



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Ochrona praw mniejszości narodowych w Republice Macedonii Północnej

dr Andrzej Pogłódek



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Wprowadzenie

Republika Macedonii Północnej jest młodym państwem, powstałym w 1991 r.¹ w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Spis powszechny przeprowadzony w ubiegłym roku pokazał, że całkowita liczba mieszkańców Republiki Macedonii Północnej w dniu 5 września 2021 r. wynosiła 1 836 713. Odnośnie do pochodzenia etnicznego: 58,44% ludności zadeklarowało się jako Macedończycy, 24,30% – Albańczycy, 3,86% – Turcy, 2,53% – Romowie, 0,47% – Wołosi, 1,30% – Serbowie i 0,87% – Bośniacy oraz inni. Według przynależności religijnej 46,14% zadeklarowało się jako prawosławni, 32,17% – muzułmanie, 0,37% – katolicy, a w wynikach pojawiły się też wspólnoty religijne nieobecne w poprzednich spisach, tj. ewangelicy, chrześcijanie protestanccy, agnostycy, buddyści i inni. W przedmiocie języka 61,38% populacji stwierdziło, że ich językiem ojczystym jest macedoński, 24,34% wskazało albański, 3,41% – turecki, 1,73% – romski, 0,17% – włoski, 0,61% – serbski i 0,85% – bośniacki. Liczba gospodarstw domowych wynosi 598 632, a średnia liczba członków gospodarstwa domowego – 3,06. Oprócz tego interesujące są dane dotyczące obywateli Macedonii Północnej przebywających od ponad roku poza granicami kraju, którzy nie byli uwzględnieni we wskazanej liczbie mieszkańców – osób tego typu jest co najmniej 258 932, w tym 24,55% zadeklarowało się jako Macedończycy, 66,42% jako Albańczycy, 4,78% jako Turcy i inni². Oznacza to, że z Macedonii Północnej emigrują przede wszystkim przedstawiciele mniejszości narodowych. W porównaniu z poprzednim spisem z 2002 r. spadła liczba mieszkańców wynosząca wówczas 2 022 547 osób, a także zmniejszyła się liczba Macedończyków stanowiących wówczas 64,18%³, a obecnie jedynie

¹ 8 kwietnia 1993 r. Republika Macedonii jako 181 państwo została przyjęta do ONZ, ale ze względu na protesty Grecji pod nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (Former Yugoslav Republic of Macedonia – FYROM), ostatecznie w 2019 r. w wyniku porozumienia z Grecją nazwa państwa została zmieniona na Republikę Macedonii Północnej.

² Informacje dotyczące spisu powszechnego za stroną: <https://www.stat.gov.mk/pdf/2022/2.1.22.10-mk-en.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.).

³ Spis z 2002 r. wykazał, że drugą pod względem liczebności narodowością byli Albańczycy – 25,17%. Oprócz nich w Macedonii żyli również Turcy (3,85%), Romowie (2,66%), Serbowie (1,78%) oraz Wołosi (0,48%); spis w 2021 r. wykazał podobnie.

58,44%. Utrzymanie się takiej tendencji może spowodować, że Macedończycy staną się grupą liczebnie mniejszą wobec wszystkich pozostałych grup narodowościowych i etnicznych zamieszkujących w tym kraju.

Uwzględniając, że zgodnie z zapisami zawartymi w umowie ochrydzkiej z 2001 r. oraz późniejszej V poprawki do konstytucji język albański uzyskał status języka urzędowego w administracji państwowej na obszarze całego kraju oraz w tych gminach, w których ponad 20% populacji stanowi ludność albańska, Albańczyków nie można uznać za typową mniejszość narodową, nie są też tak traktowani w prawie macedońskim, stąd przedmiotem analizy będą rozwiązania prawne dotyczące ochrony praw grup narodowych i etnicznych stanowiących poniżej 20% mieszkańców kraju.

* * * * *

Odnosząc się do obecnego uregulowania praw wspólnot mniejszościowych w Republice Macedonii Północnej, należy rozpocząć od poziomu konstytucyjnego. Macedońskie konstytucje z okresu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii na określenie osób przynależących do mniejszości narodowych używały do 1974 r. określeń „narodowości” oraz „mniejszości etniczne”⁴, a w konstytucji z 1974 r. jedynie „narodowości”. Konstytucja Republiki Macedonii Północnej z 17 listopada 1991 r.⁵ zawiera w pierwotnej wersji dwa przepisy odnoszące się do praw mniejszości narodowych, określanych mianem „narodowości”, które zostaną przytoczone poniżej *in extenso*:

Artykuł 7

W Republice Macedonii językiem oficjalnym jest język macedoński, oficjalnym alfabetem cyrylica.

W jednostkach samorządu terytorialnego, w których jako większość zamieszkują osoby innej narodowości, oficjalnie używa się także języka i alfabetu tej narodowości, oprócz języka macedońskiego i cyrylicy, w sposób określony w ustawie.

W jednostkach samorządu terytorialnego, w których zamieszkuje znaczna liczba osób innej narodowości, oficjalnie używa się języka i alfabetu danej narodowości, oprócz języka macedońskiego i cyrylicy, na warunkach i w sposób określony w ustawie.

⁴ Za takie uznawano Cyganów oraz Wołochów.

⁵ Zob. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/macedonia.html> (dostęp: 11 października 2022 r.).

Artykuł 48

Osoby innych narodowości mają prawo do swobodnego określania swojej przynależności narodowej, pielęgnowania oraz rozwijania swojej tożsamości i odrębności narodowej.

Republika gwarantuje ochronę etnicznej, kulturalnej, językowej oraz religijnej tożsamości innych narodowości.

Osoby innych narodowości mają prawo tworzenia instytucji kulturalnych i artystycznych, naukowych i innych w celu pielęgnowania i rozwijania swojej tożsamości.

Osoby innych narodowości mają prawo do nauki w języku ojczystym na poziomie szkoły podstawowej i średniej. Sposób wykonywania tego prawa określa ustawa. W szkołach, w których nauka odbywa się w takim języku, naucza się także języka macedońskiego.

W wyniku zmian ustrojowych przyjętych 16 listopada 2001 r. do konstytucji wprowadzono poprawki⁶, które istotnie zmieniły uregulowania odnoszące się do mniejszości narodowych, zmieniły one również przytoczone powyżej przepisy, które zostały zastąpione treścią poprawek V i VIII. W wyniku tych zmian pojawiło się określenie „członkowie wspólnot” oraz „członkowie wspólnot, które stanowią co najmniej 20 procent obywateli Macedonii”. Różnica ta jest nie tylko terminologiczna, ale stanowi też podstawę systemu ochrony praw grup mniejszościowych oraz jej poziomu, który jest zależny od liczebności danej grupy. Oprócz tego pozostałymi poprawkami zastąpiono szereg innych postanowień konstytucji oraz jej preambuły. Ze względu na istotność poprawek z 2001 r. zostaną one poniżej przytoczone *in extenso*:

POPRAWKA V

1. Na całym terytorium Republiki Macedonii oraz w jej stosunkach międzynarodowych językiem urzędowym jest język macedoński i jego alfabet cyrylica.

Inny język, którym posługuje się co najmniej 20% obywateli, jest również językiem urzędowym wraz ze swoim alfabetem, na zasadach określonych w tym artykule.

⁶ Zob. <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/Odluka%20za%20proglasuvanje%20na%20amandmanite%20IV-XVIII%20na%20Ustavot%20na%20RM.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.); wszystkie tłumaczenia w tekście pochodzą od autora.

Dokumenty osobiste obywateli posługujących się językiem urzędowym innym niż język macedoński, są wydawane w języku macedońskim i jego alfabecie cyrylicy, oraz w tym języku i jego alfabecie, zgodnie z ustawą.

Każdy obywatel zamieszkały w jednostce samorządu lokalnego, w której co najmniej 20% obywateli posługuje się językiem urzędowym innym niż język macedoński, w komunikacji z regionalnymi jednostkami ministerstw może używać jeden z języków urzędowych wraz z jego alfabetem. Jednostki regionalne odpowiedzialne za te jednostki samorządu lokalnego udzielają odpowiedzi w języku macedońskim i jego alfabecie cyrylicy, jak też w języku urzędowym i jego alfabecie, który używa obywatel. Każdy obywatel w komunikacji z ministerstwami może użyć jednego z języków urzędowych i jego alfabetu, a ministerstwa odpowiadają w języku macedońskim i jego alfabecie cyrylicy, jak też w języku urzędowym i alfabecie, który używa obywatel.

W organach władzy państwowej Republiki Macedonii język urzędowy inny niż język macedoński może być używany zgodnie z ustawą. W jednostkach samorządu lokalnego język i pismo, którego używa co najmniej 20% obywateli, jest językiem urzędowym, obok języka macedońskiego i jego alfabetu cyrylicy. O używaniu języka i pisma, którego używa mniej niż 20% obywateli w jednostce samorządu lokalnego, decydują organy tej jednostki samorządu terytorialnego. [...].

POPRAWKA VIII

1. Członkowie wspólnot mają prawo do swobodnego wyrażania, pielęgnowania i rozwijania swojej tożsamości i odrębności swoich wspólnot oraz do używania symboli swojej wspólnoty.

Republika gwarantuje im ochronę etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej tożsamości ich wspólnot.

Członkowie wspólnot mają prawo tworzenia instytucji kulturalnych, artystycznych, edukacyjnych, jak również naukowych i innych stowarzyszeń w celu wyrażania, pielęgnowania i rozwijania swojej tożsamości.

Członkowie wspólnot mają prawo do nauki w swoim języku w szkołach podstawowych i średnich na zasadach określonych w ustawie. W szkołach, w których nauka odbywa się w innym języku, nauczają się także języka macedońskiego. [...].

POPRAWKA IX

1. Republika gwarantuje ochronę, rozwój i wzbogacanie historycznego i artystycznego bogactwa Macedonii oraz wszystkich wspólnot w Macedonii, a także dóbr, które je tworzą bez względu na ich reżim prawny. [...].

POPRAWKA X

[...] 2. O ustawach, które bezpośrednio dotyczą kultury, używania języków, edukacji, dokumentów osobistych i używania symboli, Zgromadzenie decyduje większością głosów obecnych deputowanych, przy czym musi to też być osiągnięta większość głosów obecnych deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii. Spory dotyczące stosowania tego przepisu rozstrzyga Komitet do spraw stosunków między wspólnotami. [...].

POPRAWKA XI

1. Zgromadzenie wybiera obrońcę Praw Ludu większością głosów ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii.

2. Obrońca Praw Ludu chroni konstytucyjne i ustawowe prawa obywateli, które zostały naruszone przez organy administracji państwowej i inne organy i organizacje posiadające lub wykonujące funkcje publiczne. Obrońca Praw Ludu przykładą szczególną wagę do ochrony zasad niedyskryminacji, odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji członków wspólnot w organach władzy państwowej, organach jednostek samorządu lokalnego i w instytucjach i służbach publicznych. [...].

POPRAWKA XII

1. Zgromadzenie tworzy Komitet do spraw stosunków między wspólnotami.

Komitet tworzy 19 członków, z których po siedmiu spośród deputowanych Zgromadzenie jest Macedończykami i Albańczykami, a po jednym członków spośród deputowanych jest Turkami, Wołochami, Romami, Serbami i Bośniakami. Jeżeli którakolwiek ze wspólnot nie ma deputowanych, Obrońca Praw Ludu, po konsultacji z relevantnymi przedstawicielami tych wspólnot, przedstawia innych członków Komitetu.

Zgromadzenie wybiera członków Komitetu. Komitet rozpatruje kwestie stosunków między wspólnotami w Republice oraz wydaje opinie i przedstawia propozycje ich rozwiązania.

Zgromadzenie ma obowiązek zapoznać się z opiniami i propozycjami Komitetu i podjąć w ich sprawie decyzję.

W przypadku sporu związanego z zastosowaniem procedury głosowania w Zgromadzeniu, o której mowa w artykule 69 ustęp 2⁷ [Konstytucji – uwaga własna], Komitet decyduje większością głosów swoich członków, czy procedura ta zostanie zastosowana. [...].

POPRAWKA XIII

1. Przy mianowaniu trzech członków [Rady Bezpieczeństwa Republiki Macedonii – uwaga własna], prezydent zapewnia, że skład Rady, jako całości, odpowiednio odzwierciedla skład ludności Republiki Macedonii. [...].

POPRAWKA XIV

1. Trzech członków [Najwyższej Rady Sądownictwa – uwaga własna] wybiera się większością głosów ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii. [...].

POPRAWKA XV

1. Zgromadzenie wybiera sędziów Sądu Konstytucyjnego. Zgromadzenie wybiera sześciu sędziów Sądu Konstytucyjnego większością głosów ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii. [...].

POPRAWKA XVI

1. Samorząd lokalny jest ustanawiany ustawą, która jest przyjmowana większością dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością

⁷ Treść nadana mu Poprawką X.

w Republice Macedonii. Ustawy o finansach lokalnych, wyborach lokalnych, granicach gmin i miasta Skopje, są uchwalane większością głosów obecnych deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów obecnych deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii. [...].

POPRAWKA XVIII

1. Postanowienie o zmianie Preambuły, artykułów o samorządzie lokalnym, artykułu 131, wszelkich przepisów dotyczących praw członków wspólnot, w tym w szczególności artykułów 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 i 109, jak też postanowienie o dodaniu jakiegokolwiek nowego przepisu odnoszącego się do przedmiotu tych przepisów i artykuł, wymaga większości dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie stanowią większości w Republice Macedonii.

Oprócz tego, uprawnienia mniejszości narodowych przewidziano również w poprawce XXVIII z 7 grudnia 2005 r.⁸, zgodnie z którą spośród 15 członków Rady Sądownictwa zapewniona jest również reprezentacja mniejszości narodowych, bowiem:

„[...] Ośmiu członków Rady jest wybieranych przez sędziów spośród sędziów. Trzech spośród wybranych członków należy do wspólnot, które nie stanowią większości w Republice Macedonii, przy czym przestrzega się zasady odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji obywateli należących do wszystkich wspólnot. Trzech członków Rady wybiera Zgromadzenie Republiki Macedonii większością głosów ogólnej liczby deputowanych, przy czym musi też być osiągnięta większość głosów ogólnej liczby deputowanych należących do wspólnot, które nie są większością w Republice Macedonii. Dwóch członków Rady, z których jeden należy do wspólnoty niestanowiącej większości w Republice Macedonii, proponuje prezydent Republiki Macedonii, a wybiera ich Zgromadzenia Republiki Macedonii. [...].

Poprawka XXIX przewidywała, że:

[Rada Sądownictwa – uwaga własna] [...] [p]rzy wyborze sędziów, ławników sądowych oraz przewodniczących sądów przestrzegać będzie zasadę odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji obywateli należących do wszystkich wspólnot.

⁸ Zob. <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/Odluka%20za%20proglasuvanje%20na%20amandmanite%20XX-XXX%20na%20Ustavot%20na%20RM.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.).

Podobnie w poprawce XXX zagwarantowano, że:

[...] [Rada Prokuratorów – uwaga własna] [...] [p]rzy wyborze prokuratorów przestrzegać będzie zasadę odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji obywateli należących do wszystkich wspólnot.

Ostatnie zmiany konstytucyjne wprowadzono w 2019 r.⁹. Były one związane głównie ze zmianą nazwy państwa, stąd nie dotyczyły praw mniejszości, niemniej jednak zmieniły w tekście konstytucji tego kraju określenie państwa na „Republika Macedonii Północnej” i „Macedonia Północna”.

W wykonaniu zmian wprowadzonych w 2001 r. ustawodawca uchwalił dwie ustawy regulujące prawa członków wspólnot zależnie od ich liczebności. Były to ustawa z 13 sierpnia 2008 r. o używaniu języka, którym posługuje się co najmniej 20% obywateli w Republice Macedonii oraz w jednostkach samorządu terytorialnego (Закон за употреба на јазик кои го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа; dalej: ustawa z 13 sierpnia 2008 r.)¹⁰ oraz ustawa z 22 lipca 2008 r. o promocji i ochronie praw osób należących do wspólnot stanowiących mniej niż 20% ludności Republiki Macedonii (Закон за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија; dalej: ustawa z 22 lipca 2008 r.)¹¹. Obecnie zostały one zastąpione ustawą z 14 stycznia 2019 r. o używaniu języków (Закон за употреба јазиците; dalej: ustawa o używaniu języków)¹² oraz ustawą z 22 stycznia 2020 r. o prawach wspólnot, które stanowią mniej niż 20% ludności Republiki Macedonii Północnej (Закон за правата на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Северна Македонија; dalej: ustawa o prawach wspólnot)¹³.

Uprzednio obowiązująca ustawa z 22 lipca 2008 r. regulowała używanie – innego niż język macedoński – języka, którym posługuje się co najmniej 20% ogółu mieszkańców państwa lub konkretnej jednostki samorządowej. Przewidywała używanie tego języka jako drugiego języka urzędowego na równi z językiem macedońskim w pracy organów władzy publicznej oraz prowadzonych przez nie postępowaniach, w oświacie, nauce, kulturze, mediach

⁹ Zob. <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/odluka-amandmani-11.1.19.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.).

¹⁰ Zob. <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-upotreba-na-jazik-shto-go-zboruvaat-na-jmalku-20-od-gragjanite-vo-republika-makedonija-i-vo-edinicite-na-lokalnata-samouprava> (dostęp: 11 października 2022 r.).

¹¹ Zob. <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-unapreduvanje-i-zashtita-na-pravata-na-pripadnicite-na-zaednicite-koi-se-pomalku-od-20-od-naselenieto-vo-republika-makedonija> (dostęp: 11 października 2022 r.).

¹² Zob. <https://apj.gov.mk/wp-content/uploads/2019/06/Zakon-za-upotreba-jazitsite-14-01-2019.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.).

¹³ Zob. <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2020/03/Zakon-za-pravata-na-zaednitsite-koi-se-pomalku-od-20-od-naselenieto-vo-Republika-Severna-Makedonija-27-01-2020.pdf> (dostęp: 11 października 2022 r.).

i innych sferach. Oprócz tego zawierała pewne uprawnienia odnoszące się do praw mniejszych wspólnot, dotyczące w szczególności możliwości używania ich języka w jednostkach samorządowych, w których stanowią co najmniej 20% mieszkańców. Druga z uprzednio obowiązujących ustaw, kluczowa dla określenia poziomu ochrony praw mniejszych wspólnot narodowych, zawierała ogółem sześć artykułów (z ogólnej liczby dwudziestu czterech) odnoszących się do praw przyznanych osobom należącym do tych wspólnot. Były to: zasada sprawiedliwej i odpowiedniej reprezentacji przy zatrudnianiu w organach administracji publicznej i innych instytucjach publicznych; prawo do nauki na wszystkich poziomach w języku ojczystym; prawo do informacji we własnym języku; prawo do zakładania organizacji społecznych w celu realizacji swoich praw kulturalnych, edukacyjnych, artystycznych i edukacyjnych oraz prawo do używania własnych symboli.

Obecnie podstawowym aktem w tym obszarze gwarancji praw osób należących do tych grup jest ustawa z 22 stycznia 2020 r. o prawach wspólnot, która zastąpiła uprzednio obowiązującą ustawę z 22 lipca 2008 r. Określa ona tryb wykonywania, wspierania i ochrony praw osób należących do wspólnot stanowiących mniej niż 20% ludności Republiki Macedonii Północnej, a także nadzór nad realizacją postanowień tej ustawy oraz innych ustaw, które zawierają prawa tych wspólnot (art. 1 ustawy o prawach wspólnot).

Ustawodawca przewidział, że osobami należącymi do wspólnot w rozumieniu art. 1 są obywatele, których grupa etniczna stanowi zgodnie z ostatnim spisem powszechnym ludności mniej niż 20% ludności Republiki Macedonii Północnej (dalej: członkowie wspólnot). Przez pojęcie „wspólnota” w rozumieniu tej ustawy rozumie się część narodu, a także część mieszkańców, którzy są obywatelami Republiki Macedonii Północnej i tradycyjnie zamieszkują na terytorium Republiki Macedonii Północnej, a ze względu na swoje etniczne, kulturowe, językowe lub religijne odrębności różnią się od pozostałych mieszkańców (art. 2 ustawy o prawach wspólnot).

Zakres stosowania ustawy o prawach wspólnot obejmuje realizowanie, promowanie i ochronę praw członków wspólnot, zgodnie z jej postanowieniami, szczególnie w obszarze ochrony praw członków wspólnot, ich tożsamości, prawa do posługiwania się swoim językiem i pismem, edukacji (podstawowej, średniej i wyższej), kultury, mediów oraz zatrudnienia zgodnie z zasadą odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji członków wspólnot, a także w innych obszarach, w których zgodnie z ustawą zostaną przewidziane prawa członków wspólnot (art. 3 ustawy o prawach wspólnot). Gwarantowane są prawa zagwarantowane członkom wspólnot zgodnie z Konstytucją Republiki Macedonii Północnej, ustawami i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi zgodnie z tą konstytucją, a także powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego (art. 5 ustawy o prawach wspólnot).

Wyrażony został w niej zakaz dyskryminacji i polityki asymilacji, zabronione są więc wszelkie formy bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z powodu przynależności etnicznej, językowej, religijnej, rasowej lub jakiegokolwiek innej wobec wspólnoty lub członków

wspólnoty. Zabronione są też wszelkie działania lub środki przymusowej asymilacji członków wspólnot (art. 4 ustawy o prawach wspólnot).

W odniesieniu do konkretnych praw wskazano, że na zasadach określonych w ustawie:

- a) członkowie wspólnot mają prawo do edukacji w swoim języku i piśmie na wszystkich stopniach (art. 6 ustawy o prawach wspólnot);
- b) osoby należące do wspólnot mają prawo do otrzymywania i przekazywania informacji w swoim języku i piśmie za pośrednictwem mediów elektronicznych i drukowanych (art. 7 ustawy o prawach wspólnot);
- c) członkowie wspólnot mają też prawo swobodnie wyrażać, pielęgnować i rozwijać swoją tożsamość oraz odrębność swoich wspólnot. Osobom należącym do wspólnot gwarantuje się ochronę ich tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej (art. 8 ustawy o prawach wspólnot);
- d) członkowie wspólnot mają prawo do używania swojego języka i pisma (art. 9 ustawy o prawach wspólnot);
- e) członkowie wspólnot mają prawo do tworzenia instytucji kulturalnych, artystycznych, oświatowych, a także naukowych oraz innych zrzeszeń i fundacji w celu wyrażania, pielęgnowania i rozwijania swojej tożsamości (art. 10 ustawy o prawach wspólnot);
- f) członkowie wspólnot mają prawo do używania swoich symboli (art. 11 ustawy o prawach wspólnot), oraz,
- g) w przypadku osób należących do wspólnot narodowych przy ich zatrudnianiu w organach władzy państwowej i innych instytucjach sektora publicznego na wszystkich szczeblach obowiązuje zasada odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji (art. 12 ustawy o prawach wspólnot).

Organem czuwającym nad przestrzeganiem praw osób należących do wspólnot stanowiących mniej niż 20% obywateli Republiki Macedonii Północnej oraz organem sprawującym nadzór nad realizacją ustawy o prawach wspólnot jest Agencja ds. wykonywania praw wspólnot (Агенцијата за остварување на правата на заедниците)¹⁴, której status uregulowany został w art. 13–30 ustawy o prawach wspólnot. W celu realizacji kompetencji przewidzianych w ustawie Agencja współpracuje z Komitetem ds. stosunków ze wspólnotami (Комитет за односи со заедниците), obrońcami Ludu (Народни правобранител), Komisją ds. ochrony przed dyskryminacją (Комисија за заштита од дискриминација), Państwowym Urzędem Statystycznym (Државни завод за статистика), Agencją ds. audio i audio-wizualnych usług medialnych (Агенција за аудио и аудио - визуелни медиумски услуги) oraz z jednostkami samorządu terytorialnego i miastem Skopje w obszarach związanych z realizowaniem, promowaniem i ochroną praw członków wspólnot oraz

¹⁴ Zob. art. 32 ustawy o prawach wspólnot.

promowaniem stosunków międzyetnicznych i spójności społecznej. Agencja w ramach współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego współpracuje w szczególności w komisjach ds. stosunków między wspólnotami na poziomie lokalnym (комисии за односи меѓу заедниците на локално ниво). W ramach swoich kompetencji Agencja współpracuje z Akademią Nauk i Umiejętności (Академија на науките и уметностите), uniwersytetami i instytucjami państwowymi i prywatnymi, a także z ekspertami w obszarze praw człowieka i praw wspólnot. Zgodnie z zasadami przejrzystości i inkluzyjności Agencja współpracuje ze stowarzyszeniami i fundacjami reprezentującymi wspólnoty, które działają na rzecz realizowania, ochrony i promowania praw wspólnot oraz promocji stosunków międzyetnicznych i spójności społecznej¹⁵.

Zwrócić też można uwagę na Forum Partycypacyjne, które jest nieformalnym, doradczym i konsultacyjnym organem niezależnym od Agencji, w skład którego wchodzi przedstawiciele stowarzyszeń reprezentujących wspólnoty i które prowadzi działalność w ramach planu realizowania, promowania i ochrony praw wspólnot oraz promowania stosunków międzyetnicznych i integracji społecznej, w celu aktywnego uczestniczenia w procesach kształtowania polityki i podejmowania decyzji w obszarach stanowiących przedmiot ich szczególnego zainteresowania. W pracach Forum Partycypacyjnego uczestniczą również przedstawiciele organów administracji państwowej i instytucji, które są uprawnione do działania w obszarach istotnych dla realizowania, promocji i ochrony praw wspólnot, o których mowa w art. 21 i 22 ustawy o prawach wspólnot. Agencja wspiera prace Forum Partycypacyjnego, organizując sesje, na których są omawiane oraz przyjmowane opinie, propozycje, inicjatywy i rekomendacje w obszarach związanych z realizowaniem, wykonywaniem i ochroną praw wspólnot oraz ze wzmacnianiem spójności społecznej. Agencja opracowuje wnioski i rekomendacje z prac Forum Partycypacyjnego oraz co sześć miesięcy przedstawia je rządowi, właściwym ministerstwom i organom administracji publicznej, o których mowa w art. 21 i 22 ustawy o prawach wspólnot (art. 23 ustawy o prawach wspólnot).

W ramach Agencji są planowane środki finansowe (dalej: fundusz) przeznaczone na realizację specjalnych programów, projektów na rzecz ochrony i wzmacniania praw członków wspólnot, a także promocji stosunków międzyetnicznych oraz spójności społecznej. Środki finansowe na ten cel pochodzą z: budżetu Republiki Macedonii Północnej, darowizn i innych źródeł finansowania (art. 25 ustawy o prawach wspólnot). Ze środków funduszu mogą korzystać stowarzyszenia oraz fundacje utworzone zgodnie z obowiązującym prawem, jeżeli zgodnie ze swoim statutem mają w swoich zadaniach statutowych działanie na rzecz ochrony i wzmacniania praw członków wspólnot, promocję stosunków międzyetnicznych oraz spójności społecznej (art. 26 ustawy o prawach wspólnot).

¹⁵ Zob. art. 22 ustawy o prawach wspólnot.

Ustawa o prawach wspólnot przewiduje, że na stowarzyszenia i fundacje korzystające z funduszu, które nie złożyły sprawozdania z realizacji działań i wydatkowania środków w terminie 30 dni, zgodnie z art. 31 ustawy o prawach wspólnot, nakładana jest grzywna w wysokości od 250 do 500 euro w ich ekwiwalencie w denarach macedońskich. Za takie naruszenie grzywna w wysokości 100 do 200 euro w ich ekwiwalencie w denarach macedońskich jest również nakładana na osobę odpowiedzialną w stowarzyszeniu lub fundacji, która korzystała ze środków funduszu (art. 33 ustawy o prawach wspólnot). Grzywna w wysokości od 1000 do 2000 euro w ich ekwiwalencie w denarach macedońskich jest nakładana na stowarzyszenia i fundacje korzystające ze środków z funduszu, jeśli niewłaściwie wydają one środki przyznane z funduszu. Za takie naruszenie grzywnę w wysokości od 200 do 400 euro w ich ekwiwalencie w denarach macedońskich nakłada się również na osobę odpowiedzialną w stowarzyszeniu lub fundacji, która korzystała ze środków funduszu (art. 34 ustawy o prawach wspólnot). W przypadku naruszeń przewidzianych w ustawie o prawach wspólnot przeprowadza się postępowanie w sprawie wykroczeń, a właściwy sąd nakłada karę za wykroczenie. Ustalanie wysokości grzywny dla stowarzyszenia lub fundacji korzystającej ze środków funduszu ustala się zgodnie z ustawą o wykroczeniach (закон за прекршоците) (art. 35 ustawa o prawach wspólnot).

Oprócz ustawy o prawach wspólnot zwrócić należy uwagę na ustawę z 14 stycznia 2019 r. o używaniu języków, która wskazuje, że językiem urzędowym na obszarze Macedonii Północnej jest język macedoński oraz język, którym posługuje się co najmniej 20% obywateli (język albański). Ustawodawca zachował więc podobnie jak w uprzednio obowiązującej ustawie szczególną pozycję języka albańskiego, podczas gdy w zakresie uprawnień wspólnot liczących mniej niż 20% ogółu obywateli przewidział dla nich jedynie uprawnienia przyznane im ustawą z 13 sierpnia 2008 r. Stąd w przypadku innych języków (oraz języka albańskiego na poziomie lokalnym) ustawa o używaniu języków stanowi, że w jednostkach samorządu terytorialnego język i pismo, z którego korzysta co najmniej 20% obywateli, jest językiem urzędowym, oprócz języka macedońskiego i jego pisma cyrylicy, a w przypadku języka i pisma, którego używa mniej niż 20% mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego o jego używaniu decydują organy danej jednostki samorządowej (art. 4 ust. 1 ustawy o używaniu języków). Utrzymano więc istniejący od przyjęcia wspomnianej ustawy, który wykonywała V poprawkę do konstytucji, rozróżnienie na trzy grup języków:

- 1) język macedoński (język urzędowy na obszarze całego terytorium kraju oraz w stosunkach zewnętrznych);
- 2) język, którym posługuje się co najmniej 20% obywateli (język urzędowy używany na obszarze całego kraju w administracji państwowej oraz na poziomie lokalnym w tych jednostkach samorządowych, w których jego użytkownicy stanowią co najmniej 20%);

- 3) język wspólnoty, która jest mniejsza niż 20% (drugi lub kolejny język urzędowy w jednostce samorządowej, w której jego użytkownicy stanowią ponad 20%, wprowadzany decyzją rady tej jednostki samorządu terytorialnego).

Ustawa o używaniu języków, podobnie jak ustawa z 2008 r., zagwarantowała także osobom przynależącym do wspólnot stanowiących mniej niż 20% obywateli Macedonii Północnej, że wzór dowodu osobistego jest drukowany również w języku i piśmie używanym przez danego obywatela (art. 13 ust. 1 ustawy o używaniu języków) oraz że na wniosek tego obywatela jego dane osobowe w dowodzie tożsamości są umieszczane oprócz języka macedońskiego z wykorzystaniem cyrylicy również w języku oraz piśmie używanym przez tego obywatela (art. 13 ust. 2 ustawy o używaniu języków). Osoba należąca do tej grupy jest również uprawniona do tego, by – na jej wniosek – wzór paszportu oraz innych dokumentów podróжных a także sam paszport i dokumenty podróжные były również drukowane w języku i piśmie przez nią używanym. Na jej wniosek dane wpisane do paszportu oraz innych dokumentów podróжных są zamieszczane w jej języku i piśmie, dane osobowe – na wniosek obywatela – również są zapisywane w używanym przez niego języku i piśmie. Również na jej wniosek dane zawarte w paszporcie oraz w dokumentach podróжных utrwalane są w tym języku i piśmie, dane osobowe zawarte w dokumencie podróży są sporządzone w języku i piśmie używanym przez obywatela (art. 14 ustawy o używaniu języków).

Zgodnie z ustawą o używaniu języków Rząd Macedonii Północnej i inne instytucje odpowiedzialne za wdrażanie jej przepisów podejmują działania promujące używanie wszystkich języków urzędowych, a także gwarantują ochronę języków innych wspólnot, których język ojczysty nie jest językiem urzędowym (art. 21 ustawy o używaniu języków).

Ustawa o używaniu języków przewidywała powierzenie nadzoru nad wykonywaniem jej postanowień Inspektoratowi ds. używania języków (Инспекторатот за употреба на јазиците) funkcjonującemu w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, przy czym jego status reguluje odrębna ustawa¹⁶. Inspektorat ma dbać o promowanie języków, którymi posługuje się co najmniej 20% obywateli Republiki Macedonii Północnej (tj. macedońskiego i albańskiego). Ustawa o używaniu języków przesądza (w art. 22 ust. 1), że Inspektorat ds. używania języków jest uprawniony do nałożenia grzywny w wysokości od 4000 do 5000 euro w jej ekwiwalencie w denarach macedońskich za wykroczenia związane z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy o używaniu języków na organy wymienione w art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 3 ustawy o używaniu języków, jak również na inne instytucje za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o używaniu języków. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o używaniu języków, grzywnę w wysokości nie niższej niż 30% grzywny wymierzonej podmiotowi nakładana jest również na urzędnika lub inną osobę odpowiedzialną spośród podmiotów wymienionych w zdaniu poprzednim.

¹⁶ Zob. art. 20 ustawy o używaniu języków.

Podsumowanie

Obowiązujące w Macedonii Północnej rozwiązania w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych różnicują poziom tej ochrony zależnie od wielkości danej mniejszości. Większe uprawnienia mają Albańczycy, którzy stanowią ponad 20% obywateli Macedonii Północnej, w szczególności w zakresie używania swojego języka w sferze publicznej. Zagwarantowano im bowiem jego automatyczne używanie w administracji państwowej oraz w jednostkach samorządu lokalnego, w których stanowią co najmniej 20% mieszkańców. Natomiast mniejsze uprawnienia mają inne uznawane w tym kraju mniejszości, tj. Turcy, Wołosi, Cyganie (Romowie), Serbowie i Bośniacy. Jednakże nawet w ich przypadku przyznane im uprawnienia są zgodne z europejskimi standardami ochrony praw mniejszości narodowych. Uwagę zwraca silne podkreślanie w konstytucji oraz ustawodawstwie macedońskim dotyczącym praw mniejszości potrzeby zagwarantowania ich odpowiedniej i sprawiedliwej reprezentacji w zatrudnieniu w sektorze publicznym. Nietypowym rozwiązaniem są też gwarancje wymagające osiągnięcia w przypadku uchwalania lub zmiany niektórych ustaw, a także niektórych postanowień konstytucji, podwójnej większości, tj. również poparcia większości deputowanych należących do mniejszości narodowych.

Obecnie rozważane jest uznanie istnienia w Macedonii Północnej istnienia Bułgarów jako mniejszości narodowej oraz przyznania im gwarancji, jakie posiadają inne wspólnoty liczące mniej niż 20% obywateli tego państwa. Wymaga to dokonania zmian konstytucyjnych, jest jednak niezbędne dla realizacji zawartej z Bułgarią umowy¹⁷, której wykonanie umożliwi odblokowanie procesu przystąpienia Macedonii Północnej do Unii Europejskiej, blokowanego obecnie właśnie przez Bułgarię. W przypadku wykonania tej umowy dojdzie również do licznych zmian w nauczaniu historii w tym kraju, stosownie do ustaleń wspólnej bułgarsko-macedońskiej komisji historycznej. Rozważanie zmian w tym zakresie zrodziło

¹⁷ Umowa ta jest nierównoprawna, Bułgaria bowiem po swojej stronie nie musi dokonywać jakichkolwiek korekt, w tym uznawać istnienia w Bułgarii Macedończyków jako mniejszości narodowej, kraj ten zresztą – podobnie jak Francja – nie uznaje oficjalnie istnienia żadnej mniejszości narodowej.

z kolei po stronie deputowanych albańskich dążenie do rezygnacji ze sformułowania o drugim języku urzędowym, którym mówi co najmniej 20% obywateli Macedonii Północnej, na rzecz wymienienia w konstytucji w sposób jednoznaczny języka albańskiego¹⁸. Dążenie to związane jest z tym, że w wyniku emigracji w kraju zmniejsza się liczba żyjących w nim Albańczyków, w wyniku czego przedstawiciele tej grupy obawiają się, że w pewnym momencie spadną poniżej 20% i utracą uprawnienia przyznawane na mocy konstytucji, innej niż Macedończycy, wspólnocie narodowej liczącej co najmniej 20% obywateli Macedonii Północnej.

¹⁸ Zob. <https://dnes.dir.bg/svyat/nahluha-v-dvora-na-makedonskiya-parlament-izgoriha-dogovora-s-bal-gariya-video> (dostęp: 12 października 2022 r.).