**ДОКЛАД**

**ОТНОСНО**: Развитие на преговорите за отношенията с РСМ по двустранната и по европейската писта и достигнат етап в тях.

1. **Контекст**

МВнР последователно отстоява българската позиция по темата за Северна Македония, в условията на външен натиск и силна вътрешнополитическа чувствителност по въпроса. Това беше осъществявано както в рамките на постоянния двустранен диалог, така и на ежедневна основа във всички разговори с ДЧ на ЕС и НАТО.

Министерството се ръководеше от убеждението, че:

1. Неоправдано отстъпление от досегашната позиция ще има силен вътрешно-политически ефект и ще катализира анти-системни и анти-европейски обществени процеси.

2. Неоправдано отстъпление от досегашната позиция съществено ще увреди българския интерес не само по РСМ, но и по отношение на сериозността, с която в бъдеще ще се възприема всяка наша позиция в международен план.

3. България принципно е по-добре позиционирана от РСМ, има повече влияние в ЕС и може да постигне положителен за себе си резултат, ако демонстрира единна позиция.

4. Настоящото правителство на Северна Македония има стратегически интерес да започне преговори за членство в ЕС и е готово на отстъпки, стига да е в състояние да ги оправдае политически пред избирателите си.

5. Тезата, че разрешаването на двустранни въпроси не може да бъде част от присъединителните преговори с ЕС е несъстоятелна, това е въпрос на политическа целесъобразност и аргументация.

6. България има стратегически интерес от присъединяването на Северна Македония в ЕС, като резултатът от този процес не трябва да бъде в ущърб на българските интереси и позиция в ЕС. Разбирането е, че процесът на присъединяване към Съюза може бъде използван като механизъм за реформиране на анти-българската идеология и поведение на съседната държава.

Развитието на обстановката доказа, че гореописаните съображения са били оправдани, а подходът на министерството - правилен. От месец май, в изключително кратък срок, беше постигнат съществен напредък в отстояването на българската позиция на двустранна и на европейска основа.

Съществуват четири теми, по които е необходимо да се отчете прогрес, за да бъдат защитени българските интереси – изпълнението на Договора от 2017 г., включването на българите в конституцията на РСМ, запазване на българската позиция по въпроса за езика на съседната държава и включването на гаранции по тези въпроси в Преговорната рамка на ЕС с РСМ.

Четирите теми са взаимосвързани и моделът за решение разчита на тази обвързаност. Напредък по гаранциите в Преговорната рамка например насърчава и търсенето на решение в двустранен план. Липсата обаче на напредък по тези гаранции не оправдава модифициране на сроковете на българските изисквания по двустранната писта. Допустимо би могло да бъде търсенето на възможност за компромис по някоя от темите, но този компромис задължително следва да се обвързва с напредък по останалите три, при постигане обаче на съответния баланс.

Министерството се ръководеше от разбирането, че няма как един единствен документ, независимо от неговото съдържание и форма, да отговори на всички изисквания на Рамковата позиция и на Декларацията на НС от 2019 г. и на заключенията на КСНС от 2022 г., а същевременно да бъде приемлив за държавите-членки на ЕС и за РСМ. На тази основа беше търсена възможност за урегулиране на отворените въпроси чрез няколко, взаимосвързани документа – Протокол от съвместно заседание по чл. 12 от Договора от 2017 г., Преговорна рамка и Заключения на Съвета на ЕС.

1. **Проект на двустранен Протокол**

Текстът на проект на Протокол от предстоящо заседание на Съвместната междуправителствена комисия по чл. 12 от Договора от 2017 г. е обсъждан в хода на разговори с представители на МВнР на Република Северна Македония на 4 и 5 юни 2022 г. и не е финализиран. Използването на такъв двустранен Протокол беше избрано като модел от министерството, за да не се допусне отклоняване от основополагащите текстове на самия договор и тъй като тази форма е предвидена от самия Договор. Проектът за протокол отчита извършеното досега и поставя политически цели за изпълнение за следващия период.

Целта на проведените разговори бе да се идентифицират евентуални допирни точки по разглежданите в проекта на Протокол въпроси, които да бъдат предоставени за евентуално одобрение по съответния институционален ред в двете държави. Това се отнася до текстовете в приложения проект на Протокол, които не са поставени в квадратни скоби. В случай, че Скопие не наруши предварителната договореност, тези текстове би следвало да се възприемат като безпроблемни и вече договорени.

Следва да бъде отчетено, че принципно ролята на протоколите от заседанията на Съвместната междуправителствена комисия по чл. 12 е юридически свързана с имплементацията на Договора от 2017 г. Съгласно чл. 12 ал. 2 от Договора от 2017 г., „Съвместната междуправителствена комисия ще провежда редовни срещи един път годишно, с цел преглед на ефективното прилагане на този Договор, **приемане на мерки за подобряване** на двустранното сътрудничество, както и решаване на възникнали по време на изпълнението на Договора въпроси“. Съответно протоколите имат по-скоро констативен характер по отношение на правилната имплементация на Договора от 2017 г., в съответствие с постигнатото съгласие между страните. Възможно е определени протоколи от заседания да имат по-голяма политическа значимост от други, в зависимост от темите, които са засегнати в тях, но това не променя правната им природа.

В допълнение, следва да се отбележи, че дори и в преговорите между страните да се постигне съгласие по всички актуални за момента теми от двустранните отношения и това съгласие да се обективира в текста на протокол от заседание, за държавите остава задължението да продължават да провеждат нови заседания на комисията, оттук да подписват нови протоколи, в които е възможно да залегне постигнатото съгласие по нови теми, които към настоящия момент не са на преден план.

Следователно бъдещият Протокол от заседание на Съвместната междуправителствена комисия, както и единственият подписан към момента Протокол от 2019 г. и всички бъдещи протоколи по чл. 12, закрепват общото разбиране на страните за добросъвестното изпълнение на поетите задължения с ратифицирания от Парламентите на двете държави Договор от 2017 г. в продължителен процес.

Съдържанието на първа точка от дневния ред на приложения проект на Протокол следва да се допълни с резултатите, постигнати в областта от секторното сътрудничество между двете държави. Необходимо е също така, Съвместната мултидисциплинарна експертна комисия по исторически и образователни въпроси да финализира и представи съвместен доклад от нейната работа и постигнатите резултати от периода от юни 2019 г. до настоящия момент.

Текстовете, поставени в квадратни скоби на стр. 4 отразяват предложението на българската страна, което обаче не бе прието от представителите на РСМ и същите излязоха с различно предложение (вместо българското предложение за включване на българите в РСМ в конституцията на държавата преди провеждане на първа МПК, РСМ настояваше това условие да бъде заложено като изискване за откриване на първи клъстър „Основни принципи“ в преговорния процес). Този текст е изготвен преди финализиране на предложението на френското председателство и следва да бъде приведен в съответствие с него, ако бъде взето решение, че то е приемливо за България. Текстовете, поставени в квадратни скоби на стр. 6, следва да бъдат допълнително уточнени от властите в РСМ от гледна точка на тяхната готовност да бъдат реализирани в кратък период от време.

Както е видно от проекта на Протокол, той включва механизъм за промяна на съдържанието на учебната програма и обществена информация в РСМ съгласно постигнатите резултати от Съвместната комисия по исторически и образователни въпроси (СКИВ), механизъм за премахване на малцинствени и териториални претенции към България, включително в учебната програма в РСМ (при запазване на асиметричността в Договора от 2017 г.), механизъм за противодействие на говора на омраза, отваряне на архивите на репресивния апарат на специалните служби от Югославския период и реабилитация на неговите жертви, ефективен механизъм за защита на правата на българите в РСМ и др. Предвиден е и пакет от краткосрочни мерки, които да бъдат изпълнени от Скопие преди свикване на първа МПК.

Очевидно е, че съдържанието на настоящия проект на Протокол отразява темите, залегнали в Рамковата позиция и Декларацията на НС от 2019 г.

В същото време той допуска компромис по отношение на времевата рамка за изпълнение на краткосрочните изисквания. В това отношение, проектът за Протокол се отклонява от Рамковата позиция от 2019 г. Това обаче би могло да се оправдае със стремеж на България да бъде в състояние да се възползва от предложените от Френското председателство гаранции в процеса на преговори с ЕС. Необходимо е да се отчетат и съответните изисквания на националното законодателство в РСМ. Например: промяната на учебниците изисква съответен период от време; отварянето на досиетата на бившите служби за сигурност също, включително изменения на законодателство; смяната на табелите попада в компетенциите на различните нива на властта (смяната на много от табелите и надписите е в компетенциите на общинските власти). Работата на СКИВ и очакваните от нея резултати също не могат да се движат по краткосрочен времеви график, определян от правителствата на двете страни. Поради тази причина, в проекта на Протокол е включен своеобразен пакет от краткосрочни критерии, без покриването на които от страна на Скопие не би следвало България да даде съгласие за провеждане на първа МПК.

Също така следва да се отчита втърдяването на политическите и обществените позиции на РСМ към България, които не предполагат готовност за изпълнение на каквито и да е условия. Съществува виждане, че самото провеждане на първа МПК ще осигури на настоящото правителство в Скопие необходимия политически импулс, за да бъде в състояние да изпълни българските искания.

**Ключово е този протокол да бъде подписан и утвърден от правителствата на България и Северна Македония преди нашата страна да утвърди Преговорната рамка на ЕС с РСМ.** Целта на министерството е Преговорната рамка да реферира и към Протокола, тъй като той ще конкретизира мерките за изпълнение на Договора от 2017 г., включително особено съществените въпроси по общата история на двете държави. Това ще даде възможност изпълнението на мерките в Протокола да се докладва от ЕК на МПК, след изготвяне на обща позиция от Съвета на ЕС. **Без подписан Протокол, Преговорната рамка сама по себе си няма да осигурява необходимите гаранции по крайно значимите за страната ни исторически аспекти на двустранния спор, а само по останалите отворени въпроси.**

1. **Сравнителен анализ на френското предложение**

МВнР положи максимални усилия за детайлно запознаване на Председателството на Съвета на ЕС с българската позиция и нейните основания. Вследствие на това, по време на проведени срещи между представители на министерствата на външните работи на България и Франция, Председателството положи усилия да отрази чувствителни за България въпроси и предложи по своя инициатива следните гаранции в Преговорната рамка и в Заключенията на Съвета на ЕС и заяви, че ще поеме ангажимент да лобира пред останалите ДЧ за тяхното приемане от Съвета:

* Сред условията за измерване на напредъка на РСМ в предприсъединителния процес (пар. 5 от преговорната рамка) е включено изпълнението на Договора от 2017 г. между България и РСМ и Протокол(и) от съвместно заседание по чл.12 от Договора от 2017 г. (който следва да бъде подписан от двете страни).
* Засилен е текстът на пар. 47 относно проследяването (от страна на ЕК) на ангажиментите на РСМ по отношение на добросъседските отношения и регионалното сътрудничество. На практика, Комисията поема ангажимент да докладва, в т.ч. за напредъка по изпълнението на Договора и двустранния Протокол, пред Междуправителствената конференция ЕС- РСМ (МПК).
* Въведено е изискване към РСМ да представи специален План за действие за лицата, принадлежащи към национални малцинства или общности (с разбирането, че българите в РСМ са общност, а не малцинство), в условията на клъстер „Основополагащи принципи“. В нотата на председателството до КОРЕПЕР изрично е записано, че Планът за действие ще придружава пътната карта за върховенството на закона и ще бъде необходим за отварянето на клъстер „Основополагащи принципи“.
* Въведен е механизъм за включване на българите в конституцията на РСМ (разгледан детайлно в следваща подточка).

Предложението се **отличава от Рамковата позиция** на МС от 2019 г. в следните няколко отношения:

* В Преговорната рамка на Френското председателство се допуска чиста референция към т.нар. „македонски език“ (разгледан детайлно в следваща подточка). В това отношение, проектът на Преговорна рамка не съответства на Рамковата позиция от 2019 г.
* В пар. 5 от Преговорната рамка се въвежда общо изискване за изпълнение от РСМ на Договора за добросъседство и на бъдещия двустранен Протокол от съвместно заседание по чл. 12 от Договора за добросъседство, а в пар. 47 от Преговорната рамка се предвижда ЕК да докладва на всяка МПК за неговото изпълнение. В това отношение, проектът на Преговорна рамка не съответства Рамковата позиция от 2019 г., тъй като изпълнението на Договора за добросъседство и Протокола по чл. 12 не представляват формален критерий за откриване или закриване на преговорни глави. Не се предвижда роля на Съвета (т.е. и на България) в оценката дали РСМ изпълнява двустранния Протокол, като тази оценка се оставя на ЕК. Следва да се отчете, че към 20.06.2022 г. двустранният Протокол от 2022 г. по чл. 12 от Договора за добросъседство не е подписан от двете страни, а за получаване на гаранции за изпълнение на дългосрочните мерки това е от съществено значение, тъй като предходният не включва предстоящи мерки по изпълнението на Договора.
* В пар. 35 от Преговорната рамка се предвижда РСМ да „приеме“ План за действие за защита на правата на лицата, принадлежащи към малцинства или общности, вкл. в сферата на не-дискриминацията, борбата срещу говора на омразата, образованието, създаването на ефективни мерки, механизми за докладване и идентифициране на отговорните институции. Изпълнението на този План за действие ще бъде обект на постоянен надзор и ще бъде регулярно обсъждано от междуправителствените конференции през процеса на присъединяване. Пар. 37 от Преговорната рамка въвежда изискване, изпълнението на Плана за действие да залегне сред междинните показатели по клъстер „Основополагащи принципи“ (бел. това означава, че ако този План за действие не се изпълнява, никоя преговорна глава не може да бъде затворена). В това отношение, проектът на Преговорна рамка се различава от Рамковата позиция от 2019 г. Въвежда се засилен механизъм за защита на правата на човека, който би могъл, при активна роля на българите в РСМ, да способства за гарантиране на правата им. Предложеният механизъм, от друга страна, не предвижда изрично, че Планът за действие ще залегне сред показателите за откриване на клъстер „Основополагащи принципи“. Към този момент не е ясно дали Съветът на ЕС се предвижда да одобрява Плана за действие (единствено се очаква РСМ да го „приеме“), което би ограничило влиянието върху неговото съдържание.

**Вписването на българите в Конституцията** **на РСМ**

Искането за гарантиране на правата на българите е част от Декларацията на НС от 2019 г. и заключенията на КСНС от 2022 г. България разглежда вписването на българите в конституцията като необходима първа стъпка по пътя за гарантиране на равни права за българите в съседната държава.

В проекта на заключения на Съвета на ЕС има няколко **положителни за България елементи**. Въвежда се изискване РСМ да впише българите сред останалите „части от народи“ в Преамбюла на Конституцията си. Предвижда се провеждане на първа „политическа“ МПК с РСМ, а втората МПК „за започване на преговорите“ би се провела автоматично след влизането в сила на измененията в Конституцията на РСМ. „Разделението“ - първа политическа/втора реална МПК – означава, че откриването на първия клъстер „Основополагащи принципи“ би следвало да се осъществи на трета МПК.

Въвеждането на „автоматизъм“, създава гаранция, че ако РСМ не включи българите в Конституцията си, няма да може да проведе втора МПК и същевременно създава условия за ускоряване на провеждането на необходимата процедура за конституционни промени.

Същевременно, предложението има **определени слабости**, за преодоляване на които следва да бъдат положени фокусирани усилия в спешен порядък.

* Вписването на българите в Конституцията на РСМ сред останалите „части от народи“ не би било пълноценно ако се ограничава единствено до Преамбюла на Конституцията. То би следвало да касае всички релевантни разпоредби.
* В пар. 4 от проекта на заключения на Съвета, употребата на термина „намерение“ на РСМ за изменение на Конституцията смекчава изискването към РСМ от гледна точка на краен резултат. То трябва да бъде заменено с „ангажимент“.
* Съществува теоретичен риск РСМ да приложи различен подход по отношение на българите в Конституцията на РСМ, вместо те да бъдат изрично вписани на равни начала с другите народи. Съответно към предложението трябва да се добави формулировката „наравно с останалите части на народи“.

Следва да се отчете, че дори по-малко амбициозната теза за вписване на българите в Конституцията на РСМ преди отваряне на клъстер „Основополагащи въпроси“ и гарантиране на това чрез поставяне на условие в Преговорната рамка, също има своите положителни страни. Веднъж попаднало в Преговорната рамка изискване няма как да бъде извадено от нея и няма как РСМ да отвори която и да е преговорна глава преди изпълнение на изискването, независимо от хода на политическите процеси и в двете държави, докато заключенията на Съвета на ЕС могат да бъдат променяни в зависимост от политическата конюнктура и динамиката в интересите на ДЧ на ЕС. Поради това, отстъпление от настоящия вариант, предложен от френското председателство, може да се разгледа като допустим, стига да бъде разменен срещу съществени подобрения в останалите аспекти на общото решение.

**По запазването на българската позиция за езика**

Ключово е България да отправи ясно послание, че не приема и няма да приеме, експлицитно или имплицитно, съществуването на „македонски език“ в етнически и исторически контекст, както е посочено в Рамковата позиция. Не е реалистично обаче да се очаква, че страната ни е в състояние да ангажира всички ДЧ на ЕС също да приемат тази позиция като своя. Това заключение е в резултат на всички разговори, проведени през последните три години.

Северна Македония предвижда да одобри Преговорната рамка в своя парламент. В този смисъл за нея е от първостепенно значение да има текст на Преговорна рамка без коментари по „македонския език“, в противен случай е твърде вероятно да не приеме целия пакет. За това свое искане има и подкрепата на редица ДЧ на ЕС и ако България настоява за него, рискува да мобилизира съпротива срещу постигнатото по останалите три теми.

Понастоящем Председателството на Съвета на ЕС предлага, вместо коментар по „македонски език“ в Преговорната рамка, в Откриващата реч за първата МПК да бъде посочено, че България и РСМ ще направят едностранни декларации (прикачени към протокола от заседанието на МПК) по въпроса за езика. С това предложение, Председателството цели: да не ангажира ДЧ с позицията на България по „езика“; да не релативизира „македонския език“, който разглежда като вече (не)разрешен на двустранна основа проблем; България и РСМ да запазят позициите си, които да изразят с декларации.

Този вариант би представлявал отклонение от Рамковата позиция от 2019 г. и за разрешаването на този въпрос ще бъде необходимо постигането на политическо съгласие в България, но и поемането на определено ниво на политическа отговорност от страна на ДЧ на ЕС, ако действително искат да продължат евроинтеграцията на РСМ.

Целесъобразно е да бъде разгледана най-малкото възможността във връзка с т. 11 от Общата позиция за откриване на първа МПК, да бъде включен нов пар. 8 „The Council acknowledges the position of Bulgaria expressed in its declaration (..) regarding the official language of the Republic North Macedonia.“ България следва да има готовност да разпространи националната си декларация възможно най-бързо. Смятаме, че разпространението на тази декларация и реакцията на Съвета по нея следва да се случат незабавно, т.е. преди първата „политическа“ МПК, а не преди първата фактическа МПК за откриване на преговорите. Това се налага не на последно място поради факта, че в пар. 7 на заключенията Комисията се ангажира с аналитичен преглед на законодателството, който предполага и превод на езиците на страната-кандидат.

В общ план, независимо от несъответствията с Рамковата позиция, **предложението на Френското председателство създава по-благоприятни условия за отстояване на българския национален интерес по време на присъединителните преговори от всички досега предлагани варианти.**

Есенцията на предложението на Франция е българските изисквания по Рамковата позиция от 2019 г. да бъдат заложени в Преговорната рамка по-скоро през призмата на правата на българите в РСМ, вместо като двустранни задължения към конкретна ДЧ (България). Следователно, опазването на културно-историческото наследство, реабилитацията на жертвите, защитата от дискриминация, превенцията и преследването на говора на омразата биха фигурирали в Плана за действие през призмата на правата на човека на българите в РСМ. Успоредно с това би останало изискването за проследяване на изпълнението на договора по време на политическите МПК.

Предложението значително се отличава и е несравнимо по-добро от досегашните предложения за проследяване на изпълнението на българските изисквания чрез Процеса за стабилизация и асоциация, чрез далеч по-общата и необвързваща формулировка „преговорен процес“ или чрез включване на българските изисквания в декларации на Председателството и на Председателя на Европейския съвет вместо ясна референция в единствения реален механизъм – Преговорна рамка.

**4. Следващи стъпки**

В изпълнение на РМС от 15.06.2022 г. относно подобряване отчетността и координацията с Народното събрание, горното предложение от страна на Френското председателство, което се отклонява от Рамковата позиция на Министерски съвет от 2019 г., бе изпратено незабавно от Постоянното представителство на Република България към Европейския съюз на Комисията по външна политика (КВП) на Народното събрание. Също така в Комисията беше внесен и доклад на министерството за хода на преговорите и за достигнатия в тях етап. В самия край на работния ден на 17.06 (петък), КВП поиска от МВнР и проекта за двустранен протокол. Същият беше веднага изпратен със съпроводително писмо, разясняващо неговото съдържание, но към 19:00 ч. в Народното Събрание нямаше никой, който да може да входира тези документи. МВнР имаше готовност да внесе документите и през последвалите почивни дни. Документите най-накрая бяха заведени в деловодството на НС в сутрешните часове на 20 юни т.г., но все още няма никакви индикации, че предстои свикване на заседание на Комисията или дори, че изпратените документи са предоставени на нейните членове.

В контекста на посоченото по-горе РМС, на този етап целият процес зависи от готовността на КВП да проведе обсъждане по него на свое заседание. Целесъобразно би било Комисията незабавно да свика това заседание, с участие на МВнР, на което да бъдат обсъдени всички налични документи, да бъде формулирана консолидирана българска позиция и да бъдат определени последващите действия на българската дипломация. Ако това не се случи във възможно най-кратък срок, МВнР има мандат единствено да се придържа към Рамковата позиция и на Декларацията на НС от 2019 г. и към заключенията на КСНС от 2022 г., на които предложеният проект на Преговорна рамка сам по себе си не отговаря напълно.

България рискува да не съумее да се възползва от достигнатата добра позиция, след като успя да достигне до предложение, което само преди шест месеца беше считано за невъзможно. Не случайно все още няма заявени позиции от Скопие и от тези ДЧ на ЕС, които подкрепят Северна Македония по предложението – те се надяват самите ние да не го подкрепим и с това да върнем процеса в по-изгодна за Скопие позиция.

Процесът по намиране на оптимално за страната ни решение все още не е приключил. Българската позиция представлява сложен баланс от взаимосвързани елементи, които следва да бъдат реализирани в синхрон един със друг, при това в постоянно променяща се външнополитическа среда.

Във връзка с гореизложеното, важно е да се подчертаят следните три съществени елемента:

Времето, с което разполага България, не се ограничава от провеждането на предстоящия Европейски съвет на 23-ти юни. Решение **може да се вземе и на друг формат на Съвета** до края на френското председателство, като Преговорната рамка и Заключенията следва да се подкрепят на КОРЕПЕР с консенсус и одобрят впоследствие като недискусионна точка в някои от Съветите на ЕС. Възможно е свикването и на нарочно заседание на Съвет при наличие на консенсус на КОРЕПЕР. Това предоставя достатъчно време за подобряване на важните за страната ни аспекти в двустранен и европейски контекст. Всички решения на българските институции следва да бъдат предприемани координирано, с отчитане на националния интерес и съществуващата правна рамка, за да не бъде допусната по-нататъшна дестабилизация на вече достатъчно сложната обстановка в страната.

След провеждане на първо политическа МПК от РСМ и съответно първа МПК от Албания за започване на преговори, **пътят на двете държави към членството им в ЕС на практика се разделя**. Вече трудно ще се обосновават обвиненията към страната ни, че поради блокирането на Северна Македония спира европейската интеграция на целите Западни Балкани. Това значително ще отслаби външния натиск върху страната ни и ще укрепи българските позиции спрямо Скопие.

Цялостната концепция на МВнР е, че от тук нататък България ще трябва да бъде непосредствено и активно ангажирана с присъединителния процес на Скопие към ЕС, с цел да използва създавания от нас инструментариум за оказване на положително въздействие върху отношението на Северна Македония и обществеността в тази страна спрямо България. За целта крайно **необходимо е изпълнителната власт да изпълни т. 4 от заключенията на проведения на 10 януари 2022 г. КСНС**, а именно „да изготви и обезпечи в кадрово и финансово отношение план за действие с мерки за постигане на осезаем напредък във всички области на двустранните отношения с Република Северна Македония“.

София, 20 юни 2022 г.