

Kontrola i monitoring przestrzegania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy na przykładzie Republiki Macedonii

Wstęp

1 lutego 2018 roku minęło 20 lat od wejścia w życie Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (otwartej do podpisu przez państwa członkowskie dokładnie trzy lata wcześniej). Jest to – wydaje się – wystarczający czas, aby dokonać oceny skuteczności jej działania; Rada Europy w tym okresie musiała bowiem stworzyć mechanizmy kontroli, a także system monitoringu przestrzegania praw mniejszości narodowych w państwach członkowskich. Wiązało się to z wypracowaniem specyficznych procedur oraz utworzeniem odpowiednich wyspecjalizowanych struktur. Nie bez znaczenia również była konieczność stworzenia platformy do współdziałania zarówno z rządami państw, jak i ze stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi działającymi na polu ochrony praw mniejszości narodowych w poszczególnych państwach.

Specyficznym polem aktywności Rady Europy w tej materii był i jest oczywiście region Bałkanów Zachodnich, którego państwa ze względów historycznych i politycznych w sposób odrębny – nie będąc jeszcze członkami UE – podlegać muszą nie tylko kontroli społeczności międzynarodowej, ale może przede wszystkim pomocy. Wśród nich Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (BJRM) zajmuje pozycję szczególną, ponieważ już w okresie obowiązywania konwencji była miejscem gwałtownych starć zbrojnych o podłożu etnicznym i narodowym związanych właśnie z kwestią przestrzegania praw – licznej w tym kraju – mniejszości albańskiej¹.

¹ Zob. Natanek Mirosław, *Realizacja Porozumienia ramowego z Ochrydy i udział społeczności międzynarodowej w tym procesie w latach 2001–2006*, „Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości”, red. Anita Adamczyk, Andrzej Sakson, Cezary Trosiak, Poznań 2016, s. 269–270.

Celem artykułu będzie więc wykazanie, że Rada Europy, posiadając szczególne kompetencje i specyficzny rodzaj „soft-power” w postaci konwencji, odgrywa rolę służebną i doradczą w zakresie budowania standardów i procedur kontrolnych na polu przestrzegania praw mniejszości narodowych w państwach członkowskich. Analizie poddany zostanie wpływ RE na zmiany statusu mniejszości narodowych w Republice Macedonii*.

Ochrona praw mniejszości narodowych w pracach Rady Europy 1949–1998

Warto pamiętać, że już w pierwszych miesiącach działalności Rady Europy (1949) Komitet ds. prawnych i administracyjnych Zgromadzenia Doradczego RE (ZDRE) podjął kwestię potrzeby ochrony mniejszości narodowych w państwach członkowskich². Tematyka ta jednak nie znalazła kontynuacji w aktywności Zgromadzenia z powodu trwających już wtedy prac nad tekstem uchwalonej w 1950 roku Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (KPCiPW). Zwyciężył pogląd, iż kwestia praw mniejszości narodowych wpisuje się generalnie i szerzej pojmowane prawa człowieka, a ponadto – dzięki tzw. raportowi Teitgena – w artykule 14 KPCiPW wpisano klauzulę ogólną o zakazie dyskryminacji – w tym również ze względu na pochodzenie narodowe³. Z czasem okazało się, że pojawił się problem trojakiemu rodzaju. Po pierwsze w omawianym art. 14 pochodzenie narodowe potraktowano jako jedną z wielu przesłanek dyskryminacji; po wtóre KPCiPW w ogóle nie definiowała pojęcia mniejszości narodowej, po trzecie zaś przepis ten miał jedynie charakter pozytywnego zobowiązania państw do zapewnienia możliwości korzystania z ochrony⁴.

* Mimo iż w okresie powstawania artykułu doszło do porozumienia między rządem Grecji i BJRM co do zmiany nazwy, to jednak nadal oficjalną i aktualną nazwą państwa jest Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (BJRM). Autor używał będzie również zamiennie uznaną przez Polskę w stosunkach dwustronnych nazwę Republika Macedonii lub Macedonia.

² *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS-No. 157, Strasbourg 01.02.1995, s. 1.

³ Mikołajczyk Barbara, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996, s. 43.

⁴ Malicka Agnieszka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004, s. 42–44.

Liczne przykłady naruszania zakazu dyskryminacji i związane z tym orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka udowodniły zresztą bardzo szybko brak pełnej skuteczności rozwiązań zawartych w art. 14 KPCiPW⁵. W związku z tym Zgromadzenie Doradcze podejmowało podobne inicjatywy w późniejszych latach jeszcze kilkukrotnie. Za najważniejszą z nich można uznać pomysł z początku lat 60. związany z pracami Rady Europy nad 2 Protokołem do KPCiPW. W tym okresie właśnie, w rekomendacji nr 234 Zgromadzenie zwróciło uwagę Komitetowi Ministrów RE (KMRE), iż Konwencja o ochronie praw człowieka nie zapewnia jednak ochrony całości praw politycznych i obywatelskich mniejszościom narodowym⁶. Wynikiem rocznych dyskusji na forum Komitetu Prawnego ZDRE była propozycja, aby przy uchwalaniu drugiego protokołu rozszerzyć o odpowiednie zapisy chroniące mniejszości narodowe wspomniany już artykuł nr 14 KPCiPW, mówiący o zasadzie niedyskryminacji⁷. Jedy- nym jednak efektem tych inicjatyw było powołanie specjalnego Komitetu Ekspertów, który dopiero po kilkunastu latach prac (w 1973) wydał „salomonową” opinię, iż co prawda z jednej strony nie ma potrzeby prawnej do ustanowienia dodatkowej ochrony praw mniejszości narodowych specjalnym artykułem dodanym do KPCiPW, ale z drugiej strony nie ma także żadnych przeszkód, aby to uczynić, biorąc pod uwagę na przykład względy pozaprawne. W ten oto sposób podnoszona przez Zgromadzenie kwestia ustanowienia i doprecyzowania zasad ochrony mniejszości narodowych przestała być tematem prac Rady Europy niemal na kolejne 20 lat⁸.

⁵ Na ten temat zob. więcej: Gronowska Bożena, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 10/1991 lub też Nowicki Marek Antoni, *Wokół Konwencji europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Kraków 2002.

⁶ Zob. *Recommendation 234 (1960) on Second Protocol to the Convention on Human Rights*, Doc. CoE/PA/Rec 234(1960), Strasbourg 22.02.1969, s. 1–3.

⁷ *Recommendation 285 (1961) on Rights of national minorities*, Doc. CoE/PA/Rec 285(1961), Strasbourg 28.04.1961, s. 1–2.

⁸ *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS-No. 157, Strasbourg 01.02.1995, s. 1.

Przypomnieć należy, że w międzyczasie (w 1974 r.) Zgromadzenie Doradcze przemianowano na Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (ZPRE), która to nazwa obowiązuje do dzisiaj. Zob. np. Natanek Mirosław, *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Kraków 2016, s. 31.

Przełomem w tej kwestii były niewątpliwie wydarzenia przełomu lat 1989/90 w Europie Środkowej i związane z nimi przemiany ustrojowe w państwach regionu. Oczywiście konsekwencją upadku systemu socjalistycznego były nadzieje nowych demokratycznych rządów na szybkie związanie się z instytucjami „świata zachodniego”, a Rada Europy stała się w naturalny sposób pierwszym celem takich starań. Zdając sobie sprawę z tych uwarunkowań i mając na uwadze potrzebę wsparcia uniwersalnych wartości przyświecających działalności Rady w państwach do niej aspirujących, już wczesną jesienią 1990 roku Zgromadzenie Parlamentarne zleciło ponowne podjęcie prac nad wzmocnieniem praw mniejszości narodowych w państwach członkowskich i wykonanie odpowiednich analiz równoległe dwóm swoim komitetom roboczym. Efektem tych działań był raport Komitetu ds. Prawnych i Praw Człowieka przygotowany przez Maltańczyka Josepha Brincata oraz opinia Komitetu ds. Politycznych autorstwa Francuza Jacquesa Baumela⁹. Oba dokumenty dyskutowane jeszcze na posiedzeniu plenarnym ZPRE stały się podstawą do uchwalenia w dniu 1 października 1990 roku specjalnej rekomendacji dla Komitetu Ministrów zawierającej listę zasad, które należy uznać za niezbędne w celu zapewnienia możliwie pełnej ochrony mniejszościom narodowym. Co istotne, rekomendacja ta dzieliła te zasady na generalne, które podlegać powinny ochronie zawartej w KPCiPW, jak również osobno wymieniała jeszcze prawa mniejszości językowych i narodowych. W dokumencie znalazła się także lista zobowiązań, które państwa powinny podjąć wobec mniejszości narodowych je zamieszkujących. Co ciekawe, rekomendacja nadal dawała ministrom wybór najlepszej – wybranej przez nich – drogi prawnej zmierzającej do realizacji postulatów ZPRE, czyli albo uchwalenie kolejnego protokołu dodatkowego do KPCiPW (w tym uzupełnienie i doprecyzowanie klauzuli antydyskryminacyjnej), albo uchwalenie osobnej konwencji¹⁰.

Zwyczajowo już ministrowie zlecieli przygotowanie odpowiednich opracowań różnego rodzaju komisjom i komitetom eksperckim, czego

⁹ Zob. odpowiednio: *Report on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Rep. 6294, Strasbourg 24.09.1990 oraz *Opinion on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Op. 6302, Strasbourg 28.09.1990.

Oba wspomniane komitety robocze będą zresztą zajmowały się pracami opisywaną problematyką aż do czasu uchwalenia Konwencji.

¹⁰ *Recommendation 1134 (1990) on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Rec 1134 (1990), Strasbourg 01.10.1990.

konsekwencją był fakt, iż na początku lat 90. prace nad możliwymi rozwiązaniami omawianych kwestii toczyły się na wielu poziomach i w wielu gremiach Rady Europy. O ile jednak eksperci Komitetu Ministrów, jak i same rządy państw członkowskich (np. austriacki), przychyłali się raczej do rozwiązań częściowych w postaci protokołów dodatkowych do KPCiPW, o tyle jednak Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) oraz samo Zgromadzenie Parlamentarne optowały jednak za uchwaleniem aktu prawnego rangi konwencji. Znalazło zresztą to wyraz w bardzo ciekawej z punktu widzenia taktyki działania ZPRE rekomendacji 1201 uchwalonej 1 lutego 1993 roku. Warto bowiem zwrócić uwagę, że o ile w samym tytule i tekście tej rekomendacji mówi się o protokole dodatkowym do KPCiPW, o tyle sama jej struktura wskazuje na intencje deputowanych, którzy po prostu dołączyli do niej proponowaną treść takiego aktu prawnego będącą zarazem niemal gotowym tekstem konwencji¹¹.

W kontekście trwających od wielu dziesięcioleci polemik nad potrzebą ochrony praw mniejszości narodowych w Europie szczęśliwie się złożyło, iż najintensywniejsze dyskusje zbiegły się w czasie ze zorganizowanym w dniach 8–9 października 1993 roku w Wiedniu szczytem szefów państw i rządów państw członkowskich Rady Europy. To właśnie podczas szczytu wiedeńskiego – poza fundamentalnymi zmianami w Statucie Rady – zdecydowano ostatecznie o potrzebie przyjęcia przez rządy prawnych zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości narodowych. Oznaczało to w praktyce, iż przywódcy zlecieli Komitetowi Ministrów opracowanie i przyjęcie osobnej konwencji. Realizując te instrukcje, 4 listopada 1993 roku Komitet Ministrów ustanowił Komitet Ad Hoc ds. Ochrony Mniejszości Narodowych, który ostatecznie po roku trwających konsultacjach i pracach przekazał Ministrom do akceptacji projekt Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (Framework Convention for the Protection of National Minorities – FCNM), ci przyjęli jej tekst 10 listopada 1994, a otwarcie do podpisu nastąpiło 1 lutego 1995 roku¹².

¹¹ *Recommendation 1201 (1993) on Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights*, Doc. CoE/PA/Rec 2101 (1993), Strasbourg 01.02.1993, s. 2–5.

¹² *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS-No. 157, Strasbourg 01.02.1995, s. 2.

Jak wspomniano na wstępie, sama konwencja weszła w życie dopiero po trzech latach (01.02.1998), a to ze względu na fakt, iż zgodnie z zapisami art. 28 też istniał wymóg dwunastu ratyfikacji. Trzeba zaznaczyć, że FCNM przewidywała również możliwość zaproszenia przez Komitet Ministrów do jej podpisu i ratyfikacji jakiegokolwiek innego państwa niebędącego członkiem Rady Europy, a utożsamiającego się z regułami Konwencji. Chodziło w tym przypadku przede wszystkim o członków Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), co wynika z zasady komplementarności działań obu organizacji¹³. Można zatem stwierdzić, że dopiero w końcu lat 90. ustanowiona została prawnomiędzynarodowa ochrona mniejszości narodowych w Europie; tym bardziej, że wydzwięk FCNM wzmocniony również został poprzez wchodzące w życie niemal w tym samym czasie przepisy kolejnej konwencji Rady Europy – Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych¹⁴.

Celem niniejszego tekstu nie jest analiza poszczególnych zapisów Konwencji – dobrze już w cytowanej tu literaturze fachowej opisanych¹⁵. Uderza jednak, iż Konwencja nie zawiera definicji „mniejszości narodowej”, co wiązało się zapewne z faktem różnych wizji rozumienia tego pojęcia warunkowanych różną sytuacją polityczną i prawną mniejszości w poszczególnych państwach członkowskich Rady Europy. Z jednej strony jest to ewidentny brak, ale z drugiej strony takie pragmatyczne podejście zdecydowało, iż tekst tego aktu ratyfikowało do dzisiaj aż 39 państw¹⁶. W kontekście tematu należy jednak zatrzymać się na zapisach technicznych, których efektem musiało być powstanie odpowiednich procedur zapewniających realizację Konwencji. Lukę tę zapełnia przede wszystkim dość ogólnie brzmiący artykuł 26, który stwierdza, że organem kontrolnym w zakresie skuteczności nadzoru i realizacji Konwencji

¹³ *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS No. 157.

¹⁴ Mimo, że uchwalona wcześniej (05.11.1992), to weszła w życie 1 marca 1998, czyli dokładnie miesiąc po FCNM. Zob. *European Charter for Regional or Minority Languages*, Doc. CoE/ETS No. 148.

¹⁵ Prócz cytowanych zob. też *Oxford Commentaries on International Law. The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, red. Mark Weller, Oxford Univ. Press, Oxford 2005.

¹⁶ Zob. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=3zTdNDUo [dostęp: 04.07.2018].

jest oczywiście Komitet Ministrów Rady Europy, a organem go wspomagającym jest Komitet Doradczy (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities – dalej AC FCNM). Ministrowie w ciągu roku od wejścia w życie Konwencji mieli obowiązek określić skład i procedury działania tegoż nowego ciała¹⁷.

Zacząć wypada więc od tego, że jeszcze przed wejściem w życie Konwencji (w styczniu 1997 roku), Komitet Ministrów podjął prace na ustanowieniem ram formalnych w związku z realizacją wspomnianego artykułu 26 i powołał specjalną grupę roboczą, której zadaniem było przede wszystkim identyfikacja problemów oraz przygotowanie zasad postępowania organów Rady i rządów państw w zakresie implementacji Konwencji, a której termin wejścia w życie się zbliżał. Pierwsze posiedzenie grupy już w asyście specjalistów miało miejsce w dniach 20–21 stycznia, a wnioski z kilkumiesięcznych dyskusji przekazane zostały Ministrom¹⁸. Bezpośrednim efektem prac tego gremium było formalne ustanowienie Komitetu Doradczego i określenie drogą rezolucji ogólnych ram działania tego organu. Rezolucja Ministrów uściślała zatem w części pierwszej nie tylko procedury powoływania członków i praktykę jego funkcjonowania, ale określała także w drugiej części obowiązki stron wynikające z ratyfikacji Konwencji i zasady kontaktów AC FCNM z rządami państw¹⁹. Z dokumentów wynika, że realizacja postanowień rezolucji w zakresie samego wyboru członków Komitetu odbywała się aż do 7 października 1998 roku. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że rezolucja pozostawiała Komitetowi Doradczemu kwestię uchwalenia wewnętrznego regulaminu działania, co stało się 29 października 1998, a który ministrowie zatwierdzili ostatecznie 17 grudnia 1998 roku²⁰.

¹⁷ *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS No. 157, art. 26.

¹⁸ Zob. *Convocation of an Ad Hoc Working Party*, Doc. CoE/CM GT-MIN (97) OJ 1, 10.01.1997.

¹⁹ *Resolution (97) 10, Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/CM/Res 10 (1997), Strasbourg 17.09.1997, s. 1–4.

²⁰ *Decision CM(98)197 Framework Convention for the protection of national minorities – Rules of procedure of the Advisory Committee*, Doc. CoE/CM/Del/Dec (1998)653/4.3.

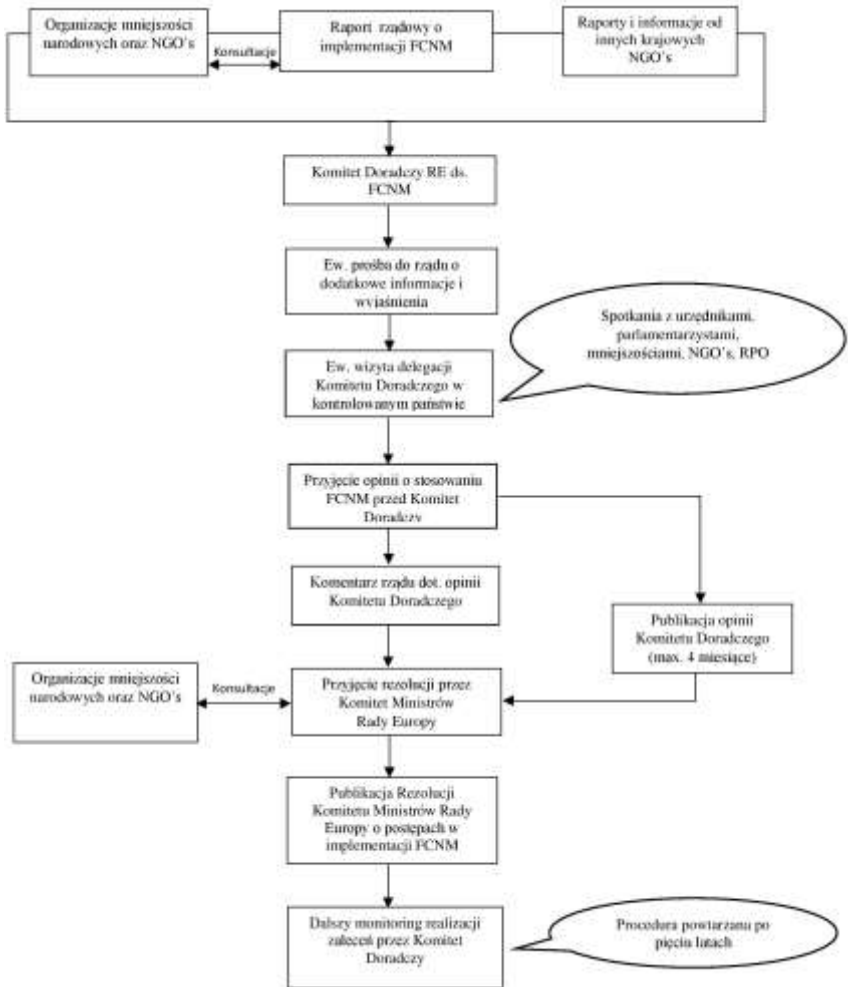
Autor w tekście nie czyni rozróżnienia pomiędzy Komitetem Ministrów RE, a Komitetem Zastępców Ministrów RE, gdyż – mimo różnego składu – ich kompetencje są niemal tożsame, a autora decyzji można poznać po sygnaturze akt: CM lub CMDel.

Analizując globalnie te przepisy, trzeba stwierdzić, że nie zmieniły się one bardzo aż do dzisiaj. Generalnie więc procedura kontroli Konwencji wygląda tak, iż rządy państw mają obowiązek okresowo przedstawić raport o stanie wdrażania jej przepisów Komitetowi Doradczemu. Pierwszy z takich raportów musi zostać przesłany do Sekretarza Generalnego Rady Europy w ciągu roku od momentu ratyfikacji FCNM przez dane państwo. Raport rządu o realizacji FCNM jest dokumentem usystematyzowanym oraz schematycznym i poza ogólnymi informacjami rządu dotyczącymi np. ustroju państwa, statusu prawnego, rozmieszczenia i liczebności mniejszości musi odnosić się do postanowień Konwencji punkt po punkcie zgodnie z kolejnością jej artykułów²¹. Na podstawie analizy tego raportu oraz ewentualnych dodatkowych pytań (w tym możliwej wizyty członków AC w państwie) Komitet przyjmuje opinię, która podlega jeszcze możliwości skomentowania jej przez rządy w postaci aneksów i poprawek do raportu. Po takich wyjaśnieniach ostateczny tekst opinii jest przesyłany do Komitetu Ministrów RE i jest podstawą do przyjęcia rezolucji o stanie wdrażania i przestrzegania praw mniejszości narodowych w danym państwie. Rezolucja zawsze kończy się konkluzjami i zaleceniami dla poszczególnych rządów. Cała opisana procedura powtarzana jest co pięć lat w stosunku do każdego państwa – strony Konwencji. Dokładny przebieg postępowania zainteresowanych stron w ramach mechanizmu kontrolnego przedstawia Diagram 1.

Śledząc opisaną powyższej procedurę mechanizmu kontrolnego FCNM, warto zwrócić przede wszystkim uwagę na istotną rolę, jaką odgrywają w nim organizacje pozarządowe. Mogą to być zarówno stowarzyszenia samych zainteresowanych mniejszości narodowych, jak i wszystkie inne NGO's działające w obszarze szeroko pojętej ochrony praw mniejszości w danym państwie, włączając w to również organizacje międzynarodowe, jak np. Human Rights Watch czy Komitety Helsińskie. Jak widać, ich rola nie ogranicza się jedynie do kwestii konsultacji z rządem na etapie przygotowania raportu, ale czynnikiem decydującym o wiarygodności dokumentu jest ścisła współpraca z członkami Komitetu Doradczego. Najistotniejszym elementem zaś całego systemu jest możliwość przygotowania

²¹ Zob. *Report submitted by "The Former Yugoslav Republic of Macedonia" pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ACFC/SR(2003)002, Strasbourg 23.09.2003.

Diagram 1. Procedura „mechanizmu kontrolnego” Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Framework Convention for the Protection of National Minorities Leaflet, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac050>.

przez nie tzw. „shadow report”, czyli alternatywnego w stosunku do rządowego raportu o stanie przestrzegania praw mniejszości narodowych w państwie. Komentarz taki może odnosić się do wszystkich zawartych w takim dokumencie kwestii, ale może też zwracać uwagę nawet na pojedyncze punkty, czy nawet sformułowania, jeśli NGO's uzna je niepełne lub nieprawdziwe²².

Zastosowanie mechanizmu kontrolnego Konwencji ramowej wobec Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

W odniesieniu do konkretnego przypadku działania zapisów FCNM na terenie BJRM należy przypomnieć, że rząd Macedonii przystąpił do niej jeszcze 25 lipca 1996 roku, a parlament ratyfikował ją następnie 10 kwietnia 1997 roku. W efekcie państwo to jest stroną Konwencji od pierwszego dnia jej wejścia w życie, przy czym po zmianach konstytucyjnych związanych z realizacją Ramowego Porozumienia z Ochrydy (Ohrid Framework Agreement – OFA) rząd Macedonii złożył specjalną deklarację, w której zastrzegł, że termin „mniejszości narodowe” użyty w Konwencji ramowej i postanowienia tej konwencji będą miały zastosowanie do obywateli Republiki Macedonii, którzy żyją w jej granicach i którzy są częścią narodu albańskiego, narodu tureckiego, Wołochów (Arumunów), Serbów, Romów i Bośniaków²³. Mimo że zgodnie z brzmieniem art. 3 FCNM przynależność do mniejszości narodowej jest tylko i wyłącznie kwestią swobodnej decyzji danej osoby o samoidentyfikacji jako członka mniejszości narodowej, to jednak mamy tu do czynienia z dość typową sytuacją, w której państwo ma prawo określić, wobec jakich grup mniejszościowych będzie stosowało przepisy konwencji. Jest to jednocześnie potwierdzenie wcześniejszej tezy, iż dość ogólne zapisy

²² Syposz Magdalena, *Framework Convention for the Protection of national Minorities. Opportunities for NGO's and Minorities*, London 2006, s. 27–34. Co ciekawe organizacja pozarządowa nie musi nawet czekać na raport rządowy i może przedstawić swój protokół Komitetowi Doradczemu wcześniej, jako materiał porównawczy. W okresie 1998–2010 organizacje pozarządowe przedstawiły Komitetowi Doradczemu RE ponad 80 raportów alternatywnych. Zob. <http://www.cilevics.eu/minelres/coe/state-reports.htm> [dostęp: 29.06.2018].

²³ *Declaration contained in a letter from the Minister of Foreign Affairs, dated 16 April 2004*, registered at the Secretariat General on 2 June 2004 – Or. Engl., <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> [dostęp: 05.07.2018].

FCNM niedefiniujące nawet mniejszości narodowej pozwalają państwom przystąpić do niej na zasadach im najwygodniejszych²⁴.

W okresie obowiązywania Konwencji Macedonia poddana została do-tychczas trzem pełnym cyklom mechanizmu kontrolnego; obecnie trwający cykl czwarty jest na etapie przygotowania rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy. Datę rozpoczęcia piątego przeglądu wyznaczono zaś na 1 lutego 2019 roku. Trzeba przypomnieć, że już pierwszy cykl kontrolny rozpoczął się wobec BJRM z ogromnym opóźnieniem, bowiem rząd złożył pierwszy raport państwowy dopiero 23 września 2003 roku²⁵. Oznaczało to ponad czteroletnią zwłokę w stosunku do zobowiązań. Powodem tego opóźnienia była oczywiście sytuacja w Kosowie i będące m.in. jej wynikiem rosnące napięcia wewnętrzne między Albańczykami a Macedończykami w samej BJRM. W lutym 2001 roku przerodziły się one w regularny konflikt zbrojny zakończony dopiero w sierpniu podpisaniem wspomnianego porozumienia ochrydzkiego. Trzeba przyznać, że dalsza zwłoka była o tyle uzasadniona, iż wymuszone przez OFA zmiany konstytucyjne miały dotyczyć właśnie przede wszystkim statusu mniejszości albańskiej²⁶.

Mimo że raport rządu macedońskiego wskazywał na ewolucję ustroju państwa, które rzeczywiście po części mogło usprawiedliwić to opóźnienie, to jednak trzeba wyraźnie podkreślić, że opinia Komitetu Doradczego była dla rządu BJRM druzgocąca w swej wymowie. Członkowie AC FCNM nie wahali się więc wypomnieć w swym dokumencie nie tylko czteroletniego opóźnienia, ale nawet faktu, że wydarzenia roku 2001 i ich konsekwencje zostały całkowicie w raporcie pominięte, wręcz zignorowane. Wizyta delegacji Komitetu w Macedonii w dniach 8–12 grudnia 2003 wykazała również fundamentalne z punktu widzenia procedury me-

²⁴ *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority right*, FCNM Advisory Committee Thematic Commentary No 4, Strasbourg 27.05.2016, s. 8–10.

²⁵ Zob. <https://www.coe.int/en/web/minorities/-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-> [dostęp: 08.07.2018].

Link ten przedstawia pełne kalendarium mechanizmu kontroli FCNM wobec BJRM; przy omawianiu kolejnych cykli i związanych z nim dat nie będzie więc powtórnie cytowany.

²⁶ Natanek Mirosław, *Realizacja Porozumienia ramowego z Ochrydy...*, dz. cyt., s. 271–278.

chanizmu kontrolnego zaniedbania, gdyż – jak się okazało – raport rządowy nie był w ogóle konsultowany z organizacjami mniejszości narodowych ani też z żadnymi innymi NGO's. W konsekwencji w opinii AC FCNM znalazło się bardzo mocne stwierdzenie, że w Macedonii nie ma żadnych instytucjonalnych mechanizmów wzmacniania roli praw mniejszości narodowych, a zwłaszcza kanałów dialogu z nimi. Wszelkie inicjatywy w tym względzie mają więc charakter czysto okazjonalny i są najczęściej reakcją na jakieś nieprzewidziane wydarzenia. Co więcej, choć przecież panuje zgoda co do ogromnego sukcesu OFA, jako narzędzia deeskalacji konfliktu wewnętrznego w BJRM, to Komitet Doradczy zarzucił rządowi macedońskiemu brak równowagi w przyznanych prawach między mniejszością albańską a innymi, mniej licznymi mniejszościami, które podobnych „przywilejów” i gwarancji nie otrzymały²⁷.

Mimo że rząd Macedonii pokusił o własny komentarz wyjaśniający do cytowanej opinii Komitetu Doradczego, to jednak gros zarzutów w niej zawartych znalazło się ostatecznie w przyjętej 15 czerwca 2005 roku rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy – co zresztą stanie się regułą. Stwierdza ona wyraźnie, że mimo pozytywnych reform związanych z realizacją porozumienia ochrydzkiego niezbędne są dalsze, konkretne działania władz BJRM w celu równouprawnienia wszystkich mniejszości narodowych zamieszkujących Macedonię. Wśród zaleceń znalazły się więc:

- kwestia nauczania języków mniejszości narodowych, a szczególnie albańskiego oraz tureckiego. Tutaj potrzebą fundamentalną była taka zmiana prawa o szkolnictwie, aby możliwe stało się tworzenie prywatnych szkół podstawowych;
- stworzenie narodowej strategii dla mniejszości romskiej, która pozwoliłaby na zwiększenie zatrudnienia i likwidację różnic ekonomicznych między Romami a resztą społeczeństwa, jak również polepszenie ich warunków mieszkaniowych oraz standardów opieki zdrowotnej i oferty edukacyjnej;
- ułatwienia w dostępie do mediów w językach mniejszości oraz ochrona ich dorobku kulturalnego, w szczególności mniejszości wołoskiej.

²⁷ *Opinion on the “former Yugoslav Republic of Macedonia”*, adopted on 27 May 2004, Doc. CoE/ACFC/INF/OP/I(2005)001, Strasbourg 02.02.2005, s. 6–7.

Ministrowie zwrócili w końcu uwagę na potrzebę ustanowienia mechanizmu regularnych konsultacji między rządem Macedonii a zamieszkującymi ją mniejszościami narodowymi. Realizacja wszystkich tych działań winna służyć aktywizacji członków mniejszości w sferze publicznej i doprowadzenia do sytuacji równej reprezentacji na wszystkich szczeblach administracji²⁸.

Drugi cykl mechanizmu kontrolnego wobec Republiki Macedonii również rozpoczął się z opóźnieniem, choć trzeba przyznać, że zwłoka w przekazaniu raportu rządowego wyniosła już tylko nieco ponad dwa lata i został on przekazany Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy 16 czerwca 2006 roku. Warto zwrócić uwagę, że tym razem dokument niemal w całości odnosi się jedynie do poszczególnych artykułów FCNM, a część pierwsza – wstępna ma charakter symboliczny²⁹. Podkreślić należy, że tym razem rząd BJRM podszedł do sprawy znacznie poważniej, a to przyspieszenie wynikało również z faktu, iż jeszcze w wrześniu 2005 roku rząd zorganizował specjalne seminarium dotyczące analizy rezolucji KMRE i wdrażania postanowień konwencji, a na które zaproszeni zostali zarówno delegaci AC FCNM, jak i przedstawiciele mniejszości narodowych. Zgodnie z przyjętą procedurą, Delegacja Komitetu Doradczego wizytowała Macedonię w dniach 27–30 listopada 2006 roku i po trzech miesiącach prac opublikowała drugą opinię o stanie wdrażania Konwencji ramowej w tym państwie.

Opinia tym razem była bez wątpienia znacznie przychylniejsza, zwłaszcza w kontekście ustanowionych już stałych kanałów konsultacji z organizacjami pozarządowymi odnoszącymi się nie tylko do przygotowywanego raportu rządowego, ale też innych procedowanych przez parlament aktów prawnych (m.in. dot. równouprawnienia kobiet, prawa do używania języków i prawa wyznaniowego). Wyraźny postęp odnotowano również w działaniach zmierzających do polepszenia sytuacji mniejszości romskiej i bośniackiej, chociaż ponownie zwrócono uwagę na dyskryminujące inne niż albańska mniejszości zapisy OFA. Reasumując, Komii-

²⁸ *Resolution (2005)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Doc. CoE/ResCMN (2005)4, Strasbourg 15.06.2005.

²⁹ *Second report submitted by "the former Yugoslav republic of Macedonia" pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ ACFC/SR/II(2006)004, Strasbourg 16.06.2006.

tet Doradczy zauważył postęp w takich dziedzinach jak: stan implementacji konwencji, pozytywne zmiany prawne, walka z dyskryminacją, dostęp mniejszości do mediów publicznych, a nawet w możliwościach nauczania i używania języków mniejszościowych. W każdej jednak z tych dziedzin dostrzeżono również potrzebę dalszych i głębszych zmian, szczególnie zaś w zakresie edukacji o tolerancji i budowania zrębów dialogu międzyetnicznego, co było efektem ciągłych doniesień o zdarzających się aktach szykan wobec osób należących do mniejszości. Istotnym zarzutem merytorycznym do raportu, który warto tu odnotować, jest zwrócenie uwagi, mimo że rząd BJRM bardzo dokładnie opisał swoje inicjatywy, jednak nie przedstawił żadnej analizy skutków tych działań³⁰.

Trzeba przyznać, że niemal wszystkie uwagi zawarte w drugiej opinii AC FCNM znalazły się ostatecznie w przyjętej 9 lica 2009 roku rezolucji Komitetu Ministrów. Stwierdzano w niej co prawda pozytywne zmiany i postępy we wdrażania Konwencji, jednak równie długa była lista zaleceń i potencjalnie niepokojących zjawisk. Rekomendacje KMRE dotyczyły przede wszystkim:

- ściślejszego monitoringu i walki z oznakami dyskryminacji na tle etnicznym i narodowościowym, zwłaszcza wobec kobiet;
- intensyfikacji działań dotyczących promocji tolerancji w mediach oraz w strukturach administracji publicznej, policji i w sądownictwie;
- poszerzenia dostępu do edukacji i mediów w językach najmniej licznych mniejszości;
- wdrożenia zdecydowanej polityki mającej na celu polepszenie sytuacji społecznej i ekonomicznej Romów.

Rezolucja zachęcała w końcu do rozciągnięcia zapisów porozumienia ochrydzkiego na wszystkie mniejszości zamieszkujące Macedonię by doprowadzić do zrównoważonej ich reprezentacji w administracji publicznej oraz wszelkich ciałach konsultacyjnych, gdzie jednak dominowali Albańczycy³¹.

³⁰ *Second Opinion on "the former Yugoslav Republic of Macedonia" adopted on 23 February 2007*, Doc. CoE/ ACFC/OP/II(2007)002, Strasbourg 9.07.2008.

³¹ *Resolution (2008)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Doc. CoE/CM/ResCMN (2008)6, Strasbourg 9.07.2008.

Trzeci i ostatni w pełni zakończony cykl mechanizmu kontrolnego FCNM wdrożony wobec Republiki Macedonii rozpoczął się 11 marca 2010 roku od złożenia przez rząd tego państwa trzeciego raportu o wdrażaniu FCNM. Podobnie jak poprzednie i ten był spóźniony w stosunku do harmonogramu, jednak już tylko o trzynaście miesięcy³². Zgodnie z procedurą monitoringu delegacja Komitetu Doradczego wizytowała BJRM w dniach 29 listopada – 2 grudnia 2010 roku, czego wynikiem była oczywiście przyjęcie trzeciej opinii o wdrażaniu Konwencji, opublikowanej 7 grudnia 2010 r. W tym konkretnym przypadku ciekawostką i dość wyjątkowym postępowaniem jest fakt, iż rząd Macedonii zdecydował się na przesłanie swojego komentarza do niej jeszcze zanim została ona oficjalnie opublikowana.

Na wstępie trzeba zauważyć, że Komitet Doradczy bardzo pozytywnie ocenił działania władz BJRM, zwłaszcza w kontekście walki z przejawami dyskryminacji. Realizacja zaleceń Komitetu Ministrów zawartych w rezolucji (2008)6 doprowadziła bowiem do uchwalenia przez parlament prawa antydyskryminacyjnego i utworzenia specjalnej komisji do walki z przejawami dyskryminacji, która podjęła współpracę z urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz z sądami. Istotnym wydarzeniem było rozpoczęcie prac nad przetłumaczeniem na języki mniejszości wszystkich dokumentów związanych z procesem monitoringu wdrażania Konwencji. AC FCNM docenił także szybko rozwijający się system szkolnictwa w albańskiego, tureckiego oraz serbskiego, jak również coraz częstsze przypadki nadawania audycji w językach (lub z tłumaczeniem) wszystkich mniejszości przez macedońską telewizję publiczną. Ponownie jednak w dokumencie Komitetu powróciła sprawa sytuacji Romów w BJRM, która nie poprawiała się od wielu lat. Dość wspomnieć, że w tej materii po raz pierwszy w opinii pojawiły się dość ostre sformułowania o konieczności podjęcia natychmiastowych działań w celu polepszenia warunków życiowych mniejszości romskiej poprzez odpowiednią alokację publicznych środków pomocowych³³.

Jak można było się spodziewać, wszystkie te uwagi, choć z nieco innym rozłożeniem akcentów, znalazły się w przyjętej 4 lipca 2012 r. przez

³² *Third report submitted by "The Former Yugoslav Republic Of Macedonia" pursuant to Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Doc. CoE/ACFC/SR/III(2010)002, Strasbourg 11.03.2010.*

³³ *Third Opinion on "the former Yugoslav Republic of Macedonia" adopted on 30 March 2011, Doc. CoE/ACFC/OP/III(2011)001, Strasbourg 7.12.2011, s. 1–8.*

Komitet Ministrów trzeciej już rezolucji o implementacji FCNM w Republice Macedonii. Ministrowie, patrząc na problem globalnie, podkreślili przede wszystkim permanentny stan bierności niektórych mniejszości we wszystkich dziedzinach życia publicznego, Aktywność publiczną Romów, Arumunów, Bośniaków, Serbów czy Turków rzeczywiście uważać można za symboliczną zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Kwestią niepokojącą była ogromna polaryzacja mieszkańców państwa i utrzymywanie się podziałów etnicznych. Jeśli chodzi o zalecenia szczegółowe, to KMRE rekomendował rządowi Macedonii:

- podjęcie pilnych akcji pomocowych wobec Romów, (wśród których zanotowano wtedy rekordowe 70% bezrobocie), mające na celu wyrównanie szans tej grupy etnicznej;
- wdrożenie podobnych rozwiązań jak w OFA wobec wszystkich mniejszości ze zwróceniem uwagi na edukację dzieci (w tym przedшкоlną), zwłaszcza na obszarach multietnicznych;
- walka ze zjawiskiem niedoreprezentowania najmniejszych liczebnie mniejszości w życiu publicznym;
- ściślejszy nadzór nad policją w zakresie stosowania wspólnych procedur i standardów postępowania wobec wszystkich obywateli.

Rezolucja tym razem bez wątpienia starała się wskazać na problemy strukturalne nurtujące życie społeczne i ekonomiczne Republiki Macedonii. Warto podkreślić, że po raz pierwszy w dokumentach Komitetu Doradczego oraz w rezolucji KMRE znalazły miejsce takie problemy, jak postępowanie policji wobec mniejszości czy też konieczność wzmocnienia pozycji Rzecznika Praw Obywatelskich i współpracy tego urzędu z administracją publiczną oraz sądami³⁴.

Jak wspomniano na początku, BJRM jest obecnie poddawana czwartemu cyklowi mechanizmu kontrolnego FCNM i do jej zakończenia brakuje spodziewanej jeszcze w 2018 r. rezolucji Komitetu Ministrów RE. Na podstawie opublikowanej 24 lutego 2016 roku opinii Komitetu Doradczego możemy jednak wnioskować, że rekomendacje i zalecenia będą w nieco mniejszym stopniu skupiać się na problemach mniejszości narodowych i etnicznych, a dotyczyć przede wszystkim sytuacji wewnętrznej

³⁴ *Resolution (2012)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Doc. CoE/CM/ResCMN (2012)13, Strasbourg 4.07.2012, s. 1–6.

w kraju. Przypomnieć bowiem należy, że w 2015 r. Macedonią wstrząsnął gigantyczny kryzys polityczny związany z ujawnioną aferą podsłuchową, której dopuścić się miała partia rządząca premiera N. Gruevskiego i która doprowadziła do masowych protestów, a w konsekwencji do przedterminowych wyborów parlamentarnych. W związku z tymi wydarzeniami opinia podkreśla fundamentalną kwestie braku zaufania obywateli do państwa i jego struktur bez względu na fakt pochodzenia etnicznego czy narodowego³⁵.

Podsumowanie

W odniesieniu do analizowanego tu przypadku Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii bez wątpienia stwierdzić trzeba stały progres w zakresie przyznawania praw mniejszości albańskiej w tym państwie. Dość przypomnieć, że 15 marca br. parlament Macedonii przegłosował ustawę czyniącą język albański drugim językiem urzędowym³⁶. Z analizy dokumentów dotyczących implementacji i realizacji FCNM wynika jednak równocześnie brak postępu w przyznawaniu nawet zbliżonych praw Turkom, Serbom, Bośniakom czy Wołochom (Arumunom) zamieszkującym Macedonię, co wynika zapewne z różnic w liczebności i stopniu zorganizowania się wymienianych mniejszości. Zupełnie osobnym i – jak na razie – nierozwiązywalnym problemem są ogromne rozmiary wykluczenia społecznego Romów.

Bez względu na te uwarunkowania dzisiaj z perspektywy 20 lat możemy stwierdzić, że Rada Europy wypracowała bardzo przejrzysty model implementacji i monitoringu przestrzegania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, a procedura kontrolna jest nader transparentna. Należy podkreślić, że u jej podstaw leżą nie tylko takie zasady, jak dobra wola rządów państw w przestrzeganiu prawa międzynarodowego, nie tylko wyjątkowo ekspercki charakter Komitetu Doradczego, ale przede wszystkim permanentne i ułatwione kontakty tego ostatniego

³⁵ *Fourth Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, adopted on 24 February 2016, Doc. CoE/ACFC/OP/IV(2016)001, Strasbourg 20.12.2016.

³⁶ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/macedonia-albanski-drugim-jezykiem-urzedowym-kraju,822313.html> [dostęp: 09.07.2018]. Warto zwrócić uwagę, że ustawa ta przekreśla właściwie zapisy Porozumienia ramowego z Ochrydy, które prawo takie przyznawała Albańczykom tylko w gminach, zamieszkałych przez min. 30% tej mniejszości.

z organizacjami pozarządowymi działającymi na terenie weryfikowanego państwa. Stały system łączności zapewniają spotkania, seminaria, szkolenia, jak również specjalne broszury, w tym zwłaszcza publikowane w wielu językach co kilka lat tzw. komentarze tematyczne, których zadaniem jest wskazywanie aktualnych priorytetów działania Komitetu czy też wręcz pomoc w interpretacji zapisów Konwencji³⁷. Zatem jak widać, aktywne społeczeństwo obywatelskie jest podstawą rzetelności systemu kontroli i przestrzegania prawa Rady Europy.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

- Convocation of an Ad Hoc Working Party*, Doc. CoE/CM GT-MIN (97) OJ 1.
- Decision CM(98)197 Framework Convention for the protection of national minorities – Rules of procedure of the Advisory Committee*, Doc. CoE/CM/Del/Dec(1998)653/4.3.
- Declaration contained in a letter from the Minister of Foreign Affairs*, dated 16 April 2004, registered at the Secretariat General on 2 June 2004 – Or. Engl.
- European Charter for Regional or Minority Languages*, Doc. CoE/ETS No. 148.
- Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS-No. 157.
- Fourth Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, adopted on 24 February 2016, Doc. CoE/ACFC/OP/IV(2016)001, Strasbourg 20.12.2016.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ETS No. 157.
- Opinion on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Op. 6302, Strasbourg 28.09.1990.
- Opinion on the “former Yugoslav Republic of Macedonia”*, adopted on 27 May 2004, Doc. CoE/ACFC/INF/OP/I(2005)001.
- Recommendation 1134 (1990) on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Rec 1134 (1990).
- Recommendation 1201 (1993) on Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights*, Doc. CoE/PA/Rec 2101 (1993).
- Recommendation 234 (1960) on Second Protocol to the Convention on Human Rights*, Doc. CoE/PA/Rec 234 (1960).
- Recommendation 285 (1961) on Rights of national minorities*, Doc. CoE/PA/Rec 285 (1961).
- Report on Rights of minorities*, Doc. CoE/PA/Rep. 6294.
- Report submitted by “The Former Yugoslav Republic of Macedonia” pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ACFC/SR(2003)002.
- Resolution (2005)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, Doc. CoE/CMN/Res 4(2005).

³⁷ Zob. <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>.

- Resolution (2008)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, Doc. CoE/CM/ResCMN (2008)6, Strasbourg 9.07.2008.
- Resolution (2012)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by “the former Yugoslav Republic of Macedonia”*, Doc. CoE/CM/ResCMN (2012)13, Strasbourg 4.07.2012.
- Resolution (97)10, Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of national Minorities*, Doc. CoE/CM/Res 10 (1997).
- Second Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted on 23 February 2007*, Doc. CoE/ACFC/OP/II(2007)002, Strasbourg, 9.07.2008.
- Second report submitted by “the former Yugoslav republic of Macedonia” pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Doc. CoE/ACFC/SR/II(2006)004, Strasbourg 16.06.2006.
- The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority right, FCNM Advisory Committee Thematic Commentary No 4*, Strasbourg 27.05.2016.
- Third Opinion on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” adopted on 30 March 2011*, Doc. CoE/ACFC/OP/III(2011)001, Strasbourg 7.12.2011.
- Third report submitted By “The Former Yugoslav Republic Of Macedonia” Pursuant To Article 25, Paragraph 1 Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities*, Doc. CoE/ACFC/SR/III(2010)002, Strasbourg 11.03.2010.

Monografie, opracowania i artykuły naukowe

- Balcerzak Michał, Jasudowicz Tadeusz, Kapelańska-Pręgowska Julia, *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2001.
- Gronowska Bożena, *Rada Europy wobec problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 10/1991.
- Malicka Agnieszka, *Ochrona mniejszości narodowych – standardy międzynarodowe i rozwiązania polskie*, Wrocław 2004.
- Mikołajczyk Barbara, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Katowice 1996.
- Natanek Mirosław, *Realizacja Porozumienia ramowego z Ochrydy i udział społeczności międzynarodowej w tym procesie w latach 2001–2006*, red. Anita Adamczyk, Andrzej Sakson, Cezary Trościak, *Polityczne i społeczne aspekty wielokulturowości. Migracje i mniejszości*, Poznań 2016.
- Natanek Mirosław, *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Kraków 2016.
- Nowicki Marek Antoni, *Wokół Konwencji europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej konwencji praw człowieka*, Kraków 2006.
- Syposz Magdalena, *Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opportunities for NGO's and Minorities*, London 2006.
- Oxford Commentaries on International Law. The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, red. Mark Weller, Oxford Univ. Press, Oxford 2005.

Źródła internetowe

<http://imadr.org/?s=macedonia&x=0&y=0>

<http://www.cilevics.eu/minelres/coe/statereports.htm>

<http://www.efhr.eu/prawo-miedzynarodowe-ue/>

<https://minorityrights.org/?s=macedonia>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac050>

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=3zTdNDUo

<https://www.coe.int/en/web/minorities/-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia>

<https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>

<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/macedonia-albanski-drugim-jezykiem-urzedowym-kraju,822313.html>

**Control and monitoring of compliance
with the Framework Convention for the Protection
of National Minorities of the Council of Europe.
The example of the Republic of Macedonia**

Summary

February 1st, 2018 marked the 20th anniversary of the Framework Convention for the Protection of National Minorities entering into force. It seems that after two decades it would be possible to assess the effectiveness of its provisions. The Council of Europe has created and developed control mechanisms as well monitored the protection of national minorities rights in its member states. It entailed the development of certain procedures and creation of specialized units. A necessity to create a platform for cooperation between the governments and NGOs active in different countries was also significant.

The Balkan states constitute a very special field of the Council's activity in this area. Due to political and historical circumstances, they were put under the Council's supervision and required its assistance, while not yet being its members. Among them, Macedonia is a particular case, as it witnessed violent clashes of ethnic and national background that were connected to the rights of Albanian minority.

The main aim of this paper is to demonstrate that the Council of Europe with its distinctive competencies and "soft power", plays a significant advisory role when it comes to building standards and control procedures for the protection of national minorities in its member states. I will focus my analysis on the Council's influence on the situation of minorities (mainly Albanian) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

Keywords: Council of Europe, national minorities, Frame Convention for the Protection of National Minorities, Former Yugoslav Republic of Macedonia

Europos Tarybos tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos laikymosi kontrolės ir stebėsenos sistema. Makedonijos Respublikos pavyzdys

Santrauka

Straipsnyje pristatoma Europos Tarybos veikla, kurios tikslas – nustatyti teisinę tautinių mažumų apsaugą. Diskusijos šia tema buvo surengtos Tarybos forume nuo pat jos įkūrimo 1949 metais, tačiau tik devyniasdešimtųjų viduryje, po vadinamo Vienos aukščiausiojo lygio susitikimo, buvo patvirtinta Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija, prie kurios prisijungė 39 šalys. Šiame straipsnyje aptariama per pastaruosius 20 metų sukurta Konvencijos nuostatų įgyvendinimo sistema, taip pat nuolat tobulinama šios konvencijos laikymosi kontrolės sistema. Straipsnyje ypač pabrėžiama ekspertų institucijų, tokių kaip Patariamojo komiteto, vaidmuo ir pabrėžiama nevyriausybiinių organizacijų reikšmė šiam procesui. Šiam tikslui atlikta buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos ypatingo atvejo trumpa analizė. Analizė buvo atlikta ne tik dėl etninės ir nacionalinės piliečių sudėties šioje šalyje, bet daugiausia dėl to, kad jau Konvencijos taikymo metu, Makedonija tapo nepaprastų socialinių įtampų, lėmusių net ginkluotus susirėmimus, arena. Todėl Europos Tarybos ir jos įrankio – Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos, vaidmuo stabilizuojant padėtį buvusioje Jugoslavijoje Respublikoje Makedonijoje yra labai vertingas.

Raktažodžiai: Europos Taryba, tautinės mažumos, Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija, Buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija

Kontrola i monitoring przestrzegania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy na przykładzie Republiki Macedonii

Streszczenie

W artykule przedstawiono działania Rady Europy mające na celu ustanowienie prawnej ochrony mniejszości narodowych. Dyskusje na ten temat toczyły się na forum Rady od momentu jej powstania w 1949, jednak dopiero w połowie lat 90. XX wieku – po tzw. szczytzie wiedeńskim, udało się uchwalić Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych, do której przystąpiło do dzisiaj 39 państw. Tekst omawia więc wypracowany przez ostatnie 20 lat modelowy system wdrażania postanowień konwencji, a także ustanowiony i ulepszany cały czas system kontroli jej przestrzegania. W sposób szczególny uwypukla rolę organów eksperckich, takich jak Komitet Doradczy i podkreśla wkład organizacji pozarządowych w tym procesie. Krótkiej analizie poddany został szczególny przypadek Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, a to nie tylko ze względu na skład etniczny i narodowy obywateli tego państwa, ale przede wszystkim ze względu na fakt, iż już w okresie obowiązywania konwencji Macedonia stała się areną ogromnych napięć społecznych, które doprowadziły nawet do

Artykuły naukowe

starć zbrojnych. Rola Rady Europy i narzędzie w postaci Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych w procesie stabilizacji sytuacji w BJRM jest więc nie do przecenienia.

Słowa kluczowe: Rada Europy, mniejszości narodowe, Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii