

Театарот на стравот: Зошто никој во приказната за Акцискиот план за малцинствата не постапува рационално

Анализа за преговорите за поглавјата 23 и 24, уставните измени и бугарското вето

Вовед: четири актери, четири различни ирационалности

Кога процес трае веќе повеќе од три години без решение, а решението што недостасува е технички едноставно и политички евтино, тоа е сигурен знак дека проблемот не е во содржината туку во логиката на актерите. Токму тоа се случува со Акцискиот план за заштита и унапредување на правата на припадниците на заедниците во Македонија — документ кој требаше да биде рутинска, стручна алатка за отворање на кластерот „Темели“ (поглавјата 23 и 24), а прерасна во симбол на четиристрана ирационалност: на Владата во Скопје, на политичките партии во земјата, на Бугарија како членка на ЕУ, и делумно на самите претставници на малцинските заедници кои дозволуваат нивните легитимни барања да бидат инструментализирани во туѓа игра.

Оваа статија се обидува да ја раздели фактичката содржина на процесот од политичкото митологизирање што го опкружува, со посебен фокус на најраспространетата и најштетна измислица во јавниот дискурс — дека Бугарите во Македонија би добиле некаков посебен, привилегиран статус преку овој документ или преку идните уставни измени.

Што всушност е Акцискиот план и зошто е технички ирелевантен спор

Предлог-акцискиот план за заштита и унапредување на правата на припадниците на заедниците е изработен на македонски и англиски јазик, со учество на домашни и меѓународни експерти, во тесна координација со Советот на Европа и Европската комисија. Според официјалните наводи на Владата, документот содржи јасно дефинирани мерки, рокови и надлежни институции и е усогласен со највисоките европски стандарди во областа.

Клучниот факт — оној што целосно ја демантира тезата за „бугарски проблем“ — е дека документот, според изјавите на премиерот Христијан Мицкоски, бил неофицијално усогласен со 26 од 27 земји-членки на ЕУ. Единствената членка со забелешки е Бугарија. Ниту едно малцинство во земјата немало приговор откако документот бил ставен на јавна дебата. Со други зборови: стручната и меѓународната валидација постои. Проблемот не е содржински, туку геополитички — а тоа е квалитативно различен вид проблем од оној што јавноста мисли дека го решава.

Мицкоски веќе порано го најавил токму овој исход, потсетувајќи ги европските партнери дека колку и да е квалитетен документот, постои реална можност тој да биде блокиран од Софија врз основа на билатерални мотиви, а не врз основа на содржината. Кога предвидувањето на еден премиер за туѓо однесување се покажува попрецизно од официјалните проценки на самата Унија за сопствената методологија, тоа зборува повеќе за структурниот дефект на процесот отколку за политичка вештина.

Централната точка: 27 заедници, еден закон

Она што системски недостасува во јавната дебата — а е апсолутно клучно за разбирање зошто стравот од „посебен статус за Бугарите“ е политичка фикција — е фактот дека во Македонија живеат вкупно 27 малцински заедници. Не само Албанци, Турци, Роми, Срби, Власи, Бошњаци,

туку и десетици помали заедници признати според националното законодавство и меѓународните конвенции за заштита на малцинствата.

Акцискиот план, по дефиниција и по правна конструкција, не е документ „за Бугарите“. Тој е хоризонтален, недискриминаторски инструмент кој се однесува подеднакво на секоја заедница во земјата. Секое право, механизам или институционална обврска што ќе биде вградена во планот — на пример, антидискриминациски мерки, механизми за застапеност во јавната администрација, културни и образовни права — по дефиниција важи еднакво за етничкиот Албанец во Тетово, за Ромот во Шуто Оризари, за Власите во Крушево и за оние граѓани што се изјаснуваат како Бугари во Струмица или Скопје.

Демографската реалност дополнително ја разоткрива празнината во стравувањата: според последниот попис од 2021 година, како Бугари во Македонија се изјасниле 3.504 граѓани, односно околу 0,2% од вкупното население — заедница помала од повеќето други малцински групи во земјата, вклучително и од Власите и Бошњациите. Инженерирањето уставна или политичка криза околу правата на статистички маргинална заедница, чии права веќе се предмет на ист хоризонтален механизам како и на секоја друга заедница, не е одбрана на националниот интерес — тоа е производство на страв од непостоечка опасност.

Уставните измени: втор, поврзан но одделен фронт

Дебатата за Акцискиот план не може да се одвои од паралелниот и подолг спор околу уставните измени — конкретно, барањето Бугарите (заедно со Хрватите, Црногорците, Словенците, Русите и други заедници) да бидат вметнати во преамбулата на Уставот како уставна категорија, покрај веќе постоечките мнозински и немнозински заедници.

Овој услов потекнува од преговарачката рамка на ЕУ за Македонија усвоена во јули 2022 година, склучена по интензивен билатерален притисок од Бугарија и посредување на францускиот претседателски модел („француски предлог“), а по претходно блокирање на процесот и од страна на Франција и Холандија. Оттогаш, барањето за уставни измени е формален предуслов за отворање на првиот преговарачки кластер.

Клучен политички проблем — оној врз кој сега инсистира и владејачката структура во Скопје — е дека уставните измени, откако ќе бидат усвоени со двотретинско мнозинство во Собранието, стануваат неповратни, додека Бугарија ја задржува можноста повторно да го блокира процесот врз основа на нови, идни билатерални или идентитетски барања. Со други зборови: Македонија би се откажала од трајна уставна отстапка во замена за преговарачки почеток кој сепак може повторно да биде заклучен од истиот сосед. Претседателката Гордана Силјановска-Давкова јавно предупредила дека самите уставни измени не претставуваат гаранција дека нема да се појават нови пречки на патот кон ЕУ, а дел од стручната и политичката јавност бара механизам со кој дејството на измените ќе биде правно поврзано со реалниот напредок во членството — или ќе престане автоматски доколку Бугарија повторно посегне по вето — без притоа да е потребно ново двотретинско мнозинство за повторна уставна промена.

Владејачката партија ВМРО-ДПМНЕ инсистира дека нема да прифати уставни измени „без гаранции“ од ЕУ во форма на официјални заклучоци, повикувајќи се на претходното искуство со преименувањето на државата (Преспанскиот договор) и последователните нови вета — прво од Холандија и Франција, а потоа и од самата Бугарија — како доказ дека едностраните отстапки без правно обврзувачки гаранции не го гарантираат напредокот.

Бугарското вето: механика на намерно забавување

Централната ирационалност во целата приказна е бугарското однесување, кое статистички и структурно е најтешко да се оправда како принципиелна политика, а најлесно се објаснува како инструмент на внатрешнополитичка мобилизација во самата Бугарија.

Механиката на блокадата функционира на два паралелни колосека:

Прво, преговарачката рамка од 2022 година бара билатерален протокол и спроведување на Договорот за добрососедство меѓу двете земји (потпишан 2017 година), вклучително записници од меѓувладини седници кои Софија ги користи како „политички документирана подлога“ за поставување нови услови — практика која критичарите ја опишуваат како постојано поместување на летвицата, наместо фиксиран, исполнив стандард.

Второ, дури откако Скопје го исполни бараното (изработка на Акциски план усогласен со сите европски институции и со 26 други членки), Бугарија го блокира и самиот овој документ — оставајќи Македонија во позиција во која секое исполнување на условите генерира нов услов, наместо приближување кон отворање на преговорите. Оваа динамика е она што дел од македонската дипломатија ја нарекува „бланко-блокада“ — вето без јасно дефиниран и конечен опсег, кое не носи никаков видлив придонес кон унапредување на добрососедските односи, туку служи единствено за одржување на константен притисок.

Мотивите зад ова однесување не се тајна, иако официјално се артикулираат преку јазикот на „заштита на историската вистина“ и „правата на Бугарите во Македонија“. Реалната движечка сила е внатрешнополитичка: бугарските влади, честопати кривки коалиции во услови на хронична политичка нестабилност во Софија, го користат прашањето за Македонија како ретка тема на национален консензус меѓу инаку поларизираните бугарски партии. Националистичкиот блок во бугарскиот парламент го третира прашањето за „македонскиот идентитет“ како идеолошко прашање од кое ниту една влада не смее да отстапи без политичка цена, што значи дека секоја бугарска влада, без разлика на својата генерална ориентација, наследува иста структурна причина да не попусти — дури и кога тоа значи блокирање на сопствени европски партнери и на самата логика на проширувањето на ЕУ.

Улогата на ЕУ: институционална неконзистентност

Третиот столб на ирационалноста е самата Унија. Методологијата на проширување, официјално заснована на консензус меѓу земјите-членки, во пракса дозволува единствена членка да ја инструментализира заедничката рамка за наплата на нерешени билатерални сметки — прецедент со длабоки импликации не само за Македонија, туку и за секоја идна земја-кандидатка соседна со членка на ЕУ со отворени историски или идентитетски прашања (Србија и нејзините соседи се очигледен следен случај).

Високи европски претставници, во разговори со македонски функционери, признале дека е оправдано земјата да бара механизми што ќе спречат нови билатерални блокади, што имплицитно признава дека самата методологија е ранлива на злоупотреба. Сепак, ЕУ до денес не понудила структурно решение — само политички изјави на солидарност без обврзувачки правен ефект. Тоа остава простор за токму видот несигурност што ја користи Софија: без формална гаранција дека уставните измени еднаш усвоени нема да генерираат нов услов, секое барање за „уставна жртва сега, за неизвесна корист подоцна“ останува рационално одбивање

од страна на Скопје — а истовремено секое одбивање се толкува од Бугарија и делови од домашната опозиција како доказ дека Македонија „сама си го попречува“ европскиот пат.

Домашната ирационалност: страв како политички капитал

Она што овој надворешен структурен проблем го претвора во токсична внатрешна политика е начинот на кој домашните актери — пред сè политичките партии — го користат стравот наместо да го објаснуваат процесот. Тврдењето дека уставното препознавање на Бугарите (или на кое било друго малцинство) би им дало посебен, привилегиран статус во однос на другите 26 заедници едноставно нема правна или содржинска основа — но е исклучително ефикасна политичка порака затоа што се потпира на историски траума (бугарските окупации во Втората светска војна и претходно) и на длабоко вкоренет страв од губење на националниот идентитет, наместо на техничка анализа на самиот текст на предложените измени.

Опозицијата ја користи фразата „уставни измени без гаранции нема да има“ за да ја прикаже актуелната влада како продолжение на претходната гарнитура која го смени државното име, додека владата ја користи истата реторика за да бара формални заклучоци од ЕУ пред да презема каков било чекор. Резултатот е политички застој во кој ниту една страна нема стварен интерес брзо да го реши прашањето — бидејќи неизвесноста самата по себе е корисна за домашна мобилизација, додека реалната цена (одложено членство во ЕУ, бавен економски раст, континуирана емиграција) ја плаќа целото општество, вклучувајќи ги и самите 27 заедници чии права наводно се во центарот на спорот.

Четири структурни аномалии: геополитичко читање

Досега опишав што се случува. Она што недостасува е зошто тоа продолжува да се случува без корекција — а тука треба да се напушти јазикот на моралните оценки и да се премине на јазикот на структурата, стимулите и институционалниот капацитет. Аналитичарите на меѓународниот поредок — од Џорџ Фридман до Ијан Бремер — учат едно исто нешто на различни начини: актерите ретко се ирационални во сопствената смисла на зборот; тие се рационални во рамките на системот што ги наградува. Проблемот е кога системот сам по себе е скршен, а токму тоа е случајот овде, на четири одделни, но меѓусебно поврзани фронтови.

1. Владата на Македонија: концентрација на ризикот на два човека

Во секоја функционална држава, прашање со уставни импликации и со потенцијал да предизвика внатрешна поларизација бара распределен институционален одговор — парламентарен одбор, министерство надлежно за односи со заедниците, независни тела за човекови права, академска експертиза мобилизирана однапред. Во македонскиот случај, товарот е концентриран речиси исклучиво врз премиерот и министерот за надворешни работи, кои реагираат реактивно, преку изјави за печатот, наместо проактивно преку институционална архитектура. Собранието молчи. Комисијата за односи меѓу заедниците — тело чијашто уставна намена е токму ова прашање — е практично невидлива во јавниот дискурс. Независните институции задолжени за антидискриминација не произведуваат сопствена анализа туку чекаат политичка порака одозгора.

Ова не е случајност, туку класичен симптом на она што Бремер го нарекува „G-Zero“ логика применета на внатрешно ниво: кога никој институционално не е обврзан да води, а политичкиот врв презема сè, целиот систем станува кревок на личен ризик. Ако премиерот утре промени тон или изгуби политички капитал, целата преговарачка позиција на државата се движи со него,

бидејќи никаде во системот не постои резервен капацитет. Државата го носи товарот на европската интеграција врз плеќите на двајца луѓе, а тоа е структурен ризик, не привремена неефикасност.

2. Бугарија: барање што сопствениот устав го негира

Овде геополитичката анализа станува особено остра, бидејќи фактот е проверлив и недвосмислен: Уставот на Република Бугарија не содржи посебна категорија на признаени етнички малцинства со загарантирани колективни права — единствената заштита е општа антидискриминациска клаузула, применлива подеднакво на секој граѓанин без разлика на потекло. Со други зборови, Софија бара од Скопје да воведо уставна категорија што самата Бугарија одбива да ја признае во сопствениот правен поредок — и истовремено, во истиот пакет барања кон Македонија и кон ЕУ, инсистира дека не постои македонско малцинство на нејзина територија, и активно се спротивставува на секој обид тоа малцинство да добие правно признавање, дури и по одлуки на меѓународни тела за човекови права кои бараат од бугарските судови да дозволат регистрација на македонски здруженија.

Ова не е нијансирана дипломатска позиција — тоа е директна асиметрија меѓу барање и сопствена практика, вид на историско-политичка хипокризија што во нормален билатерален однос би била дисквалификувачка за легитимноста на барањето. Она што геополитичкиот аналитичар би истакнал е дека токму таа асиметрија ја прави позицијата на Софија неотповиклива без губење образ: бугарската влада не може јавно да го признае идентитетскиот реципроцитет — да ги третира барањата кон Македонија по истите стандарди што ги применува кон сопствените малцинства — без да отвори домашно прашање далеку поексплозивно од самото проширување на ЕУ. Затоа притисокот врз Скопје не е преговарачка тактика која може да заврши со компромис; тоа е екстернализација на нерешено внатрешно прашање на бугарскиот идентитет, пренесено врз соседна држава која нема алатка да го реши наместо Софија.

3. ЕУ: методологија што постои само на хартија

Официјалната методологија за проширување на ЕУ, ревидирана 2020 година токму со цел да се спречат вакви блокади, содржи јасен принцип: билатералните спорови не смеат да го попречуваат преговарачкиот процес, а земјите-кандидатки треба да бидат оценувани врз основа на сопствен напредок, а не врз основа на нерешени историски сметки со соседи. Во пракса, токму спротивното се случува веќе четврта година. Со тоа, ЕУ не само што дозволува исклучок — таа фактички ја негира сопствената нормативна рамка секој пат кога дозволува единствена членка да го држи заклучан целиот процес без временска рамка или излезна стратегија.

Тука се препознава познат образец: институција која создава правила за да ја заштити сопствената кохерентност, а потоа дозволува исклучок затоа што краткорочниот интерес на политичка стабилност меѓу постојните членки (никој во Брисел нема апетит за отворен судир со Софија) е поважен од среднорочниот стратешки интерес (веродостојност на проширувањето кон Западен Балкан, во тренд кога Русија и Кина активно го пополнуваат секој вакуум на влијание во регионот). ЕУ нема институционален капацитет — не поради недостиг на правна алатка, туку поради недостиг на политичка волја да ја употреби веќе постојната алатка — да наметне дисциплина на сопствена членка. Резултатот е методологија што постои како текст, но

не и како применлива пракса, а секоја идна земја-кандидатка со сличен сосед сега знае дека прецедентот е отворен.

4. Малцинските заедници: отсутен глас во прашање што е формално нивно

Последната аномалија е можеби најмалку забележана, а најзначајна за легитимноста на целиот процес. Акцискиот план е, по дефиниција, документ за 27-те заедници во земјата — но тие се речиси целосно отсутни од јавната дебата како колективни, самоорганизирани гласови. Просторот наместо нив го пополнуваат неколку „експерти за малцински прашања“ кои повторно и повторно се појавуваат во медиумите, а чиишто ставови, доследно, се совпаѓаат со нивната претходно позната партиска или геополитичка определба — за или против членството во ЕУ, наклонети кон едната или другата политичка опција. Ова не е експертиза во класична смисла, туку прошируван политички ангажман преку неутрален вокабулар.

Последицата е двојна. Прво, реалните носители на правата за кои формално се преговара — Ромите, Турците, Власите, Србите, Бошњациите и другите — немаат сопствен, независен канал преку кој би можеле да го оценат содржинскиот квалитет на планот или да артикулираат сопствени приоритети надвор од партиските рамки. Второ, отсуството на автентичен, плурален глас на заедниците им дава на сите други актери — Владата, опозицијата, па дури и Бугарија — слобода да зборуваат во името на малцинствата без реален ризик од контрадикција однадвор. Кога единствениот „доказ“ дека планот е добро прифатен е тврдењето на премиерот дека „ниту едно малцинство немало забелешки“ за време на јавна дебата чиј домет и реален опфат остануваат нејасни, тоа е слабост во легитимноста на процесот, без разлика колку самата содржина на планот е технички солидна.

Заклучок: рационалност како отсутна категорија

Иронијата на целиот процес е дека сите клучни актери — Владата чиј капацитет е сведен на двајца луѓе, Бугарија чие барање го негира сопствениот устав, ЕУ чија методологија постои само декларативно, домашните политички партии кои профитираат од стравот, и малцинските заедници чиј сопствен глас е заменет со позајмена експертиза — постапуваат рационално само во рамките на сопствената краткорочна сметка, а колективно произведуваат резултат ирационален за секого: без напредок кон ЕУ, без имплементиран Акциски план (кој веќе е подготвен и меѓународно верификуван), без правна сигурност за уставните измени, и со континуирано подгревање на меѓуетнички стравови врз основа на демографски занемарлива и правно неиздвоена категорија граѓани.

Септември 2026

Во името на Форумот на мнозински заедници оваа анализа е поддржана од следните членки:

- ВКУД Питу Гули
- Институт за Социјална Промена – ИнСоК
- Центар за интеграција и поддршка - СИЕК

- Здружение за права и хуманост Интегра Нау
- Здружение на љубители на ромскиот фолклор Романо Ило
- Здружение за поддршка на семејства, поединци и групи Среќен Живот