

## Македонија: Тетеравење кон Европа

### I. РЕЗИМЕ

Одлуката од самитот на Европската унија во декември 2005 година, да ѝ додели кандидатски статус на Македонија, е значителен чекор на патот на земјата кон европска интеграција. Меѓутоа, отворената природа на одлуката, без датум за почеток на разговорите за пристапување, ги покажува практичните и политичките предизвици со кои земјата сè уште се соочува за да стане стабилна пост-конфликтна демократија. Спроведувањето на Охридскиот рамковен договор, кој стави крај на започнатата граѓанска војна во 2001 година е скоро завршено и во тек се суштински реформи; сепак, напредокот, иако значителен, останува релативен. Меѓународната заедница треба да го задржи притисокот на владата за оваа да делува побрзо и посериозно во виталните сектори, вклучувајќи ја полицијата, а особено судството, бидејќи тие сè уште заостануваат, и практичната примена таму често не ја следи реториката на владата.

Како и темпираното американско признавање на уставното име на Македонија во ноември 2004 година, одлуката на ЕУ значително го подобри престижот и самодовербата на земјата. Меѓутоа, внимателниот јазик кој се употреби покажува дека ЕУ ќе продолжи да притиска, како што и треба, за поголеми раздвижувања на повеќе фронтови. Реформите во полицијата и во судството се особено клучни прашања за просечниот Македонец, но овие полиња не се само услов за членство во ЕУ, туку и директно влијаат на способноста на коалицијата одговорно да владее.

Полициските реформи зацртани во Охрид значително напредуваа во однос на вработување и обука на нови полицајци, зголемување на бројот на Албанците во службата, и преземање на одговорноста за границите. Но, сè додека владата не навлезе подлабоко под површината и не се зафати со фундаменталните прашања на управувањето, вклучувајќи и децентрализација на овластувањата и воспоставување на систем на заслуги при напредување во службата, полицијата нема да стане транспарентна и одговорна услуга на заедницата.

Судскиот систем останува нереструктуриран и нефункционален. Земја од два милиона жители има 1,2 милиони заостанати случаи. Гломазниот систем, кој сè уште е под влијание на извршната власт и на корупцијата, им служи на спротивните политички интереси. Меѓународната заедница доцна го сфати проблемот, само откако судскиот систем започна да го загрозува напредокот во другите области. Владата подготви неколку уставни амандмани насочени кон подобрување на независноста на судството, вклучувајќи и траен мандат и дво-третинско мнозинство за назначувањата на судиите, но сега мора да ги спроведе овие мерки и да преземе итни чекори за да го подобри квалитетот и да ја зголеми одговорноста со искоренување на корумпираните и некомпетентни судии и со обука на оние кои се способни и квалификувани.

Две прашања кои не се поврзани едно со друго бараат во 2006 година да им се посвети особено внимание. Неизбежното враќање на четирите случаи на воени злосторства од Хашкиот трибунал се заканува да ги разбуди духовите на конфликтот од 2001 година и да стане предизвик за неадекватниот судски систем. Начинот на кој ќе се разгледуваат овие случаи, оперативно и политички, ќе има влијание на домашната политика и на односите на Македонија со меѓународните партнери. Зголемените тензии во Исламската заедница и расправиите на нејзините лидери кои излегоа на виделина, во јавноста го отворија прашањето за тоа дали на земјата ѝ се заканува радикалниот ислам. Нема вистинска закана од веџивистите, но етничките албански лидери се загрижени дека борбата за власт може лошо да се одрази на нивната заедница и со неа да манипулираат политичките непријатели.

Иако се чини дека несигурноста која кулминираше со референдумот во ноември 2004 година, вклучувајќи ја и загриженоста за поделбата на силите меѓу етничките заедници и краткото појавување на група на вооружени етнички Албанци во предградијата на Скопје веќе ја нема, Македонија е сè уште незрела демократија, ранлива пред оние кои сакаат да го присвојат или да го експлоатираат несовршениот процес на реформи. Патот кон Европа ќе биде сигурен само ако ги спроведува неопходните иницијативи и ако се справува со политичките предизвици пред тие

да прераснат во кризи. Ова се неколку неопходни чекори во таа насока:

- **Судство.** Меѓународната заедница и Македонија треба да лобираат пред Хашкиот трибунал враќањето на четирите случаи да се одложи барем до крајот на 2006 година (а најдобро до 2008 година), додека донаторите работат на брзи реформи во судството, вклучувајќи и специјализирани обуки на судиите за сериозни кривични дела; форензички техники; реални програми за заштита на сведоци, како и суд за сериозни кривични дела. Кога уставните амандмани ќе се усвојат, владата мора брзо да се ослободи од корумпираните судии и оние кои не работат, да основа нов административен суд за прекршоци, и академија за постојана обука на судии и обвинители.
- **Полиција.** Законот за полиција кој сè уште не е донесен треба да ги пренесе овластувањата на повеќе, а не на помалку полициски области. На Единицата за професионални стандарди треба да ѝ се обезбедат персонал и ресурси (вклучувајќи и присуство на ЕУ) за таа да може да истражува случаи на внатрешна корупција и на полициска злоупотреба, како и да воведо градење на кариера врз основа на заслуги, вклучувајќи и брза програма за најдобрите и најбистрите офицери и приправници, која треба да се подготви. Полицијата исто така треба повеќе да ја координира работата со другите владини тела.
- **ЕУ.** Користејќи персонал и експертиза од претходната мисија Проксима и од нејзиниот преоден наследник ЕУПАТ, Брисел треба да започне со нова мисија во јуни 2006 година, со повеќе финансиски и човечки ресурси. Одговорна пред Специјалниот претставник на ЕУ, таа треба да има мандат да ги прошири своите овластувања на целиот сектор правда, вклучувајќи ги и судиите, обвинителите и затворите. Треба да постави советници во министерствата за правда и за внатрешни работи, во јавното обвинителство и во скоро основаните регионални полициски штабови. Специјалниот претставник на ЕУ треба исто така да работи со владата за таа да постави советник за правда и внатрешни работи во кабинетот на Премиерот кој ќе има за задача да ги турка реформите и да координира меѓу министерствата и другите владини тела.

## II. ДА СЕ ВРАТИ НА ИСПРАКАЧОТ: СЛУЧАИТЕ НА ВОЕНИ ЗЛОСТОРСТВА

Во септември 2002 година, владата на Македонија ја пренесе надлежноста за петте обвинувања за воени злосторства на Меѓународниот воен трибунал за поранешна Југославија (ICTY, Хашки трибунал). Во своето последно јавно обвинение од март 2005 година, Трибуналот го обвини поранешниот Министер за внатрешни работи Љубе Бошковски и неговиот телохранител Јохан Тарчуловски за воени злосторства поврзани со нивните активности во село Љуботен. Се очекува нивното судење да започне во 2006 година, но според договорот постигнат на маргините на охридските мировни преговори, а како што потврди и Трибуналот во април 2005 година, четирите случаи за кои Трибуналот не покрена обвинение ќе ѝ се вратат на Македонија на датум кој треба да се одреди. Враќањето на овие случаи поставува сериозни политички и процедурални прашања за Македонија и за меѓународната заедница.<sup>1</sup>

Случаите датираат од август 2001 година, кога Ослободителната национална армија (ОНА) на Али Ахмети се договори за условите за разоружување со тогашниот Генералниот секретар на НАТО, Џорџ Робертсон. Нивниот договор, постигнат одделно од политичката рамка за која истовремено се дискутираше со македонските политички лидери во Охрид, беше клучна грижа на македонските лидери, ја осигура поддршката на ОНА за мировниот договор и го одреди патот кон операцијата Суштинска жетва, мисија на НАТО да го собере оружјето од востаниците и по неговото доброволно предавање, да го уништи.<sup>2</sup> Како дел од договорот, македонската влада се обврза

<sup>1</sup> Бошковски и Тарчуловски се обвинети за убивање, намерно уништување на градови и села и за суров третман. Другите четири случаи се: 1) “Раководство на ОНА”, кој се однесува на десет осомничени високи членови на ОНА обвинети за учество со “сериозни злосторства”, 2) “Браната во Липково”, кој се однесува на прекин на водоснабдувањето на кумановската област, оставајќи скоро 100,000 жители без вода неколку недели, 3) “Традежните работници на Маврово” кој се однесува на грабнувањето на пет работници од патот во близина на Групчин, и 4) “Непроштено”, масовна гробница во селото Непроштено, Тетовско. Види: “Одлука по барањето на обвинителот за постапка за наложување на поранешната југословенска република Македонија”. Случај бр.: IT-02-55-MISC.6.4 октомври 2002 година на <http://www.un.org/icty/misc/decision-e/28115138.htm>.

<sup>2</sup> Повеќе детали за Суштинска жетва на <http://www.nato.int/fyrom/tfh/home.htm>, како и во коментарите на Генералниот секретар на конференцијата за печат од 14 септември 2001 година на <http://www.nato.int/fyrom/tfh/2001/t010914a.htm>.

да им даде амнестија на етничките албански востаници, освен на оние кои се одговорни за воени злосторства. Во таа насока, во март 2002 година беше донесен закон, кој исто така одреди дека “нема да има кривични постапки против оние кои извршиле кривични дела поврзани со конфликтот од 2001 година кои спаѓаат во овластувањата на Трибуналот и по кои Трибуналот ќе постапува.”<sup>3</sup>

Кога НАТО го постигна договорот за разоружување со ОНА, и кога владата го донесе Законот за амнестија, Трибуналот веќе работеше скоро една деценија. Со оглед на времето на постоење и ограничувањата на ресурсите, како и релативно малиот опфат на злосторствата од обвинувањата во споредба со оние од претходните конфликти од регионот, тој не беше посебно желен да ги преземе овие случаи и беше “повеќе или помалку присилен од НАТО да ги преземе.”<sup>4</sup> Али Ахмети не сакаше да потпише никаков договор според кој македонските судови би имале надлежност над воените злосторства, додека меѓународната заедница не сакаше да ги амнестира ваквите злосторства. Со вовлекувањето на Трибуналот, НАТО го исполни ветувањето што му го имаше дадено на Ахмети во договорот за разоружување: дека во Македонија нема да се покренат ниту обвиненија за ваквите случаи, ниту пак тие ќе се судат во земјата. “Ние потпишавме договор со меѓународната заедница за ова, во вид на договор со НАТО. Имаме согласност.”, инсистира Ахмети, сега Претседател на Демократската унија за интеграција (ДУИ), водечка етничка албанска политичка партија во коалицијата на власт.<sup>5</sup>

## А. ТОЛКУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА АМНЕСИЈА

Кога се објави дека обвинението против Бошковски и Тарчуловски е последно на Трибуналот и кога се

потврди дека останатите случаи ќе ù се вратат на Македонија, стапија во сила практичните и политичките импликации на Законот за амнестија, на пример, дали и како тој ќе се спроведува. Политичарите почнаа да се одмеруваат. Премиерот Бучковски рече дека: “во зависност од фазата во која се овие случаи... наша желба е да постапуваме по барем два од нив... Мораме да отвориме процес во врска со киднапираните и исчезнати Македонци и Албанци.”<sup>6</sup> За разлика од него, порпаролот на неговата партија предупреди дека “треба да проценат експертите, односно надлежните институции. Недозволиво е политичарите да даваат свои оценки во фаза кога случајот е високо исполитизиран...”<sup>7</sup> Ахмети, кој забележително молчи за ова прашање заради неговата поранешна позиција во ОНА, ù кажа на Меѓународната кризна група: “Би било добро ако Хаг ги затвори овие случаи. Ние поднесовме политичко барање ниеден од овие случаи да не се врати.”<sup>8</sup> Сепак, и покрај оваа изјава, Ахмети смета дека треба да се истражи само еден случај, оној на петте киднапирани работници на Маврово, бидејќи “другите три се покриени со Законот за амнестија.”<sup>9</sup>

Исто така, и кај меѓународните поддржувачи на Македонија има изненадувачки недостаток на консензус за применливоста на Законот за амнестија. НАТО инсистира дека Законот за амнестија не се однесува на четирите случаи кои треба да се вратат од Хаг, и дека договорот на НАТО, ЕУ и ОБСЕ од 2001 година кој се однесува на ова прашање сè уште важи. Меѓутоа, нивните колеги од ЕУ, заедно со други западни дипломати, се воздржуваат од интерпретации и тоа го оставаат на релевантните македонски институции. Како што објасни еден од нив, “ние не сме компетентни да го интерпретираме Законот за амнестија, за или против. Владата е онаа што треба да го погледне и да ја донесе таквата одлука.”<sup>10</sup> Еден друг изјави: “Отидоа како случаи, ќе се вратат како

<sup>3</sup> Закон за амнестија, 7 март 2002 година, член 1.

<sup>4</sup> Телефонски разговор на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, 28 октомври 2005 година. Според резолуциите 1503 и 1534 на Советот за безбедност на ОН, Обвинителството требаше да ги заврши сите истраги до крајот на 2004 година. Меѓутоа, Обвинителството нагласува дека “крајот на мандатот за истраги не е и крај на Трибуналот... има уште два крајни рока во стратегијата за комплетирање: 2008 и 2010 година”, <http://www.un.org/icty/briefing/2005/PB050316.htm>. Исто така, види ја изјавата на порпаролот на Трибуналот од неделниот брифинг со печатот од 25 мај 2005 година: “Во поглед на преостанатите истражувања, ниту еден од осомничените не го достигнал нивото на одговорност кое е потребно за да се издаде обвинение во случај да има доволно докази за да се поврзат со извршените злосторства.”

<sup>5</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година.

<sup>6</sup> Во јануари 2005 година, Премиерот Бучковски изјави: “Скорешната македонска историја ќе биде искривена ако Хаг започен истрага само за еден случај.” Претседателот Црвенковски го повтори овој став. Види: “Премиерот Бучковски: обвинувањата само за Љуботен се нелогични”, Македонска информативна агенција, 20 јануари 2005 година, и “Бучковски вели Македонија планира да постапува барем по два случаи вратени од Трибуналот”, Македонско радио, 1330 GMT, 17 јуни 2005 година.

<sup>7</sup> Портпаролот на СДСМ Борис Кондарко, *Дневник*, 27 април 2005 година.

<sup>8</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Интервјуа на Меѓународната кризна група со меѓународни претставници, Брисел, 28 октомври 2005 година и Скопје, 14 ноември 2005 година.

случаи. Од Македонија зависи да постапи како што смета дека е правилно.”<sup>11</sup> Без официјална позиција или насоки, некои меѓународни претставници од Скопје изразија лично убедување дека законот не се однесува на овие четири случаи, и дека заради тоа, Македонија мора да постапува по нив.<sup>12</sup>

## Б. ВРЕМЕ ДА СЕ ПОДГОТВИ СТРАТЕГИЈА

Иако владата е преокупирана со својата реформска агенда, мора да најде време да се посвети на ова прашање. Министерот за правда наскоро ќе се состане со претставници на Трибуналот за да се договори за процесот за кој “допрва треба да се одлучи.”<sup>13</sup> За Трибуналот, овие прашања за процесот и времето се релативно тривијални, но тие имаат сериозни импликации за Македонија, која не сака да ги доведе во прашање гаранциите кои им беа дадени на албанските лидери во 2001 година. Освен ова, случаите се враќаат пред парламентарните избори во 2006 година, и има ризик да се користат за политички пресметки. По сомнителната природа на последниот круг на локалните избори (април, 2005 година), ЕУ внимателно ќе следи како тече следната кампања и како се спроведуваат овие избори.<sup>14</sup> Оваа логика покажува дека има генерален консензус враќањето на случаите од Трибуналот да се одложи до по изборите. Сепак, освен времето, владата мора да подготви и стратегија за последователните чекори, прашањето на амнестијата, улогата и одговорностите на надлежните владини институции и информирањето на јавноста.

Додека владата работи на својата стратегија, партнерите на Македонија мораат да го прават истото и да оформат единствен став во однос на Законот за амнестија. Мора да се земат предвид размислувањата за очигледното изземање или ризикот од поткопување на решеноста на меѓународната заедница да се справува со воените злосторства и, пошироко, меѓународното хуманитарно право. Партнерите на Македонија имаат важна улога, на пример: поддршка на напорите на владата да ѝ го објасни процесот на јавноста, отворање на специјализирани судови и обвинителства, брзи специјализирани обуки за да се подготват обвинителите, адвокатите и судиите, и

финансирање на програми за заштита на сведоци. Ова би било долгорочен придонес за реформите на капацитетите, делувањето и способностите на судството.

Враќањето на овие случаи од Трибуналот е неизбежно. Трибуналот сигурно ќе биде под влијание на еден кохерентен план, подготвен од владата и одобрен од меѓународната заедница, и можеби ќе биде поттикнат на мало одлагање што би овозможило потребните реформи во судството да заживеат.<sup>15</sup>

## III. РЕФОРМИ ВО СУДСТВОТО И НЕЗАДОВОЛСТВО ОД НИВ

Проблемите на Македонија со воените злосторства се симптоматични за пошироките недостатоци на судскиот систем во земјата. Меѓутоа, судскиот сектор е убеден во својата способност да одговори на притисокот на Трибуналот. “Македонија има капацитети да постапува по овие случаи”, ѝ рече Претседателката на Републичкиот судски совет на Меѓународната кризна група,<sup>16</sup> “Имаме компетентни адвокати и сите случаи ќе им бидат доделени на судии со релевантно и големо искуство. Спроведувањето и одлучувањето нема да бидат проблем.”<sup>17</sup> Иако нејзините колеги во Министерството за правда се согласуваат, тие се сепак поумерени. Министерката Младеновска вели дека “ги едуцираме судиите за хуманитарно право, ги реформираме законите, *ќе ги сработиме* овие случаи.”<sup>18</sup>

Сепак има функционери во релевантните министерства и во владеачката коалиција чии неофицијални коментари покажуваат голема загриженост за вистинските капацитетите на судството. Еден висок функционер инсистираше: “Случаите воопшто не можат да се процесираат! Нема политичка клима, и имаме многу непрофесионален судски систем.”<sup>19</sup> Иако кај меѓународната заедница може да

<sup>11</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, Скопје, 9 ноември 2005 година.

<sup>12</sup> Интервјуа на Меѓународната кризна група со меѓународни претставници за безбедност, Скопје, 9 и 14 ноември 2005 година.

<sup>13</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Министер за правда Мери Младеновска, Скопје, 14 ноември 2005 година.

<sup>14</sup> Следните избори во Македонија се парламентарните, кон крајот на 2006 година.

<sup>15</sup> Имаше еден домашен случај на судење за воени злосторства во Македонија: во 2003 година, Ибрахим Сулејмани е осуден за воени злосторства починети во Дреновец во 2001 година. Осуден е на петнаесет години затвор, каде што се наоѓа на почетокот на 2006 година.

<sup>16</sup> Орган одговорен за предлагање, дисциплинирање и отповикување на судии во моментов.

<sup>17</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Ленче Софрониевска, Претседател, Републички судски совет, Скопје, 14 ноември 2005 година.

<sup>18</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Министер за правда Мери Младеновска, Скопје, 14 ноември 2005 година.

<sup>19</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со висок владин функционер, Скопје, 4 ноември 2005 година.

има несогласувања за прашањето на амнестијата, повеќето се согласуваат дека “судовите едноставно не се подготвени”, “реформите во судството се на нула” и “судиите едноставно не се подготвени да бидат чувари на уставот.”<sup>20</sup>

Судството долго време се смета за неефикасно, корумпирано и предмет на политичко влијание.<sup>21</sup> Сепак, иако функционерите го прифаќаат, бирократите му носат закони, а меѓународните партнери му нудат обука, практичното спроведување на судските реформи останува во зачеток. Освен многу слични предизвици со кои се соочуваат и другите сектори во државата, за ова придонеле и некои посебни фактори. За почеток, Охридскиот рамковен договор, основата за пост-конфликтните реформи, не се осврнува на судството,<sup>22</sup> а напредок нема заради преокупираноста на владата со охридските барања, генералниот недостаток на интерес кај политичарите за откажување од своето влијание, и отсуството на меѓународно водство.<sup>23</sup> Немањето на силни граѓански организации

<sup>20</sup> Интервјуа на Меѓународната кризна група со меѓународни претставници во Брисел и Скопје, 28 октомври 2005 година и 14 ноември 2005 година.

<sup>21</sup> Неколку случаи кои привлекоа големо внимание ги покажуваат потешкотиите во судството. Најважен од нив, како што е споменато во претходниот извештај на Меѓународната кризна група, е случајот Раштански лозја, убиството на група од шест Пакистанци и еден Индиец кои македонските безбедносни сили ги фатиле на границата со Бугарија со фалсификувани патни документи. Откако групата се чувала во притвор неколку дена, однесени се на напуштено место и убиени, а подметнати се докази за да се покаже дека биле терористи со намера да бомбардираат западни амбасади во Скопје. Сепак, и покрај убедливите докази, во мај 2005 година судот ги ослободи трите полициски службеници и едниот бизнисмен обвинети за убиството на седуммината. Други случаи кои се однесуваат на некомпетентни пресуди се обвинението на “архиепископот” Јован Вранишковски и случаите на корупција дадени во “оценката на судството” на Амбасадата на САД, која може да се најде на <http://skopje.usembassy.com/>. Види го и извештајот на Централно европската и евроазиска правна иницијатива (CEELI) од Скопје од февруари 2005 година во однос на загриженоста на САД за “неоправдано пролонгирање” на случаите на корупција, <http://www.abanet.org/ceeli/countries/macedonia/feb2005.html>, и аналитичката проценка (мислењето) на ЕУ за македонската кандидатура, стр. 23, на [http://www.delnkd.ccc.eu.int/en/whatsnew/2005/sec\\_1425\\_final\\_en\\_analytical\\_report\\_mk.pdf](http://www.delnkd.ccc.eu.int/en/whatsnew/2005/sec_1425_final_en_analytical_report_mk.pdf).

<sup>22</sup> Охридскиот договор предвидува значителни реформи во полицијата, децентрализирање на власта, финансиите и мандатот на Народниот правобранител. Види во Охридскиот рамковен договор, Анекс Б, Законски измени, на <http://www.european-defence.co.uk/keydocuments/ohrid.pdf>.

<sup>23</sup> Види Извештај на Меѓународната кризна група бр. 149, Македонија: Без простор за самозадоволство, 23 октомври 2003 година, стр. 15: “Нема консензус меѓу донаторите и

насочени кон реформите во судството е уште едно од делчињата што недостасуваат во сложувалката. Можноста за членство за ЕУ, и често изразените сомнежи на ЕУ во однос на капацитетите на судството во земјата на крај помогнаа да се постигне политички консензус, мотивација и вистински момент за делување.

Крајното незадоволство со судството е честа тема меѓу македонските граѓани и функционери, како и кај дипломатите, и мора да се искористи за да се изврши притисок врз оние кои донесуваат политички одлуки за да се дојде до бараните промени. Недоволниот напредок во реформите создаде ситуација во која, во земја од два милиони жители, судовите се блокирани со 1,2 милиони нерешени случаи. Оние случаи кои се однесуваат на лица со добри политички или финансиски врски се многу подложни на надворешни влијанија. Скорешните разрешувања на неколку судии малку придонесоа да се разубедат “граѓаните дека не се заробени со малку шанси да добијат фер судење независно од политички влијанија.”<sup>24</sup> Напротив, секојдневната работа на судството ја попречува неефикасното доставување на судски покани, системот на кауција и казни, бескрајниот круг на непојавување и одлагање, нечесните обвинители и недоволната безбедност на судските службеници и сведоци. Ограничените можности за обука или за професионален развој, генералниот недостаток на почитување на процедурата и судската култура на обвинување и непријатност создадоа ситуација во која системот едвам преживува.

Дури во ноември 2004 година, со значителна надворешна иницијатива и поддршка, Македонија ја објави својата прва национална стратегија за судството.<sup>25</sup> “Стратегијата за реформи на судскиот

македонското граѓанско општество во однос на најсериозните проблеми со судството. Повеќето финансии се однесуваат на подобрување на капацитетите, платите и обуката, наместо конкретно на независноста на судството.”

<sup>24</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Мирјана Најчевска, Претседател, Хелсиншки комитет за човекови права, Скопје, 11 ноември 2005 година.

<sup>25</sup> “Стратегија за реформи во судскиот систем” може да се најде на [http://www.vlada.mk/english/Assets/Strategy%20JUDICIAL%20SYSTEM/1.STRATEGY%2011-ANG\\_koregirana.doc](http://www.vlada.mk/english/Assets/Strategy%20JUDICIAL%20SYSTEM/1.STRATEGY%2011-ANG_koregirana.doc). Два фактори помогнаа владата да се поттурне за својата реторика да ја пренесе на дела. Неколку месеци откако Македонија ги поднесе своите одговори на прашалникот на ЕУ, додека се разгледуваше нејзината апликација за членство, Брисел јавно го критикуваше напредокот во однос на ова прашање. Владата се загрижи за одлуката за членство. И додека останатите меѓународни партнери продолжија да притискаат за реформи, САД јавно истакна список на заостанати случаи на корупција кои ги загрижуваа. Владата донесе неколку клучни закони, вклучувајќи го на пример, и Законот за независен судски

систем” даде временски рамки за законски и функционални реформи кои се насочени кон подобрување на независноста и ефикасноста. По одобрувањето на Собранието за менување на уставот во мај 2005 година, Министерството за правда се нафати да ги подготви нацрт амандманите и другите законски одредби. Сега ги привршува амандманите и веќе се постигна донесување на неколку клучни закони.

Пакетот на амандмани и закони вклучува одредби за избор и именување на судии, состав на Републичкиот судски совет, механизми за олеснување на теретот на помалите случаи, заштита на сведоци, конфликт на интереси и анти-корупциска комисија. Меѓутоа, различните мислења во однос на две клучни прашања – парламентарното мнозинство потребно да се одобрат именувањата на судиите и должината на мандатот на судиите, го покажаа јазот меѓу политичката реторика и политичката волја. Спротивно на советите на надворешните експерти (кои последователно беа разрешени), првичниот нацрт на владата одредуваше само просто мнозинство, а не препорачаното двотретинско, како и именување на судиите на пробен период, наместо со траен мандат. Всушност, владата се обидувааше да го зачува влијанието на извршната власт над судството. Овие решенија се повлекоа само откако интервенираше меѓународната заедница.

Иако таа е клучен придвижувач на судските реформи, првичната вклученост на меѓународната заедница не беше особено координирана или сеопфатна. Како и владата, меѓународните партнери се фокусираа на спроведувањето на Охридскиот договор, и нивните почетни напори само го допреа работ на реформите во судството.<sup>26</sup> Кога стана очигледно дека

---

буџет (донесен во 2003 година), кој на судството му овозможи поголема контрола врз формулирањето и извршувањето на својот буџет. Неофицијални преводи на овие закони можат да се најдат на <http://www.courtmodernization.com/publications.htm>.

<sup>26</sup> Види извештај бр. 33 на Меѓународната кризна група, *Македонија: Да се успее или не*, 3 август 2004 година, кој вели: “Иронично, НАТО, политичко-воена организација, е најистакната кај меѓународните актери за овие прашања. На средбите на највисоко ниво во нејзиното седиште во Брисел, отворено ги критикуваше македонските лидери што не успеале да се справат со корупцијата. Пред извесно време, и Европската комисија покажа повеќе интерес”. Во меѓувреме, меѓународните донатори, особено Европската комисија, ОБСЕ и Американската агенција за меѓународен развој УСАИД спроведоа проекти насочени кон обука на судиите и судските службеници, обезбедување на техничка опрема за подобрување на судските објекти (на пример, софтвер за наоѓање на случаи, детектори за метал), и за вклучување на НВО и на граѓаните во процесот на реформи во судството.

нереформираното судство го загрозува напредокот во другите области, вклучувајќи ја и полицијата, економскиот развој и борбата против корупцијата, започнаа да ја притискаат владата да се насочи на ова прашање. Сега, со извесен напредок на судскиот фронт, меѓународните претставници му даваат преодни оценки на Министерството за правда во однос на неговото раководење со процесот. Меѓутоа, многумина сè уште се сомневаат во способноста на министерството да го испорача крајниот производ. “Министерството едноставно не е убедлив лидер на промените”, рече еден дипломат, особено загрижен за влијанието врз странските директни инвестиции. Друг забележа дека “судските реформи е насочени кон менување на законите, но никој не е задолжен за да ги спроведува.”<sup>27</sup>

Јавното обвинителство исто така има важна улога во промовирањето на реформите во судството, на тој начин што ќе се бори против корупцијата. Тоа треба да работи заедно со надлежните државни органи, особено со Државната комисија за спречување на корупцијата.<sup>28</sup> Меѓутоа, по своето именување во јануари 2003 година, јавниот обвинител Александар Прчевски ги отфрли сите барања на комисијата за средба, и лутото ривалство на двете институции стана отворено, а делумно се одвиваше и преку медиумите.<sup>29</sup> Во ноември 2005 година, додека земјите-членки на ЕУ ја разгледуваа апликацијата на Македонија, премиерот Бучковски притисна за директна средба

---

<sup>27</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Скопје, 16 ноември 2005 година.

<sup>28</sup> Во ноември 2002 година, следствено членот 1 од Законот за спречување на корупцијата, усвоен во април 2002 година (Службен весник на Република Македонија бр. 28 од 2002 година), се основа Државна комисија за спречување на корупцијата како независно тело одговорно за национален акционен план за спречување и намалување на корупцијата, посматрање на спроведувањето на планот и известување за напредокот пред Собранието. Планот ја спомена “очигледната недоволна координација меѓу Јавното обвинителство и другите интересни групи во борбата против копрупцијата и организираниот криминал.” Види: <http://spai-rslo.org/documents/macedonia/strategy/SCPC%20.ANTICORRUPTI ON%20PROGRAMME.doc>.

<sup>29</sup> Јавниот обвинител ја обвини Комисијата за политички мотивирани истражувања и мешање во работите на извршната власт, вклучувајќи ги и коментарите на собраниската Комисија за политички систем од 16 мај 2005 година во однос на работата на Обвинителството и неговата критика на Комисијата. Види на пример: “Шеќеринска: институциите кои се борат со корупцијата треба да се координираат”, *Макфакс*, 1440 GMT, 29 јуни 2005 година; “Слаѓана Тасева: Прчевски ја кочи борбата против корупцијата”, *Дневник*, 23 мај 2005 година; Зоран Андоновски, “Олеснувачи и прчови”, *Време*, 29 ноември 2005 година, стр. 3.

меѓу Прчевски и претседателот на Комисијата Драган Малиновски, но прерано е да се суди дали ќе се спроведат ветувањата дадени по состанокот, дека соработката ќе се “интензивира”.

Често искажуваната поддршка на владата за судскиот систем се сведува на обврзната работа на преговарање, подготвување и донесување на законска рамка, што се одвива под водството на Министерството за правда, кое интензивно работеше на педесет и четири закони кои ја сочинуваат програмата на владата за реформи во судството (наспроти петте за реформи на полицијата). Меѓутоа, во еден систем во кој, како што забележа еден меѓународен претставник, “законот е само предлог”, владата мора да се однесува кон новиот закон како кон важен прв чекор, а не крај на својата работа.<sup>30</sup> Со донесувањето на клучните закони и амандмани на Уставот, завршено до крајот на 2005 година, нејзините намери набргу ќе бидат ставени на проба. Неконтроверзните решенија треба да се спроведат брзо.<sup>31</sup> Ако владата е сериозна во своите намери да изгради професионален, способен и одговорен судски систем во кого граѓаните ќе имаат доверба, ќе делува во насока на тоа добро познатите случаи на корупција, кои често ги цитираат ЕУ и САД, да се доведат до разрешница. Ова треба да биде почетокот на еден организиран напор да се искорени корупцијата, политичките именувања и неисполнителноста на судството. Во меѓувреме, мора паралелно да се основа едно постојано тело кое нуди едукативни можности и специјализирани обуки за 645-те судии во Македонија, обвинителите и другите судски службеници, како што тоа го прави Полициската академија за службениците во секторот на внатрешни работи.

Неколку клучни интересни групи имаат најголема одговорност за реформите во судството, вклучувајќи го и Републичкиот судски совет, Министерството за правда и Јавното обвинителство. Сепак, и други актери во државата имаат свои обврски. На пример, поточен, понавремен и попростапен Службен весник, како официјална база на правни текстови, би ја намалил конфузијата во однос на важните закони.<sup>32</sup> Собранието пак, има овластување да организира јавни дискусии со предложените судии за повисоки

функции. Наместо да се користи собраниската процедура за дебатите за законите да се претвораат во “пресметки на политичките партии”, како што еден меѓународен претставник го окарактеризира процесот, парламентарците треба своите овластувања да ги користат поконструктивно – на пример, да бараат извештаи за напредокот од извршната власт и да ја истражуваат работата на судството за случаите на корупција.<sup>33</sup> Во меѓувреме, организираното граѓанско општество, кое се стреми да има поголема улога во промовирањето на судските реформи во Македонија, треба да ги насочи своите напори за, на пример, да се зголеми транспарентноста и одговорноста на судските институции и претставници, да се посматра спроведувањето и напредокот што го постигнала владата и за тоа јавно да се информира, и да се обезбеди специјализирана обука на релевантните владини претставници.<sup>34</sup>

Меѓународните партнери остануваат загрижени за скорешниот напредок. “Тешко е да се види брзо или среднорочно решение,” предупредува еден функционер.<sup>35</sup> “Суштинските проблеми се генерациски... Не можете да го смените начинот на размислување на 75% од судиите,” вели друг.<sup>36</sup> Но, каква и да е комбинацијата, Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), ЕУ и поединечни земји мораат да ѝ помогнат на Македонија така што ќе подготват стратегија колективно да извршат притисок врз владата за таа да се справи со корупцијата и политичките влијанија во судството, а во исто време да обезбедуваат совети, менторство и обука. Земајќи ги предвид успешните аспекти на реформите во полицијата и во одбраната, меѓународната заедница треба да работи заедно со владата за да обезбеди институционализирани програми за обука во судството и да постави механизми за “збратимување” кои значат работа во парови на меѓународни експерти и судски службеници, во која првие ќе обезбедат експертски совети,

<sup>30</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, Скопје, 10 ноември 2005 година.

<sup>31</sup> На пример, основање на одделен административен суд за прекршоци.

<sup>32</sup> Службениот весник е дневна публикација која го содржи официјалниот текст на државните закони, одлуки на Претседателот, административни регулативи и известувања, и описи на државните организации, програми и активности. Види: [http://www.vlada.mk/english/gen\\_secretariat.htm](http://www.vlada.mk/english/gen_secretariat.htm).

<sup>33</sup> Електронска пошта на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, 10 јануари 2006 година. На 30 мај 2005 година, собранието го имаше своето прво, и до сега единствено, јавно излагање. Министерот за животна средина и физичко планирање беше поканет да зборува пред Комисијата за транспорт, врски и животна средина за напредокот на неговото министерство во однос на исполнувањето на регулативите на ЕУ. Дискусијата се пренесуваше на собранискиот телевизиски канал.

<sup>34</sup> На пример, Фондацијата Институт отворено општество Македонија и Централно европската и евроазиска иницијатива.

<sup>35</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник за безбедност, Скопје, 8 ноември 2005 година.

<sup>36</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, Скопје, 10 ноември 2005 година.

техничка обука и извесен степен на надгледување. Ако продолжи да се залага само со зборови, а не и во практика, напредокот ќе заостанува.

#### IV. РЕФОРМИ ВО ПОЛИЦИЈАТА

Наспроти скорешното поставување на реформите во судството како владин приоритет, напорите да се спроведат реформи во полицијата датираат од мировниот договор во 2001 година. Охридскиот договор ја обврза владата да основа, обучи и да распореди поразновидни полициски сили и да ги вклучи општините во изборот на нивните регионални началници на полицијата.<sup>37</sup> Понатамошното планирање и законодавство налагаа броеви на нови регрути кои требаше да бидат придружени со реформи во раководењето, насочени кон напредување врз основа на заслуги, подецентрализирано одлучување, делегирање на одговорностите и овласувањата, и општо зголемување на транспарентноста и одговорноста.<sup>38</sup> Ресурсите и вниманието кое се посвети на основањето на професионала, модерна и мулти-етничка полиција даде свои резултати, иако албанскиот лидер Али Ахмети ги резимира гледиштата на многумина од сите страни: “Има некои позитивни промени, но сè уште има работа.”<sup>39</sup>

На површината, достигнувањата се импресивни. Со значителна надворешна поддршка, владата го зголеми учеството на етничките Албанци во полицијата, обучи неколку илјади полицајци и во областите со малцинско население распореди мулти-етнички патроли. Министерството за внатрешни работи презеде целосна контрола врз граничната полиција, основа полициска академија, единица за организиран криминал, и дирекција за спасување, и воспостави механизми за пристап кон заедниците за да се поттикне вклученоста на граѓаните.<sup>40</sup> Од раководна страна, подготви стратешки и акциони планови, го подготви Законот за полиција и оперативен план за именување на регионални полициски началници, и воспостави

внатрешна Единица за професионални стандарди. Исто така, ја зголеми комуникацијата и соработката со судството и со Народниот правобранител. Министерот Михајловски убедено рече: “Реформите во Министерството за внатрешни работи се во своите конечни фази, и планираме да ги звршиме до крајот на годината.”<sup>41</sup> Меѓутоа, една искрена проценка мора да го земе предвид и квалитетот на преземените реформи, како и она што останува незавршено.

Прелиминарните обиди на министерството да се справи со несоодветното функционирање на институциите се скромни чекори во вистинска насока, но спроведувањето на двете паралелни задачи, програмските и раководните, е неконсистентно. Затегнатите односи меѓу министерот, именуван од СДСМ, и неговиот заменик, лојален на ДУИ, ги илустрираат и ги влошуваат раководните предизвици и придонесуваат кон ширење на јазот меѓу тактичкиот напредок, како што се напорите да се професионализираат оние кои се обучуваат и да се распоредат по чинови, и негативно влијаат на реформите во управувањето.<sup>42</sup> Теренското спроведување на проектите е неконсистентно и со променлив квалитет. Иако скорешната статистика ја поткрепува јавната перцепција за генералното опаѓање на уличниот криминал (особено во главниот град),

<sup>41</sup> Ѓунер Исмаил, “Веќе нема закани од избивање на поголема меѓу-етничка криза”, *Форум*, 1 јуни 2005 година, стр. 34-41.

<sup>42</sup> Односите на министерот Михајловски со претставниците на етничкиот албански партнер во владината коалиција, особено со заменикот министер Фатмир Дехари, се лоши и ја покажуваат неговата неволност да се децентрализираат надлежностите на министерството, и да соработува со надворешни тела, вклучувајќи го и Народниот правобранител. На пример, во јуни 2005 година, Михајловски одби да го презентира владиниот предлог за именување на началници на полицијата пред собранието, претходно договорен меѓу премиерот Бучковски и лидерот на ДУИ Ахмети. Бучковски беше присилен да го презентира и да го брани предлогот самиот. Во истиот период, Михајловски успешно се спротистави на именувањето на кандидат предложен од ДУИ за заменик директор на тајната служба, место испразнето со промовирањето на Дехари во заменик министер. Меѓународните и владини претставници и печатот се желеа на “смрзнатите” односи меѓу врвните претставници на министерството. Интервјуа на Меѓународната кризна група со меѓународни претставници за безбедност и владини функционери, Скопје, 8-14 ноември 2005 година. Види и Диана Младеновска, “Џанго најавил дека ќе поднесе оставка”, *Време*, 24 јуни 2005, стр. 3; Фами Бајрами “Ахмети притиска за смена на Џанго, овој ги опструира кадрите на ДУИ”, *Коха диторе*, 8 јуни 2005 година, стр. 5; и “Албанците игнорирани од македонските колеги, Џанго го исмева Дехари”, *Коха диторе*, 23 април 2005 година, стр. 1, 4.

<sup>37</sup> Види Охридски рамковен договор, Анекс В, Спроведување и мерки за градење доверба, Став 5 “Недискриминација и соодветна застапеност”.

<sup>38</sup> Види Национална стратегија за реформи во полицијата (донесена во февруари 2004 година), и акционен план изведен од неа (донесен во јануари 2005 година).

<sup>39</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година.

<sup>40</sup> Министерството за внатрешни работи ја презеде одговорноста за границите од Министерството за одбрана и го спои капацитетите и ресурсите (поврзани со природните несреќи и деминирање) со своите противпожарни бригади.



извештаите за големото присуство на полицијата и тврдењата за врски со криминални интереси поставуваат сериозни прашања за тоа дали и како полицајците ја применуваат својата обука на терен.

Владата често ја споменува важната улога која во искоренување на корупцијата во полицијата и нарушувањата на човековите права ја имаат две одделенија во министерството: единицата за организиран криминал и единицата за професионални стандарди. Вторава, основана во 2003 година, беше исчекор на министерството во однос на воспоставување на внатрешна контрола. Нејзиниот почетен мандат вклучуваше само административни и дисциплински прашања, но со поттик од меѓународната заедница, се прошири и на корупција во полицијата и нарушувања на човековите права. Иако случаите кои се однесуваат на вакви злоупотреби се нејасни, или ја ослободуваат полицијата од одговорност, едно истражување за корупција од 2004 година доведе до отпуштање на осум полицајци и двајца службеници на министерството, како и во опомени на 70 сообраќајци.<sup>43</sup>

Единицата за организиран криминал е основана во јануари 2005 година. Иако во најголем дел од годината немаше канцеларии, компјутери и возила, функционерите ѝ даваат важно место во апликацијата за членство во ЕУ и продолжуваат да ја истакнуваат нејзината улога во “сè поголемите и системски напори за справување со корупцијата”.<sup>44</sup> Но, иако има докази што укажуваат дека владата започнува да станува сериозна во однос на корупцијата, рано е да се зборува за сеопфатна кампања.

Сопствените механизми на министерството да се справува со корупцијата и злоупотребата се надолжително со забелешките на Народниот правобранител. Двете тела генерално соработуваат на случаи кои се поврзани со административни прашања. Меѓутоа, скорешните истражувања на тврдењата за полициска злоупотреба од страна на Народниот правобранител доведоа до сериозно заладување на односите. Министерството сега го обвинува Народниот правобранител за “злоупотреба на функцијата Народен правобранител за да ја попречува работата на

полицијата.”<sup>45</sup> Во меѓувреме, одбивањето на министерството да ги предаде своите документи редовно се наведува од страна на меѓународни претставници како неконсистентно со владините тврдења за поддршка на генерална надворешна контрола. “Министерството не е подготвено да соработува со никого: со други министерства, со НВО, или со медиумите,” објаснува висок владин советник,<sup>46</sup> додека друг функционер го опишува повикувањето на Законот за доверливи документи како “законско избирање” да се избегнат барањата на Народниот правобранител.<sup>47</sup> “Видете,” рече трет, “министерството едноставно не може да тврди дека има ефективна контрола.”<sup>48</sup>

Алергијата на министерството кон контролата е надолжително со сеприсутно и инстинктивно несакане овластувањата да се пренесат на општините. Дебатата за изборот и именувањето на началниците на полицијата, што е важен дел на Охридскиот рамковен договор, го покажува ова. Иако има релативна јасност во процесот за избор и номинирање на началниците на полицијата, сè уште нема договорена формула за демаркација на полициските области. Сегашниот предлог на министерството е Македонија да се подели на осум области, секоја со началник, но да се оди кон зачувување на поголема централна власт. Друг предлог, кој го поддржува етничката албанска партија ДУИ предвидува 34 единици со околу петнаесет општини секоја. ДУИ смета дека ова би промовирало учество на заедниците и нивна вклученост, додека предлогот на министерството во суштина би го зачувал бирократскиот центар на моќта. “Ова не е етнички проблем”, вели Ахмети, “се работи за раководење”.<sup>49</sup> Еден европски претставник ја признава

<sup>43</sup> За дополнителни детали види го Извештајот за човекови права на Стејт депарментот на САД за 2003 и 2004 година, на: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27852.htm>.

<sup>44</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, Скопје, 14 ноември 2005 година. Види го обраќањето на Претседателот пред амбасадорите на земјите-членки на НАТО, 6 април 2005 година, на: <http://www.vlada.mk/english/speeches/April 2005/speech6-4-2005.htm>.

<sup>45</sup> Изјава на Горан Павловски, портпарол на Министерството за внатрешни работи, извештај на Нада Маричиќ, Македонско радио, 1330 GMT, 19 септември 2005 година.

<sup>46</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со висок владин претставник, Скопје, 4 ноември 2005 година.

<sup>47</sup> Во овој контекст, функционерот цитираше закони кои ја одредуваат работата на Народниот правобранител и Законот за доверливи информации, кој “е донесен во 2004 година заради желбата за стапување во НАТО, но се користи како изговор да не се предаваат информации”. Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник, Скопје, 9 ноември 2005 година. Новиот предлог-закон за слобода на информирањето се критикува заради тоа што не ги исполнува меѓународните стандарди. Интервју со активист на граѓанското општество, 12 јануари 2006 година.

<sup>48</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со европски претставник, Скопје, 8 ноември 2005 година.

<sup>49</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година.

неволноста на министерството да се децентрализира: “Бироците на средно ниво во министерството се вклопуваат, а ништо сериозно не се прави во врска со тоа.”<sup>50</sup>

Недоволната транспарентност во персоналните прашања на министерството, вклучувајќи и трансфери, унапредувања и уназаднувања, преовладува и постојано се наведува како долгорочен раководен предизвик, кој има некои директни импликации. “Концептот на заслуги е целосно заборавен”, објаснува еден функционер, кој опишува како се одвивал трансферот на граничната полиција на цивилна контрола.<sup>51</sup> Неговите оплаки не се единствени. Без можности за кариера базирана на достигнувања, или брза програма за најдобрите и најбистрите, министерството продолжува да поддржува еден дисфункционален систем кој се базира на врски, а не на талент. Ова им оди во прилог на некои политички агенди, но ги поткопува напорите да се регрутираат, да се обучат и да се распоредат професионални политички сили со основа во самата заедница.

#### **А. УЛОГАТА НА МЕЃУНАРОДНАТА ЗАЕДНИЦА**

Придонесот на меѓународната заедница во поттикнувањето на полициските реформи беше критичен, и ќе продолжи да биде важен во приближувањето на полицијата кон европските стандарди. Освен билатерална поддршка, ОБСЕ обезбеди основни и специјализирани курсеви за неколку илјади курсисти од 2001 година. Со својата директна работа, полициската мисија на ЕУ (Проксима) е еден од најефективните советодавни механизми. Од декември 2003 година, таа работи со високите и средно рангирани раководители за да ја “посматра, води и советува” полицијата и службениците на министерството во однос на методи, практики и координација.

Проксима е единственото мултилатерално тело кое може да ја искористи македонската желба за членство во ЕУ и да има постојан пристап на работно ниво.

Нејзината сила е способноста тесно да соработува со владините тела, притискајќи ги да разговараат и да соработуваат едни со други. Една од нејзините најефективни иницијативи е воспоставувањето на редовни состаноци меѓу претставници на Јавното обвинителство и Министерството за внатрешни работи. Насочувајќи се кон ситуации од реалниот живот, вклучувајќи ги и законските и оперативни аспекти на истрагите, надгледувањето и заштитата на сведоци, двете тела започнаа да комуницираат и да се координираат. Иако сè уште ограничено, ова им помага на органите кои ги спроведуваат законите да се концентрираат на една заеднична цел наместо да се обвинуваат едни со други.<sup>52</sup>

Мандатот на Проксима заврши на 15 декември 2005 година, и заменет е со помал Полициски советодавен тим на ЕУ (ЕУПАТ), со мандат до јуни 2006 година. Причините за завршувањето на мандатот се повеќе бирократски отколку суштински. Македонија не сака да се смета како земја на која ѝ треба помош од финансиските механизми за “справување со кризи” на ЕУ, но има желба и да ги земе предвид критиките на Брисел за реформите во полицијата. Со консензус да се продолжи мисијата на Проксима, иако понаку претставена, ЕУПАТ е преодно бирократско решение кое на ЕУ ѝ дава време да се организира и да финансира последувателна мисија.

Меѓутоа, краткорочно, преодниот статус на ЕУПАТ значи помалку ресурси, кои ќе го успорат процесот што го започна Проксима. Сепак, ЕУПАТ се потпира на персоналот на Проксима и треба да има корист од реорганизираниот и насочен систем кој ги консолидира сите овластувања на ЕУ во земјата во Специјалниот претставник (ЕУСР).<sup>53</sup> ЕУСР треба да искористи желбата на Македонија да ги исполни стандардите за членство за да притиска за реформи во Министерството за внатрешни работи, нешто за што имаше оплаки на сметка на Проксима.

<sup>50</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен политички претставник, Скопје, 8 ноември 2005 година.

<sup>51</sup> Оваа поента која се однесува на трансферот на граничната полиција ја споменаа скоро сите меѓународни претставници со кои разговараше Меѓународната кризна група во врска со реформите во полицијата. Еден од нив забележа дека војската пренела многу од своите етнички македонски офицери, додека ги задржала своите офицери од малцинствата, па така ги подобрила процентите на соодветна застапеност во своите редови, а ги влошила оние на полицијата.

<sup>52</sup> Интервјуа на Меѓународната кризна група со меѓународни претставници, Скопје, 11-14 ноември 2005 година.

<sup>53</sup> ЕУ ја комбинира старата позиција на Специјален претставник на ЕУ (ЕУСР), и онаа на Раководителот на делегацијата на Европската комисија во еден, Амбасадорот Ерван Фуере, кој дојде на оваа позиција на 1 ноември 2005 година. Ваквата “двојна функција” ја препорача Меѓународната кризна група во својот извештај бр. 160, *EU Crisis Response Capability Revisited* (Повторно разгледување на способностите на ЕУ да се справува со кризи), 17 јануари 2005 година, стр. 43.

## Б. ПОГЛЕД КОН ИДНИНАТА

Додека ЕУПАТ и новиот ЕУСР со двоен мандат продолжуваат да работат, и ЕУ треба да ја притиска владата да го надмине својот менталитет на “штиклирање на списокот” и да оформи вистина последувателна мисија, ЕУПАТ плус. Нејзниот мандат треба да се гради на тешко извојуваниот напредок, како подобрената соработка меѓу полицијата и Обвинителството, но не да се ограничи на истиот пристап. Наместо тоа, треба да ги прошири своите цели за да вклучи дополнителни мерки како проширени проекти за “збратимување” со кои ќе се постават експерти заедно со и во релевантните министерства и под-сектори, треба да има советници во регионалните одделенија на полицијата, и (откако судирите во однос на именувањето и назначувањето на началниците на полицијата ќе се решат), советниците можат да работат за децентрализираните овластувања да се применуваат во регионалните одделенија. Ваквото проширено вклучување ќе биде корисно за напорите на Македонија да ги достигне стандардите на ЕУ, а на Брисел ќе му овозможи да внимава на напредокот на земјата-кандидат.

Од 2001 година, “министерството дотурка далеку”, рече еден западен претставник, “делумно бидејќи немаше избор, а делумно бидејќи Министерот може да ги препознае заслугите”.<sup>54</sup> Реформите во полицијата, иако далеку од завршени, со големи чекори ги претркаа реформите во судството,<sup>55</sup> но како што Македонија се придвижува кон следната фаза во својата апликација за членство во ЕУ, мора да го земе предвид растечкото незадоволство, кога “полицијата го презема ризикот, а криминалците ги ослободуваат корумпирани судии”.<sup>56</sup> Дискусиите за меѓународен советник за правда и внатрешни работи во владата можат да бидат почеток на една стратегија да се премости овој јаз, но без оглед дали ова е механизам кој ќе се избере, има очигледа потреба да се синхронизираат реформите за полициските и судските експерти да можат да работат заедно на оние области кои се од заеднички интерес.

Во меѓувреме, непросливо е дека, на пример, единствената средба на Јавниот обвинител со претседателот на државната антикорупциска комисија

до сега бараше лична интервенција на Премиерот Бучковски, дека Министерството за внатрешни работи одбива прашања од Јавниот правобранител, и дека единиците за специјализиран криминал не го координираат своите акции. Додека меѓународната заедница, особено ЕУСР (а потенцијално и ЕУПАТ), може да стори многу за спојување на реформите во полицијата и судството, владата мора да преземе одговорност за практичното спроведување. Како што времето минува, влогот се зголемува, и членството во ЕУ се оддалечува.

## V. ВАЛКАНИТЕ АЛИШТА НА ИСЛАМСКАТА ЗАЕДНИЦА

Ниту една дискусија за криминалот и безбедноста не може да биде целосна без да се разгледа жешкото прашање на инфилтрацијата на екстремните исламисти во Македонија. Во текот на минатата година, борбата за власт во Исламската заедница излезе во јавноста и отвори прашања за ваквите влијанија. Внатрешната борба ја парализира Исламската верска заедница на Македонија (ИВЗ), владеечкото тело на муслиманите во земјата, привлече меѓународно внимание и им го зголеми кредибилитет на оние кои велеа дека има сè поголемо влијание на вехабиците. Меѓутоа, нема реални можности за фундаментализмот да добие реална основа.<sup>57</sup> “Тешко е да се разликуваат идеологиите кои се во игра овде. Можеби е само судир на генерации”, вели еден информиран посматрач.<sup>58</sup>

Внатрешните расправи за првпат излегоа во јавноста во октомври 2004 година, кога тогашниот реис (поглаварот) на ИВЗ, Ариф Емини, беше заробен од група имами на скопската област, кои бараа плати од нивниот шеф, Зенон Бериша, поглаварот на скопското

<sup>54</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со меѓународен претставник за безбедост, 8 ноември 2005 година.

<sup>55</sup> Искрено кажано, реформите во полицијата беа полесни, бидејќи во голем дел зависеа од одлуки на Министерот, додека реформите во судството налагаат примарно законодавство.

<sup>56</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година.

<sup>57</sup> На пример, во едно интервју, еден од имамите нападна на Кондово изјави: “Луѓето што нè нападнаа во саботата вечерта во Кондово, дефинитивно се припадници на радикалниот ислам или, како што ние ги нарекуваме, вехабисти, кои не избираат ни средства ни начини за остварување на целта. По потреба, подготвени се физички да се пресметуваат, да заплашуваат со употреба на оружје, па дури и да убиваат, само за да го реализираат планот. Шукри Алиу и Метин кои беа во групата што нè нападна, во неколку наврати со калашникови упагаа во Кабинетот на доскорешниот поглавар на ИВЗ, Хаџи Ариф Емини, а истото го направија и кога насилно, со пукање, го прекинаа Собранието на ИВЗ во Кондово.” Разговор со Шабан Ахмети, главен имам на Худаверли-џамија, од Билјана Јовановска, “Нè нападнаа припадници на радикалниот ислам”, *Утрински весник*, 5 јули 2005 година, стр. 4.

<sup>58</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со западен претставник, Скопје, 7 ноември 2005 година.

муфтиство. Имамите исто така го обвинија Емини за одобрување на измамата при изборот на Бериша. Откако се постигна согласност изборите да се повторат, Емини беше ослободен истиот ден. Инцидентот се најде во вестите и беше вовед на јавноста во драмата која се одвиваше во Исламската заедница.

Прашањата кои се однесуваат на сомнителниот избор на Бериша и на напорите на ИВЗ да се справи со ова прашање продолжија да се провлекуваат.<sup>59</sup> Во мај 2005 година, реис Емини конечно го разреши Бериша и одржа избори кои го имаа за резултат именувањето на Таџедин Беслими (главниот противник на Бериша на претходните избори). Но, Бериша продолжи да се бори за влијание, и се тврдеше дека неговите поддржувачи стојат зад законите и насилните настани кои беа насочени кон реисот.<sup>60</sup> Ова стана премногу за Емини, кој даде отказ во јули 2005 година, три месеци пред крајот на мандатот. Следната недела, пет имами беа киднапирани и претепани од страна на вооружени лица во Кондово, а имамите ги обвинија дека се поддржувачи на Бериша и вехабисти.<sup>61</sup> Сега, без избран реис на чело на заедницата и со сè уште актуелниот судир во скопското муфтиство, владее блокада. Дури и прославата на Бајрам во Скопје во октомври 2005 година имаше последици од ова. Спротивно на долгогодишната традиција, Јаја-пашината џамија која е поврзана со Бериша не беше седиште на годишната прослава на ИВЗ. Наместо тоа, привремениот реис Алиу ги убедуваше верниците во една друга џамија дека проблемите на Заедницата брзо ќе се решат.<sup>62</sup> Смртта на Јакоб Хасипи, харизматичниот муфтија од Куманово, во автомобилска несреќа во јануари 2006 година, отвори второ слободно место во тринаесет-членото муфтиство на Македонија. ИВЗ има за цел да го пополни празното место на Хасипи, што ќе се доведе во прашање од страна на ривалските фракции, за

време на изборите за нов муфтија на Скопје, веќе закажани за средината на февруари 2006 година, а реисот ќе се избира подоцна.<sup>63</sup>

И покрај инсинуациите дека причините за поделбата се во религиозната теологија, религијата ретко се споменува во дискусиите за проблемите на заедницата. Имотот, парите, и влијанието се во прашање, а религијата е после тоа. Во разговорите со претставниците на Заедницата терминот “вехабисти” се користи повеќе да се покаже спротиставување на водачите на ИВЗ и нивните одлуки отколку некоја посебан идеологија. “Оној кој ќе го води муфтиството на Шкуп (Скопје) имао најмоќната позиција во целата македонска Исламска заедница”, објасни Јакуб Селимоски, поранешен реис.<sup>64</sup> Всушност, најголемиот дел од имотот на кој полага право ИВЗ е во скопското муфтиство, со кое Бериша раководи скоро една деценија. ИВЗ тврди дека државата ѝ вратила само дел од овој имот (честа поплака во Македонија), но гласините и обвинувањата за измама и директни договори ги поттикнуваат шпекулациите за мотивите зад борбата.<sup>65</sup> Друг клучен приход за заедницата е годишниот данок кој се собира од верниците во секоја џамија, а ИВЗ го пренесува на платениот персонал и на платите на имамите, на одржување на зградите и на инфраструктурата, и на хуманитарна работа. Реис Алиу зборува за многу неповрзани НВО и организации кои собираат придонеси во има не ИВЗ, “Некои од нашите тековни тензии потекнуваат од овој проблем”, рече Алиу, кој воведо годишна членарина во обид да компензира за дефицитите во буџетот.<sup>66</sup>

Додека Бериша маневрира за да го задржи своето скопско муфтиство, имаше неколку навестувања за надворешен интерес во муслиманската заедница.

<sup>59</sup> За повеќе информации види “Групата саботери на Бериша го избрка реисот Емини”, *Македонија денес*, 5 март 2005 година, стр.5; “Македонија: Новиот скопски муфтија ќе биде избран по бајрамските празнувања на 20 јануари”, *Утрински весник*, 14 јануари 2005 година, стр. 4; “Раскол во Исламската заедница: муфтиите на двојој”, *Дневник*, 4 април 2005 година, стр. 1-2.

<sup>60</sup> Види Бранко Ѓорчевски, “Скопскиот муфтија се избира со калашникови”, *Дневник*, 20 јуни 2005 година, стр. 3.

<sup>61</sup> Види Игор К. Илиевски, “Претепани петмина имами”, *Дневник*, 4 јуни 2005 година, стр. 1, 3. Имаше известувања и во Лајм, Коха Диторе, *Утрински весник*, *Време* и во *Вест*.

<sup>62</sup> Алиу ја минимизираше важноста на промената на локацијата: “Султан-пашината џамија е поголема, попространа џамија што може да прими повеќе верници”. Интервју на Меѓународната кризна група, Скопје, 11 ноември 2005 година.

<sup>63</sup> Како што известуваат македонските медиуми на 22 декември 2005 година. Позицијата се избира од 250 имами на Скопје.

<sup>64</sup> Селимоски не е само поранешен реис на ИВЗ, туку беше и последниот реис-ул-улема (врховен поглавар) на Исламската заедница на поранешна Југославија, и остана на таа позиција во Сараево до 1995 година.

<sup>65</sup> Слични тензии, кои потекнуваат од наводна корупција, промена на генерации, борби за власт и употреба на имот на заедницата, постојат и во исламските заедници на Босна и регионот на Санџак во Србија. Меѓутоа, за разлика од Македонија, несогласуваата имаат и значителни теолошки основи. На пример, во Санџак неколку џамии се користат од мала група на посветени следбеници на вехабистите. За повеќе детали види ги извештајот на Меѓународната кризна група бр. 162, *Serbia's Sandzak: Still Forgotten*, (Српскиот Санџак: и понатаму заборавен), 8 април 2005 година, стр. 23-25.

<sup>66</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Скопје, 14 ноември 2005 година..

“Кога започнаа проблемите”, вели Селимоски, поранешен реис, “започнаа да користат надворешни лица за да потпалуваат проблеми. Не беа вработени, но им се ветуваа финансиски средства ако одделни групи дојдат на власт”.<sup>67</sup> За време на Рамадан, често се емитуваа телевизиски реклами кои промовираа порадикални гледишта. Кампањата не беше балансирана со поумерени пораки од ИВЗ, која велеше дека не може да си дозволи платени програми и отвори прашања за оние кои ја финансираа медиумската кампања.

Посматрачите исто така забележуваат дека има зголемен број на млади жени кои носат шамии во Тетово, но сугерираат дека за тоа им се плаќа. Иако некои се загрижени дека еден порадикален ислам може да биде до некаде привлечен за руралното население, исто така признаваат и дека таквото влијание би било маргинално. Додека инфраструктурата на заедницата, вклучувајќи ги и едукативните центри за младите имами, се наоѓа во или блиску до урбаните центри, радикализмот се смета за “болест, но не и за вирус што ќе се прошири”, рече еден западен посматрач.<sup>68</sup>

За разлика од долгиот и присутен систем на политичко влијание во Македонија, каде што политичките симпатии често влијаат и врз најосновните можности за бизнис и вработување, врските на ИВЗ со етничките албански политички партии се минимални. Иако лидерите на ИВЗ се залагаат за подиректна вклученост на владата да им помогне да се справат со нивните проблеми, и владата и коалициските партии се внимателни. Всушност, ограничената улога што ја играше Али Ахмети во изборот на реис беше под влијание на загриженоста дека борбата во ИВЗ излегува од контрола и лошо се одразува на албанската заедница. “Не сакав директно да се мешам”, објасни тој, “но сакав да помогнам најдобрите луѓе да бидат лидери во нивните структури”.<sup>69</sup> Иако често не се согласува со ДУИ, дури и тврдолиниската албанска партија ДПА признава дека влијанието на вехабистите “може да има негативно влијание во албанската заедница и може да биде хендикеп за Албанците на Балканот”.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Јакуб Селимоски, Скопје, 10 ноември 2005 година. Селимоски одби да каже кои се “тие”, но навести дека зборува за следбениците на Бериша.

<sup>68</sup> Интервју со западни претставници, Скопје, 7 ноември 2005 година.

<sup>69</sup> Интервју на Меѓународната кризна група, Али Ахмети, Тетово, 15 ноември 2005 година. Ахмети, далеку од цихадистот како што некои го прикажуваат, има милитантно световна, политичка биографија.

<sup>70</sup> Интервју на Меѓународната кризна група со Генералниот секретар на ДПА, Тетово, 15 ноември 2005 година.

Како што важните позиции остануваат под знак прашање или непополнети, Македонците остануваат со прашање дали Исламската заедница е подложна на радикални влијанија. Меѓутоа, поделбите се повеќе за различни интереси отколку за различни идеологии. Одговорност на институционалните тела на ИВЗ и на нејзините лидери е да ја надминат кризата што ги спречува активно да ги претставуваат своите следбеници како што би требало. За разлика од уверувањата на Алиу, ситуацијата не е едноставно производ на сензационалистички медиуми.<sup>71</sup> Кога водачите се возат наоколу во скапи автомобили, а имаите не примаат плата, помладата генерација тврди дека постарата мора да си замине, и тоа наидува на поддршка. Ниту пак е ова нешто за што владата или политичките партии можат соодветно да реагираат.<sup>72</sup> Додека владата и меѓународните партнери го посматраат ова од далеку, Ахмети, кој својата вклученост ја опишува како “со двоумење, ама со добра волја”, може да се повика уште еднаш за да ја поттикне ИВЗ да продолжи со изборите.

## VI. ЗАКЛУЧОК

Новиот статус на Македонија како кандидат за членка на ЕУ е и признавање на нејзиното (скоро) целосно спроведување на мировниот договор од 2001 година, и награда за напредокот во демократските реформи. Целосното спроведување на Охридскиот договор ќе потврди дека Македонија е навистина пост-конфликтно општество, но овој договор никогаш не беше замислен како сеопфатна програма за демократски реформи. Тој беше наменет да ја донесе земјата до точка во која поплаките на малцинските заедници веќе нема да бидат закана за мирот и стабилноста, и кога опасностите од постојаната несигурност околу статусот на Косово се помали.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> “Има проблеми”, призна Алиу, “но сигурен сум дека медиумите имаа своја улога во зголемувањето и продлабочувањето на конфронтацијата”. Интервју на Меѓународната кризна група, Скопје, 11 ноември 2005 година.

<sup>72</sup> Слично на ова, во спорот меѓу Македонската православна црква и нејзиниот поранешен архиепископ, Јован Вранишковски, кој стана лојален на Српската православна црква, вклученоста на државата (особено на дел од судството и јавното обвинителство) доведе до конфузија и процедурални грешки.

<sup>73</sup> И покрај постојаните неодговорни шпекулации на Арбен Џафери, лидерот на ДПА (помалата етничка албанска политичка партија) за создавањето на Голема Албанија, македонските владини претставници и од двете најголеми етнички заедници се обединети во својата желба за брзо и мирно решение на косовското прашање кое ќе го обезбеди границите на Македонија.

Во балкански контекст, Охридскиот договор ја става Македонија на еднакво или малку подобро ниво како и нејзините соседи, но сепак таа има долг пат пред себе пред да може да се смета за доволно функционална за да влезе во преговори за членство.

Со укажување на реформите во полицијата и судството, ЕУ укажа на двете клучни пречки. Вниманието на оценката на ЕУ за квалификациите на Македонија (мислењето) кое беше насочено кон реформите во полицијата, поотворно го поттикна процесот кој губеше во чекор. Во неколку години, полицијата се трансформира во порепрезентативна и подобро обучена сила, но владеачката коалиција сега мора да ги среди законите кои се однесуваат на полициските области и на изборот на началниците, да ги примени и да работи со меѓународната заедница, особено со ЕУСР и со ЕУПАТ, да ги преземе следните чекори кон ефективна полициска работа во заедницата.

Реформите во судството се многу понеограничени. Ова ѝ одговара на владата бидејќи ѝ дозволува да продолжи да ги наметнува своите овластувања и влијание. Но, Македонија сега е во момент кога напредокот во клучните сектори, вклучувајќи го и економскиот развој, анти-корупциските иницијативи и полицијата е во опасност. Мислењето дава критичен мотив, но маневрите на владата во врска со уставните амандмани не влеваат доверба во нејзините мотиви или посветеност. Одложениот напредок во реформите во судството е исто така симптом на недостатокот на внимание од страна на меѓународната заедница, која мора да оди понатаму од ад хок иницијативите и да подготви стратегија која ја надополнува онаа на владата.

Ако Македонија не успее да ги среди реформите во судството и во полицијата, владата не ја ризикува само кандидатурата во ЕУ, туку ја поткопува и својата способност ефективно да одговори на политички кризи, расипувачи и непријатели. Скорешната историја, вклучувајќи го и референдумот од 2004 година, и Кондово,<sup>74</sup> покажува колку може да биде

ранлива. Во следнава година, судирите во Исламската заедница, претераните тврдења за закана од вехабистите, враќањето на воените злосторства од страна на Хашкиот трибунал, и “конструктивната нејасност” на Законот за амнестија можат да дадат можности за ривалите. Паралелно на секојдневното спроведување на реформите во судството и полицијата, владата мора да подготви стратегии да биде пред овие и други предизвици, пред тие да станат кризи.

Еволуцијата на Македонија од земја блиску до конфликт до кандидат за ЕУ е поматена со трагедија, под закана на расипувачи, и заразена со нефункционирање. Сепак, со константна меѓународна поддршка, успеа да оди напред, и покрај постојаната несигурност во своето соседство. Една година по стратешки тајмираната одлука на САД да го признае официјалното име на земјата како “Македонија” во ноември 2004 година, и при крајот на целосното спроведување на мировниот договор, мислењето на ЕУ вдиша нов живот во реформските стратегии на владата. Со политички покритаја и мотивација, сега зависи од политичките лидери да решат дали земјата несигурно ќе куца или самоуверено ќе чекори кон Европа.

**Скопје/Брисел, 12 јануари 2005 годин**

<sup>74</sup> Види го Извештајот на Меѓународната кризна група бр. 37, *Македонија: Незавршена приказна*, 25 февруари 2005 година. Кон средината на 2004 година, коалициската влада започна со внатрешни преговори за закон за редефинирање на општинските граници, критичен елемент на Охридскиот рамковен договор. Кога преговорите станаа тешки, опозицијата заедно со Светскиот македонски конгрес започна собирање на потписи што успешно доведе до референдум за предлог-законот. Опозицијата потоа го употреби периодот пред референдумот да го доведе во прашање успехот на владата и смислата на поделбата на власта меѓу етничките заедници. Само две недели пред 7

ноември 2004 година, денот на гласањето, мала група на униформирани и вооружени лица се појави во село Кондово, етничко албанско село на ридовите на северо-запад од Скопје. Иако не дадоа никакви изјави или барања, вооружените банди се закануваа дека ќе има насилство ако референдумот успее. Тензиите се зголемија сè додека стратешки тајмираната одлука на САД да ја признае земјата под нејзиното уставно име, “Република Македонија” не помогна тие да се намалат. Референдумот не успеа и до средината на декември 2005 година, вооружените групи мирно се разијдоа.

## ДОДАТОК А

### МАПА НА МАКЕДОНИЈА

