

Agata Domachowska, Spasimir Domaradzki

Macedonia Północna: propozycje zmian konstytucyjnych

Rząd premiera Dimitra Kovačevskiego przyjął i skierował do parlamentu projekt poprawek do Konstytucji Macedonii Północnej, który w razie przyjęcia spełniłby zobowiązanie zapisane w tzw. francuskiej propozycji rozwiązania sporu macedońsko-bułgarskiego, przewidującej zaliczenie Bułgarów do wymienionych w Konstytucji narodowości. To z kolei umożliwiłoby zwołanie drugiej konferencji międzyrządowej i otwarcie pierwszych rozdziałów negocjacyjnych z UE. Na przeszkodzie stoją jednak sprzeciw macedońskiej opozycji, niepewność co do trwałości rządu w Bułgarii oraz podatne na kolejne kryzysy polityczne stosunki bułgarsko-macedońskie.

Propozycja zmian Konstytucji. 19 lipca 2023 r. do parlamentu Macedonii trafił projekt ustawy o zmianach w Konstytucji, które umożliwiłyby odblokowanie negocjacji akcesyjnych Macedonii Północnej. Dzień wcześniej projekt został przyjęty na posiedzeniu rządu premiera Dimitra Kovačevskiego i jednocześnie lidera Socjaldemokratycznego Związku Macedonii (*Социјалдемократски Сојуз на Македонија*, SDSM). Zmiany w macedońskiej ustawie zasadniczej zostały wypracowane przy wsparciu UE i obustronnie zaakceptowane przez władze Macedonii Północnej i Bułgarii w lipcu 2022 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 657](#)). Umożliwiło to formalne rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych (tj. zorganizowanie pierwszej konferencji międzyrządowej) 19 lipca 2022 r.

Zaproponowane poprawki dotyczą wprowadzenia zmian zarówno w preambule ustawy zasadniczej Macedonii Północnej, jak i w art. 49 oraz art. 78. Obecnie w Konstytucji z nazwy *expressis verbis* wymieniony jest macedoński naród (*narod*) oraz – zrównane w prawach obywatelskich – narodowości (*nacionalnosti*): albańska, turecka, wołoska, romska, serbska i bośniacka. Zaproponowane poprawki dotyczą wpisania do Konstytucji kolejnych narodowości, tj. bułgarskiej, chorwackiej, czarnogórskiej, słoweńskiej, żydowskiej, a także egipskiej¹. Należy dodać, iż art. 78 Konstytucji dotyczy Komisji ds. Stosunków Pomiędzy Wspólnotami. Zgodnie z propozycją rządu jej skład ma zostać rozszerzony – z 19 do 43 członków, tak aby uwzględnić członków sześciu kolejnych narodowości. Każda z nich ma mieć po jednym reprezentancie w składzie komisji, podobnie jak przedstawiciele narodowości tureckiej, wołoskiej, romskiej, serbskiej i bośniackiej. Zgodnie z propozycją zwiększeniu uległaby także liczba przedstawicieli narodu macedońskiego i reprezentantów macedońskich Albańczyków – z obecnych 7 reprezentujących Macedończyków i 7 reprezentujących narodowość albańską do 16 członków dla każdej z nich. Przewidywane zwiększenie liczby przedstawicieli Macedończyków i Albańczyków w składzie komisji ma na celu zapewnienie ich proporcjonalnej reprezentacji oraz utrzymanie ustalonej równości określonej poprawkami do Konstytucji Republiki Macedonii, przyjętymi w 2001 r., a wynikającymi z podpisanej wcześniej umowy ochrydzkiej.

Rząd premiera D. Kovačevskiego oczekuje, że wraz z przedstawieniem poprawek rozpocznie się ogólnokrajowa debata, która zakończy się osiągnięciem ponadpartyjnego konsensusu w kwestii zmiany Konstytucji. Premier podkreślił również, że poprawki te w żaden sposób nie ingerują w kwestie tożsamościowe Macedończyków. Przyjęcie proponowanych zmian w ustawie zasadniczej państwa umożliwiłoby organizację do grudnia 2023 r. kolejnej, drugiej konferencji międzyrządowej, aby ostatecznie otworzyć państwu drogę do uzyskania członkostwa w UE, co – zdaniem macedońskiego szefa rządu – powinno nastąpić do 2030 r.

Sprzeciw opozycji. Przewodniczący macedońskiego parlamentu Talat Xhaferi potwierdził, że trafił do niego rządowy projekt zmian konstytucyjnych. Zgodnie z regulaminem na 25 lipca zaplanowane zostało posiedzenie Komisji ds. Spraw Konstytucyjnych, która miała omawiać zmiany przez maksymalnie 10 dni roboczych. Natomiast

¹ Tj. Egipcjan Bałkańskich, mieszkających w regionie Bałkanów, pokrewnych Romom.

sesję plenarną, na której parlamentarzystom zostaną przedstawione poprawki do zmian w Konstytucji, zaplanowano na 18 sierpnia. Debata również może trwać do 10 dni. Aby zostały one przyjęte, wymagane jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów (tj. minimum 80) członków parlamentu Macedonii.

Największa macedońska partia opozycyjna Wewnętrzna Macedońska Organizacja Rewolucyjna – Demokratyczna Partia Macedońskiej Jedności Narodowej (VMRO-DPMNE), bez której głosów nie będzie możliwe dokonanie zmian w Konstytucji, nie zgadza się na ich przyjęcie. Konsekwentnie twierdzi, że uwzględnienie bułgarskiej mniejszości w ustawie zasadniczej państwa oznacza poddanie się „bułgarskiemu dyktatowi”. Jak uważa lider partii Hristijan Mickoski, działając w zgodzie z interesem zarówno państwa, jak i narodu macedońskiego należy te poprawki odrzucić. Alternatywą, według Mickoskiego, jest doprowadzenie do wypracowania nowych ram negocjacyjnych z UE, co raczej wydłuży proces macedońskiej akcesji, o ile go nie zahamuje. W odpowiedzi premier Kovačevski zauważył, że po raz pierwszy integracja Macedonii Północnej nie jest blokowana z zewnątrz, a w kraju.

Z kolei pozostałe albańskie partie polityczne (zarówno te będące częścią rządu, jak i te pozostające w opozycji) opowiadają się za przyjęciem zmian w Konstytucji, podkreślając, że tylko w taki sposób możliwe będzie odblokowanie negocjacji akcesyjnych, a przystąpienie do UE jest strategicznym celem państwa.

Stan relacji z Bułgarią. Po utworzeniu rządu rotacyjnego Denkow – Gabriel ([„Komentarze IEŚ”, nr 865](#)) 6 czerwca 2023 r. nowy premier Bułgarii Nikolaï Denkow rozmawiał telefonicznie z premierem D. Kovačevskim. W rozmowie Denkow podtrzymał bułgarskie stanowisko i potwierdził poparcie dla integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich. Podkreślił przy tym, że wprowadzenie uzgodnionych w ramach negocjacyjnych z Unią Europejską zmian w Konstytucji Macedonii Północnej ma znaczenie priorytetowe i bez implementacji tej części porozumienia wszystkie wysiłki na rzecz poprawy stosunków dwustronnych będą miały znaczenie drugorzędne.

Jednocześnie prezydent Macedonii Północnej Stevo Pendarovski również potwierdził, że nowy rząd Bułgarii przyjął bardziej koncyliacyjne stanowisko w ramach dialogu z władzami Macedonii, aczkolwiek, biorąc pod uwagę sytuację polityczną w Bułgarii, wyraził wątpliwości co do trwałości tego rządu. W wywiadzie dla „Sloboden pečat” prezydent Pendarovski ocenił, że w ciągu ostatnich trzech lat „mamy do czynienia z praktyczną bułgarską blokadą” macedońskiej drogi do członkostwa w UE.

Tymczasem stosunki bułgarsko-macedońskie pozostają napięte, po tym jak minister spraw wewnętrznych Macedonii Północnej Olivier Spasovski zlecił prokuraturze wszczęcie postępowania w sprawie wykorzystywania macedońskich dzieci do celów politycznych przez pracownię artystyczną. Chodzi o realizowany projekt malowania przed Teatrem Narodowym w Sofii obrazu na temat wspólnej przyszłości obu państw przez fundację Bułgarska Pamięć, wspólnie z dziecięcą pracownią artystyczną „Św. św. Cyryl i Metody” z macedońskiej Bitoli. Kontrowersje wzbudził fakt, że z uczestnikami projektu spotkał się prezydent Bułgarii Rumen Radew. Macedońska organizacja pozarządowa Pierwsza Ambasada Dzieci na Świecie Megjashi (*Meѓаша*) skrytykowała to wydarzenie, uznając, że dochodzi do wykorzystywania macedońskich dzieci do bułgarskich celów politycznych. W odpowiedzi bułgarski MSZ wyraził zaniepokojenie zaistniałą sytuacją, podkreślając, że w Macedonii Północnej pozytywne inicjatywy przedstawiane są w negatywnym świetle. Krytyczną postawę wobec działań macedońskiego ministra spraw wewnętrznych Spasovskiego zajęła także była minister spraw zagranicznych Bułgarii Ekaterina Zaharieva. Z kolei bułgarski poseł do Parlamentu Europejskiego z nacjonalistycznej Wewnętrznej Macedońskiej Organizacji Rewolucyjnej (WMRO) Angel Džambazki oznajmił, że o sytuacji wokół realizowanego projektu poinformuje Komisję Europejską.

Wnioski. Zaproponowane przez rząd Macedonii Północnej poprawki do Konstytucji zapewniają wypełnienie podpisanych rok temu zobowiązań dotyczących rozwiązania sporu z Bułgarią. Wobec tego ich przyjęcie umożliwi kontynuację procesu negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Spodziewany sprzeciw VMRO-DPMNE wobec przyjęcia zmian konstytucyjnych oznaczałby jednak ponowne zahamowanie procesu akcesyjnego Macedonii Północnej.

Dokonanie zmian w Konstytucji zależy zatem w praktyce od stanowiska największej partii opozycyjnej. Szanse na uzyskanie poparcia VMRO-DPMNE dla nowelizacji wydają się nikłe, co zostało wprost wyrażone przez prezydenta Macedonii Północnej oraz przedstawicieli niektórych partii politycznych, reprezentujących

mniejszość albańską. Można bowiem zakładać, że naciski ze strony zachodnich polityków na parlamentarzystów opozycji, aby poparli oni zmiany w Konstytucji, tym razem nie przyniosą sukcesu ([„Komentarze IEŚ”, nr 881](#))², ponieważ znaczna część macedońskiego społeczeństwa faktycznie sprzeciwia się przyjęciu proponowanych zmian. Tym bardziej, że rząd premiera D. Kovačevskiego zgodził się na nie bez przeprowadzenia konsultacji społecznych. Spora część Macedończyków rozczarowana jest kolejnymi ustępstwami (po zawarciu umowy z Grecją), które odbierane są jako nacisk ze strony sąsiada (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 3](#)).

Mając na uwadze obecne badania opinii publicznej w Macedonii Północnej to właśnie VMRO-DPMNE cieszy się największym poparciem. Ewentualna zgoda na przyjęcie poprawek do Konstytucji, bez uzyskania czegoś w zamian, mogłaby doprowadzić do utraty przez partię przynajmniej części wyborców. Zatem w interesie VMRO-DPMNE jest czekać na potencjalne błędy popełnione przez rząd i odnieść znaczące zwycięstwo nad SDSM w planowanych na przyszły rok wyborach parlamentarnych oraz prezydenckich. Jeśli jednak VMRO-DPMNE odniesie zwycięstwo w wyborach parlamentarnych, będzie musiała zmierzyć się z rozwiązaniem kwestii bułgarskich żądań. Natomiast zapowiadana przez Mickoskiego rewizja ram akcesyjnych doprowadzi do ponownego napięcia w stosunkach bułgarsko-macedońskich, powrotu bułgarskiego weta na forum UE i zahamowania procesu akcesyjnego Macedonii Północnej.

Obecny spór ma zatem jednocześnie dwa konteksty: międzynarodowy – między Macedonią Północną i Bułgarią, oraz wewnątrz-macedoński. Proponowana nowelizacja macedońskiej Konstytucji stanowi bowiem instrument rywalizacji politycznej między władzą i opozycją, a przede wszystkim pomiędzy dwiema największymi partiami macedońskimi (SDSM i VMRO-DPMNE).

² Należy dodać, że już od kilku tygodni do Macedonii Północnej przybywają dyplomaci z państw UE (m.in. z Francji, Niemiec, Polski, ale także z Austrii, Czech, Słowacji), aby wzmocnić naciski dyplomatyczne na VMRO-DPMNE i przekonać partię do poparcia zmian w Konstytucji.