ја опфаќа не само воената компонента, туку исто така, подразбира и остварување на други чинители како економски, културни, социјални и сл. Безбедноста во Европа ја подразбира воената сила која е доволна за одбрана, но и „подигање на културното и образовното ниво, јакнење на билатералните односи особено со соседите, јакнење на националната економија, развој на демократијата и слободите во државата и почитување на човековите права".[8] Постои мислење дека терминот европска безбедност е добро прифатен во рамките на академската и на политичката заедница. Според Тиери Тарди државите, меѓународни институции, невладини организации и универзитетските центри или тинк-танкови идејата за европска безбедност ја толкуваат како генерички концепт што го пронашол своето место во поширокатa рамка на меѓународната политичка мисла и во креирањето политики.[9] Сепак и понатака останува недоволно определено што всушност претставува европската безбедност, а тоа зависи од кој актер се бара одговорот на ова прашање. Во поглед на тоа што претставува европската безбедност главно се дебатира околу неколку прашања, меѓу кои, за субјектот кој што треба да биде безбеден (држави, регион, институции, индивидуи), за видовите на закани (традиционални или нетрадиционални) или за инструментите (воени, цивилни, дипломатија, економски) со кои ќе се остварува безбедносната политика. Суштинското прашање во оваа смисла се однесува на тоа дали европската безбедност се однесува на безбедноста на Европа, сфатена како георграфски простор или на безбедноста на Европа сфатена како ентитет.[10]

Врз основа на мноштвото дебати во однос на концептот на европската безбедност, Георгиева прави дистинкција меѓу два субконцепти: *регионална*

---

[8] Vukadinović Radovan, "Novi problem sigurnosti u Evropi", *Međunarodna politika*, br.987, 1991.
[9] Thieery Tardy, *"European security in the Global Context: Internal and External Dynamics"*, London: Routledge, 2009. (Цитирано според Лидија Георгиева, *Заедничка безбедносна и одбрамбена политика на Европската Унија,* Скопје: Филозофски факултет, 2015, стр. 14).
[10] Исто, стр. 14.

меѓународна безбедност и *европационална безбедност.*[11] Оттука, регионалната меѓународна безбедност претставува модел кој ги сумира меѓународните безбедносни димензии на регионално ниво, односно европската безбедност ја анализира како рефлексија на динамиките кои се случуваат на меѓународно ниво. Додека пак, евронационалната безбедност се подразбира како концепт кој ги содржи политичките, географските и културните особености на единствениот ентитет. Европската безбедност треба да се примени на Европа како референтен објект на безбедност. Ваквото толкување се појавило на почетокот на 90-те години кога настанала и желбата на ЕУ да прерасне во безбедносен актер и референтен објект на безбедност, односно во политички субјект кој треба да се заштити од закани. Меѓутоа, покрај безбедноста на ЕУ, се смета дека е важна и позицијата и политиката на Русија, стабилноста, односно конфликтите на Балканот, а во овој контекст и улогата на НАТО и ОБСЕ. Од овие причини, при определбата на концептот на европската безбедност потребно е Европа да се дефинира во географски и политички контекст во кој се случуваат безбедносните динамики и кој создава свои регионални специфики.[12]

Поимите *безбедност и соработка* претставуваат два основни, составни чинители на Хелсиншката Конференција на КЕБС (1975). Во Завршниот документ на Конференцијата поимите меѓусебно се преплетуваат. Инхерентната врска меѓу безбедноста и соработката е изразена на начин што едната се смета за цел на другата, исто како што едната ја чини можна другата. Безбедноста се остварува преку различни видови на соработка, додека за да се развие соработката се потребни релативно стабилни услови. Соработката има за цел јакнење на меѓусебното разбирање и доверба и меѓународниот мир и безбедноста, додека една од битните цели на меѓународната безбедност е создавање на поволна клима и ширење на услови за успешна меѓународна соработка. Во суштина станува збор за „безбедност која се остварува по пат на соработка и соработка во услови на безбедност".[13] Обврската за соработка во рамките на Конференцијата е изразена преку Принципот за соработка во Декларацијата за принципите што ги насочуваат односите меѓу државите-учесници. Според овој принцип, соработката треба да се развива на

[11] Георциева Лидија, *исто*, стр. 14.
[12] Исто, стр. 15.
[13] Aćimović Ljubomir , *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Beograd: Prosveta, 1978, стр. 350.

универзално ниво „со сите држави во сите области", а „во услови на полна еднаквост" и на „рамноправни односи", што претставува потврда за нејзиниот демократски карактер. Преку соработката се настојува да се постигнат повеќе цели, меѓу кои се вбројуваат: унапредување на взаемното разбирање и доверба, јакнење на меѓусебните пријателски и добрососедски односи, унапредување на меѓународниот мир, безбедност и правда, развој на благосостојбата на народите и остварување на нивните тежненија.

Човековата димензија на ОБСЕ е значајна компонента на сеопфатниот концепт на безбедноста во рамките на ОБСЕ, покрај економската димензија и животната средина, како и политичко-безбедносната димензија. Таа има непосредно и големо значење во контекст на остварување на мирот и стабилноста во регионот на Европа. Ваквата поврзаност најсликовито може да се прикаже преку примерот на кршењето на човековите права и основни слободи од страна на Државите-учесници чија што директна последица многу често може да биде загрозувањето на мирот и стабилноста во државите кои го извршиле кршењето/непочитувањето на човековите права и слободи. Самиот термин *„човекова димензија"* на ниво на ОБСЕ за прв пат официјално се воведува со Виенскиот заклучен документ во 1989 година, и истиот се смета за своевиден компромис кој е постигнат помеѓу Истокот и Западот, бидејќи за источните земји овој термин претставувал замена за изразот *„човекови права"*, додека западните земји во овој израз гледале предлог за механизам за набљудување на согласноста со стандардите на ОБСЕ во областа на човековите права и контактите помеѓу луѓето. Широката определба на терминот „човекова димензија" на ОБСЕ упатува на проширување на стандардната заштита на човековите права и основни слободи со вклучување на прашања поврзани со унапредување на владеење на правото и изградба на демократските институции, а, исто така, и заштита на правата на припадниците на националните малцинства и останатите прашања од хуманитарна природа.

Превентивната дипломатија е еден од основните механизми во рамките на системот на ООН, кои се применуваат во насока на одржување на меѓународниот мир и безбедноста. Согласно Агендата за мир на Организацијата на Обединетите Нации, термините на превентивна дипломатија, миротворството и одржување на мирот се интегрално поврзани, додека, превентивната дипломатија се дефинира како акција која има за цел да ги спречи постоечките

спорови помеѓу страните да ескалираат во конфликт и да го ограничи понатамошното ширење на конфликтите доколку истите се појават.[14] *Миротворството* подразбира превземање на активности насочени кон тоа да се донесат непријателските страни до договор, преку примена на мировни средства, како оние предвидени во Главата VI од Повелбата на ОН. *Одржување на мирот* претставува ангажирање на присуство на ОН во областа во согласност со сите засегнати страни, а тоа вклучува воен и/или полициски персонал и често цивили. Одржувањето на мирот е техника со која се прошируваат можностите за спречување на конфликт и за градење на мирот. Основна задача на превентивната дипломатија е да ги реши настанатите спорови меѓу страните, пред истите да прераснат во насилство. Ефикасната употреба на превентивната дипломатија треба да придонесе за намалување на тензиите пред тие да се претворат во насилство, да дејствува брзо и да ги открие основните причини во најраната можна фаза кои што можат да предизвикаат конфликт и да ги отстрани изворите на напнатостите пред тие да се претворат во насилство. Превентивната дипломатија може да се спроведува од страна на Генералниот секретар лично или преку високи претставници на персоналот или специјализирани агенции и програми, од страна на Советот за безбедност или Генералното собрание, како и од регионални организации во соработка со ОН. Превентивната дипломатија вклучува мерки за изградба на доверба; потоа, рано предупредување врз основа на собирање на информации и неформално или формално утврдување на фактите; исто така, превентивно распоредување и, во некои ситуации, демилитаризирани зони.

Мерки за градење на доверба - Меѓусебната доверба и добра волја, се од суштинско значење за намалување на веројатноста за појава на конфликт меѓу државите. Повеќе такви мерки се на располагање на владите кои имаат волја да ги применат, меѓу кои: систематска размена на воени мисии; формирање на регионални или подрегионални центри за намалување на ризикот; склучување на договори за слободен проток на информации, вклучувајќи и следење на регионалните договори за вооружување и сл.

Уврдување на фактите - Превентивните акции за спречување на

[14] Ghali Boutros Boutros, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council, New York, United Nations, 1992, Document A/47/277-S/24111, Point 20.

конфликтите неопходно е да бидат засновани врз точни и навремено осознаени факти (податоци). Исто така, подеднакво е важно и разбирањето на развојот на настаните и глобалните тенденции врз основа на задолжителна темелна анализа. Од посебно значење во оваа смисла се информациите кои се однесуваат на економските и социјалните текови, како и политичките настани кои можат да доведат до тензични ситуации. Активностите во овој домен се спроведуваат преку мисии за утврдување на фактите.

Рано предупредување – Особено во рамките на Обединетите нации во последните години е развиена мрежа на системи за рано предупредување во врска со заканите на животната средина, опасности од нуклеарните инциденти, природните катастрофи, масовни движења на населението, заканите со глад и ширењето на болестите. Податоците добиени од овие области, во корелација со политичките индикатори за конкретната ситуација, претставуваат основа за проценка за заканите за мирот и безбедноста и за анализа на видот на акциите кои што Обединетите нации би можеле да ги превземат во функција на раното предупредување. Регионалните организации имаат важна улога во доменот на раното предупредување.[15]

Човекови права и основни слободи - Човековите права се дел од меѓународниот поредок, од меѓународното право за човековите права, додека, Меѓународната повелба за човековите права е изворен документ во оваа смисла. *Универзалната декларација за човековите права* претставува заеднички стандард кој треба да го постигнат сите народи и сите нации во светот. За оваа цел, секој поединец и секое тело во државата треба да тежнее да придонесе кон почитување на тие трава и слободи, по пат на постепени национални и меѓународни мерки да се осигура нивното општо и вистинско почитување меѓу народите на државите членки, како и меѓу народите на територииите кои се под нивна управа. Човековите права се заштитени со уставите и националните законодавства во повеќето држави во светот. Покрај тоа, тие се заштитени и со многубројни меѓународни спогодби и договори кои се потпишани од страна на владите на државите, и кои имаат обврска да ги заштитат одредени права и слободи како нивни потписници. Човековите права и основни слободи припаѓаат на секој човек, тие се универзални-општи, му припаѓаат секому подеднакво. Тоа

[15] Ibidem, Point 28-32.

е универзалниот принцип кој што е својствен за човековите права и основни слободи. Покрај ова, за човековите права и основни слободи важи и принципот на еднаквост. Секој поединец е роден со еднакви човекови права. Тие права никој не може да му ги земе, не може да ги изгуби или да се одрече од нив, без оглед на тоа што направил или кој е, тие права се неотуѓиви. Важноста и значењето коешто се придава на човековите права во целиот свет, се наведува во самата Преамбула на Универзалната декларација за човекови права (УДЧП), усвоена од Обединетите нации во 1948 година. Во неа „се признава дека вродената достоинство и еднаквите и неотуѓиви права на сите членови на човековото семејство се темел на слободата, правдата и мирот во светот".[16]

Со цел заложбите содржани во Универзалната декларација за човекови права да добијат правно-обврзувачка сила, Комисијата на Обединетите нации за човекови права изготвила два меѓународни пакта, еден за граѓански и политички (МПГПП) и еден за економски, социјални и културни права (МПЕСКП). Најпрво е усвоен МПЕСКП, што било показател на претпочитање на тогашното ново мнозинство на земји во развој и социјалистички земји во Обединетите нации, на економските, социјалните и културните права. Поради *Студената војна,* тие биле усвоени дури во 1966 година, а стапиле во сила во 1976 година, откако биле ратификувани од страна на 35 земји. На 1 јануари 2006 година МПГПП броеше 155, а МПЕСКП 152 членки. По примерот на Универзалната декларација, Советот на Европа, како најстара европска меѓувладина организација, ја создаде *Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи* (ЕКЧП) во 1950 година. Повелбата за основни права на Европската унија е донесена 2000 година.

Во најопшта смисла на зборот, под политика се подразбира збир од идеи, средства и методи за постигнување на некоја рационална цел. Во најтесна смисла, политиката се врзува за просторот (јавната сфера) во која се одвива изразувањето на различните интереси и се одвива комуникацијата и натпреварот меѓу политичките субјекти, се избираат носителите на власта, се донесуваат одлуки од јавно значење и тие се спроведуваат.[17] Според Билјана Ванковска,

---

[16] Преамбула на Универзалната декларација за човекови права. Универзалната декларација за човекови права е усвоена и прогласена со Резолуцијата 217 (III) од страна на Генералното собрание на Обединетите нации, на 10 Декември 1948 година.

[17] Ванковска Билјана, *„Политички систем на Република Македонија"*, (електронско издание), Скопје: Филозофски факултет, 2014, стр. 11-12.

политичкиот систем во најтесна смисла на зборот, претставува збир на формални институции кои ја сочинуваат власта или државата. Поширокото гледиште на поимот политички систем ги подразбира и фактичките и пропишани облици на политичко однесување, не само формално-правната организација на државата, туку и реалноста во која функционира истата. Според најсеопфатната дефиниција, политичкиот систем претставува збир на процеси на интеракција, и тој е потсистем на општествениот систем, кој е во сооднос со другите, неполитички потсистеми.[18]

Концептот на *демократијата* се заснова на сфаќањето за владеење на демосот (народот), составен од слободни граѓани кои учествуваат во јавниот живот и во денесувањето на одлуките на заедницата. Граѓанинот е централна фигура на секоја демократска политика. Постојат два основни типа на демократија - непосредна и посредна, меѓутоа втората е доминантна. Претставничката демократија се заснова на идејата за народен суверенитет, односно на политичко претставништво. Граѓаните ја остваруваат власта преку свои претставници избрани по демократски пат, кои ги застапуваат нивните интереси во институциите. Во политичката теорија и практика поимот демократија има повеќе значења. Современото значење на демократијата ќе го проследиме преку сфаќањата на Ендрју Хејвуд[19] кој наведува осум значења на демократијата: *Систем на владеење на сиромашните и маргиналните:* тој е врзан за античката демократија во која слободни граѓани биле и оние кои припаѓале на сиромашните. *Облик на владеење во кој народот управува со себе директно и постојано, без потреба од професионални политичари:* и овој поим е врзан за антиката, во која не постоел слој на професионални политичари. *Општество засновано врз еднакви шанси и врз индивидуалните способности, а не врз хиерархиска основа и врз привилегии:* ова значење се однесува на модерната претставничка демократија која им дава на сите еднакви шанси да ги покажат своите способности, но ги признава социјалните разлики кои настануваат по таа основа. *Систем на социјална заштита и распределба во насока на намалување на социјалните разлики:* тоа е социјалистичко (комунистичко) определување на демократијата. *Систем на носење одлуки*

---

[18] Исто, стр. 22.

[19] Ендрју Хејвуд, *Политика*, Београд: Клио, 2004. (Цитирано според: Ванковска Билјана, *Политички систем на Република Македонија,* исто, стр. 85-86).

заснован на мнозински принцип: суштината на демократијата е во донесување одлуки по пат на мнозинско гласање. Доминацијата на привилегираното малцинство врз мнозинството е суштинска одлика на недемократските режими (монархија, олигархија). *Систем на владеење што ги штити правата и интересите на малцинствата преку ограничување на власта на мнозинството:* ако мнозинските и малцинските групи не се променливи и привремени (ако не се вкрстуваат и не си ги менуваат местата), тогаш постои реална опасност од тиранија на мнозинството, што доведува до фиксирани и безнадежни малцински групи. *Систем на заземање политички позиции по пат на натпревар за гласовите на граѓаните:* ова е еден од минималистичките облици на демократијата, според оваа определба денес се идентификуваат демократските режими од недемократските. *Систем на владеење што е во служба на народните интереси, без оглед дали граѓаните активно учествуваат во политичкиот живот или не:* овде станува збор за Линколновото сфаќање на „народот", односно за плебисцитна демократија.

Политичките организации се форми на организационо здружување на граѓаните или групите заради изразување на заеднички интереси и нивно упатување до центрите на политичко одлучување. Доминантно место меѓу нив им припаѓа на политичките парии, кои ги остваруваат следните улоги: 1) тие се лост на поврзување на граѓаните и власта, 2) облици за партиципација на граѓаните во политиката, и 3) средство за селекција и создавање елити. Според модерниот поим, партијата 1) е носител на идеологија; 2) има, повеќе или помалку, трајна и постојана организација; 3) нејзина главна цел е освојување на власта или барем учество во неа; и 4) се стреми да обезбеди широка поддршка кај народот.[20]

Изборите се еден од начините на донесување одлуки, односно начин на кој граѓаните одлучуваат кој ќе биде нивни политички претставник и/или носител на некоја јавна функција. Преку овој механизам се конституираат националните и локалните власти, како законодавното тело (парламентот и советот на општината), некои носители на извршната власт (претседател на републиката или градоначалник), итн. Во демократијата изборите имаат две главни задачи: 1) обезбедуваат легитимитет за вршење на власта за избраните од

[20] LaPalombara Joseph, *Political Parties and Development,* Princeton: Princeton University Press, 1966. (Цитирано според: Ванковска Билјана, *исто,* стр. 33).

страна на граѓаните, и 2) се средство преку кое избраните политичари се сметаат дека се одговорни за нивните акции за време на мандатот.

Владеење на правото е израз кој се однесува на државата во која се владее врз основа на праведни и чесни закони, и кои се применуваат подеднакво на сите, а не врз основа на уредби на власта или самоволие кои се прикажуваат како „закон". *„Владеењето на правото е повеќе од формална употреба на правни инструменти, тоа е исто Владеење на правдата и на Заштитата за сите припадници на општеството од прекумерна сила на власта"*[21] Секој има право на чесно и јавно судење, пред независен и непристрасен суд, и да биде осуден ако се утврди неговата вина. Владеењето на правото преовладува над владата, заштитувајќи ги граѓаните од произволни дејствија на државата, и општо земено владее со општеството, управувајќи со односите засновани на лични интереси. Тоа осигурува дека сите граѓани имаат ист третман и подлежат на законот, а не на самоволието на моќните.

Во меѓународните инструменти за малцинствата, како и во рамките на ОБСЕ, не постои единствена дефиниција за поимот *национално малцинство.* Сепак, при определбата на поимот за национално малцинство ќе се повикаме на зборовите на поранешниот Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ, Макс Ван Дер Штул, изнесени во неговото воведно обраќање при отворање на Семинарот на ОБСЕ за малцинствата во Варшава во 1994 година, во кое истакнува дека „постоењето на малцинството е прашање на факт, не на дефиниција. Би сакал да се повикам на Документот од Копенхаген од 1990 година кој што истакнува дека припадноста на национално малцинство е прашање на личен, индивидуален избор (...). Најпрво, малцинство е група со јазични, етнички или културни карактеристики кои што ја разликуваат од мнозинството. Второ, малцинството е група која што вообичаено не бара само да го одржи нејзиниот идентитет, туку се обидува и да му даде посилен израз на тој свој идентитет".[22]

Трговијата со луѓе е дефинирана со единствена законски обврзувачка, меѓународна дефиниција во Протоколот за трговија со луѓе на ОН од декември 2000 година. Членот 3 од овој Протокол, трговијата со луѓе ја дефинира на

[21] Меѓународна комисија на правници, 1986 година.
[22] The Human dimension seminar focuses on Roma in the CSCE region, 20-23 September 1994, достапно на: http://www.osce.org/odihr/19704?download=true

следниов начин: „Регрутирање, транспортирање, трансфер, засолнување или прифаќање на лица, по пат на закана или со употреба на сила и други форми на принуда, или киднапирање, измама, залажување или со злоупотреба на моќ или состојба на немоќ или со давање или примање на пари или корист, за постигнување на согласност на некое лице кое има контрола над друго лице заради потребите на експлоатација. Експлоатацијата, во најмала рака, како минимум ја опфаќа експлоатацијата на проституацијата на други лица или други форми на сексуална експлоатација, принудна работа или принудни услуги, ропство или пракси слични на ропство, слугување или вадење на органи.“[23]

Врз основа на одредбите од меѓународното право, Владимир Ортаковски конфликтот го определува како „ситуација во која еден субјект е ангажиран во свесно спротивставување на друг субјект во меѓународната заедница, бидејќи тие имаат спротивни цели“.[24] Потоа, Ортаковски укажува на ирелевантноста (неважноста) во однос на тоа дали инкопатибилноста, спротивставеноста на целите е реална или имагинарна, затоа што во практичното дејствување на субјектите и измислената спротивставеност на целите може да биде доволна причина за судир со друг субјект. Според него „конфликтот го претставува оној дел од спорот во кој постои опасност од употреба на воена сила или, пак, таа е веќе употребена. *Спор* помеѓу два субјекти постои кога нивните цели се спротивни и се насочуваат едни кон (наспроти) други, додека *конфликт* постои кога спротивставеноста се изострува до опасност од употреба на сила или нејзино употребување за разрешување на спорот.“ Кога станува збор за релацијата спор и конфликт, треба да се спомене дека не постои правило/законитост според кое сите спорови треба да завршат, преминат во фазата на конфликт. Ова од причина што постојат повеќе начини споровите да бидат решени. Но, сигурно е дека сите конфликти се резултат на претходни спорови. Зборувајќи за фазите на конфликтниот процес, Ортаковски истакнува

---

[23] Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, United Nations, Palermo, 2000. Овој протоколот е составен дел на Конвенцијата против Транснационалниот организиран криминал на Обединетите нации, усвоена од страна на Генералното Собрание со Резолуцијата 55/25 од 15 ноември 2000 година. Додека, Протоколот бил усвоен од страна на Генералното Собрание во декември 2000 година, а истиот влегол во сила на 25 декември 2003 година. До февруари 2014 година, Протоколот бил ратификуван од 159 држави.

[24] Види поопширно во: Гоцевски Трајан, Владимир Ортаковски, Лидија Георгиева, *„Разрешување и трансформација на конфликтите“*, Куманово: Македонска ризница, 1999, стр.187.

пет основни фази: *а) Фаза на појава на непријателствата,* која почнува кога една од страните во спорот донесува политичка одлука за воена опција како начин на разрешување на спорот. Решението за употреба на вооружена сила во оваа фаза често пати се користи како облик за политички притисок врз другата страна, а тоа не значи дека почнале непријателствата; *б) Фаза на почеток на непријателствата,* во која се реализираат почетните цели на конфликтот и таа може да доведе до ескалација на употребените воени средства и насилствата; *в) Фаза по завршување на непријателствата,* во која конфликтот може да биде завршен по пат на воени дејства или со мировен договор. Но, завршувањето на конфликтот не мора да подразбира дека е разрешен и спорот помеѓу страните, бидејќи спорот може да продолжи да се разрешува со други средства; *г) Фаза на оспорување,* оваа фаза постои кога со конфликтот не е решен спорот, кој продолжува да се решава на други начини; *д) Фаза на решение* постои кога преку конфликтот се изнаоѓа соодветно решение за спорот и кое решение е прифатено од страните во конфликтот.

Внатрешен судир можат да „водат антагонистички општествени групи (класни, национални, политички, социјални, етнички, верски, племенски и др.) во една држава".[25] Внатрешниот карактер на борбите може да биде определен врз основа на неколку битни услови: територијална и персоналната супрематија (доминација) на власта на една држава врз припадниците на спротивставените општествени групации, и територијалната ограниченост на изведувањето на борбите во рамките на таа држава. Постојат повеќе видови на внатрешни судири, како, вооружени бунтови, поединечни акти на насилство, државен удар, граѓански војни и др. Согласно одредбите од меѓународното право, страните во меѓународните судири се рамноправни, кое произлегува од правото на суверена еднаквост на државите, а нивните односи се уредени со правилата на меѓународното право. Додека внатрешните судири се под внатрешна надлежност на државите, а страните во судирот не се во еднаква правна положба. Употребата на насилство заради промена на состојбата и за евентуално превземање на власта, според сите правни системи во светот претставува кривично дело.

Етнополитичкиот конфликт е феномен кој може да доведе до

[25] Исто, стр. 199.

загрозување на мирот и безбедноста во светот. Врз основа на податоците добиени од повеќе студии и анализи може да се забележи дека во последните неколку децении етнополитичкиот конфликт е главна причина за војување, насилство и загуба на човечки животи во светот. Според Списанието за мировни истражувања од 1995 година[26] кое ги обработува податоците за конфликтите по Студената војна, се истакнува дека во периодот помеѓу 1989 и 1994 година имало вкупно 94 вооружени конфликти, а само 4 од нив имале меѓународен карактер. Во почетокот на 1995 година имало 23 милиони меѓународно признати бегалци и 27 милиони внатрешно раселени лица во земјите како последица на граѓанските војни и меѓуетнички конфликти.[27] Додека, во почетокот на 1996 година се водеа повеќе од 40 насилни етнополитички конфликти, скоро по еден во секој регион во светот, и кај половината од нив постоело опасност од ескалација на насилствата. Во овој контекст, во регионот на Европа, особено во Југоисточна и Централна Европа, во периодот после Студената војна се појавија голем број на конфликти со национална и етничка природа. Генерално, етнополитичкиот конфликт може да се определи како судир меѓу два етноса, односно припадници на две различни етнички заедници. Етничките конфликти се јавуваат во услови кога етничките заедици не се во можност да ги задоволат основните потреби поврзани со нивниот идентитет. Сепак, етнополитичките конфликти имаат сложена природа, а изворите и динамиката се мошне комплексни. Од тие причини теориите кои го потенцираат значењето на единствен фактор, како што се историска омраза или религиозните разлики, не ја определуваат суштината на етнополитичкиот конфликт. Тие фактори стануваат значајни кога на нив се повикуваат етнополитичките водачи со цел да ги мобилизираат онеправданите и економски загрозени луѓе. Тоа значи дека религиозните или историските разлики примарно не создаваат услови за конфликт, туку социјалните и економските проблеми во општеството кои генерираат социјално и економско несигурни луѓе кои како припадници на некоја етничка заедница лесно можат да станат објект за етничка мобилизација и манипулација.

---

[26] Journal of Peace Research, Published in association with Peace Research Institute OSLO, SAGE Publications

[27] Наведено според: Hal Kane, "The Hour of Departure: Forces that Create Refugees and Migrants", Washington D. C. , Worldwatch Paper 125, June 1995, p. 9.

3. Цели на истражувањето

Во истражувањето на активностите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ кон Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година ги поставивме следните научни и општествено-практични цели:

Општа научна цел на истражувањето се состои во разбирањето на концептот на човековата димензија и на начините и ефектите од неговата примена во Република Македонија во периодот од 1999 - 2009 година. Исто така, целта е и да се даде научно објаснување за поврзаноста на превземените конкретни мерки во доменот на човековата димензија од страна на ОБСЕ со реалните состојби и потреби, како и развојот на настаните во периодот на анализата (1999 - 2009).

Посебни цели:

1. Да се истражат начелата и принципите на делувањето на ОБСЕ во рамки на човековата димензија преку конкретни активности на претставниците на најзначајните институции и инструментите на ОБСЕ за прашањата поврзани со човековата димензија во однос на институциите на власта во Република Македонија (претседателот на Републиката, владата, парламентот) во анализираниот период;

2. Да се истражат начелата и принципите на делувањето на ОБСЕ во поглед на прашањата од човековата димензија кон Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година во однос на политичките партии (во позиција и во опозиција);

3. Да се истражат начелата и принципите на делувањето на ОБСЕ во однос на медиумите во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година. Посебно место во истражувањето е посветено на слободата на изразувањето во медиумите;

4. Да се елаборира улогата на Високиот комесар за национални малцинства при ОБСЕ како инструмент за рано предупредување и рана акција за прашањата поврзани со етничките тензии во Република Македонија во анализираниот период; и

5. Да се анализира учеството на ОБСЕ во набљудување на спроведените изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година,

како важен чинител за развојот на демократијата во земјава.

Практична цел на истражувањето е:

1. Да се осознае во колкава мерка одлуките и препораките на ОБСЕ во врска со прашањата поврзани со човековата димензија придонесле во насока на остварување на човековите права и основни слободи, обезбедување на владеењето на правото, развојот на демократските процеси и промоцијата на меѓуетничката толеранција во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година;

2. Да се истражи во колкав степен активностите на Високиот комесар за национални малцинства при ОБСЕ кои биле превземени во наведениот период во Република Македонија придонесле за спречување/намалување на етничките тензии во земјава, или пак обратно неговите активности влијаеле врз зголемување на интензитетот на тензиите врз етничка основа во земјава;

3. Да се истражи степенот на влијанието на ОБСЕ врз сите спроведени изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година согласно усвоените критериуми на ОБСЕ во оваа област, како и меѓународните стандарди; и

4. Да се детектираат добрите и слабите страни од дејствувањето на ОБСЕ во Републиката, во посочениот период, а со цел Република Македонија активно да се вклучи во унапредувањето на меѓусебната координација и соработка со ОБСЕ и земјите-членки во промоцијата на човековата димензија во други земји и региони. Практичната цел ја согледуваме и во потребата Република Македонија во рамките на своето членство во ОБСЕ, врз основа на доброто разбирање на човековата димензија онака како што ја сфаќа и применува ОБСЕ, но и врз основа на сопствените искуства, да се позиционира и да придонесува на најоптимален начин во функција на заштита и реализација на своите национални интереси и во унапредувањето на регионалните и глобалните рамки за соработка.

4. Хипотези

А. Генерална хипотеза

Превземените активности и мерки во доменот на човековата димензија на ОБСЕ кон Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година придонеле

значајно во насока на унапредување на демократските избори, развојот на демократските процеси, решавањето на прашањето за високото образование на албански јазик, како начин за третирање на етничките тензии.

Б. Посебни хипотези

1. ОБСЕ придонесе во насока на унапредување на демократските избори во Република Македонија. Врз основа на донесените препораки, сугестии, предлози и сл., во врска со спроведените избори во периодот 1999 - 2009 година, а упатени до официјалните власти, ОБСЕ конструктивно влијаело врз подобрување на изборните процеси во насока на нивна демократизација.

2. Препораките, сугестиите и мислењата од страна на Високиот комесар за националните малцинства при ОБСЕ, упатени до официјалните власти во врска со различни прашања поврзани со националните малцинства во земјава влијаеле врз намалување на етничките тензии во периодот 1999 - 2009 година.

3. Активностите на ОБСЕ во доменот на слободата на медиумите кон Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година, придонеле за развој на слободата на изразување во медиумите.

5. Методолошка рамка на истражувањето

Бидејќи акцентот е ставен на разбирањето на развојот, улогата и примената на човековата димензија на ОБСЕ, во ова истражување главно применуваме квалитативна истражувачка стратегија, а каде што е тоа можно и квантитативна анализа.

Во текот на истражувањето се применети повеќе методи, односно, реализиран е комбиниран методолошки пристап кој што треба да овозможи поставената хипотеза да се испита во целост. Пред сè, применет е методот на концептуална анализа, односно, анализирање и критичко преиспитување на централните поими на истражувањето. Во третманот на примарните извори применет е методот на анализа на содржина преку анализа на најрелевантните официјални документи на ОБСЕ кои што се однесуваат на концептот на сеопфатна безбедност, и особено на човековата димензија. Покрај анализата на

примарните извори - завршни акти, извештаи, декларации, заклучоци и други официјални документи на ОБСЕ, како и релевантни говори, обраќања и изјави на официјални претставници на ОБСЕ и нејзините членки и партнери, истражувањето користи и широк дијапазон на секундарни извори, пред сè, други досега спроведени истражувања, релевантни книги и статии. Анализата се однесува на анализа на официјални документи на ОБСЕ и на Државите-учеснички во ОБСЕ, документи од состаноците на Конференциите за човековата димензија на ОБСЕ и другите меѓународно-правни акти, на текстови, на извештаи од работата на телата и институциите на ОБСЕ кои се активни во доменот на човековата димензија, како и истражувања на ОБСЕ кои опфаќаат теми поврзани со човековата димензија, говори, официјални писма упатени од страна на високи претставници на ОБСЕ до властите во Република Македонија. Користени се и написи и статии во публикации, дневни весници, списанија и интернет сајтови, изјави во јавноста од страна на високи претставници на ОБСЕ за прашањата поврзани со човековата димензија и на членови на странски амбасади во Република Македонија, како и на високи претставници од останати меѓународни организации во контекст на човековата димензија и др.

Во конкретниов случај како извори за анализа на официјалните документи ги користевме следните: завршни документи од состаноците на Конференциите за човековата димензија на ОБСЕ; годишни извештаи за работата на ОБСЕ; годишни извештаи за работата на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР); Конечни извештаи на Мисиите на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на спроведените изборните процеси во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година; извештаи и проекти во доменот на човековата димензија од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија; одлуки и заклучоци од Постојаниот совет, потоа истражувања во врска со слободата во медиумите; изјави во јавноста од страна на високи претставници на ОБСЕ (на Високиот комесар за национални малцинства, на официјални претставници на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, на Претставникот за слободата на медиумите, на Шефови на Мисиите на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите; на Претседавачот на ОБСЕ); извештаи од извршени посети на Република Македонија од страна на високи претставници на ОБСЕ; годишни извештаи за

работата на Народниот правобранител на Република Македонија; завршни извештаи за набљудување на судењата на Коалицијата „Сите за правично судење"; извештаи на Комесарот за човекови права на Советот на Европа; извештаи на Европската Комисија за напредокот на Република Македонија; годишни извештаи на Високиот комесар за човекови права на Обединетите нации; на годишни извештаи на Стејт депатментот за состојбата со човековите права; и други клучни документи.

Како примероци за анализа ги користевме следните светски списанија и интернет страници специјализирани за прашањата од областа на ОБСЕ, надворешната политика и меѓународните односи, истите дадени по азбучен ред: *Commissioner for Human Rights; CORE (Centre for OSCE Research); European Commission; European Court of Human Rights; Helsinki Monitor; International Criminal Tribunal for former Yugoslavia; International Crisis Group, International Journal on Minority and Group Rights; Journal of Peace Research; Međunarodna politika, Institute of International Politics and Economics, OSCE website; United Nations, U.S. Department of State.* Покрај ова, користени се и дневните весници во Република Македонија, особено „Нова Македонија", „Дневник" и „Утрински весник", но и останати светски новински агенции за определени аспекти од истражувањето.

Откако ги собравме податоците, започна процес на средување на податоците. Во текот на средувањето на податоците ние извршивме техничка и логичка контрола на податоците (при што ги откривме и ги отстранивме грешките настанати при нивното собирање), и направивме класификација на податоците според нивните својства. Обработката и интерпретацијата на податоците ја вршевме со цел да утврдиме дали податоците ги поддржуваат хипотезите или се неутрални во однос на нив, и толкувањето на податоците продолжи по нивната обработка.

Со примена на историскиот методот ја прикажуваме еволуцијата на ОБСЕ и развојот на нејзината институционална структура наменета за превенција на конфликтите. Со примена на квалитативната метода се анализира сеопфатниот и кооперативен концепт на безбедноста на ОБСЕ, во чиишто рамки го детектираме развојот на човековата димензија на ОБСЕ заедно со механизмите и институциите за имплементација на обврските од областа на човековата димензија на ОБСЕ.

Во текот на истражувањето преку студија на случај и дедуктивно-индуктивниот метод се обидуваме да извлечеме научни докази и да го прикажеме степенот на доследност и кохерентност на ОБСЕ во примената на начелата и принципите во доменот на човековата димензија во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година. Истражувањето се заснова на проучување на односот меѓу ОБСЕ, неговите начела и принципи на делување во доменот на човековата димензија и нивното влијание врз реалните состојби и потреби како и врз развојот на настаните во Република Македонија во периодот кој е опфатен со истражувањето.

Со примена на оваа методологија на истражување се обидовме да дојдеме до научен заклучок кој ќе ги потврди или отфрли хипотезите поставени во оваа докторска дисертација.

Врз основа на спроведеното истражување дојдовме до *научни сознанија* за делувањето на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година. Во оваа смисла, се дојде до сознание за *влијанието* на превземените активности од страна на ОБСЕ во доменот на човековата димензија врз развојот на демократските процеси во земјава, подобрување на изборното законодавство што е основа за спроведување на изборните процеси; унапредување на заштитата на човековите права и слободи; решавање на прашањето за високото образование на албански јазик и напори за постигнување на интеграција во општеството преку образовниот систем; процесот на градење на капацитетите на демократските институции во земјава; воспоставување и јакнење на демократски институции за заштита на правата и слободите на граѓаните; реформските процеси во судството со цел зголемување на неговата ефикасност и транспарентност; институционализација и јакнење на капацитетите за заштита на жртвите на трговија со луѓе; унапредување на родовата еднаквост преку зголемување на учеството на жените во политиката; развој на законската регулатива за медиумите и сл.

Глава II – ОБСЕ во современите меѓународни односи

1. Теории за меѓународните организации

Појавата и интензивниот пораст на меѓународните организации (МО), се смета за еден од најзначајните настани во историјата на меѓународните односи. Иако, во формална смисла, тие започнале да се појавуваат во значителен број во деветнаесеттиот век, сепак, нивниот евидентен брз развој настанал во периодот по Втората светска војна (особено карактеристично за меѓународните невладини организации), кое нешто претставува важен политички и социјален фактор во меѓународниот живот. Теоријата за меѓународните односи ги разгледува прашањата во врска со определбата на поимот за меѓународните организации, ги истражува причините за нивната појава, функциите кои ги тие ги превземаат и нивното влијание врз меѓународниот систем. Според Билјана Ванковска постои доминантен став кој истакнува дека меѓународните организации не заслужуваат подлабока анализа, бидејќи на нив се гледа како на креација на државите и кои немаат поголема сопствена моќ на дејствување.[28] Меѓутоа, во различните теории се тргнува од различни позиции на анализа. За *неореалистите*, меѓународните (владини) организации се важен меѓународен актер, но, кој има ограничен капацитет за дејствување бидејќи тие се основани и функционираат во целосна зависност од државите кои членуваат во нив, а кои во основа ги користат за остварување на своите национални интереси. Додека пак, за *неолибералите*, тие се актери со растечко влијание, затоа што обезбедуваат не само рамка за соработка на државите, туку и стекнуваат функции кои инаку државите не би можеле да ги реализираат, па и идентитет, моќ и влијание врз поширок рамки. Тие се за нив облик на интеграција на инаку анархичниот свет, а низ функциите на социјализацијата овозможуваат создавање на меѓународно општество засновано врз единствен нормативен и правен поредок.[29] На тој начин, се смета дека се намалува опасноста од безбедносна дилема, а според сфаќањата на Расет и О`Нил членството во МО ја намалува можноста од конфликт. Критичката

[28] Ванковска Билјана, *„Меѓународна безбедност, критички пристап"*, Скопје: Филозофски факултет, 2011, стр. 143.
[29] Исто, стр. 144.

теорија не изградила посебен став за меѓународните организации, бидејќи смета дека тие се само институционализација на меѓународниот поредок на највисоко ниво, кое не нужно води сметка за луѓето и нивното влијание врз тие текови.

Ставот на *конструктивистите* во врска со улогата и значењето на МО се согледува преку нивното толкување на прашањето за авторитетот, моќта за автономно дејствување на МО, потоа, нивните односи со другите меѓународни организации, и пред сè, нивното влијание врз менување на меѓународната арена. Според нив, МО не се статична категорија, туку социјална конструкција со моќ да врши повратно влијание на светот во кој дејствува. Истовремено, во процесот на таквото дејствување, тие го менуваат и својот карактер (дефинираниот мандат и улога која ја добиле од страна на нивните креатори), се прилагодуваат на новонастанатите околности, па превземаат и нови функции. Така, во определени ситуации, некои од нив прераснуваат во ентитети со корпоративна моќ, па на нив почнува да се гледа како на независни актери во меѓународните односи. При анализата на МО, конструктивистите тргнуваат од становиштето дека тие се бирократии, односно, апарати кои се карактеризираат со бирократски односи. Бирократијата претставува посебна општествена форма на авторитет/власт со своја внатрешна логика и модели на однесување. Оваа нивна автономија е одговор на прашањето зошто тие располагаат со моќ да го менуваат светот околу себе. Тие ја вршат власта преку неперсонализирани правила и процедури, па така ја уредуваат и конструираат општествената стварност. Преку своите норми и правила МО придонесуваат за креирање и на нови актери, дефинираат нови меѓународни стандарди и задачи, рашируваат нови модели на општествено организирање ширум светот.[30]

Во современиот свет постои една цела плејада на МО, а ваквата реалност укажува на важноста која се придава на нивното постоење генерално за животот на луѓето. Вистинскиот број на МО тешко може да се определи. Меѓународни организации постојат речиси во сите области и за сите прашања кои го допираат секојдневниот живот на човекот, тоа е општа констатација која важи на глобално ниво. Факт е дека, нивните активности се најизразени во постконфликтните подрачја насекаде во светот, каде тие работат на прашања од аспект на

[30] Michael N. Barnet and Martha Finnemore, *"Rule for the world: international organizations in global politics'*, Cornell: Cornell University Press, 2004. (Цитирано според Ванковска Билјана, *исто*, стр. 144).

организација или го надгледуваат животот на луѓето. Генерално, одлуките на меѓународните организации имаат влијание врз многу широк опсег на прашања тргнувајќи од висината на јавната потрошувачка па сè до прашања од интимната сфера (право на репродукција, сексуални права и сл.). Во практиката многу често може да се забележат примери за директна инволвираност на претставници на МО во внатрешната политика на суверени држави за прашања кои вообичаено биле во исклучива надлежност на државите. Во овој домен се вбројува директна помош во подготовка на устави, закони, судски, воени и полициски реформи. Голем број на МО активно учествуваат во (ре)дефинирање на човековите права, правата на посебните групи (бегалци, жени, деца, болни, итн.). Една од нив е и Светската здравствена организација, која спроведува глобални кампањи и дава совети во врска со патувања во различни земји, потоа, води истраги за причините за ширење на заразни болести во земјите кои биле зафатени со ваквите појави и сл. Како најзначајни *фактори за развој* на МО може да се наведат следните: зголемување на бројот на независни држави; растечка меѓународна меѓузависност; развој на технологијата кој што ги зголемил можностите за соработка и комуникација; нормативните промени (вредносни и правни); глобализација како процес.

Според сфаќањата на голем број аналитичари, МО се користат како *инструменти* од страна на државите заради остварување на целите на нивната надворешна политика. Ова, е најчеста претстава за улогата на МО, и особено се однесува на меѓувладините организации, каде членки се суверени држави кои имаат моќ да ја ограничуваат независната акција на меѓународните организации. Ваквото сфаќање се темели врз фактот дека државите обезбедуваат финансиски средства потребни за работа на МО (особено меѓувладините), номинираат свои претставници во највисоките управувачки тела каде се доминантно претставени, и определуваат носител на највисоката извршна позиција врз основа на државен договор. Сепак, мора да се има во предвид дека МО имаат своја автономија која ја стекнале уште од моментот на нивно формирање, и која обезбедува основа за нивното функционирање. Таа автономија се нарекува и зона на дискрециони овластувања, за кои организацијата одлучува самостојно, согласно внатрешните правила и процедури, а во кои државите-основачи немаат директно влијание. Во рамките на оваа дискрециона зона се формираат и *различни односи меѓу државите и МО,* а кои може да се јават низ следните форми: а) МО ги

унапредуваат националните интереси на државите-членки; б) МО дејствуваат на полиња за кои државите се незаинтересирани; в) МО не ги исполнуваат зацртаните мисии, и со тоа им штетат на интересите на државите-членки; г) МО дејствуваат наспроти државните интереси, а во насока на остварувањето на целите на организацијата (вистински тест за нивната автономија); д) МО создаваат изменета нормативна средина за дејствување на државите, па тие мораат да се прилагодуваат.[31]

Барнет и Финемор предложиле едноставна дефиниција (првенствено за меѓувладините организации): МО ја сочинуваат претставници на три или повеќе држави, кои одржуваат постојан секретаријат заради извршување на тековните задачи кои се во врска со заедничката цел заради која се формирала организацијата. За Стефан Краснер, МО се структури сочинети од правила, принципи, норми и процедури за донесување одлуки, преку кои дејствуваат други актери, најчесто државите.[32]

Клив Арчер, меѓународната организација ја дефинира како: „Формална и трајна структура која е воспоставена по пат на договор меѓу нејзините членки, претставени било од владини или други претставници, од кои најмалку две суверени држави, со цел остарување на заедничкиот интерес на членството."[33] Ова е истовремено и една од најшироко прифатени дефиниции за МО. Ваквата дефиниција ги содржи и основните елементи на МО, кои претставуваат исто така, критериуми за нивна класификација: членство, целите и активностите и внатрешната структура (начин на донесување на одлуки). Врз основа на видот на членството, најопшта поделба е на меѓународни владини и меѓународни невладини организации. Покрај тоа, во литературата постојат и дополнителни класификации, како хибридни и транснационални организации. Во најопшта смисла на зборот, меѓународните владини организации се оние кои настануваат по пат на договор меѓу држави, додека меѓународните невладини организации ги создаваат приватни лица и групи, односно од недржавни актери. Хибридните организации се оние кои се составени од мешовито членство (Меѓународната

---

[31] Ванковска Билјана, *„Меѓународна безбедност, критички пристап"*, Скопје: Филозофски факултет, 2011, стр. 145-146.

[32] Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Ithaca NY: Cornel University Press, 1983, (Цитирано според Ванковска Билјана, *„Меѓународна безбедност, критички пристап"*, исто, стр. 146).

[33] Clive Archer, *"International organizations*, Third edition, Taylor & Francis e-Library, 2001, p. 33).

организација на трудот, е еден таков пример). Според географското подрачје кое го зафаќаат, организациите најчесто се делат на универзални (како ООН) и регионални (НАТО, ЕУ, ОБСЕ, АУ). Класификацијата на МО според нивните цели и активности, односно, што тие начело треба да прават, и што тие реално прават, се смета за најправилен начин за класификација бидејќи навлегува во суштината на нивното постоење, но, истовремено и најтешка класификација. Во оваа смисла, еден од начините на класификација е свртување на вниманието кон посебните области на активност на организацијата и нивната евалуација по линијата од генерални до поспецифични дејности. Исто така, целите и активностите можат да бидат поделени според тоа дали се ориентирани кон соработка помеѓу членките, при што тие го намалуваат нивото на меѓусебен конфликт, или пак обратно, продуцираат конфликти помеѓу членките. Една од можните класификации е поделба на МО кои се занимаваат со: 1) хуманитарна помош; 2) културна соработка; 3) мир и разоружување; 4) помош во развојот; 5) човекови права и заштита на човековата средина.[34]

Се смета дека организациите имаат власт по себе, а тоа им овозможува да дејствуваат независно во нивните релации со државите и други меѓународни актери. Во овој контекст, власта подразбира способност на актерот за користење на ресурсите со кои располага (институционални и други ресурси), што го прави различен од другите. Овој радикален став го застапуваат конструктивистите, додека претставниците на останатите школи за меѓународни односи истакнуваат дека само државата располага со власт која што произлегува од суверенитетот. Но, во меѓународната арена карактеристично е тоа што власта се пренесува на различни нивоа, на различни актери и во различен степен. МО имаат значајно место во современите меѓународни односи, а ваквото постигнување е резултат на следниве карактеристики:

а) моќ за промовирање на вредности и да ги реализираат зацртаните цели (економска асистенција, човекови права, мировни преговори), односно, се смета дека тие се промотори за прогрес во областите во кои дејствуваат;

б) тие ги имплементираат своите мисии со рационални, технократски, ненасилни и непристрасни средства, како бирократски креации (т.е или најчесто

[34] Akira Iriye, *"Global Community:The Role of the International Organization in the Making of the Conterporary World* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002):6, (Цитирано според Ванковска Билјана, исто, стр. 147).

се претставуваат како такви или се такви, но, исклучоците се евидентни ако како пример се земе НАТО);

в) таквото дејствување понекогаш доведува МО да имаат дури и поголем легитимитет од оној на државите;

г) МО често излегуваат надвор од мандатите кои што им се пренесени од државите основачи, што се должи на: потребата од дискрециона автономна зона на одлучување и операционализацијата на мисиите; целите на МО се општо дефинирани, а понекогаш се дозволува и слободно толкување; околностите во кои се изведуваат мисиите се динамични, а понекогаш и драматични; понекогаш самите држави основачи посакуваат автономно дејствување на МО заради водење „политика со посредници", во ситуациите кога самите не сакаат да се експонираат;

д) МО ја користат моќта со која располагаат и на тој начин ја менуваат општествената стварност. Имајќи ја моќта на информациите со кои располагаат, тие ги анализираат, донесуваат заклучоци, создаваат стандарди, предлагаат конкретни решенија за проблеми. На пример, тие имаат моќ да кажат што се смета за сиромаштија или за безбедносен проблем (по пат на секуритизација).

Значењето на МО во современиот свет е во континуиран пораст, но, исто така, и постојано се менува. Тоа го говорат искуствените податоци. Формите на авторитет со кои располагаат МО се следните:

1) Делегиран авторитет (оној кој се должи на авторитетот на државите-основачи, и на оној кој тие им го делегираат при основањето).

2) Морален авторитет (кој се должи на мисиите кои ги извршуваат).

3) Експертски авторитет (технократскиот профил кој се прикажува како аполитичен и непристрасен).

Авторитетот и знаењето кое го имаат МО се користи за практикување на моќ на два начини: 1) тие ја регулираат стварноста, создавајќи нормативен амбиент со кој што се менува однесувањето на другите, а со нудење одредени поттици за да се обезбеди одредено нивно однесување (понекогаш дури и да се предизвика конфронтација), и 2) тие го преконституираат светот, создавајќи нови интереси зад кои стојат нови актери кои извршуваат нови активности. [35]

Ова ја потврдува улогата на МО како активни актери во определбата на

[35] Pierre Bourdieu, *"Outline of a Theory of Practice"*, (New York: Cambridge University Press, 1977).

прашањата во рамките на т.н. глобално управување, а тоа значи дека не се само инструменти во нечии раце. Статистичките податоци говорат дека, МО имаат неопходна улога при реализацијата на мировните операции и во процесот на постконфликтната обнова на мирот. Додека, тие имаат далеку помала моќ од државите и нивните сојузи кога станува збор за диретното влијание врз конфликтите и меѓународната безбедност. Едно од најголемите сознанија во науката е дека МО создаваат свет на заеднички и споделени интереси кои се над нивните национални интереси и проблеми.

2. Меѓународни безбедносни организации

Денес постојат неколку меѓународни организации кои што се активни во доменот на зачувување на светскиот мир и безбедноста. Помеѓу најзначајните меѓународни организации кои се носители на меѓународната безбедност и мирот во светот се наведуваат следните: Организацијата на Обединетите Нации (ООН); Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ); Советот на Европа; Европската унија; Арапската лига; земјите на Африканското единство и сл.

Организацијата на Обединетите Нации(ООН) е основана на 26 јуни 1945 година во Сан Франциско (САД). Таа е општа и најзначајна меѓународна организација за одржување и заштита на мирот и безбедноста во светот, решавање на споровите по мирен пат, забрана на употреба на сила во меѓународните спорови, развој на пријателски односи меѓу нациите како и унапредување на меѓународната соработка при решавање на политичките, економски, културни и хуманитарни прашања. Основачкото собрание било поддржано од страна на 51 држава, на кое што била потпишана и Повелбата на Обединетите нации, а истата стапила во сила по нејзината ратификација на 24 октомври 1945 година. Во Обединетите нации моментално членуваат 192 држави, а, меѓу нив и Република Македонија.

Во Повелбата се дефинирани целите на Обединетите нации, а тие се:[36]

1. Да го одржуваат меѓународниот мир и безбедност и за наведената цел: да преземаат ефикасни колективни мерки за спречување и отстранување на

[36] United Nations, Charter of the United Nations, Chapter I: Purposes and Principles, 24 October 1945, достапно на: http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html

заканите по мирот и за спречување на акти на агресија и други форми на нарушувања на мирот, да постигнат со примена на мирни средства и во согласност со принципите на правдата и меѓународното право, регулирање или решавање на меѓународните спорови или ситуации кои што можат да доведат до нарушување на мирот;

2. Да ги развиваат пријателските односи меѓу нациите засновани врз почитување на принципот на еднакви права и самоопределување на народите, и да превземаат други соодветни мерки за зајакнување на мирот во светот;

3. Да постигнат меѓународна соработка при решавање на меѓународните проблеми од економски, социјален, културен или хуманитарен карактер и поттикнување и охрабрување на почитување на човековите права и основни слободи за сите без разлика на раса, пол, јазик или ралигија;

4. Да бидат центар за усогласување на активностите на нациите за постигнување на наведените заеднички цели.

Зачувување на светскиот мир и безбедност е најважната задача на Обединетите нации, која се реализира со примена на два вида мерки, и тоа: употреба на колективни мерки за зачувување на мирот, и употреба на мирни средства за решавање на настанатите спорови помеѓу државите членки на светската организација. Превземените мерки за зачувување на меѓународниот мир и безбедност од страна на Обединетите нации го имаат следниот редослед: презентирање на предлози за мирно решавање на споровите со преговарање, посредување, помирување, арбитража, судско спогодување, упатување до меѓународните организации и други мирни средства по сопствен избор. Превземање на мерки кои не повлекуваат употреба на вооружена сила, како на пример: делумен или целосен прекин на економските односи, железничките, поморските, воздушните, поштенските, телеграфските и други средства за комуникација, заострување и прекин на дипломатските односи, блокирање на финансиските трансакции и сл. Формирање на меѓународни сили кои што ќе превземаат воздухопловни, поморски или сувоземни дејствија наменети за повторно воспоставување на меѓународниот мир и безбедност.[37]

Обединетите нации функционираат преку следните органи: Генералното собрание, Советот за безбедност, Економски и социјален совет, Старателски

[37] Ibidem, Chapter VI and VII.

совет, Меѓународен суд на правдата и Секретаријат. Советот за безбедност има најзначајна улога за зачувување на меѓународниот мир и безбедност. Составен е од 15 членки на Обединетите нации, и тоа 5 се постојани членки и 10 се непостојани членки со мандат во траење од две години. Статус на постојани членки во Советот за безбедност имаат: Република Кина, Франција, Русија, Обединетото кралство на Велика Британија и Северна Ирска и Соединетите Американски Држави. Советот за безбедност на ООН има повеќе овластувања, меѓу кои: се грижи за меѓународниот мир и безбедност; повикува на мирно решавање на споровите кои настанале помеѓу државите; создава услови за директни разговори помеѓу државите со цел решавање на постоечките спорови; превзема активности на посредување за решавање на споровите; учествува во анкети, помирување, посредување, арбитража и сл.; подготвува препораки за прием на нови членки во ООН, и препораки за исклучување од Организацијата и други работи.

Во членот 24 од Повелбата на ООН е потврдена примарната одговорност на Советот за безбедност за зачувување на меѓународниот мир и безбедност, според кој: „За да се осигура брза и ефикасна акција на Обединетите нации, нејзините членки ја доверуваат на Советот за безбедност главната одговорност за одржување на меѓународниот мир и безбедност и се согласни Советот за безбедност при вршење на своите должности да дејствува во нивно име.“[38] Додека, членот 25 од Повелбата на ООН упатува на тоа дека, членките на Обединетите нации се согласни да ги прифатат и спроведат одлуките на Советот за безбедност во согласност со Повелбата. Во суштина, членовите 24 и 25 од Повелбата на ООН претставуваат основи на системот за колективна безбедност во зачувување на меѓународниот мир и безбедност. Генерално, може да се заклучи дека, Обединетите нации од самиот почетокот на нивното формирање имале значаен придонес за зачувувањето на мирот и безбедноста во светот.

Европската унија (ЕУ) претставува специфичен облик на поврзување на повеќе суверени држави заради постигнување на определени заеднички цели. Почетоците на формирање на Европската унија датираат од мај 1950 година, кога министерот за надворешни работи на Франција предложил производството на јаглен и челик на Франција и Германија да биде ставено под заедничка власт

[38] Ibidem, Article 24.

во рамки на една организација која ќе биде отворена за членство за останатите земји во Европа. Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) е создадена како резултат на Договорот од Париз од 1951 година[39], кој стапи на сила во 1952 година. Подоцна во 1957 година потпишан е Римскиот договор[40] за формирање на Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ), на кој начин биле создадени трите европски заедници. Основањето на овие заедници било насочено кон унапредување на економскиот развој, повисок животен стандард, превенција на војната и зајакнување на мирот, како и поврзување на народите во Европа. Понатаму, во 1967 година од страна на високото тело на Европската заедница за јаглен и челик и комисијата на Европската економска заедница била формирана Европската заедница.

Договорот од Мастрихт (1991) ги означува современите состојби во Европската унија. Со стапување на сила на овој Договор на 1 ноември 1993 година, Европската заедница практично била преименувана во Европска унија (ЕУ). Во современи услови Европската унија претставува најголем трговски блок во светот. Основите за тоа се наоѓаат во создавање на единствен европски пазар кој што практично функционира почнувајќи од 1 јануари 1993 година, при што повеќе не постојат било какви пречки за слободно движење на луѓе, стоки, услуги и капитал. Стапувањето на сила на договорот од Мастрихт на 1 ноември 1993 година има значење за Европската унија во поглед на воспоставување на економска и монетарна унија и за воведување на единствена валута од една страна. Додека, од политички аспект, со Договорот од Мастрихт се воведува право на државјаните на земјите-членки на Унијата за европско државјанство.

Со постоечките договори на Европската унија се утврдуваат целите и се воспоставуваат институции преку кои се реализираат нејзините главни фунции. Главни институции на Европската унија се: Советот на министри, Европската комисија, Европскиот парламент, Судот на правдата и Европскиот совет.[41]

---

[39] Парискиот договор за Европската заедница за јаглен и челик е потпишан на 18 април 1951 година, и истиот стапил на сила по повеќе од една година на 25 јули 1952 година. Договорот е склучен помеѓу Франција, Германија, Белгија, Холандија, Луксембург и Италија, и истиот имал карактер на меѓународно правен документ. Текстот на договорот е достапен кај Rudden B., - Wayatt D. (eds.), Basic Community Laws, Claredon Press, Pxford, 1994, p.11.

[40] Првиот Римски договор е потпишан на 25 март 1957 година и стапи на сила на 1 јануари 1958 година, (текстот на договорот е достапен кај Rudden B., - Wayatt D. (eds.), p. 26), додека, вториот Римски договор е потпишан на 25 март 1957 година, и стапи на сила на 1 јануари 1958 година.

[41] Официјална веб-страница на Европската унија, достапно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en

Главната цел на Европската унија на внатрешен план е промовирање на економскиот и општествениот развој преку создавање на безгранична област, преку унапредување на економска и општествена интеграција и воспоставување на економска и монетарна унија вклучувајќи и единствена валута.[42] Додека, од надворешен аспект, најважна цел на Унијата е да го наметне својот идентитет на меѓународната сцена, пред сè, преку Заедничката надворешна и безбедносна политика заедно со развојот на нејзината заедничка одбранбена политика.

Областа на *заедничка надворешна безбедносна политика* е вториот столб на Европската унија (првиот е Европска заедница, и се однесува на Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија, и третиот столб кој се однесува на прашања во врска со правда и внатрешната политика). Заедничката надворешна безбедносна политика на Европската унија е дефинирана со Договорот од Мастрихт во 1991 година, а нејзини главни цели се следните: обезбедување на заедничките вредности, основните интереси, на независноста и интегритетот на Унијата во согласност со основните начела на Повелбата на Обединетите нации; зајакнување на безбедноста на Унијата и на нејзините земји-членки од сите аспекти; чување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност; унапредување на меѓународната соработка; и развој на демократијата, владеење на правото и почитување на човековите права и основни слободи. Европската унија е значаен актер на европската безбедносна сцена, при што е забележливо нејзиното учество во разрешување актуелните безбедносни проблеми во регионот почнувајќи од 90-тите години, заедно со останатите европски безбедносни институции (пред сè, НАТО и ОБСЕ). Сепак, предноста на Европската унија е во економскиот домен, што претставува најефикасно средство за промовирање на мирот и безбедноста во Европа. Покрај тоа, Европската банка за обнова и развој може да обебезбеди значајна помош за првичен развој на регионите кои што биле зафатени со насилни конфликти со цел да се ублажат економските и социјални последици од таквите ситуации.

Западноевропската унија (ЗЕУ) е создадена со Договорот од Брисел од 17 март 1948 година[43], и првично во неа членувале Велика Британија, Франција,

---

[42] *NATO Handbook*, NATO Office of information and Press, Brussels, 2001, p.355.
[43] The Brussels Treaty, Article IX,
достапно на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17072.htm

Белгија, Холандија, Луксембург, а подоцна во 1954 година се приклучиле и Западна Германија и Италија. Таа имала за цел да ја унапреди меѓувладината соработка помеѓу земјите-членки во областа на безбедноста. ЗЕУ одиграла смирувачка улога во текот на Студената војна за соседите на Германија дека таа никогаш повторно нема да стане закана за нивната безбедност. Со потпишување на Договорот од Мастрихт во 1991 година, ЗЕУ се нашла во фокусот на воената соработка меѓу поголемиот дел од Западно-европските членки на НАТО и била во можност да стане воен огранок на Европската унија и на нејзината Заедничка надворешна и безбедносна политика. ЗЕУ имала свој придонес за разрешување на југословенската и албанската криза како дел од напорите кои ги превзела светската организација за овие цели. Во овој контекст се вбројува одлуката на земјите-членки на ЗЕУ од јули 1992 година за формирање на поморски сили во Јадранското море за надгледување на спроведувањето на економските санкции против СР Југославија, во согласност со Резолуцијата на Советот за безбедност на ООН.

Советот на Европа (ЦоЕ) е важен актер во спроведување на политиката на европската безбедност од аспект на човековата димензија на безбедноста. Основан е во Лондон во 1949 година иницијално од страна на десет држави-членки. Едно од најзначајните достигнувања на Советот на Европа е подготовка и потпишување на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи во 1950 година. Советот на Европа го основал Европскиот суд за човекови права во 1959 година во седиште во Стразбур, Франција. Статутот на Советот на Европа ги обврзува членките да ги прифатат принципите на владеењето на правото и да ги почитуваат човековите права и основни слободи за сите луѓе во рамките на неговата надлежност. Исто така, се нагласува важната улога во насока на промовирање на европската соработка во сферите на културата, образование, животна средина, парламентарната демократија и социјалната политика. Односно, тој се фокусира на човековата димензија како суштинска компонента на безбедноста.

Советот на Европа во моментов има 47 држави-членки, меѓу кои и 16 поранешни социјалистички држави кои припаѓаат на Централна и Источна Европа. На Самитот на шефови на држави во Виена во октомври 1993 година биле додадени нови задачи за промовирање на демократскиот развој, како борба против расизмот, нетолеранција, ксенофобија и антисемитизам, и усвојување на

мерките за градење на доверба со цел да се превенира етничкиот конфликт во новите држави-членки на исток. Во ситуациите кога треба да помогне во насока на превенција на конфликтите и промоција на демократијата, Советот на Европа вклучува стручни лица надвор од земјата. Во земјите кои се наоѓаат во процес на транзиција, се испраќаат членови на персоналот на Советот во Стразбур кои спроведуваат семинари, даваат стручна помош и изведуваат курсеви за обука. Советот на Европа ги следи наводите за кршење на човековите права, кои што можат да бидат сериозни прекршувања на Европскиот суд за човекови права. Во земјите кои што се кандидати за членство, Советот ги охрабрува државите да ги исполнат поставените критериуми.

Сверноатлантската договорна организација (НАТО) е основана во 1949 година, како институција за колективна одбрана, онака како што е дефинирано во член 51 од Повелбата на Обединетите нации. Согласно членот 5 од Договорот на НАТО, нападот против било кој член на Алијансата ќе се смета за напад врз сите нив, и тие можат да одлучат да преземат заедничка акција, вклучително и употреба на сила, заради одбрана од актот на агресија. Со распадот на Варшавскиот пакт, НАТО останува единствена значајна мултилатерална воена организација во Европа од крајот на 1991 година. Од тогаш, НАТО се обидува да се рекоструира со цел исполнување на барањата за новата безбедносна состојба во Европа. Така, НАТО ја напушта претходната воена доктрина и сè повеќе се фокусира на управување со кризи и мировни мисии.

Големата трасформација на НАТО се гледа во две главни области. Прво, НАТО ги опфаќа неговите поранешни противници и неутралните и неврзани земји во Европа преку Партнерство за мир и Евроатлантскиот партнерски совет. Одредени поранешни социјалистички држави се вклучиле во единиците на Силите за стабилизација (СФОР) во Босна и Херцеговина, како и други воени активности на оперативно, како и на политичко ниво. Второ, НАТО за прв пат започнува да превзема активности како што се мировни операции и операции за спроведување на мирот во рамките на Евроатлантскиот партнерски совет. НАТО превзема обврски за спроведување на одредбите од Дејтонскиот мировен договор во Босна и Херцеговина (1995), а тоа во соработка со околу 20 земји кои не се членки, меѓу нив 16 учесници биле од Партнерството за мир и четири дополнителни земји надвор од регионот на ОБСЕ. Слично било и со КФОР во Косово во 1999 година.

3. Историјата на ОБСЕ

Создавањето на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС) - ОБСЕ се поврзува со седумдесеттите години од минатиот век, односно во периодот на Студената војна помеѓу Исток и Запад, која е последица од поделбата помеѓу блоковите предводени од Советскиот Сојуз и САД. Самата идеја за создавање на КЕБС потекнува од Советскиот Сојуз. Така, уште Сталин во триесеттите години од минатиот век (1930-те) предлага создавање на некој вид безбедносен систем за Европа. Подоцна, во педесеттите години од минатиот век (1954-та) од страна на Советскиот Сојуз доаѓа конкретен предлог за создавање на европски систем за колективна безбедност. Идејата за создавање на европски безбедносен систем не била прифатена од Запад бидејќи преку него не гледале поврзаност на европските и американските безбедносни интереси, а Советскиот Сојуз имал за цел да ја осигура поделбата на Европа на Источна и Западна, и легалното признавање на Германската демократска република (ГДР).[44]

Во услови на зголемена размена помеѓу Исток и Запад од секаков вид, што било последица на спроведување на политиката на *детантот,* во средината на шеесеттите години од минатиот век, Советскиот Сојуз под мултилатералниот чадор на Варшавската договорна организација (Варшавски пакт), предложил свикување на Конференција за европска безбедност. Идејата била, на оваа Конференција да се усвои документ за потврдување на постоечките граници во Европа и создавање рамка за широка економска соработка помеѓу Исток и Запад. Во однос на Конференцијата, Исток и Запад имале дефинирано различни цели. Целта на Источноевропските земји била формално признавање на поствоениот територијален *status quo* во Европа, и особено поделбата на Германија. Од друга страна, Западноевропските земји не ги признавале одредени граници, а посебно границата која постоела помеѓу Полска и Германската демократска република. Додека, во поглед на прашањата поврзани со економската соработка, земјите на Варшавскиот пакт во Конференцијата гледале како на можност за развој на економските односи помеѓу Источна Европа и

[44] Види повеќе во: OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe, Prague, 2000, p.7.

Западните земји заради решавање на нивните економски проблеми. Обратно на ваквите гледишта, Западните земји, Конференцијата ја гледале како можност за постигнување на прогрес во односите помеѓу државите и воените аспекти на безбедноста, како и од аспект на соработката во „хуманитарни и други полиња", особено слободното движење на луѓето, идеите и информациите помеѓу Исток и Запад.

Идејата која била прифатена од страна на повеќето неутрални и неврзани европски земји, била внимателно прифатена од НАТО. Во 1969 година, неговите членки ја потврдиле нивната согласност да учествуваат на таква конференција под определни услови, кои предвидувале учество на Канада и САД, потврда на легалниот статус на Берлин, започнување на разговори за намалување на конвенционалното оружје во Европа и вклучување на хуманитарните прашања во агендата на конференцијата.

Во почетокот на 1970-те години овие разлики се надминати на начин што Советскиот Сојуз го прифаќа учеството на САД и Канада на Конференцијата, склучена е спогодба за германското прашање, склучен е историскиот договор за ограничување на стратешкото вооружување наречен „САЛТ-1" и постигната е начелна согласност за преговори за намалување на вооружените сили во Европа и почеток на консултациите за Конференцијата во Хелсинки.

Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС) е формално отворена во Хелсинки на 3 јули 1973 година. Конференцијата во Хелсинки заврши со усвојување на завршен документ, кој бил потпишан на 1 август 1975 година. Со *Хелсиншкиот завршен документ* се воспоставуваат и дефинираат принципите и активностите на Државите-учесници во поглед на нивното меѓусебно однесување, како и однесувањето на државите кон нивните граѓани.

Хелсиншкиот завршен документ содржи три главни поглавја: Првото поглавје се однесува на *прашањата поврзани со безбедноста во Европа,* а него го сочинуваат два главни дела: 1. *Декларација за принципите според кои се раководат Државите-учесници во нивните меѓусебни односи;* и 2. *Документ за мерките за изградба на доверба и некои аспекти на безбедноста и разоружувањето.* Декларацијата за принципите се состои од десет основни

принципи:[45] *1. Суверена еднаквост и почитување на правата содржани во суверенитетот; 2. Воздржување од закана со сила или од употреба на сила; 3. Неповредливост на границите; 4. Територијален интегритет на државите; 5. Мирно решавање на споровите; 6. Немешање во внатрешните работи; 7. Почитување на човековите права и основни слободи, вклучувајќи ја слободата на мислата, совеста, вероисповеста или убедувањето; 8. Рамноправност и правото на самоопределување; 9. Соработка помеѓу државите; и 10. Совесно исполнување на обврските од меѓународното право.* Сите наведни принципи имаат подеднакво значење за развојот на подобри односи помеѓу Државите-учесници и за развој на односите на државите кон нивните грѓани, а во таа насока и за обезбедување на мирот во Европа. Сепак овде треба да се подвлече значењето на Принципот VII од Декларацијата, бидејќи почитувањето на човековите права и основни слободи е од еднаква важност со останатите традиционални принципи за постигнување на мирот во Европа (принципот за забрана на употреба на сила, почитување на територијалниот интегритет, неповредливост на границите).

Документот за мерките за изградба на доверба и некои аспекти на безбедноста и разоружувањето ги предвидува првите мерки за изградба на доверба, кои се скромни по својот обем и имаат доброволна основа. Мерките за изградба на доверба имаат за цел да ја зголемат транспарентноста и предвидливоста за воените активности помеѓу Државите-учесници. Меѓу првите мерки за изградба на доверба се наведуваат: претходно известување за големи воени маневри; претходно известување за други воени маневри; размена на набљудувачи на воените маневри; претходно известување за големите воени движења и размена на воени делегации.[46]

Второто поглавје се однесува на прашањата во врска со *Соработката во областа на економијата, науката и техниката и животната средина.* Во овој дел битни се прашањата за трговската размена, индустриската соработка и проекти од заеднички интерес, трговијата и индустриска соработка, наука и техника, животна средина, како и соработка во други области (развој на сообраќајот, унапредување на туризмот, економските и социјални аспекти на

[45] Види поопширно во: Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975, p. 3-8, достапно на: http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true
[46] Ibidem, p. 10-13.

миграцијата на работниците, образование на кадри во стопаството).[47]

Во третото поглавје насловено како *Соработка во хуманитарните и други области,* се регулираат прашањата поврзани со контактите помеѓу луѓето, информациите, соработката и размена во областа на културата и образованието. Одредбите содржани во оваа област имаат за цел да ги олеснат контактите и движењата помеѓу луѓето, институциите и организациите во рамките на Државите-учесници во КЕБС со што би придонесле во насока на решавање на хуманитарните проблеми во овој домен. Во доменот на информациите тие треба да создадат услови за ширење на информации од секаков карактер, да ја подобрат соработката во областа на информациите и размена на информации со други земји и подобрување на условите за работа на новинарите во некоја друга Држава-учесничка во КЕБС.[48] Одредбите кои ги регулираат прашањата за соработка во областа на културата и образованието се во насока на подобрување и проширување на соработката помеѓу Државите-учесници на КЕБС.

Значајно е да се констатира дека постои цврста меѓусебна поврзаност меѓу трите области, односно, помеѓу политичките и безбедносните прашања, прашањата поврзани со економската соработка и хуманитарните прашања. Оваа меѓусебна поврзаност и условеност најсликовито може да се претстави низ примери кога напредокот, развојот во една област секогаш е следен со развој на другите области. Сеопфатниот концепт на европската безбедност како што бил предвиден во Завршниот документ, покасно бил прифатен од страна на Советот на Министрите на КЕБС на состанокот во Прага (јануари, 1992), каде тие истакнаа дека: *„сеопфатниот концепт на КЕБС за безбедност и стабилност кој опфаќа човекови права, како и политички, воени, економски и еколошки елементи".*[49] Исто така, оваа поврзаност помеѓу трите области била потврдена и од страна на Шефовите на држави и влади на Хелсиншкиот самит на КЕБС во 1992 година.

По завршување на Студената војна (1989), генерално се појавиле бројни внатрешни конфликти и меѓудржавни судири, а определен број на меѓународни организации, меѓу кои, Обединетите нации, НАТО, КЕБС (ОБСЕ) и други, требало да се обидат да изнајдат начини ди ги спречат идните конфликти и да

[47] Ibidem, p. 14-30.
[48] Ibidem, p. 31-35.
[49] Цитирано според Т- 6 од Заклучокот на Вториот состанок на Советот на КЕБС, Прага, 30-31 Јануари 1992.

најдат решенија за настанатите комплексни проблеми. Така, промените на безбедносен план кои настанале со крајот на Студената војна извршиле влијание врз развојот на меѓународните организации кои што работат во областа на мирот и безбедноста, и конкретно врз институционалните промени на КЕБС. Имено, самиот процес на трансформација на КЕБС започнал по завршување на Студената војна, во кој период настанале значајни промени на безбедносен план во Европа, а особено во земјите на Источна и Централна Европа. Со цел да одговори на новите безбедносни услови во регионот на Европа, КЕБС превзела серија на мерки и одговорности во насока на нејзина институционализација, зајакнување на нејзините оперативни капацитети, како и развој на поле на активности, а особено зајакнување на активностите и воведување на стандарди во доменот на човековата димензија.

На Самитот на шефови на држави и влади во Париз (ноември 1990 година), донесен е основен документ *Париска повелба за нова Европа,* со кој се означува процесот на институционални реформи во рамките на КЕБС. На Состанокот на континуитет на КЕБС во Хелсинки (1992) била збогатена институционалната и опреационалната структура на КЕБС со нови тела и институции. Подоцна (1994), врз основа на евидентниот институционален развој и операционална структура, како и развој на поле на активности, КЕБС се преименува во ОБСЕ.[50]

Додека, на состанокот на Советот во Прага во 1992 година, била донесена значајна одлука која предвидува примена на таканаречениот *„консензус минус еден принцип"*. Наведениот принцип е поврзан со можноста на КЕБС да реагира против Држава-учесничка во ситуација кога таа не ги почитува човековите права.

Понатаму, на четвртиот состанок на континуитетот на КЕБС кој е одржан во Хелсинки (март-јуни 1992), се воведува нов механизам - *мировни операции,* со цел да се даде поголемо значење на планот на превенцијата на конфликтите и управување со кризните состојби во регионот на Европа. Со предложените новитети бил комплетиран концептот на КЕБС воспоставен со Парискиот самит.

Шефовите на држави и влади на Самитот на ОБСЕ во Будимпешта кој бил одржан во декември 1994 година, започнале дискусија за еден општ и

[50] Одлуката за преименување на КЕБС во Организација за безбедност и соработка во Европа - ОБСЕ, е донесена на Самитот на КЕБС во Будимпешта во 1994 година.

сеопфатен модел на безбедноста за дваесетипрвиот век. Во дебатите кои се водени по повод сеопфатниот модел за безбедноста, Државите-учеснички забележуваат дека, напредокот во областа на човековата димензија може да биде постигнат со исполнување на обврските дефинирани во оваа област. Човековите права и основни слободи, владеење на правото и демократските институции се темели на мирот и безбедноста, што претставува клучен придонес за превенција на конфликтите во рамките на сеопфатен концепт за безбедност.

На Самитот на шефови на држави и влади во Лисабон (декември 1996 година), ОБСЕ донесе *„Декларација за заеднички и сеопфатен безбедносен модел за Европа во 21-от век"*. Со Лисабонската декларација, ОБСЕ ја реафирмира потребата на европската безбедност од широка соработка и координација помеѓу Државите-учеснички и европските и транснационалните организации. Ова е во согласност со прифатената функција на ОБСЕ како форум за широка координација и комплементарност помеѓу тие организации и институции. ОБСЕ исто така, ја прокламира намерата да ја зајакне соработката со останатите безбедносни организации кои што имаат транспарентни и предиктабилни акции.

На Самитот на ОБСЕ кој се одржал во Истанбул (ноември 1999 година), од страна на шефовите на држави и влади бише потпишана *Повелба за европска безбедност* со цел подобро да се дефинира улогата на ОБСЕ со влегувањето во 21-от век. Со Повелбата за европска безбедност, ОБСЕ одлучи да превземе неколку нови чекори, а тие се: 1) усвојување на Платформа за кооперативна безбедност врз основа на која се зајакнува соработката помеѓу ОБСЕ и другите меѓународни организации и институции; 2) развој на улогата на ОБСЕ во операциите за чување на мирот; 3) создавање на тимови од експерти за брза помош и соработка, со кои што ОБСЕ може брзо да одговори на барањата за помош, брзо да распореди цивилна компонента во мировните операции; 4) се создава можност ОБСЕ да води полициски работи, вклучувајќи го полицискиот мониторинг и одржување на редот; 5) воспоставување на Оперативен центар со задача да организара подготовки, планирање и брзо распоредување на операциите на ОБСЕ на теренот; и 6) воспоставување на Комитет за подотовки во рамките на Постојаниот совет на ОБСЕ за засилување на консултативниот

процес.[51]

Концептот на функционирањето на ОБСЕ во современите услови битно се разликува од времето на потпишување на *Парискиот договор,* кога според својата суштина и формите на дејствување, тоа било европско движење за безбедност и соработка. Меѓутоа денес, наместо движење или процес, ОБСЕ претставува регионална организација со оформена институционална структура, а нејзините надлежности се поврзани не само со безбедноста и соработката, туку и со други активности од аспект на уредувањето на Државите-учесници.[52]

ОБСЕ е воспоставена врз принципот дека сите Држави-учесници се одговорни една на друга, како за односите кон останатите учесници, така и за начинот на кој што постапуваат со сопствените граѓани. Принципот на взаемна безбедност и соработка врз кој што функционира ОБСЕ се применува и во областа на: контролата на вооружувањето; превентивната дипломатија; мерките за градење на доверба и безбедноста; човековите права; демократијата; набљудувањето избори, и економската и безбедноста на природната средина.[53] Заради остварување на безбедноста во регионот на Европа, ОБСЕ е во постојана интеракција со Европската унија, како и со други меѓународни организации, меѓу кои, Советот на Европа, Групата седум, Економската комисија за Европа и Европската банка за реконструкција и развој. Ваквата интеракциска поврзаност со останатите меѓународни организации го поставува ОБСЕ на нови основи во современите меѓународни односи.

4. Статус на ОБСЕ во современите меѓународни односи

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) претставува *регионална* безбедносна организација која има за цел да придонесе за одржување на мирот и безбедноста во Европа. Правните основи за делувањето на ОБСЕ во доменот на одржувањето на меѓународниот мир и безбедност се

---

[51] OSCE Istanbul Summit, 1999, Charter for European Security, p. 1, достапно на: http://www.osce.org/mc/17502

[52] Митревска Марина, *„Превентивна дипломатија и мировни операции"*, Филозофски факултет-Скопје, 2000, стр. 111.

[53] Георгиева Лидија, *„Менаџирање на ризици"*, Филозофски факултет-Скопје, 2006, стр. 114. (Цитирано според: Митревска Марина, *„Превентивна дипломатија и мировни операции"*, стр. 111).

наоѓаат во Повелбата на Обединетите нации (Главата VIII од Повелбата).[54] ОБСЕ е најголема меѓувладина регионална безбедносна организација во светот. Таа е составена од 57 Држави-учеснички[55] од Европа до Северна Америка, или го опфаќа географскиот простор од Владивосток до Ванкувер.

Во рамките на делувањето на останатите меѓународни организации во генерална смисла на зборот, и особено на европските безбедносни институции, ОБСЕ завзема *единствена позиција.* Ваквата позиција на ОБСЕ произлегува од усвоениот сеопфатен пристап кон безбедноста, расположивоста со инструменти за превенција на конфликти, има воспоставена традиција за отворен дијалог и правило за донесување на консензус по сите актуелни прашања во контекст на безбедноста во регионот, применува принцип на воспоставување на норми и вредности во Државите-учеснички, и развива различни видови на контакти и соработка со останатите организации и институции.

Може да се издвојат неколку важни *карактеристики* кои го определуваат идентитетот на ОБСЕ како регионална безбедносна организација. Тие се:

ОБСЕ е организација со *широко членство* во која учествуваат сите европски држави, но и САД и Канада, а тоа го изразува нејзиниот евро-атлантски карактер. Истовремено, ваквата позиција на ОБСЕ им дава единствена можност на Државите-учеснички, врз еднаква основа да учествуваат во решавањето на заедничките безбедносни проблеми.

Државите-учеснички во ОБСЕ имаат еднаков статус во процесот на донесување на одлуките - *Правило на консензус.*[56] Сите одлуки на ниво на ОБСЕ се донесуваат исклучиво со консензус. Ова правило подразбира дека при донесување на било која одлука, резолуција или документ во рамките на ОБСЕ, мора да биде постигната општа согласност помеѓу Државите-учеснички. Тоа исто така, значи дека било која држава може да употреби вето при донесување

---

[54] United Nations, Charter of the United Nations, Chapter VIII: Regional Arrangements – Article 52, 24 October 1945.

[55] Албанија, Андора, Австрија, Азербејџан, Белорусија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Ерменија, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Франанција, Грузија, Грција, Хрватска, Холандија, Ирска, Исланд, Италија, Канада, Кипар, Казахстан, Киргистан, Латвија, Лихтенштај, Литванија, Луксембург, Малта, Македонија, Молдавија, Монако, Монголија, Германија, Норвешка, Полска, Португалија, Романија, Руска федерација, Сан Марино, Словачка, Словенија, Србија, Соединети американски држави, Црна Гора, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Таџикистан, Турција, Туркменистан, Украина, Узбекистан, Унгарија, Ватикан, Велика Британија. (податоци според: http://www.osce.org/participating-states, 03.04.2017).

[56] Правилото на консензус е дефинирано во препораката 69 од *„Сината книга"* како: *„одсуство на било каков приговор поднесен од претставник на Држава-учесничка што би претставувал пречка во донесување на одлука".*

на било која одлука, резолуција или документ. Истовремено со употребата на правилото на консензус и на принципот на суверена еднаквост на Државите-учесници се обезбедува политичка поддршка за донесените одлуки на овој начин.

ОБСЕ е пред сè, *политичка организација,* а во оваа смисла и нејзините активности имаат политички карактер. По пат на примена на правилото на консензус, ОБСЕ донесува бројни норми и стандарди во Државите-учесници. И покрај фактот што, документите на ОБСЕ немаат правно-обврзувачка сила, тие се стекнале со голем политички авторитет, бидејќи во практиката Државите-учесници често се повикуваат на нив при донесување на националните закони, како авторитетен извор на норми.

Во современи услови ОБСЕ претставува *единствен мултилатерален форум* каде што државите од Европа, САД и Канада користејќи го принципот на еднаква основа, разговараат и преговараат за суштествените прашања поврзани со безбедноста и соработката во регионот на Европа и поширокиот регион. Ваквата централна позиција за дијалог во врска со прашањата од областа на безбедноста и соработката помеѓу Државите-учесници, ја имала и тогашната Конференција за безбедност и соработка во Европа (КЕБС) - (ОБСЕ) и во минатото. Односно, во периодот на конфронтацијата меѓу Исток и Запад (1970-те - 1980-те), КЕБС, како единствен мултилатерален форум овозможува постојан канал на комуникација помеѓу Државите-учесници и претставува специфичен преговарачки процес за дефинирање и прифаќање на регуларни начини и принципи на раководење во односите помеѓу државите како и внатрешните односи во државата.

Концептот за *сеопфатен пристап кон безбедноста* во рамките на ОБСЕ, е едно од најважните обележја на идентитетот на ОБСЕ. Според сеопфатниот концепт за безбедноста, мирот, безбедноста и просперитетот во Европа можат да бидат постигнати во услови на остварување на човековите права и демократски слободи, воспоставување и развој на пазарната економија и постоење и развој на меѓународната контрола на вооружувањето и воената транспарентност. Овој пристап укажува на фактот дека постои директна поврзаност и условеност на политичките и безбедносните прашања, прашањата од областа на економската соработка и хуманитарните прашања. Сеопфатниот концепт на безбедноста, истовремено дава можност проблемите на безбедноста во Европа да бидат

разгледувани и третирани од сите аспекти на ниво на мултилатерален собир во рамките на ОБСЕ.

Принципот за *кооперативен пристап* кон решавање на безбедносните проблеми е во директна врска со сеопфатниот концепт за безбедноста во регионот на ОБСЕ. Оттука, произлегува дека Државите-учеснички треба да придонесуваат во насока на спречување на конфликтите и за решавање на конфликтите доколку тие се појават врз кооперативна основа, бидејќи се свесни за неделливоста на европската безбедност и согласно нивната заедничка обврска за безбедноста во регионот. Соработката во областа на безбедноста е од особено значење за сите Држави-учеснички, бидејќи негативниот развој на безбедноста во една држава или регион може да предизвика негативни последици во безбедносна смисла на сите останати. Затоа е потребен заеднички придонес од сите Држави-учеснички со цел постигнување на безбедноста во регионот.

Во насока на постигнување на безбедноста на регионално ниво, ОБСЕ определува неколку *генерални приоритети* кои настојува да ги реализира, а, тие се: воспоставување на заеднички вредности во Државите-учеснички и помош во изградбата на демократски и граѓански општества засновани врз владеење на правото; превенција на локалните конфликти, и враќање на мирот и стабилноста во областите зафатени со војни; да се надминат реалните и согледаните слабости во безбедноста и да се избегне создавање на нови политички, економски или општествени поделби преку унапредување на системот на соработка во областа на безбедноста.

Во денешни услови, ОБСЕ превзема неколку важни *функции* во доменот на европската безбедност кои може да се согледаат преку следните аспекти:[57] 1) управување со постконфликтните ситуации преку помош во изградба на демократијата и почитување на човековите права и слободи и владеење на правото (пример во: Босна и Херцеговина, Македонија, Косово, Хрватска, Албанија); 2) спроведува активности поврзани со превенција на конфликт, каков што е случајот со Македонија и Крим; 3) воспоставува мисии за набљудување и верификаторни мисии (Косово) и ги набљудува преговорите за прекин на огнот (Чеченија); 4) учествува во разрешување на конфликти, како во Грузија,

[57] William H. Hill, Robert Barry, Terrence P. Hopmann, достапно на: https://www.wilsoncenter.org/publication/254-conflict-prevention-europe-does-the-osce-have-future

Молдавија и Таџикистан; и 5) посредува во решавање на етничките и јазични спорови во и помеѓу државите преку Канцеларијата на Високиот комесар за национални малцинства и мисиите на теренот во регионот.

Со цел да придонесе за олеснување на политичките процеси кои се насочени кон превенција или управување на конфликтите, како и да ја обезбеди Организацијата со потребни информации за развој на настаните во земјите, ОБСЕ воспоставува *Мисии* и останати форми на директно присуство на теренот. Моменталниот број на Мисиите и други форми на присуство на ОБСЕ во Државите-учеснички изнесува вкупно седумнаест.[58] Генерална констатација која произлегува од присуството на мисиите и останати активности во регионот на Европа, е фактот дека најголем број на Мисиите и останати активности на теренот се однесуваат на подрачјето на Југоисточна Европа, како и на земјите кои припаѓале на поранешниот Советски Сојуз. Балканскиот регион е подрачје каде што ОБСЕ ги развива првите постојани Мисии во Косово, Санџак и Војводина (август 1992 година), и во Република Македонија во септември истата (1992) година. Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија е активна и со денешни услови.

Идната улога на ОБСЕ во доменот на европската безбедност, може да се види во нејзиното понатамошно ангажирање во превенција на конфликтите и управување со постконфликтните ситуации во регионот, за што се смета дека е неопходно потребно понатамошно јакнење на институциите на организацијата и да се определат клучните области во кои се неопходни реформи со цел да се обезбеди целосната иднина во регионот. Оваа единствена позиција на ОБСЕ не го исклучува придонесот и учеството на останатите безбедносни организации во контекст на постигнување на безбедноста во регионот на Европа, како што се НАТО, Европската унија и сл. и истовремено тоа не подразбира дуплирање со нивните сегашни активности на овој план.

---

[58] Присуство во Албанија, Мисија во Босна и Херцеговина, Мисија во Косово, Мисија во Црна Гора, Мисија во Србија, Мисија во Република Македонија, Мисија во Молдавија, Проект-координатор во Украина, Специјална набљудувачка мисија во Украина, Набљудувачка Мисија на руските контролни пунктови Гуково и Донецк, Канцеларија во Ереван, Личен претставник на претседателот на канцеларијата за управување со конфликтот од Конференцијата на ОБСЕ во Минск, Центар во Ашхабат, Канцеларија во Астана, Центар во Бишкек, Канцеларија во Таџикистан, Проект-координатор во Узбекистан. (Податоци според: http://www.osce.org/where-we-are, 03.04.2017).

5. Структура и институции на ОБСЕ

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) функционира преку следните институции:

Самит на шефови на држави и влади - претставува највисоко политичко тело за донесување на одлуки. Досега се одржани вкупно седум Самити на највисоко ниво и четири последователни средби.[59] На овие средби се утврдени приоритетите и насоките за наредниот период.

Министерски совет - претставува највисоко тело за донесување одлуки помеѓу два самита и највисоко управувачко тело составено од министрите за надворешни работи на Државите-ученички во ОБСЕ.

Висок совет - одговорен за надгледување, менаџирање и координација на активностите, а истовремено е централно тело за консултации за актуелни политички прашања.

Постојан совет - претставува регуларно тело за политички консултации и донесување одлуки за сите прашања во рамките на ОБСЕ. Тој е одговорен за секојдневни оперативни задачи и донесување одлуки во врска актуелните прашања на организацијата.

Форум за соработка во областа на безбедноста - претставува автономно тело за донесување на одлуки. Ова тело врши договарање и консултации за конкретни мерки кои се насочени кон зајакнување на безбедноста и стабилноста, и тоа: водење преговори за контрола на вооружувањето, разоружувањето и мерките за градење на доверба и безбедност; намалување на ризикот од конфликти; одржување на постојани консултации и јакнење на соработка за прашања поврзани со безбедност и имплементација на договорените мерки.

Претседавач - оваа функција ја врши министерот за надворешни работи на државата-домаќин на последниот министерски совет и е одговорен за извршните активности и за координирање на актуелните активности на ниво на ОБСЕ. Помошни тела на претседавачот се: *Тројка* (делагација составена од минатиот, сегашниот и идниот претседавач); *генерален секретар* (генерален административен орган на ОБСЕ) и *Секретаријат* (составен од канцеларии и

[59] За самитите на ОБСЕ види поопширно на: http://www.osce.org/summits

оддели).

Покрај тоа, ОБСЕ располага со исклучителни инструменти кои играат важна улога во превентивната дипломатија, а тоа се:

Високиот комесар за национални малцинства, кој е ефикасен во раното предупредување на конфликти и кризи и во превентивната дипломатија;

Претставникот за слободата на медиумите;

Оперативен центар во Скретаријатот (замислен на ОБСЕ да и дава проактивен планирачки капацитет со цел да ги идентификува областите на потенцијална криза и да го олесни распоредувањето на мисиите на ОБСЕ на теренот), и

Еекспертски тимови за помош и соработка.

Исто така, во рамките на ОБСЕ функционираат и специјализаирани тела, а тоа се:

Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР) - претставува најголемо специјализирано тело и најголема институција на ОБСЕ, која е дизајнирана за градење и поддршка на демократијата и културата која ги признава и почитува човековите права.

Висок комасар за национални малцинства - специјализирано тело на ОБСЕ.

Претставник за слобода на медиуми - оваа позиција е воспоставена како најмлада специјализирана институција на ОБСЕ. Основна цел на претставникот за слободата на медиумите е да го следи развојот на медиумите во зоната на ОБСЕ, да укаже доколку има прекршување на слободата на медиумите и да овозможи спроведување на принципите и обврските во однос на слободата на изразување и слободата на медиумите.

Парламентарно собрание на ОБСЕ - формирано во согласност со процесот на институционализација на организацијата која започна со Самитот во Париз во 1990 година. Неговите клучни одговорности се: да ја проценува имплементацијата на целите на ОБСЕ, да се дискутира по прашања кои се отворени пред министерските совети, или пак на самит, да се развијат и да се промовираат механизми за превенција и разрешување на конфликти. Во денешни услови, парламентарното собрание на ОБСЕ е развиено во една од најважните институции на ОБСЕ која што има значајна улога во областа на развојот на демократијата и следење на изборите.

6. Инструменти и механизми на ОБСЕ

Во рамките на ОБСЕ постои широк степен на слобода при спроведување на сопствените иницијативи. Најважни институции преку кои се реализираат иницијативите на ОБСЕ се: Претседавачот на ОБСЕ; мисиите на ОБСЕ; Високиот комесар за национални малцинства и други институции на ОБСЕ (пример, ОДИХР). Со цел да се обезбедат услови за спроведување на конкретна акција, потребно е да постои координираност на сите институции и активности во рамките на ОБСЕ. Кога станува збор за донесување на одлуките по пат на консензус, важно е да се спомене можноста од нивно брзо и ефикасно усвојување. Меѓутоа, постојат ситуации во кои што Државите-учеснички во ОБСЕ понекогаш го злоупотребуваат правото на вето. Затоа, во ваквите посебни случаи, ОБСЕ го применува принципот *„консензус минус еден"*, кој дозволува исклучување на конкретна држава од процесот на одлучување. Факт е дека, самата процедура многу ретко се применувала во практичното дејствување на ОБСЕ, заради нејзините негативни последици врз кооперативниот пристап при постапување со актуелните прашања на ниво на ОБСЕ. Сепак, може да се заклучи дека се намалува полето на дејствување со формални одлуки. Тоа посебно се однесува на мандатите за мисиите на ОБСЕ, нивното времетраење, буџетот на организацијата, политичките декларации (кои стануваат сè поретки, за сметка на декларациите на Претседавачот на ОБСЕ, за кои не се применува правилото на консензус), и на крај, одлуките поврзани со донесување на Повелбата. Тие се донесуваат во времето на одржување на самитите. Од особено значење за опстанокот на ОБСЕ е одлучноста во остварување на договорите и квалитетот на акцијата. Тоа особено станува јасно кога се донесуваат резолуции во врска со конфликтите и кога се применуваат мерките на превентивната дипломатија.[60]

Во денешни услови, Организацијата за безбедност и соработка во Европа дејствува преку следните *инструменти:* Претседавач; Високиот комесар за национални малцинства; Канцеларија за демократски институции и човекови

[60] Славески Стојан, *„Национална безбедност на Република Македонија и евроатлантските интеграции"*, Диги принт, Скопје, 2003. (Цитирано според: Митревска Марина, *„Превентивна дипломатија и мировни операции"*, стр. 117).

права; Центар за превенција на конфликти; Форум за безбедност; и мисиите на ОБСЕ.

Претседавач - министерот за надворешни работи на конкретната држава ја извршува оваа функција. Тој ја координира работата на ОБСЕ и ги прави неопходните консултации со останатите меѓународни организации, на прво место со Обединетите нации и Советот на Европа. Неговата улога е очигледна кога станува збор за ситуациите на кршење на обврските на ОБСЕ, и може да биде вклучен во активности за спречување на таквите состојби. Исто така, може да интервенира во внатрешните конфликти кои се поврзани со загрозувањето на човековите права.

Висок комесар за национални малцинства - како специјализирано тело на ОБСЕ е воспоставено со одлуките од Самитот во Хелсинки во 1992 година, а, неговите активности имаат значење за раното предупредување на конфликтите и кризите и во превентивната дипломатија. Неговата главна улога е да ги открие и да реагира на етничките тензии пред тие да прераснат во конфликт во подрачјето на ОБСЕ. Се смета дека Високиот комесар за национални малцинства остварува многу корисна улога која може да се согледа преку упатување на *совети* до владите и претставниците на националните малцинства да ги избегнуваат ситуациите или активности кои можат да предизвикаат насилство и да доведат до ескалција на тензиите.

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) – претставува најголема специјализирана институција на ОБСЕ во доменот на човековата димензија. Нејзини главни активности се: 1) мониторинг на изборите во Државите-учеснички во ОБСЕ; 2) набљудување на исполнувањето на обврските од човековата димензија од страна на Државите-учеснички; 3) координирање на помошта за новите членки во развојот на демократијата и спроведување на законите; 4) обезбедување на подршка на Високиот комесар за национални малцинства.

Центарот за превенција на конфликти - поседува база на воени информации кои се добиени од државите врз основа на Виенскиот документ од 1990 година. Тој, исто така, собира информации од државите, како на пример бели книги и сл. Исто така, од собраните информации подготвува материјали за процена на имплементацијата на договорените мерки и обезбедува помош за набљудувачите и за мисиите на ОБСЕ.

Форум за безбедност - се занимава со прашања поврзани со воено-политичките активности на ОБСЕ. Консултациите и преговорите кои се водат во рамките на Форумот, значајно придонесле за конвенционалното разоружување и изградба на мерки за доверба и безбеност во Европа. Мерките за градење на доверба и безбедност кои се превземаат од Државите-учеснички имаат за цел да ја унапредат довербата и безбедноста преку транспарентност, отвореност, ограничување и соработка.

Мисии на ОБСЕ – нивното воспоставување започна од 1992 година во државите каде што настанале кризи или конфликти, или, пак, во области каде е потребно решавање на постојните непријателства. Врз основа на критериумот големина, структура, мадатот и улогата, мисиите на ОБСЕ, можат да се поделат на три типа на мисии: *Прв тип мисии,* се фокусирани на рано предупредување, превентивна акција и разрешување на конфликти, и тоа во фаза на нестабилен мир, криза, или ескалација на конфликт. *Втор тип мисии,* според големина спаѓаат во големи мисии, кои се ангажираат во фаза на постконфликтна рехабилитација и градење на мирот. *Трет тип на мисии,* се оние кои се воспоставени во транзициски ситуации и како канцеларии и центри на ОБСЕ.

Заради надгледување и разрешување на конфликти и на конфликтните ситуации од кои лесно може да се развијат можни конфликти, мисиите на ОБСЕ употребуваат различни видови активности, а тие се:

Мисии за известување и утврдување на фактите - кои по правило се краткотрајни посети на експерти од персоналот на ОБСЕ, со цел утврдување на дејствија, изготвување на предлози, кои ги препорачуваат на телата на ОБСЕ. Овие мисии ОБСЕ ги користи кога одлучува за прием на нови членки во Организацијата и при воспоставување на мисиите.

Мисии за теренски активности - со примена на темелни инструменти ОБСЕ работи на долготрајно спречување на конфликтите, кризно управување, решавање на спорови и на постконфликтно градење на мирот во погодените региони.

Лични претставници на претседавачот - тоа се поединци кои доаѓаат од Држава-учесничка во ОБСЕ и се во својство на помошници на претседавачот. Нивните задачи се стрикно насочени кон превенција на конфликт, управување со криза и решавање на споровите.

AD-hoc усмерени групи - имаат точно определени задачи со јасна цел,

помагање на претседавачот во спроведувањето на активностите поврзани со решавање на спорови и кризно управување.

Механизми за мирно решавање на споровите - се активности кои се применуваат непосредно помеѓу двете страни преку мобилизирање на ОБСЕ, со единствена цел решавање на спорот. Предност на овој механизам е што за неговото активирање не е потребна согласност од сите Држави-учесници во ОБСЕ. Предвиден со Хелсиншкиот завршниот документ на КЕБС (1975), принципот за мирно решавање на споровите претставува еден од десетте принципи со кои се насочуваат односите помеѓу Државите-учесници во КЕБС.

ОБСЕ усвоил неколку документи кои се во функција на мирно решавање на споровите помеѓу страните, а тие се:

Постапка за мирно решавање на споровите или *(Валета Механизам),* (1991) - Суштината на овој механизам се состои во воведување на трета страна во постапката за решавање на споровите. Третата (посредничка) страна, треба да подготви и даде конкретни предлози, совети или сугестии на страните во спорот заради изнаоѓање на решение за нивниот спор. Овие сугестии не претставуваат обврска за страните, и тие можат врз доброволна основа да ги прифатат или да ги одбијат истите.

Комисијата за концилијација при ОБСЕ има улога да ги разгледува прашањата кои произлегле од конкретниот спор помеѓу страните и ќе настојува да донесе прифатливо решение во врска со спорот, под услов да страните претходно се согласиле да го изнесат спорот пред Комисијата.

Преку процедурата за *насочена концилијација,* Министерскиот совет или Високиот совет на ОБСЕ може да ги насочуваат страните во спорот да ја користат Комисијата за концилијација при ОБСЕ за помош при решавање на нивниот спор. Во случај кога станува збор за две Држави-учесници кои се потписнички на Конвенцијата за концилијација и арбитража во рамките на ОБСЕ, Министерскиот совет и Високиот совет може да побараат од нив, нивниот спор да го решат во согласност со одредбите предвидени во наведената Конвенција.

Конвенцијата за концилијација и арбитража во рамките на ОБСЕ е создадена да придонесе за решавање на споровите помеѓу државите врз основа на помирување и арбитража. Таа претставува *исклучок* во споредба со останатите документи на ОБСЕ во однос на начинот на нејзиното донесување,

како и од аспект на карактерот на одлуките донесени во нејзини рамки, со што се надминува нејзиното чисто политичко ниво. Конвенцијата била усвоена во постапка на потпишување од страна на заинтересираните Држави-учеснички (декември 1992), а истата влегла во сила во декември 1994 година после ратификацијата од страна на дванаесет Држави-учеснички во ОБСЕ. Обврските кои произлегуваат од Конвенцијата *се обврзувачки* за Државите-учеснички кои ја потпишале. Со одредбите содржани во Конвенцијата се воспоставува *Суд за концилијација и арбитража.* Судот не е постојано тело, а него го сочинуваат Комисија за концилијација и Арбитражни трибунали кои се формираат за секој спор поединечно (AD HOC). Донесените одлуки на Трибуналот се обврзувачки за страните во спорот.

Правните основи за изведување на *мировни операции* во рамки на ОБСЕ се поставија во третото поглавје од Хелсиншкиот документ, донесен во 1992 година. Тие се формираат врз доброволна основа, само во согласност со страните вклучени во конфликтот и можат да бидат употребени во случај на судир во или помеѓу Државите-учеснички. Нивна цел е да помогнат во одржување на мирот и стабилноста и да ги поддржат напорите за изнаоѓање на политичко решение на настанатите кризни ситуации. Досега оваа можност не била применета во практиката.

7. Концепт за сеопфатна безбедност и превенција на конфликт

Врз онова на сеопфатната природа на безбедноста во Европа, како и прифатениот сеопфатен пристап на ОБСЕ кон третирање на безбедносните прашања во регионот на Европа, конкретните активности на ОБСЕ во рамките на превенција на конфликтот, треба да бидат насочени кон три области и тоа: она што е именувано како *човекова димензија, економската димензија и животна средина и воената димензија.*

7.1 Политичко-воени аспекти кон безбедноста

Прашањата поврзани со политичко-воената димензија на безбедноста на ОБСЕ претставуваат клучен сегмент во сеопфатниот пристап кон безбедноста во рамките на ОБСЕ, заедно со прашањата во доменот на човековата димензија и

прашањата од областа на економијата и животната средина. Политичко-воените аспекти кон безбедноста, вклучуваат одредби и механизми со кои се унапредува отвореноста, траспарентноста и соработката помеѓу Државите-учесници во областа на безбедноста, со цел да се зајакне воената безбедност и сигурност во регионот на ОБСЕ.[61] Од аспект на политичко-воената димензија најзначајни се следните елементи:

Форум за соработка во областа на безбедноста - кој е составен од претставници на Државите-учесници во ОБСЕ, а неговите основни цели се: преговори за контрола на вооружувањето, разоружување и мерките за градење на доверба и безбедност; редовни консултации и интензивна соработка за прашања поврзани со безбедноста; натамошно намалување на ризиците за појава на конфликти и имплементација на договорените мерки. Овој форум е исто така, одговорен за имплементација на мерките за градење на доверба и безбедноста.

Мерките за јакнење на доверба и безбедноста - претставуваат одредби со кои се регулира размената и верификацијата на информациите во врска со вооружените сили и воените активности на Државите-учесници. Овие мерки се однесуваат на: годишна размена на воени информации; мерки за намалување на ризик (тоа е механизам за консултации и соработка во поглед на невообичаени воени активности); одредби во врска со воени контакти и соработка; претходно известување за воени активности; размена на годишни календари за воени активности; принудни одредби за воени активности; мерки за прифаќање и верификација; мрежа на директни контакти помеѓу главните градови; состаноци за годишна процена на имплементацијата; глобална размена на воени информации и сл. Мерките за јакнење на доверба и безбедност имаат за цел да ја зацврстат меѓусебната доверба и да придонесат за отстранување на причините за тензија и недоразбирање или погрешна интерпретација на одредени воени активности, како и да придонесат за намалување на опасностите од вооружен судир помеѓу Државите-учесници во ОБСЕ.

Кодексот на однесување во политичко-воените аспекти на безбедноста на ОБСЕ е документ во кој се дефинирани принципи и правила на однесување кои имаат за цел да ја зголемат соработката помеѓу Државите-учесници во

[61] Види повеќе во: OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co - operation in Europe, Prague, 2000, p.117.

ОБСЕ во областа на безбедноста, како и транспарентноста при водењето на нивните одбранбени политики. Кодексот е усвоен на Самитот во Будимпешта во 1994 година, и во него се реафирмираат водечките принципи од Хелсиншкиот завршен документ, како и другите одредби на ОБСЕ поврзани со политичките и воените аспекти на безбедноста, но исто така, се воспоставуваат и нови норми, особено оние во поглед на *улогата на вооружените сили* во демократските општества.

Кодексот ги соржи целите кои се стремат да ги постигнат Државите-учесници во ОБСЕ, како и начините по пат на кои истите ќе се реализираат. Една од најзначајните цели на Државите-учесници во ОБСЕ е *неделливоста на европската безбедност,* а во овој контекст и значајната улога на ОБСЕ во остварувањето на европската безбедност. Кодексот ја реафирмира и потврдува определеноста на Државите-учесници да дејствуваат во солидарност во случаите кога станува збор за кршење на нормите и обврските на ОБСЕ. Тие, во ваквите случаи, без одлагање ќе се консултираат со Државите-учесници кои бараат помош во реализација на својата поединечна и колективна самоодбрана, и заедно ќе ја разгледаат природата на заканата и акциите потребни за одбрана на нивните заеднички вредности.

Договори за контрола на Регионалните вооружени сили - Врз основа на Генералната рамковна спогодба за мир во Босна и Херцеговина од 1995 година, ОБСЕ добива мандат да помогне во имплементацијата на три различни инструменти: Договор за мерките за јакнење на довербата и безбедноста во Босна и Херцеговина; Субрегионален договор за контрола на вооружените сили; и Регионален договор за контрола на вооружените сили применлив „во и околу поранешна Југославија".

Договор за конвенционални вооружени сили во Европа (ЦФЕ) кој бил потпишан во Париз во 1990 година, е законски инструмент со кој што се институционализира балансот на конвенционалните вооружени сили во Европа. Договорот содржи одредби со кои се воспоставува *воен баланс помеѓу двете алијанси,* на пониско ниво на вооружување. Договорот за конвенционални вооружени сили има историско значење. За време на Студената војна, Европа била област на интензивни конфронтации со голема концентрација на оружје. Со овој Договор започнал процес на разоружување, а резултатот од тој процес е уништување на десетици илјади парчиња оружје, и воведување на интензивен

режим кој опфаќа размена на информации и редовна верификација. Со *Договорот за отворени неба* се воспоставува режим на невооружени летови со цел за набљудување преку територииte на 34 Држави-потписнички. Договорот е создаден со цел да го унапреди меѓусебното разбирање и доверба на сите учесници, преку можноста да се добијат информации за воени и други активности од интерес за сите нив.

7.2 Економска димензија и животна средина

Како дел од усвоениот сеопфатен пристап кон безбедноста, ОБСЕ се занимава со прашањата поврзани со економијата и животната средина, при што се раководи од премисата дека солидарноста и соработката во областа на економијата и животната средина можат да придонесат за мирот, просперитетот и стабилноста. Спротивно на ваквта претпоставка, се смета дека, проблемите во економијата и животната средина доколку не бидат ефикасно третирани можат да придонесат за зголемување на тензиите во рамките на државите или меѓу нив. Во оваа смисла, се смета дека, прашањата од областа на економијата и животната средина се од голема важност за превенцијата на конфликтот.

Постои непосредна, директна поврзаност помеѓу прашањата од доменот на човековата димензија и економската димензија и животната средина. Во оваа смисла, поврзаноста помеѓу двете области особено е видлива кога станува збор за прашања поврзани со многу национални малцинства. Имено, како последица на економските кризи, кои можат да се случат во било која земја, доаѓа до појава на социјални тензии во кои услови припадниците на националните малцинства се чувствуваат особено погодени од таквата ситуација. Или, ако се анализираат работите на генерално ниво во светот, може да се констатира дека неповолната економска ситуација претставува еден од факторите за појава на *миграционите движења,* во чии што рамки миграцијата преку граница е особено изразена тенденција. Економските падови предизвикуваат социјални тензии кои потоа водат до конфликт.

Хелсиншкиот завршен документ (1975), ги промовира прашањата во врска со економијата и заштитата на животната средина во категорија на прашања кои што се директно релевантни за европската безбедност. ОБСЕ реализира неколку видови активности во доменот на економската димензија и

животната средина, меѓу нив спаѓаат: *набљудување на развоите на економијата* и животната средина меѓу Државите-учесници да ги предупредат нив за било каква закана од конфликт и сл.; помош при *формулацијата на политиките за економијата* и животната средина; како и иницијативи за промовирање на безбедноста во регионот на ОБСЕ, и посебно во Државите-учесници кои се наоѓаат во процес на транзиција.

Меѓутоа, треба да се спомене дека, економската димензија како средство за превенција на конфликт секогаш недостасува, кое нешто е последица на општиот помал развој на оваа област на ниво на ОБСЕ. Иако е неспорен фактот дека ОБСЕ не е економска, финансиска или донаторска организација, и дека тоа ги ограничува нејзините активности во оваа димензија од самиот почеток, сепак, во оваа смисла потребно е да истакнеме дека, денес постојат *критики* од страна на определен број на држави во однос на ефикасноста на активностите на ОБСЕ превземени во доменот на економската и еколошката димензија. Имено, ставот на овие држави е дека Организацијата целосно не ги користи можностите кои се својствени на нејзината економска и еколошка димензија и дека не се дава важност и тежина како што тоа се препишува на други димензии, особено на човековата димензија. Некои од нив смеатаат дека е потребно проширување на капацитетите на ОБСЕ за спроведување на активностите во овој домен со цел да се изедначат програмските основи на ОБСЕ со оперативните пристапи.

Со активностите во доменот на превенција на конфликт ОБСЕ започнала да се занимава од 1989 година. Во почетокот целта била да се осмисли и оформи концептот за превенција на конфликт, додека покасно се започнало и со негова *практична примена* во конкретни ситуации на теренот. Согласно концептот за превенција на конфликт, ОБСЕ започнала со примена на превентивни чекори, во фазата на предконфликтна изградба на мирот, кои што се превземаат пред спорот да прерасне во насилство, но и со активности за изградба на мирот во постконфликтните ситуации. Активностите кои што се превземаат во фазата на постконфликтната изградба на мирот имаат за цел да спречат повторна појава на тензиите, бидејќи причините кои довеле до конфликтот не биле надминати, односно разрешени со неговото завршување.

Во рамките на градење на мирот во постконфликтните општества, ОБСЕ *првите искуства* ги стекна во *Босна и Херцеговина, Хрватска и Југославија.* По завршување на конфликот во Република Македонија во 2001 година, ОБСЕ исто

така, започна да применува активности на постконфликтната изградба на мирот во земјава. Со потпишувањето на Дејтонскиот мировен договор (1995), ОБСЕ превзела задачи да ги организира и набљудува демократските избори во Босна и Херцеговина, како и да воспостави режим за контрола на вооружувањето и мерките за верификација. Покрај овие активности, ОБСЕ може да придонесе во процесот на јакнење на демократските институции, организирање на избори и набљудување на имплементацијата на обврските за човековите права и правата на националните малцинства. ОБСЕ, со свои активности, може да учествува и во склучување и набљудување на договорите за контрола на вооружувањето и мерките за верификација. Додека, активностите поврзани со реконструкција на патишта, згради, јавни работи, враќање на бегалците и сл. се изведуваат во соработка со останатите меѓународни организации.

Во зависност од временската рамка на примена на мерките за превенција на конфликт, се прави разлика помеѓу *краткотрајна* и *долготрајна превенција на конфликт*. Мерките на ОБСЕ за краткотрајна превенција на конфликт се насочени кон превенција или одржување на непосредниот развој кој доведува до ескалација на тензиите. Така, кога станува збор за ситуации на флагрантно кршење на човековите права, кои што можат да предизвикаат зголемување на тензии, ваквите состојби можат да бидат надминати по пат на превентивна акција, која подразбира измена, корекција на барањата доколку тие постојат. Во областа на воената сфера, на пример, раното информирање за активностите може да придонесе да се намалат разните видови на дезинформации кои имаат потенцијал да ги зголемат тензиите.

Долготрајна превенција на конфликтот во Европа подразбира долготрајно следење на краткотрајните мерки. Овие процеси вклучуваат воспоставување на слободни демократии, со сите потребни институции, создавање и одржување на доверба помеѓу владите и нивното население, заштита и унапредување на човековите права и слободи, отстранување на сите форми на полова и расна дискриминација и унапредување на почитувањето на националните малцинства. Од аспект на економијата, тоа ги подразбира барањата за трансформација на државно-раководената економија во пазарно-ориентиран систем, со што би се зголемиле можностите за социјална правда. Изградбата на долготраен мир на меѓународно ниво бара развој и одржување на стабилни меѓудржавни односи. Додека, процесот на зајакнување на меѓудржавните односи треба да биде

следено со постојана меѓународна воена контрола и понатамошен развој на воената транспарентност.

Копенхашката школа за безбедносни студии посебно внимание посветува на социјалните аспекти на безбедноста, а нејзини најзначајни теоретичари се Бери Бузан (Barry Buzan), Оле Вевер (Ole Waver) и Јап де Вајлд (Jaap de Wilde). Според Копенхашката школа се разликуваат пет сектори на безбедноста: социетална, воена, политичка, економска и безбедност на животната средина. Сите пет елементи на безбедноста се сметаат за изворни елементи на државната безбедност. Концептот на социетална безбедност се однесува на: „способност на општеството да го зачува својот есенцијален карактер во променети услови и при можни или актуелни закани. Поконкретно, тоа е способност да се обезбедат соодветни услови за развојот на посебноста на јазикот, културата, религиозниот и националниот идентитет и обичаите."[62]

Овие карактеристики на идентитетот на општеството можат да бидат предмет на закани, од разни видови притисоци за неговото изразување па сè до оневозможување на самата репродукција на општеството. Според Бузан, тоа може да вклучува „забрана за користење на јазикот, имињата и носијата, затворање на образовни установи, забрана на религиозни обреди, до депортација или убивање на припадници на заедницата."[63]

8. Улога на ОБСЕ во остварување на безбедноста во Европа

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) е една од најважните безбедносни институции во пан-Европскиот регион од крајот на Студента војна, која има важна улога во обезбедување на европската безбедност. ОБСЕ, исто така, претставува единствена организација од аспект на тоа дека ја поврзува воената и човековата димензија, а нејзината улога е особено значајна во превенцијата на конфликтите, при што се обидува преку преговори да дојде до решенија во регионите кои биле зафатени со насилни конфликти почнувајќи од 1989 година. Ефикасноста на ОБСЕ најмногу доаѓа до израз кога работи во соработка со други мултилатерални институции во регионот.

---

[62] Ole Waver, "Societal Security, The Concept", 1996, p. 23.

[63] Barry Buzan, "Societal Security, State Security, and internationalization" in Ole Waver, Barry Buzan, Morten Kelstrup & Pierre Lemetre, (eds), *"Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe"*, London, 1993, p. 43.

ОБСЕ имала важна улога во управувањето со повеќето конфликти кои што се појавиле на територијата на Советскиот сојуз и Југославија по нивното распаѓање. Теренс Хопман (Terrence Hopmann)[64] прави проценка за ефикасноста на Мисиите на ОБСЕ наменети за управување со конфликтите кои се случиле на подрачјето на Советскиот Сојуз и Југославија. Според наведената проценка, Мисиите на ОБСЕ во *Естонија* и *Летонија* кои што биле воспоставени во доменот на *долготрајната превенција на конфликт,* имале значајна улога во поглед на постапување со прашањата во врска со демократизацијата, како што било на пример, право на државјанство на повеќе малцинства на етнички Руси. Постигнатиот успех на мисиите доведува до нивното затворање на крајот на 2001 година. Заради настанатите проблеми поврзани со демократијата, кои настанале како последица на распаѓањето на Советскиот Сојуз, ОБСЕ во 1995 година отворил Канцеларија за врски во Централна Азија во Ташкент (Узбекистан). Додека во 1998 година биле дополнително основани центри во Казахстан, Киргистан и Туркменистан. Во петтата држава која припаѓа на регионот на Централна Азија, односно, Таџикистан, ОБСЕ воспоставила мисија со мандат во областа на управување со конфликт. Преку наведените центри ОБСЕ организирала работилници и семинари посветени на демократијата, човековата димензија, трговија со луѓе и регионални проблеми на животната средина и сл.

Според анализите на Теренс Хопман, ОБСЕ често пати била критикувана поради неуспехот да *го превенира насилството* во конфликтните ситуациите. Едно од најчестите објаснувања кое постои во рамките на ОБСЕ е неможноста да се постигне потребниот консензус на ниво на Организацијата што е основа за превземање на решителна акција. Односно, ситуација во која една или повеќе Држави-учесници одбиле да ги прифатат препораките од страна на шефови на Мисии на ОБСЕ или други официјални претставници на ОБСЕ (како Високиот комесар за национални малцинства) а кои се однесуваат на превземање на конкретна акција. Покрај тоа, како дополнителен елемент за неактивноста на ОБСЕ во превенцијата на конфликтите во почетниот период после Студената војна, се смета недоволно изградена структура за одговор на подготовката на

[64] Terrence P. Hopmann, "Managing Conflict in Post-Cold War Eurazia: The Role of the OSCE in Europe's Security 'Architecture'", International Politics, 2003, 40, (75–100), 2003 Palgrave Macmillan Ltd 1384-5748/03 $25.00, www.palgrave-journals.com/ip

конфликти.

Во случајот со конфликтите во *Хрватска* и *Босна и Хецеговина,* првата мисија на ОБСЕ на теренот била испратена кон крајот на 1992 година, односно во текот на самиот конфликт. Поради суспензијата на Сојузна Република Југославија од страна на ОБСЕ во мај 1992 година, ОБСЕ немала пристап во *Косово*, а тоа се смета за причина тензичните ситуации да се развијат до висок степен. Подоцна, откако била воспоставена Верификационата мисија на ОБСЕ во Косово (во октомври 1998 година), било доцна за постигнување на мировно решение за конфликтот. Покрај оваа причина, како клучен недостаток се смета отсуството на „рано предупредување" од страна на специјалниот претставник на Претседавачот на ОБСЕ, амбасадорот Макс ван дер Штул за крвавите настани кои се случиле во Косово и последиците произлезени од нив. Настаните во Косово во исто време, се сметаат за сликовити примери за неуспешна водена дипломатија од страна на најважните Држави-учеснички, заедно со САД, од пред крајот на 1998 година, бидејќи не ја спречила појавата на насилството во Косово и катастрофалните последици од војната и задачите за постконфликната обнова на подрачјето.

Сепак, во рамките на превенција на конфликтите, ОБСЕ постигнала и *позитивни резултати* а кои се видливи при решавање на *Кримскиот спор* во 1990-тите години, што е дел од нејзините активности во доменот на превенција на насилството во поранешните советски републики. Во конкретниот случај, ОБСЕ превзела активности на посредување помеѓу националистичките етнички руски политичари од Крим и централната влада на Украина. Напорите на Високиот комесар за национални малцинства во насока на посредување во конкретниот спор, во комбинација со потребните услуги на членовите на мисиите на ОБСЕ на теренот, воделе кон посредување во постигнување на решение со кое се гарантирала значителна автономија на Крим, а истовремено се зачувал територијалниот интегритет на Украина.

Покрај тоа, работата на Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Република Македонија во текот на 90-те години, исто така, се проценува како позитивно остварување во рамки на ОБСЕ.[65] Имено, до 2001 година, Мисијата ја одиграла својата улога на инструмент за спречување на насилството во Република

[65] Ibidem, p. 8.

Македонија кое што се ширело од Хрватска, Босна и Херцеговина и Косово. Но, резултатите од тие напори биле ставени под сомнеж кога насилството се прошири во регионите населени со албанско население во 2001 година. Неколку работи биле надвор од контролата на ОБСЕ да помогне во ситуацијата во Македонија: прво, големо количество на лесно оружје и муниција од грабежот од армиските магацини во Албанија во 1997 година завршиле во Косово, а потоа, и во Македонија. Потоа, заминувањето на УНПРЕДЕП од северните гранични региони, кога Кина стави вето за продолжувањето на силите на Обединетите нации, како резултат на негативната реакција на признавањето на Македонија на Тајван. И, конечно, зголемените амбиции на некои албански политичари за отцепување на деловите населени со Албанци од Македонија, и можност за создавање на „Голема Албанија".

ОБСЕ имала важна улога во *посредување во прекин на огнот* во случајот со војната во Чеченија која била реализирана преку Групата за помош за Чеченија во 1995-1996 година. Во овој контекст, ОБСЕ одиграл посредничка улога помеѓу чеченските лидери и московските власти, чијшто резултат било прекин на борбите и повлекување на руските војници од Чеченија во август 1996 година. ОБСЕ активно работи на планот на *разрешување на конфликтот по прекин на огнот,* односно, превзема активности на спречување на повторното разгорување на насилството во ситуации каде што сè уште постојат сериозни тензии. Заради остварување на функциите во оваа насока, ОБСЕ одржува комуникација и води отворени преговори со поранешните завојувани страни за разрешување на определени клучни прашања кои биле причина за појавата на конфликтот. Примери за ваков вид на Мисии на ОБСЕ се оние во Молдавија, Грузија (област Јужна Осетија и Абхазија), Таџикистан, и Минск групата која постапувала со конфликтот во Нагорно-Карабах. Добрата страна на работите е дека не постои пример за повторна манифестација на поголемо насилство во регионите каде што претходно биле отворени мисии на ОБСЕ.

ОБСЕ учествува во процесите на *постконфликтна реконструкција и градење на мирот* во подрачјата кои биле зафатени со конфликти. Оттука, конкретни активности за реконструкција на постконфликтните општествата применувале некои од поголемите Мисии на ОБСЕ, како што се тие во Хрватска, Босна и Херцеговина и во Косово, но, и мисиите во Грузија и Молдавија, како и присуството на ОБСЕ во Албанија. Целта на овие мисии е да помогнат во

обновата на социјалните односи во општеството кои што се сериозно нарушени по завршување на насилството. НАТО и останатите мултинационални сили работат на обезбедување на сигурноста, како и спречување на спротивставените страни да продолжат со насилството. Економската помош за подрачјата зафатени со конфликти се очекува од страна на Европската унија и останатите меѓународни финансиски институции, и истата треба да придонесе за обнова на инфраструктурните објекти и го помогне економскиот развој со цел намалување на сиромаштијата.

9. ОБСЕ и останатите европски безбедносни организации

Од крајот на Студената војна, во областа на европската безбедност функционираат многубројни мултилатерални институции. Врз основа на нивното членство и функциите кои ги тие реализираат, се забележува дека, кај некои од нив постои преклопување со функциите на ОБСЕ, други пак, се натпреваруваат во остварување на улогата во управување со конфликт во регионот, и трети, кои што тесно соработуваат со ОБСЕ во извршување на нивните функции и кои ги координираат нивните напори за одржување на безбедноста во нестабилните региони, како што се регионот на Југоисточна Европа и регионите на поранешниот Советски Сојуз. Се смета дека е потребно да се разграничи кои функции можат најдобро да се извршуваат од страна на ОБСЕ и нејзините мисии, а што може подобро да се постигне од страна на други институции, и како ОБСЕ и другите институции да ги координираат своите обврски за да ги постигнат нивните заеднички цели.

ОБСЕ завзема централна улога во рамките на европската безбедност. Посебниот статус на ОБСЕ во однос на останатите европски безбедносни организации произлегува од универзалното учество на сите држави во регионот, потоа, од тесната врска на човековата димензија на безбедноста со политичко-воените основи на безбедноста, како и од нејзиниот единствен мандат да постапува при управување со конфликтите во регионот и расположивиот капацитет за постапување во врска со безбедносните прашања во регионот на Европа.

а) Обединетите нации и ОБСЕ

Високиот комесаријат за бегалци при Обединетите нации (УНХЦР) има активна улога при враќањето на бегалците во нивните домови како последица на насилство или природни катастрофи. Мисиите на ОБСЕ на теренот, многу често, тесно соработуваат во УНХЦР при постапување со прашањата поврзани со бегалците во регионот. Многу функции кои што биле создадени во рамките на ОБСЕ, посебно од 1990 година, се преклопуваат и дури дуплираат со оние кои биле превземени од страна на институциите на Обединетите нации. Основен принцип кој важи во ваквите ситуации е дека, напорите за справување со заканите на мирот треба да потекнуваат од регионално ниво, пред тие да дојдат до Обединетите нации, но, напорите за спроведување на акција треба да бидат превземени само со посебна дозвола од страна на Советот за безбедност на Обединатите нации. Понекогаш, ОБСЕ влегувала во потенцијални конфликтни ситуации без да има официјална дозвола од страна на Обединетите нации. Таков е случајот кога ветото на Кина ги принуди на повлекување силите на УНПРЕДЕП кои што беа распоредени со мандат на Обединетите наци во Република Македонија, и ОБСЕ беше во можност да ја прошири својата мисија со делумна компензација. Во тековните спорови, кои што се намалуваат со текот на годините, Обединетите нации и ОБСЕ превзеле одговорност за превентивната дипломатија и медијација. Како две институции, тие преговараат за взаемна поделба на работите. На пример, во Грузија, Обединетите нации ја превзеле главната одговорност за следење на руските мировници вдолж границата помеѓу Грузија и Абхазија, додека, ОБСЕ ги превзела истите функции помеѓу Грузија и Јужна Осетија.

б) Сверноатлантска договорна организација (НАТО)

Не постои преклопување на главните функции на НАТО со оние на ОБСЕ, како во случајот со Обединетите нации. ОБСЕ не поседува инструменти за принуда, освен оние кои можат да бидат обезбедени од страна на Државите-учесници, или воени организации во кои тие членуваат, како што се НАТО и Ташкент групата од Комонвелтот на независни држави (ЗНД). НАТО е воена организација и исклучува одредени клучни држави од учество, а тоа значи дека многу политички функции за подобрување на безбедноста и соработката не

можат да се вршат од страна на НАТО, но, тие можат да бидат превземени од страна на ОБСЕ. Соработката помеѓу НАТО и ОБСЕ во Босна и Херцеговина претставува добар пример кој може да биде искористен на друго место. ОБСЕ превзел водечка улога во скоро сите политички и мерки за контрола на оружјето, додека, НАТО бил одговорен за спроведување на мирот. ИФОР /СФОР трупите им обозможиле на невооружените службеници на ОБСЕ да ги исполнат нивните задачи предвидени со мандатот во Босна и Херцеговина.

в) Западноевропска унија (ЗЕУ)

Со Декларацијата од Петерсбург, која е донесена од страна на Советот на министри во 1992 година, ЗЕУ се овластува да превзема хуманитарни и спасувачки мисии во зоните на конфликт, како дел од операциите на градење на мирот. ЗЕУ има превземено неколку воени мисии во последниве години под мандат на други меѓународни организации, меѓу кои, распоредувањето на поморски сили во Јадранско море и Дунав за спроведување на економски санкции против Сојузна Република Југославија (Србија и Црна Гора) во 1992 година.

г) Комонвелт на независни држави (ЦИС)

Врз основа на Договорот од Ташкент од 1992 година, бил формиран квази-воен сојуз, Комонвелт на независни држави. Покрај Русија и т.н ГУУАМ група (Грузија, Украина, Узбекистан и Молдавија), во оваа организација не учествувале многу од најважните држави од поранешниот Советски Сојуз. Организацијата била искористена за неколку мировни операции на територијата на поранешниот Советски Сојуз, но, во практиката, таа е инструмент на руската политика, а останатите земји имаат минимално влијание.

д) Европска унија (ЕУ)

Мисиите на ОБСЕ кои што се воспоставени на територите на земјите кои бараат членство во Европската унија, можат да се повикаат на поддршката на Европската унија. Во некои случаи, како што е во Република Македонија, Набљудувачката мисија на европската унија функционира заедно со Мисијата на ОБСЕ со многу слични овластувања. Во вакви околности, двете организации треба да преговараат за поделбата на работите, и двете институции можат да

работат рамо до рамо за поефикасно остварување на нивните мандати.

ѓ) Совет на Европа (ЦоЕ)

Советот на Европа има улога во превенција на конфликти и промоција на демократијата, и при тоа употребува слични техники како оние на ОБСЕ, но, секогаш во ваквите ситуации вклучува стручни лица надвор од земјата. Во земјите кои се во процес на транзиција, се испраќаат членови на персоналот на Советот во Стразбур кои спроведуваат семинари, даваат стручна помош и изведуваат курсеви за обука. Тие членови на персоналот комуницираат со мисиите на ОБСЕ кои се распоредени на теренот. Советот на Европа ги следи наводите за кршење на човековите права, кои можат да бидат сериозни прекршувања на Европскиот суд за човекови права. Во земјите кои што се кандидати за членство, Советот ги охрабрува државите да ги исполнат поставените критериуми.

Советот на Европа, работи паралелно со ОБСЕ на активности во доменот на човековата димензија, а му допушта на ОБСЕ да ја спроведува водечката улога во спречување, управување и решавање на насилните конфликти. Од големо значење е тесната соработка помеѓу ОБСЕ и мисиите на Советот на Европа, но, и понатаму остануваат компаративните предностите на ОБСЕ, од аспект на: поширок мандат во областа на конфликти; поширока база од Држави-учесници дефинирани врз географска основа; континуирано долгорочно присуство преку постојани мисии и други активности на теренот во голем број на Држави-учесници во ОБСЕ.

Глава III - Човековата димензија на ОБСЕ

1. Значење на човековата димензија на ОБСЕ

Човековата димензија на ОБСЕ претставува значајна компонента на концептот за сеопфатна безбедност на ниво на ОБСЕ. Таа, заедно со економската димензија и животната средина, како и политичко-безбедносната димензија на ОБСЕ, учествува во реализација на сеопфатниот концепт на безбедноста во рамките на ОБСЕ. Непосредното значење на човековата димензија во насока на остварување на мирот и стабилноста во регионот на Европа, сликовито може да се претстави преку примерот на кршењето на човековите права и слободи од страна на Државите-учесници, а, како директна последица од таквите состојби, многу често може да биде загрозување на мирот и стабилноста во државите кои го извршиле кршењето, непочитувањето на човековите права и слободи.

Врската помеѓу одржувањето на мирот и почитувањето на човековите права и основи слободи, се гледа во третата димензија или „човекова димензија" на ОБСЕ, која е едно од клучните достигнувања на Хелсиншкиот завршен документ и Хелсиншкиот процес, и понатамошните темелни договори, како што е Копенхашкиот документ или Повелбата од Париз (и двата од 1990 година). Значењето на човековата димензија на ОБСЕ во контекст на одржувањето на мирот и стабилноста во регионот на Европа, се потврдува во комеморативната декларација на Смитот во Астана (2010), донесена од страна на шефовите на држави и влади: „достоинство кое е својствено на личноста е во сржта на сеопфатната безбедност, ние повторуваме дека човековите права и основни слободи се неотуѓиви и дека нивната заштита и унапредување е наша прва одговорност. Ние категорично и неотповикливо потврдуваме дека обврските превземени во областа на човековата димензија се работи од директна и легитимна грижа за сите Држави-учесници и не припаѓаат исклучиво на внатрешните работи на засегнатата Држава"[66]

Во документите на ОБСЕ воспоставени се голем број на стандарди во

[66] Jean P. Froehly, "The OSCE 40 Years after Helsinki: Fall Back or Reset?", p. 6, достапно на: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=474441

доменот на човековата димензија, што доволно зборува за големото значење на човековата димензија за мирот и безбедноста во Европа. Стандардите на ОБСЕ во областа на човековата димензија имаат за цел да го гарантираат учеството во јавниот живот на сите, на кој начин се создаваат услови за решавање на конфликтите на интереси кои се карактеристични за сите општествени системи. Чинот на воведување на стандардите во доменот на човековата димензија и нивното почитување во секојдневниот живот од страна на Државите-учесници, претставува значајна карактеристика на *политичкиот пристап* на ОБСЕ во начинот на третирање на прашањата поврзани со човековата димензија, чија што крајна цел е превенција на конфликтите, односно одржување на меѓународниот мир и безбедност.

Воспоставувањето на *импресивен збир на норми и принципи,* кои што се поврзани не само со човековите права во тесна смисла на зборот, туку и со демократизација, владеење на правото и заштита на националните малцинства, исто така, претставува едно од најголемите достигнувања на ОБСЕ во доменот на човековата димензија. Покрај тоа, во оваа смисла, важно е да се потенцира фактот дека, достигнувањата на ОБСЕ во оваа сфера, имале големо влијание врз содржината на нормативните документи кои ги усвоиле други меѓународни организации. Суштинска карактеристика која се однесува на вкупните стандарди на ОБСЕ е дека тие *се применуваат без исклучок* од сите Држави-учесници, или тоа понекогаш се нарекува „принцип на универзалност".

Официјално воведен со Виенскиот заклучен документ во 1989 година, терминот *„човекова димензија"* на ОБСЕ претставувал компромисно решение кое што било постигнато помеѓу Исток и Запад, бидејќи за источните земји овој термин бил соодветна замена за изразот *„човекови права"*, додека западните земји во него гледале предлог за механизам за набљудување на согласноста со стандардите на ОБСЕ во областа на човековите права и контакти меѓу луѓето.

Постои широка определба на концептот за човековатата димензија на ОБСЕ, кој ги вклучува: *„сите човекови права и основни слободи, контакти помеѓу луѓето и останати прашања од хуманитарен карактер".*[67] Исто така, концептот на човековата димензија на ОБСЕ ги опфаќа и прашањата поврзани

[67] Concluding Document of the Vienna meeting 1986 of representatives of the participating States of the Conference on security and co-operationin in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference, Vienna, 1989, p. 35.

со *плуралната демократија, демократски институции и владеење на правото.* Тоа значи, проширување на стандардната заштита на човековите права и основни слободи со вклучување на други прашања, како унапредување на владеење на правото и изградба на демократски институции, и заштита на правата на националните малцинства и останати прашања од хуманитарна природа. Односно, категоријата *„човекова димензија"* на ОБСЕ содржи широк домет на прашања, почнувајќи од базичните човекови права и слободи, преку прашања од хуманитарна и друга природа (како, контакти помеѓу луѓето, информации, соработка во областа на културата и оразованието), сè до развој на демократски институции и владеење на правото. Во терминологијата на ОБСЕ, терминот „човекова димензија" се користи со цел да се опише збир на *норми* и *активности* кои се поврзани со човековите права, демократијата и владеењето на правото, која се смета за една од трите димензии на безбедноста, заедно со политичко-воената и економската димензија и животната средина.

Рамката на ОБСЕ за човековите права е една од најефикасните рамки за човековите права, и таа продолжува да игра важна улога и во денешни услови. Таа единствена рамка се состои од збир на документи и голем број на развиени стандарди кои се иновативни по својата суштина и која ги прави човековите права како прашање од легитимна грижа меѓу државите. Основата на оваа рамка се наоѓа во Хелсиншкиот завршен документ (1975), додека, во подоцнежните документи како што Документот од Копенхаген (1990), Парискатa Повелба за нова Европа, (1990) и Москвскиот документ (1991), се додадени други важни стандарди кои што се неопходни за да се разбере човековата димензија на ОБСЕ.

2. Карактеристики на човековата димензија на ОБСЕ

Стандардите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ се единствени од повеќе причини:

Најпрво, на ниво на ОБСЕ постои една општо прифатена дефиниција на човековата димензија на ОБСЕ, која ја истакнавме погоре во текстот. Имено, со терминот „човекова димензија" на ОБСЕ се опфатени основните човекови права и слободи, прашањата од хуманитарна и друга природа (контакти помеѓу луѓето, информациите, соработка во областа на културата и оразованието), како и

демократијата и владеењето на правото.

Треба е да се забележи дека, ОБСЕ развила еден многу флексибилен и динамичен процес на создавање на норми и стандарди во областа на човековите права. Овој пристап *„процес"*, бил воспоставен со Хелсиншкиот завршен документ (1975), и истиот произлегува од обврските за одржување на редовни конференци и состаноци за следење на имплементацијата на принципите и стандардите во доменот на човековите права од страна на Државите-учесници. Пристапот предвидува воспоставување форум за дискусија во врска со спроведувањето на стандардите договорени на претходните состаноци. Додека пак, резултат од таквите форуми се донесени бројни последователни документи на ОБСЕ кои произлегле од елаборацијата на обврските од областа на човековата димензија усвоени во минатите документи.

Политичкиот карактер на заложбите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија, подразбира дека заложбите на ОБСЕ не можат да бидат извршени преку примена на закон. Сепак, ова не треба да значи дека обврските немаат обврзувачка сила. Разликата е меѓу *правни* и *политички,* а не меѓу *обврзувачки* и *необврзувачки* стандарди. Ова значи дека, определбите на ОБСЕ претставуваат повеќе од едноставна изјава на волја или добри намери, наместо тоа, тие се политичко ветување за согласност со овие стандарди. Политичкиот карактер на нормите од човековата димензија на ОБСЕ има и свои позитивни ефекти кои што доаѓаат до израз во нивната флексибилност и динамика во изнаоѓање на брзи решенија за нови проблеми. Додека пак, негативните страни, кои постојат напоредно со позитивните, доаѓаат до израз преку нивната помала стабилност во однос на правно-обврзувачките норми. Општо познато е дека, за меѓународните правни документи обично е потребно значително време пред да се постигне договор за финалниот текст, а конечните документи се предмет на ратификација и потврди. Но, ова не се однесува на документите на ОБСЕ. Политичката природа на документите на ОБСЕ води кон уникатна ситуација во која, откако ќе биде постигнат консензус меѓу Државите-учесници, одлуките влегуваат во сила веднаш и, во принцип, се обврзувачки за сите Држави-учесници во ОБСЕ (т.н принцип на универзалност). Ова му овозможува на ОБСЕ да реагира брзо на новите потреби. На пример, кога кршењето на човековите права во однос на националните малцинства се зголеми во почетокот на 90-те години, ОБСЕ беше прва што реагираше и изготви сеопфатен збир на стандарди во областа на

заштитата на националните малцинства.

Значајна карактеристика на човековата димензија на ОБСЕ е нејзината *поврзаност со безбедносните прашања,* кои што пак, се на врвот на агендата на ОБСЕ. За таа цел Организацијата развила концепт на „сеопфатна безбедност", кој што ја подразбира врската не само со безбедносната димензија, туку исто така, и со економските прашања. Тоа е единствен концепт кој што го поставува ОБСЕ на други основи за разлика од останатите меѓународни организации. Сеопфатниот концепт на безбедноста има посебно значење кога станува збор за превенцијата на конфликтите во регионот на Европа.

ОБСЕ има единствен приод кон прашањата од доменот на човековата димензија, а кој се заснова врз *кооперативниот пристап* во постигнување на безбедноста. Кооперативниот пристап има за цел да им помогне на Државите-учесници кои не успеале да ги постигнат стандардите во доменот на човековата димензија, а не да ги изолира истите во постигнување на нивните цели. Ваквата политика на ОБСЕ која произлегува од нејзиниот неконфронтирачки начин на делување, кога станува збор за случаите на флагрантно кршење на човековите права, акти на терор или агресија, понекогаш создава забуна кај јавноста. ОБСЕ, во согласност со своите декларирани цели и принципи кои што се засноваат врз соработка, смета дека потребните мерки на присила треба да бидат превземени од страна на други меѓународни организации, како што се ООН и НАТО.

Уште една значајна карактеристика на стандардите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија е *операционализација* на човековата димензија на ОБСЕ. Со други зборови, тоа значи дека основните принципи и стандардите кои се однесуваат на човековата димензија се претворени во оперативни активности. Во оваа смисла, Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР), превзела голем број функции од оваа област, како на пример, организирање на состаноци и семинари на експерти за различни теми (пример, за владеење на правото, за изборно право, за рано предупредување и превентивна дипломатија, за уставно право и сл.), и тоа, особено за земјите од поранешниот социјалистички свет. Покрај тоа, голем дел од стандардите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија се реализираат и преку активностите на постојаните *Мисии* на ОБСЕ распоредени во Државите-учесници кои во својот мандат имаат вклучено елементи од областа на човековата димензија на ОБСЕ.

3. Човековата димензија во документи на ОБСЕ

Хелсиншкиот завршен документ (1975), е првиот стандарден документ во кој што се наоѓаат корените на одредбите од доменот на човековата димензија на ОБСЕ, како и други одредби на ОБСЕ. Во тие рамки, тој содржи специфични одредби од доменот на човековата димензија, како и механизми и инструменти со кои што ќе се осигура имплементацијата на овие одредби.

Во *Принципот VII* од „Декалогот" (десетте принципи според кои што Државите-учесници во ОБСЕ ќе се раководат во нивните односи и односите кон граѓаните) од Хелсиншкиот завршен документ се истакнува дека: Државите-учесници ќе *„ги почитуваат човековите права и основни слободи, вклучувајќи ја слободата на мислата, совеста, религијата или верата, без оглед на расата, полот, јазикот или верата на луѓето".*[68] Дополнителни одредби во оваа смисла се вклучени во третото поглавје „Соработка во хуманитарните и други области". Така, во овој дел, Државите-учесници го изразуваат своето убедување дека *„зголемувањето на размената во областа на културата и образованието, зголемено ширење на информациите, контактите помеѓу луѓето и решавање на хуманитарните проблеми ќе придонесат во зајакнувањето на мирот и разбирањето помеѓу народите и во духовното збогатување на човековата личност".*[69] За таа цел биле формулирани 25 специфични стандарди кои се однесуваат на прашањата како што се реунификација (спојување) на семејствата, слобода во патувањето, подобрување на условите за туризмот, подобрување на размена, пристап и соработка во областа на информирањето, како и соработка и размена во областа на културата и образованието.

Чинот на воведување на одредбите во доменот на човековата димензија, се смета за едно од најголемите достигнувања на Хелсиншкиот процес, бидејќи со нив се создале можности човековите права и основни слободи да станат предмет на директни разговори помеѓу Исток и Запад. Во оваа смисла, Хелсиншкиот процес одиграл значајна улога во завршување на Студената војна и развој на промените во Источна Европа. Со него се воспоставила основа за

---

[68] Види поопширно во: Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975, p. 6-7, достапно на: http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true

[69] Ibidem, p.38.

подобри односи помеѓу Државите-учесници и за почитување на човековите права и слободи во рамките на нивните држави.

Квалитетен напредок во областа на човековата димензија (со исклучок на Завршниот документ), бил постигнат на Виенскиот состанок на контитуитетот (ноември 1986 - јануари 1989). На овој состанок било одлучено да се одржи „Конференција за човековата димензија на КЕБС", со цел да се направи преглед на постигнатите развои во областа на човековета димензија. Конференцијата се одржала во три фази - во Париз 1989 година, Копенхаген 1990 година и Москва 1991 година. Документите донесени во Копенхаген и Москва содржеле нови одредби во поглед на човековата димензија.

Документот од Копенхаген 1990, бил првиот документ од таков вид кој што широко се занимавал со прашањата од областа на човековата димензија. Со него човековата димензија на ОБСЕ го достигнала својот зенит, и од таа причина тој останал *најзначаен извор* на стандардите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија. Во него, Државите-учесници ја изразиле својата приврзаност кон плуралната демократија и владеење на правото, како есенцијални за зајакнување и унапредување на човековите права и основни слободи, развој на контактите помеѓу луѓето и решавање на сите прашања од хуманитарен карактер. Исто така, Државите-учесници изразиле убедување дека, заштитата и унапредувањето на човековите права и слободи се основни предуслови за воспоставување на мирот, правдата и соработката во Европа. Документот содржи определен број на човекови права и основни слободи кои претходно не биле формално прифатени во рамките на КЕБС, како на пример, *право на слободни избори, право на мирно собирање и демонстрирање, правата на детето, правото на формирање синдикати, правата на новинарите, правата на работниците мигранти* и сл. Покрај тоа, во него се содржани најшироки одредби за заштитата на правата на националните малцинства, во споредба со другите меѓународни документи. Со оглед на големите достигнувања во нормативното уредување на човековите права и слободи и другите хуманитарни прашања, овој документ бил нарекуван како *„Европска повелба за демократија"*.

Московскиот документ 1991, ја подвлекува еволуцијата на стандардите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија. Во него, Државите-учесници категорично и недвосмислено изјавиле дека обврските превземени во областа на човековата димензија на КЕБС претставуваат *„прашања од директен и*

легитимен интерес на сите Држави-учеснички"[70] и не се исклучиво внатрешна работа на засегнатата држава. Ваквата определба потврдува дека принципот на неинтервенција нема примена за прашањата од областа на човековата димензија на ОБСЕ. Понатаму, Московскиот документ ја зајакнал човековата димензија со воведување на неколку нови одредби, како на пример, поддршка на демократски избраната влада во случај на нејзино сменување или обид за сменување со недемократски средства, заштита на човековите права за време на вонредна состојба и сл.

Врз основа на изнесеното, може да се заклучи дека, во раните 90-ти години, КЕБС има воспоставено широк каталог на норми и принципи во областа на човековата димензија кои не се однесувале конкретно само на човековите права и слободи, туку и на процесот на демократијата, владеење на правото и заштитата на националните малцинства. Покрај ова, КЕБС развила и механизми за проверка и следење на имплементацијата на стандардите од човековата димензија во практичното живеење на граѓаните во Државите-учеснички. Државите-учеснички, исто така, ги проширила претходните одредби во доменот на човековата димензија со упатување на некои нови прашања, меѓу кои: агресивниот национализам, расизам, шовинизам, ксенофобија и антисемитизам, бедата на европските Роми и популацијата на Синтите, миграцијата, улогата на медиумите во демократските општества и половите прашања.

4. Човековата димензија и превенција на конфликт

Грижата за човековата димензија има централно значење во остварување на концептот за превенција на конфликтите. Во секојдневното живеење можат да се забележат бројни примери во кои кршењето на одредбите од областа на човековата димензија можат да предизвикаат појава на *тензии, социјални конфликти* и *недоверба спрема власта* во државата. Додека пак, како последица на ваквите ситуации можат да се појават *миграции,* кои што, доколку опфаќаат големи групи (како што се случаите на малцинствата каде што сродните држави се однесуваат како заштитници на малцинствата кои живеат од другата страна на границата) можат да ја загрозат стабилноста на државите или регионот во

[70] Document of the Moscow Meeting of the Conference on Human Dimension of the CSCE, 1991. p. 2.

целина. Општо прифатено мислење е дека, ваквите појави се карактеристични за авторитарните и недемократски држави кои не водат грижа за обврските од областа на човековата димензија. Спротивно на нив, државите кои што целосно ги почитуваат одредбите на ОБСЕ за демократија и човекови права (вклучувајќи ги и правата на националните малцинства) претставуваат фактор за мирот и стабилноста. Нивните политички системи се гаранција против внатрешните конфликти во државите и претставуваат основа за мирни и конструктивни односи со соседните земји.

Документите на ОБСЕ обезбедуваат суштинска основа за превенција на насилствата во областа на човековата димензија. Со нив се гарантира учеството во јавниот живот на сите и се создаваат услови за канализирање и решавање на конфликтите на интереси кои се карактеристични за сите општества. Од особено значење за концептот на човековата димензија на ОБСЕ се следните *два основни* принципи: *Првиот*, принципите и стандардите кои се превземаат во доменот на човековата димензија на ОБСЕ се применуваат во нивната целост и еднаквост во секоја и сите Држави-учеснички во ОБСЕ. *Вториот* принцип е дека, обврските од областа на човековата димензија се прашања од директна и легитимна грижа на сите Држави-учеснички и не припаѓаат ексклузивно (само) на внатрешните работи на засегнатата држава. Ова зборува дека не постои доказ за невмешување во внатрешните работи на Државите-учеснички кога станува збор за човековата димензија. ОБСЕ била првата меѓународна организација која го изговорила овој принцип. Од аспект на превенцијата на конфликтите во областа на човековата димензија овие два принципа имаат фундаментално значење.

Документот од Будимпешта (1994), содржи одредби со кои што се зголемува способноста на ОБСЕ за грижа за проблемите во врска со човековите права.[71] Согласно овој документ, Земјата-Претседавач на ОБСЕ *е задолжена да ги покренува прашањата за човековите права во Постојаниот совет* врз основа на информации добиени од ОДИХР или од ВКНМ. Детални информации од прва рака во врска со кршењето на човековите права до ОДИХР и Земјата-Претседавач нудат НВО-ции. На овој начин, се дава можност ОДИХР да го сврти вниманието за овие прашања на Постојаниот совет, кој што треба потоа да отвори дискусија во врска со таа проблематика. Иако не постои можност да се

[71] CSCE, Budapest document 1994, Towards in a genuine partnership in a new era, 21 December 1994, p.28.

постапува по прашањата за човековите права на брз начин, потребно е да има реална дискусија во рамките на ОБСЕ за имплементација на тие прашања. Ова има посебна важност за ОБСЕ доколку сака да го задржи кредибилитетот на институција која е загрижена за имплементацијата на прашањата поврзани со човековата димензија.

5. Концептот на човековата безбедност во рамки на ОБСЕ

Човековата безбедност е насочена кон заштита на човековите права, односно, преку спречување на судири и третирање на длабоките причини за несигурност и состојбата на немоќ на индивидуата. Стратегијата на човековата безбедност се стреми да воспостави глобална политичка култура заснована на човековите права. *„Безбедноста"* во облик на лична безбедност (заштита од произволно притворање), социјална сигурност (обезбедување на елементарни потреби, како безбедност на храната) и меѓународна безбедност (правото да се живее во безбеден меѓународен поредок) соодветствува на постоечките човекови права. Оттука, кршењето на човековите права претставува закана за човековата безбедност, па затоа тие се користат како показатели кај механизмите за рано предупредување заради спречување на конфликти, но, исто така, човековите права имаат улога и во фазата на управување со конфликти, трансформација на судири и постконфликтно градење на мирот.

Корените на терминот *„човекова безбедност"* се наоѓаат во Развојната програма на Организацијата на Обединетите Нации (УНДП), потоа, на овој концепт се посветува посебно внимание од страна на одредени влади, (како на пример, од Јапонската и Канадска влада), и, како идеја, концептот е промовиран од страна на научната заедница. Имено, самата идеја за човекова безбедност се појавила во постстуденовоениот период кога било потребно да се одговори на новите транснационални закани, и во време кога започнала критички да се анализира улогата и местото на поединецот во однос на државата во меѓународниот систем, заедно со значењето на државниот суверенитет.

Терминот за чоековата безбедност, генерално се поврзува со Извештајот на Развојната програма на ООН од 1993 и 1994 година. Во Извештајот од 1993 година се потенцира дека: „Концептот на безбедноста мора да се промени од ексклузивното нагласување на националната безбедност кон поголем акцент на

безбедноста на луѓето, од безбедност преку вооружување кон безбедност преку човечки развој, од територијалната безбедност кон исхрана, вработување и заштита на животната средина".[72] Во Извештајот од 1994 година, се нагласува дека во центарот на човековата безбедност се наоѓа човекот, и дека човековата безбедност се однесува на луѓето како индивидуи.[73]

Концептот на човековата безбедност претставува еден од најпопуларните и најпотребни концепти во денешно време, кое нешто произлегува од неговата генеричка врска со концептот на безбедноста (сфатен во најопшта смисла на зборот). Двата концепти се тесно поврзани преку „процесот на секуритизација". Тоа потврдува дека, човековата безбедност го менува фокусот на интерес од традиционална безбедност кон безбедност на личноста, безбедност насочена кон поединецот во општеството. Човековата безбедност препознава дека личната заштита на поединецот и зачувувањето на неговиот интегритет не доаѓаат превенствено од штитењето на државата, како политичка елита, туку од пристапот кон личната благосостојба и квалитет на животот. Сепак, човековата безбедност не ги вклучува само проблемите на индивидуалната добивка, како на пример, образованието, здравствената грижа, заштитата од криминалот и сл. Од разбирливи причини, на овие работи се гледа како на обврски на државата. Имено, човековата безбедност значи многу повеќе од структурното, директното физичко насилство, и таа подразбира безбедност на поединците во нивното лично опкружување (на пример, семејството), нивните локални заедници и нивната локална околина.[74]

Самиот термин *„човекова безбедност"* ретко се употребува во рамките на ОБСЕ. Најнапред, во Декларацијата од Самитот на ОБСЕ во Истанбул во 1999 година, поблиску се определува прифаќањето на човековата безбедност, во која се истакнува дека: „ние треба да придонесеме за зајакнување на ОБСЕ за да ги спречиме ризиците и предизвиците со кои се соочува регионот на ОБСЕ, за да се подобри безбедноста на луѓето и на тој начин да се направи разлика во

---

[72] United Nations Development (UNDP), Human Development Report 1993, New York Oxford University Press, p. 2, достапно на: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993

[73] United Nations Development (UNDP), Human Development Report 1994, New York Oxford University Press, p. 16, достапно на: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994

[74] Митревска Марина, *„Хумана Безбедност"*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј", Скопје, Филозофски факултет, стр. 54-55.

животот, што претставува цел на сите наши напори".[75] Додека, во изјавата на Претседавачот на Министерскиот совет во Виена во 2000 година, не само што се изразува намерата на Организацијата да се унапреди безбедноста на луѓето, преку подобрување на квалитетот на животот на сите луѓе во регионот на ОБСЕ, туку, исто така, експлицитно се дефинира безбедноста на луѓето во контекст на ОБСЕ како „безбедност на поединецот од насилство, преку вооружен конфликт, повреди на човековите права и тероризам".[76] Поконкретно, на Состанокот на министри во Букурешт во 2002 година, експлицитно се изјавува дека мандатот на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ „го дефинира современиот концепт на човековата безбедност".[77] Наведените референци во документите на ОБСЕ придонесле човековата безбедност да се смета за водечки принцип во работата на ОБСЕ. Сепак, отсуството на човековата безбедност во официјалните документи на ОБСЕ од 2003 година се чини дека укажува на несигурноста во рамки на Организацијата како да се пристапи на овој нов концепт.[78]

Во рамките на ОБСЕ, концептот на човековата безбедност ги опфаќа во најтесна смисла, слободата од закани на правата на луѓето, нивната безбедност, па дури и нивните животи, и во поширока смисла, заштитата на сите човечки животи од продорните закани, на начин кој е во согласност со долгорочното остварување на човекот. Исто така, безбедноста на луѓето ја подразбира и соработката, остварување на мултилатерална акција во одбрана на заедничките вредности, што се докажува преку иницијативите за човековата безбедност, особено преку активностите на Мрежата за човекова безбедност.[79]

Во практичното живеење, ОБСЕ превзема голем број на активности кои што ги третираат прашањата поврзани со човековата безбедност. Тие особено, доаѓаат до израз при делувањето на ОБСЕ во доменот на човековата димензија, како и во економската и еколошката димензија. Поконкретно, Организацијата

---

[75] OSCE Istanbul Summit, 1999, Istanbul Summit Declaration, p.46, Достапно на: http://www.osce.org/mc/17502

[76] Eighth Meeting of the Ministerial Council, Vienna, 2000, MC.DOC/2/OO, p.21.

[77] Ninth Meeting of the Ministerial Council, Bucharest, 2002, Chairman-in-Office's Activity Report for 2001, MC.DOC2/01, p. 53.

[78] Gerd Oberleitner, "The OSCE and human security", p. 5. Lecturer at the Institute of International Law and International Relations of the University of Graz, Austria. The teks is a revised and expanded version of a keynote speech in the Workshop on Promoting Human Security in the OSCE Area, OSCE, Vienna, 15 May 2007.

[79] Во Мрежата за човекова безбедност членуваат: Австрија, Канада, Грција, Ирска, Норвешка, Холандија, Слованија и Швајцарија.

работи на прашањата во врска со трговија со луѓе, прашања за децата во вооружени конфликти и лесното вооружување. Самата структура на ОБСЕ го одразува она што сака да се постигне со концептот на човековата безбедност.

6. Имплементација на стандардите од човековата димензија

Со цел да се обезбеди поефикасна примена на одредбите во доменот на човековата димензија од страна на Државите-учеснички, ОБСЕ воспоставува специфични *процедури* и *механизми за надгледување* т.н.р *Виенски* и *Московски механизам*. Со овие механизми Државите-учеснички добиле можност брзо да реагираат во случаите на кршење на човековите права, а, со тоа и да го зголемат политичкиот притисок врз оние земји кои не се придржувале кон одредбите превземени во рамките на ОБСЕ. Покрај тоа, ОБСЕ воспоставила и неколку *институции* кои што ќе помогнат во набљудување на имплементацијата на одредбите во доменот на човековата димензија. Најзначајни институции во овој поглед се: Канцеларијата за слободни избори, воспоставена во 1990 година, која покасно го сменила нејзиниот назив во Канцеларија за демократски инситуции и човекови права, која е и главна институција за оваа цел. Потоа, значајна е позицијата на Високиот комесар за национални малцинства, воведена во 1992 година, со цел да ги третира оние аспекти од човековата димензија поврзани со заштитата на припадниците на националните малцинства. Во 1997 година била воспоставена функцијата на Претставникот за слободата на медиумите. Додека, Канцеларијата на Специјалниот претставник и координатор за борба против трговија со луѓе била воспоставена во 2004 година.

6.1 Механизми и процедури во доменот на човековата димензија

Кога станува збор за случаите на кршење на човековите права, ОБСЕ воспоставува специфични механизми и процедури со кои се овозможува брз и директен контакт помеѓу страните кои се директно вклучени во конфликтот, и со кои ќе се помогне во превземање на соодветна акција. Човековата димензија е прва област во која ОБСЕ воспоставила специфична набљудувачка машинерија која денес е позната како *„Механизам на човековата димензија"*. Механизмот во

својата почетна форма е дефиниран во Виенскиот заклучен документ од 1989 година, а потоа е доработен на Состанокот на Конференцијата за човековата димензија во Копенхаген (1990), и дополнет со нови елементи на Состанокот во Москва (1991), и на Хелсиншкиот состанок (1992).

Механизмот има за цел да ја зајакне имплементацијата на одредбите кои Државите-учеснички ги превзеле во нивните документи кои се произлезени од Конференцијата на човековата димензија на КЕБС, а, исто така, и да ја зголеми соработката помеѓу нив. Овој механизам треба да придонесе во насока на унапредување на почитувањето на човековите права и основни слободи, за јакнење на процесите на демократијата и владеење на правото преку примена на дијалогот и соработка. Во оваа смисла, механизмот треба да има свој придонес во решавање на проблемите со кои што се соочува некоја Држава-учесничка на својата територија или во нејзините односи со други Држави-учеснички во ОБСЕ.

Двата составни елементи на Механизмот на човековата димензија се: Виенски механизам и Московски механизам.

Виенскиот механизам е усвоен на Виенскиот состанок на континуитет во 1989 година, и со него се овозможува размена на информации во врска со прашања од областа на човековата димензија. Механизмот, ги задолжува Државите-учеснички да одговорат на барања за информации од други Држави-учеснички, да одржуваат состаноци, како и да го свртат вниманието на други Држави-учеснички со истакнување, изнесување на ситуации и случаи кои се однесуваат на човековата димензија. Всушност, Виенскиот механизам им овозможува на Државите-учеснички да *ги изнесат* случаите на кршење на човековите права преку дипломатски канали во секој момент и *да извршат притисок* врз земјата која ги прекршила своите одредби во доменот на човековата димензија.

Виенскиот механизам предвидува процедура која се одвива во четири фази и тоа:[80]

1. Државите-учеснички во ОБСЕ *се должни да разменуваат* информации во врска со прашањата од областа на човековата димензија. Во оваа смисла, тие

[80] Concluding Document of the Vienna meeting 1986 of representatives of the participating States of the Conference on security and co-operationin in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference, Vienna, 1989, p. 35.

се должни писмено да одговараат на барања за давање на информаци и демарши на други Држави-учеснички во поглед на прашањата од областа на човековата димензија на ОБСЕ. Одговорот треба да биде даден во што пократок можен рок, но не покасно од десет дена преку дипломатски канали;

2. Државите-учеснички може да свикуваат *билатерални состаноци* со други Држави-учеснички на нивно барање, заради разгледување на прашања поврзани со човековата димензија на ОБСЕ, но и за решавање на конкретни ситуации и случаи;

3. Секоја Држава-учесничка, која смета дека тоа е неопходно, може *да го сврти вниманието* на другите Држави-учеснички по дипломатски канали или преку ОДИХР за ситуациите или случаите кои се однесуваат на човековата димензија на ОБСЕ, вклучувајќи ги и оние кои се изнесени на билатералните состаноци од точка 2;

4. Секоја Држава-учесничка, која смета дека тоа е неопходно, може да дава информации за размена на информациите и одговори на нејзините барања за добивање на информации и претставки (точка 1), како и за резултатите од билатералните состаноци (точка 3), вклучувајќи и информации кои што се однесуваат на ситуации и конкретни случаи на состаноците на Конференцијата за човековата димензија.

Со овој механизам се создал систем за надзор на почитувањето на документите на ОБСЕ. Тој може да биде употребен постојано, односно секогаш кога било која Држава-учесничка смета дека постојат причини за ставање во функција на овој механизам, таа може да го примени. Исто така, овој механизам *има задолжителен карактер.* Тоа значи дека, конкретната држава е обврзана да даде одговор на барање за давање на информации од било која друга држава на ОБСЕ. Но исто така, и да се согласи за одржување на билатерален состанок.

Виенскиот механизам има свои *недостатоци.* Најпрво, тој функционира исклучиво на ниво на држави, и поради тоа не постои независен елемент. Друг недостаток на Виенскиот механизам е непостоење на било каква санкција против државата во случаите кога постојат сигурни докази за кршење на одредбите од човековата димензија. Ова е резултат на фактот што одлуките на состаноците на ОБСЕ се донесуваат со консензус, а без потребен консензус не може да се покрене акција против волјата на засегната држава. Сепак, најголемата корист од Виенскиот механизам се согледува во политичкиот

притисок кој се врши спрема државата која ги крши одредбите од човековата димензија, а често пати јавната примена на механизмот доведува до позитивни промени во однесувањето на засегнатата држава.

Механизмот бил интензивно активен во периодот помеѓу јануари 1989 и април 1992 година, а во контекст на односите помеѓу Исток и Запад. Примери кои го потврдуваат тоа се: 1. Во периодот 1989-1990 година, Велика Британија го повикала Виенскиот механизам во однос на злоупотребата на човековите права во Романија, Чехословачка, ГДР и Бугарија; 2. Турција го повикала против Бугарија поради третманот на муслиманското малцинство; 3. Унгарија го повикала против Романија поради третманот на унгарското малцинство во Трансилванија; 4. Во 1991 година бил искористен да се привлече вниманието кон граѓанската војна во Југославија и воените дејства на советските сили во Литванија; 5. Во 1992 година Австрија се повикала на механизмот во однос на третманот на Турција кон нејзините граѓани со курдско потекло во југоисточна Турција; 6. Во 1992 година Руската федерација ја активирала првата фаза од механизмот (размена на информации) во врска со законот за државјанство во Естонија.[81] Меѓутоа, со промените кои се случија во Централна и Источна Европа, механизмот бил употребен во мал број на случаи.

Недостатоците на Виенскиот механизам кои произлегуваат од неговото функционирање исклучиво на меѓувладино ниво, биле надминати со концептот на *Московскиот механизам,* кој е усвоен на Состанокот на Конференцијата за човековата димензија во Москва во 1991 година. Системот на Московскиот механизам предвидува процедура на *испраќање на мисии од независни експерти* или известувачи од областа на човековата димензија на ОБСЕ. Московскиот механизам опфаќа пет различни процедури на испраќање на мисии на известувачи или експерти. Две од овие процедури се поврзани со Виенскиот механизам: а) после првата или втората фаза од Виенскиот механизам, државата (или повеќе држави) која го иницирала механизмот може да побара од ОДИХР да испита дали друга држава е согласна да покани мисија на експерти на својата територија заради разјаснување на конкретно прашање од областа на човековата

[81] OSCE Mechanisms and Procedures, Vinna, 8 June 2004,
Достапно на: https://www.osce.org/cpc/39615?download=true

димензија. Доколку оваа држава се согласи се применува механизмот;[82] б) Доколку засегната држава одбие да воспостави мисија на ОБСЕ во рок од десет дена, или ако државата која ја покренала иницијативата оцени дека мисијата на експерти не го решила поставеното прашање, таа може да предложи воспоставување на мисија од најмалку тројца известувачи, спротивно на волјата на другата држава, доколку за тоа добие поддршка од најмалку пет други Држави-учеснички. Оваа процедура се проследува преку ОДИХР до засегната држава, како и до останатите Држави-учеснички. Така, во рамките на Виенскиот механизам се воведува можност за независно истражување на кршењето на одредбите од човековата димензија.

Останатите три процедури кои ги опфаќа Московскиот механизам не се поврзани со примената на Виенскиот механизам. Процедури за отворање на мисии можат да бидат применети кога: 1. Државата *доброволно* бара помош од мисија на експерти од државите на ОБСЕ заради решавање или помош во решавање на проблемите во врска со човековата димензија настанати на нејзината територија. Мисијата ќе биде составена од најмалку тројца членови, кои државата сама ги избира од листа на експерти при ОДИХР. Државата ќе соработува со мисијата заради полесно извршување на нејзините задачи; 2. Комитетот на високите функционери (КВФ) може да воспостави мисија на експерти *на барање* на било која Држава-учесничка на ОБСЕ; и 3. доколку некоја држава смета дека се загрозени одредбите од областа на човековата димензија на ОБСЕ *во друга* Држава-учесничка, таа може, со поддршка на девет други Држави-учеснички да воспостави итни мисии на известувачи.

Генерално, се прави разлика помеѓу мисии на експерти и мисии на известувачи, која произлегува од процедурата на нивното воспоставување. Мисиите на експерти се воспоставуваат во случаите кога државата што ги прима, ги поканила таквите мисии. Додека, спротивно, мисиите на известувачи се воспоставуваат кога државата што ги прима, одбила да покани мисија. Мисиите на известувачи имаат мандат да ги утврдат фактите *(fact-finding),* да подготват извештај за нив и дадат конкретни совети и предлози за решавање на проблемот. Извештајот за фактичката состојба, предлозите или советите за решавање на конкретното прашање, мисијата на известувачи ги доставува во рок од две

[82] Document of the Moscow Meeting of the Conference on Human Dimension of the CSCE, 1991, p.31-35.

недели од нејзиното именување до заинтересираните Држави-учеснички и на ОДИХР.

Мисиите на експерти[83] имаат за цел да го олеснат решавањето на некое конкретно прашање од областа на човековата димензија. Поради тоа, тие можат да собираат информации потребни за извршување на нивните задачи, но, исто така, и да даваат добри услуги и да посредуваат во поттикнување на дијалог и соработка помеѓу страните со цел изнаоѓање на патишта и начини за остварување на почитување на одредбите во рамките на ОБСЕ. Забелешките од работата, мисијата треба да ги достави на Земјата-домаќин во рок од три недели од нејзиното воспоставување. Најдоцна две недели од приемот на забелешките, Државата-домаќин треба да ги проследи до другите Држави-учеснички во ОБСЕ преку ОДИХР, заедно со описот на активностите кои ги превзела или има намера да превземе.

Московскиот механизам во досегашната пракса бил применет само во неколку случаи. Така, мисии на експерти биле воспоставени во Естонија (декември 1992) и Молдавија (јануари - февруари 1993). Додека мисии на известувачи биле упатени во Хрватска (септември - октомври 1992) и во Србија (јуни 1993). Воопшто, механизмот на човековата димензија многу ретко бил применуван, а причината за ваквата ретка примена е неправилното сфаќање на природата на механизмот *како чин на непријателство* од страна на повеќе држави. Меѓутоа, треба да се има предвид фактот дека, механизмите на ОБСЕ биле создадени во периодот кога не постоеле постојани политички тела на ОБСЕ, така што, во денешно време на неделните состаноци на Постојаниот совет на ОБСЕ може да се дискутираат било кои прашања во рамките на ОБСЕ.

6.2 Институции во доменот на човековата димензија

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) е централна институција за човековата димензија на ОБСЕ, која постапува со еден широк опсег на прашања, меѓу кои: заштита на човековите права; развој на демократските општества со посебно внимание врз изборните процеси; градење на институциите и управувањето; зајакнување на владеењето на правото; и

[83] За мисиите на експерти види во: „KEBS - hronologija, institucije, mehanizmi", Megunarodna politika, Beograd, br. 1029, 1994

промовирање на почитувањето и взаемно разбирање меѓу поединци и нациите. Нејзината задача е да ги имплементира големите принципи превземени со документите на ОБСЕ во реалниот живот. Имплементацијата на принципите и стандардите на ОБСЕ треба да придонесе во насока на зајакнување на демократијата и владеењето на правото, да го поттикне развојот на независното судство, организации за човекови права и сл. Заради остварување на задачите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ, ОДИХР работи на *унапредување на демократските избори преку набљудување на изборните процеси; обезбедува практична поддршка при воспоставување на демократските институции и институциите за човекови права, работи на зајакнување на граѓанското општество и владеење на правото; и придонесува за рано предупредување и превенција на конфликти* преку набљудување на имплементацијата на одредбите од човековата димензија.[84]

Активностите на ОДИХР се спроведуваат преку *четири* сектори и тоа: *Сектор за избори,* кој раководи со краткотрајно и долготрајно набљудување на избори, како и техничка помош и обука за организација на избори; *Сектор за демократизација,* кој што е одговорен за практична примена на проекти за унапредување на демократијата, владеење на правото и развој на граѓанското општество во регионот на ОБСЕ; *Секторот за набљудување* ги спроведува активностите на набљудување на имплементацијата на одредбите од човековата димензија; и како посебен Сектор во рамките на ОДИХР кој што ги третира прашањата на Ромите и Синтите во регионот на ОБСЕ, е *Контакт центарот* за Ромите и Синтите, преку кој се обезбедува размена на информации и помош во врска со политичките одлуки поврзани со Ромите и Синтите.

ОДИХР спроведува активности на набљудување на избори и обезбедува обука и помош за изборите, со цел да ги унапреди демократските избори во подрачјето кое го опфаќа, и да ја осигура заедница на ОБСЕ дека изборите се спроведуваат во согласност со стандардите на ОБСЕ како и со националното законодавство. ОДИХР дава помош во законодавството, програми за обука и особено помош во спроведувањето на било која *препорака* која произлегла како резултат од набљудувањето на изборите од страна на ОДИХР. Различните проекти создадени за оваа намена се однесуваат на: пишување на нова законска

[84] Види повеќе во: OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co - operation in Europe, Prague, 2000, p. 105.

регулатива, преглед на пишаните изборни закони, помош за изборачкиот список, обука на локалните службеници за набљудување на изборите, и организирање на семинари и работилници за изборниот процес.

ОДИХР креирала голем број на *програми* кои имаат за цел да придонесат за развој на демократските институции, како и во насока на унапредување на граѓанското општество. Тука се вбројуваат: специјални програми за обука и техничка помош за зајакнување на владеењето на правото и на националните институции за човековите права (Омбудсман); потоа, едукативни проекти за човековата димензија; борбата против трговијата со луѓе; зајакнување на невладините организации и на нивните врски со владите; проекти за полови прашања и сл. Потоа, ОДИХР посветува големо внимание на *набљудување на согласноста* со заложбите на ОБСЕ од областа на човековата димензија од страна на Државите-учесници. Во оваа смисла, Секторот за демократизација при ОДИХР собира информации за имплементација на одредбите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ од страна на Државите-учесници во ОБСЕ и подготвува извештаи за Претседавачот на ОБСЕ и останатите институции на ОБСЕ. На овој начин се создава рамка за донесување на одлуки и креирање на политики, како и иницирање на проекти на ниво на ОДИХР врз основа на кои ќе се подобри имплементацијата на одредбите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во регионот.

Во Главата IV од трудов, поопширно ќе бидат анализирани активностите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија во периодот од 1999 до 2009 година, а, во тие рамки и „Изборните процеси во Република Македонија во периодот 1999 - 2009 година и ОБСЕ", каде ќе биде подетално проследено делувањето на ОБСЕ во врска со изборните процеси во Република Македонија во периодот од 1999 до 2009 година.

Позицијата *Висок комесар за национални малцинства* на ОБСЕ (ВКНМ) била воспоставена во 1992 година со намера да се дејствува во најраната фаза на етничките тензии кои можат да прераснат во конфликт во регионот на ОБСЕ. Согласно одредбите на Хелсиншкиот документ од 1992 година, Високиот комесар функционира како *инструмент на превентивна дипломатија,* а негова улога е да ги разоткрива и да предлага навремени решенија за етничките тензии кои можат да го загрозат мирот, стабилноста или односите помеѓу Државите-учесници во ОБСЕ. Задачата на Високиот комесар се состои во обезбедување

на *„рано предупредување"* и, кога е потребно *„рана акција"* во најраната можна фаза во врска со тензиите поврзани со прашањата на националните малцинства кои сè уште не се развиле понатаму од фаза на рано предупредување, но според проценката на Високиот комесар имаат потенцијал да се развијат во конфликт на подрачјето на ОБСЕ.[85]

Високиот комесар извршува голем број на активности во насока на превенција на етничките конфликти, како што се, собира и прима информации, остварува посети на Државите-учесници, раководи со мисии за изнаоѓање на факти и дава препораки до владата која е инволвирана во конкретниот случај. Врз основа на неговите наоѓања, Високиот комесар може да подготви *препораки* до владата на конкретната држава, а кои препораки се однесуваат на промена на политиката на владата во однос на малцинствата, како и на воведување на мерки за зајакнување на дијалогот помеѓу владата и малцинството (одржување на тркалезни маси, воспоставување на Омбудсман и сл.).

За мандатот и начинот на работата на Високиот Комесар во практиката, и конкретно за делувањето на Високиот комесар во врска со прашањата на националните малцинства во Република Македонија во периодот од 1999 до 2009 година, ќе зборуваме во Глава IV од трудов, односно во делот насловен како: „ОБСЕ и националните малцинства во Република Македонија во периодот 1999 - 2009" година.

Функцијата на *Претставникот за слобода на медиумите* формално била воспоставена во 1997 година. Основна задача на Претставникот за слободата на медиумите е да соработува и помага на Државите-учесници во постигнување на слободни, независни и плурални медиуми, кои се главна карактеристика на едно слободно и отворено општество. Тој, во блиски консултации со актуелниот Претседавач на ОБСЕ и под надлежност на Постојаниот совет, е повикан да извршува функција на рано предупредување и рана акција. Неговиот *мандат* е да го набљудува развојот на медиумите во сите Држави-учесници и да советува и помага во целосната примена на принципите и стандардите на ОБСЕ во поглед на слободата на изразување и слободни медиуми. Претставникот за слободата на медиумите, е *должен* брзо да реагира во ситуации на сериозни нарушувања на принципите и стандардите на ОБСЕ од страна на Државите-учесници кога

[85] OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co - operation in Europe, Prague, 2000, p. 94.

станува збор за слободата на изразување и слободни медиуми. Во тие ситуации, Претставникот ќе бара директни средби со Државите-учеснички и со други инволвирани страни со цел да ги оцени фактите, да помогне и даде придонес во решавање на прашањето.[86]

Претставникот за слобода на медиуните тесно соработува со политичките тела на ОБСЕ (Претседавачот на ОБСЕ и Постојаниот совет) како и со ОДИХР и ВКНМ. Тој, редовно го известува Постојаниот совет за прашањата во врска со слободата на изразување и за слободни, независни плурални медиуми, и подготвува годишен извештај до Состанокот за имплементација на човековата димензија за статусот за примената на принципите и стандардите на ОБСЕ во овие области. Тој, исто така, дава поддршка на ОДИХР во проценката на условите за функционирање на слободни, независни и плурални медиуми пред, за време и после изборите.

Поопширно за мандатот на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, како и за неговите активности во контекст на слободата на изразување и слободата на медиумите во Република Македонија во периодот од 1999 до 2009 година, ќе проследиме во Глава IV, односно во делот посветен на „Медиумите во Република Македонија во периодот од 1999 до 2009 година и ОБСЕ".

Специјален претставник и координатор за борба против трговија со луѓе - Трговијата со луѓе претставува едно од најсложените прашања во регионот на ОБСЕ и пошироко. Скоро сите Држави-учеснички во ОБСЕ, во помал или поголем обем, се зафатени со појавата на трговијата со луѓе, без оглед дали станува збор за матични, транзитни или целни-земји. Оваа современа форма на ропство е спротивна на човечкото достоинство, и често вклучува *психолошки терор* и *физичко насилство*. Трговијата со луѓе е поврзана со прашањата на човековите права и владеењето на правото, воспоставување на правото и контрола на криминалот, нееднаквоста и дискриминацијата, корупцијата, економското осиромашување и миграцијата. Од овие причини, таа има големи импликации на сите димензии од работата на ОБСЕ, како за човековата, економската и безбедносната димензија на ОБСЕ.

Од самиот почеток на појавата на трговијата со луѓе на светско ниво, ОБСЕ играла значајна улога од аспект на третирањето на ова прашање. Така

[86] За мандатот на Претставникот за слободата на медиумите поопширно види во: OSCE Yearbook 1999/2000, Freedom and responsibility, Representative on freedom of the media, Vienna, 2000, p. 189.

ОБСЕ, проблемот на трговијата со луѓе го третира од два аспекта, и тоа како *кршење на човековите права* и како *вид на криминал.* Ангажирањето на ОБСЕ во овој домен се изразува преку бројни политички одредби. Тие се однесуваат на примарната одговорност на Државите-учесници во ОБСЕ за третирање на прашањето за трговијата со луѓе и создавање на сеопфатна рамка за борба против трговијата со луѓе во институциите, структурите и полето на делување на ОБСЕ.

На ниво на ОБСЕ постои *Акциски план за борба против трговијата со луѓе,* кој е донесен на состанокот на Министерскиот совет во Мастрихт (2003) и претставува клучен документ со кој што се обезбедува рамка за напорите на Организацијата за борба против трговијата со луѓе. Во Акциониот план се содржани бројни препораки за Државите-учесници и упатства за обврските за имплементација на различни мерки за борба против трговијата со луѓе, како и на телата на ОБСЕ да им помагаат на Државите-учесници во нивните обиди да се справат со појавата на трговијата со луѓе. Со цел да им помогне на Државите-учесници во процесот на имплементација на заложбите и целосната примена на препораките содржани во Акциониот план, на состанокот на Министерскиот совет во Мастрихт (2003) била донесена одлука да се воспостави механизам на ниво на ОБСЕ, кој е составен од *Специјален претставник,* именуван од Претседавачот на ОБСЕ, и *специјално одделение* во Секретаријатот.

Значењето на *невладините организации (НВО)* за вкупниот процес на ОБСЕ може да се согледа низ *повеќе* аспекти: прво, тие претставуваат сериозен партнер за дијалог со владите; второ, тие се важен извор на информации за ситуацијата во областа на човековите права, и трето, тие се способни да понудат различни експертизи и совети на меѓународните организации од повеќе области (како, уставно право, владеење на правото, разрешување на конфликти и сл.). Невладините организации имаат важна улога кога станува збор за *управување со конфликт,* а во оваа смисла имаат и значајно место во реализацијата на целите на ОБСЕ во регионот на Европа. Од наведените причини, ОБСЕ посветува големо внимание на развој на соработка со невладините организации, а особено со оние кои се активни во областа на човековата димензија.

Управувањето со конфликт е област на која што ОБСЕ посветува големо внимание. Во оваа област ОБСЕ поседува голем потенцијал за соработка со невладините организации. Постојат три важни области на совпаѓање помеѓу

ОБСЕ и невладината заедница во рамките на управување со конфликт и тоа: прво, ОБСЕ и невладината заедница делат *заеднички цели* кои се поврзани со превенција на конфликт, изградба на граѓанско општество и заштита на човековите права; второ, постои значајно преклопување помеѓу ОБСЕ и заедниците на невладините организации во *приодите* кои ги користат, имено, тоа се убедување, дијалог и помирување; и трето, помеѓу ОБСЕ и невладините организации постои корисна *комплементарност на улогите* во сите фази од управувањето на конфликтот, од основно ниво, до политичко и владино ниво.

7. Човековата димензија во практиката: резултати и критика

а) Постигнувања на ОДИХР во доменот на човековата димензија

За постигнатите резултати на ОБСЕ во доменот на човековата димензија, и поконкретно за улогата на нејзината Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР) во остварување на заложбите во овој домен, било дебатирано на Состанокот на Комисијата за безбедност и соработка во Европа, во Вашингтон во мај 2006 година.[87] При тоа, во дискусијата јасно се укажува на значајниот придонес на ОДИХР за развој на стандарди за набљудување на избори и евидентни резултати од спроведените набљудувања на изборите, како и на позицијата на ОДИХР како водечка институција за дефинирање стандарди за демократијата и унапредување на слободата, демократијата, толеранцијата и безбедноста во Европа и регионот на поранешниот Советски Сојуз. Во исто време, се изнесени определени *критички* аспекти од работата на ОДИХР, а кои што биле поттикнати од страна на Руската федерација, Белорусија и мал број на Држави-учеснички во ОБСЕ.

Имено, во дискусиите на присутните на овој состанок се истакнува постигнатиот меѓународен углед на ОДИХР во однос на нејзиното водство, професионализам во работата и постигнати забележителни резултати во областа на набљудување на изборите.[88] Набљудувањето на избори претставува една од

[87] Комисијата за безбедност и соработка во Европа (Commission on security and cooperation in Europe), исто така, позната како Хелсиншка комисија на САД, е владина агенција на САД која е основана во 1975 година од страна на Конгресот за да ја следи и поттикнува согласноста со обврските од Хелсиншкиот завршен документ и останатите обврски на ОБСЕ.

[88] "Advancing dimnesion the human in the OSCE: The role of the Office for democratic institutions and human rigths", Hearing before the Commission on security and cooperation in Europe, One

највидливите активности на ОДИХР. Должноста на ОДИХР се состои во изготвување на реални проценки и извештаи за извршеното набљудување на изборите. Кога станува збор за имплементацијата на обврските во врска со изборите, како главни проблеми се наведуваат: обидите за ограничување на конкуренцијата, маргинализација на изборот на гласачите преку голем број на мерки, одбивање на регистрација или одјавување; прашања за државните изборни ресурси; притисок врз групи од електоратот да се гласа на одреден начин; пристрасност на медиумите; не постоење на јасни насоки за гласачите; не постоење на јасни постапки за жалби и судски процедури; и најважно од сите, не постоење на политичка волја да се поправат утврдените недостатоци. За да се постигне вистински напредок, се смета дека е потребно пропорционално ниво на политичка волја, од засегната Држава, а исто така, и помеѓу Државите-учеснички во ОБСЕ, бидејќи, тоа е заедница на вредности, и заедница од споделени обврски, а, исто така, и споделени одговорности.

Покрај активностите поврзани со изборите, ОДИХР има многу поширока цел и покрива широк спектар на активности поврзани со демократијата и човековите права, а, кои се насочени кон нивно остварување во реалниот живот во земјите. Унапредувањето на демократијата и почитувањето на човековите права е од фундаментално значење за постигнување на безбедноста во Европа, а, исто така, и регионот на поранешниот Советски Сојуз. ОБСЕ се развила во водечка институција за дефинирање на стандарди во доменот на демократијата и унапредување на слободата, демократијата, толеранцијата и безбедноста во Европа и регионот на поранешниот Советски Сојуз. ОДИХР одиграла голема улога во борбата против нетолеранцијата, дискриминацијата и антисемитизам, и обезбедила финансиска поддршка на сите овие активности. Исто така, факт е дека ОБСЕ е една од клучните Евроатлантски институции во борбата против трговијата со луѓе. Особено како голем предизвик за целиот свет, се истакнува потребата за борба против тероризмот, со задржување на заштита на човековите права и почитување на стандардите во оваа област, и нивната имплементација во практиката.

Во контекст на критиките кои биле упатувани од страна на Русија и други држави кон ОДИХР, се потенцира на следните работи: Една од дадените

---

hundred ninth congress, Second session, may 17, 2006, Washington, DC, p. 2, достапно на: http://www.csce.gov

критики се однесува на неурамнотежен акцент на ОДИХР кон државите од поранешниот Советски Сојуз, наместо да се превземе рамнотежа во географски контекст во регионот на ОБСЕ. Наведените критики особено се поврзани со ангажирањето и посветено внимание на набљудување на изборите во земјите од Исток, а не и во земјите од Запад. Во врска со оваа критика, се истакнува дека, САД во 2006 година одлучиле повторно да ги поканат набљудувачите на ОБСЕ да ги набљудуваат закажаните избори во ноември 2006 година во согласност со препораките од изборите кои се одржале во 2004 година. Следната критика која била упатена на адреса на ОДИХР од страна на Русија е поврзана со нејзината методологијата за која се тврди дека не е транспарентна, бидејќи не допушта информации до Постојаниот совет од страна на Државите-учесници во врска со известувањето за изборите. Исто така, постои критика дека не биле земени предвид локалните околности и бројот на набљудувачи кои доаѓаат од Исток не бил доволен да обезбеди рамноправна регионална и културна перспектива. Спротивно на овие критички забелешки, во дискусијата на претставниците на Комисијата за безбедност и соработка се тврди дека методологијата на ОДИХР е многу транспарентна, дека таа е јавно достапна и ефикасна.

б) ОБСЕ и „обоените револуции“ во Постсоветскиот регион

Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) е гласен критичар на застојот на процесот на транзицијата кон демократијата во поранешниот Советски Сојуз и Југославија. Како најважни настани за ОБСЕ се сметаат *„обоените револуции“* кои се случија во Грузија во 2003, Украина во 2004, и Киргистан во 2005 година. Во контекст на овие настани, ОБСЕ одиграла значајна улога која се изразува преку поттикнување на условите за наведените настани, ги осудила изборите, и придонесла за консолидирање на реформите во наредниот период.[89] Самите последици од *„обоените револуции“* претставуваат закана за одржливоста и целокупноста на Организацијата, што, исто така, се смета за важен аспект од делувањето на ОБСЕ во врска со наведените настани.

Клучната улога на ОБСЕ во постсоветската политика може да се согледа преку два аспекти: прво, следење на „замрзнатите конфликти“ во Молдавија,

[89] David J. Galbreath, (2009), "Putting the colours into Revolution? The OSCE and civil society in the post-Soviet region", Journal of Communist Studies and Transition Politics, 25:2-3, 161-180, DOI: 10.1080/13523270902860519

Јужна Осетија (Грузија) и Нагорно Карабах (Азербејџан). Додека, во поново време, ОБСЕ е активен надворешен актер во т.н.р „обоени револуции" во Грузија (2003), Украина (2004) и Киргистан (2005). Во сите три случаи, ОБСЕ била во можност да ја поддржува опозицијата и да учествува во консолидирање на реформите по револуционерните настани. Наведените активности на ОБСЕ во однос на „обоените револуции" се појави кои што се поврзани со ерозијата на важноста на Организацијата во европската безбедносна архитектура.

„*Обоените револуции*" во Грузија, Украина и Киргистан, биле производ на многу прашања кои се вклопуваат во рамките на човековата димензија на ОБСЕ. Така, повеќето од претходните режими ги избегнувале демократските институции или манипулирале со нив за сопствени цели, а исто така, и со изборните резултати, што претставува една од основите на човековата димензија на ОБСЕ. Покрај тоа, секоја од претходните влади била позната по своите повреди на човековите права. Важно е тоа што, владите на Shevardnadze, Kuchma и Akaev ја играле улогата на демократски влади, при што овозможувале одредено ниво на демократски институции, одреден степен на конкурентни избори, и некаде формирање на групи на граѓанско општество. Со оглед на тоа дека, ниту една од овие држави е членка на Европската унија или НАТО (иако Грузија и Украина се членки на Советот на Европа), ОБСЕ одиграла значајна улога во регионот во поддршка на почитување на демократијата и човековите права.

ОБСЕ била присутна на теренот во секоја од трите држави пред 2003 година. При тоа, мисиите на теренот во Грузија и Украина, првично имале поинаков мандат од оној на центарот на ОБСЕ во Бишкек. Улогата на ОБСЕ во *Грузија* е главно поврзана со настаните во отцепената зона (сега „замрзнат конфликт"), Јужна Осетија. Мисијата на ОБСЕ имала мандат во насока на изнаоѓање на мирно решение за Јужна Осетија, и особено ги набљудувала заедничките мировни сили кои биле воспоставени со Спогодбата од Сочи (1992). Во 1994 година, мандатот бил проширен со вклучување на промоција на демократијата и човековите права, што исто така, се гледа како на начин за промовирање на помирување меѓу државата и отцепената република. Со проширување на мандатот на мисијата на ОБСЕ во Грузија во 1997 година, ОДИХР започнала да спроведува проекти за поддршка на понатамошен развој на невладините организации во Грузија и во други делови на поранешниот

Советски Сојуз. Во случајот со Грузија и Кавказ, ОДИХР била фокусирана на поддршка на акцијата на невладините организации кои работеле во областа на човековите права и набљудување на законодавството. И најважно е да се констатира дека, многу од овие невладини организации, кои биле поддржани од страна на ОБСЕ, Фондацијата СОРОС, и други западни донатори ќе помогнат за мобилизација и организација на *„Револуцијата на розите"*.

Во 2003 година, главната улога на ОБСЕ во Грузија била поддршка на невладините организации преку мисијата, а, исто така, и поддршка на ОДИХР во набљудување на изборите. Имено, ОДИХР објавила „Изјава за првичните наоди и заклучоци" за парламентарните избори кои биле одржани на 2 ноември 2003 година, во која наведува дека не биле исполнети одреден број на заложби на ОБСЕ и други меѓународни стандарди за демократски избори. На овој начин, ОБСЕ заедно со други набљудувачи од Советот на Европа и Европската унија, го привлекла вниманието на лажните избори, и помогнала да се организира опозицијата за официјалните изборни резултати и режимот. Најголеми реакции на извештајот за изборите на ОБСЕ се појавиле во јужниот регион каде настанала масовна мобилизација против регионалниот лидер Aslan Abashidze и против Shevardnadze. Влијанието на меѓународната заедница врз исходот на изборите во 2003 година во Грузија може да се проследи преку изјавената осуда на изборите од страна на ОДИХР и лоборањето на Владата на САД во врска со овие настани.

Улогата на ОБСЕ во *Украина* е слична на онаа во Грузија, со таа разлика што тука немало закани по нејзиниот територијален интегритет. Пред 1999 година, мисијата работела на решавање на спорот со Крим, кој барал автономија во рамките на Украина. Со помош на Високиот комесар за национални малцинства, мисијата го решила спорот. Потоа, мисијата била затворена во 1999 година. Заради одржување на понатамошно присуство, била воспоставена позицијата на Проект координатор за Украина со задолженија да работи на имплементација на институционални проекти одредени од страна на Владата на Украина. Пред изборите во 2004 година, Координаторот работел на поддршка на прашања како: слободата на медиумите, преглед на законската регулатива за човековите права, како и промовирање на воената реформа. Почнувајќи од 2004 година, Координаторот започнал да се интересира за поддршка на изборниот процес и поддршка на Централната изборна комисија со унифициран систем за

регистрација на гласачи. Во Прелиминарниот извештај по првиот круг на парламентарните избори во Украина (31 октомври), ОБСЕ ги осудила изборите, аргументирајќи за многу проблеми за време на кампањата и нефер медиумско покривање на кандидатите од опозицијата, ограничување на движењето на кандидатите од опозицијата, како и заплашување на гласачите и поддршка на кандидатите од власта. По вториот круг на гласање на изборите, ОДИХР повторно ги осудила изборите во Украина. Меѓународниот притисок врз претседателот Kuchma доведе до повторување на вториот круг на изборите на крајот од декември. Во генерална смисла, ОБСЕ дала важен придонес за резултатите од изборите во Украина во 2004 година.

Изборите во *Киргистан* кои што биле одржани во март 2005 година, ѝ овозможиле на опозицијата да ја промени власта на претседателот. По првите избори во февруари, ОДИХР во прелиминарниот извештај ги осудила изборите, при тоа, наведувајќи дека тие биле нарушени поради ограничено движење на кандидатите на опозицијата како и дисквалификација на петмина поранешни дипломати да се кандидираат на изборите, притисок врз вработени во државната администрација, како и присутни проблеми во изборниот систем. Осудата на изборите од страна на ОДИХР претставува надворешен поттик за опозициските групи да започнат со мобилизирање на протести во периодот на подготовките за вториот круг на изборите. Крајниот резултат било оставка на претседателот Akaev во април 2005 година.

Генерално, може да заклучи дека, во 2003, 2004 и 2005 година, ОБСЕ и нејзината Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР), биле активни во поддршка на заложбите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Грузија, Украина и Киргистан. Во оваа смисла, активностите на ОДИХР се изразени преку поддршка на опозицијата, набљудување на избори и консолидирање на реформите. Заедничко за сите три *„обоени револуции"* е дека се предизвикани, иако не е утврдено, со првичните извештаи на ОДИХР кои што ги осудиле изборите. Во сите три случаи, ОБСЕ била предводник на Меѓународна мисија за набљудување на избори.

Односот на Москва кон *„обоените раволуции"*, може да се анализира преку следните ставови: Прво, дека кај ОБСЕ постои Западна пристрасност кон изборите, што се изразува преку поддршка на невладините организации со критичен однос кон власта, како и преку осуда на изборите од страна на ОБСЕ

која ги предводи меѓународните мисии за набљудување на избори, а, кои избори се проблематични, што го доведува во прашање кредибилитетот на ОБСЕ како неутрален набљудувач. Второ, Москва во ОБСЕ гледа како на инструмент на западната надворешна политика. Имено, ОДИХР добила финансиска поддршка од западните влади и поседува многу од надворешните политички цели како западните држави. На пример, САД биле многу активни со притисокот врз Shevardnadze да се повлече од функцијата во Грузија во 2003 година. Трето, САД и неговите сојузници би сакале да видат промени во режимот на многу држави кои што припаѓале на поранешниот Советски Сојуз. Четврто, руските дипломати тврдат дека интервенцијата на ОДИХР во рамките на државните работи е спротивно на духот на Хелсиншкиот завршен документ.[90] Во овој документ се вклучени одредби за заштита на националниот суверенитет и територијалниот интегритет. Сепак, ОБСЕ интервенирала за промена на владите на кои Запад гледа како непожелни преку избори. ОБСЕ треба да ја стабилизира геополитичката ситуација во регионот, а, не да ја менува.

Од друга страна, Русија смета дека, фокусирањето на ОБСЕ на првата (политичко-воена) димензија станува ирелевантно за неа, поради ширењето на НАТО како главна институција за колективна безбедност во Европа и развојот на Европската надворешна и безбедносна политика на Европската унија. За сметка на тоа, втората димензија (економијата и животната средина) во голема мера изчезнала. Русија и нејзините сојузници очекуваат промени кои би значеле намалување на активностите во врска со човековата димензија за сметка на зголемување на оние во доменот на економската и животната средина. Исто така, Русија очекува поголема застапеност на набљудувачите на изборите „источно од Виена". Руската влада тврди дека ОБСЕ не треба да се вмешува во промени на режими, туку треба да промовира безбедност и соработка во регионот. Таа смета дека, реформите во ОБСЕ треба да се однесуваат на едногласно донесување на одлуките во Постојаниот совет, така што, САД и нејзините сојузници имаат право на вето на препораките што би им наштетиле на нивните интереси во регионот. Така, американското вето ја спречува Русија да има вето над акциите на ОДИХР. Доколку се повлече Руската федерација од

[90] Interviews with the Delegation of the Russian Federation to the OSCE, Vienna, 17–19 May 2006. (Цитирано според: David J. Galbreath, "Putting the colours into Revolution? The OSCE and civil society in the post-Soviet region").

ОБСЕ, тоа би можело да биде следено со распаѓање на ОБСЕ.

в) Ефикасност на Високиот комесар за национални малцинства

Во текот на последните две децении, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ претежно бил вклучен во активности кои биле поврзани со националните малцинства во поранешните социјалистички земји од Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз, каде влегуваат и земјите од Централна Азија. Постои мислење дека, земјите од Западна Европа се помалку подготвени и помалку подложни на притисок за да му овозможат на Високиот комесар да се вклучи во конфликтите кои се во нивната надлежност.[91] Ваквата тенденција има мали изгледи да се промени и отпорот за вклучување на Високиот комесар ќе се зголеми во ерата во која грижата за суверенитетот е поголема од грижата за чоековите и малцинските права. Меѓутоа, тоа нема да ја направи ирелевантна институцијата на Високиот комесар. Релевантната улога на Високиот комесар се гледа преку реализацијата на следните активности: мониторинг, примена на превентивната тивка дипломатија и трансфер на политиката. Високиот комесар располага со значајна експертиза, алатки и искуство за набљудување на состојбите на потенцијални и актуелни конфликти, да ги препознае знаците на ескалација и да ги ангажира актерите во владите, регионални и меѓународни владини и невладини организации со цел тие да превземат соодветни мерки.

Од огромно значење е можноста за превземање на рана акција во рамки на мандатот на Високиот комесар, иако тоа зависи од „одобрување" од страна на Комитетот на високите претставници. Така, Високиот комесар може да биде препорачан да влезе во понатамошни контакти и поблиски консултации со засегнатите страни со цел за доаѓање до можни решенија, во согласност со мандатот кој му е даден од страна на Комитетот на високите претставници. Практиката покажала дека тоа било успешно во многу случаи, како на пример, кога Макс ван дер Штул и неговите советници, тимот составен од дипломати и правни и политички експерти, користејќи ја дипломатијата за случаите кои

[91] Stefan Wolff, "Twenty years on and twenty years ahead: The Continuing relevance of the OSCE High commissioner on national minorities", Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe, Vol 12, No 3, 2013, 63-76, достапно на:
http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Wolff.pdf

бараат да бидат управувани надвор од центарот на вниманието, понудиле олеснување, посредување, и практични решенија за влади и претставници на националните малцинства, со што им овозможиле да ги решат несогласувањата со политички, а, не со насилни средства. Институцијата на Високиот комесар постигнала позитивен придонес во насока на управување со односите помеѓу малцинството и мнозинството кои што биле последица од распаѓањето на социјализмот, а, исто така, и со цел да се ограничат, па дури и спречат определен број на случаи.

Според Волфганг Зелнер[92] (Wolfgang Zellner), ефикасноста на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ се заснова врз две претпоставки: неговата институционална тежина, како и поддршката од страна на другите актери. Првиот услов за институционална тежина на Високиот комесар е постоење на функционална канцеларија, која има околу 30 вработени, а, кои во рамките на заедницата на ОБСЕ важат за елитен тим. Вториот важен елемент е пристап до сите релевантни актери. Така, негови соговорници во земјите каде се спроведуваат активностите во овој домен, се министерот за надворешни работи, други министри, премиерот, претседателот, лидерите на помалите етнички заедници, како и претставници на граѓанското општество. Трет суштински елемент на институционална тежина на Високиот комесар е поддршката од страна на операциите на теренот на ОБСЕ. Поддршката на Високиот комесар од страна на другите актери се изразува преку поддршката од страна на скоро сите релевантни Држави-учеснички во ОБСЕ, потоа, преку соработка и поддршка на Високиот комесар од страна на Европската унија во текот на процесот на проширување и соработка со другите меѓународни организации, особено со Советот на Европа.

Волфганг Зелнер, ја истражувал ефикасноста на Високиот комесар од три аспекти: оперативен, суштински и нормативен. Истражувањето се однесува на три групи национални малцинства: три случаи се поврзани со малцинствата кои го зборуваат рускиот јазик (во Естонија, Латвија и Украина), еден случај е посветен на унгарското малцинство (во Романија), и уште еден на албанското малцинство (во Македонија). Емпириските податоци во ова истражување го

[92] Wolfgang Zellner, е заменик директор на Институтот за истражување на мир и безбедносна политика на Универзитетот во Хамбург и шеф на Центарот за истражување на ОБСЕ при Универзитетот во Хамбург.

опфаќаат периодот од 1993 до 2001 година, додека, целта на проектот била да се демонстрираат видовите на ефикасност на Високиот комесар кои можат да бидат постигнати под определени услови и каде се границите на ефикасноста.[93]

Во врска со случаите поврзани со оперативната ефикасност на Високиот комесар, се истакнува значењето на *зајакнување на облиците на комуникација и преговарање меѓу сите групи* на основните актери. Во таа смисла, од страна на тогашниот Висок комесар, Ван дер Штул, во 1999 година биле иницирани „Препораки за ефикасно учество на национални малцинства во јавниот живот", со кои што се препорачуваат различни форми на вклучување на припадниците на малцинствата во советодавни и владини тела. Во согласност со тоа, Високиот комесар препорачал во голем број на земји да се отворат консултативни или владини тела кои ќе се занимаваат до прашањата на националните малцинства, (како на пример во Романија, Естонија и Латвија).

Управување со акутни кризни ситуации - Во принцип, постојат неколку ситуации на акутни кризи, каде што употребата на сила повеќе не може да се отфрли, или ако тековниот процес на ескалација не бил запрен. Кризата во врска со Нарва референдумот во летото 1993 година во *Естонија,* ги имала сите елементи на најлошото сценарио за непредвидлива ескалација на насилна криза со можност за вклучување на Русија во истата: можната употреба на сила од страна на владата и вклучување на Руските федерални вооружени сили (некои од нив сè уште биле присутни во Естонија). Во врска со оваа ситуација, Комитетот на високите претставници превзел необичен чекор и одлучил да го испрати Високиот комесар со цел да ја проследи ситуацијата и Естонската влада да превземе соодветни мерки како одговор на дадените препораки од страна на Високиот комесар. Во врска со наведениот настан, Високиот комесар превзел активности при што преговарал со двете страни, и постигнато компромисно решение било објавено на 12 јули 1993 година. При тоа, Високиот комесар бил успешен во спречување на ескалацијата на Нарва кризата, која што можела да предизвика многу поголема криза доколку Русија донесла одлука да се вклучи во истата.

Високиот комесар бил активно вклучен во Кримската криза во *Украина*

[93] Wolfgang Zellner, "Working whitout sanctions: Factors contributing to the (relative) effectiveness of the OSCE High commissioner on national minorities", Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe, Vol. 12, No. 3, 2013, 25-62, достапно на:
http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Zellner.pdf

во пролетта 1995 година, каде долготрајниот спор помеѓу украинската влада и парламентот на Крим за автономија на Крим добил голем интензитет. Во оваа ситуација, Високиот комесар ги поканил на тркалезна маса оние кои биле вклучени во спорот во Локарно во мај 1995 година. На средбата биле изнесени голем број на суштински прашања, а како резултат на тоа, Високиот комесар во писмо до Украинскиот министер за надворешни работи од 15 мај 1995 година, се заложил дека парламентот на автономната Република Крим не треба да продолжи со својот план за одржување на референдум за Устав на Крим кој што бил укинат од страна на Украинскиот парламент. Многу од препораките на Високиот комесар биле спроведени, и, како резултат на интервенцијата на Високиот комесар во 1995 година, Кримската криза не била во можност да ескалира.

Најзначајни случаи преку кои што може да се согледа суштинската ефикасност на Високиот комесар во периодот 1993-2001 година, се оние во Естонија, Латвија, Украина, Романија и Македонија. Во *Естонија* се појавил проблем во врска со државјанството. Врз основа на строгата примена на принципот на правен континуитет, само околу 80.000 од приближно 600.000 не-Естонци кои живееле во Естонија автоматски стекнале Естонска националност во 1992 година.[94] Високиот комесар го прифатил овој закон и се посветил на олеснување на условите за остварување на државјанство. Случајот со *Латвија* е идентичен со оној на Естонија, и се однесува на државјанството. Со Законот за државјанство во 1991 година, државјанство добиле само граѓаните на Латвија до пред 1940 година и нивните потомци, при тоа оставајќи околу 30 проценти од населението, или околу 700.000 лица. Слично како и во Естонија, Високиот комесар, Ван дер Штул го прифатил овој закон и се посветил на практични подобрувања. Високиот комесар предложил еден вид прозорец систем, според кој лицата кои престојувале во Латвија за одреден период да имаат право да аплицираат за државјанство во рамките на одредени периоди. Во случајот со *Украина,* превземените активности на Високиот комесар помогнале да се спречи екалацијата на реакцијата на Татарите и придонесле за свеста и вниманието за проблемот од страна на други меѓународни организации. Во врска со јазичните права на руски јазик, Високиот комесар бил најмалку активен, и, исто така, и

[94] Wolfgang Zellner, ibidem.

најмалку ефикасен. Но, општа оценка, е дека Високиот комесар бил поуспешен во идентификување на кратакотрајни компромиси помеѓу двете страни, отколку во промовирање на институционализаиран дијалог за долготрајно решение на конфликтите.

Во случајот со *Романија* активностите на Високиот комесар се поврзани со образование на јазикот на малцинствата и Унгарско-Романскиот договор од 1996 година. Клучно етнополитичко прашање во Романија било образованието на јазикот на малцинствата во средните училишта, а особено на универзитетско ниво. Додека, на меѓународно ниво, главното прашање е постапување во врска со склучување на билатерален Унгарско-Романски договор. Што се однесува до образованието на јазикот на малцинствата во средните училишта, новиот Закон за образование е донесен во 1999 година, во кој, освен еден мал детал, целосно е решено прашањето за образование на јазикот на малцинствата на секундарно ниво. Во врска со прашањето за високо образование на јазикот на малцинствата, Законот за образование од 1999 година дозволувал основање на организациони единици за образование на јазикот на малцинствата во високото образование до ниво на факултети. Меѓутоа, недостасувале конкретни чекори за формирање на такви институции. Така, Законот може да се оцени како пример за еден вид на индиректна суштинска ефикасност на Високиот комесар во смисла на тоа што го отворил патот за формирање на универзитетски структури на јазикот на малцинствата, но, не била директно постигната оваа цел. Во случајот на реформата на мултикултурната установа, Универзитетот Babes-Bolyai во Клуј, Високиот комесар постигнал делумен успех во однос на директна суштинска ефикасност. Така, се зголемил бројот на предмети кои може да се изучуваат на унгарски јазик, се проширале правата на унгарските универзитетски професори за учество, но останале отворени повеќе прашањата како што е, прашањето за одделување од унгарските факултети и зајакнување на правата на академската самоуправа.

Глава IV - Човековата димензија на ОБСЕ во Република Македонија и безбедноста во периодот 1999 - 2009 година

1. Република Македонија и ОБСЕ

1.1 Прием на Република Македонија во ОБСЕ

Во периодот на осамостојувањето од поранешна Југославија, младата македонска држава беше релативно нестабилна и се наоѓаше во фаза на почетно формирање на сè што е потребно со цел таа да стане силна држава. Еден од најзначајните приоритети за македонската држава во овој период е нејзиното *меѓународно признавање* како суверена и независна држава и обезбедување на членство во Обединетите нации, КЕБС и останатите меѓународни организации. Покрај тоа, од големо значење за развојот на државата биле и: развојот на добрососедските односи; решавање на проблемот со Грција во врска со името на Република Македонија; формирање на дипломатско-конзуларни претставништва и културно информативни центри; донесување на системските закони и симболи; воведување на бенефиции за странскиот капитал заради развој на економијата и сл. Република Македонија води сериозна битка за меѓународно етаблирање на државата во системот на меѓународните односи. На овој пат кон признавање на меѓународно-правен субјективитет на земјава, таа доследно го почитува и применува принципот на мирољубиво решавање на споровите, преку успешно градење на нејзината независност по пат на мирољубиво самоопределување, принципите и начела кои се содржани во Повелбата на Обединетите нации и Хелсиншкиот завршен документ 1975 година, како и преку вложување на постојани напори за создавање на демократско општество. Во ситуација кога Република Македонија немала меѓународно признат статус на правен субјект, но и без членство во меѓународните организации (пред сè Обединетите нации, КЕБС, Меѓународниот монетарен фонд и сл.), таа не можела да очекува помош од нив при справување со сериозните предизвици кои што постоеле во тоа време. Наведената положба во која се наоѓала Република

Македонија претставувала основна грижа за Претседателот Киро Глигоров, и истата ја потенцирал при неговите средби кои што ги остварувал на највисоко државно ниво, и на меѓународните форуми кои биле организирани во овој период.[95]

Зачленувањето на Република Македонија во Обединетите нации, КЕБС, и другите меѓународни организации, како што наведовме погоре, претставувало *неопходна потреба* која што ја истакнувале македонските власти во овој период, бидејќи самото учество на нашата земја во работата на овие организации ѝ дава единствена и директна можност таа *да учествува* во процесот на разгледувањето и донесување на значајните одлуки за сите прашања кои што се однесуваат на безбедносните и останати прашања на генерално ниво, а во овој контекст и на безбедносните и другите прашања кои што биле значајни за нашата земја. Во истата смисла, Република Македонија имала потреба од директно учество во процесот на КЕБС. Приемот на Република Македонија во КЕБС ќе ѝ овозможи на земјава активно да учествува во највисоките тела и институции на КЕБС за донесување на политички одлуки во врска со значајните безбедносни и други прашања кои се однесуваат на регионот на Европа, но и пошироко. Прв и значаен чекор кој што треба да биде во прилог на зачленувањето на земјава во КЕБС е *што отворање* на Набљудувачка мисија на КЕБС во Република Македонија. Се смета дека, со отворање на Набљудувачка мисија на КЕБС во земјава, таа преку нејзините активности треба да придонесе за зајакнување на контактите и соработка на нашата земја со институциите на КЕБС и на тој начин ќе го забрза процесот на нејзиното побрзо вклучување во КЕБС. Од посебно значење за развој на соработката помеѓу КЕБС и Република Македонија, како и идното присуство на Мисија на КЕБС во земјава, била остварената посета од страна на тогашниот Претседавач на КЕБС и Министер за надворешни работи на Чехословачката Федерација *Јозеф Моравчик* (Jozef Moravčík), на Република Македонија на 21 август 1992 година.[96] Во разговорите посветени на соработката меѓу КЕБС и нашата земја, со Претседателот на Републиката, Киро Глигоров, со премиерот и останатите претставници на власта во земјава, јасно и недвосмислено бил презентиран интересот од страна на КЕБС да соработува со

[95] Дарковска, З. Чангова, К. „Ќе се заложиме за побрзо меѓународно признавање", Нова Македонија, 25 Август 1992 година.
[96] Чулев Димитар, „Македонија - добар пример за соработка", Нова Македонија, 21 Август 1992 година.

Република Македонија, во која насока и бил постигнат договор.

Присуството на меѓународната заедница во Република Македонија во исто време, претставува и подразбира и подршка на нашата земја за спречување на заканите од можен конфликт. Во периодот по нејзиното осамостојување, постоеле повеќе сериозни закани за безбедноста на Република Македонија, и истите биле потенцирани од страна на Претседателот Киро Глигоров на средбата со Генералниот секретар на Обединетите нации, Бутрос Гали, која се остварила на 11 ноември 1992 година, а, во врска со барањето за прием на Република Македонија во светската организација и потребата од присуство на мировните сили на Обединетите нации. Меѓу кои се споменуваат: опасност од прелевање на војната од Косово; загриженост во врска со меѓуетничките односи во Република Македонија во контекст на ситуацијата во Косово; постоење на иредентистичките концепти кои ги застапувале многу политичари во регионот; напнати односи со нашиот јужнен сосед Грција; последици од несигурната економска ситуација во Република Македонија врз несигурната етничка стабилност во земјата. Врз основа на нејзиниот превентивен мандат, Набљудувачката мисија на КЕБС која била воспоставена во септември 1992 година имала за цел да придонесе за спречување на ширењето на конфликтот од другите делови на поранешна Југославија во Република Македонија, и во истата смисла за превенција на конфликт во регионот на Балканот.

Останата значајна потреба која го прави актуелен приемот на Република Македонија во КЕБС, е поврзана со спроведувањето на прашањата во доменот на човековата диманзија на КЕБС. Имено, по завршувањето на студената војна и падот на тоталитарните режими и идеологијата врз која тие беа создадени, во цела Европа демократијата станува основа на политичкиот, социјалниот и економскиот живот. Во периодот по нејзиното осамостојување од поранешна Југославија, во Република Македонија започна процес на транзиција кон демократија и слободна фаза на економија. Од аспект на демократијата и потребата од развој на демократските процеси и општо демократизацијата на општеството, приемот на Република Македонија во КЕБС треба да ѝ помогне на нашата земја *да се приближи* и *вклучи во* европските интегративни токови, организации и институции. Во оваа смисла, Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) завзема централно место кога станува збор за постапувањето во однос на прашањата поврзани со човековата димензија

на ОБСЕ. При тоа, ОДИХР работи на унапредување на демократските избори преку набљудување на изборните процеси; обезбедува практична поддршка при воспоставување на демократските институции и институции за човекови права, работи на зајакнување на граѓанското општество и владеењето на правото; и придонесува во насока на рано предупредување и превенција на конфликтите преку набљудување на имплементацијата на одредбите од човековата димензија. ОДИХР, во тесна соработка и координирани активности со Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, работи во насока на понатамошно усогласување на нашето законодавство со законодавството на Европската унија, што претставува составен дел од процесот на приближување на законодавството на Република Македонија со законодавството на Европската унија. Мисијата, исто така, ги поддржува и помага реформите во областа на изборите, потоа, реформите на јавната администрација, владеењето на правото и судството. Остварените резултати и достигнувања во овие области се битни за евалуацијата на вкупниот напредокот на нашата земја за приближување кон Европската унија.

Република Македонија стана *полноправна* членка на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), во октомври 1993 година, под референцата *„ПЈРМ"*. Одлуката за прием на Република Македонија во ОБСЕ е донесена на 40-от состанок на Постојаниот комитет на ОБСЕ, кој бил оддржан на 12 октомври 1993 година, во Виена. Како 53-та Држава-учесничка во ОБСЕ, таа истовремено е и последната земја од Европа која што добила статус на рамноправен член во оваа најширока Европска безбедносна меѓувладина организација. Причините за одлагање на приемот на Република Македонија во ОБСЕ ги гледаме во отвореното спротивставување на Република Грција, како и во можноста за употребата на правото на вето од нејзина страна при донесување на политичките одлуки во телата на ОБСЕ. На приемот на нашата земја во ОБСЕ претходеле следните настани (дадени по нивниот хронолошки ред): во јануари 1992 година, поднесено е барање за прием на Република Македонија во ОБСЕ. По однос на ова барање, институциите на ОБСЕ заседавале дури осум пати и во исто време го одбивале. И конечно, во април 1993 година, на состанокот на Комитетот на високите функционери (Висок совет) кој што се оддржал во Прага, донесена е одлука Република Македонија да добие статус на набљудувач, кој според процерурата во рамките на Организацијата, претставува претходница за добивање на статус на полноправен член во процесот на ОБСЕ. Како

рамноправна членка на ОБСЕ, Република Македонија има можност да учествува во разгледувањето и одлучувањето за сите прашања поврзани со одржување на мирот и безбедноста во Европа. Во поширок меѓународен контекст, битно е да се спомене фактот дека, во април 1993 година Репулика Македонија стана 181-та полноправна членка на Светската организација, под привременото име *„ПЈРМ"*, Поранешна Југословенска Република Македонија. Потоа, во месец септември 1993 година во Њујорк била потпишана привремена спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, со која се предвидува започнување на процес на преговори меѓу двете земји за името на Република Македонија со посредништво на Организацијата на обединетите нации (ООН), а целта е да се надмине спорот меѓу Република Македонија и Република Грција за името на нашата земја.

1.2 Преглед на мандатите на мисиите на ОБСЕ на Балканот

Следните податоци кои се посветени на мисиите на ОБСЕ и останати активности на теренот присутни во соседните земји на Република Македонија, говорат за разликите на мисиите од аспект на нивниот мандат и конкретните задачи кои што произлегуваат од истиот. Целта е во кратки црти да се прикажат различните мандати на мисиите, без да се навлегува во подетални анализи при тоа, или да се прави обид за проценка за нивната ефикасност, но, и да се направи споредба со мандатот на Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија.

Многубројните локални конфликти кои што се појавија со процесот на распаѓање на Југословенската федерација во самиот почетокот на 90-те години предизвикаа голема дестабилизација во регионот и во исто време, претставуваа најголем предизвик за КЕБС/ОБСЕ во периодот по Студената војна, но и можност за примена на активностите и мерките во доменот на превентивната дипломатија со цел да се надминат ваквите безбедносни дилеми во регионот и пошироко во Европа. Југословенската криза претставува и критички тест за потенцијалите на КЕБС/ОБСЕ за вклучување во сите аспекти од европската безбедност, односно, во функција на превентивната дипломатија, управување со криза, разрешување на конфликти и постконфликтна обнова, како и можност за проценка на успехот и неуспехот на превземените активности и мерки во оваа насока. ОБСЕ во тесна соработка и координација со останатите меѓународни актери (пред сè Европската унија, НАТО и сл.) беше инволвирана уште од

самиот почеток на југословенската криза на кој начин се обидуваше да дојде до решенија за истата, да ја спречи, а потоа и запре војната во поранешна Југославија, иако без поголем успех. Покрај тоа, ОБСЕ активно учествува во процесот на постконфликтната обнова на Босна и Херцеговина, согласно обврските од Дејтонскиот договор (1995), а подоцна и во постконфликтната обнова на Хрватска (1996), во Косово (1999) и во Република Македонија по завршување на конфликтот во 2001 година и обврските кои произлегле од Охридскиот рамковен договор (13 август 2001).

Интересот на КЕБС/ОБСЕ за настаните кои се случиле на територијата на поранешна Југославија во почеток на 90-тите години најдирекно се изразува преку присуството на голем број на мисии и останати активности на теренот во регионот на Балканот. Така, КЕБС на подрачјето на Балканот ги воспоставува првите постојани мисии, односно тоа се Мисијата во Косово, Санџак и Војводина (во август 1992 година), и Набљудувачката Мисија на КЕБС во Република Македонија која била основана во септември 1992 година. Постојаната мисија на КЕБС *во Косово, Санџак и Војводина* претставува прва мисија на теренот во историјата на ОБСЕ, но, исто така, и нов, експериментален пристап во рамките на превентивната дипломатија кој за прв пат се применува на југословенските простори. Самото присусутво на мисиите на ОБСЕ треба да влијае позитивно врз намалување на напнатоста помеѓу припадниците од различните етнички заедници. Додека, превентивниот мандат на Мисијата треба да делува во насока на спречување на можните конфликти помеѓу различните етнички заедници, преку поттикнување на дијалогот помеѓу властите и претставниците на етничките групи во подрачјата; собирање на информации во врска со повреда на човековите права и помош во поглед на остварување на човековите права; и организирање на демократски избори. Постојаната Мисија на КЕБС во Косово, Санџак и Војводина работела до јуни следната година, и нејзиниот мандат понатаму не бил продолжен поради суспензијата на Сојузна Република Југославија во КЕБС во 1992 година и нејзиното намалено учество во активностите на Организацијата.

Потоа, во октомври 1998 година била распоредена Верификационата Мисија на ОБСЕ во Косово (KVM), која имала мандат да ја потврди, верификува согласноста на Сојузна Република Југославија со Резолуциите 1160 и 1199 на Советот за безбедност на Обединетите нации. Односно, Верификационата

Мисија на ОБСЕ имала мандат да потврди дали Сојузна Република Југославија ги почитувала конкретните одредби во наведените Резолуции 1160 и 1199 на Советот за безбедност на Обединетите нации, а кои се во врска со одржувањето прекин на огнот, потоа, да го набљудува движењето на силите и помош во враќањето на бегалците и раселени лица, да ги набљудува изборите и помогне во изградбата на демократските институции и да ги унапредува човековите права. Верификационата Мисија на ОБСЕ во Косово не успеала целосно да ја оствари улогата пред да ескалира насилството на Косово, и била повлечена во март 1999 година пред воената интервенција на НАТО врз Сојузна Република Југославија. Сегашната *Мисија на ОБСЕ во Косово* е посебна компонента на привремената администрација на Обеденетите нации Мисија во Косово (УНМИК), и во исто време, е трета по ред Мисија на ОБСЕ која е распоредена во овој регион. Повикувајќи се на Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на Обединетите нации од 1999 година, Постојаниот совет на ОБСЕ ја воспоставил Мисијата во Косово која има задолженија во поглед на изградбата на институциите. Тоа е поврзано со Делот III од Резолуцијата, која инаку содржи вкупно четири делови. Инаку, за остварување на задачите предвидени во Деловите I и II кои се однесуваат на полицијата, судството и цивилната администрација одговорноста ја превзеле Обединетите нации, додека, Европската унија е задолжена за економската реконструкција на земјата. Врз основа на предвидениот мандат, Мисијата на ОБСЕ во Косово работи на следните задачи: развој на човечки ресурси во кој домен организира обуки за полицијата, судските работници и државните службеници; работи на промоција на демократизацијата и управувањето; организира и набљудува избори; ги набљудува, заштитува и унапредува човековите права.

Мандатот на Мисијата на ОБСЕ во *Босна и Херцеговина* бил воспоставен според Општиот рамковен договор за мир во Босна и Херцеговина или Дејтонски договор, и истиот потврден на Министерскиот совет во Будимпешта во декември 1995 година. Со Дејтонскиот договор заврши тригодишниот конфликт кој што ја опустошил земјата и зад себе оставил повеќе од 100.000 животи и раселени лица околу половина од населението.[97] Согласно Општиот рамковен договор за мир, ОБСЕ заедно со останатите организации добива улога

[97] OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe, Prague, 2000, p. 42.

да учествува во процесот на постконфликтна обнова на земјата. Во Договорот се дефинирани три посебни делови во кои се фокусира работата на Мисијата на ОБСЕ, и тоа: организирање и спроведување на избори и подготовка на изборниот систем; следење на одредбите за човекови права; разработка и спроведување на договори за мерки за градење на безбедност и регионална и субрегионална контрола на оружјето. Мисијата понатака го дополнила својот мандат со нови задачи во доменот на образованието, демократизацијата и владеење на правото, кои области се од витално значење за животот на луѓето.

Мисијата на ОБСЕ во *Хрватска* не е активна, односно таа е затворена во 2007 година. Сепак, овде се навраќаме на нејзиниот мандат и задачите кои таа ги остварувала, во цел да го споредиме нејзиниот мандат во рамките на останатите мисии. Имено, Мисијата била основана во 1996 година во период кога земјата излегувала од војната која започнала од нејзиното осамостојување во 1991 година и која предизвикала катастрофални последици оставајќи 13.000 мртви, повеќе од 6.000 исчезнати лица, околу 300.000 бегалци од хрватските Срби и околу 220.000 внатрешно раселени лица, од кои повеќето биле Хрвати. Со војната, исто така, бил уништен имот и инфраструктурата во земјата, со што илјадници преживеани останале без домови. Сериозни промени настанале и во клучните демократски институции, како судството, полицијата, медиумите и граѓанското општество, и човековите и малцинските права.[98] Мисијата има мандат да им помогне на властите на Хрватска во областа на заштитата на човековите права и правата на припадниците на националните малцинства, како и да помага и советува за целосна имплементација на законодавството и да го следи функционирањето и развој на демократските институции, процеси и механизми. Во 1997 година бил продолжен мандатот на Мисијата кој што се однесувал на помош во процесот на враќање на сите бегалци и раселени лица и заштита на нивните права, како и заштита на припадниците на националните малцинства. Во периодот од 1998 до 2000 година, Мисијата имала дополнителна задача да го набљудува распоредувањето на цивилната полиција во хрватскиот регионот на Дунав. Мисијата на ОБСЕ во Хрватска била затворена на крајот на декември 2007 година.

Присуството на ОБСЕ во *Албанија* било воспоставено во почетокот на

[98] Ibid, p. 44.

1997 година како одговор на распаѓањето на општествениот поредок во ситуација кога пропаднала големата финансиска пирамида и кога многу албанци ги загубиле нивните животни заштеди. Присуството на ОБСЕ во Албанија ги координира активностите на останатите меѓународни организации кои се насочени кон заштита на човековите права и граѓанското општество. Во декември 2003 година бил дополнет мандатот на Присуството на ОБСЕ во Албанија, и во согласност со ваквото дополнување, Присуството обезбедува поддршка и стручна помош на албанските власти и на претставниците на граѓанското општество, а тоа во тесна соработка со владата на Албанија и останатите државни институции и организации. Активностите на Присуството на ОБСЕ во Албанија се однесуваат на: поддршка на законодавните и судските реформи, вклучително и реформите на сопственоста; поддршка на регионалната административна реформа; поддршка на изборните реформи; градење на капацитетите на парламентот; борба против трговијата со луѓе и корупцијата и поддршка на имплементацијата на националните стратегии; развој на ефикасни закони и прописи за независни медиуми и кодекс на однесување; промовирање на добро управување и развој на проекти за јакнење на граѓанското општество; обезбедување на обука за граничната полиција и сл.

Мисијата на ОБСЕ во *Црна Гора* е основана кратко време откако Република Црна Гора ја стекна независноста и беше примена како 56-та Држава-учесничка во ОБСЕ. Со тоа, оваа Мисија, во исто време е најмлада операција на теренот во однос на останатите држави соседи на Република Македонија каде што ОБСЕ воспоставила мисии и останато присуство на теренот. Претходно, функционирала Канцеларијата на ОБСЕ во Подгорица во рамките на мандатот на Мисијата на ОБСЕ во Србија и Црна Гора, додека од јануари 2002 година Мисијата стекнала значителна автономија. Во рамките на нејзиниот широк мандат, Мисијата во Црна Гора е задолжена да помага и да ја унапредува имплементацијата на принципите и обврски на ОБСЕ, односно, да ја унапредува соработката на Република Црна Гора со ОБСЕ од аспект на сите димензии на ОБСЕ, како поличко-воените, економската и животната средина и човековите аспекти на безбедноста и стабилноста.

Мисијата на ОБСЕ во *Србија* првично е воспоставена како Мисија на ОБСЕ во Сојузна Република Југославија. Нејзиното име е променето во 2003 година во Мисија на ОБСЕ во Србија и Црна Гора (Одлука на Постојаниот совет

533 од 13 февруари) и Мисија на ОБСЕ во Србија во 2008 година (Одлука на Постојаниот совет 733 од 29 јуни). Мисијата спроведува активности во сите три димензии на ОБСЕ со цел да и помогне на земјата во воспоставување на условите по нејзиното воено минато. Нејзина основна задача е да обезбеди асистенција и стручна помош на властите во земјата во областите како што се: демократизација, заштита на човековите права и правата на малцинствата и развој на медиумите. Во оваа насока, Мисијата обезбедува помош и совети во доменот на спроведување на законодавството, развој на демократските институции, преструрирање и обука на агенциите за спроведување на законот и судството, подобрување на независноста на медиумите, помош при враќање на бегалците и внатрешно раселените лица и сл.

Врз основа на наведените споредбени податоци може да се издвојат неколку заклучоци во поглед на мандатите на Мисиите на ОБСЕ. Така, од аспектот на времето на ангажирање на ОБСЕ, постои *основна* разлика помеѓу Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Република Македонија која е воспоставена со цел да го спречи ширењето на конфликтот во поранешна Југославија на територијата на Република Македонија, односно има превентивен мандат (1992), и останатите Мисии на ОБСЕ во соседните земји на Република Македонија, кои што остваруваат задачи во рамките на постконфликтната обнова на државите. Такви примери се Мисиите на ОБСЕ во Босна и Херцегоцина, Хрватска и Косово. Исклучок од ваквата логока е превентивната функција на Мисијата на ОБСЕ во Косово, Санџак и Војводина (1992), која имала за цел да ја намали напнатоста меѓу различните етнички групи во подрачјата и на тој начин придонесе за превенција на етничките конфликти. Додека, активностите на ОБСЕ во Албанија се фокусирани на поддршка на властите во земјата во поглед на судските и изборните реформи и реформи на администрацијата, борба против трговијата со луѓе и корупцијата и сл. Но, она што е заедничка карактеристика за сите Мисии на ОБСЕ и останато присуство на теренот е дека сите тие вклучуваат активности кои се вбројуваат во доменот на *човековата димензија* на ОБСЕ. Тоа, пред сè подразбира превземање на активности во врска со демократизацијата на општеството, изградба на демократски институции, набљудување на избори, заштита и унапредување на човековите права и правата на припадниците на националните малцинства, и во постонфликтните услови,

помош при враќање на бегалците и раселените лица, како дел од проблематиката поврзана со човековите права, потоа, развој на независни медиуми и сл.

1.3 Структура на Мисијата на ОБСЕ во Македонија

Во рамки на својот превентивен мандат, Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија е активна во следните области, и тоа: набљудување на границите, врз основа на кои прави проценка на нивото на стабилноста и можностите за појава на конфликт; работи на планот на подобрување на меѓуетничките односи во Република Македонија на начин што посредува при решавање на овој вид на проблеми; помага во развојот на демократските процеси и изградбата на граѓанско општество; и по потреба ги координира активностите за набљудување на избори.

Актуелниот мандат на Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија[99] е посветен на следење и поддршка на *спроведувањето на Охридскиот рамковен договор* од август 2001 година. Договорот има за цел да го гарантира учеството на сите етнички заедници во политичкиот, општествениот и културниот живот, и ги третира прашањата во врска со антидискриминација, децентрализација, правична застапеност, права на образование, употреба на јазиците. Во тесна соработка со останатите членови на меѓународната заедница во земјава, меѓу кои, делегацијата на Европската унија, Амбасадата на Соединетите американски држави и Северноатланската алијанса во Скопје, како и институциите во земјава, Мисијата работи на спроведување на *реформите* во областа на изборите, демократско полициско работење, владеење на правото и судството.[100] Мисијата, исто така, во тесна соработка со властите во земјава, работи на спроведување на интегрирано образование и учествува во процесот на градење на капацитети на државните службеници во согласност со меѓународните демократски стандарди и принципи. Или, вкупните активности на Мисијата се насочени кон помош на институциите на Република Македонија во натамошно усогласување на нашето

[99] Со Одлука бр.977 на Постојаниот совет на ОБСЕ од 16 септември 2010 година, било променето името на „Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје" во *„Мисија на ОБСЕ во Скопје"*, види во: Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 844th Plenary Meeting, DECISION No.977, „Name change of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje and the extension of the mandate", 16 December 2010, достапно на: http://www.osce.org/pc/75225?download=true

[100] Достапно на: http://www.osce.org/mission-to-skopje

законодавство со законодавството на Европската унија, како и за спроведување на другите реформи кои се битни за процесот на интеграција на нашата земја во Европската унија.

Канцеларијата на Шефот на Мисијата на ОБСЕ во земјава е одговорна за имплементација на политиката и мандатот на Мисијата. Таа се состои од пет различни оддели, кои имаат најзначајна улога за имплементација на мандатот на Мисијата. Тие се: Оддел за набљудување; Оддел за меѓуетнички односи; Оддел за политика; Оддел за јавни информации и 24/7 Центар за ситуацијата. Наведените оддели се лоцирани во Канцеларијата на Шефот на Мисијата.

Одделот на набљудување е еден од главните инструменти на Мисијата во насока на рано предупредување, и истиот е под директна контрола на Шефот на Мисијата. Тимовите на Одделот за набљудување се лоцирани во Канцеларијата на Мисијата во Скопје и во регионалната канцеларија во Тетово, од каде што тие оперираат низ целата држава. Членовите на тимовите превземаат секојдневни активности на теренот со кои се обезбедуваат потребните информации во врска со безбедносни прашања во општините и помеѓу заедниците, потоа политичкиот развој на локално ниво, и образованието на малцинствата. Тие помагаат во реализација на локални проекти, а располагаат и со капацитет за медијација помеѓу локалните власти. Една од главните задачи на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, која е актуелна уште од почетокот на нејзиното воспоставување, е да ги набљудува границите на земјава со Србија (Косово) и Албанија. Врз основа на набљудувањето на границите, Мисијата прави проценка на состојбата на границите и на состојбите кои се случуваат во близина од другата страна на границите со Србија (Косово) и Албанија. Ваквата проценка за развојот на настаните, има големо значење на стабилноста и безбедноста на Република Македонија поради фактот што негативниот развој на настаните во соседните земји може да предизвика негативни последици врз мирот и стабилноста во земјава. Мисијата е во постојан дијалог со граничните власти на сите нивоа, потоа во постојани контакти и соработува со Мисиите на ОБСЕ во соседните земји, а остварува соработка и со цивилните и воените структури во државите кои граничат со Република Македонија. Друга задача на Мисијата била да одржува блиски контакти со општините по должината на границата, кое нешто е од примарно значење бидејќи општините се извор на информации за заканите по безбедноста на Република Македонија.

Одделот за координирана програма за меѓуетнички односи овозможува координиран пристап кон прашањата поврзани со меѓуетничките односи во Република Македонија. Така, во тесна соработка со Високиот Комесар за националните малцинства на ОБСЕ и Секретаријатот за Имплементација на Охридскиот рамковен договор при Владата, Одделот работи на олеснување и зајакнување на важните прашања од Договорот, како што се прашањето за образование, децентрализација, еднаква застапеност, употреба на јазиците, и недискриминацијата.

Во рамките на Мисијата на ОБСЕ работат неколку сектори. Сектор за добро владеење; Сектор за развој на полицијата и Сектор за владеење на правото. *Секторот за добро владеење* има за цел да ја поддржи земјава во имплементацијата на Рамковниот договор. Во оваа насока тој спроведува активности на интегрирање на помалите заедници, потоа поддржува создавање на мултикултурен систем на образование, создавање на професионална јавна администрација и ја поддржува земјава да спроведе избори во согласност со принципите и стандардите на ОБСЕ. Секторот е поделен на три Одделенија и тоа: Одделение за јавна администрација, кое го олеснува процесот на создавање на професионална јавна администрација на централно и локално ниво, при што посебно внимание се посветува на унапредување на правата на помалите заедници; Одделение за Демократизација - избори, кое помага на земјава во имплементација на принципите и стандардите на ОБСЕ; Одделение за реформа во образованието, кое ја промовира интеграцијата преку образовниот процес со заштита на правата на образование на сите заедници во земјава.

Реформа на јавната администрација - Почнувајќи од 2003 година, Мисијата ѝ помага на Република Македонија во имплементација на одредбите од Охридскиот рамковен договор во врска со процесот на децентрализација и реформа на јавната администрација. Тимот за Реформа на јавната администрација при Мисијата врши проценка на реформскиот процес и дава совети. Мисијата поддржува создавање на професионална јавна администрација на централно и локално ниво преку обуки, лидерство и консултации.

Реформа на образованието - Одделението за реформа на образованието кое постои на ниво на Мисијата почнувајќи од 2005 година, спроведува активности на набљудување на развоите во образованието во согласност со препораките за интегрирано образование дадени од страна на Високиот комесар

за националните малцинства. Реформата во образовниот систем ја истакнува потребата за интеграција во образованието преку заштита на правата на образование на сите заедници во земјава. Самиот процес на набљудување на образовниот систем, Мисијата го реализира во соработка со националните и меѓународните службеници. Во согласност со целите предвидени во програмата, Одделението го промовира професионализмот кај образовните структури на национално, регионално и локално ниво, поради што организира обуки на образовните структури во општините и развива стратегии во образованието на општинско ниво. Од 2009 година, Мисијата е ангажирана во спроведување на обука за учителите со цел тие да се стекнат со вештини кои се потребни во нивната работа во мултиетничкото општество. Покрај тоа, Одделението за реформа на образованието организира обуки за учители и студенти за односите меѓу образовниот систем и меѓуетничките односи во општеството.

Тимот за *демократизација - избори* при Мисијата ѝ помага на земјава во имплементација на принципите и стандардите на ОБСЕ и ги следи препораките дадени во Извештаите за изборите на ОБСЕ/ОДИХР и од Комисијата на Советот на Европа. Тимот овозможува поддршка и експертски совети на изборните структури. Исто така, дава кратко-рочна помош директно со вклучување во изборите. Во 2009-2010 година, Мисијата ги поддржала Четирите работни групи кои биле формирани од Владата за следење на препораките на ОБСЕ/ОДИХР. Работните групи составиле акциони планови при што ги истакнале забелешките на ОБСЕ/ОДИХР во поглед на гласачкиот список, изборната администрација, и изборниот законик.

Секторот за развој на полицијата помага, советува и ги координира активностите со Министерството за внатрешни работи во поглед на развој на полициски сили кои ќе му служат на народот, согласно демократските принципи и меѓународните стандарди за човекови права. За таа цел Мисијата ја поддржува Владата за реформа на полицијата преку имплементација на Законот за полиција и Закон за внатрешни работи. За време на конфликтот во 2001 година, Секторот помагал во спроведување на процесот на повторно враќање на полицијата во поранешните кризни подрачја, а, исто така, и за обука на полицијата. Покасно Секторот обезбедувал помош во врска со Законот за полиција во 2006 година и Стратегискиот план на Министерството за внатрешни работи. Приоритетни прашања врз кои се работело биле реформата на полицијата, етничка полиција и

специјални обуки. Во врска со новиот Закон за внатрешни работи, Секторот работи на создавање на ефикасен човечки систем на управување и понатамошна професионализација на полициските услуги.

Секторот е организиран во три оддели: менаџмент, обука на полицијата и етничка полиција. *Реформа на полицијата,* што подразбира поддршка на имплементација на ефикасен човечки менаџмент и развоен систем; помош во реформите и создавање на ефикасен полициски сервис во децентрализираните општини; набљудување на имплементацијата на Законот за полиција и Законот за внатрешни работи. *Етничка полиција,* активностите превземени во овој домен имаат за цел да изградат доверба и позитивни меѓуетнички односи меѓу сите заедици. Потоа, преку нив се унапредуваат еднаквите можности и правата на етничките малцинства, жените и сензитивните групи. *Безбедност*, во оваа област Мисијата дава поддршка на граничното управување и контрола со акцент на внатрешната и регионалната безбедност преку експертска помош. Исто така, Мисијата ја поддржува локалната, регионалната и меѓународната безбедност со обезбедување на експертска помош и обука за борба против организираниот криминал и тероризам.

Секторот за владеење на правото го поддржува натамошниот развој на ефикасни и одржливи механизми за владеење на правото, во согласност со принципите на ОБСЕ и меѓународните стандарди. Активностите на Секторот се насочени кон следните приоритетни области: јакнење на независно и ефикасно судство; поддршка на имплементацијата на Стратегијата за реформа на кривичниот суд; поддршка на имплементацијата на антидискриминаторска институционална законска рамка и сл.

Секторот е поделен на два оддела: Оддел за реформа на судството и Оддел за реформа на законодавството. *Реформа на судството* - Одделот за реформа на судството има за цел да ја подобри и зајакне ефикасноста и независноста на судството. Одделот обезбедува техничка помош за проценка и редефинирање на законската рамка. Тој, исто така, обезбедува обуки за оние кои го практикуваат законот во тесна соработка со Министерството за правда, Академија за обука на судии и обвинители, Здружение на судии, Здружение на јавни обвинители, Националниот судски совет и др. Одделот работи на промоција на транспарентност во судството низ различни активности, како набљудување на судски процеси и состаноци на Националниот судски совет и

оценка на судски одлуки. Во соработка со останати меѓународни организации, Одделот му помага на Министерството за правда во спроведување на новиот Закон за кривична постапка преку обезбедување на техничка помош, обуки, подготовки на образовни материјали и литература.

Реформа во законодавството - Одделот за реформи во законодавството помага во подобрување на подготовката и процесот на имплементација на законот и советува за развој и имплементацијата на новите законски концепти. Одделот ги поддржува институциите на власта и организациите на граѓанското општество во прифаќање на меѓународните стандарди и нивната примена при подготовката на законите, набљудување и евалуација на законодавството, транспарентност и јавно учество во политиката и процесот на поготовка. Тој исто така, ја поддржува Владата во напорите за борба против трговијата со луѓе и Акциониот план на ОБСЕ за борба против трговијата со луѓе. Одделот ја поддржува имплементацијата на новиот Закон за промоција и заштита од дискриминација преку активности како што се воспоставување на Комисија за заштита од дискриминација и Агенција за реализација на правата на заедниците. Тој работи со Институцијата Омбудсман на промовирање на нејзината улога во мас-медиумите, ја зголемува нејзината ефективност во заштита на човековите права.

1.4 Активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија

1.4.1 Генерални активности во доменот на човековата димензија

Поимот на безбедноста се однесува на многу аспекти од животот на човекот и неговото однесување. Во претходните поглавја зборувавме за сеопфатниот концепт на безбедноста на ОБСЕ и нејзините три „димензии": политичко-воената; економската и животната средина и човековата димензија. Вкупните активности на ОБСЕ се однесуваат на сите три области, и тоа, безбедносните прашања кои се поврзани со превенција на конфликтите, потоа, поттикнување на економскиот развој и обезбедување на одржливо користење на природните ресурси, како и промовирање на почитувањето на човековите права и основни слободи. Овде ќе стане збор за вкупните активности во доменот на човековата димензија на ниво на ОБСЕ. Општиот приказ на генералните

активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија го правиме со цел да создадеме јасна перцепција за активностите кои што се спроведуваат во овој домен од страна на ОБСЕ во рамките самите Државите-учеснички. Врз основа на едноставна компарација, (без да се навлегува во подетални анализи), на генералните активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија и конкретните активности Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, може да се заклучи дека *постои поврзаност* меѓу нив, односно дека, генералните активностите на ОБСЕ во овој домен се пресликуваат во конкретните активности на Мисијата во доменот на човековата димензија во Република Македонија. Мисијата *ги следи* активностите на ОБСЕ на генерално ниво во доменот на човековата димензија преку активностите кои ги превзема во земјава. Сметаме дека, општиот приказ на активностите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија ќе придонесе за подобро да се разберат конкретните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во овој домен во Република Македонија во периодот кој што е опфатен со анализата во нашето истражување.

Во доменот на човековата димензија ОБСЕ реализира бројни активности преку своите специјализирани институции и тела за овој вид на прашања. Овие активности имаат круцијално значење за остварување на сеопфатниот концепт на безбедноста во рамките на ОБСЕ. Во оваа насока, ОБСЕ преку конкретни активности ѝм помага на своите Држави-учеснички да изградат демократски институции; во спроведувањето на слободни, фер и транспарентни избори; во промовирање на родовата еднаквост; во обезбедувањето на почитување на човековите права и слободи, слободата на медиумите, малцинските права и владеењето на правото; и ја промовира толеранцијата и недискриминацијата. Прашањата поврзани со набљудување на изборите, развојот на демократијата, човековите права, толеранцијата и недискриминација, и владеењето на правото во областа која ја опфаќа ОБСЕ, се во директна надлежност на *Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР),* чие што седиште се наоѓа во Варшава, Полска. ОБСЕ ги поддржува Државите-учеснички да ги исполнат нивните заложби во доменот на *демократизацијата.* За таа цел, ОДИХР обезбедува политички совети и помош во градење на капацитетите на демократските институции на трите нивоа на власта, и го помага вклучувањето на учесниците од граѓанското општество во процесот на донесување на одлуки. Преку процесот на зајакнувањето на демократските институции, ОДИХР ѝм

помага на владите да станат повеќе одговорни и репрезентативни, вистински претставници на граѓаните. Канцеларијата работи со владините институции, политичките партии и парламентите, и помага на граѓанското општество во креирањето на политиката. ОДИХР, исто така, ги поддржува напорите на Државите-учесници во насока на зголемување на учеството на жените и младите во политиката, зајакнување на парламентите, развој на повеќепартиски политички системи, работи на подобрување на интеграцијата на мигрантите и модернизација на системите за регистрација на населението. Исто така, се превземаат активности за да ѝм се помогне на државите во спроведување на препораките кои се дадени од страна на мисиите на ОДИХР за набљудување на изборите.[101]

Унапредување на имплементацијата на заложбите на ОБСЕ во доменот на демократизацијата и изградбата на демократските институции се централна задача на *Секторот за демократизација* во рамките на ОДИХР. Секторот преку определени активности има за цел да придонесе во насока на зајакнување на административните капацитети, законодавството, на институцијата Омбудсман и на институциите на граѓанското општество. Програмите кои се спроведуваат од страна на Секторот за демократизација концепирани за оваа намена, имаат за цел да го олеснат процесот на размена на позитивните искуства и практика меѓу Државите-учесници и да ги зацврстат резултатите кои што се постигнати во процесот на градењето на демократските институции, граѓанското општество, и демократското владеење. Работата на ОДИХР во доменот на демократизацијата на општеството опфаќа активности неменети во следниве области: поддршка на законодавството; следење на судењата; независност на судството; реформите на кривичното право; демократското владеење; регистрацијата на населението и точноста на избирачките списоци; слободата на движењето и миграциите.

Поддршката на законодавството е еден од главните сегменти во областа на демократизацијата каде што ОДИХР реализира голем дел од своите активности. Според согледувањата кои постојат на ниво на ОБСЕ, добро и ефикасно законодавство е основата на секоја функционална држава заснована врз владеењето на правото. Законите можат да се следат единствено доколку тие се јасни и концизни, а, истите треба да бидат усвоени во соодветни демократски

[101] Види поопширно на: http://www.osce.org

процедури. Донесените акти од страна на Државите-учесници во ОБСЕ треба да бидат *во согласност* со релевантните заложби на ОБСЕ, како и со останатите меѓународни инструменти за човекови права ратификувани од поединечните држави. Конкретните активностите во областа на поддршка на законодавството, се однесуваат на обезбедување на квалитет и ефикасност на законодавството од аспект на човековата димензија во регионот на ОБСЕ. ОДИХР ѝм обезбедува поддршка на државите со разгледување на релевантните нацрти и на постојното законодавство и преку оценување на усогласеноста на предлогот или пак на постоечките закони од областа на човековата димензија со релевантните меѓународни стандарди, прави препораки за подобрување и споделува добри искуства. ОДИХР, исто така, на барање, обезбедува сеопфатна проценка на законодавните процеси во Државите-учесници.

Следењето на судењата е составен дел на активностите на ОДИХР во доменот на демократизацијата во Државите-учесници во ОБСЕ. Следењето на судењата се реализира преку операциите на теренот кои ги воспоставува ОБСЕ, во соработка со ОДИХР. На овој начин се собираат информации од прва рака за прашањата поврзани со *фер-судењето* кога станува збор за индивидуалните случаи, а истовремено се обезбедуваат информации за општите трендови кои што владеат во судските системи. ОДИХР спроведува активностите на следење на судството во насока да ѝм помогне на Државите-учесници во ОБСЕ да направат потребни реформи и да развијат политики со кои што ќе се подобри владеењето на правото и почитувањето на човековите права. Присуството на набљудувачи на судењата може да има непосредно влијание и да поттикне на согласност на националните со меѓународните стандарди за фер-судење во поединечните случаи на судења или пак во сериите на случаи на судења и на крајот да се зголеми транспарентноста и довербата во судството. ОДИХР поддржува слични активности спроведени од страна на операциите на теренот на ОБСЕ.

Независност на судството - е една од карактеристиките на државите во кои што се почитува концептот на поделба на власта. Врз основа на заложбите на ОБСЕ, Секторот за демократизација на ОДИХР работи на унапредување на независноста во судството, врз основа на „Препораките за независно судство од Киев“ (2010), а тоа се збир на политички сугестии за зајакнување и заштита на независноста на судството. Овие препораки се основа за дискусии со носителите

на одлуки во секоја земја, научниците и правните заедници во регионот на ОБСЕ. Покрај тоа, *реформите во кривичното право* претставуваат значаен сегмент од активностите на ОДИХР во доменот на демократизацијата. ОДИХР работи на унапредување на институционалните реформи со цел да им овозможи на главните учесници во кривично-правниот систем подобро да ги извршат нивните должности во смисла на поголема транспарентност и во согласност со стандардите за човекови права. Во оваа насока, ОДИХР ја олеснува размената на експертиза и нуди помош на Државите-учеснички во областа на кривично-правниот систем.

Демократското владеење е систем на владеење каде што институциите функционираат според демократските процеси и норми, и внатрешно и во нивната интеракција со други институции. Демократското владеење *е темел на системот на вредностите* и стандардите на ниво на ОБСЕ. ОДИХР подготвува и спроведува програми за помош на Државите-учеснички кои имаат за цел да ги подобрат законите, институциите и демократските процеси, преку зајакнување на нивните Парламенти и обезбедување на повеќепартиски политички систем. Канцеларијата помага на Државите-учеснички во регулирање на финсирањето на политичката партија во согласност со заложбите на ниво на ОБСЕ, како и за зголемување на капацитетот на Парламентите да ги извршат своите законски, претставнички и надзорни функции. Во овој контекст, ОДИХР ги поддржува напорите на Државите-учеснички да го подобрат демократското владеење преку *зголемување на нивото на учество на жените во политиката,* зајакнување на Парламентите, развој на повеќепартиски политички системи, спречување на злоупотреба на државните ресурси и следење на препораките кои се дадени од страна на набљудувачките мисии на изборите. ОДИХР дава *поддршка на Парламентите* во Државите-учеснички преку бројните операции кои ги има воспоставено на теренот, при тоа се посветува посебно внимание на потребите на Парламентите и помага тие да станат способни да ја извршуваат нивната улога ефективно. ОДИХР ги поддржува операциите на теренот по пат на давање на совети и експертиза, како и споделување на знаење и алатки за вмрежување. На пример, ОДИХР е партнер со *Агора (Agora),* меѓународна онлајн база на податоци за информации и најдобри искуства за парламентарно зајакнување. Развојот на *повеќепартискиот политички систем* е една од целите на ОДИХР која што придонесува за демократското владеење. За реализација на оваа цел,

ОДИХР дава поддршка на Државите-учесници за институционализирање на повеќепартиските системи, и да се осигура дека сите политички партии работат да се зачува овој систем, без оглед на тоа која партија е на власт.

Регистрацијата на населението претставува дел од активностите на ОДИХР во доменот на демократизацијата. Врз основа на барање на Државите-учесници, ОДИХР помага да се елиминираат бариерите за слобода на движење во рамките на нивните граници. Со цел да се зголеми точноста на избирачките списоци, ОДИХР, исто така, ѝм нуди помош на Државите-учесници во ОБСЕ, кога станува збор за спроведување на препораките од набљудувачките мисии на ОДИХР за изборите. Во овој случај, ОДИХР помага да се зајакнат капацитетите на власта како и да се изградат ефикасни врски меѓу населението и системот на евиденција на избирачите. ОДИХР, нуди експертиза во модернизирање на системите за регистрација на населението, доколку Државите-учесници тоа го побараат од Канцеларијата. Регистрацијата на населението има повеќекратно значење за општеството, па така, реформите на системите за регистрација на населението може да ја зајакнат заштита на човековите права и да го унапредат владеењето на правото и демократското владеење во земјите. Во поглед на регистрацијата на населението и точноста на избирачките списоци, може да се забележи дека, во многу Држави-учесници во ОБСЕ, регистарот на гласачите е поврзан со регистарот на населението или е составен дел од него. Во наведените случаи, согласно принципите на ОДИХР, како и искуството, квалитетот на регистарот на населението директно влијае врз остварувањето на универзалното и еднакво право на глас. ОБСЕ ги набљудува *изборите* во сите 57 Држави-учесници, тргнувајќи од определбата дека демократските избори се *основа за легитимноста на власта.* Во рамките на неговите активности поврзани со изборните процеси во регионот, ОБСЕ, исто така, обезбедува техничка помош за подобрување на законодавната и административната рамка за изборите во одредени земји. Покрај ова, некои операции на теренот на ОБСЕ спроведуваат активности поврзани со изборите, како што се обука за членовите на изборните комисии, медиумите и полицијата, а исто така, и едукација по иницијатива на гласачите.

ОДИХР, исто така, спроведува активности поврзани со *слободата на движење.* Канцеларијата го промовира развојот и имплементација на законски и регулаторни рамки кои го почитуваат правото на слобода на движење и

слободниот избор на местото на живееење. ОБСЕ нуди експертиза на Државите-учесници, по нивно барање, за развој и имплементација на законските и регулаторни рамки за регистрација на населението кои го почитуваат правото на слобода на движење и слободен избор на местото на живеење. Канцеларијата промовира добри практики за олеснување на прекуграничната мобилност, вклучувајќи го и спроведувањето на барањето за виза со што се олеснува послободно прекугранично патување и почитувањето на индивидуалните права и слободи.

ОДИХР работи на прашањата поврзани со *миграциите* во регионот на ОБСЕ. Врз основа на заложбите на ОБСЕ, Канцеларија ѝм помага на Државите-учесници во процесот на оценувањето, формулирање и спроведување на миграционите политики и закони кои се родово чувствителни, ги заштитува основните права на мигрантите и ја олеснува интеграцијата во општествата каде што тие живеат. За решавање на проблемите поврзани со миграцијата и раселувањето неопходно е да се обезбеди политичка стабилност и безбедност во регионот на ОБСЕ. Од тие причини, ОДИХР соработува со Државите-учесници во ОБСЕ во врска со различни теми кои се однесуваат на миграцијата, со посебно внимание на интеграцијата на мигрантите и за развој на политики за родово чувствителна миграција. Во овој поглед, Канцеларијата нуди експертиза на Државите-учесници да воведат соодветни правни и политички мерки за подобрување на интеграцијата на мигрантите, и за проценка на моменталната состојба на интеграција на мигрантите во нивните општества.

Во доменот на *малцинските права,* работата на ОБСЕ е насочена во правец на идентификација на етничките тензии и изнаоѓање на решенија на самиот почеток од нивната појава, поради нивниот потенцијал да го загрозат мирот и стабилноста во регионот. ОБСЕ ги промовира правата на националните малцинства и посветува особено внимание на состојбата на Ромите и Синтите. Една од целите на ОБСЕ е промовирање на *родовата еднаквост* во своите Држави-учесници. Организацијата настојува да обезбеди еднакви можности за жените и мажите, да ја вклопи родовата еднаквост во политиката и практиката во рамките на Државите-учесници во ОБСЕ, како и во самата Организација. Во соработка со локалните власти, ОБСЕ во регионот иницира и работи на проекти за поттикнување на жените, и изградба на локални капацитети и експертиза за родовите прашања. ОБСЕ нуди помош за ревидирање на законодавството и во

изградба на национални механизми за да се обезбедедат еднакви можности меѓу мажите и жените. Во регионот на ОБСЕ може да се забележи тенденција на подобрување на родовата еднаквост, но сепак, факт е дека, постои значителна нееднаквост меѓу половите. ОДИХР работи на планот на зајакнување на институции на родова еднаквост, ги идентификува дискриминаторските закони и политиката во однос на ова прашање, и го зголемува учеството на жените во политиката и во изборните процеси. Заради остварување на наведените цели, ОДИХР организира и спроведува обуки за родова еднаквост со парламентарци, граѓанското општество и особено со безбедносниот сектор. Канцеларијата поттикнува вработување на жените во редовите на безбедносните структури, и особено ги поддржува институциите, политиката и програмите во кои што се потенцираат подеднакво потребите и интересите и на мажите и на жените.

Човековите права се значаен сегмент од човековата димензија на ОБСЕ. Во Документот од Копенхаген 1990, Државите-учесници во ОБСЕ превзеле обврска да ги почитуваат сите човекови права. Почитувањето на човековите права и основни слободи претставува клучен сегмент од сеопфатниот концепт за безбедноста во рамките на Организацијата. ОБСЕ, ја следи состојбата со човековите права во своите 57 Држави-учесници. ОБСЕ го поттикнува развојот на *слободата на медиумите* во Државите-учесници, тргнувајќи од определбата дека слободни и добро развиени медиуми се камен-темелник на демократските општества. Со цел да идентификува прекршување на слободата во изразувањето, ОБСЕ го следи развојот на настаните поврзани со медиумите во своите Држави-учесници. Таквите активностите вклучуваат разгледување на законската регулатива за медиумите, како и следење на случаите каде што новинарите се обвинети за нивните професионални активности или се жртви на малтретирање. ОБСЕ, исто така, се ангажира во развојот на медиумите преку обука и поддршка на уредниците и новинарите. Концептот на *владеење на правото* претставува основа за активностите на ОБСЕ кога станува збор за човековите права и демократизацијата на општеството. Преку овој концепт, ОБСЕ обезбедува формални законски рамки и насоки кон постигнување на правдата врз основа на целосното почитување на достоинството на човекот. Појавата на *трговијата со луѓе* влијае речиси врз сите држави на ОБСЕ, без оглед на фактот дали се тоа земји на потекло или дестинација. Оваа модерна форма на ропство е навреда за човековото достоинство, и многу често жртвите на трговијата со луѓе се цел на

психолошки терор и физичко насилство.

Прашањата во врска со *толеранцијата и недискриминацијата* се дел од работата на ОБСЕ. Канцеларијата за демократски институции и човекови права, е активно вклучена во борбата против криминалот од омразата во сите Држави-учеснички. Во оваа смисла, ОБСЕ ги поддржува сите Држави-учеснички во борбата против сите форми на расизамот, ксенофобијата и дискриминацијата, вклучувајќи го антисемитизмот и дискриминацијата против Христијаните и Муслиманите. Различните форми на нетолеранција, изразени преку појавата на расизмот и ксенофобијата, претставуваат закана за безбедоста во општествата со изразени разлики, во регионот кој го опфаќа ОБСЕ. Во рамките на ОДИХР била развиена цела низа на ресурси и програми за *подигање на свеста* во врска со дискриминацијата, криминалот од омразата, антисемитизмот и други форми на нетолеранција. Канцеларијата работи на изградба на капацитетите на владите за спречување и справување со овој проблем, на начин што дава совети за начинот на постапување и обука за спроведување на законот за службениците и едукаторите. Покрај ова, ОДИХР има за цел да ја зголеми способноста на граѓанското општество за набљудување и известување за злосторствата од омразата и инцидентите.

1.4.2 Активности на Мисијата во доменот на човековата димензија

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија претставува инструмент за спроведување на предвидените активности на ОБСЕ во земјава, но и средство преку кое што се преточуваат политичките одлуки во конкретни мерки и дејства. Во генерална смисла, активното присуство на Организацијата на теренот во земјите кои што побарале помош, има за цел да придонесе во насока на превенција на конфликт и управување со криза. Таков е случајот и со Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава која остварува активности во врска со превенција на конфликт и *претставува инструмент на превентивната дипломатија.* За време на вооруженият конфликт во 2001 година (февруари-декември), во Република Македонија, Мисијата активно учествувала и ги помагала активностите на ОБСЕ кои биле превземани со цел на управување со безбедносната криза и изнаоѓање на решенија за истата, а, тоа, во соработка со останатите меѓународни актери (пред сè, Европската унија, НАТО и сл.). Во

согласност со нејзиното превентивно делување во земјава, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во рамките на нејзините задолженија кои што произлегуваат од воспоставениот мандат (првичен мандат при нејзиното воспоставување во септември 1992 година, а покасно и дополнение на истиот од август 2001 година), остварува голем број на активности. Активностите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ произлегуваат и ги следат генералните активности на ниво на Организацијата кои се превземаат со цел да се спречат конфликтите во регионот.

Во однос на обврските на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, и активностите поврзани со реализацијата на превземените обврски, битно е да се констатира фактот дека, обврските и активностите на Мисијата *се менувале* во зависност од промената на состојбите во соседството и во земјава и потребата да се одговори на новите предизвици. Врз основа на податоците за суштината на мандатот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, може да се констатира дека, пред 1999 година, таа дејствува во рамките на нејзиниот првичниот мандат под кој што и била официјално отворена. Односно, конкретните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава се однесуваат на унапредување на почитувањето на територијалниот интегритет, одржување на мирот, стабилноста и безбедноста во земјава, како и спречување појава на конфликт во поширокиот регион. Во 2001 година настанало проширување на првичниот мандат на Набљудувачката мисија во земјава, кое нешто било резултат на обврските од Охридскиот рамковен договор (од 13 август 2001 година) кои што биле доделени на ОБСЕ во функија на спроведување на мерките за изградба на доберба. Ваквата јасна дистинкција во однос на задолженијата предвидени во рамките на мандатот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава е важна со цел да се определат разликите во мандатот на Мисијата до 1999 година, односно тоа е период кога започнува нашето истражување посветено на темата: („Човековата димензија во безбедносниот концепт на ОБСЕ во Република Македонија во периодот 1999-2009"), потоа периодот кога настанува проширување на мандатот на Мисијата согласно обврските кои ги превзема ОБСЕ со Охридскиот рамковен договор (2001), што претставува и основа за сегашниот мандат на Мисијата.

Во согласност со одредбите содржани во нејзиниот превентивен мандат, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава ги превзема следните активности: спроведува редовни посети за следење на локалните заедници и одржува мрежа на контакти со политичките претставници, членови на граѓанското општество,

лидерите на религиозните заедници и полицијата. Таа, работи со властите за спроведување на интегриран образовен систем и изградба на капацитетите на државните службеници според општоприфатените меѓународни демократски стандарди и принципи. Мисијата, исто така, ги помага изборните реформи во земјава, ги унапредува правата на припадниците на националните малцинства малцинствата, ги обучува полициските служби и помага во процесот на судските реформи. Во врска со безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година и спроведувањето на обврските од Анексот Ц од Рамковниот договор (13 август 2001 година), и врз основа на различните одлуки на Постојаниот совет на ОБСЕ (Одлука бр. 457 од 21 декември 2001 година), Набљудувачката мисија на ОБСЕ била повикана да помогне во повеќе области и на тој начин го прошири нејзиниот почетен мандат, со цел да одговори на новонастанатите безбедносни предизвици во земјава. Овие активности се поврзани со разместувањето на полицијата во поранешните кризни подрачја, помош на властите во земјава во реализација на напорите за зголемување на застапеноста на малцинските заедници во јавната администрација, војската и јавниот сектор, јакнење на институциите во локалната самоуправа, проекти во областа на владеење на правото, проекти поврзани со развојот на медиумите, континуирана поддршка на ангажирањето на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ во областа на образованието и сл.

Една од перманентните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава е постојано присуство во пограничните зони на поранешните кризни области. Активностите на *набљудување* ги реализираат членовите на тимовите за набљудување при Мисијата со цел да се обезбедат информации поврзани со безбедноста на локално ниво, како и за политичкиот развој на настаните во областите, образованието на малцинствата и сл. Набљудувачката мисијата на ОБСЕ во земјава спроведува активности за *контрола на оружјето,* во која насока ги поддржува иницијативите за намалување на нелегалното поседување на оружје. Мисијата е активно вклучена во активности насочени кон *борба против тероризмот,* за која цел организира курсеви за обука за употреба на современи техники за анализа за следење на трага на криминални организации, финансирање на тероризмот и проток на „валканите пари", како и спречување на радикализација и регрутирање на потенцијалните терористи. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава остварува активности насочени кон *превенција и*

решавање на конфликти. За реализација на оваа цел, Мисијата ја следи безбедносната состојба во земјава преку редовни теренски патувања и средби со општински и верски лидери, претставници на заедниците, членови на невладини организации, политичките партии и претставниците за спроведување на законот. На овој начин, Мисијата остварува значајна функција на рано предупредување.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија остварува голем број на активности во *доменот на човековата димензија,* во чии рамки се вбројуваат оние кои што се однесуваат на човековите права, изборните процеси, демократија и владеење на правото. Покрај ова, Мисијата претставува поддршка за работата на Канцеларијата за демократски институции и човекови права во периодот на спроведување на активности на набљудување на изборните процеси во земјава. Исто така, Мисијата ја поддржува и работата на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ во земјава, и работата на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, и на други тела на ОБСЕ. Врз основа на обврските кои што произлегуваат од нејзиниот мандат, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава спроведува повеќе активности кои ги третираат прашањата во врска со *демократизација* на општеството. Мисијата ја поддржува земјава да спроведе *избори* во согласност со принципите и стандардите на ОБСЕ, и со останатите меѓународни стандарди во врска со демократски избори. За оваа цел, Мисијата е активно вклучена во реформа на изборниот процес, и во таа насока им помага на изборните институции во надминување на недостатоците и нејаснотиите во изборното законодавство, процедурите и избирачкиот список, и да ги применат меѓународните стандарди и добрите искуства во изборните процеси. Покрај ова, Мисијата ги следи препораките на ОБСЕ/ОДИХР во врска со изборите и на Комисијата на Советот на Европа, и дава помош за нивно спроведуваање од страна на властите во земјава.[102]

Во рамките на *реформата на образованието,* Набљудувачката мисија на ОБСЕ ја промовира интеграцијата во образовниот процес преку заштита на правата на образование на сите заедници во Република Македонија. Таа, ги спроведува претпораките за интегрирано образование подготвени од страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, кои имаат за цел да ѝм овозможат на сите заедници да комуницираат уште од најрана возраст, и го

[102] Види на: http://www.osce.org/mk/mission-to-skopje

набљудува развојот на образованието во согласност со дадените препораки за интегрирано образование. Од аспект на активностите поврзани со *реформата на јавната администрација,* Мисијата поддржува создавање на професионална јавна администрација на централно и на локално ниво преку обуки, лидерство и консултации. Почнувајќи од 2003 година, Мисијата ѝ помага на Република Македонија во имплементација на одредбите од Охридскиот рамковен договор кои се однесуваат на процесот на децентрализацијата и реформата на јавната администрација. Мисијата врши проценка на реформскиот процес и дава совети, и тие се дел од работата на тимот за реформа на јавната администрација при Мисијата. Во доменот на *реформата на законодавството,* Мисијата помага во подготовка на закони и да се подобри процесот на имплементација на законите во која смисла дава совети за примената на новите законски решенија. Таа, дава поддршка на институциите на власта и организациите на граѓанското општество да ги прифатат меѓународните стандарди и нив да ги применат при подготовка на законите. Мисијата го набљудува и врши евалуација на законодавството, ја поттикнува транспарентноста и јавното учество во политиката и процесот на поготовка на законите. Мисијата работи на планот на *реформите на полицијата* во земјава. Во оваа насока, Мисијата ѝ помага на земјава да развие полициска служба ориентирана кон заедницата во согласност со демократските принципи и меѓународните стандарди за човековите права. Тоа вклучува унапредување на реформите на полицијата, како и помош во професионализација на полицијата. За реализација на наведените цели, Мисијата организира и спроведува курсеви за обука за полициски службеници за специфични прашања како што се борба против организиран криминал и тероризмот, превентивно полициско делување и справување со меѓуетничките проблеми.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија поддржува развој на ефикасни механизми за *владеење на правото,* кои се во согласност со принципите на ОБСЕ и останати меѓународни стандарди. Приоритетни области за работа во овој домен се: јакнење на независно и ефикасно судство; поддршка на имплементацијата на Стратегијата за реформа на кривичниот суд; поддршка на имплементација на антидискриминаторска институционална и законска рамка; и поддршка и понатамошна имплементација на регулаторната рамка со акцент на воведување на правото и процесот на имплементација на правото. Реформата на судството има за цел да ја подобри и зајакне ефикасноста и

независноста на судството. Мисијата обезбедува техничка помош за проценка и редефинирање на законската рамка. Покрај тоа, обезбедува обуки за правници и промовира транспарентност во судството преку активности на набљудување на судски процеси и состаноци на Националниот судски совет и оценка на судски одлуки. Во делот на работите посветен на *борбата против трговија со луѓе,* со која што современа појава се соочува и Република Македонија, Мисијата помага за јакнење на соработка меѓу националните институции, органите и граѓанското општество. Исто така, активностите на Мисијата во овој домен се насочени кон градењето на пристап за заштита на жртвите од овој вид на сериозен криминал според кој жртвата е во центарот на вниманието и пристап кој се базира на човековите права. Мисијата ја поддржува Владата во напорите за борба против трговија со луѓе и Акциониот план на ОБСЕ за борба против трговијата со луѓе.

Во областа на *родовата еднаквост* и недискриминација, Набљудувачката Мисија придонесува за поставување и подобрување на законодавна и институционална инфраструктура на земјава. Таа, ѝ помогна на Владата во подготовка на Законот за еднакви можности на жените и мажите, а исто така, иницира дискусии посветени на родовата еднаквост и го поддржува градењето на капацитетите за создавање на мрежа на женско менторство за Националниот совет за родова рамноправност. Набљудувачката мисија на ОБСЕ работи на планот на зајакнување на *демократското владеење* преку поттикнување на поблиски и поконструктивни меѓуетнички односи во земјава. За таа цел, Мисијата соработува со локалните и централните владини тела и институции и ги помага иницијативите со кои се поддржуваат принципите на демократското владеење и вредностите на Охридскиот рамковен договор. Во оваа насока, Мисијата ѝм помага на властите за имплементација на принципите на правична застапеност, транспарентност и одговорност на јавната администрација, употреба на јазиците и пренесување на надлежностите и ресурсите на локално ниво. Во доменот на *човековите права,* Мисијата соработува со соодветната Комисија за антидискриминација во земјава и канцеларијата на Народниот правобранител со цел да помогне да се донесат закони за човекови права во согласност со принципите на недискриминација и да се вклучат одредби со кои се гарантира еднаков третман за сите. Таа, исто така, го следи криминалот од омразата и говорот на омразата и ги обучува оние кои го практикуваат правото и претставниците на граѓанското општество за меѓународните стандарди кои

важат во оваа област. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија превзема континуирани активности во областа на *правата на малцинствата.* Со цел да се зајакнат меѓуетничките односи во земјава, Мисијата работи со Владата и граѓанското општество на иницијативи со кои што се поддржува реформата на образовниот систем, подобрување на правичната застапеност, јакнење на употребата на јазиците на малцинствата, како и спречување на дискриминацијата и да се изгради доверба меѓу заедниците.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ исто така, е активна во доменот на *толеранцијата и недискриминацијата.* Мисијата дава поддршка на механизмите за антидискриминација кои што се дел од превземените активности во насока на целосното спроведување на Охридскиот рамковен договор. Во фокусот на овие активности се вбројува развој на законодавството и политиките, истражувачки активности и информирање на јавноста. Таа помага да се изградат капацитетите на практичарите на правото преку соработка со Академијата за судии и јавни обвинители и помага во насока на јакнење на регионалните иницијативи за антидискриминација. Во врска со положбата на *Ромите и Синтите,* Мисијата ја поддржува Владата на Република Македонија во напорите за спроведување на обврските од националната политика во врска со прашањата на Ромите. Таа нуди поддршка на политиката и дава насоки за политичките претставници, високите државни службеници и Ромските граѓански организации. Мисијата, исто така, поддржува и спроведува голем број на проекти за поттикнување на социјалната инклузија на Ромите, како на пример, иницијативи на локалните невладини организации за правна помош и финансирање на запишувањето на децата Роми во јавните предучилишни установи.

1.5 ОБСЕ и превенција на конфликтот во Македонија во 2001 година?

ОБСЕ, која претставува дел од меѓународната заедница, *не успеа* да го превенира вооруженият конфликт во Република Македонија кој што се случи во 2001 година. Како регионална безбедносна организација, ОБСЕ има за цел да придонесе за одржување на мирот и безбедноста во регионот на Европа, во согласност со принципите и начелата предвидени во Повелбата на Обединетите нации. Во генерална смисла на зборот, меѓународна заедница не успеа да ги спречи конфликтите кои што се појавија во процесот на распаѓање на поранешна

Југославија на самиот почеток на деведесетиите години на минатиот век. Овде, пред сè, ги потенцираме примерите со конфликтите во Хрватска, и Босна и Херцеговина, а подоцна и случајот со Косово, и конечно, вооруженият конфликт во Република Македонија во 2001 година.

За одговорноста на меѓународната заедница за еднодеценискиите трагични настани на Балканот говори и познатиот шведски дипломат *Карл Билт* (Karl Bildt) во своето отворено писмо упатено до светската јавност во јули 2001 година.[103] Билт, истакнува дека, меѓународната заедница направила сè што било во нејзината моќ за да се спречи насилството на овие простори, но, во исто време, тој предупредува во врска со несигурноста за и околу Косово, како и за пасивноста во однос на агресивниот национализам без оглед од каде доаѓа, кој порано или подоцна ќе го разгори балканскиот оган и во Македонија, која можеби претставува најголем проблем во регионот. Покрај тоа, Карл Билт критички се осврнува на улогата на НАТО во Босна и Херцеговина, и за постојаното одбивање да се ангажира во нешто повеќе од постигнување на договор. Додека, како последица на влошувањето на безбедносната ситуација, се намалувале и можностите за постигнување на политички договор, а со тоа се зголемувале и страдањата на луѓето во земјата. Воздушните напади на НАТО врз Сојузна Република Југославија само ја влошиле ситуација на Косово. Во случајот со Република Македонија, според Карл Билт се повторувала истата ситуација бидејќи НАТО не сака да влезе и да ја стабилизира безбедноста во земјата поради отсуството на мировен договор. Тоа ја влошувало ситуацијата во земјата и претставува израз за практикување на половични решенија од страна на НАТО алијансата, кои што исто така, носат и половични резултати. Карл Билт, со големо зачудување гледа на начинот на спроведување на бунтовниците од страна на американските војници од едно во друго село без при тоа да ѝм биде одземено оружјето. Тие најпрво биле нарекувани терористи, и доколку е

[103] Шведскиот дипломат Карл Билт е меѓународен посредник во Југословенските војни, при што ја извршувал функцијата Специјален претставник на Европската унија за поранешна Југославија од јуни 1995 година, бил копретседател на Дејтонската мировна конференција во ноември 1995 година и Висок претставник за Босна и Херцеговина од декември 1995 година до јуни 1997 година, веднаш по војната во Босна и Херцеговина. Од 1999 година до 2001 година, Карл Билт ја извршувал функцијата на Специјален претставник на Генералниот секретар на Обединетите нации за Балканот. Односно, тоа е периодот кога Карл Билт го упатува своето отворено писмо до светската јавност, истото пренесено во македонската јавност под наслов: „Меѓународната заедница е виновна за трагедиите на Балканот" преку дневниот весник „Дневник" од 23 Јули 2001 година.

така, зошто терористите биле пренесувани без да бидат разоружани, се прашува Билд? Според неговите становишта, воената сила потребно е внимателно да биде употребувана, а тоа подразбира само во услови кога на мирот му се заканува очигледна опасност.

Слични критички гледишта за улогата на НАТО за развојот на настаните и вкупната безбедносна состојба на Балканот (Хрватска и Босна и Хецеговина), и особено за безбедносната ситуација во Косово и во Република Македонија, изнесува и *Јан Оберг* (Jan Oberg)[104] кој што ја извршува функцијата директор на Транснационалната фондација за мир (ТФФ) - (Transnational Foundation for Peace and Future Research), во интервју за дневниот весник *„Нова Македонија"* во јули 2001 година.[105] Во поглед на безбедносната криза во Македонија во 2001 година, Оберг истакнува дека, истата може да се надмине само со студиозен пристап на сите субјекти и на долги патеки. Од аспект на започнатиот политички дијалог и планираната мисија на НАТО за разоружување на терористите во таа насока, Оберг смета дека, не е најсоодветно решение, и многу подобро решение за Република Македонија е да побара отворање на мисија на Обединетите нации врз основа на претходното позитивно искуство кое Република Македонија го имала со УНПРЕДЕП. Само Обединетите нации имаат легитимитет на целокупната меѓународна заедница (тоа не е ниту НАТО, ниту Европската унија), а покрај тоа, искуството покажало дека НАТО има скриена агенда и неговото влегување може да се искористи за формирање на трајна база, на пример Бондстил 2. Исто така, Јан Оберг се сомнева во врска со методот за разоружување на терористите, од аспект на тоа дали ќе биде вистинско разоружување или едноставно собирање на оружјето кое подоцна може да се размести на друго место, каков што бил и случајот со Србија, каде НАТО ветил дека ќе го собере оружјето од герилците, но ветувањето не го остварил. Во врска

---

[104] Транснационалната фондација за мир (ТФФ), (Transnational Foundation for Peace and Future Research), е водечка независна светска фондација која работи на полето на мирот насекаде во светот. Основана е во 1986 година со седиште во Шведска, а нејзините активности на просторите на поранешна Југославија датираат од 1991 година. ТФФ хронолошки ги следи настаните по распадот на поранешна Југославија во Хрватска, Босна и Херцеговина, а исто така, и во Република Македонија. За својата работа, ТФФ подготвува редовни извештаи, но, во одредени случаи фондацијата може и да посредува меѓу завојуваните страни, каков што бил случајот меѓу Белград и Приштина во периодот од 1992 до 1996 година, и кој што имал позитивна разрешница. Освен во поранешна Југославија, тимот на фондацијата работел и во Грузија, Јужна Осетија и Абхазија.

[105] Димковски Александар, „Наместо НАТО, потребна е мисија на ОН", Нова Македонија, 17 Јули 2001 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

со ситуацијата во Република Македонија, Јан Оберг, отворено зборува за постоење на одредена директна врска на некои западни земји со терористите и нивната соработка со радикалните албански лидери. Во оваа насока се посочува постоење на директна и индиректна воена и политичка поддршка на ОВК (Ослободителна војска на Косово, која била формирана во средината на 90-тите години) од страна на Германија и Британија. Од друга страна пак, борците на ОВК се вооружени и тренирани од страна на Вашнгтон, додека, таканаречената ОНА (Ослободителна народна армија) која дејствува во Македонија, е директно поврзана со ОВК и практично претставува нејзин нуспроизвод. На крај, Оберг ја адресира одговорноста на НАТО, односно КФОР за агресијата која се случила во Република Македонија, и неисполнувањето на нивната задача да ја чуваат границата кон Косово.

За улогата на ОБСЕ во конфликтите кои што се појавија со распаѓањето на поранешна Југославија, и конкретно во *Хрватска* и *Босна и Херцеговина,* стана збор погоре во текстот. Така, во поглед на прашањето за превенција на конфликтите во овие делови од поранешна Југославија беше констатирано дека, првата постојана мисија на ОБСЕ на теренот била испратена кон крајот на 1992 година, и временски тоа се совпаѓа со периодот кога конфликтот веќе бил во самиот тек. Во случајот со југословенската покраина *Косово,* ОБСЕ била во ситуација да ја суспендира Сојузна Република Југославија од учеството во Организацијата во мај 1992 година. Во ваквите околности ОБСЕ била спречена да има било каков пристап во Косово, а отсуството на ОБСЕ на теренот, според проценките на ниво на ОБСЕ повлијаело да се зголеми степенот на тензиите во покраината и во исто време да се намалат можностите за постигнување на мировно решение за конфликтот. Иако, дипломатските напори на познатиот американскиот дипломат Ричард Холбруг влијаеле врз партиите да ја прифатат *Верификационата мисија на ОБСЕ* во Косово во октомври 1998 година, сепак, постоеле мали можности за мирно разрешување на кризата. Верификационата Мисија на ОБСЕ во Косово има мандат да потврди дали Сојузна Република Југославија ги почитувала одредбите во Резолуциите 1160 и 1199 на Советот за безбедност на Обединетите нации во врска со одржување на прекин на огнот, потоа, да го набљудува движењето на силите и помош во враќање на бегалците и раселени лица, да ги набљудува изборите во покраината и да помогне во изградба на демократските институции и да ги унапредува човековите права. На

18 јануари медиумите[106] објавија информации дека во близина на селото Рачак во Јужно Косово биле пронајдени најмалку 45 масакрирани Албанци. Шефот на Верификационата мисија на ОБСЕ во Косово, *Вилијам Вокер,* кој што го посетил местото на настанот, во изјава за јавноста, настанот го квалификувал како маскр, односно очигледно злосторство против човештвото, и одговорноста за извршениот масакр ја префрлил на југословенските сили за безбедност. Понатамошните чекори на меѓународната заедница во врска со овој настан, кои биле најавени од негова страна биле дека меѓународната заедница од Белград ќе побара да ги даде имињата на лицата кои ги дале наредбите за масакрот и за извршителите на злосторството против човештвото за тие да бидат изнесени пред лицето на правдата.

Инаку, во контекст на состојбата со човековите права во Косово, ОБСЕ подготвила детална анализа која се однесува на периодот од октомври 1998 до јуни 1999 година. Извештајот на ОБСЕ за состојбата со човековите права на Косово во наведениот период се засновал врз откритија и сведочења од страна на набљудувачите на ОБСЕ, како и врз исказите од 2.800 сведоци и бегалци од камповите во Албанија и во Македонија, односно, тоа е времето на вооруженият конфликт, вклучувајќи го и периодот на воздушната кампања на НАТО врз Сојузна Република Југославија.[107] Севкупната анализа во оваа насока говори за кршење на човековите и хуманитарни права проследени со убиства на цивили и тоа од двете страни во конфликтот. Согласно податоците дадени во наведената анализа, српските сили користеле масовни убиства како инструмент за терор и дел од нивната тактика за протерување на косовските Албанци. Покрај другите средства на војната се наведуваат и силувања и други форми на злоупотреби, како и ограбување и уништување на имоти. Според проценките на ОБСЕ кои што биле наведени во конкретниот Извештај, од Косово биле раселени околу 1,4 милиони луѓе, додека, целта на протерување на српските сили биле еминентни, образовани, богати, политички или општествени активни косовски Албанци. Од друга страна пак, жртви на кршењето на човековите и хуманитарните права биле и косовските Срби од страна на припадниците на ОВК, кои биле водени од желбата за одмазда и постапувале на ист начин. Сепак, генералната оценка која

[106] Насловот „Масакрирани најмалку 45 Албанци од селото Рачак" бил објавен во дневниот весник „Дневник" од 18 Јануари 1999 година.

[107] Божиновска П. Жана, „Масовни убиства, силувања и грабежи", Нова Македонија, 8 Декември 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

произлегува од анализата на ОБСЕ, е дека двете страни во косовскиот конфликт ги кршеле човековите и хуманитарн права, и дека Албанците страдале повеќе од аспект на природата или степенот на прекршувањата. Но, она што е од особено значење е дека во анализата се упатува на заклучок дека *прекршувањата на човековите* и хуманитарни права биле *причина* за вооруженият конфликт во Косово и хуманитарната катастрофа која следувала потоа како последица од војната. Верификационата Мисија на ОБСЕ во Косово не ја остварила целта пред да настане конфликтот во Косово, и била повлечена во март 1999 година пред воената интервенција на НАТО врз Сојузна Република Југославија.

Во научните кругови преовладува ставот дека, меѓународната заедница и определени значајни држави, тука првенствено се мисли на САД, *не превзеле* активни дипломатски чекори пред крајот на 1998 година кои што требало да бидат насочени кон спречување на насилството во Косово, со што би се намалиле катастрофалните последици од војната како и огромните задачи за постконфликтната обнова во подрачјето. Од аспект на улогата на ОБСЕ, која е дел од меѓународната заедница, во превенција на конфликтот во Косово, стои и гледиштето дека крвата војна во Косово би можела да биде спречена доколку било обезбедено „рано предупредување" од страна на специјалниот претставник на Преседавачот на ОБСЕ, амбасадорот Макс ван дер Штул, за катастрофалните последици од војната. Безбедносната ситуација на Косово во 1999 година имала директно влијание врз безбедноста во Република Македонија, најпрво преку огромниот број на бегалци претежно Албанци, кои во март 1999 година после бомбардирањето на НАТО врз Сојузна Република Југославија, навлегоа од северната страна на границата, а нивниот огромен број имаше потенцијал да ја загрози демографската структура на населението во земјава и имаше негативно влијание врз економијата на државата, и конечно имаше потенцијал да ја дестабилизира безбедноста и стабилноста на државата. На ваквите опасности и безбедносни предизвици упатувале и некои значајни претставници на ОБСЕ, како што е тоа Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ, кој што во исто време објавува *„рано предупредување"* за состојбата во врска со огромниот број на бегалци и негативното влијание од оваа состојба врз безбедноста и стабилноста во земјава. Од друга страна пак, самото присуство на бегалците во исто време претставувало и добра можност за криминалците од Косово да влезат во земјава заедно со бегалците и во редовите на бегалците во

камповите да работат на мобилизација на поединци со криминална и воена позадина кои подоцна биле вклучени во терористички и криминални активности во Република Македонија. НАТО (КФОР), кој согласно Резолуциите 1160 и 1199 на Советот за безбедност на Обединетите нации, ја превзел одговорноста за безбедноста на луѓето на Косово, *не ги извршил* своите задачи, односно, најпрво не успеал да ја разоружа целосно и вистински ОВК, а исто така, и не ја контролирал границата кон Косово, така што подоцна припадниците на ОНА, која произлегува од ОВК, извршиле агресија во Република Македонија и на овој начин дошло до ширење на конфликтот од Косово на територијата на Република Македонија. Така, меѓународната заедница не успеа да го превенира конфликтот во Косово, и во исто време и конфликтот во Република Македонија.

Оценувајќи ја улогата на ОБСЕ во доменот на превенција на конфликтот во *Република Македонија,* може да се констатира дека ОБСЕ има *позитивен придонес* за спречување на конфликтот во земјава во текот на 1990-те години. Активностите кои што ги реализирала Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во периодот од нејзиното основање во 1992 до 2001 година, придонесле во насока на спречување на ширењето на конфликтот од Хрватска и Босна Херцеговија на територијата на нашата земја. Но, ситуацијата се промени во 2001 година, кога дојде до ширење на насилството во областите кои што се населени со албанско население во земјава. Може да се потенцираат неколку *околности* поради кои што ОБСЕ не била во можност да помогне во ситуацијата во Република Македонија, и тоа: присуство на големо количество на *лесно оружје* и муниција во Косово и во Република Македонија кое што било украдено од армиските магацини во Албанија во немирите во 1997 година. Потоа, *завршување на мандатот* на мировните сили на Обединетите нации - Мисијата на *УНПРЕДЕП* која ги контролирала северните гранични региони на Република Македонија, поради употребата на вето од страна на Кина во Постојаниот совет на Обединетите нации во поглед на продолжувањето на мандатот на силите на Обединетите нации во земјава, а ваквата реакција беше последица од признавањето на Тајван од страна на Република Македонија. Во овој контекст влегуваат и сè почестите амбиции изразени од страна на некои претставници на албански политички партии за отцепување на деловите кои што се претежно населени со Албанци од Република Македонија, и можност за создавање на *„Голема Албанија"*.

Сепак, генерално постојат неколку битни причини кои што влијаат на неуспехот на повеќето од мисиите на ОБСЕ на теренот, меѓу кои се издвојуваат: неможноста од постигнување на консензус на ниво на ОБСЕ, што претставува добра основа за превземање на конкретна акција за секој поединечен случај; и недостаток на санкции како и примена на определена стратегија од страна на мисиите на ОБСЕ. ОБСЕ често се нарекува „мека" безбедносна организација, бидејќи се заснова на политички договор, а не на формален договор, а исто така, ОБСЕ не располага со воена сила која е потребна за спроведување на нејзините одлуки. Спроведувањето на одлуките на ОБСЕ во голема мерка зависи од превземените активности од страна на Државите-учеснички, од дипломатските вештини на службениците и стручниот кадар на мисиите, како и од соработката со другите институции кои располагаат со инструменти на сила. Примената на конкретната стратегија на мисиите на ОБСЕ на теренот се однесува на следните прашања: неможноста за промена на националните политики во поглед на прашањата поврзани со конфликтите во практиката; одбивање на Државите-учеснички да ги прифатат дадените препораки на ОБСЕ за превземање на конкретни мерки; и не постоела стратешка примена на капацитетите на ниво на мисиите. Покрај тоа, постојат и други фактори кои што определуваат дали управувањето со постојаните мисии ќе биде успешно или не, и истите не се исклучиво под контрола на мисијата, како што се: соработката со властите во земјата-домаќин; начинот на кој реагира општеството на мисијата, и влијанието на надворешните сили и навременост на вклучување на ОБСЕ.

2. ОБСЕ и безбедносната криза во Македонија во 2001 година

Конфликтите кои се појавија при самиот процес на дезинтеграција на поранешна Југославија во 1990-тите, беа прв критички тест за вклучувањето на КЕБС/ОБСЕ во сите аспекти на европската безбедност. Тоа се совпаѓа со подобрените институционални иновации и развој на КЕБС/ОБСЕ во периодот, а, од друга страна, вкупните состојби во Балканскиот подрегион имале големо влијание врз организацискиот развој на ОБСЕ. Во оваа смисла, функциите на превентивна дипломатија, управување со кризи, разрешување на конфликти и постконфликтна рехабилитација станале составен дел од постапувањето на ОБСЕ во врска со безбедносните предизвици во регионот на Балканот. Од овие

причини, напорите на ОБСЕ за решавање на конфликтите на Балканот, не само што претставуваат важна компонента во вкупниот придонес за решавање на безбедносните проблеми во Европа, туку, тие, исто така, се последица на нејзиниот институционален развој, преку создавање на нови концептуални и практични пристапи насочени кон превенција на конфликт, управување со кризи и постконфликтна рехабилитација.[108]

Во *Годишниот извештај* за активностите на ОБСЕ во 2001 година[109] се сумирани вкупните активности кои што ги извршувала ОБСЕ, односно, нејзината Набљудувачката мисија во Република Македонија во 2001 година, а кои биле насочени кон управување со безбедносната криза во земјава, но, исто така, се претставени и останатите активности на Мисијата кои биле актуелни во 2001 година, како оние во доменот на човековата димензија на ОБСЕ. За време на безбедносната криза во 2001 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ ја следела генералната ситуација во земјава. Сепак, набљудувачките активности на ОБСЕ за време на безбедносната криза во 2001 година особено биле насочени кон северната граница и *Тетовскиот* и *Кумановскиот регион* каде дејствувале албанските вооружени групи преку активности кои биле сериозна закана за стабилноста на Република Македонија. Во текот на првиот квартал од годината, Мисијата го набљудувала кризниот регион во тесна координација и соработка со Набљудувачката мисија на Европската унија (ЕУММ), Високиот Комесаријат за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР), како и членови на дипломатските мисии во Скопје. Откако кризата се проширила, од Мисијата било побарано да ја следи ситуацијата во регионите на Тетово и Куманово.

Во текот на 2001 година, Мисијата во неколку наврати го зголемувала нејзините набљудувачки капацитети, со одлука на Постојаниот совет на ОБСЕ, а со цел да одговори на новите прилики во земјава и потребите за справување со безбедносната криза. Така, во текот на првиот квартал од годината, ситуацијата на теренот била покриена со осум меѓународни набљудувачи. Во април, бројот на меѓународен персонал се зголемил на 16 и на почетокот на јули на 26 (PC.DEC/405 and 414). На 6 септември 2001 година бројот на членови на

---

[108] Stefanova Boyka,"OSCE and Balkan security", Jornal of Balkan and Near Eastem Studies, Volume 11, Number 1, March 2009.

[109] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2001, (1 November 2000 – 31 October 2001), The Secretary General, Vienna, 26 November 2001, p. 31, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14514?download=true

меѓународен персонал во рамките на Мисијата бил зголемен на 51 со Одлука на Постојаниот совет бр. 437. Со цел да ги исполни задачите предвидени во планот на претседателот Трајковски за надминување на кризата, кој што побарувал зајакнување на набљудувањето, како и помош во спроведувањето на Анексот Ц од Рамковниот договор, Постојаниот совет на 29 септември 2001 година (PC.DEC/439) одлучил да ја прошири Мисијата со дополнителни 159 членови меѓународен персонал, меѓу кои, 72 набљудувачи на мерките за градење на доверба, 60 советници на полицијата, 17 обучувачи на полицијата и 10 службеници за поддршка, со мандат до 31 декември 2001 година. Главните активности на Мисиајта се однесуваат на следење на општата ситуација во земјава и овозможување на советодавни услуги за полицијата и обука наменета за полицијата, како и за други прашања кои се суштински во поглед на Анексот Ц од Рамковниот договор, како што се меѓуетничките односи и развојот на медиумите. Конкретните активности на ОБСЕ во врска со повторното враќање на безбедносните сили во подрачјата кои биле зафатени со кризата биле реализирани во тесна соработка со властите во земјава. Мисијата била подготвена да ѝ помогне на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) во подготовката на изборите кои требало да се одржат во почетокот на 2002 година.

Во насока на олеснување на политичкиот дијалог, Претседавачот на ОБСЕ, романскиот Министер за надворешни работи, Мирчеа Џоана (Mircea Geoana), најпрво во март 2001 година, за свој Личен претставник го назначил, амбасадорот Роберт Фровик (Robert Frowick) од САД, а, од јули 2001 година, Макс ван дер Штул (Max van der Stoel), од Холандија, поранешен Висок комесар за националните малцинства. Штул учествувал во преговорите во Охрид, во тесна соработка со Специјалниот Претставник на Европската унија, *Франсоа Леотар* (Francois Leotard), како и Специјалниот Претставник на Соединетите американски држави, *Џејмс Пердју* (James Pardew). Преговорите завршиле со потпишување на Рамковниот договор од страна на лидерите на главните политички партии на 13 август 2001 година, а подоцна тој бил усвоен од Парламентот во септември 2001 година. Договорот го отфрла насилството како облик за постигнување на политички цели и се повикува на почитувањето на територијалниот интегритет на земјата. Со Рамковниот договор се предлага

политичко решение кое што ќе се постигне преку уставни и други правни компромиси, и со зголемување на застапеноста на малцинствата во јавната администрација.

Во делот на активностите на Мисијата, значаен е нејзиниот придонес за формирањето на *Центарот за управување со кризи* при Министерството за одбрана на Република Македонија. Во соработка со Центарот, Мисијата, а особено тимот на ОБСЕ на подрачјето вложил интензивни напори во разрешување на проблемот со водата во регионот на Куманово, од која вода зависеа животите на приближно 100.000 луѓе. Проблемот настанал поради затворањето на вентилите на браните лоцирани на подрачјата кои беа под контрола на албанските екстремистички групи. Мисијата давала поддршка и ги набљудувала хуманитарните конвои во подрачјата зафатени со кризата, а исто така, учествувала и во останати мерки за изградба на довербата.

Во текот на вториот квартал, на барање на македонската влада, Мисијата (во соработка со Набљудувачката Мисија на Европската унија) ја набљудувала согласноста со договорот за прекин на огнот, кој стапил во сила на 5 јули 2001 година.[110] Како резултат на ова задолжение, Мисијата започнала да организира состаноци за координација со партнерите на дневна база, како што биле претставниците на ЕУНМ и НАТО, и со аташеата за одбрана на дипломатските мисии. На тој начин, Мисијата обезбедила влез во подготвителната фаза пред распоредување на НАТО сили на Мисијата Жетва.

Покрај активностите во рамките на управувањето со кризната состојба во Република Македонија во текот на 2001 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, спроведувала и други планирани активности кои што припаѓале во доменот на демократизацијата на општеството. Во оваа смисла, треба да се издвојат *семинарите на темата кризен менаџмент* во подрачјата зафатени со кризата, кои што Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава ги организирала на 6 јуни 2001 година, а во соработка со Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ - ОДИХР. Учесници на работилниците биле експерти од Северна Ирска и локални полициски шефови, заедно со локалните власти во општините во западниот дел од Република Македонија. Семинарите имале за цел да ја подобрат комуникацијата меѓу

[110] Ibidem, p. 32.

локалните шефови на полицијата и локалните власти на кој начин би се влијаело врз намалување на тензиите во етнички мешаните или подрачја каде доминира мнозинското население. Соработката меѓу безбедносните сили и локалните власти е од особено значење кога станува збор за управување со кризните состојби, се потенцира на ниво на ОБСЕ.

Мисијата на ОБСЕ во земјава остварувала и други активности во 2001 година, како оние поврзани со обуката на полицијата, пописот на населението, децентрализацијата, обезбедила помош на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ при подготовката за отворање на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово. Заедно со претставници на Европската унија и НАТО, Мисијата ја обиколувала земјава и ги информирала локалните лидери и останатите за улогата и активностите на овие организации, особено оние кои произлегувале од Рамковниот договор. Во соработка со ОДИХР и ВКНМ, Мисијата го испитувала Законот за попис во поглед на унапредување на процедурата прифатлива за целото население. Покрај ова, Мисијата била активна во промовирање на реформите на локалната власт преку зголемување на дијалогот меѓу домашните и меѓународни актери. Во оваа смисла во јануари 2001 година била формирана донаторска група составена од заинтересирани локални дипломатски мисии, национални агенции за развој, Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите американски држави, Делегацијата на европската комисија и Програмата за развој на Обединетите нации. Главните дискусии биле насочени кон децентрализацијата како потенцијална основа за политичко решение за кризата, временска рамка за законодавниот процес и општинските надлежности од аспект на финансиските ресурси.

ОБСЕ во *тесна соработка* и преку координирана акција со останатите меѓународни организации, пред сè, *Европската унија* и *НАТО*, но, и други меѓународни актери, меѓу кои и амбасади на влијателни земји во Република Македонија (како Амбасадата на САД и Амбасадата на Франција и други), учествуваше во процесот на управување со безбедносната криза во 2001 година во Република Македонија, и превземаше активностите и мерки кои што беа наменети за решавање на истата, како и во насока на постконфликтната обнова на земјата. Конкретните дејствија се во согласност со општо прифатениот принцип во рамките на ОБСЕ за соработка и координираност на превземените акции со останатите меѓународни организации кои што се активни во доменот

на безбедноста и други меѓународни актери кои можат да бидат од корист, а целта е преку примена на кооперативниот пристап постигнување на заедничка вредност, односно, постигнување на заедничката безбедност во регионот.

Вкупните активности на ОБСЕ во врска со *управување на безбедносната криза* во Република Македонија во 2001 година, и *постконфликтната обнова* на земјава, може да бидат проследени во рамки на еден поширок контекст на демократските процеси во земјава. Од аспект на делувањето на ОБСЕ во врска со безбедноссната криза во Република Македонија во 2001 година, особено се значајни активностите на Претседавачот на ОБСЕ, Специјалниот пратеник на ОБСЕ за ситуацијата во Република Македонија, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, кој добивал дополнителни задачи во определени фази од безбедносната криза од страна на Претседавачот на ОБСЕ, Претставникот за слободата на медиумите, работата на Постојаниот совет на ОБСЕ, како тело на ОБСЕ за донесување на политички одлуки, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во рамките на нејзиниот предвиден мандат, како инструмент на ОБСЕ на теренот.[111]

Може да се издвојат неколку *генерални заклучоци* за активностите на ОБСЕ кои биле превземени во врска со управување на безбедносната криза во земјава во 2001 година, и нејзината постконфликтната обнова. Меѓу кои спаѓаат: континуитет на превземените активности од страна на ОБСЕ; нивна целосна согласност со целите и начелата за работа на ОБСЕ и општи принципи и начела кои се прифатени во меѓународното право и адекватна конзистентност и координираност на нивните активности.

Во периодот на безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година, ОБСЕ е севкупно и *континуирано* ангажирана во активности во поглед на управување со кризата со цел изнаоѓање на мирно решение на кризата, како и активности во доменот на мерките за изградба на доверба во фазата на постконфликтната обнова на земјава. Од аспект на управување со безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година, од посебна важност биле активностите кои биле превземени од страна на официјалните претставници на неколку тела и институции на ОБСЕ, каде спаѓаат политички и дипломатски активности од страна на Претседавачот на ОБСЕ, како и на неговите лични

[111] Види пошироко во: Настеска Марина, Магистерски труд на тема: *„ОБСЕ во Република Македонија, особено за време на безбедносната криза во 2001 година"*, Јануари, 2006, стр.398.

претставници за ситуацијата во Република Македонија во 2001 година, активности на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, политичките одлуки на Постојаниот совет на ОБСЕ, како најзначајно тело за донесување на конкретни одлуки во врска со кризата во земјава, а исто така, и активностите на Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, како и вкупните активности превземени од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во текот на безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година. ОБСЕ, преку нејзината Набљудувачка мисија на теренот, постојано *го следела развојот на настаните* во земјава, а посебно случувањата на северната граница со СР Југославија (Косово), и известувала за истите, што е во согласност со превземените обврски од мандатот на Мисијата. Набљудувачката мисија на ОБСЕ, во исто време била и прва која што реагирала на развојот на настаните во земјава после почетните навлегувања на албанските екстремистички групи по должината на северната граница со СР Југославија (Косово), односно во реонот на селото Танушевци.

Втор генерален заклучок кој што произлегува од вкупните активности на ОБСЕ во доменот на управување со безбедносната криза во 2001 година и постконфликтна рехабилитација во Република Македонија, е дека тие биле *во согласност со целите и начелата на ОБСЕ* и нејзината позиција да дејствува во насока на одржување на мирот и безбедноста во регионот на Европа, и се разбира, во согласност со општо-прифатените начела и принципи на делување на државите во нивните меѓусебни односи. Од особена важност за превенција на конфликтите, и во оваа смисла за управување со безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година од страна на ОБСЕ имаат *принципот на почитување на територијален интегритет и суверенитет* на секоја земја, како и *принципот на мирно решавање на настанатите спорови* меѓу државите. Во нивните изјави во јавноста, препораки и сугестии, официјалните претставници на институции и тела на ОБСЕ, како одлуките на телата на ОБСЕ (Постојаниот совет), недвосмислено се потврдува дека ОБСЕ го почитува територијалниот интегритет и суверенитет на Република Македонија и поддржува мировно решение на настанатиот спор преку воспоставување и одржување на политички дијалог во Република Македонија за доаѓање до конечно решение за проблемот.

Понатаму, следна констатација во врска со настапите на претставниците на институции и тела на ОБСЕ во контекст на безбедносната криза во Република

Македонија во 2001 година, е постоење на адекватна *конзистентност* во нивните изјави во поглед на определени настани поврзани со различните етапи од безбедносната криза во 2001 година. Како пример ќе ги наведеме изјавите на претставници на ОБСЕ со кои што се упатува јасна и недвосмислена осуда за извршени насилства од страна на албанските екстремистички групи врз припадници на оружените сили на Република Македонија, (такви се примерите со убиството на тројцата војници во реонот на село Танушевци, во март 2001 година, потоа извршениот масакр врз припадниците на воените и полициските сили кај Вејце, на 28 април 2001 година, исто така, настанот поврзан со убиството на припадници на воените сили кај Карпалак, на 8 август 2001 година, потоа, убиството на припадници на воени сили кај месноста Љуботенски бачила, на 10 август 2001 година), или нападот врз цивили од страна на албанските екстрмистички групи, каков што е примерот со мавровските работници и сл, како и напад врз верски и религиозни објекти во тетовско и др. Преку наведените изјава, ОБСЕ дава *јасна порака дека не го поддржува насилството* како начин за постигнување на било какви цели.

Меѓународната заедница го почитувала воздржувањето на македонските воени и полициски сили при соочување со континуираната провокација (каков што бил конкретниот случај со загинувањето на тројцата војници на АРМ, на почетокот на конфликтот, во март 2001 година). На овој начин, македонските власти се *упатуваат на принципот на сразмерна употреба на сила* која што одговара на интензитетот на употребената сила од другата страна, односно таа да биде во мерка за одбрана од нападот. ОБСЕ смета дека, тоа е во согласност со правилата на однесување кои Државите-учесници ги прифатиле во рамки на Кодексот на однесување во политичко-воените аспекти на безбедноста, како и во согласност со соодветните одредби од меѓународното право. Имено, согласно со усвоените правила на однесување во Кодексот на однесување во политичко-воените аспекти на безбедноста, се истакнува дека, во случаи на интерни активности кога прибегнувањето кон сила не може да се надмине, тогаш, *таа мора да биде пропорционална на потребата силата да се примени.*

ОБСЕ го поддржала процесот на започнување на *широк политички дијалог* под покровителство на Претседателот Борис Трајковски (април 2001 година) и кој што се однесувал на сите граѓани, без оглед на нивната етничка припадност. Исто така, ОБСЕ ја поддржала одлуката за формирање на широка

владина коалиција во Република Македонија која била составена од четирите најголеми политички партии во земјава: ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДПА и ПДП.

Односот на претставниците на ОБСЕ *кон политичките партии* во земјава во контекст на решавање на безбедносната криза во 2001 година може да се разгледува од следните аспекти: повик до *политичките партии да се воздржат од поддршка на екстремистичките групи* кои применуваат насилство заради остварување на нивните цели; порака до лидерите на политичките партии во земјава (македонските и албанските политички партии), *да започнат сеопфатен дијалог* за прашањата кои предизвикуваат тензии во земјава, при што ОБСЕ укажува на спремноста да помогне и да го олесни продуктивниот политички дијалог, со што би се придонесло за стабилизација на Република Македонија; повик до политичките лидери во Република Македонија и тие од регионот да *ги осудат екстремизмот и тероризмот* кој бил крајно непродуктивен за долгорочните интереси на Албанците кои живеат во Република Македонија; *сугестија* до политичките партии за *компромис* кој треба да биде постигнат *од двете страни* со цел да успее политичкиот дијалог кој веќе започнал под покровителство на Претседателот Борис Трајковски и сугестија до политичките лидери да го завршат политичкиот процес кој требало да води кон *усвојување на уставните амандмани* договорени во Охридскиот договор од 13 август 2001 година, а исто така, и сугестија во врска со *донесување на Закон за амнестија* на членовите на ОНА кои што доброволно се разоружале.

Односот на ОБСЕ *кон медиумите* во Република Македонија за време на безбедносната криза во 2001 година, може да се согледа преку активностите на тогашниот Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Фреимут Дуве* (Freimut Duve), а тие биле насочени кон спречување на појавата на било какви форми на говор на омраза преку медиумите во Република Македонија. Дуве, во мај 2001 година упатува *апел* до медиумите во земјава да се воздржат од таквиот начин на изразување, бидејќи според него, говорот на омразата како начин на изразување во медиумите, има голем *потенцијал да ја загрози несигурната состојба во Република Македонија.* Неговата сугестија упатена кон медиумите е тие да се однесуваат одговорно во ситуацијата во смисла да ги избегнуваат изјавите кои може да предизвикаат групна омраза и во јавноста да ги изнесуваат фактите објективно. Реакцијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, Фреимут Дуве упатена до медиумите во Република Македонија од мај

2001 година, која посочува на нивната воздржаност во поглед на изразување на било каква форма на говор на омраза, е во согласност со неговите задолженија утврдени во мандатот со цел *да се спречи изразување на омраза кон определена група* преку медиумите. Ваквата реакција, исто така, е во согласност со општо-прифатените принципи и начела во рамки на ОБСЕ за спречување на различните начини на изразување во медиумите со кои се продуцира говор на омраза кон определени групи во општеството.

ОБСЕ има *значаен придонес во имплементација на мерките за градање* на доверба, во периодот на постконфликтната обнова на Република Македонија во 2001 година. Наведените обврски во доменот на мерките за изградба на доверба во земјава произлегуваат од Охридскиот рамковен договор и истите се однесуваат на неколку групи на прашања меѓу кои: попис на населението и изборни процеси; враќање на раселените лица и ревитализација и обнова на земјата; развој на децентрализирана власт; недискриминација и правична застапеност и култура, образование и употреба на јазиците. Потпишувањето на Охридскиот рамковен договор имаше за цел да запре оружениот конфликт кој што започна во февруари 2001 година во Република Македонија. Охридскиот рамковен договор, кој претставува вид на политички документ, содржи повеќе политички и уставни реформи, меѓу кои: промена на Преамбулата на Уставот на Република Македонија; потоа, воведување на принцип на гласање со двојно мнозинство во Парламентот; зголемување на застапеноста на етничките Албанци во полициските сили; воведување на албанскиот како втор официјален јазик во земјава и сл. Уставните промени во Република Македонија беа усвоени на 16 ноември 2001 година од страна на Парламентот.

3. ОБСЕ и човековата димензија во Македонија во периодот 1999-2009

Вкупните активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија се претставени по нивниот хронолошки редослед, и тоа, почнувајќи од 1999 па сè до 2009 година.

3.1 Проект за јакнење на владеење на правото во 1999 година

Во текот на *1999 година,* конкретните активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија се поврзани со набљудување на *претседателските избори* кои што биле организирани во земјава, потоа оние поврзани со прашањата на меѓуетничките односи и ангажирањето на Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ во овој домен, активности на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ во поглед на слободата на изразување и слободата на медиумите, како и активности во врска со трговијата со луѓе во Република Македонија. Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР), ја поддржала реализацијата на проектот за јакнење на владење на правото во Република Македонија, додека Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава била поддршка на воспоставената Мисија на ОДИХР за набљудување на претседателските избори во 1999 година. Мисијата, исто така, ја поддржувала работата на Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ во нашава земја.

Согласно Годишниот извештај за генералните активностите на ОБСЕ во 1999 година,[112] Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, набљудувала и известувала *за сите аспекти на кризата во Косово,* во кој контекст ги следела физичките, политичките и психолошките елементи на „проширувањето“, безбедноста на границата, приливот на бегалците, реакциите во јавноста, влијанието врз меѓуетничките односи, односите со соседните земји и последиците од социјална и економска природа. Наведените активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава се во согласност со одредбите

[112] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 1999, (1 December 1998 – 31 October 1999), The Secretary General, Vienna, 17 November 1999, p. 24-25, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14539?download=true

предвидени во нејзиниот мандат. За остварување на предвидените задачи, Мисијата имала постојани контакти со останатите меѓународни организации и групи на држави во рамките на меѓународната заедница во земјава, меѓу кои со Европската унија и земјите на Контакт групата (тоа се: Обединетото Кралство, Франција, Германија, Русија и САД). Мисијата особено, тесно соработувала со релевантните агенции кои постапувале со прашањата на бегалците, како што се УНХЦР, Меѓународниот комитет на црвениот крст (МКЦК) и Меѓународната федерација на црвениот крст (МФЦК), преку кои што обезбедувала насоки и информации, и доколку било потребно и практична помош, која вклучувала транспорт на бегалците од пограничните области во критични моменти во почетокот на приливот на бегалците и неповолните зимски услови.

Мисијата ја поддржала ОДИХР во набљудувањето на претседателските избори кои што се одржаа во Република Македонија во 1999 година. Поради присуството на изборни нерегуларности во одредени области, имало четири круга на гласање, а Мисијата го набљудувала процесот до неговото конечно завршување на крај на декември 1999 година. Мисијата започнала *иницијатива* во областа на локалната самоуправа, при што организирала студиска посета на Германија на десет претставници на општините која што се реализирала во септември 1999 година под покровителство на Баварската влада. Мисијата на ОБСЕ во земјава обезбедувала локална поддршка за работата на Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ, што во исто време, претставува една од нејзините регуларни задачи. Додека, во јули 1999 година бил назначен *експерт за малцинства* при Мисијата, на кој начин се зголемиле капацитетите на ниво на Мисијата за постапување во однос на прашањата на националните малцинства. Во текот на 1999 година, Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР), помогнала во реализација на *проектот за јакнење на владеење на правото* во Република Македонија. Проектот се однесувал на обука на полицијата за тоа како да постапува во ситуација со бегалци. Прашањето со бегалците од Косово кои што ја напуштаа југословенската покраина станало посебно актуелно со започнувањето на кризата во Косово (1989), а подоцна, откако НАТО ја бомбардираше Сојузна Република Југославија во март 1999 година, огромен број на бегалци преминаа на територијата на Република Македонија.

3.2 Законодавна веб-страница и полова рамноправност во 2000 година

Во актуелната *2000 година,* ОБСЕ реализирала повеќе активности и проекти во доменот на човековата димензија во земјава. Најпрво, ОБСЕ/ОДИХР го набљудувала спроведувањето на локалните избори во земјава во 2000 година преку формираната Мисија за набљудување на изборите. Преку Единицата за родови прашања, ОДИХР реализирала повеќе проекти во неколку земји во Југоисточна Европа, со цел зголемување на рамноправноста на жените и мажите во практичното живеење, како и усогласување на законските регулативи за половата рамноправност, а Република Македонија е една од тие држави. Исто така, ОДИХР развила проект за реформа на затворските служби во Република Македонија и проект за регионална законодавна веб-страница, чија реализација се очекувала да започне во 2001 година. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија била активна во реализацијата на проект за развој на регионална студентска организација, како и за реализација на иницијативи за подобрување на статусот и правата на жените и развој на програми за борба против трговијата со луѓе во Република Македонија.

Во текот на 2000 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ ја извршувала својата примарна функција на следење на настаните во регионите кои што можат да имаат влијание врз прелевање на настаните во Република Македонија. Според проценките на Мисијата, во Република Македонија дошло до стабилизација на политичката состојба по изборот на Претседател на државата и почетокот на преговорите за Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската унија. Сепак, Мисијата согледала дека постои извесен степен на загриженост заради *поларизација на малцинските групи,* и поради ваквиот развој на настаните во Република Македонија, Мисијата одлучила да ги зголеми активностите во земјава.[113] Со заеднички активности на Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР), Мисијата развила и спровела *програми за обука на новинари,* со цел да придонесе кон одговорни и слободни медиуми во земјава. Со поддршка од амбасадите на неколку држави присутни во

[113] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2000 on OSCE activities, (1November 1999 - 31 October 2000), The Secretary General, Vienna, 24 November 2000, p. 25-26, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14527?download=true

Република Македониа (Австрија, Канада, Норвешка, Романија, Шведска и Швајцарија) бил реализиран *проектот за развој на регионална студентската организација* која вклучувала седум нации. Во 2000 година, исто така, биле спроведени неколку проекти кои што се однесуваат на јакнење на малцинствата, младинска конференција за Роми и сл. Мисијата во соработка со ОДИХР работела на иницијативи за справување со прашањата како што се, семејното насилство и развој на програми за борба против трговијата со луѓе и подобрување на статусот и правата на жените.

ОДИХР, развила неколку проекти во доменот на човековата димензија во Република Македонија во 2000 година, кои се во рамките на активностите на Пактот за стабилизација на Југоисточна Европа и во согласност со Регионалната стратегија на ОБСЕ. Првиот проект бил иницран во заедничка соработка со Советот на Европа и се однесува на помош *во реформа на затворските служби.* Со овој проект биле опфатени и реформите на затворските служби во Хрватска и Албанија, со посебен акцент на регионалната соработка. Вториот проект бил посветен на развојот на *регионална законодавна веб-страница,* која, како облик на алатка за истражување е наменета за пратениците, владини претставници, адвокати, невладини организации и други заинтересирани групи. Реализацијата на двата наведени проекти се очекувала да започне во 2001 година.

Единицата за родови прашања која функционира при ОДИХР во текот на 2000 година реализирала повеќе проекти кои биле насочени кон зголемување на рамноправноста на жените и мажите како во практичното живеење, така и во насока на усогласување на законските регулативи за половата рамноправност. Потоа, зголемување на влијанието на жените во политиката и власта, со посебен акцент на кршење на човековите права и недоволниот пристап на жените до структурите на власта и заедниците. Така, главните активности на Единицата за родови прашања при ОДИХР се однесувале на *промовирање на лидерство и зголемување на улогата на жените во политиката* и во јавниот живот. Спроведените проекти имале за цел да го зголемат нивото на знаење за правата на жените, потоа, биле насочени кон спречување на насилство врз жените, потоа обуки за спроведување на законот, правна помош, реформи на законодавството и набљудување на правата на жените.

Македонското женско лоби, беше промовирано во март 2000 година, а, тоа ги обедини жените од невладините организации, политичките партии,

медиумите, парламентот, локалната самоуправа, како и поединците во намерата да придонесат кон рамноправноста на жените. Целта на дејствувањето на Македонското женско лоби е *да извршат притисок врз јавноста*, институциите и медиумите за остварување на поголема застапеност на жените во политиката и на позициите за одлучување, како и за подобрување на законодавството и имлементација на законите во практиката во насока на обезбедување на правата на жените. Под мотото *„Заедно сме посилни"*, Македонското женско лоби требало да придонесе за поголемо учество на жените на локалните избори, со добивање на повеќе советнички и градоначалнички места во општините. ОБСЕ, даде поддршка на иницијативата на Македонското женско лоби, а, самата постапка е согласност со усвоените принципи на ниво на ОБСЕ за обезбедување на еднакви можности на мажите и жените во сите сфери од јавниот живот. Тогашниот шеф на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, амбасадорот *Карло Унгаро* (Carlo Ungaro), на настанот на промоцијата на Македонското женско лоби ги потенцитал огромните интелектуални ресурси кои не биле доволно искористени во социјалниот живот на земјата, и дека посебно внимание треба да се посвети на човековите права кога станува збор за вклучувањето во акцијата за рамноправност меѓу половите. Неговата реакција е во согласност со заложбите на ОБСЕ за зголемување на нивото на учество на жените во политиката, на кој начин би се придонесло за подобрување на демократското владеење во општеството.

3.3 ОБСЕ и хуманитарните прашања за време на кризата во 2001 година

Во овој дел, посебно внимание се посветува на односот на ОБСЕ *кон хуманитарните прашања* за време на безбедносната криза во 2001 година, што е важен сегмент во третирањето на прашањата поврзани со човековите права и слободи на ниво на ОБСЕ.

ОБСЕ ја следи хуманитарната состојба и во исто време, *реагирала* во врска со различните хуманитарни прашања во Република Македонија за време на безбедносната криза во 2001 година, и тоа, од самиот почеток во февруари 2001 година, па сè до крајот на актуелната година. Во овој домен ги вбројуваме превземените активности на ОБСЕ во форма на *реакции во јавноста* во врска со

извршените *убиства* од страна на албанските вооружени екстремистички групи врз припадници на безбедносните сили во земјава, како и убиства врз цивилното население во текот на безбедносната криза. Хуманитарниот аспект на кризата се однесува и на актите на *злоупотреба и уништување на верските и религиозните објекти* извршени за време на безбедносната криза во 2001 година во Република Македонија. Исто така, во овој домен се вбројуваат актите на *киднапирање на цивилите* од страна на албанските екстремисти и реакциите на ОБСЕ во врска со овие злоупотреби, потоа активностите на ОБСЕ поврзани со набљудување на процесот на враќање на раселените лица во поранешните конфликтни подрачја, придружувањето на хуманитарните конвоји со храна од страна на ОБСЕ до жителите во кризните подрачја и сл. ОБСЕ, преку локалниот тим на теренот, учествуваше во *менаџирање на кризата поврзана со снабдување со водата* за пиење за жителите во Кумановскиот регион за време на безбедносната криза во 2001 година. По официјален пат реагираше за превземените *акти на етничко чистење* врз македонското население од страна на албанските екстремистички групи во Тетовскиот регион.

Континуираните активности на ОБСЕ во овој домен се забележуваат од самиот почеток на кризата во Република Македонија во 2001 година. Имено, првите реакции на ОБСЕ, преку нејзината мисија во земјава се во врска со настанот со *убиството* на тројцата војници во подрачјето на селото *Танушевци,* што било последица на нехуманиот чин на поставување на мини од страна на албанските екстремистички групи. На самиот чин на извршување на ова нехумано дело, Мисијата на ОБСЕ реагираше со *силна осуда.* Во издаденото соопштение за јавноста од 28 февруари 2001 година, Мисијата ја споделила загриженоста изразена од страна на Претседателот Борис Трајковски и од Владата на Република Македонијаза во врска со развојот на последните настани по должината на северната граница со С.Р. Југославија (Косово). Мисијата најавила дека ќе ги засили набљудувачките активности на подрачјето преку блиски контакти со Мисиите на ОБСЕ во Приштина и Белград и зголемување на соработката со останатите меѓународни мисии и организации присутни на тренот.[114]

---

[114] Божиновска Жана, „Ќе се зајакнат набљудувачките активности на границата", Дневник, 28 Февруари 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

На 28 април 2001 година во близина на тетовското село *Вејце* се случи грозоморно масакрирање на осуммина македонски војници и полицајци од страна на албанските терористи. Македонската јавност беше шокирана од овој кукавички *напад од заседа* од страна на албанските терористи врз патролата на АРМ и МВР, и од чинот на *најсвирепо изживување со ранетите и со телата на мртвите.* Советот за безбедност на Обединетите нации официјално го осудил терористичкиот напад врз припадниците на македонските безбедносни сили, истакнувајќи дека тој претставува *брутален терористички чин,* а во исто време, ја поддржал македонската Влада во напорите за справување со терористите.[115] Грозоморниот масакр кој бил извршен врз македонските војници и полицајци бил осуден и од страна на владите на САД, Велика Британија, Русија, Турција, Грција, С.Р. Југославија, Албанија како и од НАТО и Европската унија. ОБСЕ исто така, најсилно го осуди чинот на грозоморното убиство на македонските војници и полицајци.

Извршениот масакр врз македонските безбедносни сили во кој што беа одземени животите на повеќе војници и полицајци на 28 април 2001 година, беше повод и директна провокација за превземање на серија на напади врз имотите на албанци во Виница, Битола и во Скопје од страна на групи на македонски граѓани во тие градови. *Секое насилство раѓа ново насилство,* па така, и ова не може да се оправда, кое е последица на одмаздата за загубените животи. ОБСЕ, ги осудил насилствата врз имотите на граѓани од албанска етничка припадност во Виница, Битола и во Скопје, а, таквата „насилна одмазда како одговор на трагедијата од 28 април предизвикана од тероризмот, која однесе животи на припадници на македонските безбедносни сили, сериозно ја влошува и онака кревката состојба", и дека, единствениот начин за ефективно надминување на состојбата е преку интензивирање на вистинскиот политички дијалог.[116] Ваквото „етнички мотивирано насилство" на граѓаните во Битола, Виница и Скопје било осудено од страна на (НАТО), но, и од нашата Влада, бидејќи се потенцира дека тоа не претставува начин за излез од моменталната криза во која се наоѓа Република Македонија, а таквите нереди ги попречувале силите за безбедност да се справат со терористите.

---

[115] Ивановски Христо, „Поддршка за владините мерки за елиминирање на терористите", Дневник, 3 Мај 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[116] Ивановски Христо, „ОБСЕ: Да се интензивира политичкиот дијалог", Дневник, 3 Мај 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, во тесна соработка со Центарот за управување со кризи *успешно ја менаџираше кризата со водата за пиење* во Кумановскиот регион за време на безбедносната криза во 2001 година. Управувањето и решавање на проблемот со водата во регионот на Куманово, претставува и добар пример за илустрација за учеството на ОБСЕ во изградба на мерките на доверба. Имено, кризата настана како последица на затворање на вентилите на браните на Липковското езеро на почетокот на мај 2001 година, во периодот кога овој регион бил под контрола на албанските терористи. Според информациите од надлежните државни органи во земјава, (Министерството за внатрешни работи), терористите уценувале *100.000 жители* во Кумановско доколку не се донесе хуманитарна помош за нив нема да дозволат на безбедносните сили да го отворат вентилот над Липковското езеро. На специјалната сесија на Постојаниот совет на ОБСЕ посветена на состојбите во Република Македонија, поранешниот Претседател на Република Македонија, *Киро Глигоров,* ќе истакне дека, претензиите за создавање на чисти стнички простори не може и не смее да се третираат и да се прифатат како стремеж за малцински права, особено кога притоа се користи насилство и терор, како на пример ограничувањето на правото на вода на граѓаните на 100.000 град, како што било во Куманово, како што и „Палењето на житни полиња не е од доменот на човековите права, туку од доменот на криминалот и злосторот, исто како и при зачестените терористички напади и масакрирања на припадници на македонските безбедносни сили".[117]

Поради прекинот на водата од Липковското езеро со која се снабдува со вода за пиење градот Куманово и околниот регион, и последиците по жителите од овој регион, Владата на Република Македонија, упатила барање до ОБСЕ со кое што била повикана да помогне во решавањето на овој проблем. Задачата му била доверена на *локалниот тим на ОБСЕ* кој заедно со еден хидроинженер патувале до липковската брана на местото од каде се вршело напојувањето со вода на водоводот за Кумановскиот регион, и откриле дека настанатиот проблем бил од техничка природа и поради неодржување. После неколку обиди на тимот на ОБСЕ и стручната помош од страна на хидроинженерот, биле извршени поправки на ветилот на браната и после подолго време на чекање, жителите на

[117] Балабан Љубица, „Македонија е тероризирана од лажни борци за човекови права", Дневник, 23 Јуни 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Куманово и регионот околу овој град добиле вода за пиење. Под закана за хуманитарна катастрофа на населението во Куманово и околината поради недостатокот со вода за пиење, по 12 дена биле повторно отворени вентилите на езерото Глажња, по што започнало да се полни Липковското езеро од кое со вода се напојува градскиот водовот. Со отворање на вентилите на езерото Глажња беше избегната хуманитарна катастофа во Кумановскиот регион.

Во врска со надминување на кризата со водата во Кумановско, тимот на Мисијата на ОБСЕ на теренот, превземал континуирани активности кои се состоеле, најпрво во постојано следење на состојбата и потоа бил вклучен и во диретни преговори при што им било понудено дека ОБСЕ ќе обезбеди телевизиски екипи кои ќе ја снимаат реалната состојба на теренот. ОБСЕ применил пристап според кој што било *разговарано со сите страни* кои биле вмешани и биле проценети нивните позиции и ставови за проблемот. Исто така, со цел да го олесни решавањето на проблемот, ОБСЕ апелирала до сите страни да покажат крајна воздржаност, а на проблемот да гледаат *како на технички проблем* кој што ќе биде решен со помош на ОБСЕ. Сите страни ја оставиле настрана конфронтацијата и нивните конфликти, а целото нивно внимание било сконцентрирано на водата за пиење и дозволиле државна институција да му помогне на цивилното население. Овој пример ги прикажува напорите на ОБСЕ за долготрајна превенција на конфликтот во Република Македонија.

Самиот чин на признавање на дејствијата на етничко чистење превземени од страна на албанските терористи врз македонското население во регионот на Тетово кои што се случиле во текот на безбедносната криза во 2001 година во Република Македонија, е значаен *елемент на заштита на човековите права* и основни слободи кој што го практикувала ОБСЕ како дел од својата работа во насока на осигурување на безбедноста и сигурноста во Република Македонија. Тоа, истовремено претставува и своевидна *потврда* и *доказ за конзистентната и исправна политика* на ОБСЕ кога станува збор за прашањата поврзани со заштитата и унапредување на човековите права и основни слободи, како важен сегмент од сеопфатниот концепт на безбедноста на ОБСЕ. Признавање на актите на етничко чистење во Република Македонија во периодот на кризата од страна на ОБСЕ, се толкува како *значаен придонес во насока на откривање на вистината* поврзана со нехуманите и нечовечки постапки кои ги спроведувале албанските терористи во Тетовскиот регион во 2001 година.

Превземените дејствија на *етничко чистење* од страна на албанските терористи врз македонското население кое живее во тетовските села *Лешок, Непрошпено и Теарце,* се случиле во периодот додека и официјално траел прекинот на огнот, започнат на 5 јули 2001 година. Поимот етничко чистење значи *насилно раселување или истребување на некоја етничка популација од одредена област со цел да се наметне идентитет и власт на друга етничка група.* Етничкото чистење во овие населени места било причина за масовни демонстрации на нивните жители пред зградата на македонскиот Парламент (24 јули 2001 година), а, подоцна и напади на демонстрантите врз објектите на амбасадите на САД, на Велика Британија и на Германија, и во исто време, врз возилата на ОБСЕ. Чинот на етничкото чистење на македонското население од страна на албанските екстремистички групи во Тетовскиот регион бил осуден од страна на владите на Германија[118] и Франција и на Велика Британија како неприфатливо присилно иселување под закана на насилство.

ОБСЕ и официјално го потврди етничкото чистење на Македонците во Тетовскиот регион. Потврдата на чинот на етничкото чистење на македонското население во регионот на Тетово произлегува од *Извештајот на Специјалната набљудувачка мисија на ОБСЕ* од крајот на јули 2001 година.[119] Во Извештајот се наведува дека, и за време на прекинот на огнот, *„македонското население северно од Тетово било под жесток притисок на етничките албански вооружени групи да ги напушти своите домови"*. Имено, се потенцира дека, пет етнички македонски села веќе биле исчистени од страна на албанските вооружени групи, но, со интенција ваквото етничко чистење да се прошири во целата тетовска област. Притисокот врз македонското население се остварувал преку различни облици како: киднапирање, привремени приведувања и сериозни и постојани видови на заплашувања и ограничување на движењето на цивилите при извршување на нивните редовни активности на нивите, при одење на пазар или на работа. Извештајот на Мисијата на ОБСЕ се засновал врз многубројни обвинувања за каднапирање, тепање, ограбување и застрашување на македонското население на пунктовите поставени од вооружените албански групи, што претставува прекршување на огнот. ОБСЕ смета дека, ова бил само

[118] Ј.Б. „Неприфатливо е протерувањето на Македонците", Дневник, 26 Јули 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[119] Б.И. „ОБСЕ го потврди етничкото чистење на Македонците", Дневник, 27 Јули 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

симболичен број на примени обвинувања кој што не ја одразувал вистинската ситуација, од причина што населението се плашело од одмазда од вооружените групи. Покрај тоа, до Мисијата на ОБСЕ пристигнувале и жалби за кршење на човековите права и основни слободи поврзани со илегално приведување на цивили, тепање и други физички злоупотреби, принудна работа (копање ровови), застрашување на жени, деца и стари луѓе на пунктовите за проверка, уништување на имоти, грабежи и етничко чистење. Извештајот наведува и за примери на *насилство и врз албанското население* од страна на албанските вооружени групи, кои се засновале врз информации добиени од страна на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија. При тоа, се наведува за случаи на егзекуција на определен број на етнички албанци поради нивна соработка со власта, уништување на имот и други форми на насилство поради спротивставување за насилно регрутирање во редовите на ОНА во тетовскиот крај.

Во текот на месец август 2001 година, ОБСЕ упати неколку реакции до јавноста во врска со хуманитарни прашања во земјава. Нападот на албанските екстремистички групи врз *конвојот на АРМ* кај селото Групчин од 8 август 2001 година, беше најостро осуден од меѓународната јавност. При овој напад загинаа десет, и беа повредени двајца припадници на македонската армија. Повеќе меѓународни организации и дипломати изјавија дека се згрозени од чинот на подмолното убиство на македонските војници, особено поради фактот што тоа се случило пред потпишување на политичкиот договор. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, исто така, остро го осуди нападот на вооружените групи етнички албанци врз конвојот на македонските безбедносни сили на патот Скопје-Тетово. ОБСЕ *не го прифаќа насилството како средство за постигнување на политички цели.* Суровите акти на насилство, според ОБСЕ, биле насочени против политичкиот договор кој требало да биде постигнат во Охрид. Во истото соопштение до јавноста Мисијата го осудува киднапирањето и малтретирањето на петмината градежни работници од страна на албанските екстремистички групи, тоа претставува *насилен акт насочен против цивилното население.*[120]

---

[120] Саздановска Биљана, „Насилен акт против мирното решавање на кризата", Нова Македонија, 9 Август 2001 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Покрај ова, потребно е да се наведат и реакциите на ОБСЕ во поглед на актите на уништување на спомениците на културата и религијата во земјава, кои што ги превземале албанските екстремистички групи, како и нивна злоупотреба заради постигнување на воени цели за време на конфликтот во 2001 година. Актите на уништување на спомениците на културата и религијата, исто така, спаѓаат во групата на дела со кои што се прекршуваат основните принципи од меѓународното хуманитарно право. Во овој контекст ја издвојуваме реакцијата до јавноста упатена од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија на 22 август 2001 година, а во врска со *уништување на Лешочкиот манастир* од страна на албанските екстремистички групи. Мисијата, остро го осудила овој злосторнички чин како грубо прекршување на принципите на меѓународното право. Според наодите на Мисијата *„уништувањето е намерен и смислен чин на насилство против религиозен и културен споменик од еминентно значење за земјата и за целиот регион".*[121] ОБСЕ, во исто време, упатува повик до граѓаните во земјава, без оглед на нивното етничко потекло, да се воздржат од акти на насилство кои би можеле да предизвикаат натамошно разгорување на кризата со цел продолжување на имплементација на Рамковниот договор. Од наведената реакција на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, јасно произлегува определбата на ОБСЕ за недвосмислена осуда на чинот на насилство врз објектите кои што се од религиозно и културно значење за секој народ. Согласно одредбите содржани во меѓународното хуманитарно право, уништувањето на спомениците кои имаат религиозно и културно значење е повреда на одредбите од меѓународното хуманитарно право, а кои принципи Државите-учеснички во ОБСЕ се обврзале да ги почитуваат.

Претходно, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија преку соопштение за јавноста изразила загриженост поради *злоупотребата* на религиозните и културни споменици *за воени цели* од страна на вооружени групи албански екстремисти. Во овој контекст, Мисијата наведува неколку случаи на злоупотреба, како што бил историскиот споменик *Арабати Баба Теке* и областа во близина на *Шарената џамија* во Тетово, но и манастирот во *Матејче* во близина на Куманово. Мисијата, смета дека, таквите активности претставуваат кршење на принципите на меѓународното право, според кои се

[121] Ѓорѓиевски Бранко, „Намерен и смислен чин на насилство", Дневник, 22 Август 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

забранува упореба на религиозните и културни споменици како бази од каде се извршуваат воени операции.

ОБСЕ ги следеше настаните поврзани со судбината на *дванаесетминатa киднапирани цивили* од Тетовско за време на вооруженият конфликт во 2001 година. Во врска со киднапираните македонски цивили во македонската јавност се проширија информации, добиени од страна на Министерството за внатрешни работи, за основано сомневање дека неколкумина од киднапираните (шестмина од нив) биле убиени и масакрирани, а потоа и закопани во една од неколкуте масовни гробници[122]. ОБСЕ потврдила дека меѓународната заедница не бега од случајот *„масовна гробница"* и дека информациите за наводните масовни гробници биле испратени на разгледување до Хашкиот трибунал. И тогашниот претседател на Република Македонија, *Борис Трајковски,* упатил *писмо со барање* до Јавниот обвинител на Хашкиот трибунал, Карла дел Понте, да отвори истрага на точно посочените места на кои би можело да се наоѓа масовна гробница во која се закопани масакрираните тела на цивилите (наведено според *„Дневник"* од 26 Октомври 2001 година). На 20 ноември 2001 година, Јавната обвинителка на Трибуналот во Хаг ја посети Република Македонија, а, веднаш потоа, по издадената наредба за ексхумација и обдукција од нејзина страна, започнало откопувањето на првата масовна гробница која се наоѓала на потегот помеѓу селата Требош и Џепчиште. При тоа, претставници на ОБСЕ заедно со претставниците на Хашкиот трибунал во Скопје го набљудувале ископувањето на гробницата.

Хашкиот трибунал во врска со настаните поврзани со наводно сторени кривични дела за злосторство против човештвото во Република Македонија за време на вооруженият конфликт во 2001 година, покренал истраги за *пет* наводни случаи за направени злосторства против човештвото. На 4 октомври 2002 година, Судскиот совет на Меѓународниот трибунал за воени злосторства од поранешна Југославија ја превзел ексклузивната јурисдикција за пет случаи од конфликтот во Република Македонија. Така, случаите „Водството на ОНА", „Непроштено", „Мавровски работници" и „Липковска брана" беа процесуирани во Меѓународниот трибунал на правдата во Хаг. Сепак, пред Трибуналот било покренато само *едно* обвинение за сторено злосторство против човештвото од

[122] Андоновска Магдалена, „Дел од киднапираните Македонци маскрирани од терористите", Нова Македонија, 25 Октомври 2001 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

страна на одговорните во македонската полиција кои постапувале во случајот со цивилите во село *Љуботен* за време на конфликтот во 2001 година. Останатите четири предмети, „Водство на ОНА", „Непроштено", „Мавровски работници" и „Липковска брана" во 2008 година беа вратени во надлежност на македонските судови. Сепак, пред обвинителството се најде единствено случајот „Мавровски работници", но, во септември 2009 година, Кривичниот суд ги ослободи сите обвинети за малтретирање на мавровските работници од конфликтот во 2001 година, откако Обвинителството се откажа од гонење. На 19 јули 2011 година Собранието со 63 гласа „за" и 29 „против" го усвои автентичното толкување на член 1 од Законот за амнестија (2002). Според толкувањето, *амнестијата се применува на сите сторители на кривични дела поврзани со конфликтот од 2001 година заклучно со 26 септември 2001 година, освен за лицата кои извршиле кривични дела поврзани со конфликтот, а против кои Меѓународниот трибунал повел постапка.*

Во Извештајот на Комесарот за човекови права на Советот на Европа од 9 април 2012 година,[123] се проценува дека состојбата на неказнивост на тешките прекршувања на човековите права или сериозните кршења на меѓународното хуманитарно право кои се извршени во 2001 година во Република Македонија, ги попречува напорите за постигнување на општествена кохезија и помирување во земјава. Комесарот за човекови права на Советот на Европа, смета дека е *потребно да се постигне правдата* преку праведна постапка, не само за да се утврди одговорноста на сторителите на таквите прекршувања, туку, исто така, и за враќање на правата на жртвите кои дополнително страдаат од постојано неприфаќање дека им е нанесено зло. Во Упатставата за искоренување на неказнивоста за сериозните кршења на човековите права на Комитетот на министри на Советот на Европа, се потврдува принципот дека амнестиите не треба да важат за тешки прекршувања на човековите права. Истото становиште го застапува и Европскиот суд за човекови права.

[123] Report by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights, Following his visit to "the former Yugoslav Republic of Macedonia" from 26 to 29 November 2012, Strasbourg, 9 April 2013.

3.4 Владеење на правото и поддршка на избори во 2002 година

Во текот на *2002 година,* Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ - ОДИХР, ги поддржала демократските процеси во Република Македонија. Според известувањата од страна на Набљудувачката мисија во земјава, во 2002 година завршил процесот на враќањето на полицијата во поранешните кризни региони, дипломирале 500 нови полицијци припадници на немнозински зедници и бил постигнат значителен напредок во полициското управување во заедницата. Напредокот во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор, според согледувањата на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, требало да придонесе во насока на подобрување во човековата и економската димензија. Други значајни настани кои ја одбележале оваа година се донесувањето на Законите за локална самоуправа од страна на Парламентот во август 2002 година, одржување на парламентарните избори во септември 2002 година и пописот на населението кој беше спроведен во месец ноември 2002 година.

Развојот на настаните во Република Македонија придонесол Мисијата на ОБСЕ значително да ги промени нејзините активности во 2002 година, сè со цел таа успешно да одговори на новиот развој на настаните во земјава. Во јули 2002 година, успешно завршила фазата на повторното распоредување на полициските сили во регионите зафатени со безбедносната криза во 2001 година. По оваа фаза, главните активности на Мисијата во врска со полицијата се насочени кон обуката на полицијата од заедниците. Покрај ова, согласно нејзиниот мандат, Мисијата на ОБСЕ посветила најголемо внимание на активности во неколку области, и тоа: развој на полицијата, мерките за градење на доверба, владеење на правото и развој на медиумите. Заради спроведување на активностите во наведените области, Мисијата воспоставила *одделенија* во секоја од наведените области со кои што јасно ќе се направи поделба на работите.

Во периодот 2001-2002 година, во рамките на ОДИХР биле реализирани околу 35 проекти посветени на демократските процеси во земјите кои припаѓаат на регионот на Југоисточна Европа. Република Македонија е една од земјите во регионот во која што ОДИХР имплементирала неколку проекти во овој домен. Во 2002 година била воспоставена законодавна онлајн база на податоци -

Lagislationline.org, со која се обезбедува слободен и лесен пристап до меѓународното и домашното законодавство во врска со заложбите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија. ОДИХР продолжила да ги поддржува затворските служби во Југоисточна Европа. Посебно внимание било посветено на *обуката на затворските службеници* и размена на знаења и информации. Ваквите активности на ОДИХР главно биле фокусирани во Црна Гора (С.Р. Југославија) и во Република Македонија. Во организација на Канцеларијата биле спроведени серија на работилници за ефикасно управување со кризни ситуации, со намера да се подобри комуникацијата меѓу локалната администрација и безбедносните сили во Република Македонија, која според проценките на ОБСЕ, била нарушена со кризата во 2001 година.

Главните активности на ОБСЕ во доменот на човековата димензија се насочени кон: владеење на правото, развој на медиумите, образование и поддршка на изборите. Активностите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ поврзани со *владеење на правото* на почетокот на 2002 година, генерално биле насочени кон поддршка на планот за повторно враќање на полицијата во поранешните кризни региони во земјава. Тука се вбројуваат активностите како што се, набљудување и известување за хуманитарната ситуација во земјава во врска со враќањето на бегалците и раселените лица во нивните домови, како и трговијата со луѓе. Одделението за владеење на правото при Мисијата на ОБСЕ, има клучна улога во поддршка на *Законот за амнестија* и понатамошно следење на спроведувањето на Законот.[124] Првично, Одделението за владеење на правото започнало со своето делување во рамките на Секторот за човекова димензија, но од јуни 2002 година, официјално било преименувано и станало посебно одделение. Од овој период настанала битна новина во делувањето на Одделението за владеење на правото, така што, неговите главни програмски цели биле градење на демократски капацитети, подигнување на свеста и застапување. Во овој контекст, поддршката на Одделението била насочена кон: олеснување на патувањата на Народниот правобранител за средба со неговите колеги во Босна и Херцеговина; помош во реализацијата на проектот за отворање на линија за борба против трговија со луѓе; поддршка на приоритетите

[124] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2002 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna, p.23-24,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13603?download=true

на Невладините организации за правна помош и следење на судски процеси; континуирана поддршка на Владата преку соработка со Хашкиот трибунал и следење на наводните обвинувања за злоупотребата на полицијата.

Во делот на *образованието,* активностите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија биле насочени кон поддршка на започнатите реформи во врска со наставната програма на Студиите по новинарство на Универзитетот во Скопје, со цел нивно усогласување со европските стандарди. Слична поддршка Мисијата понудила и на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, воспоставен со поддршка на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, Макс ван дер Штул. Поддршката на парламентарните избори во 2002 година од страна на Мисијата на ОБСЕ вклучува: помош при изготвување на *Изворниот законик,* обука на 3.500 полицијци и резервисти кои биле задолжени за безбедноста на изборите и известување на набљудувачите на ОДИХР за безбедносната и политичката ситуација во Република Македонија. Мисијата го поддржала проектот на Националниот демократски институт (НДИ) и една Невладина организација за создавање на *Кодекс за однесување во изборната кампања.* Покрај ова, Мисијата и меѓународните партнери биле активни во одржување на стабилната безбедносна ситуација.

3.5 Градење на институции, реформи во судството во 2003 година

Во текот на *2003 година,* Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија остварила повеќе активности во доменот на човековата димензија во Република Македонија и тоа: во делот на владеење на правото; градење на демократски институции; поддршка на невладините организации; реформи на судството; борба против трговијата со луѓе; развој на медиумите.[125]

Во 2003 година дошло до стабилизација на безбедносната состојба во Република Македонија, што претставува една од причините *Одделението за владеење на правото* при Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија, да ги фокусира своите активности на програмски области како што се: *градење на*

[125] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2003 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna, p. 65-66,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13580?download=true

капацитетите на институциите и *борбата против трговијата со луѓе.* Одделението продолжило континуирано да ги набљудува наводите на поединци за физичко малтретирање од страна на полицијата. Исто така, биле следени случаите на воените злосторства, како и други позначајни прашања, меѓу кои се вбројуваат судските процеси за корупција. Мисијата забележала напредок во професионалноста и стандардизацијата на различни механизми за поплаки во доменот на човековите права во земјава, тука се мисли пред сè на институцијата Народен правобранител, како и во Секторот за внатрешна и професионална контрола при Министерството за внатрешни работи.

Од аспектот на *градењето на демократските институции,* Мисијата на ОБСЕ придонесла за создавањето на *новиот Закон за Омбудсман,* кое нешто било предвидено со Рамковниот договор од 13 август 2001 година. Со Законот, значително се зголемиле овластувањата на институцијата Омбудсман, потоа, се воведува принцип на недискриминација и правична застапеност на новиот мандат, се воспоставуваат шест регионални канцеларии во земјава. Во оваа смисла, ОБСЕ ги координирала активностите поврзани со меѓународната поддршка наменети за отворање на новите канцеларии, а покрај тоа, работела на кампањата на национално ниво за подигање на свеста и разбирањето за институцијата и нејзините капацитети. Во поглед на активностите наменети за *јакнење на поддршката на невладините организации,* Одделението за владеење на правото при Мисијата на ОБСЕ, иницирало еден голем проект за обука на домашните Невладини организации во врска со *постапување со поплаките* за злоупотребата на полицијата. Подоцна, во 2004 година, Одделението ќе пренесе голем број од индивидуалните случаи поврзани со овој вид на злоупотреба на овие Невладини организации.

Одделението за владеење на правото при Мисијата на ОБСЕ во земјава ги поддржува *реформите на судството* во насока на решавање на прашањето за правична застапеност на малцинствата во судството, кое нешто било во согласност со Рамковниот договор (13 Август 2001 година). ОБСЕ смета дека, ваквите реформи имаат придонес во насока на зголемување на довербата во судството и за ефикасноста на законскиот и судскиот систем во земјава. Покрај ова, Одделението, иницирало програми за обука за судството за алтернативно решавање на споровите. Во соработка со Здружението на јавни обвинители, Одделението, учествува во поготовката на новиот нацрт-закон, со посебен

акцент на потребата за подобрување на ефикасноста за борбата против организираниот криминал. Под покровителство на Одделението за владеење на правото била воспоставена *Мрежа за набљудување на судења* со 18 домашни Невладини организации. Во периодот од јули до октомври 2003 година, набљудувачите присуствувале на над 400 кривични и граѓански судски расправи низ целата земја.

3.6 Владеење на правото, градење на институциите во 2004 година

Во текот на *2004 година,* Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија била активна во однос на повеќе прашања од доменот на човековата димензија во земјава. Поконкретно, овие прашања се однесуваат на: поддршка на ОДИХР во набљудување на предвремените претседателски избори; следење на владеење на правото и долгорочна програма за развој; градење на институциите; реформи на судството; борба против трговија со луѓе; промоција на родовата еднаквост и развој на медиумите во земјава.

Бидејќи безбедносната ситуација во Република Македонија останала стабилна во текот на целата 2004 година, Мисијата ја продолжила својата работа во доменот на следење на ситуацијата во врска со владеење на правото, била активна и на повеќе долгорочни програми, меѓу кои, институционализација и градење на капацитети, борба против трговијата со луѓе и реформи во судството.[126] Одделението за владеење на правото при Мисијата продолжило со следење на поединечните случаи на *злоупотреба од страна на полицијата,* случаи на *воени злосторства,* како и други случаи на спектакуларни апсења и судски процеси. Според ОБСЕ, во 2004 година се намалил вкупниот број на спектакуларни случаи во однос на претходните години, иако, во текот на годината имало неколку нови такви случаи. Како резултат на тесната соработка со институцијата Народен правобранител и Секторот за внатрешна контрола при Министерството за внатрешни работи и поддршка на заложбите за нивните реформи, Мисијата забележала зголемување на јавната *подготвеност* на вработените да бараат *надомест на штета* во рамките на владеење на правото.

---

[126] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2004 on OSCE Activities, OSCE Secretariat, Vienna, p. 67-69,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true

Покрај ова, бил забележан извесен напредок во ефикасноста и *ангажирањето на домашните механизми за поплаки* во рамките на механизмите за човекови права. Во април, Мисијата организирала семинар посветен на меѓународните конвенции за борба против тортура. Преку овој семинар, Мисијата имала за цел да ја зголеми свеста кај претставниците на правосудниот систем во земјава за нивните обврски кои произлегуваат од меѓународните конвенции за борба против тортурата.

Во 2004 година биле забележани континуирани активности на Мисијата на ОБСЕ за градење на институциите за владеење на правото, во согласност со барањата од Рамковниот Договор. Во овој контекст, Мисијата ја координирала меѓународната поддршка во врска со отворањето на *шест нови регионални канцеларии* на Народниот правобранител во земјава, настан кој се случил во ноември, 2004 година. Со цел да постапува со жалбите за наводните случаи на злоупотреби од страна на полицијата, Одделението за владеење на правото, воспоставило *Проект за поддршка на човековите права,* мрежа од Невладини организации кои започнале да постапуваат со повеќето од новите индивидуални случаи. Се планирало мрежата да се прошири на целата територија од државата во 2005 година, со цел да се обезбеди одржливост на напорите на Мисијата за градењето на институциите. Коалицијата *„Сите за правично судење"*, како дел од коалицијата на Невладини организации спонзорирани од страна на ОБСЕ, ги набљудувала судењата во целата земја во периодот од јули 2003 до јули 2004 година, и во конкретниот период ги идентификувала недостатоците во судскиот систем, но исто така, понудила и конструктивни предлози за подобрување на судскиот систем.[127] По објавување на Завршниот извештај на Коалицијата „Сите за правично судење" (септември 2004), била формирана работна група составена од претставници на Коалицијата на здруженија на граѓани „Сите за правично судење", Министерството за правда, Врховниот суд на Република Македонија, Апелационите судови и Јавното обвинителство на Република Македонија, со основна цел за следење на имплементацијата на препораките од Завршниот извештај и нивно вклучување во процесот на судските реформи.

[127] Коалиција „Сите за правично судење", Завршен извештај, Проект: „Набљудување на имплементацијата на меѓународните стандарди за правично судење во домашните судови и проценка за функционирање на судството во Република Македонија", Скопје, Септември 2004 година, http://www.all4fairtrials.org.mk

Мисијата поттикнала јавна дебата меѓу професионалци и експерти по повод на Националната стратегија за реформа на судството преку конференции за консултација со јавноста кои што се одржале од страна на Невладината организација, *Здружение за граѓанска толеранција и соработка.* Одделението за владеење на правото при Мисијата на ОБСЕ поддржува еден проект на Здружението со кој се опфатени мислења на судии и правници во основните судови низ целата земја за проблемите и за потребата од реформи во судството. Покрај тоа, Одделението направило сеопфатна анализа за состојбата на соодветна и правична застапеност на малцинствата во судството, како и детални препораки за мерките кои што властите во земјава може да ги спроведат за подобрување на учеството на припадниците на немнозинските заедници во судскиот систем.

Во согласност со Акцискиот план на ОБСЕ за родови прашања и Националниот акциски план на Владата за родова рамноправност, Мисијата на ОБСЕ ги поддржала активностите на Сојузот на организациите на жени од Македонија (СОЖМ) и Единицата за унапредување на родовата еднаквост при Владата на Република Македонија *за подобрување на родовата* рамнотежа во изборниот процес. Еден од резултатите на овие напори е измена и дополнување на Законот за локални избори донесен во 2004 година, според кои измени се предвидува потребата од *30 отсто квота на жени во горната и во долната половина од сите кандидатски листи.*

3.7 Промовирање на заштита на човековите права во 2005 година

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија забележала две големи достигнувања во земјава во *2005 година.* Првото достигнување било целосно остварување на законските барања предвидени со Охридскиот рамковен договор, и се однесува на донесување на Закон за регулирање на употребата на знамињата и симболите на заедниците и Закон за територијална организација со кој што се поставуваат новите граници на општините и започнува процесот на децентрализацијата. Мисијата обезбедила поддршка за имплементација на овие законски реформи. Значаен чекор во имплементацијата на децентрализацијата било пренесувањето на власта и надлежностите на 1 јули. Второто значајно достигнување било позитивниот одговор од Европската комисија во поглед на

апликацијата на Република Македонија за членство во Европската унија, кое што вклучувало обврски за понатамошни реформи, особено во судството, работата на полицијата, јавната администрација и изборниот систем.

Работата на Мисијата на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија во текот на 2005 година, се однесува на темите поврзани со: зголемување на транспарентноста и ефикасноста во судството; промовирање на заштитата на човековите права; институционализација на механизми за борба против трговијата со луѓе; поддршка на разновидноста и одговорноста на медиумите во земјава и сл.

Најважен приоритет во работата на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во текот на 2005 година, биле *реформите во судството* во земјава. Мисијата ги поддржала владините правни и структурни промени, а најзначајни во оваа смисла се збир на Уставни амандмани предложени од страна на Министерството за правда, што бил прв чекор во Владината *Национална реформска стратегија за реформа на судството.* На барање на Министерството за правда, Мисијата обезбедила *стручни коментари* за предложените измени. Мисијата на ОБСЕ била организатор на неколку форуми за јавна расправа, каде што професионалци од сите области на правната професија можеле да дадат свои коментари во врска со предлозите.[128] Истовремено додека течеле законските измени, Мисијата на ОБСЕ работела на поддршка на иницијативата на една локална група на адвокати - *Совет за превенција на малолетничка деликвенција,* на прашањето за промовирање на транспарентноста и пристапот до информации во судовите. Преку овој проект започнала да се применува *онлајн база на податоци* со листи на случаи, распоред на судењата, профили на судиите и информации за јавноста за практични процедури. Судовите во Тетово, Скопје, Штип и Струмица подготвиле Годишни извештаи за нивната работа и јавно ги презентирале пред граѓаните нивните активности.

Институцијата Народен правобранител е основана во 1997 година и нејзина задача е да ги заштитува правата на граѓаните. Врз основа на барањата содржани во Охридскиот рамковен договор, се случи промена на Законот за народен правобранител, со цел да се вклучат регионалните канцеларии за

[128] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2005 on OSCE Activities, OSCE Secretariat, Vienna, p. 69-70,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/18847?download=true

замениците на Народниот правобранител, со што *се зголеми капацитетот на институцијата* за прифаќање на случаите низ целата држава. Во 2005 година биле назначени Замениците на народниот правобранител за регионалните канцеларии во земјава. При тоа, Набљудувачката мисија на ОБСЕ помогнала да се воспостават подрачните канцеларии и да се публикува нивната улога кај населението со поддршка обезбедена од страна на канадската Меѓународна агенција за развој и Италијанската влада. Во новите канцеларии започнале да пристигнуваат случаи за злоупотреба на човековите права и да се истражуваат жалбите на граѓаните. Иако, преку институцијата Омбудсман граѓаните добиле механизам за одбрана на нивните граѓански слободи, сепак, ОБСЕ смета дека постоело потреба за понатамошно информирање, особено на младите во врска со нивните права и што можат да очекуваат од државните институции. Како дел од иницијативата на Претседателството, наречена „Проект за воведување на образование за човековите права за децата во основно училиште" во сите Држави-учеснички во ОБСЕ, а во соработка со Министерството за образование, Мисијата на ОБСЕ започнала пилот-проект познат под името *„Нашите права"*. Со овој проект биле опфатени дванаесет училишта од сите градови низ земјава. Наставниците биле обучени за интерактивна наставна програма за човекови права во петто и шесто одделение, додека имплементацијата на овој проект започнала есента 2005 година.

3.8 Судски реформи и јакнење на локални партнери во 2006 година

Во текот на *2006 година,* ОДИХР ги помагала реформските процеси во Република Македонија. Во јули 2006 година во Република Македонија се одржаа парламентарни избори и дојде до промена на власта. Без оглед на промената на власта во Република Македонија, заложбите за реформски процеси и за идното членство на нашата земја во Евроатлантските организации останале константни. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава во текот на 2006 година била активна на планот на имплементација на различни делови од законодавството и реформските процеси, со оглед на фактот дека 2006 година била прва година од спроведувањето на законите поврзани со децентрализација, судските реформи, радиодифузијата. Покрај тоа, Мисијата на ОБСЕ во земјава учествувала во активности поврзани со парламентарните избори во 2006 година во Република

Македонија, а, во истиот контекст биле реализирани неколку работилници кои биле посветени на развој на дијалог помеѓу политичките партии во земјава за решавање на неправилности во изборниот процес. Активностите на Мисијата во Република Македонија во доменот на човековата димензија во актуелнта 2006 година, се однесувале и на реформите на судството, јакнење на локалните партнери, прашањата поврзани со трговијата со луѓе, како и развој на медиумите и слобода на медиумите.[129]

Врз основа на потребните промени на Уставот и на законската регулатива во Република Македонија, Мисијата на ОБСЕ посветила внимание на техниките за имплементацијата на *реформите во судството.* Во оваа смисла, Мисијата го помогнала воспоставувањето и инаугурацијата на *Академијата за обука на судии и јавни обвинители.* На Академијата се обучувале судии и обвинители кои што ќе бидат вклучени во специјалните судови, кои што претставувале дел од правосудниот систем. Мисијата работела со оние кои се специјализирани во областа на организиран криминал и на припрема на судството за очекуваното враќање на случаите од Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија. Зголемување на транспарентноста и ефикасноста на судовите, се главните активности кои што ги спроведувала Мисијата на ОБСЕ во текот на 2006 година, со цел да се подобри довербата на граѓаните во судскиот систем, а тоа, според проценките на ОБСЕ, претставувало еден од очекуваните резултати на судските реформи. Мисијата работела со судиите и нивниот персонал на изготвување на *Годишни извештаи* за секој суд и истите да бидат презентирани во јавноста, како корисни, достапни документи за работата на судскиот систем. Врз основа на иницијативата на неколку судии од Апелациониот суд, Мисијата помогнала да се развие *софтвер за распределба на судските предмети.* Ваквиот софтвер бил инсталиран во сите судови во земјава, а Мисијата овозможила обука на судскиот персонал за неговата употреба. Според ставовите на ОБСЕ, овој софтвер треба да придонесе за поефикасна распределба на судските предмети, но покрај тоа, се верува дека ќе го спречи прекумерното влијание врз процесот од страна на било кој.

---

[129] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2006 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2007, p. 46-48, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true

Со цел да се подобри владеењето на правото во Република Македонија, Мисијата на ОБСЕ долги години тесно соработува со одредени домашни организации, и придонесува во насока да се развијат нивните капацитети преку активности како што се следење, известување, лобирање и давање на правна помош. Во 2006 година, работата на Мисијата посебно била посветена на зајакнување на нивната организациска функција и подобрување на нивните шанси за опстојување. Најнапредна од овие групи, според ОБСЕ, била *Мрежата за поддршка на човековите права,* составена од пет организации кои што обезбедувале правна помош и застапување за индивидуални случаи на злоупотреба на човековите права. Од крајот на 2006 година, Мрежата повеќе не се потпирала на Мисијата, за основна поддршка на нејзините активности. Мисијата ги оценувала потребите за изградба на капацитетите и потенцијал за одржливост на вкупно 27 локални партнери кои што работат во областа на владеење на правото, што е основа за планирање на идните активности со овие субјекти. И во текот на 2006 година, Мисијата на ОБСЕ, продолжила да ја поддржува институцијата Народен правобранител. Така, со помош на Шведската агенција за меѓународен развој, спровела активности на обука за вработените; воспоставување на внатрешна правна библиотека со повеќе од 300 публикации и помагање на мрежното поврзување на подрачните канцеларии.

3.9 Реформи на изборниот законик во 2007 година

Вкупните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во *2007 година* се поврзани со обезбедување на *насоки* и *помош во реформските процеси* во земјава, со посебен акцент на имплементацијата на новите закони. Главен приоритет на Мисијата и понатаму биле активностите посветени на *владеење на правото, долготрајните реформи на судството и полицијата,* бидејќи, нивното исполнување претставува значаен критериум за пристапување на Република Македонија кон Евроатлантските организации. Мисијата, исто така, го помага меѓуетничкиот дијалог и разбирање, кој што,

согласно ставовите на ОБСЕ, има клучно значење за изградба на стабилна политичка клима и спроведување на законите.[130]

Активностите на Мисијата на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во земјава во 2007 година се однесуваат на: реформи на судството; обука за практични вештини на адвокати; поддршка на институциите за човекови права; реформи на Изборниот законик; прашања поврзани со борба против трговијата со луѓе; развој на медиумите и слобода на медиумите. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во 2007 година организирала една сеопфатна програма наменета за обука во областа на *Меѓународното хуманитарно право* и *постапување со воени злосторства,* тоа во соработка со нововоспоставената Академија за обука на судии. Спроведувањето на оваа обука, ОБСЕ го смета за едно од најголемите достигнувања на Мисијата во оваа година. Наведената програма имала за цел да му помогне на судството при постапувањето со предметите поврзани со вооруженият конфликт во 2001 година, а, тука се вбројуваат и *четирите предмети* кои што во иднина требало да бидат вратени од Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија. Покрај ова, Мисијата понудила интерактивна *обука на адвокати* која ја реализирала во соработка со Адвокатска комора на Република Македонија и Здружение на млади правници. Таа спровела работилници за *обука на обучувачи* како и обуки за адвокати за меѓународните стандарди за правично судење.

Мисијата на ОБСЕ соработувала со владини и Невладини институции кои ги промовираат човековите права. Во оваа насока, Мисијата и во текот на 2007 година продолжила со нејзиниот проект за *јакнење на институцијата Народен правобранител.* Самиот проект траел веќе три години и вклучува воспоставување на регионални канцеларии и понуда на обуки. Во соработка со национални експерти и претставници на Невладини организации, Мисијата работела на создавање на *механизам за надворешен надзор на телата за спроведување на законот,* кој што би придонесол за поголема одговорност на полицијата. Исто така, таа ги поддржувала иницијативите на организации на граѓанското општество да развијат стратешки планови и да соберат средства. Со стручна помош од страна на Канцеларијата за демократски институции и

[130] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2007 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2008, p. 50-51, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true

човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) , и во тесна соработка со Парламентот на Република Македонија, Мисијата на ОБСЕ, работела на подготовка на измените на усвоениот Изборен законик од март 2006 година. Измените се однесувале на процедурите за справување со изборните нерегуларности, законската рамка за финансирање на изборната кампања и пренесување на надлежноста за водење на избирачкиот список од Министерството за правда на Државната изборна комисија.

3.10 Инклузија на Ромите и изборни реформи во 2008 година

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, во текот на *2008 година* ги продолжила активностите во врска со *долгорочните реформски процеси* во земјава. Согласно Годишниот извештај за активностите на ОБСЕ во 2008 година,[131] Мисијата во земјава остварила значаен придонес за напредок во реформите на Изборниот законик и во областа на полициското работење во заедницата и децентрализацијата на општеството. Активностите на Мисијата во доменот на човековата димензија во Република Македонија во 2008 година се однесуваат на: изборните реформи; подобрување на законодавната регулатива; судски реформи; човекови права - инклузија на Ромите; борба против трговијата со луѓе; развој на медиумите и слобода на медиумите.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава ги поддржувала домашните институции *да ги вградат* во Изборниот законик препораките кои биле дадени во Извештајот на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) за изборите во 2006 година. Предвремените парламентарни избори кои се одржаа во јули 2008 година ја одложиле работата на овој план, но, ведаш потоа продолжиле активностите вклучувајќи ги и препораките на Извештајот на ОДИХР во врска со дадените избори. Со стручна помош од страна на ОДИХР и Венецијанската комисија, Мисијата на ОБСЕ работела со Парламентот, потоа, Министерството за правда и Невладини организации на подготовка на предлог-измени на *Изборниот законик.* Измените биле донесени есента 2008 година, со цел истите да влијаат на изборите во 2009 година. Во тесна соработка со

[131] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2008 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2009, p. 42-43, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true

ОДИХР, Парламентот, Генералниот секретаријат на Владата, и Министерството за правда, Мисијата континуирано работела на препораките од 2007 година кои што се поврзани со подобрување на процесот на донесување на закони, како и подобрување на парламентарните истражувања и анализи.

Соодветна примена и натамошен развој на *Стратегијата за реформа на правосудниот систем,* е една од главните цели на Мисијата на ОБСЕ во 2008 година. Мисијата, поддржала бројни форуми за дискусија и истражување за новиот нацрт-Закон за кривична постапка. Таа продолжила да ги анализира потребите на јавното обвинителство, во насока на неговата идна истражна улога. Потоа, помогнала да се воспостави систем за оценување на судиите, и продолжила со поддршка на тематски обуки за правни професионалци, и, со Адвокатската комора работела на воспоставување на систем на континуирано учење. Мисијата, подготвила неколку извештаи за набљудување на законските системи, и ја анализирала работата на неколку избрани Основни судови во целата земја со препораки како да се подобри нивната работа. Покрај тоа, започнала да ги следи четирите случаи вратени од Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија под јурисдикција на македонското судство. Мисијата на ОБСЕ, помогнала да се изготват законските измени за создавање на надворешен надзорен механизам за органите на прогон. Мисијата, ја поддржала ревизијата на Националните акциони планови за имплементација на *Декадата за вклучување на Ромите 2005-2015.* Покрај тоа, Мисијата на ОБСЕ, помогнала во насока на создавање на граѓански советодавни групи во ромските заедници (особено за добивање на лични документи и пристап до локалните институции), и обезбедила обука на полициски службеници кои не се од ромско потекло, со цел да се подобри соработката помеѓу полицијата и ромските заедници.

3.11 Политички систем и јавна администрација во 2009 година

Главна задача на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во *2009 година* во Република Македонија, и понатаму е набљудување и *поддршка на спроведување на Охридскиот рамковен договор,* со кој заврши конфликтот во 2001 година. Во доменот на *долгорочните реформски процеси,* а, кои ги опфаќаат судството, професионализација на полицијата и однесување на изборите, Мисијата на ОБСЕ, соработувала со домашни организации во земјава. Нејзината поддршка

на процесот на полициско работење во заедницата и понатаму е актуелна, бидејќи, според согледувањата на ОБСЕ, со тоа се унапредува градењето на довербата меѓу полицијата и јавноста.[132]

Конкретните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во доменот на човековата димензија во Република Македонија во текот на 2009 година ги опфаќаат следните прашања: политички систем; јавна администрација; изборни реформи; владеење на правото; образование; инклузија на Ромите; борба против трговијата со луѓе и развој на медиумите. Може да се забележи дека, за прв пат досега се наведуваат прашања, кои се поврзани со активности на ОБСЕ во врска со политичкиот систем во земјава, јавната администрација и образование, како нови *тематски области* на кои се посветува внимание. Во тесна соработка со останати партнери од областа на безбедноста, Набљудувачката мисија на ОБСЕ учествувала во дијалог со Владата на Република Македонија кој бил посветен на разгледување на состојбата во поглед на спроведување на *Охридскиот рамковен договор.* Со цел да се унапреди неговата имплементација, Мисијата на ОБСЕ ја зајакнала соработката со релевантни владини тела, како што се Секретаријатот и парламентарната комисија.

Во актуелната 2009 година, Мисијата на ОБСЕ во земјава превзела активности поврзани со унапредување на *професионализацијата на јавната администрација.* Активностите во овој домен биле реализирани од страна на Одделението за реформа на јавната администрација при Мисијата, за која цел била спроведена обука на службеници во четири пилот-општини во врска со улогата на државната служба и нејзиното влијание врз интегративните процеси со Европската унија. Покрај ова, Мисијата на ОБСЕ обучила околу 140 општински службеници од вкупно 24 општини за процесот на децентрализација, финансирање на единиците на локалната самоуправа и општи вештини за управување.[133] Со финансиска поддршка од страна на Мисијата на ОБСЕ, биле реализирани неколку проекти за соработка помеѓу општините со различен етнички состав. Мисијата на ОБСЕ, подготвила годишна анкета за процесот на децентрализацијата во земјава, со посебен акцент на имплементацијата на

---

[132] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2009 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, p. 43-45, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true

[133] Ibidem, p.43-45.

Охридскиот рамковен договор во областите како што се: правична застапеност; меѓуетничките односи и употреба на јазиците.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ активно учествувала во работата на *работните групи* формирани од страна на Владата на Република Македонија за промена на изборното законодавство, во врска со одредбите кои се однесуваат на органите за спроведување на избори, избирачките списоци и заплашувања на гласачите, во согласност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР кои произлегле од набљудување на изборните процеси во земјава. Мисијата на ОБСЕ, исто така, ја поддржала Државната изборна комисија преку обезбедување на *софтверски решенија* за избирачки списоци и организирање на истражување и работилници наменети за оценка на работата на изборната администрација на пониско ниво. Со помош на Мисијата, биле преведени шест публикации поврзани со изборите на локалните јазици. За време на претседателските и локални избори, Мисијата обезбедувала помош на домашните набљудувачи и учествувала на тркалезни маси на кои што се дискутирало за важноста од спроведување на мирни избори и за борбата против семејното гласање.

Мисијата го поддржувала процесот на сеопфатна реформа на правниот систем во Република Македонија кој што го спроведувала Владата. Во овој контекст, Мисијата на ОБСЕ помогнала при изготвување на новиот *Закон за кривична постапка* и измените и дополнувањата на *Кривичниот законик,* преку учество во владините работни групи. Законот за кривична постапка, кој се очекувало да биде донесен во 2010 година, значително ќе ја смени истрагата и процедурите за судска расправа, додека нова одредба во Кривичниот законик овозможува тешка казна за криминал заснован на омраза. Мисијата на ОБСЕ, иницирала курсеви за обука на адвокати, судии и обвинители за запознавање со новините во Законот. Мисијата, исто така, едуцирала правници за стандардите за фер судење, за решавање на недостатоците утврдени преку мониторингот и *зголемување на бројот на апликации* до Европскиот суд за човекови права.

Мисијата на ОБСЕ во земјава, помогнала при подготовка на сеопфатен предлог-Закон за унапредување и заштита од дискриминација и понатаму го поддржувала неговото усогласување со меѓународните стандарди. Мисијата го поддржала развојот на Акциски план за 2010 година за родова еднаквост и обучила повеќе од 100 судии, обвинители, адвокати и персоналот на Народниот правобранител за *Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите*

форми на дискриминација врз жените и домашното законодавство. Мисијата, исто така, ги поддржала иницијативите за градење на вештини, стручност и одржливост на институциите за заштита на човековите права и граѓанските организации.

Образованието е нова област во која била ангажирана Мисијата на ОБСЕ во 2009 година. Во овој домен, Мисијата работи на *интеграција преку образованието,* и тоа во тесна соработка со Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, потоа на прашањето во врска со професионализација на наставниот кадар вклучен во системот на образование и континуирано оценување на реформите во образованието. Мисијата на ОБСЕ обучила 140 идни наставници за интеркултурни наставни методи и 50 општински службеници за медијација и решавање на конфликти. Со цел да ја унапреди интеграцијата на Ромите во образованиот систем, Мисијата на ОБСЕ посебно внимание посветила на предучилишното образование. Во оваа смисла, таа, го поддржала проширувањето на проектот на Владата за предучилишно образование на ромските деца во 18 општини. Исто така, со поддршка на Мисијата, биле организирани тркалезни маси во врска со пристап на Ромите до стандардниот образовен систем.

Генерално, придонесот на ОБСЕ во рамките на борбата против трговија со луѓе во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, може да се проследи преку следните аспекти: поддршка при подготовка на *Национална Стратегија и Акциски план за борба против трговија со луѓе и илегална миграција 2006-2008,* и *Национална стратегија и Акциски план за борба против трговија со луѓе и илегална миграција 2009-2012;* помош при воспоставување на правна рамка за заштита на сведоците кога станува збор за трговијата со луѓе, и во оваа смисла стручни коментари во врска со измените и дополнувања на Законот за кривична постапка усвоени во октомври 2004 година, со кои што се воведува нова глава XIX-а: *Заштита на сведоците, соработници на правдата на жртвите;* јакнење на капацитетите на домашните Невладини организации за подигање на свеста и помош на жртвите на трговијата со луѓе, помош при отворање на *првото засолниште* во Република Македонија (2004), кое било наменето за решавање на потребите на жртвите на трговија со луѓе, особено за малолетници, и финансиска помош за отворање на *информативна, превентивна отворена линија (СОС) линија* за проблемите поврзани со трговијата со луѓе.

4. Изборните процеси во Македонија во периодот 1999-2009 и ОБСЕ

4.1 Претставничка демократија и политички плурализам

Денес, во либералните демократии се прави разлика меѓу два облици на демократија, и тоа, модел на непосредна и претставничка демократија. При *непосредната демократија,* правото на донесување на политички одлуки го користи директно севкупното граѓанско тело, преку примена на постапката за владеење на мнозинството. Институции на непосредната демократија се: јавни собири, народни законодавни иницијативи, отповикувања, референдуми, итн. Втор основен облик е *претставничка демократија.* Претставничка демократија значи владеење на народот преку претставници, а не непосредно, односно, владеење во име на народот и за народот, а не владеење на самиот народ. Избраниот претставник го претставува општеството во целина, а не оние кои го избрале. Карактеристично за претставничката демократија е пренесување на власта од мнозинството на избраните претставници, кои се избрани на слободни избори со учество на повеќе политички партии. Елементи на претставничката демократија се: *претставништво; слободни избори; и слободи и права на човекот и на граѓанинот.*

Претставничката демократија е поврзана со два основни системи на управување, односно, со парламентарната и претседателската демократија. Во *парламентарната демократија,* како облик на управување, парламентот има централна улога; со извршната власт раководи премиер или водач на кабинет, која што зависи од довербата на парламентот; шефот на државата обично има мала или воопшто нема извршна власт, туку само претставничка функција. Додека, во *претседателската демократија* со извршната власт управува шефот на државата, него непосредно го избира народот и не зависи од довербата на парламентот. Денес, во реалниот живот, повеќето од постоечките демократии се комбинации од овие идеални видови и истите содржат елементи од сите облици. Така, највообичаен облик на демократија, меѓу бројните мешани модели, е парламентарна демократија со зајакната улога на шефот на државата. Пример на парламентарна демократија е моделот кој што се наоѓа во основата на системите на Велика Британија и повеќето држави од Западна Европа. Од друга страна,

Соединетите американски држави се најпознат пример за претседателска демократија. Меѓутоа, и во земјите од Западна Европа, постојат бројни примери за *посебни модели,* како оние во Швајцарија, Франција (полупретседателска демократија) и Португалија.

Политичкиот плурализам е дел од општествениот плурализам. Форми на општествен плурализам се: политички партии, интересни групи, здруженија на граѓани и политички движења. Целта поради која што граѓаните се здружуваат во политички партии е да учествуваат во трката за власт, додека пак, преку разните интересни групи и здруженија, тие имаат можност да бидат инструмент за контрола на носителите на власта како и да извршат влијание врз нив. Политичките партии претставуваат основен инструмент на претставничката демократија во последните два века. *Политичкиот плурализам* претставува една од темелните вредности на македонското општество, загарантирани со Уставот на нашата земја (член 8, став 1, алинеја 5). Според Уставот, политичките партии претставуваат облик за остварување на политички плурализам (член 20, став 2). Во Република Македонија постои Закон за политички партии кој е донесен во 1993 година. Според овој Закон, политичките партии се определуваат како *организирани групи на граѓани кои се борат за учество во власта.* Програмите и активностите на политичките партии не смеат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на земјава, поттикнување или повикување на воена агресија и разгорување на национална, верска или расна омраза и непрпеливост (член 20, став 3 од Уставот). Во политичкиот живот во земјава учествуваат приближно четириесеттина партии.

4.2 Набљудување на избори - главна задача на ОДИХР

Спроведување на слободни и фер избори на ниво на Државите-учеснички во ОБСЕ, претставува главна карактеристика и обврска за државите кои што се определиле за развој на демократија и политички плурализам. Една од главните задачи на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), е *да ги унапредува* демократските избори во регионот кој го опфаќа ОБСЕ, особено преку набљудување на изборните процеси. Набљудувањето на изборните процеси има за *цел* да утврди *дали изборите се спроведуваат во согласност со фундаменталните принципи кои што се карактеристика за*

демократските општества, а, кои што се прецизно дефинирани во Документот од Копенхаген (1990), односно, во согласност со законската регулатива на конкретната Држава-учесничка, како и *да се понудат одредени препораки во насока да спроведувањето на изборните процеси се одвива во согласност со превземените заложби на државите.*

ОДИХР завзема водечка позиција во регионот на Европа кога станува збор за набљудување на избори. Ваквиот статус на ОДИХР произлегува од нејзината систематска, сеопфатна и проверена *методологија за набљудување* на избори. Самата методологија ги содржи сите потребни елементи за изведување на демократски изборен процес, и тоа, почнувајќи од законската и регулаторна рамка; изборна администрација; изборна кампања, вклучувајќи ги медиумите; процесот на приговори и жалби; гласање, броење на гласовите и објавување на резултатите. Методологијата за прв пат била воспоставена приближно пред една декада, а денес таа служи како *модел* за останатите меѓународни организации во областа на набљудување на изборите. ОДИХР има големо искуство во поглед на набљудување на избори, кое се должи на нејзиното учество во набљудување на *преку* 150 изборни процеси во регионот во последната декада.

Како што претходно споменавме, со набљудување на изборите од страна на ОДИХР треба да се постигнат *двојни* цели: 1) да се направи проценка на изборните процеси во согласност со принципите на ОБСЕ поврзани со изборите; и 2) да се понудат препораки, таму каде е потребно, со цел изборните процеси да се доведат во согласност со наведените принципи. Особено внимание на ниво на ОДИХР се посветува на втората точка, бидејќи целта на набљудувањето на изборите не е само едноставно да се коментира како некои држави ги спровеле изборите добро или пак да се критикуваат оние држави кои што потфрлиле пред стандардите на ОБСЕ. Туку напротив, *целта е повисока,* и таа е, да се изврши *проактивно и конструктивно влијание,* и да се понудат препораки и помош во надминување на направените грешки кои произлегле во специфични области од изборниот процес со цел тој да биде подобрен. Набљудувањето на изборите од страна на ОДИХР има *практична цел*, а, таа е да им помогне на Државите-учесници во ОБСЕ *да го подобрат нивниот изборен процес* во интерес на нивните жители.

Секоја мисија на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на избори вообичаено започнува со официјална комуникација од *земјата-домаќин* при што, таа *ја*

поканува ОБСЕ, односно ОДИХР да ги набљудува изборите. Наредeн чекор во оваа стандардна постапка е, основање на *Мисија за проценка на ситуацијата* во релевантната земја пред започнување на изборите и утврдување на нивото на активностите за набљудување. Потоа, ОДИХР побарува од Државите-учеснички долготрајни и краткотрајни набљудувачи. Иако, мисиите варираат во својата големина, една стандардна Мисија за набљудување на избори која се основа во земјата-домаќин вклучува неколку нивоа на набљудувачи и аналитичари. Се формира *јадрото на тимот* кое вообичаено го сочинуваат најмалку 12 членови од кои се именува шеф и заменик шеф на Мисијата, потоа, професионални аналитичари со искуство во областите како што се медиуми, изборни системи, политички прашања, право, прашања поврзани со жените и националните малцинства; се именува координатор за долготрајните набљудувачи; членови за логистика, статистичари; финасиски службеници и безбедносни службеници.

Јадрото на тимот е поддржано од *долготрајни набљудувачи* кои што се распоредени по регионалните центри низ земјата, вообичаено шест до осум недели пред денот на гласање. Така, долготрајните набљудувачи ја набљудуваат и проценуваат *изборната администрација, имплементацијата на законските и останати регулативи, водењето на кампањата, и политичкиот амбиент во земјата.* Во стандардниот состав на Мисијата за набљудување на изборите влегуваат неколку стотици и илјадници *краткотрајни набљудувачи* кои во земјата обично доаѓаат неколку дена пред гласањето и заминуваат ден или два дена после самото гласање. Нивната улога е да посетат *десет* избирачки места на денот на гласањето и да направат детален извештај за секое избирачко место. *Парламентарците* можат да се придружат на краткотрајните набљудувачи на денот на гласањето. Тие ги претставуваат телата: Парламентарното собрание на ОБСЕ, Парламентарното собрание на Советот на Европа, и Европскиот парламент.

4. 3 Општи начела и принципи на ОБСЕ за демократски избори

Во *Документот од Копенхаген* (1990) се содржани принципите врз основа на кои Државите-учеснички во ОБСЕ може да организираат и спроведат демократски избори. Во воведниот дел од Документот, се потенцира значењето на политичкиот плурализам во насока на постигнување на заедничката цел на

Државите-учесници во ОБСЕ, а, тоа е развој на човековата димензија. Државите-учесници, истакнале дека периодични и општи избори претставуваат основа за легитимно владеење, а правото да се учествува во избори кои се слободни и фер, претставува едно од основните човекови права гарантирано со меѓународното право. Тие, истакнуваат дека изборниот процес треба да биде демократски, во кој случај мора да ги исполни критериумите на: *универзалност, еднаквост, фер, тајност, слободен, транспарентност, и критериумот на одговорност.*[134]

Начелата на ОБСЕ и останатите принципи за демократски избори кои се предвидени во Документот од Копенхаген (1990) се организирани во неколку делови, и се однесуваат на различни аспекти од изборниот процес: законска рамка; еднаквост: елементи и жителство; непристрасност: администрација и управување; универзалност: право на глас; кандидати и политички партии; изборна кампања, вклучувајќи финансирање и медиуми; процес на гласање; резултати: броење, објавување и имплементација; приговори и жалби; домашно и меѓународно набљудување; и соработка и подобрување.

Законска рамка - Со цел да ја осигураат волјата на народот, Државите-учесници потребно е да одржуваат слободни избори во интервали (периоди) утврдени со закон.[135] Составот на примарните законски тела на сите нивоа на власта, треба да биде избран преку непосредни избори. Тука се мисли на извршната власт, составот на парламентот - законодавната и локалната власт. *Јасна и детална* законска рамка за споведување на избори мора да биде воспоставена врз основа на статутарен закон.

Еднаквост: елементи и жителство - Државите-учесници треба да гарантираат *универзална и еднаква можност за возрасните граѓани,* со цел да се осигура дека волјата на народот ќе биде остварена.[136] Изборните единици (кои можат да бидат формирани врз основа на историски, географски или демографски елементи), треба да бидат формирани на начин што ќе обезбедат приближно ист сооднос на граѓани, со цел да обезбедат еднаквост во гласањето и фер учество за различните групи во општеството.

---

[134] Document of the Copenhagen meeting of the Conference of the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990, (6-8), достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/14304
[135] Ibidem, Point, 7.1
[136] Ibidem, Point, 7.3

Непристрасност: администрација и управување - Изборната администрација мора да биде автономна, *независна од власта,* и водена од службеници и тела кои ќе работат транспарентно во согласност со закон.[137] Непристрасноста на изборната администрација може да биде постигната преку *балансиран состав* на професионалци и членови кои се избрани од политичките партии. Додека, изборните институции треба да бидат поддржани од државата за да можат ефикасно да работат.

Универзалност: право на глас - Државите-учесници го гарантираат *универзалното и еднакво право на глас за сите возрасни граѓани.* Гаранцијата на универзалното и еднакво право на глас им овозможува на индивидуалците да гласаат врз недискриминаторна основа, без разлика на социјални или економски фактори, потоа, психичка неспособност, етничка позадина или политичко убедување.[138] Сите способни граѓани треба да имаат право на глас во изборите. Правото на глас не може да биде суспендирано.

Кандидати и политички партии - Државите-учесници го почитуваат правото на индивидуалци и групи, во полна слобода, *да формираат политички партии* или други политички организации и да ги обезбедуваат политичките партии или организации со потребни законски гаранции врз основа на еднаков третман пред законот и властите.[139]

Изборна кампања - Со цел да се осигураат дека авторитетот на власта е заснован врз волјата на народот, Државите-учесници истакнуваат дека, политичката кампања треба да биде водена *во фер и слободна атмосфера без насилство,* а кандидатите слободно можат да ги презентираат нивните погледи и квалификации.[140] Слободна и фер атмосфера за водење на политичка кампања подразбира создавање на еднакви можности за изнесување на пораките на кандидатите упатени до електоратот-гласачите. Државите и останатите државни органи треба да обезбедат *еднаков пристап до јавните сервиси.* Државите преку државните медиуми или други средства, треба да обезбедат програми за информации за гласање и едукација.[141] Во контекст на *финансирањето* на кандидатите и политичките партии, државите треба да воспостават *разумни*

---

[137] Види, UNHRC Comments, 20; CDL Guidelines, II,3.1
[138] Copenhagen Document, 1990, Point, 7.3; ICCPR, 25 (b)
[139] Ibidem, Point, 7.6
[140] Ibidem, Point, 7.7
[141] Види, IPU, 4(1), од Copenhagen Document

лимити за приватно финансирање на политичките партии и кандидатите со цел да обезбедат фер натпревар за време на изборите.[142] Државите, треба да бараат од политичките парии и кандидатите во изборите *периодично да известуваат за фондовите* кои тие ги примиле во кампањата и за нивните извори како и за целите за кои тие биле употребени.

Медиуми - Државите треба да обезбедат адекватна можност, на еднаква и недискриминаторска основа да ја информираат јавноста за кандидатите и нивните политички програми за време на изборната кампања.[143] Во врска со ова, државите треба да поттикнуваат *активно медиумско покривање* на изборите, и изборните власти треба да овозможат регуларни информации во медиумите со цел изборниот процес да биде целосно и навремено покриен.[144] Државите треба да им овозможат на сите партии и кандидати *еднаков простор за рекламирање* во кампањата.

Изборен процес - Со цел да се осигураат дека волјата на народот е основа за авторитетно владеење, Државите-учеснички треба да обезбедат *тајност на гласањето* или процедура на слободно гласање.[145] Процедурата на гласање во сите гласачки места треба да обезбеди дека целокупното гласање е водено на безбеден, законит, и на таен начин. Регистрираните гласачи треба да бидат адекватно *идентификувани*, а процедурата треба, исто така, да *го заштити интегритетот на гласачите* и другите гласачки материјали пред, за време и после гласањето. Гласачки места треба да бидат отворени на локациите кои ќе им дадат на гласачите *еднаква можност да го практикуваат нивното право на глас.*[146] Самата процедура на гласање треба да обезбеди *мирна и нормална атмосфера* во местата за гласање. Примената на законот и регулативите треба да обезбеди гласањето да биде *лично,* и никакви отстапки не треба да бидат допуштени од страна на изборните службеници како било која форма на недиректно гласање (тука влегува групно, фамилијарно, или неформално гласање).[147] Апсолутна тајност во гласањето мора да биде обезбедена во сите аспекти од функционирање на гласачкото место.

---

[142] Види CDL Guidelines, I,2.3.c-e; ODIHR Legal Review Guidelines, X.C, ACEEEO, 5 (2.2)
[143] Види, CDL Guidelines, I, 3.1.b
[144] Copenhagen Document, 1990, Point, 7.8
[145] Ibidem, Point, 7.4
[146] Види IPU, 2(5): „Секој гласач има право на еднаков и ефикасен пристап до гласачкото место со цел да го практикува неговото или нејзиното право на глас."
[147] Види CDL Guidelines, I, 4.b: „Гласањето мора да биде индивидуално. Фамилијарното гласање

Резултати: броење, објавување и имплементација- Државите-учеснички за да се осигураат дека волјата на народот е основа за авторитетот на власта, треба *јавно да ги објават резултатите* од гласањето.[148] Кандидатите кои што освоиле доволен број на гласови согласно законот се очекува да се сместат во канцеларија и да останат во канцеларијата се до истекот на функцијата на начин регулиран со закон и во согласност со демократскиот парламентаризам и уставната процедура. *Броењето* на гласовите и објавување на резултатите од гласањето мора да биде во транспарентен процес кој е *отворен за набљудување* од страна на претставници на кандидатите, како и за останатите набљудувачи.[149] Исто така, трансферот и приемот на резултатите од изборните тела одговорни за консолидирање на резултатите од гласањето мора, да биде транспарентен и набљудуван од страна на претставниците на кандидатите како и останатите набљудувачи. *Објавувањето на резултатите,* кое што вкучува нумерички број на гласови за различните кандидати или листи од кандидати, треба да биде направено на *експедитивен и транспарентен начин.* Публикуваните резултати треба да вклучат *табела* која содржи комплетна анализа на гласовите изразена во броеви за гласачкото тело и регионот, како и гласачкото место.[150]

Приговори и жалби - Кандидатите на изборите мора да имаат можност да поднесат *приговори* во врска со сите аспекти од изборните дејствија, додека, нивните приговори да бидат разгледани од компетентно административно и законодавно тело, и да поднесат *жалба* до релевантен суд.[151] Гласачите, исто така, имаат можност да приговараат и да се жалат во врска со кршењето на нивните права, вклучувајќи ја регистрацијата на гласачи. Изборните приговори и жалби треба да бидат предмет на експедитивен процес и тие треба да *бидат решени навремено* и на ефикасен начин. Потоа, сите аспекти на разгледување на приговорите од изборните тела и жалбите на судовите мора да бидат транспарентни. Резултатите и причините за одлуките за приговорите и жалбите

и било која друга форма на контрола од еден гласач над друг мора да биде забрането."

[148] Copenhagen Document, 1990, 7.4

[149] Види CDL Guidelines, I,3.2: „xiii, Броењето мора да биде транспарентно. На набљудувачите, претставниците на кандидатите и медиумите мора да им се допушти да бидат присутни. Овие личности исто така, мора да имаат пристап до резултатите; xiv, резултатите треба да бидат пренесени до највисокото ниво на отворен начин.".

[150] Види ACEEEO. Овој принцип е исто така, поддржан со заклучоците од голем број на скорашни мисии на ОДИХР за набљудување на избори.

[151] Види, CDL Guidelines, II,3.3

мора да бидат формално прифатени, изнесени во пишана форма и јавно објавени.

Домашни и меѓународни набљудувачи- Државите-учеснички, потврдуваат дека присуството на набљудувачи, а тоа се однесува на домашни како и на меѓународни, *може да го збогати* изборниот процес во Државите во кои се одржуваат избори. На набљудувачите, членови на меѓународни или домашни организации треба да им се дозволи ефикасен пристап во целиот изборен процес.[152] Државите-учеснички, *ќе покануваат набљудувачи* на нивните избори од другите Држави-учеснички, од ОДИХР, Парламентарното собрание на ОБСЕ и други соодветни институции и организации со цел набљудување на изборите. Исто така, тие *ќе ги следат препораките* и проценката на изборите дадени од страна на ОДИХР.[153] Државите-учеснички *треба да ја поканат ОДИХР* да ги набљудува изборите, за која цел ОДИХР формира Мисија за набљудување на изборите. При тоа, земјата-домаќин треба да и помага на ОДИХР во целосното остварување на нејзиниот мандат за набљудување на изборите, почнувајќи од пристигнувањето на набљудувачите и распоредување на ОДИХР. *Соработка и подобрување* - Државите-учеснички ја поттикнуваат, олеснуваат и поддржуваат практичната соработка и размена на информации, идеи и експертиза помеѓу нив преку директни контакти и соработка меѓу индивидуалци, групи и организации во области како: изборно законодавство, администрација и набљудување, ... политички партии и нивната улога во повеќепартиските општества ...[154]

4.4 Претседателски избори во Македонија во 1999 година

Претседателските избори во Република Македонија се одржаа на 31 октомври 1999 година (вториот круг на гласање на 14 ноември и прегласување на вториот круг на 7 декември). Во согласност со воспоставената стандардна постапка за набљудување на изборните процеси која функционира во рамките на Државите-учеснички во ОБСЕ, Република Македонија упатила *официјална покана* до ОБСЕ, поточно до нејзината Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР), со што ОДИХР била поканета да ги набљудува

[152] Види, во OSCE, Istanbul Declaration, Charter of European Security, Point, 27
[153] Ibidem, Point, 25
[154] Ibidem, Point, 26

претстојните претседателски избори во Република Македонија во 1999 година. ОБСЕ/ОДИХР донесла одлука да ги набљудува претстојните Претседателски избори во Република Македонија во 1999 година, а, со цел да придонесе за унапредување на изборните процеси во земјава. На 20 септември 1999 година, ОДИХР ја формирала Набљудувачката мисија за Претседателските избори во земјава, која била предводена од Г-дин *Марк Стивенс* (Велика Британија). Во интервју за дневниот весник *„Нова Македонија"* од 30 септември 1999 година, Марк Стивенс, ќе изјави дека мандатот на Мисијата која што ја предводи, е да процени дали изборната процедура е во согласност со петте главни принципи на ОБСЕ: *право на глас на секого, секој граѓанин да има право да се кандидира, сите политички партии да имаат право на кампања и да нема пречки во водење на кампањата.*[155] Според Стивенс, Мисијата има задача да набљудува и да констатира слабости во изборниот процес, со цел да се спречи евентуален изборен фалсификат, но дека таа, нема да врши проценка дали изборите биле легитимни или нелегитимни и нема да дава квалификации во однос на тоа дали изборите биле фер и демократски.

Заклучните оценки за спроведените Претседателски избори во Република Македонија во 1999 година, како и препораките од страна на ОБСЕ/ОДИХР упатени до властите во земјава во насока на подобрување на изборниот процес се изнесени во *Конечниот извештај* на ОБСЕ/ОДИХР официјално објавен на 31 јануари 2000 година.[156] Извештајот се заснова врз наодите на долготрајните набљудувачи и експерти на ОБСЕ/ОДИХР кои престојувале во земјава до 17 ноември 1999 година, а исто така, и врз наодите на краткотрајните набљудувачи на ОБСЕ/ОДИХР на првиот круг на изборите, и оние кои го следеле вториот круг на гласањето. Делегација составена од осум члена од Парламентарното собрание на Советот на Европа, учествувала во набљудање на првиот изборен круг. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, како и Набљудувачката Мисија на Европската заедница (ММЕЗ) обезбедиле значителна помош и поддршка во текот на сите три изборни денови. Исто така, дипломатската

---

[155] С. Д, „Стотина набљудувачи на ОБСЕ", Нова Македонија, 30 Септември 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

[156] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателските избори 31 Октомври и 14 Ноември 1999 година, Конечен извештај, Варшава, 31 Јануари 2000, стр. 3-4, достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15910?download=true

заедница во Република Македонија обезбедила голем број на набљудувачи за трите круга на гласањето.

Во Конечниот извештај за спроведените Претседателски избори во Република Македонија во 1999 година, се резимира дека, *изборите биле спроведени главно во согласност со одредбите на ОБСЕ.* Така, по завршување на првиот круг од гласањето, Извештајот наведува за значително подобрување на изборниот процес во споредба со претходните избори кои биле спроведени во 1998 година. Покрај тоа, Извештајот упатува и на постоечки *нерегуларности*, прекршувања на изборниот процес кои што се случиле во определен број на избирачки места во западниот дел на Република Македонија и во околината на Скопје и тоа за време на вториот круг на гласање, како и во понатамошните прегласувања во 230 избирачки места.[157]

Во поглед на *законската и административна рамка* за изборите, во Извештајот се оценува дека, законската рамка за изборите била *широко политички поддржана,* бидејќи истата била заснова на широк политички консензус, а ова според ОБСЕ/ОДИХР, придонесува кон создавање на силна законодавна основа за спроведување на избори. Спроведувањето на изборот за претседател било регулирано со три закони: 1) Законот за избор на претседател; 2) Законот за изменување и дополнување на Законот за избор на претседател и 3) Законот за избор на членови во Собрание. Државната изборна комисија донесла голем број административни упатства кои имале за цел да ја зајакнат довербата во процесите на гласање и пребројување на гласовите. На денот на гласањето, овие упатства го зајакнале процесот.

Сепак, ОБСЕ/ОДИХР упатува на *забелешка* според која, при формирање на изборните комисии и избирачките одбори, *не бил почитуван принципот на повеќепартиската застапеност.* Учеството во изборни комисии и избирачките одбори, согласно постоечката изборна законодавна регулатива, зависело од тоа колку гласови партијата освоила во текот на претходните парламентарни избори, како и од означувањето на членовите како членови назначени од „владеачки" или пак од „опозициски" парламентарни партии. ОБСЕ/ОДИХР е на мислење дека, ваквата распределба на членовите во изборните комисии и избирачките одбори не им дозволува на новоформираните партии кои се

[157] Исто, стр.4.

натпреваруваат во изборите да имаат свои претставници во овие избирачки органи. Назначувањето на членовите на комисиите и одборите врз основа на тоа дали се номинирани од „владеачки" или „опозициски" партии ги занемаруваат новите политички состави, вклучително и формирањето на изборните коалиции кои ги преминуваат границите на опозицијата и владеачките партии. Исто така, ваквиот систем не може да обезбеди менување на партиската приврзаност, т.е *премин* од про-владина во про-опозициска ориентација, каков што бил случајот со ЛДП. Во контекст на погоре изнесените согледувања, *ОБСЕ препорачува сите партии и кандидати кои учествуваат во изборите треба да имаат свои претставници во сите изборни комисии и одбори.*

По завршување на првиот круг на изборите, Мисијата за набљудување на изборите забележала дека бил зголемен бројот на гласачите во единствениот избирачки список и тоа за *37.362* гласачи од 1998 година наваму.[158] ОБСЕ/ОДИХР била на становиште дека дадените бројки издадени од страна на Министерството за правда се реални, сепак, нивното релативно доцно издавање предизвикало шпекулации во медиумите и можело штетно да влијае врз интегритетот на целата изборна постапка. Во овој контекст е наведен примерот со изборната единица број 72 (Центар), каде биле регистрирани дополнителен број на гласачи кои живееле во други земји, надвор од Република Македонија но, истите не гласале на изборите. За нив Министерството за надворешни работи изготвило дополнителен список.

Од аспект на *изборната кампања,* во Извештајот се наведува дека кампањата во медиумите била главно добро спроведена и покривањето на изборите од страна на електронските и печатени медиуми било подобрено во споредба со претходните избори (1998). Повеќето од медиумите се придржувале до законите и обезбедиле еднаков однос кон сите кандидати. Електронските медиуми главно обезбедиле целосно и сеопфатно покривање на кампањата. Квантитативната анализа на електронските медиуми покажала дека времето посветено на кандидатите било главно подеднакво, меѓутоа била забележана *мала пристрасност во покривањето,* особено кај *јавното* радиодифузно претпријатие. Според наодите на ОБСЕ/ОДИХР, *МТВ1* покажала очигледна тенденција да го прикаже кандидатот на ВМРО-ДПМНЕ *во попозитивно светло*

[158] Исто, стр.8.

во споредба со другите кандидати. Ваква *пристрасност од страна на јавните медиумите е злоупотреба на јавната доверба,* смета ОБСЕ. Кај поголем број од пишаните медиуми можело да се забележи дека коментарите поврзани со изборните процеси биле сместени само во уредничките колумни, а, одредени медиуми покажале пристрасност при нивното известување.[159] ОБСЕ/ОДИХР, ја изнесла својата *загриженост* во врска со инцидентите кои што настанале за време на политичката кампања, но, во генерална смисла смета дека, кампањата главно била добро спроведена во текот на двата изборни круга, и, изборни митинзи биле организирани во целата земја на кои присуствувале голем број на луѓе.

Вториот круг на гласање за Претседателските избори во Република Македонија се одржа на 14 ноември 1999 година. Согласно Прелиминарна изјава на Мисијата на ОДИХР за набљудување на изборите, од 15 ноември 1999 година,[160] *вториот круг* од изборите во најголемиот дел од земјава бил спроведен во согласност со законот, но *во определен број избирачки места во западниот дел од земјава и во околината на Скопје биле забележани сериозни нерегуларности.* Најзначајните проблеми кои ги регистрирала Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР за време на вториот круг на гласањето се оние кога гласачите не ја покажуваат својата изборна легитимација и исправите за идентификација, како и случаи на гласање за други лица и семејно гласање. Најголемиот број на негативни извештаи кои ги направила Мисија се поврзани со случаите на *гласање за други лица* и *семејно гласање.* Негативните извештаи биле особено карактеристични за области каде што претежно живееле етнички албанци, како што се Липково, Чегране, Камењање, Арачиново и Студеничани. По завршувањето на вториот круг на гласање, Државната изборна комисија и Врховниот суд ги поништи резултатите во околу 230 избирачки места и наложи

---

[159] Тимот на експерти за набљудување на медиумите, подготвил квантитативна и квалитативна анализа на седум електронски и пет печатени медиуми. Наодите на тимот се однесуваат на следните електронски медиуми: *МРВ1, МТВ2, Сител, Телма, Канал 5, и ТВ Ера.* Анализата на печатените медиуми се однесува следните весници: *„Нова Македонија", „Утрински весник"* и *„Дневник",* на македонски јазик, и *„Флака"* и *„Факти",* на албански јазик. Со анализата на медиумите биле опфатени неколку аспекти и тоа: законската рамка, однесување на медиумите за време на изборната кампања и при процесот на гласање, можностите за платено рекламирање и оценка на пристрасноста на јавните медиуми. ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателските избори 31 Октомври и 14 Ноември 1999 година, Конечен извештај, Варшава, 31 Јануари 2000, стр. 9-11.

[160] OSCE/ODIHR Election Observation Mission to the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Presidential elections (second round), 14 November 1999, Skopje, 15 November 1999, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15900?download=true

да се изврши прегласување. Во текот на прегласувањето (7 декември 1999 година) повторно биле направени повреди на законот. На крај, кандидатот кој загуби на изборите го прифати резултатот.

Препораките на ОБСЕ/ОДИХР во врска со спроведените Претседателски избори во Република Македонија во 1999 година, се засновуваат врз воочените забелешки во текот на целиот изборен процес. Тие се упатуваат до властите во Република Македонија и се од суштинско значење во насока на *подобрување* на идните изборни процеси во земјава. Односно, ОБСЕ/ОДИХР е на мислење дека, неправилностите кои што биле забележани за време на изборите можат да ги поткопаат следните изборни процеси и да ги доведат во конфликт политичките сили во земјава. Препораките се однесуваат на сите аспекти од изборниот процес: законската рамка за изборите, изборната администрација, едукација и регистрација на гласачите, медиуми и водење на кампањата, како и постапката на гласање и пребројување на гласовите.[161]

Во поглед на *законската рамка,* ОБСЕ/ОДИХР го препорачува следното: Да *се појаснат членовите* на Законот за избор на членови во Собрание, *во врска со претседателските избори* - треба да постои појасно разграничување меѓу Законот за избор на членови во Собрание и Законот за избор на претседател. ОБСЕ/ОДИХР, предлага донесување на еден сеопфатен и посебен Закон за избор на претседател, како посоодветно решение. Потоа, се предлага *да се обезбеди сигурност дека роковите за разгледување на жалбите се соодветни.* ОБСЕ/ОДИХР смета дека, постојниот рок од 48 часа за разгледување на приговорите и жалбите од страна на Државната изборна комисија и Врховниот суд се покажал како несоодветен поради тежината на значителниот број на приговори. Додека рокот од 72 или 96 часа, за ОБСЕ/ОДИХР може да биде посоодветен. Да се појаснат *прифатливите докази* во врска со приговорите за изборите. Од аспект на органите за спроведување на изборите, ОБСЕ/ОДИХР *препорачува партиите и кандидатите да имаат свои претставници во сите изборни комисии и избирачки одбори* само поради тоа што учествуваат на изборите. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *сеопфатна обука* на членовите на избирачките одбори. Потребно е да бидат спроведувани законските обврски на

[161] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателските избори 31 Октомври и 14 Ноември 1999 година, Конечен извештај, Варшава, 31 Јануари 2000, стр. 19-22., достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15910?download=true

членовите на избирачките одбори *да ги извршуваат своите задачи во согласност со законот.*

Едукација и регистрација на гласачи - ОБСЕ/ОДИХР предлага да бидат достапни на јавноста сите *детали* за сите *неподигнати избирачки легитимации. Треба да постои сеопфатна едукативна кампања за гласачите,* на македонски и албански јазик, чија цел ќе биде незаконско гласање за други лица и семејно гласање. Во поглед на *медиумите* и кампањата, ОБСЕ/ОДИХР сугерира дека, медиумската регулатива треба да биде унапредена и да се уредат печатените медиуми, а исто така, и упатува на посебната одговорност на јавните медиуми. Во оваа смисла, ОБСЕ/ОДИХР смета дека треба да биде разјаснета регулативата за покривање на кампањите од страна на медиумите. Според наоѓањето на ОБСЕ/ОДИХР, законската рамка за претседателските избори го регулира само емитувањето на електонските медиуми. Додека, *постои вакум во законските насоки за печатените медиуми,* а оваа состојба доведувала до тоа секој весник да развива свои сопствени внатрешни правила, и се појавува непостојаност во постапките. Јавните медиуми имаат посебна одговорност да вршат *еднакво и правично покривање* на изборните дејствија, но, тие постојано не успеваат да се придржуваат кон своите одговорности.

Во однос на *постапката на гласање* и пребројување на гласовите, ОБСЕ/ОДИХР, сугерира да се најде *решение за праксата на гласање за други лица* и *семејното гласање,* како и за собирањето на партиски активисти на гласачките места. ОБСЕ/ОДИХР, предлага да се спроведе соодветно казнување со цел да се осигура интегритетот на гласањето. ОБСЕ/ОДИХР, предлага *да се прошират законските санкции* за лицата кои се обидуваат да гласаат во туѓо име, или лица кои се обидуваат да ја прекршат тајноста на гласањето. Постои *потреба да се спречат групи од партиски активисти* да бидат присутни на избирачките места. Според ОБСЕ/ОДИХР, овој проблем може да се реши на два начина: едниот е преку контрола на политичките партии на своите активисти, и другиот е по пат на контрола на избирачките места преку органите за спроведување на законот, ако тоа го бараат избирачките одбори или изборната комисија, на кој начин ќе се осигура гласачите непречено да можат да влезат во избирачките места.

По завршување на вториот круг на гласање за Претседателските избори во 1999 година во Република Македонија, ќе ги наведеме *реакциите* дадени во

јавноста од страна на Британската амбасада во Република Македонија и од Стејт департментот на САД. Реакциите на Британската амбасада и американскиот Стејт департмент, сметаме дека имаат значење и влијание врз јавното мислење генерално како и врз јавното мислење во земјава, со оглед на нивната изградена позиција во меѓународните односи. Со соопштение испратено до јавноста од 17 ноември 1999 година,[162], Британската амбасада изјавува дека го дели ставот и оценката на ОБСЕ за Претседателските избори, за кои што ОБСЕ проценила дека се општо задоволителни. Амбасадата, смета дека проблемите настанати за време на гласањето биле слични со тие на локалните избори во 1996 година и на оние од Парламентарните избори во 1998 година. Но, во исто време, амбасадата *го прифаќа легитимитетот на двата изборни процеси,* како што тоа впрочем, го направила и меѓународната заедница. Амбасадата, изразува очекување дека нерегуларностите кои биле направени во текот на изборната постапка ќе бидат корегирани преку законските процедури во Република Македонија, и му препорачува на Претседателот на државата да им служи на сите граѓани, без оглед на нивната етничка или политичка припадност. Наведената изјава во јавноста од страна на Британската амбасада во Република Македонија, со која се прифаќа легитимноста на изборните процеси има значење за прифаќање на легитимноста на изборниот процес и постигнатите резултати на изборите, што севкупно пак, има *позитивно влијание врз демократските процеси* во земјава и врз демократската смена на претседателството.

Портпаролот на Стејт департментот на Соединетите американски држави, *Џемјс Рубин,* на 18 ноември 1999 година од Вашингтон, во името на САД на македонските граѓани ѝм честита за завршените демократски претседателски избори како и за мирната и демократска смена на претседателството. Тој се повикува на заклучокот на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите за спроведената фер изборна постапка на национално ниво, а, во исто време, прифајќајќи ги и забележаните нерегуларности направени во текот на самата изборна процедура. Во врска со личноста на Борис Трајковски, Стејт департментот истакнува дека, него го познава како добар соработник на САД за време на безбедносната криза во Косово, а исто така, САД очекувале и добра соработка и во улогата на Претседател на Република Македонија, како и со

[162] „Изборите задоволителни", Нова Македонија, 17 Ноември 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Владата на нашата земја.[163] Наведената реакција на Стејт департментот на САД, наведува на поддршката и *прифаќање на легитимитетот на изборите,* а во исто време, со изјавата се дава поддршка и на личноста на Борис Трајковски во новата улога на Претседател на Република Македонија и на Владата на земјава.

По објавувањето на Прелиминарната изјава за вториот круг на гласање за Претседателските избори во Република Македонија во 1999 година, од страна на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, и нејзината проценка на изборната постапка и резултатите од гласањето во вториот круг, во јавноста во земјава се појавија голем број на натписи во врска со изборниот процес. Така, централно место во електронските и печатени медиуми во земјава се *реакциите* и *коментарите* за проценките на текот изборите и резултатите од изборните процеси од страна на меѓународните набљудувачи, а пред сè, од страна на ОБСЕ/ОДИХР.

Од анализата на натписите во дневните весници (*„Нова Македонија"* и *„Дневник"*), во овој периодот (ноември 1999 година), може да се забележи дека, во домашната јавност, набљудувањето на претседателските избори во земјава, (како и сите дотогашни изборни процеси кои биле организирани во Република Македонија) од страна на меѓународните набљудувачи, се проценува како *позитивен настан.* Генерално, самата постапка на набљудување на изборните процеси се проценува како позитивна манифестација на *интерес* од страна на меѓународната заедница за настаните поврзани со изборните процеси, како дел од севкупните напори за постигнување на демократија во рамките на државата. Но, исто така, набљудувањето на изборните процеси, претставува и знак, *показател* за напорите кои што ги вложува меѓународната заедница за Република Македонија да стане дел од меѓународните интегративни процеси. Извештаите на меѓународните набљудувачи во врска со изборните процеси во Република Македонија имаат подеднаков интерес и значење и *за власта* и *за опозицијата,* на нив се повикуваат и власта и опозицијата во земјава. Така, власта се повикува на нив со цел да ги претстави како своевидна потврда за сопствениот легитимитет, а, опозицијата пак во нив бара поддршка за сопствените забелешки и жалби на сметка на власта која ги спроведувала изборите.

---

[163] „Честитка од Стејт департментот до Трајковски", Нова Македонија, 18 Ноември 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

ОБСЕ/ОДИХР ги набљудувала сите изборни процеси во Република Македонија од нејзиното осамостојување од поранешна Југославија во 1991 година, односно, претседателските избори кои што се одржаа во 1994 година, потоа, локалните избори во 1996 година, и парламентарните избори во 1998 година. Во поглед на проценката на изборите за претседател на Република Македонија во 1999 година од страна на ОБСЕ/ОДИХР, со која се заклучува дека изборната постапка била завршена главно задоволително, со тоа што во некои делови од земјата се случиле неправилности, во јавноста во нашава земја се појавија бројни *коментари* дека, и покрај поволната оценка, *направената проценка не била реална* со оглед на бројните нерегуларности и отворените прекршувања на изборниот закон за време на гласањето. Покрај ова, во јавноста во земјава биле изнесени и многубројни коментари според кои, меѓународните набљудувачи *се воздржувале од попрецизни оценки кои ќе ги конфронтираат со властите во земјава,* иако биле свесни за бројни нерегуларности за кои што и самите понекогаш биле директни сведоци, а, во интерес на негување на сликата за стабилноста на државата и власта.

Паралелно со реакциите изнесени во домашната јавност, проценката од страна на ОБСЕ/ОДИХР за вториот круг на гласањето, предизвикала реакции и кај *Марк Алмонд,* член на Британскиот Хелсиншки комитет за човекови права. Алмонд, кој имал набљудувачко искуство приближно од 50 изборни циклуси, *ја оспорил* регуларноста на вториот изборен круг и упатил на низа забелешки за благите критики изречени од страна на шефот на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите. Неговата реакција се однесувала на два спорни моменти и тоа: првиот е поврзан со суптилното обвинување дека *изборот на претседател е диригиран од моќта и желбата на „големите".* Вториот е лоциран во *поларизираното политичко ткиво во Република Македонија,* кое било многу поволно за секој вид аранжман. Тој истакнува дека Република Македонија е поделена на две главни етнички групи. И во оваа смисла, тој смета дека е длабоко дестабилизирачко прашање ако поголемата група е уверена дека изборите се нарушени од политичките лидери на малцинствата. Неговото мислење во врска со изборите било дека бил направен *тежок фалсификат.*

4.5 Локални избори во Македонија во 2000 година

На 10 и 24 септември 2000 година, во Република Македонија се одржаа *вторите* по ред локални избори од нејзиното осамостојување во 1991 година од СФР Југославија. Првите локални избори во земјава се одржаа во 1996 година. Канцеларија за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), и овој пат ги набљудуваше локалните избори. За набљудување на локалните избори во Република Македонија во 2000 година, ОБСЕ/ОДИХР распореди Набљудувачка мисија за изборите. Амбасадорот *Charles Magee* од САД, беше назначен за Шеф на Набљудувачката мисија на изборите, која започна со работа на 15 август 2000 година. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија го поддржала набљудувањето на изборите. Посебен интерес за Мисијата претставувало влијанието од овие избори, како и изборите што се случувале скоро во истиот период во Косово, врз безбедносната состојба во земјава. Ваквата загриженост според сознанијата на ОБСЕ, се темели на можноста за поларизација на малцинските групи во земјава. Локалните избори биле поддржани и од дипломатската заедница и други меѓународни организации присутни во земјава, вклучувајќи ја и Мониторинг мисијата на Европската Заедница (ЕЗММ).

Конечниот извештај на ОБСЕ/ОДИХР за локалните избори во Република Македонија кои што се одржаа на 10 септември 2000 година, бил објавен на 17 ноември 2000 година.[164] Согласно наоѓањата на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на локалните избори во Република Македонија во 2000 година, во Извештајот се заклучува дека, локалните избори покажале *подобрување во некои области од земјава,* но, во исто време, *тие не успеале да исполнат неколку меѓународни стандарди за демократски избори* кои што се дефинирани во Документот од Копенхаген од 1990 година. Конкретно, Република Македонија не ја исполнила целосно заложбата на ОБСЕ да спроведе избори без насилство и заплашување и заштита на тајноста на гласањето. Гласањето на 10 септември било спроведено мирно и на регуларен начин во поголемиот број на

[164] OSCE/ODIHR, Former Jugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections, 10 September 2000, Final report, Warsaw, 17 November, 2000,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15838?download=true

општини, а процесот бил дополнително подобрен за време на вториот круг на гласање на 24 септември. Сепак, денот на гласањето, според проценките на ОБСЕ/ОДИХР бил одбележан со тензии, големи неправилности, и акти на заплашување и насилство во голем број на избирачки места. Неколку луѓе биле повредени од истрели, а, еден човек подоцна починал од неговите повреди. Уништени биле гласачки кутии во голем број на општини, понекогаш непосредно пред пребројувањето на гласовите, додека, некои набљудувачи биле сведоци на случаи на бесрамно полнење на гласачки кутии. Исто така, имало случаи кога неовластени лица често се замешувале во изборниот процес.

Од аспект на законската регулатива за спроведување на изборите, во Извештајот се наведува дека, Законот за локални избори содржел голем број на *недостатоци* и *недоследности.* Улогата на Државната изборна комисија (ДИК) не била јасно дефинирана во Законот за избори. Покрај тоа, ОБСЕ/ОДИХР забележува дека ДИК завзела *рестриктивен пристап кон своите должности,* и постапувала по релативно мал број задачи специјално доделени во Изборниот законик, а при тоа превзела само неколку чекори за водење на подредените изборни органи. Тоа, според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, довело до проблеми во поглед на единственото спроведување на законот и изборните постапки, како и доцнење со објавувањето на резултатите во земјава, со што била поткопана транспарентноста на изборниот процес. Во врска со медиумите, се изнесува општ заклучок дека *тие ги покриле* изборните активности, случувањата, како и главните политички прашања со опширни, и релативно точни информации. Меѓутоа, ставот на ОБСЕ/ОДИХР кон работата на *Македонската телевизија* како јавен дифузен сервис, е дека *паднала во исполнување на обврските во изборните процеси,* и дека таа посветила приближно 75 проценти во вестите на информации поврзани со Владата и активностите на владејачките политички партии во периодот меѓу двата изборни круга, а помалку од 10 проценти во вестите посветила на информации во врска со Здружената опозиција.

Врз основа на утврдените недостатоци при спроведувањето на изборниот процес, ОБСЕ/ОДИХР во Извештајот на власите во Република Македонија ѝм сугерира да разгледаат неколку *подобрувања.* Подобрувања се однесуваат на: *зајакнување на мандатот на ДИК* со цел да се обезбеди нејзино одлучувачко влијание врз работата на изборната администрација; различните изборни закони и процедури потребно е да бидат интегрирани, по можност во *еден Изборен*

законик; воведување на *стандардизирана обука за изборните службеници* на сите нивоа; законите кои што ги регулираат државните медиуми треба да се прошират и зајакнат за да се осигура независно, *избалансирано покривање во вестите* и другите програми, со соодветен механизам за спроведување, и се предлага на националните и локалните власти, како и на политичките партии, да превземат чекори, за навремено и *правно спроведување на законот,* за да се осигура дека избирачите се ослободени од заплашување и насилство, и дека е загарантирана тајноста на гласањето. ОБСЕ/ОДИХР е подготвена да соработува со властите во решавањето на овие и други забелешки и препораки содржани во Извештајот.[165]

Во контекст на политичките прилики во земјава, во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР се констатира дека на парламентарните избори во 1998 година, мнозинството на места во Собранието ги освои „Коалицијата за промени", која е составена од (ВМРО-ДПМНЕ) и од централно-орјентираната Демократска алтернатива (ДА). Овие две партии формираа владина коалиција со Демократската партија на Албанците (ДПА). Поранешните владејачки партии, Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ), Социјалистичката партија на Македонија (СПМ), и партијата на етничките Албанци, Партија за демократски просперитет (ПДП), ја загубија власта и во периодот на спроведување на локалните избори биле во опозиција. Останати партии кои освоиле места на парламентарните избори во 1998 година биле Либерално-демократската партија (ЛДП) и Сојузот на Ромите.[166]

Според оценката направена од страна на ОБСЕ/ОДИХР, тогашната владина коалиција покажала стабилност во нејзиното функционирање во период од две години. Таа постигнала *напредок* во голем број области, што можело да се види преку *подобрување на односите* на Република Македонија со соседите во генерална смисла. Во поглед состојбата на меѓуетнички план во земјава, ОБСЕ/ОДИХР, проценува дека бил постигнат напредок бидејќи била *подобрена* застапеноста на етничките Албанци во државната администрација, иако останува на ставот дека состојбата на меѓуетнички план во земјава и понатаму била деликатна. Спорното прашање за наставата на универзитетот на албански јазик се очекувало да се реши во блиско време преку преговорите во кои што

[165] Ibidem, p. 1-2.
[166] Ibidem, p.4.

бил вклучен Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ, а, во контекст на последните измени на Законот за високото образование со кои што се овозможува основање на приватни универзитети со настава на малцинските јазици. Република Македонија, исто така, направила напредок во однос на *поблиска интеграција во европските* и трансатлантските структури, бидејќи започнале разговори во врска со Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската унија која што се очекувало да биде склучена во скоро време. Од аспект на економијата, ОБСЕ/ОДИХР, Република Македонија ја проценува како земја *со проблеми во економијата* и несигурна држава во овој поглед со бавни суштински промени и висок процент на невработеност, која што е последица на ваквите состојби. Според ОБСЕ/ОДИХР, спроведувањето на општинските избори во 2000 година било од особено значење за Република Македонија бидејќи тие биле одржани речиси на половина од мандатот на актуелниот Парламент, и една година по „контроверзните и високо оспорени" претседателски избори во 1999 година.[167]

Законската рамка за спроведување на општинските избори во Република Македонија ги опфаќа: Уставот (1991), Закон за локални избори (1996), (во понатамошниот текст Закон за избори), Закон за локална самоуправа (1995), Законот за територијална поделба на Република Македонија (1996), Закон за избор на пратеници во парламентот (последен пат изменет во 1998), Закон за избирачки списоци и легитимација за идентификација на гласачите (1998), и Закон за политички партии (1994). Законот за избори воспоставува општа рамка за општинските избори при што во него е вклучен изборниот систем за избор на градоначалници и општинските совети, избор на администрација на три нивоа, правила за кампања и финансирање на изборната кампања, постапките на денот на гласање и процедурите за приговори и жалби.[168] Според Законот за избори, општинските совети се избираат преку пропорционален систем (член 2(2)). Не постои праг кој треба да биде надминат со цел да се здобијат со застапеност во општинските совети. Советничките места се распоредуваат со користење на метод на случаен избор. Според воспоставениот изборен систем во земјава, градоначалниците се избираат директно со мнозинство гласови (член 2(3)). За да биде избран во првиот круг на гласање, кандидатот мора да добие

[167] Ibidem, p.3.
[168] Ibidem, p.4.

мнозинство од вкупниот број на гласови и одзивот мора да биде најмалку 50 проценти (член 55). Доколку овие услови не бидат исполнети, кандидатите кои добиле најмалку 10 отсто од гласовите преминуваат во вториот круг (член 56(1) и 56(5)). Ако само еден кандидат добие 10 отсто или повеќе, тој или таа, и вториот пласиран кандидат продолжуваат во вториот круг (член 56(2)). Доколку ниту еден кандидат не добие најмалку 10 проценти, двајцата најдобро пласирани продолжуваат во вториот круг на гласање (член 56(3)). Во вториот круг на гласање, кој што треба да се одржи две недели по првиот круг, релативно мнозинство е доволно за кандидатот да биде избран, без оглед на одзивот на гласањето (член 57).

Законот за избори предвидува три нивоа на *изборна администрација:* Државната изборна комисија (ДИК), Општински изборни комисии (ОИК-и, плус Изборна комисија на Град Скопје), и Избирачки одбори (ИО-и). ОБСЕ/ОДИХР, проценила дека во Законот за избори била предвидена повеќепартиска застапеност на сите нивоа на изборната администрација, но, покрај тоа, се сугерира локалните избори да го користат составот на општинските совети, наместо националниот парламент, како посоодветно решение. ОБСЕ/ОДИХР на последните претседателски избори кои што беа спроведени во 1999 година, им препорача на сите партии и кандидати кои учествуваат во изборите да имаат свои претставници во сите изборни комисии и одбори. Согласно тоа, уврдената повеќепартиска застапеност на сите нивоа на изборната администрација на локалните избори во 2000 година, се смета дека *претставува подобрување на изборниот процес* од аспект на начинот на составување на изборната администрација.

ОБСЕ/ОДИХР, забележува дека, во Законот за избори не била прецизно опишана улогата на ДИК во општинските избори. ДИК била исклучиво задолжена за именување на ОИК-и (член 8 (2)), да одлучува по жалбите во постизборниот период против одлуките на ОИК-и (член 59 став (5)), како и за акредитирање на домашни и меѓународни набљудувачи (член 70 (2)). Така, за локалните избори, ДИК одлучила да се ограничи на тие должности и не преземала активна улога во изборните подготовки. Ова довело до голем број на проблеми и недоследности кои според ОБСЕ/ОДИХР би можеле да бидат избегнати ако ДИК завзела поактивна улога. Недостатокот на надзор и насоки во некои случаи резултирало со неединствено, неуниформно спроведување на

изборните правила. Друг проблем кој што го евидентира ОБСЕ/ОДИХР било *дефинирањето на важечки и неважечки гласови.* ОБСЕ/ОДИХР е на мислење дека, Законот за избори содржи многу строга дефиниција за валидни гласови: само гласачките ливчиња на кои што редниот број пред името на кандидатот за градоначалник или листата за советници е заокружен се сметаат за валидни (член 45). Законот за парламнтарни избори, пак, спротивно, наведува дека гласачките ливчиња треба да се сметаат за валидни ако волјата на гласачот е изразена на јасен и недвосмислен начин. Ова е во согласност со одлуката на Врховниот суд од 1996 година дека гласачките ливчиња треба да се сметаат како важечки, ако волјата на гласачите е јасна.

Во поглед на *регистрацијата на кандидати* за градоначалник и за советници, во Законот за избори се наведува дека, кандидати за градоначалници и листи за општинските советници може да бидат предложени од страна на регистрираните политички партии или од страна на најмалку 200 гласачи. Партиите можат да формираат коалиции, но, тие можат да поддржат само еден кандидат за градоначалник и една листа за општински советници во која било дадена општина. Слично на тоа, гласачите можат да се потпишат само на една листа за поддршка на номинација за кандидат за градоначалник и на една за листа за општински советници. Според ОБСЕ/ОДИХР, одредбата дека независните кандидати мораат да бидат номинирани од најмалку 200 гласачи предизвикало проблеми поради фактот дека постои многу различен број на избирачи по општини. Така, иако не било тешко да се соберат потребните потписи во поголемите општини, во малите општини, дури и во ситуација доколку од сите гласачи се обезбедат потписи, само двајца или тројца кандидати би можеле технички да успеат да ги соберат потребните потписи. Покрај тоа, кандидатите кои што собираат само минимален број на потписи може да се најдат обесправени не по нивна вина ако граѓанинот кој што ги потпишал нивните кандидатски листи исто така, потпише уште една петиција. Во ваквите случаи кога постојат многу големи варијации во популацијата на општините, ОБСЕ/ОДИХР смета дека е пожелно да бројот на потписи кои што е потребно да бидат собрани од страна на независните кандидати *да биде пропорционален на бројот на гласачите* во одредената Општина. Одредбата според која што банкарските сметки за трошоци за кампања мора да се отворат најдоцна 45 дена

пред денот на изборите, а, рокот за регистрација на кандидатите е 30 дена, предизвикало проблеми, според ОБСЕ/ОДИХР.

Регистрацијата на избирачи и избирачки списоци е важно прашање на кое што ОБСЕ/ОДИХР посветува внимание во периодот пред започнување на самите избори. ОБСЕ/ОДИХР забележала дека, избирачките списоци за секое избирачко место биле составени од извадоци од регистрите на граѓани кои што се чувани од страна на Министерството за правда. Вкупниот број на гласачи на избирачкиот список биле *1.634.859* гласачи.[169] Во врска со *дизајнот на гласачкото ливче,* ОБСЕ/ОДИХР забележала дека гласачките ливчиња биле *сериски нумерирани* од безбедносни причини, кое нешто се практикувало и во другите избори во Република Македонија. Оваа практика според ОБСЕ/ОДИХР, сериозно ја поткопале тајноста на гласањето, бидејќи тие им овозможувале на функционерите на ИО-и и на претставниците на партијата да дознаат како секој поединечно гласал. Со цел да се зачува тајност на гласањето, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *гласачките ливчиња на идните избори да не содржат сериски броеви.* Друг момент на загриженост кој бил забележан од страна на ОБСЕ/ОДИХР, бил фактот што сите гласачки ливчиња за овие избори биле отпечатени на бела хартија. Со цел гласачите полесно да се справат со нивниот гласачки материјал, ОБСЕ/ОДИХР, сугерира *гласачките ливчиња за избор на градоначалник и советници да бидат отпечатени на различна-обоена хартија,* како и тоа да важните карактеристики кои што го сочинуваат дизајнот на гласачкото ливче бидат објавени барем неколку дена пред тоа.

Согласно наводите во *Конечниот извештај* за локалните избори во 2000 година, во земјава постоеле многубројни електронски и печатени медиуми, кои се појавиле со развојот на повеќепартискиот систем. Повеќето од нив биле во приватна сопственост и многу често отворено поддржувале една политичка партија или друга.[170] Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите го анализирала емитувањето на првиот канал на Македонската телевизија *(МТВ1)* и приватната *А1* телевизија врз дневна основа. Покрај тоа, предмет на анализа од страна на Мисијата биле и седум дневни весници и тоа: *„Нова Македонија"*, *„Дневник"*, *„Македонија денес"*, *„Утрински весник"*, *„Вечер"*, *„Вест"*, и *„Факти"*. Врз основа на направените анализи ОБСЕ/ОДИХР утврдила дека

[169] Ibidem, p.7.
[170] Ibidem, p.8.

помеѓу двата електронски медиуми постоеле разлики во врска со кампањата и политичката покриеност. Така, *МТВ1* еднакво го распоредила бесплатното емитување за кандидатите во локалните избори. Додека, платеното политичко рекламирање на *МТВ1* било искористено речиси исклучиво од страна на коалицијата ВМРО-ДПМНЕ/ДА (91 проценти). Во однос на покриеност со настаните од домашната политика, ОБСЕ/ОДИХР констатирала дека *МТВ1,* посветила 48 проценти на активностите на владата, и при тоа, пренесувајќи ги настаните во позитивна конотација. Останати 23 проценти биле посветени на активности на коалицијата ВМРО-ДПМНЕ/ДА, додека, 5 проценти на ДА. Слично како и при емитувањето на активностите на Владата, и во овој случај бил користен позитивен тон во пренесување на информациите. Спротивно на ваквата состојба, коалицијата „За Македонија заедно" добила само осум проценти од покривање со политичките настани на *МТВ1.* Анализите покажале дека, *А1* телевизија во своите вести обезбедила *побалансирано покривање* на политичките настани, за разлика од *МТВ1.* Во исто време, можело да се забележи дека имало повеќе *критички извештаи* за Владата, за владејачките партии, но, и за ВМРО-ВМРО отколку на *МТВ1.* Анализата на дневните весници покажала дека за време на кампањата, дневните весници на македонски јазик одвоиле приближно еднаков простор за индивидуалните политички субјекти. Но, исто така, постоеле јасни разлики во однос на тонот на кој се пренесувани информациите. Покрај тоа, постоела и разлика меѓу весникот *„Нова Македонија",* кој е под контрола на Владата и останатите весници, во таа смисла да весникот не обезбедил балансирано покривање на настаните за време на кампањата. Според ОБСЕ/ОДИХР, кампањата за локалните избори генерално се одвивала во мирна атмосфера. При тоа, сите големи партии одржале митинзи низ целата земја, се рекламирале во медиумите, и со употреба на билборди.

По завршување на првиот круг од гласањето за локалните избори во Република Македонија на 10 септември 2000 година, ОБСЕ/ОДИХР изнесува општ впечаток, според кој, *гласањето било спроведено на мирен и уреден начин во поголемиот дел од општините.* Меѓутоа, на денот на изборите се случиле *сериозни безбедносни инциденти* кои ги направиле поединци и поддржувачи на политички партии во некои општини, претежно во западните делови на земјава, а исто така, забележани биле и нерегуларности во изборниот процес и

заплашувања.[171] Покрај тоа, инциденти биле забележани и во голем број на општини во и околу Скопје, а такви случаи имало и во централните и источите делови на земјава. Во голем број на избирачки места, партиските набљудувачи биле принудени да ги напуштат гласачките места додека траело гласањето или веднаш пред почетокот на пребројувањето на гласовите.

На денот на гласањето, набљудувачите на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, посетиле повеќе од 850 избирачки места од вкупно 2.973. Генерално, позитивно бил оценет процесот на гласањето од страна на набљудувачите во 40 проценти од избирачките места.[172] Сепак, набљудувачите известиле за голем број на проблеми. Покрај случаите на заплашување и насилство за кои што погоре се наведува, неколку набљудувачи биле сведоци на случаи на бесрамно *полнење на гласачки кутии,* или пак, известувани за такви нерегуларности. Повеќе од 21 проценти од набљудувачите известиле за *групно гласање,* (ситуација кога повеќе од едно лице ја користи кабината за гласање во исто време). ОБСЕ/ОДИХР проценува дека, високиот процент на групно гласање, претставува загрижувачки момент, бидејќи тоа ја нарушувало тајноста на гласањето. Околу девет проценти од набљудувачите забележале *гласање за друг,* односно *некој да гласа во име на друго лице.* Во определени случаи, едно лице ставило десет или повеќе гласачки ливчиња во гласачката кутија. Гласањето за други лица било посебен проблем во областите со претежно етничко албанско население.

Мисијата за набљудување на изборите го следела *пребројувањето на гласовите* во вкупно 83 избирачки места. Генерално, набљудувачите објавиле позитивни извештаи за процесот на броењето на гласовите. По завршување на првиот круг од гласањето за локалните избори, според проценките на Мисијата за набљудување на изборите, ДИК не направила напор веднаш да ги *собере* и *објави резултатите* од изборите на централно ниво, откако ги примила од Општинските изборни комисии. Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, таквата состојба создала забуна кај политичките партии и коалициите. Од овие причини, ОБСЕ/ОДИХР смета дека *бавното и нецелосното објавување на изборните*

[171] OSCE/ODIHR Election Observation Mission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections 20 September 2000, Statement of preliminary findings and conclusions, Skopje, 11 September 2000, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15841?download=true

[172] OSCE/ODIHR, Former Jugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections, 10 September 2000, Final report, Warsaw, 17 November, 2000, p.14.
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15838?download=true

резултати може непотребно да ја поткопа довербата во изборниот процес и во извршувањето на работата на изборните службеници.

Вториот круг на гласање за општинските избори се одржал на 24 септември 2000 година во 54 општини, додека гласањето на првиот круг било повторено делумно или целосно во 27 општини. ОБСЕ/ОДИХР проценува дека, за време на вториот круг на гласање *било забележано извесно подобрување во некои области во земјава, сепак,изборите не ги исполниле целосно заложбите на ОБСЕ земјата да спроведе избори без насилство и заплашување, како и заштита на тајноста на гласањето.* Во неколку општини, гласањето морало да биде прекинато, во најмалку 14 избирачки места, гласачките кутии биле уништени, понекогаш непосредно пред пребројување на гласовите. Во најмалку едно избирачко место бил украден списокот на гласачите на денот на изборите. Во споредба со првиот круг на гласање, *актите на насилство и заплашување* не биле ограничени на одреден регион. Туку напротив, ваквите појави особено биле распространети во општините каде што трката меѓу главните политички сили особено била тесна. Такви сериозни случаи биле пријавени во *Струмица, Струга, Охрид* и во некои скопски општини. Во повеќето општини во западниот дел од земјава, вклучувајќи го и Дебар каде што се случиле повеќето насилни инциденти во текот на првиот круг, забележано било подобрување во споредба со првиот круг.[173]

Генералната оценка на ОБСЕ/ОДИХР за процесот на гласањето на 24 септември била позитивна, така што, 40 проценти од набљудувањата биле оценети како многу добри, а 39 проценти како задоволителни. Појава на *групно гласање* била повторно забележана, во 25 проценти од случаите, додека осум проценти од извештаите зборувале за постоење на отворено гласање.[174] Исто така, набљудувачите повторно биле сведоци на случаи на бесрамно *полнење на гласачките кутии.* Дури и *почесто* отколку во првиот круг на гласање, набљудувачите забележале дека гласачите биле под притисок *да ги покажат нивните гласачки ливчиња* широко отворени пред претставниците на

---

[173] OSCE/ODIHR Election Observation Mission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections 24 September 2000 (Second round), Statement of preliminary findings and conclusions, Skopje, 25 September 2000,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15925?download=true

[174] OSCE/ODIHR, Former Jugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections, 10 September 2000, Final report, Warsaw, 17 November, 2000, p.16.
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15838?download=true

избирачките одбори пред да ги стават во гласачката кутија. *Пребројувањето на гласовите* во вториот круг на гласање за локалните избори, добило генерално позитивна оценка од страна на претставниците на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР. Сепак, известувачите повторно пријавиле *примери за силни индикации за нерегуларности* во текот на изборниот ден. Слично како и после завршувањето на првиот круг на гласањето, и после вториот круг немало *сумирање* и *објавување на резултатите од гласањето на централно ниво.* Тоа, според ОБСЕ/ОДИХР, повторно ја намалило довербата во јавноста во изборниот процес.

Конечните резултати за локалните избори во Република Македонија кои што беа спроведени на 10 и 24 септември 2000 година, според наводите на ОБСЕ/ОДИХР, биле објавени *поединечно* од страна на 123-те Општински изборни комисии и Изборната комисија на Град Скопје. *Државната изборна комисија не објавила целосни и сеопфатни резултати.* Ова беше една од главните забелешки упатени од страна на ОБСЕ/ОДИХР непосредно и после завршување на првиот и вториот круг на гласањето, а со цел јавноста да има увид во резултатите од изборниот процес со што би се допринесло и во насока на зголемување на довербата во изборната постапка. Бидејќи официјалните резултати од вториот круг на гласање од сите општини не биле достапни дури и еден месец по завршување на вториот круг на гласање, не било можно тие да се вклучат во Конечниот извештај на ОБСЕ/ОДИХР. Според податоците кои што биле на располагање на ОБСЕ/ОДИХР, Здружената *опозиција* освоила најголем број од гласовите во првиот круг на 10 септември, и тоа, градоначалнички и советнички места. Коалицијата „За Македонија заедно" освоила околу *38 проценти* од гласовите за градоначалници, во споредба со коалицијата ВМРО-ДПМНЕ и ДА, која освоила околу 27 проценти од гласовите за градоначалници, ДПА освоила 13 проценти од гласовите и ПДП која освоила 6 проценти од гласовите. Резултатите за советничките места во општините биле во голема мерка слични на резултатите за градоначалници.[175] Владејачките партии (ВМРО-ДПМНЕ и ДА) освоиле најмногу гласови во вториот круг на гласање. Така коалицијата ВМРО-ДПМНЕ и ДА на крајот победила со околу половина од градоначалничките позиции низ целата земја. Сепак, владејачките партии

[175] Ibidem, p.19.

победиле во најголем дел во *руралните општини* или во малите градови. Спротивно на тоа, Здружената опозиција победила во повеќето големи градови, вклучувајќи го и главниот град Скопје. Здружената опозиција добила најголем број советнички места на национално ниво.

Препораките на ОБСЕ/ОДИХР во врска со локалните избори во 2000 година во Република Македонија имаат за цел *да ја подобрат* изборната рамка и воопшто изборниот процес и пред сè, *да ја зголемат* довербата во јавноста во идните избори. Истите се насочени *кон властите* во Република Македонија, додека ОБСЕ/ОДИХР и понатаму изразува подготвеност да помогне во нивното имплементирање во практиката во наредните избори.[176]

Од аспект на *законската рамка* за изборите ОБСЕ/ОДИХР препорачува следното: сериозно да се разгледа можноста за *интегрирање* на различните изборни закони и процедури во *еден Изборен законик,* со што би се создале услови за еднакво административно и техничко уредување на сите видови на избори. Со закон, *јасно да биде дефинирана улогата на Државната изборна комисија* во општинските избори. ДИК треба да има задача навремено да објавува сеопфатни конечни резултати. Условот за независните кандидати да соберат најмалку *200* потписи треба да биде *изменет,* во смисла да се земе предвид големината на општината. Треба да постои одредба во законот која што дозволува *повлекување на одреден број на кандидати* без притоа да се елиминира целата листа. Потреба за *усогласување* на временските рамки за регистрација на кандидатите и за отворање на банкарски сметки за кампањата.

Препораките поврзани со *изборната администрација* се следни: Додека не се подобри општата финансиска состојба на општинските власти, потребно е *Владата* да биде подготвена *да обезбеди пари за трошоците поврзани со изборите,* без одлагање, за општините кои бараат финансиска помош. На *ДИК* треба да ѝ се даде *посилен мандат,* кој што ќе ѝ обезбеди одлучувачка власт над изборната администрација, спроведување на одлуките и примена на санкциите. *Политичкиот состав* на советите на општините треба да се користи како водич за именување на Општинските изборни комисии и Избирачките одбори за локалните избори. Потребно е *да се воведе стандардизирана обука* на сите

[176] Ibidem, p.19-21.

нивоа за службениците кои што ги спроведуваат изборите, пред денот на гласањето.

Препораки на ОБСЕ/ОДИХР во поглед на *медиумите* и изборната кампања се: Проширување на легислативата која што ги регулира *државните медиуми* со цел да се обезбеди *независно и избалансирано покривање во вестите* и други програми. Потребно е да се обезбеди соодветен механизам за спроведување, ако треба применувајќи и казни. Потребно е да има поголема уредувачка слобода и зајакната улога на новинарите за да се обезбеди критичка анализа. *На партиите треба да биде им се забрани да вршат притисок врз гласачите.* Особено, политичките партии не треба да го искористуваат своето влијание во јавните и комунални претпријатија, со цел да вршат притисок или заплашување врз поддржувачите на другите политички партии. Потребно е да се дефинираат сериозни казни за било каков вид на насилство.Треба прецизно да се утврди *ограничувањето на трошоците* во кампањата на кандидатите. Потребно е да се утврди *праг на добиени гласови* потребни за надомест на трошоци за кампањата на кандидатите за градоначалници.

Препораки кои што се однесуваат на *процедурите на гласање* - прашања поврзани со денот на гласање: Националните и локалните власти, како и политичките партии, *мора да создадат услови во кои што гласачите ќе можат да го дадат својот глас без застрашување и притисок.* Потребно е да се воведе одредба во Законот со која што ќе им се забрани присуство на неовластени лица на гласачките места, а исто така, и да се обезбедат соодветни механизми за спроведување на таквата одредба. Во случај на насилство или сериозно заплашување во или околу избирачките места, полицијата треба навремено да реагира, а Законот треба да предвиди кривични казни за секое такво мешање. На денот на гласањето, политичките партии треба да ги ограничат нивните активности на нивно присуство како *членови на одбори* и *набљудувачи,* како што е пропишано во Законот. ОБСЕ/ОДИХР, е на мислење дека, присуството на различни групи на партиски активисти околу избирачките места нема да има конструктивна функција за процесот на гласањето, и, во исто време, претставува и можна закана за мирното спроведување на изборите. Избирачките официјални лица мора да дејствуваат решително *против застапничкото и групно гласање.* Треба да се иницираат *кампањи за едукација* на гласачите особено во областите каде што живеат малцинствата, при тоа треба да се нагласи незаконитоста на

практикување на ваквите појави во процесот на гласање. Треба да се пропишат соодветни *законски казни против лицата кои гласаат во име на другите,* или ја прекршуваат тајноста на гласање на начин што гласаат за друго лице или други лица. Со цел да се зачува тајноста на гласањето, *гласачките ливчиња не треба да содржат сериски броеви,* освен ако тие се испечатени на посебни купони или талони. Гласовите треба да се сметаат за *валидни* се додека *волјата на гласачите е изразена на јасен и недвосмислен начин.* Гласачките ливчиња за *градоначалник* и за избор на советници *треба да бидат јасно разграничени* со цел да им помогне на гласачите да утврдат кое гласачко ливче во која гласачката кутија да се стави. Избирачките одбори треба да добијат *само една копија* од избирачкиот список со цел да се подобри процесот на денот на изборите и да се намали можноста од конфузија и грешки.

Во врска со *приговори и жалби* поврзани со изборите, се препорачува: Прекршувањата на изборното законодавство и на Кривичниот законик мора да се испита навремено, енергично, и *на темелен начин.* Законодавството треба детално да ги дефинира изборните прекршоци, и го определи телото одговорно за имплементација и спроведување на законските одредби и одлуките на ДИК. Временската рамка за разгледување на жалбите за изборите *треба да се прилагоди на вториот круг на избори.* Крајниот рок за разгледување на жалбата на ниво на Општинските изборни комисии треба да биде јасно утврден.

4.6 Парламентарни избори во Македонија во 2002 година

Парламентарните избори во Република Македонија од 15 септември 2002 година се *третите* по ред избори за членови во македонскиот парламент од нејзиното осамостојување од СФР Југославија во 1991 година. Овие избори се важни во поглед на демократскиот развој на Република Македонија, со оглед на политичките прилики во кои се најде земјава во периодот пред тоа, а, кои се поврзани со справувањето со последиците од бегалската криза настанати како резултат на кризата во Српската покраина Косово во 1999 година, но, и во контекст на надминување на безбедносната криза на сопствената територија во 2001 година. Според проценките направени од страна на ОБСЕ/ОДИХР, ваквите политички настани влијаеле врз *нарушување на политичкиот систем* и *поделба* на Парламентот, така што на почеток на 2002 година имало вкупно 16 политички

партии, двојно повеќе во споредба со 1998 година (кога постоеле осум партии). Покрај ова, од политички аспект, важно е да се споменат периодичните промени на составот на Владата, и особено, привременото воспоставување на *„Владата на националното единство"* во периодот мај-ноември 2001 година, составена од четирите најголеми партии во земјава кои го потпишаа Охридскиот рамковен договор.

Спроведување на паралментарни избори во 2002 година во Република Македонија беше предвидено во Охридскиот рамковен договор, а, самиот факт што изборниот процес се одвиваше во услови на постконфликтна атмосфера во земјава, се сметаше за особено важно изборите да бидат спроведени на успешен начин. Каракеристично за овие избори е дека истите се одвиваа во една тензична атмосфера. Успешно спроведување на парламентарните избори ќе има огромен *придонес* за враќање на мирот и *нормалните демократски процеси* во Република Македонија, односно, врз нејзината севкупната стабилност. На овие избори по втор пат власта беше префрлена од Владата на опозицијата на демократски начин, што зборува за нивото на политичкото достигнување.

За набљудување на парламентарните избори закажани за 15 септември 2002 година во земјава, ОБСЕ/ОДИХР воспостави Мисија за набљудување на изборите, при што за нејзин Шеф го назначи Г-динот *Џулијан Пил Јејтс* (Julian Peel Yates) од Обединето Кралство. Мисијата започна со нејзината работа на 22 јули 2002 година. Согласно со воспоставената практика, ОБСЕ/ОДИХР уште во предизборниот период на парламентарните избори (август 2002 година), упатува *позитивни сигнали* за одржување на добри избори, кои што биле засновани врз дотогашната и претходна практика на спроведување на претходните избори во Република Македонија. Позитивната оценка на состојбата во Република Македонија ја изнесува Амбасадорот *Жерар Штудман,* актуелен Директор на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) на ОБСЕ, во неговата изјава за македонската јавност од 16 август 2002 година.[177] Тој наведува дека, во рамките на ОБСЕ/ОДИХР, немало негативни забелешки за претходниот период и постоеле позитивни индиции за одржување на добри избори во Република Македонија. Слична охрабрувачка реторика за претстојните парламентарни избори, како и поддршка на демократските процеси

[177] Димковски Александар, „ОБСЕ ќе врши мониторинг, а не супервизија на изборите", Нова Македонија, 16 Август 2002 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

во Република Македонија упатува и Шефот на Набљудувачката мисија на изборите, *Џулијан Пил Јејтс.* Парламентарните избори во 2002 година биле од особена важност за имиџот на Република Македонија пред меѓународната заедница, додека, нивното успешно спроведување ќе претставува тест за демократијата во земјава, и ќе придонесе во насока на забрзување на интегративните процеси со Европската унија.

На крај на август 2002 година, и претставниците на *Парламентарното собрание на ОБСЕ,* заедно со нивните колеги од Парламентарното собрание на Советот на Европа, биле во посета на Република Македонија со цел да ги оценат подготовките за претстојните избори. И овој пат, било потенцирано значењето на изборите за иднината на земјава за нејзината понатамошна интеграција во европските структури, но, и за стабилноста на целиот Југоисточен регион. Тие, ја повториле поддршката за Република Македонија и на нејзините граѓани за понатамошен развој на демократијата и помирувањето. Генералната оценка за кампањата била дека, таа била мирна и конструктивна, додека, тие особено биле импресионирани од ефикасноста и професионализмот на Државната изборна комисија. Покрај ОБСЕ, и останатите актери од меѓународната заедница, *НАТО* и *Европската унија,* неколку денови пред започнувањето на парментарните избори (поточно на 12 септември 2002 година), со заедничка изјава до јавноста, изразуваат надеж дека изборите ќе бидат демократски, слободни и праведни, и, нивната важност била особено голема бидејќи се први после кризата и тие можат да го зацврстат патот на земјава кон нејзина стабилност. Истовремено, меѓународната заедница изнесува очекување за тоа *резултатите од изборите да бидат прифатливи за сите,* со што се сугерира на оние политички партии кои што ќе ги загубат изборите на демократски начин го признаат поразот, и, исто така, на демократски начин да се направи преносот, трансферот на власта на оние кои се победници на парламентарните избори.[178]

Деталите од завршеното набљудување на парламентарните избори во Република Македонија во 2002 година, ОБСЕ/ОДИХР ги изнесува во својот *Финален извештај* за парламентарните избори во Република Македонија во

[178] Божиновска П. Жана, „Меѓународната заедница очекува сите да ги прифатат изборните резултати", Дневник, 12 Септември 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

2002 година.[179] Завршната оценка на ОБСЕ/ОДИХР во врска со спроведените парламентарни избори во 2002 година е дека, *„тие во најголем дел биле спроведени во согласност со заложбите на ОБСЕ и меѓународните стандарди за демократски избори"*. Покрај ова, ОБСЕ/ОДИХР, наведува и за *сериозна загриженост* во врска со спроведувањето на изборниот процес во периодот по денот на изборите и конечното завршување на изборниот процес, која била поврзана со активностите на Министерството за внатрешни работи, како и на актуелната главна владејачка партија.

Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР ги наведува позитивните страни, односно, сите постигнувања направени за време на спроведувањето на изборниот процес, но, исто така, ги потенцира и констатираните неправилности и недостатоци во текот на изборите. ОБСЕ/ОДИХР, наведува за следните *постигнувања* во изборите: 1. ОБСЕ/ОДИХР дава позитивна критика за новите изборни закони во Република Македонија кои што беа донесени во јуни 2002 година, бидејќи истите *обезбедиле соодветна законска основа* за изборите. Новите изборни закони, според ставовите на ОБСЕ/ОДИХР, ефикасно се осврнале на некои забелешки кои што претходно биле потенцирани од страна на ОБСЕ/ОДИХР во поглед на законската регулатива во Република Македонија; 2. ОБСЕ/ОДИХР, проценува дека, Државната изборна комисија (ДИК), *на транспарентен начин* ја извршила својата работа, и, оценка се однесува и на изборните комисии кои работеле неутрално и професионално за време на изборниот процес. ДИК издала упатства со кои што се разјаснило толкувањето и се подобрила униформната примена на изборните закони; 3. ОБСЕ/ОДИХР забележала релативна *воздржаност* за време на политичката кампања; 4. Во текот на митинзите, на другите изборни настани, како и на денот на гласање, *полицијата патролирала на соодветен начин;* 5. Медиумите демонстрирале *плурализам* во широка смисла на зборот, бидејќи тие им понудиле на гласачите широк спектар на информации за активностите на кандидатите.

Набљудувања на ОБСЕ/ОДИХР покажале дека, изборната кампања била повремено нарушувана со случаи на насилство, при што имало напади и убиства на полицајци и земање на заложници, кое нешто, не било директно поврзано со

[179] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори 15 Септември 2002, Мисија за набљудување на избори, Финален извештај, Варшава, 20 Ноември 2002 година, достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15961?download=true

изборите, потоа, напади врз партиски канцеларии, како и закани и напади врз претставници на медиумите. ОБСЕ *е изричито против ваквите инциденти на насилство,* закани или пак селективна примена на законските процедури кон кандидатите, бидејќи смета дека, тоа негативно влијае врз спроведувањето на демократските изборни процеси. Сепак, ОБСЕ смета дека, во целина изборниот процес добро функционирал.

Во текот на изборниот процес и периодот веднаш потоа, ОБСЕ/ОДИХР констатирала неколку *недостатоци:* 1. Каналите на државната телевизија *не понудиле* фер и еднакво покривање на изборите. Постоеле бројни прекршувања на правилата во врска со политичкото рекламирање и покривање на изборите од страна на државните и на комерцијалните канали; 2. Според ОБСЕ/ОДИХР, се уште постоеле *двосмисленост*и и *недоследности* во изборните закони во врска со одредбите за приговори и жалби, одредување и објавување на изборните резултати, како и гласачкото право на граѓаните кои немаат живеалиште на територијата на Република Македонија; 3. Понатамошно *разгледување* на методот за назначување на органи за спроведување на изборите; и 4. По денот на гласањето, Државната изборна комисија била *под силен притисок* од страна на Министерот за внатрешни работи и други претставници на истото министерство и од владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ. Ваквото однесување во рамките на ОБСЕ/ОДИХР претставува кршење на заложбите на Организацијата изборите да поминат без заплашување и независно од државните и партиските активности.

Денот на гласањето, според ОБСЕ/ОДИХР бил карактеристичен по тоа што постоел висок одзив на гласачите (73,4%), неколку изолирани инциденти на насилство, и генерално, тоа бил уреден процес на гласање, со исклучок на значителни случаи на групно гласање и гласање за друг во областите населени со етнички малцинства. Пребројувањето на гласовите било во голема мера без проблеми. Согласно добиените резултати, распоредот на 120-те места во новото Собрание бил следен:[180] Коалицијата „За Македонија заедно", предводена од СДСМ, освоила 60 пратенички места; коалицијата на ВМРО-ДПМНЕ, освоила 33 места; партиите на етничките Албанци, ДУИ 16 места, ДПА 7 места, ПДП 2 места и НДП 1 место; и Социјалистичка партија на Македонија освоила 1 место. Во новото Собрание вкупно 14 политички партии имале свои претставници.

[180] Исто, стр.21.

Ноќта по изборите, Премиерот, г-дин Љубчо Георгиевски, го прифатил поразот и им ја честитал победата на опозицијата во името на неговата партија ВМРО-ДПМНЕ. Поднесувачите на кандидатските листи ја испочитувале одредбата од Законот за парламентарни избори за најмалку 30% застапеност на секој пол на кандидатските листи. Според податоците од кандидатските листи, 32,1% од кандидатите биле жени, но, истите не биле ставени на повисоките места на листите. Само 6 жени биле на прво место на главните листи, додека, од прво до петто место имало помалку од 5% жени.[181] Сепак, се констатира дека се зголемило учеството на жените во новото Собрание од 9 на 21, а тоа било разултат на новата одредба.

Во поглед на законската рамка за спроведување на изборите за членови во Собранието во 2002 година, ОБСЕ/ОДИХР регистрира повеќе *подобрувања.* Тие подобрувања биле воведени како резултат на направените забелешки од страна на ОБСЕ/ОДИХР на последните избори. Сепак, ОБСЕ/ОДИХР останува на ставот дека законите и *понатаму содржат значителни недостатоци*, и, кои се однесуваат на довербата во судството за членство во изборните комисии, нејасни одредби за улогата на безбедносните сили за време на изборите и сл.

Согласно одредбите од Законот, вкупно 120 претставници се избираат во Собранието на Република Македонија. Новина во поглед на законската рамка за парламентарните избори во 2002 година е тоа што биле донесени *три нови* закони, и тоа: *Закон за избор на пратеници* („Закон за парламентарни избори"), влегол во сила во јули 2002 година; *Закон за избирачки список* („Закон за избирачки список"); и *Закон за изборни единици* („Закон за изборни единици"). Новите изборни закони биле предвидени во програмата за имплементација на Охридскиот рамковен договор. Законот за парламентарни избори нуди нов метод за избори кој што се темели врз мултирегионално *пропорционално застапување.* Според овој метод, регистрираните политички партии и други поднесувачи (коалиции од партии и „групи на гласачи"), се натпреваруваат на изборите во регионите по пат на номинирање на затворени кандидатски листи. Новиот метод го поедноставува изборниот процес со *елиминирање на барањето за втор круг,* исто така, може да помогне за *намалување* на меѓуопштинската политичка тензија преку поделба на изборните натпревари меѓу шест региони, како и да ја

[181] Исто, стр.26.

зголеми можноста *за застапеност* на помалите партии и помалубројните малцинства. Формалниот праг за добивање места во Собранието е елиминиран. Со Законот за изборни единици биле воспоставени *шест изборни* единици со компаративен број на регистрирани гласачи. Во секој регион има речиси еднаков број на регистрирани гласачи, околу 280.000 гласачи.[182]

Според Законот за парламентарни избори, во Република Македонија се воспоставува административен изборен систем на *четири* нивоа: Државна изборна комисија (ДИК); шест Регионални изборни комисии (РИК-и); 34 Општински изборни комисии (ОИК-и) и 2.793 Избирачки одбори (ИО-и). Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, Државната изборна комисија работела на транспарентен и колегијален начин кој се забележува преку редовните *отворени пленарни седници* и комуникација со јавноста преку Канцеларијата за печат и веб-страницата на ДИК.[183] Во исто време, транспарентниот начин на работа е карактеристика и за Регионалните изборни комисии (РИК-и) и за Општинските изборни комисии (ОИК-и). Исто така, ОБСЕ/ОДИХР позитивно го оценува придонесот на ДИК во однос на *усвојување на корисни упатства* за толкување на изборните закони и нивна примена врз униформна основа. На овие парламентарни избори *38* партии, партиски коалиции и независни кандидати регистрирале *кандидатски листи* во една или повеќе во шестте изборни единици. Вкупниот број на регистрирани гласачи бил 1.664.296, што е повеќе за 30.000 гласачи во споредба со последните избори во 2000 година.[184]

ОБСЕ/ОДИХР позитивно ја оценила изборната кампања на политичките партии за парламентарните избори во 2002 година, бидејќи истата се водела во *мирна* и уредна атмосфера. Ова, според ОБСЕ/ОДИХР било од посебна важност во контекст на општата безбедност во земјава, која беше нарушена со кризата во 2001 година. Поголемите политички партии активно ги промовирале своите програми по пат на митинзи, медиумска пропаганда и анкетирање по домови. Во текот на изборната кампања, ОБСЕ/ОДИХР забележала и *повремени инциденти на насилство.* Овие насилните инциденти вклучувале: убиства на полицајци, каднапирање на заложници, поставување на експлозивни направи пред партиски канцеларии, напад врз новинари, случаи на вандализам врз канцеларии на

[182] Исто, стр.8.
[183] Исто, стр.8.
[184] Исто, стр.10.

политички партии, и сл. Ваквата непродуктивна атмосфера негативно влијаела врз демократскиот изборен процес во целина.

ОБСЕ/ОДИХР ја набљудувала работата на електронските и печатените медиуми за време на парламентарните избори во 2002 година. Имено, Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите ја следела работата на *три* национални ТВ станици: јавниот дифузер *МТВ1* и приватните станици *А1* ТВ и *Сител ТВ*. Со помош на квантитативна и квалитативна анализа, ОБСЕ/ОДИХР требало да ја процени имплементацијата на одредбите за еднаков пристап од страна на медиумите, како и да направи проценка за балансирано покривање на активностите на партиите. Исто така, Мисијата за набљудување на изборите ја следела работата на најзначајните дневни весници на македонски и на албански јазик, и тоа: *„Дневник"*, *„Утрински весник"*, *„Нова Македонија"* и *„Факти"*. Општа констатација на ОБСЕ/ОДИХР за работата на медиумите е дека тие им обезбедиле на граѓаните *значајни информации во врска со политичките активности и изборните прашања,* презентирајќи разни културни и политички гледишта, со што им помогнале на гласачите на направат избор врз основа на информации.

Слично како и за претходните избори, ОБСЕ/ОДИХР изнесува една критичка анализа и проценка за работата на Македонската радио телевизија *(МРТВ),* како јавен дифузер. Според наведената проценка, *МРТВ не понудила балансирано покривање на активностите на партиите за време на изборите.* Така, *МРТВ1* во текот на целата изборна кампања вршела опширно покривање на активностите на владините службеници и на владејачките партии, и покрај нејзините обврски кои ги има како јавен сервис. Ситуацијата била поинаква кај приватните телевизиски станици. Имено, *ТВ Сител,* имал фаворизирачки однос кон Социјалистичката партија на Македонија, додека пак, приватната станица *А1* емитувала повеќе критички стории за владејачките партии. Печатените медиуми понудиле поддршка на различни политички партии. Дневниот весник *„Нова Македонија"*, основан во најголем дел со државни средства, воглавно изразувал поддршка на Владата и на владејачките партии при што позитивно ги претставувл нивните активности. Додека, дневниот весник *„Дневник"*, прилично на рамномерен начин ги покривал двете најголеми коалиции, ВМРО-ДПМНЕ/ЛП и „За Македонија заедно". *„Утрински весник"* бил критички насочен кон Владата и владејачките партии презентирајќи претежно критички

информации за нивната работа. Албанскиот весник *„Факти"* објавувал информации поврзани со четирите партии на етничките Албанци.

Во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР за прламентарните избори во 2002 година, се дефинирани бројни *препораки* во врска со изборниот процес, и тие се однесуваат на: законската рамка за изборите; на изборната администрација; за работата на медиумите; финансирање на политичката кампања и препораки за меѓународната заедница.[185]

Во поглед на *законската рамка за изборите,* ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се изменат* одредбите од Законот за парламентарни избори кои се однесуваат на *назначување* и состав на изборните комисии. Имено, изборот на судиите да не се прави по претходно воспоставениот метод „со согласност на" или „по предлог на" со цел да се обезбеди нивна политичка неутралност. Понатамошно *разјаснување* на одредбите *за жалби и приговори* во Законот за парламентарни избори и другите изборни закони. Поконкретно, ова се однесува на одредбите за поништување на резултати во избирачките места, табелирање на резултатите од изборите и објавување на прелиминарни и конечни резултати. Усогласување на одредбите од изборните закони и од Уставот во однос на правото на гласање на граѓаните кои немаат живеалиште на територијата на Република Македонија, и, доколку е можно, граѓаните кои се привремено надвор од нивното место на живеење *да гласаат* како отсутни. Понатамошно *разјаснување на улогата на полицијата* во однос на заштита на избирачките места и други изборни дејствија (каде полицијата треба да се ангажира, во текот на кои изборни активности е потребно нејзиното присуство, и, кога и како треба да одговори на барање за помош). Законот за избори треба *да ја зајакне моќта на одлучување на ДИК,* на кој начин ќе и овозможи да се посвети на различни прашања од изборната администрација, постојано да развива стандарди. Поголема транспарентност на постапката по приговори од изборните комисии, преку јавни сослушувања или достапност на записникот од жалбените постапки за јавноста.

Во врска со *изборната администрација,* ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се преиспита* практиката на печатење онолку гласачки ливчиња колку што има регистрирано гласачи. Таквата практика ја намалувала можноста на ДИК да одговори на проблемите во врска со набавувањето; да направи планови за

[185] Исто, стр.26.

предвремено гласање, вклучувајќи и специјално гласање (гласање во војската, затворениците и внатрешно раселените лица), како и гласање со подвижна кутија (за болни и немоќни гласачи), и, да ги замени уништените гласачки ливчиња. Лицата кои долго престојуваат во медицински установи, пензиски домови и институции за здравствена нега, *да не бидат* третирани како специјални гласачи. Потребно е да се изготват и *дополнителни правила* во врска со валидноста на гласачките ливчиња. ОБСЕ/ОДИХР предлага да се разгледа можноста за воведување на *административни казни* за изборните службеници кои ги прекршиле постапките, и, да одговораат за нерегуларностите, кои би се применувале од страна на ДИК. Се предлага обезбедување на *дополнителни финанасиски средства* и техничка опрема за ДИК, кои што се потребни за воспоставување на независен Секретаријат, како и за создавање на програми за подобрување на идната изборна администрација. *Зајакнување* на способноста на органите за спроведување на избори, тука се мисли пред сè на ДИК, со цел тие да бидат независни од помош од надвор и од други државни институции, за време на критични периоди од изборниот процес. Континуирана *едукација* и информирање на гласачите за појавите како што се групно гласање и гласање за друг (или „семејно гласање"), со цел да се спречат истите, бидејќи отстапува од принципот на лично гласање, ја прекршува тајноста на гласањето и придонесува кон намалување на статусот на жените во општеството. Се препорачува да се идентификуваат *георгафските области* (вклучувајќи специфични избирачки места), каде што при последните избори постојано се случуваат проблеми, и, да се превземат различни мерки (замена на изборните службеници кои не ги исполниле своите обврски, и, ако е можно назначување на надзорни лица во овие области), со цел да се подобри спроведувањето на изборите во овие области.

ОБСЕ/ОДИХР им препорачува на државните *медиуми* во Република Македонија да ги исполнат обврските како јавна служба преку обезбедување на *фер* и *балансирано покривање* на настаните за време на изборниот период. Примената на Правилата за еднаков пристап за медиумско претставување има *задолжителен карактер* за медиумите. Платени политички програми и пропаганди треба да бидат дозволени само под еднакви услови на пристап и начин на плаќање. Во врска со финансирањето на политичката кампања, ОБСЕ/ОДИХР, смета дека е потребно да се изнајдат подобри начини за следење

на потрошувачката во врска со изборите од страна на политичките партии, како на пример, преку дополнителни начини на откривање, известување и ревизија, и да се запазат законските ограничувања.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија го поддржала спроведувањето на парламентарните избори во 2002 година во земјава, и тоа преку неколку активности: била вклучена во подготовка на *Изборниот закон;* учествувала во *обука* на околу 3.500 полицајци за обезбедување на изборите, и ги известувала набљудувачите на изборите на ОБСЕ/ОДИХР за безбедносната и политичката ситуација во земјава за време на изборите. Полицијата требало да биде подготвена да ги спроведе нејзините специјални задолженија предвидени со Законот за одржување фер и демократски избори. Набљудувачката мисија на ОБСЕ, исто така, го поддржала проектот во организација на Националниот демократски институт (НДИ) и една локална Невладина организација за создавање на *Кодекс за однесување за време на изборната кампања,* кој што покасно бил потпишан од страна на сите политички партии. Во соработа со останатите меѓународни партнери, Мисијата била активно вклучена во различни активности преку кои што се обезбедувала општата стабилност во земјава.

Во овој дел ќе ги изнесеме реакциите на меѓународната заедница за спроведениот прв круг од парламентарни избори во 2002 година во Република Македонија. Во првата *прелиминарна изјава* за парламентарните избори во 2002 година, претставниците на меѓународната заедница (Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, Советот на Европа, Европскиот паламент) позитивно го оцениле спроведениот изборен процес. Нивната генерална оценка е дека парламентарните избори во Република Македонија биле легитимни и главно организирани *согласно заложбите за слободни и праведни избори.* Според нив, овие избори биле особено значајни за Република Македонија како демократска држава, бидејќи претходните избори не ги исполниле предвидените меѓународни стандарди.[186] Според претставникот на *ОБСЕ/ОДИХР,* Македонија го положила тестот по демократија, а, граѓаните кои излегле масовно постигнале успешен изборен процес, што може да претставува чекор кон враќање на стабилноста, помирувањето и демократијата. Изборите биле значајни за иднината на Република Македонија, која пред една година се наоѓала на прагот

[186] Божиновска П. Жана, „Македонија го положи тестот за демократија", Дневник, 17 Септември 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

на граѓанска војна. Изборните закони понудиле добра основа за спроведување на изборите. Исто така, ОБСЕ/ОДИХР била задоволна и од воздржаноста на политичките партии за време на изборната кампања и соодветното патролирање на полицијата, како и од плурализмот на медиумите. И понатаму останале забелешките во врска со известувањето на националната телевизија и на некои комерцијални телевизии и за некои недоследности во изборните закони. Сериозен проблем за време на изборите биле инцидентите како убиства, каднапирања и закани за медиумите.

Според претставникот на *Советот на Европа,* изборите биле многу важни за граѓаните на кои тие ја покажале нивната волја, а масовниот одзив на гласање покажал дека тие имале доверба во демократизацијата на процесот. Подоцна, (крај на месец септември, 2002 година), Парламентарното собрание на Советот на Европа го усвоило Извештајот на Комисијата која ги набљудувала парламентарните избори во Република Македонија. Во Извештајот се повторува оценката дека изборите се спровеле во согласност со меѓународните норми и се изразува пофалба за работата на изборните комисии кои ја завршиле работата на неутрален и транспарентен начин. Парламентарното собрание препорачува и некои *измени* на законот со што би се дозволило *гласање на македонските иселеници.* Позитивен бил впечатокот за изборите и од страна на претставникот на *Европскиот парламент.*

И претставниците на *НАТО* изразиле позитивни реакции во врска со спроведените парламентарни избори во 2002 година во земјава. Според нив, изборите во Република Македонија биле мирни, достоинствени, слободни и праведни, и како такви тие биле пример за другите земји од Југоисточна Европа. Американскиот *Стејт департмент* ја потврдил позитивната оценка за успешно спроведените парламентарни избори во 2002 година во Република Македонија, претходно дадена од страна на останатите актери на меѓународната заедница. Очекувањата на Стејт департментот по заршување на изборите биле непречена промена на власта и брзо конституирање на новиот Парламент и новата Влада во земјава.[187]

[187] Божиновска П. Жана, „Западот очекува мирна промена на власта", Дневник, 18 Септември 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

4.7 Предвремени претседателски избори во Македонија во 2004 година

По трагичната смрт на поранешниот Претседател Борис Трајковски на 26 февруари 2004 година, во Република Македонија беа закажани предвремени избори за позицијата претседател на Република Македонија, кои треба да се спроведат на 14 април 2004 година. Имајќи ги во предвид специфичните услови за одржување на вонредните претседателски избори во земјава, меѓународната заедница претставена од *ЕУ, ОБСЕ* и *НАТО*, изразила очекување дека *изборите ќе поминат во најдобар ред,* бидејќи според нив, стабилноста во земјава е многу подобрена, и од тој аспект не постоеле реални услови за нестабилност.[188]

Ставот на ОБСЕ во врска со спроведувањето на претседателски избори во Република Македонија во 2004 година, бил изнесен од страна на портпаролката на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, *Изабел де Рут.* Според проценките на Рут, не би требало да се случат сериозни проблеми за време на одржувањето на закажаните претседателски избори на 14 април 2004 година, поради фактот што Република Македонија достигнала поголем степен на стабилност и политичка зрелост. Очекувањата на *САД* за претседателски избори во Република Македонија биле идентични со оние на останатите актери од меѓународната заедница. Имено, САД очекувале Република Македонија *да спроведе фер и слободни избори.* Тоа била пораката на американскиот амбасадор при ОБСЕ, *Даглас Дејвидсон* (Douglas A. Davidson) изнесена на состанокот на Постојаниот совет на ОБСЕ кој што се одржал во Виена на крајот на март 2004 година. Според портпаролот на НАТО, Крег Ратклиф, успешното спроведување на изборите ќе претставува позитивен сигнал до меѓународната заедница дека Република Македонија успеала да се справи со предизвиците.

Официјалните изјави на претставниците на меѓународната заедница во поглед на претседателските избори во Република Македонија во 2004 година, упатуваат на заклучокот дека преку нив се изнесуваат скоро *истоветни ставови* и *очекувања* во врска со овој настан. Имено, врз основа на нивните позитивни коментари за општата стабилност и безбедност во земјава, како и нејзината

[188] Божиновска П. Жана, „Македонија е политички зрела за успешни избори", Дневник, 11 Март 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

политичка состојба, нивните очекувања во поглед на изборите биле позитивни и дека истите ќе бидат спроведени во фер и демократска атмосфера, во согласност со прифатените меѓународни стандарди за спроведување на избори во сите демократски општества. Овие ставови и коментари од страна на меѓународната заедница во врска со претседателските избори кои претстоеле во земјава, имаат *позитивно влијание,* и тие, *продуцираат позитивни сигнали* за изборниот процес кој треба да се спроведе според воспоставените меѓународни стандарди за демократски избори и во духот на демократијата. Тоа без сомнение, има позитивен придонес за општата предизборна атмосфера во Република Македонија да се спроведат фер и демократски избори.

ОБСЕ била заинтересирана да ги набљудува изборите за претседател во Република Македонија во 2004 година, а, во контекст на Охридскиот рамковен договор од 2001 година, како и враќањето на нормалниот политички процес во земјава по вооруженият конфликт во 2001 година. Претседателските избори требало да се спроведат во исто време кога требало да се спроведе и предлогот за реорганизација и децентрализација на власта во општините, што бил важен елемент на Охридскиот рамковен договор. Во претседателските избори ОБСЕ гледала како важен индикатор во врска со расположението за спроведување на Охридскиот рамковен договор, како и за рејтингот на политичките партии пред локалните избори во земјава кои требало да се одржат следната година. Република Македонија по *четврти пат* бираше претседател од стекнување на нејзината независност во 1991 година.

Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) воспостави Набљудувачка мисија за предвремените претседателски избори во Република Македонија кои што се одржаа на 14 и 28 април 2004 година. Набљудувачката мисија за изборите беше предводена од австрискиот Амбасадор *Фридрих Бауер* (Friedrich Bauer). Набљудувачите посетиле околу 1.400 избирачки места од вкупно 2.973 низ целата територија на земјава во текот на двата изборни денови.[189]

Врз основа на направените согледувања и анализи на севкупниот изборен процес, Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР составила *Краен*

[189] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори 14 и 28 Април 2004 година, ОБСЕ/ОДИХР Набљудувачка мисија на изборите, Краен извештај, Варшава, 13 Јули 2004 година, стр.3,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/35248?download=true

извештај за претседателските избори одржани на 14 и 28 април 2004 година. Во Извештајот на ОБСЕ/ОДИХР се наведува генерален заклучок дека изборите одржани на 14 и 28 април *биле во согласност со заложбите на ОБСЕ во врска со изборите,* односно *Документот од Копенхаген од 1990 година.* Меѓутоа, без оглед на наведената генерална оценка за изборите, ОБСЕ/ОДИХР во Извештајот се осврнува на сторени *неправилности* кои што се случиле на денот на изборите на определени места, кои биле поочигледни во вториот изборен круг, и, кои неправилности според ОБСЕ/ОДИХР фрлале сенка на целиот изборен процес. Имено, во оваа смисла, Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР констатирала *инциденти на гласање за други лица, полнење на гласачки кутии и заплашување.* Наведените тензии и неправилности кои се случувале во текот на вториот круг, ОБСЕ/ОДИХР ги поврзува со можноста тие да биле поттикнати од условот повеќе од половина од регистрираните гласачи да го дадат својот глас за изборите да бидат успешни.[190]

Во *Изјавата за првичните наоди и заклучоци*[191] за *првиот* круг од гласање на претседателските избори во 2004 година (согласно принципите на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите следи еден ден по завршување на гласањето, односно, 15 април 2004 година), се изнесува *позитивна оценка* за спроведувањето на овој изборен круг. Имено, првиот круг од гласањето за преседателските избори во Република Македонија во 2004 година *бил во голем дел во согласност со заложбите на ОБСЕ и со меѓународните стандарди за демократски избори.* Сепак, биле пријавени мал број на неправилности на гласачките места кои што главно се однесувале на групно гласање и гласање за друг, но, исто така, постоеле и одредени инциденти на полнење на гласачки кутии. Со оглед на предизвиците и условите под кои биле организирани, изборите биле одржани во мирна и достоинствена атмосфера, иако постоеле *изолирани случаи на нерегуларности,* и, кои, биле поврзани исклучиво со кусиот временски период во кој изборите биле организирани. Од особено значење за претставниците на ОБСЕ/ОДИХР било фактот дека, насилствата кои што биле

---

[190] Исто, стр. 1.

[191] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори 14 Април 2004 година, Меѓународна набљудувачка мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Изјава за првични наоди и заклучоци, Скопје, 15 Април 2004 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/29011?download=true

карактеристика за претходните избори (2002), не биле присутни за време на овие избори.[192]

Изјавата за првични наоди и заклучоци[193] за одржаниот *втор круг* на претседателските избори бил презентиран пред јавноста на 29 април 2004 година. Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, вториот круг на претседателските избори бил нарушен со *сериозни неправилности во одредени делови на земјата,* кои фрлиле сенка врз изборите, иако, генерално истиот бил во согласност со заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни стандарди за демократски избори. Според согледувањата на Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ/ОДИХР на изборите, Амбасадорот Фридриф Бауер, за време на вториот круг на гласање се појавиле *помногубројни проблеми* во споредба со првиот круг, и, истите се движеле од групно гласање до преполнување на гласачки кутии, па, дури и заплашување. Исто така, биле наведени неправилности при пребројувањето и сумирање на резулатите од гласањето.[194]

По трагичната смрт на поранешниот Претседател Борис Трајковски, Собранието ги донесе *Амандманите* на Законот за избор на претседател, со кои се овозможи одржување на избори во забрзана постапка во текот на краткиот период (40 дена) пропишан со Уставот на Република Македонија. Според ОБСЕ/ОДИХР, со донесените амандмани се обезбедила адекватна временска рамка за изборните дејства. Покрај ова, според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, основната правна рамка (која се состои од неколку закони) и понатаму продолжува да покажува бројни недоследности.

Во поглед на работата на органите за спроведување на изборите, ОБСЕ/ОДИХР смета дека тие, а особено Државната изборна комисија (ДИК), во генерална смисла *функционирале на конструктивен и колегијален начин,* како во однос на административните прашања поврзани со изборите, така и во поглед на манифестација на конструктивно расположение кон домашните и странските набљудувачи во врска со продолжување на рокот за издавање на потребните

---

[192] Божиновска П. Жана, „Изборите фер, со изолирани неправилности", Дневник, 16 Април 2004 година, достпно на: www.dnevnik.com.mk

[193] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори – втор круг 28 Април 2004 година, ОБСЕ/ОДИХР Набљудувачка мисија на изборите, Изјава за првични наоди и заклучоци, Скопје, 29 Април 2004 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/31559?download=true

[194] Божиновска П. Жана, „На изборите имаше сериозни нерегуларности"Дневник,, 30 Април 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

акредитации. Конструктивниот пристап во работата од страна на органите за спроведување на претседателските избори, ОБСЕ/ОДИХР посебно го почитува поради постоењето на кратките рокови за одржување на изборите. Сепак, ОБСЕ/ОДИХР упатува *критики* за неконзистеното однесување на ДИК во врска со донесувањето на потребна документација со цел да се разјасни правната рамка, како што бил случајот со замената на несоодветните формулари. Во врска со состојбата поврзана со *вишокот на имиња* на Гласачкиот список (списокот содржел 30.800 повеќе имиња во споредба со оној кој се користел на парламентарните избори во 2002 година и кој содржел 1.695.103 имиња),[195] ОБСЕ/ОДИХР, смета дека наведената состојба создала загриженост поради можноста за евентуална изборна измама, а покрај тоа, тешко можело да се постигне потребниот одзив на регистрирани гласачи во вториот круг.

Во првиот круг од изборната кампања за претседателските избори во Република Македонија во 2004 година учествувале четворица кандидати, претставници на четирите најголеми политички партии и тоа: СДСМ; ВМРО-ДПМНЕ; ДПА и ДУИ. Според проценките од страна на ОБСЕ/ОДИХР, *спроведувањето на кампањата* пред првиот круг на изборите била *општо позитивна* и во голем дел без насилство. И покрај кусиот период за одржување на кампањата, кандидатите имале можност да ги пренесат своите пораки до електоратот, но, како се приближувал вториот круг на гласањето партиите во своите кампањи се концентрирале на мобилизирање на партиските организации на локално ниво за постигнување на потребниот праг на одзив на гласачите. Во текот на вториот круг од кампањата, двајцата кандидати кои влегле во вториот круг направиле обиди да им се допаднат на етничките албанци. Кампањата на Бранко Црвенковски за прв пат објавила реклами во весниците на албански јазик, додека Сашко Кедев истото го направил за време на првиот круг. Двајцата кандидати одржале одредени јавни настапи со етнички албански гласачи.

ОБСЕ/ОДИХР го набљудувала и направила проценка за *однесувањето на медиумите* во земјава во периодот на спроведувањето на претседателските избори во 2004 година. Набљудувачката мисија на изборите ја следела работата на неколку печатени и електронски медиуми, односно, нивните политички

[195] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори 14 и 28 Април 2004 година, ОБСЕ/ОДИХР Набљудувачка мисија на изборите, Краен извештај, Варшава, 13 Јули 2004 година, стр.11,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/35248?download=true

содржини и покриеност на кампањата. Во овој контекст, биле анализирани четири телевизиски канали:[196] првиот канал на јавниот радиодифузер *МТВ 1* и приватните *А1 ТВ* и *Сител ТВ,* и, дополнително биле анализирани ударните вести на албански јазик на *МТВ 3*, како и пет дневни весници и тоа: *„Дневник", „Факти", „Вест", „Време"* и *„Утрински весник"*. Врз основа на анализата на споменатите електронски и печатени медиуми, ОБСЕ/ОДИХР заклучува дека *општата состојба со медиумите била добра.* Широкиот спектар на печатени и електронски медиуми на гласачите им обезбедиле исцрпни информации за изборната кампања и понудиле сеопфатно покривање на изборните прашања, и, главно биле непристрасни и нивната работа била во согласност со заложбите на ОБСЕ и меѓународните стандарди поврзани со изборите. Во текот на двата изборни процеси, медиумите воглавно професионално се однесувале, говорот на омразата отсуствувал од изборните кампањи, а, и политичката реторика што ја користеле кандидатите и новинарите во медиумите била во границите на демократската одговорност. Државната телевизија ги исполнила своите правни обврски и *обезбедила релативно избалансирано покривање,* а приватните медиуми понудиле различни и општо земено, фер програми.

Во врска со *постапките на гласање* и *пребројување на гласовите* во текот на првиот круг од изборите, ОБСЕ/ОДИХР наведува дека постапката на денот на изборите била позитивно оценета, меѓутоа, биле забележани пропусти во постапката во текот на затворањето на гласачките места и одредени сериозни проблеми поврзани со броењето на гласовите и сумирање на резултатите на самите гласачки места и на ниво на Општинските изборни комисии. Додека, во текот на вториот круг, набљудувачите известиле за релативно голем број случаи (4%) од вкупниот број на посетени избирачки места, каде што постоеле докази за *полнење на гласачките кутии,* а исто така, имало голем број на случки (6%), каде што постоеле *идентични потписи* или *непотпишување на гласачите* во Избирачкиот список.

Во поглед на постапките поврзани со приговори и жалби во изборниот процес, во Крајниот извештај за претседателските избори во 2004 година на ОБСЕ/ОДИХР се наведува дека, по првиот круг од гласањето биле поднесени

[196] Исто, стр.16-17.

приговори во врска со наводни неправилности во *113 избирачки места.*[197] Меѓутоа, мислењето на ОБСЕ/ОДИХР во врска со ваквата ситуација било дека ДИК ги отфрлила приговорите од првиот круг на гласањето на брз начин и врз основа на мошне ригидни критериуми, кои што произлегле од партиското гласање од страна на членовите избрани од владејачките или опозициските партии. ОБСЕ/ОДИХР ваквите постапки на ДИК ги оценува како негативни и со нив *ДИК ја испуштила можноста да испрати силна порака дека нема да се толерираат изборните неправилности во текот на вториот изборен круг.* На сличен начин ДИК ги отфрлила приговорите од вториот круг, кои што овојпат биле во поголем број. По добиените критики за работата на ДИК во текот на првиот круг, ДИК ја променила шемата на гласање, некои од доказите биле повторно разгледувани, додека, некои приговори биле најдени како основани (меѓутоа истите биле одбиени бидејќи не влијаеле врз изборниот резултат). Со цел да се врати довербата во изборниот процес, ОБСЕ/ОДИХР предлага власта да спроведе брза и одлучна акција, а, тоа вклучува и барање на одговорност од сите оние кои го прекршиле законот.

ОБСЕ/ОДИХР во овој Извештај исто така, се осврнува на прашањето за *учеството на жените* и *националните малцинства* на претседателските избори во 2004 година во земјава. На овие избори за Претседател немало предложено нуту една жена за кандидат, и, родовите прашања не биле присутни во изборната кампања. Во изборната администрација, од вкупно девет члена на ДИК, само една била жена, додека процентот на застапеност на жените во Општинските изборни комисии се движел од 10 до 50 проценти. На последните парламентарни избори во 2002 година, жените освоиле 21 пратеничко место во Собранието (18 %), тогаш постоеше законски услов 30 % од претставниците на кандидатските листи да бидат жени, во споредба со дветте жени кои беа избрани во претходниот состав на Собранието (7%). Албанското национално малцинство, како најбројно во земјава, имаше *двајца кандидати* за избор на Претседател во Република Македонија во 2004 година. Државната изборна комисија на 7 мај 2005 година, официјално ги објави конечните резултати од вториот круг од претседателските избори: Црвенковски, освоил 550.317 гласа

[197] Исто, стр.20.

(60,5%), додека, Кедев 329.179 гласа (36,2%).[198]

Препораките на ОБСЕ/ОДИХР во врска со претседателските избори во Република Македонија во 2004 година, се групирани во седум категории и тоа: законска рамка; изборна администрација; политика и кампања; медиуми; приговори и жалби; учество на малцинствата и родови прашања.[199]

Во поглед на *Законската рамка* ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се исфрли* условот со кој се предвидува *повеќе од 50 %* од регистрираните гласачи да го дадат својот глас во вториот изборен круг, со цел да се избегне можноста за неуспешни избори. Исто така, да се разгледа можноста за изменување на условот со кој, за да постигне победа, кандидатот мора да ги добие гласовите на повеќе од 50 % од регистрираните гласачи. Се препорачува промена на *начинот на избор на судиите* во изборната администрација, при што политичките партии нема да играат улога при нивниот избор. ОБСЕ/ОДИХР, смета дека е потребно е да се изменат соодветните изборни закони со цел да *се разјасни улогата* на Државната изборна комисија (ДИК) и на останатите изборни комисии да имаат надзор врз активностите на подредените изборни органи. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР препорачува промена на изборното законодавство во делот на одредбите кои се однесуваат на *употребата на јазиците,* и тоа во врска со избирачките списоци, јавни соопштенија за изборите, изборни упатства и формулари и упатства за гласање и постерите на кандидатите, со цел да бидат донесени во согласност со соодветните уставни правила и принципите на Охридскиот рамковен договор. Потребно е решение на прашањето поврзано со тоа *дали гласачките права се остваруваат во врска со жителството,* и, треба да се превземат соодветни понатамошни мерки за да се разјасни статусот на гласачите на гласачкиот список кои се жители или кои не се жители. ОБСЕ/ОДИХР препорачува ДИК да биде задолжена со закон *да спроведува постапки* во врска со основани случаи на изборна измама од страна на изборните официјални лица или други учесници во изборниот процес, и ги упатува истите до властите за понатамошни дисциплински мерки или кривично гонење. Исто така, ДИК треба да поседува јасна надлежност *да наметнува санкции,* вклучувајќи и дисциплински и прекршочни казни, врз изборните официјални лица кои по нејзино наоѓање биле вмешани во изборна измама. ОБСЕ/ОДИХР смета дека изборните закони треба

[198] Исто, стр.27.
[199] Исто, стр.28-31.

да бидат хармонизирани, и, доколку е можно, истите да бидат консолидирани во единствен систем.

Во врска со *изборната администрација,* ОБСЕ/ОДИХР предлага таа да биде воспоставена врз постојана основа, по пат на *формирање на постојан Секретаријат,* со автономна организација. ОБСЕ/ОДИХР препорачува ДИК да изготви *нови формулари,* ова посебно се однесува на Записникот *(Образец 14),* кој треба да изгледа како нумерички протокол. ОБСЕ/ОДИХР повторно препорачува да бидат *идентификувани географските области* (вклучувајќи и одредени гласачки места), каде што постоеле проблеми во текот на неколку последователни изборни процеси. Покрај ова, се препорачува и превземање на најразлични мерки, како *промена* на официјалните лица чија работа се покажала како незадоволителна, и по можност, испраќање на *надзорници* во тие области, за подобрување на спроведувањето на изборите. Се препорачува повторно разгледување на одредбата со која се определува дека бројот на гласачките ливчиња кои биле доставени до гласачкото место треба да биде еднаков на бројот на гласачи кои се запишани во извадоците на гласачкиот список, со цел *да се овозможи постоење на неважечки* гласачки ливчиња. ОБСЕ/ОДИХР, препорачува разгледување на можноста да се даде овластување на Општинските изборни комисии (ОИК-и) *да го отвораат добиениот изборен материјал од Избирачките одбори* и, по можност, да ги разрешуваат приговорите кои биле дадени на ниво на Избирачките одбори или Општинските изборни комисии.

Во контекст на *политиката,* ОБСЕ/ОДИХР, смета дека политичките партии *треба да сторат повеќе за спречување* на нивните симпатизери да учествуваат во изборни измами. Особено, официјалните лица од партиите треба да ѝм дадат јасно на знаење на нивните симпатизери дека каква и да било форма на полнење на гласачки кутии или заплашување, ќе се смета за сосема неприфатлива. Потребно е партиите да дадат *гаранции* дека извештаите за трошоците од нивните кампањи *се целосни* и точни. Ваквите извештаи треба да содржат ставки за добиената индиректна помош и плаќање во натура од страна на симпатизерите. Препораките во врска со *медиумите* се однесуваат на потребата од разгледување на можноста *Советот за радиодифузија да добие поголема надлежност во спроведување на законот,* како и подобрување на неговиот капацитет со цел да делува поефикасно и навремено во врска со незаконски и неправедни активности на медиумите во текот на кампањата.

Државниот радиодифузер, *МРТВ,* и другите државни медиуми *треба да се реорганизираат во субјекти за независни јавни услуги.*

Во поглед на *приговори и жалби* во врска со резултатите од гласањето, ОБСЕ/ОДИХР препорачува ДИК да биде задолжена со закон *да ги разгледува* приговорите кои што не значат дека *задолжително ќе повлечат поништување на резултатите* на одредено гласачко место, и/или промена на резултатите на изборите во изборната единица. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се зголеми транспарентноста на постапката на приговори и жалби,* како во изборната администрација, така и во судовите. Основата на одлуките треба да биде појасно претставена; списите на одлуките треба да бидат пошироко достапни; и, што е можно повеќе, на јавноста и на нејзините претставници треба да им се дозволи пристап во постапката. ОБСЕ/ОДИХР, смета дека треба да се посвети сериозно внимание на прашањата поврзани со правото на глас на *националните малцинства,* и воведување на поефикасни мерки за ограничување на можноста за манипулација со гласовите. Во истиот контекст, се истакнува дека, треба да се обрне особено внимание за разрешување на проблемите на гласачите со ромско потекло преку мерки како што се: поттикнување на регистрацијата на гласачите, преку спроведување на граѓански иницијативи за образование и информирање на гласачите и обука на членовите на Избирачките одбори. ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се зголеми застапеноста на жените* во изборната администрација на сите нивоа, како и да се превземат чекори да се надмине праксата на семејно гласање која има негативно влијание врз тоа жените да го искористат своето право на глас.

По завршување на вториот круг на изборите за Претседател во Република Македонија во 2004 година, во јавноста беше проследена Прелиминарната оценка за изборите од страна на Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија. Реакциите на Хелсиншкиот комитет во врска со спроведување на изборите, сметаме дека е потребно да се забележат од аспект на позициите на невладиниот сектор за овие важни настани во земјава, но, и во контекст на споредба на мислењата и проценките за изборите со меѓународните организации, како што е случајот со ОБСЕ, која го има приматот во доменот на набљудување на изборите во регионот кој го опфаќа.

Според проценките на Хелсиншкиот комитет, за разлика од првиот круг, во вториот круг од предвремените претседателски избори, *во многу поголеми*

размери ѝм било повредено или загрозено правото на избор на одделни категории на лица или поединци во Република Македонија. Ваквата проценка посебно се однесувала на одделни избирачки места во руралните средини и во помалите градови, каде што повредите добиле толкави големи размери, што според мислењето на Хелсиншкиот комитет, битно влијаеле врз изборните резултати. Исто така, Хелсиншкиот комитет истакнува дека вториот круг од предвремените претседателски избори *„не се одвивал во фер и демократска атмосфера и на повеќе начини била ограничена слободата на избор на граѓаните"*[200] Покрај другото, Хелсиншкиот комитет ја истакнува *негативната атмосфера* во врска со остварување на правото на избор на граѓаните која произлегува од *инволвирањето на Невладините организации,* како што бил НВО-парламентотот и голем број други невладини организации, во пропагандни активности на изборните штабови на кандидатите за Претседател (пред сè, на Премиерот Бранко Црвенковски). Поради овие причини, Хелсиншкиот комитет изразил *загриженост* за ретроградниот процес во остварување на избирачкото право на граѓаните, но, и за негативните последици врз глобалните демократски процеси и особено врз остварувањето, почитувањето и заштитата на човековите права.

4.8 Локални избори во Македонија во 2005 година

Кратко време пред одржување на локалните избори во Република Македонија (закажани за 13 март 2005), Шефот на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Г-дин, *Џулијан Пил Јејтс* (Julian Peel Yates), од Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, во интервју за Радио слободна Европа, зборувал за неговите очекувања во врска со претстојните локални избори во земјава.[201] Јејтс изразил надеж дека нема да има сериозни неправилности на претстојните локални избори во земјава. Во генерална смисла, според него, Република Македонија располага со технички капацитети и стручни лица за спроведување на изборите, но, од особено значење била *манифестацијата на колективна политичка волја* со цел да се

[200] Божиновска П. Жана, „Хелсиншкиот комитет го оспорува изборниот процес", Дневник, 1 Мај 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[201] „Нема причина Македонија да не спроведе добри избори", Нова Македонија, 7 Март 2005 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

спроведат добри избори, во деновите пред изборите, како и на самиот ден на гласањето. Тоа подразбира одговорно однесување и секој да си го заврши својот дел од работите, како од страна на Владата и од органите за спроведување на изборите, потоа од политичките партии, кандидатите и нивните тимови, но, и од страна на самите гласачи. Џулијан Пил Јејтс, го коментирал и значењето на локалните избори за Република Македонија, од аспект на интегративни процеси на земјава во Европската Унија, поради што меѓународната заедница со внимание ги набљудувала овие избори, а, евентуалните неправилности, според него, би имале *повидливи последици* за иднината на земјата. Самото присуство на Набљудувачката мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР во Република Македонија, според ставовите на Џулијан Пил Јејтс, претставува доказ дека *меѓународната заедница ги поддржува демократските процеси* во Република Македонија, и за нејзиниот севкупен интерес за земјава.

И *Меѓународната кризна група (МКГ)* за Европа, во нејзината анализа од февруари 2005 година, посветена на состојбите во Република Македонија, го нагласила значењето на локалните избори кои што претстоеле во контекст на процесот на децентрализација во земјава, а кој процес треба да има приоритетно место во работата на Владата (наведено според (МИА), 27 февруари 2005 година, Брисел). Во оваа смисла, МКГ, оценува дека, победниците на изборите за 84-те градоначалнички и за советнички места, потребно било *да ја превземат одговорноста за имплементација на децетрализацијата,* додека пак, Владата мора практично да ја обезбеди поддршката на првоизбраните функционери, без разлика на нивната партиска припадност. Исто така, МКГ, посебно ја нагласува одговорноста на Демократската унија за интеграција (ДУИ) во насока на превземање на конкретни чекори со цел да ги увери Македонците дека, во општините каде албанците се во мнозинство, ќе ги уживаат истите права и привилегии, што тие ги бараат на државно ниво.

Локалните избори во Република Македонија првично беа закажани за октомври 2004 година, но, поради Законот за територијална организација кој што беше донесен во август 2004 година, истите беа *одложени.* Законот, како и самите избори, според веќе познатите ставови на меѓународната заедница, се од централно значење за процесот на децентрализација на земјава, но, и клучен елемент во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор. Со Законот *се намали бројот* на општините од 123 на *84* (плус една за градот Скопје), и

предвидува спојување на општините, во некои области, со менување на нивниот етнички состав. Тука спаѓа и зголемувањето на границите на градот Скопје со што се зголеми етничкото албанско население во овој град, со над 20 отсто, и, од тие причини, проценките биле дека градот ќе стане официјално двојазичен. Донесувањето на овој закон доведе до покренување на иницијатива од страна на Светскиот македонски конгрес за спроведување на Референдум против него. Референдумот се одржа на 7 ноември 2004 година, но, не беше успешен, бидејќи одзивот на гласачите од 27 отсто беше далеку под законски потребните 50 проценти. Локалните избори во Република Македонија во 2005 година биле од особено значење, и како резултат на децентрализацијата, градоначалниците во иднина ќе уживаат многу поголеми овластувања во областите како што се урбанистичко планирање, образование и социјална заштита.

За набљудување на локалните избори во Република Македонија на 13 март 2005 година, Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) испрати Набљудувачка мисија за изборите (НМИ) на почеток на месец февруари 2005 година. Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, беше предводена од страна на Г-дин *Џулијан Пил Јејтс* (Julian Peel Yates), од Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска. ОБСЕ/ОДИХР заедно со Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа воспостави Меѓународна набљудувачка мисија за изборите (МНМИ) за спроведување на набљудувањето на денот на изборите, за вториот круг на изборите, како и за прегласувањата на 27 март и 10 април.

Според наводите содржани во *Конечниот извештај* подготвен од страна на Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, локалните избори во Република Македонија во 2005 година, од една страна биле во согласност со бројните заложби на ОБСЕ, но, *тие не ги исполниле клучните заложби, особено оние кои го гарантираат универзалното и еднакво право на глас (Параграф 7.3 од Документот од Копенхаген) и тајноста на гласањето (Параграф 7.4).* И покрај самиот факт што, сите изборни кругови биле спроведени главно во тивка атмосфера, и гласањето било спроведено главно на уреден начин, сепак, во поголемиот дел од земјата, ОБСЕ/ОДИХР забележала *сериозни неправилности*

во значителен број општини, кои што влијаеле врз интегритетот на процесот.[202]

Врз основа на проценките на целокупниот изборен процес за локалните избори во Република Македонија во 2005 година, ОБСЕ/ОДИХР наведува дека не постоеле посебни пречки при регистрацијата на кандидатите и политичките партии, така што, сите кандидати за градоначалници и кандидатски листи за советници биле регистрирани во законскиот рок. Тие биле во можност да ги претстават своите гледишта, а, медиумите на гласачите им обезбедиле главно разновидни информации. Во својот Конечен извештај, ОБСЕ/ОДИХР посебно потенцира дека биле *увидени сериозни нарушувања на законот на деновите на изборите во значителен број на општини во западниот и северозападниот дел од земјава,* вклучувајќи го и градот Скопје. При тоа, надлежните органи во земјава *не успеале да спроведат адекватни чекори за зачувување на владеењето на правото* во периодот меѓу изборните круга. Имајќи ги во предвид ваквите наоѓања, ОБСЕ/ОДИХР укажува на моменталната *потреба од брза и решителна акција* од страна на властите во земјава со цел да се спречи било каков вид толеранција на прекршоците поврзани со изборите, како и целосното враќање на владеење на правото и довербата во изборниот процес. ОБСЕ заклучува дека, од големо значење е *да бидат исправени* сериозните недостатоци кои што се идентификувани од нејзина страна во Извештајот, и *да се промени културата на неказнување,* бидејќи, во спротивно ќе биде загрозен интергитетот на идните избори во земјава.

Според набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР, *изборната кампања* главно се одвивала во *тивка атмосфера,* со мал број изолирани инциденти. Наводите за заплашување, притисок и планови за измами на денот на изборите, особено од опозициските партии, предизвикале високо ниво на недоверба меѓу партиите. Непосредно по првиот круг од трката за градоначалници во градот Скопје, настанал значителен спор поради задоцнетото објавување на официјалните резултати, кои што биле различни од неофицијално паралелно сумирање на гласовите. Според Електронските и печатени медиуми во земјава, главно им обезбедиле на гласачите доволно информации од разновиден карактер. Меѓутоа, набљудувачите забележале дека пред првиот изборен круг постоел одреден

[202] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Локални избори 13 и 27 Март и 10 Април 2005 година, Конечен извештај на Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 8 Јуни, 2005, стр.1,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15401?download=true

степен на пристрасност во полза на владините интереси на државните канали на *МТВ1* и *МТВ3,* но, потоа пред вториот изборен круг, *МТВ1* го подобрила покривањето на кампањата.

Локалните избори во Република Македонија во 2005 година, беа одржани под *Законот за локални избори,* кој бил изменет во 2004 година. ОБСЕ/ОДИХР забележала извесни *подобрувања* кај изборниот закон, во таа смисла што одредени одредби биле усогласени со законодавството кое што ги уредува парламентарните избори. Како подобрувања во изборниот закон се наведуваат и *задолжителното користење на официјалните јазици на малцинствата* во општините каде најмалку 20 отсто од граѓаните зборуваат на официјален јазик кој не е македонски. Меѓутоа, и покрај наведените законски подобрувања, ОБСЕ/ОДИХР, во својот Извештај наведува дека во постоечкиот Закон за локални избори сè уште постоеле нејаснотии кои се однесувале на законските одредби во поглед на *надлежностите на изборните комисии* кои останале и понатаму *нејасни,* додека одредбите во врска со *жалбите* дозволувале рестриктивност и непостојаност при постапувањето, така што, во одредени случаи, според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, основани приговори останувале *без правна разрешница.*[203]

Според дадените проценки на ОБСЕ/ОДИХР, *изборните комисии* биле формирани врз основа на *принципот на паритет,* од страна на двете главни владеачки партии и двете главни опозициски парламентарни партии. Ваквиот начин, според наоѓањата на ОБСЕ/ОДИХР, на главните политички партии им овозможил *огромно ниво на власт,* но, во исто време, не било демонстрирано исто вакво ниво на одговорност од страна на лицата кои што биле назначени од политичката партија при спроведувањето на изборите. Изборот на судии, кои работеле во изборните комисии, кој бил заснован на политички интереси, *ја нарушил независноста на судиите,* смета ОБСЕ/ОДИХР. Работата на Државната изборна комисија (ДИК), главно била оценета позитивно, таа функционирала на колегијален, ефикасен и консензуален начин, според ОБСЕ/ОДИХР. Во врска со самата *постапка на одлучување по жалбите,* ОБСЕ/ОДИХР наведува цела низа очигледни неправилности, кои што *не биле корегирани* по препораките дадени од страна на Организацијата на претходните избори. Тие се однесуваат на

[203] Исто , стр.2.

општинските изборни комисии (ОИК-и), кои одлучувале во прв степен, и кои според мислењето на ОБСЕ/ОДИХР, во одреден број случаи *не успеале да го заштитат владеењето на правото.* Додека, одреден број на донесени одлуки по жалби од страна на Врховниот суд, според ОБСЕ/ОДИХР, биле неконзистентни, и постоела *неподготвеност да се испитаат околностите и основаноста на приговорите.* Како резултат на овие состојби, се случило делумно прегласување на 27 март, 10 и 24 април, и 8 мај, што довело до развлекување на изборниот процес.

Генерален заклучок на ОБСЕ/ОДИХР, е дека гласањето во сите изборни денови главно се одвивало во тивка атмосфера и било спроведено на уреден начин, во најголемиот дел од земјата. Додека, воочените *неправилности* се однесувале на конкретни случаи на *полнење на гласачки кутии, украдени гласачки ливчиња, отворено, групно гласање и гласање за друг,* гласачите не биле правилно проверувани за мастило, непотпишување на гласачите во избирачките списоци, *тензија* во и надвор од избирачките места, како и *заплашување.* На одредени места, на жените им било ускратено правото на глас како резултат на изборните неправилности. На 13 април 2005 година, Државната изборна комисија ги објавила *резултатите од гласањето* за избор на советници на општините и градоначалниците. Податоците се следни: СДСМ и коалицијата имале 436 избрани советници и 36 избрани градоначалници; ВМРО-ДПМНЕ и коалицијата имале 323 избрани советниции 21 избран градоначалник; ДУИ, имала 213 избрани советници и 15 градоначалници; ВМРО-Народна партија имала 136 избрани советници и 3 избрани градоначалници; ДПА и ПДП имале 130 избрани советници и 2 градоначалници; Група гласачи имале 64 избрани советници и 7 градоначалници; Унија на Ромите во Република Македонија, имала 6 избрани советници и 1 градоначалник.[204]

По завршување на првиот круг на гласањето за локалните избори во земјава, ОБСЕ/ОДИХР, преку нејзиниот Шеф на Набљудувачката мисија за изборите, Г-дин *Џулијан Пил Јејтс* (Julian Peel Yates), упатила *порака* до сите оние кои што го прекршиле законот во текот на првиот круг на гласањето, да го променат нивното однесување пред вториот круг на гласање. На иста линија

[204] Анекс 1 - Резултати за советите на општините и градоначалниците, кој е составен дел од ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Локални избори 13 и 27 Март и 10 Април 2005 година, Конечен извештај на Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 8 Јуни, 2005.

биле и реакциите на американскиот *Стејт Департмент,* кој прифаќајќи ги воочените „сериозни нерегуларности" на локалните избори во земјава во 2005 година, од страна на ОБСЕ/ОДИХР, ги повикал официјалните лица во земјава да интервенираат и да го осудат секое кршење на законот за време на гласањето, а, пред вториот круг кој што ќе се одржи на 27 март 2005 година. (Вашингтон, 15 март 2005 година, пренесено преку дневниот весник *„Дневник"*).

Според наоѓањата на набљудувачите на Меѓународната набљудувачка мисија за изборите, вториот круг на локалните избори бил спроведен главно на уреден начин во најголемиот дел од земјава, но, *повторно не успел да ги исполни клучните заложби на ОБСЕ и стандардите на Советот на Европа кои гарантираат еднакво и универзално право на глас и тајност во гласањето.*[205] Во контекст на целокупната атмосфера поврзана со спроведување на локалните избори во Република Македонија во 2005 година, и, особено од аспект на проценката на изборниот процес од страна на ОБСЕ/ОДИХР (втор круг на гласање), ќе ја наведеме реакцијата на *Мисијата на Соединетите американски држави во ОБСЕ,* изразена со посебна *Изјава* до Постојаниот совет на ОБСЕ во Виена од 7 април 2005 година.[206] Преку оваа Изјава се потврдува *целосната согласност* на САД со првичните наоди и заклучоци на ОДИХР во однос на вториот круг на гласање на локалните избори во земјава од 27 март 2005 година. Во исто време, САД се согласиле со проценката дадена од страна на ОДИХР, дека Владата на Република Македонија, и покрај одредени напори, не успеала соодветно да одговори на недостатоците кои биле идентификувани во првиот круг, односно, *не успеала да ги исполни клучните заложби на ОБСЕ* кои го гарантираат универзалното и еднакво право на глас и тајноста на гласањето.

САД, исто така, изразиле *загриженост* за сериозните нерегуларности кои што повторно биле забележани од страна на набљудувачите на ОДИХР, особено во некои делови на западна и северна Македонија, и се однесувале на полнење на гласачки кутии и други форми на флагрантно кршење на изборниот законик. Поради тоа, повторно се упатува повик до одговорните државни органи да се испитаат и казнат оние кои биле вмешани во изборни прекршоци.

---

[205] OSCE/ODIHR - Councul of Europe, International Observation Mission, Municipal Elections - Second Round, 27 March 2005, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Skopje, 28 March 2005, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/14032?download=true

[206] United Stated Mission to the OSCE, Statement on second round on Macedonian Municipal Elections, March, 27 2005, to the Permanent Council, Vienna, April 7, 2005, достапно на: http://www.osce.org/pc/14240?download=true

САД, побарале од лидерите на политичките партии во земјава, *јавно да ги осудат* носителите на активностите, вклучувајќи ги и оние извршени од страна на нивните поддржувачи кои го прекршиле изборниот законик, и, со тоа го поткопале демократскиот систем во Република Македонија. На крајот, повторно се упатува повик до властите и политичките партии во земјава да ги дуплираат нивните напори во насока да осигураат слободни и фер избори на следниот круг од изборите на 10 Април, и, да не дозволат да се повторат недостатоците од претходните круга. Изјавата претставува потврда за поддршката на САД за одличната работа на Мисијата на ОДИХР за набљудување на локалните избори во Република Македонија во текот на првите два круга, и за придржувањето на ОДИХР кон највисоките стандарди на професионализам и објективност.

ОБСЕ/ОДИХР го анализира и учеството на националните малцинства и на жените на локалните избори во Република Македонија во 2005 година. Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, овие локални избори имале *најголемо значење за албанската етничка заедница,* и, дека изборите претставуваат дел од имплементацијата на процесот на децентрализација и, исто така, клучен елемент во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор. Во споредба со нив, претставниците на помалите малцински заедници во земјава, како на пример *Турците,* изразиле загриженост дека биле *запоставени* и *незадоволство* поради спојувањето на одредени општини, кое нешто се случило со новиот Закон за територијална организација. Претходно, во поранешните општини нивниот број бил релативно голем, додека, како последица на нивното припојување кон поголемите општини дошло до губење на нивното влијание на локално ниво, како и правата поврзани со употребата на малцинските јазици. Така, најголемата партија на турското малцинство во земјата, Демократска партија на Турците во Македонија (ДПТ), одлучила да ги бојкотира изборите во општина Врапчиште.

ОБСЕ/ОДИХР забележала дека најголем дел од ромското население кое живее во маргинални услови било цел на шеми на купување на гласови, како од страна на двајцата кандидати за градоначалници, така и од опозицијата. Ромите биле изложени на закани од губење на вработување и социјалната помош, а исто така, биле правени манипулации со издавање на исправи за идентификација од страна на политичките партии кои го плаќале надоместот за нивното издавање за добиените гласови од оние Роми кои не поседувале соодветни исправи за идентификација. За ОБСЕ/ОДИХР е добро познат фактот дека во Република

Македонија постои одреден број на жители-Роми без македонско државјанство, кои најчесто се нарекувани *долготрајни постојани жители,* родени во другите делови на поранешна Југославија, а, со распаѓање на федерацијата останале без соодветни документи, а, истите подоцна не можеле да извадат исправи за идентификација.

Во поглед на *учеството на жените на локалните избори* во 2005 година, може да се костатира дека, со измените на изборниот закон се воведе полова квота на списоците за кандидати за советници. ОБСЕ/ОДИХР забележува дека, на многу места на списоците жените биле претставени со квота од 30 отсто, но, во исто време, на некои места ваквиот процент бил понизок од законскиот минимум, а ова особено се однесува на горната половина од кандидатските листи. Квантитативните податоци со кои располагала ОБСЕ/ОДИХР говорат дека, од вкупно 379 кандидати за градоначалници, имало *18 жени - кандидати,* а од нив *три* биле избрани за градоначалници. Имало една жена член на ДИК, а, нивната застапеност во Општинските изборни комисии била различна. Во мал број општини имало целосно женски Општински изборни комисии. Во други пак, особено во западните делови на земјата, немало ниту една жена член на Општинските изборни комисии. Според известувањата на набљудувачите на првиот изборен круг, во 43 отсто од посетените избирачки места, немало жени во Избирачките одбори. Состојбата со учество на жените во избирачките одбори била уште подрастична на вториот круг на гласање, кога набљудувачите констатирале дека во 51 отсто од избирачките места немало присуство на *ниту една жена* во Избирачките одбори.[207] Набљудувачите на изборите потврдиле дека *присуството на жените во Избирачките одбори ги намалувало шансите за појава на неправилности.* Од аспект на правото на глас и злоупотребите поврзани со ова право, ОБСЕ/ОДИХР наведува и за широко распространета појава на групно гласање и гласање за други лица во текот на сите изборни процеси, особено карактеристична за западните и северозападните делови од нашата земја. Феноменот на групно гласање и гласање за други лица, според проценките на ОБСЕ/ОДИХР *им го ускратува правото на глас на жените,* и, има големо влијание врз жените припадници на националните малцинства.

[207] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Локални избори 13 и 27 Март и 10 Април 2005 година, Конечен извештај на Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 8 Јуни, 2005, стр.21.

Одреден број на *препораки* на ОБСЕ/ОДИХР кои ги содржи Конечниот извештај за локалните избори во Република Македонија во 2005 година, *веќе биле понудени* во претходните Конечни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР.[208] Според сфаќањата на ниво на ОБСЕ/ОДИХР, натамошните подобрувања на законот позитивно ќе влијаат на изборниот процес, а најголемо значење во оваа насока е потребата од демонстрација на *политичка волја* од страна на властите и други заинтересирани страни во изборниот процес, кои се одговорни за спроведување и почитување на законот. Покрај ова, ОБСЕ/ОДИХР ја потенцира важноста на *улогата на политичките парии* кои треба да ги воочат последиците од изборни измами врз интегритетот на изборниот процес, и да покажат цврста заложба за ставање крај на таквата практика. Претставниците на партиите треба да се сметаат *за одговорни* за поттикнување или спроведување нелегални активности, кои што го поткопуваат кредибилитетот на изборите. Согласно стандардите за спроведување на демократски избори кои важат во рамките на ОБСЕ, неприфатливо е полнење на гласачки кутии, манипулирање со записници од избирачки места или заплашување граѓани или изборни службеници.

Во поглед на *законската рамка* се наведуваат повеќе препораки: да се усвои *единствен Изборен законик,* заради хармонизирање и консолидирање на сите важни закони кои што се употребуваат за различните видови избори и референдуми. Ова претставува една од препораките кои што ОБСЕ/ОДИХР ја има понудено во претходните Конечни извештаи од набљудување на изборните процеси во Република Македонија. ОБСЕ/ОДИХР препорачува да се разгледа измената на законската рамка во делот за *регистрирање на гласачите* во поглед на граѓани *кои живеат во странство,* што е важно за да се намалат можностите за злоупотреба. ОБСЕ/ОДИХР предлага разгледување на можноста Државната изборна комисија *второстепено да одлучува* по сите приговори и жалби во рамки на локалните избори, со цел да се унапреди униформноста на донесување одлуки по жалби. Промена на Изборниот закон за да се обезбеди *јасен мандат* на Државната изборна комисија со овластувања и деловник за работа, како и надзорни одговорности над изборните органи. И ова препорака спаѓа во редот на претходно веќе понудени препораки до властите во земјава.

---

[208] Исто, стр.27.

ОБСЕ/ОДИХР, потенцира дека е потребно во Законот да има одредба според која во случаи на *сериозно противзаконско однесување* на членови на изборни комисии, кое што конечно ќе се одреди со судска одлука, органот кој го назначува прекршителот, *веднаш да го отповика.* ОБСЕ/ОДИХР, смета дека е потребно со Закон да бидат одредени *правата и обврските на домашните непартиски набљудувачи,* во кој што експлицитно ќе се гарантира правото да се набљудува целиот изборен процес, да се присуствува на сите седници и да се добијат заверени копии од записниците со резултатите. Понатаму, се предлага промена на одредбите од Изборниот закон со кои се уредува *финанасирањето на кампањите,* и тоа од неколку аспекти, со цел да се подобри одговорноста и транспарентноста. Рокот до кој мора да се поднесат финансиските извештаи треба да се помести од сегашните три месеци и да гласи *„по завршување на изборите".* Доколку не се исполни оваа одредба, треба да биде предмет на финансиска санкција. При одредување на исходот од изборите треба да се земаат во предвид само *„важечките гласови",* бидејќи неважечките гласови не можат да го изразуваат политичкиот избор. Исто така, ОБСЕ/ОДИХР предлага да се разгледа можноста за елиминирање на условот за постоење на одреден одзив при изборите за градоначалници.

Во контекст на *органите за спроведување на изборите*, ОБСЕ/ОДИХР смета дека, *политичките партии не треба да имаат никаква улога при номинирање или назначување на судии во изборните органи,* бидејќи изборот на судии од страна на политичките партии ја поткопува независноста на судството. И оваа препорака е претходно понудена од страна на ОБСЕ/ОДИХР. Понатаму, ОБСЕ/ОДИХР, заклучува дека е потребно да се обезбедат *посебни средства* и *техничка поддршка* кои што се неопходни за соодветни простории и кадар за работата на Државната изборна комисија, како и за формирање на Секретаријат на Државната изборна комисија, онака како што е предвидено во законот. Се смета за потреба од разгледување на сигурносни *механизми за заштита на независноста на членовите на изборните органи,* откако веќе биле назначени на таа функција, и, да ги заштитат од политичко влијание или заплашување. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР предлага да се преземат мерки за да се обезбедат *пропорционални санкции за изборните службеници* одговорни за откриените прекршувања на постапките и неправилностите. Изборните службеници за кои ќе се утврди вина

за неправилности треба да сносат одговорност и не треба повторно да бидат назначени на идни избори.

Државната изборна комисија треба да биде овластена со закон *да спроведува едукација на гласачите.* Исто така, потребно е да биде подобрена обуката за Општинските изборни комиси и Избирачките одбори и таа треба да ги вклучи сите членови на изборните органи. Потребно е присуството да стане законска обврска, вклучувајќи и исплаќање надомест за трошоците на учесниците. ОБСЕ/ОДИХР смета дека, Законот за избори треба да воспостави *некомпатибилност* меѓу *функцијата член на изборна комисија* и *регистриран кандидат.* ОБСЕ/ОДИХР препорачува да се изготват и објават *подзаконски акти* кои ја уредуваат работата на Државната изборна комисија, со кои што се гарантира навремено објавување на одлуките и документите на Државната изборна комисија во Службен весник, во весниците и на интернет страницата на Државната изборна комисија. Потоа, се препорачува обезбедување на *детални прописи* за постапката на *сумирање на резултати* и компјутеризирана обработка на податоците, преку соодветни амандмани на изборната регулатива или преку издавање упатства од страна на Државната изборна комисија. Потребно е да им се даде можност на гласачите кои направиле грешка да можат да ги поништат своите гласачки ливчиња, и *да им се обезбеди второ гласачко ливче,* преку соодветни измени на регулативата или преку упатства на Државната изборна комисија. ОБСЕ/ОДИХР предлага *измена на записниците* и *формуларите* кои ги пополнуваат и поднесуваат Избирачките одбори. Нумеричките податоци во записниците со резултатите треба да бидат претставени во *табеларна форма,* со цел да се поедностави постапката за пополнување на записниците, а само еден оригинален примерок треба да им биде доставен на Избирачките одбори. Копиите кои ѝм се доставуваат на претставниците на партиите треба да бидат во друг формат, за да се избегне забуна. ОБСЕ/ОДИХР смета дека дека е потребно секој Избирачки одбор да има свој *печат* со број и име на соодветната општина, кој ќе се користи при одобрување на документи кои биле издадени од тој Избирачки одбор, вклучувајќи ги и записниците со резултати и копиите на записниците со резултати. Записниците со резултати со потписи кои што се испишани со печатни букви треба да се сметаат неважечки. ОБСЕ/ОДИХР предлага *да продолжи обуката на полицијата* во врска со правата и обврските во текот на изборите. Во дадената форма како што било спроведувано, раното

гласање за армијата, лицата кои се на отслужување на затворска казна или кои се во притвор, како и внатрешно раселените лица, според ОБСЕ/ОДИХР треба да биде елиминирано.

Во доменот на *приговори и жалби*, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се промени правилото* кое го поставува условот дека само приговорите кои што биле забележани во записниците од Избирачките одбори можат да се користат во постапката за решавање на приговорите и жалбите. ОБСЕ/ОДИХР предлага да се даде појаснување во Законот за да се обезбеди сигурност дека можат да се поднесуваат жалби против одлуките на Општинските изборни комиси, не само по случаи кога Општинската изборна комисија одбила да регистрира список на кандидати, туку и во случаи кога таков список бил одобрен, меѓутоа постојат неразјаснети прашања. ОБСЕ/ОДИХР предлага *да се преиспита* ефикасноста на прегласување во одредени избирачки места, како средство за разрешување на изборните неправилности, при што треба да се земе во предвид можноста значително да се намали развлекувањето на изборниот процес. ОБСЕ/ОДИХР смета дека е потребно да се разгледа можноста за спроведување *реформа на постапката* за одлучување по жалби *во Врховниот суд* која што ќе биде во согласност со Изборниот закон. Законите за граѓанската постапка и изборните закони треба да бидат изменети за да му се овозможи дискрециono право на Врховниот суд, да добие *усни докази* од страните во жалбата, вклучувајќи го и поднесителот на жалбата или неговиот застапник. Врховниот суд треба да подготви насоки, каде ќе се одредуваат условите во кои судот може да одлучи да повика на сослушување поради прибирање на усни докази, а сослушувањата треба да бидат отворени за јавноста, откога судот го ислушал усниот исказ, одлуката треба да биде обајвена во јавноста. Врховниот суд исто така, треба да подготви насоки со цел да обезбеди *постојаност* при донесувањето одлуки поврзани со изборните жалби.

Од аспект на *учеството на жени и национални малцинства* во изборите, ОБСЕ/ОДИХР препорачува значително *унапредување на учеството на жените* на сите нивоа во органите за спроведување на изборите. Групното гласање, гласање за други лица и други практики кои можат да им ја ускратат можноста за користење на правото на глас кај жените, *треба да биде силно обесхрабрено.* ОБСЕ/ОДИХР препорачува на властите во земјава *да го утврдат вистинскиот број на лицата без државјанство,* како и бројот на граѓани - Роми кои немаат

документи за идентификација со цел да се преземат адекватни мерки за да се обезбеди сигурност дека ги поседуваат потребните документи. ОБСЕ/ОДИХР предлага да се спроведат добро подготвени програми наменети за гласачите и *граѓанско образование за Ромите* и други помали заедници низ целата земја, со учество на локални невладини организации. Препораките кои се однесуваат на работата на *медиумите* за време на локалните избори во Република Македонија во 2005 година, се среќаваат и во претходни Конечни извештаи од страна на ОБСЕ/ОДИХР за изборни процеси организирани во земјава. Тие се: *поголеми овластувања на Советот за радиодифузија* за спроведување на законот и со цел да се подобри неговата можност за ефикасно и навремено дејствување во врска со неправично и противзаконско однесување на медиумите во текот на кампањата. Треба да постојат *различни степени на казни* кои ќе се изрекуваат на медиумите кои сториле релативно мали прекршувања на изборните правила, вклучувајќи ги и оние во врска со изборниот молк. Државниот радиодифузер *МРТВ,* и другите државни медиуми треба да бидат *реорганизирани во јавни сервиси,* со цел да ги исполнуваат своите обврски на јавен сервис кој обезбедува фер и балансирано покривање на настаните, особено во текот на изборниот период.

4.9 Парламентарни избори во Македонија во 2006 година

ОБСЕ преку своите официјални претставници во Република Македонија, како и преку непосредни активности на актуелните носители на функции во рамките на Организацијата, имаше повеќе настапи во јавноста во периодот пред започнување на парламентарните избори во земјава кои што беа закажани за 5 јули 2006 година. Преку нивните јавни обраќања се изразуваат *очекувањата* на ОБСЕ во контекст на претстојните парламентарни избори, како и упатените *сугестии* до политичките партии и властите во земјава за нивната одговорност во врска со спроведување на изборите. Исто така, се потенцира клучното значење на спроведување на фер и демократски парламентарни избори за реализацијата на европските и евроатлантските интегративни процеси на нашата земја.

Најпрво, во месец февруари, тогашниот Шеф на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, Амбасадорот *Карлос Паиш* (Carlos Pais), во

интервју за *„Радио слободна Европа“*,[209] ја нагласил *клучната улога* која што треба да ја одиграат *политичките партии* во земјава со цел да се спроведат демократски парламентарни избори. Всушност, водечката улога на политичките партии во изборниот процес, Паиш, ја гледа во потребата *тие да им укажат на нивните членови* да ги почитуваат меѓународните стандарди и стандардите на ОБСЕ за спроведување на демократски и фер избори. Покрај ова, Амбасадорот Паиш, сугерира и на *одговорната улога* на Владата на нашата земја да спроведе добри избори, што претставува важна задача за секоја влада во една зрела демократија. Тоа претставува заеднички процес во кој треба да бидат вклучени сите во постигнување на демократски избори. Во изјавата на Амбасадорот Карлос Паиш, се упатува јасна порака до политичките партии во земјава и до Владата, и се сугерира на важноста за *политичка волја* која треба да биде манифестирана од страна на политичките партии од власта и од опозицијата, да спроведат демократски и фер избори.

Амбасадорот Карлос Паиш, заедно со амбасадорите на САД - Џулијен Миловановиќ, и на Европската унија - Ерван Фуере, како и Претседателот на Република Македонија - Бранко Црвенковски, учествувал на *јавната дебата* со главните уредници на повеќе медиуми во земјава, во врска со претстојните парламентарни избори, која се одржала во Скопје на 2 март 2006 година. Заедничка оценка на учесниците на оваа трибина била дека политичките партии имале најголема одговорност за спроведување на фер избори, а средствата за информирање можат да дадат значаен придонес со тоа што *ќе ги потсетуваат* политичарите на нивната одговорност, а исто така, треба да внимаваат да *не се користи разгорувачка реторика.*[210] Според заедничката оценка, претстојните парламентарни избори претставувале клучен тест дали Република Македонија ќе тргне побрзо во остарување на нејзините цели, интегрирањето во Европската унија и НАТО. Во редицата на понатамошните активности на Амбасадорот Карлос Паиш, во својство на Шеф на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, и во контекст на парламентарните избори кои претстојувале во земјава, го бележиме и неговото учество на средбата во Охрид, организирана од страна на Претседателот Црвенковски со *лидерите на верските заедници,* на 23 март

[209] „Партиите треба да одиграат клучна улога за успешни избори, Нова Македонија, 6 Февруари, 2006 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

[210] Димковски Александар, „Еден човек еден глас, или ни нема спас“, Нова Македонија, 3 Март, 2006 година, достапно на: достапно на: www.novamakedonija.com.mk

2006 година. На состанокот со лидерите на верските заедници, присуствувале и Амбасадорите на САД во Република Македонија, Џулијен Миловановиќ, и на Европската унија, Ерван Фуере. Од оваа средба бил упатен апел до граѓаните, верниците, како и политичките партии во земјава, за тоа дека *регуларни и демократски парламентарни избори се клучен предуслов за демократската стабилност и развој на Република Македонија.*[211] Политичките партии биле повикани да ги почитуваат највисоките норми и стандарди во изборниот процес, а граѓаните и верниците да ја покажат својата меѓуетничка и верска толеранција со што ќе придонесат за создавање на фер и демократски избори.

Во контекст на спроведувањето на закажаните парламентарни избори, во посета на Република Мкедонија, на 26 април 2006 година, бил и тогашниот Претседавач на ОБСЕ, *Карел де Гихт* (Karel De Gucht), шеф на белгиската дипломатија. На средбата со претставниците на власта во земјава, покрај темата поврзана со претстојните парламентарни избори, била разгледувана динамиката во спроведувањето на севкупните реформи во насока на евроинтеграциите на нашата земја.[212] Во неговото обраќање до јавноста, Карел де Гихт го нагласува значењето на изборите како клучен момент за аспирациите на нашата земја наскоро да започне со процесот на преговори за членство во Европската унија. Поради нивната важност, парламентарните избори внимателно ќе бидат следени од светот, а, *„одговорноста за изборите потребно е да ја понесе и секоја од политичките партии"*.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија била активно вклучена во активности поврзани со парламентарните избори во 2006 година во земјава. Во месец мај 2006 година Мисија на ОБСЕ во земјава го реализирала Проектот насловен како *„Политички дијалог 2006"*, а, во тесна соработка со Министерството за надворешни работи на Кралството Новрешка. Проектот предвидувал организација на *тркалезни маси* во шестте изборни региони во земјава, со посебно внимание врз улогата и одговорностите на политичките партии за време на претстојните избори, и на нивната улога за развој на демократијата, особено, во поглед на евроатланските интеграции на Република Македонија. Повеќе од 500 лидери на политички партии и активисти на

[211] „Политичарите да го исполнат она што ќе го ветат", Нова Македонија, 24 Март, 2006 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

[212] „Одговорноста за изборите - врз секоја од политичките партии", Нова Македонија, 28 Април, 2006 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

централно и локално ниво учествувале во отворени дискусии и практични активности за тоа како да се превенира појавата на нерегуларности и да се подобри меѓупартискиот дијалог. Според оценките на ОБСЕ, кои биле изнесени непосредно од страна на Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, Амбасадорот *Карлос Паиш,* периодот пред изборите, во кој што се случиле и овие работилници, особено бил важен за иднината на земјава, бидејќи *„светот ги набљудувал политичките водачи во Република Македонија дали биле доволно зрели за успешно да ја водат земјата"*, преку таквиот тест да спроведат слободни и фер избори и да ги исполнат обврските за спроведување демократија и реформи.[213]

Парламентарните избори во 2006 во Република Македонија биле првите кои што требало да се одржат во рамките на новиот *Унифициран изборен законик.* Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава работела со пратениците при спроведување на препораките од страна на ОБСЕ во овој важен дел од законодавството. Во исто време, Мисијата ја поддржала програмата *„Жените го можат тоа"*, на овој начин силно лобирала за родови квоти на кандидатските листи на политичките партии и работела на прашањето жените повеќе да бидат вклучени во изборниот процес. Во новиот парламент жените сочинувале 28 отсто од вкупниот број на пратеници.

ОБСЕ ги набљудуваше парламентарни избори во Република Македонија кои се одржаа на 5 јули 2006 година. Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), на 30 мај 2006, воспостави Набљудувачка мисија за изборите (НМИ) под водство на *Амбасадорката Одри Гловер* (Audrey Glover) од Обединетото Кралство. На денот на изборите, на ОБСЕ/ОДИХР им се придружила делегација на Парламентарното собрание на Советот на Европа, и на овој начин, за денот на изборите, Набљудувачката мисија за изборите се претворила во Меѓународната мисија за набљудување на изборите (ММНИ).

Меѓународната заедница, идентично, како и домашната јавност на овие избори гледале како на избори кои се особено важни за амбициите на Република Македонија да и се придружи на Европската унија и НАТО. По добивањето на статус на земја-кандидат за членство во Европската унија во декември 2005 година, спроведувањето на избори во согласност со заложбите на ОБСЕ и

[213] „Светот ве набљудува дали сте доволно зрели", Нова Македонија, 11 Мај 2006 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

другите меѓународни стандарди, стана еден од *дефинираните услови* кои што нашата земја треба да ги задоволи пред да пристапи во членство на Европската унија.

ОБСЕ/ОДИХР во нејзиниот *Конечен извештај* за парламентарни избори во Република Македонија во 2006 година, проценува дека тие, *во голема мера биле во согласност со заложбите на ОБСЕ за демократски избори,* но, *случаите на насилство и заплашување во текот на првата половина од изборната кампања,* како и изолирани случаи на *сериозни неправилности* кои што се случиле на денот на изборите, *фрлиле сенка* на инаку главно добро спроведените избори кои се одржале во атмосфера на натпревар.[214] Како што било истакнато во *Прелиминарната изјава* за првичните наоди и заклучоци во врска со парламентарните избори во 2006 година во земјава, дадена од Меѓународната мисија за набљудување на изборите, сериозните неправилности кои биле пријавени во одреден број на општини, особено во Боговиње, Брвеница, Гостивар, Струга, Студеничани, Теарце, Зајас и Желино, го поткопале универзалното и еднакво право на глас.[215] Наведените направилности се однесувале на *полнење на гласачки кутии, купување на гласови, групно гласање и гласање за други лица,* како и случаи на *тензии и заплашување.* Согласно наодите на набљудувачите, првата половина од изборната кампања поминала во сенка на голем број инциденти на насилство, вклучувајќи и *напади врз штабови, тепачки меѓу партиските активисти и оружени инциденти,* без жртви. Најголемиот број од инцидентите се случиле во северозападниот дел од земјава и во нив учествувале ДУИ п ДПА. Во контекст на овие предизборни инциденти кои се случиле воглавно во општините во северозападните делови од земјава, ги бележиме дипломатските активности на Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, *Карлос Паиш.* Имено, Амбасадорот Паиш на 25 јуни 2006 година, во Тетово остварил средба со раководствата на двете албански партии, ДУИ и ДПА, на која тој ги охрабрил претставниците на

---

[214] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори, 5 Јули 2006 година, Конечен извештај на Набљудувачка мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 18 Септември 2006, стр.1.
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/20630?download=true

[215] ОБСЕ/ОДИХР - Совет на Европа, Меѓународна набљудувачка мисија за избори, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори - 5 Јули 2006, Изјава за првичните наоди и заклучоци - Верзија со извршени поправки, Скопје, 6 Јули 2006 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/19794?download=true

сите партии *да се воздржат од предизборни и изборни инциденти.*

Парламентарните избори во 2006 година се одржа во согласност со *новиот Изборен законик,* кој е донесен од страна на Собранието на крајот на март 2006 година. Според ОБСЕ/ОДИХР, новиот Изборен законик во себе ја спојува сета изборна регулатива, воспоставува една подобрена изборна рамка и обезбедува попостојана основа за спроведување на избори.[216] Тој ги *вклучува* одредбите од претходниот *Закон за избор на членови во Собранието, Закон за избор на Претседател,* и *Закон за спроведување локални избори.* Покрај тоа, Изборниот законик ги содржи и останатите закони поврзани со спроведување избори, како на пример оној за *Избирачки список, Избирачки места* и *Изборни единици* (за парламентарни избори). ОБСЕ/ОДИХР забележува дека, Изборниот Законик во себе ги вклучувал и одреден број на дефинирани *препораки од претходните избори* од нејзина страна, и, истите упатени до властите и до политичките партии во земјава. Меѓутоа, и покрај наведените констатации, ОБСЕ/ОДИХР останува на мислење дека Изборниот законик и понатаму содржи одредени *нејасни аспекти,* но, постоеле и конкретни одредби кои биле *контрадикторни.* Во оваа смисла, ОБСЕ/ОДИХР ги посочува одредбите со кои што се регулира финанасирање на кампањите како недоволно јасни, слаби, како и ограничени можности на надлежните органи да извршат ревизија врз финансирањето и трошоците на кампањите. Потоа, во Изборниот законик не биле доволно јасни и одредбите во врска со заштита на правата на кандидатите пред првостепените судови, при што во него не била одредена постапката која треба да ја покрене Судот.

Според новиот Изборен законик, Државната изборна комисија (ДИК), Општинските изборни комисии (ОИК-и) и Избирачките одбори (ИО-и) биле формирани во нов состав. Па така, сега ДИК станала целосно професионален орган поддржан од страна на постојаниот Секретаријат. За прв пат, *членовите* на ОИК-и и ИО-и биле именувани *од редовите на државните службеници,* односно, тие веќе не се именуваат од страна на политичките партии. Составите на ОИК-и и ИО-и морале да бидат сочинети според одредени критериуми, и тоа според критериумите за *полова застапеност,* како и за застапеноста *на*

[216] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори, 5 Јули 2006 година, Конечен извештај на Набљудувачка мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 18 Септември 2006, стр.5.

националните малцинства.

Во однос на состојбата на застапеност на *националните малцинства* на парламентарните избори во земјава во 2006 година, ОБСЕ/ОДИХР проценува дека, повеќето од нив *биле претставени на изборите* преку една или повеќе партии. Од аспект на присуство на националните малцинства во спроведување на изборите, се заклучува дека, тие учествувале во изборната администрација, додека избирачките ливчиња *биле отпечатени на нивните јазици* во општините каде тие сочинувале значителен дел од населението. Некои помали заедници, особено акцентот се става на Ромите, и натаму биле маргинализирани и ранливи на изборни неправилности, како оние поврзани со купување на гласови, заплашување и закани за губење на работното место или социјалната помош. констатација која била наведена и на претходните избори. На парламентарните избори во 2006 година во Република Македонија, според забележувањата на ОБСЕ/ОДИХР, *жените* биле добро застапени во изборната администрација и на кандидатските листи, што било резултат на одредбите содржани во новиот Изборен законик. Така, се зголемило учеството на жените во новиот Парламент од 21 на 27,5 отсто, или изразено во бројки, од 120 пратеници, *33* биле *жени.*[217]

ОБСЕ/ОДИХР ги набљудувала активностите на *медиумите* во земјава во предизборниот период, како и во деновите на гласање, односно, тоа е периодот на кампањата поврзана со претставување на кандидатите во медиумите, јавни дебати и сл., како и информациите за настаните за време на гласањето. ОБСЕ/ОДИХР ги набљудувала ударните емисии на првиот канал на јавниот радиодифузен сервис - Македонска радио телевизија (*МТВ1),* и трите приватни ТВ станици *А1 ТВ, ТВ Сител* и *Канал 5.* Исто така, биле анализирани и главните вести на албански јазик на *МТВ2* и бесплатните претставувања и дебати на *МТВ+.* Додека, од печатените медиуми, биле набљудувани дневните весници *„Дневник", „Факти", „Лајм", „Вест", „Време"* и *„Утрински Весник".*[218] Генерална оценка на ОБСЕ/ОДИХР во поглед на работата на електронските и печатени медиуми, е дека тие обезбедиле *доволно информации од разновиден карактер* и *различни политички ставови,* а сето тоа придонесло граѓаните да можат да го направат својот избор меѓу кандидатите за пратеници. Покрај ваквата констатација, Во текот на кампањата, јавниот радиодифузен сервис

[217] Исто, стр.23.
[218] Исто, стр.18.

Македонската телевизија, на каналите на македонски и албански јазик објавила информации поврзани со активностите на партиите во владејачката коалиција.

Идентично како и на претходните избори, Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, констатира дека сè уште постоеле *слаби механизми за поднесување на приговори и жалби.* Врз основа на нивните контакти со скоро половината од првостепените судови во земјава, набљудувачите заклучиле дека, судовите не биле свесни за нивната важна улога во решавање на приговорите во врска со изборите и заштитата на правата на кандидатите. По денот на изборите (9 јули 2006 година), ДИК *ги отфрлила* сите 45 приговори поднесени од страна на политички партии, а причина за тоа во повеќето од случаите бил недостаток на докази или недоволно докази.[219] Од друга страна пак, ДИК одлучила да не врши увид во изборниот материјал, дури и во случаи кога постоеле официјални забелешки во записниците, кои што оделе во прилог на одреден приговор. Парламентарните избори кои што се одржаа на 5 јули 2006 година, биле со *најмал* регистриран *одзив* на гласачи, односно тој изнесувал 56 проценти од вкупниот број на гласачи (1 741 499).[220] Согласно резултатите, дотогашната опозициска партија ВМРО-ДПМНЕ, овоила најголем број на пратенички места, додека владејачката СДСМ, станала опозиција, односно дошло до промена на улогите меѓу двете партии.

Голем број од дефинираните *препораки* на ОБСЕ/ОДИХР во Конечниот извештај за спроведените парламентарни избори во Република Македонија во 2006 година се содржани во претходните конечни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР.[221]

Во поглед на *законската рамка,* ОБСЕ/ОДИХР, предлага измени на одредбите од Изборниот законик со кои што се регулира разграничување и големината на изборните единици, и препорачува да се вклучат одредби за *редовно периодично прекројување на границите* на изборните единици. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР препорачува во Изборниот законик да се вклучи можноста за *рано гласање за внатрешно раселените лица,* и воведување на рано гласање за лицата кои ги спроведуваат изборите надвор од нивното место на живеење.

---

[219] Исто, стр.20.

[220] Собрание на Република Македонија, Изборни резултати од парламентарните избори 2006, Конечни збирни резултати од гласањето. Извештајот е изготвен од Државната изборна кмисија, 25 Јули 2006, достапно на: https://www.sobranie.mk/izbori-2006.nspx

[221] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори, 5 Јули 2006 година, Конечен извештај на Набљудувачка мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 18 Септември 2006, стр.30

ОБСЕ/ОДИХР, препорачува, ДИК да усвои *правила за вршење увид во изборниот материјал,* во врска со разгледување и решавање по приговори, особено кога за приговорите постојат пишани забелешки во официјалните записници. Повторно разгледување на постапката за заштита на правата на кандидатите во текот на изборната кампања пред првостепените судови. Потребна е *сеопфатна обука на судовите и кандидатите* во врска со ваквата постапка, бидејќи, според мислењето на ОБСЕ/ОДИХР, тие малку ја познавале постапката. ОБСЕ/ОДИХР, предлага измена на Изборниот законик во поглед на јасната задача на ДИК *електронски* и *навремено* да ги објавува изборните резултати за секое гласачко место. ОБСЕ/ОДИХР предлага Врховниот суд да ги разгледува жалбите во врска со изборите на седници *отворени за јавноста.*

Во контекст на препораките поврзани со *органите за спроведување на изборите,* ОБСЕ/ОДИХР наведува дека, постојните казнени одредби за сторени сериозни неправилности како на пример, полнење гласачки кутии, кражба или уништување на изборен материјал и купување гласови, *треба строго да се применуваат* за да послужат како мерка за обесхрабрување на таквата практика, и, таквите одредби треба да бидат пропорционални на сторените дела. На ДИК треба да и се обезбедат *дополнителни средства* и *техничка поддршка* за да може да развие низа нови програми за подобрување на спроведувањето на идните избори. Потребно е ДИК да продолжи да ги надградува програмите за информирање на избирачите, каде се вбројуваат обуките наменети за изборните службеници за борба против групно (или „семејно“) гласање и гласање за други лица. Треба да се обезбеди и сеопфатна обука за пополнување на записниците за резултатите и останатите обрасци, како и за постапките за пребројување на гласовите и сумирање на резултатите. ОБСЕ/ОДИХР предлага повторно да биде разгледана *одредбата за ставање два печати* на гласачкото ливче. Во случај таа да остане во законот, ОБСЕ/ОДИХР препорачува воведување на детални насоки за Изборачките одбори за правилна поставеност на избирачкото место и за постапките на употребата на печатите. ОБСЕ/ОДИХР, сугерира да биде преиспитана праксата на *печатење еднаков број гласачки ливчиња со запишани избирачи* во Избирачкиот список, со цел да се овозможи замена на неважечките гласачки ливчиња, како и да се постави една пофункционална постапка за рано гласање. ДИК треба да објави *насоки за спроведување на постапката за сумирање на резултатите* во Општинските изборни комисии, која ќе биде

уредена со закон, како и за пренос на записниците и гласачкиот материјал до ДИК. ОБСЕ/ОДИХР смета дека, ДИК треба да ја усвои конечната верзија на Деловникот за работа на ДИК, како што е пропишано со закон. Деловникот за работа треба да ја задолжи ДИК да ги усвојува и да ги објавува записниците од своите седници во одреден рок и своите одлуки да ги направи достапни за јавноста, преку објавување на нејзината интернет страница.

Во врска со *правилата за уредување на кампањата,* ОБСЕ/ОДИХР препорачува во најкус рок *да бидат истражени актите на насилство* поврзани со изборите, а, особено се мисли на оние кои се случиле во текот на кампањата, и прекршителите да бидат изнесени пред лицето на правдата. Правилата за рано спроведување кампањи треба да важат само за медиумите (како на пример, бесплатни емитувања и распоред на јасно одреден бесплатен простор за истакнување материјали од кампањите). Нарушувањето на ваквите посебни правила треба да биде забрането и казниво според Изборниот законик. ОБСЕ/ОДИХР предла измена на Изборниот законик така што *ќе забранува* давање *анонимни донации* на средства. Улогата и надлежноста на ДИК и Државниот завод за ревизија при вршење увид во финансиските извештаи треба да биде појаснета со цел да им се обезбеди на двете институции истражна моќ, со која ќе им се овозможи повеќе надлежност од сегашната, која сега им дозволува само да можат да ги проверуваат очигледните неправилности во таквите извештаи. Изборниот законик треба да одредува и поднесување на еден *детален приказ на приходите и расходите од кампањите.* Тој треба да одредува поднесување на список на донаторите и донациите, како и донациите во натура, и список на трошоците поделени по видови средства и потрошени средства.

Од аспект на *учество на националните малцинства* во изборниот процес, ОБСЕ/ОДИХР, сугерира да бидат преземени мерки за обезбедување сигурност дека *сите полнолетни граѓани можат да учествуваат во изборниот процес,* вклучувајќи ги и оние што во моментот немаат исправи за идентификација. Таквите мерки треба да вклучат издавање на лични карти и ажурирање на избирачкиот список со цел вклучување на овие граѓани во него. Властите треба да го спроведат Акцискиот план на ОБСЕ за Ромите и Синтите, особено Главата VI од овој план, а, тоа е *„Подобрување на учеството во јавниот и политичкиот живот"*. Низ целата земја треба да се спроведат *програми за едукација на граѓаните и избирачите од помалите етнички заедници* (особено Ромите),

преку вклучување на локални невладини организации и соодветните органи. Треба да се разгледа можноста за печатење на информативни плакати со листи на кандидатите на јазиците и на писмата на малцинствата, во согласност со условите за останатиот изборен материјал. Препораките на ОБСЕ/ОДИХР за *медиумите,* опфаќаат: ОБСЕ/ОДИХР предлага да се воспостават постапки со кои што Советот за радиодифузија ќе може навремено и ефикасно да ги казнува радиодифузерите кои во текот на кампањата *ја прекршиле* регулативата со која се уредуваат медиумите. Таквите постапки мораат да бидат брзи, со цел да се одлучува по приговорите што е можно побрзо. Треба да се превземат чекори за *решавање на конфликти на интереси* во врска со директната или индиректна контрола на националните приватни радиодифузери од страна на лица кои се ангажирани во политиката, особено поради фактот што со ваквата контрола тие влијаеле врз политичкото покривање на изборната кампања.

4.10 Предвремени парламентарни избори во Македонија во 2008 година

На 12 април Парламентот на Република Македонија донесе *одлука да се самораспушти,* а предвремените парламентарни избори да се одржат на 1 јуни 2008 година. Демократската унија за интеграција (ДУИ), партија во опозиција, поднесла иницијатива за одржување нови избори поради застој во работата на Парламентот, што било предизвикано со излегување на Демократската партија на Албанците (ДПА) од владина коалиција, а таквата состојба го отежнала процесот на усвојување на закони предвидени со Охридскиот рамковен договор. Дополнителен фактор кој влијаел на наведената политичка состојба е неуспехот на Република Македонија да стане членка на НАТО во април 2008 година.

Во врска со предизборната атмосферата за предвремените парламентарни избори во земјава 2008 година, ќе наведеме за некои дипломатски активности на претставниците на меѓународната заедница во земјава, и тоа, Специјалниот претставник на Европската унија, *Ерван Фуере,* Шефот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, *Џорџо Радикати,* и амбасадорката на САД во земјава, *Џулијен Миловановиќ.* Со *заедничка изјава* во јавноста од 14 април 2008 година, тие ги повикале политичките партии да обезбедат слободни, фер и мирни избори, и на тој начин да ја изразат нивната посветеност кон евроатлантските вредности. Спроведување на изборната кампања и самите

избори во демократска атмосфера и во согласност со меѓународните стандарди за спроведување на избори, би значело потврда за зрелоста на демократските институции во Република Македонија. Меѓународната заедница ја потенцира одговорноста на политичките партии да обезбедат избори кои што ќе бидат спроведени во согласност со утврдените меѓународни стандарди. На ниту една партија не треба да и се дозволи да ја загрози иднината на земјата преку изборни злоупотреби, измами, застрашувања или насилство.

Предвремени парламентарни избори во Република Македонија се одржаа на 1 јуни 2008 година. ОБСЕ одлучи да ги набљудува изборите, и во таа намера на 30 април 2008 година, Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) воспостави Мисија за набљудување на изборите. Амбасадорот *Роберт Бери* (Robert Berry) од Соединетите американски држави, бил именуван за Шеф на Мисијата за набљудување на изборите. За овие избори, исто така, била формирана и Меѓународна мисија за набљудување, составена од претставници на ОБСЕ/ОДИХР, претставници на Парламентарното собрание на ОБСЕ и претставници на Парламентарното собрание на Советот на Европа.

Меѓународната мисија за набљудување на изборите, во нејзината *Изјава за првичните наоди и заклучоци* од 2 јуни 2008 година,[222] заклучува дека, *очекувањата за напредок не биле реализирани* поради неуспех да се спречет чиновите на насилство во областите каде живее претежно албанско етничко население и заради ограниченото и селективно спроведување на законите. И покрај тоа што, клучните заложби на ОБСЕ и Советот на Европа не биле исполнети, Мисијата наведува дека конечната проценка делумно ќе зависи од тоа дали властите темелно ќе ги истражат сериозните кршења на законот и какви законски мерки ќе преземат.

Подоцна, во својот *Конечен извештај* за спроведените предвремени парламентарни избори во Република Македонија во 2008 година,[223] Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, ја потврди констатација

---

[222] ОБСЕ/ОДИХР - Совет на Европа, Меѓународна мисија за набљудување на изборите, Предвремени парламентарни избори, Поранешна Југословенска Република Македонија, 1 Јуни 2008 година, Изјава за првичните наоди и заклучоци, Скопје, 2 Јуни 2008 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/32139?download=true

[223] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Предвремени парламентарни избори, 1 Јуни 2008 година, Набљудувачка мисија на избори на ОБСЕ/ОДИХР, Конечен извештај, Варшава, 18 Септември 2006, стр.3,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/33153?download=true

дадена претходно во Првичната изјава за наодите и заклучоците од страна на Меѓународната мисија за набљудување на изборите, според која што, очекувањата за напредок не биле реализирани, односно, дека предвремените парламентарни избори во 2008 година *не ги исполниле клучните заложби на ОБСЕ.* Ваквиот заклучок, според ОБСЕ/ОДИХР произлегува од *неуспехот* на институциите на власта во земјава и други заинтересирани страни во изборите, *да ги превенираат актите на насилство* во областите кои што се претежно населени со етничко албанско население, како и поради ограничената и *селективна примена* на законите. Сериозни нарушувања на изборниот процес биле забележани на денот на гласање, 1 јуни 2008 година, а, исто така, и во периодите пред повторување на гласањето, кога и покрај засиленото присуство на полицијата во и околу гласачките места, очигледни биле тензиите и заплашувања кај гласачите. Од наведените причини, ОБСЕ/ОДИХР смета дека, организираните обиди за насилно нарушување на изборниот процес на денот на гласањето, придонесле *гласачите во многу места да бидат спречени слободно да ја изразат својата волја.* Сепак, ОБСЕ/ОДИХР, нема забелешки за текот на изборната кампања, каде на гласачите им биле понудени различни информации за кандидатите од различните политички партии, а исто така, и во поглед на процедурата за спроведување на изборите во поголемиот дел од земјава, која била добро направена.

Според принципите кои важат во рамките на ОБСЕ, *насилството е неприфатливо кршење на мирот и демократските права на луѓето.* Врз основа на изјавите во јавноста од страна на официјални претставници на ОБСЕ се наведува дека на овие избори, во областите со доминантно албанско население, *голем дел од избирачкото тело бил лишен од правото да ја изрази својата волја заради неодговорните, насилни и деструктивни дејства на активистите на двете најголеми албански партии во земјава.* Наведените дејствија, според претставниците на ОБСЕ, не придонесуваат за развој на демократските процеси и интеграцијата на Република Македонија во европските и евроатлантските структури. Шефот на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, Амбасадорот Роберет Бери, истакнува дека инцидентите на денот на гласањето можеле да бидат спречени доколку претходно биле превземени превентивни активности, и во оваа смисла, биле превенирани многубројните прекршувања во текот на предизборната кампања. Според него, потребно било власта целосно да

ги истражи и елиминира сите инциденти пред прегласувањето.[224]

Амбасадорката на САД во Република Македонија, *Џулијен Миловановиќ* (Gullian Milovanovic), во контекст на изборните инциденти кои што се случиле на денот на гласањето на 1 јуни 2008 година, дава слична оценка на настаните и упатува *остра критика* до Владата и државните институции. Првостепената одговорност за изборното насилство, инцидентитет и направените фалсификати, Миловановиќ ја лоцира врз власта во Република Македонија, односно, врз Владата, Министерство за внатрешни работи, Јавно обвинителство и Државната изборна комисија. Иако, Владата вложила многу напори, сепак, тие не биле доволни да се спречат изборните нерегуларности во клучните области. Покрај ова, според согледувањата на Миловановиќ, очигледна била и одговорноста на лидерите на политичките партии да воведат контрола и да им дадат конкретни инструкции на своите поддржувачи „да не најмуваат или вработуваат луѓе што користат оружје за заплашувања".[225]

Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, во генерална смисла, Изборниот законик на Република Македонија, обезбедува цврста основа за спроведување на демократски избори. Меѓутоа, и покрај овој факт, ОБСЕ/ОДИХР и понатаму останува на мислење дека, Изборниот законик содржи *нецелосни и противречни одредби,* особено во делот кој ги регулира *приговорите и жалбите.* Исто така, се забележува дека законите со кои се финансира изборната кампања не бараат потврда на податоците за финансирање на кампањата од страна на учесниците во изборите, иако постоеле некои предлози за измена на овие одредби кои биле прекинати со започнување на предвремените парламентарни избори. Во поглед на работата на органите за спроведување на изборите, ОБСЕ/ОДИХР *позитивно* ја оценува работата на *Државната изборна комисија* поради фактот дека работела во скратени рокови заради предвремените избори и повторувања на гласањето. Во ситуации кога се работело за тешки одлуки, ДИК, најчесто донесувала компромисно решение и работела на колегијален и непристрасен начин и покрај наводни притисоци врз нејзините членови. Сепак, ОБСЕ/ОДИХР изразува извесна резерва во однос на тоа дека, определени одлуки не биле во согласност со Изборниот законик.

---

[224] Димковски Александар, „Насилството фрли дамка врз добро спроведените избори", Нова Македонија, 3 Јуни 2008 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

[225] Е.З, „Владата и институциите се одговорни за инцидентите", Нова Македонија, 7 - 8 Јуни 2008 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

На овие парламентарни избори, главната политичка битка се водела меѓу двете големи коалиции претставени од Македонските политички партии и двете водечки етнички Албански партии. Помалите етнички заедници се приклучиле кон коалицијата предводена од Македонските партии. Изборната кампања се водела преку огласи во медиумите, соопштенија на политичките партии и јавни говори, со цел на гласачите да им се понудат повеќе информации за програмите на кандидатите. ОБСЕ/ОДИХР упатила забелешка до *јавните радиодифузери* поради нивната *наклонетост кон партиите на власт,* додека предупредувањата и санкциите на Советот за радиодифузија за време на кампањата не влијаеле да се промени таквото однесување. Според забелешките на ОБСЕ/ОДИХР, не можело да се направи разлика меѓу активностите на државните и партиските структури, кое нешто можело да се забележи преку примерот на јавната кампања пред официјалниот почеток на кампањата кога се рекламирале успесите на владините иницијативи, како и програмите на Владата во текот на кампањата преку кои се рекламирале посебни услуги за граѓаните. Врз основа на анализите на ОБСЕ/ОДИХР, *причините* за појава на бројните насилства во областите каде претежно живеат Албанци, пред и за време на официјалната кампања, била *острата реторика* која ја користеле албанските партии во кампањата, како и *непревземање на ефикасни мерки за превенција* од страна на полицијата, што придонесло за *култура на неказнивост* во текот на изборите на 1 Јуни.

Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, ги набљудувала медиумите по пат на квантитативна и квалитативна анализа на шест ТВ канали и шест дневни весници, и тоа: *МТВ 1, МТВ 2, А1, Канал 5, Сител, Алсат М,* како и дневните весници: *„Дневник", „Утрински весник", „Време", „Вечер", „Коха"* и *„Лајм".*[226] ОБСЕ/ОДИХР заклучува дека, во генерална смисла, сите тие им овозможиле на партиите и коалициите да ги претстават своите ставови и програми во централните вести. Но, набљудувачите констатирале *недостаток на аналитичко известување* што ја намалува улогата на медиумите во контекст на изборите. Главни забелешки на набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР за работата на *МТВ 1,* како во периодот пред започнување на кампањата, така и за време на

[226] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Предвремени парламентарни избори, 1 Јуни 2008 година, Набљудувачка мисија на избори на ОБСЕ/ОДИХР, Конечен извештај, Варшава, 18 Септември 2006, стр.16-17,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/33153?download=true

официјалната кампања, се дека постоело *позитивно покривање* на коалицијата предводена од страна на ВМРО-ДПМНЕ, додека, коалицијата Сонце главно добила неутрален и позитивен тон во покривањето на *МТВ 1.* Значително време на *МТВ 1* било посветено на активностите на Владата кои што биле позитивно претставени, додека, *МТВ 2,* манифестирала пристрасност кон ДПА. Приватните телевизиски станици, *А1* и *Канал 5,* според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, обезбедиле балансирано покривање на главните учесници во кампањата, за сметка на *Сител,* кој покажал јасна пристрасност за коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ. Набљудувачката мисија на изборите забележала разноличност во гледиштата кај печатените медиуми. Така, *„Дневник", „Време" и „Утрински весник"* презентирале наклонетост кон коалицијата Сонце, додека *„Вечер"* бил со остри критики кон коалицијата Сонце, но, видно наклонет кон коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ. Кај албанските печатени медиуми, имало слична тенгенција, *„Коха"* манифестирала пристрасност за ДПА, а *„Лајм"* за ДУИ.

Според ОБСЕ/ОДИХР, Изборниот законик во Република Македонија ја поддржува рамноправната застапеност на родовите во изборниот процес. Во новиот состав на Собранието биле избрани *37 жени* за пратеници, која бројка претставува 30,8 отсто од вкупно 120 пратеници.[227] Жените биле застепени во поголем број во пониските нивоа на органите за спроведување на изборите.

Врз основа на набљудувањата на предвремените парламентарни избори во Република Македонија во 2008 година, ОБСЕ/ОДИХР, изготвила повеќе *препораки* кои што се однесуваат на неколку клучни елементи од изборниот процес.[228]

Во поглед на законската рамка за изборите, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *надлежностите* од Врховниот суд *да бидат префрлени на Управниот суд,* во однос на жалбите по одлуките на ДИК. Потоа, разрешување на недоследностите меѓу Изборниот законик и Законот за прекршоци, на тој начин што *ДИК* би можела да го оствари правото *да покрене постапка против лицата кои се извршители на изборни прекршоци* според Изборниот законик. ОБСЕ/ОДИХР, предлага да се направи *проширување на одредбите за финансирање на изборната кампања* во Изборниот законик. Односно, примена на конкретните предлози на Министерството за правда, кои се однесуваат на ограничување на

[227] Исто, стр. 19.
[228] Исто, стр.29-33.

финанасирањето на политичките партии, меѓу кои, известување за придонеси во форма на добра и услуги, периодичен финансиски извештај за време на изборната кампања и јасна ревизија на финасиските извештаи од страна на соодветни државни органи. ОБСЕ/ОДИХР предлага *седниците на Врховниот суд да бидат јавни,* доколку и понатаму разгледувањето на жалбите поврзани со изборите остане во негова надлежност.

Во врска со *органите за спроведување на изборите,* ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на власите во земјава да обрнат внимание за што поскоро *пополнување на местата во стручната служба во ДИК* со цел да може да функционира како целосно независно тело. Додека, ОБСЕ/ОДИХР има пофални зборови за изборот на членовите на изборните органи по пат на случаен избор, исто така, препорачува *претседателите на ОИК-и да ги назначува ДИК од редот на претходно избраните членови* или од страна на самите членови на ОИК-и по нивниот случаен избор. Правилата за државните и јавни службеници треба да бидат дополнети на начин кој ќе им овозможи на членовите на ОИК-и да бидат *навремено ослободени од нивните секојдневни обврски* за да можат ефикасно да ги завршат своите обврски. ОБСЕ/ОДИХР, предлага *подобро дефинирање на постапките за сумирање на резултатите* од страна на ОИК-и на денот на изборите: што вклучува како да се справат со неусогласени резултати на избирачките места; како и кога да наложат пребројување на гласовите; јасно да го образложат правото на набљудувачите и овластените претставници да имаат директен пристап до целиот процес, вклучувајќи го и денот на внесување на податоците. ОБСЕ/ОДИХР, препорачува да се разработат *дополнителни програми за обука.* Обуката на ОИК-и треба да се спроведува меѓу изборните циклуси и треба да ги опфаќа следните теми: водење на постапката на сумирање на резултатите и проверка на записниците; логистика и финансии, комуникација со ИО-и со цел за решавање на приговорите и итните случаи на денот на изборите. Подобрување на информирањето и едукација за гласачите.

Во контекст на прашањата со *Избирачкиот список,* ОБСЕ/ОДИХР, предлага темелна проверка и *ревизија* на Избирачкиот список. Процедурата за промена на податоците за место на живеење треба повторно да се разгледа, и при тоа, според ОБСЕ/ОДИХР, посебно да се обрне внимание на *скратување* и *поедноставување на процедурата.* Според ОБСЕ/ОДИХР, потребна е редовна

проверка на областите за кои се формираат избирачки места; за оние делови каде што бројот на гласачите е помал од договорениот праг, се препорачува гласачите *да бидат припоени* кон други гласачки места. Во врска со *изборната кампања,* ОБСЕ/ОДИХР, предлага *да се разработи дефиницијата на изборниот молк,* и, исто така, да вклучува постери и летоци. Сите печатени изборни материјали треба да содржат *информации за нарачателот,* и кој ги создал материјалите поврзани со кампањата кои што ќе можат да бидат проверени. ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на властите во земјава да ги зголемат нивните напори за *истражување и поведување на постапки за инцидентите на насилство* и прекршоците кои се случуваат за време на изборната кампања. ОСБЕ/ОДИХР, смета дека, треба да постои јасна разлика помеѓу улогата и функционирањето на партиските и државните органи во врска со прашањата кои биле идентификувани за време на изборната кампања.

Во врска со *процедурите на денот на гласање и спроведување на гласањето,* ОБСЕ/ОДИХР, препорачува повторно да се разгледа одредбата за ставање на втор печат на гласачкото ливче, од причина што, ставањето на втор печат може да ја наруши тајноста на гласањето. Според ОБСЕ/ОДИХР, треба *да се смени практиката на печатење на еднаков број на гласачки ливчиња со бројот на запишани избирачи,* а потоа отворање на материјалите и вадење на ливчиња за рано и мобилно гласање. Ваквата ситуација според ОБСЕ/ОДИХР, би се решила кога секое изборачко место би добило дополнителен број на гласачки ливчиња што би дозволило грешки, додека, ОИК-и може да добијат посебна книга на гласачки ливчиња, со посебен сериски број кои што би се користеле за предвремено гласање. Треба да продолжат напорите за повикување на одговорност за прекршителите на законот на денот на изборите. Членовите на избирачката администрација кои претходно биле осудени за прекршоци не треба повторно да бидат назначени во ОИ-и и ОИК-и. Од аспект на работата на медиумите за време на изборите, ОБСЕ/ОДИХР, препорачува сите учесници во изборите да добиваат *иста цена за исто времетраење на емитување,* со цел да се обезбеди рамноправен пристап до медиумите, како што е предвидено во законот. Законот за радиодифузна дејност и Изборниот законик, потребно е да содржат детални правила за медиумско претставување наместо Собранието да усвојува нови правила пред секои избори, предлага ОБСЕ/ОДИХР. Треба да се воспостават *процедури* кои што ќе му овозможат на Советот за радиодифузија

навремено и ефикасно да ги санкционира радиодифузерите кои ги прекршиле правилата за медиумско претставување во текот на кампањата. Процедурите би требало да овозможат навремено решавање на приговорите со цел да се даде доволно време за поднесување на жалби.

Прелиминарните оценки од страна на ОБСЕ/ОДИХР за спроведените предвремени парламентарни избори во Република Македонија во 2008 година, според кои нашата земја не ги исполнила клучните заложби на ОБСЕ и меѓународните стандарди за демократски избори, имале *негативно влијание* врз евроинтегративните процеси на нашата земја. Тоа можело да се забележи од најавите од страна на претставници на Европската комисија (како што е случај со портпаролката на Европската комисија, *Кристина Наџ*), за можна негативна оценка за Република Македонија без препорака за почеток на преговори со Европската унија. Спроведување на „слободни и фер" избори претставува дел од политичките критериуми од Копенхаген, што е основа за доближување на било која земја до Европската унија.[229] Европската комисија се согласува со изнесената оценка од страна на ОБСЕ/ОДИХР дека Република Македонија не ги исполнила клучните меѓународни стандарди за спроведување на избори и не го исполнила основниот Копенхагенски критериум за фер и слободни избори.

Почнувајќи од јуни 2008 година, *работна група* која била составена од претставници на *ОБСЕ,* Министерството за правда и Центарот за истражување и развој, започнала да работи на *подготовка на измени на законската регулатива за изборите* со цел за подобрување на целата изборна регулатива. Измените на Изборниот законик требало да придонесат за намалување на изборни инциденти и да ги отстранат неправилностите за локалните избори кои следеле во 2009 година. На ваквите измени инсистирала целата меѓународна заедница, а особено откако се случиле бројни инциденти, насилство и измами на предвремените парламентарни избори (2008).

ОБСЕ, како што погоре наведовме, е дел од тимот кој е ангажиран во подготовката на ваквите системски промени на Изборниот законик. Наведените активности на ОБСЕ, *се во согласност со принципите и начелата за работа на ОБСЕ,* а кои што се однесуваат на активности на набљудување на изборните процеси во Државите-учесници во ОБСЕ, и, врз основа на констатираните

[229] Јовановска Светлана, „Европската комисија најавува негативен извештај за Македонија", Дневник, 17 Јуни 2008 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

забелешки потребно е да се изготват *препораки* до властите во релевантната држава со цел да се надминат утврдените неправилности и подобрување на изборниот процес. Вториот аспект од работата на ОБСЕ се однесува на *спремноста* да помогне при *имплементацијата на препораките* во врска со констатираните забелешки за изборните неправилности во Државите-учеснички во ОБСЕ.

Според мислењето на експертите кои биле вклучени во подготовката на измените во изборната регулатива, подобрувањето на изборната регулатива вклучувало прецизирање на улогата на Управниот суд во изборниот процес, утврдување на дотогашните надлежности на Врховниот суд кои ги имал во изборниот процес; *зајакнување на улогата на Државната изборна комисија,* таа да одлучува за прекршоци во изборниот процес; воведување на дополнителни основи за поништување и прегласување на изборните места каде што бил нарушен изборниот процес; допрецизирање на финансирањето на политичките партии и прецизирање на времетраење на изборната кампања, таа да не почнува пред официјалниот почеток. Како една од помалите корекции на Изборниот законик било воведување на *подвижни или преференцијални листи* наместо партиски листи. Со предлогот за подвижни листи, граѓаните наместо да гласаат само за носителот на листата, односно партијата, ќе можат да гласаат за најпретпочитаниот кандидат во рамките на партијата за која се определиле. На овој начин, експертите сметале дека партиите ќе излезат од кризата во која се наоѓале, ќе се демократизираат и отворат кон граѓаните, а, исто така, ќе се поттикне поголем изборен одзив кај гласачите.

Првата пресуда со казна затвор за учество во изборни нерегуларности за време на предвремените парламентарни избори во 2008 година, била донесена во октомври 2008 година во Основниот суд во *Тетово.* За кривичното дело, спречување на избори, сторителот добил казна *затвор во траење од една година.* Во Основниот суд во Тетово, во овој период, во тек била судска постапка за уште неколку предмети за кривично дело, злоупотреба и повреда на избирачко право и спречување на гласање.[230] Во својот Конечен Извештај за предвремените парламентарни избори во 2008 година, ОБСЕ/ОДИХР, упатува препорака до властите во Република Македонија да ги зголемат нивните напори

[230] А.С. „Прва пресуда за изборни нерегуларности", Нова Македонија, 12 Октомври 2008 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

со цел да ги истражат и да спроведат постапки против носителите на делата поврзани со насилства и прекршоци кои што се случиле за време на изборната кампања. Превземените истражни процеси и судски пресуди за сторителите на кривичните дела поврзани со изборите, сметаме дека се резултат и последица на примена во практиката на наведените препораки на ОБСЕ/ОДИХР. Според известувањата со кои што располагала ОБСЕ (мај 2009 година), вкупно 26 лица биле осудени за кривични дела поврзани со изборите во 2008 година, додека, против 200 лица биле поднесени јривични пријави. И во текот на изборниот период во 2009 година, државните органи за прогон и судските органи, продолжиле со поднесување на обвиненија и судски постапки против лицата кои што биле осомничени за кривични дела во врска со изборите во 2008 година.

4.11 Претседателски и локални избори во Македонија во 2009 година

Во очекување на покана за набљудување на претседателските и локални избори во Република Македонија во 2009 година, ОБСЕ/ОДИХР споровела *Мисија за проценка на потребите (МПП)* од 9 до 12 декември 2008 година. Цалта на Мисијата била *да ги процени подготовките* во Република Македонија за претседателските и локални избори кои требало да се одржат на крај на март 2009 година, и *да советува воспоставување* на можна Мисија на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување за изборите.[231] Членовите на Мисијата остварiле средби со претставници на државните органи во земјава, изборната администрација, политичките партии, медиумите, граѓанското општество и меѓународната заедница.

За прв пат во Република Македонија биле организирани и спроведени претседателски и локални избори во исто време. Според ОБСЕ/ОДИХР, ваквата ситуација претставувала *предизвик* за изборните органи во земјава. Тргнувајќи од генералните принципи за работа на ОБСЕ/ОДИХР, кои што определуваат дека, во услови кога националните и локални избори се одржуваат во исто време, локалните избори се набљудуваат само до степен до кој тие влијаат врз

[231] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for democratic institutions and human rights, Former Jugoslav Republic of Macedonia, 2009 Presidential and municipal elections, OSCE/ODIHR, Needs assessment Mission report, 9-12 December 2008, Warsaw, 19 December 2008, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/35733?download=true

спроведувањето и организацијата на националните избори. Врз основа на остварените контакти со соговорниците, Мисијата за проценка на потребите на ОБСЕ/ОДИХР проценува дека кај нив постоел *јасен интерес за набљудување* на претседателските и локални избори во Република Македонија во 2009 година. Врз основа на согледаната состојба и проценка, ОБСЕ/ОДИХР *препорачала да се воспостави стандардна Мисија за набљудување на изборите* на двата изборни процеси, односно, претседателски и локални избори. ОБСЕ/ОДИХР, била на став дека првенствено ќе се фокусира на претседателската трка иако, ќе води сметка и за прашањата кои се однесуваат на локалните избори.

Претседателските и локални избори во Република Македонија во 2009 година се одржале за помалку од една година од предвремените парламентарни избори (1 јуни 2008 година), за кои ОБСЕ/ОДИХР заклучи дека *„очекувањата за напредок не биле реализирани"* и дека *„во целина [...] тие не ги исполниле клучните заложби на ОБСЕ",*[232] особено поради насилство и нерегуларностите во текот на изборниот процес. Во контекст на самата политичка атмосфера за спроведување на претседателските и локални избори, ОБСЕ/ОДИХР наведува за бројни *чекори кои ги превзела Владата* на Република Македонија со цел да одговори на насилството и утврдените нерегуларности кои се случиле на 1 јуни 2008 година, и, во оваа смисла и *да постапи по препораките* кои што ги упатила Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите во Конечниот извештај за предвремените парламентарни избори во 2008 година. Во врска со тоа, Владата на Република Македонија усвоила Акциски план за избори при што формирала работна група составена од Заменик-Министерот за евроинтергации, Министерот за правда, Министерот за внатрешни работи и Претседателот на Државната изборна комисија. Главните активности на Работната група биле насочени кон измени и дополнувања на Изборниот законик, нацрт-амандман на Уставот, како и повикување на одговорност на прекршителите на правото. ОБСЕ/ОДИХР ваквите чекори ги цени како позитивни, меѓутоа, и понатаму останува на становиште дека била потребна понатамошна работа во поглед на имплементација на препораките упатени до власите во Република Македонија.

ОБСЕ/ОДИХР, смета дека, претстојните претседателски и локални

---

[232] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Предвремени парламентарни избори, 1 Јуни 2008 година, Набљудувачка мисија на избори на ОБСЕ/ОДИХР, Конечен извештај, Варшава, 18 Септември 2006, стр.1.

избори во Република Македонија се значајни од аспектот на аспирациите на земјава за приклучување кон евроатлантските структури. Додека, спроведување на слободни и демократски избори кои ќе бидат во согласност со заложбите на ОБСЕ и националното законодавство, и понатаму претставува главно обележје на тој процес. ОБСЕ/ОДИХР очекува поинтензивен политички натпревар кој треба да се случува на локално ниво во споредба со претседателската трка, што се објаснува со самиот факт дека партијата на власт на локално ниво не била претставена со мнозинство, како резултат од последните општински избори во 2005 година.

Во поглед на спроведувањето на претседателските и локални избори во земјава во 2009 година, ќе се осврнеме на интервјуто со Амбасадорот *Хозе Луис Хереро* (Jose Luis Herrero), тогашен Шеф на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, реализирано од страна на дневниот весник *„Дневник"*, на 11 март 2009 година. Главните прашања во ова интервју се поврзани со изборниот процес, улогата на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава во контекст на изборите, ставовите на ОБСЕ/ОДИХР во врска со определени прашања од изборниот процес (законска рамка за изборите, изборна кампања, работа на медиумите), како и проценка на дотогашниот изборен процес, со оглед дека веќе била започната изборната кампања за претседателските и локални избори во земјава.[233]

Во врска со првичната проценка на дотогашниот изборниот процес во земјава, Амбасадорот Хереро, се согласува со наводите дадени во привремениот Извештај на ОБСЕ/ОДИХР кој бил *претпазливо позитивен,* според неговите проценки. Хероро, истакнува дека *демократските стандарди за изборите мора да бидат исполнети.* Неприкосновено право на поединецот е да учествува на слободни и фер избори, додека, притисоците и заплашувањата од страна на политичките партии или од активисти на политичките партии не можат да бидат толерирани. Во споредба со изборите во 2008 година, според согледувањата на Амбасадорот Хереро, биле забележани значително помал број на изборни инциденти. Набљудувачката мисија на ОБСЕ има долготраен карактер, и нејзиниот мандатот е да ја поддржи Република Македонија во демократскиот развој и процеси, а, меѓународно признати изборни резултати се само еден

[233] Ивановски Христо, Демократските стандарди мора да се исполнат", Дневник, 11 Март 2009 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

составен дел од тие процеси. За таа цел, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија *и помага на земјава* да спроведе што е можно најдобри избори, за што Мисијата работи со релевантните политичките партии, кандидатите, полицијата, Државната изборна комисија, општинските изборни комисии, Министерството за внатрешни работи и Министерството за правда. Амбасадорот Хереро ја смета за *важна улогата на полицијата во изборниот процес,* и потребно е таа да делува позитивно во текот на изборниот процес, и тоа, од почеток на кампањата, на денот на изборите, и кога е потребно да учествува во истрагите. Професионален начин на делување на полицијата, независно од политичките партии, според неговите убедувања, може да придонесе за слободно и фер спроведување на изборите. Само во такви услови граѓаните може да се чувствуваат безбедни да го дадат својот глас без закани и застрашувања.

Во врска со правната рамка за спроведување на изборите, Амбасадорот Хероро го изнесува неговиот став според кој, постои *значително подобрување на правната рамка* за организирање на избори во Република Македонија, и повеќето од дадените препораки на ОБСЕ/ОДИХР во контекст на предвремните парламентарни избори во 2008 година, биле спроведени целосно или делумно. Конкретно подобрување на правната рамка за изборите, според Хероро, се забележува преку хармонизација на одредени законски прописи, разјаснување на административни процедури преку подобро упатство на изборните комисии на сите нивоа и на другите кои се вклучени во изборниот процес. Во однос на работата на медиумите во текот на изборната кампања, Хероро, смета дека е од голема важност тие да презентираат различни и квалитетни информации. Неговиот став е дека локалните медиуми во Република Македонија на граѓаните им обезбедиле релеватни информации за сите политички кандидати. Идејата за *учество на сите кандидати на јавни дебати,* како што тоа се практикувало во многу земји, на кои може да се разговара за различните гледишта и политичките програми, Хероро ја препорачува и на кандидатите за претседател и на локалните избори. Хероро, го смета за *позитивен потег* изнесувањето на заеднички изјави на кандидатите во одредени општини со кои што тие ги охрабрувале нивните приврзаници да се придржуваат кон стандардите и да го одбегнуваат насилството и заплашувањето.

Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на претседателските и

локални избори во Република Македонија во 2009 година беше предводена од Г-дин *Питер Ајкер* (Peter Eicher) од САД. За набљудување на денот на изборите на 22 март, ОБСЕ/ОДИХР заедно со Парламентарното собрание на ОБСЕ, Парламентарното собрание на Советот на Европа и Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа ја формирале *Меѓународната мисија за набљудување на изборите (ММНИ).*

Согласно наводите во *Конечниот извештај* на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР,[234] *двата круга* на претседателските и локални избори *биле во согласност со најголем дел од заложбите на ОБСЕ и другите меѓународни стандарди за демократски избори.* Во Извештајот се нагласува *конструктивната улога на полицијата* која што со нејзиното дискретно, но смирувачко присуство придонесла за спроведување на мирни избори. Потоа, набљудувачите, забележале значителен напредок во *одговорно однесување на политичките партии* и нивните обиди да користат *одмерена реторика* за време на кампањата. Генерален заклучок за изборите е дека, тие биле спроведени на професионален и транспарентен начин. Сепак, очигледни биле некои проблеми, како што се на пример, наводи за заплашување на гласачите во периодот на предизборната кампања.

ОБСЕ/ОДИХР констатира дека, Изборниот законик кој бил донесен во 2006 година, ја содржи законската рамка за спроведување на претседателските и локални избори. Последните измени на Изборниот законик направени во 2008 година, вклучувале неколку препораки дадени од страна на ОБСЕ/ОДИХР по изборите во 2008 година. Сепак, ОБСЕ/ОДИХР, и понатаму останува на мислење дека, Изборниот законик содржел *непрецизни и нецелосни одредби,* и дека таквиот недостаток не бил дополнет со соодветни упатства. Ваквите недостатоци претставувале основа за спротивставени толкувања и недоследна примена. Согласно законските одредби, изборот на претседател беше направен преку систем на два изборни круга, со услов на излезност на гласачите во вториот круг. Во јануари 2009 година направени се измени на Уставот на Република Македонија, со кои се намали процентот на излезност на гласачите за избор на претседател од 50 проценти на 40 проценти. Според ОБСЕ/ОДИХР,

[234] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски и локални избори, 22 Март и 5 Април 2009 година, Конечен извештај на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 30 Јуни 2009 година, стр.1,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/37851?download=true

ваквиот услов и понатаму претставувал можност за неуспешни избори. Изборот за градоначалници по општините бил направен по систем кој предвидува два изборни круга и излезност на гласачите во првиот изборен круг, додека пак, советниците по општините биле избрани според пропорционалниот изборен модел.

Изборната администрација за спроведување на претседателските и локални избори била организирана на три нивоа, и тоа, Државна изборна комисија, 84 Општински изборни комисиии (ОИК-и) и Изборната комисија на градот Скопје и 2.976 Избирачки одбори (ИО-и). Опозицијата го предложила Претседателот на ДИК и двајца членови, а Заменик-Претседателот и тројца членови ги предложиле владејачките партии. По пат на случаен избор биле избрани најголем дел од членовите на Општинските изборни комисии и на Избирачките одбори од претставници на државната администрација. Членовите на ОИ-и биле избрани според мешан професионално-политички модел, што значи дел од членовите биле назначени од политичките партии, во споредба со претходните избори. Според анализите на ОБСЕ/ОДИХР, Државната изборна комисија во законскиот рок ги направила подготовките за изборите, и покрај недостаток на квалификуван кадар за поддршка. ОБСЕ/ОДИХ, забележала дека ДИК, пред првиот круг на изборите работела транспарентно и во духот на колегијалноста, што не било случај и помеѓу двата круга на избори, кога на моменти нејзината работа била проценета како нетранспарентна од страна на набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР.

За претседателските и локални избори во земјава во 2009 година, право на глас имале *1.792.082* граѓани од околу 2.04 милиони жители во Република Македонија.[235] Овие бројки предизвикале *сомнежи* кај јавноста во однос на точноста на избирачкиот список, бидејќи *бројот на запишани гласачи во избирачкиот список се чинело неразумно висок во однос на целокупната популација.* Од страна на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија на Советот на Европа, долги години се препорачува темелна ревизија на изборачкиот список, иако ваквите препораки не биле спроведени од страна на властите во Република Македонија. Во дневниот весник *„Нова Македонија"* од 25 март 2009 година, кој се совпаѓа со периодот по завршување на првиот изборен круг,

[235] Податоците за пописот на населението спроведен во 2002 година и проценките потоа се достапни на: http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf

се појави натпис на наслов, *„Вишок 250.000 гласачи"*[236] Согласно наводите во овој натпис, во Република Македонија имало 2.045.177 жители (врз основа на податоците од Државниот Завод за статистика), од кои 503.972 се лица на возраст до 18 години, што значи дека право на глас би требало да имаат 1.541.215 лица, а не 1.792.082 лица. Споредбата на податоците за вкупниот број на жители во Република Македонија и на гласачи во земјава, покажува дека постои вишок од 250.867 регистрирани гласачи во избирачкиот список. Оваа бројка од 250.867 лица, која претставува 14 отсто од вкупниот број на гласачи, според проценките на експертската јавност, со голема веројатност *ќе влијаела врз цензусот* за избор на претседател во вториот изборен круг. Станува збор за лица со македонско државјанство кои никогаш не живееле во земјава, или, пак, иселени лица кои не пријавиле ново место на живеење.

За проблемот со избирачкиот список реагирале и набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР. *Питер Ајкер* (Peter Eicher), Шеф на Мисијата на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на изборите, во интерву за *Радио Слободна Европа* од 29 март 2009 година, истакнува дека од страна на ОБСЕ/ОДИХР и од Венецијанската комисија на Советот на Европа многу пати дотогаш била дадена препорака за темелно ревидирање на избирачкиот список, и, бидејќи тоа сè уште не било направено до актуелниот момент, ОБСЕ/ОДИХР, ја нагласува потребата од *конечна ревизија на избирачкиот список,* особено поради фактот што голем број на луѓе кои биле на списокот не биле државјани на Република Македонија. Покрај тоа, Ајкер го потенцира проблемот со големиот број на гласачи на избирачкиот список како можност за манипулации на денот на изборите.

До Државната изборна комисија биле поднесени и потврдени *седум* кандидатури за претседател, додека Општинските изборни комисии и Изборната комисија на градот Скопје потврдила *364* кандидатури за градоначалници и 702 листи за советите на општините. Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, забележала *енергична* и доста *видлива изборна кампања* при што политичките партии и кандидатите за претседател имале динамична програма на собирите. *Заложбите за мирни и демократски избори,* како клучен услов за напредок на Република Македонија кон евроатлантските интегративни процеси, како и *избегнување на насилство* кое негативно влијаело на изборите во 2008

[236] Јордановска Мери, „Вишок 250.000 гласачи", Нова Македонија", 25 Март 2009 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

година, имале значајно место во кампањата на партиите и кандидатите. Со цел да се промовира мирен и кооперативен пристап кон изборите, во предизборниот период биле одржани неколку состаноци со лидерите на политичките партии во земјава, под покровителство на Претседателот на Владата. Набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР примиле многубројни загрижувачки искази, од сите делови на земјава, за *притисоци или застарашувања* во врска со изборите. Тие ги следеле овие искази и откриле дека голем дел од нив биле *веродостојни.* ОБСЕ/ОДИХР, смета дека ваквиот проблем значително го намалил квалитетот на изборниот процес. Најчести закани биле упатувани кон вработените во јавниот сектор, дека ќе го изгубат работното место доколку гласаат или не гласаат за одреден кандидат, тие биле најподложни на ваквите закани.

Во поглед на активностите на медиумите за време на претседателските и локални избори во 2009 година, во Конечниот Извештај на ОБСЕ/ОДИХР се наведува дека кампањите за владините политики биле широко распространети во медиумите, а, таквата ситуација била посочена како потенцијална закана за независноста на медиумите. Според ОБСЕ/ОДИХР, Советот за радиодифузија, кој претставува главно регулаторно тело, функционирал на непристрасен и професионален начин. ОБСЕ/ОДИХР наведува на општ заклучок, според кој, во текот на официјалната кампања медиумите им обезбедиле на гласачите различни политички мислења и информации.[237] Сите кандидати за претседател и секој кандидат за градоначалник добиле време за бесплатно претставување на јавната македонска телевизија *(МТВ).* ОБСЕ/ОДИХР, го дели мислењето дека, во генерална смисла, радиодифузерите обезбедиле соодветно претставување на кандидатите во изборите, но, останува на ставот дека, *не постоело еднакво претставување* во најголемиот број од случаите. Печатените медиуми биле покритични во однос на учесниците во изборите во споредба со електронските медиуми, и тие презентирале разновидни гледишта во врска со изборниот процес.

На претседателските избори во 2009 година, *за прв пат* имаше кандидат - *жена* (Мируше Хоџа од ДПА, која не влезе во вториот круг), додека, од 364 кандидати за градоначалници само 13 биле жени, од кои ниту една не била

[237] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски и локални избори, 22 Март и 5 Април 2009 година, Конечен извештај на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 30 Јуни 2009 година, стр.14-17.

избрана.[238] Согласно законската одредба да „на секои три места на листата најмалку едно место му припаѓа на помалку застапениот пол" (член 64 став 5 од Изборниот законик), се зголемил бројот на жени во советите на општините, па според тоа, 27 отсто од избрани советници биле жени. Политичките партии и кандидатите не обрнале посебно внимание на прашањата од посебен интерес за жените во нивните програми. Законскиот услов за застапеност на секој пол со најмалку 30 проценти во составот на изборните органи, бил исполнет во сите органи, освен во ДИК. ОБСЕ/ОДИХР, констатира дека *семејното гласање и понатаму било присутно како проблем,* и покрај кампањите за едукација на гласачите насочени против семејно гласање. Семејното гласање како проблем било забележано и на претходните избори, и, со ваквата појава се повредува принципот за тајноста на гласање и тоа е спротивно на демократските стандарди за спроведување на избори. Согласно проценките на ОБСЕ/ОДИХР, на изборите биле исполнети законските услови за *„соодветна и правична"* застапеност на етничките заедници во изборните органи во сите области каде тие претставуваат најмалку 20 проценти од популацијата. (член 21 став 1 од Изборниот законик). Од аспект на учеството на етничките заедници во изборите, ОБСЕ/ОДИХР, забележува дека имало 33 кандидати за градоначалници од другите етнички заедници (освен кандидатите Македонци и Албанци), и, тие биле кандидати од партии кои што ја претставувале нивната етничка заедница.

Според проценките на ОБСЕ/ОДИХР, измените на Изборниот законик обезбедиле подобра рамка за приговори и тужби поврзани со заштитата на правата на гласачите и кандидатите. Меѓутоа, и понатаму останува на ставот дека се *кратки роковите за решавање на проговорите и тужбите,* а исто така, забележала и празнини и недоследности во процесот на донесување на одлуки. Во оваа смисла, ОБСЕ/ОДИХР, смета дека, при постапката за решавање на приговорите, ДИК тесно ја толкувала обврската за увид во изборниот материјал, и имало недоследности при донесување одлуки дали ќе се врши увид во целиот изборен материјал. ОБСЕ/ОДИХР проценува дека, ДИК не успеала навремено да ги реши приговорите од првиот круг, кое нешто било причина за задоцнето

[238] Исто, стр.18.

објавување на резултатите од првиот круг, и следствено на тоа, ги отежнало подготовките за вториот круг.[239]

Бидејќи ниту еден од кандидатите не го исполнил законскиот услов за избор во првиот круг, односно, не освоил повеќе од 50 проценти гласови од вкупниот број на регистрирани гласачи во избирачкиот список, се одржал втор круг на претседателските избори на 5 април 2009 година. На 5 април се одржал и втор круг на гласање за 44 од 84 градоначалнички места. И двата изборни круга, на 22 март и 5 април, според набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР, поминале во *тивка и мирна атмосфера,* немало известувања за насилство и сериозни инциденти, меѓутоа, само на неколку избирачки места била присутна напнатост за време на гласањето. Врз основа на проценките на набљудувачите на Меѓународната мисија за набљудување на изборите, процесот на гласање, бил *„добар"* или *„многу добар"* во *95 проценти* од посетените избирачки места, и опишан како генерално добро организиран, мирен и уреден. Вториот круг бил проценет попозитивно во споредба со првиот.[240] Сепак, независно од ваквата позитивна оценка за вкупниот избирачки процес, биле регистрирани бројни *процедурални неправилности* во текот на гласањето, и истите особено се однесуваат на гласањето од 22 март, и го опфаќаат *семејното гласање,* потоа, *гласање за друг,* помагање на поголем број гласачи од страна на едно лице, обид да се влијае врз гласачи, *застрашување* на членови на изворни органи и гласачи, низа на изглед идентични потписи во изводи од избирачкиот список и повеќекратно гласање.

ОБСЕ/ОДИХР дава помалку позитивна оценка за броењето на гласовите, во споредба со процесот на гласање. Негативно биле оценети 15 проценти од 116-те набљудувани сумирања на гласовите во првиот круг, и 9 проценти од 61 набљудувани сумирања во вториот круг. Како главни проблеми, ОБСЕ/ОДИХ, ги наведува непочитување на едноставни процедури, меѓу кои и процедурите на порамнување.[241] Според официјални податоци од интернет страницата на ДИК, (13 април 2009 година), Ѓорѓе Иванов освоил 63,14 проценти од гласовите во вториот изборен круг, и бил избран за Претседател на Република Македонија.[242] Според неофицијални податоци, коалицијата ВМРО-ДПМНЕ, освоила 56

[239] Исто, стр.25.
[240] Исто, стр.4.
[241] Исто, стр.4.
[242] Интернет страница на ДИК (http://www.sec.mk:90/2009).

градоначалнички места, односно најголем број, а на второ место доаѓа ДУИ со 14 освоени мандати за градоначалници во општините, СДСМ имала 6 освоени градоначалнички места, исто колку и ДПА, и двајца независни кандидати победиле на локалните избори.

Препораките на ОБСЕ/ОДИХР во врска со претседателските и локални избори во Република Македонија во 2009 година, се упатуваат на разгледување до *органите на власта, политичките партии и граѓанското општество* во Република Македонија. Во претходните конечни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР се содржани голем број од наведените препораки, за кои што, ОБСЕ/ОДИХР тврди дека, *сè уште не било постапено* по нив. ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на властите во нашава земја, во содејство со политичките партии и граѓанското општество, да ги спроведат препораките содржани во Конечниот извештај за предвремените парламентарни избори одржани во 2008 година, а, исто така, да ги земат во предвид новите препораки наведени во Конечениот извештај за претседателските и локални избори во 2009 година.[243]

Во контекст на препораките за претседателските и локални избори во земјава во 2009 година, за прв пат се воведуваат и препораки за *справување со притисокот и застрашувањето врз гласачите.* ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на власите во земјава *да превземат сериозни чекори* за справување со сите видови на *притисок* и *застрашување на гласачите,* што претставува еден од најсериозните проблеми кои се забележани од страна на набљудувачите на ОБСЕ/ОДИХР на претседателските и локални избори во 2009 година. Ова конкретно се однесува на високи функционери, министри, раководители на јавни служби, институции или компании, кои со јавни *изјави* или *писмени упатства,* пред или во текот на изборната кампања, да стават на знаење дека нема да биде толериран никаков притисок врз вработените во јавните служби, дека ниту еден работник или граѓанин не би требало да биде загрижен за своето работно место, пензија или социјални услуги заради поддржување на која и да е политичка партија или кандидат. Исто така, се препорачува темелно да се истражат и судски да се проследат случаите на застрашување на граѓани од страна на полицијата или други органи надлежни за спроведување на законот.

[243] ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски и локални избори, 22 Март и 5 Април 2009 година, Конечен извештај на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 30 Јуни 2009 година, стр.25.

Во поглед на законската рамка за изборите, се препорачува *темелна промена* и *амандмани на Изборниот законик* и соодветните подзаконски акти, како што се упатства на ДИК, со цел за усогласување на одредби и избегнување на празнини и недоследности во законодавството и негова практична примена. Примери за постоечки празнини и недоследности се наведуваат: појаснување кои политички активности се дозволени, а кои не се дозволени пред официјален почеток на кампања; појаснување дали партиите и кандидатите треба да достават листи за нивните овластени претставници до ОИК-и; Изборниот законик не наведува што се случува доколку кандидатот одлучи да се повлече од изборите меѓу двата изборни круга; во Изборниот законик не била точно одредена постапката за собирање на потписи за поддршка на кандидатите во локалните канцеларии на Министерството за правда. Потоа, ОБСЕ/ОДИХР препорачува да се преиспита, и по можност *да се отстрани* условот за *40 проценти излезност* на гласачите во вториот круг од претседателските избори, од причина што создава можност за неуспех на изборите. Се препорачува *појаснување* на надлежностите и мандатот на Советот за радиодифузија во врска со медиумско претставување на активностите на политичките партии од денот на распишување на изборите до официјалниот почеток на изборната кампања.

Во врска со *органите за спроведување на изборите*, ОБСЕ/ОДИХР препорачува да се обезбеди *квалификуван професионален кадар,* ресурси и простории за ДИК. Потоа, усвојување на *сеопфатни прописи за спроведување на изборите,* со цел да се надополнат празнините и недоследности во Изборниот законик. Ваквите прописи треба да се однесуваат на практични и детални *упатства* за процедурите на отворење, гласање, броење, пополнување на записниците со резултати за гласањето, а особено усогласување на бројките во записниците. Се препорачува *обука* за ОИК-и и ИО-и, во делот за процедурите за броење на гласачките ливчиња, составување на записникот за гласање и утврдување на резултаите на ниво на ОИК-и. Подобрување на квалитетот на *едукацијата на гласачите,* особено поврзано со проблемите на застрашувањето, изнудување, тајноста на гласањето, правата на гласачите и семејното гласање.

Од аспект на *евиденцијата на избирачко право,* ОБСЕ/ОДИХР, долго време упатува препорака до властите во земјава дека е потребна *темелна проверка* и *ревизија* на Избирачкиот список, а тоа предвидува бришење на двојни податоци и податоци за лица кои што се веќе починати, решавање на

проблемот со лицата кои живеат во странство, а, кои не се означени како такви во избирачкиот список. Во врска со постапката на *кандидирање,* ОБСЕ/ОДИХР предлага *да биде преиспитано ограничувањето* секој граѓанин да може да се потпише само за еден кандидат на изборите, а граѓаните да имаат можност да се потпишат за онолку кандидати колку што сакаат да поддржат.

Во контекст на *изборната кампања,* ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на политичките партии и кандидатите, а, особено на претседателските кандидати да вложат повеќе напори да ги објаснат своите политики и да *им се обратат на гласачите надвор од етничката заедница* на која припаѓаат. Во врска со работата на *медиумите,* ОБСЕ/ОДИХР, предлага да се донесат *прописи за покривање на политичките настани* од страна на радиодифузерите *пред* официјалниот почеток на кампањата со цел да се обезбеди еднаква покриеност на сите кандидати, а таквите прописи не треба да ги спречат медиумите да обезбедат нормално известување за политичката состојба. Потоа, се предлага воведување на *пократки рокови* во кои судовите би одлучувале по тужбите поднесени против радиодифузефите од страна на Советот за радиодифузија во текот и пред почетокот на кампањата, со цел да се обезбедат брзи и ефикасни правни лекови за радиодифузерите во случај кога се повредени нивните права. ОБСЕ/ОДИХР, смета дека е потребна *постојана и соодветна поддршка* и финансирање на Советот за радиодифизија за да може да работи ефикасно и независно.

Во поглед на постапките на *гласање, броење, утврдување и објавување на резултатите,* ОБСЕ/ОДИХР предлага да се вклучи бројот на лицата кои гласаат дома *во записниците за резултатите на ИО-и и ОИК-и,* но, и да бидат достапни на национално ниво, со цел да се зголеми транспаретноста на изборниот процес и да се намалат можностите за изборни фалсификати. Исто така, дополнување на законот во случај на грешка од страна на гласачите, *да може да се замени гласачкото ливче.* ОБСЕ/ОДИХР, предлага да се вложат дополнителни напори за спречување на нерегуларностите како што се семејно гласање, гласање за друг, едно лице да помага на повеќе од двајца гласачи и користење на камерите од мобилните телефони за сликање на веќе обележаните гласачки ливчиња.

Со цел да се подобри постапката поврзана со *приговорите и тужбите* и да се избегнат недоследности при донесување на одлуки, ОБСЕ/ОДИХР,

предлага: Изборниот законик да прецизира *дали Законот за управна постапка ќе се применува во процесот на донесување на одлуки* по тужбите поврзани со изборите; потоа, Изборниот законик да пропише *краен рок* во кој што ДИК би можела официјално да предложи поништување на избори; појаснување дали приговорите може да се поднесат по факс; Изборниот законик јасно да пропише кој може да поднесе тужба против одлуките на ДИК и во кои рокови и сл. ОБСЕ/ОДИХР предлага да се пропишат јасни и кратки рокови за донесување на одлуки од страна на судовите во прекршочни постапки за предмети поврзани со изборите и покренати од страна на ДИК. Во врска со *учеството на жените* во изборниот процес, се предлага да се стави *крај на семејното гласање* преку дополнителни напори на органите за спроведување на избори, политичките партии и граѓанското општество. Потоа, дополнување на членот 64 став 5 од Изборниот законик, при што дололку жена која е избрана во советот на општината *се откаже* од мандатот, нејзиното место да *го завземе следната жена* на листата. Со цел да се зголеми учеството на жените во органите на политичките партии, ОБСЕ/ОДИХР, предлага власта да го примени *членот 18* од Законот за еднакви можности на мажите и жените, според кој, политичките партии се обврзани на секои две години да усвојуваат *„планови за еднакви можности"*.

Од аспект на *учеството на националните малцинства* во изборите, се предлага *промена на изгледот на гласачките ливчиња* во единиците на локална самоуправа каде најмалку 20 проценти од населението говори на јазик различен од македонскиот и каде сите информации на гласачкото ливче се напишани на македонски и на јазиците на тие заедници, на начин што редниот број на кандидатие (или кандидадтските листи) ќе биде наведен само еднаш, а не посебно за секој јазик. ОБСЕ/ОДИХР, им препорачува на државните органи да ги решат постојаните обвинувања за купување на гласови, што особено било изразено кај ромската популација преку едукација на гласачите и судско гонење.

5. ОБСЕ и медиумите во Македонија во периодот 1999-2009

5.1 Меѓународни стандарди за слобода на изразување

Минималните стандарди за слободата на изразување произлегуваат од меѓународните обврзувачки акти на општо меѓународно ниво, како и од актите на регионално ниво. Државите се обврзани да ги инкорпорираат слободите и правата во нивното домашно законодавство, тие исто така, имаат обврска да овозможат непречено користење на предвидените човекови права, а во случај на нивно кршење треба да предвидат правни лекови за заштита. Слободата на изразување, како дел од основните човекови права и слободи може да се најде во повеќето устави.

Правна основа на слободата на изразување се воспоставува со основните акти на ООН како што е *Универзалната декларација за човековите права* од 1948 година. Декларацијата претставува основен меѓународно-правен документ за стандардите за човековите права и е важечки за сите Држави-членки на ООН. Членот 19 од Универзалната декларација за човековите права јасно утврдува дека секој има право на слобода на мислење и изразување, при што, ова право ја вклучува и слободата за застапување на одредено мислење како и слободата за барање, давање и примање на информации и идеи преку медиумите.

Член 19 од Универзалната декларација за човекови права од 1948 година: Секој има право на слобода на мислење и изразување, што го опфаќа и правото да не се биде вознемируван заради своето мислење, како и правото да се бараат, примаат и шират информации и идеи преку медиумите од секаков тип, без обзир на границите.[244]

Правото на слобода на изразување се гарантира и во член 10 од *Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи* на Советот на Европа од 1950 година.[245]

---

[244] Член 19 од Универзалната декларација за човекови права, 1948 година.

[245] Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа, од 1950 година.

5.2 Национални одредби за слобода на изразување

Основните права и слободи на човекот и граѓанинот кои се признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија (член 8 од Уставот). Слободата на изразување се гарантира во член 16 од Уставот на Република Македонија.

Член 16 од Уставот на Република Македонија:

Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање.

Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации.

Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање.

Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање.

Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање.

Цензурата е забранета.

Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета[246] беше донесен во 2012 година, и овој закон е значаен во однос на слободата на изразување и говор на омраза. Неговата цел е да се утврди граѓанската одговорност за штета нанесена на честа и угледот на физичко или правно лице со навреда и клевета. Законот определува дека навреда може да биде сторена со збор, гестикулација, цртеж, звук или на било кој друг начин, но и дека заштитена категорија освен физичките лица се и правните лица, група на лица, како и веќе умрено лице.

Законот за пристап до информации од јавен карактер[247] ги уредува условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, град Скопје и општините во град Скопје, установите и јавните служби, јавните

[246] Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета (Службен Весник на Република Македонија, бр.143/2012).

[247] Закон за пристап до инфорнации од јавен карактер, (Службен весник на Република Македонија, бр.13/2006; 86/2008 и 6/2010).

претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања, утврдени со закон.

Законот за радиодифузна дејност[248] укажува на значењето на правото на слобода на мислење и изразување, поточно со вршење на радиодифузна дејност се обезбедува слобода на јавното изразување на мислата, слобода на говорот, јавниот настап и јавното информирање.

5.3 Одредби за националните малцинства во врска со медиумите

Во овој дел ќе се осврнеме на стандардите со кои што се гарантира правото на користење на слободата на изразување од страна на припадниците на националните малцинства во Република Македонија.

После осамостојување на Република Македонија од поранешна Југославија во 1991 година, донесени се повеќе регулативи со кои се определува генерална законска рамка. Уставот на Република Македонија (донесен во 1991 година), го гарантира правото на слобода на говорот. Ова право е определено во *член 16* од Уставот. Исто така, со овој член се гарантира слободата за отворање на институции за јавно информирање. Покрај тоа, членот гарантира слободен пристап до информации и слобода за примање и ширење, давање на информации. Како дополнување на одредбите дадени во овој член, во *членот 48* од Уставот се гарантира правото на припадниците на националните малцинства слободно да го изразуваат, негуваат и развиваат сопствениот идентитет и национални карактеристики. Со Уставот се гарантира заштита на етничкиот, културен, јазичен и религиозен идентитет на припадниците на националните малцинства. Согласно Амандманот бр.8 на Уставот на Република Македонија, кој е усвоен во ноември 2001 година, понатаму се определува дека членовите на заедниците имаат право слободно да го изразуваат, негуваат и развиваат нивниот идентитет и карактеристики и да ги употребуваат симболите на нивните заедници. Исто така, членовите на заедиците имаат право да основаат културни, уметнички и образовни институции, како и научни и други организации за изразување, негување и развивање на нивниот идентитет.

---

[248] Закон за радиодифузна дејност, Службен Весник на Република Македонија, бр.100/2005; 19/2007; 103/2008; 152/2008; 6/2010; 145/2010; 97/2011; 13/2012; и 72/2013).

Врз основа на овие загарантирани права на националните малцинства, а кои што се договорени во Уставот на Република Македонија, во *Законот за радиодифузен сервис* од 1997 година,[249] попрецизно се определуваат начините на кои што овие права треба на бидат имплементирани. *Членот 45,* параграфите 2 и 3, ги обврзува радиодифузните претпијатија *да емитуваат програми на малцинските јазици* во регионите каде тие сочинуваат мнозинство или значаен дел од популацијата. Според параграф 4 од членот 45, се дефинира правото на комерцијалните радиодифузни компании да емитуваат програми на јазици на националните малцинства, истото, како дополнување на нивните програми на македонски јазик. Покрај тоа, во *Законот за радиодифузен сервис,* се содржани регулативи и за финансиска поддршка за радио и ТВ продукции на Македонски јазик и на јазиците на националните малцинства, а кои се финансирани од радиодифузната такса. Со *Законот за основање на јавно претпријатие Македонско Радио и Телевизија,*[250] *Македонската Радиотелевизија МРТВ* се претвори во јавен сервис. Членот 6 појасно ја определува обврската на *МРТВ* да овозможи програми на јазиците на националните малцинства кои што живеат во Република Македонија.

Врз основа на Охридскиот рамковен договор од 13 август 2001 година, меѓународната заедница се поканува да ги промовира медиумите на јазиците од различните етнички заедници. Членот 6 кој е посветен на „Култура, образование и употреба на јазиците" истакнува: „Страните ја покануваат меѓународанта заедница, вклучувајќи го ОБСЕ, да ја зголемат нивната помош за проекти во областа на медиумите, со цел за понатамошно јакнење на радиото, ТВ и печатените медиуми, како и оние на Албански јазик и мултиетничките медиуми. Страните исто така, ја покануваат меѓународната заедница да ги зголеми професионалните програми за обука во медиумите за членови на заедниците во областите каде тие се во малцинство. Покрај тоа, страните го покануваат ОБСЕ да продолжи со проектите кои се насочени кон подобрување на меѓуетничките односи." [251]

---

[249] Закон за радиодифузен сервис, Службен Весник на Република Македонија бр.20/97.
[250] Закон за основање на јавно претпријатие Македонско Радио и Телевизија, Службен Весник на Република Македонија, бр.6/98 и бр.98/2000.
[251] Ohrid Framwork Agreement, Annex C, Implementation and Confidence-Building Measures, 13.08.2001, http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf

5.4 Улога на слободните медиуми во демократското општество

Плурализмот во медиумите е нужен елемент на плуралната демократија. Улогата на медиумите како таканаречена *„седма сила"*, покрај законодавната, извршната и судската власт, налага посебна грижа и одговорност од страна на новинарите и сопствениците на медиумите да не ги нарушуваат човековите права на другите при остварување на своите слободи. Се смета дека, слободата на одредено општество може лесно да се определи според слободата на печатот и на медиумите. Прв чекор кој што вообичаено се превзема од страна на апсолутистичките општества или диктатури е намалување или укинување на слободата на изразување и слободата на медиуми. Потоа, од огромно значење за обновата и рехабилитација на демократските општества по војна или судир е воспоставување на *плурален систем на медиуми,* кој што функционира врз основа на почитување и толеранција на другите мислења, и се воздржува од поттикнување на насилства и омраза. За постигнување на оваа цел неопходна е соодветна правна рамка со која што ќе се осигурува независноста на јавните медиуми и плурализам помеѓу приватните медиуми, како и набљудување на активностите на медиумите во однос на нивното остварување на стандардите за објективност, правичност и пристојност.

Постојат бројни примери во кои малцинствата честопати се соочуваат со проблеми во поглед на пристап до медиумите и постоење на медиуми на нивниот мајчин јазик. Во Европа, постојат посебни обврзувачки стандарди врз основа на член 19 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права - МПГПП и член 10 од Европската конвенција за човекови права - ЕКЧП. Меѓу нив забележително место има и *член 9* од *Европската рамковна конвенција за заштита на националните малцинства* на Советот на Европа од 1995 година. Согласно овој член, *и лицата кои што припаѓаат на националните малцинства имаат слобода на мислење и изразување.* Нивната слобода да бараат, примаат и да пренесуваат информации или идеи на малцинските јазици без оглед на границите мора да ја почитуваат јавните власти. Владите треба да осигурат дека лицата кои што им припаѓаат на национални малцинства не се дискриминираат во поглед на нивниот пристап до медиумите. Тие не смеат да се спречуваат да

основаат сопствени печатени и електронски медиуми. Во рамките на ОБСЕ постојат дополнителни стандарди.

Слободата на изразување и слободата на медиумите имаат значење за економскиот развој на земјите, како и за ублажување на сиромаштијата и за исполнување на основните социјални и економски права на луѓето. Без известување на медиумите, недостатоците во пристапот или прераспределба на средствата и корупцијата можат да останат незабележани. Според член 20 став 1 од МПГПП, со закон се забранува секакво пропагирање на војна, додека во член 20 став 2, се забранува поттикнување на дискриминација, непријателство или насилство по пат на повикување на национална, расна или верска омраза. За војните во поранешна Југославија се утврди дека медиумите сносат дел од одговорноста преку пропагирање на војната или поттикнување омраза и етничко чистење.

5.5 Слобода на изразување и говор на омраза

Слободата на изразување е *рамковно право* и содржи неколку елементи, вклучувајќи ја слободата на информирање и слобода на печатот и општо слобода на медиумите. Таа се темели врз слободата на мислење и е неразделно поврзана со неа. Појавните облици на слободата на изразување се движат од индивидуално изразување на мислењата па сè до институционална слобода на медиумите. Слободата на мислење е апсолутно граѓанско право, додека пак, слободата на изразување е политичко право кое што може да биде предмет на одредени ограничувања. Слободата на изразување е двојно право, во смисла на слобода на пренесување, односно изразување на мислења и идеи од секаков вид, и слобода на барање и примање на информации, при што, и двете слободи се изразуваат во каква било форма, односно, во усна, писмена или печатена форма, во уметничка форма, или преку каков било друг медиум, вклучително и новите технологии.

Во практичното живеење може да се сретнат многубројни примери за *прекршување* на слободата на изразување и слободата на медиумите во многу држави во светот. За конкретни примери на убиени новинари и медиумски работници, како и за цензурирани или забранети медиуми, насекаде во светот известуваат Невладините организации (како што е *Амнести интернешенел* или

Хуман рајтс воч). Исто така, постои и закана од *цензура,* која што може да се појави во облик на државна цензура или цензура по пат на економски или други средства. Во денешно време постојат разновидни облици на политичка контрола врз јавните и приватни медиуми ширум светот. Постои и *самоцензура,* кога новинарот или директорот на медиумот веќе ги зеле предвид политичките или други интереси. Меѓутоа, постојат и *легитимни ограничувања* на правото, бидејќи во суштина не може да постои слобода без одговорност, затоа што неограничените слободи можат да доведат до прекршување на други човекови права, како што е правото на приватност.

Основна смисла на слободата на изразување е да овозможи *размена* и *плурализам* на идеи заради збогатување на мислата. Слободата на изразување е еден од многу значајните елементи во насока на реализација на демократијата и политичкиот плурализам. Меѓутоа, таа не треба да се загрози или злоупотреби, и затоа се воведени определени ограничувања. Говорот на омраза претставува најсериозна злоупотреба на можноста за изразување. Тој создава непријатни и сериозни проблеми на современите општества кои се определиле за почитување и негување на културен плурализам и толеранција. Говорот на омраза подразбира *изразување на омраза за определена група.* Тој се користи за да се навреди едно лице преку расната, етничката, религиската или друга група на која тоа лице и припаѓа. Преку таквиот говор се настојува да се осуди или обесчовечи индивидуата или групата, или да се изрази гнев, омраза, насилство или презир кон нив. Тој носи порака за *инфериорност* на членовите на односната група и *осудува, понижува* и *е полн со омраза.*

Комитетот на министри на Советот на Европа во 1997 година усвои конкретна дефиниција за *„говор на омраза"* во *Препораката бр.R (97) 20.* Од содржината на прилогот кон Препораката, произлегува дека терминот *„говор на омраза"* ги опфаќа *сите форми на изразување со кои се шири, поттикнува, промовира или оправдува расната омраза, ксенофобија, антисемитизам или други форми на омраза заснована на нетолерниција, вклучувајќи нетолеранција која е изразена преку форма на агресивен национализам и етноцентризам, дискриминација и непријателство кон малцинствата, мигрантите и лица со мигрантско потекло.*[252] Покрај директен говор, говорот на омраза може да се

[252] Препорака бр. R(97) 20 на Комитетот на министри на Советот на Европа за „говор на омраза"

манифестира и преку други форми на изразување, како на пример: јавно користење на навредувачки симболи (на пример, свастика-крст со еднакви страни со прекршени краци под прав агол и свртен надесно или налево); нивно експлицитно прикажување на паради, протести, јавни обраќања и сл.; палење на крстови; палење на знамиња; испишување на графити; лепење на плакати; делење на летоци со таква содржина; изразување преку ТВ и радио; и од поново време, изразување преку Интернет.

Низ својата практична работа, Европскиот суд за човекови права утврдил неколку *елементи* на говорот на омраза, а тоа се: намера, содржина, односно контекст на изразување и забранета последица. Последиците од говорот на омразата се: повреди на достоинството на лицето/цата на кое/кои се однесува; може да предизвика нарушување на јавниот ред и мир или насилство кое се манифестира преку моментални инциденти кои можат да прераснат во поширок облик на насилство меѓу односните групи во општеството; како и криминал од омраза кон лицата кои претходно биле цел на говорот на омраза. Под поимот *криминал од омраза* се подрзбираат оние кривични дела во кои што сторителот е мотивиран од предрасуди кон групната припадност на жртвата, со други зборови кон расниот, етничкиот, религискиот и сличен идентитет на жртвата. Во домашното законодавство постојат одредби кои што го криминализараат говорот заради неговата посебна содржина. Во член 417, став 3 од Кривичниот законик на Р.М, се определува дека: *„Тој што шири идеи за супериорност на една класа над друга или пропагира расна омраза или поттикнува на расна дискриминација, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.“*

5.6 Слобода на изразување и говор на омраза во рамки на ОБСЕ

Важната улога на ОБСЕ во остварување на слободата на изразување, како и за спречување на говорот на омраза, може да се види преку бројните акти (декларации и резолуции), кои што се донесени на ниво на ОБСЕ во насока на користење на ова право. Во оваа смисла, од особено значење се *Одлуката* на Комитетот на министри за толеранција и недискриминација со која *се осудува манифестациите на говорот на омразата,* како и Заклучниот документ од Конференцијата за човекова димензија во Копенхаген од 1990 година.

Со цел да придонесе во насока на почитување на заложбите за слобода на изразување и слободата на медиумите, ОБСЕ, во 1997 година ја воспостави *Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите.* Неговиот мандат е да ги разгледува состојбите во медиумите во сите Држави-учеснички во ОБСЕ и да предупредува на повредите на слободата на изразување. Претставникот има задача да им помага на Државите-учеснички преку промовирање и поттикнување на целосно почитување на принципите и заложбите на ОБСЕ во врска со слободата на изразување и слободата на медиумите. Во рамките на ОБСЕ постои јасно издиференциран став дека, спроведување на нормите за слобода на изразување, како и постојано потсетување за нивното значење, активно *придонесува во насока на градење на стабилно, демократско општество,* бидејќи се смета дека, слободни и добро развиени медиуми се камен-темелник на демократските општества, а покрај тоа има и важна улога во процесот на *рано предупредување* и спречување на конфликти.

Генералните активности на ОБСЕ поврзани со слободата на изразување ги опфаќаат темите како: декриминализација на клевета; премин на дигитални радиодифузни системи во Државите-учеснички во ОБСЕ; говорот на омраза; слобода на медиумите на интернет; законите за медиумите; плурализам во медиумите; саморегулација на медиумите, како и безбедноста на новинарите. *Декриминализација на клевета* во рамки на ОБСЕ подразбира дека новинарите не треба да се соочуваат со кривично обвинение за нивната работа, а која е поврзана со пишување на текстови со критична содржина за јавни службеници или институции, и покрај тоа што, таква практика постои во многу Држави-учеснички. ОБСЕ смета дека е неопходна потреба да се направи *премин на дигитални радиодифузни системи* во Државите-учеснички во ОБСЕ, бидејќи, на тој начин се решаваат голем број на недостатоци и се отвораат широки можности за плурализам во медиумите и слободата на мислење и изразување. Во однос на прашањето за манифестација на говорот кој што ги навредува властите, и кој што може да се окарактеризира како екстремистички говор или *говор на омраза,* Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, се бори против овој намерен и насилен говор на омраза во медимите преку проекти за подигање на свеста, образование и редовни средби со медиумите, уредниците и новинарите.

За ОБСЕ е неприфатливо постоење на *ограничување* на слободата на медиумите и во оваа смисла, на *изразувањето на интернет* преку примена на мерки на селекција или други слични мерки. Претставникот за слобода на медиумите, повикува и се залага за слободата на интернет на меѓународни конференции, и интервенира преку дипломатски канали и јавни изјави секогаш кога пристапот до информации на интернет е ограничен. Во поглед на *законите за медиумите,* Претставникот обезбедува правни осврти за предложените закони за медиумите со цел да им помогне на Државите-учеснички да ги усогласат своите обврски за слободата на медиумите. Претставникот редовно зборува за потребата од откажување од обидите *да се ограничи плурализмот* во електронските, печатени и онлајн медиуми. Претставникот за слободата на медиумите им помага на медиумите да создадат или да развијат *механизми за саморегулација* кои се независни од контролата на владата и се создадени да се придржуваат до квалитетот на медиумите. Претставникот за слободата на медиумите ја следи *безбедноста на новинарите,* особено кога станува збор за случаи на физички напади, затворање и вознемирување, при што реагира брзо по пат на дипломатски канали и јавни изјави.

5.7 Мандат на Претставникот за слобода на медиумите

Мандатот на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ бил воспоставен со одлука на Постојаниот совет на ОБСЕ од ноември 1997 година.[253] За прв носител на функцијата Претставник за слободата на медиумите на ОБСЕ, во 1998 година бил именуван *Фреимут Дуве* (Freimut Duve) политичар од Германија. Фреимут Дуве бил именуван по втор пат на истата позиција, па така, тој ја извршувал финкцијата Претставник за слободата на медиумите на ОБСЕ заклучно до 2004 година.

Компоненти на содржината на мандатот на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ:[254]

1. Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ има за *цел* да придонесе за зајакнување на имплементацијата на принципите и стандардите на

[253] Organization for Security and Co-operation in Europa, Permanent Council, 137th Plenary Meeting, Decision No. 193, достапно на: http://www.osce.org/pc/40131?download=true

[254] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 1999/2000, Vienna, 2000, p. 189-191.

ОБСЕ во поглед на слободата на изразување и слободата на медиумите и за подобрување на ефикасноста на конкретните активности превземени од страна на Државите-учесници.

2. Главна *задача* на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ е да го *набљудува развојот на медиумите* во сите Држави-учесници во ОБСЕ со цел да се обезбеди рано предупредување за прекршување на слободата на изразување. Втора негова задача, која што ја реализира во тесна соработка со Претседавачот на ОБСЕ, е да *им помогне* на Државите-учесници во ОБСЕ преку советување и промовирање на целосна согласност со принципите и стандардите на ОБСЕ во однос на слободата на изразување и слободата на медиумите.

3. Претставникот за слобода на медиумите *брзо ќе реагира* во ситуациите кога станува збор за сериозни неусогласувања со принципите и стандардите на ОБСЕ од страна на Државите-учесници во поглед на слободата на изразување и слободните медиуми. Во случај на наводи за сериозно неусогласување со принципите и стандардите на ОБСЕ во врска со слободата на изразување и слободата во медиумите, како на пример, *опструкција на активностите на медиумите* и *неповолни услови за работа на новинарите,* Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, на соодветен начин, ќе бара директни средби со Државите-учесници во ОБСЕ и со другите засегнати страни, ќе ги оценува фактите и ќе им помага на Државите-учесници за решавање на конкретното прашање.

4. Претставникот за слобода на медиуите на ОБСЕ *нема да превзема правна функција,* ниту пак, на било кој начин ќе се вклучи во национални или меѓународни правни постапки во врска со наводни кршења на човековите права.

5. Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ може да *собира и прима информации* за состојбата во медиумите од сите веродостојни извори. Тој или таа, особено се повикува на информации и проценки кои што се обезбедени од страна на ОДИХР.

6. Државите-учесници во ОБСЕ и останати заинтересирани страни (како на пример, организации или институции, медиуми и нивните претставници, релевантни НВО-ции) може да ги изнесат своите *барања, сугестии* и *коментари* во врска со зајакнување и понатамошен развој на почитувањето на принципите и стандардите на ОБСЕ, вклучувајќи наводни сериозни случаи на нетолеранција

од страна на Државите-учеснички X (агресивен национализам, расизам, говор на омраза).

7. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, исто така, рутински ќе се *консултира* со Претседавачот на ОБСЕ и врз регуларна основа ќе го *известува* Постојаниот совет.

8. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ *нема да комуницира* ниту пак прифаќа комуникации со било која личност или организација кои практикуваат или јавно поддржуваат тероризам или насилство.

9. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ треба да биде *еминентна личност* со долгогодишно искуство во релевантната област од кого би се очекувало непристрасно вршење на функцијата.

10. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ ќе ги разгледува сериозните случаи во контекст на неговиот мандат кои настанале во Државата-учесничка чиј *државјанин* е тој или таа, или е нејзин *жител,* доколку постои согласност од сите инволвирани страни, вклучувајќи ја и конкретната Држава-учесничка.

11. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, врз основа на редовни контакти, ќе *соработува* со релевантни меѓународни организации, меѓу кои со Обединетите нации и нејзините специјализирани агенции и со Советот на Европа, во поглед на зголемување на координацијата и надминување на дуплирање на активностите.

12. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ се именува во согласност со процедурите на ниво на ОБСЕ од страна на Министерскиот совет по препорака на Претседавачот на ОБСЕ после направени консултации со Државите-учеснички. Тој или таа се поставува за период од *три години* кој што може да биде продолжен во иста процедура за уште еден период од три години.

13. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ ќе биде формиран и кадровски екипиран во согласност со овој мандат и со прописите за работни односи на ОБСЕ.

14. Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ се наоѓа во Виена.

5.8 Активности на ОБСЕ во медиумите во Македонија (1999-2009)

5.8.1 Поддршка на проекти во културата во 1999 година

Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Фреимут Дуве* (Frimut Duve), во втората година од неговиот мандат ја посетил Република Македонија, која посета била реализирана во месец мај 1999 година. За време на неговата посета, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ се сретнал со новинари Албанци од Република Македонија, со новинари Албанци од Косово и македонски новинари, како и со уредници и писатели, а исто така, се сретнал со раководството на Верификационата Мисија на ОБСЕ во Косово. Во текот на наведените средби, Претставникот иницирал повеќе *специфични проекти* во Република Македонија. Имено, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ подготвил неколку предлози за поддршка на *независните медиуми* и на *културата* во Република Македонија. Така, со помош на странски донации, Претставникот иницирал објавување на книги на албански јазик за децата на Косово, кои што подоцна биле претставени на децата во Приштина. Во Македонското списание за култура, *„Брези 9"*, во август 1999 година бил објавен посебен наслов посветен и напишан од страна на косовските бегалци.[255]

Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ ги поддржал *Струшките вечери на поезијата,* кои се одржале во август 1999 година, и кои се сметаат за голем културен настан со учество на поети од сите континенти (40 поети присуствувале на овие поетски вечери). Финансиската помош била овозможена од страна на Владата на Норвешка преку Претседавачот на ОБСЕ. Претставникот за слобода на медиумите во 1999 година во една прилика *интервенирал* во Република Македонија, а тоа се случило на 2 февруари 1999 година. Со писмо до Министерот за надворешни работи, Александар Димитров, Претставникот побарал да се разјаснат причините за деградирање на новинар во Македонската радио телевизија (МРТВ).[256]

---

[255] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 1999 (1 December 1998 - 31 October 1999), The Secretary General, Vienna, 17 November 1999, p.64, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14539?download=true

[256] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 1999, Vienna, 2001, p.277,

Со цел да се прикаже генералната состојба на медиумите во 1999 година во земјите кои припаѓаат на регионот на ОБСЕ, ќе се повикаме на изјавата и *оценката* од страна на тогашниот Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Фрејмут Дуве* (Freimut Duve), која била дадена за американскиот весник *„The Washington Post"* во мај 2000 година, и пренесена преку дневниот весник *„Нова Македонија".*[257] Генерален заклучок на Дуве за состојбата на медиумите во Државите-учесници во ОБСЕ во 1999 година, е дека тоа била *„Мрачна слика"* за слободата на медиумите која што произлегува од *цензурата врз новинарите, заплашувања на новинарите,* но исто така, и случаи на *убиства на новинари* за време на извршувањето на нивните работни задачи.

Согласно неговата оценка, во изминатите десетина години, 153 новинари ги загубиле животите извршувајќи ги своите работни должности во земјите на ОБСЕ. Само во текот на 1999 година биле *убиени* вкупно *34 новинари,* од кои речиси една третина во земјите кои припаѓаат на регионот на ОБСЕ. Во истиот период биле забележани *87* случаи на *затворање на новинари.* Покрај ова, извештаите зборувале за многу примери за напади врз новинари кои се изразувале преку: судски постапки со парични и со затворски казни; закани или физички напади врз новинари или врз нивната опрема; цензурирање и заплашување, оневозможување на новинарски пристап кон информации; ускратување на визи потребни за извршување на новинарска работа или конфискување на новинарска опрема. Исто така, и случаи на исчезнување на новинари, киднапирање или протерување од земјата. Фрајмит Дуве, покрај ова, се обидел да даде одговор за *причините* за наведената состојба во медиумите. Според него, дел од проблемот бил поврзан со *угнетувањето* од страна на Владите, а исто така, и со *омаловажувачкиот однос* на Државите-учесници во ОБСЕ во поглед на извршување на обврските во доменот на слободата на медиумите. Дуве, упатува апел до интелектуалните кругови да останат верни на основните принципи за слобода, додека Државите-учесници во ОБСЕ доследно да ги остваруваат превземените обврски во доменот на слободата на изразување и слобода на медиумите.

достапно на: http://www.osce.org/fom/13883?download=true

[257] Натпис со наслов: „Цензурирање, заплашување, но - и убиства", Нова Македонија, 13 и 14 мај 2000 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

5.8.2 Проекти за слобода на медиумите во 2000 година

Во текот на 2000 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ реализирал повеќе *специфични проекти* посветени на слободата на медиумите. Овие проекти генерално се однесуваат на сите Држави-учесници во ОБСЕ, и третираат неколку значајни прашања во доменот на медиумите. Во оваа смисла, конкретните проекти се однесуваат и на Република Македонија. Тркалезна маса на тема: *„Заштита на новинарите во конфликтни зони"*, се одржала во Берлин, во ноември 2000 година; додека, тркалезна маса на тема: *„Корупцијата и новинарите"*, била организирана во Прага, во декември 2000 година.[258]

На почетокот на јануари 2000 година (3 јануари 2000), Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, имал свое обраќање пред Постојаниот комитет на Парламентарното собрание на ОБСЕ на темата насловена како *„Медиумите и војната"*. Во неговото обраќање, Претставникот на ОБСЕ посебно внимание посветил на драматичните ситуации на новинарите при извршување на нивните работни обврски во услови кога Државите-учесници во ОБСЕ биле вклучени во воени дејствија. Во оваа смисла, тој го истакнал примерот со нападот на НАТО врз Сојузна Република Југославија и воените активности во Чеченија, и неговата порака дека демократиите секогаш мораат да ги прифатат и да ги следат нивните обврски, дури и во услови на војна.

На 6 ноември 2000 година, во *Берлин* (Германија), била организирана тркалезна маса од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ и Министерството за надворешни работи на Германија. Професионалци од областа на медиумите и претставници на Државите-учесници во ОБСЕ, потоа претставници од Обединетите нации и од Советот на Европа дискутирале за заштитата на новинарите во конфликти области. На Берлинската тркалезна маса била констатирана ситуацијата според која во последните две децении *повеќе новинари биле жртви на внатрешни конфликти* во земјите, а тоа значително ги сменило условите на теренот, не само за воениот персонал, туку и за цивилите,

[258] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2000/2001, Vienna, 2001, p.219-224.
достапно на: http://www.osce.org/fom/13885?download=true

вклучувајќи ги тука и новинарите. Голем број од учесниците на оваа средба ја истакнале опасноста на која што се изложени новинарите кога е потребно да одговорат професионално на своите обврски од теренот и да информираат за настаните во вистинско време. На Состанокот во Москва во 1991 година, Државите-учеснички во ОБСЕ се обврзале да ги заштитат новинарите *посебно во случај на вооружен судир.* Обединетите нации, во неколку наврати, исто така, изразиле силна поддршка за мерките за заштита на новинарите.

Но, како општ заклучок од оваа средба било изнесено дека е *потребно повеќе да се направи со цел да се обезбеди поддршка на новинарите* кои што работат во конфликтните области. Во оваа смисла биле организирани сесии за обука во организација на медиумски компании и Невладини организации, како и обезбедување на заштитна опрема и осигурување. Голем број на меѓународни организации активни во постконфликтните подрачја нуделе телефонска линија за новинари во неволја. Се констатира дека, малку било сторено во однос на тоа сторителите на убиствата врз новинарите, или било кое цивилно лице за време на војна, кое што може да се класифицира како воено злосторство, да бидат доведени пред лицето на правдата. Се сугерира, за ова прашање да се разговара пред Меѓународниот кривичен суд. Покрај тоа, се препорачува на Владите да ги зголемат нивните напори со цел да ги истражат убиствата врз новинарите и да соработуваат во реализација на оваа цел. Учесниците на тркалезната маса ја истакнале потребата Државите-учеснички во ОБСЕ да ја разгледаат идејата *сите новинари,* вклучително и хонорарните преведувачи и локалните новинари *да имаат пристап до стандардите за безбедност* и финансиска помош кога тоа е потребно.

Истражувачки новинари од земјите кои припаѓаат на Западна и Источна Европа и академици се состанале во *Прага* на 4 декември 2000 година, а со цел да дискутираат за предизвиците на новинарите во борба против корупцијата. Меѓу учесниците на оваа средба постоела општа согласност дека *корупцијата претставува опасен феномен* кој е присутен во земјите од каде тие потекнуваат, и демократските општества преку владеење на правото, ефикасно спроведување на законот и слободниот проток на информации, создаваат поголеми можности за спротивставување со ваквата појава. Слободни и независни медиуми рамо до рамо со независно судство можат да послужат во борбата против корупцијата. Професионалните новинари се подложни на различни форми на притисоци со

цел тие да бидат попречат во откривањето на корупцијата, меѓу кои спаѓаат: *законски, политички, економски, морални и физички притисоци.* Во законските притисоци се вбројуваат *злоупотребата на законите за клевета,* клевета и навреда да се запре истрагата за корупција и граѓанската постапка за клевета кога обвинетиот новинар-истражувач располага со докази во негова корист.

Неколку *заклучоци* произлегле од дискуциите посветени на темата за корупцијата и новинарите: Развој на *истражувачко* новинарство како глобална професија со глобални стандарди на однесување (за која цел било потребно да се организираат конференции на новинари-истражувачи од демократиите со различно ниво на развој и реализација на програми за обука за известување за корупцијата). Потоа, воспоставување на централна *мрежа за корупција,* место каде што ќе се поднесуваат извештаи за корупција, и врз редовна основа ќе се обелоденуваат актуелни вести за корупцијата од страна на новинските агенции и средствата за јавно информирање. *Безбедноста на новинарите* (вклучувајќи ги и оние кои работат во борба против корупцијата) треба да биде гарантирана од страна на локалните, државните, регионалните и меѓународните групи и организации.

5.8.3 „Говор на омраза" за време на конфликтот во 2001 година

Во поглед на активностите на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ во Република Македонија во текот на 2001 година, ќе биде презентирана неговата *реакција* упатена до медиумите во Република Македонија, и истата е во контекст на безбедносната криза во земјава и има за *цел да се спречи* појавата на говорот на омараза како форма на изразување во медиумите. Според позициите на ОБСЕ, превенцијата на појавата на говор на омраза во медиумите за време на безбедносната криза во 2001 година во земјава, има особено значење бидејќи се смета дека на тој начин *ќе се превенира непродуктивното влијание* од таквиот начин на изразување во медиумите врз кризната ситуација во земјава, како и врз генералната ситуација во Република Македонија.

ОБСЕ посветува големо внимание и значење *на спречувањето на изразување на говорот на омраза за време на воените судири.* Со сигурност е утврдено дека, воената пропаганда и заговарање на омраза во услови на конфликт придонесува за зголемување на насилството и за негативниот развој

на настаните, наместо мирното решавање на настанатите проблеми. На ваков заклучок упатуваат и многубројните примери за војните во поранешна Југославија и на други места во светот, каде што военото пропагирање и формите на заговарање на омраза биле едни од причините за појавата и разгорување на насилството и за одговорноста за започнатите војни на тие простори.

Од наведените причини, ОБСЕ превзема голем број на активности во насока на спречување на формите на изразување на говорот на омраза за време на конфликтните ситуации во земјите кои што припаѓаат на регионот. Со цел да влијае против појавата на различни облици на говор на омраза во Република Македонија за време на безбедносната криза во 2001 година, тогашниот Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ *Фреимут Дуве* (Freimut Duve), на *7 мај 2001* година од седиштето на неговата Канцеларија во Виена, упатува *апел* до медиумите во Република Македонија *да се воздржат* од било какви форми на манифестација на говор на омраза. Според неговите проценки, говорот на омраза, како начин на изразување во медиумите би можел негативно да влијае врз ситуацијата во Република Македонија која и така била несигурана.[259] Затоа, тој сугерира до медиумите да се однесуваат одговорно во ситуацијата, а тоа ја подразбира потребата да се избегнуваат изјавите со кои што би се предизвикало групна омраза и објективно да ги изнесуваат фактите. Упатениот апел од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ до медиумите во земјава да се воздржат од изразување на било каква форма на говор на омраза при нивното секојдневно работење во текот на кризата во 2001 година, *е во согласност* со неговиот мандатот, според кој треба да дејствува во насока да се спречи манифестација на говор на омраза кон определена група во земјава. Исто така, ваквата реакција е во согласност и со *општо-прифатените принципи* и начела на ОБСЕ со кои што се настојува да се спречат начините на изразување во медиумите кои предизвикуваат говор на омраза кон определени групи во општеството. Додека пак, од друга страна е сосема очигледно негативното влијание од манифестација на говорот на омраза врз управувањето со кризната состојба во Република Македонија во 2001 година и воопшто врз целокупната состојба во општеството.

---

[259] Божиновска Жана, „Медиумите да се воздржат од говори на омраза", Дневник, 8 Мај 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, спровела истражување на тема: *„Медиумите во повеќејазичните општества - слобода и одговорност"*. Дел од податоците во ова истражување се однесуваат на работата на медиумите во Република Македонија во периодот од 2001 до 2002 година. Покрај другото, истражувањето содржи и податоци поврзани со улогата на медиумите за време на конфликтот во Република Македонија во 2001 година, и во овој контекст, податоци за *„говорот на омраза"* во медиумите како последица на конфликтот.[260]

Според податоците наведени во ова истражување, „говорот на омраза" во Република Македонија се појавил со конфликтот од февруари 2001 година, кога повеќе медиуми на Македонски јазик го употребувале терминот „терористи" за да ги опишат членовите на Албанската етничка заедница, додека пак, од друга страна, медиумите на Албански јазик биле исполнети со тврдења за наводни кршења на човековите права од страна на Македонските безбедносни сили. Понатаму, во истражувањето се наведува дека јавните и приватни медиуми во земјава, за време и веднаш после конфликтот често пати биле обвинувани за вознемирувачки *дезинформации* и биле направени неколку обиди да се прикаже другата страна на приказната. Во оваа насока се наведува примерот со ТВ станицата на Македонски јазик, *Канал 5* каде бил емитуван еден извештај на новинар на оваа ТВ станица кој пукал со пиштол во албански позиции, додека, локалните ТВ станици на Албански јазик, кои што биле претежно независни, емитувале едночасовен документарец посветен на албанската Национална ослободителна армија, без при тоа, да анкетираат било какво спротивно мислење. Исто така, Албанските дневни весници *„Fakti"* и *„Flaka"* отворено застанале зад политиката и про-Албанската војна, а дотогаш релативно независниот весник на Македонски јазик *„Дневник"* секојдневно донесувал наслови за Македонскиот национализам.

Согласно наводите во истражувањето, за време на конфликтот, *МРТВ* станала „ефикасно средство за пропаганда" во рацете на политичарите за двете страни (се мисли на македонските и албанските политички партии кои што учествувале во Владината коалиција). Македонските владејачки партии ги контролирале програмите на Македонски јазик на *МТВ 1,* додека, Албанските

[260] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, "Media in multilingual societies - freedom and responsibility", Vienna, June 2003, p.35.

водечки партии, допуштале да доминираат програмите на Албански јазик. Ваквата ситуација довела до чуден ефект за време на конфликтот, така што *МРТВ* емитувала *целосно различни вести* на Албански и на Македонски јазик. Ова најпрво станало многу впечатливо за време на Косовската криза во 1999 година, каде поделеноста на перцепцијата за НАТО интервенцијата, особено меѓу Албанците и Македонците, станала очигледна. Станиците на Албански јазик ги поддржувале нивните роднини во Косово, па од истите причини ја поддржувале и НАТО интервенцијата врз СР Југославија, што било во директна спротивност со тоа што изјавувала Владата на *МРТВ1*. Според истата анализа понатаму се наведува дека, говорот на омраза исчезнал од Македонската медиумска сцена после потпишувањето на Договорот од Охрид од 13 август 2001 година. Меѓутоа, согласно наводите во анализата се потврдува дека, и понатаму останала актуелна состојбата на политизација и поларизацијата во медиумите, и дека медиумите сè уште не биле способни да ја промовираат толеранцијата меѓу различните етнички групи кои што живеат во Република Македонија.

5.8.4 Развој на мултиетнички медиуми во 2002 година

Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, во септември 2002 година започнала со спроведување на проект кој бил насловен како: *„Медиумите во повеќејазичните општества - Слобода и одговорност"*. Целта на овој проект била *да се надминат* предрасудите и нетолеранцијата во медиумите кон граѓаните кои се членови на малцинствата. Проектот укажува на конструктивната улога која што можат и треба да ја играат медиумите во борба против дискриминацијата, промовирање на толеранција и изградба на стабилен мир во повеќејазичните општества. Овој проект бил во исто време, и единствен од ваков вид дотогаш спроведен на ниво на ОБСЕ. Проектот ќе ги истражува работните средини во медиумите во *пет* повеќејазични Држави-учесници во ОБСЕ, и тоа: Република Македонија, Луксембург, Молдавија, Србија и Црна Гора, и Швајцарија. На крајот на проектот ќе бидат направени извештаи за сите земји, а завршната конференција била планирана да се одржи во Швајцарија во март 2003 година. За сознанијата до кои се дошло по пат на ова истражување ќе стане збор подолу во текстов, односно, кога ќе бидат анализирани активностите

на ОБСЕ во Република Македонија во доменот на слободата на изразување и слободата на медиумите во 2003 година.

Во текот на 2002 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава била ангажирана во активности поврзани со *развој на медиумите,* кои што опфаќаат развој на независни медиуми, обезбедување на обука за новинарски вештини за сите заедници и помош на универзитетите во развој на наставна програма по новинарство. Мисијата на ОБСЕ, ги поддржала реформите на Владата во овој домен.[261] Покрај ова, Мисијата на ОБСЕ заедно со Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, работела на имплементација на проектот *„Медиумите во повеќејазичните општества - Слобода и одговорност"*, во кој проект била вклучена и Република Македонија. Единицата за развој на медиумите при Набљудувачката мисија на ОБСЕ, уште од самиот почеток на нејзиното основање во август 2002 година, ги поддржала проектите за создавање на мултиетнички медиуми во Република Македонија. Овде се мисли, пред сè на емитување на двојазични радио емисии и печатење на мултиетнички весници. Најголем проект во оваа смисла е *„City Desk"*, мултиетничка новинска агенција со седиште во Тетово, која емитува радио и телевизиски вести за локалните медиуми. Единицата, исто така, го поддржала основањето на мултиетничкиот весник *„Gostivar Voice"* во регионот на Гостивар, а покрај ова, финансирала сличен проект во регионот на Тетово.

5.8.5 Развој на новинарски стандарди и закони во 2003 година

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, преку нејзината Едницата за развој на медиумите, во текот на 2003 година била активна во врска со поддршка и финансирање на голем број на проекти кои биле насочени кон подобрување на новинарските стандарди и унапредување на мултиетнички пристап кон медиумите.[262] Основна карактеристика за проектите во областа на медиумите е тоа што истите се однесуваат на сите заедници во земјава и од нив имаат корист студентите на универзитетот, печатени медиуми,

[261] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2002, OSCE Secretariat, Vienna, 2003, p.24,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13603?download=true
[262] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2003, OSCE Secretariat, Vienna, 2004, p.66,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13580?download=true

приватни радиодифузери и јавниот радиодифузен сервис *Македонската радио телевизија (МРТВ).* Единицата за развој на медиумите при Набљудувачката мисија на ОБСЕ била кофинансиер и го воспоставила *новиот центар за обука* на *МРТВ.* Центарот за обука бил воспоставен со цел да ги подобри техничките, новинарските и менаџерски стандарди и помогне на *МРТВ да се модернизира* во согласност со европските стандарди. Под водство на Фондацијата Томсон (Thomson Foundation) од Велика Британија, 600 вработени во *МРТВ* добиле обука во Центарот.

Единицата за развој на медиумите при Набљудувачката мисија на ОБСЕ, поддржувала широк спектар на програми за обука наменети за сите сектори на медиумите. Овие програми вклучуваат курсеви по *практично новинарство* за студентите од Универзитетот „Св. Кирил и Методиј" и Универзитетот на Југоисточна Европа, потоа, специјалистички курсеви, како на пример, *истражувачко новинарство* или истражување со помош на компјутер, кои се спроведувале во Македонскиот институт за новинарство. Во тесна соработка со приватни радиодифузери, Единицата развила неколку програми и документарни серии со мултиетнички пристап. Таа го финанасирала весникот на Албански јазик *ЛОБИ.* Во месечниот весник *Точка* (POINT), кој се печати на Македонски и на Албански јазик, практицирале преку 200 студенти од сите етнички заедници кои што биле ангажирани на сите нивоа од планирање на уредувањето до самата дистрибуција. Во согласност со нејзините задолженија, Единицата за развој на медиумите го следела развојот на медиумите во земјава, и во оваа смисла посветила посебен интерес за *законското уредување* на медиумите. Во 2003 година, Единицата го помагала и го поддржала изготвувањето на новиот закон за радиодифузија, кој што треба да им помогне на јавните и приватни радиодифузери да се развиваат во насока на одржлива иднина.

Во 2003 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Феимут Дуве* (Freimut Duve), се посветил на неколку долгорочни проекти кои што ја редефинирале работата на Канцеларијата. Овие проекти се однесувале на теми како: медиумите и интернет; медиумите во повеќејазичните општества; клевета и навреда; и концентрација на медиуми и уредувачка независност.

Проектот *Медиумите во повеќејазичните општества - слобода и одговорност"* - "Media in Multilingual Societies - Freedom and Responsibility", е директно поврзан и има значење за Република Македонија од причина што

истиот е спроведен и во Република Македонија. Од особено значење во оваа насока се препораките кои што се составен дел на спроведеното истражување и имаат за цел да ги надминат разликите меѓу заедниците и да се укинат предрасудите и игноранцијата. Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, како носител на истражувањето, смета дека, добиените резултати од истражувањето *ќе бидат корисни* за земјите каде е спроведено ова истражување и ќе има влијание врз сите инволвирани страни, како Владите, Невладините организации активни во областа на медиумите, новинарите да размислат за нови начини за постигнување на позитивни резултати во нивната повеќејазична структура. Од друга страна, проектот бил многу корисен бидејќи биле опишани најдобрите примери во земјите, и од аспект на препораките кои произлегле и кои би имале влијание врз понатамошниот развој на медиумите во останатите повеќејазични општества.

Самиот проект има за *цел да се надминат прерасудите* и појавата на нетолеранција меѓу припадниците на малцинствата во повеќејазичните општества, и во овој контекст и во Република Македонија, која е дел од проектот. Проектот ги истражува практичните работни средини на медиумите во пет повеќејазични држави: *Швајцарија, Луксембург, Србија и Црна Гора, Република Македонија и Молдавија.* Конкретното истражување било реализирано под покровителство на Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, во септември 2002 година. На крајот на проектот биле составени извештаи за поединечните земји, а потоа истите биле објавени во јавноста на завршната Конференција одржана во март 2003 година во Швајцарија.[263] Проектот бил единствен не само од аспект на широкиот географски опфат на кој се однесувал, туку исто така, и во поглед на теоретскиот пристап.

Република Македонија била избрана за *една* од петте земји во кои што било спроведено ова истражување на повеќејазичноста во медиумите, покрај тоа, се и Србија и Црна Гора, Молдавија, Швајцарија и Луксембург. Република Македонија, Молдавија и Србија и Црна Гора, во проектот се претставени како примери за држави кои што се на почеток од нивниот процес на национална

[263] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, "Media in Multilingual Societies - Freedom and Responsibility", Vienna, June 2003, p.7, достапно на: http://www.osce.org/fom/13874?download=true

изградба и изградба на граѓанското општество. Медиумите на сите јазици кои се зборуваат во земјите имаат многу важна улога во општеството за изградба на тој процес. Додека, Швајцарија и Луксембург биле земени како примери на земји кои имале неспорен историски успех во управувањето со јазичната поделба. Во Швајцарија и Луксембург никој не ја гледал различноста во јазиците како закана за безбедноста или унитарноста на земјата, туку често како богатство на нивниот идентитет и нивната култура. Единствените искуства на Швајцарија и Луксембург со различностите во нивните општества се валидни и вредни за другите држави.

Врз основа на резултатите од спроведеното истражување може да се забележат неколку *заеднички карактеристики* за медиумите во различни земји: Најпрво, се забележува дека, *поддршката на медиумите од страна на Владата* е од круцијално значење за опстанокот на медиумите на различните јазици во било која земја опфатена со овој проект. Ова подразбира одговорност на институциите на власта да создадат *законска рамка* поволна за отворање на медиумите на различни јазици и започнување или продолжување на *долгорочна финансиска помош* за овие медиуми. Секоја земја потребно е да има сопствени независни, еманципирани медиуми кои се гаранција за јавните дебати кои што се најважни за развој на цивилното општество. Потоа, медиумите треба да бидат способни *да играат конструктивна улога* во борба против дискриминацијата, да промовираат разбирање и изградба на стабилен мир во повеќејазичните општества. Поради ова, од страна на ОБСЕ се препорачува извештаите во кои се изразува „говор на омраза" и омраза кон другите да исчезнат од медиумската сцена. Медиумите треба да се стремат кон *„позитивен говор"* на изразување во нивната работа (иако ваквиот начин на изразување сè уште бил редок случај, според податоците од спроведеното истражување). ОБСЕ смета дека, е потребно медиумите да го одразуваат мултиетничкиот и мултијазичниот карактер на општеството и покрај нивниот интерес за сопствената заедница и потребите на нивните групи. Воспоставување и имплементација на професионални стандарди во новинарството и подобрување на сите степени на едукација на новинарите.

Исто така, се потенцира на *важната улога на јавните* радиодифузни сервиси за плурализам во медиумите, додека приватниот сектор сам неможел да гарантира процентуално плуралистично медиумско покривање. Во поглед на *медиумското покривање* од страна на повеќејазичните медиуми во земјава,

податоците од истражувањето покажуваат дека, во Република Македонија била забележана *тенденција на зголемен интерес за основање* и публикување на печатени медиуми, особено во периодот после нејзиното осамостојување. Се проценува дека ваквата појава била последица на социо-политичките промени во земјава и демократизацијата во информациите. Според информациите обезбедени од страна на Македонската агенција за информации (МИА), до декември 2002 година биле регистрирани *926 печатени медиуми,* од кои, весници, магазини, прегледи, журнали, билтени, годишни извештаи и други видови на публикации.[264] При тоа, најголем дел од овие регистрирани медиуми биле на Македонски, додека 73 на Албански, 8 на Турски, 4 на Англиски, 4 на Влашки, 2 на Српски, и 15 биле повеќејазични.

Меѓународната заедница направила повеќе обиди со цел за промовирање на повеќејазичните медиуми. Примери кои можат да се посочат се: бесплатниот месечен магазин *„Мултиетнички форум"*, кој бил печатен на Македонски, Албански и Англиски јазик, и бил дистрибуиран како додаток на *„Дневник"*, *„Факти"* и *„Утрински Весник"*. Потоа, приватниот билингвален дневен весник *„Глобал"* (на Македонски и Албански јазик), кој бил публикуван во септември 2002 година. Двонеделниот весник *„Gostivar Voice"*, на Албански, Македонски и Турски јазик, бил публикуван во околината на Гостивар и составен од тим на млади новинари со различно етничко потекло. Весникот бил финансиран од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија како и од Меѓународната организација за миграции (ИОМ). Последниот проект е *„POINT"*, кој претставува студентски весник на осум страници во регионот на Тетово, и е печатен на Македонски и на Албански јазик.

Почнувајќи од летото 2002 година пет независни, приватни локални ТВ станици соработувале меѓусебно. Три станици на Македонски јазик, *TV Tera* (Битола), *TV Vis* (Струмица), *TV Zdravkin*, (Велес) и две станици на Албански јазик, *TV Art* (Тетово) и *TV Era* (Скопје), работеле заедно со цел да ги обезбедат нивните гледачи со информации од сите региони од земјава. Цел на овие продукции е зајакнување на професионалната соработка и размена на програми меѓу станиците од различно етничко потекло, и да посветуваат внимание на

[264] Ibidem, p.24.

прашањата поврзани со професионалниот и секојдневниот живот на жителите во нивните различни етнички и јазични средини.

Истражувањето содржи и неколку *најдобри примери* за повеќејазични проекти за справување со мултиетничките предизвици во областа на печатените и електронски медиуми. Тие се: *TV Tera: „Различностите не врзуваат заедно"*. Локалната, приватна ТВ станица *TV Tera* започнала со емитување на проект за *регионална прекугранична соработка.* Самиот проект претставува обид да се претстави мултиетничката разноличност во југоисточниот регион од Република Македонија, северозападниот дел од Грција и југозападниот дел од Албанија. *Целта* на проектот е преку животните приказни на луѓето да се прикаже дека со векови се живее на иста земја, идеите во врска со отворените општества и идната прекугранична соработка меѓу жителите и општините како значајно средство за изградба на доверба, превенирање на предрасуди и целосната доверба. Друг пример е проектот на *TV M: „Езерски летописи"*. *TV M* е телевизиска станица на Македонски јазик која што емитува програми во Охрид, Струга и околината, и која започнала да емитува нова *повеќејазична програма* насловена како *„Езерски летописи"*. Програмата обезбедувала многу различни информации за Струга и регионот на Охрид, кој инаку е познат по тоа што тука живат многу етнички групи (Македонци, Албанци, Турци, Власи, Египќани, Срби и сл.). Потоа, *City Desk* Тетово, е проект на мултиетнички медиум во Тетово кој бил замислен да ги покрива сите медуми во регионот на Тетово со дневни вести. Проектот бил базиран врз идејата на локалните новинари и иницран од страна на Единицата за развој на медиумите при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во април 2002 година, како мерка за изграда за доверба на мултиетнички план во поранешниот кризен регион. Преку овој проект се промовира и се овозможува *соработка* меѓу новинарите кои работат на Македонски и Албански јазик. Целта на проектот е да се подобри пристапот до информации, да се промовираат мултиетнички вести и разбирање и да се подобрат стандардите за новинарите.

Во анализата се наведуваат неколку *заклучоци* за генералната ситуација во медиумите во Република Македонија. Најпрво, генерален заклучок е дека *општата работна средина за медиумите била многу тешка,* без оглед на јазикот на кој што тие работат. Податоците потврдувале дека, 926 регистрирани

печатени медиуми, како и 157 ТВ и радио дифузери се бореле за опстанок.[265] Се констатира дека, вооруженият конфликт од февруари 2001 година, имал *силно влијание врз медиумите* во земјава. За време на конфликтот и периодот веднаш потоа, јавните и приватни медиуми биле обвинувани за *вознемирувачки информации,* а говорот на омразата станал моќно средство во рацете на политичките сили за промоција на нивната етничка различност. Говорот на омразата исчезнал од медиумите во Република Македонија, врз основа на Охридскиот рамковен договор од 13 август 2001 година со кој што престанало да се користи оружјето. Согласно анализата, во земјава постоеле голем број на медиуми кои работеле на различни јазици, но сè уште *постоела етничка поделба во медиумите.* Медиумите многу ретко вклучувале прашања поврзани со другите групи, додека, сосема спротивно, посветувале големо внимание на темите кои се однесувале на сопствената етничка група. Постоеле мал број на повеќејазични весници и исто така, повеќејазични програми на радио и телевизија. Па од наведените причини, се заклучува дека *медиумите сè уште не биле способни да ја играат улогата која била потребна за промоција на толеранцијата меѓу различните етнички групи во земјава.*

Како *генерални препораки* за медиумите во Република Македонија, се наведуваат следните: донесување на нова, модификувана, комплетна законска регулатива за имплементирање на постоечките закони и за спротивставување со познатите проблеми во повеќе медиуми, како што е нефер натпревар меѓу нив. Со цел да се укинат предрасудите и игноранцијата, потребно е медиумите на сите јазици кои што се зборуваат во земјава да се стремат да ја одразат, рефлектираат мулиетничката структура во општеството без да се фокусираат само на една заедница. Тоа би можело да се постигне преку примената на *„позитивен говор"* едни за други, и да се посвети поголемо внимание на општите проблеми и на *секојдневните теми* кои што ја погодуваат целата популација наместо да се информира само по етничка линија. Од круцијално значење во оваа насока е практикување на *меѓуетничка размена на програмите,* заеднички редакции и мешан уреднички персонал, локалните станици да ги покриваат *темите кои се релевантни за сите жители,* од аспект на различните заедници. Посебно внимание треба да се посвети на едукација и истражување.

[265] Ibidem, 43.

5.8.6 Реформа на МРТВ, професионална обука во 2004 година

Во текот на 2004 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија превзела повеќе активности во доменот на медиумите во Република Македонија. Тие се однесувале на развој на медиумите, во чии рамки е вклучена реформа на државната телевизија; потоа унапредување на законската регулатива за медиумите и активности посветени на подобрување на професионализмот во медиумите.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ продолжила да работи на процесот на *трансформација на државната телевизија* - Македонската радио телевизија *(МРТВ).* Главните активности на Мисијата се состоеле во организирање на *семинари за обука* во Центарот за обука на *МРТВ* со ТВ-екипи, со персоналот на шестте јазични одделенија на радио станицата и со секторите за документарна и образовна програма. Покрај тоа, Мисијата одржала семинари посветени на градење на капацитетите со вработените во архивите на *МРТВ* и секторот за онлајн сервис.[266] Мисијата, исто така, го поддржала изготвувањето на *новиот Закон за радиодифузија,* при што, таа тесно соработувала со Советот на Европа и Пактот за стабилност на Југоисточна Европа. ОБСЕ смета дека, со новиот закон ќе се обезбеди независност на Советот за радиодифузија и ќе се овозможи законска трансформација на државната телевизија *(МРТВ)* во независен јавен радиодифузен сервис и ќе се подобри правната средина за работа на приватните радиодифузери.

Институционализација на *професионална обука на новинарите,* е еден од клучните приоритети на активностите на Мисијата во 2004 година во контекст на развој на медиумите. Професионалната обука, според принципите на ОБСЕ, потребно е да биде достапна за новинарите *од различно потекло* и ќе има одржлив карактер. Во оваа насока, Одделението за развој на медиумите при Мисијата, овозможи поддршка за реализација на *едногодишен курс* со меѓународен препознатлив карактер за млади и новинари на средината од

[266] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2004, OSCE Secretariat, Vienna, 2005, p.69,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true

својата кариера, како и летен практичен лабораториски курс на Одделот за новинарство при Државниот универзитет во Скопје. Наведениот курс, кој што започнал во август 2004 година, има за цел да ѝм помогне на медиумите во подготовка на професионални новинари кои што ќе ги прифатат предизвиците на модерното новинарство и кои ќе бидат дел од модерната, професионална медиумската заедница во земјава.

5.8.7 Одржливост и одговорност на медиумите во 2005 година

Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Миклош Харашти* (Miklós Haraszti), ја посетил Република Македонија на 26 и 27 октомври 2005 година.[267] Тоа била воедно и прва негова посета на нашата земја. *Целата* на неговата посета била *да ја процени* тогашната моментална состојба на слободата на медиумите, особено во контекст на новиот Закон за радиодифузија кој што започнал да се дискутира во Собранието на Република Македонија за време на посетата. Харашти присуствувал на неколку работилници за Интернет и Е-општество, оганизирани од страна на Невладината организација *Metamorphosis* и Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија.

Генералната оценка на Претставникот на ОБСЕ во врска со состојбата на медиумите во земјава, била дека, постоел *висок степен на плурализам во медиумите,* кој се однесувал на квантитетот на медиумите, како и во поглед на застапеноста на различните погледи.[268] Бројноста на медиумите (меѓу 150 и 180), според верувањето на некои аналитичари, била прекумерна за пазар од повеќе од два милиони потрошувачи, а во исто време, високиот број на медиуми е една од причините за кревкоста на системот на медиумите во целина. Во ситуација на економска несигурност, многу од медиумите биле изложени на комерцијални и политички притисоци. Додека, од аспект на претставување на различните погледи во медиумите, се оценува дека, независните ТВ и радио станици *биле искрени* во нивните коментари во врска со властите и редовно ги критикувале политичарите од сите нивоа. Ваквиот развој на медиумите бил

[267] Miklós Haraszti (Унгарија), ја извршувал функцијата Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ од март 2004 до март 2010 година.

[268] Organization for Security and Co-operation in Europe,The Representative on Freedom of the Media, Miklós Haraszti, „The State of Media Freedom in the former Yugoslav Republic of Macedonia: Observations and Recommendations", 9 December 2005,
достапно на: http://www.osce.org/fom/17463?download=true

поврзан со етичкиот кодекс кои што го воспоставиле медиумите како дел од нивната саморегулатива. Законската рамка за слободни медиуми била добра и главно во согласност со заложбите на ОБСЕ, а недостасувале одредени делови на кои се работело. Владата го признава почитувањето на законската рамка, меѓутоа, не бил исклучен повремен *притисок врз индивидуални новинари* или комерцијални ограничувања кои ги попречувале новинарите слободно да ја вршат нивната професија.

Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, упатува неколку клучни *препораки*[269] до властите во Република Македонија, во однос на тоа како да се подобри слободата на медиумите во земјава. Еве кои се тие: се препорачува на Владата да обезбеди *енергична имплементација на новиот закон за радиодифузија,* уште од самиот почеток. Покрај тоа, потребно било Владата да вложи дополнителни напори за собирање на надоместоци потребни за функционирање на јавниот сервис, да размисли за измена на новиот закон, со цел да се автоматизира финансирањето. Од клучно значење за Советот за радиодифузија е да ја расчисти законската ситуација во однос на распределбата на фрекфренцијата. Тоа можело да се направи преку (повторно) *издавање на лиценци на транспарентен начин,* односно преку јавни тендери врз основа на соодветен план за доделување на фрекфренции. Според неговото мислење, *решавањето на судирот на интереси* во областа на сопственоста на медиумите, може да се постигне преку *слепата доверба,* а тоа е, да се остави контролата над средствата на независен администратор во времето на функцијата. Потоа, се препорачува Владата да воспостави потребни капацитети за примена на законите за авторски права и поддршка на новоформираниот Совет за радиодифузија во спроведување на својот дел во тој поглед. Претставникот смета дека е потребно *да се донесе задоцнетиот Закон за пристап до информации* во најкраток можен рок, додека, Претставникот и Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија биле подготвени да и помогнат на Владата во постигнувањето на оваа цел. Потоа, Претставникот за слобода на медиумите, и препорачува на Владата да ги направи неопходните законски измени за *декриминализирање на клеветата и навредата,* и истите да ги пренесе во доменот на граѓанскиот закон. При тоа, според неговото мислење, потребно е да

[269] Ibidem, p.7.

се земе во предвид релевантната судска пракса на Европскиот суд за човековите права. Претставникот препорачува да се зголемат напорите на Владата во врска со *Е-образование* или *Е-општество* по пат на зголемување на конкуренцијата во секторот на телекомуникации преку целосна имплементација на Законот за електронски комуникации донесен во почетокот на 2005 година.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, особено нејзиниот шеф, Амбасадорот, Карлос Паиш, (Carlos Pais), како и раководителот на Единицата за развој на медиуми, Сали Бротон (Sally Broughton), обезбедиле поддршка и стручна помош на властите во текот на развој на новиот Закон за радиодифузија. Во оваа смисла, Мисијата обезбедила *експертиза* и толкување на релевантните европски директиви. Покрај ова, Мисијата работела на *олеснување* на дискусијата помеѓу пратениците и претставниците на локалните организации активни во областа на медиумите.[270] *Недостатоците* во врска со состојбата на медиумите во земјава вклучуваат недоволно објаснети *конфликти на интереси,* поврзани со истакнати политички лидери за кои што се тврдело дека поседуваат големи удели на национално ниво во електронските медиуми. Исто така, се посочува дека, недостатокот на закон за пристап до информации, го лишувало новинарството од правна сигурност која била потребна за вршење на јавна функција. Во врска со кривичните закони кои влијаат на слободата на изразување, се истакнува дека, само *двајца новинари биле осудени на затворска казна за клевета.* Наведените пресуди, според мислењето на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, биле контрадикторни со судската практика на Европскиот суд за човекови права во однос на слободата на изразување.

Претставникот за слободата на медиумите *го поздравил* донесувањето на новиот Закон за радиодифузија, предложен од страна на Министерството за транспорт и врски и усвоен од страна на Собранието на Република Македонија, во ноември 2005 година. Со Законот се регулира приватната радиодифузната индустрија како и функционирањето на јавниот радиодифузен сервис, *МРТВ.* Според Харашти, долгоочекуваниот Закон за радиодифузија бил значаен чекор во комплетирање на реформираното законодавство во медиумите. Законот бил *во согласност со стандардите на ОБСЕ* за слобода на медиумите, а со тоа и

[270] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2005, OSCE Secretariat, Vienna, 2006, p.69,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/18847?download=true

важен чекор за Република Македонија на нејзиниот пат кон Европа. Новиот закон бил концепиран во тесна соработка меѓу ОБСЕ, Владата, Пактот за стабилност за Југоисточна Европа, Советот на Европа и Европската комисија, и, во него *биле интегрирани* повеќе од препораките кои биле упатувани од страна на меѓународната заедница. Една од целите на Законот е да обезбеди ефикасен Совет за радиодифузија и да се воспостави систем за независно функционирање на јавниот радиодифузен сервис.

Според ставовите на ОБСЕ, јавниот радиодифузен сервис имал клучна улога во промовирање на различноста и идентитетот, а тоа нешто произлегува од мултијазичниот и мултиетничкиот карактер на програмите кои ги емитува. Тргнувајќи од оваа констатација, Набљудувачката мисија на ОБСЕ продолжила со нејзината поддршка за *модернизација* на јавниот радиодифузен сервис и *стручно усовршување* на персоналот преку техничка помош и активности за обука. Во 2005 година обуките на вработените во радио и телевизијата биле посветени на управување, пред да започне процес на реконструирање поставен со новиот Закон за радиодифузна дејност. Мисијата, исто така, ја поддржала обуката наменета за идните професионалци во медиумите, која ја спроведувал *Институтот за новинарство,* во траење од една година. Оваа интензивна програма, која што завршувала со стекнување на диплома, била меѓународно призната и поставувала нови стандарди за новинарство и за обука во оваа област. Посебно внимание било посветено на вклучување на различни групи на студенти кои ќе бидат способни за известување на јазиците на малцинствата. Во текот на 2005 година, Мисијата продолжила да работи на донесување на Законот за слободен пристап до информации, чиј нацрт веќе бил изготвен од страна на Министерството за правда, како еден од важните закони кои ги бара професионалното новинарство.

Е-општество, инаку познато како информатичко општество, се однесува на процесот на *интеграција на информатичката технологија,* како што се на пример, интернетот, безжичната комуникација и други, во сите аспекти на општествениот и политичкиот живот. Проектот Е-општество бил спроведен со локалната организација *Metamorphosis,* и поддржан од страна на Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ. Почетокот на проектот бил поврзан со меѓународна конференција, која била одржана во Скопје, кога висок советник на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, посочил

дека новата информатичка технологија отвора огромни можности за бесплатна, транспарентна комуникација и соработка помеѓу различни чинители во општеството, вклучувајќи ја Владата, бизнис заедницата и граѓаните. Во овој контекст, биле одржани *четири* помали *конференции* во неколку градови низ Република Македонија. Првата од нив била посветена на справување со *компјутерскиот (сајбер) криминал,* а учесници биле полицајци, обвинители и други засегнати страни со овој вид на криминал на Интернет. Останатите конференции кои се однесувале на темите како, *Е-образование* и *Е-медиуми,* биле посветени на потикнување на мултикултурализмот и рушење на границите преку онлајн комуникацијата. Дел од овој проект бил посветен на *Е-Влада,* и се однесува на начини за користење на интернетот од страна на градоначалниците и останатите општински службеници, со цел да се подобри транспарентноста, како и да се активираат граѓаните во процесот на донесување на одлуките.

Во 2005 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, во два наврати интервенирал во врска со состојбите со слободата на медиумите во Република Македонија. Прв пат тоа се случило на *27 октомври 2005* година, преку соопштение за јавноста, и е во врска со решавање на прашања поврзани со законодавството во Република Македонија.[271] Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ по втор пат реагирал преку соопштението кое било упатено до јавноста во Република Македонија по повод донесувањето на новиот Закон за радиодифузна дејност од 11 ноември 2005 година.

5.8.8 Декриминализација на клевета во 2006 година

ОБСЕ реализирала повеќе активности кои се однесувале на медиумите во Република Македонија во 2006 година. Тие биле спроведени непосредно од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ и Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава. Активностите се поврзани со спроведување на кампања за декриминализација на клевета, организирање на Конференција во врска со декриминализација на клевета во Скопје (февруари, 2006 година), како дел од наведената кампања која се водела во регионот на ОБСЕ, но и активности

[271] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2005, Vienna, 2006, p.203, достапно на: http://www.osce.org/fom/20039?download=true

поврзани со развој на медиумите во земјава. Активностите поврзани со развој на медиумите ја опфаќаат работата на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во насока на обезбедување на техничка помош на *МРТВ,* како и помош на *МРТВ* во надминување на кризата со вработените во врска со исплата на нивните плати.

Во рамки на Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите, постоело мислење дека одредбите за клевета и навреда од кривичните закони, често се користеле за замолчување на новинарите и да се спречи критичкото известување од нивна страна. Од овие причини, Претставникот за слобода на медиумите започнал да води *долгорочна кампања против законите за клевета* и несразмерно, според негови согледувања, строгите казни во граѓанските случаи. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ започнал кампања против строгите закони за клевета практично со воспоставување на неговиот мандат во 1997 година, но, активностите од оваа сфера се интензивирале по 2004 година, откако Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ подготвила *детално истражување на кривичното и граѓанското законодавство* и практиката за клевета во регионот на ОБСЕ. Истражувањето му овозможило на Претставникот да ги идентификува земјите и деловите од законодавството каде биле пожелни реформи. Според согледувањата на ниво на Канцеларијата на Претставникот за слобода на медиумите, со кампањата за декриминализација на клевета биле постигнати неколку клучни *достигнувања*, како, зголемување на разбирањето за потребата од реформи помеѓу Владите и законодавците, како и реформи на законите за клевета во поголем број на држави. Во контекст на ова, се наведува дека, во Република Македонија, исто како и во Бугарија, Хрватска, Црна Гора, Романија и Србија, бил отстранет затворот како форма на казна за клевета. Покрај ова, во Република Македонија, Хрватска, Србија и Косово, настанала либерализација на законодавството за клевета.

Во намера на поддршка на декриминализацијата на клевета и навреда, во месец февруари 2006 година, Канцеларијата на Претстставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ со заеднички напори со Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, одржале меѓународна конференција во Скопје. Владата на Република Македонија ги разработила и одобрила измените на Кривичниот законик, кои подоцна беа донесени едногласно од Собранието на Република Македонија на 10 мај 2006 година.

Меѓународната конференција посветена на *„Декриминализација на*

клевета: размена на најдобри искуства", била организирана од страна на Здружението на новинари на Македонија, и Македонскиот институт за медиуми, и, како што споменавме претходно, истата е поддржана од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија и Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ. Учесниците на оваа Конференција, владини претставници, потоа, пратеници, правни експерти и активисти за слободата на медиумите од неколку Држави-учеснички, го изразиле нивниот интерес за унапредување и олеснување на потенцијалните промени на Кривичниот законик во однос на клевета и навреда. Тие донесле *Резолуција* договорена од страна на претставници на Македонскиот институт за медиуми, Здружението на новинари на Македонија, Владата, медиумите, граѓанското општество како и од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија и Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ.[272]

Во Резолуцијата се изразува *поддршка* на Министерството за правда за неговата посветеност да продолжи со активностите за подготовка на измените на Кривичниот законик, со цел да бидат променети правилата за казните за клевета, а особено укинување на затворот и ограничување на паричните казни. На Министерството за правда била понудена помош од страна на правни и други експерти, како и помош на Владата, со правни експерти и активисти за слобода на медиумите со цел проценка на ситуацијата и да се создаде работна група под покровителство на Министерството за правда да изготви конкретни *амандмани* и да го запознае Собранието со законската регулатива. Резолуцијата, потенцира дека е потребно *да се префрли* прашањето за клевета исклучиво *во граѓанската сфера* и во рамки на граѓанскиот законик *тоа да биде предмет на надомест на штета,* која ќе биде пропорционална на прекршокот и соодветна на финансиската способност на граѓаните и медиумите. Резолуцијата, исто така, ги повикува заинтересираните страни, новинари, уредници и сопственици на медиуми, да развијат ефикасно, функционално независно *саморегулаторно тело* и истото се препорачува да служи за решавање на споровите за клевета. Подобрување на професионалните стандарди и знаење на новинарите, и другите медиумски професионалци во поглед на *етиката во известувањето.*

---

[272] Association of Journalists of Macedonia, Macedonian Institute for Media and Organization for Security and Co - operation in Europe, Spillover Monitor Mission to Skopje, International Conference: "Decriminalization of defamation - Sharing best practices", Skopje, February 9-10, 2006, достапно на: http://www.osce.org/skopje/18054?download=true

Собранието на Република Македонија на 10 мај 2006 година ги усвои дополнувањата на Кривичниот законик со кои што *се укина* затворската казна за клевета. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, *Миклош Харашти* го поздравил чинот на донесување на измените и дополнувањата на Кривичниот законик и укинувањето на казната затвор за клевета.[273] Во неговата реакција во поглед на укинување на затворската казна за клевета, од 11 мај 2006 година, тој истакнува дека тоа постигнување било резултат на кампањата која се водела во регионот на ОБСЕ против криминализација на клеветата. Според неговите ставови, кои се совпаѓаат и со ставовите на ОБСЕ, казната затвор за кривични дела направени со говор, и, особено кога се сторени со цел да се критикуваат јавните личности, секогаш била *непропорционална казна,* и истата има има застрашувачки ефект врз слободна дискусија за јавни работи. Негова проценка е дека, реформата ќе им помогне на новинарите да ги исполнат своите обврски на попрофесионален начин.

Мисијата на ОБСЕ во земјава го поддржала спроведувањето на Законот за радиодифузна дејност преку обезбедување на значајна техничка помош на регулаторното тело за емитување. Со делумна помош на Мисијата на ОБСЕ, биле донесени подзаконските акти наведени во Законот. Согласно Проектот за развој на парламентарниот телевизиски канал, ОБСЕ доделила *донација* на Собранието на Република Македонија во висина од вкупно *100 илјади евра* за финансирање на техничко опремување на Собранискиот ТВ-канал. Најголем дел од парите ќе биле наменети за купување камери, магнетоскопи и друга опрема за преноси од собраниските седници и комисии и за реализација на други емисии со тема од собранискиот живот. Инаку, собранискиот канал започнал да се емитува на Третиот канал на *МРТВ* во март, минатата 2005 година.

Од друга страна, радиодифузниот сервис се соочил со сериозна криза во втората половина од годината, бидејќи не успеал да ги обезбеди потребните приходи во согласност со финансискиот систем предвиден во Законот. Развојот на настаните во радиодифузниот сервис - Македонската радио телевизија *(МРТВ),* бил предмет на набљудување од страна на Мисијата на ОБСЕ, при што

[273] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2006, Vienna, 2007, p.360-361, достапно на: http://www.osce.org/fom/31234?download=true

продолжила од блиску да го следи штрајкот на вработените за неисплатените плати, а подоцна и судирите со новоизбраните органи на управување во *МРТВ*. Подоцна, Мисијата на ОБСЕ одиграла *конструктивна улога* во соработка со локалните власти, во поддршка на раководството да стави контрола на ситуацијата и за надминување на кризата.[274] Во областа на слободата на медиумите во 2006 година, за одбележување е донесувањето на *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер* во Република Македонија во јануари 2006 година. Во соработка со локалните партнери, Мисијата на ОБСЕ работела на изградба на капацитетот на новата Националната комисија која што била формирана со Законот.

5.8.9 Поддршка на имплементација на законите во 2007 година

На почетокот на декември 2007 година, во Скопје се одржала дводневна Конференција за *саморегулација на медиумите*, како единствен веродостоен механизам за новинарите да се придржуваат кон новинарската етика и професионалност во уредувачката сфера. Конференцијата, превенствено била фокусирана на печетените медиуми, и истата имала за цел да ја промовира саморегулацијата на медиумите и да помогне да се развие доверба во медиумите кај јавноста. Покрај тоа, цел на Конференцијата е да ја поттикне регионалната соработка меѓу органите за саморегулација на медиумите. На Конференцијата учесниците имале можност да ги споредат системите за саморегулација во регионот и да споделат искуства и предизвици во доменот. Печатените медиуми во регионот се соочуваат со слични проблеми, како што е деполитизација на пазарот на печатени медиуми, промовирање на новинарската етика и заштита на финансиската независност на медиумите. На оваа конференција учествувале претставници од саморегулаторни тела од печатените медиуми во Југоисточна Европа. Набљудувачката мисија на ОБСЕ помогнала во организацијата на оваа Конференција, во соработка со Мисијата на ОБСЕ на Косово.

Актуелниот Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ, Миклош Харашти на 6 јуни 2007 година *интервенирал* во врска со состојбите во

---

[274] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2006, OSCE Secretariat, Vienna, 2007, p.48,
достапно на: достапно на: http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true

медиумите во Република Македонија. Јавната интервенција во форма на писмо испратено до Министерот за надворешни работи на Република Македонија, се однесува на барање за дополнителни информации за пријавено киднапирање кое се случило на 2 јуни 2007 година, на Заменик на директорот на Македонската радио телевизија (МРТВ), Назиф Буши, од страна на непознати вооружени лица, без никакво објаснување, заедно со двајца новинари и нивниот возач.[275]

И во текот на 2007 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава била активна во две области поврзани со медиумите: развој на медиумите и слободата на медиумите. Во доменот на *развој на медиумите,* Мисијата на ОБСЕ го поддржала спроведувањето на *Законот за радиодифузна дејност* преку обезбедување на техничка помош на регулаторното тело за емитување и развој на стратегија за емитување во согласност со меѓународните стандарди. Во оваа смисла, таа, внимателно го следела процесот на преструктурирање на јавниот радиодифузен сервис (МРТВ). Мисијата на ОБСЕ, исто така, обезбедила техничка помош на новиот *Парламентарен канал* кој што емитува програма од пленарните седници во живо на јавната телевизија. Од аспектот на *слободата на медиумите,* Мисијата на ОБСЕ продолжила да ги поддржува властите при подготовката на Национална стратегија за електронски комуникации и информатички технологии и да го набљудува спроведувањето на *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.* Целта е да им се обезбеди на сите етнички заедници еднаков пристап до информации и услуги на нивниот мајчин јазик како и да се обезбеди слобода на изразување и плурализам во медиумите.[276]

5.8.10 Помош во законски измени во медиумите во 2008 година

На генерално ниво, во 2008 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, во континуитет продолжил да ги следи случувањата во медиумите во 56 Држави-учеснички во ОБСЕ и да ја унапредува целосната

---

[275] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2007, Vienna, 2008, p.339,
достапно на: http://www.osce.org/fom/32992?download=true

[276] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2007, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2008, p.51,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true

согласност со заложбите на ОБСЕ за слобода на изразување и слобода на медиумите. Во оваа смисла, бил направен преглед на сите географски региони и биле разгледани главните прашања кои биле поврзани со случаи каде државите го толерираат малтретирањето или каде се случиле убиства на медиумски работници, каде што постои значително ограничување на плурализмот преку влијание на Владата врз емитувањето или издаваштвото, каде за навреда или изнесени критички ставови често пати новинарите добиваат казни, како *„екстремизам"* или *„говор на омраза"*. Во 2008 година, слободата на печатот била влошена од два аспекти, а тоа се *физичката безбедност* на новинарите и *правната заштита за критичкиот говор.* Насилството врз новинарите, според Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ не претставува „криминал, како и обично", бидејќи тоа има за цел поткопување на основната институција на демократијата, а тоа е слободата на печатот.

Во текот на 2008 година, Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, во два наврати *реагирал* за состојбите поврзани со медиумите во Република Македонија. На *13 март 2008* година, тој се приклучил на повикот на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава, со кој што се бара од властите во земјава *итно да реагираат* во врска со серијата на *насилни напади* против новинарите кои се случиле во текот на месец јануари 2008 година.[277] Миклош Харашти, тогашен Претставник за слобода на медиумите на ОБСЕ, во врска со нападите врз медиумските работници во Република Македонија кои се случиле во јануари 2008 година, истакнува дека, медиумските професионалци, без разлика дали се сопственици, директори, новинари или технички кадар, треба да чувствуваат дека државата ќе ги заштити од насилство и физички напади, а со цел да се обезбеди слободата на медиумите. Покрај тоа, Харашти ја потенцирал потребата од навремена и ефикасна акција од страна на институциите за спроведување на законите и од судството во земјава за решавање на сите нерешени случаи. Понатаму, во неговата реакција од 13 март 2008 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, конкретно се осврнува на случајот поврзан со сопственикот на *Радио Канал 77,* Горан Гаврилов, кој бил нападнат и брутално претепан пред неговата куќа во Штип на 25 јануари 2008

[277] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2008, Vienna, 2009, p.329, достапно на: http://www.osce.org/fom/38076?download=true

година, и кој случај добивал зголемени размери.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава во 2008 година реализирала неколку активности во доменот на медиумите, и истите се поврзани со развој на медиумите и слободата на медиумите. Во делот на *развојот на медиумите,* Мисијата се посветила на креирање на политики и на законски измени кои што произлегле од претстојната дигитализација на радиодифузијата и растот на информатичкото општество. Во организација на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава биле спроведени неколку работилници за локални, национални и регионални радиодифузери кои започнале со новата дигитализација и новите електронски комуникации системи, а целта била да започнат да размислуваат за нивната одржливост во новите услови. Мисијата на ОБСЕ го надградила системот за следење на програмата на регулаторното тело, преку поддршка на мониторингот и спроведување на законот за радиодифузија. Таа, продолжила да ја следи ситуацијата во јавниот радиодифузен сервис (МТРВ) и плурализмот во медиумите. Во доменот на *слободата на медиумите,* Мисијата на ОБСЕ го помогнала завршувањето на нацрт-измените на *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,* а ова врз основа на искуствата на корисниците и спроведувачите на *Законот* во првите две години, откако истиот бил во сила.[278]

5.8.11 Ревизија на законот за радиодифузија во 2009 година

И во текот на актуелната 2009 година, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ реализирал вкупно *62 интервенции* до соодветните Влади во врска со случаи на сериозни повреди на медиумската слобода, при што имало случаи каде што Државите продолжиле да го толерираат насилството врз медиумските работници, криминализација на говорот или на друг начин да го ограничуваат плурализмот. Тој, исто така, имал *44 изјави за јавноста.* Неколку Држави направиле крупни чекори напред во поглед на декриминализација на клеветата, како Романија, Ирска и Обединетото Кралство. Според проценките на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, Државите-учеснички постигнале *мал напредок* во поглед на осигурување на физичката безбедност на

[278] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2008, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2009, p.43,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true

новинарите. Во 2009 година или претходно, останале *нерешени* најголем дел од извршените убиства и насилните напади врз новинари, а сторителите на овие дела и понатаму останале на слобода.[279] Претставникот за слобода на медиумите во 2009 година имал своја *интервенција* до Министерот за правда на Република Македонија. Во неговото писмо упатено до ресорниот Министер за правда од 19 октомври 2009 година, биле изнесени *коментари* во врска со измените на „Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер".[280]

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во 2009 година, била ангажирана во активности поврзани со *развој на медиумите* во земјава. Конкретните активности во овој домен се однесувале на ревизија на радиодифузното законодавство. За реализација на наведените цели, Мисијата на ОБСЕ остварила разговори со засегнатите страни и биле организирани *три тркалезни маси* посветени на најкритичните прашања за медиумската заедница во земјава: авторски права, механизми за спроведување и концентрација на медиуми и плурализам. Целта на проектот била да се направи анализа на моменталната примена на радиодифузното законодавство и да се вклучат сите релевантни страни со сугестии за подобрување. Мисијата на ОБСЕ продолжила да го следи развојот на настаните во јавниот радиодифузен сервис.[281]

---

[279] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report on OSCE Activities 2009, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2010, p.83,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true

[280] Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2009, Vienna, 2010, p.312,
достапно на: http://www.osce.org/fom/41732?download=true

[281] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report on OSCE activities 2009, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, 2010, p.45,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true

6. ОБСЕ и националните малцинства во Македонија во периодот 1999-2009

6.1 Дефиниција на национални малцинства

Во рамките на ОБСЕ, ниту било каде на друго место, не постои општа согласност во поглед на дефинирање на поимот за национално малцинство. Сепак, при определбата на поимот за национално малцинство ќе се повикаме на зборовите на поранешниот Висок комесар за националните малцинства на ОБСЕ, *Макс ван дер Штул*, изнесени во неговото воведно обраќање при отворањето на семинарот на ОБСЕ за малцинствата во Варшава во 1994 година. Во оваа смисла тој истакнува дека: *„постоењето на малцинството е прашање на факт, не на дефиниција. Јас би сакал да се повикам на Документот од Копенхаген од 1990 година кој истакнува дека, припадноста на национално малцинство е прашање на личен, индивидуален избор. (...). Најпрво, малцинство е група со јазични, етнички или културни карактеристики кои што него го разликуваат од мнозинството. Второ, малцинството е група која што вообичаено не бара само да го одржи нејзиниот идентитет, туку исто така, се обидува да му даде посилен израз на тој идентитет"*[282].

ОБСЕ посветува голем дел од својата работа на прашањата кои што се однесуваат на националните малцинства, поради уверувањето дека меѓуетничкиоте проблеми во една држава имаат капацитет го загрозат нејзиниот мир и безбедноста. Малцинските прашања на ниво на ОБСЕ се разгледуваат од аспект на нивната *политичка природа,* а во согласност со ова, постои и политички пристап при нивното третирање. Тој ги вклучува уредувањето на човековите права и набљудување на остварувањето на обврските превземени во областа на човековата димензија на ОБСЕ.

Според едно пошироко гледиште, главни фактори за појава на етничките конфликти се сметаат незадоволителната *социјална и економска состојба* на општествата каде што живеат различните етнички заедници. Социјалните и економски притисоци од страна на државите врз припадниците на националните малцинства често пати можат да бидат причина за појава на етничките

[282] The Human dimension seminar focuses on Roma in the CSCE region, 20-23 September 1994, достапно на: http://www.osce.org/odihr/19704?download=true

конфликти. Во ваквите околности, припадниците на националните малцинства сметаат дека припаѓаат на „загрозена" категорија на граѓани. Тензиите во голем број случаи можат да имаат и *политичка основа.* Политичката конотација особено се забележува во оние мешани заедници каде што етничките заедници со векови живееле во релативно хармонични односи. Во вакви околности, некои од политичарите и други лидери можат да ја искористат состојбата на психолошка и материјална несигурност со цел да ја зајакнат својата власт со нагласување на етничките аспекти и со воведување на наратив на етничка дискриминација. Во 1992 година ОБСЕ ја воспостави позицијата на *Високиот комесар за националните малцинства* со цел да одговори во најраната можна фаза на етничките тензии кои можат да прераснат во конфликт во регионот на Европа. Позицијата на Високиот комесар претставуваше иновативен инструмент за превенција на конфликти и рано предупредување. Неговата улога е да ги идентификува етничките тензии и да изнаоѓа навремени решенија за разрешување на тензиите во интерес за зачувување на мирот и стабилноста или пријателските односи меѓу Државите-учеснички во ОБСЕ. Неговиот мандат може да се опише како *инструмент за превенција на конфликти во најраната можна фаза.* Неговата работа се состои во давање препораки за одржување константен дијалог меѓу владата и малцинствата, како и за воспоставување на институции со кои ќе се гарантира таквиот структуриран дијалог како начин на кој можат да се решат малцинските прашања.

Меѓуетничката стабилност во Република Македонија е една од главните области со кои се занимава Мисија на ОБСЕ во земјава. Таа го набљудува развојот на меѓуетничките односи во земјава и работи на *подобрување на ситуацијата* на малцинствата. Работата на Мисијата генерално е насочена кон неколку групи на прашања и тоа: зголемување на учеството на малцинствата во јавниот сектор, особено во администрацијата на сите нивоа; создавање на програми кои што имаат за цел да ја подобрат комуникацијата меѓу етничките групи; прашања поврзани со образованието на националните малцинства. Секторот за координирана програма за меѓуетнички односи при Мисијата на ОБСЕ, во тесна соработка со Високиот комесар и Секретаријатот за имплементација на Охридскиот рамковен договор работи на олеснување на имплементацијата Договорот, во делот на образованието, децентрализацијата, еднаквата застапеност, употребата на јазиците и недискриминација. Со

поддршка на Високиот комесар, Мисијата учествуваше во решавање на проблемот на високото образование на националните малцинства. Законот за високото образование од 2000 година создаде правни основи за отворање на приватна институција за високо образование.

Состојбата во поглед на меѓуетничките односи предизвика интерес кај Високиот комесар за националните малцинства уште од неговото назначување (1992), што се должеше на *зачестените реакции* и *барања* на Албанците во врска со школување во високото образование на својот мајчин јазик. Високиот комесар, преку Набљудувачката мисија на ОБСЕ, реагираше во повеќе наврати, како во случаи во конфликтни, така и во постконфликтни ситуации. Таков е примерот со неговото вклучување во врска со отворањето на т.н. Тетовски универзитет во 1995 година.

6.2 Права на националните малцинства во документите на ОБСЕ

Прашањата за човековите права и основни слободи се содржани во сите документи на ОБСЕ. Основите на стандардите се воспоставени со Хелсиншкиот завршен документ (1975). Документот од Конференцијата за човековата димензија во Копенхаген (1990) ги содржи најголемите достигнувања во доменот на човековата димензија на ОБСЕ. Принципите кои биле поставени на Конференцијата за човековата димензија во Копенхаген и Москва (1991) биле разработени на средбата на експерти во Женева (1991), со посебен акцент на прашањата поврзани со правата на припадниците на националните малцинства. Поради тоа, често овој документ е нарекуван *прирачник*. Понатаму, овие принципи се надополнети на самитот во Париз, како и на следната средба во Хелсинки (1992).

Хелсиншкиот завршен документ (1975) се повикува на малцинствата во делот насловен како *„Соработка во хуманитарни и други области"*. Покрај тоа, во четвртиот дел од принципот VII, кој се однесува на „Почитување на човековите права и основни слободи, вклучувајќи ја слободата на мислата, свеста, религијата или верата" (составен дел од „Декларацијата за принципите"), се истакнува: *„Земјите-потписнички на чија што територија постојат национални малцинства ќе ги почитуваат правата на припадниците на националните малцинства за еднаквост пред законот, ќе им даваат целосна*

можност за вистинско остварување на човековите права и основни слободи, за на тој начин да го заштитат нивниот законски интерес во оваа сфера"[283]

Документот од Копенхаген (1990) претставува најголемо достигнување во нормативно уредување на човековите права и слободи, поради што станал најзначаен извор на стандардите на ОБСЕ во областа на човековата димензија. Во него се содржани најшироки одредби за заштита на правата на припадниците на националните малцинства во споредба со останатите меѓународни документи. Според овој Документ, правата на припадниците на националните малцинства претставуваат *дел од светските признати човекови права.* Со други зборови, правата на припадниците на националните малцинства се регулирани во рамките на генералните човекови права. Во Документот од Копенхаген се истакнува важноста од почитување на правата на припадниците на националните малцинства од страна на Државите-учеснички како фактор на мир, правда, стабилност и демократијата. Поради тоа, потребно е прашањата кои што се однесуваат на националните малцинства да бидат решавани на задоволителен начин *во демократска политичка рамка* која се заснова врз владеење на правото, во услови на функционирање на независно судство (Член 30.1).[284] Документот ја нагласува важноста од *постоење на ефективни демократски институции,* бидејќи тие се суштествени за гарантирање и организарање на учеството во јавниот живот од страна на сите, како и за насочување и решавање на судирите на интереси карактеристични за сите општества. Демократските институции кои функционираат ефективно можат да ги спречат популистите во нивните намери да ги искористат националните малцинства во остварување на нивните цели. Документот гарантира *права за ефективно учество во јавниот живот,* вклучувајќи го и учеството во односите во државата кои се однесуваат на заштита и унапредување на идентитетот на националните малцинства, бидејќи тоа создава врски на лојалност кон државата и општеството, чиј составен дел претставуваат и малцинствата. Во Документот се истакнува дека припадниците на националните малцинства имаат право целосно да ги остваруваат своите права и основни слободи, без дискриминација и да уживаат еднакви права пред законот. Покрај тоа, се создава можност за

[283] Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975, p. 6, достапно на: http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true

[284] Document of the Copenhagen meeting of the Conference of the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990, Article 30.1, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/14304

воведување на посебни мерки од страна на Државите-учеснички со цел да се обезбеди целосна еднаквост на припадниците на националните малцинства со другите граѓани во остварување и уживање на човековите права и основни слободи.

Припадноста на едно национално малцинство е прашање на личен избор, а поради таквиот избор поединецот не треба има никакви непогодности. Припадниците на национални малцинства имаат *право слободно да го изразуваат, да го чуваат, и да го развиваат својот етнички, културен, јазичен или верски идентитет* и да ја негуваат и развиваат својата култура во сите нејзини аспекти, без при тоа да бидат асимилирани против нивната волја.[285] Со цел да го изразат својот идентитет и развијат својата култура, припадниците на националните малцинства особено имаат право на слободна употреба на својот мајчин јазик во приватниот живот и на јавни места; право да основаат образовни, културни и верски институции, организации или здруженија, а тоа во согласност со националното законодавство; право да ја исповедаат и практикуваат својата вера и да вршат верски образовни активности на мајчин јазик; право да воспоставуваат и одржуваат непречени меѓусебни контакти во својата земја, но и со граѓаните од други држави со кои што имаат заедничко национално потекло и културно наследство; право да шират и разменуваат информации на својот мајчин јазик, и право да учествуваат во меѓународни невладини организации.

Државите-учеснички презеле обврска дека ќе го штитат етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националните малцинства на својата територија, но и *да создаваат услови за унапредување* на тој идентитет преку воведување на соодветни мерки во консултација со организациите и здруженијата на конкретните малцинства.[286] Овие мерки вклучуваат *основање* на соодветни локални или автономни *административни органи* кои се во согласност со политиката на конкретната држава и кои што одговараат на историските и територијалните услови на таквите малцинства. Тие исто така, ќе создаваат услови припадниците на националните малцинства да го изучуваат својот мајчин јазик, и онаму каде е можно, да го користат јазикот пред јавните

[285] Ibidem, Article 32.
[286] Ibidem, Article 33.

власти.[287] Во Документот од Копенхаген се осудени појавите како што се тоталитаризам, расна и етничка омраза, антисемитизам, ксенофобија и дискриминација против било кое лице, како и прогонувањата на верска и идеолошка основа.[288] Како ефикасни мерки во борба против овие појави се наведуваат: донесување на закони, во согласност со уставните системи на државите и меѓународните обврски, заради обезбедување на заштита од било какви дејствија со кои што се поттикнува насилство, непријателство или омраза против лица или група кое е засновано врз национална, расна, етничка или верска дискриминација, вклучувајќи и антисемитизам, превземање на адекватни мерки за заштита на лицата или групата кои можат да бидат изложени на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради својот расен, етнички, културен, јазичен или верски идентитет, и за заштита на нивниот имот; преземање на мерки заради унапредување на разбирањето и толеранцијата, особено во областа на културата, образованието, информациите; во рамките на образовниот систем да се развива почитување на различните цивилизации и култури и да се посвети посебно внимание на расните предрасуди и омраза; да се признае правото на поединецот на ефикасни правни лекови, правото на поединецот или групата да поднесат жалба против акти на дискриминација и сл.

Во *Парискатa Повелба за нова Европа (1990),* Државите-учеснички се обврзале дека понатаму ќе ја подобруваат положбата на националните малцинства, бидејќи тие придонесуваат во животот на нивните општества, но и за развој на пријателските односи меѓу народите. Во Повелбата се потврдува дека заштитата на националниот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националните малцинства, како и создавање на услови за нивно унапредување придонесува за мирот, правдата и стабилноста на државите. Прашањата поврзани со националните малцинства можат да се решаваат на задоволителен начин единствено во демократска политичка рамка, и дека почитувањето на правата на припадниците на националните малцинства започнува со почитување на универзалните човекови права.[289]

Во *Извештајот од експертскиот состанок на КЕБС за националните малцинстава (1991),* Државите-учеснички ги потврдиле обврските во поглед на

[287] Ibidem, Article 34.
[288] Ibidem, Article 40.
[289] Charter of Paris for a New Europe, Paris, 19-21 November 1990, p.7, достапно на: http://www.osce.org/mc/39516?download=true

националните малцинства содржани во документите усвоени од страна на КЕБС, а особено оние кои се содржани во Парискатa повелба за Нова Европа (1990) и документот од Состанокот на Конференцијата за човековата димензија на КЕБС од Копенхаген (1990). Прашањата поврзани со националните малцинства се прашања *од легитимен меѓународен интерес* и значење, а не претставуваат дел од внатрешните работи на државите. Соодветното демократско учество на припадниците на националните малцинства во одлучувањето или во консултативните тела, претставува важен елемент за ефикасното учество во јавните работи.[290] Државите-учесници сметаат дека човековите права и основни слободи мора *да се почитуваат врз недискриминаторска* основа, т.е. дека во подрачјата главно населени со припадници на националните малцинства, нивните права треба да бидат еднакво почитувани соп оние на мнозинското население во државата. Државите се обврзале дека ќе создадат услови кои ќе овозможуваат еднакви можности за ефикасно учество на припадниците на националните малцинства во јавниот живот, стопанските активности и во изградбата на нивните општества. Државите-учесници ќе превземат потребни мерки со цел спречување на дискриминацијата на поединци, врз основа на припадност и неприпадност на национално малцинство, посебно во поглед на вработувањето, домувањето и образованието.[291]

Во наведениот Извештај, потврдено е значењето од воведување на *посебни мерки* преку кои треба да се обезбеди целосна еднаквост на припадниците на националните малцинства со останатите граѓани во остварувањето и уживање на човековите права и основни слободи. Меѓу нив се наведуваат следните: воспоставување на советодавни и тела за донесување одлуки со учество на националните малцинства (посебно во областите како што се образование, култура и вера); избор на тела и собранија по прашањата на националните малцинстава; локални и автономни управи, како и автономии врз територијална основа; самоуправа на националните малцинства за прашања на нивниот идентитет во ситуации кога автономијата врз теритотијална основа не се применува; децентрализација на власта; потпишување на билатерални и

[290] Report of the CSCE Meeting of experts on national minorities, Geneva, 19 July 1991, p.3, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true
[291] Ibidem, p.4.

мултилатерални договори во врска со националните малцинства; обезбедување на припадниците на малцинства адекватни видови и нивоа на образование на нивниот мајчин јазик во согласност со бројот, географска распространетост и културни традиции на националните малцинства; обезбедување на финансиски средства за изучување на јазикот на националните малцинствата од страна на останатото население, како и образование на наставен кадар на јазикот на националните малцинствата во установи од таков вид; финансирање и техничка помош на припадниците на националните малцинства кои сакаат да основаат сопствени образовни, културни и верски установи, организации и здруженија; поттикнување на развој на односи меѓу мнозинските и малцинските заедници и меѓу соседните заедници што имаат заеднички граници со цел да се спречи појавата на локални тензии и за решавање на судирите по мирен пат, доколку дојде до нив и сл. Примената на овие или други пристапи, поединечно или во комбинација, можат да придонесат во насока на подобрување на состојбата на националните малцинства во државите каде тие живеат.

Државите-учесници го потврдиле постоењето на посебните проблеми на Ромите, заради што ќе се залагаат да им се обезбедат еднакви можности. Тие се обврзуваат да поттикнат истражувања во врска со проблемите со кои се соочуваат Ромите, како и да преземаат мерки за унапредување на толеранцијата, разбирањето и развој на добри односи меѓу поединците од различно потекло во рамките на државата.[292]

Кога станува збор за нормативното уредување во рамките на ОБСЕ, може да се констатира дека процесот на поставување на стандарди е главно завршен. Прашањата поврзани со националните малцинства ОБСЕ настојува да ги реши применувајќи два пристапи: прво, имплементација на прифатените принципи во практичното живеење преку што ќе се зајакнува безбедоста на државите; и второ, интервенција во подрачја кои се зафатени со тензии или конфликти во една држава или повеќе држави во кои се вклучени малцинства. Успехот ќе зависи од степенот на посветеност на државите за решавање на прашањата на националните малцинства, односно од усогласувањето на домашното законодавство со преземените обврски и нивната реализација во практиката.

[292] Ibidem, p.6-7.

6.3 Права на националните малцинства во Република Македонија

Согласно уставните одредби на Република Македонија, припадниците на националните малцинства ги остваруваат следните права: право на изразување на својот идентитет; право на основање на свои институции и здруженија; право на образование на мајчин јазик; право на употреба на својот мајчин јазик како службен јазик. Со Рамковниот договор се предвидува проширување на овие права. Правата на припадниците на националните малцинства се во согласност со одредбите на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа (1995), како и со Декларацијата на ОН за правата на лицата кои припаѓаат на национални, етнички, религиозни и јазични малцинства (1992). Во определени случаи, овие права ги надминуваат одредбите содржани во овие и во други документи донесени од страна на други меѓународни организации во врска со правата на националните малцинства.

а) Право на изразување на својот идентитет

Припадниците на националните малцинства имаат право слободно да го изразуваат својот етнички, културен, јазичен и верски идентитет и да ја негуваат и развиваат сопствената култура. Ова право може да се остварува слободно без било какви обиди за асимилација насочени против нивната волја. Република Македонија се грижи за етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на припадниците на малцинствата.

б) Право на основање на свои институции и здруженија

Ова право значи право на припадниците на националните малцинства *да формираат* свои институции и здруженија преку кои што ќе го изразуваат, развиваат и негуваат својот етнички, културен, верски и јазичен идентитет. Тие може да се формираат во областа на културата и уметноста, како и во областа на науката заради заштита и развој на нивниот идентитет. Не навлегувајќи во рамките на образовниот систем, тие дејствуваат независно со свои специфични функции на културен и научен план. Културните институции на припадниците на националните малцинства придонесуваат за афирмација на нивното културно богатство, додека научните и други здруженија го проучуваат тоа богатство со

цел да го унапредат соживотот со македонскиот народ. Правото за формирање на сопствени институции предвидено со Уставот е во согласност со правото на припадниците на националните малцинства да формираат верски институции, и други организации и здруженија содржани во Рамковната конвенција. Во рамките на ова уставно право е содржано и правото на припадниците на националните малцинства да формираат свои средства за информирање со цел да ја негуваат и шират сопствената култура. Покрај тоа, ова право е во согласност со предвиденото право во Рамковната конвенција , кое предвидува непречено примање и разменување информации преку медиумите на својот мајчин јазик.

в) Право на образование на мајчин јазик

Припадниците на националните малцинства имаат право на образование на мајчин јазик во основното и средното образование на начин утврден со закон. Во тие училишта, сепак, постои обврска да се изучува и македонскиот јазик. Делумно проширување на правото на образование на мајчин јазик во високото образование настана со воведување на Законот за Педагошки факултет во Скопје од 1997 година. Со него се отвори можност припадниците на националните малцинства да студираат на мајчин јазик како иден педагошки кадар во основното образование. Во насока на подобрување на положбата на припадниците на националните малцинства, Владата на Република Македонија вовела и *мерки на позитивна дискриминација.* Тие се однесуваат на запишување на универзитетите, во вид на посебни *уписни квоти* за припадниците на националните малцинства согласно нивната процентуална застапеност во вкупната популација. Резултатите од позитивната дискриминација можат да се забележат и при вработувањето на припадниците на националните малцинства во органите на државната управа.

г) Право на употреба на малцинскиот јазик како службен јазик

Со Уставот се гарантира правото на слободна употреба на мајчиниот јазик на националните малцинства во приватниот живот и на јавни места, во усна и писмена форма. Исто така, Уставот го гарантира и правото на службена употреба на јазикот на националните малцинства во единиците на локална самоуправа во која над 50% од вкупното население се припадници на

определено национално малцинство. Со Законот за локална самоуправа се дава право на службена употреба на јазикот на националното малцинство и во единиците на локалната самоуправа во кои тоа национално малцинство претставува повеќе од 20% од вкупното население. Во двата наведени случаи на службена употреба на малцинскиот јазик, во службена употреба е и македонскиот јазик и неговото кирилско писмо. Ова право кое е предвидено со Уставот на Република Македонија е во согласност со развојот на децентрализирана унитарна држава. Правото на службена употреба на малцинскиот јазик во единиците на локална самоуправа претставува *квалитативен напредок* во однос на другите меѓународни стандарди, како што е на пример Европската повелба за регионални или малцински јазици на Советот на Европа (1992).

6.4 Улога и активности на Високиот комесар за национални малцинства

Позицијата Висок комесар за националните малцинства на е воведена на Самитот во Хелсинки (II) во јули 1992 година, а нејзин прв носител бил *Макс ван дер Штул*. Канцеларијата на Високиот комесар се наоѓа во Хаг, а неговите активности се поткрепени од тим од 11 членови на меѓународен персонал, од кои седум се во позиција на советници. Од почетокот, Високиот комесар бил вклучен во разрешување на малцинските прашања во повеќе држави (Албанија, Хрватска, Естонија, Унгарија, Казахстан, Киргистан, Латвија, Романија, Словачка, Македонија и Украина). Во доменот на превенција на конфликтите, Високиот комесар се повикува на нормите и обврските на ОБСЕ кои одговараат на секоја конкретна ситуација, но и на одредбите на меѓународното право. Тој не функционира како инструмент на човековата димензија во чии што рамки го истражува кршењето на индивидуалните човекови права, ниту пак претставува заштитник на правата на припадниците на националните малцинства (индивидуални или групни). Сепак, за да може да ги остварува своите задачи предвидени во мандатот, тој мора да води сметка за почитувањето на правата на припадниците на националните малцинства. Високиот комесар делува под покровителство на Комитетот на високите функционери (денешен Висок совет), а неговата задача е да обезбеди *„рано предупредување"* и, кога е потребно,

„рана акција" во најраната можна фаза *„во поглед на тензиите кои се поврзани со прашања на националните малцинства кои сè уште не се развиле понатаму од фаза на рано предупредување, но, според проценката на Високиот комесар имаат потенцијал да се развијат во конфликт на подрачјето на ОБСЕ, загрозувајќи го мирот, стабилноста или односите меѓу Државите-учеснички, кои бараат внимание и акција од Постојаниот совет и Високиот совет".*[293] Тргнувајќи од ваквата определба, може да се забележи дека неговата улога се остварува на две нивоа: *прво,* преку активностите кои ги презема тој треба да настојува да спречи тензиите да прераснат во насилство и, *второ* да ја предупреди ОБСЕ за заканата. Од друга страна, неговата улога се состои во тоа да го сврти вниманието на ОБСЕ за сериозноста од ваквиот вид на тензии кои можат да прераснат во конфликт со цел телата и органите на ОБСЕ (Постојаниот совет и Високиот совет) превземат навремени акции бидејќи тој не располага со средства кои може да ги употреби за да влијае врз понатамошниот развој на настанатите тензии. Во рамките на својот мандат, Високиот комесар работи во доверба и независно со сите страни кои се директно вклучени во тензиите. Тој, во зависност од ситуацијата, употребува демократски средства и меѓународни инструменти за да одговори на барањата на инволвираните страни. Заради остварување мандатот, од особено значење се неколку елементи: да постои независност и одговорност во неговата работа во однос на органите на ОБСЕ; да обезбеди поддршка во рамките на ОБСЕ во случаите кога тоа е потребно; да осигура доверливост и можност за примена на превентивна дипломатија; и да има пристап до сите оние соговорници и извори на информации и проценки кои се важни за конкретната ситуација.

Активностите на Високиот комесар имаат подеднакво значење во рамките на *краткотрајна* превенција, но и во функција на *долготрајна* превенција на етничкиот конфликт. Во рамките на краткотрајна превенција на конфликтот, посебно место и улога има раното предупредување, рана акција и мултилатерална дипломатија од превентивен карактер. Високиот комесар има капацитет на рано предупредување, што значи дека треба да ги информира телата на ОБСЕ за развојот на настаните што можат да прераснат во конфликт, а во консултации со нив да превзема навремени и ефикасни акции. Структурите

[293] CSCE Helsinki Document 1992, The challenges of chance, Helsinki, 9-10 July 1992, p.9, достапно на: http://www.osce.org/mc/39530?download=true

на ОБСЕ одговорни за донесување на одлуки, врз основа на добиените информации и сугестии, можат да применат превентивна дипломатија и други мерки со цел да го спречат развојот на настаните. Високиот комесар во определени случаи може да објави *неофицијално рано предупредување*. Самиот чин на вклучување на Високиот комесар во дадена ситуација во држава може да биде толкувано како предупредување за конкретната држава, но и знак за потребата од мултилатерално вклучување.

Долготрајното решавање на споровите е голема задача поради што се потребни и долготрајни напори. За оваа цел потребен е *процес на размена на мислења* и соработка меѓу инволвираните страни кој што може да доведе до намалување на тензиите, па и до решавање на проблемот. Постои разлика меѓу рана и задоцнета превентивна дипломатија. *Раната превентивна дипломатија* вклучува обиди за решавање на споровите пред да се појави веројатноста за нивно прераснување во вооружен конфликт. Мерките на *задоцнета превентивна дипломатија* се насочени кон убедување на страните во спорот да се воздржат од насилство кога веројатноста од ескалација на конфликтот е голема. Оттука, примарна задача на ОБСЕ, а со самото тоа и на Високиот комесар, е да се вклучи во превентивна дипломатија во најраната можна фаза. Во неговото практично дејствување, Високиот комесар употребува активности кои што претставуваат комбинација од рано предупредување и рана превентивна дипломатија.

Политичката природа на малцинските прашања најдиректно се изразува преку мандатот на Високиот комесар: неговите задачи се во рамките на *политички обврски,* но тој користи и *политички средства* за управување со прашањата поврзани со националните малцинства. Неговата улога се состои во *изнаоѓање на компромисни решенија* прифатливи за сите страни. Тој остварува посети на Државата-учесничка во ОБСЕ во намера да обезбеди информација од прва рака од сите вклучени страни и бара да се унапреди дијалогот, довербата и соработката меѓу нив. Доколку Високиот комесар смета дека има соодветно разбирање за ситуацијата, тој подготвува *препораки* до владата на државата која е во прашање, обично во форма на *писмо* до Министерот за надворешни работи. Препораките можат да станат јавни после соодветни консултации и можности за одговор од страна на државата на која тие се однесуваат. Тие јавно се

изнесуваат до Постојаниот совет.[294] Препораките се однесуваат на подобрувања во две широки области: 1. промени во суштината на политиката на владата во однос на малцинствата со цел да се потенцира грижата на државата кон нив; и 2. воведување на мерки за воспоставување и јакнење на институционален дијалог меѓу владата и малцинството за причините кои доведуваат до тензии, преку одржување на тркалезни маси, воспоставување на омбудсман и сл. Владите на кои што се однесуваат препораките сочинети од страна на Високиот комесар треба да ги разгледаат дадените препораки. Додека Високиот и Постојаниот совет треба да дадат поддршка на работата на Високиот комесар во земјата во која се вклучил. Препораките донесени од страна на Високиот комесар *немаат обврзувачки карактер* за владите на земјите за кои се наменети. Во рамките на ОБСЕ постои издиференцирано мислење во однос на карактерот на препораките од Високиот комесар, а тоа е дека, доколку препораките би имале обрзувачки карактер истите би влијаеле *контрапродуктивно* на државите во смисла што тие би изразувале помала спремност да ги прифатат нив.

Високиот комесар за национални малцинства се обидува да изнајде *„конкретно решение за секој поединечен случај"*, бидејќи постојат различни ситуации во кои се вклучени националните малцинства, и секој поединечен случај треба да биде анализиран и третиран на посебен начин. Сепак, во својата работа тој прави неколку *општи* забелешки. *Првата* се однесува на констатацијата дека државата треба да манифестира *посебен интерес* за заштита на лицата припадници на национални малцинства. *Втората* забелешка е дека *решенијата* во оваа област треба да се бараат што поскоро *во рамките на самата држава.* Се смета дека од особена важност за решавање на проблемите на националните малцинствата е развојот на подобри и похармонизирани односи меѓу мнозинството и малцинството. За таа цел треба да се поттикнува конструктивен дијалог, како и учество на малцинството во јавните работи на државата. Високиот комесар превзема активности преку кои се воспоставува и унапредува дијалогот, како што се организација на семинари, тркалезни маси или други форми за олеснување на дијалогот меѓу малцинствата и властите во државата. Ваквата забелешка произлегува од констатацијата дека целосниот развој на припадниците на националните малцинства може да биде постигнат во

[294] Види во: The Role of the HCNM in OSCE Conflict Prevention, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, Netherlands 1997, p.31.

рамките на државата. Овој развој може да биде реализиран низ законската регулатива на државата, преку унапредување на развојот на нивниот идентитет во различни области, како на пример културата, образованието или локалната власт. Иако понекогаш малцинствата сметаат дека отцепувањето може да ги реши нивните проблеми, сепак се констатира дека *промената на границите со сигурност е погрешно решение.* Во прилог на ваквата констатација е и размислувањето на поранешниот Генерален секретар на Обединетите нации, *Бутрос Бутрос-Гали (Boutros Boutros-Ghali),* кој вели: *„Ако секоја етничка, религиозна или лингвистичка група бара отцепување, тогаш не би имало крај на фрагментацијата, а мирот, безбедноста и економската благосостојба за сите би било тешко да се постигнат".*[295] *Третата* забелешка го истакнува значењето на *билатералните договори* со соседните земји. Билатералните договори кои што се потпишуваат со соседните земји се важни бидејќи со нив се потврдува постоењето на границите, а од друга страна се гарантира заштитата на правата на националните малцинства. Овие договори можат да имаат позитивно влијание врз промените во однесувањето на владата на државата, но исто така, и да обезбедат гаранции од сродната држава за малцинството кое е во прашање. Според Високиот комесар, проблемите поврзани со прашањата на националните малцинства во голем број на случаи можат успешно да се решат со инвестирање во специфични области, како на пример во образованието, со цел да се подобри состојбата на овој план.

6.5 Активности на Високиот комесар во Република Македонија

Прегледот на активностите на Високиот Комесар во Република Македонија мора да води сметка и за оние дејствија кои се преземани пред периодот кој е предмет на обработка на оваа дисертација, заради добивање целосна слика и претстава за континуитетот на неговиот ангажман. Во во текот на неговиот мандат (1992-2001) ван дер Штул ја посетил Република Македонија

[295] Boutros, Boutros, Ghali, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council, New York, United Nations, 1992, Document A/47/277-S/24111, Paragraph 17, достапно на: http://www.un-documents.net/a47-277.htm

повеќе од триесет пати.[296] Тој бил вклучен во повеќе активности во врска со состојбите на меѓуетничките односи. Во некои случаи тој бил ангажиран преку Набљудувачката мисија на ОБСЕ, но неговиот престој понекогаш бил резултат на официјална покана од страна на властите. Активностите на Високиот комесар главно се однесуваат *на статусот на албанското* малцинство, и тоа во контекст на неколку прашања, како пописот на населението (1994), образование на јазикот на малцинствата (во високото образование), вработување во јавните служби, пристап до медиумите, локална самоуправа и сл. По остварените посети во 1993 година, Високиот комесар подготвил *препораки,*[297] особено во поглед на спроведување на пописот под меѓународно набљудување. Високиот комесар предложил да се отвори Педагошки факултет за обука на учители кои ќе ја следат наставата на албански јазик. Во препораките, исто така, се истакнува важноста од зајакнување Советот за меѓуетнички односи како значајно тело за дијалог меѓу различните етнички групи. Покрај тоа, се препорачува адекватна застепеност на малцинствата во војската и полицијата. Се потенцира важноста од продолжување на дискусиите за законот за локална самоуправа и потребата од зајакнување на компетенциите на локалната власт. Наведените препораки имале за цел надминување на јазот меѓу македонската и албанската заедница.

Кога станува збор за истражуваниот период (1999-2009) треба да се истакне дека во *Годишниот извештај за активностите на ОБСЕ во 1999 година,*[298] работата на Високиот комесар во Република Македонија главно се фокусирала на *подобрување на меѓуетничките односи.* Главно прашање било прашањето за високото образование на Албанците. Набљудувачката мисија на ОБСЕ обезбедила поддршка на активностите на Високиот комесар во земјава. Капацитетите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава за постапување со малцинските прашања биле зајакнати во јули 1999 година со именување на *експерт* за национални малцинства.

---

[296] Податоците за направените посети на Република Македонија од страна на Високиот комесар за националните малцинства на ОБСЕ се базираат на Годишните извештаи за работата на ОБСЕ во периодот 1993-1998 година, во кои што се изнесува анализа за актуелните активности на Високиот комесар во доменот на меѓуетничките односи во Република Македонија во наведениот период, достапно на: http://www.osce.org/node/66000

[297] Letter to Stevo Crvenkovski, Minister for Foreign Affairs of the former Yugoslav Republic of Macedonia, CSCE High Commissioner on National Minorities, Communication No 305, 1 November 1993, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/30473?download=true

[298] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1999 on OSCE activities, (1 December 1998 - 31 October 1999), The Secretary General, Vienna, 17 November 1999, p.54-55, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14539?download=true

6.5.1. Решавање на прашањето на високото образование на Албанците во Република Македонија

При посетата на земјата во март 1999 година, главни теми за разговор со официјалните претставници биле прашањата за напорите што ги презема Владата за унапредување на меѓуетничките односи и правата на малцинствата, како и за изнаоѓање на *соодветни форми за унапредување* на правата на малцинствата во областа на образованието. На овие средби, Високиот комесар ја афирмирал идејата за отворање на приватен универзитет на албански јазик, кој што треба да биде реализиран со меѓународна финансиска поддршка. Идејата му била презентирана и на претседателот *Глигоров,* кој идејата ја оценил како важен напор за релаксација на меѓуетничките односи, но укажал на *потребата од поширока јавна поддршка.* Идејата за отворање на универзитет во соработка со странски донатори му била презентирана и пред тогашниот Министер за образование, премиерот Георгиевски и Министерот за надворешни работи Димитров.

Кризата на Косово во 1999 година извршила негативно влијание врз вкупната ситуација. Покрај економски и социјални импликации од бегалската криза,[299] постоела сериозна закана дека огромниот број на бегалциби можел да ја промени етничката рамнотежа. Високиот комесар повторно ја посети Република Македонија. На средбите со македонските власти била постигната заедничка согласност дека треба *да се интензивира прифатот на бегалците* од страна на трети земји и финансиски да ѝ се помогне на Република Македонија со цел да се одржи нејзината стабилност. Согласно обврските кои произлегуваат од неговиот мандат, Високиот комесар само ден по посетата на Република Македонија, се обратил пред Постојаниот совет во Виена, со намера да објави *рано предупредување* во врска со огромниот број на бегалци, која состојба според негова проценка претставува опасност за дестабилизација. Ван дер Штул *апелира да се интензивира помошта за Република Македонија и итно да делува*

[299] "U.S.Committee for Refugees World Refugee Survey 2001 - Macedonia", United States Committee for Refugees and Immigrants, 2001,
достапно на: http://www.refworld.org/docid/3d04c1561c.html

во следните неколку недели преку конкретни активности со кои ќе се интензивира испраќањето на бегалците во трети земји.

Во средината на јули 1999 година, Високиот комесар има повторно средби со премиерот и министерот за надворешни работи, како и со претставникот на ДПА, во врска со решавање на прашањето за високото образование. Министерот Димитров најавува *решение на прашањето* во рамките на нов Закон за високо образование, кој бил во фаза на подготовка.[300] Високиот комесар, притоа, најавува дека *процесот на решавање на овој проблем е во завршна фаза.* Оваа средба го потврдува *континуитетот* на неговите активностите во правец на изнаоѓање на решение за прашањето за високото образование на албански јазик, како инклузивноста на процесот на дијалог. Од посебна важност е елементот на обезбедување на политичка поддршка, бидејќи само таквото решение може да има широка примена во практиката. Високиот комесар во септември 1999 година, имал „проштална" средба со Глигоров. Високиот комесар предвидува *постигнување на компромисно решение* за проблемот со високото образование како вистинска формула (начин) за решавање на конкретниот проблем.

Во поглед на предлогот на Високиот комесар постоеле и *спротивставени ставови* на политичките партии, првенствено кај ДПА и СДСМ. Ставот на ДПА отворање на приватен универзитет нема да значи и легализирање на универзитетот во Мала Речица. Тетовскиот универзитет мора да остане државен, додека приватни универзитети можат да се отвораат посебно. Тетовскиот универзитет не бил универзитет на Албанците, туку трет државен универзитет во Република Македонија, бидејќи студенти се македонски граѓани и наставата се изведувала на албански и македонски јазик и бил отворен за сите. Слични ставови на овие имале претставниците на ПДП. СДСМ сметала дека отворањето на приватен универзитет *нема да придонесе* за релаксација на меѓуетничките односи, туку ќе предизвика понатамошна гетозиација. Според тогашниот портпарол на СДСМ, Владо Бучковски, Уставот не предвидува можност за високо образование на националностите, а најавата за отворање на приватен универзитет на Албанците било само политички

[300] Илиќ Биљана, „Штул охрабрен дека проблемот со албанскиот универзитет коначно ќе се реши", Дневник, 16 Јули 1999 година, www.dnevnik.com.mk

маркетинг, бидејќи одлуката и законот за формирање на приватен универзитет нема да бидат донесени пред претседателските избори.

Во текот на 2000 година, забележани се *интензивни* активности од страна на Високиот комесар. Квантитативните податоци за реализираните посети од страна на тогашниот Висок комесар зборува дека тој дури *седум пати* бил во официјална посета на Република Македонија во текот на 2000 година., што зборува за значењето и *актуелноста* на проблемот што кои се придаваат во рамките на ОБСЕ, но и за *подготвеноста* на ОБСЕ да учествува во изнаоѓање на решение за прашањето на високото образование на албански јазик во Република Македонија. Високиот комесар имал чести средби и разговори со претставниците на власта, како и со претставниците на политичките партии. Средбите со претставниците на политичките партии имале за цел да придонесат за насока на намалување, нивелирање или *приближување* на утврдените разлики во ставовите. Во *Годишниот извештај за активностите на ОБСЕ во 2000 година,*[301] во делот посветен на работата на Високиот комесар во Република Македонија, детално се наведени неговите активности.

При разгледувањето на проектот за новата образовна институција биле консултирани повеќе модели, како швајцарскиот, канадскиот, германскиот, италијанскиот, финскиот, романскиот, и порториканскиот модел, и на сите тие двојазични установи слаба страна била финансирањето. Понатаму, во врска со донесување на новиот Закон за високото образование, ќе наведеме дека на *17 мај* 2000 година, во име на Министерството за образование бил испратен *одговор* на предлогот на Високиот Комесар по пат на отворање на приватна повеќејазична високообразовна институција. Потоа се одржала и заедничка средба меѓу македонските експерти и експертите предложени од Високиот комесар. Македонската делегација била предводена од Министерот за образование, *Гале Галев,* заедно со членови на работната група за подготовка на Законот. На средбата биле разгледувани законските решенија во чии што рамки требало да биде решено и прашањето за високото образование на албнски јазик. Од страна на европските експерти и Високиот комесар, предлог-текстот на Законот за восоко образование бил *оценет како квалитетен законски предлог*

[301] Annual Report 2000 on OSCE activities (1 November 1999 - 31 October 2000), Organization for Security and Co-operation in Europe, The Secretary General, Vienna, 24 November 2000, p.84, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14527?download=true

кој нуди правна рамка за трајни решенија за сите прашања поврзани со високото образование во Република Македонија.

Според претседателот на Комисијата за подготовка на Закон за високо образование, *Тито Беличанец,* кој бил во составот на македонската делегација, законскиот проект *добил целосна поддршка од страна на Штул и неговите експерти* (Изјава за МИА, јуни 2000 година). Проектот добил висока оценка, бидејќи во него биле вградени сите европски стандарди, а тој ги задоволувал и стандардите со кои се обезбедува почитување на човековите права, меѓу кои и оние поврзани со малцинствата. Самиот предлог-текст на Законот бил концепиран *врз основа на систем за обезбедување квалитет* во високото образование, прифатен од страна на Советот на Европа. Прашањето за употреба на јазиците на националните малцинства во наставата во високото образование, според Беличанец, ќе се решавало со *отворање приватни високообразовни институции,* додека *наставниот кадар за потребите на основните и на средните училишта на овие јазици ќе се едуцира и на новата организациона единица во рамките на Педагошкиот факултет во Скопје.* На овој начин, смета Беличанец, не само што се создавало простор за фактичка интеграција на националните малцинства во системот, туку со ваквото решение Република Македонија ќе го исполни и последниот услов за ратификација на Рамковната конвенција за малцинските и регионални јазици. Во приватните високообразовни институции, јазикот на кој ќе се изведува наставата ќе го избирал основачот. Според Законот, на таквите институции, од кои прва ќе била установата што ја предложил Штул, задолжително ќе се изучувал македонскиот јазик и уште два други предмети на македонски јазик. Законот, предвидувал на државните високообразовни институции да се предаваат предмети на јазикот на националностите, а тоа се предмети за јазикот и за нивниот културен идентитет. Таа одредба се однесувала на постојните катедри на албански и на турски јазик при Филолошкиот факултет и за групата актери на Факултетот за драмски уметности.

Предлог-Законот за високото образование бил *презентиран* на *12 јуни* 2000 година. Со него, по десетгодишен правен вакум, високото образование конечно добило правна основа за имплементација на стратегијата на европските реформи. Високиот комесар изразил задоволство од начинот на работа, како и за брзината и за сериозноста во работата на Комисијата. Предлог-Законот не

содржел елементи за сегрегација или изолација во државата, туку можност малцинствата да соработуваат преку високото образование на мајчин јазик. За Високиот комесар особено била важна и потребата за соработка и комуникација меѓу јавните и приватни високообразовни институции во доменот на наставната и научната дејност. Во однос на финансиската поддршка, Штул истакнува дека биле обезбедени странски инвеститори и донации за нејзиното отворање, а истата било потребно да ги помине сите „филтри" кои што биле предвидени со предлог-Законот за високото образование.

Во врска со понатамошната реализација на идејата, Високиот комесар, на почетокот на *октомври* 2000 година, повторно престојувал во Република Македонија. Согласно наводите изнесени во *„Нова Македонија"* (од 6 октомври 2000 година), на средбите со претставниците на власта и оние со политичките партии, тој ги презентирал плановите во врска со изградбата на приватната високообразовна институција, како и комплетниот *„Деловен план"* врз основа на кој требало да се гради оваа институција. Во однос на формирањето на новата приватна високообразовна институција, министерот Галев оценил дека таа би требало да се конституира според Законот за високото образование. Република Македонија не учествувала со никакви финансиски средства, само го ставила на располагање земјиштето на кое треба да се гради објектот на новиот приватен универзитет. За оваа високообразовна институција ќе важат истите стандарди и нормативи како и за било која друга, односно, она што се барало и од државните универзитети, бидејќи, според Законот за високото образование, високобразовните институции и од јавен и од приватен карактер биле на исто рамниште. Високиот комесар се сретнал и со министерот *Димитров.* На 29 и 30 *ноември* 2000 година, во Цирих бил формиран *Одбор на меѓународна фондација,* а за негов *прв претседавач* бил избран токму *ван дер Штул.* Одборот го сочинувале петмина членови, со најава да се прошири со уште двајца други членови. Главна задача на Одборот била да ги раководи меѓународните фондации и да контактира со земјите-донатори и да обезбеди правна претпостака за новата високообразовна институција која што требало да почне да работи со старт на новата академска година. На состанокот биле формирани работни групи задолжени за наставните планови и програми и за кадровските прашања на новиот универзитет. По конституирање на Меѓународниот борд, Високиот комесар повторно допатувал на средби со

претставниците на властите, како и со претставниците на политичките партии. За време на посетата во *декември* 2000 година предмет на неговиот интерес биле подготовките за *почеток на изградбата* и започнување со работа на новата приватна високообразовна институција. На последниот ден од неговата работна посета, Високиот комесар одржува *прес-конференција* на која детално ги соопштил информациите и дотогашните активности во врска со проектот.[302] Во врска со условите под кои ќе се студира на универзитетот, Штул изјавува дека, околу 20 отсто од студентите ќе студирале *бесплатно,* околу 50 отсто од студентите ќе имале можност да користат *студентски кредити,* во согласност со утврдени критериуми условени од социјалниот момент, додека 30 отсто од студентите комплетно *ќе го финансирале* своето студирање. Покрај другото, тој ја нагласува *димензијата на отвореноста* на приватниот универзитетот, бидејќи тука ќе имале можност да студираат сите заинтересирани од Македонија, но, и од соседните земји, а наставата ќе се одвивала на англиски, албански и на македонски јазик. На универзитетот било предвидено да предаваат и професори Македонци.

Односот на Високиот комесар кон политичките партии се разгледува од аспект на неговите лични активности кои имале за цел *да ги приближат ставовите* на претставниците на политичките партии во однос на решавање на прашањето на високото образование на албански јазик. При неговата прва посета во 2000 година, Високиот комесар ги согледал разликите кои постоеле меѓу политичките партии во поглед на решението на актуелното прашање. Според неговите проценки, *опциите за дефинитивно решение на проблемот на високото обрзование биле спротивставени,* односно албанските партии барале легализација на тетовскиот универзитет, додека другите изразувале категорични ставови против. Од тие причини, според него, постоела *неопходна потреба од приближување* на ставовите на политичките партии, заради постигнување на заедничка и прифатлива формула. Различните ставови на политичките партии ги анализараме преку *изјавите за јавноста* на претставници на одредени политички партии. Така, во *„Нова Македонија"* од први февруари 2000 година,

[302] Битровска Катерина, „Новиот приватен универзитет и државните тесно ќе соработуваат", Нова Македонија, 21 Декември, 2000 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

под наслов *„Рационално решение без победници и поразени“*,[303] биле изнесени ставовите на Демократската алтернатива, како и ставовите на ПДП. Тогашниот лидер на *ДА,* Васил Тупурковски, прашањето го анализара во контекст на меѓуетничките односи, како и во поширока констелација на македонско-европските преговори. Според него, токму меѓуетничките односи би биле подобрени зависно од тоа како ќе се развива прашањето за високото образование. Неговото решавање би значело *деполитизација на прашањето на високото образование на албански јазик* и негово враќање на основното барање за квалитетно образование во земјава. Тој истакнува дека никој нема право да ги кочи маладите луѓе со погрешен тип на образование, или пак, со необразование, како и да ги искористат сите свои можности во целиот европски простор. Тупурковски предложил да се изнајде *рационално решение без победници и поразени,* кое би можело да се постигне со широк политички консензус. За положбата на тетовскиот универзитет, смета дека најпрво било потребно да се добијат податоци за неговото фнкционирање, за да потоа Владата влијае на тој процес во рамките на нејзините законските овластувања, во доменот на стручноста. Владата можела да дискутира околу организарањето на еден универзитет, но не и да се впушта во преговори околу тоа каков требало да изгледа универзитетот. Ставот на *ПДП,* партија која и јавно го поддржала основањето и била потписник за формирање на тетовскиот универзитет, останал непроменет. ПДП и понатаму ќе се залагала за легализација на тетовскиот универзитет како трет државен универзитет, финансиран од страна на државниот буџет. Владата требало да вложи потребни напори да го реши круцијалниот проблем на Албанците, поради тоа што со постојните квоти на факултетите не можеле да се опфатат сите кои сакале да студираат, а решавањето на ова прашање претставува еден сегмент за релаксирање на меѓуетничките односи. Во редовите на *СДСМ* немало формиран официјален став, а според тогашниот портпарол на партијата, Владо Бучковски, наскоро ќе го соопштеле. Според него, прашањето за високото образование на сите, па и на Албанците, ќе бидо апсолвирано од страна на СДСМ, како партија ослободена од притисоци. За претставниците на СДСМ не било прифатливо менување на Уставот, во кој не е предвидено високо образование на јазиците на

[303] Ќосе Ж.„Рационално решение без победници и поразени“, Нова Македонија, 1 Февруари, 2000 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

националностите, а тоа би ја одвело земја во натамошна гетоизација и сепарирање по национална основа.

Високиот комесар остварил повеќе средби со претставниците на албанските политички партии за да провери како стојат работите *околу усогласување* на политичките ставови на политичките партии. Лидерот на *ДПА*, Арбен Џафери предложил да се најде решение без промена на Уставот, и без оглед на заложбите за приватен или државен универзитет. На овој начин, проблемот повеќе не бил политички и било потребно да се решава на експертско ниво. Според него, потребно било да се прифати *компромис* во насока на решавање на проблемот, а основањето на универзитет на албански јазик ќе придонесе за стабилноста. Ваквата изјава на Џафери содржи елементи на потребен постигнат компромис, бидејќи неговата партија претходно се залагала за решение според кое се барало класичен универзитет, но финансиран од страна на меѓународната заедница, друг елемент е дека била важна суштината Албанците да добијат можност за високо образование на мајчин јазик, а не и неговата форма. На средбите со претставниците на *ПДП* со Штул, биле повторно изнесени нивните добро познати ставови за легализација на тетовскиот универзитет како трет државен универзитет, додека, сите други решенија биле неприфатливи за оваа партија. Односно, преку општ политички консензус да се изнајде начин преку Законот за високото образование да се институционализира тетовскиот универзитет.

За време на *априлската посета*, Високиот комесар дури два пати се сретнал со Џафери. Првата средба била пред да го објави неговиот предлог за решавање на прашањето, додека вториот пат после објавување на предлогот, на која требало да бидат договорени деталите за приватниот универзитет кој што ќе биде финансиран од страна на меѓународната заедница. Арбен Џафери дал *оптимистичка изјава*. Од друга страна, за него бил прифатлив оној модел што ќе овозможи решавање на проблемот, без при тоа да се создаде антагонистичка ситуација. За лидерот на ДПА најважно било да се најдат модели со кои што тој би се трасформирал во стандардизиран универзитет според педагошките и научни критериуми. Пред да биде објавен предлогот за решавање на прашањето на високото образование на Албанците, Штул имал одвоени средби и со лидерите на ПДП, СДСМ и Либералната партија. Имери го информирал дека ставот на неговата партија бил и понатаму непроменет. Во соопштението на

опозициската *СДСМ* за средбата со Штул било наведено како заедничка констатација дека прифатливото решение требало да ги исполнува критериумите *на постојното* високо образование во државата, како и да биде *во согласност со* Уставот и европските стандарди и конвенции во областа. По презентирање на предлог-Законот за високото образование во јуни 2000 година продолжила *континуираната работа* на Високиот комесар. На крајот на јули 2000 година Високиот комесар бил во кратка посета. На средбата со лидерот на ДПА, врз основа на наводите во *„Дневник"* биле договорени детали, а во наредните денови експертскиот тим на Штул требало *да го дефинира планот* за физиономијата на институцијата.[304] За време на *октомвриската* посета, Високиот комесар се сретнал со лидерот Џафери и со членот на Комисијата за подготовка на Законот, Замир Дика. На оваа средбата бил рагледуван „Деловниот план", документ составен на 50 страници, каде била аргументирана *структурата* на објектот кој што ќе се градел и *цената* на целата инвестиција. Во врска со самиот проект, Џафери оценува дека со овој проект се решавал голем проблем на цивилизиран начин во корист на студентите и на образованието.[305] Самиот проект, според него бил европски, со кој што не само Албанците, туку и Македонците добиле модерна институција.

Во овој дел од анализата ќе проследиме неколку реакции и критички ставови на претставници на научната заедница во врска со предлогот на Високиот комесар. Реакциите особено биле видливи по зачестените посети на почетокот на 2000 година и најавата за решавање на прашањето со отворање на приватна високообразована институција во земјава. Во рамките на Министерството за правда била формирана *Експертска група* која што има за цел да ги утврди можностите за промена на членот 48, став 4 од Уставот. Експертската група требало да предложи негово дополнување со нова одредба со која ќе се дозволи употреба на јазиците на националните малцинства и на ниво на високото образование во земјава. Со ваквата законска промена на членот 48 став 4 од Уставот би се создало правна рамка за отворање на

[304] Казиовска Соња, „Универзитетот ќе никне во селото Калник, а парите ќе се токмат во Швајцарија", Дневник, 26 Јули 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk
[305] С.К, „Сè е подготвено за новата образовна установа во Тетово", Дневник, 5 Октомври 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

институции во високото образование на настава на националните малцинства.[306] Откако била формирана Експертската група во, и во јавноста биле изнесени определени најави за промена на Уставот, во насока на создавање на законски претпоставки за отворање на образовни институции во високото образование на албански јазик, тогашниот Претседател на МАНУ, *Ѓорѓи Ефремов,* го изнел својот личен став, а потоа и како став на работната група во таа институција, според кој, *отворањето на албански универзитет или легализација на тетовскиот универзитет води кон дезинтеграција на општеството.*

Во периодот кога започнале интензивни подготовки за донесување на новиот Закон за високото образование, и по најавениот предлог на Високиот комесар, бележиме и реакции во врска со наведените теми и на личности, добро упатени во оваа проблематика. Сличен став со оној на претседателот на МАНУ дава и амбасадорот во пензија, и во исто време, *Експерт на ОН за човекови права, Иван Тошевски.* Во неговото писмо за дневниот весник *„Дневник"* од 12 февруари 2000 година, тој ги коментира предлозите на Високиот Комесар во насока на основање на високошколска приватна установа на албански јазик во земјава, кое нешто било *во согласност со одредбите на член 13* од Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа, и во согласност со одредбите дефинирани во документ на ОБСЕ од *Копенхаген 1990* година кои се однесуваат на националните малцинства. Според Тошевски, предлогот бил во рамките на неговиот мандат, или произлегувал од одредбите на неговиот мандат. Покрај тоа, Тошевски се осврнува на системот за заштита на припадниците на национлните малцинства, и истакнува дека тој е во суштински расчекор со познатиот меѓународен пристап. Кај нас *секое право на националностите се сфаќа и како обврска на државата,* односно, секоја обврска на државата е претворена во право на националностите. Меѓународниот модел бил составен да обезбеди интеграција на општествата, додека спротивно, нашиот модел не само што тешко обезбедува интеграција, туку содржи елементи на дезинтегација. Во врска со моделот за заштита на припадниците на националните малцинства, Тошевски истакнува дека станува збор за концепт кој што се применувал во сите бивши комунистички земји. Како резултат на големите општествени промени, скоро во сите бивши комунистички земји се

[306] Героски Бранко, „На факултетите ќе може да се предава и на јазиците на националностите", Дневник, 8 Февруари 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

правеле напори нивната малцинска политика да се приспособи кон граѓанските норми на меѓународната заедница.

Во поглед на политиката на националните малцинства во Република Македонија едноставно продолжил да се применува претходниот југословенски модел, без оглед на тоа што биле најавувани суштински идеолошко-политички промени, создавање на граѓанско општество и желба за приклучување кон западноевропските структури. Ова најпрво било направено со Уставот од 1991 година, во кој, како и во претходниот, етничката компонента била примарна, а граѓанската секундарна. Всушност, на тој начин, во Република Македонија и понатаму работите се одвивале во насока на понатамошна дезинтеграција, односно дестабилизирање. Проблемот со дезинтеграција на земјава, според авторот на овој натпис, добивал свои поголеми размери со разгорените расправии за судбината на т.н. тетовски универзитет. Тошевски заклучува дека, всушност тоа би претставувало *„самоубиство за правната држава, отворање простор за беззаконие, понатамошна дезинтеграција на општеството, негова конечна дестабилизација и повторно загрозување на мирот и безбедноста во регионот и пошироко."*[307]

Во истиот контекст на донесување на Законот за високото образование и најавениот предлог од страна на Високиот комесар, ќе ги забележиме и коментарите на академик *Блаже Ристовски,* и тогашен секретар на МАНУ, дадени за *„Дневник"*, на крај на јуни 2000 година.[308] Овие негови коментари биле изнесени после официјално објавениот став на МАНУ. Ристовски зборува за „потребата" од донесувањето на ваквиот Закон, за улогата на меѓународниот фактор при донесување на Законот, за уставните одредби во врска со образованието на националните малцинства. Неговите размислувања биле на линија на тоа дека донесувањето на Законот за високото образование би било *без јавна расправа,* со однапред предвидени обврски и дека Законот бил изнуден од коалициониот партнер со неодговорен „компромис", додека за неговото донесување пратниците ќе сносат историска одговорност. Целата постапка била направена набрзина и зад грбот на народот. Со цел да се симне мониторингот од страна на ОБСЕ, некој од Република Македонија речиси кришум потпишал акт

[307] „Тетовскиот универзитет како самоубисто на правната држава", Дневник, 12 Февруари, 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[308] „Кому е нужен ваквиот закон за високо образование", Дневник, 24 Јуни, 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

со кој што однапред, без консултација на Парламентот, ја обврзал државата да обезбеди на комплетно високо образование на албански јазик. Тој заклучува дека таквата *еднонасочна акција* на меѓународниот фактор директно ги загрозува највиталните интереси и го доведува во сериозна опасност мирот на Балканот и во Европа. Предлогот на Високиот комесар според него претставувало смислено сценарио за манипулација со јавноста, бидејќи такво нешто повеќе не се спомнувало во предлогот на Законот за високото образование. Таквата идеја ја изгубила смислата, и за малоречанскиот „универзитет" се зборувало како за „граѓанска иницијатива", и од хумани причини се признавале неговите дипломи. Но, најголемата манипулација со македонската јавност, според Ристовки, била направена со *„приватниот карактер"* на новиот албански универзитет, бидејќи и во јавноста се зборувало за државно кредитирање и за „спонзорство" за првите 3-4 години, кога (како што најавил и самиот Штул) државата постепено ќе го прифатела неговото финансирање, како јавна, државна институција. За Академик Ристовски, манипулација претставува толкувањето на *членот 13* од Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа (1995). Во неа изричито се наведува: *„Во рамките на нивните образовани системи, страните признаваат дека припадниците на националните малцинства имаат право да образуваат и да управуваат свои сопствени установи за образование и обука. Остварувањето на ова право не повлекува никакви финансиски обврски на страните."*[309] Според него тука не било речено дека *малцинството има право да формира приватен универзитет на малцинскиот јазик!* Понатаму, злоупотребата продолжува и со „флексибилно толкување" на *членот 45* од *Уставот* каде што пишува: *„Граѓаните имаат право, под услови утврдени со закон, да основаат приватни образовани установи во сите степени на образованието, освен во основното образование."*. И тука, според него, не можело да се подразбира дека малцинствата имаат право на високо образование на малцински јазик, зошто во член 7 јасно било назначено кој е службен јазик во Република Македонија, а во член 48, Уставот ги гарантира само граѓанските права (култура, јазик, вероисповед, традиции и сл.), кои биле од приватен карактер. Ристовски, потенцира дека со таквите постапки не се зема предвид

[309] Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, Strasbourg, 1 February 1995, Article 13, достапно на: https://rm.coe.int/168007cdac

фактот за интегративната улога на образованието која е од кардинално значење за секоја држава, затоа што *„без интеграција на општеството нема иднина никоја државна заедница, па ниту Македонија"*.

Сепак, и покрај реакциите, на 11 февруари 2001 година, со официјална церемонија беше одбележан почетокот на *изградба* на просториите на Универзитетот, со присуство и на Високиот комесар, заедно со претставници од Владата и на политички партии, амбасадори и претставници на дипломатски претставништва. На свеченоста, Штул ја нагласува придобивката за сите студенти од овој Универзитет кој што ќе понуди еднакви можности за студентите без оглед на нивната етничка и националната припадност, а исто така, ја потенцира придобивката за сите студенти од аспект на наставните програми на новиот Универзитет според европски стандарди на студирање. Премиерот посебно признание упатува до Високиот комесар за неговите *совети* во врска со донесување на новиот Закон за високото образование, како и за активностите во врска со *обезбедување* на најголемиот дел од средствата.[310] Премиерот упатува на тоа дека Универзитетот нема да претставува само високообразовен центар, туку и тест на доверба меѓу Македонците и Албанците. На свеченото отворање бил присутен и идниот Висок комесар, *Ролф Екеус,* (Rolf Ekeus). Според претставниците на ОБСЕ, овој Универзитет има големо значење за интегративните процеси што се заснова врз неговиот мултијазичен и мултиетнички концепт кој што треба да придонесе за поголемо разбирање меѓу заедниците.

На почетокот на октомври 2001 година, Универзитетот ја добил потребната *акредитација* согласно одредбите на Законот за високото образование и *започнува со работа на 20 ноември* 2001 година. Проектот на Универзитет во Тетово претставува *класичен пример за компромисно решение* на актуелниот проблем. За решението на проблемот, на ниво на ОБСЕ се смета дека бил постигнат *максимален компромис* меѓу страните учеснички. Секое компромисно решение не ги задоволува во целост барањата на ниту една инволвирана страна, додека за негово постигнување страните треба да бидат спремни да направат отстапки од нивните барања, а во конкретниов случај со високото образование на албански јазик, тие биле максимални. *Компонентите*

[310] Ристовски Гоце, „Практична реализација на првата приватна високообразовна институција", Нова Македонија, 12 Февруари 2001 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

на постигнатото максимално компромисно решение: Основањето на Универзитет во Тетово, за Република Македонија претставува задоволувачко решение бидејќи со него *се надминува повеќегодишниот проблем*. Албанското малцинство подолго барало институција за високо образование. Со новиот Закон од 2000 година се создале законски услови за основање на приватни високообразовани институции на кои наставата може да се изведува на албански јазик, како и на јазиците на останатите национални малцинства. Воведувањето на определени *нови предмети* на Универзитетот на Југоисточна Европа, кои што дотогаш не биле предавани на постоечките универзитети, претставува придобивка за повеќето македонски студенти. Вопоставувањето на Универзитетот значи дека Албанците добиле високообразовна институција на која што *наставата ќе се изведува на мајчин јазик*. Меѓутоа, не било задоволено нивното барање за основање на државен универзитет. ОБСЕ поддржувала компромисно решение. Во рамките на ОБСЕ, се смета дека реализацијата на проектот на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово ќе придонесе *да се заврши* повеќегодишниот политички проблем кој бил поврзан со прашањето на високото образование на албанското национално малцинство во земјава, кое нешто *негативно* се одразувало *врз општата стабилност* во Република Македонија. Исто така, се верувало дека, со ваквото компромисно решение ќе започне процес на *реформи* на системот на високото образование. И на крај, проектот за ОБСЕ претставува *средство за намалување* на меѓуетничките тензии и преку неговата реализација ќе се придонесе во насока на подобрување на меѓуетничките односи, како и во насока на подобрување на интегративните процеси на припадниците на албанското малцинство и на другите национални малцинства.

Како своевидна потврда за изразената поддршка на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово од страна на Високиот комесар ќе ги наведеме информациите изнесени во дневниот печат во Република Македонија во јануари 2003 година. Според овие информации се наведува дека Високиот Комесар, поднесол *барање* до Министерството за образование и наука со цел да биде испитана можноста државата да ги финансира Педагошкиот и Факултетот за јавна администрација, односно двата од вкупно петте факултети на

Универзитетот.[311] Авторот на натписот се ослонува на тврдења дадени од страна на Ректорот на Универзитетот, Алајдин Абази, кој сметал дека поднесеното барање од страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, потребно било да се разгледува како дел од реформите на високото образование во Република Македонија. Педагошкиот факултет и Факултетот за јавна администрација *произведувале кадри потребни за државата,* а тоа значело дека имаат морално и секакво друго право да бараат пари од буџетот на државата. Високиот комесар исто така, ја промовирал и поддржувал Годишната транзициона програма.

Во 2004 година, Високиот комесар го следел спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, а во овој контекст, особено била набљудувана состојбата во поглед на имплементацијата на прашањата кои што се однесувале на образованието, употребата на јазиците и симболите. За време на неговата посета на Република Македонија во мај 2004 година, тој се интресирал за голем број прашања поврзани со меѓуетничките односи во земјава, меѓу кои особено внимание било посветено на прашањата за образованието, како и употреба на јазиците и симболите, согласно Рамковниот договор од Охрид.[312] Во јануари 2004 година, Собранието го донесе *Законот за основање на трет државен универзитет* во Тетово. Законот, според ОБСЕ, предизвикал загриженост дека институцијата потенцијално би можела да стане центар на радикалниот национализам на Балканот. На покана на министерот за образование, Високиот комесар обезбедил *експерт* во Комисијата одговорна за основање на Универзитетот. Улога на експертот била да даде поддршка на Комисијата во создавање на Универзитетот, а кој треба да биде во согласност со меѓународните стандарди, да усвои мултиетнички и повеќејазичен пристап во образованието и кој што целосно ќе ги надополнува принципите на Универзитетот на Југоисточна Европа. Според тогашниот Министер за образование, со основање на трет државен универзитет ќе се создадат законски можности за остварување на правото на високото образование на Албанците. Ставот на претставниците на Демократската партија на Албанците (ДПА) во

[311] Христов Боби, „Штуловиот универзитет бара државни пари за два свои факултети", Дневник, 17 Јануари 2003 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[312] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2004 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna, 2004, p.114,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true

врска со донесувањето на Законот за трет државен Универзитет во Тетово, бил дека со него не е затворено прашањето за високото образование на Албанците, бидејќи со Законот не се спроведувале точките 2 и 6 од Охридскиот договор, а Владата требало уште многу да работи за да Албанците бидат еднакво застапени во високото образование. Високиот Комесар, понатаму ја поддржувал иницијативата за Годишна транзициона програма која има за цел да го зголеми бројот на примени Албанци на двата државни Универзитети во Скопје и Битола. Во Годишниот извештај за работата ОБСЕ во 2006 година[313], во делот посветен на активностите на Високиот комесар, во случајот со Република Македонија се наведува дека неговата работа во актуелната година била поврзана со *следење* на развојот на настаните во Универзитетот на Југоисточна Европа. Во контекст на ова, се истакнува дека од неговото основање во 2001 година, значително била подобрена етничката застапеност во високото образование во Република Македонија, за што говори податокот за вкупниот број на запишани студенти кој што изнесувал *над 5.000* студенти, од кои *75* проценти биле етнички Албанци. Вториот сегмент од активностите на Високиот комесар во 2006 година се однесува на *Проектот транзициона година.* Преку овој проект, Високиот комесар се обидел да го зголеми бројот на студентите од албанско етничко потекло кои се запишуваат на државните универзитети во Скопје и Битола. Самиот проектот, кој што траел повеќе од девет години, вклучувал интензивна подготовка по 13 предмети на македонски јазик за албанските ученици во четврта година од средно училиште. Во текот на имплементација на проектот учествувале околу 1.000 ученици од седум средни училишта од областите претежно населени со етнички Албанци. Процентот на учество на учениците во овој проект, во некои училишта, изнесувал дури до 88 отсто од вкупниот број на ученици. На почетокот на 2007 година, Високиот Комесар планирал да направи детална проценка за влијанието на проектот. Со намера да се поддржи проектот, во 2006 година биле организирани три семинари во Охрид, Ресен и Струга. Семинарите биле наменети за Албанските учители и имале за цел да ги поттикнат нив да се поврзат едни со други и да земат учество во една таква етнички чувствителна обука.

---

[313] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2006 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, p. 83, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true

6.5.2 Насоки за пописот и децентрализација

По стапувањето во сила на Охридскиот рамковен договор, активностите на Високиот комесар биле сконцентрирани на прашања во доменот на децентрализацијата, образованието и пописот. Во поглед на пописот на населението тој предлагал *политички насоки* во врска со неговото спроведување, а го надгледувал процесот преку негово учество во Управниот одбор.[314] Пописот на населението, домаќинства и станови е спроведен во период меѓу 1 и 15 *ноември 2002* година. Меѓународната заедница го следела спроведувањето на пописот преку 44 професионалци од *„Евростат".*[315] Тие, на прес-конференција, пред официјалното започнување на пописот упатиле порака *за воздржување од насилство.*

Претставниците на меѓународната задница (ЕУ, НАТО, ОБСЕ и САД), завршениот попис на населението во 2002 година во земјава го оцениле како *успешен,* преку заедничка изјава до медиумите, во која го изразиле задоволството од регуларното комплетирање на пописот, кој бил спроведен во мирна атмосфера без поголеми инциденти и нарушувања, и постигнат бил значителен напредок во споредба со пописот од 1994 година.[316]

Процесот на децентрализација започна со донесување на Законот за децентрализација на почетокот на 2002 година. Овој процес бил придружен со поширок пакет на закони како Закон за финанасирање на единиците на локалната самоуправа и Законот за територијална поделба. Високиот комесар ја понудил неговата помош во подготовка на овие закони. Негова цел била постигнување на компромис во врска со прашањата, а ова особено се однесува на ревизијата на општинските граници.

---

[314] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2002 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna, p.76,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13603?download=true

[315] Ж.П.Б-И.К.И, „НАТО, ОБСЕ и ЕУ апелираат да не се тепаме, туку да се попишуваме", Дневник, 31 Октомври 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

[316] „Основи за идниот економски и социјален развој на земјата", Нова Македонија, 18 Ноември, 2002 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

6.5.3 Препораки за употреба на знамињата на заедниците

Високиот комасар направил неколку *препораки* до властите во Република Македонија кои се однесувале на употребата на знамињата на заедниците, а врз основа на неговото стекнато широко искуство во однос на овие прашања во последните години. Според неговото мислење, законската регулатива која важи за употребата на знамињата, *била од суштинско значење за намалување* на ризикот од меѓуетничките тензии во Република Македонија. Во оваа насока, Високиот комесар предложил *соодветна рамнотежа при употребата* на знамињата во јавната сфера, и препорачал употребата на знамињата од страна на приватни лица да биде третирана *како прашање на слободата на изразување,* но потребно било да постојат разумни ограничувања при нејзиното уживање. На 15 јули 2005 година, Собранието официјално ги донесе измените на Законот за употреба на знамињата, а со тоа, според Високиот комесар се придонесло за спроведување на Охридскиот рамковен договор, со кој беше ставен крај на насилниот конфликт во 2001 година.

6.5.4 Промоција на интегрирано образование

Во 2007 година, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ *Ролф Екеус* ја посетил Република Македонија. На средбите со официјалните претставници на власта било дискутирано прашањето во контекст на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор. Високиот комесар особено се интересирал за постигнатиот напредок во делот на *правичната застапеност на заедниците* во јавната администрација и прашања во образованието. Покрај ова, Високиот комесар укажува и на потребата да се обезбеди ефективно учество на сите заедници во процесот *на донесување* на политичките одлуки.[317] Амбасадорот Екеус, посебно потенцирал дека најдобар начин да се заштитат хармоничните меѓуетнички односи е да се имплементираат политики со кои што се *промовира интеграцијата на сите групи* во него. Но, во исто време,

[317] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2007 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, p.81,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true

потребно е да се почитува нивната разновидност и идентитет.

При неговата посета на Тетово, Високиот комесар одржал предавање на Универзитетот на Југоисточна Европа, во која прилика ја потенцира клучната улога која ја има образованието во промоција на интеграцијата во општеството, еднаквите можности и учеството во јавниот живот. *„Интеграцијата која се темели врз почитување на различностите може да помогне во спречување на конфликтите и гарантирање на правата на малцинствата. Во основа на овој приод лежи идејата дека државите треба да го поттикнуваат учеството на малцинствата во политичкиот, социјалниот, економскиот и културниот живот на општеството, со цел на развивање на чувство на припадност и имаат удел во општеството во целина, додека во исто време, заштитувајќи го правото на малцинствата да го задржат сопствениот идентитет“,*[318] со овие зборови им се обратил на присутните амбасадорот Екеус на предавањето на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово. Високиот комесар, исто така, ја промовирал идејата за отворање на зимски камп за учениците од средните училишта кои припаѓаат на различни етнички групи.

Амбасадорот *Кнут Волебек* (Knut Vollebaek), во улога на Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ, на почетокот на 2008 година престојувал во посета на Република Македонија. За време на неговата прва посета на земјата, тој се сретнал со тогашниот премиер Груевски, заменикот на Премиерот за имплементација на Охридскиот рамковен договор, со министрите за надворешни и за внатрешни работи, како и со Претседателот на Собранието. Тој разговарал и со лидерите на помалите етнички партии, потоа, со лидерите на партиите во опозиција, и со претставници на граѓански организации. Имал средба и со Министерот за образование, а го посетил и Универзитетот на Југоисточна Европа. Тема на разговор била правичната застапеност на заедниците во јавната администрација, употребата на јазиците на малцинствата, знамињата и симболите. Од страна на Високиот комесар се укажува на важноста од изнаоѓање на начини за подобрување на учеството на сите етнички заедници во процесот на донесување на политички одлуки во земјава.

На средбата со министерот за образование, Високиот комасар посветил

[318] Белешки од посетата на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ на Република Македонија која се остварила на 19 Мај 2007 година, OSCE High Commissioner on National Minorities visits Skopje, Skopje 19 May 2007

внимание на прашањето за *поделбата по етнички основи во средните училишта*,[319] која појава била забележана од страна на ОБСЕ. Ставот на Високиот комесар, а исто така, и на ниво на ОБСЕ, по однос на прашањето за образованието е дека тоа има *клучна улога во промовирање на толеранцијата, еднаквите можности и учеството во општествениот живот.* Од наведените причини, образованието кое што се спроведува на сите нивоа, почнувајќи од основно, потоа, средно и високо образование, потребно е да се користи како начин за промовирање на толеранцијата, интеграцијата, еднаквите можности и меѓусебното разбирање, насекаде во светот. Волебек презентирал пакет на *Препораки за интеграција во образованието,* а неговата намера била да помогне во напорите да се спречи натамошна сегрегација и да се изгради основа за меѓуетничките односи со кои се промовира интеграција, а не поделба. Високиот комесар во соработка со Набљудувачката мисија на ОБСЕ, учествувал во имплементација на два проекти поврзани со образованието, а кои имале за цел да ѝм помогне на властите да ги спроведат препораките. Во првиот проект учествувале ученици од прва година во средно образование со различно етничко потекло од Кичево во серија на дебати, патувања и воннаставни активности, кои што имале за цел да демонстрираат алтернативи на сегрегација во практичното живеење во средните училишта. Вториот проект, кој бил поддржан од страна на Високиот комесар вклучувал обука за наставници од 44 општини за развој и имплементација на политиките во образованието на локално ниво, со цел да ѝм помогнат нив да ги исполнат своите обврски во рамките на новиот децентрализиран систем.

Во 2009 година, Високиот комесар два пати ја посетил Република Македонија, при што главно внимание било посветено на потребата од интегриран систем на образование. Неговата намера била да ѝ помогне на Владата при постапување со ова прашање, па затоа во тесна соработка со операциите на ОБСЕ на теренот, подготвил *Документ со политики* со кој што се препорачува подобрување во неколку области, и тоа, наставната програма и учебниците, обука на наставници, изучување на јазикот како и практикување на заеднички активности. Документот бил јавно презентиран во октомври 2009

[319] Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2008 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, p.76,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true

година со поддршка на Премиерот и Министерот за образование. Активностите поврзани со овој проект биле завршени на крајот на годината од страна на владината работна група.[320] Покрај тоа, Високиот комесар обезбедил *стручна помош* при подготовка на извештаи за образованието на јазиците на малцинствата за помалите заедници. И во текот на 2009 година, Високиот Комесар продолжил да ги спроведува проектите за воннаставни активности кои се однесуваат на ученици од различни училишта во земјава и од различна етничка припадност, и кои што имале за цел зајакнување на мултиетничката соработка и дијалог.

Високиот комесар на 29 *јануари* 2009 година, имал обраќање на Универзитетот на Југоисточна Европа. Во него се посветил токму на прашањето за интегрирано образование во мултиетнички општества.[321] Ова предавање ги отсликува генералните *ставови* на ОБСЕ. Обраќањето содржи и конкретни *препораки* во врска со подобрување на состојбите во Република Македонија од аспект на интегративните процеси. Тие произлегуваат од направените проценки од страна на Високиот комесар. Тој го потенцира значењето на образованието како врска која што ги поврзува луѓето, процес низ кој што се стекнуваат пријателства меѓу учениците, можност да се изучуваат различни јазици и да се почитуваат различни култури. Меѓутоа, иако вредностите на интегрираното образование биле универзално признати насекаде во светот, според проценките на Високиот комесар, постоела *тенденција на зголемување на поделбите по етнички линии во образованието* во многу Држави-учеснички. ОБСЕ, исто така, констатирала пораст на сепарацијата на етничките заедници преку паралелен образовен систем, и покрај фактот дека, тој бил повеќе во соседните земји.

Високиот комасар наведува неколку *примери* на Држави-учеснички во ОБСЕ каде била карактеристична оваа појава, како случајот со *Обединетото Кралство, САД, Северна Ирска* и сл. Врз основа на податоците добиени од истражувањата во врска со поделбата во образованието врз етнички основи, (истите спроведени во период од 2005 до 2008 година, во некои од споменатите

---

[320] Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2009 on OSCE activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, p.80,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true

[321] OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, "Integrated Education: a way forward for multi - ethnic societies", Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, South East European (SEE) University, Tetovo, Macedonia, 29 January, 2009, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/35982?download=true

земји), Високиот комесар наведува повеќе последици врз општеството. Овие реперкусии биле изразени во поголем обем во повеќејазичните општества. Сепарацијата ги намалувала можностите на младите луѓе да се состанат и да работат заедно. Таа исто така, негативно влијаела врз развој на потребните јазични вештини, го поттикнувала создавањето на етничките предрасуди и влијаела врз нивното продлабочување. Поради овие причини, Високиот комесар повикува до Владите, законодавците, педагозите, малцинските лидери да се промени трендот на сегрегација бидејќи ја поткопува основата врз која децата треба да научат да ги изградат заедничките општества.

Според Високиот комесар, поимот на интегрирано образование подразбира *демократско и децентрализирано управување со училиштата, примена на интересни и инклузивни учебници, како и практикување на заеднички воннаставни активности.* Тоа, не претставува едноставно, физичко ставање на децата од различни етнички групи во една училница. Според сознанија на Високиот комесар, во Република Македонија имало сè поголема вклученост на граѓаните во управувањето на училиштата, во различните тела, како што се училишните одбори и наставнички и родителски совети. Истражувањата покажувале дека, интересот на родителите за своите деца на училиште има *позитивно влијание* врз академската работа на студентот на сите нивоа и врз неговиот социјален успех. Потоа, бил постигнат значителен *напредок во деполитизацијата* при именување на директорите во училиштата, додека таквата промена требало да се прошири и при именување на наставници, од причина што, на политиката и нема место во училиштата. Деполитизација на наставниот план и развојот на учебниците, било исто така, подеднакво важно, според Високиот комесар. Меѓуетничката толеранција претставува област во која што постоеле *постојани недостатоци* кои било потребно да се корегираат. Неговото мислење е дека наставните програми во мултиетничките земји мора да обезбедат *балансирана слика за сите заедници,* додека, учебниците играат клучна улога во овој процес. Познато е дека, едностраните или искривени толкувања на чувствителните теми можат да ги зацврстат недоразбирањата и негативните стереотипи.[322] Високиот комесар дели мислење дека „Историјата е најочигледна жртва на политичка манипулација", или „Историјата ја пишуваат

[322] Ibidem, p.2.

победниците". Историјата, според неговото мислење, е претставена како *ригиден концепт* во кој една група се прославува и една вистина се учи. Затоа, тој препорачува „разоружување" на историјата, со цел да се поттикне индивидуалната проценка и критичко мислење и да се презентираат различните извори отворени за интерпретација. Тоа бил единствениот начин за да децата сфатат дека историите се создадени, а не дадени. Тој смета дека, најдобриот лек за пристрасни учебници е вклучување на наставниците во нивното донесување. Нивното искуство во работата може да помогне во борба против стереотипите. Наставниците треба да ги разгледаат сите постоечки учебници, особено оние кои се однесуваат на чувствителни теми како што се историја, географија и јазици.

Од аспект на прашањето за употреба на јазиците во образованието, кое нешто претставува основа за одржување и развој на националниот идентитет, Високиот комесар смета дека Република Македонија има добиено *високи оценки.* Учениците имаат право и можност во основните и средното образование да учат на нивниот мајчин јазик, а поголемите заедници имаат пристап дури и на повисоко образование на нивните јазици. Сепак, Високиот комесар изнесува една негативност, а тоа е дека на младите луѓе им недостасува познавање на македонскиот јазик до степен што ја попречувало нивната професионална и академска кариера. Неговата прогноза е доколку овој процес на добронамерна јазична сегрегација продолжи, тоа би можело да има долгорочно штетно влијание врз стабилноста на македонското општество. Овој проблем би можело да се реши со зголемување на бројот на часовите на настава на македонски јазик во училиштата, и македонскиот јазик како изборен предмет децата да го изучуваат многу порано во нивната образовна кариера. Високиот комесар упатува на потребата од една поширока национална стратегија за унапредување на интеграцијата и за изградба на мултиетничко општество, во која што значајна улога има образованието. Националната стратегија потребно било да вклучува мерки за поттикнување на учеството на малцинствата во политичкиот и економскиот живот во државата, нивна застапеност во политиката и електронските медиуми, потоа, справување со проблемот на сиромаштијата и исклученоста. Додека, севкупниот напредок во интеграцијата придонесува за развој на интегрираното образование.

При неговата посета во *октомври* 2009 година, *Волебег* презентира

Документ со политики за интегриран образовен систем „*Чекори кон интегриран систем на образование*". Документот содржи практични совети за тоа како да се трансформира образованието во интегративен систем.[323] Предложен од Високиот комасар, тој бил изготвен по претходни широки консултатии со претставниците на Владата, како и со претставници на меѓународни и регионални агенции и граѓанското општество. Министерството за образование и наука активно учествувало во разговорите во врска со овој Документ. Ваквиот пристап е во согласност со познатите начела и принципи за работата на ниво на ОБСЕ, според кои што се предвидува практикување на вистинска и широка консултација во поглед на значајни прашања со цел да се постигне успех. Од особено значење била потребата од постигнување на *консензус* меѓу различни актери претставени од меѓународната заедница и локалните власти. Овде посебно се потенцира на важната улога на локалните власти и нивното познавање на приликите на локално ниво и околностите за реализација на новите политики и нивната одржливост.

Високото и квалитетно образование претставува основа за личен успех на поединците од сите заедници и за успехот на земјата во целина, и поради тоа, добро образование, треба да биде приоритет за Владата. Покрај напредокот во образованието, придобивките од процесот на образование, според Високиот комесар треба да се гледаат и во можностите на образованието да обезбеди заедничка платформа и да ги постави вредностите во рамките на една држава од различни народи. Високиот комесар *позитивно* го оценува почитувањето на правата на различните заедници во Република Македонија да уживаат во „наставата на својот мајчин јазик во основно и средно образование", согласно со Уставот. Исто така, бил задоволен од значајните остварувања во образовниот систем во земјава од спроведувањето на Охридскиот рамковен договор. Како што е на пример, практикување на наставата на мајчин јазик во средните училишта, потоа, зголемување на бројот на студентите од различните етнички заедници на универзитетите. Потоа, се намалило политичкото влијание при именувањата во образовниот систем, а со процесот на децентрализација им се доделиле повеќе надлежности на повеќе етнички заедници врз училиштата во

[323] OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Opening Remarks, Launching Event for the Policy Paper "Steps Towards an Integrated Education System", Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, Skopje, Macedonia, 8 October, 2009, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/39721?download=true

нивните општини.

Од друга страна пак, Високиот комесар изразил *загриженост* поради неколку настани поврзани со образованието во Република Македонија. Најпрво, негова забелешка била дека, учениците под универзитетска возраст, често биле *поделени во различни јазични смени* или сместени во различни згради. Дури и во местата каде што децата делат иста училишна зграда, како што тоа бил случајот во Кичево и Струга, постоеле мали можности за нив да комуницираат, да научат едни за други и да се развијат пријателства. Постоело разбирлива загриженост меѓу малцинските заедници дека тие можат да *бидат целосно апсорбирани од страна на мнозинството,* ако не бидат направени напори за зачувување на сопствениот јазик и култура. Генерално, се сметало дека тоа најдобро може да се постигне преку посебни објекти за образование и наставни програми. Негово мислење е дека сите заедници треба да ја ценат и да ја прифатат можноста *да станат умешни во владеење на државниот јазик,* бидејќи со таквото владеење на државниот јазик можат да бидат целосно интегрирани во општеството. Високиот комесар ја почитува одлуката на Владата на Република Македонија да воведе часови по македонски јазик од прво одделение па натаму, бидејќи тоа би придонесло за подобро познавање на државниот јазик за сите ученици, како и во насока на подобра комуникација меѓу заедниците. Меѓутоа, додека од една страна Високиот комесар ги поттикнувал сите етнички групи да го изучуваат Македонскиот јазик, тој, истовремено ги предизвикал Македонските ученици *да покажат поголем интерес,* па дури и да научат, за јазиците на другите етнички заедници. Бидејќи комуникацијата е процес кој се одвива во две насоки, и поради тоа бара напори од сите вклучени страни. Високиот комесар изразува загриженост за зголемувањето на *етноцентризмот.* Како последица на оваа појава, учениците од различна етничка припадност изучувале различни верзии на историјата. Резултатот од тоа бил значително различно разбирање на нивното минато и улогата на различните етнички групи во историјата на земјата. Ваквата состојба создавала услови за појава на етнички стреотипи и предрасуди, на штета на богатата разновидност и потенцијалот кој го има нашата земја.

Документот со политики наменет за трансформација на образованието во интегриран систем идентификува *пет области* каде било потребно да се

превземат понатамошни постапки.[324] Најпрво, воведување на заеднички *мултиетнички наставни и воннаставни активности,* преку кои ќе се зголемат можностите за меѓуетничка интеракција. Второ, Високиот комесар предлага да се *преиспитаат пристапите за изучување на јазикот.* Тој сметал дека, кога ќе дипломираат на училиште, младите треба да бидат во можност да го зборуваат не само нивниот мајчин јазик и еден од меѓународните јазици, туку, исто така, да имаат основно познавање на некои од другите јазици кои се зборуваат од страна на етничките заедници во својата земја. Трето, Високиот комесар препорачал да секое училиште во наставниот план и пропратните учебници ги вклучи *прашањата на меѓуетничкиот дијалог и толеранција,* преку кои учениците ќе учат како да се почитуваат и ценат различностите. Четврто, наставниците треба да добиваат *редовна обука* на работното место за меѓукултурно образование. Тие треба да бидат подготвени да одговорат на чувствителни прашања и да промовираат толерантни ставови во училницата. И, конечно, процесот на децентрализација е важен за пренос на надлежностите на локално ниво. Координацијата меѓу централната и локалната власт била од клучно значење. Според Високиот комесар, тоа ќе помогне да се обезбеди *јасна дефиниција на улогите и поделбата на одговорностите,* како и можност за натамошно намалување на влијанието на политиката врз именувањата во училиштата и политиките. Високиот комесар, сметал дека било потребно да престане поделбата по етнички линии во образованието, додека Документот со политики потребно било да обезбеди насоки како да се постигне тоа. Високиот комесар ја охрабрил Владата да ги прифати наведените препораки и ги спроведе во дело.

[324] Ibidem, p.3.

ЗАКЛУЧОК

Согласно на одредбите содржани во Повелбата на Обединетите нации, Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) се определува како *регионална организација* која има мандат да превзема активности во насока на одржување на мирот и безбедноста во регионот на Европа, *во согласност со целите и начелата* на Организацијата на Обединетите Нации. КЕБС е формално отворена на 3 јули 1973 година во Хелсинки (Финска), додека Конференцијата завршила со усвојување на *Завршниот документ* на КЕБС кој е потпишан на 1 август 1975 година. Генерално, сите принципи кои се наведени во Завршниот документ имаат за цел да ги подобрат меѓусебните односи помеѓу државите во интерес на постигнување на вистински и траен мир, како и во насока на развој на поблиски и потесни односи помеѓу нив и во сите области кои би довеле до надминување на конфронтација и подобро взаемно разбирање. Со Хелсиншкиот завршен документ принципот на почитување на човековите права и основни слободи е ставен на исто рамниште со останатите традиционални принципи, како забрана за употреба на сила, почитување на територијалниот интегритет на државите и неповредливост на границите.

Конференцијата за безбедност и соработка во Европа (КЕБС), поминува низ процес на трансформација кој што започнал по завршување на Студентата војна. Како резултат на нејзиниот институционален развој, поле на активности и бројни политички тела, како и определбата за активно учество во процесите на одржување на мирот и безбедноста во Европа, на Самитот во Хелсинки (јули 1992), Државите-учесници во КЕБС ја препознале примарната улога на КЕБС во доменот на *рано предупредување, превенција на конфликт и управување со криза* во регионот на Европа. Неколку основни обележја го определуваат идентитетот на ОБСЕ, а тие се: ОБСЕ е *најголема безбедносна организација* во регионот, што произлегува од нејзиното широко членство. Потоа, во рамките на ОБСЕ се применува *принципот на консензус* при донесување на сите одлуки на ниво на Организацијата. Нормите и страндардите кои ги донесува ОБСЕ имаат *политички карактер,* како и вкупните активности кои ги превзема во насока на одржување на мирот и безбедноста во регионот. Концептот за *сеопфатен приод кон безбедноста* е едно од најважните обележја на вкупниот идентитет на

ОБСЕ. Моделот на сеопфатен пристап кон безбедноста има за цел постигнување на регионален мир и стабилност преку заштита и унапредување на човековите права и слободи, развој на соработка во областа на економијата и животната околина, како и развој на меѓународна контрола на вооружувањето и воена транспарентност. Определбата на ОБСЕ за *кооперативна примена* на стандардите на ОБСЕ од страна на Државите-учесници е од особено значење за за остварување на мирот и безбедноста во Европа и пошироко.

ОБСЕ има централна улога во рамките на европската безбедност. Посебниот статус на ОБСЕ во однос на останатите европски безбедносни организации произлегува од универзалното учество на сите држави во регионот, потоа, од тесната врска на човековата димензија на безбедноста со политичко-воените основи на безбедноста, како и од нејзиниот единствен мандат да постапува при управување со конфликтите во регионот и расположивиот капацитет за постапување во врска со безбедносните прашања во регионот на Европа. Многу функции кои што биле создадени во рамките на ОБСЕ, посебно од 1990 година, се преклопуваат и дури дуплираат со оние кои биле превземени од страна на институциите на Обединетите нации. Во тековните спорови, кои што се намалуваат со текот на годините, Обединетите нации и ОБСЕ ја превзеле одговорноста за превентивната дипломатија и медијација. Додека, не постои преклопување на главните функции на *НАТО* со оние на ОБСЕ, како во случајот со Обединетите нации. Мисиите на ОБСЕ кои се воспоставени на територииите на земјите кои бараат членство во Европската унија, можат да се повикаат на поддршка на *Европската унија.* Потоа, *Советот на Европа,* работи паралелно со ОБСЕ на активности во доменот на човековата димензија, а и допушта на ОБСЕ да ја спроведува водечката улога во спречување, управување и решавање на насилните конфликти.

Човековата димензија на ОБСЕ претставува значајна *компонента* на концептот за сеопфатна безбедност на ниво на ОБСЕ. Непосредното значење на човековата димензија во насока на остварување на мирот и стабилноста во регионот на Европа, сликовито може да се претстави преку примерот на *кршењето на човековите права* и слободи од страна на Државите-учесници, а, како директна последица од таквите состојби, многу често може да биде загрозувањето на мирот и стабилноста во државите кои го извршиле кршењето, непочитувањето на човековите права и слободи. Во современите услови,

човековата димензија на ОБСЕ претставува *камен-темелник за стабилноста* и безбедноста во регионот на ОБСЕ. Стандардите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ имаат за цел да обезбедат *целосно почитување на човековите права* и слободи, да го *осигураат владеењето на правото,* да *ги унапредат принципите на демократијата,* а во оваа смисла, да ги создадат, и зајакнат демократските институции, како и да ја промовираат толеранцијата во регионот на ОБСЕ. Со цел да се обезбеди поефикасна примена на одредбите на ОБСЕ во доменот на човековата димензија од страна на Државите-учесници, ОБСЕ воспоставила *специфични процедури и механизми за надгледување* т.н.р *Виенски* и *Московски механизам.* Со овие механизми на Државите-учесници им се дава можност брзо да реагираат во случај на кршење на човековите права, а со тоа и да го зголемат политичкиот притисок врз оние земји кои не се придржувале кон одредбите превземени во рамките на ОБСЕ. Исто така, ОБСЕ воспоставила неколку *институции* кои ќе помогнат во набљудување на имплементацијата на одредбите во доменот на човековата димензија. Најголемо значење и улога за реализацијата на одредбите во доменот на човековата димензија на ОБСЕ имаат следните институции: Канцеларија за демократски институции и човекови права (ОДИХР); Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ (ВКНМ); Претставникот за слобода на медиумите; Мисиите и останати присуства на теренот.

Република Македонија стана *полноправна членка* на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) во октомври 1993 година. Како рамноправна членка на ОБСЕ, Република Македонија има можност активно *да учествува* во телата и институциите на КЕБС за донесување на политички одлуки во врска со значајни безбедносни и други прашања кои се однесуваат на регионот на Европа, но и пошироко. Од аспект на демократијата и потребата од развој на демократските процеси и општо демократизацијата на општеството, приемот на Република Македонија во КЕБС треба да и помогне на нашата земја *да се приближи* и *вклучи во* европските интегративни токови, организации и институции. Сегашниот мандат на Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија се однесува на следење и поддршка на *спроведувањето на Охридскиот рамковен договор* од август 2001 година. Во тесна соработка со останатите меѓународни актери (Европската унија, Амбасадата на САД и НАТО) како и институциите во земјава, Мисијата работи на спроведување на *реформите* во

областа на изборите, демократско полициско работење, владеење на правото и судството. Исто така, Мисијата во тесна соработка со властите во земјава, работи на спроведување на интегрирано образование и учествува во процесот на градењето на капацитетите на државните службеници во согласност со меѓународните демократски стандарди и принципи.

ОБСЕ спроведува многубројни активности во доменот на човековата димензија во рамките на Државите-учесници. Реализацијата на активностите во областа на човековата димензија, има *круцијално значење* за остварување на сеопфатниот концепт на безбедноста во рамките на ОБСЕ. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, во согласност со нејзиниот превентивен мандат, е носител и директен реализатор на голем број на активности во доменот на човековата димензија, таа исто така, е поддршка на работата на Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) во периодот на спроведување на активностите на набљудување на изборните процеси, потоа, ја поддржува и работата на Високиот комесар за национални малцинства во земјава, како и работата на Претставникот за слободата на медиумите на ОБСЕ, и на други тела на ОБСЕ.

Спроведеното истражување на тема: „Човековата димензија во безбедносниот концепт на ОБСЕ во Република Македонија во периодот 1999-2009" *ја потврди* нашата претходно поставена *генерална хипотеза,* според која: *„Превземените активности и мерки во доменот на човековата димензија на ОБСЕ кон Република Македонија во периодот 1999-2009 година значајно придонесле во насока на унапредување на демократските избори, развој на демократските процеси, решавање на прашањето за високото образование на албански јазик, како начин за третирање на етничките тензии."* Покрај тоа, податоците од истражувањето, ја потврдија и следната *посебна хипотеза: „ОБСЕ придонесе за унапредување на демократските избори во Република Македонија. Врз основа на донесените препораки, сугестии, предлози и сл., во врска со спроведените избори во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, а упатени до официјалните власти во земјава, ОБСЕ конструктивно влијаела врз подобрување на изборните процеси во насока на нивна демократизација."*

Додека, согласно наводите изнесени во конкретното истражување, *не беа потврдени* следните хипотези: *„Препораките, сугестиите и мислењата од*

страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ упатени до официјалните власти во врска со различни прашања поврзани со националните малцинства во земјава влијаеле врз намалување на етничките тензии во периодот 1999-2009 година." Како и наведената хипотеза: *„Активностите на ОБСЕ во доменот на слободата на медиумите кон Република Македонија во периодот 1999-2009 година, придонесле за развој на слободата на изразување во медиумите во земјава.*"

ОБСЕ преку конкретни активности на набљудување на спроведените изборни процеси кои ги превзела Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР), како и непосредно преку активности од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, придонесе за унапредување на демократските избори во земајва во периодот 1999-2009 година. Придонесот во насока на унапредување на изборните процеси во земјава во овој период може да се согледа преку создавање на конкретни *препораки* со цел за *подобрување на законската рамка* за изборните процеси, како и во делот на *изборната постапка,* но и непосредна *стручна помош* и учество на ОБСЕ во имплементација на дадените препораки при подготовката на измените и дополнувањата на изборното законодавство во Република Македонија опфатен со периодот на анализата. Подобрувањето на изборната регулатива во земјава има општо позитивно влијание врз спроведување на изборните процеси и воопшто врз довербата на јавноста во изборите. Препораките на ОБСЕ/ОДИХР, кои се составна и задолжителна компонента во содржината на Конечните извештаи за набљудување на изборните процеси, и во исто врема, се упатуваат до официјалните власти во земјава и граѓанското општество, имаат за цел да поддржат спроведување на изборни процеси во Република Македонија кои ќе бидат во целосна согласност со заложбите на ОБСЕ и останатите меѓународни стандарди за спроведување на демократски избори, како и во согласност со одредбите на домашното законодавство. Спроведување на слободни и фер избори во рамките на Државите-учесници во ОБСЕ, претставува главна карактеристика и обврска за државите кои што се определиле за развој на демократијата и политичкиот плурализам. Од друга страна пак, еден од основните услови за членство на Република Македонија во евроатлантските институции е спроведување на избори во согласност со општо-прифатените демократски стандарди кои важат во оваа област.

Како што претходно споменавме, наводите и аргументите до кои дојдовме во текот на спроведеното истражување, исто така, ја потврдија и нашата *посебна хипотеза,* а таа е: *„ОБСЕ придонесе за унапредување на демократските избори во Република Македонија. Врз основа на донесените препораки, сугестии, предлози и сл., во врска со спроведените избори во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, а упатени до официјалните власти во земјава, ОБСЕ конструктивно влијаела врз подобрување на изборните процеси во насока на нивна демократизација."* Посебната хипотеза произлегува од генералната хипотеза.

Од истражувањето може да се согледаат неколку *генерални заклучоци* во поглед на изборните процеси во земјава во периодот 1999-2009 година. *Прва* општа констатација е дека ОБСЕ/ОДИХР ги набљудувала *сите* изборни процеси кои што биле спроведени во Република Македонија во периодот 1999-2009 година. Односно, податоците се однесуваат на вкупните спроведени парламентарни, претседателски и локални избори во овој период во Република Македонија. Или, доколку се осврнеме на периодот пред тоа, се забележува дека, од осамостојувањето на Република Македонија од поранешна Југославија (1991), ОБСЕ ги набљудувала сите дотогашни изборни процеси во земјава, почнувајќи од претседателските избори во 1994 година, потоа, локалните во 1996 година, и парламентарните избори во 1998 година. Овој податок недвосмислено говори за *интересот* на ОБСЕ/ОДИХР за набљудување на спроведените изборни процеси во Република Македонија, без оглед на фактот дали се работи за избори на национално или локално ниво во земјава. Во рамките на ОБСЕ, на самиот чин на набљудување на изборните процеси се гледа како на процес кој што *ќе влијае* врз развојот на демократијата во дадената Држава-учесничка во ОБСЕ, како и на процес кој што *ќе им даде легитимитет* на изборите. Во овој контекст, при донесување на одлуките за набљудување на изборните процеси во Република Македонија, ОБСЕ најверојатно тргнувал од изнесеното становиште, според кое што самиот процес на набљудување на изборите ќе има најголема корист и значење за демократијата во нашава земја.

Согласно податоците кои ги добивме со примена на квантитативниот пристап во истражување на темата, може да се констатира дека, во Република Македонија во периодот 1999-2009 биле организирани и спроведени вкупно *осум* изборни процеси, при што, вкупниот број се однесува на спроведените

парламентарни, претседателски и локални избори. Во 2009 година биле организирани *во исто време* претседателски и локални избори во Република Македонија, а во оваа смисла, овој „двоен" изборен процес е претставен како еден изборен процес во вкупниот број на изборни процеси. Меѓутоа, при поединечното квантитативно прикажување, овој изборен процес се изразува како еден претседателски и еден локален изборен процес. Имено, тргнувајќи од наведените податоци, во Република Македонија во периодот на анализата (1999-2009), биле спроведените *три* изборни процеси за избор на претседател на Републиката, и тоа, претседателски избори во 1999 година, потоа предвремени претседателски избори во 2004 година и редовни претседателски избори во 2009 година. Во истиот период имало исто така, *три* изборни процеси за избор на пратеници во парламентот, и тоа, парламентарни избори во 2002 година, во 2006 година и предвремени парламентарни избори во 2008 година. Идентичен број на изборни процеси биле спроведени за избор на градоначалници и советници во општините, односно биле спроведени вкупно *три* изборни процеси на локално ниво, и тоа, во 2000, 2005 и 2009 година. Или доколку вкупните податоци за спроведените изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, се прикажат од аспект на нивниот интензитет или зачестеноста на одржување на изборните процеси, се заклучува дека во процент *на секоја година* и четири месеци биле организирани изборни процеси.

Врз основа на набљудувањето на изборните процеси, ОБСЕ/ОДИХР подготвува Конечен извештај за спроведените изборни процеси, во кои што се изнесува *генерална оценка* за спроведениот изборен процес и задолжително подготвува препораки за надминување на утврдените недостатоци на изборниот процес со цел истиот се подобри во иднина. Согласно генералната оценка дадена од страна на ОБСЕ/ОДИХР, локалните избори кои што се одржаа во Република Македонија во 2000 година, потоа, локалните избори во 2005 година, како и предвремените парламентарни избори во 2008 година, добиле *негативна оценка,* односно тие не ги исполниле определени меѓународни стандарди за демократски избори. Имено, според проценката од страна на ОБСЕ/ОДИХР, локалните избори кои биле спроведени во 2000 година не ја исполниле целосно заложбата на ОБСЕ, Република Македонија *да спроведе избори без насилство и заплашување, и за заштита на тајноста на гласањето.* Спроведените локални избори во Република Македонија во 2005 година, согласно конечните

согледувања на ОБСЕ/ОДИХР, биле во согласност со бројните заложби на ОБСЕ, но, тие не ги исполниле клучните заложби, особено оние кои го гарантираат *универзалното и еднакво право на глас и тајноста на гласањето.* Додека, ОБСЕ/ОДИХР, заклучува дека предвремените парламентарни избори во 2008 година во целина *не ги исполниле клучните заложби* на ОБСЕ, причина за тоа било неуспехот на институциите на власта во Република Македонија и другите заинтересирани страни во изборите, да ги превенираат насилните акти во областите каде што доминантно живеат етнички Албанци, како и поради ограничената и селективна примена на законите од страна на органите за спроведување на законот. Останатите изборни процеси кои биле спроведени во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, биле генерално *позитивно оценети* од страна на ОБСЕ/ОДИХР. Односно, дека тие ги исполниле повеќето од заложбите на ОБСЕ кои се дефинирани во Документот на ОБСЕ од Копенхаген од 1990 година, и другите меѓународни стандарди за демократски избори.

ОБСЕ/ОДИХР во своите Конечни извештаи за спроведените изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, понудил *бројни препораки* кои биле насочени кон подобрување на изборните процеси. Бројните препораки, сугестии, предлози и сл., на ОБСЕ/ОДИХР во оваа смисла се однесуваат на различни аспекти и прашања од изборниот процес и особено на законската рамка за изборите, органи за спроведување на изборите, изборните процедури, работа на медиумите за време на изборите и изборната кампања, изборни нерегуларности, избирачки список и сл. Покрај тоа, ОБСЕ/ОДИХР постојано изразува подготвеност да им помогне на властите во Република Македонија во имплементацијата на предложените препораки во Конечните извештаи за изборните процеси. Во оваа насока ОДИХР подготвува свои стручни коментари за предложените измени во изборното законодавство, и непосредно учествува во работата на работни групи кои се формирани од страна на Министерството за правда при подготовка на амандмани на Изборниот законик во Република Македонија. Конечната цел на вкупните активности е спроведување на *реформи во изборното законодавство* во насока на негово подобрување кое ќе биде добра основа за спроведување на избори во согласност со демократските стандарди на ОБСЕ и останатите важечки меѓународни стандарди во оваа област. Очекувани резултати од така подобреното изборно

законодавство би биле подобро спроведени изборни процеси и во тесна врска со тоа, зголемување на довербата во јавноста за изборите. ОБСЕ/ОДИХР, исто така, им препорачува на македонските власти соодветно да ги казнат сторителите на делата поврзани со изборните нерегуларности. Во рамките на ОБСЕ, се смета дека, на овој начин ќе се придонесе за подобрување на спроведувањето на изборниот процес и довербата во јавноста во изборите. Инаку, *првата пресуда* со казна затвор во траење од една година за учество во изборни нерегуларности кои биле направени за време на предвремените парламентарни избори во 2008 година, била донесена во октомври 2008 година во Основниот суд во Тетово.

Донесените препораки, сугестии, предлози и сл., од страна на ОБСЕ/ОДИХР во врска со спроведените изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, а кои биле упатени до официјалните власти во земјава, до политичките партии и до граѓанското општество, биле *во целосна согласност со демократските стандарди* за спроведување на изборни процеси во рамките на ОБСЕ, како и во согласност со останатите меѓународни стандарди за спроведување на демократски избори. Тие придонесле за унапредување на демократските избори во Република Македонија во овој период, а во истиот контекст и за демократизација на општеството. Упатените препораки, сугестии, предлози и др. *позитивно влијаеле врз подобрување* на изборната регулатива во земјава во периодот 1999-2009 година, што претставува основа за спроведување на демократски избори. Врз основа на изнесените податоци во ова истражување, може да се заклучи дека, голем број од предложените препораки, сугестии, предлози и сл. кои биле упатени од страна на ОБСЕ/ОДИХР во врска со изборните процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година *биле вградени* во изборното законодавство во Република Македонија.

Конкретните препораки, сугестии, предлози и сл. во врска со спроведените изборни процеси кои биле понудени од страна на ОБСЕ/ОДИХР и нивно проактивно и конструктивно влијание врз надминување на определени слабости во изборниот процес, односно во насока на подобрување на самиот изборен процес, ќе бидат наведени по хронолошкиот редослед на случување на изборните процеси во земјава во периодот 1999-2009 година.

Во врска со спроведените *претседателски избори во 1999 година* во

Република Македонија, ОБСЕ/ОДИХР подготвува препораки кои се однесуваат на законската рамка за спроведување на изборите, во која смисла предлага да се донесе еден *сеопфатен и посебен Закон за избор на претседател,* заради потребата од појасно разграничување меѓу Законот за избор на членови во Собранието и Законот за избор на претседател, што би било посоодветно решение. Додека постојниот рок од 48 часа за разгледување на приговори и жалби од страна на Државната изборна комисија и Врховниот суд, да биде заменет со посоодветен рок од 72 или 96 часа. Од аспект на органите за спроведување на изборите, ОБСЕ/ОДИХР препорачува партиите и кандидатите треба *да имаат свои претставници во сите изборни комисии и одбори* само поради фактот што учествуваат на изборите, односно согласно принципот на повеќепартиска застапеност. ОБСЕ/ОДИХР, смета дека, на членовите на избирачките одбори ѝм е потребна *сеопфатна обука,* и треба да постои сеопфатна *едукативна кампања за гласачите,* на македонски и албански јазик, чија цел ќе биде незаконското гласање за други лица и семејното гласање. Во поглед на медиумите и кампањата, ОБСЕ/ОДИХР, сугерира да се унапреди законската регулатива за печатените медиуми од аспект на кампањата и упатува на посебната одговорност на јавните медиуми за еднакво и правично покривање на изборните активности. Се упатува сугестија да се најде *решение за праксата на гласање за други лица и семејно гласање,* преку проширување на *законските санкции* за лицата кои се обидуваат да гласаат во туѓо име, или лица кои се обидуваат да ја прекршат тајноста на гласање. Додека, за воочената практика на собирање на партиски активисти на гласачки места, ОБСЕ/ОДИХР, решението го гледа преку контрола на политичките партии на своите активисти, и по пат на контрола на избирачките места преку органите за спроведување на законот.

ОБСЕ/ОДИХР предложила повеќе препораки во врска со утврдените недостатоци при спроведување на *Локалните избори во 2000 година* во Република Македонија. Во насока на подобрување на законската рамка за изборите, се предлага *интегрирање* на различните изборни закони и процедури во *единствен изборен законик.* Дефинирање на улогата на Државната изборна комисија во општинските избори, таа да има задача навремено да издава сеопфатни конечни резултати. Потребно е *да се зајакне мандадот на ДИК* во насока таа да има одлучувачко влијание врз изборната администрација и способност да спроведува одлуки и примена на санкции. При формирањето на

Општинските изборни комисии и Избирачки одбори за локалните избори, ОБСЕ/ОДИХР предлага како водич да се користи политичкиот состав на советите на општините. Се препорачува воведување на *стандардизирана обука за изборните службеници* на сите нивоа. Наведената препорака од страна на ОБСЕ/ОДИХР, беше и претходно упатена до претставниците на власта во земјава, односно, за спроведените претседателски избори во 1999 година. Тогаш, конкретно ОБСЕ препорача сеопфатна обука која ќе биде наменета за членовите на избирачките одбори. Сепак, следејќи ги понатамошните препораки во врска со идните спроведени избори во земјава, може да се констатира фактот кој зборува дека, ОБСЕ во континуитет препорачува сеопфатна едукација на членовите на избирачките органи во своите извештаи за спроведените избори во Република Македонија во периодот 1999-2009 година. Ваквата тенденција има врска со сфаќањето изградено на ниво на ОБСЕ дека континуирана обука на членовите на избирачките органи ќе ги зајакне нивните капацитети за попрофесионално и поодговорно да ги исполнат нивните обврски во врска со реализација на процесот на изборите, и во таа насока ќе придонесат за спроведување на подобри изборни процеси.

Во поглед на работата на медиумите за време на Локалните избори во 2000 година, ОБСЕ/ОДИХР, препорачува проширување и зајакнување на законите кои ги регулираат државните медиуми со вклучување на одредби со кои се определува, покрај еднакво време за бесплатно емитување, туку и да се обезбеди *независно и избалансирано покривање во вестите* и други програми. ОБСЕ/ОДИХР, ѝм сугерира на националните и локални власти, како и на политичките партии, *да создадат услови во кои што гласачите ќе можат да го дадат својот глас без застрашување и притисок.* Тука се мисли на воведување на одредба во Законот со која што ќе ѝм се забрани присуство на неовластени лица на гласачките места, а во случај на насилство или сериозно заплашување во или околу избирачките места, полицијата треба навремено да реагира, а Законот треба да предвиди кривични казни за секое такво мешање. Повторно се сугерира на превземање на решителни чекори од страна на избирачките официјални лица *против застапничкото и групното гласање.* Во оваа смисла се препорачува иницирање на кампањи за едукација на гласачите особено во областите каде што живеат малцинствата, и потреба да се пропишат соодветни *законски казни против лицата кои гласаат во име на други,* или ја прекршуваат

тајноста на гласањето на начин што гласаат за друго лице или други лица.

Потребата за справување со веќе постоечкиот проблем на гласање за други лица и семејното гласање преку реализација на едукативна кампања за гласачите со која се упатува порака за незаконитост на појавата на гласање за други лица и семејно гласање, но, и преку проширување на законските санкции за лицата кои се обидуваат да гласаат во туѓо име или ја прекршуваат тајноста на гласањето, ОБСЕ/ОДИХР ја истакна во својот извештај и за спроведените претседателски избори во Република Македонија во 1999 година. Согласно забелешките и изнесените согледувања во Конечните извештаи за спроведените изборни процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, може слободно да се констатира дека појавите на гласање за други лица и семејното гласање, претставуваат *генерален проблем* кој што се јавува при спроведување на скоро сите изборни процеси на национално или локално ниво во земјава. Идентично како и во извештајот за претседателските избори во 1999 година, ОБСЕ/ОДИХР, и во Конечниот извештај за локалните избори во Република Македонија во 2000 година, повторно ѝм сугерира на официјалните власти во земјава да создадат услови гласачите да го дадат својот глас без застрашување и притисок, но, овој пак преку воведување на законски одредби со кои ќе се забрани присуство на неовластени лица на гласачките места и кривични казни за оние кои ќе манифестираат насилство или заплашување во или околу избирачките места.

Во контекст на *Парламентарните избори во 2002 година* во Република Македонија, ОБСЕ/ОДИХР, наведува за определени *достигнувања* за време на изборниот процес. Тие се однесуваат на повеќе подобрувања од аспект на законската рамка за спроведување на изборите. Според ОБСЕ/ОДИХР, новина во поглед на законската рамка за Парламентарните избори во 2002 година биле донесени *три нови* закони, и тоа: *Закон за избор на пратеници* („Закон за парламентарни избори"), влегол во сила во јули 2002 година; *Закон за избирачки список* („Закон за избирачки список"); и *Закон за изборни единици* („Закон за изборни единици"). Новите изборни закони биле предвидени во програмата за имплементација на Охридскиот рамковен договор. Во рамките на ОБСЕ, постои издиференцирано гледиште според кое, наведените подобрувања на законската регулатива за Парламентарните избори во 2002 година се позитивна последица на претходните забелешки од страна на ОБСЕ/ОДИХР за

последните избори. Измените во изборното законодавство кои што беа донесени во јуни 2002 година, *обезбедиле соодветна законска основа* за изборните процеси во Република Македонија. Тие биле позитивно оценети од страна на ОБСЕ пред сè, поради нивното констуктивно влијание воопшто врз изборното законодавство во земјава. Сепак, ОБСЕ/ОДИХР останува на неговиот формиран став дека законите и *понатаму содржат значителни недостатоци,* кои што се однесуваат на доверба во судството кога станува збор за членство во изборните комисии, нејасни одредби за улогата на безбедносните сили за време на изборите и сл.

Врз основа на набљудувањата на Парламентарните избори во Република Македонија во 2002 година, ОБСЕ/ОДИХР, препорачува промена на одредбите од Законот за парламентарни избори, донесен истата година, кои што се однесуваат на *назначување* и состав на изборните комисии. Имено, изборот на судиите да не се прави по претходно воспоставениот метод „со согласност на" или „по предлог на" со цел да се обезбеди нивната политичка неутралност. Понатаму, се препорачува *да се разјаснат* одредбите *за жалби и приговори* во Законот за парламентарни избори и другите изборни закони. Поконкретно, ова се однесува на одредбите за поништување на резултатите во избирачките места, табелирање на резултатите од изборите, и објавување на прелиминарни и конечни резултати. Исто така, се препорачува, понатамошно разјаснување *на улогата на полицијата* во однос на заштита на избирачките места и други изборни дејствија, од аспект на тоа каде полицијата треба да се ангажира, во текот на кои изборни активности е потребно нејзиното присуство, и кога и како треба да одговори на барање за помош. Во однос на препораките кои што и претходно биле изнесени од страна на ОБСЕ/ОДИХР, ќе ги наведеме следните: *јакнење на моќта на одлучување на ДИК* врз изборната администрација, континуирана *едукација* и информирање на гласачите за појавите како што се групно гласање и гласање за друг (или „семејно гласањ"), со цел да се спречат истите, бидејќи отстапува од принципот на лично гласање, ја прекршува тајноста на гласањето, и придонесува кон намалување на статусот на жените во општеството. Препораката до државните медиуми во земјава, исто така, спаѓа во група на препораки кои што претходно биле дефинирани во изборните процеси, државните медиуми треба да обезбедат *фер* и *балансирано покривање* на настаните поврзани со изборите, на кој начин ќе ги исполнат своите обврски

како јавна служба. Оваа препорака директно произлегува од констатираните недостатоци од страна на ОБСЕ/ОДИХР кои покажале дека каналите на државната телевизија не понудиле фер и еднакво покривање на настаните во врска со изборите, а постоеле и бројни прекршувања на правилата во врска со политичко рекламирање и покривање на изборите од страна на државните и на комерцијални канали.

Во врска со одржаните *Предвремени претседателски избори во 2004 година* во Република Македонија, ОБСЕ/ОДИХР понудила повеќе препораки. Дел од нив биле дефинирани во претходните извештаи за спроведени изборни процеси (како на пример, Локалните избори во 2000 година и Парламентарните избори во 2002 година). Меѓу нив се вбројуваат оние кои се однесуваат на *промената на начинот на избор на судиите* во изборната администрација, при што, од страна на ОБСЕ/ОДИХР, се предлага политичките партии да не играат улога при нивниот избор; или измена на изборните закони со цел *разјаснување на улогата на ДИК* и другите изборни комисии во поглед на тоа тие да имаат надзор врз подредените изборни органи. Исто така, се препорачува ДИК да биде задолжена со закон *да спроведува постапки* во врска со основани случаи на изборна измама од страна на изборните официјални лица или други учесници во изборниот процес, како и да поседува јасна надлежност *да наметнува санкции,* вклучувајќи и дисциплински и прекршочни казни, врз изборните официјални лица кои по нејзино наоѓање биле вмешани во изборна измама.

Во однос на законската рамка за претседателските избори, ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се исфрли* условот со кој се предвидува *повеќе од 50 %* од регистрираните гласачи да го дадат својот глас во вториот изборен круг, со цел да се избегне можноста за неуспешни избори. Исто така, предлага да се разгледа можноста за изменување на условот со кој, за да постигне победа, кандидатот мора да ги добие гласовите на повеќе од 50 % од регистрираните гласачи. Во контекст на законската рамка, се сугерира решение на прашањето поврзано со тоа *дали гласачките права се остваруваат во врска со жителство,* и потребата да се превземат соодветни понатамошни мерки за да се разјасни статусот на гласачите на гласачкиот список кои се жители или кои не се жители. Во однос на медиумите, ОБСЕ/ОДИХР препорачува Советот за радиодифузија да добие поголема надлежност во спроведување на законот, како и подобрување на неговиот капацитет за да делува поефикасно и навремено во ситуации кога

медиумите ги прекршиле законите во текот на кампањата. Исто така, се предлага да биде *реорганизиран* државниот радиодифузер, *МРТВ,* и другите државни медиуми во субјекти за независни јавни услуги. ОБСЕ/ОДИХР препорачува *да се зголеми транспарентноста на постапката на приговори и жалби* во изборната администрација и во судовите. За прв пат се воведуваат препораки за учеството на националните малцинства на изборите, како и за родови прашања.

Во врска со спроведените *Локални избори во 2005 година* во Република Македонија, ОБСЕ/ОДИХР, упатува *бројни препораки* до властите во земјава. Одреден број од наведените препораки веќе биле понудени во претходни конечни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР за спроведени избори во земјава. Меѓу оние препораки кои што дотогаш биле упатени до властите во земјава, а се однесуваат на подобрување на законската рамка за изборите, се вбројуваат: донесување на *единствен изборен законик,* заради хармонизирање и консолидирање на сите важни закони кои се употребуваат за различните видови избори и референдуми; обезбедување на *јасен мандат* на Државанта изборна комисија со овластувања и деловник за работа, како и надзорни одговорности над изборните органи. ОБСЕ/ОДИХР, предлага да се променат одредбите од Изборниот законик со кои се уредува *финанасирањето на кампањите,* со цел да се подобри одговорноста и транспарентноста. Односно, рокот до кој мора да се поднесат финансиските извештаи потребно е да се помести од предвидените три месеци и да гласи *„по завршување на изборите"*, и доколку не се исполни оваа одредба, треба да биде предмет на финансиска санкција.

Од аспект на изборната администрација, ОБСЕ/ОДИХР препорачува политичките партии да немаат никаква улога при номинирање или назначување на судиите во изборните органи, бидејќи изборот на судиите од страна на политичките партии ја поткопува независноста на судството. И оваа препорака спаѓа во редот на оние кои претходно биле понудени од страна на ОБСЕ/ОДИХР. Превземање на мерки со цел да се обезбедат *пропорционални санкции за изборните службеници* кои што се одговорни за откриени прекршувања на постапките и неправилностите; обезбедување на *детални прописи* за постапката на *сумирање на резултатите* и компјутеризирана обработка на податоците; се препорачува да се изготват и објават *подзаконски акти* кои ја уредуваат работата на Државната изборна комисија, каде се гарантира навремено објавување на одлуките и документи на Државната изборна комисија во Службен весник, во

весниците и на интернет страницата на Државната изборна комисија; ОБСЕ/ОДИХР предлага да бидат *изменети записниците и формуларите* кои ги пополнуваат и поднесуваат Избирачките одбори, при што нумеричките податоци во записниците со резултатите треба да бидат претставени во *табеларна форма,* за да се поедностави постапката за пополнување на записниците. Препораките кои се однесуваат на работата на медиумите за време на Локалните избори во Република Македонија во 2005 година, се среќаваат и во претходните конечни извештаи на ОБСЕ/ОДИХР за изборни процеси организирани во земјава. Тие се: *поголеми овластувања на Советот за радиодифузија* за спроведување на законот и подобрување на можноста за негово дејствување на ефикасен и навремен начин, во врска со неправичното и противзаконско однесување на медиумите во текот на кампањата; и државниот радиодифузер *МРТВ,* и другите државни медиуми треба да бидат *реорганизирани во јавни сервиси,* за да ги исполнуваат своите обврски на јавен сервис кој обезбедува фер и балансирано покривање на настаните, особено во текот на изборниот период.

Парламентарните избори во 2006 година се одржаа според *новиот Изборен законик,* донесен од страна на Собранието на крајот на март 2006 година. Тој ги вклучува одредбите од претходните Закони за избор на членови на Собранието, за избор на претседател, како и за спроведување на локални избори, и други закони поврзани со спроведување на избори (на пример, закон за Избирачки список, за Избирачки места и за Избирачки единици, поврзани за парламентарните избори). Според ОБСЕ/ОДИХР, новиот Изборен законик ја спојува целата изборна регулатива, со него се воспоставува *подобрена изборна рамка* и обезбедува попостојана основа за спроведување на избори. Донесување на единствен Изборен законик е една од препораките на ОБСЕ/ОДИХР до властите и политичките партии во земјава и за предходните избори, и тоа, почнувајќи од 2000 година. Додека, чинот на вградување на оваа препорака во изборното законодавство во земјава, претставува *еден од придонесите* на ОБСЕ/ОДИХР со цел подобрување на изборната регулатива за спроведување на идните изборни процеси во земјава. Согласно новиот Изборен законик, *за прв пат,* членовите на ОИК-и и на ИО-и биле формирани *од редовите на државната администрација,* односно, повеќе не се именуваат од страна на политичките партии. Всушност, овој начин на формирање на изборните органи, беше препорачуван од страна на ОБСЕ/ОДИХР во претходните извештаи за

спроведените избори со цел за подобрување на изборниот процес.

Во врска со Парламентарните избори во 2006 година, ОБСЕ/ОДИХР дефинира повеќе препораки до властите во Република Македонија, и истите се однесуваат на: вклучување на одредби во Изборниот законик за *редовно периодично прекројување на границите* на изборните единици; ДИК да усвои *правила за вршење увид во изборниот материјал* при разгледување и решавање по приговорите; определба за јасна задача на ДИК *електронски* и *навремено* да ги објавува изборните резултати за *секое* гласачко место; Врховниот суд да ги разгледува жалбите поврзани со изборите на *седници отворени за јавноста.* Од аспект на изборната администрација, ОБСЕ/ОДИХР, предлага строго *да се применуваат казнените одредби* за сторени сериозни неправилности (полнење гласачки кутии, кражба или уништување на изборен материјал и купување на гласови), како мерка за обесхрабрување на таквата практика; обезбедување на *дополнителни средства и техничка поддршка* на ДИК за развој на нови програми за подобрување на спроведувањето на идните избори; се сугерира да биде преиспитана практиката на *печатење еднаков број гласачки ливчиња со запишани избирачи* во Избирачкиот список, ова со цел да се овозможи замена на неважечките гласачки ливчиња; ДИК треба да објави *насоки за спроведување на постапката за сумирање на резултатите* во Општинските изборни комисии; Деловникот за работа треба да ја задолжи ДИК да ги усвојува и да ги објавува записниците од своите седници во одреден рок и одлуките да ги направи достапни за јавноста, преку објавување на нејзината интернет страницата.

Препораки на ОБСЕ/ОДИХР за уредување на регулативата за изборната кампања: во најкус рок да бидат *истражени актите на насилство* поврзани со изборите, особено оние кои се случиле во текот на кампањата, а прекршителите да бидат изнесени пред лицето на правдата; измена на Изборниот законик така што *ќе забранува* давање *анонимни донации* на средства; поднесување на еден *детален приказ на приходите и расходите од кампањите.* Препораки во врска со медиумите: воспоставување на постапки со кои Советот за радиодифузија ќе може со *навремено и ефикасно да ги казнува радиодифузерите* кои што во текот на кампањата ја прекршиле регулативата со која се уредуваат медиумите; превземање на чекори за *решавање на конфликтите на интереси* во врска со директна или индиректна контрола на националните приватни радиодифузери од страна на лица кои се ангажирани во политиката, особено поради фактот што

со ваквата контрола тие влијаеле врз политичкото покривање на изборната кампања.

Препораките кои што биле предложени од страна на ОБСЕ/ОДИХР во врска со *Предвремените парламентарни избори во 2008 година* во Република Македонија, имаат за цел да придонесат за разрешување на недоследностите во Изборниот законик. Покрај другото, наведените препораки се однесуваат на: префрлање на надлежностите од Врховниот суд на Управниот суд во врска со жалбите поврзани со изборите; проширување на одредбите за финанасирање на изборната кампања во Изборниот законик, односно на оние кои се однесуваат на *ограничување во поглед на финанасирање* на политичките партии, меѓу кои, известување за придонеси во форма на добра и услуги, периодичен финансиски извештај за време на изборната кампања и јасна ревизија на финансиските извештаи од страна на соодветни државни органи; потоа, се препорачува *претседателите на ОИК-и да ги назначува ДИК* од редот на претходно избраните членови или од страна на самите членови на ОИК-и по нивниот случаен избор; се предлага *подобро дефинирање на постапките за сумирање на резултатите* од страна на ОИК-и на денот на изборите; се предлага темелна проверка и *ревизија на избирачкиот список* (препорака која што претходно се наведува од страна на ОБСЕ/ОДИХР); зголемување на напорите на властите во земјава за *истражување и поведување на постапки за инциденти* на насилство и прекршоци за време на кампањата.

Почнувајќи од јуни 2008 година, ОБСЕ, поточно Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија учествува во *работната група* составена од претставници на Министерството за правда и Центарот за истражување и развој, која што треба да ги подготви *измените на законската регулатива за изборите* заради севкупно подобрување на изборната регулатива. Измените се однесувале на процедурите за справување со изборните нерегуларности, законска рамка за финансирање на изборната кампања и пренесување на надлежноста за водење на избирачкиот список од Министерството за правда на Државната изборна комисија. Со измените на Изборниот законик требало да се намалат изборните инциденти и да се отстранат неправилностите за локалните избори кои следеле во 2009 година. На ваквите измени инсистирала целата меѓународна заедница, а особено после многубројните инциденти, насилство и измами кои се случиле на Предвремените парламентарни избори во 2008 година.

Во врска со *Претседателските и локални избори во 2009 година* во Република Македонија, ОБСЕ/ОДИХР, упатува бројни препораки до органите на власта, до политичките партии и граѓанското општество во земјава. ОБСЕ/ОДИХР, ѝм препорачува на властите во земјава, во содејство со политичките партии и граѓанското општество, да ги спроведат препораките содржани во Конечниот извештај за Предвремените парламентарни избори одржани во 2008 година, како и препораките во врска со претходни изборни процеси кои биле одржани во земјава, за кои ОБСЕ/ОДИХР тврди дека, сè уште не било постапено по нив. И секако, во истиот контекст, дека е потребно да ги земат во предвид и новите препораки за Претседателските и локални избори во 2009 година. ОБСЕ/ОДИХР, за прв пат во врска со овие избори подготвила и упатила препораки кои што се однесуваат на *справување со притисокот и застрашување врз гласачите,* бидејќи ваквите појави биле забележани како најсериозни проблеми во текот на спроведување на изборниот процес од страна на набљудувачите ОБСЕ/ОДИХР. Од наведените причини, ОБСЕ/ОДИХР, ѝм препорачува на високите функционери, министри, раководители на јавни служби, институции или компании, преку *јавни изјави* или *писмени упатства,* пред или во текот на изборната кампања, да стават на знаење дека нема да биде толериран никаков притисок врз вработените во јавните служби, дека ниту еден работник или граѓанин не би требало да биде загрижен за своето работно место, пензија или социјални услуги заради поддршка на која и да е политичка партија или кандидат. Исто така, се препорачува темелно да се истражат и судски да се проследат случаите на застрашување на граѓани од страна на полицијата или други органи надлежни за спроведување на законот. Во оваа насока, исто така, се препорачува да се превземат мерки за *деполитизација на вработувањето* во државната и јавна администрација и за *професионализација на државната служба* со цел да се заштитат државните службеници од притисок, за што се предлага воведување на ваква заштита во договорите за вработување на државните службеници.

Во делот на законската рамка за изборите, се препорачува *темелна промена и измени на Изборниот законик* и соодветните подзаконски акти, тука се мисли на упатствата на ДИК, со цел да се усогласат одредбите и да се избегнат празнините и недоследности во законодавството и негова практична примена; преиспитување и по можност *да се отстрани* условот за *40 проценти*

излезност на гласачите во вториот круг од претседателските избори. Условот за 40 проценти излезност на гласачите во вториот круг на претседателските избори беше усвоен по препорака на ОБСЕ/ОДИХР упатена во врска со Предвремените претседателски избори во 2004 година за промена на тогашниот 50 проценти на излезност на гласачите во вториот круг на изборите. Во врска со органите за спроведување на изборите, се препорачува усвојување на *сеопфатни прописи за спроведување на избори,* со цел да се надополнат празнините и недоследностите во Изборниот законик. Една од долго упатуваните препораки до властите во земјава била потребата од *темелна проверка* и *ревизија* на Избирачкиот список, а тоа предвидува бришење на двојни податоци и податоци за лица кои се веќе починати, решавање на проблемот со лицата кои живеат во странство, а тие не се означени како такви во избирачкиот список. ОБСЕ/ОДИХР им препорачува на политичките партии и кандидатите, а особено на претседателските кандидати да вложат повеќе напори да ги објаснат своите политики и да *им се обратат на гласачите надвор од етничката заедница* на која што припаѓаат. Во доменот на работата на медиумите, се предлага да се донесат *прописи за покривање на политичките настани* од страна на радиодифузерите *пред* официјалниот почеток на кампањата со цел да се обезбеди еднаква покриеност на сите кандидати. Се предлага дополнување на законот во случај на грешка од страна на гласачите, *да може да се замени гласачкото ливче.* Со цел да се подобри постапката поврзана со приговорите и тужбите и да се избегнат недоследности при донесување на одлуките, ОБСЕ/ОДИХР, предлага Изборниот законик да прецизира дали Законот за општа управна постапка ќе се применува во процесот на донесување на одлуки по тужбите поврзани со изборите.

Во октомври 2008 година во Основниот суд во Тетово била донесена *првата пресуда* со казна затвор за учество во изборни нерегуларности за време на Предвремените парламентарни избори во 2008 година. За кривичното дело, спречување на избори, сторителот добил казна *затвор во траење од една година.* Инаку, според податоците со кои што располагала ОБСЕ/ОДИХР, во мај 2009 година, *вкупно 26 лица биле осудени за кривични дела поврзани со изборите во 2008 година,* додека против 200 лица биле првично поднесени кривични пријави. И во текот на изборниот период во 2009 година, државните органи за прогон и судските органи, продолжиле со поднесување на обвинениј а и судски постапки против лицата кои што биле осомничени за кривични дела

поврзани со изборите во 2008 година. Се смета дека, препораките на ОБСЕ/ОДИХР упатени до властите во Република Македонија со цел да ги истражат и да спроведат постапки против сторителите на насилствата и прекршоците кои се случиле за време на Предвремените парламентарни избори во 2008 година, имале позитивно влијание и придонес врз донесување на пресудите за сторителите на кривичните дела поврзани со изборите.

Преку своите активности спроведени во доменот на демократизацијата на општеството во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, ОБСЕ придонесе за развој на демократските процеси во земјава. Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР), со заеднички напори и во тесна корелација со Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, придонесе во *градењето на капацитетите на демократските институции* на трите нивоа на власта во Република Македонија во периодот 1999-2009 година. Процесите на градење на капацитетите на демократските институции, претставуваат значаен сегмент во остварување на заложбите на ОБСЕ во доменот на демократизацијата на ниво на Државите-учесници. Врз основа на спроведените активности, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава придонесла во насока на подобрување на законодавните капацитети и јакнење на институционалните капацитети на *Народниот правобранител,* кој е државен орган формиран во 1997 година, со цел да ги штити правата на граѓаните кога ѝм се повредени со дејствата од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Согласно констатираните забелешки од страна на Мисијата на ОБСЕ, евидентен бил мал напредок во однос на ефикасноста и *ангажирање на домашните механизми за жалби* во рамките на механизмите за човекови права.

Паралелно со поддршката и јакнење на капацитетите на Институцијата Народен правобранител, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија преку своите активности придонесла за развој на капацитетите на домашните Невладини организации кои работеле на прашањата поврзани со заштита на човековите права и владеење на правото. Најдобар пример во оваа смисла е спроведената иницијатива од страна на Одделението за владеење на правото при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во 2004 година, односно реализација на *Проектот за поддршка на човековите права.* Тоа е мрежа од Невладини организации кои обезбедувале правна помош и застапување за

индивидуалните случаи на злоупотреба на човековите права, а во почетокот се постапувало по повеќе од жалбите во врска со наводните случаи на злоупотреби од страна на полицијата поднесени од граѓаните. Врз основа на наведеното зголемување на капацитетите на Невладините организации, Набљудувачката мисија на ОБСЕ очекувала да се *зголеми бројот на индивидуални апликации* за повреда на човековите права поднесени од страна на граѓаните од Република Македонија до Европскиот суд за човекови права.

Конкретните активности на Набљудувачката мисија на ОБСЕ ќе ги проследиме по нивниот хронолошки редослед. Во 2003 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ учествувала во подготовката на *новиот Закон за омбудсман,* како што било предвидено со Охридскиот рамковниот договор. Со новиот Закон за омбудсман значително се зголемиле овластувањата на институцијата, и се зголемите нејзините капацитети со отворање на шест регионални канцеларии, а исто така, се воведува принципот на недискриминација и правична застапеност на новиот мандат. ОБСЕ ги координирала активностите на меѓународната поддршка наменети за отворање на новите канцеларии, а покрај тоа, работела на кампања организирана на национално ниво за подигање на свеста и разбирање на институцијата и нејзините капацитети. Неспорен показател за ова е укажаната поддршка од страна на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија при отворање на *шестте нови регионални канцеларии* на Народниот правобранител во земјава во ноември 2004 година, како и понатамошна континуирана поддршка на работата на институцијата Народен правобранител. Со самиот факт на проширување на институцијата Народен правобранител со шест нови регионални канцеларии се зголемува капацитетот на институцијата за прифаќање на индивидуалните случаи кои биле поврзани со злоупотреба на човековите права низ целата држава.

Институцијата Омбудсман претставува значаен механизам за одбрана на правата и слободите на граѓаните и неспорна придобивка за граѓаните за заштита на нивните права и слободи. Мисијата забележала напредок во однос на професионалноста и стандардизација на различни *механизми за поплаки* во доменот на човековите права во земјава во текот на 2004 година, каде се вбројува институцијата Народен правобранител, и Секторот за внатрешна и професионална контрола при Министерството за внатрешни работи. Додека, како резултат на тесната соработка со институцијата Народен правобранител и

Секторот за внатрешна контрола при Министерството за внатрешни работи и поддршка на заложбите за нивните реформи, Мисијата забележала зголемување на јавната *подготвеност* на вработените да бараат *надомест на штета* во рамките на владеење на правото. Покрај ова, бил забележан извесен напредок во ефикасноста и *ангажирање на домашните механизми за поплаки* во рамките на механизмите за човекови права. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија ја продолжила поддршка на Народниот правобранител и во 2006 година, а овојпат со помош на Шведската агенција за меѓународен развој обезбедила обука за вработените, воспоставила внатрешна правна библиотека со фонт од повеќе од 300 публикации и помогнала за мрежното поврзување на подрачните канцеларии.

Статистичките податоци за вкупниот број на претставки поднесени од граѓаните до Народниот правобранител на Република Македонија во периодот 2000-2009 година, ја даваат следната состојба: во 2000 година биле поднесени вкупно 1396 претставки; во 2001 година имало вкупно 1423 претставки; во 2003 година, бројот на поднесени претставки изнесува 3277; во 2004 година имало вкупно 3202 претставки; потоа, во 2005 година биле поднесени 3935 претставки, во 2006 година вкупно биле поднесени 4282 претставки; во 2007 година имало вкупно 4068 претставки; во 2008 година биле поднесени 3701 претставки и во 2009 година имало вкупно 4456 претставки. Наведените податоци укажуваат на заклучокот дека *сè повеќе луѓе* се охрабрувале да го користат механизмот на поплаки до Народниот правобранител и да поднесат претставки во случаите кога ѝм биле повредени правата од страна на државните органи на Република Македонија. Согласно податоците, во 2000 година биле поднесени најмалку претставки до Народниот правобранител (1396), додека *кулминацијата* во поглед на бројот на претставките била достигната во 2009 година, кога биле поднесени, дотогаш рекордни 4456 претставки (согласно Годишните извештаи на Народниот правобранител на Република Македонија 2000-2009 година). Се смета дека, зголемувањето на бројот на жалбите до Народниот правобранител е резултат на подигањето на јавната свест кај граѓаните.

Покрај евидентната поддршка насочена кон градење на капацитетите на институцијата Народен правобранител, Набљудувачката мисијата на ОБСЕ во Република Македонија преку нејзиното Одделение за владеење на правото, помогнала во насока на градење на капацитетите на домашните Невладини

организации кои што постапувале по прашањата поврзани со заштитата на човековите права. Во оваа смисла, Одделението за владеење на правото во 2004 година иницирало *Проект за поддршка на човековите права,* мрежа од Невладини организации која започнала да постапува по повеќето од жалбите поврзани со наводните случаи на злоупотреби од страна на полицијата поднесени од граѓаните. Со цел да се обезбеди оддржливост на напорите на Мисијата за градење на институциите, во 2005 година, се планирало мрежата да се прошири на целата територија на Република Македонија. Во насока на зајакнување на организациската функција на Невладините организации и со цел да се подобрат условите за нивното опстојување, во текот на 2006 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ спровела активности на следење, известување, лоборање и давање на правна помош на Невладините организации. Мисијата ги оценила потребите за изградба на капацитетите и потенцијалот за оддржливост на вкупно 27 локални Невладини организации кои работат во областа на владеењето на правото во земјава. На овој начин, Мисијата создала основа за планирање на идните активности со овие субјекти. *Мрежа за поддршка на човековите права,* која била составена од пет Невладини организации кои што обезбедувале правна помош и застапување за индивидуалните случаи на злоупотреба на човековите права, како најнапредна од сите нив, од крајот на 2006 година повеќе не се потпирала на Мисијата за основна поддршка на нејзините активности. Мисијата, исто така, едуцирала правници за стандардите за правично судење за решавање на недостатоците идентификувани преку мониторингот на судењата и *зголемување на бројот на апликации* до Европскиот суд за човекови права.

Преку конкретните напори на ОБСЕ да ги зголеми капацитетите на институцијата Народен правобранител, како и капацитетите на Невладините организации во Република Македонија кои што постапувале по индивидуалните случаи поврзани со повредите на човековите права, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија очекувала дека *ќе се зголеми бројот на поединечните судски предмети* пред домашните судови на граѓаните кои ќе побараат заштита на нивните права кои ѝм биле загрозени од страна на државните органи во земјава. Покрај наведените очекувања, Мисијата на ОБСЕ, исто така, очекувала *зголемување на бројот на индивидуални апликации* за повреда на човековите права на граѓаните од Република Македонија кои би биле

упатени до Европскиот суд за човекови права. Република Македонија ја ратификуваше Европската конвенција за човековите права и основни слободи на Советот на Европа на 10 април 1997 година. Според податоците кои биле на располагање во Министерството за правда на Република Македонија, може да се забележи дека, првите жалби кои биле поднесени од страна на нашите граѓани против Република Македонија започнале да пристигнуваат кон крајот на 1999 година. Заклучно со февруари 2009 година, Европскиот суд за човекови права комуницирал со Владата на Република Македонија во врска со *181 предмет.* Бројот на комуницираните предмети до Владата драстично се зголемил во периодот од 2004 до 2009 година. Така, ако нивниот вкупен број до 2004 година изнесувал 31 предмети, приливот на нови предмети започнал во 2005 година кога пристигнале 15 жалби, 2006 година стигнале 29 жалби, 2007 година 24 жалби, 2008 година 60 предмети, за да само првите 2 месеци во 2009 година пристигнат нови 8 предмети. Наведените кавантитативни податоци за бројот на пристигнати предмети до Европскиот суд за човекови права и основни слободи јасно и недвосмислено ги поврдите очекувањата на ОБСЕ за зголемување на бројот на апликациите за повреда на човековите права на македонските граѓани пред Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

ОБСЕ придонесе за унапредување на *родовата еднаквост* во изборниот процес во Република Македонија во периодот 1999-2009 година. Во прилог на наведената констатација се активностите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија кои што биле превземени, најпрво во поддршка на иницијативата на *Македоското женско лоби,* кое било промовирано во март 2000 година со цел да придонесе за поголемо учество на жените на локалните избори. Понатаму, Набљудувачката мисија на ОБСЕ ги поддржала активностите на СОЖМ (Сојуз на организации на жени на Македонија), и Единицата за унапредување на родовата еднаквост при Владата на Република Македонија за измени и дополнување на Законот за локалните избори (2004) година, според кои се предвидува потреба од 30 отсто квота на жени во горната и долната половина од сите кандидатски листи. Набљудувачката мисија на ОБСЕ, исто така, силно лобирала за вклучување на родови квоти на кандидатските листи на политичките партии за парламентарните избори во 2006 година.

Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија придонесла во насока на поставување и подобрување на законодавната и институционална

инфраструктура која се однесува на родовата еднаквост и недискриминацијата. Таа, ѝ помогна на Владата во подготовка на Законот за еднакви можности на жените и мажите (2006), а исто така, го поддржува градењето на капацитетите за создавање на мрежа на женско менторство за Националниот совет за родова рамноправност. ОДИХР ги поддржала напорите на земјава за подобрување на демократско владеење преку *зголемување на нивото на учество на жените во политиката.* Во согласност со заложбите за зголемување на нивото на учество на жените во политиката и во јавниот живот во земјава, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија поддржала иницијатива на *Македонското женско лоби* чија цел била да *изврши притисок врз јавноста,* институциите и медиумите за остварување на поголема застапеност на жените во политиката и на позициите за одлучување, како и за подобрување на законодавството и имлементација на законите во практиката во насока на обезбедување на правата на жените. Македонското женско лоби било промовирано во март 2000 година кое требало да придонесе за поголемо учество на жените на локалните избори, преку добивање на повеќе советнички и градоначалнички места во општините.

Во согласност со Акцискиот план на ОБСЕ за родови прашања и Националниот акциски план на Владата на Република Македонија за родова рамноправност, Набљудувачката мисија на ОБСЕ ги поддржала активностите на СОЖМ (Сојуз на организации на жени на Македонија), и Единицата за унапредување на родовата еднаквост при Владата на Република Македонија за подобрување на родовата рамнотежа во изборниот процес. Еден од резултатите на овие напори е измена и дополнување на Законот за локални избори донесен во 2004 година, според кои измени се предвидува потребата од 30 отсто квота на жени во горната и во долната половина од сите кандидатските листи. На Локалните избори во Република Македонија во 2005 година, имало пријавени вкупно 18 жени за кандидати за градоначалници, додека од нив три биле избрани за градоначалници. Исто така, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија во 2006 година ја поддржала програмата иницирана од страна на СОЖМ „Жените го можат тоа", на кој начин силно лобирала за вклучување на родови квоти на кандидатските листи на политичките партии и работела на прашањето жените повеќе да бидат вклучени во изборниот процес за парламентарните избори. Како резултат на изразената поддршка во новиот Парламент се зголемил бројот на жените-пратенички, при што тие сочинувале

28 проценти од вкупниот број на пратеници. Понатаму, на Парламентарните избори во 2008 година, во новиот состав на Собранието биле избрани 37 жени за пратеници, која бројка претставува 30 проценти од вкупно 120 пратеници. Конкретните податоци за учеството на жените во политиката говорат дека постои *тренд на зголемување на нивото на учество* на жените во политиката, почнувајќи од 2005 година, потоа тој тренд продолжува на Парламентарните избори во 2006 година и 2008 година.

Во доменот на *владеење на правото* во Република Македонија во конкретниот период 1999-2009 година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ ги поддржала *реформите во судството* на Владата на Република Македонија, кои започнале во 2003 година и со кои требало да се зголеми транспарентноста и ефикасноста на судството во Република Македонија. Набљудувачката мисија на ОБСЕ придонесла во насока на подготовката на новиот *Закон за кривична постапка* и измените и дополнувањата на *Кривичниот законик,* преку учество во владините работни групи. Во рамки на реформите на судството во Република Македонија во 2006 година, Мисијата помогнала да се воспостави *Академија за обука на судии,* на која што ќе се обучуваат судии и обвинители за работа со сложени кривични предмети поврзани со организиран криминал и корупција, како и со предметите во врска со вооруженият конфликт во 2001 година, меѓу кои се вбројуваат и четирите предмети за кои се очекувало во идно време да бидат вратени од Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија под јурисдикција на македонското судство. Мисијата помогнала да се развие *софтвер за распределба на предмети,* кој бил инсталиран во сите судови во земјава. Во тесна соработка со ОДИХР, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија спроведува активности на следење на судскиот систем во земјава. Под покровителство на Одделението за владеење на правото при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во 2003 година била воспоставена *Мрежа за набљудување на судските процеси* на територијата на целата држава. Врз основа на набљудувањата на судските процеси се добиваат информации за правичност на судењата кога станува збор за индивидуални случаи, и се обезбедуваат повратни информации за реформи во судството.

Во текот на 2004 година, Одделението за владеење на правото при Мисијата на ОБСЕ поддржало проект на една невладина организација со кој биле истражени мислења на судии и правници во основните судови низ целата

земја за проблемите и за потреба од реформи во судството. Добиените резултати од истражувањето биле од значење за водење на активностите на Мисијата во оваа област. Додека, во текот на 2005 година, Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија изготвила *стручни коментари* за Уставните амандмани предложени од страна на Министерството за правда, што претставува показател за нејзината поддршка на владините правни и структурни реформи. Покрај тоа, Мисијата организирала неколку *форуми на јавна* расправа за професионалци од правната област со цел тие да ги изнесат своите коментари во врска со предлозите. Во рамките на реформи на судството во Република Македонија во 2006 година, Мисијата работела на техниките за спроведување на реформите во судството. Во оваа смисла, Мисијата го помогнала отворањето на *Академијата за обука на судии.* Набљудувачката мисија на ОБСЕ имплементирала активности кои имале за цел да ја зголемат *транспарентноста* и *ефикасноста на судовите,* што претставуваат очекувани резултати на судските реформи. Во текот на 2006 година, Мисијата работела на подготовка на *Годишни извештаи* за работата на судовите и потреба од нивна презентација во јавноста, а достапните документи ќе дадат информации за работата на судскиот систем во земјава. Мисијата помогнала да се развие *софтвер за распределба на предметите,* кој што бил инсталиран во сите судови во земјава. Компјутерската распределба на предметите требало да започне да се применува од ноември 2006 година. Автоматска распределба на судските предмети, во рамки на ОБСЕ се проценува како еден чекор напред кон поефикасно и независно судство, ослободено од пријателски и какви било други врски.

Во тесна врска и во функција на зголемување на транспарентноста на судството се активностите на ОБСЕ за набљудување на судскиот систем во Република Македонија. Во оваа смисла, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Република Македонија, а во соработка со ОДИХР спроведува активности на следење на судскиот систем во земјава. Врз основа на набљудувања на судските процеси се обезбедуваат информации од прва рака за прашањата поврзани со фер-судење кога станува збор за индивидуални случаи, но, во исто време, се собираат информации за општите трендови кои што владеат во судството во земјава. Добиените информации претставуваат основа од страна на ОДИХР да се понуди помош да се направат *потребните реформи* и да се развијат насоки со кои ќе се подобри владеењето на правото и почитување на човековите права во

земјава. Коалицијата на здруженија на граѓани позната како *„Сите за правично судење"* претставува составен дел од *Мрежата за набљудување на судења* која е составена од 18 невладини организации и воспоставена под покровителство на Одделението за владеење на правото при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во 2003 година. Коалицијата *„Сите за правично судење"* ги набљудува судските процеси на територијата на целата држава и во исто време ги идентификува проблемите во судскиот систем, врз основа на што предлага конструктивни препораки за подобрување на судскиот систем во земјава. Согласно проценки на стручната јавност, Коалицијата ги остварила правата на граѓанското општество за следење на правичноста на судската постапка, и обезбедила повратни информации за реформа на судството. Во насока на спроведување на реформите во судството, во 2007 година, Мисијата на ОБСЕ во Република Македонија во соработка со воспоставената Академија за обука на судии, организирала една сеопфатна обука во областа на *Меѓународно хуманитарно право и постапување со воени злосторства.* Со оваа обука, Набљудувачката мисија на ОБСЕ имала намера да му помогне на судството во земјава при постапување со предметите поврзани со вооруженият конфликт во 2001 година, вклучувајќи ги и *четирите предмети* кои Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија требало да ги врати во надлежност на македонското судство. Покрај тоа, наведената обука претставувала и добра можност за судиите, обвинители и инспектори за стекнување со вештини за постапување со сложени предмети од кривичното право поврзани со организиран криминал и корупција. Мисијата го помогнала изготвувањето на новиот *Закон за кривична постапка* и измените и дополнувањата на *Кривичниот законик,* преку учество во владините работни групи. Законот за кривична постапка, кој се очекувало да биде донесен во 2010 година, значително ќе ја смени истрагата и процедурите за судска расправа, додека нова одредба во Кривичниот законик овозможува тешка казна за криминал заснован на омраза.

ОБСЕ во соработка и тесна координација со останатите меѓународни организации кои се активни во Република Македонија, пред сè, Европската унија и НАТО, како и други меѓународни актери, *учествуваше во процесот на управување и разрешување на безбедносната криза* во Република Македонија во 2001 година, која заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор од 13 август 2001 година. Покрај учеството на ОБСЕ во рамките на разрешување на

безбедносната криза во земјава во 2001 година, значајни се превземените активности и придонес на ОБСЕ во рамки на мерките за градење на доверба во фазата на постконфликтната рехабилитација на Република Македонија. Во сите етапи од постапување со безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година, ОБСЕ во континуитет и врз конзистентна основа се повикува и упатува на принципот на *почитување на територијален интегритет и суверенитет* на Република Македонија, како и на принципот на *мирно решавање на споровите,* кои се единствени и општо-прифатени принципи на однесување во рамките на меѓународното право, а секако и на ниво на ОБСЕ. Врз основа на усвоените принципи и начела на работа, ОБСЕ преку своите официјални претставници на институции и тела, *ги осудила* сите форми на насилство кои биле превземени од страна на албанските екстремистички групи врз припадниците на безбедносните сили, акти на насилство врз цивилите и употребата на верските и религиозните објекти за воени цели, како и нивното уништување. Од аспект на работата на медиумите, ОБСЕ, особено ја следела можноста за манифестација на било какви форми на *говор на омраза* преку медиумите во Република Македонија за време безбедносната криза во 2001 година, и упатува *апел* до медиумите во земјава да се воздржат од таквиот начин на изразување, со цел да го спречи деструктивно влијание на говорот на омраза врз општата несигурна ситуација во Република Македонија во овој период.

Наводите изнесени во нашето истражување *не ја потврдија* поставената посебна хипотеза која се однесува на слобода на медиумите: *„Активностите на ОБСЕ во доменот на слободата на медиумите кон Република Македонија во периодот 1999-2009 година, придонесле за развој на слободата на изразување во медиумите во земјава.“*

Поставената хипотеза не беше потврдена, а постојат бројни сознанија и податоци кои што потврдуваат дека медиумите во Република Македонија во периодот 1999-2009 година не биле целосно слободни. Односно, постојат податоци кои што поврдуваат за *физички притисоци* и напади врз новинари во Република Македонија, а кои што во исто време биле непосредна причина за упатени реакции и извршени интервенции од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ до официјалните претставници на власта во земјава. Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, исто така, бил во ситуација да реагира и во врска со донесувањето на новиот Закон за

радиодифузија, односно за решавање на прашањата поврзани со законската регулатива за медиумите во Република Македонија. Во неговата проценка во врска со состојбата со медиумите во Република Македонија во 2005 година, Претставникот за слободата на медиумите, упатува на постоење на *повремени притисоци* или *комерцијални ограничувања* кои што негативно влијаеле и ги попречувале новинарите слободно да ја извршуваат својата професија. Слични тврдења за состојбата со медиумите во Република Македонија, како овие на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, биле изнесени и во Годишниот извештај на Стејт департментот за човековите права во светот во 2005 година. Односно, се потенцира дека некои медиумски куќи во земјава биле наклонети кон определени политички интереси од кои причини, некои вести и информации биле напишани од политичка перспектива. Медиумите во земјава биле *под влијание* на политичките партии (како од власта и од опозицијата), кое се изразува преку економски притисок и индиретна цензура. Методите на влијание воопшто врз новинарството, можат да се согледаат преку упатување на ученувачки закани со необјавување реклами и спречување на пристап до извори на информации. Дополнително, како вид на притисоци врз новинарите се наведуваат десетина судски процеси што се воделе против новинари и уредници за клевета во Република Македонија.

ОБСЕ, упатува бројни препораки и сугестии до официјалните власти во земјава за работата на медиумите *за време на изборните процеси* во Република Македонија кои биле спроведени во периодот 1999-2009 година. Тие препораки и сугестии имале за цел да придонесат во насока на проширување и јакнење на законската регулатива за медиумите, а особено тоа се однесува за државните медиуми, со кои што одредби треба *да се обезбеди независно и балансирано покривање* на настаните кои се поврзани со изборните процеси и на тој начин, исполнување на нивните обврски како јавни сервиси. Исто така, донесените препораки и сугестии упатуваат на потребата од донесување на нов закон за радиодифузна дејност со кој што ќе се воспостави систем за работа на МРТВ како независен јавен радиодифузен сервис. Упатените препораките и сугестии биле во согласност со воспоставените стнадарди на ниво на ОБСЕ во доменот на медиумите и имале за цел да придонесат во насока на развој и слобода на медиумите во земјава.

Медиумите имаат значајна улога за спроведување на вкупниот процес на

демократските избори во Државите-учесници во ОБСЕ. Од аспект на изборната кампања и вкупниот изборен процес, медиумите имаат посебна одговорност за еднакво и правично покривање на изборните активности, а особено ваквата одговорност се потенцира за делувањето на јавните медиуми. Проценката за работата на медиумите во контекст на изборните процеси во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, беше претходно апсолвирана како дел од вкупната оценка од страна на ОБСЕ/ОДИХР на спроведените изборни процеси во периодот опфатен со анализата. Врз основа на набљудувањата на работата на медиумите за време на изборните процеси, ОБСЕ/ОДИХР, во голем број од случаите забележува *пристрасност во покривање* на информациите поврзани со изборите, особено кај *јавното* радиодифузно претпријатие - *МТВ1*, и манифестација на очигледна тенденција да се прикажат во попозитивно светло кандидатите на владејачките партии, во однос на другите кандидати. Според прифатените принципи во рамките на ОБСЕ/ОДИХР, ваквата *пристрасност од страна на јавните медиумите претставува злоупотреба на јавната доверба.*

ОБСЕ/ОДИХР им препорачува на официјалните власти во земјава да ја унапредат законската регулатива за државните медиуми со цел да се обезбеди *фер* и *балансирано покривање* во вестите и другите програми на настаните поврзани со изборите, на кој начин тие ќе ги исполнат своите обврски како јавна служба. Понатаму, во однос на медиумите, ОБСЕ/ОДИХР сугерира Советот за радиодифузија да добие поголема надлежност во спроведување на законот, како и подобрување на неговиот капацитет за да делува поефикасно и навремено во ситуации кога медиумите ги прекршиле законите во текот на кампањата. Наведените препораки биле од големо значење во насока на донесување на *новиот Закон за радиодифузија* (2005), во кој што биле интегрирани голем број од препораките од меѓународната заедница. Набљудувачката мисијата на ОБСЕ *го поддржала* изготвувањето на новиот Закон за радиодифузија, со кој што се обезбедува независност на Советот за радиодифузија и се овозможува правна трансформација на државната телевизија во независен јавен радиодифузен сервис.

Активностите на ОБСЕ доменот на слободата на изразување и слобода на медиумите во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, биле реализирани непосредно од страна на Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, во тесна соработка со Набљудувачката мисијата на ОБСЕ во земјава,

како и релевантни Невладини организации во Република Македонија кои се активни во областа на медиумите. Придонесот на ОБСЕ во доменот на развој и слобода на медиумите во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, може да се разгледува од неколку аспекти и тоа: унапредување на *законската регулатива за медиумите* во Република Македонија; активности кои што биле насочени кон *превенција на појава на говор на омраза* преку медиумите за време на конфликтот во 2001 година во земјава; спроведување на *долгорочна кампања за декриминализација на клевета* која имала за цел да придонесе за укинување на затворската казна како казна за опцијата клевета. Во оваа насока биле донесени и измените и дополнувањата на Кривичниот законик во Република Македонија во 2006 година со кои се укина казната затвор за клевета.

Понатаму, во делот на развој на медиумите во Република Македонија, ОБСЕ реализирала повеќе проекти кои што требало да придонесат во насока на подобрување на *професионализмот во медиумите,* преку имплементација на обуки за новинарски вештини, истражувачко новинарство и друго; потоа, помош во процесот на интеграција на информатичката технологија во сите сфери од општествениот и политичкиот живот во Република Македонија, како и техничка помош за Парламентарниот канал за емитување на седниците во живо на МРТВ. Од аспект на прашањето за осигурување на безбедноста на новинарите и слободата на медиумите во земјава, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, *реагирал* во неколку наврати во врска со условите за работа на новинарите, како и за состојбите на медиумите во Република Македонија во периодот 1999-2009. Конкретните реакции и интервенции биле упатени преку дипломатски канали во земјава и по пат на јавни изјави и тие се во согласност со обврските утврдени во неговиот мандат.

Во документите на ОБСЕ постои *јасна осуда* на манифестациите на говорот на омраза. Согласно овластувањата во неговиот мандат, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ има задача да ја дејствува во насока на превенција на манифестацијата на говорот на омраза. Во рамките на ОБСЕ, се посветува посебно внимание на превенцијата на изразување на говорот на омраза за време на воените судири, бидејќи со сигурност се тврди дека, воената пропаганда и заговарање на омраза во услови на конфликт придонесува за негативен развој на настаните и зголемување на тензиите и насилството, и е во спротивност со мирниот начин на решавање на споровите. Тргнувајќи од ваквата

определба и постоење на примери за негативно искуство од примена на говорот на омразата во многу конфликтни подрачја во светот, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, за време на безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година, поточно на 7 мај 2001 година, упатува *апел* до медиумите во замјава *да се воздржат од манифестација на било какви форми на говор на омраза.* Во делот на развој на медиумите во Република Македонија, ОБСЕ работи на унапредување на законската регулатива за медиумите. Набљудувачката мисија на ОБСЕ во земјава го поддржала изготвувањето на *новиот Закон за радиодифузија,* во соработка со Советот на Европа и Пактот за стабилност на Југоисточна Европа. Во оваа смисла, Мисијата обезбедила стручна помош и толкување на европските стандарди во доменот на медиумите, а покрај тоа, ги олеснувала разговорите меѓу пратениците и локалните организации активни во областа на медиумите.

Во доменот на слободата на медиумите, Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ, водел долгогодишна кампања за декриминализација на клевета во регионот на ОБСЕ (и тоа, почнувајќи од 1997 година). Република Македонија била дел од проектот на водење на кампања за декриминализација на клевета, а резултатот од оваа кампања било донесување на измените и дополнувањата на Кривичниот законик во 2006 година, со кои што *се укина казната затвор за клевета.* Согласно ставовите на Претставникот за слобода на медиумите, кои што се идентични со ставовите на ниво на ОБСЕ, казната затвор за кривични дела направени со говор, а особено кога се сторени со цел да се критикуваат јавни личности, секогаш била непропорционална казна. Додека, укинувањето на казната затвор за клевета ќе има влијание врз уредниците, новинарите и коментаторите без закана да бидат затворени да ја вршат својата должност на информирање на граѓаните на попрофесионален начин и ќе придонесат за зголемување на транспарентноста во јавноста.

Самиот факт што Претставникот за слобода на медиумите на ОБСЕ упатувал реакции и адекватно инервенирал во врска со постоење на притисоци и извршени напади врз новинари како и во поглед на решавање на определени прашања поврзани со законодавството во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, упатува на заклучокот дека сè уште *не постои целосна* слобода во медиумите во земјава. Наведениот заклучок, исто така, укажува на потреба од понатамошна работа и вложување во доменот на слободата на

медиумите во земјава пред сè, од страна на официјалните власти во земјава, потоа, граѓанскиот сектор кој работи во доменот на медиумите, како и од страна на меѓународната заедница во насока на подобрување на состојбата со слободата на медиумите. Значајни препораки во насока на јакнење на слободата на медиумите во земјава би биле: строго спроведување на новата законска рамка; зајакнување на механизми кои се неопходни за обезбедување на економска и финансиска независност на медиумите и сл.

Податоците од спроведеното истражување, исто така, *не ја потврдија* нашата посебна хипотеза која се однесува на делување на ОБСЕ во доменот на малцинските прашања, а таа е: *„Препораките, сугестиите и мислењата од страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ упатени до официјалните власти во врска со различни прашања поврзани со националните малцинства во земјава влијаеле врз намалувањето на етничките тензии во периодот 1999-2009 година."*

Поставената хипотеза не доби потврдни резултати од добро познати причини што на територијата на Република Македонија во 2001 година се случи конфликт меѓу албанските терористички групи и македонските безбедносни сили. Со конфликтот беа зафатени северните и северо-западните делови од Република Македонија, а тоа се области каде што доминантно живее албанско национално малцинство во земјава. Повеќемесечниот конфликтот кој започна во февруари 2001 година, заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор на 13 август 2001 година. Охридскиот рамковен договор содржи повеќе политички и уставни реформи, покрај другото: промена на Преамбулата на Уставот на Република Македонија; воведување на принцип на гласање со двојно мнозинство во Парламентот; зголемување на застапеноста на етничките Албанци во полициските сили; воведување на албанскиот како втор официјален јазик во земјава и сл. Вооруженият конфликт во 2001 година има бројни последици за Република Македонија, меѓу кои се вбројуваат: загуба на човечки животи, повредени полицајци и војници, внатрешно раселени лица; нанесена материјалната штета на македонското општество; окупирање на дел од нејзината територија - суспензија на уставниот поредок, суверенитетот и територијалниот интегритет на земјава; како и долгорочни политички импликации кои што имале негативно влијание врз демократските процеси и негативен економски развој.

Од друга страна, она што со сигурност може да се потврди е дека,

вкупните активности кои што биле превземени од страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ во поглед решавање на прашањето за високото образование на албански јазик во земјава, а особено во периодот почнувајќи од 1993 година, па сè до 2001 година, *придонесле за решавање* на прашањето за високото образование на албански јазик во Република Македонија. Неспорниот придонес од страна на Високиот комесар во поглед на решавање на овој долгогодишен проблем во земјава, е верификуван и прифатен од страна на македонските официјални власти, скоро од сите политички партии во Република Македонија, со исклучок на Партијата за демократски просперитет (ПДП). Според официјалните ставови на ПДП, единствено задоволително решение за прашањето за високото образование на албански јазик во земјава е отворање на трет државен универзитет на албански јазик во земјава, или легализација на малоречанскиот универзитет. Конкретниот придонес на ОБСЕ за решавање на прашањето за високото образование на албански јазик во Република Македонија, како начин на третирање на етничките тензии, може да се разгледува како *сегмент* од нашата генерална хипотеза кој се однесува на постапување на ОБСЕ во доменот на малцинските прашања во земјава, и во овој контекст, наведениот придонес значи потврда на генералната хипотеза.

Од вкупната работа на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ во Република Македонија во периодот 1999-2009 година, може да се формира еден *генерален заклучок* кој што потврдува дека тој во континуитет превземал активности во поглед на подобрување на положбата на националните малцинства во Република Македонија. Неговите активности во овој домен се однесуваат на решавање на прашањето за високото образование на албански јазик, правична застапеност на претставниците на националните малцинства во јавниот сектор, активности поврзани со спроведување на Попис на населението (2002), пристап на малцинствата до медиумите, процесот на децентрализација во земјава и сл. *Втор општ заклучок* кој произлегува од работата на Високиот комесар и во исто време ја карактеризира неговата работа, е сознанието дека препораките, сугестии, совети, предлози и сл., кои биле упатувани од страна на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ до официјалните власти во земјава, до политичките партии и сл. а во врска со решавање на одредени прашања поврзани со националните малцинства во Република Македодија во периодот 1999-2009 година, *се во согласност* со општите начела и принципи на

работа на ниво на ОБСЕ, или поконкретно со принципите и начелата на ОБСЕ кои важат во доменот на националните малцинства. Како потврда во правец на оваа констатација е неговото објавување на *рано предупредување* за ситуацијата во Република Македонија на 12 мај 1999 година пред Постојаниот совет на ОБСЕ во Виена. Во ситуација на присуство на огромен број на бегалци од Косово на територијата на нашата земја, при што постоела опасност од дестабилизација на Република Македонија во поглед на нејзината етничката рамнотежа и понатамошна политичка дестабилизација, Високиот Комесар ја повикал меѓународната заедница да ја интензивира помошта за нашата земја и итно да делува преку конкретни активности за испраќање на бегалците во трети земји. Конкретните активности на Високиот Комесар се во согласност со обврските предвидени во неговиот мандат да делува во рамки на превентивната дипломатија, односно, во согласност со неговите овластувања да објави рано предупредување и превземе рана акција во врска со етничките тензии кои имаат потенцијал да го загрозат мирот и стабилноста на Република Македонија и пошироко во регионот.

Во генерална смисла, придонесот на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ во поглед на решавање на прашањето за високото образование на албански јазик во Република Македонија, може да се проследи преку неколку клучни аспекти во овој домен, и тоа: обезбедување на *стручна помош* при подготовка на новиот Закон за високо образование; *понудил проект* за отворање на приватна високообразовна институција на која што наставата ќе се изведува, покрај на албански, и на македонски јазик и на некој од светските јазици, и која ќе биде составена од два оддела, едниот, ќе се знимава со обука и образование на наставнички кадар, а другиот со бизнис менаџмент и јавна администрација; и *реализација* на предложениот проект со помош на странски донации. Покрај ова, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, во рамките на образование на националните малцинства во земјава, го реализирал проектот насловен како: *„Програма за преодна година"* со цел да го зголеми бројот на Албанците кои сакале да бидат примени на државните универзитети во Скопје и Битола, преку интензивни курсеви за подготовка за полагање на испит по неколку предмети на македонски јазик за албанските ученици од четврта година од средно училиште. Високиот комесар, исто така, спроведувал активности во насока на *интегрирано образование* во Република Македонија, и

во оваа смисла презентирал *Документ со политики* наменети за трансформација на образованието во Република Македонија во интегриран систем.

Во рамките на ОБСЕ постоело мислење дека решението на прашањето за високото образование на албански јазик во Република Македонија треба да придонесе за подобрување на меѓуетничките односи во земјава, додека пак, постоење на добри и хармонични односи има позитивно влијание врз општата стабилност на Република Македонија. Тргнувајќи од ваквите становишта, Високиот комесар превземал континуирани активности во насока на изнаоѓање на соодветно решение за прашањето за високото образование на албански јазик во Република Македонија, почнувајќи од 1993 година. Следејќи ги неговите препораки во овој контекст, може да се забележи дека самата содржина на препораките за решение на прашањето за високото образование на албански јазик *постојано се развивала.* Така, согласно неговите препораки упатени до властите во Република Македонија во октомври 1994 година, се предлага отворање на Педагошки факултет за обука на учители кои ќе имаат можност наставата да ја следат на албански јазик. Подоцна, во 1995 година, во неговите официјални комуникации со претставниците на македонските власти, Високиот комесар го изнесол неговото гледиште за потребата од компромисна формула за решение на проблемот со високото образование на албански јазик. Согласно неговото толкување, создавање на нова институција за високо образование мора да биде во согласност со Уставот и во согласност со принципите на ОБСЕ; потоа, секоја таква институција мора да има за цел да придонесе за меѓуетничка хармонија; секоја таква институција мора да одговори на специфичните образовни потреби; и сите популациски групи во земјата треба да имаат корист од нејзиното основање. Во 1998 година од негова страна било предложено создавање на специјален Државен универзитетски колеџ на албански јазик за обука на учители, како и создавање на Приватен центар за високо образование за јавна администрација и бизнис. Во 1999 година, Високиот комесар го најавил решението на прашањето на високото образование на албански јазик во рамки на новиот Закон за високото образование, а кој бил во фаза на подготовка. Во насока на изнаоѓање на вистинска формула, начин за решавање на конкретниот проблем, тој наговестува постигнување на компромисно решение за проблемот.

Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, Макс ван дер Штул, во април 2000 година го соопштил во јавноста неговиот предлог за

решение на високото образование на албански јазик во Република Македонија. Предлогот на Штул предвидувал формирање на нова приватна институција за високо образование која би требало да биде составена од два оддели. Едниот, ќе се знимавал со обука и образование на наставнички кадар, а другиот со бизнис менаџмент и јавна администрација. Новиот предлог на Штул ги обединувал двата негови дотогашни предлози, односно, за отворање на нова приватна високообразовна институција за бизнис менаџмент и јавна администрација и проширување на Педагошкиот факултет во Скопје со групи за наставници на албански јазик. При формулација на предлогот, Високиот комесар се раководел од неколку важни определби, а тие се: новата институција за високо образование мора да обезбеди целосна интеграција и да биде дел од образовниот систем на Република Македонија; таа исто така, мора да биде во согласност со правниот систем и Уставот на Република Македонија, како и неопходност од интензивна соработка меѓу Универзитетот во Скопје и новата институција. Предлогот на Штул за отворање на приватна висообразовна институција на албански јазик бил прифатен скоро од сите политички партии, од македонскиот и албанскиот блок, (како тие на позиција или опозиционите партии), исклучиво не бил прифатен од страна на Партијата за демократски просперитет на Албанците (ПДП), за кои единствено прифатливо решение било да се формира државен универзитет за Албанците во Република Македонија. Со донесување на новиот Закон за високото образование во јули 2000 година, се создале законски претпоставки за основање на приватни високообразовани институции на кои што наставата може да се изведува на албански јазик, како и на јазиците на останатите национални малцинства кои живеат во Република Македонија. На 11 февруари 2001 година, бил поставен камен-темелникот на првиот приватен Универзитет во Тетово. Додека, Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово официјално започнал со работа на 20 ноември 2001 година.

Основањето на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, според сфаќања на ОБСЕ, претставува пример за постигнато *максимално компромисно решение.* Компоненти на ваквото компромисно решение се: со него се надминал повеќегодишниот проблем во врска со високото образование на националните малцинства во Република Македонија; со донесување на новиот Закон за високо образование започнале реформските процеси во високообразовниот систем во Република Македонија, по пат на кои што требало да бидат реформирани двата

универзитети во земјава (во Скопје и во Битола). Од друга страна , воведувањето на определени нови предмети на Универзитетот на Југоисточна Европа кои што дотогаш не биле предавани на постоечките универзитети во Република Македонија, претставува голема придобивка за повеќето од македонските студенти. Со отворање на Универзитетот на Југоисточна Европа кој е лоциран во Тетово, Албанците успеале да добијат високообразовна институција на која што наставата ќе се изведува на нивниот мајчин јазик. Европскиот концепт на новиот Универзитет преку кој се овозможува наставата да се изведува на повеќе јазици (албански, македонски и англискиот јазик), може да има влијание врз Албанците во поглед на нивното сфаќање дека само албанскиот јазик не е доволен. Преку основање на Универзитетот на Југоисточна Европа, ОБСЕ гледа како на средство за намалување на меѓуетничките тензии во Република Македонија, и во исто време, придонес за подобрување на меѓуетничките односи во земјава, но и можност за интеграција во системот на припадниците на албанското малцинство и на другите национални малцинства во земјава.

Донесувањето на Законот за високо образование спречил понатамошна ескалација на насилството на крајот на 2000 година. Сепак, Законот за високото образование и основањето на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетото не го спречиле конфликтот во 2001 година во Република Македонија. Но, тоа не треба да го негира вкупниот придонес на Високиот комесар кој е важен за постконфликтното градење на мирот во Република Македонија.

Според очекувањата на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, новата приватна висообразовна институција требало да ја подобри застапеноста на Албанците како и на припадниците на другите национални малцинства во системот на високото образование во Република Македонија и да придонесе за интегрирање во системот на еден добар дел од населението, кој дотогаш се чувствувал образовно хендикепиран и јазично нееднаков. Врз основа на податоците со кои што располагала Канцеларијата на Високиот комесар, и тие се однесуваат на бројот на запишани студенти на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетото во период од 2001 до 2006 година, а кои што потврдувале дека овој број прогресивно се зголемувал во наведениот период (850 запишани студенти во 2001 година, додека во 2006 година тој број изнесувал над 5.000 студенти), Високиот комесар заклучил дека, за краток период Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово значително придонесол

да се подобри високото образование кај Албанците во Република Македонија. Покрај тоа, Универзитетот добил пофалби за неговата улога како модел за меѓуетничка интеграција и соработка, како и за неговите академски стандарди за работа.

Покрај работата на прашањата во врска со образование на националните малцинства, и интерес за правичната застапеност на заедниците во јавната администрација во Република Македонија, почнувајќи од 2007 година, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ посветил голем дел од неговата работа на улогата на образованието *во промоција на интеграцијата* во општеството. Согласно пристапот на ОБСЕ, интеграцијата која се темели врз почитување на различностите може да помогне во спречување на конфликтите и гарантирање на правата на малцинствата. Поради тоа, потребно е државите да го поттикнуваат учеството на малцинствата во политичкиот, социјалниот, економскиот и културниот живот на општеството, со цел *да се развие чувство на припадност* и имаат свој *удел* во општеството во целина, но во исто време, заштитувајќи го правото на малцинствата да го задржат сопствениот идентитет. Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ, амбасадорот *Кнут Волебег,* на почетокот на 2008 година на Министерот за образование во Владата на Република Македонија му презентирал *пакет на препораки* за интеграција во образованието, кои што имале за цел да ја спречат понатамошната сегрегација како и да помогнат да се изгради основа за меѓуетнички односи со кои што се промовира интеграцијата, а не поделба во општеството.

Заради пораст на сегрегацијата на етничките заедници преку паралелен образовен систем во Република Македонија, Високиот комесар во октомври 2009 година во јавноста во земјава презентира *Документ со политики* за трансформација на образованието во интегриран систем. Согласно Документот, Високиот комесар предложил превземање на чекори во пет области: воведување на заеднички мултиетнички наставни и воннаставни активности, преку кои ќе се зголемат можностите за меѓуетничка интеракција; преиспитување на пристапите за изучување на јазикот; се препорачува да секое училиште во наставниот план и учебниците вклучи прашања како меѓуетнички дијалог и толеранција, а преку нив учениците ќе учат како да се почитуваат и ценат различностите; редовна обука на наставниците на работното место за меѓукултурно образование; и се смета дека, преносот на надлежностите на локално ниво треба да придонесе да

се обезбеди јасна дефиниција на улогите и поделба на надлежностите, како и можност за намалување на влијанието на политиката врз именувањата во училиштата и политиките.

Во 2010 година владата усвои Стратегија за интегрирано образование, подготвена во соработка со Високиот комеар за национални малцинства на ОБСЕ. Стратегијата е насочена кон подобрување на севкупниот квалитет на образованието, и промовира учење на јазиците на другите и зголемување на меѓуетничката интеракција на учениците. Во 2011 година Владата превзела неколку дејствија за остварување на оваа Стратегија, меѓу кои, ревидирање на училишните учебници, подобрување на квалификациите на наставниците, како и промивирање на интеграцијата на учениците преку заеднички активности. Сепак, постоело загриженост изразена од страна на меѓународни организации (Советот на Европа), дека Стратегијата нема остварено значителен напредок и одредени проекти, главно финансирани од страна на меѓународни донатори не биле поткрепени со мерки што би обезбедиле нивна одржливост.

БИБЛИОГРАФИЈА

Книги

Archer, Clive, *"International organizations"*, Third edition, Taylor & Francis e-Library, 2001.

Aćimović, Ljubomir, Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi, IMPP, Prosveta, Beograd

Barnet, N. Michael and Finnemore, Mattha *"Rule for the world: international organizations in global politics'*, Cornell: Cornell University Press, 2004

Booth, Ken, "Statecraft and Security: The Cold War and Beyond", Cambridge: Cambridge University Press, 1998

Bourdieu, Pierre, *"Outline of a Theory of Practice"*, (New York: Cambridge University Press, 1977)

Boutros, Boutros, Ghali, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council, New York, United Nations, 1992, Document A/47/277-S/24111,
достапно на: http://www.un-documents.net/a47-277.htm

Buzan, Barry, "Societal Security, State Security, and internationalization" in Waver, Ole, Barry Buzan, Barry, Kelstrup, Morten & Lemetre, Pierre (eds), *"Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe"*, London, 1993

Ванковска, Билјана, *„Меѓународна безбедност, критички пристап"*, Филозофски факултет – Скопје, 2011

Ванковска, Билјана, *„Политички систем на Република Македонија“*, Филозофски факултет-Скопје, 2014

Vukadinović, Radovan, Novi problem sigurnosti u Evropi, Međunarodna politika, Beograd, br.987/91

Galbreath, J. David, "Putting the colours into Revolution? The OSCE and civil society in the post-Soviet region", Journal of Communist Studies and Transition Politics, 25:2-3, 161-180, DOI: 10.1080/13523270902860519

Геориева, Лидија, *„Заедничка безбедносна и одбрамбена политика на Европската Унија“*, Филозофски факултет - Скопје, 2015

Георгиева, Лидија, *„Менаџирање на ризици“*, Филозофски факултет-Скопје, 2006

Гоцевски, Трајан, Владимир Ортаковски, Лидија Георгиева, *„Разрешување и транформација на конфликтите“*, Македонска ризница, Куманово, 1999

Гоцевски, Трајан, Оливер Бакрески, Стојан Славески, *„Европската унија низ призмата на европската безбедност“*, Филозофки факултет – Скопје, 2007

Duverger, Maurice, The Study of Politics, London: Nelson, 1972

Iriye, Akira, *"Global Community:The Role of the International Organization in the Making of the Conterporary World* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002):6

Kane, Hal, "The Hour of Departure: Forces that Create Refugees and Migrants", Washington D. C. , Worldwatch Paper 125, June 1995

Котовчевски, Митко, *„Национална безбедност на Република Македонија, прв дел“*, Македонска цивилизација, Скопје, 2000

Krasner, D. Stephen, *International Regimes,* Ithaca NY: Cornel University Press, 1983

Митревска, Марина *„Превентивна дипломатија и мировни операции"*, Филозофски факултет-Скопје, 2000

Митревска, Марина, *„Хумана Безбедност"*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј", Скопје, Филозофски факултет

Настеска, Марина, Магистерски труд на тема: „ОБСЕ во Република Македонија, особено за време на безбедносната криза во 2001 година", Јануари, 2006

Oberleitner, Gerg, "The OSCE and human security", Lecturer at the Institute of International Law and International Relations of the University of Graz, Austria. The teks is a revised and expanded version of a keynote speech in the Workshop on Promoting Human Security in the OSCE Area, OSCE, Vienna, 15 May 2007

Singer David and Wallace Michael (1970), "Intergovernmental Organization and the Preservation of Peace, 1918-1964", International organization 24(3): 520-47

Славески, Стојан *„Национална безбедност на Република Македонија и евроатлатските интеграции"*, Диги принт, Скопје, 2003

Stefanova, Boyka,"OSCE and Balkan security", Jornal of Balkan and Near Eastem Studies, Volume 11, Number 1, March 2009

Tardy, Thieery, *"European security in the Global Context: Internal and External Dynamics"*, Routledge, 2009

Tharp, Paul, Regional International Organizations: Structures and Functions, London: St Martin's Press, 1971

Froehly, Jean P., "The OSCE 40 Years after Helsinki: Fall Back or Reset?", достапно на: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=474441

Hopmann, P. Terrence, "Managing Conflict in Post-Cold War Eurazia: The Role of the OSCE in Europe's Security 'Architecture' ", International Politics, 2003, 40, (75-100), 2003 Palgrave Macmillan Ltd 1384-5748/03 $25.00, www.palgrave-journals.com/ip

Hill, H.William, Robert Barry, Terrence P. Hopmann, достапно на: https://www.wilsoncenter.org/publication/254-conflict-prevention-europe-does-the-osce-have-future

Хејвуд, Ендрју, Политика, Клио, Београд, 2004

Waver, Ole "Societal Security, The Concept", 1996

Wolff, Stefan, "Twenty years on and twenty years ahead: The Continuing relevance of the OSCE High commissioner on national minorities", Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe, Vol 12, No 3, 2013, 63-76, достапно на: http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Wolff.pdf

Документи

An agenda for peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace - keeping, Secretary - General, A/47/277, 17 June 1992

Astana Commemorative declaration towards a security community, достапно на: http://www.osce.org/mc/74985?download=true

Document of the Moscow Meeting of the Conference on Human Dimension of the CSCE, 1991 достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/14310?download=true

Document of the Copenhagen meeting of the Conference of the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/14304

Eleventh Meeting of the Ministerial Council, Maastricht, 2003, MC.DOC/1/03

Eighth Meeting of the Ministerial Council, Vienna, 2000, MC.DOC/2/OO

European Convention on Human Rights, Council of Europe, 1950

International Election Observation Mission, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Presidential elections 31 October 1999, Preliminary statement, Skopje, 1 November 1999,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15890?download=true

Yugoslav Republic of Macedonia: Observations and Recommendations", 9 December 2005,
достапно на: http://www.osce.org/fom/17463?download=true

„KEBS - hronologija, institucije, mehanizmi", Megunarodna politika, Beograd, br. 1029, 1994

Коалиција „Сите за правично судење", Завршен извештај, Проект: „Набљудување на имплементацијата на меѓународните стандарди за правично судење во домашните судови и проценка за функционирање на судството во Република Македонија", Скопје, Септември 2004 година,
http://www.all4fairtrials.org.mk

Letter to Stevo Crvenkovski, Minister for Foreign Affairs of the former Yugoslav Republic of Macedonia, CSCE High Commissioner on National Minorities, Communication No 305, 1 November 1993,
достапно на: http://www.osce.org/hcnm/30473?download=true

Letter to Stevo Crvenkovski, Minister for Foreign Affairs of the former Yugoslav Republic of Macedonia, CSCE High Commissioner on National Minorities, No 3016/94/L, The Hague, 16 November 1994,
достапно на: http://www.osce.org/hcnm/30480?download=true

Letter to Stevo Crvenkovski, Minister for Foreign Affairs of the of the former Yugoslav Republic of Macedonia, CSCE High Commissioner on National Minorities, HC/3/95, 28 April 1995,
достапно на: http://www.osce.org/hcnm/30492?download=true

Ninth Meeting of the Ministerial Council, Bucharest, 2002, Chairman-in-Office's Activity Report for 2001, MC.DOC2/01

OSCE Istanbul Summit, 1999, Charter for European Security, достапно на: http://www.osce.org/mc/17502

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1995 on OSCE activities, The Secretary General, Vienna, 30 November 1995,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14563?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1996 on OSCE activities, The Secretary General, Vienna, 15 January 1997,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14557?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1997 on OSCE activities, (1 November 1996 - 30 November 1997), The Secretary General, Vienna, 18 December 1997,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14551?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1998 on OSCE activities, (1 December 1997 - 30 November 1998), The Secretary General, Vienna, 2 December 1998,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14545?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 1999 on OSCE activities, (1 December 1998 - 31 October 1999), The Secretary General, Vienna, 17 November 1999,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14539?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2000 on OSCE activities, (1November 1999 - 31 October 2000), The Secretary General, Vienna, 24 November 2000,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14527?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2001 on Interaction between Organizations in the OSCE Area, (1 November 2000 - 31 October 2001), The Secretary General, Vienna, 26 November 2001,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14521?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2002 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13603?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Annual Report 2003 on OSCE activities, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/13580?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2004 on OSCE Activities, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2005 on OSCE Activities, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/18847?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2006 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2007 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2008 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Annual Report 2009 on OSCE Activities, Office of the Secretary General, OSCE Secretariat, Vienna, достапно на: http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, "Media in Multilingual Societies - Freedom and Responsibility", Vienna, June 2003

OSCE/ODIHR Election Observation Mission to the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Presidential elections (second round), 14 November 1999, Skopje, 15 November 1999,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15900?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателските избори 31 Октомври и 14 Ноември 1999 година, Конечен извештај, Варшава, 31 Јануари 2000,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15910?download=true

OSCE/ODIHR, Former Jugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections, 10 September 2000, Final report, Warsaw, 17 November, 2000,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15838?download=true

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections 20 September 2000, Statement of preliminary findings and conclusions, Skopje, 11 September 2000, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15841?download=true

OSCE/ODIHR Election Observation Mission, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Municipal elections 24 September 2000 (Second round), Statement of preliminary findings and conclusions, Skopje, 25 September 2000,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/15925?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори 15 Септември 2002, Мисија за набљудување на избори, Финален извештај, Варшава, 20 Ноември 2002 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15961?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори 14 и 28 Април 2004 година, ОБСЕ/ОДИХР Набљудувачка мисија на изборите, Краен извештај, Варшава, 13 Јули 2004 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/35248?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори 14 Април 2004 година, Меѓународна набљудувачка мисија на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Изјава за првични наоди и заклучоци, Скопје, 15 Април 2004 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/29011?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски избори – втор круг 28 Април 2004 година, ОБСЕ/ОДИХР Набљудувачка мисија на изборите, Изјава за првични наоди и заклучоци, Скопје, 29 Април 2004 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/31559?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Локални избори 13 и 27 Март и 10 Април 2005 година, Конечен извештај на Набљудувачката мисија за изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 8 Јуни, 2005,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/15401?download=true

ОБСЕ/ОДИХР - Совет на Европа, Меѓународна набљудувачка мисија, 13 Март 2005, Поранешна Југословенска Република Македонија, Изјава за прелиминарните наоди и заклучоци, Скопје, 14 Март 2005,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/41984?download=true

OSCE/ODIHR - Councul of Europe, International Observation Mission, Municipal Elections - Second Round, 27 March 2005, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Skopje, 28 March 2005,
достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/14032?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори, 5 Јули 2006 година, Конечен извештај на Набљудувачка мисија за избори на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 18 Септември 2006,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/20630?download=true

ОБСЕ/ОДИХР - Совет на Европа, Меѓународна набљудувачка мисија за избори, Поранешна Југословенска Република Македонија, Парламентарни избори - 5 Јули 2006, Изјава за првичните наоди и заклучоци - Верзија со извршени поправки, Скопје, 6 Јули 2006 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/19794?download=true

ОБСЕ/ОДИХР - Совет на Европа, Меѓународна мисија за набљудување на изборите, Предвремени парламентарни избори, Поранешна Југословенска Република Македонија, 1 Јуни 2008 година, Изјава за првичните наоди и заклучоци, Скопје, 2 Јуни 2008 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/32139?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Предвремени парламентарни избори, 1 Јуни 2008 година, Набљудувачка мисија на избори на ОБСЕ/ОДИХР, Конечен извештај, Варшава, 18 Септември 2006,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/33153?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for democratic institutions and human rights, Former Jugoslav Republic of Macedonia, 2009

Presidential and municipal elections, OSCE/ODIHR, Needs assessment Mission report, 9-12 December 2008, Warsaw, 19 December 2008, достапно на: http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/35733?download=true

ОБСЕ/ОДИХР, Поранешна Југословенска Република Македонија, Претседателски и локални избори, 22 Март и 5 Април 2009 година, Конечен извештај на Мисијата за набљудување на изборите на ОБСЕ/ОДИХР, Варшава, 30 Јуни 2009 година,
достапно на: http://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/37851?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europa, Permanent Council, 137th Plenary Meeting, Decision No. 193, достапно на:
http://www.osce.org/pc/40131?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 1999, Vienna, 2001, достапно на: http://www.osce.org/fom/13883?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2000/2001, Vienna, 2001, достапно на: http://www.osce.org/fom/13885?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe,The Representative on Freedom of the Media, Miklós Haraszti, „The State of Media Freedom in the former

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2005, Vienna, 2006, достапно на: http://www.osce.org/fom/20039?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2006, Vienna, 2007, достапно на: http://www.osce.org/fom/31234?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2007, Vienna, 2008, достапно на: http://www.osce.org/fom/32992?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Representative on Freedom of the Media, Freedom and responsibility Yearbook 2008, Vienna, 2009, достапно на: http://www.osce.org/fom/38076?download=true

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, "Integrated Education: a way forward for multi - ethnic societies", Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, South East European (SEE) University, Tetovo, Macedonia, 29 January, 2009, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/35982?download=true

OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Opening Remarks, Launching Event for the Policy Paper "Steps Towards an Integrated Education System", Knut Vollebaek, OSCE High Commissioner on National Minorities, Skopje, Macedonia, 8 October, 2009, достапно на: http://www.osce.org/hcnm/39721?download=true

Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 844th Plenary Meeting, DECISION No.977,
достапно на: http://www.osce.org/pc/75225?download=true

Ohrid Framework Agreement, 13.08.2001,
доспатно: http://www.ucd.ie/ibis/filestore/Ohrid%20Framework%20Agreement.pdf

OSCE Handbook (1975 - 2000), Third Edition, Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe, Prague, 2000

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, United Nations, Palermo, 2000

Report by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights, Following his visit to "the former Yugoslav Republic of Macedonia" from 26 to 29 November 2012, Strasbourg, 9 April 2013.

Report of the CSCE Meeting of experts on national minorities, Geneva, 19 July 1991, p.3,
достапно на: http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true

Report of the High Commissioner on National Minorities regarding his visit to the FYR of Macedonia, 10-13 July 1997,
достапно на: http://www.osce.org/hcnm/30495?download=true

The European Charter for Regional or Minority Languages, Council of Europe, 1992

The Role of the HCNM in OSCE Conflict Prevention, The Foundation on Inter-Ethnic Relations, Netherlands 1997

Concluding Document of the Vienna 1986, of the representatives of the participating states of the Conference on security and co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the final act relating to the follow-up to the Conference

Conference of Security and Co-operation in Europe, Annual report 1994, The Secretary general, Vienna, 14 November 1994,
достапно на: http://www.osce.org/secretariat/14569?download=true

Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975, достапно на: http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true

CSCE, Budapest document 1994, Towards in a genuine partnership in a new era, 21 December 1994, достапно на: https://www.osce.org/mc/39554?download=true

CSCE Helsinki Document 1992, The challenges of chance, Helsinki, 9-10 July 1992, достапно на: http://www.osce.org/mc/39530?download=true

United Nations, Universal declaration of human rights, 10 December 1948, достапно на: http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/

United Nations, Charter of the United Nations, 24 October 1945, достапно на: http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html

United Nations Development (UNDP), Human Development Report 1993, New York Oxford University Press, достапно на: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993

United Nations Development (UNDP), Human Development Report 1994, New York Oxford University Press, достапно на: http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994

United Stated Mission to the OSCE, Statement on second round on Macedonian Municipal Elections, March, 27 2005, to the Permanent Council, Vienna, April 7, 2005,
достапно на: http://www.osce.org/pc/14240?download=true

Charter of Paris for a New Europe, Paris, 19-21 November 1990,
достапно на: http://www.osce.org/mc/39516?download=true

Charter of fundamental rights of the European Union, 2000

Framework convention for protection of national minorities, Council of Europe, 1995

Весници

Андоновска, Магдалена, „Дел од киднапираните Македонци маскрирани од терористите“, Нова Македонија, 25 Октомври 2001 година,
www.novamakedonija.com.mk

А.С. „Прва пресуда за изборни нерегуларности“, Нова Македонија, 12 Октомври 2008 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Балабан, Љубица, „Македонија е тероризирана од лажни борци за човекови права“, Дневник, 23 Јуни 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Б.И. „ОБСЕ го потврди етничкото чистење на Македонците“, Дневник, 27 Јули 2001 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Битровска Катерина, „Новиот приватен универзитет и државните тесно ќе соработуваат“, Нова Македонија, 21 Декември, 2000 година,
достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Масовни убиства, силувања и грабежи“, Нова Македонија, 8 Декември 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Меѓународната заедница очекува сите да ги прифатат изборните резултати“, Дневник, 12 Септември 2002 година,
достапно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Македонија го положи тестот за демократија“, Дневник, 17 Септември 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Западот очекува мирна промена на власта“, Дневник, 18 Септември 2002 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска П. Жана, „Македонија е политички зрела за успешни избори“, Дневник, 11 Март 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Изборите фер, со изолирани неправилности“, Дневник, 16 Април 2004 година, достпно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска, П. Жана, „На изборите имаше сериозни нерегуларности“Дневник,, 30 Април 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Божиновска, П. Жана, „Хелсиншкиот комитет го оспорува изборниот процес“, Дневник, 1 Мај 2004 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Героски, Бранко, „На факултетите ќе може да се предава и на јазиците на националностите“, Дневник, 8 Февруари 2000 година,
достапно на: www.dnevnik.com.mk

Дарковска, З. Чангова, К. „Ќе се заложиме за побрзо меѓународно признавање“, Нова Македонија, 25 Август 1992 година

Димковски, Александар, „Наместо НАТО, потребна е мисија на ОН“, Нова Македонија, 17 Јули 2001 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Димковски, Александар, „ОБСЕ ќе врши мониторинг, а не супервизија на изборите'', Нова Македонија, 16 Август 2002 година,
достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Димковски, Александар, „Еден човек еден глас, или ни нема спас“, Нова Македонија, 3 Март, 2006 година, достапно на:
достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Димковски, Александар, „Насилството фрли дамка врз добро спроведените избори“, Нова Македонија, 3 Јуни, 2008 година,
достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Ѓорѓиевски, Бранко, „Намерен и смислен чин на насилство“, Дневник, 22 Август 2001 година, www.dnevnik.com.mk

Е.З, „Владата и институциите се одговорни за инцидентите“, Нова Македонија 7-8 Јуни, 2008 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Ж.П.Б-И.К.И, „НАТО, ОБСЕ и ЕУ апелираат да не се тепаме, туку да се попишуваме“, Дневник, 31 Октомври 2002 година,
достапно на: www.dnevnik.com.mk

Илиќ, Биљана, „Штул охрабрен дека проблемот со албанскиот универзитет коначно ќе се реши“, Дневник, 16 Јули 1999 година, www.dnevnik.com.mk

Ивановски, Христо, „Поддршка за владините мерки за елиминирање на терористите“, Дневник, 3 Мај 2001 година, www.dnevnik.com.mk

Ивановски, Христо, Демократските стандарди мора да се исполнат“, Дневник, 11 Март 2009 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Јовановска, Светлана, „Европската комисија најавува негативен извештај за Македонија“, Дневник, 17 Јуни, 2008 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Јордановска, Мери, „Вишок 250.000 гласачи“, Нова Македонија“, 25 Март 2009 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Казиовска, Соња, „Универзитетот ќе никне во селото Калник, а парите ќе се токмат во Швајцарија“, Дневник, 26 Јули 2000 година, www.dnevnik.com.mk

Саздановска Биљана, „Насилен акт против мирното решавање на кризата“, Нова Македонија, 9 Август 2001 година, www.novamakedonija.com.mk

С. Д, „Стотина набљудувачи на ОБСЕ“, Нова Македонија, 30 Септември, 1999 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

С.К, „Сè е подготвено за новата образовна установа во Тетово“, Дневник, 5 Октомври 2000 година, достапно на: www.dnevnik.com.mk

Христов, Боби, „Штуловиот универзитет бара државни пари за два свои факултети“, Дневник, 17 Јануари 2003 година,
достапно на: www.dnevnik.com.mk

Ќосе, Ж.„Рационално решение без победници и поразени“, Нова Македонија, 1 Февруари, 2000 година, достапно на: www.novamakedonija.com.mk

Интернет страници

http://www.osce.org/

http://ec.europa.eu/index_en.htm

http://www.coe.int/en/web/commissioner

https://www.state.gov/

https://ifsh.de/en/core/profile/

http://www.icty.org/

http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home

https://www.crisisgroup.org/

http://www.brill.com/international-journal-minority-and-group-rights

http://journals.sagepub.com/home/jpr

http://www.diplomacy.bg.ac.rs/medjunarodna.htm

http://www.novamakedonija.com.mk/