

Artur Niedźwiecki

POLSKA POLITYKA EUROPEJSKA W LATACH 2005–2007. ZARYS PROBLEMU

1. UWAGI WSTĘPNE

REFLEKSJA NA TEMAT miejsca Polski na mapie politycznej Europy nie bez przyczyny stanowi jeden z kluczowych elementów dyskursu publicznego. Dotyka ona bowiem tej dziedziny, która zasadnie postrzegana jest jako doniosłe zagadnienie dla przyszłości kraju. Faktem jest, iż uczestniczenie w procesie integracji europejskiej odciska piętno na rozlicznych obszarach polskiej państwowości. Stąd też rola polityki europejskiej jako istotnego narzędzia osiągnięcia ważnych celów wydaje się niepodważalna. Ten niezwykle skomplikowany instrument składa się z dwóch nieodzownych aspektów, których harmonizacja pomaga zagwarantować państwu powodzenie w skali międzynarodowej. Jednym z nich są wszelkie argumenty merytoryczne, które Polska prezentuje na arenie europejskiej, zabiegając o korzystne dla siebie rozwiązania. Jej aktywność w tym względzie winna być uzupełniona dodatkowo przez drugi czynnik o charakterze ściśle formalnym, a zatem różnorodne metody prezentacji własnych postulatów oraz sposoby przekonywania do nich zagranicznych partnerów. Pożądane jest koherentne współdziałanie tych dwóch elementów, co napotyka jednak rozliczne przeszkody¹. Nierzadko bowiem czynienie z polityki zagranicznej pola wewnątrzpolitycznych sporów prowadzi do rozdzwieńki pomiędzy jej formą a treścią. Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych jest w zasadniczym stopniu refleksem wewnętrznych fluktuacji, które kształtują jego potencjał oraz zdolność do realizacji fundamentalnych celów politycznych². Jednakże często debata na temat jakości polityki zagranicznej wychodzi poza ramy tak potrzebnego konsensusu

¹ R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa 2007, s. 325.

² R. Łoś, *Teoria stosunków międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, Łódź 2001, s. 32.

o charakterze ogólnopaństwowym. Odciska to negatywne piętno na wizerunku państwa, co zasadniczo ogranicza pole manewru na unijnej scenie politycznej.

Celem artykułu jest próba zarysowania problematyki dwóch lat polskiej polityki europejskiej, poczynszy od wyborów parlamentarnych oraz prezydenckich w 2005 r., a skończywszy na nowym rozdaniu politycznym w roku 2007. Praca odnosi się jedynie do wybranych zagadnień ze stosunków zewnętrznych Polski, które wówczas wywierały wpływ na pozycję państwa na arenie międzynarodowej. W istocie, próba bilansu polskiej polityki zagranicznej względem procesu integracji europejskiej opiera się w dużej mierze na określeniu postawy państwa wobec najbardziej spornych kwestii politycznych w ramach Unii Europejskiej. Faktem jest, iż po formalnej akcesji Polski do UE, wspólnota europejska stanowi zasadniczy punkt odniesienia dla prowadzenia polityki zagranicznej w szerszym aspekcie³. Na europejskiej scenie politycznej istotną rolę odgrywają państwa członkowskie, których postawa jest głównym przedmiotem zainteresowania dla polskiej polityki. Oprócz uczestników procesu integracji europejskiej doniosła jest także aktywność innych krajów, które do Unii Europejskiej nie należą, ale których wpływ na działania zewnętrzne Warszawy pozostaje równie ważny.

2. WYBORY PARLAMENTARNE I PREZYDENCKIE W POLSCE W 2005 R.

ZDEFINIOWANIE GŁÓWNYCH LINII podziałów politycznych w Polsce po 2005 r. wraz z charakterystyką wyłonionej wówczas większości parlamentarnej nabiera w kontekście polskiej polityki europejskiej zasadniczego znaczenia. Wszelkie wewnętrzne determinanty były bowiem szczególnie istotne w omawianym okresie, zważywszy na dość szeroko komentowaną w Europie postawę władz Polski w polityce krajowej, a także retorykę zwycięskiej partii wobec partnerów zagranicznych⁴. Faktem jest, iż wybory parlamentarne i prezydenckie w 2005 r. przyniosły zwycięstwo formacji, która postulowała zainicjowanie przede wszystkim moralnej sanacji stosunków wewnętrznych w kraju. Co więcej, Prawo i Sprawiedliwość (PiS), celebrując nieco polskie resentymenty, awizowało politykę wielkiej dbałości o interes narodowy w relacjach zagranicznych. Troska o polską rację stanu stała się w istocie politycznym *credo* tej partii, czego wykładnikiem w sprawach europejskich miało być lansowanie

³ R. Kuźniar, *Polska Polityka Zagraniczna po wyborach – ile kontynuacji, ile zmian*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, wrzesień – październik 2005, s. 6.

⁴ F. Bordonaro, *Poland's Populist Turn: A Blow to the New Europe?*, The Power and Interest Report, 7th November 2005.

ograniczonej integracji, realizowanej przez niezmiennie suwerenne państwa⁵. W tym sensie nie znajdowała zrozumienia przywódców zwycięskiego stronnictwa idea wzmocnienia metody wspólnotowej w ramach procesu integracji europejskiej. Liderzy PiS wraz z koalicjantami uważali bowiem, iż prymat w obrębie unijnych instytucji przyspaść powinien w udziale przede wszystkim Radzie Europejskiej oraz Radzie UE, a zatem tym gremiom, które wyraźnie eksponowały rolę państw narodowych. Dodatkowo, przywiązanie w pierwszej kolejności do idei współpracy atlantyckiej ze Stanami Zjednoczonymi na czele, wydatnie podkreślało sceptycyzm nowego rządu wobec projektu pogłębionej współpracy europejskiej.

Zasadna jest refleksja na temat przyczyn zauważalnego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w duchu swoistego realizmu. Z pewnością po stronie czynników wpływających na szeroko pojętą zmianę zapisać można nie tylko przesilenie wewnątrzpolityczne, ale także postawę partnerów zagranicznych w okresie bezpośrednio poprzedzającym polskie wybory w 2005 r. Wówczas to uzasadnione wątpliwości w kraju wywoływały przecież rozliczne projekty reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej, obniżające rangę m.in. Polski w ramach unijnych struktur⁶. Dodatkowo, nie licujące z protokołem dyplomatycznym wypowiedzi prezydenta Francji na temat miejsca Polski w Europie, ogłoszone na tle konfliktu w Iraku, pogłębiały obawy przed marginalizacją kraju wewnątrz wspólnoty europejskiej. Pogorszenie atmosfery nastąpiło też w ramach stosunków polsko-niemieckich, gdy Berlin zdecydował się ustalić wraz z Rosją przebieg gazociągu północnego, nie bacząc na interesy partnerów środkowoeuropejskich. W istocie, z niepokojem obserwowano wybitny brak zrozumienia ze strony państw „Starej Europy” dla polskiej polityki wschodniej. Powszechnie bulwersowała także sprawa Centrum przeciwko Wypędzeniom, odczytywana przez polskie społeczeństwo w kategoriach chęci reinterpretacji tragicznej historii własnej państwowości.

W tak ukształtowanej rzeczywistości nowy rząd argumentował, że budowa międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej wymaga w większym stopniu realizacji interesów narodowych Polski, aniżeli tylko „celebrowania pustego rytuału dyplomatycznego”⁷. Losy państw europejskich zależą bowiem wciąż w dużej mierze od tzw. „oświeconego egoizmu”, nakładającego na kraje członkowskie UE obowiązek ochrony racji stanu w ramach europejskich struktur. Twierdzono także, iż w warunkach międzynarodowej konkurencji politycznej wszelkie symptomy euforycznego euroentuzjazmu wydatnie osłabiają wolę aktywnego oraz skutecznego działania⁸.

⁵ IV Rzeczpospolita, *Sprawiedliwość dla Wszystkich*, Program PiS 2005.

⁶ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* (Dz. Urz. UE, 2004/C 310/01).

⁷ *Exposé Premiera RP Kazimierza Marcinkiewicza*, Warszawa, 10 listopada 2005.

⁸ S. Meller, *Język polityki i racja stanu*, „Rzeczpospolita”, 1–2 kwietnia 2006.

Rzeczowa ocena atmosfery stosunków międzynarodowych w duchu *realpolitik* z pewnością powinna być brana pod uwagę przy definiowaniu polityki zagranicznej każdego państwa. Jednakże czy nakreślony powyżej sposób postrzegania spraw europejskich nie mógł wydawać się zbyt anachroniczny i nieproduktywny pozostałym krajom członkowskim UE?

W istocie, immanentną cechą polskiej polityki europejskiej w omawianym okresie stały się trudności z utrzymaniem pożądanego wizerunku na arenie międzynarodowej⁹. Powszechnie uważano, iż polskie władze niewątpliwie rozpoczęły demonstrację źle pojętej dumy narodowej na europejskich salonach. To z kolei mogło wydatnie zagrozić spistości procesu integracji w Europie. Obawiano się przecież, że nowy rząd w Warszawie nieustannie dążyć będzie do pełnienia funkcji najwyższego w państwie autorytetu w kwestiach światopoglądowych oraz wielkiego animatora w sprawach gospodarczych. Świadczyły o tym chociażby chłodne wypowiedzi kierowników polskiej nawy państwowej, dotyczące perspektywy wdrożenia *euro* w najbliższej przyszłości¹⁰.

3. NEGOCJACJE DOTYCZĄCE PERSPEKTYWY FINANSOWEJ UE 2007–2013

Pierwszym wyzwaniem dla polskiego rządu po wyborach w dziedzinie polityki europejskiej stały się negocjacje dotyczące budżetu Unii Europejskiej na lata 2007 – 2013. Warto podkreślić, iż tego typu rokowania zazwyczaj na długie lata określają pozycję państw członkowskich na europejskiej scenie politycznej¹¹. Dodatkowo, przyjęcie Perspektywy Finansowej UE 2007–2013 w trakcie brukselskiego szczytu w grudniu 2005 r. poprawić miało kondycję projektu europejskiego po klęsce Traktatu konstytucyjnego. Faktem jest, iż sprawująca wówczas prezydencję Wielka Brytania z jednej strony otrzymała zadanie przewodzenia negocjacom budżetowym, z drugiej zaś stała się uczestnikiem głębokiego konfliktu politycznego. Na szali znalazła się bowiem brytyjska ulga we wpłatach do unijnego budżetu, którą przeciwstawiano Wspólnej Polityce Rolnej UE, popieranej przez Francję.

W ramach tak zarysowanego sporu politycznego, polska dyplomacja zdecydowała się zaprezentować w pierwszej kolejności retorykę ogólnoeuropejską, nieoczekiwa-

⁹ *Wybory w Polsce i w RFN – w polskich i niemieckich komentarzach prasowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, listopad 2005.

¹⁰ M. Zoltowska, *A Varsovie, le gouvernement prend appui à l'extrême droite*, „Libération”, 11 novembre 2005.

¹¹ B. Nowak, *Nowa Perspektywa Finansowa Unii Europejskiej 2007–2013*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 6/05, s. 11.

nie porzucając hasła dbałości o interesy narodowe. Warto dodać, iż pozycja przetargowa premiera Marcinkiewicza nie była z pewnością zbyt mocna. Warszawa występowała bowiem jedynie jako beneficjent unijnych funduszy, a nie czołowy „płatnik netto” w Europie. Jednak, pomimo oczywistych ograniczeń, polska delegacja potrafiła zaprezentować ważne argumenty. Odwołała się ona bowiem w większym stopniu do naczelných zasad integracji europejskiej, aniżeli tylko do samych funduszy. Premier Marcinkiewicz postanowił nie sprowadzać swych postulatów li tylko do wymiaru finansowego. Każde państwo członkowskie zabiegało przecież na unijnym szczycie o dodatkowe środki ze wspólnotowego budżetu. Polska zaprezentowała zatem swe stanowisko jako wynik całościowej filozofii myślenia o przyszłości Unii, co miało okazać się w perspektywie skuteczną taktyką negocjacyjną¹².

Dodatkowo, ukazaniu znaczącej determinacji służyła ostateczna groźba zawetowania ustaleń przez premiera Marcinkiewicza. W dziedzinie dyplomacji europejskiej sygnały o gotowości do złożenia weta należą do najpoważniejszych środków politycznych. Grożąc bezwarunkowym sprzeciwem, polska delegacja znalazła się jednak w centrum politycznego zainteresowania na szczycie w Brukseli. Praktyka wskazywała, że w Unii Europejskiej doniosłe cele osiągają zazwyczaj te państwa, które odważnie promują swoje poglądy, reszta podąża natomiast ich śladami.

Subtelna kombinacja europejskiej retoryki oraz nieprzejednanej stanowczości ostatecznie pozwoliła Warszawie wpłynąć na kształt Perspektywy Finansowej UE 2007–2013. Dla polskiej delegacji negocjacje budżetowe w grudniu 2005 r., stanowiły wprawdzie sukces na tle obniżonych oczekiwań¹³. Wydaje się, iż Polska wyrosła jednak na istotne państwo Unii Europejskiej, zaskakując partnerów sprawnością w ramach rokowań, którą powszechnie do tej pory kwestionowano.

4. POLSKA POLITYKA WSCHODNIA

PO PRZYSTĄPIENIU DO NATO oraz Unii Europejskiej, jednym z kluczowych zadań dla polskiej dyplomacji stało się sprostanie licznym wyzwaniom z dziedziny polityki wschodniej¹⁴. Relacje z obszarem postsowieckim wciąż wymagały od polskich elit zdecydowanie „większej staranności” przy projektowaniu akcji dyplomatycznych w celu rozwiązywania wielu problemów, powiązanych nierzadko z polityką, gospo-

¹² R. Trzaskowski, *Budżet na lata 2007–2013: ocena decyzji podjętych na szczycie UE w Brukseli w grudniu 2005 r.*, „Analizy Natolińskie”, 1/2006, s. 10.

¹³ *European Union Financial Perspective 2007–2013*, United Kingdom Presidency Proposal (Final Version), 19th December 2005.

¹⁴ P. Kowal, „Wymiar wschodni” UE – szansa czy *idée fixe* polskiej polityki, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 10.

darką oraz historią regionu. Warto wspomnieć, iż od dłuższego czasu między Polską a Rosją istniała niemalże swoista gra o sumie zerowej, gdzie zwycięstwo jednej opcji oznaczać miało porażkę drugiej. Głęboki sprzeciw na Kremlu budziły zwłaszcza te działania polskich władz, które skupiały się na proeuropejskich orientacjach Ukrainy w myśl zasady, że Rosja bez Kijowa nie będzie mogła liczyć na polityczną dominację w Europie Wschodniej.

W omawianym okresie objawem negatywnych dla Polski tendencji w polityce wschodniej stał się m.in. kryzys gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą. Sytuacja ta, pomimo oczywistego zagrożenia, paradoksalnie otworzyła jednak drogę do szerszej akcji dyplomatycznej Warszawy w ramach Unii Europejskiej, polegającej na możliwości promocji własnych preferencji w relacjach ze Wschodem. Następstwem ukraińsko – rosyjskiego sporu gazowego stało się bowiem narastające w Europie przeświadczenie o potrzebie zapewnienia dywersyfikacji źródeł energii oraz nowych dróg tranzytu, które uwalniałyby Unię Europejską od negatywnego działania monopolistów w owym sektorze¹⁵. Warto dodać, iż wobec problematyki nośników energii w ramach procesu integracji europejskiej nigdy nie było jednolitości. Kwestia dywersyfikacji dostaw surowców zawsze postrzegana była odmiennie przez Europę Zachodnią i kraje wschodniej części Starego Kontynentu¹⁶. Dlatego też podczas kryzysu gazowego na Ukrainie to właśnie Polska podjęła wysiłek ukazania europejskim partnerom skali zagrożenia płynącego ze Wschodu. W tym sensie polscy eurodeputowani zaproponowali przyjęcie przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego. Chociaż dokument w kształcie zaproponowanym przez nich nie uzyskał ostatecznie akceptacji, wskazał jednak na kierunki niezbędnych przemian.

Pierwszorzędnym zadaniem polskiej dyplomacji stało się bowiem przeciwdziałanie zwłaszcza tym strategiom rosyjskim, które polegały na chęci przekształcenia państw tranzytowych w odbiorców finalnych gazu poprzez uczestniczenie w rozbudowie sieci przesyłowej na terenie całej Europy¹⁷. W takim kontekście rozpatrywać należy przecież niemiecko – rosyjski projekt budowy gazociągu północnego, z jego planowanym położeniem na dnie Morza Bałtyckiego, który prowadził do wyłączenia Warszawy z całego przedsięwzięcia. Po ukończeniu budowy magistrali, stać się miało możliwe ograniczenie dostaw gazu m.in. do Polski oraz państw bałtyckich bez konieczności zawieszenia tranzytu paliwa do zachodniej części Starego Kontynentu.

¹⁵ E. Wyciszkiewicz, *Propozycja polityki energetycznej dla Europy a bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, Biuletyn PISM, 25 stycznia 2007.

¹⁶ A. Monaghan, L. Montanaro-Janovski, *EU – Russia energy relations. The need for active engagement*, EPC issue paper No. 45, March 2006, s. 11.

¹⁷ *Gazprom w Europie 2006 – Przyspieszenie ekspansji*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, luty 2007.

Strona rosyjska potencjalnie otrzymywała zatem idealne narzędzie nie tylko nacisku na Warszawę, ale także rozbijania spójności wspólnoty europejskiej¹⁸. Kanclerz Angela Merkel, pomimo prezentowania dyskomfortu na arenie międzynarodowej, bynajmniej nie zamierzała wycofywać się z budowy gazociągu północnego. W odpowiedzi, polskie władze postanowiły więc odwoływać się do niechlubnej historii porozumień niemiecko-rosyjskich bez udziału partnerów środkowoeuropejskich. W opinii Berlina uwagi polskiego rządu były jednak ze wszech miar nieuzasadnione i świadczyły jedynie o radykalizacji życia publicznego nad Wisłą. Nie przynosiły także spodziewanego rezultatu powszechnie podnoszone przez polską dyplomację wątpliwości, co do aspektu ekologicznego omawianego przedsięwzięcia oraz propozycje nadania projektowi charakteru ogólnoeuropejskiego.

Niewątpliwie w kwestii bezpieczeństwa energetycznego wystarczył brak kompatybilności jednego państwa w ramach systemu europejskiego, aby skutki takiego stanu rzeczy dotyczyły innych jego uczestników¹⁹. Polska dyplomacja zdecydowała się zatem intensyfikować działania na kierunku związanym z ideą ropociągu Odessa – Brody – Płock. Szereg spotkań z ukraińskimi partnerami służyć miał w tym względzie odwróceniu negatywnego trendu, polegającego na zablokowaniu możliwości przesyłu surowca kaspjskiego w stronę Polski oraz dalszemu rozbudowywaniu infrastruktury na potrzeby całego przedsięwzięcia. Pogłębieniu relacji polsko-ukraińskich, tak potrzebnych w dobie niestabilności politycznej w Kijowie, służyć miał ponadto akt symbolicznego pojednania między oboma narodami w Pawłokomie.

Warszawa wysunęła też propozycję rozwiązania problemu bezpieczeństwa energetycznego poprzez stworzenie specjalnego paktu, zwanego potocznie „energetycznym NATO”. Pomysł wzajemnych gwarancji państw europejskich na wypadek odcięcia któregośkolwiek z nich od dostaw surowców z pewnością mógłby stanowić pozytywny wkład w rozwój omawianej dziedziny. Ów projekt ostatecznie nie uzyskał jednak szerszej aprobaty w ramach Unii Europejskiej. Wydawał się on bowiem innym partnerom nieadekwatny do panującej na Starym Kontynencie sytuacji politycznej, ze względu na propozycję połączenia m.in. państw NATO, Unii Europejskiej oraz terytoriów „bliskiej zagranicy” dla Rosji w ramach jednej organizacji. Kraje członkowskie UE argumentowały, iż pomysł ten przypominał rodzaj kartelu, wymierzonego *stricte* w interesy Rosji, co nie mogło znaleźć zrozumienia. Warszawa nieumiejętnie skorzystała zatem z niezwykle sprzyjającego klimatu dla promocji własnych preferencji w dziedzinie energetyki. Twierdzono powszechnie, iż proponowane przez Polskę rozwiązania świadczyły o braku należytego rozeznania w polityce europejskiej.

¹⁸ A. Eberhardt, M. Gniazdowski, *Wzrost aktywności Rosji w Europie Środkowej – implikacje dla Polski*, Biuletyn PISM, 3 marca 2006.

¹⁹ P. Świeboda, *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*, Raport demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 18.

Priorytetowe miały być bowiem wskazania Komisji Europejskiej, opublikowane w ramach tzw. Zielonej Księgi²⁰. Niestety żadne z unijnych rozwiązań nie dotykało sedna problemu, związanego z rosyjską działalnością na rynku europejskim.

Pożądana wspólnota interesów rodziła się, z drugiej strony, między Polską a krajami bałtyckimi. Powstawały pomysły zorganizowania w przyszłości „mostu energetycznego” pomiędzy zainteresowanymi. Co więcej, elementem takiej współpracy stało się m.in. przejęcie przez Polskę rafinerii na Litwie. Fakt ten pociągnął jednak za sobą niespodziewaną reakcję rosyjskiego dostawcy, który postanowił przerwać transfer surowca w kierunku litewskim. Nie bacząc jednak na opór Kremla, Polska wraz z państwami bałtyckimi decydowała się finalizować kolejne porozumienia, dotyczące również energetyki atomowej.

Wyzwaniem zarówno dla Unii Europejskiej, Polski, jak i Federacji Rosyjskiej stało się też znalezienie *modus vivendi* w kwestii ram prawnych dla wzajemnej współpracy. Impulsem w tym względzie miało być zredagowanie na nowo porozumienia o partnerstwie między Brukselą a Kremlen. Faktem jest jednak, iż polska dyplomacja zaprezentowała znaczące wątpliwości w tej dziedzinie, które sięgały zadrażnień na tle zakazów wwozu do Rosji polskiej żywności²¹. Warto podkreślić, że omawiane restrykcje zostały wprowadzone w okresie, w którym polski rząd zabiegał o udzielenie wotum zaufania, a minister spraw zagranicznych ogłosił termin swej pierwszej wizyty w Moskwie. Prawdą jest, iż relacje gospodarcze niezwykle często uwypuklają temperaturę kontaktów politycznych między państwami. W ramach stosunków ekonomicznych z Rosją zasada ta urasta jednak do rangi politycznego dogmatu.

Polski rząd długo próbował uzyskać znaczące poparcie partnerów europejskich w ramach relacji handlowych z Moskwą²². Nie zawahał się przy tym także wetować mandatu negocjacyjnego Unii Europejskiej, dotyczącego rokowań nad przyszłym kształtem prawnym relacji z Kremlen. W rezultacie europejska wspólnota zdobyła się na jednolite stanowisko wobec Rosji, którego przejawem stało się solidarne nawoływanie do zniesienia embarga na polskie produkty. Ostatecznie przedstawiciele Unii Europejskiej wskazali także, iż Moskwa powinna ratyfikować Kartę Energetyczną oraz podpisać Protokół Tranzytowy²³, a zatem dokumenty, które pociągnęłyby za sobą niezwykle korzystną partycypację zachodnich przedsiębiorstw w budowie i eksploatacji rosyjskiej infrastruktury gazowej. Taki stan rzeczy pozwoliłby ponadto na transfer surowców energetycznych z Azji Środkowej do Europy, za pośrednictwem magistrali należących do Kremla.

²⁰ A. Konarzewska, *Zielona Księga a Europejska Polityka Energetyczna*, Raport BBN, 8 lutego 2007.

²¹ A. Podolski, *Polskie weto*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 1/06, s. 1.

²² K. Barysch, *Russia, realism and EU unity*, Centre for European Reform – policy brief, July 2007.

²³ *Dokument Końcowy Konferencji Europejskiej Karty Energetycznej*, 17 grudnia 1994.

Blokując rozpoczęcie negocjacji nad nowym porozumieniem o współpracy z Rosją, Polska ponownie wywołała wielkie emocje na unijnej scenie politycznej²⁴. Jednak postawa rządu wydawała się być w tym względzie w pełni uzasadniona. Otóż polska zgoda na rozmowy jeszcze bardziej zmniejszyłaby szanse na zniesienie rosyjskiego embarga, które miało charakter ściśle polityczny. Jak się wydaje, zachęcona brakiem presji Rosja usztywniłaby swe stanowisko, Unia Europejska natomiast tylko w niewielkim stopniu zaprezentowałaby tak potrzebną solidarność.

5. REFORMA INSTYTUCJONALNA UNII EUROPEJSKIEJ – POLSKIE STANOWISKO

ODRZUCENIE TRAKTATU KONSTITUCYJNEGO przez francuskie oraz holenderskie społeczeństwo pogrzyżyło proces integracji europejskiej niemalże w stagnacji. Twierdzono powszechnie, iż Unii Europejskiej trudno będzie sprostać w zaistniałej sytuacji licznym wyzwaniom, jakie niesie przyszłość²⁵. Wówczas to powstała zatem potrzeba nadania wspólnocie europejskiej nowego impulsu w kwestii ram prawnych dla projektu europejskiego.

Problematyka reformy instytucjonalnej stała się istotna z punktu widzenia również polskiej obecności w Unii Europejskiej. Warto podkreślić, iż środowisko obozu rządzącego po wyborach w 2005 r. wypracowało własny pogląd w tej dziedzinie. Zaobserwować można było przy tym jednak pewnego rodzaju ewolucję stanowiska, początkowo twardo broniącego unormowań nicejskich, z czasem zbliżającego się do sugestii państw Europy Zachodniej. W istocie, polska dyplomacja nierzadko wysyłała sprzeczne sygnały w sprawie reformy instytucjonalnej UE. Można to uzasadnić niezwykle skomplikowaną materią, będącą przedmiotem gry politycznej państw członkowskich, która legitymizowałaby taki styl prowadzenia polityki zagranicznej. Stosunkowo często brakowało jednak niezbędnej finezji oraz wyczucia, czego pokłosiem stało się przeświadczenie państw zachodnich o braku jasnej i jednolitej opinii Warszawy w kwestii traktatu dla wspólnoty europejskiej.

Początkowo polskie władze podkreślały potrzebę zajęcia się sprawami bardziej realnymi aniżeli eurokonstytucja, uważana za dokument zupełnie „martwy”. W pierwszym okresie po wyborach polska dyplomacja w żadnym wypadku nie akceptowała zatem odejścia od postanowień Traktatu nicejskiego, wskazując na ewidentne korzyści, płynące z owego dokumentu dla procesu integracji europej-

²⁴ O. Osica, *Życie po wecie. Unia i Polska: co dalej?*, „Tygodnik Powszechny”, 1 grudnia 2006.

²⁵ D. Grimm, *Przez konstytucję do integracji*, „Nowa Europa” 2002, nr 1, s. 24.

skiej²⁶. Argumentowano, iż zgoda na zacerpniętą z Traktatu konstytucyjnego ideę „podwójnej większości” nie znajduje uzasadnienia ze względu na potencjalne obniżenie rangi mniej znaczących członków Unii. W istocie, polskie władze opowiadały się za funkcjonowaniem rozwiązań nicejskich, podkreślając większą spójność wspólnoty europejskiej, którą owe postanowienia zapewniały. System nicejski sprawiał bowiem, iż największe państwa Unii Europejskiej nie były w stanie narzucić w prosty sposób swej woli politycznej mniej wpływowym uczestnikom procesu integracji na Starym Kontynencie. Dowartościowanie pozycji mniejszych państw w ramach procedur decyzyjnych UE służyć miało zatem utrzymaniu ich prointegracyjnego kursu, na czym największe kraje Unii również korzystały.

Polskie władze twierdziły, iż poważna dyskusja o przyszłości Unii Europejskiej wymaga w pierwszej kolejności głębokiej refleksji na temat unijnych polityk²⁷. Proponowano zatem więcej debat o treści relacji europejskich, aniżeli tylko o ich formie. Istniały przecież znaczące kontrowersje wokół wielu rozwiązań instytucjonalnych, przewidzianych w Traktacie konstytucyjnym. Jedną z nich stał się projektowany urząd ministra spraw zagranicznych UE²⁸. Otóż według polskiego rządu integracja europejska nie była nań przygotowana ze względu na spore rozbieżności państw członkowskich w sprawach stosunków zewnętrznych. Wątpliwości budziła ponadto idea prezydencji grupowej, spod kompetencji której wyłączono by sprawy zagraniczne na rzecz instytucji przewodniczącego Rady UE. W tym względzie zwłaszcza mniejsze państwa procesu integracji mogłyby zostać ograniczone w kwestii wpływu na sprawy zagraniczne wspólnoty europejskiej.

Polska nie mogła jednak w sposób stały i bezkompromisowy dezawuować postanowień eurokonstytucji oraz unikać wyraźnego określenia stanowiska w sprawie przyszłości wspólnoty europejskiej. W Europie istniały przecież środowiska, które bardzo chętnie obarczyłyby odpowiedzialnością za kryzys instytucjonalny innych uczestników integracji, aby tym samym uniknąć gorzkiego odium krytyki²⁹. Coraz częściej dochodziły do głosu negatywne opinie na temat postawy Polski nieprezentującej konstruktywnych rozwiązań w obliczu licznych wyzwań. Twierdzono dodatkowo, iż państwo aspirujące do pierwszorzędnej roli w Unii Europejskiej nie powinno unikać debaty w sprawach najbardziej fundamentalnych³⁰.

²⁶ P. Żurawski vel Grajewski, *Nicejska równowaga*, „Polska w Europie” 2004, nr 1, s. 23.

²⁷ *Okres refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej*, rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2006 r., (P6_TA-PROV(2006)0027).

²⁸ M. A. Cichocki, *Reforma Unii Europejskiej. Polska perspektywa*, „Analizy Natolińskie” 2007, nr 2, s. 8.

²⁹ A. Podolski, *Między Samarą a Brukselą. Polska polityka europejska i wschodnia w 2007 r.*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej 2007.

³⁰ K. Barysch, *The Austrian EU Presidency and The Future of The Constitutional Treaty*, Centre for European Reform – policy brief, January 2007.

Dla polskich elit problem przyszłych ram prawnych wspólnoty europejskiej pozostawał jednak dużo bardziej złożony. Jednym z powodów sceptycyzmu Prawa i Sprawiedliwości wobec idei integracji europejskiej stało się bowiem przeświadczenie o rosnącej sile Berlina w całym systemie. Dlatego też kwestia akceptacji unormowań Traktatu konstytucyjnego dotyczyła w istocie problemu wyrażenia zgody na nieporównywalnie lepszą pozycję Niemiec względem Polski na płaszczyźnie instytucjonalnej w przyszłości.

Wzmocnienie pozycji Niemiec w ramach Unii Europejskiej nie powinno być stanowić źródła problemów dla polskiej dyplomacji, jeżeli wzajemne stosunki byłyby dostatecznie bliskie. W tym względzie pojawiła się zatem potrzeba pogłębionych konsultacji, odnośnie do wszelkich punktów spornych w ramach relacji wzajemnych. Jednak odwołanie w połowie 2006 r. szczytu Trójkąta Weimarskiego przez stronę polską nie mogło służyć budowie bardziej koncyliacyjnej atmosfery.

Stopniowo stanowisko Warszawy zaczęło ewoluować w kierunku koncepcji nowego traktatu, jednak z zachowaniem najkorzystniejszych dla Polski postanowień obowiązującego systemu nicejskiego³¹. Warto podkreślić, iż retoryka najwyższych czynników państwowych nie należała w tym względzie do najbardziej wysublimowanych. Władze twierdziły bowiem, iż znacznie bardziej istotne jest, jaką pozycję będzie miała Warszawa w ramach nowego dokumentu, aniżeli, jaka będzie przyszłość i dalszy rozwój integracji europejskiej. W odczuciu polskiego rządu styl rozumowania polegający na dbałości o interesy narodowe, dominował także i w innych europejskich stolicach. Polska proponowała zatem regulację wycinkowych kwestii, dotyczących realnych problemów integracji. Jednym z nich miała być m.in. sprawa solidarności w sprawie polityki energetycznej. Tym samym Polska wyrażała wolę rozpoczęcia zupełnie nowej debaty na temat ram prawnych Unii Europejskiej, co jednak nie wzbudziło entuzjazmu w Europie Zachodniej.

Dlatego też w trakcie prezydencji niemieckiej polscy przywódcy zaczęli wyrażać większe zrozumienie dla preferencji Berlina w przedmiocie traktatu europejskiego. Co więcej, Warszawa zdecydowała się zaakceptować niemiecką propozycję w toku prac nad Deklaracją Berlińską, aby eurokonstytucja stanowiła podstawę do dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej³². Polskie władze przyznały, iż zawierała ona wiele istotnych rozwiązań, które powinny zostać zachowane w tzw. Traktacie reformującym ze względu na potrzebę usprawnienia funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Warszawa twierdziła jednak, iż takie stanowisko nie oznacza automatycznie zgody na tekst omawianego dokumentu w całości.

³¹ Z. Krzyżanowski, *Włączymy się w pracę nad unijną konstytucją*, „Dziennik”, 16 października 2006.

³² L. Jesień, *Deklaracja berlińska z okazji 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich*, „Biuletyn PISM”, 26 marca 2007.

Równocześnie Polska wypracowała nową metodę liczenia głosów w Radzie UE, która w znacznej mierze odbiegała od postanowień europejskiej konstytucji³³. Nazwano ją zasadą równego wpływu obywateli wszystkich państw członkowskich, polegającą na uwzględnianiu w unijnym procesie decyzyjnym pierwiastka kwadratowego z liczby ludności poszczególnych krajów UE. Ów system dowartościowywał szczególnie uczestników integracji o średniej wielkości, obniżając tym samym pozycję najludniejszych państw wspólnoty europejskiej. Metoda ta stanowiła zatem w pewnym sensie remedium na unijne problemy, które zostały nakreślone w Deklaracji Berlińskiej³⁴. Nie uzyskała ona jednak ostatecznej aprobaty, gdyż żadne z państw członkowskich w istocie nie wyrażało woli rozpoczęcia debaty nad sposobem podejmowania decyzji w ramach Rady UE, innym niż określony w Traktacie konstytucyjnym. Co więcej, stwierdzono, iż Polska w sposób niezwykle ryzykowny próbuje zaprzepaścić postanowienia konferencji międzyrządowej z 2004 r., osiągnięte po długich i wyczerpujących negocjacjach. Krytycy polskiego stanowiska wyrażali dodatkowo pogląd, iż w Unii Europejskiej nie siła głosu jest istotna, lecz rzeczywisty potencjał dyplomatyczny państwa oraz umiejętne przekonywanie partnerów do własnych racji. Jednak, z drugiej strony, doświadczenia wspólnoty europejskiej wskazywały, iż im większą siłą głosu dany kraj dysponował, tym łatwiej forsował on swoje interesy w sposób niesformalizowany.

W kwestii Traktatu reformującego ostatecznie doszło do kompromisu na brukselskim szczycie w czerwcu 2007 r., który polegał na przedłużeniu czasu obowiązywania nicejskiej metody liczenia głosów w ramach Rady UE. W średniookresowej perspektywie było to zatem osiągnięcie korzystne dla Warszawy. Po definitywnym ustaniu systemu nicejskiego w 2017 r., znaleźć miała jednak zastosowanie metoda „podwójnej większości”, złagodzona poprzez wzmocniony mechanizm z Ioanniny³⁵. Stanowiło to oczywiście ustępstwo ze strony Berlina na rzecz Polski, które jednak w dalszej perspektywie potencjalnie wzmacniało jedynie jej zdolność negatywną do oddziaływania na unijny proces decyzyjny.

Faktem jest, iż warunki działania polskiej dyplomacji nie były w omawianym okresie sprzyjające. Brak entuzjazmu wywoływał szczególnie styl prezydencji niemieckiej, która nie wahała się proponować rozpoczęcia konferencji międzyrządowej w przedmiocie reformy instytucjonalnej UE bez udziału Polski. Co więcej, wszelkie doniosłe kwestie Berlin pragnął rozwikłać w trakcie własnego przewodzenia projektowi europejskiemu, pozostawiając konferencji międzyrządowej sprawy mniej

³³ W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Kompromis Jagielloński – alternatywny system głosowania dla Rady Unii Europejskiej*, Instytut Matematyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, 25 marca 2007.

³⁴ J. Saryusz-Wolski, *Silna Polska w zreformowanej Unii*, „Dziennik”, 12 marca 2007.

³⁵ S. Kurpas, B. Crum, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Centre for European Policy Studies, November 2007.

kontrowersyjne. Stwarzało to poczucie presji, zogniskowanej w szczególności na Warszawie.

Na październikowym szczycie w Lizbonie, już po zakończeniu konferencji międzyrządowej, doszło ostatecznie do potwierdzenia wcześniejszych ustaleń³⁶. Wbrew obawom europejskich partnerów, gorąca atmosfera kampanii przed wyborami parlamentarnymi w Polsce nie wpłynęła na postawę Warszawy w trakcie rokowań. Kontrowersyjną kwestią pozostawała jednak opinia polskiego rządu na temat problematyki Karty Praw Podstawowych. Otóż Warszawa domagała się uzyskania klauzuli *opt – out* wobec owego dokumentu, ze względu na jego liberalizm w kwestiach obyczajowych, co mogło mieć potencjalnie niekorzystny wpływ na polski system prawa. Stanowisko to budziło jednak szereg zastrzeżeń, ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitej ochrony praw człowieka w Europie³⁷.

Sama alternacja władzy w Polsce w październiku 2007 r. doprowadziła do stanu kohabitacji pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów, co nabierało szczególnego znaczenia w kontekście stosunków zewnętrznych państwa. Zwycięska Platforma Obywatelska (PO) wyrażała bowiem wolę odejścia od dotychczasowej formy prowadzenia polityki europejskiej, aby przywrócić takie znaczenie Polsce, jakim wcześniej kraj dysponował w ramach UE. Istotnym symbolem miało być zwłaszcza wykazanie większego zainteresowania poprawą stosunków z Berlinem wraz z odejściem od konfrontacyjnego języka polityki historycznej. Podobnie w ramach relacji z Rosją, nowe władze zapewniały o podjęciu starań na rzecz uregulowania najistotniejszych problemów na linii Warszawa – Moskwa. Wreszcie znacząca reorientacja dotyczyć miała również stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, która polegałaby na przywróceniu symetrii w relacjach wzajemnych, uprzednio zachwianej zwłaszcza w kontekście rokowań nad tarczą antyrakietową.

Nowy rząd w Polsce ostatecznie przychylił się jednak do stanowiska prezentowanego przez poprzedników w kwestii Karty Praw Podstawowych. Wyłączenie Warszawy miało zostać podtrzymane, aby proces ratyfikacyjny Traktatu reformującego w kraju nie został zahamowany³⁸. Stanowiło to zatem wyraz pewnej kontynuacji i konsensusu w polskiej polityce europejskiej. Jednak wątpliwe jest, czy postawa ta wpływała na jakościową zmianę w stosunkach zewnętrznych państwa, którą zwycięskie stronnictwo promowało w dyskursie przedwyborczym.

³⁶ J. Palmer, *Perspective for European Union after the Lisbon European Council*, Federal Trust Policy Commentary, October 2007.

³⁷ S. Konopacki, *Obywatelstwo europejskie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 100.

³⁸ *Exposé premiera Donalda Tuska*, 23 listopada 2007.

6. PODSUMOWANIE

ZDEFINIOWANIE PRIORYTETÓW POLITYCZNYCH kraju wobec integracji europejskiej jest zadaniem trudnym, lecz dalece niewystarczającym. Niezwykle istotna pozostaje bowiem kwestia odpowiedniej prezentacji własnej agendy politycznej, co nie powinno odbywać się w atmosferze konfrontacji. Wydaje się natomiast, iż słabością polskiej polityki europejskiej po wyborach w 2005 r. stało się niedocenianie roli aspektu formalnego spraw międzynarodowych. Polski rząd nie dołożył należytej staranności na rzecz skutecznego wyjaśniania partnerom europejskim własnych preferencji.

Oceniając uchybienia Warszawy, zważyć warto jej faktyczne możliwości działania oraz oddzielić niezręczności w kwestiach drugorzędnych od widocznych sukcesów w istotnych obszarach polityki europejskiej. Faktem jest, iż aktywność rządu oparta na emocjonalnych reakcjach najwyższych czynników państwowych nie wpływała jednak na wzrost powszechnego zaufania. Co więcej, brak przejrzystości w relacjach zewnętrznych państwa sprzyjać mógł formułowaniu dość niesprawiedliwych i uproszczonych opinii na temat polskiej polityki w Europie, co nie służyło budowaniu sojuszy oraz uzyskiwaniu przychylności innych uczestników procesu integracji.

Kreowanie pozytywnej atmosfery europejskich interakcji nie powinno być jednak celem polskiej polityki zagranicznej samym w sobie. Wydaje się, iż niezadowolenie społeczności międzynarodowej w omawianym okresie powodowały również te działania Warszawy, które zmierzały w kierunku budowy bardziej znaczącej podmiotowości politycznej państwa. Polskie władze proponowały bowiem szereg inicjatyw, które niejednokrotnie nie współgrały z preferencjami krajów członkowskich UE.

Realizacja wszelkich projektów politycznych wewnątrz Unii Europejskiej następuje jednak przy znaczącym zaangażowaniu instytucji wspólnotowych. Retoryka ogólnoeuropejska wydaje się zatem wypierać powoli frazeologię narodową na Starym Kontynencie. Co więcej, konsolidacja Unii Europejskiej w oparciu o metodę wspólnotową sprzyja uzyskaniu niezmiernie istotnej solidarności w obrębie procesu integracji europejskiej. Dlatego też, podkreślanie roli państw narodowych w dyskursie publicznym wydaje się wzniesać niepotrzebne partykularyzmy, które nie sprzyjają spójności projektu europejskiego. W tym sensie polityka tzw. „selektywnego integracjonizmu” ze strony Warszawy nie odpowiadała idei jedności Europy.

Wydaje się również, iż debata na temat stosunków zewnętrznych Polski po wyborach 2005 r. wyszła poza ramy pożądanego konsensusu, stając się instrumentem walki politycznej opozycji z koalicją rządzącą. Permanentny konflikt polityczny na tym tle utrudniał jednak właściwą prezentację polskiej polityki zagranicznej. Faktem

jest, iż odpowiedzialność za konsensus w sprawach zewnętrznych państwa spoczywa nie tylko na stronnictwie sprawującym władzę w danym momencie, ale również na pozostałych uczestnikach dyskursu politycznego w Polsce.

SUMMARY

THE MAIN AIM of this article is to estimate attainments of the Polish foreign policy within a period of time between the elections of 2005 and 2007. The external relations of Poland were determined at that time by all major problems related to the process of European integration. The first substantial challenge for the European policy of Warsaw after an internal shift of power in 2005 was associated with negotiations on the EU's Financial Perspective 2007–2013. During the Summit of European Council in December 2005, Polish Prime Minister emphasized the need to create common budget for the benefit of the European Union as a whole. What is more, Polish delegation presented many viable arguments to justify its truly European approach in this matter that resulted in moderate success of Poland.

It seems that a sort of cohesion between well prepared statements and the ability to present them effectively was crucial for the foreign policy of Warsaw at that time. Unfortunately, this kind of approach was no longer continued in the Polish external relations. Moreover, its eastern dimension became very problematic for Warsaw. The major challenge in this matter related to the problem of energy security. That is why, Polish diplomacy acted in order to build European solidarity concerning the supply of gas. Furthermore, Warsaw tried to solve problems with Russian restrictions imposed on some commodities imported from Poland.

However, the most important challenge for the Polish foreign policy after the elections of 2005 was connected with the debate on the future of European integration. It seems that a lack of accurate presentation of the Polish proposals was the major disadvantage in this matter. On the other hand, an internal debate on the European affairs at that time extended far beyond the desirable unity among the most influential political parties in Poland. It is generally known that the positive outcome of the foreign policy depends much on the cooperation of all political forces in the country.