

Vesna Stanković-Pejnović  
Zagreb  
Hrvatska

## KONSOCIJACIJSKA DEMOKRACIJA U MAKEDONIJI

### CONSOCIONAL DEMOCRACY IN MACEDONIA

**ABSTRACT:** With the signing of the Peace Agreement in Ohrid, the ethnic democracy was replaced with a new constitutional and political arrangement.

The provisions of the Framework Agreement are generally based upon the elements of consensual democracy as devised by Lijphart: government comprised of multi-ethnic coalition; obligation to provide equal representation in the state institutions for the minority communities; special parliamentary procedures (the right to a veto) and devolution of power via decentralization. Instead of the decentralization model implemented in Macedonia, Lijphart's model anticipates substantial non-territorial autonomy or autonomy along ethno-territorial lines. Conventional consociational democracy has not been established in Macedonia through Ohrid Agreement. In fact, some aspects of most other power-sharing systems appear to be lacking in Macedonia, such as a firmly established requirement for grand coalitions and a clear form of community self-government, be it on a territorial or a personal basis. The absence of some aspects of the institutionalization of consociational democracy has given the Macedonian institutional framework a degree of flexibility, absent in most other post-conflict power-sharing arrangements. Those non-institutional frame of multi-ethnic coalitions helped to shape the political scene of Macedonia into non-transparent and elitist modes of decision making and had little effect on the reinforcement of a multi-ethnic society as was expected from this type of political cooperation.

Key words: consociational democracy, divided society, Ohrid Agreement, Macedonia.

**APSTRAKT:** Potpisivanjem Ohridskog sporazuma oblik etničke demokracije zamijenjen je novim ustavnim i političkim aranžmanima te je stvoren put modelu konsocijacijske demokracije. Ohridski sporazum je utemeljen na elementima konsocijacije koje je utemeljio Lijphart: vlada sastavljena od multietničke koalicije (iako nije posebno zacrtanom Sporazumom, vlade su tako sastavljene od nezavisnosti); obveza proporcionalne zastupljenosti; posebna parlamentarna procedura (pravo veta) i dioba vlasti kroz decentralizaciju. Umjesto modela decentralizacije koji se primjenjuje u Makedoniji, Lijphart je predlagao neteritorijalnu autonomiju ili autonomiju utemeljenu na etnicitetu. Nepostojanje nekih institucionalnih oblika konsocijalne demokracije, Makedonija je dobila fleksibilan institucionalni okvir koji je prilagodila svojim specifičnim uvjetima tranzicije i definiranja države, kao i što je pružena velika mogućnost reduciranja značaja etničke pripadnosti te spriječavanju dominacije grupnog nad individualnim identitetom. S druge strane nedostatak institucionalnog okvira nekih aspekata konsocijacijske demokracije imao je i negativne aspekte. Nepostojanje institucionalnog oblika velike koalicije oblikovalo je makedonsku političku scenu u netransparentni i elitistički vid vladavine te samim tim vlade nisu uspjele ojačati multietničko društvo što se i očekivalo kroz takav oblik političke suradnje.

Ključne riječi: konsocijacijska demokracija, podijeljeno društvo, Ohridski sporazum, Makedonija.

## Uvod

Kakva je demokracija moguća u multietničkim i podijeljenim društvima? Ako zasnivamo promišljanje na Millovim riječima da je „preduvjet razvoja slobodnih institucija poistovjećivanje granica države i nacije“ pesimistične su mogućnosti demokratizacije multietničkog društva (Mill, 1989). Mnogi znanstvenici zastupaju Millovo mišljenje, smatrajući da su kulturni i etnički problemi fatalni za demokratske vlade jer uzrokuju sukobe između etničkih grupa i ne ostavljaju mjesta kompromisima što je problematično za demokratske vlade.<sup>1</sup> U izborima određenim prema etničkom identitetu demokracija se može poistovjetiti s dominacijom većinske grupe, a ne sa slobodom ili sudjelovanjem u vlasti (Sisk, 1996). S druge strane, demokratizacija multietničkih društva koju zagovara Arend Lijphard, temelji na četiri glavna principa: velikoj koaliciji, pravu veta, proporcionalnoj zastupljenosti i decentralizaciji.

Kao odgovor za duboko podijeljeno društvo zahvaćeno oružanim konfliktom međunarodna zajednica nalazi u potpisivanju Ohridskog sporazuma<sup>2</sup> kojim je od makedonske većine zahtijevano da učini što ni jedna druga zemlja u okruženju nije morala: dati dopuštenje za promjenu ustroja države, bez reciprocitetne mogućnosti oblikovanja vlastitog identiteta ili mogućnosti da preduprijedi povode za nezadovoljstvo svojih manjinskih zajednica, primijenom naučene teorije zapadnih zemalja ne uzimajući u obzir specifičnosti postsocijalističkih i tranzicijskih zemalja te njihove povijesne različitosti u stvaranju nacija. Postavlja se pitanje pomaže li međunarodna zajednica državama postsocijalizma u tranziciji boljem rješavanju sukoba na etničkim temeljima jer je uvođenjem slabog oblika konsocijacijske demokracije spriječiti eskalaciju sukoba do razine ustavne krize? Ipak, potvrđivanjem konsocijacijskih principa ovaj rad će ukazati na pozitivne i negativne aspekte takve vrste demokracije, koja je tek u povoju te će se aktualizirati kontroverze vezane uz takvu vrstu demokracije.

## 1. Konsocijacijska demokracija

Tražeci odgovarajuće određenje dostignute razine razvoja makedonske političke zajednice, neminovno je spomenuti nekoliko pojmovnih određenja poimanja demokracije te ih uskladiti s postojećom situacijom u Makedoniji. Demokracija je vladavina ili upravljanje naroda te je danas politička filozofija multilateralne zajednice (Barnes, 2001: 89).

Režim je demokratski „kada razina političkih odnosa između države i građana ocrtavaju široki, jednaki, zaštićeni i međusobno obvezujući načini

---

<sup>1</sup> Aklaev, A., *Democratization and Ethnic Peace*, Aldershot, Ashgate, 1999; Rustow, D., *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, *Comparative Politics*, 1970, 2–3, str. 337–363; Horowitz, D., „Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Ethnic Conflict Management“, 51–175, u: J. V. Montville (ed.) *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington Books, 1990, str. 51–175

<sup>2</sup> Framework Agreement, [http://faq.macedonia.org/politics/framework\\_agreement.pdf](http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf)

dogovaranja“ (Tilly, 2007: 13), dok je demokratizacija društva povezana s političkim promjenama koje su usmjerene demokratskom razvoju. Held naglašava važnost političkog, gospodarskog i socijalnog jedinstva i ideju poboljšanja položaja svih sudionika političkog procesa (Held, 1995). Upravo kao pokušaj uvođenja jedinstva i poboljšanja položaja sudionika političkih procesa, međunarodna zajednica pronalazi rješenje u nametanju modela kroz Ohridski sporazum i uvođenjem novih oblika demokracije koji do tada nisu postojali u makedonskom društvu.

Demokracija daje pogodnosti participacije u vlasti i zaštiti ljudskih prava koje nije moguće naći niti u jednom alternativnom političkom sustavu, iako je propast demokratskog procesa u nekim zemljama sudionicama ratnih sukoba, doveo do dvoumljenja u opravdanost dominacije većinskoga oblika vlasti kakvog poznaje liberalna demokracija.

Rousseau povezuje demokratizaciju politike s dinamikom kontinuiteta kolektivnog samoodređenja, čiji prosperitet ovisi o sposobnosti građana da izgrade društva koje nije usmjerena ka partikularnim interesima već ka zajedničkom dobru (Rousseau, 1978). Takvo razmišljanje je potrebno za transformaciju prijedemokratske *volonté de tous* u demokratsku *volonté générale*. Iako Tocqueville ne dijeli političke prioritete s Rousseauom, on naglašava važnost određenja i motivacije pojedinaca koji obrazuju narod, kao i važnost zaštite od nepretvaranja narodnog suvereniteta u tiraniju većine. Zašto su promišljanja Rousseaua i Tocqueville nakon 250 godina važna za probleme legitimiteta i različitosti u današnje vrijeme? Danas se promijenila prostorna dimenzija demokratizacije politike, a promjene su vršene i unutar same prostorne dimenzije politike.

### 1.1. Teorija konsocijacije

Upravo na slučaju Makedonije moguće je dokazati da većinski demokratski sustav ne može doprinijeti stabilnosti države podijeljenog društva nakon završenog sukoba jer u takvim državama građani rijetko vjeruju vladi i zato jer većinska demokracija ne pruža sigurnost svim stranama (Hoddie, Hartzell, 2005: 86–87). Kao vrstu političkog sustava koji je prikladniji za podijeljena društva, Lijphard predlaže koncept konsocijacijske demokracije, smatrajući je prikladnom za društva umjerenih etničkih razlika i sukoba. Ako nije moguće osigurati političku stabilnost duboko podijeljenih društava, bolje je uvesti limitirani oblik demokracije nego težiti nekom obliku liberalne demokracije. Upravo tu njegovu tezu moguće je dokazati na primjeru Makedonije.

Za diobu vlasti u društvima podijeljenim zbog višenacionalnosti prvi su se zalagali Gerhard Lehbruch (1967), Eric Nordlinger (1972), Jorg Steiner (1974), Hans Daalder (1974) i Donald Horowitz (1985). U konsocijacijskoj demokraciji država priznaje etničkim zajednicama grupna prava i osigurava im potrebne uvjete zaštite identiteta kroz autonomiju, proporcionalno predstavljanje, politiku kompromisa i konsenzusa, koalicijske vlade, kao i prava veta koje manjinske grupe mogu iskoristiti kako bi zaštitile svoje vitalne interese.

Neki su teoretičari mišljenja da takav vid demokracije narušava individualna i ljudska prava jer priznaje grupna prava (Glazer, 1995: 23–138).

Horowitz smatra da vladavina većine u multietničkim društvima mora biti ograničena kako bi se izbjegli etnički sukobi. Instrumenti redukcije etničkih sukoba vide se u rotirajućem predsjedništvu, utemeljenju velike koalicije, proporcionalnom izbornom sustavu (Horowitz, 1985).

Različitost Lijphartovog i Horowitzevog pristupa usmjerena je poimanju vertikalne diobe vlasti, kao sredstva smanjivanja unutarnjeg etničkog sukoba. Lijphart preferira federalni sustav i izbalansirani dvodomni sustav, dok Horowitz vjeruje da takav model može dovesti do još veće rascjepkanosti društva, čak i do dezintegracije. Makedonski ustav jamči unitarnost države te nije moguća federalizacija, a ne ispunjava uvjete za dvodomni sustav u kojem bi gornji dom bio dio predstavničkog tijela određenih teritorijalnih zajednica ili posebnih društvenih skupina. Etnički Makedonci su apsolutno protiv takvog modela jer to vodi potvrdi Horowitzeve teze, tj. dezintegraciji države, ili mogućem odcjepljenju. Horowitzeve primjedbe nalaze potvrdu na makedonskom slučaju jer je težnja albanske manjine usmjerena na teritorijalnu autonomiju.

Konsocijacijska demokracija osigurava stabilan politički sustav kroz suradnju političkih elita usprkos socijalnoj segmentiranosti. Za Lijpharta, takva demokracija je vladavinu kartela elita usmjerenog ka pretvaranju razdvojenih političkih kultura u stabilnu demokraciju (Lijphart, 1992: 207–225). Dosadašnja praksa u Makedoniji nije pokazala vjerovatnim postizanje stabilne demokracije kroz vladavinu elita koje su okrenute svojim, a ne državnim interesima.

Za Huntingtona, savez elita, koji on naziva „demokratsko cjenjkanje“, umanjuje broj sudionika tranzicijskog procesa koji je poželjan za daljnju demokratizaciju (Huntington, 1991: 69) te privlačenje političara za prihvatanje legitimiteta vlade, moderiranju svojih zahtjeva i suradnji sa suparnicima te promoviraju pomirenja među pripadnicima vlastite zajednice.

Za Lijpharda je dioba vlasti ne samo najbolje rješenje za stvaranje dugotrajnog procesa prilagodbe kulturnim različitostima, već i odgovor na završetak pregovora i okončanje sukoba. Međunarodna zajednica upravo na tim temeljima „nameće“ Ohridski sporazum koji, naravno u početku, nije prihvaćen od strane etničkih Makedonaca, ali je nakon okončanja sukoba bio najlogičniji model. Umjesto uključivanja predstavnika raznih zajednica u vladu, ovakva podjela vlasti omogućuje podjelu državnih ovlasti pri odlučivanju. Makedonski „model“ ovo vješto implementira s tim što državne nadležnosti (izvršne ovlasti, vlade) po pojedinim područjima „dodjeljuje“ manjinskim predstavnicima – uglavnom Albancima. Najizravnije, potpredsjednik vlade uvijek je iz redova albanske zajednice te je od 2001. godine zadužen za provedbu Ohridskog sporazuma.

Horowitz (Horowitz, 1985: 628–651) se zalaže za sistem proporcionalne zastupljenosti, ali je više sklon izbornom sustavu<sup>3</sup> koji glasačima pruža mo-

<sup>3</sup> U makedonskim izbornim postupcima svih razina značajno rastu međuetničke tenzije. One su posljedica niže razine demokratskog poimanja demokratske procedure, a ne izbornoga modela. Konačno, radi se o svojevrsnom političkom „atavizmu“ ili uvriježenom pravilu tzv. „obiteljskog glasovanja“.

gućnost da među kandidatima označe svoj prvi, drugi i posljednji izbor, dok pobjednik treba osvojiti apsolutnu većinu. U slučaju neuspjeha elita, Horowitz upozorava na mogućnosti ponovnog jačanja etničkih tenzija u društvu i političke nestabilnosti. Horowitz, kao i Benjamin Reilly smatra da specifični oblik izbornog sustava može osigurati političkim elitama inicijative integracija i razvoja umjerenosti, dok su odgovarajuće institucije važne za izgradnju demokracije u multietničkim društvima (Horowitz, 1985: 451–475; Reilly, 2001).

## 1.2. Kritika konsocijacijske demokracije

Već je Lijphard 1977. godine naglasio glavne kritike konsocijacijske demokracije, koje je vidio na dvije dimenzije: nije dovoljno demokratska i ne može biti dovoljna za utemeljenje efikasne i stabilne vlade (Lijphart, 1992: 47). Ona je slaba demokracija jer nema jaku opoziciju, a donošenje odluka u velikoj koaliciji i pravo veta može dovesti do konzervatizma ili protivljenja promjenama. Princip proporcionalne zastupljenosti može prouzročiti raspodjelu pozicija prema grupnoj pripadnosti, a ne individualnoj kompetenciji. Van den Berghe 20-ak godina kasnije smatra da je konsocijacijska demokracija „nevješt, nepopustljiv i konzervativan model koristan samo vladajućim elitama“ (Van den Berghe, 2002: 437). Sve kritike i nedostaci konsocijacijske demokracije koje iznosi Lijphart i na koje se kasnije nadovezuje van den Berge moguće je naći u makedonskom političkom životu: ne postoji snažna opozicija, nema inovacija, nema težnje za promjenama te sadašnji oblik konsocijacije pogoduje samo elitama. „Autonomaške“ prijetnje u makedonskom slučaju posljedica su neučinkovitosti vladajuće koalicije. Konflikt iz 2001. godine, izravno je otvorio solidnu mogućnost različitim autonomaškim težnjama.

U multietničkom kontekstu konsocijacijska demokracija može imati dva iskušenja – kod manjina da odustanu od zajedničke stvari, a kod većine da dominira (Sisk, 1996). Horowitz kritizira Lijphartovo demokratsko rješenje za pluralna društva van zapadnih okvira smatrajući da je njima teško prihvatiti zapadne modele konsocijacijske demokracije jer je neprijateljstvo suprotstavljenih strana intenzivnije nego u evropskim zemljama (Horowitz, 1985: 572). Naročito je kritičan prema modelu velike koalicije jer su njezini članovi spremni samo na kompromise, a ne na sprečavanje sukoba (Horowitz, 1985: 175), dok proporcionalno predstavništvo ne stvara kompromise ili umjerene stavove, već jača razlike. Uspostavljanje konsocijacijske demokracije nakon ratnog sukoba nije suradnja s političkim neistomišljenicima, već s neprijateljem,<sup>4</sup> te se, ironično, najbolje primjenjuje tamo gdje je najmanje potrebna (Spears, 2002: 123-136), te se kroz različite pristupe se koristi kao opravdan put izgradnje mira (Lijphart, 2000: 425).

Povezujući naciju, teritorijalnu i političku moć, konsocijacija može učvrsti razlike i spriječiti razvoj zajedničkog identiteta, a što blokira interakciju različitih zajednica i sprječava međusobnu suradnju i gospodarski razvoj.

<sup>4</sup> Makedonskim koalicijskim partnerima postali su izravni neprijatelji iz oružanog sukoba 2001: komandanti albanskih oružanih formacija s ministrima policijsko-vojnih ministarstava Makedonije.

Davanjem pripadnicima manjina institucionalne resurse i liderske pozicije, potrebne za stvaranje preduvjeta za nezavisnost, oni pronalaze ili „stvaraju“ pitanja bitna za lokalnu zajednicu na temelju kojih će pridobiti glasače i otkloniti konkurente. I najzad, slabljenjem središnje vlasti, konsocijacijska demokracija umjesto izgradnje države, narušava stabilnost države i međuetnički mir. Veliki dio ovih nedostataka primjenjiv je na Makedoniju. Slab oblik konsocijacijske demokracije potvrđuje Horowitzovo promišljanje o poteškoći prihvatanja zapadnih modela u područjima drugačijeg povijesnog i društvenog razvoja pa je potrebno naći modele koji bi se prilagodili svakom području. Do sada makedonski politički život samo pokazuje učvršćenje različitosti, nikako suradnju koju trebaju provoditi političke elite, a koje su usredotočene samo na svoje usko stranačke i individualne interese. Isticanjem potrebe decentralizacije vlasti i davanjem većih ovlasti lokalnim vlastima Mill je decentralizaciju vidio kao sredstvo efikasnije vladavine, ali i kao uvjet slobode pojedinca i demokratske participacije građana (Mill, 1965). Lokalnu samoupravu Mill promatra kao sredstvo obrazovanja slobodnih građana i zaštite individualne slobode, ali i sredstvo protiv prevelikog upliva države. Zato su decentralizacija i lokalna samouprava neodvojivi preduvjeti svake stvarne demokracije. Decentralizacija u Makedoniji nema značajnijih postignuća zbog izrazite gospodarske centralizacije, ali je koncepcijski jasno definirana i ozakonjena kao Millovo poimanje efikasnije vladavine, ali je izrazita u sferi obrazovanja, ustanovljenja kulturnih institucija i zakonskih prava na službenu upotrebu jezika, pisma, znakovlja i vjerskih sloboda. Može se reći da je Millovo poimanje lokalne samouprave ostvareno u sferi sredstva zaštite individualne slobode i sredstvo obrazovanja slobodnih građana, ali ne i kao sredstvo protiv prevelikog upliva države zato jer je funkcioniranje lokalne samouprave direktno vezano uz državni proračun. Princip demokratske participacije građana „vulgarizira“ se jer lokalni čelnici odstupaju od koalicijske politike i proklamiranih stajališta stranačkih lidera (Struga, Tetovo, Debar).

## **2. Makedonija – podijeljenost društva**

Ostvarenje nezavisnosti Makedoniji nije bilo jednostavno jer je bilo potrebno uvesti novi politički sustav sa etnicitetom kao jedini kriterijem. Dvije najveće grupe, iako fizički žive na istom prostoru, uvijek su živjele odvojeno i imale paralelnu povijest, kulturu i socio-gospodarske uvjete razvoja (Mehmeti, 2008: 68). Takva primarna tendencija između dvije najbrojnije etničke zajednice oznaka je divergencije i separacije, a ne integracije. Koja je to polazna osnova u suradnji Makedonaca i Albanaca? Kako prepoznati različitost i dati joj institucionalni oblik? Prema Linzu i Stepanu kriza tranzicije pluralnih društva povezana je sa različitošću članova političke zajednice (Linz, 1996: 16). Prilagodavanje različitosti postaje glavno pitanje građenja države što je povezano s integracijom političkih zahtjeva različitih etničkih grupa – inače ostaje rizik od mogućih secesija (Topperwien, 2001: 187).

Međunarodna zajednica najčešće uvodi principe podjele vlasti u područja etničkih sukoba, na čemu se temelji i Ohridski sporazum kojim je uspostavljena izravna poveznica između osiguravanja mira i demokratskog razvoja zemlje (Drezov, 2001: 413–436), koji postaje najbliži idealu građanske demokracije u duboko podijeljenom društvu.

### 2.1. Zahtjev za priznavanje jednakosti

Prema Locku ljudi su prirodno slobodni, jednaki i nezavisni, a vlast im to samo može garantirati (Lock, 1978), te nije moguće govoriti o demokratskim odnosima bez odgovarajućeg sustava individualne i bezuvjetne implementacije ljudskih i građanskih prava i sloboda. Pravo na jednakost vid je političke i zakonodavne jednakosti, izuzimajući bilo kakav oblik diskriminacije pred zakonom te političke, gospodarske i socijalne i kulturne slobode što je temelj implementacije ljudskih i građanskih prava. Temeljem jednakosti Albanci traže položaj konstitutivnog elementa u državi, proporcionalno svojoj brojnosti. Arben Xhaferi, bivši predsjednik DPA, tvrdio je da je glavni zadatak njegove stranke izgradnja demokracije kroz konsocijacijsku demokraciju (Holliday, 2005: 139–165). Usprkos prvobitnom protivljenju, kasnije se i sa makedonske strane moglo čuti da je „konsocijacijska demokracija naša budućnost“ (Maleska, 2006: 5).

Suprotno Lockovom poimanju jednakosti, Lijphart smatra da je konsocijacijska demokracija „više usmjerena na jednak i proporcionalan tretman grupa, a ne pojedinaca“ (Lijphart, 1992: 49). Od osamostaljenja Makedonije, Albanci se ne vide kao manjina, već kao ravnopravni partner Makedonaca te zbog toga njihovi politički predstavnici ispituju validnost države, njezine temeljne postavke, logiku njezine opstojnosti (Daskalovski, 2006: 55). Jednak tretman Albanci zahtijevaju i na temelju svoje autohtonosti (Mehmeti, 2008). U praksi se međutim pokazuje da politika pravedne zastupljenosti manje ističe međusobnu interakciju *između* većine i manjine te pretpostavlja da pravedna zastupljenost jedne zajednice izjednačava pravedno zastupanje *unutar* te zajednice. Opravdanost takve pretpostavke potkrijepljena je istraživanjima u kojima većina građana smatra da je za profesionalnu karijeru stranačka pripadnost (38,2%) važnija od sposobnosti (17,85%) ili etničke pripadnosti (0,6%) (Petkovka-Hristova, 2003: 55).

Ohridski sporazum je uvelike doprinio smanjivanju diskriminacije, ali još uvijek treba mnogo toga učiniti, posebno na stvarnom predstavljanju marginaliziranih grupa u javnom životu, a ne samo isticanju formalne dimenzije. Glavnu ulogu i odgovornost za dobivanje javne podrške u implementaciji Ohridskog sporazuma ima većinska zajednica, tj. njezine političke elite.

### 2.2. Ohridski sporazum kao element institucionalizacije etniciteta

Makedonija je do usvajanja Ohridskog sporazuma 2001. imala obilježja etničke demokracije (Smooha, 2005: 5–61) jer je u tom periodu bilo izražena po-

jačana etnička mobilizacija s promocijom homogenizirane etničke makedonske kulture s izrazitim stavovima o ekskluzivnim vlasništvom države. Nakon 2001. godine, model etničke demokracije nije u potpunosti napušten, ali su u značajnoj mjeri stvoreni preduvjeti usvajanja slabog modela konsocijacijske demokracije.

Rawls smatra da pravednost mora biti politička, a ne metafizička (Rawls, 2000). Nameće se pitanje kako postići pravednost u podijeljenom društvu, a koju politika mora regulirati? Teško je očekivati da se politika pokorava pravu jer ona oblikuje pravo. Međunarodna zajednica je preuzela ulogu moderatora pravednosti u podijeljenom društvu nastojeći stvoriti prihvatljiv politički i pravni ustroj koji legitimira nejednakost, ali na način na te jednakosti postanu prihvatljive kroz „zapadni projekt“ (Smith, 2001: 31–57), koji daje nacrt političke transformacije zemlje kroz zapadne standarde izgradnje demokratskih institucija i prenošenja zapadnih vrijednosti u politički sustav u Makedoniji, proveden kroz Ohridski sporazum. Makedonija iz samodefinirajuće nacionalne države neformalne velike koalicije, pretvorena je u državu koja se definira između nacionalne, građanske i bi-nacionalne države sa formalnom strukturom diobe vlasti. Ohridski sporazum je jedinstveni model građenja političkog konsenzusa koji u sebi sadrži principe konsocijacije i unitarnog uređenja države te se može sagledavati i kao „čudan pokušaj kombiniranja građanskog pristupa i jednakih prava svih građana sa elementima konsocijacijske demokracije“ (Daftary, 2001: 291–312).

Prema Maleskoj, Sporazum predstavlja model diobe vlasti koji međunarodna zajednica uvelike primjenjuje u područjima završnog sukoba kao optimalno rješenje u odnosu na zahtjeve za secesiju ili prava na samoopredjeljenje (Maleska, 2006). Međunarodna zajednica je razmatrala model diobe vlasti kao trajno rješenje u sukoba između Albanaca i Makedonaca, ali je u isto vrijeme zanemarila asimetriju moći između svih etničkih zajednica u Makedoniji te nisu postojali preduvjeti za stvaranje cjelovitog „konsocijacijskog“ političkog sustava, već je stvorio preduvjete za daljnju etnizaciju makedonskog političkog života, ne promovirajući građanski koncept. Samo godinu dana nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma Međunarodna krizna grupa je upozorila kako, suprotno očekivanju, podjela vlasti nije ublažila etničke razlike te su vladajuće stranke funkcionirale kao korumpirane koalicije, dijeleći resurse putem ministarstava i lokalne samouprave. Dioba „vlasti“ je neka vrsta probe za diobu teritorija, pri čemu se isti političari predstavljaju kao promoteri nacionalnih interesa, a ustvari, suradnja se sa „drugom“ stranom koristi za osobno ili stranačko bogaćenje.<sup>5</sup>

### 3. Četiri elementa konsocijacije u Makedoniji

Konsocijacijski principi i sugestije uvelike su prihvaćeni u Makedoniji. Postoji tradicionalni, iako ne formalni, dogovor da su vlade formirane kao

---

<sup>5</sup> International Crisis Group, *Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down*, Report number 133, 14 Aug 2002, str. 3.



etničke koalicije. Stranački sustav se može opisati kao multi stranački i multi etnički jer su u Parlamentu zastupljeni Albanci, Turci, Romi, Srbi, Bošnjaci i Vlasi. Izborni sustav je promijenjen od većinskog i miješanog (većinskog-proporcionalnog u čisto proporcionalni predstavljanje, izuzev gradonačelnika koji se biraju većinskim izbornim sustavom). Postoji pravo veta koje manjine imaju u makedonskom *Sobranju*, kao i općinskim većima. Autonomija, kroz oblik decentralizacije, dala je velik utjecaj albanskoj manjini na lokalnoj razini. Implementacijom preferencijalne politike nastojala se osigurati pravična zastupljenost manjinskih zajednica u državnim organima vlasti.

### 3.1. Velika koalicija

Uloga vladajućih elita je bez dvojbe najvažniji element konsocijacijske demokracije, a upravo im izvanredno stanje unutarnjeg neprijateljstva u državi namjenjuje takvu neusporedivo važnu ulogu. Pritom moraju „neprestano balansirati“, jer ne smiju iznevjeriti povjerenje birača, a moraju pokazati veću sklonost umjerenosti nego njihovi birači i pokazati želju za održivosti koalicije. Zbog opstojnosti konsocijacije, „vođe trebaju barem donekle osjećati privrženost očuvanju jedinstva zemlje i demokratskog ustrojstva“ (Lijphart, 1992: 37). najizrazitiji primjer je konsenzus u svezi pridruživanja NATO i EU. Ipak, makedonski politički lideri imaju određenih rezervi, dok političari albanske zajednice ovo pitanje smatraju strategijskim ciljevima.

Važnost velike koalicije izražena je i u radovima Rousseaua koji je smatrao da se sva važna pitanja trebaju riješiti uz konsenzus (Lijphart, 1992: 45), jer je u diobi vlasti idealno donošenje odluka konsenzusom svih etničkih grupa (Harris, Reilly, 1998: 139), što u Makedoniji nikada nije bilo slučaj. Makedonska politika je od donošenja Ohridskog sporazuma nije radikalna te dokazuje Horowitzovu konstataciju da stranke u umjerenom društvu moraju biti umjerene ako žele pobijediti na izborima (Horowitz, 1985).

Suradnja po etničkom principu na najvišoj razini vlasti prisutna je od 1991. Koalicijom SDSM<sup>6</sup>-a i DUI<sup>7</sup>-a značajno je povećan broj ministara albanske zajednice, dok je promjenom vlasti 2006. i koalicijom VMRO-DPMNE<sup>8</sup> i DPA<sup>9</sup> albanska zajednica dobila jednoga potpredsjednika vlade „zaduženog za provedbu Ohridskog sporazuma“ i 5 od ukupno 18 ministara. Od 2008. i dalje je potpredsjednik vlade iz redova albanske zajednice kao i 7 ministara. Uvriježena je praksa da zamjenik ministra bude pripadnik druge etničke zajednice od etničke pripadnosti ministra, što, simbolično, naglašava sudjelovanje koalicijskog partnera u svim aspektima državne uprave. Ipak, čak i danas koalicijski partner DIU konstantno dovodi u pitanje opstojnost koalicije, nerijetko optužujući

<sup>6</sup> Socijaldemokratski savez na Makedonija.

<sup>7</sup> Demokratska unija za integracija.

<sup>8</sup> Vnatrešna makedonska revolucionarna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo.

<sup>9</sup> Demokratska Partija na Albancite.

VMRO-DPMNE da dijeli državu po etničkoj i vjerskoj osnovi. Na slučaju Makedonije važno je ukazati da je postojanje institucionalnih okvira i neformalnih oblika diobe vlasti značajno doprinijelo umanjivanju formalnih nedostataka usmjerenih manjinskim pravima (Holliday, 2005: 163), posebno na političkoj razini, s konstantnim uključivanjem manjinskih stranaka u vladu te stvaranju saveza etničkih stranaka, što je često bilo izraženo i izvan malih koncesija koje su davale makedonske etničke elite. Etničke elite koje su dobile vlast koriste svoje institucionalno oružje da slabe zajedničku državu (Malik, 2000: 313), a dioba vlasti ubrzala je polarizaciju te se potiče zategnutost između etničkih elita, a zemlja ide ka još većem sukobu.

### 3.2. Proporcionalna zastupljenost

Lijphart i Horowitz su pristalice uključenja grupa u organe vlasti kroz *zastupanje* ili *suradnju* (Sisk, 1996: 34–35). Uključenje manjina u javne institucije države temelji se na Preporukama iz Lunda koje su 1999. godine sačinili međunarodni stručnjaci po nalogu Visokog povjerenika za nacionalne manjine jer je sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu temelj demokratskog društva sa ciljem omogućavanja manjinama da održe svoj identitet i osobnosti.<sup>10</sup>

Nedovoljna zastupljenost Albanaca u državnoj administraciji, naročito u policijskim snagama i ograničene mogućnosti za Albance u korištenju usluga javne administracije, zajedno s pitanjima vezanim za prava manjina, doveli su do sukoba 2001. godine.

Političko zastupanje se manje temelji na teoretskim aspektima podjele vlasti *per se*, a više na dostizanju međunarodnih standarda prava manjina i na međunarodnim intervencijama. Iako u Makedoniji postoji niz instrumenata kojima se osigurava zastupanje, malo je vjerojatno da će se kroz njih dostići dugoročna stabilizacija društva, osim u slučaju da se osiguravaju prava manjinama i mehanizmi za razvoj postkonfliktnih institucija.

Jedna od najznačajnijih inovacija Ohridskog sporazuma princip je dvostruke većine, tzv. Badinterova većina, u zakonodavnim procesu, po kojem je, kod donošenja zakona važnih za manjine, potrebna većina glasova svih zastupnika u *Sobraniju*, kao i većina glasova manjinskih zastupnika. Taj sustav naglašava važnost manjinskog predstavništva u Parlamentu te je postao primjenjiv nakon stvaranje koalicije VMRO-DPMNE i DPA 2006 godine.

Prednosti metode proporcionalne zastupljenosti odnose se na mogućnost da većina brojnijih grupa može očekivati dobivanje predstavnika u parlamentu, dok izbori po većinskom sustavu obično favoriziraju najjaču partiju, kandidata ili – u duboko podijeljenim društvima – etničke grupe svaku u svojoj izbornoj jedinici (Reilly, Reynolds, 1999). Nijedan aranžman podjele vlasti nije potpun

---

<sup>10</sup> Preporuke iz Lunda, Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem, 1999. članak 1, točka 1. dostupno na internetu: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_hr.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hr.pdf)

ako etničke zajednice nisu široko zastupljene na razini vlade koje i Lijphart navodi kao najvažniji element zajedništva (Lijphart, 1992: 25–31).

### 3.3. Pravo veta

U multinacionalnim zajednicama pravo veta osigurava zaštitu tzv. vitalnih interese nacija i nacionalnih manjina. Ovo pravilo, s jedne strane, osnažuje zahtjev za pravičnim dogovorom koalicijskih partnera, potičući ih da svoje odluke donose jednoglasno, a s druge strane, dovodi u pitanje suradnju unutar velike koalicije kao i nadglasavanje manjina. Ustavom su zagwarantirana prava manjina na obrazovanje i jezik, a pravo veta vrsta zaštite interesa nacionalnih manjina u Makedoniji, tipična je konsocijacijska praksa. Za osiguranje jamstva prava veta utemeljen je parlamentarni Odbora za odnose između zajednica.

Pravo veta obuhvaćaju „zakoni koji se odnose na jezik, obrazovanje, osobne dokumente i simbole, kao i zakone o lokalnoj samoupravi. Takvi zakoni moraju biti izglasani većinom zastupnika u parlamentu koji nisu pripadnici većinske etničke zajednice u Makedoniji“.<sup>11</sup> Državni pravobranitelj bira se po istom principu (članak 77), a 3 od 7 članova Državnog sudbenog vijeća (članak 105) prema Ohridskom sporazumu moraju biti birani većinom glasova ukupnog broja predstavnika koji ne pripadaju većinskoj zajednici (članak 104), kao i što se 3 od 9 sudaca Vrhovnog suda biraju na isti način (članak 109).

### 3.4. Decentralizacija ili lokalna samouprava

Decentralizacija ili lokalna samouprava ustavna je kategorija, odabrana kao optimalni model koji neće ugroziti unitarni karakter Makedonije. Teritorijalno prenošenje vlasti bazirano na etničkoj pripadnosti je isključeno jer je u Ohridskom sporazumu naglašeno da nema teritorijalnih rješenja za etnička pitanja (članak 1, točka 2). Odbačeni modeli ustanovljenja države bili su usmjereni na prenošenje ovlasti sa državnog na lokalnu razinu, naglašavajući značajnu nezavisnost općina od državne vlasti, spominjući čak i federalizaciju. Uspostava suradnje središnje i lokalne vlasti najveći je izazov modelu decentralizacije. Većinska zajednica na lokalnoj razini postaje manjina, a to je neka vrsta testa za razumijevanje značaja manjine i većine u multikulturalnim društvima. Razvoj lokalne samouprave od ključne je važnosti za osiguranje participacije građana u demokratskim procesima te promicanje i poštovanje etničkih identiteta. Zbog multikulturalnog karaktera države, reforma lokalne samouprave ima dvije paralelne dimenzije; etničku i demokratsku, koje se moraju nadopunjavati. Glavni izazov decentralizacije usmjeren je na uspostavu suradnje između centralne i lokalne uprave koja je otvarala prostor za uspostavu slabog oblika teritorijalne samouprave albanske zajednice. Samo uzevši tu razinu decentra-

---

<sup>11</sup> Framework Agreement, Clause 5.2., [http://faq.macedonia.org/politics/framework\\_agreement.pdf](http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf)

lizacije, može se zaključiti da u Makedoniji postoji slab oblik konsocijacijske demokracije.

### Zaključak

Prelaskom s etničkog modela demokracije, uvođenjem zapadnih modela „građanske“ demokratske prakse, uvode se novi ustavni i politički aranžmani, stvarajući put modelu konsocijacijske demokracije, koja osigurava pravo pristupa raspodjele resursa, limitiranu autonomiju i ograničeno pravo veta kroz mehanizam „dvostruke većine“ u procesu donošenja odluka različitim grupama. Konsocijacijska teorija također naglašava važnost etničke pripadnosti u kreiranju političkog sustava, sugerirajući stvaranje institucija diobe vlasti koje bi omogućile suradnju elita, a u cilju stvaranja stabilne vlasti u podijeljenim društvima. Ohridski sporazum je preduvjet uvođenja ustavnih promjena kroz modele konsocijacijske demokracije u makedonsku političku strukturu. Općenito, novim amandmanima naglašena su grupna prava pripadnika etničkih zajednica te je bilo potrebno pronaći ravnotežu i dogovor između grupnih prava i diobe vlasti s jedne strane, i stvaranja političkog i socijalnog prostora koji bi ostavljao prostor izvan etničkog određenja. Ohridski sporazum je utemeljen na elementima konsocijacije koje je utemeljio Lijphart, ali nije uspostavljena klasična konsocijacijska demokracija jer neke od glavnih postavki nedostaju; čvrsto utemeljen zahtjev za velikom koalicijom i jasan oblik lokalne samouprave.

Sporazumom se ne osigurava zaštita manjim nacionalnim zajednicama<sup>12</sup>, nema formaliziranog oblika reformi koje vlada mora provesti, npr. decentralizaciju sa etničkim predstavljanjem i diobom vlasti, ali su vladine reforme dobile samo etničku dimenziju, a nisu dovele do depolitizacije promjena koje bi obuhvaćale različite zajednice, a nije postignut uspjeh u fundamentalnoj promjeni unutareničkih odnosa u Makedoniji jer je „ponudio“ decentralizaciju kroz koju se željelo „zaustaviti“ etnički sukob i izbjeći odgovornost za razloge koji su doveli do sukoba. Implementacijom decentralizacije, a ignoriranjem uzroka sukoba i specifičnosti procesa političke tranzicije, međunarodna zajednica je dopustila rast tenzija i potencijalno pogoršala situaciju.

Stvaranje stabilnog demokratskog sustava obuhvaća međusobno suprotstavljene političke platforme, a decentralizacija mora promicati diobu vlasti čiji temelj nije etnicitet. Kako se decentralizacija u Makedoniji bazira upravo na etnicitetu jasno je da njezina učinkovitost i stabilnost niska.

Nepostojanjem nekih institucionalnih oblika konsocijacijske demokracije, Makedonija je dobila fleksibilan institucionalni okvir koji je prilagodila svojim specifičnim uvjetima tranzicije i definiranja države, kao i što je pružena velika

---

<sup>12</sup> Posebnim međudržavnim sporazumom te svojim zakonom Makedonija je uredila zaštitu hrvatske zajednice koja pripada grupi tzv. „malih manjina“. Radi se o „Закону за спогодба меѓу Република Македонија и Република Хрватска за заштита на правата на македонско малцинство во Република Хрватска и хрватско малцинство во Република Македонија“, „Службен весник на РМ“, br. 18, od 05.02.2008.

mogućnost reduciranju značaja etničke pripadnosti te sprječavanju dominacije grupnog nad individualnim identitetom. S druge strane nedostatak institucionalnog okvira nekih aspekata konsocijacijske demokracije imao je i negativne aspekte jer je uspostavljen netransparentni i elitistički vid vladavine i nije se ojačalo multietničko društvo. Političke elite su stvorile realnu krizu u političkom dijalogu u državi, i zbog nedorečenosti Ohridskog sporazuma i zbog specifične političke kulture političkih elita u državi. U slabim društvima, a u kojima je civilno društvo razoreno, fragmentirano i slabo, ono ne može biti u funkciji konstitualizacije ograničavanja političke vlasti te političke elite lako mogu stvoriti poseban politički sustav koje djeluje prema pravilima koje oni propisuju. U Makedoniji stranke nisu reprezent volje građana, već je svojim djelovanjem oblikuju. Slabost društava je postala problem jer nije moguće razviti institucionalni okvir za artikulaciju različitih interesa te je postalo očigledno da iz tog supstrata ne dolaze nikakvi drugi impulsi osim poslušničkog prihvatanja kolektivnih identiteta.

### *L i t e r a t u r a*

- Barnes, Samuel H. (2001), „The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies“, *American Journal of International Law* 95(1), 86–101.
- Daalder, Hans (1974), „The consociational democracy theme“, *World Politics* 26, 604–621.
- Daskalovski, Židas (2006), *Walking on the Edge: Consolidating Multiethnic Macedonia, 1989–2004*, Chapel Hill: Globic Press.
- De Tocqueville, Alexis (1995), *O demokraciji u Americi*, Zagreb: Informator.
- Diamond, Larry/ Plattner, Marc, (eds.) (1994), *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Drezov, Kyril (2001), Bulgaria and Macedonia: Voluntary Dependence on External Actors, in Jan Zielonka/Alex Pravda, (eds.) *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 2: International and Transnational Factors*, Oxford University Press, Oxford, 413–436.
- Daftary, Farimah (2001), „Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-sharing or the 'civic approach'“, *Helsinki Monitor*, 12(4), 291–312.
- Fish, Steven/Hanson, Stephen E/Roeder, Philip G, (eds.) (2000), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Glazer, Nathan (1995), „Individual Rights against Group Rights“, u: Will Kymlicka (ed.) *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press, 123–138.
- Harris, Peter, Reilly, Ben (eds.) (1998), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Hoddie, Matthew/Hartzell Caroline (2005), „Power-Sharing in the Post-Civil War Initiating the Transition from Civil War“, u: Philip G. Roeder, Donald Rothchild (eds.). *Sustainable Peace: Democracy and Power-Dividing Institutions after Civil War*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 83–106.

- Horowitz, Donald (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1991), *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press, Oxford: Los Angeles.
- Holliday, Graham (2005), „From Ethnic Privileging to Power-Sharing: Ethnic Dominance and Democracy“, u: Sammy Smooha, Priit Järve, (eds.) *Macedonia, The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, Series on Ethnopolitics and Minority Issues, Vol. III, Budapest, 139–165.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The third wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman.
- International Crisis Group (2002), *Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down*, Report number 133, 14 Aug.
- Lehmbruch, Gerhard (1967), *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Osterreich*, Tübingen: Mohr.
- Lijphart, Arend (1969), „Consociational democracy“, *World Politics* 21 (2), 207–225.
- Lijphart, Arend (1985), *Power-Sharing in South Africa*, Berkeley: University of California.
- Lijphart, Arend (1992), *Demokracija u pluralnim društvima*, Zagreb: Globus, Školska knjiga.
- Linz Juan, Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Locke, John (1978), *Dve rasprave o vladi*, Beograd: Mladost.
- Maleska, Mirjana (2006), „What Kind of a Political System did Macedonia gain after the Ohrid Peace Agreement“, *New Balkan Politics*, 9(5).
- Malik, John (2000), „The Dayton Agreement and Elections in Bosnia: Entrenching Ethnic Cleansing Through Democracy“, *Stanford Journal of International Law* 36 (Summer), 303–355.
- Mehmeti, Ermira (2008), „Implementation of the Ohrid Framework“, in: Florian Beiber (ed.), *Power Sharing and the Implementation of the Ohrid Framework Agreement*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung, 67–89.
- Mill, John, Stuart (1848, 1965), *Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy*, vols. II–III, u: (1963–87) *Collected Works*, Toronto/London: University of Toronto Press/Routledge and Kegan Paul.
- Mill, John, Stuart (1989), „Razmatranja o predstavničkoj vladavini“, u: John Stuart Mill, *Izabrani politički spisi*, Sv. II, Zagreb: Informator.
- Nordlinger, Eric (1972), *Conflict Regulation in Divided Societies*, Center for International Affairs, Harvard University.
- Petkovska-Hristova, Lidija (2003), „Multiculturalism as Political Model: The Case of Macedonia“, u: Nikolai Genov (ed.), *Ethnic Relations in Southeastern Europe*, Berlin/Sofia: Institute of East European Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem, 1999. članak 1, točka 1. dostupan na internetu: [http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_hr.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hr.pdf)
- Rawls, John (2000), *Politički liberalizam*, Zagreb: KruZak.
- Reilly, Ben, Reynolds, Andrew (1999), *Electoral Systems and Conflict in Divided Societies*, Washington, DC.
- Reilly, Benjamin (2001), *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Rousseau, Jean-Jacques (1978), *Društveni ugovor i Rasprava o osnovama i porijeklu nejednakosti među ljudima*, Zagreb: Školska knjiga.
- Smith, Karen E. (2001), „Western Actors and the Promotion of Democracy“, u: Jan Zielonka, Alex Pravda (eds.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe – International and Transnational Factors, Vol. 2*, Oxford: Oxford University Press, 31–57.
- Smootha, Sammy (2005), „The Model of Ethnic Democracy“, u: Sammy Smootha, Jarve Priit (eds.), *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, ECMI, 5–61.
- Sisk, Timothy (1996), *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington D. C.: United States Institute of Peace.
- Spears, Ian S. (2002), „Africa: The Limits of Power-Sharing“, *Journal of Democracy* 13(3), 123–136.
- Steiner, Jorg (1974), *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Topperwien, Nicole (2001), *Nation-State and Normative Diversity*, Fribourg: Institut du Federalisme.
- Van den Berghe, Pierre L. (2002), „Multicultural democracy: can it work?“, *Nations and Nationalism*, 8(4), 433–449.
- Verney, Douglas V. (1995), „Federalism, Federative Systems and Federations: The U.S., Canada and India“, *Publius*, 25(2), 81–98.