

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ  
ОХРИДСКИ“  
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

**Кашиф Садула Бакиу**

**ПОЛИТИЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ. МОДЕЛЪТ В  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на дисертационен труд за присъждане на образователна  
и научна степен „доктор по право“ по научната  
специалност**

**Научно жури:**

**доц. д-р. Янаки Стоилов  
проф. д-р. Лъчезар Дачев  
проф. д-р. Димитър Радев  
проф. д-р. Башким Рама  
доц. д-р. Величко Пантелеев**

**Резервни членове:**

**проф. д-р. Росен Ташев  
проф. д-р. Димитър Саздов**

**София 2012**

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност на изследването**

В края на XX век Македония представлява една млада държава на Балканите и в Европа, чието конституиране съответства с големите промени на Балканите и прекратяването на бившата югославска федерация. Тези промени паралелно включват и изменение в политическата система, съответно преминаването от едно-партийна система в многопартийна – политически плурализъм.

Плуралистичната демокрация е присъща на съвременната държава като получава различен организационен израз в съответствие с конкретните условия.

Специфично за Р. Македония е, че тя е мултиетническа държава, което се отразява и в изграждането на нейната политическа система. В Македония живеят две по-големи етнически общности – македонска и албанска и още пет по-малки, всички с конституционен статус на национални малцинства. Този етнически състав на държавата, предполага адекватен механизъм за съучастието на всички етнически групи в политическите процеси, в управлението на държавата.

На практика македонската общност като най-голяма застава на позицията на национализма и налага в конституцията от 1991 г. тезата за конституирането на Р. Македония като еднонационална държава. Това дава основание останалите етнически общности да се третират като граждани от втори ред. Игнорирането на тези общности поражда междуетнически проблеми, които съпътстват Македония от обявяването на нейната независимост и до сега. Това имаше трагични последици за държавата, съответно доведе двете по-големи етнически общности във въоръжен конфликт през 2001 година. Този конфликт приключи с мирен договор известен като „Охридското Рамково Споразумение“, с което се промени Конституцията.

Въпреки тези промени, 10 години след това споразумение междуетническите проблеми продължават да присъстват. Взимайки за основа решаването на междуетническите конфликти и подобни проблеми в различните европейски държави и по широко в миналото, в този дисертационен труд се предлага един нов демократичен модел – консоциална демокрация, което смятаме, че ще представлява добро решение за присъстващите проблеми. В тази посока тема е актуална, както за Македония, така и за стабилността на по широк кръг съвременни държавния регион.

## **2. Предмет и задачи на изследването**

Предмет на дисертационния труд е политическият плурализъм, като съвременен политическо учение в неговия организационен аспект и аргументиране на консоциалната демокрация като приложим модел в Р. Македония.

Всяко политическо учение има две страни – идеологическа и теоретична. Идеологическата страна изразява възгледи и ценности, които дават обяснение и оценка на света и обществото с цел да мотивират определени социални действия и да ги направляват. Политическата идеология изразява ценностно оправдание на политическите отношения, на държавното управление и служи като основа за нормиране на политическото поведение.

Преходът от идеите към практиката преминава през политическите теории. Идеологиите формират желаните цели, теориите посочват тяхното практическо осъществяване.

Човешкото общество възниква като множество от отделни етносоциални общности, всяка със своя самобитна етно-културна специфика. Поради това още с първите социални контакти между тях се очертава проблема за отношението към другите, към различните, към чуждите. Това е идеологически проблем, който присъства в целия исторически ход на развитие на човешката цивилизация и в различни епохи намира различни теоретични решения.

Целта на дисертационният труд е да се изследват в концептуален план – идеологически и теоретично, междуетническите отношения и формите на държавен организационен плурализъм като се обоснове и теоретичен модел за разрешаване на проблема в Р. Македония. Целта е реализиране чрез решаване на следните основни задачи:

Първо, обосновава се етнокултурната идентичност на отделните етносоциални общности. Доказва се нейният обективен характер, който обуславя етническата разнородност на държавата в различни исторически периоди, включително и на съвременния етап. В критичен план се разглежда тезата за етническото нивелиране „гражданската нация“ като модел за изключване на противоречията.

Второ, проследява се налагането на етнокултурната толерантност като политическа необходимост в домодерната държава. Извеждат се аргументите на Джон Лок в защита на религиозната толерантност, които намират приложение в либералната теория за негативната свобода развита от Джон Стюарт Мил. Аргументира се изводът, че след Мил етно-културната толерантност се възприема като социална ценност в модерната държава.

Трето, проследява се развитието на толерантността, като се обосновава тезата, че политическият „превод“ на етно-културната толерантност от социална в политическа ценност се осъществява чрез разработването и приемането на категориите „малцинства“ и установяването на защитата на малцинствата като принцип в политиката на съвременната държава. Очертава се извода, че осъществяването на тази политика се изразява в толерирането – конституционно и законово на малцинствата, чрез което не само се признава но се дава и юридическа защита на признатите различия.

Четвърто, анализира се понятието плурализъм, неговото идеологическо обосноваване като теория. Разглеждат се видовете плурализъм, като се очертава спецификата на организационния политически плурализъм. В тази връзка се изследват различните конституционни модели на етно-културен плурализъм.

Пето, изследват се различните форми на държавни съединения (уния – персонална и реална, конфедерация) и федерацията като исторически форми на етноорганизационен плурализъм. Отделно се анализират и унитарни държави, в които е установен организационен плурализъм във форма на деволюция, автономия и регионализъм.

Шесто, анализира се мултиетническият характер на съвременната македонска държава. Проследява се историческото развитие на заселването на различните етноси на нейната настояща територия. Аргументира се изводът за тяхната обща историческа съдба и необходимостта от общо участие в осъществяването на съвременната държавна политика. Разглеждат се съществуващите противоречия, породили нежеланите конфликти и тяхното отражение върху конституционните промени.

Седмо, анализира се установения в момента конституционен модел на унитарна демокрация в Р. Македония като се обосновава изводът за неговата не ефективност да поддържа и гарантира държавното единство, съответно – да служи в еднаква степен на интересите на различните национални малцинства съставлящи населението на държавата.

Осмо, анализират се моделите на етноорганизационен плурализъм действащи в съвременни унитарни държави и се аргументира извода за тяхната неприложимост поради съществуващата териториална структурираност на различните етнически общности в Македония.

Девето, предлага се решение на изведените проблеми в Македония чрез развитие на модела на консоциалната демокрация, като адекватен на установената конституционна форма на етно-културен плурализъм. Обосновава се нова теоретична рамка за консоциалния модел в Македония.

### **3. Подходи и методи на изследването**

Дисертационният труд е работен при следването на определени научни подходи и методи.

Първият подход, видно от заглавието е политологически. Понятието плурализъм има различни приложения – естетическо, етично, икономическо и пр. В изследването то се разглежда в неговото политическо проявление.

Политическият плурализъм е учение, което има своята ценностна обосновааност. В тази връзка в работата се използва и ценностния (аксиологичен) подход. Чрез него проблемът за различията, за толерантността, толерирането и плурализъмът се изследват като ценностни понятия.

На трето място, политическият плурализъм бива идеологически и организационен. Предмет на работата е организационният политически плурализъм, като модел на демократичната организация на съвременната държава. За това се използва и държавноправен (юридически) подход. Чрез него се изследват различните форми на държавен етноорганизационен плурализъм – уния, конфедерация, федерация, унитарна държава с деволуция, с автономия, с регионализъм. Чрез този подход се анализира и модела на политическия плурализъм в Македония, както и обосноваването на предлаганите промени в организацията на държавното управление, съобразно с теорията за консоциалната демокрация.

В съответствие с посочените подходи са използвани и научните методи на индукция, дедукция и традукция.

Чрез метода на индукция (анализ) се изследват отделните въпроси, включени в структурата на съдържанието на труда. Анализират се обществени отношения, социални закономерности, идеи и възгледи, политико-правни понятия, конституционни уредби.

Чрез метода на дедукция (научна систематизация) се обобщават изследваните социални и политически факти, очертават се видовите признаци на изследваните явления, разграничават се техните форми на съществуване и действие – на пример, видове малцинства, видове плурализъм, форми на държавен организационен плурализъм и др.

Чрез методите на традукция са изследвани от една страна, историческото развитие на въпроса за междуетническите отношения в държавата в различните проявления – фактически, идеологически, юридически (исторически метод). От друга страна е използван и сравнително-правният метод за съпоставяне на конституционната и законова уредба на организационния плурализъм в различни държави.

### **4. Практическо значение на труда**

Разгледаните в изследването въпроси имат определено теоретико-практическо значение. От една страна в българската политологическа и държавноправна теория до

сега липсва самостоятелно изследване на политическия плурализъм. В тази връзка дисертационният труд освен актуален има и приносен научен характер защото допринася за развитието на политико-правната теория. От друга страна изследването има и практическа стойност. В работата се изложени конкретни предложения за промяна на модела на политическото управление в Република Македония. Предложенията дават теоретична обосновка за разрешаване на съществуващите реални противоречия в междуличностните отношения.

Изложените изводи могат да послужат като основа за конституционни промени и развитие на консociалната демокрация в Македония.

## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Глава първа**

#### **Етнокултурната идентичност**

##### **§1. Проблемът за различията**

В параграф първи на глава първа се разглежда проблемът за обективно съществуващите различия между хората в личен и колективен план.

Човекът е еднакъв и същевременно различен. Хората са еднакви като човешки същества. В рамките на вида „*homo sapiens*” в еднаквостта, те носят и формират свои различия. Различията имат отделни основания. Те са естествени – раса, пол, дарба (талант); социални – кастови, съсловни, класови; по страти - професионални, културни и др. Различията определят и правят възможно отделянето, обособяването на индивидите в границите на биологичната еднаквост на човешкия род. От една страна, различието се проявява в индивидуален, личностен план, като персонификация. Това е съвкупността от признаци характеризиращи човешката индивидуалност. От друга страна, личността се обособява и на базата на принадлежността към различни социални групи. Осмислянето на това различие се проявява като социална идентификация.

В своя обществен живот индивидът се включва в множество социални отношения и действа като участник в множества социални групи. Така Аз-ът се проявява като носител на различни идентичности, в зависимост от принадлежността на индивида към различни колективности.

Едно от основните и трайни различия, което обуславя обективно колективна идентификация е етническата принадлежност. Обособяването на различни социални групи, възприемането на различието и социална идентификация, а от тук и формирането на отношението към другостта трябва да се търси в изходната точка на социалното, в субстанцията която поставя началото на човешкото общество. Това начало е в отделните етнически групи.

Етническата принадлежност на индивида обуславя неговата първа социална идентичност. Тя се основава на собствен език, на собствена митология и религия, на собствени социални норми – обичайни, морални, битови, култови. Това са елементите на самобитната етнокултура, които чрез съзнанието причисляват индивида към своята етническа група.

Етносоциалната общност става естествено съдържание на държавата като организационна форма. Човешкият състав е етническият елемент на социалното съдържание на държавата и се означава с понятието субстанция на държавата. Субстанция на държавата е нейното население. Населението изразява организационната

(държавната) принадлежност на етническата субстанция. Субстанцията на държавата може да бъде моноетническа, когато населението включва само един етнос или разноетническа когато населението включва различни етнически групи.

Първият вариант е повече теоретичен и ако съществува някаде по света е като изключение. На практика е установен вторият вариант, който е обективен резултат от историческото развитие на човешкото общество и неговите държавни форми.

Историческият поглед към развитието на държавата показва, че нейната субстанция включва нехомогенен етнокултурен състав. Различията се основават на етническата принадлежност с присъщите на етноса, бит, култура, традиции, език, на различната религия и други. Поради тези обективни различия в състава на населението на държавата се очертават различни части, като правило една преобладаваща по численост основна част и друга или други малочислени съставни части.

Националната държава установява териториалните граници на своята юрисдикция, като се стреми да ги разшири за сметка на съседите, обичайно по пътя на войната. В резултат на това етническият състав на населението увеличава своята нехомогенност. Показателен в това отношение е Берлинският мирен договор, с който границите на балканските държави са определени в явно несъответствие с етническият състав на териториите.<sup>1</sup>

В теоретичен план се поддържат две становища относно нацията и националната държава. Безспорен факт е, че етносоциалната общност търпи развитие, но трябва да се различават промените, в които се изразява развитието и резултатът от това развитие.

Първото приема, че „етническото“ е обективно съществуваща характеристика на човека. Тя съществува по силата на природата и извън времето. То е една даденост на човешкото съществуване. Етносът се развива, променя се, но не изчезва и по общо правило се запазва. В своето историческо развитие етносът преминава от племе в народ и от народ в нация (т.нар. Етническа нация). Фактор за това развитие е държавата като организация на етносоциална общност. Държавата придава нови, официални (политически) основания на етносоциалната идентичност. Това са обща държавна власт и право, обща територия, обща официална религия. Етнообединяващата роля на държавата помага за формирането на съответната народност, а след това и преходът към етническа нация. Така, според това виждане нацията има етнически характер. Националната държава е организация на съответният етнос. Ако националната държава има етнически еднородна субстанция може да се приеме като идеален тип национална държава. В нея населението включва една етническа общност-съответната нация.<sup>2</sup>

Второто схващане поддържа, че „етническото“ е нещо случайно, „ситуационно“. Принадлежността на индивида към дадена етническа група е въпрос на възприемане, на чувства, които са променливи, преходни и зависят от ситуацията, в която се намира субектът. Тъй като ситуацията се променя, променя се и груповата идентичност на човека.<sup>3</sup> Така излиза, че българите под турско, например са се чувствали и идентифицирали като турци. Индийците по време на английската колонизация – като англичани и т.н.

На края съществува и може теоретично да бъде изведен и реален тип национална държава. Тя има разнородна етническа субстанция с преобладаващ етнос - етническа нация. В населението освен основната етническа група присъстват и други извън нея

---

<sup>1</sup>Вж. М. Glenny, *Historia e Ballkanit 1804 -1999. Nacionalizmi, Lufterat dhe Fuqite e Medha*, (The Balkans, 1804-1999, Nationalism, war and the great powers), Tirana, 2007. с. 143-151

<sup>2</sup>Вж. Д. Ангелов; *Образуване на Българската народност*, С. 1981. 10-17 и 34-35.

<sup>3</sup>Вж. А. Смит; *Националната идентичност*, София, 2000, с.34.

етнокултурни общности.

Етническата разнородност на този тип национална държава поражда обективно противоречие. Етнокултурните различия са исторически обусловени и не могат да бъдат преодоляни чрез преход към гражданска нация.<sup>4</sup> Преход към моноетническа национална държава открива път към сепаратизъм, насилствена асимилация, геноцид, етноцид, и други нехуманни политически действия. За това съвременният свят търси и налага нови решения. Целта е запазване на общото държавно единство чрез осигуряване на интересите на разнообразните части на социалното цяло.

## §2. Етнокултурната толерантност

В параграф 2 се разглежда въпроса за историческото формиране на етнокултурната толерантност.

Етнообществените различия винаги са съществували, което неизменно поставя въпроса за отношението към другостта. Това отношение се изразява в две насоки: отхвърляне или приемане на различието и различните.

Историята дава много примери за религиозни преследвания, за насилствена асимилация. В по-ново време са известни действия за етническо прочистване, което се проявява в геноцид и етноцид.<sup>5</sup> Пак исторически обаче се доказва, че типично за обществото е приемането на различната етнокултурна общност.

Човешкото общество възниква на основата на отделни етноси и това определя обективно неговото етническо разнообразие. Проблемът за отношенията между тях в разглежданият аспект се появява с възникването на държавата.

Държавата възниква в резултат на завладяване на една етническа общност (племе) от друга. Причината е нуждата от материални блага, които завоевателите си осигуряват чрез експлоатация на завладяваните. Необходимостта покореното племе (племена) да се държи в подчинение за да създава блага за своите господари, обуславя промяна в управлението на племето завоевател. От обществено то се превърща в политическо, в държавно управление, появява се държавата.

В социалната структура на първите държави (през древността) се включват както господарите така и подчинените които са от друга етническа група. Завладяните се приемат като необходим стопански, производствен придатък на завоевателите. Тази необходимост определя спецификата на тяхното приемане. В етнически план то се изразява като отношение свои – чужди, в социален план – като отношение между господари и подчинени. Запазването на господството над чуждите е задача на политическата власт и тя определя съдържанието на отношението на приемане спрямо тях. Политическата цел на древните държави е запазването на покорените чужди етноси. Те се завладяват за да бъдат използвани и за това не се унищожават, а се приемат, като получават, заемат подчинено място в държавата.

Посочената цел на държавата изключва идеята за етнокултурното нивелиране на покорените чужди етноси. Премахването, унищожаването на тяхната културна самобитност – собствена религия, култове, традиции, език, нрави и насилственото им приравняване към културата на господарите би довело до елиминиране на естествените различия, върху които се основава тяхното подчинено положение. Затова целта на държавата е не да премахне, а да запази това различие. Типичното средство е наложената ендогамия – забрана за смесани бракове между господари и подчинени.

Средновековието в Европа се характеризира с определящата роля в духовният и политически живот на християнската (католическата) църква.

<sup>4</sup>Вж. Л. Дачев; История на политическите и правни учения. Дял II. С. 2007, с. 182.

<sup>5</sup>Вж. А. Смит. пос. съч. с. 47.

Промяната в обществените нагласи на западноевропейското общество през XVI век водят до появата на Реформацията, като антиклерикално движение. Реформаторите (Лутер, Калвин и други) проповядват лоялност, подчинение спрямо светската власт. Те се явяват защитници на светската власт срещу намесата на римската църква. Въпреки това обаче не получават защита от владетелите, а са подложени на преследване и физическо унищожение. Отговорът на светската власт е категоричен отказ да се приеме различието.

В тази обществена политическа обстановка Лок пише своето „Писмо за толерантността“ издадено в Холандия през 1689 г. Понятието толерантност в този исторически период има ограничен смисъл и с него се означава веротърпимостта. Джон Лок разглежда въпроса за веротърпимостта в два аспекта. От една страна, той дава много аргументи за възприемане на религиозната толерантност като личностна и обществена ценност. От текстовете на Библията той извежда доводи за приемане на религиозните различия от страна на отделният християнин, както и от страна на отделните църкви.

От друга страна, Лок извежда толерантността и като политически принцип. В този аспект той извежда идеята за религиозната толерантност срещу религиозната дискриминация. В последващото историческо развитие на обществото това отношение получава по-широко съдържание, включва не само религиозни но и други различия и се установява като политически принцип на модерната държава.

Новото време поставя в центъра на обществените явления отделният човек. Най-пълно и аргументирано индивидуализмът се излага в либералната идеология като нейна същностна черта. Либерализмът е определящо политическо учение в Европа през XIX век и оказва влияние върху модерното общество. Според либералното учение определяща обществена ценност е свободата. Свободата е правото на човек да бъде различен и толерантността е в признаването и зачитането на това право.

Ценностният подход към толерантността я определя като етична категория. Условие за проява на толерантността е съществуването на различни идеи, интереси, ценности, независимо от това кой е субектът на различията. Толерантността е факторът, който позволява на другите да изразят техните идеи, мнения, позиции, които се различават от съществуващите, от официалните.<sup>6</sup>

Толерантността не е морално неутрална, не отразява морална индиферентност.

Толерантността представлява форма на въздържане, търпимост към определено поведение, което от индивидуална гледна точка се смята за правилно или неправилно, разумно или неразумно, положително или отрицателно... Толерантността съществува тогава когато въпреки желанието или упорството на отделния индивид или група хора да се наложат определени мнения или позиции върху другите, се създава капацитет за въздържане към същите. При факта, че е направена морална преценка, остава отворена възможността влиянието да бъде насочено върху другите, между това само във формата на рационално убеждение. Това означава, че толерантността е обусловена със съществуването на форми, с които индивидът ще убеждава със силата на рационалните аргументи и дебати.<sup>7</sup>

Толерантността се появява в различни форми - религиозна, национална, расова, полова, идеологическа, културна и др. В основата им стои готовността да се приемат като неизбежни и естествени различията между отделните индивиди. Различията трябва да се оценяват като своеобразни качествени характеристики на

---

<sup>6</sup>Вж. N. Maliqi, Toleranca politike ne funksion te paqes; 2003; str. 19.

<sup>7</sup>Вж. С. Климовски, Уставен и политички систем, Скопје, 1997, с. 640-643.



личността, които носят положителен заряд и обогатяват човешкия вид.<sup>8</sup>

Всяко общество формира своя система от ценности, които хората приемат и следват. Ценностите се усвояват чрез социализацията, в която най-важни фактори са възпитанието, образованието, комуникацията, информироваността, както и средата в която човек живее (до известна степен). Предпоставка за ценностното поведение е самоконтролът, способността и волята на човека да следва етичните норми. Възможно е обаче и те да не се спазват. Върху различните процеси в общественият живот влияят много фактори, които определят следването на ценностите включително и на толерантността. В едни случаи тяхното съчетаване е в съгласие с толерантността. Между това, може да се появи и обратен ефект, или един от факторите, който влияе върху отделен аспект може да определи процеса в обратна посока, след което толерантността разглежда от всеки аспект да бъде под въпрос на съществуване или не.

Този проблем налага осъществяването на преход от толерантност към толериране. Толерантността е едно фактическо приемане, търпимост към различните, към една ценностно оправдана чужда свобода. Толерирането вече не е само лична позиция на съгласие с обществена ценност, а е официална държавноправна позиция. Толерирането е държавна политика, която се изразява в признаването на определени различия и осигуряване на права и защита на различните. Толерирането е правна уредба на свободата, то е юридически израз на толерантността. Пример за това е премахването на цензовите – полов, образователен, и имуществен относно политическите права; установяване на свобода на съвестта и вероизповедание; право на образование на жените и др.

### **§3. Етнокултурното толериране. Въвеждане на понятието малцинство**

През XX век на преден план излиза нов аспект на толерантността – етнокултурната толерантност, съответно и етнокултурното толериране като въпрос на държавната политика. Юридическо основание за този вид толериране е въвеждането на понятието малцинство.

Понятието малцинство изразява количествено определение спрямо основната, определяща етносоциална общност в съответната държава. В съвременните държави съществуват няколко вида малцинства.

В параграф 3 се изследвани приетите от международното право четири вида малцинства: национални, етнически, религиозни и езикови.

Всяко от посочените видове малцинства на основа на съответния признак формира своя отделна идентичност. Всяко малцинство носи различието в рамките на общото, на съвместното съществуване на етнокултурното разнообразие в държавата.

## **Глава II**

### **ОТ ТОЛЕРАНТНОСТ КЪМ ПЛУРАЛИЗЪМ**

#### **§1. Плурализъм. Понятие и видове**

В Параграф 1 се извежда понятието за плурализъм и видовете плурализъм. Плурализмът се приема като елемент от политическата идеология на либерализма.

Основният принцип на либерализма е свободата на индивида, свободната

---

<sup>8</sup>Вж. М. Хаджолаян, Толерантността; [ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Masis\\_Hadjolyan\\_Tolerantnostta.pdf](http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Masis_Hadjolyan_Tolerantnostta.pdf).

индивидуалност. Свободата като основно, възлово понятие в теорията на либерализма се разглежда в различни аспекти и получава различни интерпретации, обяснения.

Идеята за свободата като неограничаване на избора е свързана с представата за автономния индивид – човекът, който не е управляван от други и сам си е господар.<sup>9</sup>

Тезата, че свободата на човека е в това да избира собствени решения е логически безспорна. Според теоретиците същността на либерализма е в свободата на всеки да приеме и следва свой модел на добър живот.

Свободата на личен избор обаче, не е абсолютна. Свободата на избор е ценност върху ценности. Всеки притежава свободата като ценност, но тя е средство към други различни ценности.

От тук възниква проблема за съотнасянето между различните ценности, а следователно и за обхвата на свободният избор. Въпросът е, как следва да се приложи изборът когато възникнат конфликти с други концепции и други ценности. До средата на XX век съществуват два традиционни отговора – монистичен и релятивистичен<sup>10</sup>.

Отговорът на този въпрос теоретиците на монизма дават чрез класификация на ценностите. Според тях, сред множеството ценности съществува една висшестояща ценност. Тя е универсална, постоянна, неизменна и абсолютна. Тя стои на върха на ценностната йерархия, служи като ориентир за поведението и винаги трябва да има приоритет<sup>11</sup>.

Според представителите на релятивизма, не съществува една най-висша ценност. Йерархията на ценностите е условна, те не са трайно градиращи. Една ценност е определяща и главна за съответна ситуация. В друга ситуация приоритет има друга ценност и т.н..

През 40-те и 50-те години от XX век в САЩ започва изграждането на нов подход към мисленето за ценностите – плурализма. Неговите първи значими автори са Майкъл Оукшот и Исаия Бърлин<sup>12</sup>.

Новостта на плурализма се появява на фона образуван от монизма и релятивизма. Според теорията на плурализма, не е нужно да бъде извеждана най-висша ценност. Всички ценности са условни модели и са равностойни. Свободата на индивида е в това сам да определи своя избор, сам да подреди ценностите, които смята за значими за да постигне добър живот.

В индивидуалистичен план плурализмът, както сочи Джон Кекеш се основава върху възможното съществуване на много и различни концепции за добър живот. Те се формират от ценностите присъщи на моралния статус на индивидите и от желанието им да пригодят някои от тях към условията на своя живот<sup>13</sup>.

Възприемането на плурализма като нов принцип намира своето приложение както в етичен, личностен план, така и в политически план. Основоположниците на плурализма извеждат негативната свобода. Техните последователи поставят и развиват и либералната концепция за позитивната свобода – правото на участие в колективното приемане на управленските решения.<sup>14</sup> В тази сфера плурализмът намира своето приложение като нов принцип на съвременната либерална теория. Затова между различните плуралистични концепции определяща е тази на политическият плурализъм. В политически план идеята за свобода на избора, на убеждение, мнение, идеология, участие в политическите процеси става определяща за съвременната

---

<sup>9</sup>Вж. Дж. Грей; Либерализмът; С, 1991; с. 61.

<sup>10</sup>Вж. Дж. Кекеш,, Против либерализма; С, 2001 год; с. 221.

<sup>11</sup>Вж. Дж. Кекеш,, Против либерализма; с. 221, 222

<sup>12</sup>Вж. Пак там. с. 220

<sup>13</sup>Вж. Дж. Кекеш,, Против либерализма; София; 2001 год; с. 233

<sup>14</sup>Вж. Грей; Пак там, с. 59

демокрация.

Политическият плурализъм се проявява в две страни – идеологическа и организационна.

В идеологически план плурализмът се осъществява чрез приемане и конституционно утвърждаване на избор на идеология. И в този случай плурализмът се предхожда от толерирането на различни идеологии. Толерирането се изразява в изключване на монопола на една идеология и признаване право на съществуване на различни идеологии.

Организационният плурализъм се изразява в свободата на всеки да се включи в различни организации, които приема като необходимо средство към постигане на своите цели. В политически аспект това е изборът на политическа партия (движение). Различието между идеологиите дава право на самостоятелно организиране на привържениците. Различието в идеологиите е основание, което дава право да се учредят и различни политически партии. Идеологическият плурализъм се осъществява и като партиен плурализъм.

По-различно стои въпросът за етнокултурния плурализъм. Определящ фактор в случая е конституционното признаване на различни малцинства в конкретна държава.

## **§2. Плурализмът като конституционен принцип в съвременната държава**

Парграф втори е посветен на плурализмът като конституционен принцип в съвременната държава.

От позицията на моноцентричен политически модел плурализмът се изразява в конституционно гарантирано равенство на политическите права<sup>15</sup>. В основата на това разбиране стои приемането на народа като суверен. В типичния случай народът е съвкупността от всички граждани на държавата и плурализмът е в предоставянето на равни политически права на всеки гражданин. Това схващане не отчита факта, че народът може и да не е етнокултурно хомогенен. В тези случаи се поставя въпроса за етнокултурният плурализъм, който получава различни решения.

Определящ фактор в случая е конституционната уредба на обективно съществуващите различия. В преобладаващите случаи конституцията на съвременна държава приема, толерира етническите различия без да признава изрично съществуването на малцинства и да дава политически права на тази база.

Наличието на различни етнически групи не е основание те да се приемат като малцинства и да им се предаде организационен характер. Така в много европейски държави - България, Франция, Полша, Германия, Албания и др., етническите групи нямат статус на малцинства. Във всяка от тези държави се признава и толерира различната етническа принадлежност на индивидите в съответствие с принципа на международното право за генерална защита на лицата от малцинствените групи. Така при исторически сложилите се обстоятелства живеещите в България турци, роми, власи арменци и др. не представляват самостоятелни национални общности. Те са част от българската нация и са включени в общата организационна структура на българската държава. Поради това тяхното етнокултурно различие не е основание да получи

---

<sup>15</sup>Виж. А. Асенова. Конституционни проекции на политическия плурализъм. В: 130 г. Български конституционализъм – проблеми и тенденции. Втори том. С. 2008, с. 303

институционален израз. Ете защо, българската конституция (член 3) не допуска партии на етническа основа, официален език е само българският език, автономни образувания също не се допускат.

В качеството си на граждани на съответна държава, всички индивиди, както тези които принадлежат към основния доминиращ етнос, така и тези от други етноси имат гарантирани равни права. Равноправието е осигурено, чрез конституционна забрана за дискриминация. Дискриминацията е ограничаване на правата, или налагане на привилегии, неравноправие на базата на определен личностен признак, в разглеждания случай – по етническа принадлежност. Независимо от етническият си произход всички граждани имат равни икономически и социални (политически права). Чрез тях тези групи се включват в политическия живот, представят се като част от суверена, съответно подчиняват се на държавната власт, на която са съзидатели.

Налагането на равни политически права спрямо малцинствени етноси става под влияние на Организацията на Обединените Нации (ООН) чрез международния пакт за правата на човека и гражданина. В някои държави, например България, толерантността към чуждите етнически групи е установена много преди това. Така, в Учредителното събрание, което приема Търновската Конституция на България, като народни представители са включени и турци. Толерантността на българският народ към етническите групи се проявява и в акциите по защита на евреите през Втората световна война. Има примери и в обратна посока. По времето на нацизма в Германия през 1934 година, в Нюрнберг е приет закона (за защита) на германската кръв и чест, съгласно който на евреите в Германия се отнемат политически права.

Толерирането на етническите малцинства отчита и етническият произход на гражданина. По същество това е признато конституционно право на етническа идентификация. В този план толерирането се изразява в признаване на културни права на различните етнически групи. Това са правото да изучават своя език, да изповядват своята религия, да поддържат своя бит, традиции и обичаи.

Толерирането на употреба на собствения език на етническо малцинство се установява, чрез разграничението между официален език и майчин език. Самият термин официален език идва да покаже, че има и неофициални езици. Официалният език не е само езикът на определена етническа група – нацията. Той е формата на официалната публична комуникация. Това е, първо, езикът използван в дейността на държавното управление – законодателна, изпълнителна и съдебна власт. Второ, официалният език е задължителен в публичното пространство. Това е езикът като признак на националната самостоятелност и белег на суверенитета на националната държава. Така съгласно член 3 от Конституцията на Република България официалният език в България, е българският език. Гражданите за които българският език не е майчин имат право да изучават и ползват своя език. Те обаче са задължени да изучават и официалния-български език – член 36 алинея 2 и алинея 3.

Толерирането на различната религия се дава конституционно чрез установяване на свободата на съвестта и на вероизповеданието. Това е уредено в чл. 13 и член 37 алинея 1 от Конституцията на Република България. Религията е част от етнокултурната идентификация, но тя може, както да разграничава, така и да обединява различни етноси от населението на една държава. Въпреки, че е разделена на католици и православни, Европа като цяло е християнска религиозна общност.

В друга група съвременни държави с конституцията е признато съществуването на етнически малцинства. Примери за това са Румъния, Сърбия, Молдова, Унгария и др.<sup>16</sup> Освен правата, произтичащи от международните актове за защита на

---

<sup>16</sup>Вж. О. Борисов. Пос. Съч. с. 84; 87; 127; 132; 134; 138.

малцинствата, в тези случаи малцинства получават още и право на самоопределение, право на училищно образование на майчин език, право да се ползва езика на малцинство в местната публична администрация в административно териториални единици, където то преобладава по численост, право на участие в обсъждане на решения на държавното управление, които се отнасят до въпрос на малцинствата.<sup>17</sup>

Особеното на етнокултурната толерантност е че тя произтича и е отражение на установяването на правото на личността в националната държава. Толерирането в съвременната национална държава е насочено не към етническите групи, а към отделните участници в тях, първо като граждани, а след това и като членове на различен етнос. В този смисъл са и всички международни правни актове. Те уреждат правата и защитата на индивидите, като членове на малцинство, а не на малцинствени групи като отделни субекти.<sup>18</sup> Логиката на това решение на въпроса се заключава в изключването на юридически предпоставки за сепаратизъм. От една страна елитът на етническото малцинство, ще използва етническата „карта“ за своите интереси, за „незаконно“ самоопределение, при което конфликтите са неизбежни. Дори и опитът да е успешен (Косово) цената, човешките жертви и разрушения са големи, от друга страна ефектът – ползата за групата от нейната етническа самостоятелност е относителна.

Съществуват и държави, в които е установен етноорганизационен политически плурализъм. Това са мултиетнически държави. При тях юридически е признато съществуването на национални малцинства, което води до различни форми на автономия и самоуправление на етнокултурните общности в рамките на една държавна организация. Общия признак на тези държави е съчетаването на политическа централизация с етносоциална по характер децентрализация на държавната власт.

### **§3. Исторически форми на етноорганизационен плурализъм**

Етноорганизационен плурализъм се проявява в различни форми, разгледани в параграф трети.

Историческото начало на този модел се поставя през средновековието със създаването на държавната уния.

Персоналната (личната) уния представлява обединение на две (или повече общности) - държави, за които основен и единствен обединяващ фактор е общият държавен глава. Тази форма на държавни съединения е изключително монархия.

Реалната уния представлява по-развита форма на уния, т.е. по силна форма на съединяване на две или повече държави. От самият термин „реална“ (real – английски истински, същински) може да се подразбере че става въпрос за същинско съединение.

За разликата от персоналната уния, в реалната, освен общият държавен глава, се изграждат и общи държавни органи. Установяването на реалната уния става чрез международен договор и принадлежността към съединението изрично се вписва в конституциите на съответните държави.<sup>19</sup>

Друг вид организационно държавно съединение е конфедерацията. Както от исторически, така и от теоретичен аспект, тя е по-модерна форма на разглеждания модел. Повечето автори от сферата на правните науки, както и държавните учения, разглеждат конфедерацията като съединение между държави, където всяка държава участваща в съединението запазва своята самостоятелност. Конфедерацията е форма на съединение, която включва няколко държави, свързани със конфедеративни задължения.

Конфедерацията е съставена от членки, които запазват качеството си на

<sup>17</sup>Вж. Пак там.. Пос. Съч. с.; 84, 85, 89.

<sup>18</sup>Вж. Пак там

<sup>19</sup> Вж. пак там

суверенни субекти. Това дава на конфедерацията наднационален характер, в международните правни отношения. Членките - суверенните държави, които образуват конфедерацията, остават субекти на международното право, те продължават да имат свое собствено гражданство, управление и правосъдие. Те само упълномощават конфедерацията да действа от тяхно име в строго определена област и в строго ограничен обхват, и за тази цел предоставят правомощия, които се считат за необходими. В повечето случаи тези правомощия са свързани с конкретни области, каквито са общата сигурност, външната политика, общата система за комуникация, разрешаване на спорове между субектите в конфедерация и др.<sup>20</sup>

Следващата форма е многонационалната федерация. Федералната държава има своята първоначалната точка в създаването на Съединените американски щати през 1787 год. с приемането на първата Конституция във Филаделфия. Между опциите за създаване на една обща държава или запазване на независимостта на всичките 13 колонии, които са освободени от Британската империя, се ражда компромиса за създаване на обща власт върху една територия съставена от 13 държави. От този федерален съюз най-много се възползват самите граждани, на които новата форма на държавно устройство освен предотвратяването на конфликтите и войните, носи и подобряване на благосъстоянието – икономически развой. Същевременно, тази тенденция се забелязва и в Европа, но същата стихва под натиска на идеята за еднонационалната държава, която идва като рефлексия от френската революция.

Думата федерация – „feudus”, на латински език означава съюз или договор, докато „foederatus” означава ограничен от договор. От самото значение на думата се подразбира и същността на федералната държава. С тази дума, в последните два века се идентифицират различните форми на междутериториални съюзи или съюзи на повече държави организирани в една политическа общност (организация), заради постигане на определени цели (защита от други държави, обща външна политика, създаване на икономически съюз или създаване на обща държава).

Федералната държава представлява сложна форма на държавно устройство, защото е съставена от повече съставни единици – държави (в някои случаи и територии със специален статус), което означава че държавното устройство включва съюзното устройство, както и устройството на федеративните единици. „В тези условия, федералната държава прилича на двуетажна къща, при което първия етаж съставляват федералните единици, а вторият - съюзната власт. В рамките на това устройство гражданите са подчинени, както на законите на федералната власт, така и на законите на съюзната държава“<sup>21</sup>. Но от друга страна, те едновременно са и граждани на федерацията, и на най-малко една от съставните единици. Гражданите на съставните единици образуват народ във всяка от тях, докато федералният народ е съвкупност от народите на съставните единици на федерацията. От друга страна територията на федералната държава е съвкупността от териториите на съставните единици.<sup>22</sup>

Съставни единици на федералната държава, запазват статуса на държава, с различни наименования - републики, щати, кантони, лендери, покраинини и др. Те имат равноправно положение в рамките на федерацията.

При тази форма на държавно устройство, съществува и федерална конституция и конституции на съставните единици, с което се подразбира че конституционното право е изградено на две нива (федерално и на съставните единици).

Една от главните характеристики на федералната държава е съществуването на

---

<sup>20</sup> Вж. В. Миронов. КОНФЕДЕРАТИВНЫЕ СОЮЗЫ: ИСТОРИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ПРАВОВАЯ ОСНОВА, 2011, Москва, [www.law-n-life.ru/arch/102\\_Mironov.doc](http://www.law-n-life.ru/arch/102_Mironov.doc)

<sup>21</sup>С. Шкарик; Г. Силяновска-Давкова. пос. съч. с. 566

<sup>22</sup>Вж. М. Белов; Унитарната форма на държавно устройство; Съвременен право 1;С. 2008, с. 31-34

териториалното разделение на властта на три нива: федерално, държавно и локално ниво. Тези териториални нива същевременно са самостоятелни и координирани във функция на трите вида държавна власт (законодателната, изпълнителната и съдебната власт), създавайки едно стабилно конституционно равновесие .

Философията на изграждането на федерацията е в замяната на съществуващите нестабилни отношения на държавите, с една върховна държава, която е представена от общите институции.

На практика значимо и трайно остава прилагането на етноорганизационния плурализъм в унитарната държава.

Унитарната държава представлява една териториална и политическа общност, при което същата може да бъде разделена на административно-териториални единици, т.е. общини, области, региони. По отношение на населението също се приема като характеристика че „е налице единен държавен народ. Става въпрос за единство от гледна точка на конституционноправната квалификация на персоналия елемент на държавността, а не непременно и за емпирико - социално (политическо, социално – икономическо, етническо, религиозно и т.н.) единство“<sup>23</sup>.

Съществуват няколко вида унитарни държави: унитарни държави без местно самоуправление<sup>24</sup>, с местно териториално самоуправление<sup>25</sup>, с деволуция<sup>26</sup>, с регионализъм<sup>27</sup>, както и унитарни държави с автономии<sup>28</sup>.

Организационния плурализъм се появява при последните три типа на унитарна държава. Той се изразява в автономия която в Англия се означава като деволуция, в Италия като регионализъм, а в Испания и Португалия като автономни области.

Деволуцията може да се третира от два аспекта: като модел на децентрализация и като тип на унитарна държава. И двата аспекта са тясно свързани един с друг, поради това че, автономните области на които се предоставя държавна власт чрез модела на децентрализация, се определят като деволуции. Пример за това се Шотландия, Уелс, Северна Ирландия и Голям Лондон. Между това разликата между тези аспекти, съответно разграничаващ елемент между тях е че деволуцията, освен при унитарните държави се използва и при федералните или конфедералните държави, като процес на трансфер на власт и права. Характерно за този случай е, че става въпрос за предоставяне на власт към нива на управление, които са обособени на база на етнически, религиозни, езикови съображения. Все пак, същите съображения споменати във федералната и конфедералната държава, са фактори за които се прилага деволуцията и в унитарната държава.

„Моделът на деволуция се проявява, когато власт се трансферира от правителството към автономни местни нива на обществено управление, които имат конституционно дефиниран статут на самоуправляващи. Трансферът на власт и пълномощия от централната власт към тези единици е в основата на този вид децентрализация и представлява най често разбираната и желана форма на децентрализация. Чрез тази форма, централната власт изоставя определен на брой и вид разпоредително - административни функции“<sup>29</sup>.

<sup>23</sup>М. Белов, Унитарната форма на държавно устройство; Съвременен право 1. 2008, с. 43

<sup>24</sup>Унитарни държави без местно самоуправление се Северна Корея и Куба, а се среща в миналото и при бившите социалистически държави

<sup>25</sup>Унитарни държави с местно самоуправление се: Швеция, Полша, България, Унгария, Холандия, Люксембург, Литва, Малта, Кипър, Ирландия, Гърция, Албания, Македония, и друг

<sup>26</sup>Унитарни държави с деволуция се Великобритания и Канада

<sup>27</sup>Унитарна държава с регионализъм е Италия

<sup>28</sup>Унитарни държави с автономия се Испания, Дания, Финландия, Португалия.

<sup>29</sup>Б. Хаджипетков, Децентрализация, добро местно самоуправление и е-комуникационни практики на местните власти; НБУ, 2010, с. 7-8; [ebox.nbu.bg/pa2010/11\\_BorisHadjipetkov.pdf](http://ebox.nbu.bg/pa2010/11_BorisHadjipetkov.pdf)

Деволуцията се реализира чрез закон от страна на централният парламент. Тя не е конституционно гарантирана, което позволява на централната законодателна власт възможността за еднострано оттегляне или модифициране. Следователно, оттеглянето или модифицирането става също така чрез закон от централният парламент.<sup>30</sup>

От друга страна, някои автори (С.Шкарик, Г.Д. Силяновска) приемат деволуцията като нестандартна форма. Държавите които използват този модел се определят като разностранни държави, докато самият модел се определя като „Sub-state national societie”.<sup>31</sup>

Регионализъмът е рядко срещана форма на унитарна държава в Европа. Тя е развита в Италия, а може да се спомене, че същата тенденция се появява и във Франция през последните години. Между това за да се анализира този сложен тип на напреднала децентрализирана унитарна държава, все пак най-добър пример остава Италия. Както посочва италианският учен Алберто Сервидио в неговото известно съчинение „Италия между унитарността и свободата”,<sup>32</sup> тази държава през петдесетите години на XX век, намираща се между традиционната централизирана власт и федералната тенденция, избира регионализма. Това според него представлява „един компромис между опциите за конфедерализъм и цялостна административна децентрализация.

Регионализъмът по същество е децентрализация, която съдържа елементи на териториална организация, административна самостоятелност, частична политическа независимост, и елементи на частична фискална автономия. По тази причина някои учени по конституционното право я разглеждат наред с териториалните автономии.<sup>33</sup>

Италианският модел на регионализъм дава особен статус на регионите, с което на тях им се предоставят широки компетенции. Те имат самостоятелни статuti, чрез които регулират системата на самоуправление. „Националната конституция предвижда принципите на субсидиарността, пропорционалността, разпределената компетентност и солидарността“..., сочи М. Белов. Италианската конституция „съдържа каталози за правомощията представящи съответно изключителна национална, конкурираща и остатъчна регионална компетентност в областта на законодателството... Налице е гарантирана финансова - бюджетна и данъчна автономия на регионите. Регионите имат разгърнатата система от институции на законодателната и изпълнителната власт“.<sup>34</sup> Характерно за италианския регионализъм, е че втората камара на парламента е съставена от представители на регионите. От друга страна, за разлика от органите на месно самоуправление при останалите типове на автономия в унитарната държава, регионите имат право да сключват международни договори с други европейски региони. Трябва да се спомене че под влиянието на италианската конституция, Европейският съюз развива концепцията „държава на региони“, с което се отварят възможности за непосредствено участие на регионите в европейската конструкция.<sup>35</sup>

От друга страна високата степен на децентрализация във Франция позволява на 26 региони правомощия в сферата на централната политика и образованието. Те се управляват от Съвета на регионите, който се избира пряко от населението.<sup>36</sup>

Наред с регионалните предимства, италианската конституция въвежда

<sup>30</sup> М. Белов; Унитарната форма на държавно устройство; Съвременен право 2; С. 2008, с. 52-53

<sup>31</sup> Вж. Stephen Tierney, Constitutional Law and national pluralism, University press, Oxford, 2006 pp. 212-221  
цит. Шкарик С. Силяновска Д., пос. Съч. с. 561

<sup>32</sup> <http://www.criticistorica.it/opera/volume-iii-unita-antifascista/cap-iv-il-compromesso-costituzionale/lo-stato-delle-autonomie>

<sup>33</sup> Виж. С. Шкарик, Светомир, Г. Силяновска-Давкова, Уставно Право; второ издание; Скопје; 2009 год; стр. 563

<sup>34</sup> М. Белов; Унитарната форма на държавно устройство; Съвременен право. 2008, 2. с. 50.

<sup>35</sup> Вж. С. Шкарик, Г. Силяновска-Давкова, пос. съч. с. 563

<sup>36</sup> Вж. Е. Коларов, Регионът – правно понятие, Русе, 2007 г., с. 23



отбранителни механизми за спазване на единството на държавата. Тези механизми се срещат в правото на президента да разпусне законодателната и изпълнителната регионална власт, при случай на опасност за националната сигурност и нарушаване на конституцията и държавните закони. Също така, регионалните статuti се лишават от формален конституционен статус.

Идеята за регионите става все по интересна последните години. Тя е подкрепена от страна на органите и институциите на Европейският съюз чрез множество от документи, например Общностната харта на Европейския парламент за регионализирането (1988 год.), Договора от Мaaстрихт за Европейския съюз, Декларация за регионализма в Европа (1996 г.). Целта на тези документи и Договора от Мaaстрихт е насочване на реформите в държавите членки на Съюза с цел фаворизиране на регионализма, като тенденция на най-висока степен на децентрализация на властта. „Идеята 'Европа на регионите' позволява на регионите да участват пряко на европейската сцена. Тази идея се проявява в три насоки. Най-напред регионите да развиват своя собствена идентичност и тясно да си сътрудничат за по-добрата защита на интересите си. Второ регионите да участват в процеса на вземане на решения в Европейския съюз. И трето, да имат възможност да участват в националната политика относно делата на Европейския съюз“.<sup>37</sup>

Когато в унитарна държава има компактно живеещо етническо малцинство се създават териториални автономни области. В Европа пример за това е Испания, където има четири автономни исторически области. Автономни области има и в Португалия. В някои случаи автономните области се посочват в конституцията – например автономията на Крим в Украйна. В други случаи, като Китай, където има повече от 150 автономни области те не се посочват в конституцията, а се определят в законодателството.<sup>38</sup>

Чрез тази автономия на определена етническа общност, се дава право на териториална организация, в рамките на държавата. В случаите където централната власт позволява автономна териториална организация, се запазва унитарният характер на държавата.

Автономните области се различават от единиците на местното самоуправление, или другите местни териториални организации (окръзи, местни заедници). Разликата се състои в това, че единиците на местното самоуправление се създават със закон, докато автономните райони се признават със закон.

Това значи, че общините се създават от държавата, докато автономните единици съществуват етнически, исторически или географски. Мултиетническият състав на една държава не винаги може да бъде претенция за автономия. Необходимо е реално да съществува историческа традиция.

Автономните единици имат широк кръг от правомощия. Тази рамка се простира до създаване на законодателен орган, който в конкретният случай има ролята на ограничена законодателна власт. Трябва да се спомене че законодателната власт при автономните, за разлика от законодателната власт при независимите държави и федерациите, има ограничена рамка на правомощията. Тези правомощия са регулирани с Конституцията на унитарната държава.

Ограниченията в автономните териториални организации присъстват и в изпълнителната власт. Съответно, централната власт на унитарната държава определя неин представител (губернатор), чрез който тя упражнява административен контрол.

По принципа на вертикална зависимост и в третият държавен стълб, съдебната власт, унитарната държава упражнява контрол и административно влияние. Съдебна

---

<sup>37</sup>Пак там. с. 23.

<sup>38</sup> Вж. Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. Теория современной конституции, М. 2007, с. 267

система е част от държавната (унитарна) система, и поради това автономната област няма право да упражнява самостоятелна съдебна власт.

Особеностите на всяка от изброените форми са резултат на конституционно решение, но общата им цел е да гарантират самостоятелното участие на съществуващите различни етнокултурни общности в държавното управление чрез организационен плурализъм. Чрез автономията се дава възможност за формиране на функционален унитаристичен федерализъм, което прави възможна и консоциалната демокрация.

## Глава III

### МОДЕЛЪТ НА ПОЛИТЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ В РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ

#### §1. Мултиетническият характер на съвременната македонска държава

В параграф първи на глава трета се изследва мултиетническият характер на съвременната македонска държава.

Историята на Македония представлява една истинска енигма. От различни гледища, определени моменти, но и цели исторически периоди се третират по различен начин, оставяйки много резерви и неясноти, които определено и в бъдеще ще бъдат тема на продължаващ дебат и демагогия, за това на коя страна лежи истината. Трябва да се подчертае факта, че за определени събития съществуват различни версии, в зависимост от страната, в която са подготвени същите.

Както и през Втората световна война, така и по рано, през Балканските войни, различните войни на балканските народи за независимост от Османската империя, но и много по-ранните в античността, по време на войните на античните гърци, илирите, византийците, римляните.., територията на днешна Македония представлява едно „бойно поле“ или „бойна пътека“ за големите сили от различните времена. Не случайно тази територия исторически е била под владение на различни сили, намиращи се в съседство или по-далече.

Свързано с процесите в миналото, не случайно съставът на населението на днешна Македония е мултиетнически. Този състав има свое историческо развитие, което несъмнено до голяма степен е било повлияно от великите сили в миналото. Без да се спираме на тези исторически факти, които могат да ни изведат в друга посока, трябва да се спомене, че едни от първите жители на днешна Македония са илирите, потомци на които се албанците. Албанците на Балканите са разположени между Адриатическо и Йонийско море, реката Каламас, Южната Моравска и Вардарската равнина. Тези територии, с малки промени, съвпадат с териториите, в които в древността са живеели илирийските племена - дардани, пайони, пелагони, молоси и др.<sup>39</sup>. От друга, страна след VI век на Балканите започват нашествията на славяните от руските Карпати. Техни потомци са българите, сърбите, македонците, хърватите, словените, черногорците и другите славянски народи. Съществуват няколко тези за славянското разположение, по-конкретно разположението в северозападната и западната част на Македония, съответно за интервала в който са се разположили в тези територии. Тезите варират от VII до XII век. Също така съществуват и няколко тези за населението на територията на Македония преди пристигането на славяните.

Албанците на Балканите са разположени на същите територии, които с малки

<sup>39</sup> Вж. Historia e popullit shqiptar (История на албанският народ); Част I; Pllirët dhe shqiptarët (Илирите и албанците); Тирана; 2002 год., стр. 174-177

промени, съвпадат с териториите, в които в древността са живели илирийските племена.<sup>40</sup>

Не е спорно че днешните македонци имат славянско потекло, спорното лежи в най-новата история на Република Македония, в която „Македонската Академията на Науките и Уметностите (Изкуствата)“ се опитва да издигне тезата, че македонският етнос е продължение на античните македонци, теза която е оспорвана както от гръцките, българските, сръбските, албанските но и по-широко - от световните историци.

Ранното Средновековие е много важен период за националната история на балканските народи. Промените, които обхващат цяла Европа рефлектират и на Балканите. Причина за тези промени е кризата, която обхваща робовладението, а за Балканите допълнителна причина е и миграцията на славянските племена. В сянката на тези два феномена се разпада и робовладелското общество. По същото време се създава „новото“ феодално ранно Средновековие, период който на Балканите се отразява с изчезване на някои антични племена, съответно създаване на нови народности, сред които може да се споменат етносите произлизащи от славяните. Големите оспорвания за този период произлизат от малкото (съответно липсата на писмени) извори за това време. Това най-много се отнася до принадлежността на славянските жители на територията на днешна Македония. До края на XIX век не съществува писмен извор за македонската принадлежност на това население. „До края на XIX век, а може да се каже и до началото на Втората световна война славянските жители на Македония се държат като част от българската националност. След края на XIX век при техните политически елити се ражда идеята че несправедливо са били включени в българската нация“.<sup>41</sup> По принципите на международното право, правото на национално изясняване е право на всеки индивид или общност, и не може да се оспорва. Но претенциите за присвояване на античната история на древна Македония се недопустими. В опит да се защитава историческото наследство, те създават нови спорове между балканските народи, което се отразява с нови конфликти в отношенията между балканските съседи.

Факт е че, политическият термин Македония, съответно това което юридически може да се свърже с днешната държава Македония, за първи път се появява в документирана форма “de jure” през 1943 година на Заседанието на АВНОЮ - Антифашистичкото събрание за народно освобождение на Югославия (на сръбски Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије - АВНОЈ), и практически “de facto”, една година по късно на Заседанието на Антифашистко Събрание на Народното Освобождение на Македония (АСНОМ), по-конкретно със завършването на Втората световна война, след освобождаването на териториите от бивша Югославия от фашистка Германия. „До 1944 година не съществува политически субект с името Македония. В тази година се създава Народна Република Македония, като една от шестте социалистически републики на Югославия. Веднага след създаването на новата република започва процеса на изграждане на нацията, чрез което мнозина от славянското население се трансформират в македонци... След създаването на Република Македония, македонският език се кодифицира, създават се национални институции и се основава Македонската Православна Църква – македонците спечелват всичките характеристики на независима нация (език, история, религия, политически суверенитет върху определената територия).<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Вж. Historia e popullit shqiptar (История на албанският народ); Част I; Pirët dhe shqiptarët (Илирите и албанците); АКШР. Тирана, 2002, с. 174-177

<sup>41</sup> K. Frasheri, E verteta mbi shqiptaret e Maqedonise dhe shtrebbimet e Enciklopedise se Shkupit; Maqedonia Shqiptare I; 2009; Tetove; стр. 31

<sup>42</sup> Вж. Ulf Brunnbauer; Mitet historike ne historiografine maqedonase (Исторически митове в македонската

Съществуването на Югославия, до преди Втората световна война, от страна на представителите на великите сили се квалифицира като изкуствено създаване. Това мнение е подкрепено и от повечето представители на народите, които по-късно - през 1942 и 1943 год. ще се съгласят повторно да изграждат Югославия, но този път като съюз, който следователно ще се отрази като федерация на славянските народи. В договора за създаване на новата федерация от стари и нови държави, са включени всички народи които произхождат от южните славяни, каквито са: словените, хърватите, бошнаците, сърбите, черногорците, македонците, а в един случай<sup>43</sup> и санджаклиите (мюсюлманска общност от Сърбия). В този договор не се споменават албанците, които по численост в отношение с другите народи, според албанските автори се трети, а според останалите, както и според югославските статистики се пети. По този въпрос съществуват две тези: първата е че на албанските делегати от Косово и Македония, по предварително подготвен план от страна на сръбските комунисти, се препятства да пристигнат в Бихач, за да участват на второто заседание на АВНОЮ (28-29 ноември 1943 год); а втората теза е, че за Косово и останалите територии населени с албанци, в Конференцията от Буяне, организирана от Косовският Комитет на Комунистическата Партия на Югославия, е договорено да се присъединят към Албания. На тази конференция участват и представители на сърбите и черногорците от Косово.<sup>44</sup> Някои автори смятат че зад това се крие опит на Йосип Броз Тито, да присъедини Албания към Съюза на Югославия като седма република.

Решенията от АВНОЮ се реализират една година по-късно в заседанието на АСНОМ (Антифашистко Събрание на Народното Освобождение на Македония). Това заседание се възприема и като основа на македонската държава. Това заседание се провежда на 2 август 1944 година, в манастира Свети Прохор Пчински<sup>45</sup>, и в него участват делегати от повечето градове на Македония, предимно участници от партизанските отряди и дейци на комунистическото движение от това време. Съвкупният брой на делегатите е 98, от които абсолютно мнозинство се пада на македонската етническа общност и само четирима са представители на албанската етническа общност. Това събрание е продължение на събранието на АВНОЮ (АВНОЈ), и в македонската история е означено като учредително за държавата Македония. Инициативният комитет на събранието се представя като най-високо привременно политическо и представително тяло. Това тяло, на самото заседание, предлага няколко документа, между които най-важни се „Успехите на Народно-освободителната борба“ и „Развоят на народната власт“. Тези документи след време се „изразяват като политическа платформа, върху която се строят конституционните актове“.<sup>46</sup>

На заседанието на АСНОМ са внесени девет акта:

- Решение на прогласяване на АСНОМ за най-висше законодателно и изпълнително народно представително тяло и най-висш орган на държавната власт в демократична Македония,<sup>47</sup>
- Решение за одобряване на заповедите и задълженията издадени от Главният щаб на Народната Освободителна Война и ПОМ и на Инициативният комитет за свикване на АСНОМ,<sup>48</sup>

---

историография); Maqedonia Shqiptare I; 2009; Tetove; с. 19

<sup>43</sup> Решение на АВНОЮ от 1943

<sup>44</sup> Вж. A. Hadri, Lëvizja Nacionalçlirimtare në Kosovë (1941-1945), Prishtinë, 1971, f. 421.

<sup>45</sup> С новото очертаване на граничната линия между Сърбия и Македония, от 1999 година, Манастира Свети Прохор Пчински остана в територията на Сърбия.

<sup>46</sup> В. Ачковска. Лекции од историјата на современата македонска држава 1941-1944. Скопје, 2011, с. 27

<sup>47</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с.: 590-592

<sup>48</sup> Зборник АСНОМ...; стр:247

- Решение за въвеждане на Македонският език за служебен език в Македонската държава,<sup>49</sup>
  - Декларация за основните права на гражданите на Демократична Македония,<sup>50</sup>
  - Правилник за работата на АСНОМ<sup>51</sup>
  - Решение за образуване на държавна комисия за установяване на престъпленията на окупатора и неговите помагачи,<sup>52</sup>
  - Решение за прогласяване на Илинден – 2 август за национален държавен празник на Македонската държава,
  - Решение за отдаване на признание и благодарност на Народно-освободителната войска на Македония,
  - Решение за формиране на Законодателна комисия при Президиума на АСНОМ,<sup>53</sup>
- В повечето от тези актове, които са приети на заседанието на АСНОМ, изникват много въпроси, които в основата си имат юридически и политически характер. Както се вижда от самите актове и от начина, по който следват събитията за създаването на Македонската държава, заседанието на АСНОМ се прогласява за Народно събрание или Парламент, както и за Правителство и съдебна власт на новата държава. Решенията, които се приемат от това тяло имат законодателна сила, те се претворяват в законодателни актове. След учредяването на Народното Събрание, решенията на АСНОМ се прилагат като закони. От естеството на решенията които приема това тяло, основният проблем който изниква в този случай е за легитимността и легалността на това тяло.

Въпросът е кои са делегатите в това заседание и съответно кого представляват те? Дали някой ги е избрал и по какъв начин те се избрани?

От съществуващите документи може да се заключи, че единственият принцип, който важи за делегатите е тяхното разпределение по градове и окръзи, следователно, използван е принцип на представяне в зависимост от големината на градовете. Но и върху този принцип са направени много отстъпки.<sup>54</sup> От съществуващите архивни документи не става ясен начина по който са избирани делегатите, и дали те се избрани. Освен че не са избрани, делегатите не представляват реалната картина по отношение на етническата принадлежност. Те не я представляват и по отношение на партизаните - албанци които участвали в Национално освободителната борба, съпоставени с македонските.

Македонските историци твърдят, че в това събрание са участвали четирима албанци, между това, албанските историци оспорват този факт, като се взема предвид, че като аргумент се приемат мюсюлманските имена на въпросните делегати. Неспорен е албанският идентитет (самоличност) само на един от делегатите Кемал Аголи, докато другите трима се оспорват.

Начинът, по който се представени етническите албанци в заседанието на АСНОМ, до голяма степен се отразява и на слабата позиция на албанската етническа общност в новата държава. Това се отразява в колективните етнически права, а по-късно същото се отрази и в индивидуалните права. В решението - Декларацията за основните права на гражданите на Демократична Македония, албанците се приемат като малцинство, и им се гарантират „всички права на национален живот“. Между това, на албанската етническа общност в Македония се оспорва държавността

<sup>49</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с. 594

<sup>50</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с. 593-594

<sup>51</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с. 596-598

<sup>52</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с. 596

<sup>53</sup> Државен Архив на Република Македонија; Документи за борбата... II; с. 598-599

<sup>54</sup> Зборник АСНОМ; , Скопје, стр:102-106

(държавотворността), един от главните пропагандирани принципи във антифашистката война. От страна на македонските теоретици по тези въпроси, „Декларацията“ се приема като равенство между гражданите, следователно равенство на всички етнически общности които живеят в страната. „Тази декларация, не е само специална верификация на утвърденото равенство на гражданите, но и означава положително отношение на държавотворният македонски народ като носител на държавния суверенитет, спрямо гражданите които не са имали такова свойство. Малцинствата като членове на народи, които имат своя държава, не могат, според теорията и утвърдените международни норми, да бъдат държавотворен народ и в друга държава, защото това би означавало че те ще имат две държави“.<sup>55</sup> Този важен момент от създаването на държавата Македония, от друг аспект, има значение и за реализацията на гражданските и колективните права. Ако се вземе предвид принципа на АСНОМ за изграждане на общата държава на гражданите на Македония, то тя ще бъде в много по-изразяваща форма в отрицателно отношение в следващите стъпки на изграждането на държавата. Освен декларативният и пропаганден принцип за реализиране на някакви етнически права, в същината на проблематиката изниква контра-ефектна ситуация, в която, по директен или индиректен начин, етническите албанци се приемат като държавни неприятели и техните права се насочват в обратна посока.

Освен етническите албанци и македонците, на територията на Република Македония, исторически погледнато, са живеели и живеят и други етнически общности. Както в цялата територия на Югоизточна Европа, така и на Балканите, по много причини, протичат демографски движения и в определени периоди от историята те вземат тласък. Това определя защо в различни периоди от историята демографските показатели са различни. Етнически общности, които са били активна част в македонската история са и турците, ромите, власите, сърбите, и т. н.

Турците в Македония се преселват след инвазията от Османската Империя. Преселването добива интензитет по време на нормализацията и успокояването на тези територии в Империята. По това време там те намират добри търговско - икономически условия. Между това най-голямата част от турците в Македония мигрират след руско-турската война, съответно след 1878 година. Заради новите създадени обстоятелства в освободените вече България, Сърбия, Босна и Херцеговина, те се принуждават да мигрират в териториите на Македония, която все още е под Османска юрисдикция. Те се настаняват предимно в богати населени места, села и градове, където след време издигат своите пашалъци. Между това, няколко години по-късно, по времето на Балканските войни, една част от тях се принуждават да напуснат Македония и да се върнат в родната Турция. Освен етническото разместване по време на Балканските войни, известни са още няколко по - големи връщания на турците в Турция, между които и това от 1953-1971 година.<sup>56</sup>

В сравнение с турците, смята се че ромите имат много по древна история в Македония. Въпреки липсата на писмени извори, се приема че тяхното потекло е от провинциите между Индия и Пакистан – конкретно индийският щат Пенджаб, а в Македония са дошли в антично време, с връщането на Александър Велики от Пенджаб. Според демографските документи, техният брой се увеличава по време на Османската Империя.

Влашката общност, се смята за автохтонна общност в Македония. Те са потомци на траките. В историята, известно е че те са правили различни движения в територията на страната, принуждавани от различните обстоятелствата. Влашката общност

---

<sup>55</sup> В. Ачковска; Лекции од историјата на современата македонска држава (1941-1944; Скопје; 2011. год. ; стр: 31

<sup>56</sup> Вж. А. Selmani, Popullsia e Maqedonise; Скопје: 2004; с. 205-206;

представлява една от най-заstraшените общности в Македония, по отношение на асимилация. Религиозната близост както и други близки особености с македонската общност, от ден на ден се отразява в намаляването на броя на власите в Македония, съответно тяхната асимилация в македонци.<sup>57</sup>

Като съставна част на мултиетническата снимка на Македония е и сръбската общност. Смята се че в Македония те са мигрирали по време на Балканските войни, като част от сръбската стратегията за завладяване на тази територия като Южна Сърбия. Сръбските колонии се поставят по населените места на близо до цялата гранична линия на Македония с България, на Македония с Косово, и по-малко по западната граница с Албания. Голяма част от тези колонии се настаняват около столицата Скопие, северно-източно от нея, в град Куманово и околните села, както и в град Тетово и селата наоколо. Много автори смятат, че с това сръбските власти от тогава са се опитвали да направят демографска граница между България и Македония, да прекъснат коридора България – Албания, както и да създадат демографски път с приятелска Гърция. Тази тенденция се забелязва и в другата посока съответно, по дължината на границата на Албания с Македония, следователно демографска граница и между албанците в бившата Югославия, т. е. между Косово и северно-западната част на Македония. Също така, в периода на СФР Югославия, 1945-1990 значителна част сърби мигрират в Македония, като вътрешно-миграционен процес в Югославия.

В исторически аспект различните етноси включително и в Република Македония юридически са признати още с първият акт на създаване на държавата – Решението за изграждане на Югославия върху федерален принцип, прието на Второто заседание на АВНОЮ. С точка 4 от това решение, на националните малцинства – националностите, във всичките републики на Югославия се осигурява културна автономия, а същевременно тази точка представлява рамка за конституционното и законодателното уреждане на правата на националностите.<sup>58</sup> Този принцип се отразява върху Конституцията на Югославия, както и в конституциите на федералните републики. Правата на малцинствата бележат положително развитие в последващите конституции на Р. Македония. Въпреки практическата нереализируемост в повечето случаи, тези права теоретически съществуват, с особено акцентирание в конституциите от 1963 и 1974 година. Трябва да се спомене, че тези две конституции, особено тази от 1974 година, идват след големите недоволства от страна на албанската етническа общност, която в няколко случая е изразена с масови демонстрации в градовете с мнозинство етнически албанци.

В първата Конституция на Народна Република Македония от 1946, другите етнически общности се признават с референцията „национални малцинства“, докато в Конституцията на Социалистическа Република Македония от 1963 за тях е използвана референцията „народности-национални малцинства“. В този контекст, се забелязва промяна в Конституцията от 1974 където се използват референциите „народности“ и „етнически групи“. Докато в Конституцията от 1991 година, по примера на белгийската конституция, етническите групи вече се означават като „националности“.

Конституцията на Народна Република Македония от 1946 е една от най-контрадикторните конституции които е имала Македония, в контекст на правата на етническите общности, поради това че в нея са отразени принципите залегнали в документите на АСНОМ. От една страна, на малцинствата се признават права, а от друга им се гарантира само правото на защита на културно развитие и на използване майчиния език.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Вж. пак там. с. 208

<sup>58</sup> Вж. С. Климовски; Уставен и политички систем; трето издание; Скопие; 2000 год.; стр. 285-286

<sup>59</sup> Вж. С. Шкарик; Г. С. Давкова; Уставно право; второ издание; Скопие; 2009 год. с. 393

За разлика от Конституцията от 1946 година, при тази от 1963 година съществува по-широк кръг на права за другите етнически общности в Македония. В нея се въвеждат няколко категории права на членовете на националностите: „членовете (припадниците) на народностите са равни във всичко и притежават същи права и задължения както и македонците; членовете на народностите притежават право на справедливо представителство (соответна застапеност) в органите на властта; на всяка народност се гарантира правото на употреба на майчин език, право да изразява и развива своята култура и да учредява свои институции и организации; членовете на народностите имат право на образование на свой език в училищата и възпитателните институции при условия предвидени със закон; решенията и по-важните актове на общинските и окръжните събрания в областите където живеят по-голям брой членове на народностите да се обявят и на езика на народността; право на членовете на националностите да използват своя език в административната и съдебната процедура, в национално смесените области; както и публичните надписи са дву-езични в езиково-смесените области“.<sup>60</sup>

Конституцията на Социалистическа Република Македония от 1974 год. представлява една от най-издигнатите рамки относно правата на малцинствените етническите общности. За първи път, с тази конституция Македония приема определението съставни (конститутивни) субекти на македонската държава заедно с македонският народ, за двете по-големи народности, албанците и турците. С тази конституция се разширява рамката на правата на националностите в отношение на справедливото представителство (соответна застапеност) в органите на властта, съответно и в Народното Събрание. Тази конституция предвижда и равенство на албанският и турският език с македонският език, в областите където живее смесено население, а до голяма степен и на централно ниво в държавата. Така се създава възможност езиците на двете по-големи етнически общности да се използват и в най-висшия законодателен орган, Народното Събрание. Но въпреки това, поставя се въпроса, доколко тези етнически общности са могли да се възползват от техните конституционни права? За илюстрация на този отговор ще вземем за пример само правото на ползване на езиците на етническите общности в законодателния орган – Народното Събрание. Въпреки точната регулация в Конституцията, Народното Събрание на Република Македония, едва след 12 години приема нов Правилник, с който се сменят и разпоредбите за езиците, следователно, чак тогава им се позволява да използват своят език в този орган.

Сегрегацията, като поява в контекст на правата на националностите, присъства и в другите права, гарантирани с Македонската Конституция. Най-показателен е случая с нарушаване на правото на националностите на справедливо представителство (соответна застапеност) в органите на властта.

Един много важен елемент за историята на бивша Югославия е това, че албанците от Косово и Македония са първата общност, която издигна своето недоволство от режима на комунизма във федерацията. В подкрепа на това са фактите че федерацията създаде система, която във всяко отношение дискриминираше албанците. Тази дискриминация е очевидна още със създаването на новата федерация, когато на етническите албанци, които по брой на население, както посочихме са четвърти в сравнение с другите федеративни народи, остават без република, следователно без статус на народ. Докато на три по-малки народа - словенците, македонците и черногорците, им се дава това право. Ако тръгнем от принципа, че за създаване на държава, освен желанието на населението, е необходима и историческа

---

<sup>60</sup> Пак там. с. 394-395



основа, тогава всичките аргументи са на страната на албанците, за разлика от македонците. Ако македонците нямат историческо основание, Косово освен хомогенността на населението, и като географска цялост съществува пет века преди това. По времето на османската империя Косово има статус на вилает – първоначално Скопски вилает,<sup>61</sup> а от друга страна като географско понятие, Дардания<sup>62</sup> съществува още от древността<sup>63</sup>.

Дискриминацията продължава. В края на 50-те и началото на 60-те години, под влияние на идеологията на Сталин в СССР, за борба против вътрешните неприятели, и под инспирация на велико-сръбската идея, започва силен натиск срещу етническите албанци. Ако в Косово съществува някаква покрайнинна автономна власт, в Македония албанците са оставени сами на себе. Този натиск, от друга страна трябва да бъде пример за останалите народи във федерацията, за тяхно дисциплиниране.

Нов етап на политическият плурализъм в Република Македония настъпва с независимостта на страната и отделянето и от Социалистическа Федеративна Република Югославия. Непълна година след първите свободни избори, 08 септември 1991 година, македонският елит, следвайки примера на другите републики на федерацията (Словения, Хърватска, Босна и Херцеговина) реши да се проведе референдум за суверенна и независима държава. Виждайки тенденцията на македонския елит, за създаване на една национална държава, албанските политически партии - Партията за Демократичен Просперитет и Народната Демократична Партия, обявиха бойкот. Въпреки бойкотирането от страна на етническите албанци, референдумът е успешен. Обяви се независимост, след което веднага започна подготовката за новата Конституция. Тя е приета от Народното Събрание (Републичко Събрание), на 17 ноември 1991 година.<sup>64</sup> Трябва да се спомене че, албанският политически елит реши да бойкотира и гласуването на Конституцията.

Тук започват и многобройните проблеми, които след 10 години ще се окажат и трагични. Тази конституция от много автори се квалифицира като генератор на междуетническите кризи в Република Македония, особено за най-голямата - въоръженият конфликт от 2001 година. Президентът на Република Македония, Киро Глигоров, след обявяването на независимостта, предлага четиричленна комисия от експерти за подготвяне на проект за конституция.<sup>65</sup> В тази комисия влизат известните професори от Скопския Университет, Владо Поповски, Любомир Д. Фърчковски, Лазар Китановски и Димитар Мирчев. В този състав, без нито един експерт от албанската общност, е създадена конституционната рамка на Република Македония. Тази рамка в нито един момент не задоволява изискванията на албанската етническа общност, която претендира за статус на държавотворен народ в новата държава. Противно на това, тази конституционна рамка отслабва, и така слабата, позиция на етническите албанци, от времето на югославската федерация. Конституцията представлява най-висок по степен нормативен акт, който предхожда всичките законови актове, същевременно представлява и акт на създаване на властта, както и акт на потвърждаване на основните

---

<sup>61</sup> Косовският Видает е създаден през 1877 година, заема цяло днешно Косово, и се простира на изток до град Щип, на запад с вилайета на Скадар, север с Черна Гора и Босна и Херцеговина, както и със Сърбия. В нейните граници влизаха и Скопие, Тетово, Куманово, Щип, Радовиш, Кочани, Кратово; Черноморските градове Беране, Гуция и Търговище, сръбските градове: Нови Пазар, Сенице, Колашин, Аково, Нови Варош, Приеполје и др.

<sup>62</sup> Дардания е древното име на Косово. Дарданите се илирийско племе, а илирите се предците на албанците

<sup>63</sup> Вж. А. Stipčević, Pirët (Илирите), Prishtinë 1990, с. 38-44

<sup>64</sup> Одлука за прогласуване на Уставот на Република Македония; Службен весник на Република Македонија; бр. 52; 22. 09. 1991

<sup>65</sup> Вж. К. Глигоров; Македонија е се што имаме; Скопје; 2002 г.; стр. 213

обществени отношения. В този случай, втората по големина етническа общност, не получи гаранцията за реализацията на своите права, от юридическата база върху която функционира обществената политическа система. При положение, че една трета от населението остава извън нормативната рамка, неизбежно се оказва недоволството, което се отразява различно в процеса на създаване на една държава.

Конституцията на Република Македония от 1991 година, е съставена от девет части, както и уводна част – Преамбюл. Още в уводната част, се вижда ясната тенденция на македонското мнозинство за създаване на едно-национална държава, приписвайки на себе си не само юридическият и икономическият, но и историческият дял на създаването на македонската държава, както и на миналото, когато това политическо понятие не е било известно. „Тръгвайки от историческото, културното, духовното и държавното наследство на македонският народ и от неговата борба за национална и социална свобода и създаване на своя държава, а особено на държавно-правните традиции на Крушевската Република и историческите решения на АСНОМ и конституционно-юридическият континуитет на македонската държава като суверенна република във Федерална Югославия, от свободно изразената воля на гражданите на Република Македония на референдума от 08 септември 1991 година, като и от историческият факт, че Македония е конституирана като национална държава на македонският народ, в която се осигурява цялостно гражданско равноправие и трайно съжителство на македонският народ с Албанците, Турците, Ромите и останалите националности, които живеят в Република Македония...“<sup>66</sup> От тук се вижда, че се губи общогражданският характер на държавата и се създават две равнища на колективи – общности. Следователно, Конституцията произвежда два вида колективни права, за гражданите от първи ред – „държавотворният“ народ, и за останалите граждани които не принадлежат към македонската етническа общност, които живеят в Република Македония – граждани от втори ред. Проблемът се увеличава след като едната от тези общности от втори ред – албанската, според официалните данни, представлява повече от една четвърт от съвкупният брой на населението на Република Македония. „Според концепцията на Преамбюла на Конституцията от 1991, се пренебрегва историческото право както и наследственото право на албанският народ който живее в Македония“.<sup>67</sup> Историческото право се подкрепя с факта, че албанците като наследници на илирите, в територията на днешна Македония са автохтонно население.<sup>68</sup> В подкрепа на това е и факта, че Македония, следователно и македонски народ, като понятие не съществува до края на Втората световна война. Изключение правят отделни моменти през Османската Империя, когато определени революционни групи споменават името Македония, без да се определи териториалната цялост която тя обхваща. Характерно за тези революционни групи е, че основно действат в области на днешна Република България, Гърция (Солун, Лерин) или източната част на днешна Македония. Симптоматично е, че повечето от тези групи са за Българска държава. Други аргументи в подкрепа на историческото право на албанската етническа общност са и фактите, че тази общност е взела активно участие в освобождаването на тези територии, както от Османската Империя, така и от фашизма.

Конституционната уредба на Република Македония претърпява коренни изменения след въоръженият конфликт от 2001 година. Като резултат на Охридското Рамково Споразумение<sup>69</sup>, се направиха големи изменения в Конституцията, с което се

<sup>66</sup> Устав на Република Македонија; Преамбула; Службен весник на Р. М. Бр. 52, 1991

<sup>67</sup> Z. Rexhepi, ; Zhvillimet politiko-shoqerore te shqiptaret ne Maqedoni 1990 – 2001 (Обществено-политическо развитие при албанците 1990-2001); fq. 47-48

<sup>68</sup> Вж. A.Stipçeviq, Ilirët (Илирите), Prishtinë 1990, 39-40.

<sup>69</sup> С Охридското Рамково Споразумение, подписано на 13 август 2001 година, от политическите лидери на

промени и едно-националният характер на държавата. С новата конституция и официално Република Македония е много-етническа държава, в която са признати и другите етнически общности, съответно албанската етническа общност, турската, влашката, ромската и другите които живеят в страната. Следователно, с новата Конституция Македония се определя конституционна защита на правата на етническите общности. Това се изразява още в самото начало на промененият текст на Преамбюла на Конституцията където се посочва че „гражданите на Република Македония, македонският народ, както и гражданите които живеят в нейните граници, които се част от албанският народ, турският народ, влашкият народ, сръбският народ, ромският народ, босненският народ, и другите, превземайки отговорността си за настоящето и бъдещето на тяхната родина, съвестни и благодарни на техните предци...еднакви в своите права и задължения към общото добро..., решиха да конституират Република Македония като самостоятелна, суверенна държава...“<sup>70</sup>

От друга страна, с Конституцията от 2001 година Република Македония се конституира като национална държава на македонският народ, в която се осигурява граждански права и „постоянно съжителство на македонският народ с албанците, турците, власите, ромите и останалите националности които живеят в Република Македония...“<sup>71</sup>.

Населението на Македония включва две големи етнически групи – македонци и албанци и още пет по-малки етнически малцинства. С промените в конституцията, от 2001 година всяка етническа група се признава за национално малцинство. Така според конституцията Република Македония е многонационална държава. Проблемът е, как този конституционен статус на национални малцинства да получи съответен израз в системата на държавното управление, в политическата система; коя е най-добрата форма на демокрация, която да гарантира напълно правата и свободите на хората от националните малцинства.

Първата стъпка към решаване на тези въпроси е конституционното установяване на политически партиен плурализъм.

Политическият плурализъм в Република Македония започва като рефлексия от другите федерални републики на Югославия. Трябва да се спомене че Македония е една от последните републики на Югославия която се разделя от старата едно – партийна система, след Словения, Хърватска, Босна и Херцеговина, Косово.<sup>72</sup> Път за плурализма отваря изменението на Конституцията на СФР Югославия от 1974, амандман 59, с който се позволява свободно учредяване на политически партии. С това се създаде нова възможност за отнемане на монопола на Съюза на Комунистите на Македония, както и нейните сателитни политически организации. Така се създаде нова законодателна рамка за партиен организационен плурализъм.

Политическият плурализъм е главна и основна (темелна) ценност на македонският конституционен ред.<sup>73</sup> Тръгвайки от този принцип Конституцията на Република Македония гарантира свободното сдружаване на гражданите в политически партии, с цел осъществяване и защита на техните права. Според Закона за

---

най-големите македонски и албански партии, беше сложен край на шест месечният въоръжен конфликт между албанските въоръжени бойци на Освободителната Национална Армия и държавните одбранбени сили на Република Македония.

<sup>70</sup> Конституция на Р. Македония, Поправка (Амандман) IV, Службен весник на Р.М. бр. 91, от 20. 11. 2001 г.

<sup>71</sup> Преамбюл на Конституцията на Р. Македония от 1991 год. Службен весник, бр 52, 1991 г.

<sup>72</sup> Трябва да се спомене че първите политически партии в Косово се илегални, съответно те не се регистрирани в държавните органи, които бяха под контрол на Сърбия. Следователно и изборите се до 99 година се били организирани извън държавната система на Югославия - Сърбия

<sup>73</sup> Конституция на Р. Македония от 1991 год., Член 8, алинея 4; Службен весник, бр 52, 1991 г.

политическите партии от 2004 год. политическата партия представлява доброволна организация на гражданите, формирана заради осъществяване и защита на политически, икономически, културни и други права и убеждения както и участие във властта<sup>74</sup>. Ограничението в това отношение е, че действията, програмата и статута на политическите партии не може да бъдат насочени към унищожаване на конституционният порядък, както и стимулиране на национална, расова или религиозна омраза. Въпреки това, македонската конституция и закони, не ограничават формирането на политическите партии с национален или религиозен признак.

Организирането на политическите партии в Република Македония започва да се развива веднага след прогласяването на политическият плурализъм в страната през 1991 год.<sup>75</sup> Характерно за първите партии в тази бивша Югославска република е, че при тях липсва ясен идеологически профил. За разлика от Съюза на Комунистите на Македония – Партия за Демократично Преображение (СКМ-ПДП) – останалите партии се опитват да се профилират чрез алтернативи за текущите политически изисквания или чрез най-актуални проблеми.

Под натиска на разпада на бившата федерация както и от изкуствените обстоятелствата създадени в миналото, се появява една прекомерна доза на недоверие между етническите общности, която и преди това съществува до известна степен. Новите политически елити, в интерес на издигане и формиране на силни субекти, манифестират това недоверие, съответно използват този момент като основна причина за създаване на политически субекти. Първите политически партии се появяват като „национални защитници“. Тази тенденция е повече присъстваща в политическите партии с македонски признак. Първите партии са Движение за Всемакедонска Акция – МААК, Социалистическа Партия на Македония (СПМ), Партия за Демократичен Просперитет (ПДП), ВМРО - Демократична Партия за Македонско Национално Единство (ВМРО-ДПМНЕ), Народна Демократична Партия (НДП) и др.

От абривиатурата на първите партии се вижда че в македонският блок е ясна тенденцията за създаване на политически партии с етнически признак. Подкрепа в тази посока е и националистическата реторика на лидерите на новоформираните партии, но и партийните политически програми, статутите и другите пропагандни материали. Тази практика, на пръв поглед не е характерна за албанският блок, ПДП и НДП, но ако се види кадровата структура, политическата програма или статута, с малки изключения, ясно е, че основата на организираността както и целите на тези две партии са реализиране на национални (етнически) въпроси, които засягат албанската общност в страната. Въпреки това, ако навлезем в същността на проблемите на албанската общност, повечето от тях са социални, икономически, културни и от сферата на образованието. Но въпреки това, тези две партии запазват гражданският (неетнически) характер до известна степен, насърчайки съжителство и стабилност в страната. Гражданският характер се среща и в управленската структура където участват и членове от другите етнически общности, даже и от македонската, но и в по-долните структури както и в местните им организации в райони в които не живеят етнически албанци.<sup>76</sup>

Можем да заключим че в Република Македония паралелно с развитието на политическият плурализъм се развива и етнопартиен плурализъм. Допълнителен аргумент за това е съществуването на партии, формирани изключително върху етническа и религиозна основа.

„Партийната система в Македония има форма на симетрична биполярност: съществуване на по една стожерна (стълб) партия и в управляващия и в опозиционния

<sup>74</sup> Закон за политическите партии во Република Македонија, Службен весник, Р.Македония. бр. 76, 2004

<sup>75</sup> Вж. С. Климовски, Т. Каракамишева, Политички партии и интересни групи, Скопје, 2006 г., с. 103

<sup>76</sup> Виж. Архив на дневен вестник Флака, Скопје, Прес конференция на ПДП; Флака, 13. 05. 1990

блок. От друга страна, тя има форма на асиметрична биполарност: редовно коалиране на управляващата партия с други партии от македонския блок и с по-малки партии от по-малките етнически общности, от една страна, и след изборно коалиране с албанските политически партии, независимо от резултата<sup>77</sup>. След парламентарните избори от 2008 год. неформално се въвежда нова практика, коалиране на победителите от двата блока, македонският и албанският. Заради това, македонската партийна система може да се нарече и като „две и половина партийна система“<sup>78</sup>.

Политически партии в Република Македония могат да се разделят на: идеологическа основа, етническа, религиозна, регионална и др.

Западноевропейската класификация на партии, базирана върху идеологическата ориентация и принадлежността към наднационалните групи е присъстваща и в македонският политически живот и пространство. Основно те се делят на леви, десни и партии от центъра. В дясното и лявото пространство, от съществуването на политическият плурализъм са възстановени две главни партии ВМРО-ДПМНЕ и Социал Демократичният Съюз на Македония (СДСМ), докато за съществуващите албански партии, Демократичната Партия на Албанците (ДПА) важи за дясна, а Демократичната Уния за Интеграция (ДУИ), важи за лява партия. Дясно ориентирана беше и първата албанска партия ПДП. Те се само - провъзгласяват като: консервативни, либерални, социалистически, социалдемократически, комунистически, аграрни, екологически (зелени), християн-демократически и др. Но, на практика, партиите в Македония имат хибридна идеологическа същност, съответно с комбинирана идеология, като рефлексия на актуалната необходимост и общата европейска тенденция. Елементи на някои от посочените идеологии (на пр. социални и екологически), са присъстващи в по-голямата част на политическите програми на политическите партии в Република Македония.

Политически партии които да обединяват двете по-големи общности по-скоро не съществуват. Редки са случаите когато отделни хора от едната общност членуват в партията на другата общност. Това се отразява и на доверието което получават от страна на гласоподавателите. Социологическите проучвания сочат, че е много е малка вероятността македонска партия да получава гласове от етнически албанци или обратното – албанска партия да получава гласове от македонците. Като главни политически партии в Македония могат да се определят: ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДПА и ДУИ. Първите две съществуват от самото начало на партийно политическият плурализъм в страната, а ДПА се включва три години по-късно, като разделено крило от първата албанска партия ПДП. ДУИ излиза на политическата сцена преди около 10 години, след въоръжения конфликт от 2001 г.

„Партиите в македонския политически спектър са преди всичко и реално етнически, и много малко т. е. само номинално и фиктивно идеологически. Двете основни партии на македонците имат една и съща базова идеология: много грижовно и на първо място тачат македонизма: СДСМ – дефинитивно и системно, лично и институционално, често тихо, притаено но сигурно; ВМРО-ДПМНЕ – шумно, борбено и френетично, показно и предизвикателно....Разликата между албанските партии ДУИ и ДПА въпреки декларациите за лява или дясна идеологическа ориентация, е само в средствата и резултатите, постигнати в борбата за целите на албанството в

<sup>77</sup> С. Шкарик; Г. С. Давкова; Уставно право; второ издание; Скопје; 2009 год с. 448

<sup>78</sup> Вж. Г. Силяновска – Давков; Идеолошкиот профил на политическите партии во Република Македония; Сборник на Правниот факултет „Јустиниан Први“; Универзитет „Св. Кирил и Методи“; 2010; Скопје; с. 304; и Organizational structures and internal party democracy in R. Macedonia, Gorex Press, Sofia, 2005, p. 27

Македония“.<sup>79</sup>

Последните данни говорят че, в Република Македония от 1990 год. от началото на политическият партиен плурализъм са регистрирани над 130 политически партии. С промените в Закона за политическите партии от 2004, 2007 и 2008 год.<sup>80</sup>, съответно с изискването за 1000 нотариално заверени подписа от членове, повечето партии спряха да съществуват. Така че, данните от Основен Съд – Скопје 2, компетентен за регистрацията на политическите партии, сочат че през 2011 год. действат 55 партии.

От изложения анализ следва извода, че Република Македония включва повече национални малцинства по конституция, което е доказателство че и в конституционен план се признава нейния мултиетнически характер. Този извод налага да се потърси нов модел на политически организационен плурализъм. Това изисква предварително да се анализират предимствата и недостатъците на другите форми на плурализъм както и евентуално отрицателни ефекти които биха се отразили при евентуална промяна.

## §2. Унитарна демокрация

В параграф втори се разглежда модела на действащата в момента унитарна демокрация в Република Македония.

Македония по форма на държавно устройство е унитарна държава, едно териториално и административно цяло. Ако тръгнем от принципа, че съществуват унитарни държави без местно самоуправление и с местно самоуправление,<sup>81</sup> Македония спада към унитарния тип държава с местно управление, наред с другите Балкански държави. Местното самоуправление е организирано в общини.<sup>82</sup> Практически, централната власт делегира определена власт на общините с децентрализацията на властта, тенденция която започна през 2004 година с приемането на закона за финансиране на единиците на местното самоуправление.

Унитарната държава представлява най-простата форма на държавно устройство. Обикновено се прилага в държави, при които съществува етническа, религиозна и езикова хомогенност. В тези случаи не се появява необходимостта от комплексни модели на разделяне на властта, и в този случай това се реализира по класическата вертикална форма. Това подразбира една обща и централизирана власт, съответно разделена на законодателна, изпълнителна и съдебна, за цялата територия на държавата. Това представлява основният принцип на унитаризма, при който всички държавни действия произхождат от един център.<sup>83</sup>

Главна характеристика на унитарната държава е механизмът на интеграция, който се реализира чрез централизираната държавна власт и местното самоуправление.

Най-често срещаната подформа на държавно устройство в Европа, а и извън нея е унитарната държава с местно самоуправление. Съществуването на местното самоуправление е от голяма важност за организирането на държавата. По-развитите държави (западните) го въвеждат много по-рано, докато в това отношение останалият свят го приема по-късно. За това говорят и серията от различни международни

<sup>79</sup> П. Е. Митев, А. Желязкова, Г. Стойковски, Македония на кеърстопът, София, 2008 г. с. 76 и 77

<sup>80</sup> Закон за политическите партии, Службен весник, Р.Македония. бр. 76, 2004; 5/2007; 8/2007; 5/2008

<sup>81</sup> Вж. М. Белов, Унитарната форма на държавно устройство; Съвременен Право 2; 2008 год; София; стр. 40-41

<sup>82</sup> Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник на Р.М. бр. 55/04, 16. 08 2004; Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р.М. бр.5, 29. 01. 2002 год.

<sup>83</sup> Вж. Е. Друмева, Конституционно право, трето издание, София, 2008, с. 105

дипломатически интервенции, резолюции и проекто-документи от седемдесетте години, чак до 1985 когато се приема „Европейската харта за местно самоуправление“<sup>84</sup>, която сега е подписана от всички Европейски държави.

Унитарната държава в Европа много рядко бива с хомогенна структура на населението. Най-често е с хетерогенна структура, в етнически, религиозен, културен или езиков аспект. В този случай единството на държавата не рефлектира и в единство на общественото вътрешно функциониране на държавата, съответно - до хармонията между общностите. Това идва като последица на супериорната позиция на мнозинството, която позиционира във втори ред останалите общности. Мнозинството е това което определя правилата – (законодателната власт), мнозинството е това което определя силата-мощността (изпълнителната власт), то формира и съдебната власт. При едно такова позициониране, обикновено, в унитарната хетерогенна държава, като първична рефлексия се появява дискриминация към по-малките общности. Причина за това е, че в мнозинството се появява определена несигурност (чувство на опасност) в отношение на съществуването на държавата, нещо което в себе си включва задържане на властта и нейно абсолютно прилагане. От друга страна, дискриминацията към останалите общности - малцинствата, е институционализирана, съответно извира от най-висшия нормативен акт – конституцията, а следователно и от действащата законова рамка. Това определя законови ограничения за реализация на националните и етнически права, употребяване на майчиния език и националните символи, образование, правомерно разделяне на общите блага, и др. Това води до ограничения за реализация на едно общо етническо -национално, религиозно, езиково и културно равенство.

В тези случаи, на практика, политическите партии, представители на малцинствата, не могат да издействат промени на статуса на тяхната общност или подобряване на конкретни позиции, които се изискват от страна на общностите. Причината за това е математическа мажоризация – мнозинството винаги надделява. Мнозинството няма разбиране за изискванията на малцинството, защото това представлява риск за загуба на политическия монопол. Много често малцинствените изисквания пораждаят определен страх за мнозинството, съответно за техните политически представители, че това ще доведе до промяна на държавното устройство, следователно до федерация на държавата или сепаратизъм.

От друга страна дискриминацията може да се появи и в сферата на реален живот, конкретно в аспект на заетостта и третирането от страна на публичната и държавната администрация, съдебните органи, и полицията. Това се отразява и в икономически план. Тези ограничения до голяма степен потискат възможностите на малцинствата за стабилно икономическо благосъстояние, съответно и за по-високо икономическо развитие. В държавите в преход, това се изразява в невъзможността за участие на членовете на малцинствата в процесите на приватизация на общественият капитал.

Конституционната система на унитарна демокрация в Република Македония включва и съответни държавни органи, които да гарантират спазването на демократичните принципи и остановените права и свободи. Това са конституционен съд, омбудсман и Комитет за отношенията между общностите (КОМО).

#### Конституционен съд

До 1963 година, в Република Македония, законодателният орган - Народното

---

<sup>84</sup> Европейската конвенция за местно самоуправление е възприета от Съвета на Европа през 1985 година. Р. Македония прие тази конвенция 14. 06. 1996, ратифицирана на 06. 06. 1997, а влезе в сила 01. 10. 1997

Събрание, осъществява законодателната функция, и се приема за носител на конституционалността. Конституционният Съд за първи път се въвежда през 1963<sup>85</sup>, а започва да действа една година по късно, през 1964 година. С малки изменения, този съд продължава да съществува и с Конституцията на Социалистическа Република Македонија от 1974 година. Конституцията на независима Република Македонија от 17 ноември 1991, определя Конституционният Съд като държавен орган който защитава конституционността и законността, както и основните права и свободи на човека. Чрез същите принципи, Конституционният Съд в Република Македонија се подчертава като гарант за спазване на Конституцията, следователно като един от главните органи който осигурява върховенството на правото като принцип.

Компетенциите на Конституционният съд на Република Македонија са установени в отделна част на нормативният текст на Конституцията.<sup>86</sup> Същевременно със закони се уреждат определени компоненти, които съответстват на начина, по който трябва да постъпват останалите органи спрямо Конституционният съд, за издигане определени процедури и инициативи.

Конституционният Съд е държавен орган на Република Македонија. Неговият състав наброява девет члена, председател и осем членове, които се избират от Народното Събрание. Решенията които приема този орган са задължителни за всеки правен субект, без право на обжалване или отлагане.

Съществуват мнения че Конституционният Съд представлява отделен раздел от три-стълбната система на държавната власт. „Очевидно става въпрос за нова власт която основава своето превъзходство, по отношение с другите власти, върху върховенството на Конституцията на Република Македонија от 1991 година по отношение на законите и останалите нормативни актови и разпоредби“<sup>87</sup>.

Компетенциите на Конституционният съд на Република Македонија могат да се селектираат в пет основни групи правомощия:<sup>88</sup>

- Контрол на конституционността и законността
- Арбитража в случай на конфликт за компетентност между носителите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт – Парламента, Президента, Правителството, както и редовните съдилища.<sup>89</sup> Конституционният съд решава и за спорове за компетентност между централните държавни органи на Републиката и местното самоуправление.
- Конституционният съд също така, решава и за отговорността на Президента.<sup>90</sup>
- Защита на свободите и правата на човека и гражданина

Още от самото начало на създаването на Конституционният Съд, с Конституцията на Република Македонија, от 1963 год. се определя компетенцията за защита на свободите и правата на човека и гражданина. Въпреки прекъсването направено с Конституцията от 1974 година, през 1991 година тази практика е продължена с новата конституция. Това представлява укрепване на конституционния режим на граждански права, както и тяхното влияние върху развитието на демокрацията в Република Македонија.

---

<sup>85</sup> Устав на Република Македонија, Скопје, 1963 г.

<sup>86</sup> Устав на Република Македонија; поглавје IV;, Службен весник на РМ; бр. 150; Скопје; 2007

<sup>87</sup> С. Шкарик; Г. С. Давкова; Уставно право; второ издание; Скопје; 2009 год. с. 700

<sup>88</sup> Устав на Република Македонија; член 108, 110, 112; Службен весник на РМ; бр. 150; Скопје; 2007

<sup>89</sup> Конституционният съд на Р. М. решаваше за позитивният спор между Президента и Министерството за отбрана по въпроса за правото на командване на Армията на Република Македонија. Спора е решен в полза на Президента. „Збирка на одлуки и решенија на Уставниот суд на Република Македонија 1991-1995, Академик, Скопје, с. 392-393

<sup>90</sup> Конституция (Устав) на Република Македонија; член 110, став 7; Службен весник на РМ; бр. 150; Скопје; 2007



Конституционният съд защитава свободите и правата на гражданите, които се отнасят до свободата на убеждението, съвестта, изразяването на мисълта, политическото обединение (сдружаване), както и забраната за дискриминация на пола, расова, религиозна, национална, социална, и политическа (принадлежност) основа.<sup>91</sup> Той може да действа само ако са изчерпани всички правни възможности във всичките инстанции на Съдебната власт. В този контекст на защита на правата, с Правилника на Конституционният съд на Република Македонија от 1992, се извършава разграничаване между Конституционният съд и обикновените съдилища. Следователно, Конституционният съд може да дава непосредствена защита на права, само в случай, че се докаже че има нарушения върху определено право, с отделно окончателно влязло в сила решение от обикновен съд, като се спазват предвидените срокове.<sup>92</sup>

Конституционният съд на Република Македонија няма компетенции за защита на колективните права на различните общности, етнически, религиозни, културни, езикови и др. В този контекст, тази институция може да действа само в случай когато техните права са предвидени в Конституцията, и с приемане на закон или друг нормативен акт от съответните държавни органи, те са нарушени.

Следвайки установеният ред, граждани и асоциации са издигали процедури за преразглеждане на отделни решения от различни държавни институции, които обхващат отредено колективно право, или когато същото им е ограничено. Като пример може да послужи инициатива на гражданин от град Гостивар, след която Конституционният съд отхвърли решението на Министъра на Образование на Македонија, Никола Тодоров, с което се задължават децата от малцинските етнически общности, да изучават македонският език, от първи клас.<sup>93</sup> Друг случай е отхвърлянето на няколко решения на община Центар в Скопје, с които се предвиждаха изграждане на различни обекти, паметници както и религиозен обект – църква в строгия център на града. Конституционният Съд отхвърли няколко от тези решения, на основание за нередовност в процедурите по приемането на решенията от страна на община Центар – Скопје.<sup>94</sup> Въпреки това, само църквата не се изгради, докато всичките други обекти бяха изградени.

Етническите общности имат пряк достъп в тази институция. След Конституционните изменения от 2001 година, като резултат на Охридското Рамково Споразумение,<sup>95</sup> се въведе нов начин на избор на съдии. Шест от общо девет съдии се избират с обикновено мнозинство от представителите в Народното Събрание, докато за останалите трима, освен обикновеното мнозинство, необходимо е и мнозинство от гласовете на народните представители от другите етнически общности<sup>96</sup>. С това на по малките етнически общности се осигурява възможността да бъдат представени и в тази институция. Идеята за това е защитаване на правата на етническите общности.

Албанските политически партии няколкократно са настоявали да се въведе

<sup>91</sup> Устав на Република Македонија; член 110; Службен весник на РМ; бр. 150; Скопје; 2007

<sup>92</sup> Виж. С/Шкарик; Г. С. Давкова; Уставно право; второ издание; Скопје; 2009 год, с. 708

<sup>93</sup> Ф. Пандурска, Уставниот суд го отврли решението за македонскиот јазик од прво оделение; Тв - Алсат вести; 14. 07. 2010; <http://alsat-m.tv/lajme/vendi/41745.html>

<sup>94</sup> <http://www.sitel.com.mk/dnevnik/makedonija/%E2%80%9Emal-ring%E2%80%9C-padna-pred-ustavniot-sud;> 30. 06. 2010

<sup>95</sup> Точка 4.3 от Охридското Рамково Споразумение се отнася на начина на избор на съдии в Конституционен Съд и гласи: „една трета от съдиите ще се избераат от страна на Народното Събрание, с мнозинство от съвкупниот број на депутати, мнозинство която ще съдържа мнозинство от съвкупниот број на депутатите които тврдат че припадат на общностите които не се мнозинство население в Македонија. Тази процедура ще се прилага и при избора на Омбудсмана.

<sup>96</sup> Конституција на Република Македонија, член 109, став 2, Амандман XV, Службен весник на Р.М. бр.91, 20. 11. 2001, Скопје

Бадентеров<sup>97</sup> принцип и в приемането на решенията в Конституционният съд, но това предизвиква съпротива в македонският политически блок.<sup>98</sup> Експертите по конституционно право изразиха резерви по този въпрос, с обяснение че това би променило характера на Конституционният Съд, съответно с евентуалното приемане на този принцип, този държавен орган би взел политически характер.

#### Омбудсман (Народен правобранител)

Обудсман е институция, която произхожда от скандинавските демокрации. За първи път е въведена с Конституцията на Швеция, под наименованието „канцлер на правдата“ (Justiteobudsman) през 1809 год., след като вече е била въведена от краля един век преди това. След Швеция същата се въвежда и в другите скандинавски държави: Финландия (1919 год.), Норвегия (1952 год.), Дания (1953 год.), а по-късно и в Германия (1965 год.), Великобритания (1967 год.), Канада (1969 год.), Франция (1973 год.) и др. Под тяхно влияние, след падането на едно-партийните системи, в началото на деветдесетте години от миналият век в източния блок, институцията Омбудсман се въвежда във всичките държави.

Омбудсманът е сравнително нова институция в държавния апарат на Република Македония. Създадена е с Конституцията на Република Македония от 1991 година, последователно нейният характер се изменя с конституционните изменения от 2001 година,<sup>99</sup> а утвърждаването на компетенциите за защита на конституционните и законните права се уреждат с отделен Закон.<sup>100</sup> Според Конституцията и законите на Република Македония, Омбудсманът играе ключова роля в защитата на конституционните и законните права на гражданите, при които основно начало е принципът на недискриминация.

Омбудсманът е орган на Република Македония, който защитава конституционните и законните права на гражданите на страната, както и на всичките останали, когато същите са нарушени чрез актове, действия и бездействия от страна на органите на държавното управление, както и на другите органи и организации, които имат правомощия от публичен характер. „Омбудсманът е самостоятелен и независим орган, осъществява дейност на основа и в рамките на Конституцията на Република Македония и Закона за Омбудсман. Той е орган на Народното Събрание, с висока степен на независимост“.<sup>101</sup>

С измененията на Конституцията от 2001 година, предвидени с Охридското Рамково Споразумение<sup>102</sup>, защитата и осъществяването на правата на етническите общности, се установиха като нови компетенции на институцията Омбудсман. Върху основа на тези изменения, се появи необходимостта да се приеме нов Закон за Омбудсмана, с който се дадоха нови възможности за действие за защита на правата на етническите общности. В контекст на защитата на правата на общностите, със Закона от 2003 година, омбудсманът може да се произнесе по жалба на гражданин или група граждани, които смятат че им е причинено нарушение на правата в отношение на

<sup>97</sup> Робер Бадентер е претседател на Венецианската комисия. Той предложи модела за консесуално гласуване в Македония: Когато решенията се вземат с обикновено мнозинство то мнозинство трябва има и мнозинство от съвкупният брой на представителите на общностите

<sup>98</sup> Вж. Z. Vejseli; Badenter ose s'perkrahim ndryshimet; Gazeta Koha; 18. 02. 2011. стр. 3

<sup>99</sup> Устав на Република Македонија; Службен весник на Република Македонија; Член 77; бр. 52/91; бр. 1/92; бр. 31/98 ; бр.91/01; 2007

<sup>100</sup> Закон за народниот правобранител; Службен весник на Република Македонија; бр. 60/03; 2003 година;

<sup>101</sup> С. Шкарик; Г. С. Давкова; Уставно право; второ издание, Скопје, 2009 с. 760

<sup>102</sup> Измененията за компетенциите на Омбудсмана се предвиждани в точка 4.3 от Охридското Рамково Споразумение

изразяване на националната или религиозната принадлежност, използване на езика пред органите на държавната власт или месното самоуправление, в областта на образованието, изборните права, полицейската процедура (добиване на гражданство, издаване на лична и пътническа документация, превишаване на правомощията от служебно лице), дискриминация, неравно третиране заради етническа принадлежност и други.

Институцията Омбудсман има много важни компетенции по защитата на правото на адекватно и справедливо представителство на етническите общности, право гарантирано с Конституцията. Имайки предвид конституционната и законната институционална схема, този орган е единственият който има право на постоянен контрол в защитата на правото на адекватно и справедливо представителство на етническите общности, следователно до колко този принцип се спазва от страна на органите на държавната власт и публичната администрация, както и на другите органи и организации които имат правомощия от публичен характер.<sup>103</sup> С това, този орган, следи постигането на етническото равноправие, сфера в която от страна на международната общност беше констатирано, че в миналият половин век е съществувала дискриминация, особено към албанската етническа общност.

За степента на защитата на правото на адекватно и справедливо представителство на етническите общности, Омбудсманът е длъжен да представи доклад пред Народното Събрание, най-малко един път годишно. Същият доклад трябва да бъде обявен и публично в медиите, при което Омбудсманът има право да изнесе конкретни специфични случаи и да отправи публични критики до орган, който не спазва конституционните и законовите разпоредби.

Въпреки гореспоменатите компетенции, Омбудсманът няма законодателни или изпълнителни правомощия. Той не може да приема решения и няма принудителен инструментариум. Както и в другите държави където съществува тази институция, така и в Република Македония, той има само контролни механизми, а неговото действие се предвижда само чрез предложения, препоръки, указания, забележки и др.

Големите конституционни и законодателни реформи, след въоръжения конфликт от 2001 година, не само юридически но и практически рефлектираха върху тази институция. През 2004 година, за омбудсман, за първи път е избран етнически албанец. Но въпреки това, на практика, без оглед на големите усилия, тази институция не даде очакваните резултати. Причините са много, но основната е, че тази институция има само ограничен контрол, но не и принудителен инструментариум с които да реши случаите които открива. По тази причина, голяма част от случаите които се споменават в докладите на Омбудсмана се повтарят, без да се решат или без да се предприемат конкретни действия по тях от страна на държавните органи, публичната администрация, органите на местната власт или другите органи и организации, които имат правомощия от публичен характер. В това отношение може да се споменат и неефикасността спрямо случаите които са повдигнати от гражданите.

На практика, институцията Омбудсман показва упоритост в нейната работа, но общо погледнато не показва ефективни резултати. Тази институция не дава резултати и в областта в, която има ключови правомощия - защитата на правото на адекватно и справедливо представителство на етническите общности. Тази институция успява да съставя доклади за слабото представителство на етническите общности в държавните органи, публичната администрация, органите на местната власт или другите органи и организации които имат правомощия от публичен характер, но слабата тенденция за решаване на този проблем показва, че с правомощията които има тя не може да се

---

<sup>103</sup> Закон за Народният правобранител; Службен весник на Република Македонија; Член 29; бр. 60/03; 2003 година

справя със задачите които са и поставени. Като пример в това отношение може да служат данните от Доклада на Омбудсмана за 2010 година, за защитата на правото на адекватно и справедливо представителство на етническите общности, в който девет години след конституционните изменения и въвеждането на този конституционен и законодателен принцип, над 40 процента от институциите, или конкретно в 355 институции, в Република Македонија няма нито един служител етнически албанец, като този процент за другите по-малки етнически общности - турците, ромите, сърбите и бошнаците, е още по-малък.<sup>104</sup> Проблемни в това отношение са институции от трите стълба на държавната власт, изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Заради характера, който има много честа поява в Република Македонија е игнорирането на тази институция. Тази поява е очевидна и в отношенията Народно Събрание – Омбудсман. Съществуват мнения, че най-висшият законодателен орган, с невнимателното и нередовното разглеждане на докладите на Омбудсмана, пропуска възможността за политически контрол върху правителството, както и възможността да има поглед върху работата на държавната администрация.

#### Комитет за отношения между общностите

Комитетът за отношенията между общностите (КОМО) представлява постоянен парламентарен орган. Установяването на този комитет е определено с отделна разпоредба в Конституцията на Република Македонија<sup>105</sup>, като неговите компетенции както и другите въпроси свързани с това тяло се уреждат с отделен Закон.<sup>106</sup> Комитета за отношенията между общностите се избира от Народното Събрание (Парламента), и има 19 члена (депутати), от които по седем депутати албанци и македонци, както и по един член от депутатите които са се определили като турци, власи, роми, сърби и бошнаци. В случай, че някоя от етническите общности в определен парламентарен състав няма свой представител, Законът за Комитета за отношенията между общностите предвижда че, Народният правобранител (омбудсмана) в консултация със съответните представителите на въпросната общност предлага, член който ще ги представлява.

Комитетът за отношенията между общностите има консултативен (съвещателен) характер, по въпроси на отношенията между етническите общности. Този Комитет дава мнения, които се разглеждат от Парламента, който има право да решава по тях.

КОМО разглежда въпроси свързани с отношенията между етническите общности, в контекст на което, следи изпълняването на правата на малцинствата гарантирани с Конституцията и законите, каквито са правата свързани с образованието, използването на езика, изразяване на идентичността в областта на културата, информирането, издателската дейност и др; изпълнението на принципа на подходящо и справедливо представителство в органите на държавната власт и другите държавни институции.

Една от най важните компетенции на КОМО е вземането решения за начина на гласуването от Народното Събрание, съответно при евентуален спор за начина на гласуване, дали да се вземе решение с общо мнозинство или консенсуално мнозинство (две трети, от които също важи съотношението и на депутатите от малцинствата-известно като Бадентерово правило).<sup>107</sup> Това право е ограничено в областта на

<sup>104</sup> Вж. Z. Veseli; 355 institucione pa asnje shqiptar; Gazeta Koha; 07. 04. 2011

<sup>105</sup> Устав на Република Македонија; Амандман XII от 2002 година;, Службен весник на РМ; бр. 150; Скопје; 2007

<sup>106</sup> Закон за Комитетот за односи меѓу заедниците; Службен Весник на Република Македонија; бр. 150 от 12.12.2007 година

<sup>107</sup> Закон за Комитетот за односи меѓу заедниците; член 10; Службен Весник на Република Македонија;

културата, използването на езика, образование, личните документи както и използването на символите. В същият Закон съществува и една дълга листа на закони, които се приемат с Бадентеровото правило.

Въпреки, че съществува от 2002 година, на практика КОМО се показва като неуспешно тяло, което постоянно е на страната на парламентарното мнозинството, следователно и на доминираща общност. Съществуват и случаи когато македонските политически партии подменят мнозинството в този комитет, с представяне на съмнителна етническа принадлежност на техни депутати.<sup>108</sup>

Съществуват много случаи когато този Комитет се инструментализира от страна на мнозинството. Като най-честа обструкция която се прави на това тяло е неприсъствието на македонските депутати, както и техните съюзници – депутатите от влашката, сръбската, ромската общност, с което комитетът не може да осигурява кворум за работа.<sup>109</sup> Комитетът няма механизми как да принуди депутатите да участват в работата на това тяло, и тяхното отсъствие се свежда до лична и морална отговорност. Много от въпросите които трябваше да се разглеждат в заседанията на Комитета в периода през 2006-2008, както и периода 2008-2011, останаха недокоснати.

Въпреки същността на отговорност в осъществяването на общите и специфичните права на националните общности в страната, Комитетът за отношенията между общностите не оправдава целта за която е създаден. Той не успя да поеме ролята на главен генератор за развитието на мултикултуралността в македонското общество, както беше замислен. Напротив, междуетническите отношения имат отрицателен тренд, докато това парламентарно тяло, със своята нефункционалност не може да намери начин как да влияе върху тези процеси.

### §3. Етноорганизационен плурализъм

Разнородният етнически състав на населението в Република Македония и конституционното признаване на съществуващите етнически националности поставя въпроса за възможността от установяване на модел на етноорганизационен политически плурализъм. Това има най-голямо значение относно положението на албанците, които значително превишават по численост другите националности. Те са втората по големина етническа общност, която включва над 25 процента от населението на Македония. Този проблем е разгледан в параграф трети от Глава трета.

В Република Македония живеят повече етнически общности, между които най-големи по численост са македонската и албанската общност. Количествените измерения в това отношение са релативни, поради това, че преброяванията на населението винаги са били оспорвани. Официалните преброявания организирани от страна на македонската държава или се бойкотират, или техните резултати перманентно се оспорват от страна на политическите партии на албанците. От друга страна, исторически гледано, преброяванията в миналото винаги са били проблематични, не могат да се

---

бр. 150 от 12.12.2007 година

<sup>108</sup> Случай на депутатката на ВМРО-ДПМНЕ Анета Кипаризова Крстевска, от парламентарният състав 2006-2008, която въпреки предварителното изясняване като македонка, след като беше избрана за депутатка се изясни като власинка.

<sup>109</sup> Случай с решението на Министерството на образованието, за учениците албанци да изучават македонски език от първи клас; <http://alsat-m.tv/lajme/vendi/24888.html>; Случай с не-одържаните заседания на Комитета за разглеждане на решенията за проекта „Скопје 2014“ с който се издигнаха десетина паметници и се изградиха няколко големи сгради (музеи, институции от културата...) в центъра на Скопје; <http://zhurnal.mk/kos/content/?id=12210164517>

вземат за достоверни по причина, че освен националното произнасяне е включено и религиозно произнасяне, т.е. във тях има шифри като мюсюлмани или християни без да бъде потенцирана националността.

Единственото преброяване, което частично се приема от албанската общност е преброяването на населението от 2002 година. Според него в Република Македония, от съвкупното два милионно (2 022 547) население, 64.18 процента са македонци, 25.17 процента (510 хиляди) са албанци, 3.85 процента турци, 2.66 процента роми, 1.78 процента сърби, 0.84 процента бошнаци, 0.48 процента власи, както и 1.04 процента други етнически общности.<sup>110</sup> Въпреки това, албанските интелектуалци и опозиционните партии на албанците имат много забележки по отношение на провеждането на преброяването, особено относно записването на албанците, които временно работят в чужбина. Най-голямата част от забележките се отнасят до това, че мнозинството от тези хора са останали извън официалната цифра, съответно изобщо не са регистрирани.

Проблемът за възприемане на етноорганизационният политически плурализъм поставя въпроса, възможно ли е федеративно държавно устройство или форма на автономия.

Възможността за въвеждане на федерацията като форма на държавно устройство в Република Македония, теоретично не е невъзможна. Тръгвайки от инициативите на няколко по-малки партии, както и няколко неправителствени организации, може би тя е най-приемливата форма за албанската етническа общност. Чрез тази форма на държавно устройство биха се реализирали най-добре и най-ефективно правата на албанската етническа общност, за които политическите представители на тази общност се стремят още от първите дни на македонската независимост.

Причините за появата на федерацията в Република Македония може да се определят като ендеогенни, съответно като механизъм за да се предотврати разделянето на етническа основа. Това предполага предотвратяване на тенденциите за отделяне на албанската общност като самостоятелна държава (което реално е невъзможно) или присъединяване на част от територията на Македония (градове и села в които живеят мнозинство етнически албанци) към Република Албания.

Примерът, по който би се изградила федералната държава, е Белгия, която от 1993 премина от унитарна към федерална форма на държавно устройство.

Като предимство на този вариант за решаване на между-етническите отношения в Република Македония, може да се спомене териториалното разделение на властта. Следователно, и двете големи общности биха изградили институции и органи на власт на териториално ниво, с върховенство на федералната власт. С това, освен другите посочени цели би се постигнало и по-ефективно администриране и икономическо ръководство на държавата.

Против този вариант стоят няколко аргумента, които не са в полза на тази форма на държавно устройство, между които най-важни са: малката територия на държавата, смесената структура на населението – нехомогенността, твърдата македонска позиция срещу тази форма, както и липсата на подкрепа от международният фактор.

Република Македония е държава с територия от 25 713 км<sup>2</sup>, докато, федералното държавно устройство е характерно за държави с голяма територия.

Етническите албанци са разположени в около половината от територията на държавата. Но, само в една четвърт от нея те представляват мнозинство, в западната и северозападната част на Македония. Между това в градовете и другите населени места

---

<sup>110</sup> Државен Завод за Статистика на Р. Македонија; Едиција на публикации од Пописот на населението, домаќинствата и становите, Книга I; 2002 година

в които те са мнозинство, живее и определен процент от македонско население и другите етнически общности. От друга страна, и в няколко градове с мнозинство македонско население живее определен процент етнически албанци. Това е аргумент, че ще бъде невъзможно изграждането на териториалните общности – федератите. Другият недостатък е, че някои населени места с етнически албанци не са свързани географски с останалата част на албанците – албанците от южната част на Македония.

Самостоятелността на териториите с мнозинство етнически албанци е невъзможна и по причина, че вече съществуват две албански държави - Република Албания и Република Косово. Но, това авансира вторият вариант, съответно присъединяването към Албания или Косово, държави с които териториите на македонските албанци граничат. Така че, една федерация по-скоро би предотвратявала присъединяването на албанската общност към една от тези две държави.

Въпреки възможното желание на етническите албанци, позицията на македонската общност е много твърда по отношение на промяна на формата на държавното устройство. Това се забелязва в изразените позиции на македонският политически фактор както по време на конфликта през 2001 год. така и при коментарите за появилите се идеи за федерализация на държавата. От друга страна и политическата позиция на албанският фактор не се е определила твърдо за този вариант.

Вторият въпрос е, коя от трите известни, посочени по-горе форми на автономия е приложима в Република Македония.

Деволуцията е неприложима в Република Македония. В Англия автономията на Шотландия и Северна Ирландия има договорно основание и отчита политико-правната традиция на едно самостоятелно организационно съществуване. Република Македония, както показахме е създадена в резултат на политически акт, който сумира население и територии. Така поради обективни причини никоя от съществуващите етнически общности няма и не може да претендира за организационно – политическа традиция, като основание за деволуция.

Смятаме, че в Република Македония е неприложима и автономията на историческите области осъществена в Испания. В този случай отделната етническа група населява трайно определена територия, в рамките на която съхранява и развива своята култура. Различията и самостоятелността са исторически трайно наложени и приети. Такъв е случаят с Косово, в рамките на османската Империя и по-късно в Сърбия; ситуацията в Санджак; във Войводина и др. В тези посочени случаи централната държавна власт признава историческия факт на установената етнокултурна самостоятелност.<sup>111</sup> Очевидно това е неприложимо към положението в Македония.

Опит да се въведе автономия на албанците в Македония е идеята за Илирида. Поради недоволството от Рефернедума за независимост на страната от 8 септември 1991 год., както и от първата Конституция, етническите албанци в Република Македония организираха референдум за териториална и политическа автономия. Решението за тази стъпка е взето от Съвета за автономията, в които участват представители от двете действащи политически партии ПДП и НДП, както и видни личности от албанската общност. С това, политическият фактор на албанците предлага създаване на автономна териториална единица в рамките на македонските граници, под името Република Илирида.<sup>112</sup> Референдумът е проведен на 11 и 12 януари 1992 год. и на призива се отзовава по-голямата част на албанското население. На въпроса „Дали сте за политическа и териториална автономия на албанците в Македония?“, с абсолютно мнозинство е отговорено положително. Трябва да се отбележи, че на няколко места

<sup>111</sup> Вж. В. Е. Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. М. 2006, с. 188

<sup>112</sup> Z. Rexhepi, Zhvillimet politik-shoqerore te shqiptaret ne Maqedoni 1990-2001, Tetove 2004, fq. 56-62

изборните книжа се конфискувани от органите на реда. Този вид на политическо организиране, от страна на албанският политически фактор бе квалифициран като отговор на дискриминиращата политика на македонските партии към албанците.

Тази инициатива на етническите албанци в Македония не се прие от страна на македонският политически елит, и е отхвърлена с обосновката, че с това албанците градят път за разделяне на тези територии и присъединяване към Република Албания.

Трябва да се отбележи, че част от тази територия<sup>113</sup>, по проект на Македонската Академия от 2001 г. беше предложена на Република Албания за размяна на територии. Този проект е публикуван от председателя на Македонската Академия, академик Георги Ефремов, който след голямото обществено противопоставяне, няколко седмици по-късно подаде оставка.<sup>114</sup>

С предложението за териториален обмен и население между Македония и Албания, Македонската Академия на Науките и Уметностите фактически призна територията населена с албанци за историческа област на етническите албанци.

Според нас, в Република Македония би могъл да се приеме модела на регионите въведен в Италия. Основанието е че фактически съществуват територии (региони), в които населението изцяло или преобладаващо е от албански етнос. Тази компактност на етническата група позволява да се запази нейният език, религия, традиции. Този процес е продължил във времето, без да са обособени отделни исторически области. Следва да отбележим, че регионализмът като тип на унитарна форма на държавно устройство в Република Македония не се споменава в нито една инициатива от политическа партия или друг вид политическо движение, или неправителствена организация. Може би причината е в това, че тази форма не е много разпространена в Европа, а и по света.

Както посочихме, исторически отчитането на етническите различия в мултикултурната държава се осъществява чрез федериране или автономия като различни модели на държавно устройство, основани на плурализма. През втората половина на ХХ век е разработена нова концепция за демократично управление при мултиетническите държави. Това е теорията за демокрацията в плуралистичните общества, въведена на практика като модел на консоциалното управление на държавата.

#### **§ 4. Консоциалната демокрация**

Теорията за консоциалната демокрация е въведена в политическата наука от холандския учен Аренд Лийпхард с неговото съчинение „Democracy in plural societies - A comparative exploration”. В този параграф се разглежда този нов тип на демокрация, която е подходяща за държави с липса на хомогенност на населението по отношение на етническата и религиозната принадлежност, както и езиковите и културните различия. В този параграф, първоначално се разглеждат характеристиките на не-хомогенните общества, които създават социални разделения и политически противоречия. В хетерогенните общества, под влияние на етническите, религиозните, културните както и езиковите различия, вътре в тях се създават отделни групи, като всяка група държи на своите особености. Поради разделения на съответна основа, тези групи живеят една до друга, но обособени в рамките на общата политическа единица. Този тип общества представляват плурални общества.<sup>115</sup>

Основанията за различията могат да са религиозни (Северна Ирландия, Ливан); етнически (Кипър); културни (Канада); езикови (Швейцария) и др. В една или друга

<sup>113</sup> Градовете Тетово, Гостивар и Дебър и общините край тях

<sup>114</sup> Дневен вестник Дневник, Скопје, бр. 1573 <http://star.dnevnik.com.mk/default.aspx?pbroj=1573&stID=315>

<sup>115</sup> Вж. А. Lijphart, Democracy in plural societies; 1977, преведено издание на македонски език Л. Д. Фрчковски; с. 17



степен тези различия се срещат в много държави. За да е налице обаче едно плуралистично организирано общество е необходимо включените общности да се приемат като носители на различието, да се приемат като принадлежащи към отделна група – *familia spiritus*, която да е политически организирана в партия, движение. Плуралистичното общество е структурирано от тези политически организации, като всяка отстоява специфичните интереси на своите членове.

Република Македония представлява едно типично плурално общество. Разделенията на етническа, религиозна, културна, езикова - даже и на расова основа са присъстващи, и при това преплетени в различни комбинации. Това състояние, до известна степен допринася щото сегментите въпреки че са едни край други, да живеят социално разделени.

Структурата на Република Македония е много етническа. В нея, както казахме, живеят около 65 процента македонско население, над 25 процента са албанци и около 10 процента турци, сърби, власи, бошнаци, и др. В предишният параграф посочихме, че етническите общности не живеят в хомогенни средини и, че населението в по голямата част на територията на държавата е смесено. Смесницата става още по-сложна след като се има предвид, че някои от етническите общности принадлежат към две или повече религии.

Етническите общности са фрагментаризирани до висока степен. Ако се добави и религиозното различие между тях, те нямат допирни точки помежду си. Степента на обществената отделеност може да се види и в ниската степен (по-скоро несъществуваща) на сключване на бракове между членовете на сегментите. Сегментите имат отделни училища, а в случаи когато образователната база е обща, те посещават в различни смени или училищните обекти се разделени. Въпреки физическата разделеност съществува голямо напрежение, което често избухва в масови безредици и сблъсъци.<sup>116</sup>

Ако въпреки обективната разнородност отделните социални групи не са политически организирани то няма плурално общество. Република Македония е пример за плурално общество. От една страна, както посочихме населението включва различни етнически общности признати и определени в конституцията. От друга страна, всяка отделна етническа общност пак според конституцията, има право да се организира в политическа партия. Така в организационен план на конституционно основание е изградена плуралистична политическа система. Ето защо в Македония са налице предпоставките за да се приложи модела на консоциалната демокрация.

В предишният параграф разгледахме няколко варианта на форми на държавно устройство, като модели за решение на съществуващите между етнически и политически проблеми в Република Македония. Между анализираните форми, които смятам че не са реализуеми, и съществуващата форма, която се оказва не ефективна, се търсят механизми на социален и конституционен инженеринг, които да осигурят стабилна демокрация. Отговорът се предлага с модела на консоциална демокрация. „Става въпрос за модел на политическа система, основан върху сътрудничеството и хармонизирането на представителите на сегментите, а не върху конкуриране и мажоризация в процеса на вземане решения“.<sup>117</sup>

Целта на консоциалната демокрация е да се осигури възможност за съучастие в управлението на държавата на различните социални общности чрез техните политически организации. За разлика от традиционните решения за федериране или

---

<sup>116</sup> Случая със Средното Училище в Струга където няколко години съществуват проблеми между учениците македонци и албанци.

<sup>117</sup> Г. Силяновска – Давкова; Идеолошкиот профил на политичките партии во Република Македония; Зборник на Правниот факултет „Јустиниан Први“; Универзитет „Св. Кирил и Методи“, Скопје, 2010, с. 318.

автономия, консоциалната демокрация не търси промяна на държавното устройство. Целта е да се осигури демократично управление с участието на различните общности в унитарната държава.

Унитарните държави в повечето случаи тежнеят към демокрация на мнозинството. Този вид демокрация е най-подходящият начин за политическа организация в държавите с по-висока степен на хомогенна структура на населението. Между това, той не е най-функционалният модел за държавите с хетерогенна структура на населението. Той не произвежда междуетнически мир, стабилност и сигурност в държавата. Обратно, този модел много често се показва като неуспешен, потискащ и ограничаващ за малцинствата, и до известна степен и дискриминиращ (в отношение на етническите, религиозните, културните и езиковите права). В този случай се създава не само политическа поляризация, но и поляризация на други основи, които създават противостоящи общности.

За премахване на разделението, както и за решаването на различните политически проблеми, съвременната теория и практика, предлагат политически диалог между страните, лидерите и елитите. Главна цел на политическият диалог е постигане на консенсус между страните - субектите, по определен въпрос, който се явява като причина за противопоставяне. Но, практически елитите не много често са склонни да постигат консенсус по въпроси от този тип. Причина за това е че те отстояват като позиции в крайните точки на своите изисквания. Това идва като тенденция за задържане на авторитета в техните политически кръгове. Техните позиции в повечето случаи са неприемливи за другата страна в диалога. Поради тези причини, в политическата теория се въвежда концепцията за „разумен консенсус“, под което се подразбира споразумяване (спогодба), след като се изключат крайните позиции. По този начин се игнорират по-малките фактори, които се опитват чрез твърдите позиции да увеличат влиянието и техният авторитет в общността, в която действат. Все пак, остава известна доза на субективност за определянето на разумните и неразумните позиции.<sup>118</sup>

Постигането на консенсус в държавите използващи модела на „демократия на мнозинството“ се свежда до добрата воля на елитите, съответно на политическите лидери.

Принципът на консенсус като основа за управлението на едно общество намира израз в консоциалните демокрации (консоциативни демокрации).

Целта за въвеждане на консоциалната демокрация е политическата стабилност, институционална функционалност както и осъществяване на лоялност на всичките сегменти на плуралното общество в Република Македония. С това, освен минимизирането на дискриминацията на етнически, религиозни, езикови, културни а на и други основи, ще се ограничава и тенденцията за сепаратизъм или междусегментните конфликти, които много често достигат най-високата степен на опасност. С това биха се отстранили опасността от тирания на мнозинството и контраефектите които се появяват.

Консоциалната демокрация е много широко понятие. Конкретно за Македония ще се опитаме да изградим един вариант – консоциация, която цялостно ще се крепи на главните консоциални принципи. Като друга основа ще бъдат обхванати и съществуващите индикатори както и рискови фактори освен в двете по-големи етнически общности, но също и на останалите. Същевременно вариантът ще се опира на вече приложени форми в други държави с подобни особености.

В този анализ са взети предвид териториални и структурни параметри по отношение на населението, при което чрез политологичен сравнителен анализ, ще се

---

<sup>118</sup> Вж. Наташа Габер; Мнозинството во политичката реалност; Скоје; 1996; с. 63-64

предложат алтернативни изводи за една функционална система, която да отговаря на обществените особености.

Според теорията на Лийпхарт формирането и действието на консоциалната демокрация се обуславя от няколко фактора. :

а. голяма коалиция (широка коалиция)

б. вето

в. пропорционално представителство на общностите в органите на властта

г. самостоятелност на общностите

С конституционните промени, които произлизат от Охридското Рамково Споразумение се промени модела на държавното управление в Република Македония, Той формално клони към консоциална демокрация, но практически продължава да функционира до голяма степен като демокрация на мнозинството. Причини за това са модификациите, които са направени в главните части от Охридското Рамково Споразумение, относно използването на албанският език като официален език, пропорционално представителство на общностите, особено на албанците в органите на властта (неточното представяне на данните от страна на държавните власти), нефункционалната концепция за децентрализация, нефункциониране на етническото вето, неправомерното разпределяне на публичните фондове и държавни инвестиции и др.

От посочените елементи на консоциална демокрация в политическата система на Република Македония формално и частично функционират междинното ограничено вето и пропорционално представителство на общностите в органите на властта, докато голямата коалиция не е част от системата.

а. „Консоциалната демокрация може да се дефинира като политическа система, в която политическите решения се вземат от 'широка коалиция' на политически лидери (елити), които представят сегментираните общности в обществото“.<sup>119</sup>

Консоциационалната демокрация изисква по-широк достъп на политическите актьори, които представляват сегментираните общества. С това първо условие в тази концепция се търси създаването на една всеобхватна и представителна политическа среда. Това означава, че всички най-важни групи (общности) трябва да са представени в държавното управление, да е налице споделяне на държавната власт „power sharing“. С това се създава една цялост на представителство във властта, същевременно се създава и основната предпоставка за постигане на съгласие по въпроси, които се появяват като проблематични. Консоциалният модел търси взаимодействие на политическите лидери, които трябва да са подготвени за вземане на големи решения – консенсуални, а частично и в щета за тяхната общност (винаги се правят отстъпки от първоначалните позиции). Със самият факт на участие на техните лидери – елити при вземането на решения, до голяма степен тези решения стават приемливи за общностите. Преди всичко, широките коалиции са средство за създаване на политическа стабилност, което е предпоставка за развитие на политическите процеси. „Съществуването на широка коалиция на политически елити се среща в два случая: първо, когато става въпрос за голяма хомогенност на ценностните възгледи за политиката и социалната структура в обществата, при което е незначимо коя политическа партия доминира, а легитимността на властта се засилва с общото участие на всичките политически субекти. Във втория случай, такава коалиция се появява при крайно сегментираните общества, в които участието на сегментите (общностите) е основен начин да се запази

---

<sup>119</sup> Л. Д. Фрчковски; Теории за демокрацията; Скопје, 1992; стр. 187

легитимността и легалността на общите политически институции“.<sup>120</sup>

Въпросът за широката коалиция в Република Македония юридически не е уреден и тя е сведена до избор на мандатара на правителството. Според това, победителят на изборите от македонските партии определя дали ще се коалира с някоя от албанските партии и с коя ще се коалира. Този юридически нерегулиран въпрос на консоциалното функциониране, дава възможност на победителя да избере и партията, която не е спечелила изборите в албанският политически блок.<sup>121</sup> В такъв случай не се уважава волята на албанската общност, и се нарушава принципа на коалиция на победителите в различните общности.

За Република Македония моделът с голяма коалиция би функционирал по два начина: с обща широка коалиция – коалиция между двете политически партии на македонците (ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, следователно коалициите които предвождат те), както и двете актуално най-големи политически партии на албанците (ДСИ и ДПА); или и с обикновена широка коалиция между една от македонските политически партии – партията, коалицията която ще спечели изборите; с албанската партия която ще спечели изборите в албанският блок.

Най-добър вариант е комбинираният, който подразбира широка коалиция в един мандат, и обикновена коалиция в бъдеще. Този вариант включва участие в широката коалиция на четирите политически партии – коалиции (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ, ДСИ, ДПА) в един мандат от четири години. В този мандат трябва да се постигне решение за най-важните проблеми, които обхващат държавата. Това би означавало, че в този мандат трябва да се изградят основите на консоциалната демокрация.

Първоначално трябва да се намерят механизмите на функциониране на консоциалната демокрация, съответно начините как ще функционира консоциацията. Това включва и определяне на основните държавни функции по отношение на сегментите. В този период от време трябва да се изгради модела на консоциално функциониране на трите власти: законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и консоциалното разделяне на ръководещите на трите власти в държавата.

Консоциалното функциониране на законодателната власт е от голяма важност за този модел на демокрация. Голямата коалиция през следващия мандат предлагаме да бъде съставена от партиите – победители в двете по-големи етнически общности, съответно от македонската партия (коалиция) и албанската, като включват и останалите етнически общности.

Първият ход за функционирането на консоциалната демокрация трябва да бъде гласуването на правителство с двойно мнозинство – с мнозинство от гласовете на двата сегмента, включвайки и по-малките общности: освен мнозинство от македонският политически блок то трябва да има подкрепата и от мнозинството от албанската общност и другите по-малки общности.

Важно условие е начинът на избор на представителите на общностите в законодателното тяло. Смятаме, че най-добрият начин за това е пропорционалният модел с определени квоти за етническите общности.

При невъзможност или противопоставяне на някоя от общностите този проблем може да се реши и с промени в изборителния закон, като цялата територия на Република Македония бъде една изборителна единица. В този случай, за да не се вреди на по-малките етнически общности трябва да се осигури избор без необходим праг.

В първият мандат трябва да се вземат законодателни решения по определени

---

<sup>120</sup> Л. Д. Фрчковски; Теории за демокрацията; Скопје, 1992; с. 188

<sup>121</sup> След изборите в 2006 год. победителя в македонският блок Никола Груевски (ВМРО-ДПМНЕ) избра ДПА за коалиционен партньор въпреки че тази партия беше изгубила изборите в албанският политически блок

въпроси:

1. пълно равенство на гражданите което предвижда:

\* определяне на рамка за пропорционално представителство в най-висшите органи на държавната власт

\* определяне на рамка за пропорционално представителство в държавната и публична администрация, както и окончателно завършване на този процес

2. официално използване на езика от страна на общностите, за албанската общност за използване на езика на ниво на държава (както предвижда Конституцията), а за останалите общности в рамките на общините (което вече до известна степен е уредено)

3. официално използване на националните символи<sup>122</sup>

4. договаряне за предоставяне на ръководството на една от ръководните длъжности в държавната власт на представител на политическите партии на албанците

5. пропорционално разпределяне на фондовете – държавен бюджет, което може да се реализира чрез пропорционално гласуване на бюджета, чрез което ще се регулира:

\* финансирането на образованието на общностите

\* финансиране на културата

\* инвестиции в местната власт и инфраструктурата

6. решаване за обезщетение на лицата оцетени при въоръженият конфликт от 2001 год.

7. ново административно териториално деление,

8. децентрализация на местната власт,

9. решение (закон) за консоциално функциониране на изпълнителната власт (правителството)

10. изграждане на една обща стратегия за интеграция на страната в НАТО и Европейският Съюз

б. Консоциалният модел отстъпва от чистият „закон на мнозинството“ и по отношение на вземане на решения. Характерно за този модел е междинното ограничено вето. Ако мнозинството по най-прост начин, с негласуване може да не приеме определени решения, консоциалната демокрация позволява и на малцинствата това право. Правото на вето позволява защита на малцинството от мажоризация, феномен който е присъстващ в страните с модел на демокрация на мнозинството. Ветото дава на всеки сегмент (общност) сила да се защитава. Техните права и сигурността се поставят в техни ръце където единствено могат да бъдат защитени, и това зависи само от тях.<sup>123</sup>

Начинът на употребяване на ветото е различен в различните държави, които прилагат консоциалният модел на демокрация. „Ветото може да бъде прието неофициално или неписано чрез споразумение, или пък юридически установено, по възможност въведено в конституцията. Холандия и Швейцария са примери за неформално прилагане на ветото. В Австрия формално го потвърждават лидерите на социалистическата и католическата партии преди съставянето на всяко коалиционно правителство: в коалиционният съвет всички решения трябва да се приемат единогласно“<sup>124</sup>.

Ограничено вето на общностите в Македония се въведе с Охридското Споразумение и съответно се формализира с конституционните поправки.<sup>125</sup> С

<sup>122</sup> За използване на националните символи съществува отделен закон, но поради това че той не се прилага смятам че трябва нов закон

<sup>123</sup> A. Lijphart; Democracy in plural societies A comparative exploration; 1977, преведено издание на македонски език Любомир Данаилов – Фрчковски; 1994 Скопје с. 36-37

<sup>124</sup> Пак там.

<sup>125</sup> Поправка (Амандман) X. Конституция на Р. Македония, Службен весник на Р.М. бр.91, 20. 11. 2001, Скопје

посочената поправка се въвежда известното „Бадинтерово мнозинство“ (по името на автора – председателят на френският Конституционен съд Робер Бадинтер). Този вид мнозинство включва освен обикновеното мнозинство и мнозинството от присъстващите депутати, които принадлежат на общностите, които не са мнозинство в Република Македония.

в. Принципът на пропорционалност се отнася до пропорционалното представителство на общностите в органите на властта, както и пропорционалното разпределение на публичните фондове. Това също представлява отстъпление от принципа на мнозинството, то е обратно на принципа, че цялата власт принадлежи на победителя. Този принцип предвижда пропорционалност от висшия орган на централната изпълнителна власт – правителството, до най-нисшите органи на изпълнителната и съдебната власт.<sup>126</sup> В законодателната власт пропорционалността най-често се реализира без специални нормативни актове, следователно чрез свободни избори. Но съществуват и страни където на малцинствата, чрез закона за избори, се осигуряват сигурни квоти за участие в Парламента.<sup>127</sup> Този принцип важи и за органите на локално самоуправление. Пропорционалността се отнася и до начина на взимане на решения.

В Македония пропорционалното представителство на общностите както в органите на властта така и в управлението не е на задоволително ниво. Въпреки ясното задължение произлизащо от Охридското Рамково Споразумение относно сроковете за решаване на този проблем, десет години по-късно тази точка от споразумението остава неизпълнена. Това се отнася както по отношение на пропорционално представителство в органите на държавната и публичната администрация, така и по отношение на позициите във върховните органи на управлението.

Разпределението на участието в правителството трябва да бъде пропорционално за всичките общности. В този случай, трябва да се спазва процентната пропорция 64:25:11. Тази пропорция трябва да се отрази в броя на министерствата, както и в секторите в зависимост от необходимостите на етническите общности, както и тяхната тежест. Същевременно, в случай че министър-председателят е от по-голямата общност, непременно трябва да има негов заместник от другата общност. Заместникът освен другите компетенции трябва да осъществява и контрол за спазване на принципа на пропорционалното представителство в съответната администрация, както и пропорционалното разпределяне на държавните фондове. Примерен модел за пропорционално участие в изпълнителната власт е представен в схема 1, който предвижда 10 министерства.

---

<sup>126</sup>Вж. Arend Lijphart; *Democracy in plural societies A comparative exploration*; 1977, преведено издание на македонски език Любомир Данаилов – Фрчковски; 1994 Скопие с. 38-39

<sup>127</sup>В Република Косово малцинствата имат 20 сигурни места в Парламента, от които повечето за сръбското малцинство и по-малка част за останалите малцинства, както се: турците, ромите, ашкалите и бошняците

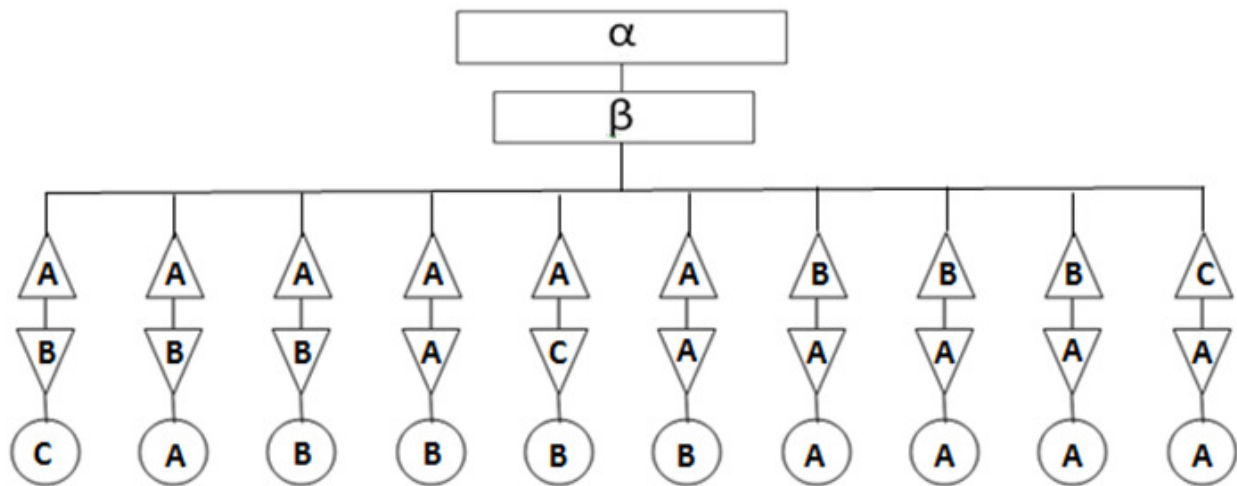


схема 1.

α. Министър председател - македонец

β. Заместник министър председател - албанец

▲ Министри

▼ Зам. министри

● Държавни секретари

A. Македонски представителите

B. Албански представителите

C. Представители на другите етнически общности

Като вариант за разделяне на изпълнителната власт може да послужи и известната D'Hont-овата система която се използва в Северна Ирландия. По този модел сега в Република Македония се разпределят депутатските мандати.

Приложен към формирането на изпълнителната власт този принцип изисква цялата територия на страната да бъде една избирателна единица и изпълнителната власт да се разпределя по принципа на спечелените гласове. Между това, имайки предвид ниската политическа култура както и тенденциите за доминация, смятаме че най-добрият вариант е разпределяне на властта по принципа на процент от населението. Освен това D'Hont-овата система, или другите системи които се използват за разпределение на мандати в законодателната власт не отчитат факта, че политическите партии на общностите не са единни, в политическите блокове на общностите съществуват по две по-големи партии. D'Hont-овата система, както и другите пропорционални модели на разпределяне на мандатите могат да послужат за първоначалното създаване на голяма коалиция – за обща широка коалиция.

Пропорционалното представителство, трябва да съществува и във втория ешелон за заместник-министрите. След разпределянето на министерските места партиите представители на по-малките общности трябва да имат заместник-министри или държавни секретари във всяко министерство.

Същият принцип трябва да се осъществява и при другите ешелони на властта каквито се ръководителите в държавната администрация, публичните предприятия и др.

г. Според Аренд Лийпхарт в основните фактори на консоциалната демокрация се включва и високата степен на самостоятелност на общностите.<sup>128</sup> Лийпхарт определя този елемент като „автономия на сегментите и федерализъм“, което означава, че малцинството само по себе си има възможност да поставя въпроси, които се отнасят

<sup>128</sup> Р. Бурим; Споделянето на властта необходимост за Косово; Интервю с Аренд Лийпхарт; вестник „Зъри“; Прищина; 22. 01. 2007; стр.8

изключително до него. На практиката, това най-често са въпроси свързани с културата и образованието на малцинствата. Тази самостоятелност се характеризира с висока автономност при взимане на решения, която най-често се реализира на базиса на административно териториална автономност или локално самоуправление, с висока степен на децентрализация. Тази самостоятелност не създава деления, напротив, насърчава общностите за общо решаване на въпросите, които се отнасят до общият интерес, следователно е базис за начина на решаване на въпроси, които се отнасят до всички общности. Въпреки това, за въпросите, които се отнасят до общият интерес, решенията се взимат заедно, но с акцент върху пропорционалността която се определя в отношение на влиянието на сегментите.<sup>129</sup>

В съвременният анализ на консоциалната концепция, някои автори въвеждат и пето условие, т.е. пропорционална избирателна система, записана в конституцията. Това се отнася до осигурени със закон квоти за малцинствата в законодателната или изпълнителната власт. Квотите в изпълнителната власт са характерни за Швейцария и Босна и Херцеговина, докато за законодателната власт такава квота съществува в Косово.

В основата на тази концепция, в наименованието и като съобщност (consociation – от латински - съобщност), стои споделянето на властта. От тук може да изведем и главният извод, че тази концепция се стреми към изграждането на съобщности, чрез разпределяне на властта между сегментираните части.

От политологичен аспект, консоциацията се приема като съвместно действие на две или повече общности, на основа на договор. Условието трябва да се договорят от лидерите – елитите на сегментите (общностите), които свързват паралелните интереси за стабилност и мир както и желанието да споделят власт. „Съобщността е базирана, да кажем така, на конституционно ограничената доминация на една от страните или на тяхната приблизителна равнопоставеност. Разпределяне на служби, поделене на държавни фондове – всичко това се извършва въз основа на тези ограничения или приблизителна равнопоставеност. При тези разбирания всяка група живее в относителна сигурност, следвайки своите собствени обичаи, и може да говори собствения си език не само у дома, но и в собственото публично пространство“.<sup>130</sup>

Целта на консоциацията е общностите да намерят начин как да се толерират, или форма на толерантност за съжителство. От друга страна, елитите – лидерите са тези, които трябва да им осигурят начини и средства за мир и стабилност. Ако в интерес на общностите е чрез функционираща система (консоциацията) да създадат взаимна толерантност, от която произтичат общият мир и стабилността, за елитите – лидерите на общностите, всичко това има определена индиректна субективност. Зад тази субективност се крие спазването на техният авторитет и разделянето на властта. Елитите – лидерите са тези, които определят рамката на новата система. Те приемат ангажимента за постигане на договор за създаване на една функционираща система с взаимно доверие. В конкретния случай те са личности (групи), които трябва да приемат отговорни и разумни решения, за доброто на своята общност, но без да изгубят прагматичната чувствителност, че взетото решение няма да ошети другата общност. Чрез взетите решения, елитите - лидерите на общността – малцинство създават приемлива позиция за реализиране на правата на тази общност. Това, до голяма степен се отразява и в създаване на предпоставки за постигане на благосъстояние. Това са достатъчни фактори за елитите - лидерите на тази общност да запазят, ако не и да увеличат авторитета си в обществото. От друга страна, решенията – договора, винаги

<sup>129</sup> Вж. А. Lijphart; Democracy in plural societies A comparative exploration; 1977, преведено издание на македонски език Любомир Данаилов – Фрчковски; 1994 Скопје, с. 41-42

<sup>130</sup> М. Уолзър, За толерирането. София, 2007, с. 36-37



трябва да са прагматични, до степен, че да не създават недоверие в общността, която е мнозинство, нещо което може да се отрази не само върху авторитета на елитите – лидерите на мнозинството, но и в приемането или неприемането на тези решения от страна на общността - мнозинство. Въпреки факта, че мнозинството в тези случаи, претърпява отслабване на позициите в държавата, от друга страна тя печели със запазен мир и стабилност. В такъв случай се ограничава тенденцията към сепаратизъм.

В основата на консоциалната демокрация стои договорът между елитите на общностите (етнически, религиозни, културни, расови, езикови) за създаване на система от приемливи правила, към които след това всички да се придържат. Това може да се осъществи като се формира висш консоциален орган. Според нас необходимо условие за завършен консоциален модел в Република Македония е формирането на съвет от представители на политическите елити на етническите общности, които да определя държавната политика в съответствие с принципите на консоциалната демокрация.

Този орган може да бъде конституционно установен или не. В Република Македония този орган независимо от наименованието си трябва да отразява многоетническият социален характер на населението. В различните държави, които са ползвали този тип на демокрация, тези най-висши органи са наименувани като „съвети“, добавяйки и прилагателно в зависимост от целта за която са създадени. В нашия случай смятаме, че този орган може да се наименува Съвет за междуетническо доверие, Съвет на етническите общности или с някое друго прилагателно, което ще съответства на целта за която се формира (в изложението за кратко ще го означаваме само като Съвета).

В Съвета трябва да участват представители на по-големите етнически общности, македонската и албанската общност. Но не се изключва възможността да участват и по-малките етнически общности. Ако в него участват всичките общности, тогава броят на представители на двете по-големи етнически общности ще трябва да е много по-голям. В този случай, освен че Съветът ще се разшири много, се поставя под въпрос и постигането на решения. В този случай, вече създаваме един орган, който ще прилича на втора камара на Народното Събрание (Парламента). Но ако се тръгне по досегашната логика на решения на междуетническите проблеми, както и принципното решение на проблемите с етническите общности, то се подразбира, че всяка промяна в това отношение обхваща всичките общности. Това може да се обясни най-добре с промените след въоръженият конфликт от 2001 год. когато от албанските изисквания приети със Охридското Рамково Споразумение се възползваха всичките етнически общности. Така че, най-добрият вариант е по-малките етнически общности, признати с промените в конституцията от 2002 год. да имат един представител, който да не е постоянен, сиреч да се сменя по ротационен принцип, на определен период от време, или личност която ще бъде приемлива за всичките тези общности. В този случай, Съветът би имал пет редовни членове.

Членовете на съвета трябва да бъдат представители на по-големите партии. С оглед на това, че в Македония съществуват две големи македонски политически партии, които в конкретният случай в по-дълъг период водят две големи коалиции (те събират по-голямата част от по-малките македонски партии както и повечето по-малки етнически общности), както и две големи албански партии, в Съвета трябва да имат свои членове, македонските ВМРО-ДПМНЕ и Социал Демократичен Съюз на Македония, както и албанските Демократичната Партия на Албанците и Демократичен Съюз за Интеграция. Първите три партии са стабилизирани на политическата сцена в Република Македония още от началото на политическият плурализъм в страната след

1990 год., докато последната (ДСИ) се появява след въоръженият конфликт от 2001 год. Както се движи тенденцията скоро няма да има промени в отношение на четирите главни политически сили.

Ефективността на този Съвет до голяма степен ще зависи от представителите на политическите партии, съответно на етническите общности. Членовете на Съвета – представителите на политическите партии трябва да са от най-висшите структури на партиите. Като най-добър вариант предлагаме членове да са лидерите на политическите партии. Причината е, че те освен притежаването на авторитет, са и най-компетентни да вземат решения – те имат и делегирано право от своите избиратели да взимат решения, важни за тях.

Решенията трябва да се вземат единодушно. Това може да се постигне чрез директни преговори по конкретните въпроси. Целта на единогласно приетите решения е да няма победители, а да няма и губещи. Това е и целта на консоциалната демокрация.

Приетите решения трябва да се гласуват, съответно да се подкрепят в Парламента или другите държавни органи от страна на всичките политически партии участници в Съвета. По този начин, гласуването на решенията, за които се изисква мнозинство от две трети от народните представители в Парламента, ще бъде много по-лесно.

Областите, за които трябва да решава този Съвет са: въпроси свързани с образованието, езика, културата, символите, децентрализацията, не-дискриминацията и справедливото представителство, избори и референдуми, както и икономиката – държавният бюджет.

Съветът трябва да заседава най-малко четири пъти в годината, а в случай на изискване за решение по спешни проблеми той може да бъде свикан и повече пъти. Той може да бъде свикан от своите членове (най-малко двама), от Парламента, Правителството, Конституционният Съд, Омбудсмана, Комитета за междуетнически отношения при Парламента, Президента или Комисията за Национална Сигурност.

Съветът формално трябва да има съвещателен характер, но на практика ще представлява най-висшият орган на консоциацията. Той ще трябва да постигне договореност по основните проблематични въпроси, които по-дълго време присъстват в политическото пространство в страната. Взетите решения на съвета следователно трябва да се трансформират в законодателни и подзаконови актове.

Съветът трябва да се ръководи от лидера на партията, която на последните избори е получила най-много гласове, който на практика е и министър председател. Негов заместник трябва да бъде лидерът на партията на албанската общност която също така е получила най-голям брой гласове в албанският блок.

Съветът трябва да решава на основата на съгласие на всички членове, като основен принцип.

Моделът на консоциална демокрация, съответно модели с частични или цялостни характеристики са приложени в Ливан, Кипър, Швейцария, Австрия, Северна Ирландия, Холандия, Белгия, Фиджи, Малайзия, Индия, Южна Африка<sup>131</sup>, Босна и Херцеговина, Косово и др. В някои от тези страни, с този модел се постига стабилна система в дългосрочен план. Като най-добри примери могат да послужат Швейцария Австрия, Северна Ирландия, Холандия и Белгия. Съществуват и държави където консоциалният модел не е дал очакваните резултати, каквито са Ливан, Кипър, Фиджи и Малайзия. Трябва да се спомене че не винаги всичките общности се стремят към съжителство и към успешна апликация на консоциалният модел на демокрация. Но без оглед на този факт, както и на факторите които определят желанието за съжителство, и

---

<sup>131</sup> Транзицията (прехода) на Южна Африка (1994-1999) се реализира чрез временната конституция която предвиждаше разпределението на властта

от всички гледни точки, единственият начин общностите да са по-малко ощетени, е изграждането на функционираща система чрез консоциалния модел.

„Когато се проваля разпределянето на властта (консоциацията) това не означава, че трябва да се търси друго решение, което е различно от консоциацията. Ние само трябва да намерим една по-добра форма на консоциацията. Един друг начин за да се каже същото е, че за да функционира демокрацията в едно дълбоко разделено общество, консоциацията е едно необходимо, а не достатъчно условие. Значи, това е необходимо, но не означава че ще функционира“.<sup>132</sup>

## **Заклучение**

Политическата тенденция в развитието на съвременният свят е все по-пълно гарантиране на човешките права чрез прилагане на нови адекватни модели на демократично управление. Отграничаването на мултиетническия тип държава поставя и търси отговор на проблема за правата на човека в контекста на запазване на неговата национална идентичност.

Република Македония е мултиетническа държава и в дисертационния труд се извеждат спецификите на нейното етнокултурно състояние, особеностите на субстанционалното ниво на държавата.

Представеният анализ е предпоставка за изграждане на научна теза за нов модел на демократично държавно управление в Република Македония - консоциален модел на етноорганизационен политически плурализъм.

С предлагания модел ще се изключи неравноправието на етническа, религиозна, езикова и културна основа, чрез което ще се ограничи и тенденцията за сепаратизъм и междуетнически конфликти.

За това е необходимо допълване на елементите на консоциалното управление приложено в други държави с включването на нова институция – Съвет на етническите общности. Той трябва да осъществява дейност подобна на функциите на Горна камара в двукамерните парламенти и да налага консенсуални решения в интерес на равноправието на различните националности.

Предложеният теоретичен модел на етноорганизационен плурализъм може да се реализира чрез юридическа промяна в законодателството на Република Македония.

---

<sup>132</sup>Б. Рамадани, Споделянето на властта необходимост за Косово; Интервю с Аренд Лийпхарт; вестник „Зъри“; Прищина; 22. 01. 2007; стр.8

### **III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА**

1. Към въпроса за понятието нация. Научна Конференция Русенски Университет Ангел Кънчев, 2009 год. Научни трудове на Русенкия Университет – 2009, том 48, серия 7  
*conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp09/7/7-19.pdf*
2. От толерантността към плурализма. Научна Конференция Русенски Университет Ангел Кънчев, 2010 год. Научни трудове на Русенкия Университет – 2010, том 49, серия 7. *conf.ru.acad.bg/bg/docs/cp10/7/7-43.pdf*
3. Format e rregullimit shteteror ne shtetin shume etnik: Shtet unitar apo federativ?! (Forms of the state regulation in multi-ethnic state: Unitary or federative state?. Fourth Annual Meeting of the Institute Alb-Shkenca. (приет за публикация) Tetovo 31.08, 1-2 09. 2009, (приет за публикация)  
*www.alb-shkenca.org/.../53\_Programi\_-\_Konferencaeshkencavetedretesise... -*
4. Drejtime te kerkimit shkencor ne fushen e drejtesise. Qasjet pwr hulumtimin e drejtesise Universitas Fabrefacta Optime, Universiteti i Shkodres “Luigj Gurakuqi”. Konferenca per nivele e standade evropiane ne veprimtarine kerkimore shkencore universitare. 8-9 qershor 2010. (приет за публикация)