



IURIDICA PRIMA

Institute for Legal – Economic Research and Education

**International Scientific Conference
OHRID SCHOOL OF LAW
2019**

***Abuse of the Law and "Abnormal" Law
Versus Rule of Law***

10



IURIDICA PRIMA

Institute for Legal – Economic Research and Education

5-th International Scientific Conference

OHRID SCHOOL OF LAW

2019

*Abuse of the Law and “Abnormal” Law
Versus Rule of Law*

*Dedicated in Honor of
Acad. Prof. Slobodan Perović
Founder of the
Kopaonik School of Natural Law*

9-12 May 2019 Ohrid

10

Издавач:

Институт за правно-економски истражувања и едукација

Ј У Р У Д И К А П Р И М А

Димо Хаџи Димов 8/1-1 Скопје, Република Македонија

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

Publisher:

Institute for Legal-Economic Research and Education

I U R I D I C A P R I M A

Dimo Hadzi Dimov 8/1-1 Skopje, Republic of Macedonia

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

За издавачот:

Проф. д-р Ангел Ристов

For the Publisher:

Angel Ristov, Phd

Печати:

Стоби Трејд

Print:

Stobi Trejd

Зборникот на трудови – Охридска школа на правото
е достапен на EBSCO базата Legal Source, како и на www.iuridicaprima.mk

Collection of Papers – Ohrid School of Law is available on
<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>
<http://www.iuridicaprima.mk/downloads>



IURIDICA PRIMA

Институт за правно економски истражувања и едукација

5-та Меѓународна научна конференција

ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО 2019

***Злоупотреба на правото и „ненормалното“ право
наспроти владеење на правото***

*Посветена во чест на животот и делото на
Акад. проф. д-р Слободан Перовиќ –
основположник на
Копачичката школа на природното право*

9-12 Мај 2019 Охрид

10

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",
Скопје 34(082)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција Охридска школа на правото
(5 ; 2019 ; Охрид)
Охридска школа на правото. Злоупотреба на правото и
"ненормалното" право наспроти владеење на правото : посветена во чест на
животот и делото на акад. проф. д-р Слободан Перовиќ - основоположник
на Копаоничката школа на природното право / 5-та Меѓународна научна
конференција, 9-12 Мај Охрид 2019 ; [главен и одговорен уредник Ангел
Ристов]. - Скопје : Институт за правно-економски истражувања Јуридика
Прима, 2019. - 2 св. (315 ; 313 стр.) : илустр. ; 25 см

Трудови на повеќе јазици. - На преднасл. стр.: Ohrid scholl of law 2019,
Abuse of the Law and "abnormal" Law versus rule of law dedicated in
honor of ac.prof. Slobodan Perovic - founder of the Kopaonik school of
natural law / 5-th International Scientific Conference 9-12 May Ohrid
2019. - Фусноти кон текстот. - Библиографија и summaries кон одделни
трудови

ISBN 978-608-66152-4-6 (кн. 9)
ISBN 978-608-66152-5-3 (кн. 10)

а) Право - Зборници
COBISS.MK-ID 111886090

Institute for Legal – Economic Research and Education
IURIDICA PRIMA

Editor –in-chief: Professor Angel Ristov, PhD

Secretary: Ilija Rumenov, PhD

International Editorial Board:

1. PhD, Ivan Ruschev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria;
2. Phd, Mihail Malchev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria;
3. PhD, Barbara Novak, Faculty of Law, University in Ljubljana, Republic of Slovenia;
4. PhD, Draginja Vuksanović, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
5. PhD, Ilija Vukčević, Faculty of Law, University, Donja Gorica, Podgorica, Republic of Monte Negro;
6. PhD, Nenad Tešić, Faculty of Law, University in Belgrade, Republic of Serbia;
7. PhD, Novak Krstić, Faculty of Law, University in Nis, Republic of Serbia;
8. PhD, Vesna Simovic Zvicer, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
9. PhD, Marko Bevanda, Faculty of Law, University in Mostar, Republic of Bosnia and Hercegovina;
10. PhD, Radenko Jotanović, Faculty of Law, University in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina;
11. PhD, Sanja Gongeta, Republic of Croatia, College of Applied Sciences Lavoslav Ružički in Vukovar, Republic of Croatia;
12. PhD, Lidija Šimunović, Faculty of Law, University in Osijek, Republic of Croatia;
13. Seregin Andrej Viktorovich, Assistant Professor, Candidate on Legal Sciences, South Federal University, Rostov on Don, Russian Federation;
14. PhD, Ivana Shumanovska Spasovska, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
15. PhD, Jovan Zafirovski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia
16. PhD, Ilija Rumenov, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
17. LLM, Ilija Manasiev, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia.

Институт за правно-економски истражувања и едукација
ЈУРИДИКА ПРИМА

Главен и одговорен уредник: проф. д-р Ангел Ристов

Секретар: доц. д-р Илија Руменов

Меѓународен уредувачки одбор:

1. Д-р д-р Иван Русчев, Правен факултет Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија;
2. Д-р Михаил Малчев, Правен факултет, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија;
3. Д-р Барбара Новак, Правен факултет, Универзитет во Љубљана, Република Словенија;
4. Д-р Илија Вукчевиќ, Правен факултет, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Република Црна Гора;
5. Д-р Драгиња Вуксановиќ, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
6. Д-р Ненад Тешкиќ, Правен факултет Универзитет во Белград, Република Србија;
7. Д-р Новак Крстиќ, Правен факултет Универзитет во Ниш, Република Србија;
8. Д-р Весна Симовиќ Звицер, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
9. Д-р Марко Беванда, Правен факултет Универзитет Мостар, Република Босна и Херцеговина;
10. Д-р Раденко Јогановиќ, Правен факултет Универзитет во Бања Лука, Република Македонија, Република Српска, Босна и Херцеговина;
11. Д-р Сања Гонцета, Колец на применети науки Лавослав Ружички, Република Хрватска;
12. Д-р Лидија Шимуновиќ, Правен факултет, Универзитет во Осиек, Република Хрватска;
13. Серегин Андреј Викторович, кандидат на правни наука Јужниот федерален универзитет во Ростов на Дон, Руска Федерација;
14. Д-р Ивана Шумановска Спасовска, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје, Република Македонија;
15. Д-р Јован Зафировски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија;
16. Д-р Илија Руменов, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија.
17. М-р Илија Манасиев, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија

СОДРЖИНА / CONTENTS

ПРЕДГОВОР EDITORIAL NOTE.....	13
НЕ Душанка Дивјак-Томиќ Амбасадор Републике Србије ПРИГОДНО ОБРАЌАЊЕ ПОВОДОМ СВЕЧЕНОГ ОТВАРАЊЕ МЕЃУНАРОДНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ „ОХРИДСКА ШКОЛА ПРАВА-2019“.....	15
Проф. д-р Гале Галев РЕЧ НА ПРОФЕСОР Д-Р ГАЛЕ ГАЛЕВ ВО ЧЕСТ И СПОМЕН НА ПРОФ. Д-Р СЛОБОДАН ПЕРОВИЌ.....	17
Проф. д-р Светомир Шкарик ПРИЛОГ КОН ТЕОРИЈАТА ЗА ЗЛОУПОТРЕБАТА НА ПРАВОТО.....	35
ТРУДОВИ / ARTICLES	
Проф. д-р Ангел Ристов ЗЛОУПОТРЕБА НА ПРАВОТО И „НЕНОРМАЛНОТО“ ПРАВО ВО МАКЕДОНСКОТО ГРАЃАНСКО ЗАКОНОДАВСТВО.....	41
Димитрина Маринова Петрова СЪЩНОСТ НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА.....	61
Проф. д-р Тони Ѓоргиев М-р Љубомир Томановски ПОЛИТИЧКО КРЕИРАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО.....	71
Dr Darko Dimovski Milan Jovanović ROMI KAO ŽRTVE POVREDE ČLANA 2 EVROPSKE KONVENCIIJE O ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA.....	77
Проф. д-р Зоран Јовановски Д-р Елена Иванова Д-р Ѓорѓи Алчески ЛИШУВАЊЕТО ОД СЛОБОДА НИЗ ПРИЗМА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЗАКОНОДАВСТВА СО ОЦЕНА НА ЗАКОНИТОСТА (КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА).....	91

Bekim Nuhija, PhD THE PRINCIPLE OF INSTITUTIONAL BALANCE AND THE PHENOMENON OF PARLIAMENTARISATION IN THE EU.....	109
Ivica Josifovic, Phd THE FUTURE OF ARTICLE 50: IMPLICATIONS FROM THE WIGHTMAN CASE.....	123
Др Жељко В. Лазић Др Небојша Рангеловиќ КРИВИЧНА ДЕЛА СА ПОВЕЋАНИМ РИЗИКОМ ОДДИСКРИМИНАЦИЈЕ.....	139
Dr Vanda Božić KAZNENOPRAVNI ASPEKTI ZLOUPORABE POVJERENJA U GOSPODARSKOM POSLOVANJU.....	161
Ivana Marković, PhD AMENDMENTS TO THE SERBIAN CRIMINAL CODE FROM 2019 IN THE LIGHT OF DOGMATICS AND (CRIMINAL) POLICY.....	179
Dr. Katerina Shapkova Kocavska JUDICIARY INDEPENDENCE, IMPARTIALITY, THE COURT BUDGET: UNDERSTANDING OUTCOMES FROM ECONOMIC CONSTRAINTS TO COURT PERFORMANCE.....	191
Dr. Marko Dimitrijević, LL.D. THE JUDICIAL PRACTICE IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL MONETARY-LEGAL DISPUTES: DILEMMAS AND RECOMMENDATIONS.....	207
Д-р Јорданка Галева УСТАВНИТЕ ПРАВА НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И НИВНАТА ПРИМЕНА ВО ПРАКСА.....	221
Boyan Georgiev, PhD BULGARIAN ADMINISTRATIVE JUSTICE – BETWEEN DEFENSE OF THE PUBLIC INTEREST AND DEFENSE OF THE STATE AUTHORITY.....	243

Доц. д-р Катерина Йочева ЗЛОУПОТРЕБАТА С ПРАВО В ПРАКТИКАТА НА СЪДА НА ЕО/ЕС.....	259
Д-р Лиљана Миланова МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ЗЕМЈИТЕ ОД СОСЕДСТВОТО	273
Blerton Sinani, PhD THE NOTION OF ADMINISTRATIVE ACT AND ITS FUNDAMENTAL LEGAL ATTRIBUTES.....	279
Д-р Марко Кртолица ПОСТ-РЕПРЕСИВНИ ОПШТЕСТВА: ПРОСТОР ЗА ПРАВДА ИЛИ ПРОСТОР ЗА АМНЕСТИЈА?.....	297
М-р Владан Мирковиќ СТАЛНО ВАНРЕДНО СТАЊЕ КАО ПРЕТЊА ПРАВНОЈ ДРЖАВИ СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РАТ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА.....	317
М-р Александар Јовановски ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАМКИ НА ЈАВНОТО ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО.....	337
Катарина Живановиќ ЗАБРАНА МУЧЕЊА ОСУМЊИЧЕНОГ У МЕЃУНАРОДНОПРАВНОЈ РЕГУЛАТИВИ И ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЛЈУДСКА ПРАВА.....	363
Миња Блажиќ Павићевиќ, LL.M ДОКАЗИВАЊЕ ПОСТОЈАЊА ПРАВНЕ ЗАБЛУДЕ.....	379
Невена Јовановиќ ВЛАДАВИНА ПРАВА И ВАНРЕДНО СТАЊЕ.....	395
Jovana Anđelković ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE.....	409

М-р Јасмина Цветковска
ПРИДОБИВКИТЕ И ПОСЛЕДИЦИТЕ ОД ТРАНСПАРЕНТНОСТА И
ОБЕЛОДЕНУВАЊЕТО НА ИНФОРМАЦИИТЕ ЗА ДЕЛОВНОТО
ПОВЕДЕНИЕ НА КОРПОРАЦИИТЕ.....423

М-р Марјан Коцевски,
ИЗМЕНИ И ДОПОЛНУВАЊА НА ЗАКОНОТ ЗА НОТАРИЈАТОТ:
ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ.....437

УСТАВНИТЕ ПРАВА НА НЕМНОЗИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И НИВНАТА ПРИМЕНА ВО ПРАКСА

UDK:342.72/.73:323.15(=18:487.7)
Original Research Paper

***Апстракт:** Правата на немнозинските заедници во Македонија се дел од уставното уредување уште од самите почетоци на конституирање на државата. Во своето 75 годишно искуство на државна единка беа донесени различни закони и уставни измени кои се стремат кон подобрување на правата на немнозинските заедници во насока на почитување на владеење на правото. Меѓутоа во одредени случаи во праксата се покажа злоупотреба на правото или негова не примена токму од страна на немнозинските заедници во ситуации кога истите се мнозинство. Во трудот е направена ретроспектива на правата на немнозинските заедници, дадени се кратки теоретски аспекти за одредени уставни измени и наведени се примери за непримена или злоупотреба на одредени права.*

***Клучни зборови:** права на немнозински заедници, владеење на право, непримена на право, злоупотреба на право, „Бадинтерово правило“*

1. Заштита на немнозинските заедници правата на нивните припадници во рамките на уставното уредување во Република Македонија (1944-1991)

Заштитата на немнозинските заедници во Република Северна Македонија се дел од правната регулатива уште од самото конституирање на државата, најпрвин во рамките на југословенската федерација, а потоа и како независна држава. Основните документи за правата на граѓаните и за заштитата на немнозинските заедници во Македонија се содржани

во Декларацијата на АСНОМ за основни права на граѓанинот на демократска Македонија од 1944, и во Уставите од 1946, 1963, 1974 и 1991 година, во кои мнозинските заедници се именувани како *национални малцинства, народности-национални малцинства, народности и етнички групи*. Уште од самото создавање на Република Македонија во 1944 година на Првото заседание на антифашистичкото собрание на народното ослободување на Македонија (АСНОМ), меѓудругите акти е донесена и *Декларацијата на АСНОМ за основни права на граѓанинот на демократска Македонија* во која се одредува дека: сите граѓани на федералната македонска држава се еднакви и рамноправни пред законите, не гледајќи на нивната народност, пол, раса и вероисповеданије, како и дека на *националните малцинства* на Македонија, им се осигуруваат сите права на слободен национален живот¹. Во првиот Устав на Народна Република Македонија (НРМ) од 1946 година се одредува дека: сите граѓани се еднакви пред законот и се рамноправни без оглед на народност, раса и вероисповед; на сите граѓани им е гарантирана слобода на совеста и слобода на веросиповеста, а *националните малцинства* во НРМ го уживаат правото и заштитата на сопствениот културен развој и на слободна употреба на својот јазик². Уставот од 1963 година на Социјалистичка Република Македонија (СРМ), го воведува терминот *народности-национални малцинства* и гарантира одредени права на нивните припадници. Имено во уставот се одредува дека припадниците на народностите-националните малцинства кои живеат во СРМ имаат исти права и должности како Македонците и се рамноправни во се. На секоја народност-национално малцинство и се гарантира правото слободно да го употребува јазикот, да ја изразува и развива својата култура, да бидат застапени во претставнички тела на општествено-политичките заедници, водејќи сметка за структурата на

¹ Декларација на АСНОМ за основните права на граѓанинот на Демократска Македонија, Службен Весник на Федералната единица Македонија во Демократска и Федеративна Југославија, бр.1/1945, издаден на 18.02.1970, по повод прославувањето на 25-годишнината од Првото заседание на АСНОМ.

https://www.sobranie.mk/content/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5-%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82/%D0%90-%D0%A1%D0%9D%D0%9E%D0%9C_MK.pdf

² Устав на Народна Република Македонија од 1946 година., Член 12, 20 и 24. Службен весник на Народна Република Македонија, бр.1, год. III, 01.01.1947 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/571D5D9AF0DB42A3A37F220F77476EB5.pdf>

населението на нивното подрачје³. Уставот од 1974 година⁴ не го користи повеќе терминот народност-национално малцинство, туку ја гарантира слободата на изразување на припадноста на народ, на народност или на етничка група. Покрај ова ја гарантира слободата на изразување на националната култура и ги проширува правата на народностите и етничките групи. Имено во овој Устав за прв пат албанската и турската народност добиваат статус на конститутивни субјекти на македонската држава, а на припадниците на етничките групи им се гарантираат исти права и должности и рамноправност со македонскиот народ и народностите. Покрај ова Уставот ги проширува правата во однос на застапеноста на народностите и етничките групи и употребата на нивниот јазик. Меѓутоа во 1989 година, пред распадот на Југославија, беше усвоен амандманот LVI со кој се менува Преамбулата на Уставот од 1974 година и тоа во делот во кој се одредуваше дека „...македонскиот народ заедно со народностите на Македонија ја создаде Социјалистичка Република Македонија како национална држава на македонскиот народ и држава на албанската и турската народност во неа,..“ Имено со новиот амандман кој беше прогласен за составен дел на уставот се бришеа зборовите

³ Им се гарантира право на основање на свои институции и организации; во местата каде живеат на нивните припадници образованието се остварува во одделенија во кои наставата и воспитувањето се изведуваат на јазикот на соодветната народност-национално малцинство, додека во општините односно околиите на чие подрачје живеат поголем број припадници на одделни народности-национални малцинства одлуките и другите поважни акти на општинските и околските собранија се објавуваат на нивниот јазик. Сите жители на национално мешаните подрачја во СРМ имаат право да го употребуваат својот јазик во управната и судската постапка, а јавните натписи на овие подрачја се двојазични.

Устав на НРМ од 12.04.1963, точка 3, чл.72-75, Службен весник на СРМ, бр.15, год. XIX, од 12.04.1963

<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/37EB0C4961424D1286094520A974BBC9.pdf>

⁴ Овој устав гарантира сразмерна застапеност во собранијата на општините и во Собранието на РМ и нивните органи (чл.221). Покрај ова на припадниците на етничките групи им се гарантира право слободно да го употребуваат јазикот и изразуваат и развиваат својата култура (чл.222).

Устав на СРМ од 25.02.1974, Службен весник на СРМ, бр.7, год. XXX, 25.02.1974 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/0AF2E0456C964935B7705FB5BF6F31F9.pdf>

Со Деловникот на Собранието на СРМ од 1986 година употребата на јазикот на народностите се проширува и врз работата на Собранието и неговите работни тела, на соборите и заедничките седници на Собранието. Со овој акт секој делегат имал право да зборува и на јазикот на народноста на која и припаѓал, а секој граѓанин или странец кој бил поканет да учествува на работата на седницата исто така можел да го користи својот јазик на работата на седницата на Собранието и на неговите работни тела.

Светомир Шкарик, *Споредбено и македонско уставно право*, Матица македонска, Скопје, 2004, стр. 399

„и држава на албанската и турската народност во неа,,(во алинеја 2 на став 1 на Преамбулата)и се декларираше дека: „СРМ е национална држава на македонскиот народ, заснована врз суверенитетот на народот и врз власта и самоуправувањето на работничката класа и на сите работни луѓе и социјалистичка самоуправна демократска заедница на работните луѓе и граѓаните, на македонскиот народ и на рамноправните со него припадници на други народи и на народностите кои живеат во неа,,⁵. Овој концепт на еднонационален суверенитет беше усвоен и во уставот на независна Македонија од 1991 во чија Преамбула се декларираше дека „Македонија се конституира како национална држава на македонскиот народ, во која се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со Албанците, Турците, Ромите, Власите и другите националности кои живеат во Македонија“⁶. Уставот одредуваше дека Република Македонија се конституираше како суверена и самостојна,граѓанска и демократска и има цел да воспостави и изгради владеење на правото како темелен систем на власта; во која ќе се гарантираат човековите права, граѓански слободи, национална рамноправност, ќе се обезбедува мир и сожителство на македонскиот народ со националностите кои живеат во Република Македонија како и социјална правда, економска балгосостојба и напредок на личниот и заедничкиот живот. Во однос на гарантирање на слободите и правата на граѓанинот, уставот тргнува од принципот на недискриманција и гарантира еднаквост на сите граѓани пред законот, додека во однос на националностите обезбедува посебни одредби за правата и слободите на нивните припадници поврзани со развојот на нивниот етнички, културен, верски и јазичен идентитет. Имено, една од темелните вредности,кои се содржани во уставниот член 8,се однесува *на слободно изразување на националната припадност и владеење на правото*, додека членот 9 одредува дека граѓаните на РМ се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, социјалното и националното потекло, политичко и верско уверување, имотната и општествена положба. Членот 7 одредува дека македонскиот јазик и кирилско писмо се службени во Република Македонија, додека во единиците на локалната самоуправа во кои, како мнозинство или како

⁵ Покрај тоа се додадоа зборовите припадниците на други народи (во чл.3 и 4 од уставот) се замени став 1 на чл.1 и се избриша чл 2 од уставот. Амандман на Уставот на СРМ, Службен Весник на СРМ ,бр.29 од 26.07.1989
<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/245BBB86D1354148B0725DC74D5D893A.pdf>

⁶ Устав на Република Македонија од 17.11.1991, Службен весник на РМ, бр.52 од 22.11.1991
<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/19D704B29EC040A1968D7996AA0F1A56.pdf>

значителен број живеат припадниците на националностите, во службена употреба покрај македонскиот јазик и кирилското писмо, се и јазикот и писмото на националностите под услови и на начин утврдени со закон. Членот 19 ја гарантира слободата на вероисповед, додека развојот и негувањето на сопствениот идентитет и националните особености, како и право на настава на сопствениот јазик во основното и средното образование се гарантира преку одредбите на членот 48⁷. Членот 78 пак наведува дека, за прашањата од меѓунационален карактер во рамките на државата се грижи Советот за меѓунационални односи кој има задача да ги разгледува овие прашања и да дава совети и предлози за нивно решавање⁸.

Вака срочениот Устав, спореден со меѓународните стандарди за заштита на правата, укажува на тоа дека македонските одредби целосно ги исполнуваа стандардите за заштита на правата, услов кој всушност го бараше и Арбитражната комисија на ЕУ за меѓународно признавање на Македонија позната и како Бадинтерова комисија. Имено, Извештајот на оваа комисија беше направен токму врз оценка на уставните одредби, посебно на оние кои се однесуваат за заштита на малцинствата⁹. Меѓутоа и покрај добиената позитивна оценка, незадоволството од страна на албанската националност беше постојана, а резултатите добиени од две истражувања (направени во 1995 и 1997 година во рамките на проектот

⁷ Членот 19 гарантира слободно и јавно изразување, поединечно или во заедница со други, изразување на верата, како и еднаквост на верските заедници и религиозните групи со Македонската православна црква, додека членот 48 го гарантира правото на слободно изразување, негување и развивање на идентитетот и националните особености; право на припадниците на националностите да основаат културни и уметнички институции, научни и други здруженија заради изразување, негување и развивање на својот идентитет. Покрај ова членот 48 утврдува дека Републиката им ја гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националностите.

⁸ Овој Совет се основа од Собранието и е сочинет од Претседател на Собранието и по двајца членови Македонци, Албанци, Турци, Власи, Роми и двајца членови од другите националности во Македонија, кои се избрани од Собранието, кое меѓудругото е должно да ги разгледа мислењата и предлозите на Советот и да донесе одлука во врска со нив.

⁹ Поставените услови предвидуваа, заштитата на националностите да биде обезбедена во рамките на одредбите на Повелбата на Обединетите нации, Завршниот акт од Хелсинки и Париската повелба. По прогласувањето на независноста на државата, беа потпишани низа документи меѓу кои: Конвенцијата за заштита на правата на човекот и фундаменталните слободи од 1950 година (9 ноември 1995 година и раификуван на 10 април 1997 година), заедно со додатните протоколи, Рамковната конвенција за заштита на малцинствата (Потипашан на 25 јули 1996 година и раификуван на 10 април 1997 година), Европската повелба за регионални и малцински јазици (Потипашан на 25 јули 1996 година и уште не е раификуван) Конвенцијата на УНЕСКО за заштита и промоција на различноста на културно изразување (Ратификуван на 22 мај 2007 година).

„Социолошки аспекти на етничкиот соживот во Македонија,,¹⁰⁾, покажаа дека повеќе од половината од испитанците срби и околу две третини од припадниците на останатите националности, се изјасниле негативно во однос на прашањето: дали македонската норматива соодветствува на меѓународните стандарди. Ваквите резултати всушност беа индикатор дека постои недоволна информираност на населението во однос на потпишаните и ратификувани документи за заштита на малцинствата и за извештаите кои содржеа податоци за колку македонските норми соодветствуваат на меѓународните стандарди. Покрај ова, истражувањето покажа дека голем дел од припадниците на турската и ромската националност, повеќе од пола од припадниците на српската националност, една третина од припадниците на другите националности и мнозинството на припадниците на албанската националност се незадоволни и имаат негативно мислење во однос на ефективното остварување на правата на националностите. Конкретно по ова прашање политички претставници од албанската националност бараа измена на Преамбулата на Уставот од 1991 година, дефинирање на албанците како конститутивен народ, поголеми јазични права преку кои би се овозможило пошироко користење на албанскиот јазик во државните институции и во универзитетското образование, воведување на поголема застапеност на албанците во државните и јавни институции, воведување на чист пропорционален избирачки систем и употреба на симболите и знамињата на националностите. Од страна пак на претставниците на Демократската партија на Србите во Македонија, беше изнесено барање за уставно признавање на србите и црногорците и потврдување на истите права како и на другите националности¹¹.

2. Причини за барањата за проширување на правата на националностите и реалната реализација на истите

1.1. *Прашањето за конститутивниот елемент*

Основното образложение на припадниците на албанската националност во Република Македонија во однос на барањата за проширување на нивните права, беше одземениот статус на конститутивност, што претходниот Устав од 1974 година го обезбедуваше на албанската и турската народност. Според содржината

¹⁰ Истражување направено од проф. Марија Ташева (врз основа на 575 интервјуирани лица во 1995 и 1108 интервјуирани лица во 1997) година, во Фроснина Тасевска Ременска, *Албанците и Македонците: етничка интеракција во Република Македонија пред и по конфликтот во 2001 година*, Штип 2-ри август С, 2007, стр. 8, 161

¹¹ Alice Ackermann, *Making peace prevail, preventing violent conflict in Macedonia*, Syracuse University press, 2000, p.86

на Преамбулата на Уставот од 1991 година конститутивен народ на Република Македонија беше македонскиот народ, а државата беше дефинирана како негова национална држава. Образложението за ваквата содржина е во тесна врска со тогашната целокупна политичка ситуација поврзана со осамостојувањето од Југославија кој беше еден од најкритичните моменти (во кој линијата помеѓу избегнување на војна и предизвикување на војна беше повеќе од тенка). Тргнувајќи од тоа дека националниот елемент е оној кој ја игра најголемата улога во конституирањето на суверени и независни држави, оттука најлогично беше прогласувањето на независноста на Македонија да биде засновано на националните карактеристики, односно нејзиниот народ, неговиот јазик, религија и слично- историски момент кој македонскиот народ го очекуваше со децении. Во моментот на прокламирање на независноста беше битно, отцепувањето од Југославија да не предизвика војна, ниту пак да предизвика пројавување на национални аспирации од страна на другите народи и народности од федерацијата, а се друго можеше да се реши последователно. Во таква една ситуација, „без да се прави многу врева,“ најбезболно беше во Преамбулата да биде содржано она што беше усвоено како амандман во 1989 година, кога Македонија сеуште беше дел од југословенската федерација. Ова го оправдува и ненабројување на Србите од Македонија во Преамбулата, кое во време на постоењето на федерацијата, беа еден од конститутивните народи во Југославија, и истите не можеше да бидат набројани како националности¹². На овој начин, немајќи „доминантен српски елемент,“¹³ прогласувањето на Македонија помина без никакви последици, меѓутоа во моментот кога во соседна Србија повторно се „распали,“ прашањето со Албанците од Косово, истото, како домино ефект, се префрли и во Македонија.

¹² Во однос на ова прашање во 1993 година македонската Влада потпиша договор со политичките претставници од Демократската партија на Србите, обврзувајќи се да го гарантира нивното уставно признавање и доделување на поголеми јазични права и пристап кон медиумите. Од друга страна политичките претставници на ова партија се обврзуваа да се спротивстават на било каква акција против македонската држава, Alice Askermann, *Op.cit.*, p. 87

¹³ Прогласувањето на самостојноста врз основа на начелото на самоопредување, на Словенија и Хрватска, а подоцна и на Босна и Херцеговина и Македонија беше перцепирано како губење на власта на тогашниот претседател на СР Србија, Слободан Милошевиќ, кој имаше замисла, при отпочантиот распад на федерацијата, да ги обедини сите срби во една држава. Ваквиот чин беше проследен со воен конфликт во сите републики, освен во Македонија, благодарение меѓудругото на немањето критична маса на српско население во истата.

1.2. Причина за барање поголема застапеност на албанците во државните институции и органи

Барањето во однос на поголема застапеност на припадниците на албанската националност во државните институции, се засноваше на нивниот став дека тие се дискриминирани. Податоците регистрирани во 1991 година покажуваат дека во општествениот, мешовитиот здружениот сектор, според изјаснување на националната припадност, 85% од вработените биле македонци, 7% албанци, 1,7% турци, 1,4% роми, 0,4% власи, 2,4% срби и 2,1% припадници на други останати етнички групи¹⁴. Овие бројки за застапеноста на Албанците во горенвадените институции до некаде го оправдуваше нивното барање, ако се земе во предвид дека според пописот во 1991 година тие претставуваа 21,7% од населението. Меѓутоа, истражувањата направени истата година покажаа дека поголемиот број од вкупниот број на лица кои не се вработени и бараат работа се полуквалификувани, а многу мал процент се со вишо или високо образование¹⁵. Како и да е, во однос на ова барање, почна да се применува неформална политика за вработување на припадниците на националностите во одредени државни институции, преку која се зголеми бројот на вработени од редовите на националностите во Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, а посебно се зголеми бројот на припадниците на албанската националност во редовите на кадетите, во воениот сектор и во Воената академија, како и во Уставниот и Врховниот суд¹⁶.

¹⁴ Славко Милосавлевски, Мирче Томовски, *Албанците во република Македонија 1945-1995, легислатива, политичка документација, статистика*, НИП Студентски збор, Скопје, Декември 1997, стр. 318

¹⁵ 49,5% од вкупниот број на лица кои бараат работа биле полуквалификувани и со нижа подготовка, 25,7% биле со средно стручно образование, 17,8% биле висококвалификувани и квалификувани, додека само 3,1% биле регистрирани со више стручно образование, а 3,9% со високо стручно образование.

¹⁶ Првите резултати покажаа зголемување на бројот на припадници на националностите во Министерството за внатрешни работи (зголемување од 3% застапеност, регистрирана на почеток на 90-тите години на 8,7% регистрирана во 1996 година), во Министерството за одбрана (зголемување на бројот на граѓански службеници припадници на националностите, од 16% на 22%) како и во воениот кадар, каде беше регистрирано зголемување на бројот на албанските кадети при Воената академија од 2% на 12% и на воените офицери од 0.1% регистрирани во 1993 година на 3% регистрирани во 1995 година. Покрај ова се зголемил и бројот на судии од албанска националност во Уставниот суд, (двајца од вкупно девет) и во Врховниот суд (каде од вкупно 16 судии, бројот на албански судии се зголеми од еден на четири.)
Alice Askermann, *Op.cit.*, стр.63, 91.

1.3. *Причина за барање на употреба на албанскиот јазик во високото образование*

Друго барање кое беше поставено од страна на Албанците во Македонија од самиот почеток на конституирање на државата, се однесуваше на воведување на настава на албански јазик во високото образование, односно основање на универзитет на албански јазик, кој според Албанцитеби допринел до развој на сопствениот идентитет и култура. Развојот на идентитетот во Македонија, пред се беше овозможен преку темелната вредност содржана во членот 8 со која се гарантира слобода на изразување на националната припадност, додека со одредбите од членот 48 се гарантираше правото на слободно изразување и правото на настава на сопствениот јазик во основното и средното образование. Во високото образование наставата се одвиваше само на службениот јазик на државата, односно на македонскиот јазик. Податоците покажуваат дека правото на образование на сопствениот јазик целосно се применуваше за учениците на албанската, турската и српската националност во основното образование, додека од 1995/96 беше овозможена дополнителна настава за влашки јазик, а од 1996/97 на ромски јазик. Во средното образование пак наставата покрај на македонски јазик беше обезбедена и на јазикотна албанската и турската националност. Во однос на високото образование чија настава се спроведуваше на македонски јазик, според податоците од 1991/1992 на државните универзитети биле запишани само 116 студенти од албанска националност односно 2,4%, 35 или 0,7%, турци, додека за роми и власите нема податоци. Следната година бројот на студенти од албанска националност се зголемил на 168 односно 3,4%, додека графите за другите националности се празни¹⁷. Заради ваквата состојба, и од причини да се стимулира и олесни пристапот кон високото образование од 1993/1994 година Владата почна да спроведува политика на *позитивна дискриминација* според која 10% од државната квота за запишување на факултетите беше резервирана за студенти припадници на националностите, и истата од 1997 годинасе распределуваше пропорционално во зависност од процентуалноста на националностите во населението, се со цел да се олесни пристапот кон високото образование и се зголеми бројот на студенти од редовите на националностите. Оваа политика донесе до позитивни резултати, зголемувајќи го бројот на студенти од албанска националност на 490 (7,7%), на студенти од турска националност на 80 (1,2%), студенти од ромска националност 9 и од влашка националност на 81 (податоците се

¹⁷ *Извештај за учеството на малцинствата во правната професија во Македонија*, Аба/СЕЕЛ, Септември 2004, стр.60-61

однесуваат на запишани студенти во 1996/97 година). Меѓутоа и покрај овие резултати, припадниците на албанската националност инсистираа на универзитет на албански јазик, кој во 1995 година беше илегално отворен во Мала Речица во близина на градот Тетово. Иако ваквиот акт беше прогласен за илегален и против законски, универзитетот продолжи да работи. Тогашниот лидер на Партијата за демократски просперитет на Албанците, Арбен Џафери тврдеше дека основањето на Универзитетот во Мала Речица е од битно значење за промоција на развојот на културата на албанците во Македонија¹⁸, додека македонските политички претставници истата институција сметаа дека ќе претставува културна и јазична бариера која може да доведе до гетоизација на албанската националност во однос на другите граѓани на Македонија¹⁹. После овие случувања беше поднесен предлогзакон за студирање на албански јазик при Педагошкиот факултет кој иако беше одбиен од пратениците на ПДП и од радикалите на ПДПА, во 1997 година беше усвоен во форма на Закон за јазиците на кои се изведува наставата на Педагошки факултет²⁰. Пет години подоцна, во 2000-та година беше донесен и Закон за високото образование²¹, кој во членот 95 меѓудругото одредуваше дека наставата на приватните високообразовни установи може да се изведува и на јазиците на припадниците на националностите или на светските јазици. Како резултат од усвојувањето на овој закон и за стимулирање на јавно прифаќање на оваа одредба, во 2001-та година беше отворен Универзитетот на Југоситочна Европа (ЈИЕ) со седиште во Тетово, каде студентите имаат можност да студираат на македонски, албански или англиски јазик. Првата година од отварањето на Универзитетот беа запишани 900 студенти, во 2002 бројот на студенти достигна 2.250, а во во 2003 веќе имаше 3.700 студенти, меѓу кои најмногу со албанска национална припадност. Меѓутоа иако овие политики донесоа позитивни резултати, Албанците од Македонија настојуваа да го добијат она што го изгубија во Косово, (иако Косово беше дел од друга држава), односно

¹⁸ Alice Ackermann, *Op.cit.*, стр. 69

¹⁹ Vladimir Ortakovski, *Inter-ethnic relations and minorities in the Republic of Macedonia*, in *Southeast European Politics*, Vol.2, n.1, pp. 24-25, May 2001, стр. 37

²⁰ Според овој закон наставата на студиските групи за предучилишно воспитување и за одделенска настава, освен на македонски јазик беше предвидено да се изведува и на јазиците на националностите, како и по наставните предмети содржани во наставните планови и програми. Меѓудругото, на Филозовскиот факултет беа отворени катедри по литература на албански и турски јазик, а на факултетот по драмска уметност одредени предмети се изучуваа и на овие јазици. Закон за јазиците на кои се изведува наставата на Педагошки факултет, Службен Весник на Р. Македонија, бр.5/97 од 06.02.1997 година

²¹ Закон за високо образование, Службен Весник на РМ, бр.64/2000 од 03.08.2000 година

високо образование на албански јазик на државна институција.

1.4. *Други барања и остварувања*

Други поставени барања, како од страна на Албанците, така и од другите националности се однесуваа на: донесување на закон за употреба на знамињата и измена на изборните модели, односно применување на чист пропорционален модел за избори на пратеници во Собранието, за градоначалници и општински советници, затоа што постоечкиот не овозможуваше пропорционална застапеност на Албанците и во некој случај и никаква застапеност на претставниците на помалите партии, кои меѓудругото беа партии на помалкубројните националности. Во однос на барањето за измена на изборните модели, во 1996 година беше донесен Закон за локални избори, а во 1998 година Закон за избор на пратеници во парламентот, преку кои се отпочна со примена на мешан изборен модел (мнозински и пропорционален), со цел истиот да овозможи пропорционално одразување на гласовите во пратенички и советнички места, како и поголема застапеност на помалите партии, односно индиректна политичка партиципации на сите националности. Во однос на Законот за знамињата во јули 1997 година после истакнување на албанските знамиња пред зградите на општините во Гостивар и Тетово, кое заврши со повредени и еден загинаат, беше донесен Закон за употреба на знамињата преку кои припадниците на националностите во РМ го изразуваат својот идентитет и национални особености. Меѓутоа Указот за прогласување на овој закон и самиот закон, по поведената постапка од страна на Уставниот Суд за оценување на уставноста на овие акти, по иницијатива поднесена од ВМРО-ДПМНЕ, Либерално-демократската партија, Демократската партија на Македонија, Лигата за демократија, Македонска народна партија, ВМРО-ДП и Светскиот македонски конгрес, во 1998 година беше укинат²².

Земајќи ја во предвид целокупната политичка ситуација, напорите за спроведување на политики за задоволување на поставените барања од страна на албанската националност, како и позитивната оценка од

²² Во одлуката од Уставниот Суд од 18.11.1998 година (Решение У.бр.141/97 и У.бр.146/97) меѓудругото Судот оцени дека одредбата од членот 48 од Уставот гарантирајќи им го правото на припадниците на националностите да го изразуваат, негуваат и развиваат својот идентитет и национални особености се однесува на негување, изразување и развивање на нивните обичаи, култура, јазик и традиции, преку културни и уметнички институции, научни и други здруженија, што не значи дека во оваа група може да се подведат правата на државни симболи на матичните земји како што се грбот, знамето и химната. Според тоа, уставната гаранција за заштита на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на припадниците на националностите не може да се изразува преку давање можност, односно донесување на посебни закони за употреба на знамињата.

арбитражната комисија, може да се утврди дека уставот и законите како и политиките за спроведување на истите се стремееа кон почитување и владеење на правото, меѓутоа и покрај овие напори, припадниците на албанската националност не беа задоволни и инсистираа на целосно исполнување на барањата на начин како што ги имаа поставено тие. Ваквото незадоволство за жал во 2001 година кулмираше во воен конфликт, помеѓу таканаречената Ослобдителна народна армија (ОНА) и македонските безбедносни сили, кој траше повеќе месеци и заврши со потпишување на Охридскиот рамковен договор (ОРД) кој содржеше одредби кои конечно требаа целосно да ги задоволат барањата на припадниците на албанската националност. Имено спроведувањето на ОРД предвидуваше измена, како на уставните, така и на законските одредби и иако одредени содржини не се совпаѓаа со либералните концепти, измените на уставот беа направени со цел да се овозможи владеење на правото, односно воведување на попрецизни и јасни норми, преку кои воедно ќе се задоволат и барањата на припадниците на албанската заедница.

2. Што донесоа уставните измени од 2001 година и резултати од нивната примена

3.1. Конститутивен елемент-граѓански принцип со етничка обоеност

Со усвојување на амандманот 4 од 2001 година се смени Преамбулата на Уставот од 1991 година, во делот кој се однесува на конститутивниот елемент, одредувајќи дека конституенти на Република *Македонија се граѓаните на Република Македонија, односно македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се делови од албанскиот, турскиот, ромскиот, српскиот, влашкиот и бошњачкиот народ и други*. Со оваа измена се потенцира граѓанскиот принцип, кој сепак е етнички обоен и се прави разлика помеѓу *народ* и *делови од други народи кои живеат на територијата*, со што се алудира дека Македонија не е матична држава на овие делови од народи. Исто така да се напомене дека во Преамбулата два пати се напоменува терминот граѓани кој прави разлика помеѓу: *граѓаните - македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се делови од други народи*. Терминот „како и,, како да дава секундарно значење на *деловите од народи*. Како и да е, при последните измени од 2019 година ова е корегирано со амандманот 34 со кој се врши измена на Преамбулата-односно на амандманот 4, бо кој се бришат зборовите „како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се“ и отука Преамбулата гласи: „*Граѓаните на Република Северна Македонија, македонскиот народ, дел од албанскиот народ,*

турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и други.„Со отфрлање на „како и,, се потенцира еднаквоста на граѓаните како носители на суверенитетот во државата. Да се напомене дека и терминот националност е заменет со терминот заедница, односно припадници на заедницата не се мнозинство уште со имплементирање на амандманите од 2001 година. Во однос на овој термин (заедница)професорот Шкариќ смета дека истиот е синоним на етничка колективност, со што се влегува во контраст со либералниот концепт на асоциација на индивидуите како граѓани,и напоменува дека не постои јасна дефиниција за точно карактеризирање на овој термин, и истиот не е признат од страна на меѓународното право²³.

1.2. *Одредбата за соодветна и правична застапеност на заедниците и нејзина примена*

Во однос на барањето за поголема застапеност на албанската заедница во државните и јавни органи и институции беше донесена нова темелна вредност (со амандманот 6 се дополни членот 8 во алинеја 2) која предвидува *соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и во другите институции на сите нивоа*. Во овој контекст би се осврнала тезата на британскиот социолог Џон Рекс кој го промовира моделот на демократскиот (егалитарен) мултикултурализам според кој потребно е да се направи јасна демаркација помеѓу јавната сфера (во која сите индивидуи треба да имаат еднаков третман) и приватната сфера (во која е дозволено е признавање на етничките, религиозните, јазичните и други разлики)²⁴. Според него „во јавната сфера, државата треба да гарантира еднакви можности за сите индивидуи, како и гаранција на еднаквост без никаква дискриминација на сите граѓани пред законот, заради која причина истата нема обврска да прави разлика врз основа на етничко потекло, односно примена на позитивна дискриминација. Во македонскиот случај иако се користи терминот *застапеност на сите заедници*, кој алудира на еднаков третман, во пракса се спроведува фаворизирање на помалку застапените заедници, (за да се достигне баланс, односно еден вид на пропорционалност со застапеноста во населението)и се применува вработување по етничка линија. Враќајќи се уште еднаш на тезата на Рекс, според која во јавната сфера не постои потреба од етничко разграничување, затоа што донесените одлуки во оваа сфера се од општ интерес и имаат обврзувачка вредност за сите членови

²³ Светомир Шкариќ, Рамковен договор, во Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на Република Македонија, Универзитет Кирил и Методиј, Правен Факултет Јустинијан I, Скопје, 2002, p.55

²⁴ Enzo Colombo, *Le società multiculturali*, Carocci, Roma, 2002, p.89

на колективитетот, она што е потребно е почитување на овој принцип на еднаквост, затоа што како што тој тврди јавните и политички институции претставуваат еден вид на граѓанска култура заради што не треба да се адаптира на потребите на малцинските култури²⁵. Одтука може да се заклучи дека иако примената на принципот на правична застапеност не е во целост соодветен со ваквиот модел на мултикултурализам, истиот создава и дополнителни проблеми. Имено според Извештајот на МЦМС, *Дискриминација во Македонија по основа на етничка припадност*²⁶, вработувањето во Македонија е перцепирано како најчеста област на дискриминација, и секој втор граѓанин на Македонија (47,4%) смета дека другата етничка заедница одземаат работни места од нивната заедница. За етничките Албанци, проблемот е долготрајната претходна дискриминација во државните институции и големите приватни фирми каде на одлучувачките позиции се етнички Македонци, додека кај другите етнички заедници се посочува на Рамковниот договор како фаворизирачки за етничките Албанци. Покрај ова, како најчеста основа за дискриминација испитаниците ја сметаат партиската припадност за која 89.9% од граѓаните сметаат дека е честа појава. Слични резултати во кои етничката и партиската припадност се причина за вработување произлегуваат и од *Извештајот на Народниот правобранител за следење на примена на ова начело за 2017 година*²⁷. Во овој Извештај се посочува на: селективната состојба која владее во јавниот сектор, пред се поради констатацијата дека кај институциите каде раководниот кадар го сочинуваат припадници на македонската и албанската етничка заедница, застапеноста на припадниците на помалите етнички заедници воопшто не е видлива или е на многу ниско ниво, што значи дека онаму каде раководителот е Македонец, раководните и нераководните лица вработени во институцијата претежно се припадници на македонската заедница, што соодветствува на состојбата доколку раководителот е припадник на албанската етничка заедница. Во оваа насока е да се напомене дека најчесто раководните места се договараат по партиска линија и нивната распределба се прави според договор помеѓу македонските и албански партии кои во моментот се на власт. Тоа го докажуваат и резултатите од истражувањето кое се однесува на перцепцијата на граѓаните за

²⁵ Идем

²⁶ Александар Кржаловски, *Дискриминација во Македонија по основа на етничка припадност*, *Истражувачки извештај*, МЦМС, март 2011, стр.18
<http://mcms.mk/images/docs/2011/diskriminacija-na-etnicka-osnova-2011.pdf>

²⁷ *Извештај за следењето на примена на начелото на соодветна и правична застапеност за 2017 година*, Република Македонија, Народен правобранител, јуни 2018, стр.258
<http://ombudsman.mk/upload/documents/SPZ/SPZ-2017-Mk.pdf>

непримена на начелото за правична и соодветна застапеност, кои како најверојатна причина ја наведуваат „не партиска припадност,, или „погрешна партиска припадност,,²⁸. Што значи дека етничката припадност на раководното лице го употребува, односно злоупотребува ова право, за вработување на свои сограѓани од иста етничка и партиска припадност. Останува и проблемот дека голем број од вработените по Рамковен договор, односно заради обврската за имплементирање на оваа одредба, фигурираат само „на хартија,, земаат плата, а физички не се присутни на работното место, затоа што ниту постои простор, ниту пак работни обврски за истото.

1.3. *Непримена на Бадинтерово правило и нефункционалност на Комисиите за односи помеѓу заедниците*

Друг новитет, воведен со амандманот 10 со кој се замени членот 69 од Уставот, со цел да се даде ефикасно учество на немнозинските заедници во донесувањето на политики и одлуки кои се поврзани со употреба на јазиците, симболите, образованието, културата и други прашања, се однесува на начинот на гласање при донесување на одредени закони при што треба да се почитува *Бадинтеровото мнозинство*, односно *Бадинтерово правило*²⁹. Ваквото правило соодветствува на она што го тврди германскиот социјолог и филозоф Јирген Хабармас, (кој го промовира неолибералниот комунитаризам, и го надминува класичниот либерализам), дека за создавање и одржување на уставна демократија не е доволна само еднаквоста пред законот, туку потребно е да се биде креатор на истиот³⁰.

Оттука Бадинтеровото правило не само што оди во прилог на заедниците во контекст на политичко одлучување, туку и на самата демократија. Она што пак не оди во прилог на демократијата е можноста, преку употреба на Бадинтеровото правило употреба на вето, односно негова употреба како инструмент „за условување,,. Во повеќегодишното искуство на политичко одлучување во одредени случаи праксата покажа занемарување на употреба на ова правило, употреба кога не се присутни сите претставници од заедниците во општината или негова непримена

²⁸ *Примена на начелото за соодветна и правична застапеност: Перцепција на граѓаните*, Здружение Институт за развој на заедниците, декември 2013
<https://irz.org.mk/wp-content/uploads/2014/11/implementation-of-the-principle-of-adequate-and-equitable-representation-perceptions-of-citizen.pdf>

²⁹ Според Бадинтеровото правило, при донесување одредена одлука потребно е двојно мнозинство, односно, мнозинство од вкупните гласови, меѓу кои треба да има мнозинство од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во РМ гласовите на претставниците од немнозинските заедници.

³⁰ Amy Gutman, *Мултикултурализам, огледи за политиката за признавање*, Evrobalkan press, Skopje, 2004, стр. IX

или злоупотреба. Како пример може да се наведе одлуката на Советот на општина Чаир за преименување на четири училишта во општината, донесена во 2012 година, откако советниците на ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ ја напуштиле седницата на Советот, а Советот го надополнил дневниот ред со уште две точки, при што е изгласано преименувањето. Ваквата одлука беше поништена од страна на Државниот инспекторат за локална самоуправа³¹, (поради прекршување на деловникот и поради тоа што е донесена без да се бара мислење од Комисијата за односи меѓу заедниците, која за вакви прашања треба да заседава и даде предлог решение по кое Советот треба да го земе во превид) а истата пак беше укината од Министерот за локална самоуправа, констатирајќи дека истата е во согласност со Законот за локална самоуправа, со Статутот на општината и со Деловникот за работа на општина Чаир³². Другислични примери за непочитување на Бадинтеровото правило беше самоиницијативната замена на името (од страна на дел од раководството на училиштето) „Даме Груев“, во „Јумни Јонузи“ во с. Шемшево, одлуката за преименување на гостиварската улицата „ЈНА“ во „Џемо Хаса“ од страна на советот на општината (на што се спротивстави голем дел од македонската јавноста заради историските факти поврзани со оваа личност³³), одлуката за преименување на гимназијата во Дебар од „Здравко Чочковски“, (кој бил првоборец од Дебар загинат во Февруарскиот поход) во „28 Ноември“, (празник кој се слави како ден на независноста на Албанија и ден на албанското знаме), преименување на училиштето „Братство и Единство“, во „Пенестиа,, (кое е илирско име за поширокиот дебарски регион), како

³¹ Училиштето “Рајко Жинзифов“ требало да се преименува во “Исмаил Кемали“, “Цветан Димов“ во “Хасан Приштина“, новото име на “Јане Сандански“ требало да биде “Јашар бег“, а основното училиште “Никола Вапцаров“ да се смени во “Имри Елези“. Меѓу овие се и имињата на првиот претседател на Албанија, одреден идеолог на голема Албанија и еден војник на ОВК.

„Поништена одлуката за преименување на училиштата во Чаир,, објавено на 02.03.2012 http://www.idividi.com.mk/vesti/makedonija/753019/index.html?utm_source=daily.mk&utm_medium=daily.mk консултирано на 08.04.2019

³² *„Бејта ги укина решенијата на инспекторатот за училиштата во Чаир,,* објавено 10.03.2012

<http://www.bdi.mk/mk/lajmi.php?id=343> консултирано на 02.04.2019

³³ *„Гостивар доби булевар на балистотот Џемо Хаса,,* објавено на 02.09.2012 <https://www.mkd.mk/55718/makedonija/gostivar-bulevar-dzemo-hasa-sovet> консултирано на 08.04.2019

Според историјата, Џемо Хаса, кој по потекло е од гостиварско, за време на Втората светска војна бил сојузник на италијанските окупаторски сили, се борел за Голема Албанија и спроведувал етничко чистење во селата во западна Македонија. Според албанските политичари, пак, тој се борел за човекови права, бил антикомунист, против идеологијата на партизаните, а не против етничката припадност.

и одлуката за поставување на споменик на пирпадниците на ОНА во градот Струга и одлуката за поставување на споменикот на Скендебег во општината Чаир, донесени на седниците на општината на кои не биле поканети преставниците на мнозинските заедници од истите општини, избегнувајќи го на тој начин евентаулноста ставање на вето од нивна страна. Да се напомене и дека во одредени случаи општинските советници не се ни свесни за обврската за користење на ова правило, и тоа најчесто заради двосмисленоста на законот кој креира проблеми во праксата (како на пример: што конкретно припаѓа во областа на култура и користење на јазикот)³⁴.

Нефункционалност во одредени случаи се покажа и кај Комисиите за односи помеѓу заедниците и во општините чие формирање беше предвидено во рамките на Рамковниот договор. Имено, откако Законот за територијална организација на локланата самоуправа го намали бројот на општините³⁵, зголемувајќи го на тој начин бројот на мешани општини со мнозинско население од редовите на мнозинското население, комисиите и бадинтеровото правило беа предвидени со цел да се зголеми учеството на сите заедници во микро мултикултуралните реалности, обезбедувајќи на тој начин владеење на правото и спречување на фаворизирање од страна на една заедница на сметка на друга. За жал праксата покажа резултати различни од посакуваните, бидејќи Советот на општините не секогаш ги зема во превид препораките, мислењата и работата на Комисиите. На пример во неколку општини имало иницијатива за преименување на улици, а во многу случаи постапките со кои се бараат препораки од локалната Комисија не биле почитувани во целост. Покрај ова низ архивите постои недостаток и на податоци за одржани состаноци, како и писмени препораки до Советот на општините³⁶.

1.4. Злоупотреба на правото за истакнување на знамињата

Други примери за непримена или за злоупотреба на правото, се

³⁴ Мирјана Малеска, Лидија Христовска, Јован Ананиев, *Споделување на власта, нов модел на одлучување во мултикултуралните општини*, Истражувачки извештај, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2007

³⁵ Имено, иако економските и социјалните показатели требаше да бидат земени како основа за реорганизацијата на општинските граници, во одредени општини нивното прекројување се водеше од етничката припадност на населението. Ваквото фаворизирање предизвика бурни реакции кај сите заедници, затоа што албанската заедница доби најмногу придобивки и стана мнозинско население во повеќе општини, (во некои од нив на сметка на турската заедница, која изгуби две општини во кои претставуваше мнозинско население, и на сметка на Македонците, кои во одредени општини станаа мнозинско население).

³⁶ *Проценка на спроведување на локалните политики и практики во областа на меѓукултурните и меѓуетнички односи*, ноември 2016, Скопје, <http://www.adimacedonia.org/>

поврзани со употребата на знамињата на немнозинските заедници. Според Законот за употреба на знамиња на заедниците во РМ, заедниците заради изразување на својот идентитет и особеностите имаат право да го употребуваат знамето кое го имаат избрано³⁷. Членот 8 од законот го уредува начинот на истакнување на знамињата на заедниците, додека членот 8-а одредува дека знамето на Република Македонија се истакнува со други знамиња согласно со закон и е со поголема димензија од една третина од другите знамиња. Како примери за непочитување на овој закон може да се наведат следните: во 2012 година шестметарно албански знаме на триесет и пет метарски јарбол беше поставено во Кичево за време на празникот на независноста на Абанија и албанското знаме³⁸, во Кичево во 2013 година три месеци незаконски се вееше албанско знаме со исти димензии како државното знаме³⁹, на патот Кичево - Зајас и пред општината на Арачиново пред меморијалниот центар за жртвите од 2001 година беа поставени дваесетметарски јарболи со албански знамиња, како и за време на прославата на празникот на албанската заедница во општината Чаир, додека во Струга речиси редовно не се истакнуваше македонското знаме за време на државните празници. Искуството покажа дека за ваквите прекршоци како да постои празнина во законот, затоа што Државниот управен инспекторат нема надлежност во делот на употреба на знамињата на заедниците, додека Државниот инспекторат за локална самоуправа има надлежност да врши надзор врз законитоста на одлуките донесени во локалната самоуправа, и тоа во делот на училиштата и

³⁷ Членот 4 од Законот за употреба на знамињата на заедниците во РМ, одредува дека во единиците на локалната самоуправа во кои живеат граѓани припадници на заедницата и се повеќе од 50% од населението во таа единица на локалната самоуправа, пред и во објектите на органите на единицата на локалната самоуправа, постојано се истакнати знамето на Република Македонија и знамето на таа заедница, додека членот 5 одредува во кои околности се истакнува знамето на заедниците пред и во објектите на државните органи, јавните служби и правните лица основани од државата, јавните служби и правните лица основани од единицата на локалната самоуправа, на улиците, плоштадите и други инфраструктурни објекти.

Закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, Службен весник на РМ, бр.58/05, од 19.07.2005 и Закон за изменување и дополнување на закон за употреба на знамињата на заедниците во РМ, Службен весник на РМ бр.100 од 25.07.2011

³⁸ „Шестметарско албанско знаме се вее во Кичево на 35 метри висок јарбол,, објавено на 18.11.2012

<https://mkd-news.com/6-metarsko-albansko-zname-se-vee-vo-kichevo-na-35-metri-visok-jarbol/> консултирано на 02.05.2019

³⁹ „Албанското знаме незаконски се вее пред општинската зграда,, објавено на 27.06.2013

<https://daily.mk/vesti/albanskoto-zname-nezakonski-se-vee-pred-opshtinskata-zgrada-1> консултирано на 03.05.2019

улиците, но нема надлежност да изрекува санкции во делот за употреба на знамињата⁴⁰. Последен пример е и настанот во Охрид за време на Велигеднските празници во 2019 година, кога фолклорна група развеа албанско знаме на Самоиловата тврдина, за кој настан висок функционер од албанска националност изјави дека знамето на Албанија може да се постави било каде и за тоа ќе нема последици, додека од Владата се изјаснија дека законот мора да се почитува и за тоа има судска одлука⁴¹.

3.5. Употреба на јазиците на немнозинските заедници

Во однос на употребата на јазиците на немнозинските заедници во август 2008 година беше донесен Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмаку 20% од грѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа⁴². Според овој закон во Градот Скопје, неговите општини и во останатите општини, службен јазик е македонскиот јазик и кирилско писмо, а покрај него службен јазик е и јазикот и писмото кои го користат најмалку 20% од жителите на општината. Земајќи ја во предвид оваа одредба, се подразбира дека во општините каде службен јазик е и јазикот кои го користат најмалку 20% од жителите, веб-страниците на овие државни институции е преведен и на тој јазик. Меѓутоа при барањето на податоци на некои од општинските интернет сајтови консултирани во 2017 година, беше забележано дека некои од нив како на пример на општините Чаир, Сарај, Боговиње, Студеничани, Врапчиште, Желино немаа податоци на македонски јазик, туку само на албански јазик⁴³, што укажува дека онаму каде мнозинството во општината се албанци, односно предводени од градоначалник од немнозинската албанска заедница се прекршува законот.

⁴⁰ Идем

⁴¹ „Бошњаковски по изјавата на Османи: Законот за знамиња мора да се почитува, прекршувањето се санкционира“, <https://alon.mk/macedonia/boshnjakovski-zakonot-za-upotreba-na-znaminjata-treba-da-go-pochituvaa-site/> консултирано на 02.05.2019

⁴² Законот за употреба на јазик што го зборуваат најмаку 20% од грѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр.101 од 13.08.2008 <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DE07B4F6DDFB948A0DFE2CFF240F02C.pdf>

⁴³ „Не само што веќе имаме двојазичност туку и еднојазичност на албански“, објавено на 9.03.2017

<https://www.mkd.mk/makedonija/politika/ne-samo-shto-vekje-imame-dvojazichnost-tuku-i-ednojazichnost-na-albanski>, консултирано на 08.04.2019

Заклучок

Заштитата на немнозинските заедници и правата на нивните припадници се предмет на регулирање на сите уставни норми на македонската држава, од самото конституирање, па се до денес. Во повеќе наврати иако се менуваат називите со кои се дефинираат немнозинските заедници (национални малцинства, народности, етнички групи итн.) нивната заштита е уставно загарантирана, а правата на нивните припадници постепено се проширувани и адаптирани на барањата на самите заедници. Во рамките на независна Македонија најголемите промени се направија со амандманите од 2001 година кои произлегоа од одредбите на Рамковниот договор. Одредбите се водат од граѓанскиот принцип и демократските вредности, меѓутоа сепак доминира и етничкиот елемент кој навлегува дури и во јавната сфера. Една од најголемите измени кои произлегоа од Рамковниот договор беше законот за територијална организација на локалната самоуправа на РМ од 2004 година, според кој беа креирани повеќе општини во кои немнозинските заедници во Република Македонија, станаа мнозинско население во истите. Искуството покажа дека во некои општини со мнозинско албанско население, при примената на одредени одредби не се почитува правото, во некои случаи истото не се применува или злоупотребува. Во истражувањето беа наведени примери за непочитување, непримена или злоупотреба на одредени права во однос на прашања поврзани со истакнување на знамињата на немнозинските заедници, начелото за соодветна и правична застапеност, консултирање на комисиите за односи меѓу заедниците, примена на бадинтеровото правило, употреба на јазикот итн. Од целокупното истражување и досегашно искуство може да се посочи на неколку препораки.

Во однос на примена на начелото за соодветна и правична застапеност кое се применува во државните и јавни органи и установи, паралелно со ова начело потребно е да се почитува и применува *мерит* системот, односно вработување на најквалитетните кадри, врз основа на најдобри постигнати резултати.

Во однос на истакнување на знамињата, потребно е да се почитуваат законите во насока на развој на културата и различноста, а не во насока на обележување на територии и предизвикување на провокации. Во овој контекст не треба да реагира само државниот инспекторат, туку истото се очекува и од личната одговорност на функционерите.

Во однос на употреба на јазиците, како и почитување на бадинтеровото правило и консултирање на комисиите за односи меѓу

заедниците, кои претставуваат добар инструмент за балансирање на различните интереси и вклучување на мислењето на сите заедници, потребна е нивна целосна примена и почитување, затоа што законот не оскудува никој од своето право, меѓутоа истиот налага и обврски кои треба да се почитуваат.

И на крај, за целосно остварување на владеење на правото пред се треба да постојат јасни и недвосмислени норми, прецизност во надлежностите на органите и секако одговорност на самите граѓани, било во улога на извршители на работни функции, било во улога на обични граѓани. Потребно е да се отфрли примената на двојни стандарди и да санкционира секое прекршување на законот.

Jordanka Galeva, PhD
dance.galeva@gmail.com

CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE NON-MAJORITY COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND THEIR APPLICATION IN PRACTICE

Abstract: *The rights of non-majority communities in Macedonia are part of the constitutional order from the very beginning of the constitution of the state. In their 75 years of experience of a state entity, various laws and constitutional amendments were adopted with a strive to improve the rights of non-majority communities in order to respect the rule of law. However, the practice has shown in certain cases the abuse of the law or its non-implementation by the non-majority communities in situations where they are the majority. The paper deals with a retrospective of the rights of non-majority communities, short theoretical aspects of certain constitutional changes and examples of non-application or abuse of certain rights.*

Key words: *rights of non-majority communities, rule of law, non-application of law, abuse of law, „Badinter principle“*