

Rafał Woźnica*

Kompetencje Prezydenta Republiki Macedonii w sferze spraw zagranicznych i ich realizacja

Competencies of the President of the Republic of Macedonia in the Sphere of Foreign Affairs and their Implementation

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Macedonia, polityka zagraniczna, głowa państwa, sprawy zagraniczne, Prezydent Republiki Macedonii

Key words: Macedonia, Foreign Policy, Head of the State, Foreign Affairs, President of the Republic of Macedonia

Abstrakt: Główny cel badawczy stanowi analiza kompetencji prezydenta Republiki Macedonii w sferze stosunków zewnętrznych państwa. Określenie formalnych przesłanek kształtujących rolę głowy państwa w sferze relacji Macedonii z innymi państwami i organizacjami międzynarodowym wymaga analizy materii konstytucyjnej oraz aktów normatywnych niższego rzędu, odnośnie do usytuowania ustrojowego prezydenta, jak również realiów kompetencyjnych. W tym celu analizie poddane zostaną przepisy Konstytucji Republiki Macedonii z 1991 roku oraz Ustawy o sprawach zagranicznych, a także zostanie przeprowadzona analiza praktyki wykonywania tej funkcji przez kolejne osoby sprawujące funkcję prezydenta.

Abstract: The research objective is to analyse the competences of the President of the Republic of Macedonia in the sphere of external relations of the state. The determination of the formal prerequisites shaping the role of the Head of State in the sphere of Macedonia's relations with other states and international organisations requires an analysis of the constitutional matter and other normative acts, with regard to the constitutional position of the President, as well as the competency reality. For this purpose, the provisions of the 1991 Constitution of the Republic of Macedonia and the Law on Foreign Affairs will be analysed, as well as the analysis of the practice of this function by successive officeholders.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7623-4100>; dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński. E-mail: rafal.woznica@uj.edu.pl.

Wprowadzenie

Polityka zagraniczna służąca zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz skutecznemu reprezentowaniu interesów narodowych w sferze stosunków międzynarodowych, rozumiana jako „suwerenne kształtowanie przez kompetentne organy państwowe strategicznych celów (interesów) narodowych (państwowych) na arenie międzynarodowej, w bliskiej i dalekiej perspektywie, oraz zespół działań podejmowanych zwłaszcza przez dyplomację dla realizacji tych celów poprzez skuteczne oddziaływanie na środowisko międzynarodowe”¹, jest jednym z podstawowych zadań państwa. Zadania powyższe są realizowane przez organy państwowe wyposażone w odpowiednie kompetencje.

Główny cel badawczy pracy stanowi analiza kompetencji prezydenta Republiki Macedonii w sferze stosunków zewnętrznych państwa. Określenie sfery normatywnej polityki zagranicznej kształtującej rolę prezydenta w sferze relacji Macedonii z innymi państwami i organizacjami międzynarodowym wymaga analizy materii konstytucyjnej oraz aktów normatywnych niższego rzędu, odnośnie do usytuowania ustrojowego głowy państwa, jak również realiów kompetencyjnych. W tym celu analizie poddane zostaną regulacje Konstytucji Republiki Macedonii z 1991 roku oraz Ustawy o sprawach zagranicznych, a także przedstawiona zostanie praktyka wykonywania tej funkcji przez kolejne osoby sprawujące urząd prezydenta. W efekcie możliwym będzie stwierdzenie, w jaki sposób kompetencje głowy państwa przekładają się na faktyczne wykonywanie jego funkcji w analizowanej sferze. Autor posłużył się metodą językowo-semantycznej analizy aktów prawnych. Przy interpretacji praktyki ustrojowej wykorzystano dorobek metodologiczny analizy systemowej. Celem autora niniejszego tekstu będzie więc ukazanie ewolucji roli urzędu Prezydenta w zakresie polityki zagranicznej Macedonii, poczynwszy od roku 1991, a na przepisach Ustawy o sprawach zagranicznych kończąc. Główna część tekstu obejmie więc rzecz jasna okres przed 2019 rokiem, w związku z powyższym w tekście autor używając nazwy badanego państwa będzie posługiwał się określeniem Republika Macedonii².

¹ J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005, s. 284.

² W 2019 roku wprowadzono poprawki do Konstytucji zmieniające nazwę państwa z Republika Macedonii na Republika Macedonii Północnej. Zmiany były efektem porozumienia z Prespy podpisanego 12 czerwca 2018 roku przez rządy Macedonii i Grecji. Porozumienie kończyło wieloletni spór pomiędzy obu państwami o nazwę państwa macedońskiego.

Kompetencje prezydenta w zakresie spraw zagranicznych zawarte w Konstytucji Republiki Macedonii z 1991 roku

Konstytucja, definiując rolę prezydenta wśród naczelnych organów państwowych, określa go jako „reprezentanta Macedonii”. Prezydent Republiki Macedonii jest wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na 5-letnią kadencję³ (art. 80). Ten tryb wyłaniania głowy państwa daje silną legitymizację i mandat do sprawowania władzy, a także wzmacnia jego pozycję polityczną. Stanowiąc więc może zatem podstawę do nadania wybranemu w ten sposób prezydentowi szerokich uprawnień. Zgodnie z regulacjami Konstytucji Macedonii jego uprawnienia sprowadzają się jednak przede wszystkim do pełnienia funkcji o charakterze reprezentacyjnym. Co prawda posiada on typowe kompetencje głowy państwa jednak, jak zauważa Jacek Wojnicki, prezydent Republiki ma bardzo słabą pozycję zarówno, jeśli chodzi relacje z Parlamentem (nie zarządza wyborów parlamentarnych, nie ma prawa skrócenia jego kadencji, a także nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej), jak i władzą sądowniczą (nie mianuje sędziów, proponuje dwóch członków do Najwyższej Rady Sądownictwa, oraz dwóch sędziów do Trybunału Konstytucyjnego). W relacjach z rządem, dysponuje co prawda prawem powierzenia misji tworzenia rządu, jednak i w tej kwestii możliwości wpływu Prezydenta są niewielkie⁴.

W Macedonii zdecydowano o zastosowaniu koncepcji głowy państwa stojącej ponad bieżącą polityką. Świadczyć może o tym dodatkowo fakt, że prezydent nie może należeć do partii politycznej, ani nie może sprawować innych funkcji publicznych i zawodowych⁵. W konsekwencji przyjęcia takiej wizji omawianego urzędu, Prezydent ma być czynnikiem stabilizacji wewnętrznej⁶ oraz zewnętrznej państwa⁷.

³ Устав на Република Македонија (донесен на 17 ноември 1991 година, и објавен во «Службен весник на Република Македонија» број 52 од 22.11.1991 година): со амандманите на Уставот I-XXXII, Службен весник на Република Македонија, Скопје 2011, <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf> (1.12.2023).

⁴ J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009, s. 51–52.

⁵ Art. 83, Устав на Република Македонија (донесен на 17 ноември 1991 година, и објавен во «Службен весник на Република Македонија» број 52 од 22.11.1991 година): со амандманите на Уставот I-XXXII, Службен весник на Република Македонија, Скопје 2011, <https://www.slvesnik.com.mk/content/Ustav%20na%20RM%20-%20makedonski%20-%20FINALEN%202011.pdf> (1.12.2023).

⁶ W praktyce istotną rolę w załagodzeniu rebelii albańskiej w 2001 r. odegrał ówczesny prezydent Borys Trajkowski.

⁷ E. Bujwid-Kurek, *Pozycja głowy państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw świata*, «Politeja» 2004, nr 2, s. 345.

Ustrojodawca macedoński stanowi, że prezydent wykonuje swoje prawa i obowiązki na podstawie i w ramach Konstytucji i ustaw, co wyklucza ustalanie jego kompetencji w drodze domniemania. W związku z tym Prezydent Macedonii może podejmować działania wyłącznie wtedy, gdy przepis o tym stanowi oraz w zakresie wyznaczonym w tym przepisie. W art. 84 Konstytucji ustrojodawca w sposób enumeratywny (bez formuły „w szczególności”) wskazał kompetencje prezydenta.

W ramach uprawnień w zakresie stosunków zewnętrznych Konstytucja wyposaża Prezydenta w „rutynowe” kompetencje głowy państwa, czyli prawo do legacji czynnej i biernej. Prezydent w drodze dekretu mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Republiki Macedonii w innych państwa i przy organizacjach międzynarodowych. Do jego kompetencji należy także przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych. Wspomnianą kompetencję prezydent wykonuje samodzielnie, gdyż tradycyjnie przedstawiciele dyplomatyczni innych państw i organizacji międzynarodowych są akredytowani przy nim⁸.

Oprócz powyższych uprawnień niektóre inne wymienione w art. 84 Konstytucji mogą być wykorzystane w dziedzinie polityki zagranicznej. Należy do nich między innymi przysługująca prezydentowi Macedonii kompetencja do nadawania odznaczeń i orderów⁹. Ich rola w zakresie spraw zagranicznych jest z reguły nieznacząca, jednak w pojedynczych przypadkach (np. uhonorowania kontrowersyjnych polityków) może uzyskać znaczenie polityczne nieproporcjonalne do swojego prawnego wymiaru.

Domeną władzy wykonawczej jest zawieranie umów międzynarodowych. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt, że to organy tej władzy ją realizują. Konstytucja Republiki Macedonii zawiera w tej kwestii tradycyjne rozwiązanie. Zgodnie z art. 119, umowy międzynarodowe w imieniu Republiki Macedonii są zawierane przez Prezydenta. Konstytucja daje także rządowi możliwość zawierania umów międzynarodowych, gdy jest to określone w ustawie¹⁰.

Prezydent jest więc głównym podmiotem władnym zawierać traktaty międzynarodowe, ponieważ reprezentuje Macedonię na arenie wewnętrznej i międzynarodowej, a jego uprawnienia do zawierania traktatów są potwierdzone także przez ogólnie przyjęte normy prawa międzynarodowego. W konsekwencji rząd Macedonii jest podmiotem uzupełniającym przy zawieraniu

⁸ Art. 84, Устав на Република Македонија...

⁹ Tamże.

¹⁰ Art. 119 Konstytucji stanowi „Umowy międzynarodowe w imieniu Republiki Macedonii Północnej zawiera prezydent Republiki. Umowy międzynarodowe może także zawierać Rząd Republiki Macedonii Północnej w zakresie określonym w ustawie”.

traktatów międzynarodowych, ponieważ może je zawierać tylko w obszarach określonych przez prawo. W rzeczywistości, rząd może zawierać traktaty międzynarodowe w dziedzinie gospodarki, finansów, nauki, kultury, edukacji i sportu, transportu i komunikacji, urbanistyki, budownictwa i ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki wodnej, opieki zdrowotnej, energetyki, wymiaru sprawiedliwości, pracy i polityki społecznej, praw człowieka, stosunków dyplomatycznych i konsularnych, obrony i bezpieczeństwa państwa.

Konstytucja wyposażała Prezydenta także w prawo wniosku o zawarcie sojuszu lub przystąpienie do związku z innymi państwami lub wystąpienie z takiego sojuszu lub związku¹¹ (art. 120), oraz prawo wniosku o przystąpieniu Macedonii do organizacji międzynarodowej lub o wystąpieniu z tej organizacji¹² (art. 121).

Sfera normatywna polityki zagranicznej kształtująca rolę prezydenta według zapisów Ustawy o sprawach zagranicznych

W Ustawie o sprawach zagranicznych¹³ precyzyjnie określone zostały obowiązki organów państwa w zakresie wykonywania spraw zagranicznych. W szczegółowy sposób normatywnie określono proces tworzenia i realizacji polityki zagranicznej, a także relacje pomiędzy organami prowadzącymi sprawy zagraniczne a organami rządowymi państwa w wykonywaniu spraw zagranicznych. Unormowania uprawnień Prezydenta oraz Rady Ministrów w sferze stosunków zewnętrznych skłoniły ustawodawcę – w świetle doświadczeń ćwierćwiecza (1991–2005) – do dokonania ich rewizji pod kątem eliminacji odcinkowego „pokrywania” się sfer aktywności oraz uściślenia funkcji każdego z wymienionych organów. Zdefiniowanym konstytucyjnie funkcjom ściślej

¹¹ Wniosek o zawarcie sojuszu lub o przystąpieniu do związku z innymi państwami albo o wystąpieniu z takiego sojuszu lub związku mogą przedłożyć Prezydent Republiki, Rząd albo co najmniej 40 deputowanych. Uchwałę o zawarciu sojuszu lub o przystąpieniu do związku z innymi państwami albo o wystąpieniu z nich podejmuje Zgromadzenie większością dwóch trzech głosów ogólnej liczby deputowanych. Uchwałę o zawarciu sojuszu lub o przystąpieniu do związku z innymi państwami albo o wystąpieniu z nich uważa się za przyjętą, jeżeli w referendum głosowała za nią większość wszystkich wyborców, art. 120, Уставот на Република Македонија...

¹² Decyzję o przystąpieniu do organizacji międzynarodowej lub o wystąpieniu z tej organizacji podejmuje Zgromadzenie większością głosów ogólnej liczby deputowanych na wniosek Prezydenta Republiki, Rządu albo co najmniej 40 deputowanych, art. 121, Устав на Република Македонија...

¹³ Закон за надворешни работи, 31 март 2006, Службен весник на Република Македонија, бр. 07/2006, <http://mfa.gov.mk/mk/page/486/zakon-za-nadvoreshni-raboti> (1.12.2023).

dookreślono kompetencje obu organów. W konsekwencji, przyjęcie ustawy pozwoliło na zmniejszenie się możliwości wzajemnego nakładania się funkcji, co prowadziło w wcześniejszym okresie do konfliktów. Cechą charakterystyczną ustawy o sprawach zagranicznych Republiki Macedonii jest ponadto, że oprócz tradycyjnego podejścia do tworzenia takich norm, podkreśla ona rolę Zgromadzenia Republiki Macedonii.

Wspomniana ustawa w art. 2 precyzyjnie określa oraz ogranicza pojęcia: spraw zagranicznych oraz polityki zagranicznej. Zgodnie z jej przepisami, termin „sprawy zagraniczne” odnosi się do działań podejmowanych przez właściwe organy rządu państwowego i kierownictwo rządu państwowego w zakresie wykonywania i ochrony praw i interesów Republiki Macedonii w stosunkach międzynarodowych z krajami, władzami międzynarodowymi, organizacjami i społecznościami. Podczas gdy termin „polityka zagraniczna” odnosi się do celów politycznych i działań Republiki Macedonii w stosunkach z krajami i władzami międzynarodowymi, organizacjami i społecznościami, które chronią interesy Republiki Macedonii w stosunkach międzynarodowych i chronią interesy jej obywateli.

Uprawnienia Prezydenta Republiki Macedonii Północnej w zakresie polityki zagranicznej zostały określone w artykule 5 Ustawy. Zgodnie z nim:

- „Prowadząc sprawy zagraniczne, Prezydent Republiki Macedonii:
- reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych, zgodnie z prawem międzynarodowym i jego kompetencjami;
 - uczestniczy w tworzeniu polityki zagranicznej we współpracy z Rządem, ustalając ogólne kierunki polityki zagranicznej, w tym zagadnienia stosunków międzynarodowych mających wpływ na bezpieczeństwo i obronność kraju;
 - monitoruje realizację polityki zagranicznej i może informować Parlament o wynikach i ewentualnych sporach z innymi organami odpowiedzialnymi za realizację spraw zagranicznych;
 - przedstawia propozycje i uczestniczy w zajmowaniu stanowisk w niektórych kwestiach polityki zagranicznej podlegających jego jurysdykcji, w tym w aspektach bezpieczeństwa i obronności wynikających ze stosunków międzynarodowych;
 - powołuje i odwołuje w drodze dekretu ambasadorów i deputowanych Republiki Macedonii za granicą, w trybie określonym w niniejszej ustawie;
 - wyraża zgodę na wydanie zgody szefowi zagranicznej misji dyplomatycznej oraz
 - przyjmuje mandaty i pisma o odwołaniu zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych, w trybie określonym w niniejszej ustawie”¹⁴.

Analiza art. 5 Ustawy pozwala wysnuć wniosek, że urząd prezydenta powinien pełnić funkcję swoistego „zaworu bezpieczeństwa” dla polityki zagranicznej prowadzonej przez Rząd. Prezydent jako głowa państwa, powinien uczestniczyć w formułowaniu ogólnych kierunków polityki zagranicznej oraz

¹⁴ Art. 5, Закон за надворешни работи...

monitorować jej realizację przez Rząd. Ustawa potwierdziła więc konstytucyjne założenia roli głowy państwa w Republice Macedonii, która powinna być merytorycznym recenzentem oraz organem mentorskim w zakresie spraw zagranicznych. Prezydent nie powinien być natomiast źródłem podziałów i kontrowersji w polityce zagranicznej.

Artykuł 3 Ustawy o sprawach zagranicznych stanowi „Przy wykonywaniu spraw zagranicznych i polityki zagranicznej organy spraw zagranicznych ustalają ogólne kierunki, podejmują i przyjmują decyzje dotyczące działań i stanowisk oraz realizują przy wzajemnej skoordynowanej współpracy wszelkie działania państwa związane ze sprawami zagranicznymi”¹⁵. Oba elementy władzy wykonawczej nie powinny prowadzić polityki zagranicznej konkurencyjnej wobec siebie. Byłoby to sprzeczne z macedońską racją stanu i stąd waga jak przywiązano w ustawie do jednolitego stanowiska członów władzy wykonawczej w relacjach z zagranicą.

Dla właściwego współdziałania bez wątpienia konieczne jest wzajemne informowanie się obu członów władzy wykonawczej o zamiarze podjęcia działań istotnych z punktu widzenia polityki zagranicznej państwa, leżących w ramach kompetencji jednego z tych członów. Pozwala to nie tylko zapewnić spójność polityki zewnętrznej. Należy podkreślić, że zadanie współdziałania nie spoczywa jedynie na prezydencie, lecz również na Radzie Ministrów¹⁶ oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹⁷. W szczególności, Minister Spraw Zagranicznych zobowiązany jest do organizowania, nie rzadziej niż raz na dwa lata, roboczego spotkania z szefami misji dyplomatyczno-konsularnych, na których omawiane są kwestie polityki zagranicznej i wykonywania spraw zagranicznych Republiki Macedonii. W ramach takich spotkań udział biorą również Prezydent, Przewodniczący Zgromadzenia, szef rządu oraz Przewodniczący Komisji Polityki Zagranicznej¹⁸.

Ustawa wymaga również współdziałania Prezydenta z Premierem, Ministrem Spraw Zagranicznych oraz Komisją Spraw Zagranicznych Zgromadzenia¹⁹ w procesie mianowania przedstawicieli pełnomocnych Republiki Macedonii Północnej w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych. Rola głowy państwa nie została jednak sprowadzona do roli nota-

¹⁵ Art. 3, Закон за надворешни работи...

¹⁶ Art. 7, Закон за надворешни работи...

¹⁷ Art. 8, Закон за надворешни работи...

¹⁸ Art. 18, Закон за надворешни работи...

¹⁹ W praktyce, rola parlamentarnej Komisji Spraw Zagranicznych jest niejednokrotnie pomijana, m.in. obecny prezydent Stewo Pendarowski dekretem mianował profesora Ljubomira Frčkoskiego, Ambasadorem Pełnomocnym Republiki Północnej Macedonii przy Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku, bez przedstawienia przez Frčkoskiego swojego programu przed parlamentarną Komisją Spraw Zagranicznych.

riusza, lecz Prezydent ma współdecydujące znaczenie w skomplikowanej procedurze powoływania ambasadora²⁰. Ustawa wymaga od ministra właściwego do spraw zagranicznych osiągnięcia porozumienia z Prezydentem w kwestii kandydata na przedstawiciela pełnomocnego, zanim procedura mianowania zostanie zainicjowana²¹. Głowa państwa opiniuje osobę kandydata na ambasadora przedstawioną przez Rząd oraz czyni krok ostateczny, jakim jest podpisanie dekretu o powołaniu ambasadora.

Zgodnie z artykułem 45 Ustawy, Prezydent dysponuje również prawem skrócenia mandatu ambasadora. Ambasador może zostać odwołany, gdy: sam o to poprosił; jego osoba została uznana przez państwo przyjmujące za *persona non grata*, lub osiąga niezadowalające rezultaty w swojej pracy albo swoją działalnością wyrządza szkodę interesom państwa. W przypadku zaistnienia powyższych przesłanek Prezydent odwołuje ambasadora najpóźniej w terminie 30 dni. Warto zwrócić uwagę, że z inicjatywą odwołania ambasadora może wystąpić także Rząd, na wniosek ministra, jednak decyzja należy do głowy państwa²².

Aktywność prezydentów Macedonii w sferze spraw zagranicznych

W systemie decyzyjnym w polityce zagranicznej Republiki Macedonii prezydent odgrywał rolę szczególną. Wynikała ona z dwóch uwarunkowań: for-

²⁰ Obecnie procedura powołania ambasadorów Republiki Macedonii Północnej wygląda następująco:

Pierwszym krokiem są konsultacje Ministra Spraw Zagranicznych oraz Prezydenta w sprawie kandydata na ambasadora. Na podstawie osiągniętego porozumienia, procedurę inicjuje Minister właściwy do spraw zagranicznych, składając Rządowi wniosek w sprawie powołania ambasadora. Po przyjęciu przedłożonej propozycji przez Rząd, Premier informuje Prezydenta na piśmie o propozycji powołania ambasadora.

Prezydent w ciągu 30 dni ma obowiązek pisemnego ustosunkowania się do wniosku. W przypadku pozytywnej opinii Prezydenta w sprawie propozycji kandydata na ambasadora Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwraca się z prośbą o zatwierdzenie kandydatury do kraju przyjęcia. Po otrzymaniu zgody kandydat na ambasadora rozpoczyna trwające maksymalnie 60 dni przygotowania do objęcia obowiązków i uznaje się je za zakończone po ostatecznej rozmowie kandydata na ambasadora z ministrem spraw zagranicznych oraz dyrektorami departamentów MSZ. Kolejnym krokiem jest przedstawienie swojej koncepcji na temat relacji z państwem goszczącym (lub organizacją międzynarodową) przez Komisję Spraw Zagranicznych Zgromadzenia. Po uzyskaniu porozumienia i zakończeniu przygotowań prezydent podpisuje dekret o powołaniu ambasadora, zob. Закон за надворешни работи...

²¹ Art. 37, Закон за надворешни работи...

²² Art. 45, Закон за надворешни работи...

malnego oraz osobowościowego. Brak precyzyjnego określenia wzajemnych uprawnień prezydenta i rządu w zakresie spraw zagranicznych oraz personalizacja urzędu prezydenta, wpłynęły także na praktykę polityczną silnie związaną z osobowością głowy państwa. Z uwagi na niejasną koncepcję władzy wykonawczej w zakresie stosunków zewnętrznych w Konstytucji Republiki Macedonii z 1991 roku, a co za tym idzie brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między oboma członami egzekutywy, umiejętności prezydenta oraz jego osobowość polityczna nabierały istotnego znaczenia.

W szczególności pierwszy prezydent Republiki Macedonii Kiro Gligorov był typowym „senior player”, wywodził się ze starego establishmentu politycznego (czyt. komunistycznego)²³. Dał się jednak poznać jako polityk aktywnie dążący do wyłączenia Macedonii ze struktur Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). W efekcie, pochodzenie nie przeszkodziło mu w objęciu urzędu prezydenta w niepodległej Republice Macedonii. W związku z powyższym, pomimo iż nie dysponował szerokim wachlarzem kompetencji, cieszył się ogromnym autorytetem społecznym oraz silną nieformalną władzą. Szczególny rozgłos międzynarodowy oraz reklamę Macedonii przyniósł fakt pokojowego odłączenia się od struktur SFRJ. K. Gligorov był głównym przedstawicielem raczkującego państwa za granicą i to właśnie temu przywódcy przypisywane są największe zasługi w staraniach o uznanie Macedonii na arenie międzynarodowej²⁴.

Następcą Kiro Gligorova na stanowisku prezydenta został w 1999 roku Borys Trajkovski. Zwłaszcza w początkowym okresie pełnienia urzędu, był niezwykle aktywny w polityce zagranicznej. B. Trajkovski angażował się we wszelkie inicjatywy regionalne, prowadząc politykę otwartą na kraje sąsiadujące. Liczył bowiem, że w ten sposób uda mu się umocnić pozycję Macedonii w układzie międzynarodowym. Należy pamiętać, że negocjował także przyjęte w sierpniu 2001 roku Porozumienie Ochrydzkie²⁵ i w znacznym stopniu przyczynił się do zawarcia ugody kończącej wewnątrzpaństwową rebelię albańską. Tragiczna śmierć B. Trajkovskiego zakończyła tę niezwykle aktywną na polu polityki zagranicznej prezydenturę.

²³ Kiro Gligorov został członkiem Komunistycznej Partii Jugosławii w 1941 roku. W tym czasie przyłączył się również do oddziałów partyzanckich Josipa Broz-Tito. Pełnił funkcje rządowe zarówno na poziomie republikańskim (Macedonia), jak i federalnym (SFRJ), z mandatem wicepremiera włącznie, członka Prezydium (kolegialna głowa państwa) oraz przewodniczącym parlamentu jugosłowiańskiego.

²⁴ A. Спасеновски, *Шефот на државата и надворешната политика (Меѓународните искуства и македонската практика во глобализираниот свет)*, Скопје 2008, s. 118–124.

²⁵ I. Stawowy-Kawka, *Porozumienie ochrydzkie z 13 VIII 2001 r.*, «Prace Komisji Środkowo-europejskiej PAU» 2003, t. XI, s. 115–116.

Pozostali prezydenci literalnie trzymali się przypisanych im uprawnień i nie przejawiali specjalnego zaangażowania w sprawy zagraniczne Macedonii. Zarówno prezydent Branko Crvenkovski, jak i jego następcą urzędujący w latach 2009–2019 Gjorge Ivanov, a także obecny prezydent Stevo Pendarovski, ograniczyli swoją aktywność w kwestii spraw zagranicznych²⁶. Oznaczało to zmniejszenie roli Prezydenta w przywołanej sferze, dając większą przestrzeń w kreowaniu i realizacji polityki zagranicznej Rządowi. Sytuacji takiej sprzyjał fakt istnienia konsensusu w zakresie najważniejszych celów polityki zagranicznej Macedonii dotyczących integracji z Unią Europejską i NATO, współpracy regionalnej i pokojowego rozwiązywania konfliktów.

Pewien wyjątek stanowi w tym względzie okres koabitacji prezydenta B. Crvenkovskiego oraz wywodzącego się z VMRO-DPMNE premiera Nikoli Gruevskiego²⁷. Rozbieżności pomiędzy prezydentem i premierem dotyczyły w szczególności integracji z NATO oraz UE. Rząd N. Gruevskiego coraz krytyczniej odnosił się do kwestii zmiany nazwy państwa, której wymagały od Macedonii obie organizacje międzynarodowe. Prezydent B. Crvenkovski, ze względu na faktyczne niewielkie uprawnienia doprecyzowane Ustawą o sprawach zagranicznych, miał jednak w tej dziedzinie niewielkie możliwości.

Zdaniem Cvety Koneskiej, transformacja znaczenia głowy państwa w zakresie polityki zagranicznej nastąpiła także w wyniku zmian konstytucyjnych z 2001 roku, które wzmocniły rolę rządu, (tzw. rząd koalicji etnicznej) w procesie podejmowania decyzji politycznych, w tym polityki zagranicznej²⁸. Ponadto proces integracji z UE wiązał się z długimi procesami harmonizacji ustawodawstwa i polityki z dorobkiem prawnym UE, które miały być realizowane przez rząd (gabinety ministerialne, takie jak Sekretariat do Spraw Europejskich), urzędników i agencje. Proces ten dał zatem rządowi przewagę w kształtowaniu polityki zagranicznej. Oprócz zmian strukturalnych tę przemianę ułatwiła także zmiana aktora-prezydenta z K. Gligorova i B. Trajkovskiego, na przywódców nie dążących do dominacji w polityce zagranicznej.

²⁶ Zob. A. Спасеновски, *30 години надворешна политика и одбрана*, Скопје 2022; Д. Костадиновски, *Сведоштва од претседателскиот кабинет: моќта на трпението*, Скопје 2019.

²⁷ W latach 2006–2009.

²⁸ C. Koneska, *Policy Consensus During Institutional Change: Macedonian Foreign Policy Since Independence*, [w:] S. Keil, B. Stahl (red.), *The Foreign Policies of Post-Yugoslav States*, London 2014, https://doi.org/10.1057/9781137384133_5 (13.12.2023).

Wnioski

Ocena ewolucji roli prezydenta Republiki Macedonii w polityce zagranicznej jest co najmniej niejednoznaczna. Analiza potwierdza występowanie dwuosiłkowego mechanizmu oddziaływania na relacje zewnętrzne Republiki Macedonii, przy jednoczesnym ograniczeniu roli głowy państwa i domniemywaniu właściwości Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej. Sytuacja powyższa sprzyja równoważeniu odmiennych zapatrywań na kierunki oraz sposób kształtowania stosunków zewnętrznych. Z drugiej strony – zwłaszcza w okresach kohabitacji – może się okazać konfliktogenna; sprzyja generowaniu niespójności w oddziaływaniach na relacje z innymi państwami, z Unią Europejską oraz organizacjami międzynarodowymi.

Zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania państwa, personalizacja urzędu prezydenta wpłynęła także na praktykę polityczną silnie związaną z osobowością głowy państwa. Z uwagi na niejasną koncepcję władzy wykonawczej w zakresie stosunków zewnętrznych zawartą w Konstytucji Republiki Macedonii z 1991 roku, a co za tym idzie brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji między oboma członami egzekutywy, umiejętności prezydenta oraz jego osobowość polityczna nabierały istotnego znaczenia. Kiro Gligorov był typowym „senior player” z punktu widzenia posiadanej pozycji, a także z punktu widzenia motywacji podejmowanych działań, wśród których na pierwszym planie znajdował się interes państwa. W efekcie, pomimo że prezydentury w omawianym okresie dysponowały tym samym zakresem kompetencji, jeśli jednak spojrzeć się na nie przez pryzmat intensywności i aktywności prezydentów, można odnieść wrażenie, że były to dwa okresy różnych kompetencji formalnych pełnionego przez nich urzędu prezydenta. Kiro Gligorov zdawał się być graczem znacznie skuteczniejszym, o silniejszej pozycji zarówno wewnątrz państwa, jak i na arenie międzynarodowej. To świadczy o tym, że jego pozycję determinował nie tylko zakres władzy formalnej, lecz również faktyczne wpływy gracza, a te z kolei wynikały z relacji z rządem, z „bagażu” osobistego, motywacji, interesów oraz sytuacji Macedonii na arenie międzynarodowej.

Ponad 30 lat niepodległości Macedonii pozwala również wyodrębnić tych prezydentów, dla których polityka zagraniczna nie stanowiła specjalnego obszaru zainteresowania (Branko Crvenkovski, Gjorge Ivanov, Stevo Pendarovski). Wydaje się, że uszczegółowienia regulacji w zakresie roli prezydenta Republiki Macedonii w polityce zagranicznej (zwłaszcza określenie konkretnych uprawnień i kompetencji prezydenta) wpłynęło na mniejsze zaangażowanie prezydentów w sferę zewnętrzną państwa i pozostawienie analizowanego obszaru w gestii rządów oraz ministrów spraw zagranicznych.

Bibliografia

- Bujwid-Kurek E., *Pozycja głowy państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw świata*, «Politeja» 2004, nr 2.
- Koneska C., *Policy Consensus During Institutional Change: Macedonian Foreign Policy Since Independence*, [w:] S. Keil, B. Stahl (red.), *The Foreign Policies of Post-Yugoslav States*, London 2014.
- Stawowy-Kawka I., *Porozumienie ochrydzkie z 13 VIII 2001 r.*, «Prace Komisji Środkowo-europejskiej PAU» 2003, t. XI.
- Sutor J., *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa 2005.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009.