



Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP

redakcja naukowa

Agnieszka Bieńczyk-Missala • Roman Kuźniar



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Dziedzictwo
Krzysztofa Skubiszewskiego
w polityce zagranicznej RP

Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej RP

redakcja naukowa

Agnieszka Bieńczyk-Missala • Roman Kuźniar



Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa

Recenzent:

dr hab. Maciej Raś, Uniwersytet Warszawski

Redaktor prowadząca:

Hanna Raciborska

Redakcja i korekta:

Magdalena Mendys

Projekt okładki:

Katarzyna Juras

Na okładce wykorzystano zdjęcie Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłaszającego przemówienie na 46. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku 30 września 1991 r., autorstwa *Jerzego Kossa*, Koss family Works of Art, z archiwum Profesora Piotra Skubiszewskiego

Copyright © for this edition by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020

Publikacja dofinansowana przez Fundację imienia Krzysztofa Skubiszewskiego

ISBN 978-83-66470-59-0

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa

tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91

dział handlowy: jak wyżej, w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: Mercurius (*Andrzej Kaczmarek*)

Printed in Poland

Spis treści

Roman Kuźniar, <i>Wprowadzenie</i>	7
Jerzy Łukaszewski, <i>Wspomnienie o Krzysztofie Skubiszewskim</i>	19
Adam Daniel Rotfeld, <i>Nowy początek: dylematy polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–1993</i>	27
Jan Barcz, <i>Skuteczność prawa międzynarodowego warunkuje demokratyczny charakter państwa</i>	41
Roman Kuźniar, <i>Polska w zjednoczonej Europie</i>	59
Marek Madej, <i>Polityka bezpieczeństwa Polski czasów ministra Skubiszewskiego a nasza teraźniejszość</i>	87
Robert Kupiecki, <i>Stopniowa rewolucja – Krzysztof Skubiszewski i początki polskiej drogi do NATO</i>	111
Jan Barcz, <i>„Miałeś chacie złoty róg...” Co dalej z politycznymi stosunkami Polska–Niemcy</i>	151
Agnieszka Bieńczyk-Missala, <i>Polityka regionalna jako dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego</i>	165
Andrzej Szeptycki, <i>Kwestia dziedzictwa Krzysztofa Skubiszewskiego we współczesnej polityce wschodniej Polski</i>	187
Henryk Szlajfer, <i>Wobec Stanów Zjednoczonych: minister Krzysztof Skubiszewski, czyli lekcja racji stanu. Kilka refleksji</i>	223
Roman Wieruszewski, <i>Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego – prawa człowieka</i>	245

Patrycja Grzebyk, <i>Organizacja Narodów Zjednoczonych w działalności naukowej i praktycznej Krzysztofa Skubiszewskiego oraz w polityce Rzeczypospolitej Polskiej po 2015 roku</i>	259
Stanisław Sulowski, <i>Próba interpretacji polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku</i>	277
Agnieszka Bieńczyk-Missala, <i>Posłowie. Kilka słów o demokracji i polityce zagranicznej</i>	295
Indeks osób	301
Noty o Autorach	309

Wprowadzenie

Polityka zagraniczna ministra Krzysztofa Skubiszewskiego od pierwszego dnia służyła polskiej transformacji, której istotną częścią było odzyskiwanie suwerenności i budowanie podstaw polskiej wolności. Kierunek wielkiej zmiany wyznaczały przyczyny upadku PRL, które w pozytywnym odczytaniu były pragnieniami i oczekiwaniami znakomitej większości Polaków. To one dały siłę ruchowi „Solidarność”, to one doprowadziły do jego spektakularnego zwycięstwa w czerwcu 1989 r., to one legitymizowały pierwszy rząd wolnej Polski, który od września 1989 r. rozpoczął wielką ustrojową przemianę w naszym kraju. Jej założenia, sens i przebieg są znane. Przypomnijmy jednak, że kluczowe dla jej istoty i powodzenia były cztery powiązane ze sobą „ścieżki”, inaczej – dziedziny. Po pierwsze, transformacja ustroju politycznego Polski, z państwa komunistycznego z monopolem (wszech-) władzy jednej partii w demokratyczne państwo prawa, czyli przejście z modelu sowieckiego do zachodniego. Po drugie, transformacja gospodarki państwowej, centralnie planowanej, w otwartą gospodarkę wolnorynkową, niepodlegającą ideologicznym założeniom ani interesowi (utrzymania) władzy. Po trzecie, reforma władzy terytorialnej służąca przekazaniu dużych uprawnień samorządom, upodmiotowieniu lokalnych społeczności oraz wyzwoleniu ich energii. Po czwarte, zasadnicza zmiana miejsca Polski w stosunkach międzynarodowych, czyli wyprowadzenie kraju z bloku sowieckiego i obrócenie go ku Zachodowi oraz włączenie w zachodnie instytucje w rodzaju Wspólnoty Europejskiej czy Sojuszu Atlantycznego.

To ostatnie zadanie należało do polityki zagranicznej, której ster premier Tadeusz Mazowiecki powierzył profesorowi Krzysztofowi Skubiszewskiemu, wybitnemu, światowej klasy prawnikowi, lecz osobie właściwie wcześniej nieznannej krajowej opinii publicznej. Profesor Skubiszewski pełnił swój urząd w kilku następujących po sobie rządach do jesieni 1993 r.,

kiedy po kolejnych wyborach władzę w Polsce przejął rząd lewicowo-ludowy. I trzeba bardzo wyraźnie powiedzieć, że gdyby we wrześniu 1989 r. premierem nie został Tadeusz Mazowiecki, wicepremierem do spraw gospodarczych Leszek Balcerowicz, a ministrem spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, polska transformacja wyglądałaby znacząco inaczej. „Solidarność” w jej warstwie ideowo-politycznej była ruchem wielobarwnym, różne opcje programowe mogły w niej wziąć górę. Owszem, łączył je sprzeciw wobec komunizmu i satelickiej pozycji Polski w stosunku do Związku Sowieckiego, lecz już jeśli chodzi o „drogę do...”, kierunek i sposoby dojścia, istniały znaczące różnice, łącznie z wcale niesłabymi ciągotami ku „trzeciej drodze” (pośredniej między kapitalizmem a komunizmem) czy narodowemu odosobnieniu w amorficznej Europie Środkowo-Wschodniej.

Jeśli mowa o różnych opcjach, które mogły wziąć górę w polityce zagranicznej odradzającej się Polski, zróbmy mały, wcale nie taki abstrakcyjny eksperyment myślowy. Oto Polska po odsunięciu w 1989 r. od władzy komunistów deklaruje, że byłaby być może zainteresowana wstąpieniem do Wspólnoty Europejskiej, ale nie chce, aby Wspólnota domagała się od niej spełnienia kryteriów ustrojowych. „Nikt nam nie będzie mówić w obcych językach, jak ma wyglądać demokratyczne państwo prawa”, słyszymy od nowych władz w Warszawie. Nie próbujcie nas przekonywać do „tak zwanej praworządności”, deklaruje publicznie nowy premier, syn znanego działacza podziemnej „Solidarności”. I wtedy Bruksela by odpowiedziała: „To Twój wybór, droga Polsko, my nikogo na siłę nie wciągamy do Wspólnoty. Ale tak, członkostwo wymaga spełnienia pewnych kryteriów, ponieważ jesteśmy wspólnotą wolnych narodów, wyznających wspólne wartości i zasady”. Pomyślano by tam może również, że to nawet lepiej, bo przecież członkostwo Polski, tak dużego i biednego kraju, byłoby bardzo kosztowne dla europejskiego podatnika. Wobec jednoczących się Niemiec jakiś ówczesny Waszczykowski mógłby głośno wyrażać swoje niezadowolenie z powodu zjednoczenia, rozważać publicznie wniosek o dymisję kanclerza Kohla oraz zapowiadać wystąpienie o reparacje, bo przecież umowa poczdamska krzywdziła Polskę w tym zakresie. Odpowiedź zza Odry mogłaby wyglądać następująco: „Jak to, domagaliście się dla siebie prawa narodu do samostanowienia, a nam tego prawa odmawiacie? A co się tyczy Poczdamu, to uważamy, że był niesprawiedliwy również wobec Niemiec, w sprawie granic. Więc proponujemy wam negocjacje: trochę wam zapłacimy, ale jednocześnie przesuniemy nieco naszą granicę na wschód”. Pod adresem Związku Sowieckiego, a za chwilę Rosji, rząd w Warszawie mógłby również podnieść sprawę licznych odszkodowań. W gmachu na Szucha snuto by plany w sprawie odzyskania przynajmniej w części terytorium Obwodu

Kaliningradzkiego, o czym opinia publiczna dowiedziałaby się z przecieku do mediów. Co na to Moskwa? „Nasz drogi sojuszniku, proponujemy rozmowy w sprawie finansowania przez was naszych baz wojskowych na waszym terytorium, bo przecież sami za chwilę uznacie, że ze względu na zjednoczone Niemcy potrzebujecie naszej ochrony. Tam możecie składać pomniki żołnierzy Armii Czerwonej z czasów II wojny, które zaczynacie rozbierać. Będą świetną ozdobą tych baz. Warto też pomyśleć o wzmocnieniu Układu Warszawskiego”. Co na to Amerykanie? „Szkoda, w czasach «Solidarności» wydawało się, że Polacy chcą dołączyć do rodziny demokratycznych narodów Zachodu. Ale może to i lepiej, bo jeszcze by im przyszło do głowy ubiegać się o członkostwo w NATO, a przecież ze względów strategicznych musimy się kierować zasadą «Russia first»”.

W świetle tonów pobrzmiwających w polityce zagranicznej Polski od 2015 r. oraz okoliczności międzynarodowych towarzyszących przełomowi lat 80. i 90. XX w. powyższy scenariusz nie jest ani tak absurdalny czy abstrakcyjny, jak może się wydawać, biorąc pod uwagę rezultaty polskiej transformacji. Jednocześnie warto czasem urządzać takie eksperymenty w klimacie historii alternatywnej, aby pełniej uświadomić sobie problem, jaki Polska ma obecnie z polityką w ogóle, w tym z polityką zagraniczną. Pełniej także widzimy zarówno zasługi ministra Skubiszewskiego (i wielkich ludzi tamtego czasu – m.in. T. Mazowieckiego, B. Geremka, L. Wałęsy) dla polskiej polityki zagranicznej jako integralnej części polskiej transformacji, jak i problem miejsca tego dziedzictwa w polityce polskiej A.D. 2020.

*

Linia Skubiszewskiego, a w odniesieniu do lat 1989–1991 sprawiedliwiej będzie powiedzieć Mazowieckiego–Skubiszewskiego, wykuwała się w marszu w kontekście podwójnej transformacji: polskiej – ustrojowej, oraz międzynarodowej, zwłaszcza europejskiej. Polityka zagraniczna tamtego czasu musiała łączyć dwa zadania: służyć transformacji ustrojowej oraz realizować tradycyjne zadania dyplomacji związane z bezpieczeństwem, rozwojem gospodarczym i cywilizacyjnym, pozycją i wpływem Polski na sytuację w jej otoczeniu. W nowych warunkach międzynarodowych polskie przeobrażenia miały sprzyjać urzeczywistnianiu tradycyjnych interesów i celów polityki zagranicznej, a rzeczą teź było tworzenie przyjaznych uwarunkowań dla przemian, które by odpowiadały interesom i aspiracjom Polaków. W pierwszej i jedynej w ciągu całych 30 lat wolnej Polski sejmowej dyskusji poświęconej racji stanu (21 stycznia 1993 r.) minister Skubiszewski następująco ujmował jej istotę:

Racja stanu Polski nakazuje, aby w nadchodzących latach utwierdzać odzyskaną suwerenność, budować bezpieczeństwo państwa, wspierać gospodarczy i cywilizacyjny rozwój narodu i społeczeństwa oraz umacniać naszą pozycję na scenie międzynarodowej, zwłaszcza w Europie.

W praktyce polityki zagranicznej punktem ciężkości czy też głównym polem zmagania, których sens tak właśnie nakreślał minister Skubiszewski, była Europa, a głównie Wspólnota Europejska, było uczynienie Polski „jednogatunkową częstką europejskiej rodziny narodów” (którą nie była zdaniem Carla von Clausewitza Pierwsza Rzeczpospolita, a co jak uważał, stało się przyczyną jej upadku). Dlatego też, o czym jest mowa w tej książce, priorytetem polityki zagranicznej profesora Krzysztofa Skubiszewskiego było włączenie Polski do Wspólnoty Europejskiej (od 1992 r. – Unii Europejskiej) – przez stowarzyszenie do pełnego członkostwa. W znaczącym stopniu, niezależnie od wielkiej wartości własnej, temu miały służyć bliskie stosunki z dwoma państwami o największych wpływach we Wspólnocie, czyli z Niemcami i Francją, oraz trójstronna formuła współpracy z nimi w postaci Trójkąta Weimarskiego, notabene wymyślonego przez niemiecką dyplomację. To był rdzeń polityki europejskiej i polityki zagranicznej w ogóle ministra Skubiszewskiego. Aspiracjom europejskim Polski była także podporządkowana rekonstrukcja Europy Środkowej, co przybrało kształt Grupy (najpierw Trójkąta) Wyszehradzkiej. Niektórzy w tamtym czasie widzieli w niej także czy nawet bardziej jądro szerszego „Międzymorza”, w którym Polska mogłaby odgrywać przywódczą rolę; niektórzy, ale nie Skubiszewski. Polityka wschodnia, choć w tamtym czasie aktywna i całkiem skuteczna, była przezeń postrzegana bardziej jako „osłona tyłów” niż obszar realizacji jakichś większych ambicji geopolitycznych Polski. Wprawdzie sam profesor Skubiszewski unikał wpisywania się w opcję piastowską bądź jagiellońską czy ich wartościowania (to byłoby zbyt anachroniczne jak na jego styl rozumowania), lecz bez wątplenia czuł się znacznie lepiej w tej pierwszej formule. To była sprawa kulturowa, aksjologii oraz geopolityki. Polska ma się stać państwem zachodnim, z zachodnim kodem kulturowym i wartości. Jej interesy są na Zachodzie i ma się ściśle wiązać z tamtejszymi państwami i jego instytucjami wielostronnymi. Zbytne angażowanie się na kierunku wschodnim mogłoby ten priorytet rozmywać czy wręcz mu przeszkadzać. Warto przypomnieć, że popularna w tamtym czasie była myśl: „Polska leży na Zachodzie, ale interesy ma na Wschodzie”; minister Skubiszewski jej nie podzielał.

Jako wybitny prawnik przykładął wielką wagę do traktatowego uregulowania stosunków Polski z sąsiadami i innymi ważnymi państwami. To

była dlań sprawa bezpieczeństwa, zaufania, dobrego sąsiedztwa, bogatych kontaktów z otoczeniem, które miały tworzyć przyjazne naszym interesom środowisko zewnętrzne. Wierzył również, że inkorporowanie prawa międzynarodowego w system prawa wewnętrznego będzie stabilizować ustrój Polski jako demokratycznego państwa prawa, jako państwa przestrzegającego równo praw wszystkich swoich obywateli. W odniesieniu do bezpieczeństwa Rzeczypospolitej, w pierwszym, przejściowym okresie minister Skubiszewski stawiał na, jak to wówczas nazywano, kooperatywny system bezpieczeństwa, czyli współpracę państw w ramach zazębiających się (*interlocking*) instytucji wielostronnych z KBWE na czele. W drugim okresie swego urzędowania (1992/1993) priorytet zdecydowanie należał już do opcji atlantyckiej, czyli dążenia do oparcia bezpieczeństwa Polski na związkach z NATO, z członkostwem włącznie. W porównaniu z późniejszym, intensywnym rozwojem stosunków polsko-amerykańskich (zwłaszcza od połowy lat 90. do roku 2007) Skubiszewski zdawał się przywiązywać do nich mniejszą wagę, o czym także będzie w tej książce mowa.

Krzysztof Skubiszewski uważał za istotną obecność moralności w polityce zagranicznej i stosunkach międzynarodowych. Dał temu wyraz już w swoim pierwszym publicznym przemówieniu, na forum Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, 25 września 1989 r. Mówiąc o porozumieniach niemiecko-sowieckich sprzed 1 września 1939 r., przede wszystkim wskazywał, że były one „sprzeczne z moralnością międzynarodową”. W sferze aksjologii zapowiadał odrzucenie ideologii, ale respektowanie moralności międzynarodowej. „Ideologia i moralność to dwie różne rzeczy. Moralność i poszanowanie jednostki ludzkiej pozostają dla nas wartością najwyższą”, deklarował. O ile łatwo można było zrozumieć odwołania do moralności polskiego ministra spraw zagranicznych w tamtym szczególnym czasie, o tyle jej przywoływanie w przemówieniu poświęconym racji stanu kilka lat później (21 stycznia 1993 r.) już mogłoby dziwić. W myśli i praktyce politycznej przyjęło się uważać, że wymogi racji stanu i zasady moralne to dwa różne porządki rzeczy. Nie dla ministra Skubiszewskiego. „W swym dążeniu do wielkości państwo i naród muszą przestrzegać zasad moralności publicznej, nie powinny się bać otwarcia na moralność, która się bierze z naszych chrześcijańskich korzeni”, mówił. Nie może zatem dziwić uwaga znanego węgierskiego ekonomisty Kálmána Mizseia, który w czasie dyskusji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych powiedział, że gdy się zastanawiał nad źródłami polskiego sukcesu po 1989 r. (w przeciwieństwie do tych krajów postkomunistycznych, które poradziły sobie trochę gorzej), dochodził do wniosku, że pośród nich było i to, że na samym początku wielkiej zmiany „Polską rządzili ludzie, którzy kierowali

się szlachebnym katolickim etosem” (2016 r.). I pod tym względem zdaje się, jakby epoka dzieliła czasy Mazowieckiego i Skubiszewskiego od polityki polskiej ostatnich kilku lat.

W polityce ministra Krzysztofa Skubiszewskiego oprócz meritum oraz strony aksjologicznej ważny był także niezrównany styl, w jakim ją prowadził. Jego korzenie tkwiły w integralnej osobowości Profesora, jego rodzinnym pochodzeniu, wykształceniu, światopoglądzie. W sumie był kimś niepowtarzalnym nie tylko w polskiej polityce tamtego czasu, w kolejnych rządach, w których sprawował swój urząd, lecz także na europejskiej scenie dyplomatycznej, na której był niezwykle respektowanym rozmówcą i partnerem. Pisząc wspomnienie o Ministrze zaraz po jego śmierci, zatytułowałem ów tekst „Suweren” (PPD, 2010, nr 1). I to jest chyba najlepsze pojedyncze słowo na określenie stylu Krzysztofa Skubiszewskiego jako pierwszego ministra spraw zagranicznych wolnej Polski (od 1989 r.). Tak jak zabiegał o to, aby Polska stała się państwem suwerennym (we współczesnym tego słowa znaczeniu), tak bardzo był suwerenny w wewnętrznym układzie politycznym, zgodnie z prawnymi regulacjami roli ministra spraw zagranicznych, ale także w kontekście praktyki politycznej tamtego czasu, co było szczególnie ważne z uwagi na burzliwe życie polityczne pierwszych lat Trzeciej Rzeczypospolitej. Minister Skubiszewski najzwyczajniej na świecie nie podlegał wpływom czy naciskom politycznym, tromtadrackim okrzykom ze środowisk nacjonalistycznych czy postpeerelowskiej, sentymentalnej demagogii z lewej, postkomunistycznej strony naszej sceny politycznej. Nie mieszał się do polityki wewnętrznej, ale też nie pozwalał, aby ona mieszała się do zagranicznej, co dotyczyło także spraw kadrowych. Nie lawirował, tylko pewnie utrzymywał kurs polityki zagranicznej w zgodzie z racją stanu i wymogami proeuropejskiej, prodemokratycznej transformacji całego kraju. Był to zarazem styl wysokiej kompetencji, rozwagi w podejmowaniu decyzji, powściągliwości retorycznej, dopracowywania w szczegółach kolejnych posunięć. Wynikało to zarówno właśnie z jego stylu, jak i z przekonania, że czasy i wyzwania wymagają od Polski możliwie najlepszego wykonywania swoich zadań w stosunkach zewnętrznych. Polska wtedy była jeszcze biednym krajem, ale mogła i musiała mieć politykę zagraniczną na europejskim poziomie. Tamtej Polski, w rozumieniu Ministra, nie mogło być stać na dyplomatyczną przeciętność i na bylejakość.

Linia ministra Krzysztofa Skubiszewskiego, dziedzictwo, które nam pozostawił, wytrzymało próbę czasu i dobrze służyło Trzeciej Rzeczypospolitej. Tę próbę czasu wytrzymało także w konfrontacji z ewolucją naszego najbliższego otoczenia i szerzej stosunków międzynarodowych w tym okresie, zwanym niekiedy liberalnym porządkiem międzynarodowym. Powstał

mocny fundament pozycji międzynarodowej Polski, z którego czerpali jego następcy, kolejne rządy i prezydenci naszego kraju. Linia zapoczątkowana w latach 1989–1993 była kontynuowana i wzbogacana, czasem nieco tylko modyfikowana. Można się spierać, czy pod względem meritum, warstwy aksjologiczno-etycznej czy stylu, zawsze i w jakim stopniu było to na wysoką miarę pozostawioną przez Skubiszewskiego. Nikt jednak tego dziedzictwa nie kwestionował, ponieważ zdawano sobie sprawę nie tylko z jego wartości, lecz także z tego, że jego polityka w działaniu trafnie identyfikowała polską rację stanu oraz skutecznie się w nią wpisywała. Linia Skubiszewskiego i jej kontynuacja dobrze służyły sprawie bezpieczeństwa, rozwoju cywilizacyjnego i pozycji międzynarodowej Polski. Mogło się wydawać, że jej kanony są niewzruszalne. Do czasu.

*

Obóz rządzący, który przejął władzę w Polsce w drugiej połowie 2015 r., uczynił to, stosując na masową skalę kłamstwo (m.in. w sprawie katastrofy smoleńskiej) i czarną propagandę w odniesieniu do dorobku wolnej Polski. Dotyczyło to także polityki zagranicznej Trzeciej Rzeczypospolitej, wobec której zastosowano negacjonizm i dyskontynuację. Oznaczało to, że w propagandzie obozu prawicy również ta polityka była całościowo kwestionowana i dezawuowana, nierzadko prymitywnie przedrzeźniana. Na przykład praca nad normalizacją i pojednaniem w stosunkach polsko-niemieckich była przedstawiana jako odgrywanie roli wasala Niemiec (w ramach „kondominium niemiecko-rosyjskiego” nad Polską), a aktywność w Unii Europejskiej – jako poddawanie się dyktatowi Brukseli czy zgoda na ograniczanie suwerenności Polski i rozmywanie jej tożsamości. W istocie, ton nacjonalistyczno-suwerennościowy, a przy tym rzekomo godnościowy, który zdominował dyskurs polityki obozu rządzącego od 2015 r., i związana z tym konieczność werbalnego lub faktycznego odrzucenia dorobku wolnej Polski w sferze polityki zagranicznej, były podyktowane jednym dążeniem: zmianą ustrojową w kierunku autorytarnym, gdzie demokratyczne pozostają dekoracje, lecz istota jest właśnie autorytarna. Polityka zagraniczna miała pełnić w tym zamiarze funkcję osłonową.

Przed wszystkim zakwestionowaniu uległ dotychczasowy stosunek do Unii Europejskiej jako projektu politycznego, jednoczącego Europę na gruncie wspólnych wartości i zasad oraz dającego Europie i jej narodom nie tylko przyjazne, pokojowe współzycie, lecz także szansę na obronę ich interesów na scenie międzynarodowej. Niechęci, a nawet nierzadko wrogości lub pogardzie dla UE towarzyszy silny sprzeciw wobec dalszej integracji w jakiegokolwiek postaci. W polityce wobec Niemiec pojawił się

antyniemiecki resentyment, w tym oskarżenia o próbę dominacji tego państwa we Wspólnocie. Wyrażnemu ochłodzeniu uległy stosunki polsko-francuskie, odszedł w niebyt Trójkąt Weimarski. Grupa Wyszehradzka zaczęła być wykorzystywana jako instrument sprzeciwu wobec „polityki Brukseli”. Nastąpił powrót do idei „Międzymorza” w postaci animowanej przez „nową Warszawę” formuły „Trójmorza”, która początkowo była nawet pomyślana jako odrębne centrum integracji w ramach UE (pozostałe państwa „Trójmorza” nie podzielały jednak tej ambicji „nowej Warszawy”). Doszło do atrofii polityki wschodniej. Polska stała się także pasywna na forum organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w sferze praw człowieka. Nastąpiło przy tym całkowite odejście od aksjologii i wymiaru etycznego w polityce i stosunkach międzynarodowych, na rzecz postawy egoizmu narodowego. Kontynuacja jest natomiast widoczna w podejściu Polski do członkostwa w Sojuszu Atlantyckim. W odniesieniu do stosunków z USA Donalda Trumpa zapanował pełny klientelizm, który jest odzwierciedleniem sposobu prowadzenia polityki wewnętrznej. Obóz rządzącej prawicy chętnie przyjmuje dla Polski rolę płacącego dużo i chętnie klienta i wasala Stanów Zjednoczonych w zamian za poparcie Białego Domu dla władz w Warszawie i ich linii politycznej.

Negatywne zmiany dotknęły także samych ministrów spraw zagranicznych, ich formatu intelektualno-etycznego oraz urzędu jako takiego i jego usytuowania w systemie podejmowania decyzji w państwie. Drugiego ministra w rządzie narodowej prawicy, który objął swój urząd w 2018 r., sam wódz obozu rządzącego nazwał „eksperymentem”. Jak się później miało okazać, eksperyment polegał na tym, aby Polska nie miała w ogóle polityki zagranicznej, lecz ograniczyła się do utrzymywania stosunków zewnętrznych. Z faktycznych kompetencji ministra i bez jego sprzeciwu została wyjęta polityka Polski wobec i w ramach UE oraz polityka bezpieczeństwa, w tym stosunki z USA (!). Bez tych dwóch podstawowych obszarów Ministerstwo Spraw Zagranicznych zostało *de facto* zredukowane do roli urzędu ds. niektórych stosunków zewnętrznych. W tym sensie minister sprawujący swój urząd do sierpnia 2020 r. (złożył rezygnację w szczycie kryzysu białoruskiego) odegrał rolę wesołego grabarza z *Traktatu moralnego* Czesława Miłosza, grabarza polskiej polityki zagranicznej. Doszło bowiem do jej parcelacji, po której została „resztówka” w tradycyjnym rozumieniu, to znaczy jak po parcelacji gruntu i związanego z nim dworu. Mamy tu zatem do czynienia z zupełnie zasadniczym odejściem od tradycji Skubiszewskiego, który był twórcą tej polityki w wolnej Polsce. Dyskontynuacja wobec dziedzictwa ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w odniesieniu do samego urzędu jest szczególnie deprymująca, dlatego że dotyczy to również podejścia do jakości

kadr i pracy dyplomatycznej, uległości wobec politycznej centrali obozu rządzącego (trochę na wzór relacji między Wydziałem Zagranicznym KC PZPR a podlegającym mu politycznie MSZ w czasach PRL).

Aby nie być gołosłownym, dla zilustrowania miałości koncepcyjnej dyplomacji tego czasu, odwołam się do dokumentu, który można znaleźć na oficjalnej stronie Ministerstwa w 2020 r. Otóż wchodząc w kolejne zakładki (od gov.pl/web/dyplomacja/strategia), docieramy do pliku-informacji „obszary polityki zagranicznej”. Znajdujemy tam 18 obszarów, od Bałkanów Zachodnich do Trójmorza. Z układu strony można sądzić, że to są obszary, wobec których Polska ma jakieś strategiczne interesy i podejmuje strategiczne działania, przeznaczając na nie odpowiednie środki, itp. I oto, co czytamy pod hasłem „Bałtyk”: „Region Morza Bałtyckiego ma duże znaczenie dla polskiej polityki zagranicznej. Troskę o jego rozwój i dobrostan dzielimy z wieloma ważnymi partnerami”. Zero konkretności. Równie ezopowa, lecz przy tym zabawna jest zawartość hasła „Proces warszawski”: „Zgodnie z założeniami konferencji warszawskiej państwa z całego świata współdziałają z Polską i Stanami Zjednoczonymi na rzecz bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie i umacniania współpracy regionalnej”. Nie trzeba przypominać, że „konferencja warszawska” okazała się dyplomatycznym kapiszonem, a „państwa z całego świata” najwyraźniej nie zdają sobie sprawy z tego, że współdziałają z Polską... Warto pogratulować polskiej dyplomacji mocarstwowego samopoczucia i tylko dziwić może, że w tym wykazie nie ma Madagaskaru. Brak w tej wyliczance Unii Europejskiej, a o jej istnieniu dowiadujemy się jedynie z dwóch haseł, mianowicie „Bałkany Zachodnie” oraz „Partnerstwo Wschodnie”. Wyraźnie Unia nie jest obszarem strategicznym polskiej dyplomacji. Hasło „Polityka wschodnia” w całości wypełnione zostało przytoczeniem słów ministra spraw zagranicznych. Grupa Wyszehradzka jest „nieformalną regionalną formą”. Autorom hasła trzeba uświadomić, że GW jest „formalną formą”, choć nie instytucją międzynarodową (o tej różnicy uczą się studentów na I roku stosunków międzynarodowych). Rzecz ciekawa, czytamy tam, że państwa GW łączą „wspólne wartości”. Obecnie chodzi zapewne o autorytaryzm, nacjonalizm, korupcję polityczną, pogardę dla standardów demokratycznego państwa prawa. Hasło „Polska w NATO” mówi, że Sojusz „pozostaje filarem bezpieczeństwa europejskiego” oraz że następują „kolejne fale rozszerzenia”, ale o Polsce w NATO ani słowa. Zaskakuje obecność hasła „Trójkąt Weimarski” (choć jest najkrótsze, jednozdaniowe), bo przecież tę formułę rządu narodowej prawicy rozmyślnie unicestwiły. Są też „Prawa człowieka” (!), ale choć to strona MSZ, mowa tylko, że są gwarantowane przez Konstytucję, a nad ich przestrzeganiem czuwają „niezależne sądy” (!)

oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. W sumie – przypadkowość i nija-kość. Autorom „Obszarów...” przydałaby się powtórka ze studiów, chyba że założyli, iż tę informację będą czytać ludzie bez wyższego wykształcenia... Niezamierzenie komicznym komentarzem do upadku Ministerstwa Spraw Zagranicznych po 2015 r. były wypowiedziane dla mediów (22 sierpnia 2020 r.) słowa pierwszego szefa dyplomacji w rządzie PiS Witolda Waszczykowskiego o zadaniach stojących przed kolejnym ministrem: „Musi sobie poradzić z bałaganem w centrali. Trzeba by się było pozbyć lub zdyscyplinować pewnego Rasputina, który tam rządzi i nie pozwalał prowadzić polityki poprzedniemu ministrowi”. Komentarz zbyteczny.

Ujmując sytuację, w jakiej się znalazła polska polityka zagraniczna, nieco bardziej plastycznie, ale tylko po to, aby oddać istotę jej położenia, powiedzieć możemy, że obóz rządzący w Polsce od 2015 r. zachowuje się jak nuworysz, który wszedł nagle w posiadanie sporego majątku. Problem w tym, że nie uczestniczył w jego wytwarzaniu i nie wie, z jaką pracą – wysiłkiem, trudnościami, często dyskomfortem i napięciem – wiązało się jego gromadzenie. Nie czuje się też z nim ani duchowo, ani ideowo związany, a wręcz się irytuje, że ta przyzwoita i solidna konstrukcja powstała bez niego. Z uczucia zawiści i obcości wobec tego dorobku łatwo dewastuje jego składniki albo bezmyślnie je zużywa, nie reinwestując, nie starając się ochronić skarbu lub niechby zasobu, który odziedziczył. Przeciwnie, wybrzydza i narzeka oraz mówi źle o tych, którzy byli autorami polskiego sukcesu z lat 1989–2015. Zarazem ma świadomość, że może sobie bezkarne pozwolić na beztroskie życie, bo ma zasób, który go chroni, ma oparcie w tym, co przejął. O przyszłość się nie martwi, bo ta go nie interesuje, interesuje go jedynie władza tu i teraz oraz pożytki z niej płynące. A gdy ktoś z zewnątrz zwraca mu uwagę, że jednak dobro, z którego korzysta, powstało dzięki przestrzeganiu pewnych norm, standardów oraz obyczajów, krzyczy „suwerenność!”. Chodzi o infantylnie rozumianą suwerenność jako „wolność Tomku w swoim domku”, jako wolność od zewnętrznych zobowiązań, od przyzwoitości, od solidarności z innymi.

*

Zamiar napisania tej książki powstał w związku z 10. rocznicą śmierci Profesora Krzysztofa Skubiszewskiego oraz 30. rocznicą polskiej transformacji. Autorzy niniejszej publikacji wyrażają przekonanie o wielkości i trwałości dziedzictwa Profesora w sferze polityki zagranicznej, o ogromnym znaczeniu jego wkładu w powodzenie polskich przemian w okresie wielkiego przełomu (1989–1993). Obecny odwrót od tego dziedzictwa uważają za szkodliwy dla Polski, ale też za przejściowy. W zespole autorskim, który

udało się zgromadzić, można było się odnieść tylko do wybranych, choć najważniejszych wątków dziedzictwa ministra Skubiszewskiego. Z pewnością potrzeba jego analizy zachodzi nie tylko przy okazji istotnych rocznic. Jest przy tym miejsce na uwagi krytyczne. Jednakże zdaniem piszącego te słowa, to dziedzictwo przede wszystkim budzi podziw i inspirację. Podziw, jak wiele, w jak trudnych warunkach można było dla Polski zrobić. Oczywiście minister Skubiszewski nie działał sam. Czasy sprzyjały wejściu do służby zagranicznej wielu ciekawych ludzi, wręcz domagały się tego ze względu na konieczność dokonania przełomu i sprostania wyzwaniom. Minister Skubiszewski, z uwagi na wyjątkowy autorytet, jakim się cieszył, także repekt, który budził, potrafił zapanować nad tą niełatwą społecznością często niełatwych osobowości. Całość broni się przed historią. Redaktorzy tomu wyrażają wdzięczność zespołowi autorskiemu, w którym znajdują się zarówno osoby pracujące w tamtym czasie w służbie zagranicznej, jak i badacze reprezentujący młodsze pokolenie. Dziękujemy zarazem Fundacji im. Krzysztofa Skubiszewskiego z jej prezesem Panem Profesorem Piotrem Skubiszewskim. Współpracy z Panem Prezesem i jego Fundacją zawdzięczamy możliwość wydania tej książki.

Roman Kuźniar, w sierpniu 2020 r.

Jerzy Łukaszewski

Wspomnienie o Krzysztofie Skubiszewskim¹

[...] W tym obcym mu, a częściowo wrogim środowisku znalazł się Krzysztof Skubiszewski. Ale dzięki swej naturalnej powadze i pewności siebie – w najlepszym znaczeniu tego słowa – dzięki swej reputacji świetnego specjalisty od prawa międzynarodowego, cenionego w kraju i za granicą, dzięki swej znajomości świata, dzięki stałości i wyrazistości swych celów, zapewnił sobie niekwestionowany autorytet w MSZ i skierował tę wielką maszynę na nowe tory.

Nowy minister był człowiekiem skupionym, mało mównym, na pierwszy rzut oka sztywnym i nieprzystępnym, nieznoszącym poufałości (osoby, do których zwracał się po imieniu, można było pewnie policzyć na palcach jednej ręki). Ale za fasadą tej formy kryła się osoba autentycznej kurtuazji, wyjątkowej prawości, życzliwa, wrażliwa na problemy i potrzeby ludzkie, wierna w przyjaźni, potrafiąca ocenić dobrą robotę, okazać uznanie i wdzięczność. W sposób rzucający się w oczy Skubiszewski przepoił MSZ swoją osobowością i – nie wahajmy się powiedzieć – swoją staroświecką elegancją: w zawsze spokojnym i precyzyjnym sposobie mówienia, w dokumentach, które redagował, w kontakcie z podwładnymi, w wyborze swej garderoby. Wprowadził w MSZ nowy styl, nowe standardy pracy, nowy typ stosunków międzyludzkich, nową formę autorytetu i władzy. Świecił przykładem bezgranicznego oddania służbie publicznej i niepotykanej wówczas, posuniętej do najdrobniejszych szczegółów uczciwości (pilnie

¹ Jerzy Łukaszewski, *Iść jak prowadzi busola. W europejskim kręgu nauki i dyplomacji. Wspomnienia*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2018, s. 534–545. W tym miejscu redaktorzy naukowi tomu oraz Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o. wyrażają serdeczne podziękowania Wydawnictwu Literackiemu, dzięki uprzejmości którego uzyskaliśmy zgodę na przedruk fragmentu książki J. Łukaszewskiego (© Wydawnictwo Literackie, Kraków 2018).

czuwał nad tym, aby żaden jego prywatny list ani żadna prywatna rozmowa telefoniczna nie poszły na koszt państwa). Budził respekt, nierzadko oniesmielenie, często podziw i chęć naśladowania. Nie brakło wszakże protegowanych danego reżimu, którzy żywili do niego niepohamowaną nienawiść, atakowali go w anonimowych albo podpisanych pseudonimami pamfletach i rozsiewali o nim oszczerstwa w kraju i za granicą. Wiem, że jak każdy człowiek niesłusznie oczerniany, minister boleśnie odczuwał te akty zemsty, ale machał na nie ręką i nie odpowiadał.

Krzysztof mówił mi – i wracał do tego tematu wielokrotnie – że skuteczność polityki zagranicznej państwa zależy nie tylko od klasy i sprawności aparatu dyplomatycznego, ale również od siły i wydajności jego gospodarki, stabilności i przewidywalności jego wewnętrznej sytuacji politycznej, zaufania do jego waluty. Z tego punktu widzenia wizerunek Polski w roku 1990 nie mógł być gorszy. Solidarność podzieliła się na sekty. Rządy zmieniały się często. Doktryna i polityka dyktatury komunistycznej doprowadziły kraj do ruiny. Gospodarka była archaiczna i zdezorganizowana. Inflacja sięgała sześciuset procent. Kraj dusił się pod ciężarem długu zagranicznego. Rzucająca się w oczy bieda była udziałem większości społeczeństwa. Komuniści zachowywali wciąż kontrolę nad wojskiem i siłami bezpieczeństwa, co było tym bardziej niepokojące, że nie miała ich grupa uważała oddanie władzy ludziom Solidarności za odwrót taktyczny. Oczekiwała klęski rządu Mazowieckiego w zderzeniu z rzeczywistością i jeśli nie myślała o pełnej odbudowie dawnego systemu, to w każdym razie była przekonana, że tylko ona jest powołana do rządzenia krajem. Niejeden raz zetknąłem się z przedstawicielami tej grupy, zarówno w Polsce, jak i za granicą. I żywo zachowuję w pamięci ich tupet i zaślepienie.

Nadto reformatorska polityka Gorbaczowa, która ułatwiała zmiany w Europie Środkowej, wyraźnie traciła dynamikę i napotykała coraz twardszą opozycję starej gwardii sowieckiej (jak to miał ukazać pucz w roku 1991). W dodatku stalinowskie reżimy w Berlinie Wschodnim, Pradze i Bukareszcie pozostawały jeszcze na miejscu, co w Warszawie wywoływało przez pewien czas poczucie okrażenia. Wiadomości z Niemiec Zachodnich podsycały stan niepewności. Zjednoczenie kraju stawało na porządku dziennym Europy. Nie było tylko wiadome, kiedy do niego dojdzie i jaką formę przybierze. Na tym tle wypowiedź Theo Waigla, przewodniczącego bawarskiej CSU, z 2 lipca 1989 roku („Kwestia niemiecka obejmuje także wschodni-niemieckie obszary położone po tamtej stronie Odry i Nysy”), i niejasność słynnej dziesięciopunktowej deklaracji kanclerza Helmuta Kohla z 28 listopada tegoż roku wywoływały uzasadniony niepokój. Nie tylko zresztą w Warszawie, ale również w Paryżu i Londynie, gdzie obawiano się, że na

fali żywiołowego ruchu na rzecz zjednoczenia może dojść do odrodzenia rewizjonizmu niemieckiego i powstania napięć wokół granicy z Polską.

W tej sytuacji przejęcie władzy i skierowanie Polski na drogę niepodległości, demokracji i zbliżenia do Zachodu wymagało odwagi, inteligencji i żelaznych nerwów. Skubiszewski spełniał te warunki i było szansą dla kraju, iż przypadła mu teka spraw zagranicznych. Działał ostrożnie i pragmatycznie, ale wiodła go inspirująca i ambitna wizja: w przemówieniu na plenarnej sesji Sejmu 21 stycznia 1993 roku oświadczył: „Dla Polski cele polityki państwa muszą zawsze pozostać wielkimi. Wynika to z naszej historii, naszego miejsca w Europie, z wyzwań dnia dzisiejszego i nadchodzących dziesięcioleci”. Ktokolwiek, jak piszący te słowa, znał go dobrze i od dawna, nie miał wątpliwości, że formuła ta nie była skonstruowana na potrzeby chwili, ale wyrażała głębokie przekonanie żywione od lat młodości. Syn profesora uniwersytetu nabył w domu rodzinnym rozległej kultury i dyscypliny intelektualnej. Z domu rodzinnego wyniósł również patriotyzm najwyższej próby – wolny od arogancji i szowinizmu, ale oznaczający dumę z bycia Polakiem oraz przeświadczenie, że polskość jest nie do pogodzenia z przeciętnością. Siłą rzeczy jego patriotyzm oznaczał brak kompleksu niższości wobec jakiegokolwiek obcego kraju, narodu albo osobistości i brak skłonności do imitowania jakichkolwiek wzorów zagranicznych. Pewni obserwatorzy, którzy stykali się z nim na uniwersytecie albo w rządzie, utrzymywali – z uznaniem lub przekąsem – że jego styl bycia ukształtował się pod wpływem stosunkowo długich pobytów w Oxfordzie i na Harvardzie. Nic bardziej fałszywego. Postawa i stosunek do ludzi, którymi wyróżniał się profesor i minister, cechowały go już jako osiemnastoletniego młodzieńca. Był kim był, takim, jakim uformowały go rodzina, tradycja poznańska, doświadczenia osobiste i cele, które sobie wytknął za młodu. Jego autentyczność zjednywała mu respekt i sympatię na forum międzynarodowym.

[...]

Zagraniczni partnerzy Krzysztofa szybko odkrywali jego klasę intelektualną i osobistą. Miało to niemałe znaczenie, bo polityka międzynarodowa jest w gruncie rzeczy czymś znacznie prostszym, niż wyobraża sobie to wielu czytelników gazet i telewizorów. Polega na dialogu między ludźmi. Niweluje przeciwieństwa, posuwa sprawy naprzód, rozwiązuje problemy, jeśli opiera się na niezbędnym minimum wzajemnego szacunku i wzajemnego zaufania. Ale szacunku i zaufania nie można stworzyć na zawołanie. Powstają one jako wynik promieniowania cech ludzkich kształtowanych przez całe życie – promieniowania, które uczestnicy dialogu odbierają równie szybko i bezbłędnie jak sejsmograf. Nie zdobędzie ich ani zręczny,

ale powierzchowny manipulator, ani polityk, który sądzi, że istota działalności międzynarodowej polega na rozpychaniu się łokciami. Rozpychanie się przynosi wcześniej czy później porażkę i rozczarowanie. Świadczą o tym setki przykładów.

Na życzenie ministra towarzyszyłem mu w niektórych spotkaniach i rozmowach z jego zagranicznymi partnerami. Mogę więc powiedzieć i podkreślić, że Hans-Dietrich Genscher, Roland Dumas, Alain Juppé, Alexander Haig, Douglas Hurd, Jiří Dienstbier okazywali Krzysztofowi szacunek i życzliwość, byli radzi z możliwości spotkania go, słuchali uważnie jego opinii, zasięgali jego rady, przewidywali wspólne działania. Polski minister budził zaufanie i mógł na bazie zaufania realizować swą politykę. Szybko zajął liczącą się pozycję na scenie międzynarodowej. Ale to, jak go postrzegano za granicą, rzutowało na wizerunek reprezentowanego przezeń kraju. Było to niezmiernie ważne, bo czterdzieści lat komunizmu zniekształciło obraz Polski w oczach klasy politycznej i opinii publicznej Zachodu.

Koordynując swoje plany z dążeniami i dyplomacją dawnych Demokracji Ludowych, pozostając w stałym kontakcie z rządami mocarstw zachodnich, Skubiszewski odegrał istotną rolę w rozwiązaniu Układu Warszawskiego oraz Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. W ten sposób upadły zasadnicze ramy instytucjonalne utworzonego przez Stalina bloku sowieckiego. Równocześnie sterował cierpliwie trwającymi dwa lata negocjacjami z Moskwą w sprawie wycofania wojsk sowieckich z Polski. Były to rokowania niezmiernie trudne, skomplikowane, często w napiętej atmosferze. Ale w maju 1992 roku zostały uwieńczone sukcesem. We wrześniu następnego roku ostatnie jednostki sowieckie opuściły Polskę. Trudno przecenić wagę tego dyplomatycznego i politycznego osiągnięcia. Kraj mógł nareszcie z ulgą odetchnąć.

Minister nie sądził, że długa i tragiczna historia stosunków polsko-rosyjskich skazuje oba kraje na sąsiedztwo zatrute przez nieufność i wrogość. Nie wykluczał stosunków znormalizowanych i obustronnie korzystnych, pod warunkiem że Moskwa zrezygnuje ze swych ambicji hegemonicznych. Wielokrotnie dzielił się ze mną wrażeniami ze swych pobytów w Rosji, z rozmów z Gorbaczowem, Jelcynem, Kozyriewem oraz innymi osobistościami moskiewskiej sceny politycznej. Doświadczenia te skłaniały go do ostrożnego i umiarkowanego optymizmu. Sądził, że oprócz Rosji uformowanej przez samodzierżawie i bolszewizm istnieje jeszcze inna Rosja – inna w sensie ludzkim i politycznym – która przetrwała wszystkie kataklizmy oraz eksterminacje, która zasługiwała na szacunek i której duch ogarniał coraz szersze kręgi społeczeństwa, a nawet przenikał do kasty rządzącej.

Był zdania, że trzeba unikać słów i gestów, które mogłyby zaognić stosunki z Rosją, bo uspokojenie na linii Warszawa–Moskwa leżało w żywotnym interesie naszego kraju. Rzucił ideę dwutorowości: relacji zarówno z Rosją, jak z krajami dawnego ZSRR wybijającymi się na niezależność. Z jego inicjatywy Polska jako pierwszy kraj świata uznała niepodległość Ukrainy.

Uzyskanie niezawisłości od Moskwy pozwoliło ministrowi skupić uwagę i działalność na dwóch kwestiach, które uważał za fundamentalne. Po pierwsze, osiągnięcie ostatecznego potwierdzenia polskiej granicy zachodniej, wytyczonej przez zwycięskie mocarstwa po drugiej wojnie światowej, oraz ułożenie na nowych zasadach stosunków polsko-niemieckich. Sprawa tym bardziej ważna i pilna, że po dziesięcioleciach stagnacji zaczęły się ruchy tektoniczne na zachód od Odry i Nysy. Jako Polak i Poznańczyk (tak siebie nazywał), Krzysztof był głęboko przeświadczony, że nienaruszalność granicy zachodniej nie tylko leży w życiowym interesie Rzeczypospolitej, ale również stanowi niepodważalny wymóg sprawiedliwości dziejowej. Wyczuł, że ówczesny klimat polityczny w Europie sprzyja stanowisku Polski. Uzgadniając swoje działania z polityką mocarstw i prowadząc negocjacje z obu państwami niemieckimi, uzyskał możliwość przedstawienia polskiego punktu widzenia na słynnej konferencji ministrów spraw zagranicznych „2 + 4” (RFN i NRD, oraz Anglia, Francja, USA i ZSRR). Zaproszony do zabrania głosu w dniu 17 lipca 1990 roku, przedłożył uczestnikom konferencji prawdziwy majstersztyk argumentacji prawniczej, politycznej i historycznej. Temat znał świetnie, poświęcił mu szereg publikacji po polsku i w językach obcych. Jego wypowiedź zrobiła wielkie wrażenie i odegrała istotną rolę w uzgodnieniu wspólnego i ostatecznego stanowiska rokujących stron.

Skubiszewski miał na konferencji cennego sprzymierzeńca w osobie Hansa-Dietricha Genschera, jednego z głównych architektów zjednoczenia Niemiec. Rozumiał on, że jakiegokolwiek otwarte albo zakamuflowane wezwania do rewizji granicy z Polską mogą być jedynie jałowymi, jątrzącymi i szkodliwymi gestami. Wiedział, że nie tylko Polska stoi murem za utrzymaniem swej granicy zachodniej, ale również cztery mocarstwa są zdecydowanie przeciwne jej naruszeniu. Zdawał sobie sprawę, że ostateczne uznanie granicy na Odrze i Nysie jest częścią ceny za zgodę Europy i Ameryki na zjednoczenie Niemiec. Stał się w rządzie i parlamencie Republiki Federalnej aktywnym i przekonującym rzecznikiem tego rozwiązania, jak również ułożenia stosunków z Polską na zasadzie szerokiej współpracy i zaufania. Genscher, podobnie jak wielu innych polityków niemieckich, bardzo cenił przychylne stanowisko społeczeństwa i władz Rzeczypospolitej wobec zjednoczenia Niemiec. W swym przemówieniu na paryskiej Sorbonie w dniu

18 stycznia 1993 roku Skubiszewski tak oto wyjaśnił ten pozorny paradoks: „z pełnym zrozumieniem i głęboką satysfakcją przyjęliśmy zjednoczenie – z dwóch powodów. Po pierwsze, sami byliśmy ofiarą nigdy nieakceptowanego przez nas podziału naszego kraju, trwającego półtora stulecia. Po drugie, państwo wschodnioniemieckie było bastionem stalinizmu i barierą oddzielającą nas od Wspólnoty Europejskiej”.

14 listopada 1990 roku należałem do niewielkiej grupy osób, która w Prezydium Rady Ministrów w Warszawie asystowała przy podpisaniu historycznego Traktatu potwierdzającego definitywny i nienaruszalny charakter polskiej granicy zachodniej. Kładąc swój podpis pod tym aktem, obok podpisu Genschera, Skubiszewski przeżywał pewnie jeden z najszczęśliwszych momentów swego życia. Ja sam zresztą, podobnie jak reszta obecnych, głęboko przeżywałem to wydarzenie. 17 czerwca 1991 roku nastąpiło podpisanie polsko-niemieckiego Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. W tysiącletnich stosunkach między obu krajami dokonywał się przełom. Oba kraje odrzucały jednocześnie ważny element do budowy nowej Europy – Europy współpracy i solidarności. Po śmierci Skubiszewskiego w roku 2010 Genscher oświadczył w wywiadzie prasowym: „Był Europejczykiem w pełnym tego słowa znaczeniu i człowiekiem światłym. Był świetnym dyplomatą i politykiem, a przy tym człowiekiem wielkiej prawości. Jeśli coś obiecał, miało się pewność, że słowa dotrzyma. Wspierał mnie jako ministra i ja go wspierałem. Taka jest tajemnica naszej przyjaźni [...]. Polska i Niemcy są dziś w żałobie”.

Studiując dokumenty odnoszące się do idei przewodnich oraz polityki ministra, a także wracając myślą do naszych rozmów, nie mam wątpliwości, że drugim fundamentalnym dla niego celem było zbliżenie do Europy Zachodniej, rozumiane jako etap na drodze do nieodwracalnego wbudowania Polski w struktury wspólnotowe. Zdawał sobie sprawę, że osiągnięcie tego celu będzie niezmiernie trudne. Pierwsze kroki, jak zawarcie dwustronnych Traktatów o współpracy i przyjaźni z głównymi państwami należącymi do Wspólnoty albo uzyskanie członkostwa w strasburskiej Radzie Europy, były względnie łatwe. Ale integracja ze Wspólnotą, rozpoczętą wtedy w Unię, była najeżona setkami przeszkód. Przede wszystkim istniał niezaprzeczalny czynnik psychologiczny. A te odgrywały w polityce rolę niezmiernie ważną. W krajach Europy Zachodniej przyjęcie byłych Demokracji Ludowych do Wspólnoty wydawało się w pierwszych latach dziewięćdziesiątych czymś absolutnie niewyobrażalnym. Żelazna Kurtyna przestała istnieć jako fakt materialny, ale zostawiła głębokie ślady w psychice ludzi: to, co zostało po drugiej stronie, stało się i pozostawało innym, obcym światem. Nadto nikt posiadający jaki taki zmysł

rzeczywistości nie mógł wątpić, że nawet jeśli Wspólnota zapali nam zielone światło, to czeka nas herkulesowy i rozłożony na lata wysiłek wprowadzenia *acquis communautaire* do ustawodawstwa krajowego i nie mniej kolosalny wysiłek gruntownej przebudowy naszego życia gospodarczego, politycznego i społecznego po półwieczu totalitaryzmu. Ale minister i ja byliśmy głęboko przekonani, że nie ma alternatywy i wysiłek ten musi być dokonany. Podpisanie układu o stowarzyszeniu Polski z Unią 16 grudnia 1991 roku, do którego doszło w wyniku długich, skomplikowanych i mozolnych negocjacji, oceniliśmy jako wydarzenie historyczne, bo stanowiące pierwszy realny krok na drodze do przyszłego członkostwa, a więc do definitywnego zakorzenienia kraju na Zachodzie.

Jakkolwiek zdumiewające może się wydawać, kierunek na Unię zderzył się z opozycją pewnego odłamu klasy politycznej i części społeczeństwa. Inaczej niż w Hiszpanii, gdzie starania o członkostwo we Wspólnocie parę lat wcześniej cieszyły się jednomyślnym poparciem partii politycznych, związków zawodowych, pracodawców, korporacji rolniczych, mediów, Kościoła i związanych z nim masowych organizacji. Ale Hiszpania, nawet w czasach frankizmu, nigdy nie była odcięta od Zachodu (rozumianego w sensie politycznym) jak Polska, nigdy nie dusiła się intelektualnie pod szczelną pokrywą dyktatury. Dały o sobie znać obawy, mity, doktryny polityczne nieprzystające do świata zmienionego przez wojnę. Pogrobowcy komunizmu żalowali przytulnego (dla nich) miejsca u boku ZSRR, przypominali teorie o sprzecznościach kapitalizmu i spisku monopolii, ostrzegali przed „oddaniem się w pacht” Zachodowi. W końcu jednak znaczna ich większość „nawróciła się na Europę. Natomiast ostra opozycja wobec zbliżenia do Unii utrzymywała się na tzw. prawicy.

Niektóre jej osobistości i organy prasowe widziały w niej parawan dla hegemonii Niemiec w Europie, dyktaturę Brukseli zastępującą dyktaturę Moskwy, siłę „wrogą” chrześcijańskiej Polsce, organizację torującą drogę rozprężeniu obyczajowemu, instrument lewackiej „inżynierii społecznej” i tak dalej – w zależności od audytorium i kontekstu. Wynikało to w części z dogmatycznego i zamkniętego na argumenty sposobu myślenia, a w części z ignorancji na temat źródeł i pierwotnych impulsów integracji europejskiej, jej natury, jej celów i jej przełomowego znaczenia w historii Starego Świata. Do tego dochodziła właściwa Polakom – a po upadku komunizmu posunięta do skrajności – fiksacja na punkcie Ameryki oraz wiara w jej wszechmoc, wszechobecność i szczególną życzliwość dla Polski. Ameryka była ważna, wiele jej zawdzięczaliśmy, przyjęła miliony naszych rodaków, zasługiwała na nasz podziw i sympatię. Ale nie należało zapominać o Teheranie i Jalcie ani o prawdziwych priorytetach jej polityki międzynarodowej i jej

rzeczywistych partnerach. W czasie mojej misji paryskiej i w latach późniejszych nie przedstawiałem więc pisać dla dzienników i czasopism krajowych oraz brać udziału w kolokwjach i konferencjach, starając się przybliżyć Unię Polakom, prostować fałszywe opinie, podkreślać jej życiowe znaczenie dla Polski. Wierzyłem i mówiłem, że będąc dziełem ludzi, Unia nie jest i nigdy nie będzie ucieleśnieniem perfekcji, że zawsze będzie wymagała korektur i ulepszeń, ale wyrosła z najlepszych intencji, nawiązuje do tego, co najbardziej wartościowe w dziejach Europy, stanowi największy i najbardziej dobroczynny wynalazek ducha europejskiego.

[...]

Byłem niezmiernie rad, że minister podzielał moje poglądy na proces integracji i często czerpał z moich publikacji do swych wystąpień w kraju i za granicą. Cenił moje doświadczenie w sprawach europejskich i zasięgał mojej rady, kiedy pojawiały się na jego agendzie. Pod koniec grudnia 1990 roku dobiegł końca mój staż warszawski; Krzysztof zapytał mnie, jaką strategię obmyśliłem na Paryż i na co mam zamiar położyć nacisk. „Będę cierpliwie wyjaśniał, tłumaczył, korygował, przedstawiał zasadnicze kontury naszej nowej polityki zagranicznej, starał się nadać stosunkom bilateralnym taki charakter, jaki miały w najlepszych okresach relacji polsko-francuskich, krok za krokiem budował zaufanie i wiarygodność po blisko pół wieku konfrontacji i podejrzliwości, podkreślał, że oba kraje należą od tysiąca lat do tego samego kręgu cywilizacyjnego, że komunizm był epizodem przejściowym i powierzchownym, że kraj przez czterdzieści lat stawiał mu opór i pozbył się go bez rozlewu krwi. Ale przede wszystkim będę oswajał Paryż z ideą członkostwa Polski w Unii i przygotowywał teren pod realizację tego celu”. Na co minister: „Zgoda na całej linii, ale musisz się liczyć z tym, że na początku wezmą cię za wariata”. – „To nie ma znaczenia, zrobię, co należy, aby zmienili zdanie”.

Adam Daniel Rotfeld

Nowy początek: dylematy polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–1993

I

Zmiany w Europie w końcu lat 80. XX w. miały znaczenie tak fundamentalne, że nie bez powodu rok 1989 określany jest jako *Annus Mirabilis*. Było to apogeum procesów zapoczątkowanych 10 lat wcześniej powstaniem wielomilionowego ruchu „Solidarność” i polityką pierestrojki Michaiła Gorbaczowa w ZSRR¹.

Nowa Wiosna Ludów sprawiła, że przemiany – jakkolwiek miały charakter pokojowy – to oznaczały nową jakość, były to zmiany radykalne i w swej istocie rewolucyjne. Wyzwanie, przed jakim stanął pierwszy niekomunistyczny rząd w Europie Środkowo-Wschodniej, było bez precedensu. Państwo polskie, które w latach 1944–1989 było częścią obszaru poddanego dominacji ZSRR, odzyskiwało swoją suwerenność: z państwa zależnego o „ograniczonej suwerenności” stawało się państwem niezależnym – w pełni suwerennym i niepodległym². Państwo, w którym instytucje powołane do ochrony demokracji i praworządności miały charakter fasadowy i deklaracyjny, bo odpowiadały ideologicznej koncepcji „dyktatury

¹ Szerzej zob. A.D. Rotfeld, Visionary concept and reality, w: S. Dębski, D. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free: Vision and Reality*, Polish Institute of International Affairs, Warsaw, Washington DC 2019, s. 75–82.

² Zob. też A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Wydawnictwo Znak Horyzont, Kraków 2019; A. Friszke, R. Stemplowski we wspólnej pracy A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *Dwie epoki. O celach w polskiej polityce zagranicznej 1918–1939 i 1989–2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 104–149 i 199–206.

proletariatu” – zyskiwało demokratyczny charakter oparty na rządach prawa i trójpodziału władzy oraz respektowaniu praw człowieka.

Głównym zadaniem nowego rządu było zapewnienie optymalnych warunków zewnętrznych do realizacji celów, jakimi były demokratyczna transformacja ustrojowa wewnątrz państwa i zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego. W praktyce oznaczało to potwierdzenie zasady nienaruszalności granic i ułożenie na podstawach partnerstwa relacji ze wszystkimi sąsiadami, a zwłaszcza wschodnim. Innymi słowy, granice Polski miały pozostać niezmiennie, jakkolwiek całkowicie zmieniło się otoczenie zewnętrzne. Nie dość bowiem, że zmiany obejmowały transformację ustrojową i założenia polityki zagranicznej w Polsce, to procesy te w różny sposób zachodziły we wszystkich państwach sąsiadujących – w ZSRR na wschodzie, Czechosłowacji – na południu i Niemieckiej Republice Demokratycznej – na granicy zachodniej. Doprowadziły one w latach 1989–1991 do rozpadu na wschodzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, na południu – do podziału Czechosłowacji na dwa państwa (Czechy i Słowację), wreszcie na zachodzie – do zjednoczenia Niemiec, co oznaczało w praktyce włączenie NRD w skład Republiki Federalnej Niemiec. Przebieg tych procesów został już wielokrotnie i szczegółowo przedstawiony w polskich i zagranicznych publikacjach naukowych³.

Proces przemian w polskiej polityce zagranicznej inaczej był postrzegany przez aktorów uczestniczących w bieżących grach i wydarzeniach politycznych, a inaczej przez obserwatorów i badaczy.

Przed 30 laty – w roku 1990 – uczestniczyłem w projekcie realizowanym pod auspicjami Królewskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Londynie (Chatham House), którego inicjatorem był Richard Davy⁴. Efekty opublikowane zostały w pracy zbiorowej pt. *European Detente: A Reappraisal*, poświęconej ponownej ocenie polityki odprężenia w Europie⁵. W swojej próbie przewartościowania tej polityki z polskiej perspektywy starałem się wyjaśnić sobie i brytyjskim czytelnikom, na czym

³ Na szczególną uwagę zasługują publikacje przygotowane – we współpracy z Instytutem Studiów Politycznych PAN – przez Archiwum MSZ: wybór dokumentów pt. *Ku wielkiej zmianie* pod redakcją naukową Henryka Szlajfera w serii „Dokumenty do dziejów PRL” (red. A. Paczkowski), z. 18, Warszawa 2006; zbiór wspomnień pt. *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016.

⁴ Richard Davy był wówczas zagranicznym korespondentem dziennika *The Times*, którego obszar zainteresowań stanowiła Europa Środkowo-Wschodnia oraz szerzej – relacje między Wschodem a Zachodem.

⁵ R. Davy (red.), *European Detente: A Reappraisal*, Royal Institute of International Affairs, London 1992; A.D. Rotfeld, rozdz. 7: „A Polish view”, s. 166–195.

polegała jakościowa zmiana celów i sposobów realizacji polityki zagranicznej – z jednej strony, a z drugiej – jakie czynniki stanowiły o ciągłości tej ostatniej. Po blisko 25 latach Richard Davy powiadomił mnie, że władze St Antony's College Uniwersytetu w Oxfordzie chciałyby wydać nową edycję tej pracy. Po ponownej lekturze własnego rozdziału doszedłem do wniosku, że jeśli ma on jakąkolwiek wartość, to jedynie w tej formie, w jakiej został opublikowany w 1992 r.⁶ W części dotyczącej oceny przemian z lat 1989–1992 pisałem, że „nowa filozofia polityczna Polski – po rozpadzie Układu Warszawskiego wyrażała koncepcję «denacjonalizacji bezpieczeństwa», czyli traktowania bezpieczeństwa jako wspólnej troski”⁷. Dylemat rządu Mazowieckiego i Skubiszewskiego polegał na tym, aby – jak to często określają Anglicy – „zjeść ciastko i mieć ciastko”, czyli dokonać fundamentalnej rekonfiguracji stosunków i otworzyć drogę na Zachód, ale nie wywołać zaniepokojenia, a tym bardziej niepożądanych reakcji ze strony sąsiada na wschodzie. Powrót do międzywojennej polityki zachowania równego dystansu wobec Rosji z jednej strony, a demokratycznych mocarstw Zachodu – z drugiej, nie wchodził w rachubę.

Miałem w tej mierze pewne osobiste doświadczenie. Od początku lat 90. XX w. byłem dyrektorem Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI). W tym charakterze prezentowałem pierwszą rosyjską edycję *Rocznika SIPRI 1994*. Zostałem przyjęty w Moskwie przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Federacji Rosyjskiej, Andrieja Kozyriewa. W czasie rozmowy zadał mi bez ogródek pytanie:

Czy może mi Pan wytłumaczyć, dlaczego Polska z taką determinacją zabiega o przyjęcie do NATO? Przecież nikt was tam nie chce. Miałem ostatnio wizyty i rozmowy w Atenach, Rzymie, Madrycie i Lizbonie. Moi gospodarze w tych krajach zapewniali mnie, że są przeciwne akcesji Polski do NATO, ponieważ będzie to naruszać istniejącą stabilną równowagę...

Odpowiedziałem:

Cieszę się, Panie Ministrze, że znalazł Pan czas i uznał za właściwe, aby w tej sprawie prowadzić konsultacje ze swoimi kolegami z Grecji, Włoch, Hiszpanii, a nawet Portugalii. Żałuję, że nie znalazł Pan czasu, aby

⁶ W polskim tłumaczeniu tekst tego rozdziału opublikowany został pt. „Dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa (1944–1990)” w pracy zbiorowej: R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 619–654.

⁷ Ibidem, s. 647.

porozmawiać na ten temat w Warszawie. Mogę Pana zapewnić, że Polska w procesie przemian nie pragnie niczego bardziej niż stabilności i dobrych relacji ze wszystkimi sąsiadami. Bezpieczna i suwerenna Polska powiązana z demokratycznymi wspólnotami Zachodu będzie dla Rosji – która pod kierownictwem prezydenta Jelcyna obrała drogę demokratycznej transformacji – dobrym i pożądanym partnerem.

Dziś – z perspektywy minionych blisko 30 lat – myślę, że Jelcyn i Kozyriew rozumieli polskie motywy, ale ich polityka coraz bardziej wyrażała neoimperialne ambicje tych sił, które w końcu lat 90. XX w. przejęły w pełni władzę i dziś piszą historię Rosji i Związku Radzieckiego na nowo⁸. Rozwój wewnątrz Rosji w ciągu ostatnich 20 lat potwierdza trafność myśli i działań ekipy Tadeusza Mazowieckiego. Realizatorem tej polityki w sferze stosunków zagranicznych był Krzysztof Skubiszewski. Należał on do tych dalekowzrocznych mężów stanu, którzy w ówczesnej bardzo złożonej sytuacji, kiedy Zachodowi zależało głównie na tym, by nie osłabiać niepewnej pozycji Borysa Jelcyna, prezentowali wobec głównych zachodnich partnerów polską rację stanu w taki sposób, by nie mieli wątpliwości, że demokratyczna Polska będzie odgrywać rolę stabilizatora w całym regionie. Jego koncepcja zmierzała do tego, by relacje Polski z Niemcami i Rosją były równie dobre i partnerskie, jak stosunki obu tych mocarstw między sobą. Na trzy elementy Krzysztof Skubiszewski kładł nacisk szczególnie: zakorzenienie Polski w społeczności państw demokratycznych (wejście do wielostronnych europejskich instytucji); stabilność terytorialną, której wyrazem są traktatowe uregulowania, oraz promowanie europejskiej strefy demokracji – w szczególności na wschód od naszych granic na obszarze poradzieckich republik⁹. W rozumieniu Skubiszewskiego bezpieczeństwo Polski zasadzało się na wejściu w skład wspólnot transatlantyckich i to głównie ze względów politycznych, jakkolwiek wojskowe powiązanie z Sojuszem Atlantyckim i gospodarcze ze wspólnotami europejskimi odgrywało w myśleniu Krzysztofa

⁸ Ilustracją tej „nowej” polityki FR wobec Polski były oceny prezydenta Putina zasygnalizowane na przełomie lat 2019/2020, których kulminacją jest uchwała Dumy o rewizji stanowiska rosyjskiego parlamentu i „rehabilitacja” paktu Ribbentrop–Mołotow z 23 sierpnia 1939 r. Szerzej zob. A.D. Rotfeld, *Rosja: strategiczne dylematy, Sprawy Międzynarodowe*, t. 71, nr 4.

⁹ Szerzej o roli Krzysztofa Skubiszewskiego zob.: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011; J. Barcz, *Doktryna Skubiszewskiego*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 31–46.

Skubiszewskiego rolę kluczową. Oddalało bowiem widmo totalitaryzmu i miało zapewnić przyszłość polskiej demokracji. Spełnienie tych celów miało dla Polski znaczenie egzystencjalne na miarę wielkich wydarzeń w dziejach naszego narodu¹⁰.

Efektem tej polityki było zdefiniowanie na nowo miejsca Polski na mapie Europy. Warto pamiętać, że miejsce to w ciągu ostatniego stulecia się zmieniało. Granice ustalone decyzjami konferencji wersalskiej (1919) i późniejszy rozwój wypadków określały inaczej terytorium II Rzeczypospolitej niż ten obszar, który zwycięskie mocarstwa poddały polskiemu zwierzchnictwu terytorialnemu po II wojnie światowej – na podstawie Układu Poczdamskiego (1945) i dwustronnych traktatów podpisanych przez Polskę ze wszystkimi sąsiadami.

Jakkolwiek po nowej Wiośnie Ludów końca XX w. (1989–1991) geograficznie miejsce Polski na mapie Europy i jej granice – powtórzmy to – pozostały niezmiennie, to radykalnie zmieniło się jej otoczenie międzynarodowe. Zamiast trzech graniczących z Polską państw (ZSRR na Wschodzie, NRD na Zachodzie i Czechosłowacji na Południu) – pojawiło się siedmiu nowych sąsiadów: na granicy północno-wschodniej – Federacja Rosyjska i Litwa; na wschodzie – Białoruś i Ukraina; na południu – Czechy i Słowacja; na zachodzie – Republika Federalna Niemiec.

Władze III Rzeczypospolitej stanęły wobec konieczności określenia nowych priorytetów i nowych zadań polityki zagranicznej. Dotyczyło to przede wszystkim Niemiec i Rosji, jak również wszystkich pozostałych sąsiadów.

II

Nowe relacje z Niemcami opisane zostały – jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej – we wspólnym liście, który sygnowali ministrowie spraw zagranicznych RP w rządach niepodległej Polski z lat 1989–2004. Czytamy w nim:

Podstawą stosunków między naszymi państwami jest traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy; obejmuje on różne płaszczyzny współpracy – polityczną, społeczną, prawną, gospodarczą, kulturalną i cywilizacyjną. Umożliwia też – po wejściu Polski do Unii Europejskiej – przejście w dwustronnych stosunkach do nowej formuły partnerstwa i wspólnego

¹⁰ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1988–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 225; R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata...*, op. cit., s. 509.

kształtowania polityki europejskiej i globalnej [...]. Jest to dzieło i zasługa wszystkich kolejnych rządów. Traktujemy je jako dorobek i wielką wspólną szansę oraz zobowiązanie do nowego otwarcia w stosunkach między Polską a Niemcami, bez wzajemnych uprzedzeń i roszczeń, z myślą o wspólnej europejskiej przyszłości¹¹.

Przesłanie zawarte w tekście podpisanym przez osoby o tak różnym rodowodzie politycznym jak Władysław Bartoszewski i Włodzimierz Cimoszewicz, Bronisław Geremek i Andrzej Olechowski, Dariusz Rosati i Krzysztof Skubiszewski miało już wtedy – w 2004 r. – swoją wartość i znaczenie. I zachowuje je po dziś dzień.

Po transformacji ustrojowej dla nowej Polski sprawą kluczową było definitywne potwierdzenie nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Natomiast dla Niemiec taką sprawą było przywrócenie jedności narodu niemieckiego. Ważnym krokiem na tej drodze stał się polski udział w rozmowach dwóch państw niemieckich i czterech wielkich mocarstw („dwa plus cztery”), które uzgodniły formułę pokojowego zjednoczenia Niemiec¹². Dla polskiego ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego i premiera Tadeusza Mazowieckiego było oczywiste, że Polska, jako pierwsza ofiara hitlerowskiej polityki agresji, powinna być obecna przy stole, gdzie zapadną decyzje o ostatecznych politycznych rozwiązaniach likwidujących skutki II wojny światowej. Udział Polski w tej części konferencji, która miała znaczenie dla naszych relacji z zachodnim sąsiadem, był wyrazem nowej politycznej filozofii. Można ją sprowadzić do prostej formuły: „nic o nas bez nas”¹³.

Co więcej, sens polskiego stanowiska na paryskiej konferencji nie wyrażał się w potrzebie uzyskania jakichś „gwarancji”, ale w uznaniu granic, które dodatkowych gwarancji nie potrzebują. Gwarantami na przyszłość miały być Polska i Niemcy.

¹¹ List ten był zamieszczony w publikacji: W.M. Góralski (red.), *Problem reparacji, odszkodowań i świadczeń w stosunkach polsko-niemieckich 1944–2004*, t. 1: *Studia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004, s. 2–3.

¹² W sprawie tej fundamentalne znaczenie miał Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy. Warszawa, 14 listopada 1990 r. – w pracy dokumentacyjnej i z komentarzami M. Tomali: *Zachodnia granica Polski po II wojnie światowej: dokumenty i materiały*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 228–230.

¹³ Dokumentacja dotycząca paryskiej konferencji „2 + 4” – w pracy: A.D. Rotfeld, W. Stützle (red.), *Germany and Europe in Transition*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford 1991, s. 168–194.

III

Po odrzuceniu koncepcji „ograniczonej suwerenności” demokratyczna Polska obrała kurs na ściśle powiązanie z demokratyczną wspólnotą państw zachodnich, a zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi i z instytucjami integracji europejskiej oraz Sojuszem Północnoatlantyckim. Punktem wyjścia do formułowania nowych priorytetów polskiej polityki zagranicznej były kryteria, które minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski zdefiniował na forum Sejmu (29 kwietnia 1993 r.) w sposób następujący:

- po pierwsze, utrzymanie i intensyfikacja integrowania się Polski z instytucjami europejskimi i euroatlantyckimi;
- po drugie, umacnianie bezpieczeństwa Polski;
- po trzecie, zacieśnienie dwustronnej politycznej i gospodarczej współpracy z państwami zachodnimi;
- po czwarte, rozwój stosunków z państwami sąsiedzkimi, w tym aktywna polityka wschodnia;
- po piąte, budowanie pozycji Polski w Europie Środkowej również w ugrupowaniach regionalnych¹⁴.

Tak zarysowany program i kierunki działania były konsekwentnie realizowane, jakkolwiek w tym czasie wojska radzieckie nadal stacjonowały na polskiej ziemi. Ostatni żołnierz radziecki opuścił Polskę 17 września 1993 r. Była to symboliczna data: 54 lata wcześniej – 17 września 1939 r. – Armia Czerwona w porozumieniu z hitlerowską III Rzeszą dokonała inwazji na Polskę. I w ten sposób wzięła udział w IV rozbiorze, zgodnie z tajnym protokołem do paktu Ribbentrop–Mołotow, który podpisany został w Moskwie 23 sierpnia 1939 roku.

Innymi słowy, w historycznie krótkim czasie demokratyczna Polska zerwała ze statusem państwa satelickiego i zależnego. Dokonała wyboru na rzecz Europy zjednoczonej, opartej na wspólnych wartościach, na respektowaniu przyjętych zasad, norm i zobowiązań. Z jednej strony polityka ta oznaczała fundamentalną zmianę, ale z drugiej – była też wyrazem ciągłości, powrotu do korzeni i tradycji państwa, które od wieków pozostawało powiązane z europejską cywilizacją i stanowi jego integralną część.

W rozumowaniu Stalina polskie nabytki terytorialne uzyskane na Zachodzie kosztem Niemiec miały na zawsze uzależnić Polskę od rosyjskich gwarancji nienaruszalności zachodniej granicy. Traktaty zawarte z Niemcami oraz członkostwo we wspólnych instytucjach (NATO i UE) Polski i Niemiec przekreślały zależność naszego kraju od wschodniego sąsiada.

¹⁴ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit.

IV

Nie byłoby nowego typu relacji z sąsiadami opartych na poszanowaniu zasad suwerenności i integralności terytorialnej, które potwierdzały w praktyce dwustronne traktaty Niemiec z Moskwą (12 sierpnia 1970 r.) i Warszawą (7 grudnia 1970 r.), porozumienia między oboma państwami niemieckimi i wielu innych uzgodnień, a w szczególności nie byłoby takich relacji bez wcześniejszej ogólnoeuropejskiej konferencji w Helsinkach (1975). Akt Końcowy KBWE otwierał drogę do wielostronnego budowania fundamentów europejskiego systemu bezpieczeństwa i współpracy. Początkowo w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie uczestniczyły 33 państwa Europy oraz USA i Kanada. Z czasem utworzono stałą instytucję OBWE – Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – z udziałem 57 państw Europy, Azji Środkowej i Ameryki Północnej¹⁵.

Przywódcy na Kremlu – inicjatorzy tego procesu – stawiali sobie początkowo za cel uzgodnienie dokumentu, który stanowiłby swoistą namiastkę traktatu pokojowego z Niemcami, a zarazem zapewniał Związkowi Radzieckiemu formalnoprawne potwierdzenie swojej strefy wpływów na obszarze poddanym radzieckiej dominacji zgodnie z decyzjami Wielkiej Trójki – Churchilla, Roosevelta i Stalina – podjętymi podczas konferencji w Jałcie (1945). Natomiast demokratyczne państwa Zachodu pojmowały proces zapoczątkowany w Helsinkach jako punkt wyjścia do dynamicznych przemian ustrojowych w Europie Środkowej i Wschodniej¹⁶.

O nowym miejscu Polski w Europie zdecydowało to, że właśnie wielomilionowy ruch „Solidarności” dał asumpt do demokratycznych procesów przemian w całym regionie. Dwaj przywódcy – Lech Wałęsa w Polsce i Michaił Gorbaczow w ZSRR – uosabiali siły, które podważyły stary porządek.

Zmiany w relacjach Polski z sąsiadami na wschodzie były zgodne z koncepcją określaną skrótowo jako UBL (Ukraina, Białoruś, Litwa), którą stworzyli Juliusz Mieroszewski i Jerzy Giedroyc z paryskiej *Kultury*. Ich wizja zakładała również ułożenie nowego typu stosunków Polski z Niemcami i Rosją. Miały się one opierać na przyjęciu zasad suwerennej równości i wspólnych europejskich wartości oraz poszanowania wzajemnych interesów.

¹⁵ Szerzej zob. A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 19–46.

¹⁶ Zob. też A.D. Rotfeld, *Global and European Security in Transition*, SIPRI, Stockholm 1999.

W sprawach terytorialnych rozumowanie Mieroszewskiego i Giedroycia zakładało pogodzenie się Polski z utratą ziem na wschodzie na rzecz Ukrainy, Białorusi i Litwy oraz uznanie granic z tymi sąsiadami za rozwiązanie trwałe i ostateczne.

W stosunkach z Niemcami odbiciem nowej rzeczywistości są dwa fundamentalne porozumienia, jakie Polska zawarła z Niemcami po ich zjednoczeniu: Układ graniczny z 14 listopada 1990 r. i Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. W tej formie dwa demokratyczne, niepodległe i suwerenne państwa – Polska i Niemcy – uregulowały w sposób dobrowolny swoje złożone i obciążone tragiczną historią stosunki¹⁷. Zapowiadało to – by użyć słów Krzysztofa Skubiszewskiego – tworzenie polsko-niemieckiej „wspólnoty interesów”. Niemcy z państwa tradycyjnie wrogiego stały się dla Polski bramą do Europy. Ich kolejne demokratycznie wybierane rządy podejmowały ponadpartyjne strategiczne decyzje, które otwierały Polsce perspektywę wejścia do struktur transatlantyckich. Wyrazem jakościowej zmiany miejsca Polski w transatlantyckiej wspólnocie demokratycznych państw było przyjęcie naszego kraju do NATO w 1999 r., a pięć lat później – 1 maja 2004 r. – do Unii Europejskiej. W ten sposób ukształtowana została nowa przestrzeń polityczno-prawna i kulturowo-gospodarcza, której Polska stała się integralną częścią składową. Cementują je takie wartości jak respektowanie rządów prawa, wolny rynek, poszanowanie demokracji, wolność wypowiedzi, system wielopartyjny i przestrzeganie praw człowieka.

V

W relacjach z sąsiadami historia i pamięć historyczna mają istotne znaczenie. Stosunki polsko-niemieckie są przykładem, że przewyciężanie odwiecznych stereotypów, resentymentów i wrogości jest możliwe i skuteczne, jeśli prawda historyczna nie jest zakłamywana lub przemilczana. W efekcie Polska i Niemcy wykorzystały niepowtarzalną szansę, aby wyjść z zakłętego kręgu wrogości i napięć. Inaczej ułożyły się relacje z Rosją. Z polskiej perspektywy najbardziej pożądane byłoby takie ukształtowanie stosunków w trójkącie Polska–Niemcy–Rosja, aby relacje między Warszawą a Berlinem i Moskwą były równie dobre jak te, które łączą Niemcy i Rosję. Byłoby to możliwe, gdyby Rosja w swej strategii stanęła na gruncie respektowania uniwersalnych wartości i weszła na drogę demokratyzacji wewnętrznej

¹⁷ Analizę obu tych układów przedstawił w swej dokumentacji M. Tomala: *Zachodnia granica...*, op. cit., s. 201–268.

i bezpieczeństwa opartego na współpracy, a nie zastraszaniu sąsiadów i próbach ustanawiania nowych stref wpływów¹⁸.

W sumie bieg historii sprawił, że odwieczny polski dylemat: czy kształtować bezpieczeństwo wspólnie z Rosją przeciwko Niemcom czy z Niemcami przeciw Rosji, czy też – jak w okresie międzywojennym – balansować między Rosją a Niemcami, przestał istnieć. Polska nie stoi dziś wobec konieczności dokonywania takich wyborów. Zagrożenia i ryzyka w drugiej dekadzie XXI w. mają inną naturę niż te, które określały środowisko bezpieczeństwa Polski w okresie międzywojennym czy w powojennym półwieczu.

„Jabłkiem niezgody” w relacjach między Polską a Rosją – jakkolwiek nie jedynym – jest jej stosunek do Ukrainy i prawa narodu ukraińskiego do podejmowania suwerennych decyzji w sprawie wyboru drogi rozwoju wewnętrznego. W odpowiedzi na nowe zagrożenia umocniona została północno-wschodnia flanka Sojuszu, która obejmuje terytoria Polski oraz trzech państw bałtyckich – Estonii, Litwy i Łotwy.

Polska należy – obok Stanów Zjednoczonych, Kanady, Francji i Niemiec oraz Wielkiej Brytanii – do grupy państw, które aktywnie przeciwdziałają próbom eskalacji konfliktu na Ukrainie. Głównym wyzwaniem dla demokratycznej wspólnoty państw europejskich w długofalowej perspektywie jest umacnianie podjętych w tamtym kraju reform i neutralizowanie rosyjskich prób uczynienia z Ukrainy państwa słabego, dysfunkcjonalnego, zdestabilizowanego i upadającego.

Próby powrotu w drugiej dekadzie XXI w. do starej koncepcji Klemensa von Metternicha tworzenia nowego „koncertu mocarstw” i stref złożonych z państw wasalnych świadczą o tym, że w dzisiejszej Rosji czynnikiem decydującym o polityce, która powinna być skierowana ku przyszłości, jest nostalgia za przeszłością. Dał temu wyraz prezydent Władimir Putin na przełomie lat 2019/2020, kiedy wysunął wobec Polski zarzuty natury

¹⁸ Krokiem w tym kierunku była podjęta w 2008 r. decyzja rewitalizacji Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych (GST), której dorobkiem był wspólny tom: A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow (red.), *Białe Plamy – Czarne Plamy. Sprawy trudne w relacjach polsko-rosyjskich (1918–2008)*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, oraz powołane do życia Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia w Warszawie i Moskwie. Decyzję w tej sprawie podjęto na szczepku premierów (7 kwietnia 2010 r.) w czasie spotkania z obu współprzewodniczącymi GST. Pod auspicjami Grupy ukazało się kilka innych wspólnych opracowań, zwołano też kilka seminariów naukowych. Nie bez znaczenia jest również wkład Grupy w przygotowanie pierwszej oficjalnej wizyty Patriarchy Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej w Polsce, co odnotowali zwierzchnicy obu kościołów we *Wspólnym Przesłaniu do narodów Polski i Rosji Zwierzchnika Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego Patriarchy Moskiewskiego i Calej Rusi Cyryla i Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski Abpa Józefa Michalika, Metropolity Przemyskiego*, Warszawa, 17 sierpnia 2012 r.

głównie historycznej. Największe zdumienie w świecie wywołały jego oceny, jakoby Polska – pierwsza ofiara hitlerowskiej napaści, która od 1 września 1939 r. do 9 maja 1945 r. stawiała opór III Rzeszy na wszystkich frontach II wojny światowej – była współodpowiedzialna za jej wybuch...

Z tej perspektywy dla bezpieczeństwa Polski istotne były dwa jakościowo nowe aspekty. Pierwszy sprowadzał się do uwzględnienia faktu, że o bezpieczeństwie państw decydują w dzisiejszym świecie w coraz większej mierze ryzyka i zagrożenia wewnętrzne, a nie tylko groźba napaści zewnętrznej. Jakkolwiek tradycyjnych zagrożeń nie należy ignorować. Ich skrajnym przejawem jest agresywna polityka sąsiadów, której ilustrację stanowi powrót Rosji do imperialnej koncepcji narzucania państwom małym i średnim „stref wpływów” czy traktowania interesów wielkich mocarstw w sposób uprzywilejowany. Jednakże głównym czynnikiem decydującym o pozycji państw w dzisiejszym świecie jest ich potęga i potencjał – pojmowany w sposób bardzo szeroki: innowacyjność, nowe technologie, gospodarka; wewnętrzna stabilność i optymalne wykorzystanie zasobów – nie tylko surowcowych, ale przede wszystkim kapitału ludzkiego (potencjału intelektualnego) – oraz rola, jaką państwa te odgrywają w międzynarodowym podziale pracy. Tak bezpieczeństwo definiował w teorii i praktyce pierwszy niekomunistyczny minister spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski.

Drugim istotnym czynnikiem determinującym pozycję państw jest współzależność, co w przypadku Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej oznacza trwałe zakotwiczenie w strukturach i instytucjach wspólnoty transatlantyckiej. Bezpieczeństwa narodowego ani międzynarodowego nie należy jednak utożsamiać z instytucjami. Są one istotne o tyle, o ile państwa umieją wykorzystać ich siły motoryczne, mechanizmy instytucjonalne oraz energię i potencjał integracyjny. Struktury i instytucje w oderwaniu od polityki państw są jak wirnik w silniku, który w stanie spoczynku nie wytwarza prądu. Instytucje, które nie spełniają oczekiwań i przestają być skutecznym instrumentem realizacji celów, do jakich zostały powołane – są stopniowo marginalizowane i obumierają.

Z polskiego punktu widzenia obie transatlantyckie instytucje spełniły pokładane w nich nadzieje: nie tylko wykluczyły użycie siły w stosunkach między sobą, lecz także zapobiegły wielkiej wojnie w Europie oraz poza obszarem państw, które należą do NATO i Unii. W odróżnieniu od znanych z przeszłości aliansów instytucje transatlantyckie łączą elementy sojuszu polityczno-wojskowego i organizacji bezpieczeństwa zbiorowego. Powiększanie liczby członków tych struktur i ich rozszerzanie na Wschód przyczyniły się skutecznie do zwiększenia ich funkcji prewencyjnej i stabilizacyjnej.

VI

Wbrew obiegowej opinii – to nie tylko przeszłość i teraźniejszość kształtują przyszłość. To nasze wizje i wyobrażenia o przyszłości wpływają w znacznej mierze na to, jak myślimy, i na proces podejmowania decyzji. Od tego, jak wyobrażamy sobie przyszłe relacje z bliższymi i dalszymi sąsiadami, zależy nasza dzisiejsza polityka wobec tych państw. Prezydent Stanów Zjednoczonych, gen. Dwight Eisenhower – na podstawie swoich doświadczeń dowódcy w czasie II wojny światowej – mówił, że „plany są niczym, ale planowanie jest wszystkim” (*Plans are worthless, but planning is everything*). Głębsza myśl zawarta w tej skrótowej formule sprowadza się do tego, że wielkie projekty mają często charakter abstrakcyjny, oderwany od życia i nie mają wielkiego znaczenia w procesie podejmowania decyzji. Natomiast realna polityka wymaga połączenia pragmatyzmu z wyobraźnią i racjonalizmu z elastycznością. Pozwala to reagować na zmiany, jakie przynosi życie. Planowanie to stąpanie po ziemi z poczuciem odpowiedzialności oraz świadomością celu i kierunku. Takie pojmowanie aksjologii sprawia, że polityka jest nie tyle reaktywna, ile aktywna, twórcza i skuteczna.

W stosunkach z naszymi wielkimi sąsiadami – Niemcami i Rosją – trzy czynniki odgrywają zasadniczą rolę: potencjały; pamięć historyczna i wartości; wreszcie – interesy narodowe powiązane z poszanowaniem poczucia godności partnera. W ciągu minionych ponad 30 lat Polska umiejętnie zagospodarowała „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, jaką stworzyły dla swoich członków Unia Europejska i Sojusz Północnoatlantycki. Podobnie jak inne państwa regionu Europy Środkowej, miała w trzech minionych dekadach wyjątkową szansę budowania nowych relacji opartych na zaufaniu, wyzbytych kompleksów wyższości i niższości.

Tej szansy Polska nie marnowała przez blisko trzy dziesięciolecia.

Miejsce Polski we wspólnocie narodów się zmienia. Nie kosztem sąsiadów – w wyniku wojen napastniczych, ani na skutek ruchów tektonicznych skorupy ziemskiej. Zmienia się w rezultacie mądrego i odpowiedzialnego postępowania coraz to nowych pokoleń, które swoją codzienną pracą i kreatywnym podejściem do rozwiązywania nowych wyzwań i problemów pomnażają potencjał, jaki otrzymały w spadku od swoich przodków. Świat wkroczył nieodwołalnie w postindustrialne czasy robotyzacji i nowych technologii informatycznych. O naszym miejscu w nim zdecyduje to, co jest największym bogactwem Polski – kapitał ludzki, „szare komórki” i zdolności do wypracowywania rozwiązań, których jeszcze nikt nigdy nie wypróbował, pójdą drogą, po której jeszcze nikt nie stąpał. Wymaga to od przywódców politycznych zrozumienia, że nauka w XXI w. stała się główną

siłą napędową rozwoju, a uczeni nie mogą być traktowani w kategorii mędrców zamkniętych w wieży z kości słoniowej lub interpretatorów „jedynie słusznych” decyzji.

Miejsce Polski w świecie zależy od nas samych. To, czy i w jakiej mierze nowe pokolenia Polaków zdołają wykorzystać złożone w ich ręce biblijne talenty – będzie zależać od nadchodzącej generacji, która przejmie odpowiedzialność za Polskę. Rządy Tadeusza Mazowieckiego i Krzysztofa Skubiszewskiego są wzorem i przykładem, jak należy realizować polską rację stanu w zmieniającym się świecie.

Jan Barcz

Skuteczność prawa międzynarodowego warunkuje demokratyczny charakter państwa

Wpływ koncepcji Krzysztofa Skubiszewskiego na konstytucyjne zagwarantowanie skuteczności prawa międzynarodowego w demokratycznej Polsce

I

Dorobek naukowy profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w dziedzinie prawa międzynarodowego oraz Jego wkład w praktykę prawa międzynarodowego został szczegółowo opisany¹. Wyjątkowe miejsce zajmują w nim prace odnoszące się do stosunku między prawem międzynarodowym i prawem krajowym, w tym zwłaszcza – w kontekście polskim – formułujące propozycje przepisów konstytucyjnych, ukierunkowanych na zagwarantowanie skuteczności norm prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym².

Miały one różne znaczenie w kolejnych okresach historycznych: w okresie PRL (zwłaszcza po roku 1980) wiązały się przede wszystkim z dążeniem do zagwarantowania praw jednostki i jej stowarzyszeń, wynikających z umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka; poczynawszy od

¹ Zob. przede wszystkim: J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski: His professional and public activity, w: idem (red.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays on honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1996, s. 11 i nast.; J. Kranz, Temu, który ośmielił się być mądry, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 83 i nast.

² Najważniejsze prace dotyczące tej kwestii są powoływane w dalszych przypisach niniejszego przyczynku.

przełomu politycznego 1989/1990, chodziło o zaproponowanie postanowień do nowej Konstytucji niepodległej Polski, które z jednej strony zapewniałyby demokratyczną kontrolę procesowi ratyfikacji w kraju najważniejszych umów międzynarodowych oraz ogólnie – przestrzeganie przez Polskę zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych, z drugiej zaś strony gwarantowałyby skuteczność norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej państwa, a jednostce i podmiotom prawnym – prawa wywodzące się z prawa międzynarodowego.

Wspólnym mianownikiem propozycji przedkładanych przez profesora Krzysztofa Skubiszewskiego było przeświadczenie, że gwarancje konstytucyjne skuteczności prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej Polski są jednym z podstawowych zabezpieczeń praworządności i demokratycznego charakteru państwa.

II

Dorobek naukowy profesora Krzysztofa Skubiszewskiego we wskazanej wyżej dziedzinie oraz wkład – jako ministra spraw zagranicznych – w „praktyczną realizację” uprzednio przedkładanych propozycji (np. doprowadzenie do tego, że Sejm wyrażał zgodę na związanie się najważniejszymi umowami w drodze ustawy, zanim stało się to obowiązkiem konstytucyjnym) oraz przyjęcie przez niepodległą Polskę mechanizmów międzynarodowych ukierunkowanych na ochronę praw jednostki (przystąpienie od razu na początku lat 90. XX w. do Rady Europy i do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) zostały omówione szczegółowo przez profesora Zdzisława Kędzia w studium „Prawa człowieka pośród wartości polityki zagranicznej”³.

W niniejszym przyczynku zwrócono natomiast uwagę na mniej znany publicznie wkład profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w kształtowanie się koncepcji zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w polskim porządku prawnym, która znalazła wyraz w Konstytucji RP z 1997 r. Chodzi o jego prace w drugiej połowie lat 80. XX w. w ramach Zespołu Prawa Międzynarodowego Lady Legislacyjnej. Są one warte przypomnienia, ponieważ stworzyły podwalinę pod koncepcję zawartą w Konstytucji RP z 1997 r., natomiast prawie zupełnie popadły w zapomnienie. Główną przyczyną było to, że ekspertyzy i propozycje Zespołu były publikowane w *Biuletynie Rady*

³ Zamieszczonym w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 67 i nast. W nieco rozszerzonej i zmienionej formie („Prawa człowieka i nowa polityka zagraniczna”) opublikowany kilka lat później w: R. Stemplowski (red.), *Professor, Minister, Judge – Krzysztof Skubiszewski 1926–2010*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Legislacyjnej w niewielkim nakładzie, w formie tzw. powielacza, i nie były dostępne powszechnie (również w „obrocie” naukowym).

Zespół Prawa Międzynarodowego został powołany na podstawie uchwały Prezydium Rady Legislacyjnej z 20 czerwca 1986 r. (pierwsze posiedzenie odbyło się 7 października 1986 r.) w następstwie krytycznych uwag pod adresem statusu prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym PRL, zawartych w opublikowanym na początku 1986 r. *Raporcie o stanie prawa*⁴. W skład zespołu weszli wybitni znawcy prawa międzynarodowego, m.in. profesorowie: Lech Antonowicz, Andrzej Całus, Wojciech Góralczyk, Jerzy Jodłowski, Jan Kolasa, Jerzy Makarczyk, Anna Michalska, Wojciech Morawiecki, Stanisław Nahlik, Eugeniusz Piontek, Janusz Symonides, Krzysztof Skubiszewski, Jerzy Tyranowski, Andrzej Wasilkowski. Jednym z jego zasadniczych zadań było opracowanie koncepcji dotyczącej miejsca prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym⁵. W tym czasie podjęto prace również nad projektem ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych (co także było przedmiotem obrad Zespołu), ale na oku miano przede wszystkim wprowadzenie stosownych zmian do Konstytucji.

Jak wspomniano, w opublikowanym na początku 1986 r. *Raporcie o stanie prawa*, w rozdziale VIII pt. „Miejsce prawa międzynarodowego w systemie prawnym PRL” (autorstwa profesora Andrzeja Całusa) dokonano sumarycznej oceny ówczesnego stanu regulacji miejsca prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym PRL oraz podsumowania propozycji wysuwanych w tej mierze od lat w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego. Ocena ta potwierdziła wniosek, że

przedstawione rozwiązania, a zwłaszcza ich fragmentaryczność i rozproszenie w powiązaniu z ustawami z różnych dziedzin prawa, mogą stanowić dowód na to, że w polskim systemie prawnym brak jest odpowiedniej regulacji w sprawie prawa międzynarodowego, zwłaszcza zaś brak instytucjonalnych gwarancji skuteczności jego norm⁶.

W przyjętym podczas inauguracyjnego posiedzenia Zespołu Prawa Międzynarodowego w dniu 7 października 1986 r. programie działania na pierwszy plan wysunięto problemy związane ze sformułowaniem

⁴ *Raport o stanie prawa*, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1986.

⁵ Autor niniejszego przyczynku, jako wówczas młody adiunkt, pełnił funkcję sekretarza Zespołu. Szerzej na temat założenia Zespołu i jego zadań: J. Barcz, Zespół Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej, *Biuletyn Rady Legislacyjnej* 1987, nr 9, s. 82 i nast.

⁶ *Raport o stanie prawa...*, op. cit., s. 139 (zestawienie głównych problemów – s. 141).

w polskim systemie prawnym przejrzystego mechanizmu, gwarantującego normom prawa międzynarodowego skuteczność. W szczególności, nawiązując do postulatów zgłaszanych w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego, wskazano na konieczność opracowania projektów przepisów w następujących kwestiach⁷:

- mechanizmu włączania do prawa wewnętrznego traktatowych i zwyczajowych norm prawa międzynarodowego, który zapewniłby im stosowną rangę w prawie wewnętrznym i tym samym skuteczność;
- zharmonizowania z tym mechanizmem systemu publikacji zawartych przez Polskę umów międzynarodowych, który z jednej strony zapewniłby przejrzystą sytuację co do rangi wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego dla polskich organów stosujących prawo, z drugiej zaś – przyczyniałby się do pełnej i powszechnej informacji o wiążących Polskę normach prawa międzynarodowego;
- przywrócenia i umocnienia roli Sejmu w prowadzonej przez Polskę działalności traktatowej, przy czym w pierwszym rzędzie chodziło o włączenie Sejmu do procesu ratyfikacji umów międzynarodowych, a następnie o wyrażanie przez Sejm zgody na taką ratyfikację w drodze ustawy w przypadku umów międzynarodowych szczególnie istotnych z punktu widzenia interesów państwa;
- zdolności traktatowej organów państwowych, zwłaszcza wobec postępującej decentralizacji kompetencji do zawierania umów międzynarodowych – roli Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako organu odpowiedzialnego za koordynację działalności państwa oraz czuwającego nad wykonywaniem zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych (ta ostatnia sprawa objęta była pracami nad projektem ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych).

III

W ramach Zespołu Prawa Międzynarodowego sprawozdawcą w tym obszarze spraw został profesor Krzysztof Skubiszewski. Przedłożył on raport zatytułowany *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, który stał się przedmiotem dyskusji Zespołu w dniu 9 marca 1987 r. Został on opublikowany przez Krzysztofa

⁷ Zob. J. Barcz, Gwarancje instytucjonalne skuteczności norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Z prac Zespołu Prawa Międzynarodowego, w: B. Zdziennicki (red.), *Problemy skuteczności prawa. Podsumowanie I etapu prac*, Sekretariat Rady Legislacyjnej, Warszawa 1987, s. 113 i nast.

Skubiszewskiego z uwzględnieniem jej wyników⁸. Ze względu na trudności w dostępie do tego tekstu jego najważniejsze fragmenty stanowią załącznik do niniejszego przyczynku. „Referat” ten jest szczególnie interesujący, ponieważ zawierał propozycje konkretnych przepisów Konstytucji, nawiązujących notabene do propozycji zgłaszanych przez Krzysztofa Skubiszewskiego uprzednio.

Przedkładając swoje propozycje z 1987 r., Profesor nawiązywał zwłaszcza do propozycji przedłożonych w 1947 r. na użytek prac Sejmu ustawodawczego przez profesora Juliana Makowskiego⁹ oraz do własnych propozycji, zaprezentowanych podczas sympozjum w Popowie w dniach 15–17 grudnia 1971 r. i następnie opublikowanych w 1972 r. w *Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym*¹⁰. W 1981 r. Krzysztof Skubiszewski ogłosił drukiem artykuł, w którym koncentrował się na zagwarantowaniu praw jednostki w świetle zobowiązań międzynarodowych PRL, poświęcając dużo uwagi konieczności zapewnienia skuteczności norm prawa międzynarodowego w tej dziedzinie w prawie wewnętrznym PRL¹¹. Istotnym punktem odniesienia dla raportu był również projekt postanowień odnoszących się do miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym autorstwa profesora Stanisława Nahlika (przedłożony w zaktualizowanej wersji podczas konferencji „Przemiany we współczesnym prawie międzynarodowym”, Jabłonna, 30 maja – 2 czerwca 1985 r.)¹².

Propozycje opublikowane przez profesora Krzysztofa Skubiszewskiego w 1972 r. stanowiły podstawę jego raportu z 1987 r., choć niektóre sprawy ujęte były w węższym zakresie¹³. Proponował on wówczas trzy przepisy (z których ten dotyczący aprobaty ze strony Sejmu w toku ratyfikacji traktatu powinien się znaleźć w Konstytucji, natomiast pozostałe – zarówno w Konstytucji, jak i w ustawie o zawieraniu umów międzynarodowych).

⁸ K. Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.). Referat przygotowany na zlecenie Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (tekst zrewidowany po posiedzeniu Zespołu w dniu 9 marca 1987 r.). *Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego* (październik 1986–czerwiec 1987), oprac. J. Barcz, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Warszawa 1987, s. 50 i nast.

⁹ *Państwo i Prawo* 1947, t. 2, nr 11.

¹⁰ *Prawo PRL a traktaty, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1972, nr 3, s. 1 i nast.

¹¹ K. Skubiszewski, *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL, Państwo i Prawo* 1981, nr 7, s. 9 i nast.

¹² Zob. K. Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.), op. cit., s. 51–52.

¹³ *Prawo PRL a traktaty*, op. cit., punkt VI artykułu (Propozycje *de lege ferenda*), s. 15 i nast.

Podobnie jak w raporcie z 1987 r., proponował, aby nie regulować szczególnie sprawy statusu w prawie wewnętrznym uchwał prawotwórczych organizacji międzynarodowych ze względu na ich specyfikę.

W 1972 r. profesor Krzysztof Skubiszewski więc proponował przede wszystkim wprowadzenie normy generalnej, która regulowałaby obowiązek stosowania międzynarodowego prawa zwyczajowego i traktatowego: „Organa administracji i gospodarki państwowej oraz sądy i komisje arbitrażowe stosują zwyczajowe prawo międzynarodowe i traktaty wiążące PRL”¹⁴. Podkreślał przy tym znaczenie terminu „stosowanie”, co miało wskazywać na to, że sądy i administracja państwowa nie mogą pomijać norm prawa międzynarodowego.

Następnie proponował przepis, który ukierunkowany był na przywrócenie roli Sejmu w toku wiązania się przez Polskę najważniejszymi umowami międzynarodowymi: „Zgoda PRL na związanie się traktatem, którego przedmiot regulują ustawy, podlega uprzedniej aprobacie Sejmu”¹⁵. Zauważmy, że propozycja ta obejmowała jedynie umowy międzynarodowe, które ingerują w materię zastrzeżone dla ustawy. Krzysztof Skubiszewski uzasadniał to koniecznością usunięcia luki prawnej, która – pod rządami ówczesnej Konstytucji – prowadziła do tego, że w Polsce mogły obowiązywać normy prawa międzynarodowego w obszarze zastrzeżonym dla ustawy, ale bez stosownej aprobaty parlamentu. Zarazem wskazywał, że aprobata Sejmu sprawi, iż

nie powinno być większych przeszkód do przyjęcia poglądu, iż pewne traktaty, dotyczące zwłaszcza praw człowieka, mogą być i staną się w porządku prawnym PRL odrębnym (bo międzynarodowym) źródłem praw podmiotowych dla obywateli PRL i ich grup, a także – w przypadku pewnych uprawnień – dla wszystkich osób mieszkających lub przebywających na terytorium PRL, niezależnie od ich obywatelstwa¹⁶.

Zauważyć również można, że w powyższej propozycji nie została sprecyzowana forma udzielenia zgody przez Sejm na związanie się przez Polskę danym traktatem. Do sprawy tej nie odnosił się Krzysztof Skubiszewski w uzasadnieniu proponowanego przepisu. Zakładać wolno, że wzorował się na stosownych postanowieniach Konstytucji marcowej, które również nie precyzowały formy udzielenia zgody przez Sejm, natomiast praktyka przesądziła, że powinna to być forma ustawy.

¹⁴ Ibidem, s. 15.

¹⁵ Ibidem, s. 16.

¹⁶ Ibidem, s. 17.

W okresie PRL (po 1952 r.) – jak już wspomniano – zarzucono taką praktykę, w związku z czym sądy odmawiały stosowania skutecznych bezpośrednio postanowień umów międzynarodowych, wskazując, że orzekają jedynie na podstawie ustawy.

Od początku lat 70. XX w. natomiast kwestia skutecznego stosowania norm prawa międzynarodowego, zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka, gwałtownie zaczęła nabierać znaczenia. Dlatego w późniejszych propozycjach wyraźnie wskazywano na to, że aprobata Sejmu powinna mieć formę ustawy (tym bardziej że miało to powiązanie z klauzulami kolizyjnymi, gwarantującymi pierwszeństwo postanowień umowy międzynarodowej przed ustawą w przypadku konfliktu).

W końcu trzeci z proponowanych przez Krzysztofa Skubiszewskiego przepisów odnosił się właśnie do rozstrzygania konfliktu między przepisem krajowym a normą prawa międzynarodowego, przy czym Profesor podkreślał, że stosowana klauzula kolizyjna powinna zasadzać się na priorytecie przepisu prawa międzynarodowego nad przepisem krajowym: „Przepis międzynarodowego prawa zwyczajowego lub traktatu wiążącego PRL przeważa w przypadku, gdy ustawa lub wszelki inny akt oparty na ustawie nie da się pogodzić z tym przepisem”¹⁷. Propozycja ta tylko w niewielkim stopniu została zmodyfikowana (rozszerzona) w stosunku do tych zawartych w raporcie z 1987 roku.

IV

Przedkładając swoje propozycje w raporcie z 1987 r., Krzysztof Skubiszewski najpierw nawiązał do krytyki i postulatów obecnych w dorobku polskiej doktryny prawa międzynarodowego:

Ukazuje ono niezadawalający stan prawa PRL pod interesującym nas względem. Prawo PRL nie określa jasno i generalnie miejsca prawa międzynarodowego w porządku prawnym państwa polskiego. Stan taki nie wychodzi nikomu na dobre: ani państwu i jego wiarygodności prawnomiędzynarodowej, ani różnym organom państwa skonfrontowanym w obrocie krajowym z potrzebą stosowania norm międzynarodowych, ani osobom fizycznym, ich związkom i stowarzyszeniom oraz osobom prawnym mającym rozmaite uprawnienia i obowiązki oparte na prawie międzynarodowym¹⁸.

¹⁷ Ibidem, s. 17.

¹⁸ K. Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (20 stycznia 1987 r.), op. cit., s. 50–51.

W raporcie z 1987 r. (zaktualizowanym i uwzględniającym wyniki dyskusji w Zespole Prawa Międzynarodowego) znalazły się projekty czterech przepisów odnoszących się do miejsca norm prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym Polski oraz zalecenie, że należy koniecznie uregulować publikację umów międzynarodowych w kraju oraz zapewnić nieskrępowany dostęp do ich tekstów, przy czym wskazano, że może to być uregulowane również w ustawie o umowach międzynarodowych¹⁹. Natomiast jeśli chodzi o propozycje czterech zasadniczych przepisów, to miałyby być one przeznaczone do włączenia do Konstytucji PRL i szły w następującym kierunku (tekst propozycji znajduje się w załączniku do niniejszego przyczynku):

- Na pierwszym miejscu znajdowała się propozycja przepisu generalnego, stosownie do którego PRL przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Jest to nieco bardziej ogólnie ujęta propozycja przedłożona w 1972 r. Podlegałaby ona doprecyzowaniu w kolejnych proponowanych postanowieniach.
- Projekt kolejnego przepisu odnosił się do udziału Sejmu w wiązaniu się przez Polskę określonymi kategoriami umów międzynarodowych. Od propozycji z 1972 r. różnił się tym, że – po pierwsze – rozszerzał katalog umów międzynarodowych, które wymagałyby aprobaty Sejmu (nie tylko umowy dotyczące materii ustawowych, lecz także traktaty pokoju, umowy wprowadzające zmianę granic państwowych, ustanawiające członkostwo w organizacjach międzynarodowych i trwale obciążające państwo pod względem finansowym), po drugie – wyraźnie stwierdzał, że aprobata Sejmu wobec takiej umowy ma mieć formę ustawy, po trzecie – proponowany przepis wskazywał, że aprobata Sejmu wymaga również wypowiedzenie takich umów międzynarodowych lub wycofanie się z nich.
- Trzeci z proponowanych przepisów stanowił rozwinięcie pierwotnej klauzuli generalnej proponowanej przez Krzysztofa Skubiszewskiego w 1972 r. i ukierunkowany był na zagwarantowanie „skuteczności” norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej PRL. Z jednej strony wskazywał na to, że organy państwowe mają obowiązek stosowania zwyczajowego i traktatowego prawa międzynarodowego wiążącego Polskę, z drugiej zaś – na zobowiązania, ale przede wszystkim na uprawnienia jednostek, ich stowarzyszeń i podmiotów prawnych wynikających ze zwyczajowego i traktatowego prawa międzynarodowego

¹⁹ Art. 88 Konstytucji z 1997 r. poszedł w tym kierunku, zobowiązując (w ust. 3) do publikacji umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie w trybie wymaganym dla ustaw, a określenie zasad publikacji pozostałych umów międzynarodowych zastrzegając dla odrębnej ustawy (o umowach międzynarodowych).

wiążące Polskę. Tak szerokie ujęcie tej propozycji miało bez wątpienia związek z rosnącą rolą regulacji międzynarodowej w procesie ówczesnych zmian ustrojowych w Polsce.

- Czwarty z proponowanych przepisów, odnoszący się do zagwarantowania prymatu przepisu prawa międzynarodowego wobec przepisu prawa krajowego, rozwijał propozycję z 1972 r., uwzględniając doprecyzowanie formy wyrażania zgody przez Sejm w drodze ustawy na zawieranie się przez Polskę określonymi umowami. Zawierał mianowicie (w ust. 2) propozycję, aby „Umowa międzynarodowa zatwierdzona przez Sejm [...] przeważa[ła] nad ustawą, jeśli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe wiążące PRL przeważają, w razie sprzeczności, nad niższymi od ustawy aktami normatywnymi”. W ustępie pierwszym zawarta były podobna gwarancja w odniesieniu do zwyczajowych norm prawa międzynarodowego.

Propozycje zawarte w raporcie z 1987 r., w nieco zmodyfikowanej i rozszerzonej wersji, zostały przez Krzysztofa Skubiszewskiego udostępnione w artykule opublikowanym pod koniec 1987 r. w *Państwie i Prawie*²⁰. W podsumowaniu Krzysztof Skubiszewski pisał:

Uzupełnienie Konstytucji o takie normy powinno zmierzać do uregulowania całości problemu, lecz jednocześnie bez wchodzenia w szczegóły. Nowe normy konstytucyjne miałyby dać rozstrzygnięcie kwestii głównych.

Najpierw osobna norma postanowiłaby generalnie, że państwo przestrzega prawa międzynarodowego [...]. Po czym konstytucja od razu określiłaby bliżej, do czego zasadniczo norma ta się sprowadza. Określenie to nie byłoby jednak wyczerpujące.

Tak więc, po pierwsze, konstytucja powinna wprowadzać zatwierdzenie niektórych umów międzynarodowych przez Sejm. Sankcja organu ustawodawczego ułatwi włączenie tych umów do krajowego porządku prawnego. Sejm miałby również udział w wyrażaniu zgody na wypowiedzianie tychże umów. Wiążące PRL umowy międzynarodowe, podobnie jak ustawy, powinny być bez zwłoki publikowane w Dzienniku Ustaw [...].

Po drugie, w konstytucji powinien figurować nakaz stosowania prawa międzynarodowego przez organy publiczne oraz nakaz przestrzegania prawa międzynarodowego przez osoby fizyczne i prawne – o tyle, o ile są one jego adresatami. Dla osób fizycznych i prawnych łączyć się to będzie z nabyciem uprawnień i obowiązków z mocy prawa międzynarodowego; uprawnienia będą mogły być dochodzone, a obowiązki egzekwowane w krajowym porządku prawnym [...].

²⁰ K. Skubiszewski, Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego, *Państwo i Prawo* 1987, nr 10, s. 138 i nast.

Na koniec po trzecie, konstytucja uznałaby prymat prawa międzynarodowego nad prawem polskim, utrzymany w pewnych granicach [...].

Poza tymi podstawowymi normami konstytucja nie może wnikać w kwestie szczegółowe, jakie powstaną przy ich wykładni i stosowaniu. Ciąg dalszy należeć będzie do praktyki administracyjnej i orzecznictwa sądowego. Normy konstytucyjne powinny dać solidny fundament organom stosującym prawo polskie na jego styku z prawem międzynarodowym²¹.

V

Rada Legislacyjna powróciła do kwestii miejsca prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym w 1990 r., już w nowych warunkach ustrojowych, przy czym koncentrowano się na opracowaniu projektu postanowień do nowej konstytucji. Powołany zespół interdyscyplinarny odwoływał się do prac Zespołu Prawa Międzynarodowego, w tym przede wszystkim do raportu Krzysztofa Skubiszewskiego²². Zachowana została propozycja normy generalnej, że Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, oraz dotycząca wyrażania zgody przez Sejm na najważniejsze umowy międzynarodowe (katalog tych umów został zachowany) w drodze ustawy. Zrezygnowano natomiast z postanowień odnośnie do pozostałych umów międzynarodowych, wychodząc z założenia, że norma generalna będzie wystarczająca. Z tego samego powodu odstąpiono od wyraźnego odwoływania się do norm międzynarodowego prawa zwyczajowego. Zawężono również zakres normy kolizyjnej, gwarantującej prymat prawa międzynarodowego nad prawem krajowym, ograniczając projekt do stwierdzenia, że jedynie umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną przez Sejm w drodze ustawy uprzedzają w razie konfliktu ustawy.

Na tym etapie nie odniesiono się jeszcze (w formie projektu konkretnych przepisów konstytucji) do kwestii miejsca w porządku krajowym prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, choć odrzucono „tradycyjny sceptycyzm” w tej materii oraz podkreślono, że

nowa konstytucja powinna zawierać postanowienia będące podstawą wejścia Polski w europejski układ integracyjny. Powinna dać konkretne świadectwo

²¹ Ibidem, s. 146.

²² Zob. A. Wasilkowski, Posiedzenie Rady Legislacyjnej w dniu 25 października 1990 r. Posiedzenie Zespołu ad hoc nt. „Problemy konstytucyjnego uregulowania miejsca norm prawnomiędzynarodowych w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej”. Tworzenie prawa, *Biuletyn Rady Legislacyjnej* 1990, nr 23, s. 7 i nast.

otwarcia ku jednoczącej się Europie – niezależnie od bliższej lub dalszej perspektywy uzyskania członkostwa we Wspólnotach Europejskich²³.

Zarazem w tym samym zeszycie Rady Legislacyjnej opublikowane zostało obszerne studium dotyczące postanowień konstytucji państw członkowskich Wspólnot i precyzujące podstawowe problemy, które powinny być w przyszłej polskiej konstytucji uregulowane²⁴.

Powyższe projekty stanowiły punkt wyjścia do prac nad obecnymi postanowieniami Konstytucji RP z 1997 r. odnoszącymi się do miejsca prawa międzynarodowego w polskim porządku prawnym (zwłaszcza art. 9, 89, 91).

Krzysztof Skubiszewski był już w tym czasie pierwszym ministrem spraw zagranicznych niepodległej Polski. Jego działalność ukierunkowana była na nakreślenie nowych kierunków polityki zagranicznej Polski. Nie zapomniał jednak o głównym obszarze swoich zainteresowań. W sejmowym *exposé*, wygłoszonym 26 kwietnia 1990 r., podkreślał:

Będziemy umacniać w stosunkach międzynarodowych praworządność, a więc będziemy umacniać funkcję prawa międzynarodowego; szczególną naszą troską będzie ochrona praw człowieka i podstawowych swobód²⁵.

Dokonania ministra Krzysztofa Skubiszewskiego w tym obszarze szczegółowo opisał profesor Zdzisław Kędzia we wspomnianym na wstępie studium. Nie ma więc potrzeby ponownego ich prezentowania. Natomiast jedną zasadniczą kwestię należy przypomnieć w nakreślonym kontekście: osobisty wkład ministra Skubiszewskiego w to, aby – po zmianie Konstytucji PRL 7 kwietnia 1989 r., na mocy której wprowadzono obowiązek zatwierdzania najważniejszych kategorii umów międzynarodowych przez Sejm przed ich ratyfikacją (nie precyzując jednak formy wyrażenia zgody) – zgoda taka wyrażona została w formie ustawy (Minister osobiście uzasadniał projekt ustawy ratyfikacyjnej)²⁶. Dzięki temu nie było już problemu, aby

²³ Ibidem, s. 8.

²⁴ J. Barcz, Konstytucje państw członkowskich a stosowanie prawa Wspólnot zachodnioeuropejskich w sferze wewnętrznej państwa. Tworzenie prawa, *Biuletyn Rady Legislacyjnej* 1990, nr 23, s. 7 i nast.

²⁵ http://www.cvce.eu/obj/sejmowe_expose_ministra_spraw_zagranicznych_rp_krzysztofa_skubiszewskiego_warszawa_26_kwietnia_1990_r-pl-6a0b3b70-0545-43ce-be95-59e1c0cd825c.html [dostęp: 31.10.2020].

²⁶ Zob. szczegółowo: Z. Kędzia, Prawa człowieka pośród wartości polityki zagranicznej, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 71–73.

w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. forma wyrażania zgody przez Sejm (ustawa) została wyraźnie doprecyzowana²⁷.

VI

Krzysztof Skubiszewski poświęcił znaczącą część swojej pracy zawodowej – jako naukowiec i minister spraw zagranicznych – wprowadzeniu do polskiej Konstytucji postanowień, które gwarantowałyby przestrzeganie przez Polskę wiążących ją norm prawa międzynarodowego. Chodziło mu nie tylko o wiarygodność państwa w stosunkach międzynarodowych, lecz także o zagwarantowanie praw jednostek. Mianownikiem wspólnym tych działań była świadomość, że tego rodzaju gwarancje konstytucyjne i ich przestrzeganie są zarazem jedną z zasadniczych przesłanek budowania państwa praworządnego.

Z tego punktu widzenia obecne zagrożenia dla praworządności w Polsce należy traktować bardzo poważnie. Są one ukierunkowane również na kwestionowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego w Polsce i jego samowykonalności oraz odrzucanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości²⁸. Przypomnieć wypada, że chodzi w tym przypadku o szczególną koncentrację obowiązku wykonania przez państwo zaciągniętych przez nie zobowiązań międzynarodowych. Natomiast na straży wynikających z nich praw jednostek i podmiotów gospodarczych stoi niezależny sąd z niezawisłym sędzią. Poddanie sądów i sędziów władzy politycznej partii sprawującej władzę pociąga za sobą pełne uzależnienie wykonywania praw wynikających z norm prawa międzynarodowego w sferze wewnętrznej od widzimisię tego ugrupowania. Oznacza więc powrót do niechlubnej praktyki okresu PRL i kres praworządności.

²⁷ Krzysztof Skubiszewski odniósł się do prac nad nową konstytucją w artykule opublikowanym w 1994 r. – Przyszła Konstytucja RP a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym, *Państwo i Prawo* 1994, nr 3, s. 11 i nast.

²⁸ Zob. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2020.

Załącznik

Krzysztof Skubiszewski, *Skuteczność prawa międzynarodowego w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej: gwarancje instytucjonalne*. Raport przedstawiony w Zespole Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej 20 stycznia 1987 r. w wersji zmienionej po posiedzeniu Zespołu w dniu 9 marca 1987 r. (fragmenty)²⁹

[...]

Norma generalna

Artykuł 1

Polska Rzeczpospolita Ludowa przestrzega prawa międzynarodowego

[...] Istotne jest to, iż norma ujęta w art. 1 jest przydatna przy rozstrzyganiu różnych problemów stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego zarówno w obrocie międzynarodowym, jak i w sferze wewnętrznej. Sprecyzowanie tej normy następuje w dalszych artykułach, niemniej utrzymanie takiej generalnej zasady jest celowe. Z tej przyczyny norma ta winna figurować wśród innych norm Konstytucji, nie zaś tylko we wstępie do Konstytucji [...].

Propozycja wprowadzenia do Konstytucji normy ujętej w projekcie artykułu 1 nie oznacza, jakoby Konstytucja PRL w obecnym brzmieniu nie nakazywała przestrzegania prawa międzynarodowego lub była pod tym względem neutralna, mimo że nic wyraźnie w tej kwestii nie stanowi. Aktualnemu stanowi i wykładni Konstytucji PRL winno towarzyszyć przestrzeganie prawa międzynarodowego, w tym także umów międzynarodowych wiążących Polską Rzeczpospolitą Ludową. Państwo Polskie nieraz oświadczało, że stoi na gruncie poszanowania prawa międzynarodowego. Deklaracja taka musi mieć konkretne skutki również w sferze wewnątrzpaństwowej, jeżeli nie ma sprowadzać się do pustych lub zbędnych słów.

[...] biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę i orzecznictwo – włączenie do Konstytucji wyraźnej normy nakazującej przestrzeganie prawa międzynarodowego (jak to czyni powyższy projekt art. 1) jest pożądaną

²⁹ Skuteczność prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym PRL. Materiały z działalności Zespołu Prawa Międzynarodowego (październik 1986–czerwiec 1987), op. cit., s. 53–68.

i ma zdecydowaną przewagę nad pozostawieniem całej sprawy w dziedzinie wykładni aktualnego tekstu Konstytucji.

Sejm i umowy międzynarodowe

Artykuł 2

1. Związanie się przez Polską Rzeczpospolitą Ludową następującymi umowami międzynarodowymi wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie:

- 1) traktaty pokoju,*
- 2) umowy wprowadzające zmianę granic Państwa,*
- 3) sojusze,*
- 4) umowy, na których podstawie Polska Rzeczpospolita Ludowa staje się członkiem organizacji międzynarodowych,*
- 5) umowy trwale obciążające Państwo pod względem finansowym,*
- 6) umowy dotyczące materii uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja przewiduje drogę ustawową.*

2. Sejm wyraża zgodę na wypowiedzenie tych umów międzynarodowych lub na wycofanie się z nich.

Projekt powyższy odpowiada postulatowi zgłaszanemu niejednokrotnie na przestrzeni minionych czterdziestu lat przez znawców prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Projekt ten nawiązuje do wcześniejszych norm konstytucyjnych (art. 49 konstytucji marcowej, art. 52 konstytucji kwietniowej). Nie chodzi tu jednak o tradycję. Projekt ma położyć kres dotychczasowej praktyce polegającej na tym, że normy prawne mające zastosowanie również wewnątrzpaństwowe i nierzadko odnoszące się do materii ustawowych stanowione są z pominięciem Sejmu przez Radę Państwa, a w rzeczywistości przez rząd jako decydujący o zawarciu umowy międzynarodowej. Rada Państwa nie posługuje się tu dekretem z mocą ustawy (który podlegałby zatwierdzeniu przez Sejm, art. 31 ust. 1 Konstytucji), lecz po prostu podejmuje uchwałę ratyfikacyjną.

Ten ostatni moment jest istotny i obecny projekt usuwa pewną lukę w dziedzinie ustawodawstwa. Z jednej strony bowiem Konstytucja przyznaje Sejmowi wyłączność w tej mierze – świadczy o tym jego kontrola nad dekretem z mocą ustawy. Z drugiej natomiast wykładnia dopuszcza istnienie w porządku prawnym źródła traktatowego, z którego w rzeczywistości płyną normy dotyczące materii ustawowych; jednocześnie w obecnym stanie prawa normy te pozbawione są sankcji krajowego organu ustawodawczego, co w praktyce nader często oznacza, że sąd lub inny organ ich nie stosuje. Pamiętać należy, że Konstytucja, oddając Radzie Państwa

ratyfikację umów międzynarodowych, bynajmniej przez to samo nie dokonała delegacji kompetencji ustawodawczej.

Projekt art. 2 nie wymienia umów handlowych i celnych. Potrzeby obrotu gospodarczego każą pozostawić rządowi i jego agendom większą swobodę i możliwość szybkiego zaciągania zobowiązań międzynarodowych, bez oglądania się na Sejm i jego z natury rzeczy wolniejszą procedurę. A zobowiązania gospodarcze powodujące trwałe związki organizacyjne lub trwałe obciążenia finansowe w każdym razie podpadają pod ust. 1 pkt 4 i 5 projektowanego przepisu.

Ust. 2 proponowanego przepisu jest logiczną konsekwencją ustępu 1-go.

Zgoda Sejmu na związanie się umową lub na wypowiedzenie umowy (wzgl. wycofanie się z niej) jest warunkiem ważności odnośnego aktu Rady Państwa lub rządu, czyli musi go poprzedzać. Nie oznacza to jednak, iżby Rada Państwa lub rząd były związane zgodą Sejmu w tym znaczeniu, że nie miałyby teraz innego wyboru, jak związać się umową (wzgl. ją wypowiedzieć lub wycofać się z niej). Nie można wykluczyć takiej sytuacji, w której Rada Państwa lub rząd już po decyzji Sejmu dojdą do wniosku, że ze związaniem się umową albo zwolnieniem się od niej należy jeszcze poczekać. Ostatnie słowo należy tu do Rady Państwa lub rządu.

Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie

Artykuł 3

1. Organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, Najwyższa Izba Kontroli, trybunały i sądy oraz prokuratura stosują zwyczajowe prawo międzynarodowe i umowy międzynarodowe wiążące Polską Rzeczpospolitą Ludową.

2. Osoby fizyczne i prawne przestrzegają dotyczących je norm zwyczajowego prawa międzynarodowego i norm umów międzynarodowych wiążących Polską Rzeczpospolitą Ludową. Z mocy tych norm osoby fizyczne i prawne mają uprawnienia podlegające ochronie prawnej oraz obowiązki podlegające wykonaniu w drodze prawnej.

Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego wymaga w PRL globalnego uregulowania, niezależnie od możliwości zamieszczania odpowiednich przepisów w konkretnych ustawach. Prawo zwyczajowe, mianowicie prawo wojenne, stosowane było przez sądy polskie dość często w latach powojennych, dzisiaj natomiast sądy bardzo rzadko mają do czynienia ze sprawami, w których pojawia się ewentualność zastosowania normy zwyczajowej. Niemniej w tych bardzo nielicznych przypadkach nie

było trudności i sąd brał pod uwagę prawo międzynarodowe zwyczajowe (np. w kwestiach dotyczących immunitetu jurysdykcyjnego obcych państw). Gorzej natomiast jest ze stosowaniem umów międzynarodowych. Wobec normy art. 62 Konstytucji, iż sędziowie „podlegają tylko ustawom”, sądy skłonne są orzekać wyłącznie w oparciu o prawo krajowe (nie mówiąc już o organach administracyjnych). Umowy międzynarodowe relegowane są do sfery stosunków zagranicznych i orzecznictwo krajowe oczekuje, że normy międzynarodowe z czasem powtórzone zostaną w ustawodawstwie.

Pozycja tylko niektórych umów międzynarodowych nie budzi wątpliwości. Mówię tu jedynie o umowach zawartych i zawieranych po rządem Konstytucji PRL – umowy sprzed połowy roku 1952, wówczas transformowane w prawo polskie, mają określony status i nie wymagają tutaj omówienia, ponieważ dawne reżimy konstytucyjne nie należą do tematu nin. referatu. Otóż, co się tyczy dnia dzisiejszego, są ustawy, które odsyłają do umów międzynarodowych. Tym samym organ orzekający ma ustawowy obowiązek stosować traktat. [...]

Cóż z tego, kiedy odesłanie do traktatu jest w ustawach stosunkowo rzadkie. Stąd dla umów międzynarodowych nie objętych odesłaniem lub nie powtórzonych w ustawach pojawiła się konstrukcja obowiązywania lub skuteczności traktatów z mocy własnej (*ex proprio vigore*) w porządku prawnym PRL. Umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Radę Państwa i ogłoszona w Dzienniku Ustaw PRL jest – wg tej konstrukcji – częścią porządku prawnego państwa i winna być stosowana przez jego organy, bez oglądania się na regulację ustawową. Jest to wszakże konstrukcja bardziej oparta na orzecznictwie sądowym, praktyce administracyjnej i stanowisku rządu. Dlatego nie jest to konstrukcja rozwiązująca problem stosowania i przestrzegania prawa międzynarodowego w PRL, nie daje ona zresztą jasnej odpowiedzi na różne kwestie szczegółowe, jakie pojawiają się przy rozpatrywaniu miejsca traktatów w państwie.

Dlatego w prawie PRL potrzebna jest norma, która by generalnie regulowała stosowanie prawa międzynarodowego oraz jego przestrzeganie. Charakter generalny proponowanej normy sprawia, że nie przeszkadza ona odrębnemu uregulowaniu kwestii w konkretnych ustawach. Istotne jest to, że w przypadkach osobno nie unormowanych projektowany przepis daje rozwiązanie – organ orzekający nie będzie pozbawiony wiążącej dyrektywy, tak jak faktycznie, a nierzadko i prawnie pozbawiony jest jej dzisiaj. [...]

Co się tyczy ust. 2 w proponowanym przepisie – ujmuje on realizację prawa międzynarodowego w państwie od strony osób fizycznych i prawnych. Ustęp ten jest koniecznym uzupełnieniem ustępu 1-go. Z ust. 2 wynika, że osoby fizyczne i prawne mogą dochodzić swoich uprawnień wpływających

ze zwyczajowych i traktatowych norm prawa międzynarodowego. Osoby te mogą być również z mocy tych norm pociągnięte do odpowiedzialności cywilnej i karnej. W tej ostatniej dziedzinie należy wymienić w szczególności zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko pokojowi, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz terroryzm.

Cały art. 3 odnosi się wyłącznie do norm zwyczajowych i traktatowych będących normami samodzielnymi (*self-executing*; inne możliwe przekłady tego terminu to normy samoczynne, samo wykonalne lub dające się bezpośrednio stosować). Czyli będą to normy, których wykonanie w państwie nie zależy ani od przyjęcia innych norm prawnomiędzynarodowych, ani od ustanowienia norm krajowych (ustaw, rozporządzeń itd.) i które są tak sformułowane, że nadają się do stosowania i przestrzegania w państwie, w szczególności mogą być stosowane przez sądy tam wszędzie, gdzie wchodzi w rachubę ochrona praw podmiotowych. [...]

Powtórzmy więc raz jeszcze, iż wskazane jest przyjęcie art. 3 jako regulacji generalnej. Będzie ona dobrze świadczyć o stosunku państwa do ciążących na nim zobowiązań międzynarodowych.

Prymat prawa międzynarodowego

Artykuł 4

1. *Zwyczajowa norma prawa międzynarodowego wiążąca Polską Rzeczpospolitą Ludową przeważa w przypadku, gdy nie da się jej pogodzić z ustawą lub innym aktem normatywnym opartym na ustawie.*

2. *Umowa międzynarodowa zatwierdzona przez Sejm (art. 2) przeważa nad ustawą, jeśli umowy tej nie da się pogodzić z ustawą. Pozostałe umowy międzynarodowe wiążące PRL przeważają, w razie sprzeczności, nad niższymi od ustawy aktami normatywnymi.*

W komentarzu do art. 3 była już mowa o wątpliwości, jak rozstrzygnąć konflikt między normą międzynarodową i normą krajową, jeżeli ustawa w tej materii milczy. W praktyce organów państwowych rozstrzygnięcia dokonuje się najczęściej na rzecz prymatu ustaw i rozporządzeń, a bywa że i aktów niższej rangi. Jest to stan sprzeczny z międzynarodowymi obowiązками państwa, niezadowalający również z innych powodów. Dlatego celowe jest włączenie do prawa PRL jasnej normy generalnie przyznającej prymat prawu międzynarodowemu. Taka norma generalna nie stoi na przeszkodzie powtórzeniu prymatu prawa międzynarodowego, zwłaszcza traktatów, w konkretnych ustawach. [...]

Zwrot o zwyczajowej normie międzynarodowej lub umowie międzynarodowej nie dających się pogodzić z normą krajową zakłada obowiązek poszukiwania takiej interpretacji, która będzie się starała wyeliminować sprzeczności. Tym samym projekt art. 4 w pełni uwzględnia regułę interpretacyjną przestrzeganą przez sądy różnych państw. [...]

Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych Publikacja umów międzynarodowych

Mój pierwotny referat nie obejmował żadnych propozycji w tych sprawach. Przyczyna leżała w tym, że referat koncentrował się na umiejscowieniu prawa międzynarodowego w porządku prawnym PRL, podczas gdy kompetencja traktatowa jest zagadnieniem odrębnym (choć z przedmiotem referatu związanym), natomiast publikacja umów międzynarodowych niekoniecznie musi być unormowana w Konstytucji, a referat koncentrował się na konstytucyjnych normach *de lege ferenda*. Przyjąłem także, że obie kwestie należą do projektu ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych, który to projekt będzie przedmiotem osobnego referatu.

Jednak większość członków Zespołu Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej uznała, że kwestia zarówno zawierania i wypowiedzania traktatów, jak ich publikacji powinna być w nin. referacie przedmiotem propozycji normodawczych. Konstytucja bowiem nie do końca normuje zawieranie i wypowiedzanie umów międzynarodowych przez naczelne organy państwa, ogłaszanie zaś traktatów przedstawia się w PRL niezadowalająco. W szczególności niedobrym rozwiązaniem jest publikacja umów międzynarodowych w załącznikach do Dziennika Ustaw. Załączniki te są niedostępne w wielu urzędach i organach stosujących prawo. W Zespole przeważa pogląd, że załączniki powinny być skasowane, a umowy należy ogłaszać w poszczególnych zeszytach Dziennika Ustaw, podobnie jak ustawy i inne akty normatywne. To samo dotyczy się dzienników urzędowych. Opinia ta nie zmienia równoległej propozycji, nieraz już wysuwanej, aby w PRL ukazywał się urzędowy zbiór [...] umów międzynarodowych. W każdym razie prawidłowa publikacja umów i innych aktów międzynarodowych ma istotne znaczenie dla ich stosowania i przestrzegania.

Roman Kuźniar

Polska w zjednoczonej Europie

Polska (od XVIII w. nic się nie zmieniło pod tym względem) może być albo europejska, albo moskiewska, tertium non datur.

Min. Krzysztof Skubiszewski w Sejmie RP, 21 maja 1992 r.

Europa jest kluczem do polityki zagranicznej ministra Krzysztofa Skubiszewskiego. Więcej, Europa jest kluczem do całości polityki polskiej Tadeusza Mazowieckiego i jego rządu oraz kilku kolejnych rządów odradzającej się Rzeczypospolitej. Zdecydowany prymat Europy był w polityce polskiej od jesieni 1989 r. oczywisty. Zwycięstwo „Solidarności” i upadek komunizmu (choć rozłożony w czasie) umożliwiły Polsce powrót do Europy, od której była odcięta od momentu przejęcia steru rządów przez podległe Związkowi Sowieckiemu władze komunistyczne i włączenie naszego kraju w blok sowiecki (w rezultacie II wojny światowej). Jeśli mówimy o powrocie do Europy, to dlatego że dla narodów żyjących w tej części świata „Europa” jest pojęciem kulturowym, cywilizacyjnym. W tym sensie system komunistyczny był Europie kulturowo obcy, wręcz wrogi – miał być jej cywilizacyjną alternatywą. To się dalece nie w pełni władzom komunistycznym, zwłaszcza w Polsce, udawało, z uwagi na kulturowe zakorzenienie narodu polskiego w Europie (łacińskiego chrześcijaństwa). Z europejskiej tożsamości Polaków, nawet jeśli w niektórych aspektach ułomnej, wynikał opór wobec obcej kulturowo dominacji i ustroju politycznego, który narzucała. I kiedy już doszło do jego upadku, pierwszym politycznym hasłem i drogowskazem dla Polski stał się „powrót do Europy”. Problem był tym prawdziwszy, że w dość długim międzyczasie (1945–1989) w Europie, do której chcieliśmy wrócić, zaszły spore zmiany. Można powiedzieć, że zmieniła się nie do poznania. Chodziło oczywiście o radykalnie nowy sposób organizacji stosunków między narodami i społeczeństwami Europy Zachodniej.

Jeśli można powiedzieć, że Europa była kluczem, to dlatego, że dążenie do Europy formatowało po 1989 r. naszą politykę zagraniczną, a politykę polską w ogólności w jeszcze większym stopniu. A to dlatego, że gdy raz strategiczna decyzja polityczna jest podjęta, łatwiej przestawić zwrotnice w obrębie polityki zagranicznej niż w obszarze całej polityki wewnętrznej. Przetawiać zwrotnice nie znaczy być skutecznym, osiągać cele, ale nowy kierunek łatwiej wypracować i próbować realizować w instytucji (organie), którym są minister spraw zagranicznych i podległy mu urząd oraz instytucje współpracujące w obszarze polityki zagranicznej, niż w przepastnej rzeczywistości, którą stanowi kraj cały. Kraj, z jego historią, emocjami, gospodarką, narodem i społeczeństwem, zróżnicowaniem wewnętrznym, relacjami z sąsiadami itd. Żaden z tych składników nie jest monolitem czy spójnym agregatem, a tym bardziej kraj cały. Jednak to on przecież w zasadniczym stopniu decyduje, czy polityka zagraniczna, jej określony kurs, ma szanse na sukces czy przeciwnie. Kraj, mówiąc nieelegancko, jest zapleczem polityki zagranicznej, dostarcza jej środków, a co może nawet ważniejsze – zapewnia wiarygodność na zewnątrz. Nierzadko bywa i tak, że to właśnie wiarygodność państwa, jego ogólnej polityki, jest lepszą monetą niż środki materialne, które można przeznaczyć na osiąganie założonych celów polityki zagranicznej. Tak było zresztą z Polską w całym okresie urzędowania ministra Krzysztofa Skubiszewskiego. A czasem wiarygodność bierze się z osoby samego ministra. Tak było również w tym przypadku, o czym więcej nieco dalej.

Z dążeniem do Europy związane były zwłaszcza dwie rzeczy, które przenikały całą politykę zagraniczną, a w części także całość polityki polskiej. To sprawa naszego *credo* w sferze aksjologii i tożsamości. Wbrew pozorom nie było to takie oczywiste. Ani wtedy, ani paradoksalnie, jak się okazuje, dzisiaj. Narody, ich państwa, ich klasa polityczna, ich emocje, kultura zachowań czy atawizmy nie zmieniają się jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki. W 1989 r. ku Europie ruszyliśmy, bo takie spontaniczne pragnienie stało za zwycięstwem „Solidarności”, ale z bagażem przeszłości, doświadczeniem Pierwszej Rzeczypospolitej, rozbiorów i zaborów (zwłaszcza rosyjskiego), czasów PRL oraz wpływem tego doświadczenia nie tylko na poziom rozwoju, lecz także na polityczną świadomość Polaków. Ów bagaż sprawiał, że wolna Polska stanie się ponownie, jak w stuleciach poprzedzających upadek kraju, polem zmagania o jej europejską duszę. W czasach najnowszych prowadzenie tych zmagania w stosunkach zewnętrznych znowu wolnej Polski zostało ręką Opatrzności, a konkretnie decyzją premiera Mazowieckiego powierzone Krzysztofowi Skubiszewskiemu. Zadanie, które postawił sobie Minister, i było to zresztą zadanie całego pierwszego rządu wolnej

Polski, to uczynić Polskę Europą. W polskiej polityce zagranicznej pozostałe zadania były wobec tego nadrzędnego pochodne lub uzupełniające.

Powrót do Europy w czasach Skubiszewskiego

O ile Europa była kluczem do polityki polskiej w pierwszych latach po odzyskaniu wolności, o tyle kluczem do polityki europejskiej ministra Krzysztofa Skubiszewskiego były jego słowa wypowiedziane w przemówieniu na sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, zaledwie kilkanaście dni po objęciu urzędu. Była to zresztą jego pierwsza oficjalna wypowiedź w tej roli. Kończąc swoje przemówienie na światowym zgromadzeniu szefów dyplomacji, szef polskiej dyplomacji wypowiedział niejako *credo* polityki odradzającego się kraju: „Pragniemy wnieść wkład w odrodzenie zjednoczonej Europy, w której Polska winna znaleźć swoje miejsce”. A następnie dodał: „Przeznaczenie nie spieszy się, lecz teraz nadeszło i Polska musi kształtować swój los”. Jego styl: nie trzeba wielu słów, precyzja i zwięzłość w oddaniu istoty sprawy. W danym momencie dla Polski sprawy najważniejszej¹.

Zwięzłe *credo* Skubiszewskiego i jego polityki zagranicznej zawiera trzy wątki: 1) wizji odrodzonej Europy; 2) wkładu, jaki Polska zamierza wnieść w jej budowę; 3) miejsca Polski w zjednoczonej Europie. W tym trzecim krył się nasz interes narodowy, to znaczy, kim chcemy być, według jakiego modelu się rozwijać, z kim wiązać naszą przyszłość. Potraktuję te wątki jako kryteria, według których zamierzam analizować problem dziedzictwa polityki Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce zagranicznej Polski.

Rzecz symptomatyczna, kiedy w Polsce przełomu lat 80. i 90. XX w. mówiono czy myślano o powrocie do Europy, to chodziło w tym o upadek żelaznej kurtyny i komunizmu, które nas od „Europy” oddzielały. Jednocześnie celem było związanie się z instytucjami wielostronnymi Europy Zachodniej, a przede wszystkim ze Wspólnotami Europejskimi, które – przypomnijmy – liczyły wtedy zaledwie 12 państw. Były tam jednak wszystkie główne państwa „starej Europy”, z którymi Polska czuła się kulturowo i politycznie bliska (zwłaszcza Niemcy, Francja, Włochy). Dlatego, aby nie pozostawić od początku wątpliwości, jaki jest kierunek naszej polityki zagranicznej, minister Skubiszewski już w pierwszym swoim sejmowym *exposé*, wygłoszonym 26 kwietnia 1990 r., oświadczał, że „twardym jądrem dążeń do jedności europejskiej pozostają Wspólnoty Europejskie”, a przed

¹ Tekst wystąpienia w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 22.

polityką polską „staje pilne zadanie zawarcia umowy o stowarzyszeniu”. Nieco wcześniej Warszawa złożyła w Brukseli taki wniosek. O ile takie stwierdzenia w *exposé* z 1990 r. sąsiadowały na równi z wieloma innymi ważnymi zadaniami, z którymi musiała się zmagać dyplomacja polska tamtego czasu (granica z Niemcami, stosunki ze Związkiem Sowieckim, redukcja długu, przebudowa fundamentów bezpieczeństwa itd.), czego świadectwem było aż dziewięć priorytetów polityki zagranicznej wymienionych w tym przemówieniu, o tyle już rok później priorytet był właściwie jeden. W *exposé* z 27 czerwca 1991 r. minister Skubiszewski mówił: „Na czoło wysuwa się ugruntowanie europejskiej orientacji polityki polskiej”. Samo zaś wiązanie się ze Wspólnotami, czyli uzyskanie członkostwa, określił jako „dążenie, które wynika z naszej racji stanu i dyktowanej nią strategii państwowej – powiedzmy to jasno – zadecyduje o naszym miejscu w Europie. [...] Chodzi tu o cel polityczny najwyższej doniosłości”².

Sprawy na kierunku europejskim polityki zagranicznej, podobnie jak wewnętrzna transformacja ustrojowa, która uwiarygadnia akcję dyplomatyczną Warszawy wobec Brukseli, Berlina czy sceptycznego Paryża, posuwały się do przodu szybciej, niż mogło to wyglądać w pierwszych tygodniach wielkiej zmiany. Wysiłek polskiego rządu i negocjatorów przełamywały wyjściowe wątpliwości po stronie Wspólnoty Europejskiej i już w grudniu 1991 r. obie strony mogły podpisać tak zwany Układ Europejski, czyli umowę o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami. Układ wszedł następnie w procedurę ratyfikacyjną. Wcześniej, w listopadzie 1991 r., odbyły się pierwsze od upadku komunizmu wolne wybory parlamentarne, dzięki czemu Polska mogła się stać pełnoprawnym członkiem Rady Europy (26 listopada 1991 r.). Przejście przez członkostwo w RE było wtedy niesłychanie ważne z punktu widzenia aspiracji do członkostwa we Wspólnocie (po traktacie z Maastricht już Unii Europejskiej), stanowiło bowiem ustrojowe *tune-up*, czyli dostrajanie się do jednego z wymogów obecności w Unii³. Chodziło o konwergencję ustrojową w sensie demokratycznego państwa prawa, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych. Jednocześnie, od wyborów w listopadzie 1991 r., w Sejmie zasiadali przedstawiciele ugrupowań politycznych eurosceptycznych, a nawet otwarcie Unii Europejskiej i polskiemu w niej członkostwu nieprzyjaznych. Wychodząc od swoście rozumianych przesłanek narodowych, katolickich,

² Ibidem, s. 41–54 oraz 143–159.

³ Pod koniec lat 90. XX w. Rada Europy przestała odgrywać rolę strażnika standardów demokratycznych, z uwagi na przyjęcie sporej liczby państw (w tym Rosji), które nie spełniały kryteriów członkostwa nie tylko w momencie wstępowania do RE, lecz nie spełniają ich także do dzisiaj.

niepodległościowych, zaczęły one oskarżać Unię Europejską („Brukselę”) o próby dyktatu wobec Polski (hasła w rodzaju „wczoraj Moskwa, dziś Bruksela”) oraz zagrożenie dla polskiej suwerenności i tożsamości. Krzysztof Skubiszewski musiał zatem tłumaczyć polskie racje stojące za dążeniem do uczestnictwa w Unii nie tylko w Europie Zachodniej, lecz także w kraju. I czynił to wielokrotnie w czasie niezliczonych kontaktów dyplomatycznych, wywiadów dla mediów, otwartych wykładów, w rozmowach nieformalnych z politykami, osobami opiniotwórczymi, ludźmi Kościoła.

Podstawowym forum tej debaty w kraju pozostawał polski parlament. Właśnie w Sejmie, przy okazji debaty ratyfikacyjnej układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami, Krzysztof Skubiszewski z pasją i najpełniej wyłożył 21 maja 1992 r. wizję zjednoczonej Europy oraz polskich interesów, z których wynika imperatyw trwałego związania się naszego kraju ze Wspólnotą i odpowiedniego w niej miejsca. Co się tyczy punktu pierwszego, to zaskakiwać może u ministra kraju, który tak bardzo liczył na materialne wsparcie swojej transformacji ze strony Unii oraz korzystny dostęp do jej rynku, podkreślanie politycznego charakteru tej struktury i stąd właśnie płynących pożytków dla Polski. Już w niespełna dwa tygodnie wcześniej, dorocznym *exposé* Minister mówił 8 maja 1992 r. o związkach z Unią jako „konkretnej gwarancji naszego bezpieczeństwa zewnętrznego oraz gwarancji transformacji demokratycznej i wolnorynkowej”. Z dzisiejszej perspektywy (2016–2020) można powiedzieć, że minister Skubiszewski przeczuwał, iż w przyszłości mogą się w Polsce pojawić ludzie i siły polityczne, które zechcą odwrócić kraj od demokracji, czyli od Europy⁴. A wtedy członkostwo w Unii Europejskiej może utrudnić zepchnięcie Polski na margines Europy, w położenie znane z niedobrych okresów historii naszego państwa.

W przemówieniu w debacie ratyfikacyjnej Krzysztof Skubiszewski z całą mocą wskazywał, że

istota tych związków dotyczy sfery politycznej, sfery naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. [...] Wspólnota była bowiem od początku i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny.

Krył się w tym również zamiar oddalenia od nas widma totalitaryzmu oraz zapewnienia przyszłości demokracji w naszym kraju. W jego rozumieniu

⁴ Notabene, to właśnie w rządzie, w którym K. Skubiszewski był szefem dyplomacji w momencie wygłaszania tego *exposé*, było silnie obecne ugrupowanie polityczne (Porozumienie Centrum), którego czołowi przedstawiciele zasłynęli po 2015 r. z otwarcie antyeuropejskich i antydemokratycznych poczynań, o czym będzie mowa w dalszej części tego tekstu.

te dwie kwestie – wizja Wspólnoty/Unii oraz polskiego w niej członkostwa – były silnie ze sobą splecione. Ten splot przewija się przez większą część cytowanego przemówienia. „Z drugiej strony – mówił – idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie”, o „gwarancję zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”. Sama konstrukcja Wspólnoty była w przekonaniu Krzysztofa Skubiszewskiego jak gdyby „uszyta na polską miarę”, w sensie historii, geopolityki, aspiracji. Mówi bowiem dalej, że „Wspólnota była, jest i pozostanie ograniczonym związkiem państw średnich i małych. Nie była i nie może być otwarta dla supermocarstw...”. To jest z polskiego punktu widzenia ogromny walor: „nie istnieje w tym zespole hegemonia jednego państwa”. Polski minister spraw zagranicznych wierzył w 1992 r. w taką jej dynamikę, która prowadzi „od prostych form jedności, takich jak unia celna lub wspólny rynek, ku formom bardziej rozwiniętym, takim jak unia polityczna” (co dzisiaj, w 2020 r., nadal pozostaje ambitnym celem na przyszłość). Krzysztof Skubiszewski zakładał równoległość dwóch impulsów integracyjnych, spontanicznego oraz inicjowanego odgórnie, przez organy Unii. Ten pierwszy impuls, „integracja spontaniczna”, to przede wszystkim sprawa „ludzka”, dzięki której „podejrzenia, wrogość i dogmatyczna przesada ustępują miejsca życzliwości, współpracy i przyjaznej tolerancji”. Proszę zauważyć, ile w tym chrześcijańskiej wiary w dobro tkwiące w naturze człowieka, w naturalne pragnienie ludzkich społeczności współżycia w takim właśnie środowisku. Minister Skubiszewski był przy tym absolutnie przekonany, że procesy integracji „nie zagrażają specyfice narodowej i kulturalnej państw członkowskich”, a powstająca unia polityczna i gospodarcza „nie jest zagrożeniem, lecz tarczą dla [ich] specyfiki narodowej i kulturalnej”. Już w dyskusji po swoim przemówieniu, odpowiadając na padające z trybuny sejmowej głosy eurosceptyczne i przeciwnie stowarzyszeniu, wypowiedział słynne zdanie:

Panie Marszałku, wysoki Sejmie, należy zastanowić się nad tym, jaka to mogłaby być nieeuropejska przyszłość Polski. Kulturalna, duchowa, a także i gospodarcza pełna samodzielność jest we współczesnym świecie albo niemożliwa, albo płaci się za nią olbrzymią cenę cofnięcia zegara historii. Polska (od XVIII w. nic się nie zmieniło pod tym względem) może być albo europejska, albo moskiewska, *tertium non datur* (trzeciego wyjścia nie ma). Należy pamiętać, że ta alternatywa tak się właśnie przedstawia⁵.

⁵ Minister Skubiszewski, przywołując XVIII w., miał zapewne na myśli polityczną targowicę, która sprzeciwiła się przejściu europejskich wzorów rozwojowych i wołała skierować Polskę na wschód, ku Rosji, aby tylko utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję w Pierwszej Rzeczypospolitej.

Wizja Wspólnoty Europejskiej i miejsca Polski, kiedy się już w niej znajduje, zawiera jeszcze jeden ważny wątek, który – jak wiele na to wskazuje – jednak mniej jest dzisiaj doceniany niż w czasie, gdy polski minister spraw zagranicznych wypowiadał swoje słowa – wątek cywilizacyjny: „Europa jest wspólnotą cywilizacji, historii i przeznaczenia”. A ta część wywodu powstała niewątpliwie ze względu na miejsce i audytorium, w którym je głosił:

W Polsce zarówno przed dziesięcioma wiekami, jak i w ostatnich czasach chrześcijaństwo było nieodłącznym elementem bytu narodowego. Wspólnota Europejska, z którą pragniemy się dzisiaj stowarzyszyć i do której jutro pragniemy wstąpić, jest dziełem dalekowzrocznych chrześcijańskich mężów stanu, takich jak Robert Schuman, Alcide De Gasperi i Konrad Adenauer⁶.

Wątek chrześcijańskich korzeni Europy i wpływu chrześcijaństwa na jej tożsamość pojawia się także w późniejszych wystąpieniach publicznych profesora Krzysztofa Skubiszewskiego. W jednym z nich wyrażał żal, że w projekcie Konstytucji dla Europy (powstał w latach 2003–2004) nie znalazło się do tego odniesienie. Z drugiej strony liczył na to, że dzięki przystąpieniu do Unii Europejskiej polski Kościół stanie się bardziej otwarty i zwiększy się „jego tolerancja wobec inności”. A zarazem będzie mógł wnieść do Europy przywiązanie do wartości duchowych i etycznych w życiu społecznym i ekonomicznym, gdyż „zachodni racjonalizm bywa zabójczy”⁷. Jest w tym ostatnim stwierdzeniu pośrednia korespondencja z myślą Cypriana Kamila Norwida wyrażoną w jego wierszu *Pieśń od ziemi naszej*: „Na zachód – k ł a m s t w o – w i e d z y i błyskotność, // Formalizm prawdy – wewnętrzna bez-istotność, // A pycha pych!”⁸. Polskie doświadczenie i rozumienie kultury Zachodu, w tym jak to przedstawiał Norwid czy Skubiszewski, mogłoby zatem być wartościowym wkładem w wewnątrzspółnotową debatę o kierunku jej rozwoju, czynnikach, które mogą temu przeszkadzać albo sprzyjać. Trzeba jednak zauważyć, że w latach sprawowania urzędu przez Krzysztofa Skubiszewskiego do członkostwa w Unii było jeszcze daleko, dlatego w Polsce koncentrowano się raczej na spełnianiu niełatwych

⁶ Przemówienie ratyfikacyjne w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., przyp. 1 i 2, s. 225 i nast.

⁷ K. Skubiszewski, Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód: oczekiwania i wkład nowych członków w świetle ich tradycji chrześcijańskich (na spotkaniu Międzynarodowej Unii Prawników Katolickich, 2003), w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 442–450.

⁸ C. Norwid, *Pisma wierszem i prozą*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973, s. 24. Należałoby jednak przytoczyć zwrotkę poprzedzającą: „Od wschodu – m ą d r o ś ć – k ł a m s t w a – i ciemnota, // Karności harap lub samotrzask z złota, // Trąd, jad i brud”.

jego warunków niżli na tym, jaki mógłby być polski wkład w „zjednoczenie odrodzonej” Europy. Polacy w tamtym czasie uważali, że już ten wkład wnieśli w postaci doprowadzenia do Wiosny Ludów '89 i upadku komunizmu, demontażu żelaznej kurtyny, która dzieliła Europę. Polskim wkład w Europę stanowiła także szybka i udana prodemokratyczna i prowolnorynkowa transformacja. To istotnie było w Europie Zachodniej zauważane i doceniane. Bardzo przekonująco o polskich nastrojach w pierwszym roku transformacji mówił w tym kontekście premier Tadeusz Mazowiecki do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w styczniu 1990 r.:

Polacy są narodem świadomym swojej przynależności do Europy, swojej europejskości [...]. Jest Europa obecna w polskiej świadomości jako wartość – dla której warto żyć, lecz dla której trzeba czasem umierać. Znamy cenę europejskości [...]. Wnosimy więc do Europy naszą wiarę w Europę.

Lata świetlne wydają się dzielić świadomość tamtego polskiego premiera od obozu rządzącego w Polsce, a zwłaszcza jego premierów i głównych ministrów z lat 2015–2020.

Europa jako fundament czy oś polskiej racji stanu, tak jak była ona definiowana przez ministra Skubiszewskiego, występuje wielokrotnie w jego wystąpieniach. Oczywiście bardziej niż słowa, choć i te także były wtedy bardzo ważne, liczyły się konkretne działania. Notabene, w swoim słynnym sejmowym przemówieniu poświęconym racji stanu, 21 stycznia 1993 r.⁹, Minister stwierdził: „Czyli można o racji stanu nie mówić, nie określać jej, ale jednocześnie wiedzieć, czym ona jest i ją realizować. [...] Nie trzeba tu wielu słów”. A przechodząc do tego, co w polityce zagranicznej jest częścią polskiej racji stanu, wskazał na kontynent europejski i strefę euroatlantycką jako obszar dla niej strategiczny. I wymienił pięć priorytetowych zadań podyktowanych naszymi żywotnymi interesami w tej części globu, od członkostwa w UE (także w NATO), przez rozwój odpowiednich stosunków z głównymi państwami tego obszaru, „utrwalenie i rozwój jak najlepszych stosunków z sąsiadami”, pogłębienie nowych powiązań regionalnych w naszej części Europy aż po współtworzenie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. „Powiązanie ze Wspólnotą Europejską podyktowane jest najwyższym interesem państwa i narodu oraz daje trafną diagnozę przyszłego rozwoju”¹⁰.

⁹ Warto zauważyć, że było to jedyne wystąpienie rządowe i sesja Sejmu poświęcone wyłącznie polskiej racji stanu w całym okresie 1989–2020.

¹⁰ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 299–304.

Wracając do konkretnych działań, to jedno z nich zostało już wymienione – zawarcie układu o stowarzyszeniu oraz oficjalna deklaracja, że jest on pierwszym krokiem ku członkostwu we Wspólnocie. O sile i wiarygodności tej determinacji świadczy fakt, że Wspólnota, która jeszcze na samym początku lat 90., w latach 1990–1992, zdawała się nie wierzyć, aby włączenie w jej struktury takich krajów jak Polska było sprawą przewidywalnej przyszłości, już w czerwcu 1993 r. przyjęła tak zwane kryteria kopenhaskie, które świadczyły o uznaniu nieuchronności rozszerzenia oraz konieczności rozpoczęcia przygotowań w tym kierunku. Kwestią o kluczowym znaczeniu dla powodzenia polskiego kursu na Europę było zdaniem ministra Skubiszewskiego odpowiednie ułożenie stosunków z Niemcami. Jest o tych stosunkach odrębny rozdział w niniejszej publikacji, autorstwa Jana Barcza, dlatego tutaj tylko nakreślona zostanie główna idea.

Otóż, owo „odpowiednie ułożenie...” nie było łatwe od samego początku, to znaczy od kluczenia kanclerza Kohla w sprawie ostatecznego charakteru polskiej granicy zachodniej i konieczności akcji dyplomatycznej Warszawy wobec wielkich mocarstw¹¹. Zanim jeszcze doszło do ostatecznej regulacji sprawy granicy zgodnie z polskimi oczekiwaniami, minister Skubiszewski posłużył się formułą „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów w jednoczącej się Europie” (luty 1990 r.). I to ona właśnie była kluczem do wpisania trudnych wcześniej stosunków z Niemcami w proeuropejski kurs Polski. Trudności nie brakowało także po polskiej stronie. Początkowo problem leżał głównie w lękach przed zjednoczonymi Niemcami, które ze względu na swoje położenie i potencjał natychmiast urosły do skali europejskiego „supermocarstwa”. W Polsce szybko upowszechnił się rzekomy dylemat: „niemiecka Europa czy europejskie Niemcy”. Nie brakowało zwolenników fatalizmu tkwiącego w pierwszej części równania. Gotowość do konstruktywnej współpracy z Niemcami nierzadko była uznawana za gotowość do ustępstw wobec Niemiec, a nawet jakiejs formy „kapitulacji” (głosy pochodzące ze stronnictw narodowo-katolickich). Świadomość, że polska droga do Europy „wiedzie przez Niemcy”, także budziła pewne kompleksy na tle dwudziestowiecznej historii kontynentu i naszych z nimi stosunków dwustronnych. Z punktu widzenia europejskich (wspólnotowych) aspiracji Polski sprawa ewoluowała nadzwyczaj pomyślnie. Strona polska

¹¹ Po upadku muru berlińskiego kanclerz Kohl wygłosił 10-punktowy plan zjednoczenia Niemiec, w którym nie było ani słowa o granicach zjednoczonego państwa, a później przez długie miesiące (ze względów wyborczych) kluczył w tej sprawie, co w niektórych kręgach w Polsce budziło poważne obawy. Minister Skubiszewski odpowiadał jednoznacznymi wystąpieniami, a zwłaszcza wyborną prezentacją polskich racji na Konferencji „2 + 4” w Paryżu, w lipcu 1990 r.

reprezentowana przez ministra Skubiszewskiego dawała w tamtym czasie nierzadko wyraz nadziei, że stosunki dwustronne z Niemcami mogłyby się rozwinąć podobnie jak RFN z Francją, na podstawie traktatu elizejskiego z 1963 r., i analogicznie jak te pierwsze w „małej Europie”, te drugie mogłyby być równie pożyteczne w procesie rozszerzania UE ku Europie Środkowo-Wschodniej. Tak się właśnie stało. Dzięki gigantycznemu wysiłkowi ministra Skubiszewskiego i polskiej dyplomacji, już w czerwcu 1991 r. udało się podpisać z Niemcami Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. To najlepszy z naszych traktatów dwustronnych. A co najważniejsze w interesującej nas tutaj sprawie, Niemcy traktatowo zobowiązały się, jak żadne inne państwo, do „wspierania przyłączania się Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w miarę sił i możliwości” (art. 8). Zapis ten można uznać za prawdziwy majstersztyk ówczesnej polskiej dyplomacji. A ze swojego zadania Niemcy wywiązały się w kolejnych latach z nadwyżką.

Działań na kierunku europejskim, które w sumie miały nam zapewnić powrót do Europy, było nieskończenie wiele, od tych na kierunku centralnym (Wspólnoty), przez ważne państwa, po zagadnienia poboczne, ale jednak ważne dla powodzenia na głównej płaszczyźnie. Tutaj jedynie o dwóch takich przedsięwzięciach. Sprawą, którą uważano w Warszawie za bardzo istotną w tym kontekście, było nawiązanie bliskich więzi z Francją. Takich więzi, dzięki którym Paryż będzie wspierać nasze aspiracje i starania, będzie swego rodzaju ich rzecznikiem w łonie Wspólnot. Przesłanki do takiego rozumowania były mocne, choć niemal wyłącznie historyczne. Najświeższe odnosiły się do wielkiego wsparcia oficjalnej Francji, ale też francuskiej opinii publicznej dla „Solidarności” w latach 80. XX w. „Solidarność” zwyciężyła 4 czerwca, powstał rząd Mazowieckiego i... dostaliśmy zimny prysznic. Francja wykazywała chłód wobec europejskich ambicji Polski. Była ona często przedstawiana nad Sekwaną jako kraj religiancki i nacjonalistyczny, wręcz antysemicki, który ideowo „nie pasuje do Europy”. To zasługa głównie samego prezydenta François Mitterranda, który tak sobie Polskę wyobrażał, dlatego też nie widział dla niej miejsca we Wspólnocie przed upływem wielu dziesięcioleci. Stąd szybko rzucona przezeń idea „konfederacji europejskiej” jako długoterminowej poczekalni dla krajów naszego regionu, co zostało zresztą natychmiast przez nie odrzucone. Nie pomogło wysłanie przez ministra Skubiszewskiego do Paryża, jako ambasadora we Francji, jego najbliższego przyjaciela, wieloletniego rektora College d’Europe w Brugii, który miał świetne kontakty w dyplomacji francuskiej. Jej linię określał jednak prezydent Mitterrand, a Jerzy Łukaszewski musiał się zadowolić bliskimi kontaktami z merem Paryża Jacques’iem

Chirakiem¹². Stosunkowo szybko francuska dyplomacja zaczęła określać Polskę „koniem trojańskim” USA w Europie, i to jeszcze zanim tego rodzaju podejrzenie mogło mieć jakiegokolwiek uzasadnienie¹³.

Rekompensatą za porażkę na kierunku francuskim stała się innowacja dyplomatyczna autorstwa niemieckiego ministra spraw zagranicznych Hansa-Dietricha Genschera. Chodziło o niespodziewane powstanie Trójkąta Weimarskiego, zainicjowane spotkaniem ministrów spraw zagranicznych trzech państw w Weimarze, 28–29 sierpnia 1991 r. W deklaracji przyjętej na jego zakończenie ministrowie stwierdzali: „Stoimy przed niepowtarzalną szansą budowy nowej Europy”, oraz m.in. opowiadali się za „zbliżeniem i członkostwem nowych demokracji we Wspólnocie Europejskiej”. Kameeralne, nieformalne spotkanie trzech ministrów przerodziło się dość szybko w mocną formułę dyplomatyczno-polityczną, rozszerzoną później także na inne sfery życia publicznego, w tym samorządy i inicjatywy obywatelskie. Miała się ona okazać w latach 90. XX w. ważnym pasem transmisyjnym polskich aspiracji europejskich, a także wzmacniać polską pozycję i głos w polityce europejskiej. Weimar stał się ważną figurą dyplomatyczną na europejskiej scenie, której Polsce zazdrościli inni, nie tylko w Europie Środkowej. Nie można mieć wątpliwości, że nie byłoby Weimaru bez Krzysztofa Skubiszewskiego, który budził wielki szacunek, ale też – co nie mniej istotne – zaufanie obu partnerów. W ich oczach był jednym z nich. Zatem Polska mogła się stać za jakiś czas jednym z państw Unii Europejskiej¹⁴.

Formułą poboczną, ale ważną w realizacji aspiracji europejskich Polski stał się w tamtym czasie Trójkąt Wyszehradzki. Jego korzenie tkwiły jeszcze w marzeniach o wolnej Europie Środkowej, o których pisali i rozmawiali intelektualści i dysydenci w czasach komunistycznych. Po upadku żelaznej kurtyny nowe elity polityczne chciały, aby na Zachodzie przestano utożsamiać Europę Środkową z byłą Europą Wschodnią, czyli homogeniczną masą

¹² W swoich wspomnieniach J. Łukaszewski podaje liczne przypadki (rozmowy, opinie w mediach) niechęci do Polski we francuskich kręgach rządzących tamtego czasu. Szerzej zob. J. Łukaszewski, *Iść jak prowadzi busola. W europejskim kręgu dyplomacji. Wspomnienia*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2018, s. 649–608. Przy czym, o ile jeszcze w Paryżu wyobrażano sobie rozwój stosunków dwustronnych z Polską i niekiedy pracowano na jego rzecz, o tyle opinie negatywne nasilały się, gdy dochodziło do sprawy przyszłego członkostwa Polski w WE. Według niektórych rozmówców ambasadora Łukaszewskiego miało to się nie zdarzyć przed upływem 50 lat!

¹³ Autor niniejszego tekstu zetknął się z tym określeniem – padło z ust jednego z wysokiej rangi dyplomatów francuskich – w czasie konsultacji weimarskich w Paryżu, w 1992 roku.

¹⁴ Zob. zvl. K.-H. Standtke (red.), *Trójkąt weimarski w Europie: współpraca polsko-niemiecka-francuska. Powstanie – potencjał – perspektywy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

spadkową po bloku komunistycznym. W Warszawie, Pradze czy Budapeszcie chciano wyodrębnić ten region, jako mający silną europejską tożsamość kulturową, a co za tym idzie – także potencjał szybszego przyłączenia się do instytucji do tej pory zachodnioeuropejskich. O Europie Środkowej także jest w tej książce odrębny rozdział autorstwa Agnieszki Bieńczyk-Missali. Trzeba jednak, z uwagi na ostatnią część niniejszego artykułu, zauważyć jedną rzecz w odniesieniu do Trójkąta Wyszehradzkiego, który powstał jako efekt powyższego rozumowania. Otóż przywódcy Czechosłowacji, Polski i Węgier, decydując się na zawiązanie tego ugrupowania, czynili to w imię troski o umocnienie demokracji i wolności w ich krajach, budowy nowoczesnego państwa prawa, które będzie odzwierciedlać europejskie wartości i standardy ustrojowe. Jest o tym mowa wprost w założycielskiej deklaracji podpisanej 15 lutego 1991 r. Znalazło się w niej także zobowiązanie do „aktywnego przyczyniania się do jednoczenia Europy” oraz dążenia do ścisłej współpracy z instytucjami europejskimi. Od tego momentu trójka, a od 1 stycznia 1993 r. czwórka (po aksamitnym rozpadzie Czechosłowacji), czyli już wtedy Grupa Wyszehradzka, koordynowała swoje poczynania oraz wymieniała doświadczenia w wysiłkach na rzecz uzyskania członkostwa w UE. Podkreślmy zatem: Grupa Wyszehradzka była w swych intencjach, deklarowanych wartościach i działaniach ugrupowaniem proeuropejskim, w sensie pragnienia jak najszybszego znalezienia się we Wspólnocie. Została pomyślana jako instrument wspomagający realizację tego dążenia. Krzysztof Skubiszewski w swej formacji duchowej był bardziej Europejczykiem i człowiekiem Zachodu niż środkowym Europejczykiem, jednak w pełni dostrzegał proeuropejski walor zabiegu, jakim było utworzenie Grupy Wyszehradzkiej.

Kontynuacja dziedzictwa ministra Skubiszewskiego na kierunku europejskim w latach 1993–2015

Określony w czasach Krzysztofa Skubiszewskiego kierunek polityki zagranicznej RP w sensie ideowym wobec Europy, który można nazywać linią Mazowieckiego–Skubiszewskiego, był zasadniczo kontynuowany przez kolejnych ponad 20 lat, do jesieni 2015 r. W tym okresie Polska miała czterech prezydentów (wliczając ostatnie dwa lata kadencji Lecha Wałęsy), wiele rządów i wielu ministrów spraw zagranicznych. Owszem, zdarzały się momenty częściowego czy w odniesieniu do pewnych spraw kwestionowania założenia o prymacie Europy w polityce polskiej (silnego wiązania się Polski z Unią Europejską jako naszym strategicznym i historycznym przeznaczeniem), ale po każdym takim chwilowym „wahnięciu” kurs wracał do

normy. Normy wyznaczonej w pierwszych trzech–czterech latach Trzeciej Rzeczypospolitej.

Na kierunku europejskim do końca 2002 r. trwała batalia o członkostwo Polski w UE. Sprawa była znacznie poważniejsza niż tylko polska akcesja, bo w grę chodziło wielkie rozszerzenie (*big-bang enlargement*), które szybko zaczęło być nazywane rozszerzeniem zjednoczeniowym. Jednorazowe rozszerzenie się o 10 państw, z czego osiem to były kraje komunistyczne, zmieniało europejską geopolitykę. Unia przestawała być zachodnioeuropejska, a jej dążenie do reprezentowania „Europy” na scenie międzynarodowej nie było odtąd uzurpacją. Ponadto, dzięki kolejnym traktatom (od Maastricht po Lizbonę), otrzymywała instrumenty do reprezentowania interesów państw członkowskich wobec reszty świata. Dla państw mniejszych i słabszych było to poważne wzmocnienie ich pozycji, pewności obrony ich podstawowych interesów. A co się tyczy Polski, to trzeba powiedzieć, że weszła ona do UE na korzystnych dla niej warunkach, co było rezultatem świetnych działań polskich negocjatorów, rozumności kolejnych rządów i ministrów, oraz, co bardzo ważne, ciężkiej pracy dostosowawczej w kraju. Kiedy mowa o korzystnych warunkach, to chodziło o wielkość naszej składki, wysokość funduszy, które Unia miała nam przekazywać po uzyskaniu członkostwa, oraz okresy przejściowe w obszarach, które zdaniem Warszawy powinny były być początkowo chronione przed konkurencją albo dostać więcej czasu na pełne dostosowanie do standardów unijnych. Jak wiadomo, negocjacje nad układem rozszerzeniowym szczęśliwie zakończyły się w grudniu 2002 r., jego podpisanie nastąpiło w kwietniu 2003 r., a po zamknięciu procedury ratyfikacyjnej we wszystkich państwach, starych i nowych, wielkie rozszerzenie stało się faktem 1 maja 2004 r. Polacy okazali się jednymi z największych entuzjastów przyłączenia się do Wspólnoty. W referendum ratyfikacyjnym aż 77% głosujących opowiedziało się za przystąpieniem Polski do tej struktury. Rzecz ciekawa, o ile od tego czasu na polskiej scenie politycznej pojawiały się partie (i politycy) prezentujące konfrontacyjną postawę wobec Unii, nierzadko produkujące na jej temat zwykłe brednie, o tyle stopień poparcia społecznego dla członkostwa w UE pozostawał wysoki, niekiedy przekraczający 80%.

Zanim jeszcze Polska stała się formalnie członkiem UE, postanowiła „poważać” o mocniejszą w niej pozycję. Problem pojawił się w momencie modyfikacji rozkładu siły głosu (ważonego) poszczególnych państw członkowskich w Radzie UE, co nastąpiło przy okazji próby wyposażenia Unii w traktat konstytucyjny. Warszawa nie chciała się zgodzić na zmniejszenie przyznanego jej w traktacie nicejskim siły głosu w porównaniu z tym,

co przewidywał nowy traktat¹⁵. Niebędąca jeszcze członkiem Unii Polska groziła wetem (pod kabotyńskim hasłem „Nicea albo śmierć”), ale chwile grozy w Brukseli zakończyły się dość komicznie. Z powodu polskiej zapowiedzi uczestnicy szczytu UE postanowili się rozjechać do domów. Polska delegacja została sama na placu... Kilka miesięcy później doszło do wymiany premiera polskiego rządu. Nowy rząd wyraził zgodę, ale traktat i tak upadł ze względu na negatywny wynik referendum we Francji i w Holandii, krajach „starej Europy”, które m.in. obawiały się „inwazji” imigrantów do pracy z państw będących nowymi członkami Unii.

Polska nie miała problemu z wizją Wspólnoty w latach starań o członkostwo. Podobnie jak minister Skubiszewski, jego następcy chętnie podkreślali polityczny walor tego projektu, potrzebę odgrywania przez rozszerzającą się, a za chwilę rozszerzoną UE poważnej, mocarstwowej roli w życiu międzynarodowym. Tak było na poziomie ogólnym. I to zapewne w tamtym czasie było szczere. Problem pojawił się przy pierwszym poważniejszym teście na wizję UE jako budzącego respekt aktora stosunków międzynarodowych. W końcu lat 90. XX w. Unia postanowiła się wyposażać we wspólne zdolności militarne, dzięki którym mogłaby podejmować operacje wojskowe (reagowania kryzysowego, stabilizacyjne, humanitarne) poza swoimi granicami – autonomiczne, to znaczy bez wsparcia czy pytania o zgodę NATO albo USA. Te własne zdolności wojskowe miały być jądrem późniejszej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common Security and Defence Policy*, CSDP), jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rysowała się perspektywa pewnej samodzielności strategicznej UE oraz samodzielności względem USA w sferze bezpieczeństwa. Znajdując się pod wpływem Stanów Zjednoczonych oraz w kontekście wchodzenia Polski do Sojuszu Atlantycznego (formalnie w marcu 1999 r.), Warszawa w dość ostentacyjny sposób wykazywała chłód czy krytycyzm wobec samej idei, a potem pierwszych kroków w ramach proklamowanej w czerwcu 1999 r. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Oficjalnym powodem była obawa o spójność NATO i odepchnięcie USA od spraw bezpieczeństwa Europy. Wobec ewentualnego zagrożenia ze strony Rosji Polska może liczyć na USA i NATO, a nie na Unię Europejską i Francję czy Niemcy, rozumowano w Warszawie. W niemałej mierze polskie wątpliwości w tej sprawie były podsycane przez Waszyngton, który obawiał się o swoje wpływy w Europie. W tamtym czasie Amerykanie uważali, że lepiej będzie, jeśli Europa nadal będzie polegać na

¹⁵ Z około 8% do około 7%. Trzeba jednak dodać, że negocjowany w końcówce w pośpiechu traktat nicejski znacząco Polskę pod tym względem uprzywilejowywał. Było to zresztą główną zasługą prezydenta Francji J. Chiraca. Polska w Nicei jeszcze nie była obecna.

Stanach Zjednoczonych w sprawach bezpieczeństwa. Uzależnienie Europy od USA miało być świadectwem globalnego prymatu tego państwa, ale też było korzystne dla amerykańskich firm zbrojeniowych. Stosunek Warszawy do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy*, ESDP) pozostawał powściągliwy jeszcze kilka lat po uzyskaniu członkostwa w Unii, czyli w okresie widocznej amerykanizacji polityki zagranicznej Polski (rządy SLD i PiS). W podejściu do Europy był to czas pewnego rozejścia się z dziedzictwem Skubiszewskiego, aczkolwiek w rządach SLD proamerykanizm związany z udziałem Polski w wojnie przeciwko Irakowi próbowano łączyć z ogólnie pozytywnym i konstruktywnym stosunkiem do Unii Europejskiej takiej, jaką wtedy była (zwłaszcza premier Marek Belka oraz minister Adam D. Rotfeld).

Podejście do Europy i miejsca Polski we Wspólnocie zmieniło się radykalnie po dojściu do władzy koalicji liberalno-ludowej (PO–PSL) jesienią 2007 r. Wprawdzie pochodzący z PiS prezydent Lech Kaczyński próbował jakiś czas blokować pod egzotycznymi pretekstami ratyfikację przez Polskę traktatu lizbońskiego (skromniejszej wersji Traktatu konstytucyjnego), w końcu jednak ustąpił¹⁶. Samo Prawo i Sprawiedliwość w krytyce tego traktatu szermowało głównie argumentami antyniemieckimi. Proeuropejski kurs rządu PO–PSL uległ silnemu wzmocnieniu, gdy w 2010 r. nowym prezydentem Polski został wybrany Bronisław Komorowski, który do Europy miał to samo pozytywne podejście co jego ideowy mentor Tadeusz Mazowiecki, który został zresztą głównym doradcą nowej głowy państwa. W całym tym okresie, aż do 2015 r., Polska stała się jednym z najbardziej prounijnych krajów członkowskich. Kulminacją naszej postawy i aktywności na rzecz spójności Unii oraz jej sprawnego działania było przewodnictwo Polski w unijnej Radzie, w drugiej połowie 2011 r. Zapoczątkowało je świetne przemówienie premiera Donalda Tuska, pod hasłem „więcej Europy”, a zwieńczyło głośne przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w Berlinie (28 listopada), w trakcie którego odważnie postawił on problem dalszej federalizacji Europy. Trzeba jednak przyznać, że to przemówienie wzbudziło spore kontrowersje w samej Polsce, także w obozie władzy¹⁷. Polska w tym

¹⁶ L. Kaczyński do końca miał nadzieję, że traktat ten zablokuje jakieś inne państwo, np. Irlandia, gdzie w pierwszym referendum przepadł, ale skoro tak się nie stało, podpisał ustawę ratyfikacyjną tuż przed zakładanym przez UE terminem jego wejścia w życie, którym był 1 grudnia 2009 r. W tle obstrukcji prezydenta Kaczyńskiego był również spór o to, kto ma reprezentować Polskę w Radzie Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z konstytucją, rozstrzygnął go na rzecz rządu.

¹⁷ Minister Sikorski opowiedział się za docelowo federacyjnym charakterem UE oraz silnym niemieckim przywództwem w jej ramach.

czasie wyraziście opowiadała się za wzmocnieniem CSDP (liczne inicjatywy ministra Sikorskiego) oraz brała udział w operacjach wojskowych w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

Wracając do stosunku Polski do polityki bezpieczeństwa i obrony, co było sprawą i polskiej wizji Unii, i wkładu naszego kraju w jej umacnianie (budowanie pozycji międzynarodowej, trzeciego obok USA i Chin globalnego mocarstwa), to można jeszcze uznać, że sceptycyzm Warszawy dałoby się rozumieć w kontekście troski o tradycyjne bezpieczeństwo, którego gwarantem w większym stopniu niż UE były wtedy USA i NATO, natomiast sprawa wojny z Irakiem była czymś szerszym i istotniejszym. Zawierała mianowicie poważniejszy pierwiastek zdolności Polski do głębokiej niełojalności wobec Wspólnoty w obliczu trudnej próby, jaką stanowiło nielegalne użycie siły – agresja na inne państwo – którego powodem i stawką nie było czyjeś bezpieczeństwo, lecz mocarstwowe ambicje Stanów Zjednoczonych i gotowość sytuacyjnego wykorzystania przez Polskę okazji do umocnienia własnej pozycji, kosztem partnerów ze Wspólnoty, którzy wcześniej zdecydowali się ponieść znaczne koszty, aby mogła się w niej znaleźć. Zachowanie Polski prowokowało wiele pytań: o rozumienie zasad solidarności i lojalności leżących u podstawy Wspólnoty, o europejską tożsamość Polski, o internalizację pierwiastka moralnego przez polską klasę rządzącą (która niemal w całości poparła udział w tej wojnie), nie mówiąc już o zdolności do samodzielnego myślenia o świecie, w tym odróżniania faktów od intencjonalnego kłamstwa, które miało uzasadnić napad na inny, nawet „brzydki”, kraj¹⁸. W 10 lat po odejściu Skubiszewskiego (a 12 – Mazowieckiego) pojawił się problem zarówno lojalności Polski wobec Wspólnoty Europejskiej, jak i etycznych podstaw jej polityki; obie te dwie kwestie razem. I obie te kwestie powiązane ze sobą odżyją po 2015 roku.

Kryzys w polityce europejskiej Polski, rozpatrywanej przez pryzmat dziełnictwa ministra Skubiszewskiego, miał przejściowy charakter, choć zaskoczył wielu radykalizmem polskiego stanowiska i gotowością Warszawy do

¹⁸ Problem lojalności wobec UE pojawił się w związku z tym, że Rada Unii, z polskim udziałem, podjęła decyzję w styczniu 2003 r. o utrzymaniu się linii RB NZ w sprawie Iraku, a już na początku lutego Polska poparła deklarację USA o zamiarze użycia siły przeciwko niemu. Polska, jak wiadomo, wzięła udział w tej agresji (początek 20 marca 2003 r.). Warto przy tym pamiętać, że nie była wtedy nawet jeszcze członkiem UE (zakończyła rokowania akcesyjne, a sam traktat w tej kwestii nie był wtedy podpisany). Warszawa nie ukrywała, że popierając USA, wbrew takim krajom jak Niemcy czy Francja, liczy na różne korzyści, w tym mocniejszą pozycję w Europie dzięki specjalnym związkom z USA. W ocenie sytuacji w Iraku Warszawa zdała się całkowicie na argumentację amerykańską, mimo że liczne dowody świadczyły o fałszu uzasadnienia tej wojny i prowokacyjnej retoryki administracji G.W. Busha).

wywoływania w Unii kryzysów, nawet w pojedynkę i dla bardzo partykularnych interesów. To były lata 2003–2007 i chodziło o trzy kwestie: wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, Traktat konstytucyjny, wojnę z Irakiem, za pomocą której USA podzieliły Unię na „starą” i „nową Europę”. W sensie ideowym Europa jak gdyby przestawała się wtedy liczyć, choć starannie dbano o korzystanie z tego wszystkiego, co Unia oferowała. Ponadto we wszystkich innych sprawach związanych z członkostwem w UE Polska zachowywała się poprawnie.

Wyodrębnione wcześniej ważne dla kierunku europejskiego stosunki Polski w ramach Unii, czyli z Niemcami, Francją (w tym w Trójkącie Weimarskim) i Grupą Wyszehradzką, rozwijały się normalnie i z małymi wyjątkami dobrze służyły sprawie podstawowej, którą było solidne umocowanie naszego kraju w Unii Europejskiej i obrona polskich interesów w jej ramach. Co do tego ostatniego przedstawiciele Polski nigdy nie kryli, że będzie ona krajem z jednej strony dbającym o spójność i atrakcyjność europejskiego projektu (na tym polu Polska sprawdzała się połowicznie), ale z drugiej twardo broniącym swoich interesów (ta obietnica spełniła się w dwójnasób). Z Niemcami zdarzały się problemy czysto dwustronne, związane z historią, a co się tyczy Europy, to poróżniła nas tylko wojna przeciwko Irakowi (na krótko, choć po stronie niemieckiej pewien osad pozostał), a od lat 2004–2005 sprawa gazociągu bałtyckiego, aczkolwiek stanowisko Warszawy wobec Nord Stream 1 było nadto obciążone historią i geopolityką (korzystniej dla Polski byłoby się do tego projektu przyłączyć)¹⁹. Znakomite porozumienie w sprawach europejskich panowało w kontaktach między premierem Donaldem Tuskiem a kanclerz Angelą Merkel. Z Francją jedyne poważne zadrażnienie na tle europejskim nastąpiło w związku z udziałem Polski w ataku na Irak. To w odpowiedzi na polską deklarację o tym zamiarze przychylny Polsce prezydent Chirac wypowiedział słowa, które oburzyły polską klasę polityczną i komentatorów: „Polska straciła okazję, aby nie zabierać głosu”. To on jednak, jak się szybko okazało, miał rację. Szczególnie bliskie, zorientowane na umacnianie UE, były relacje między prezydentami Bronisławem Komorowskim i François Hollandem. W niemalże całym tym okresie formuła Trójkąta Weimarskiego była wypełniana różnymi przejawami współpracy, niezliczonymi spotkaniami i konsultacjami na rozmaitych szczeblach i w wielu dziedzinach. Jej dynamika zaczęła jednak nieco słabnąć przed końcem tego okresu (ostatnie spotkanie na szczycie, w Wilanowie, zorganizowano w 2011 r.). To właśnie tylko dzięki dobrym stosunkom

¹⁹ Ostra krytyka Nord Stream 2 ze strony Warszawy, kilka lat później, była lepiej uzasadniona, a ten projekt już się nie bronił z europejskiego punktu widzenia.

z „wielkimi” w Unii polsko-szwedzki pomysł (w oryginale bardziej polski) ustanowienia Partnerstwa Wschodniego jako specjalnej polityki UE mógł się ziścić. Od maja 2009 r. tym programem zostało objętych sześć europejskich państw byłego ZSRR. Dzięki niemu Polska jawiła się jako budowniczy mostów z UE ku Europie Wschodniej.

Dobrze z europejskiego punktu widzenia układała się współpraca w Grupie Wyszehradzkiej, która odegrała ważną rolę w „podciągnięciu” Słowacji do grona kandydatów do członkostwa w UE w wielkim rozszerzeniu. Słowacki premier Vladimir Mečiar, który doprowadził do wyodrębnienia Słowacji z Czechosłowacji, okazał się politykiem autorytarno-nacjonalistycznym, a przy tym przedkładającym związki z Moskwą nad kierunek ku Wspólnocie Europejskiej, zahamował więc na kilka lat proeuropejską orientację swego kraju. Po jego przegranej, przy pomocy pozostałych państw GW Słowacja szybko odrobiła stracony dystans. Niemniej jeszcze przed 2015 r. w trzech krajach GW (poza Polską) ujawniały się schorzenia systemu demokratycznego (korupcja na dużą skalę, klientelizm, oligarchizacja gospodarki), które powodowały słabnięcie tam standardów europejskich oraz wiarygodność europejskiego *credo* ich klasy politycznej.

Na lata 2011–2014/15 przypada kulminacja znaczenia Polski w Unii Europejskiej. Istotna była też sytuacja wewnętrzna w Polsce, stabilność polityczna, otwartość na Europę, dobry wzrost gospodarczy. We wrześniu 2008 roku premier Tusk ogłosił zamiar przystąpienia Polski do strefy euro, od 1 stycznia 2012 r. Kryzys w strefie i zmasowana propaganda rodzimych przeciwników przyjęcia wspólnej waluty sprawiły jednak, że ten plan został odłożony²⁰. Niemniej Polska cieszyła się w Europie sporym uznaniem i rolą przekraczającą jej potencjał. Było to zarówno zasługą znakomitych stosunków dwustronnych z Niemcami i Francją, jak i miało związek z problemami politycznymi i gospodarczymi Włoch. Polska zajęła niejako ich miejsce w centrum UE. *Le Monde* z nieukrywanym zdziwieniem konstatował, że Polska stała się nowym wielkim w Europie, w której powstała oś Berlin–Warszawa, nadająca ton europejskiej polityce²¹. Czy coś takiego było do wyobrażenia w 1988, a nawet na przykład 1996 r.? Nic zatem dziwnego, że to polski premier był proszony o objęcie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, a nie sam się o nie ubiegał. Donald Tusk pełnił tę funkcję w latach 2014–2019. Kilka lat wcześniej przewodniczącym Parlamentu

²⁰ Warto podkreślić, że Polska była jedynym krajem UE, który uniknął recesji gospodarczej w następstwie przewlekłego kryzysu, trwającego od jesieni 2008 r. i grożącego nawet rozpadem strefy euro.

²¹ 18–19 listopada 2012 r.

Europejskiego został także były polski premier Jerzy Buzek²². Mogło się wydawać, że słowa ministra Skubiszewskiego wypowiedziane w ZO NZ 25 września 1989 r. spełniają się z nadwyżką.

2015–2020: odwrót od demokracji i Europy²³

W wyborach prezydenckich, a następnie parlamentarnych władzę w kraju przejął obóz polityczny, który całościowo kwestionuje dorobek wolnej Polski (tej, która narodziła się w wyniku zwycięstwa „Solidarności” w wyborach do Sejmu i Senatu, 4 czerwca 1989 r.). Ta kontestacja objęła również politykę zagraniczną, której i w której zostały wyrządzone wielkie szkody, o czym jest mowa we wstępie do niniejszej książki. Natomiast w obrębie polityki zagranicznej największe zmiany zaszły właśnie w polityce europejskiej, w szczególności wobec UE i w jej ramach²⁴. Można wręcz mówić o programowej i zasadniczej dyskontynuacji w polityce Polski wobec Wspólnoty Europejskiej, o antyeuropejskości w polityce polskiej w ogóle. Zaskakujące było też kulturowe podłoże kontestacji Europy w kształcie reprezentowanym przez Unię Europejską: formacja polityczna rządząca w Polsce od 2015 r. nie ukrywała swej otwartej wrogości i obcości kulturowej wobec Europy Zachodniej, w tym również wobec jej kultury politycznej, a także jej odzwierciedlenia na poziomie kultury instytucjonalnej Unii. Stała się przy tym rzecz paradoksalna. O ile w czasach komunistycznych katolicyzm i Kościół katolicki były znakami i kotwicą przynależności Polski do Europy w sensie kulturowym, o tyle po 2015 r. – odwrotnie. Wprawdzie władza ostentacyjnie podkreślała swoje związki z Kościołem instytucjonalnym w Polsce (już nie w Rzymie), ale wersja katolicyzmu, którą reprezentowała, była słabo umocowana w chrześcijaństwie, zwłaszcza jego aksjologii i moralności, które znamy z Ewangelii i Listów Apostolskich oraz ze społecznej

²² Ten fragment rozdziału oparłem na elemencie mojej publikacji pt. *My, Europa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, s. 186–204.

²³ O kulturowo-ideowej wrogości obozu rządzącego w Polsce od 2015 roku wobec UE świadczy i to, że gdy Senat RP przyjmował uchwałę o potrzebie edukacji europejskiej w Polsce (18 czerwca 2020 r.), wszyscy senatorowie tego obozu głosowali przeciwko. Rzecz to o tyle paradoksalna, że patronem tej edukacji tekst uchwały czyni Wojciecha B. Jastrzębowskiego, autora świetnej Konstytucji dla Europy z 1831 r. Jastrzębowski inspirował się doświadczeniem powstania listopadowego, którego był uczestnikiem, a które interpretował jako starcie dwóch żywiołów: europejskiego, respektującego prawo i wolność, z azjatyckim symbolizującym zniewolenie jednostki.

²⁴ A. Bieńczyk-Missala, „Dobra zmiana” w polityce zagranicznej RP, *Rocznik Strategiczny 2016/17*, 22, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 222–235, podrozdział: Polska chce mniej Unii.

nauki Kościoła. Przypominają się w tym miejscu zwłaszcza słowa z Ewangelii św. Mateusza „Byłem przybyszem, a nie przyjęliście mnie” (*à propos* stosunku do uchodźców), nagminne łamanie takich przykazań z Dekalogu, jak „nie mów fałszywego świadectwa” (systematyczne stosowanie kłamstwa i oszczerstwa) czy „nie kradnij” (korzystanie z władzy dla przechwytywania pieniędzy publicznych na cele partyjne i prywatne), lub błogosławieństwa i zalecenia z Kazania na Górze (m.in. „błogosławieni, którzy czynią pokój”, czy nakaz miłości bliźniego). Obóz rządzący w Polsce od 2015 r. jawi się odległy od moralności chrześcijańskiej, którą uznaje się przecież, zwłaszcza w naszym kraju, za jeden z fundamentów europejskiej cywilizacji. Ceniony konserwatywny polityk i pisarz Aleksander Hall (twórca podziemnego *Ruchu Młodej Polski*, w latach 70. XX w.), pisał, że mamy do czynienia z „rewolucją nihilizmu”²⁵. W stosunku do UE, której projekt polityczny zasadza się na wspólnych wartościach, ów nihilizm był najmocniej odczuwalny. Dotyczyło to wszystkich trzech wymiarów (kryteriów), według których rekonstruujemy tutaj stosunek Krzysztofa Skubiszewskiego do Europy i jego dziedzictwo w polityce polskiej.

Zacznijmy od miejsca Polski we Wspólnocie. Problemem fundamentalnym stał się od początku czytelny zamiar cofnięcia polskiej demokracji w kierunku systemu autokratycznego, w którym demokratyczne instytucje odgrywają jedynie rolę dekoracji, pełnia władzy spoczywa zaś w rękach jednej siły politycznej i jej przywódcy, który – jak w konkretnym polskim przypadku – nie zajmuje nawet żadnego konstytucyjnego stanowiska (podobieństwo do krajów komunistycznych czy latynoamerykańskich dyktatur). Jak zostało to napisane w jednym z raportów na temat polityki zagranicznej Prawa i Sprawiedliwości:

Demontaż fundamentów demokracji upośledza Polskę w Unii Europejskiej. [...] Rządzona przez PiS Polska stała się niechlubnym przykładem państwa, w stosunku do którego po raz pierwszy w dziejach UE uruchomiono procedurę artykułu TUE wszczynaną w przypadku strukturalnych zagrożeń praworządności.

Problem w tym, że Unia „stanowi wspólnotę prawną, której państwa członkowskie połączone są wspólnotą aksjologiczną”.

Katalog wspólnych wartości został ujęty w obecnym artykule 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Jego sednem jest praworządność oparta na przestrzeganiu zasady państwa prawa (respektowanie podziału władz,

²⁵ A. Hall, Rewolucja nihilizmu, *Gazeta Wyborcza*, 22 lutego 2016 r.

niezależność i efektywność władzy sądowniczej, przestrzeganie zakazu arbitralnego działania władzy wykonawczej...)»²⁶.

Ten dłuższy cytat jest potrzebny do wyjaśnienia głównego źródła problemów z miejscem Polski w UE po 2015 r. Potwierdził to już w swoim pierwszym sejmowym *exposé* minister spraw zagranicznych w rządzie PiS Witold Waszczykowski, nieco tylko ponad dwa miesiące po objęciu władzy przez ten rząd. Nasz problem w stosunkach z Unią, powiedział, „to efekt sporu o przemianę w Polsce”, to „ingerencja Unii w wewnętrzne sprawy Polski”. Ostatecznie, podkreślił, chodzi o „zakres naszej suwerenności w Unii”²⁷. Było w tych słowach całkowite ignorowanie kryteriów członkostwa we Wspólnocie, kopenhaskich oraz traktatowych.

Ten ustrojowy (tożsamościowy) spór dotyczący miejsca Polski w UE musiał uzyskać jakieś uzasadnienie, jakiś rodzaj legitymizacji. Nie sposób w tym miejscu przytoczyć wszystkich punktów i głosów obozu rządzącego definiującego miejsce Polski w tej strukturze. Na potrzeby niniejszej analizy wybieram tylko trzy. Po pierwsze, nie jest to miejsce w rdzeniu integracji europejskiej, lecz na jej obrzeżach. Nikt we Wspólnocie nie ma wątpliwości, że tym rdzeniem najmocniej integrującym jej państwa jest strefa euro. Tutaj też najsilniej działa zasada solidarności (*vide* pomoc państw strefy dla takich jej członków jak Grecja czy Włochy w kryzysie finansowym roku 2009 i lat następnych). Obóz rządzący od 2015 r. nie tylko kategorycznie odrzucił perspektywę członkostwa Polski w strefie euro, choć na przyjęcie tej waluty zgodziliśmy się w traktacie akcesyjnym, lecz także posługiwał się tą sprawą jako oskarżeniem wobec opozycji politycznej (np. w wyborach prezydenckich 2020 r.). Z narracji wrogiej wobec strefy euro można wysnuć dwa stojące za nią powody: po pierwsze, niechęć wobec wszelkiego zacieśniania integracji (bo mogłaby ograniczyć suwerenność w jej rozumieniu przez PiS), a po drugie, niezgodę na zasadę solidarności (jest ona notabene etycznie umocowana w stwierdzeniu „jeden drugiego brzemiona noście” z listu św. Pawła do Galatów).

Po drugie, rządzący Polską od końca 2015 r. programowo odrzucali udział naszego kraju w głównym nurcie integracji europejskiej. Od początku musieli mieć świadomość odrębności („bizarność”) swojego poglądu na Europę czy swej postawy wobec Unii. Konrad Szymański, minister

²⁶ *Trzy lata polityki zagranicznej rządu Prawa i Sprawiedliwości. Raport Instytutu Bronisława Komorowskiego*, Warszawa 2018, s. 12–13. Autorem tego fragmentu raportu był profesor Jan Barcz (po 1989 r. także okresowo dyplomata). A. Słojewska, *Europa broni sądów, Rzeczpospolita*, 5 lipca 2018 r.

²⁷ Rp.pl, 29 stycznia 2016 r.

ds. europejskich w rządzie PiS, tłumaczył, że ten rząd, różniąc się od innych państw członkowskich w podejściu do Unii, jest gotów na to, że będzie z tego powodu „nielubiany”. Oczywiście, rzecz nie w temperaturze emocji, tylko w odmienności stosunku do Wspólnoty. Minister z pewną dumą wyjaśniał, że „będziemy płynąć w swoim nurcie”²⁸. W tym punkcie obóz rządzący okazał się wyjątkowo konsekwentny – nie pasował do Europy. Oczywiście chodziło nie tyle o konsekwencję w poglądach, ile o systematyczne pogłębianie antydemokratycznego zwrotu ustrojowego w Polsce, przez co nasz kraj powoli przestawał być „jednogatunkową częstką europejskiej rzeczpospolitej państw” (tak właśnie pisał o Polsce von Clausewitz w swoim dziele *O wojnie*, i to jego zdaniem było ostateczną przyczyną jej upadku).

Miejsca Polski poza rdzeniem integracji oraz poza jej głównym ideowo-politycznym nurtem upatrywał również minister Krzysztof Szczerski, główny doradca ds. międzynarodowych prezydenta tak Andrzeja Dudy. Można zatem zakładać, że silnie antyeuropejska retoryka Dudy mogła mieć podłoże w myśleniu Szczerskiego o Europie. Summą jego koncepcji jest obszerna publikacja *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*²⁹. Wiele o zawartości książki i myśleniu jej autora mówi już sam tytuł, choć nieco też mylący, bo polska inicjatywa naprawy nigdy w rzeczywistości się nie pojawiła (nie była przedłożona pod dyskusję na forum Unii). Podobnie jak minister Szymański ujmuje on odrębność Polski, bo pod jedną z fotografii przedstawiającą scenę z biblijnego potopu daje własny napis: „Polska powinna być przygotowana – niczym Noe na potop – na nadchodzący burzliwy okres w dziejach Europy. Powinniśmy tak jak biblijny patriarcha budować własną, niezatapialną Arkę”³⁰. Pomijam niezamierzony komiczny anachronizm tej myśli. Widać jednak wyraźnie, że w myśleniu autora o miejscu czy wręcz ratunku dla Polski – zabezpieczeniu przed potopem – nie ma miejsca na Wspólnotę Europejską, a w domyśle także na Sojusz Atlantyczny. Rzecz nie do uwierzenia: Polska będąca członkiem UE, NATO i kilku innych ważnych ugrupowań ma się przygotować na samotną żeglugę przez wysokie fale „burzliwego okresu”. Trochę to trąci „wyspą wolności”, o której często mówi wódz tego obozu, czyli miejscem odosobnienia Polaków, aby mogli być bezkarnie rządzeni przez ten obóz i jego samego. Przechodząc z poziomu meta na poziom bieżącej praktyki polityki zagranicznej,

²⁸ K. Szymański, Nie chodzi o to, by nas ktoś lubił. Rozmowa dla *Kultury Liberalnej*, 1 listopada 2016 r. Polemika z jego stanowiskiem: R. Kuźniar, Zatechły staw, ibidem, 8 listopada 2016 r.

²⁹ K. Szczerski, *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Biały Kruk, Kraków 2017.

³⁰ Ibidem, s. 252.

Szczerskiego pomysł na Polskę we Wspólnocie brzmi następująco: „Polska z racji swej wielkości i położenia powinna być odrębnym centrum integracji dla naszego szerokiego regionu, dla aktywnych gospodarek poza strefą euro i innych konfiguracji politycznych”³¹. Stąd zabiegi Warszawy na rzecz wykorzystania Grupy Wyszehradzkiej jako wewnętrznej opozycji wobec UE oraz z podobnej inspiracji koncepcja Trójmorza, czyli zamiar „zintegrowania z sobą państw od Estonii po Chorwację, od Bułgarii po Polskę”³². Szczególnie ten drugi pomysł był, mówiąc łagodnie, mocno abstrakcyjny. Przypominał geopolityczną wyduszkę, pod którą, poza rojeniami PiS, nie było i nie mogło być żadnej innej twardej podstawy, gospodarczej czy kulturowej. Rządzący Polską chcieli mieć jednak argument w ich wojence z Brukselą: nie jesteśmy sami, popiera nas, lub jesteśmy „centrum” dla.... To się z wielu względów nie mogło udać i nadal się nie udaje, choć zabiegów wokół było sporo, łącznie z wciągnięciem w to prezydenta Donalda Trumpa. Tyle o miejscu Polski we Wspólnocie od 2015 r. Symbolicznym wyznacznikiem miejsca i siły Polski w UE była wywołana przez PiS próba sił wokół powtórnego wyboru Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej, w marcu 2017 r. Warszawa, ku zdumieniu Europy, próbowała tę reelekcję zablokować i w głosowaniu przegrała w stosunku 1 do 27. Żaden kraj nie poniósł nigdy w Unii tak sromotnej porażki, na własne życzenie, i w związku ze stanowiskiem jego władz, które było sprzeczne z interesami Polski³³.

Nie lepiej wygląda wizja wspólnej Europy w polityce obozu rządzącego Polską od końca 2015 r. To jest głównie wizja negatywna (obecna Unia) lub całkowicie nierealistyczna (przyszła UE). Wizja negatywna zawiera się już w tytule wyżej cytowanej, programowej książki: *Utopia...*, czyli coś, co nie miało prawa się zdarzyć, lecz istnieje. A skoro tak, to trzeba to zmienić, bo nasza percepcja nie znosi tego widoku, bo nasze wyobrażenie o świecie (walki wrogich, podstawnych sił) nie toleruje takiej rzeczywistości. A jeśli jednak istnieje, to musi się znajdować w kryzysie, a nawet, jak pisze z satysfakcją minister Szczęrski, „właśnie upada na naszych oczach, upada w konfrontacji z rzeczywistością”³⁴. Taka była wyjściowa teza *exposé* ministra Waszczykowskiego z 2016 r. i *Utopii...* Naturalnie, nie sposób zakwestionować ogólnego spostrzeżenia o kryzysie Unii (były tego konkretne, najczęściej

³¹ Ibidem, s. 236.

³² Ibidem, s. 249

³³ T. Bielecki, 27 do jednego. Tusk wygrał, *Gazeta Wyborcza*, z 10 marca 2017 r.; A. Słojewska, Samotna Polska w Unii, *Rzeczpospolita*, 10 marca 2017 r.; M. Niewiadomski, Postdyplomacja wbrew interesom Polski, *Rzeczpospolita*, 15 marca 2017 r.

³⁴ K. Szczęrski, *Utopia europejska...*, op. cit., s. 78.

zewewnętrzne powody), ale też jej założyciele od początku mówili, że Wspólnota będzie sumą odpowiedzi na kolejne kryzysy, którym będzie musiała stawiać czoło (J. Monnet). Kryzysowa wizja Unii obozu władzy brała się nie tylko z jego wulgarno-realistycznego (aby nie powiedzieć prostackiego w medialnej narracji) rozumienia świata, lecz także ze zwyczajnej niewiedzy³⁵. Co obóz władzy krytykował i czego nie chciał w dzisiejszej Wspólnocie? Po pierwsze, nie chciał unii politycznej (bo tu przecież solidarność, kryteria, aksjologia). Po drugie, nie chciano Unii, która stałe pogłębia swoją integrację (np. rozszerza katalog spraw podlegających decyzji większościowej). Pierwsze i drugie było postrzegane jako „zagrożenie suwerenności”, czytaj: władzy arbitralnej jednej partii czy wręcz jednego człowieka i jego pomocników. Nie chciano także Unii „dwóch prędkości”, co pozostawało w sprzeczności ze sprzeciwem wobec pogłębiania integracji, ponieważ by oznaczało, że jedna partia polityczna – PiS – zabrania innym członkom UE rozwoju bardziej zaawansowanych form współpracy. Nie chciano władzy „brukselskich elit”, czyli uprawnień organów wspólnotowych, które z założenia są nieco ponadnarodowe i dbają o interesy państw słabszych i mniejszych w Unii. To z kolei było sprzeczne z obawą o „hegemonię” państw większych, unijnych mocarstw, ponieważ słabsze instytucje wspólnotowe oznaczają przesunięcie władzy w kierunku organów międzyrządowych (obu Rad), w których siła głosu zależy od potencjału państwa (stąd przecież mieliśmy „Nicea albo śmierć”).

Jakiej Europy (UE) chciał obóz rządzący w Polsce od połowy drugiej dekady XXI w.? Tutaj panowała większa jednoznaczność, choć połączona z całkowitym brakiem realizmu. „Chcemy tworzyć unię wolnych narodów i równych państw”, oświadczył w swoim pierwszym *exposé* minister Waszczykowski. W bardziej popularnej melodii obozu prawicy powtarza się systematycznie postulat powrotu do źródeł, czyli do „Europy ojczyzn”. Rzecz „ciekawa” z wielu względów. „Europę ojczyzn” przypisuje się Robertowi Schumanowi, który przecież mówił o niczym innym jak o „federacji europejskiej” (łatwo sprawdzić w jego historycznym przemówieniu). A hasło federacji na ten obóz działa jak płachta na byka. Ale, i tu jest element silnie destrukcyjny w owym hasle, „Europa ojczyzn” oznaczałaby powrót albo do późnego XIX w., albo okresu powojennego, albo tużpowojennego, przed powstaniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Wiedział o tym Schuman, kiedy mówił: „Nie było Europy, była wojna”. Taka miło brzmiąca

³⁵ P. Wroński, Premier Szydło oskarża Europę, *Gazeta Wyborcza*, 25 maja 2017 r. Broniąc w Sejmie ministra obrony Antoniego Macierewicza, w debacie nad jego odwołaniem premier Beata Szydło wygłosiła historyczne, silnie antyeuropejskie i antyimigranckie przemówienie.

„Europa ojczyzn” to w istocie wizja dość przerażająca. Ale brała się ona z dość powszechnego w tym obozie europejskiego analfabetyzmu, czyli braku znajomości historii nowożytnej oraz procesu jednoczenia Europy. Tylko z powodu tego analfabetyzmu albo też z ukrytego złego życzenia dla Wspólnoty można jej proponować jako model rozwoju Pierwszą Rzeczpospolitą z jej wiadomym końcem, z dobrze znanych (głównie ustrojowych) powodów. Silnie rekomenduje to Szczerski³⁶, co nie jest dziwne, bo on i jego przełożony (prezydent RP) Unii dobrze nie życzą. Hasło „Europy ojczyzn” jest niczym innym jak syrenim śpiewem tych, którzy pragną jej upadku, albo tych, którzy zupełnie tego uwodzicielskiego sformułowania nie rozumieją.

Tymczasem, o czym się często nie pamięta, narody Europy nigdy w historii nie miały się tak dobrze jak we Wspólnocie. Są tak bezpieczne, żyjące w dostatku, wykształcone, pewne swej tożsamości jak nigdy wcześniej. Dzięki Wspólnocie żyjące w jej ramach europejskie ojczyzny nie są podbijane, wyzyskiwane, germanizowane, rusyfikowane czy madziaryzowane. „Powrót do korzeni”, czyli „Europa ojczyzn”, i sprzeciw wobec Unii politycznej, sprowadza się istotnie w wypowiedziach przedstawicieli rządzącej prawicy do Wspólnoty ojców-założycieli z lat 50. XX w., czyli do wspólnego rynku (swobodnego przepływu czterech czynników produkcji). Zapomina tu się jednak o prawdziwej intencji ojców-założycieli: przez gospodarkę do polityki, czyli do jedności politycznej, bez której państwa członkowskie UE nie będą mogły bronić swoich interesów wobec świata zewnętrznego. I taka była też *explicite* intencja Krzysztofa Skubiszewskiego.

Pochodną wizji Wspólnoty oraz peryferyjnego miejsca, jakie Polsce wyznaczała w jej ramach polityka rządzącego od 2015 r. PiS, był brak „pragnienia wniesienia wkładu w odrodzenie...” (zob. K. Skubiszewski, 1989). Owszem, były na początku zapowiedzi wniesienia wkładu, inicjatywy, a nawet propozycji nowego traktatu, ale to się nie potwierdziło. Nie mogło się potwierdzić z uwagi na zderzenie, do jakiego doszło między Warszawą a Brukselą na tle zmian ustrojowych w Polsce. Ale także dlatego, że taka Polska nie miała partnerów do forsowania „deformy” Unii ani też nie podzielano w Unii lęków i radykalnego krytycyzmu, a tym bardziej słabo ukrywanej przez PiS nadziei na jej upadek. To raczej Polska budziła w innych krajach lęk, że jej polityka stanie się czynnikiem destrukcyjnym we Wspólnocie. O możliwościach naszego kraju w zakresie wnoszenia wkładu w rozwój i umacnianie UE (gdyby Warszawa chciała) świadczą jego preferencje w stosunkach dwustronnych. Po dojściu do władzy PiS ogłosiło, że priorytetowym partnerem Polski w Unii chce uczynić eurosceptyczną

³⁶ K. Szczerski, *Utopia europejska...*, op. cit., s. 239.

Wielką Brytanię (pierwsze *exposé* ministra Waszczykowskiego). Wkrótce potem Brytyjczycy zdecydowali o opuszczeniu Unii. Z kolei w stosunkach z dotychczasowymi najbliższymi partnerami – prounijnymi Niemcami i Francją (wybór K. Skubiszewskiego) – natychmiast zapanował chłód. Doszło także do zaniku współpracy w Trójkącie Weimarskim. „Chcemy odnowienia Trójkąta Weimarskiego”, zadeklarował następca Waszczykowskiego, Jacek Czaputowicz, w *exposé* z 14 marca 2019 r. (czym potwierdzał, że Trójkąt zniknął), ale utrata przez Polskę europejskiej wiarygodności, swoistych europejskich listów uwierzytelniających, nie dawała szans na powrót do tej formuły. Typowym dla rządzącej formacji dopełnieniem jej „wkładu” w jedność i pozycję Europy było polityczne, ostentacyjne uwielbienie dla prezydenta USA Donalda Trumpa, który równie ostentacyjnie nie znosił UE, uważając ją za porównywalnego z Chinami przeciwnika Stanów Zjednoczonych. Trumpa radował brexit, Trump pytał: kto następny? Z tego wkładu, oprócz postaw i narracji destrukcyjnej, pozostały jedynie rojenia ministra Szczęskiego, który w swoim programowym pamflecie, w części dotyczącej „polskiej inicjatywy naprawy”, głosił konieczność „rekonstrukcji, rekonfiguracji i reintegracji Europy”³⁷. Pomimo pięciu lat u władzy nic z tego nie zostało przełożone na język inicjatywy dyplomatycznej.

Z jednej strony UE nie jest konstrukcją bez skazy czy słabości. Jest to przedmiotem krytyk oraz pomysłów reformatorskich wychodzących z różnych miejsc Europy. Z drugiej strony zdarzało się przedstawicielom rządu PiS mówić rozsądnie o UE i wyrażać wobec niej dobre oczekiwania (np. *exposé* ministra spraw zagranicznych z marca 2019 r.). Zmiana tonu następowała na krótko przed kolejnymi wyborami, ponieważ obóz władzy miał świadomość proeuropejskich postaw i aspiracji większości Polaków. Zasadniczo jednak w jego narracji od 2015 r. silnie dominował ton wrogi, nierzadko obelżywy, sceptyczny, będący mieszaniną kompleksu niższości i arogancji wynikającej z przekonania o wyższości własnej koncepcji politycznej nad chylącą się ku upadkowi, zdegenerowaną Europą (Zachodnią, a w związku z tym nad projektem UE, bo przewodziły w niej państwa zachodniej części kontynentu). Przypominało to niekiedy reakcję pogańską na ziemi polskiej z pierwszych dziesięcioleci XI w. lub targowicę, oba te zjawiska polegały bowiem przede wszystkim na odrzucaniu Europy jako cywilizacji, w sensie kulturowym i politycznym³⁸. Ostatecznie, o stosunku do UE decydowała determinacja zbudowania w Polsce miękkiej

³⁷ Ibidem, s. 71 i nast. oraz 229 i nast.

³⁸ R. Kuźniar, I ty zostaniesz poganinem, *Gazeta Wyborcza, Magazyn Świąteczny*, 16–17 stycznia 2016 r.

wersji systemu autorytarnego, który zapewniałby obozowi rządzącemu bezpieczną i długotrwałą władzę (inaczej: kratokracji, władzy dla władzy w czystej postaci). Nieprzypadkowo pojawiło się domniemanie, że ukrytą strategią PiS jest polexit, czyli podążenie drogą brytyjską³⁹. Ponieważ w ewentualnym referendum taka opcja nie miała w Polsce żadnych szans, PiS oficjalnie dementowało przypisywaną mu intencję tego rodzaju i raczej prowadziło działania, które można określić jako kryptopolexit, to znaczy wyprowadzanie Polski z Unii *de facto* (inaczej UE z Polski).

*

Można powiedzieć, epoka minęła od słów ministra spraw zagranicznych deklarującego udział Polski w budowie odrodzonej i zjednoczonej Europy (1989) do słów prezydenta RP, który w lekceważącym tonie i kontekście mówił o Europie jako „wymaginowanej wspólnoty” (2018). Chodzi o prezydenta kraju, który okazał się największym beneficjentem rozszerzenia UE na wschód. Nie tylko te słowa, ale cała polityka obozu władzy, w tym jego polityka zagraniczna, zwłaszcza na kierunku europejskim (od 2015 r.), świadczą o tym, że dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w tym obszarze znalazło się w głębokim kryzysie, wręcz odwrocie. Nie można tego określić inaczej, jeśli przypomni się cytowane w pierwszej części tekstu słowa Ministra o istocie związków z Unią leżących w sferze politycznej, szczególnej wartości Unii jako projektu politycznego o gwarancjach demokratycznej i wolnorynkowej transformacji, jaką miało dać Polsce członkostwo w niej, o jej roli w zapewnianiu naszemu krajowi bezpieczeństwa zewnętrznego. W każdym z tych punktów nastąpił w polityce władz w ostatnich latach zwrot o 180 stopni. Widać też wyraźnie, że jeśli obóz władzy z taką zawziętością krytykuje Wspólnotę, to właśnie dlatego, że próbuje się ona wywiązać ze swej traktatowej roli obrończymi polskiej transformacji w sferze ustroju politycznego i gospodarczego. Wprawdzie retorycznie rządzący równie mocno krytykują Brukselę jak i Moskwę, ale forsowane przez nich zmiany ustrojowe nieuchronnie spychają Polskę na wschód. Polska osobna, polska sarmacka, polska targowicka tam właśnie skończyła, w czym nie miała rolę odegrał wtedy polski Kościół. Dzisiejsza rola Kościoła w tym kontekście jest także odległa od nadziei głębokiej wiary katolika, jakim był Krzysztof Skubiszewski.

Kontynuacja dziedzictwa duetu Mazowiecki–Skubiszewski przyniosła Polsce i Polakom spełnienie ich aspiracji z czasów upadku komunizmu

³⁹ T. Bielecki, J. Winiecki, Unia zła, *Polityka*, 9–15 sierpnia 2017 r. (autorzy twierdzili, że obóz władzy przygotowywał grunt wyjścia Polski z Unii do takiego punktu, że miał wystarczyć sygnał, aby operacja ruszyła).

i żelaznej kurtyny, która oddzielała Polskę od Europy. Czym skończy się odwrót od tej linii, nie sposób przewidzieć. Jest smutną ironią historii, że tego odrotu w polityce zagranicznej podjęli się dokonać dwaj kolejni ministrowie, których minister Skubiszewski przyjmował do pracy w resorcie na początku lat 90. XX w., czyli w czasach, kiedy Polska starała się uciec od złej przeszłości. Obecnie, pod kierunkiem wodza obozu rządzącego, spychają Polskę ku przeszłości. Unia Europejska ten odwrót nieco hamuje, ale tylko w pewnym stopniu. Wszak swoją przyszłość w Europie mogą zachować tylko sami Polacy. Zjednoczona Europa dobrze się przyjęła w polskiej rzeczywistości i świadomości, a Polacy ją polubili⁴⁰. Jak jednak wiadomo, w polityce, podobnie jak w życiu, nic nie jest dane raz na zawsze. Złe emocje, złe instynkty i źli, ogarnięci żądzą władzy ludzie potrafili wyrządzić niejedną szkodę, ściągnąć na swoje narody niejedno nieszczęście. W Polsce i Europie są znów obecni.

PS. Już po napisaniu tego rozdziału, pod koniec października 2020 r., wódz obozu rządzącego Polską od 2015 r. udzielił w mocno prorządowej gazecie wywiadu, w którym zrównał miejsce Polski w UE z podległością Związkiowi Sowieckiemu (a nawet uznał, że Moskwa w większej mierze tolerowała polską specyfikę niż obecnie UE). Powiedział przy tym, że obóz władzy nie pozwoli, aby Polska stała się „kolonią” Unii. A to wszystko w związku dyskutowanym w UE zamiarem powiązania wypłat funduszy z unijnego budżetu od przestrzegania zasady praworządności. Ujawnia to po raz kolejny autorytarną naturę obozu władzy oraz anachronizm myślenia jej przywódcy. Dla utrzymania swej władzy jest gotów pozbawić Polaków przysługujących im dzięki unijnej zasadzie solidarności sporych funduszy (zapowiedź weta, gdyby doszło do ich powiązania z wymogiem praworządności). Groteskowość tej wypowiedzi nie zasługuje na polemikę, choć fakt, że jest groteskowa, nie umniejsza jej szkodliwości i gruntownie antypolskiej istoty.

⁴⁰ A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec Unii Europejskiej: koniec konsensusu*, raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa, grudzień 2017 r. Z raportu wynikało, że wprawdzie Polacy są w sporej większości za członkostwem w UE, ale przywiązanie do Unii jest płytkie i przy użyciu odpowiednich argumentów lub celowym postawieniu ich wobec trudnego (także fałszywego) wyboru mogliby się zgodzić na wyprowadzenie ich kraju z tej struktury.

Marek Madej

Polityka bezpieczeństwa Polski czasów ministra Skubiszewskiego a nasza teraźniejszość

Kwestie bezpieczeństwa to w polityce zagranicznej niemal każdego państwa rzecz fundamentalna, jednak w przypadku Polski, w świetle jej położenia geograficznego oraz doświadczeń historycznych, ten swoisty truizm nabiera szczególnej wagi. Niemal bowiem we wszystkich okresach swego niepodległego istnienia Polska musiała o bezpieczeństwo nieustannie zabiegać (choć nierzadko z winy własnej błędnej polityki), nie zawsze też odnosząc sukces. Ta potrzeba ciągłych starań o zagwarantowanie sobie pewności przetrwania i rozwoju musiała więc uwidocznić się również w chwili rozpadu układu zimnowojennego i odzyskiwania pełnej niepodległości na przełomie dwóch ostatnich dekad XX w. Co prawda, Polska Rzeczpospolita Ludowa była krajem względnie bezpiecznym, acz stosunkowo nikłemu wówczas poziomowi zagrożenia agresją zbrojną w wymiarze lokalnym czy regionalnym towarzyszyła groźba wręcz unicestwienia w wypadku starcia supermocarstw i skupionych wokół nich bloków. Dodatkowo ceną za ten stan relatywnego bezpieczeństwa była utrata części suwerenności i satelicki status wobec ZSRR. Dlatego też będące konsekwencją Wiosny Ludów 1989 r. zmiany realiów międzynarodowych z jednej strony otwierały przed Polską szansę na samodzielne kształtowanie własnego bezpieczeństwa i nadanie mu jakościowo nowych, trwałych podstaw, z drugiej jednak oznaczały pojawienie się wielu wyzwań, wymagających przy tym często – jak choćby kwestia granicy zachodniej czy wyprowadzenia wojsk radzieckich z Polski – pilnego działania, ale też sformułowania długoterminowej, całościowej wizji polityki w tym zakresie. Zrozumiałe więc, że w pierwszych latach III RP kwestie bezpieczeństwa

uznawano za absolutny priorytet, z tej perspektywy prowadząc niemal całość polityki zagranicznej państwa¹.

Niniejszy tekst nie ma na celu szczegółowej prezentacji ani planów i strategii, ani konkretnych działań podejmowanych w kontekście budowy i umacniania bezpieczeństwa Polski w czasach, gdy polską dyplomacją kierował profesor Krzysztof Skubiszewski. Było to już bowiem przedmiotem licznych opracowań, w zdecydowanej większości rzetelnych i wyczerpujących, a dodatkowo nierzadko przygotowywanych przez autorów bezpośrednio zaangażowanych w formowanie i realizację tej polityki, a więc dysponujących też wglądem w jej „kuchnię” i detale, a co za tym idzie – oferujących niejako zapis „obserwacji uczestniczącej”². Dlatego tu zdecydowano się raczej skoncentrować na ukazaniu specyfiki i głównych cech polityki bezpieczeństwa Polski pierwszych lat po odzyskaniu pełni niepodległości, w tym czynników świadczących zarówno o jej długoterminowej perspektywie, jak i efektywności, a także na ocenie stopnia, w jakim wyznaczone wówczas kierunki, cele oraz strategie i metody ich osiągnięcia znajdowały wyraz również w późniejszych latach i na ile zachowały aktualność obecnie, stanowiąc (lub nie) punkt odniesienia dla dzisiejszej polityki zagranicznej kraju.

Trzy uwagi ogólne

Prezentację oraz ocenę polityki bezpieczeństwa pierwszych lat III RP warto chyba zacząć od kilku uwag nieco ogólniejszej natury, zwracającej uwagę na jej kontekst i całościowy charakter. Po pierwsze, należy podkreślić całościowość, spójność i konsekwencję polityki bezpieczeństwa w czasach

¹ Tę priorytetową rangę zagadnień bezpieczeństwa ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski podkreślał niezmiennie w publicznych wystąpieniach, w tym w każdej dorocznej informacji sejmowej o polskiej polityce zagranicznej, w 1991 r. wprost stwierdzając, że ma ono rangę pierwszoplanową, a tylko w *exposé* z 1993 r. nie wymieniając umacniania bezpieczeństwa jako pierwszego z celów i priorytetów polityki zagranicznej państwa (zastąpiła je w tej roli integracja ze strukturami europejskimi, sama jednak stanowiąca kluczowy w wizji polityki bezpieczeństwa ministra Skubiszewskiego czynnik zapewniania Polsce przetrwania i szans rozwoju). Natomiast w mowie sejmowej nt. racji stanu (21 stycznia 1993 r.) w zasadzie utożsamiał tę rację z kwestiami bezpieczeństwa. Pełne teksty wystąpień można znaleźć w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997.

² Por. m.in. R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001; idem, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, zwł. s. 91–122; P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych 1989–1993*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016 (zwł. J. Barcz, Doktryna Skubiszewskiego, s. 31–47).

ministra Skubiszewskiego, zarówno w odniesieniu do jej założeń, jak i późniejszej realizacji. Jest to tym bardziej wyjątkowe, że takiej spójności i konsekwencji nie sprzyjały burzliwe okoliczności, w których ją prowadzono – z jednej strony gwałtowne przemiany międzynarodowe, oznaczające koniec zimnowojennego porządku międzynarodowego, niezastępowanego jednak przez nowy, uzgodniony całościowo przez jego uczestników ład międzynarodowy, lecz przez płynną i w znacznym stopniu nieprzewidywalną rzeczywistość, z drugiej zaś głębokie przekształcenia wewnętrzne, budowanie w miejsce komunistycznego autorytaryzmu i satelickiego statusu ustroju demokratycznego i pełnej niezależności oraz suwerenności, czemu jednak towarzyszyła konieczność funkcjonowania w realiach do pewnego stopnia hybrydowych i tymczasowych, z wciąż obecnymi pozostałościami starego porządku (w tym wojskami radzieckimi na polskim terytorium), ale też częstymi zmianami zarówno rządów i tworzących je koalicji (ostatecznie Krzysztof Skubiszewski sam kierował dyplomacją aż w czterech gabinetach), jak i nastrojów społecznych. Oznaczało to niemożność łatwego przewidzenia ewolucji sytuacji ani rezultatów własnych wysiłków, ale też potrzebę ciągłej pracy nad zapewnieniem poparcia i politycznych elit, i społeczeństwa dla prowadzonej polityki (przy czym niewątpliwym entuzjazm wzbudzany w społeczeństwie przez fakt odzyskania niepodległości nie mógł gwarantować pod tym względem pełnego powodzenia, zwłaszcza że ograniczać go musiała fatalna – przynajmniej początkowo – sytuacja ekonomiczna i niepewność perspektyw transformacji ustrojowej, gospodarczej, a nawet kulturowej kraju). W tych warunkach prowadzenie polityki spójnej co do priorytetów i kierunków oddziaływania, z czytelnie określonymi celami strategicznymi i optymalnym wykorzystaniem posiadanych zasobów, jak i pojawiających się okazji (swoistych „okien” i „momentów dziejowych”), przy zapewnieniu jej stabilnego poparcia publicznego i bez antagonizowania partnerów zewnętrznych, stanowiło prawdziwe wyzwanie. I tym bardziej zasługuje na docenienie.

Po drugie, wyraźnie w polityce zagranicznej Polski początku okresu pozimnowojennego zauważalne jest – dziś niebudzące wątpliwości czy zaskoczenia, lecz zapewne znacznie mniej oczywiste we wczesnych latach 90. XX w. – szerokie rozumienie bezpieczeństwa, stanowiące fundament polityki prowadzonej za czasów ministra Skubiszewskiego. Definiowanie bezpieczeństwa jako nieograniczonego do sfery polityczno-militarnej, a obejmującego też inne sektory, w tym nie tylko obszar ekonomii, lecz także ekologii czy – przez Skubiszewskiego wręcz akcentowany choćby w dorocznych wystąpieniach sejmowych o polityce zagranicznej – kultury i spraw społecznych, nie było zapewne oczywiste ani w świetle

dotychczasowych doświadczeń (zimnowojenne realia koncentrowały się wszak na kwestiach wojskowych, a zagrożenie militarną agresją było w polskiej historii częste), ani ówczesnych uwarunkowań (swoista „próżnia bezpieczeństwa”, w której znalazła się Polska wraz z rozpadem ładu dwubiegunowego). Tymczasem Minister podkreślał niezmiennie wagę ekonomicznych i kulturowych czynników budujących bezpieczeństwo kraju, akcentując absolutny priorytet tworzenia warunków jego stabilnego rozwoju³. Świadczyło to o zrozumieniu nie tylko charakteru ówczesnych przemian i zmiany natury najpoważniejszych w tamtym okresie zagrożeń dla bezpieczeństwa państw (przynajmniej w Europie mniej już wiążących się z groźbą agresji zbrojnej, a bardziej z negatywnymi konsekwencjami niestabilności politycznej i gospodarczej), lecz także tego, że drogą do trwałego osiągnięcia bezpieczeństwa Polski, również w wymiarze wojskowym, jest właśnie zbudowanie siły jej państwowości we wszystkich aspektach, w tym umożliwienie wielowymiarowej (choć zwłaszcza ekonomicznej) transformacji i modernizacji. To zarazem w dużej mierze wiązało się z nadaniem – nawet jeśli nie od razu jednoznacznie deklarowanej – priorytetowej rangi jak najściślejszemu powiązaniu Polski ze strukturami zachodnimi, trwałości jej w nich zakorzenieniu, zarówno w sferze wojskowej (NATO czy UZE), jak i – przede wszystkim – w relacjach ze Wspólnotami Europejskimi (a potem Unią Europejską).

Po trzecie, już bardziej w sferze operacyjnej, wykonawczej, politykę bezpieczeństwa (jak i ogólnie zagraniczną) pierwszych lat pozimnowojennej Polski cechowały rozważa i swoista ostrożność w definiowaniu celów bieżących, krótkoterminowych, połączone jednak z konsekwencją w dążeniu do ich realizacji i umiejętnością wykorzystywania nadarzających się okazji. Polskie postulaty i intencje w zakresie bezpieczeństwa były bowiem wówczas prezentowane w sposób uwzględniający realia i okoliczności danej chwili, z należytym baczeniem na szerszy kontekst polityczny i ich odbiór przez inne państwa czy podmioty, a tym samym z zamiarem uniknięcia ich antagonizowania lub wytworzenia wśród nich wrażenia nadmiernej presji⁴.

³ M.in. w *exposé* nt. polityki zagranicznej w Sejmie 27 czerwca 1991 r. Minister stwierdził: „bezpieczeństwo musi być pojmowane szeroko, nie tylko w kategoriach wojskowych i obrony. Nie będzie ustabilizowania naszej niepodległości i wolności bez jednoczesnej równowagi ekonomicznej, ekologicznej i socjalnej”, a w wystąpieniu sejmowym nt. racji stanu (21 stycznia 1993 r.) wskazał: „czynnik bezpieczeństwa sprzężony jest z sytuacją społeczno-polityczną kraju i stąd wynika jego złożoność”. Cyt. za: M. Zawistowska, Aneks, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 649–650.

⁴ Zapewne pewną rolę w tym zakresie odgrywały też cechy osobowości samego ministra Skubiszewskiego – szerzej zob. J. Łukaszewski, Krzysztof Skubiszewski, 1926–2010.

Dobrze tę „rozwważną ostrożność” oddaje wyważone podejście do kwestii wycofania wojsk radzieckich z polskiego terytorium (bez żądań natychmiastowego ich wyprowadzenia, lecz ze stanowczym wskazaniem jego nieuniknioności) czy stanowisko wobec rozwiązania Układu Warszawskiego (kiedy to Polska – w przeciwieństwie do np. Węgier i Czechosłowacji – opowiadała się za doprowadzeniem do tego w sposób bardziej koncyliacyjny, oferujący Moskwie możliwość „przepracowania” tej swoistej traumy i łagodząc tym samym jej sprzeciw)⁵, nade wszystko zaś – bliżej omawiany w kolejnym punkcie – sposób formułowania polskich oczekiwań względem zachodnich instytucji bezpieczeństwa, w których udział, mimo wszystko, postrzegany był – przynajmniej przez kierownictwo MSZ – jako cel strategiczny, jakkolwiek nie od razu wyrażany jednoznacznie, lecz początkowo prezentowany raczej jako chęć „włączania” struktur zachodnich w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa Europy Środkowej, także przez propagowanie idei jednolitego poziomu bezpieczeństwa i poczucia wspólnoty interesów w tym zakresie. Niektórych obserwatorów (zwłaszcza dokonujących ocen *post factum*) skłaniało to, co prawda, do zarzutów o swoiste kunktatorstwo i tchórzliwość tej polityki⁶. Niemniej wydaje się to nieuzasadnione, zwłaszcza w świetle zdecydowanych zabiegów o zapewnienie – wcale przecież nieoczywistej – możliwości przedstawienia polskiego stanowiska w kardynalnej dla polskiego bezpieczeństwa sprawie potwierdzenia granicy zachodniej w toku Konferencji „2 + 4” (w tym uniknięcie uczynienia z tego przedmiotu gwarancji mocarstw, a związane z kwestią polsko-niemieckiego traktatu dwustronnego⁷) czy równie stanowczego stanowiska w kwestii szybkiego przekształcenia stosunków w ramach Układu Warszawskiego w równoprawne i w pełni szanujące suwerenność państw członkowskich (faktycznie z intencją szybkiego rozwiązania organizacji). Świadczyło to bowiem o tym, że w sytuacji gdy polski interes tego wymagał, a okoliczności dawały realne

Człowiek – myśl – działanie – spuścizna, w: R. Kuźniar, *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 11–33.

⁵ Szerzej zob. J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Bellona, Warszawa 2011, zwł. s. 155–193.

⁶ Najśilniej ten zarzut stawiano w odniesieniu do rozwiązywania Układu Warszawskiego – wyczerpującą polemikę z formułowanymi w tym kontekście tezami o „finlandyzacji po polsku” (autorstwa m.in. A. Dudka i J. Strzelczyk) jako ówczesnej polityce w tej sprawie podjął J.M. Nowak, *Krzysztof Skubiszewski i demontaż Układu Warszawskiego*, w: R. Kuźniar, *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 145–151.

⁷ Zob. J. Kranz, Temu, który ośmielił się być mądrym, w: R. Kuźniar, *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 94–95; J. Barcz, Doktryna Skubiszewskiego, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 38–39.

szanse powodzenia, kierowana przez ministra Skubiszewskiego dyplomacja działała z rozmachem i determinacją⁸.

Strategiczny wybór – miejsce „opcji zachodniej” i bezpieczeństwa kooperatywnego w polskiej polityce bezpieczeństwa czasów Skubiszewskiego

Jak wspomniano, „opcja zachodnia”, czyli zbliżenie, a następnie integracja z instytucjami zachodnimi: Wspólnotami Europejskimi/UE, UZE oraz NATO, była najprawdopodobniej traktowana przez kierowaną przez ministra Skubiszewskiego dyplomację od samego początku jako podstawowa, preferowana i optymalna, szczególnie dlatego, że w zasadzie jako jedyna oferowała w dłuższym terminie solidne, całościowe gwarancje szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa⁹. Charakterystyczne bowiem, że poza ideą ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego (któremu jednak ostatecznie starano się nadać – nieprzypadkowo i nie bez związku z ostatecznym wyborem „opcji zachodniej”, o czym poniżej – formę bardziej złożonego, wielopiętrowego i opartego na współpracy licznych instytucji systemu bezpieczeństwa kooperatywnego) wszystkie alternatywne propozycje rozwiązania dylematów polskiego bezpieczeństwa – koncepcje neutralności Polski, zachowania w jakiejś formie powiązań z Rosją i państwami poradzieckimi czy budowy instytucji subregionalnych, środkowoeuropejskich – były zgłaszane przez inne ośrodki i instytucje, a nie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w tym ostatnim nie stając się zapewne w większości (zwłaszcza w wypadku dwóch pierwszych możliwości) przedmiotem intensywnych debat¹⁰. Zwłoka w jednoznacznym, a nie zawoalowanym wyartykułowaniu prozachodnich zapatrywań (i tak nietrwająca długo, bo najdalej do 1992 r.¹¹)

⁸ Zaprzeczeniem tez o zbytnej ostrożności ówczesnej polityki w sprawach bezpieczeństwa może być też decyzja o współpracy z USA w kwestii Iraku w 1991 r., w tym o pomocy w ewakuacji amerykańskich agentów z tego kraju i oficjalnej reprezentacji interesów Waszyngtonu przez polską ambasadę w Bagdadzie po wybuchu wojny w Zatoce Perskiej. Zob. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 101.

⁹ Zob. A. Towpik, Budowanie bezpieczeństwa Polski, w: R. Kuźniar, *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 182.

¹⁰ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej polityce bezpieczeństwa*, w: idem (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 71–82.

¹¹ W preambule zawartej w grudniu 1991 r. umowy stowarzyszeniowej ze Wspólnotami Europejskimi umieszczono z polskiej inicjatywy zapis, że realizacja układu ma służyć uzyskaniu członkostwa we Wspólnotach, a w *exposé* nt. polityki zagranicznej w maju 1992 r. minister Skubiszewski stwierdził, iż „członkostwo w NATO to cel perspektywiczny”. Zob. R. Kuźniar, Suweren, w: idem (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 109–110 (autor

była wynikiem trafnej – świadczącej o wspomnianym już „rozważnym realizmie” – oceny ówczesnych realiów, czyli utrzymującego się uwikłania Polski w nie całkiem jeszcze zerwane więzi z poprzedniego okresu (niezależnie od relatywnie szybkiego marszu do rozwiązania Układu Warszawskiego czy starań o wycofanie wojsk radzieckich), nade wszystko zaś niejasności co do przyszłego kształtu instytucji zachodnich (NATO, UZE i UE), jak również ich stanowisk w sprawie rozszerzenia o nowych członków oraz ogólnego kształtu bezpieczeństwa europejskiego. Innymi słowy, „w świecie idealnym” polskie władze zapewne szybko zadeklarowałyby gotowość akcesji do kluczowych instytucji Zachodu, problem polegał jednak na tym, że w czasie „tektonicznych” zmian rzeczywistości międzynarodowej okresu przełomu tak jednoznaczne postawienie sprawy uniemożliwiały z jednej strony słabości wewnętrzne Polski i pozostałości jej zimnowojennych powiązań, z drugiej zaś niegotowość samych struktur zachodnich na tego rodzaju otwarcie, obawy o zasadność, użyteczność i konsekwencje takiego kroku wśród ich członków, potrzebujących czasu na redefinicję swej roli w europejskich relacjach w sferze bezpieczeństwa (i nie tylko). Zarazem można sądzić, że mimo wszystkich tych niejasności integrację z zachodnimi strukturami, a zwłaszcza Wspólnotami/Unią Europejską i NATO, nawet w pierwszych latach po upadku komunizmu widziano (przynajmniej w kierownictwie MSZ) jako cel z pewnością odległy, złożony, ambitny i w żadnej mierze niegwarantowany, lecz jednocześnie w dłuższej perspektywie realistyczny i tym samym wart podjęcia działań, by go przybliżyć.

I właśnie przez pryzmat faktycznego priorytetu „opcji zachodniej” należy postrzegać zdecydowanie bardziej eksponowaną i promowaną w pierwszych latach pozimnowojennych, zwłaszcza do 1992 r., ideę bezpieczeństwa kooperatywnego, budowanego wokół przeżywającej wówczas rozkwit (nieco zaskakujący, zważywszy na jej głęboko zimnowojenny rodowód) Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Bezpieczeństwo kooperatywne nie było bowiem, niezależnie od retorycznych sformułowań pojawiających się również w oficjalnych wypowiedziach ministra Skubiszewskiego¹²,

wspomina tam również, że już w połowie 1991 r. instrukcja ministra dla niego jako uczestnika prac nad strategią bezpieczeństwa RP mówiła o konieczności umieszczenia w niej zapisu o uzyskaniu członkostwa w NATO i UZE).

¹² M.in. w swym pierwszym *exposé* jako minister spraw zagranicznych (26 kwietnia 1990 r.) profesor Skubiszewski zapowiadał, że „ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa [którego budowę w tym samym wystąpieniu uznał za pierwszy z dziewięciu priorytetów polityki zagranicznej Polski – M.M.] zastąpi z czasem system sojuszy w Europie. Właśnie w systemie ogólnoeuropejskim szukać będziemy zewnętrznego bezpieczeństwa naszego państwa”. Zob. *Polityka zagraniczna odrodzonego kraju* [doroczne *exposé* w Sejmie], w: idem, *Polityka zagraniczna i odzyskanie...*, op. cit., s. 42–45.

traktowane jako równie atrakcyjne i korzystne, co możliwie szybkie zbliżenie, a następnie jak najpełniejsze włączenie w struktury Zachodu. Idea ta stanowiła raczej rozwiązanie przejściowe czy przygotowawcze (na czas, gdy postępy w integracji z Zachodem nie mogły być duże, sam kierunek rozwoju instytucji zachodnich pozostawał niejasny, a gotowość ich i Polski do współpracy trzeba było budować i wzmacniać), ewentualnie „opcję rezerwową” (*second best*) na wypadek, gdyby „plan A” okazał się jednak nieosiągalny lub niewystarczający. W wypadku natomiast jego powodzenia stanowiłaby wartościowe uzupełnienie, jako wzmacniająca sieć powiązań ze strukturami zachodnimi o dodatkowe elementy i narzędzia, ale też z uwagi na złagodzenie różnicy między poziomem bezpieczeństwa członków tych struktur a państw pozostających poza nimi. Oczywiście przygotowanie się na mniej korzystne scenariusze rozwoju ram instytucjonalnych bezpieczeństwa w Europie samo w sobie dowodziło rozwagi ówczesnych polskich decydentów, budowa zaś systemu bezpieczeństwa kooperatywnego, a przynajmniej jego poszczególnych elementów, przynosiła też wymierne i trwałe korzyści z polskiej perspektywy, zwłaszcza w kontekście utrwalenia terytorialnego *status quo* oraz obniżania napięć i rozwiązywania problemów w dziedzinie stosunków wojskowych, w tym w sprawach kontroli zbrojeń i rozbrowienia. Zabiegi o budowę powiązań ogólno- czy paneuropejskich w sferze bezpieczeństwa i podkreślanie jego niepodzielności oraz konieczności budowy na kontynencie względnie jednolitej strefy stabilności¹³ siłą rzeczy oznaczały też „wciąganie” państw i instytucji zachodnich w rozwiązywanie problemów Europy Środkowej (czynienie z nich „wspólnej sprawy” i budowę swoistego parasola nad państwami tam położonymi). Przygotowywało to tym samym grunt pod późniejsze, już bardziej jednoznaczne postawienie postulatu integracji, a także pozwalało zademonstrować zachodnim partnerom polskie zaangażowanie w budowę stabilności w całej Europie, determinację pod tym względem i gotowość do dbania o najwyższe (czyli europejskie) standardy, również w zakresie bezpieczeństwa „miękkiego” (m.in. demokracja i prawa człowieka, kwestie mniejszości narodowych). Dlatego też system bezpieczeństwa kooperatywnego nie miał się opierać na jednej instytucji paneuropejskiej – KBWE – ale składać

¹³ W sejmowym *exposé* z 27 czerwca 1991 r. minister Skubiszewski stwierdzał: „Cała Europa winna być traktowana jako jednolity obszar bezpieczeństwa [...]. Bezpieczeństwo w Europie nie może być selektywne [...]. Będąc niepodzielnym, bezpieczeństwo staje się w swej istocie wspólną sprawą wszystkich państw KBWE [...]. Potrzebne jest współdziałanie KBWE z istniejącymi organizacjami, w tym również z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego” – K. Skubiszewski, *Kierunki polityki zagranicznej [exposé sejmowe]*, w: idem, *Polityka zagraniczna i odzyskanie...*, op. cit., s. 144–145.

z kilku poziomów, obejmujących oprócz niej dodatkowo trzy inne piętra: układy dwustronne, instytucje o zasięgu subregionalnym oraz powiązania z instytucjami zachodnimi¹⁴.

Zwornikiem całego systemu, z uwagi na wszechstronne kompetencje i paneuropejski zasięg, pozostawała jednak KBWE. Wczesne polskie propozycje odnośnie do jej instytucjonalizacji – zgłoszona już w styczniu 1990 r. przez premiera Tadeusza Mazowieckiego, a rozwinięta w kwietniu 1990 r. przez ministra Skubiszewskiego idea Rady Współpracy Europejskiej jako organu konsultacyjno-koordynacyjnego m.in. w kwestiach bezpieczeństwa czy zaprezentowana w październiku 1991 r. koncepcja sił pokojowych KBWE – mogłyby sugerować chęć budowy swego rodzaju „regionalnego ONZ” o funkcji koordynującej czy wręcz nadzorującej względem innych elementów systemu bezpieczeństwa kooperatywnego. Nie było to jednak zgodne z rzeczywistymi intencjami polskich władz i nieprzypadkowo wspomniane inicjatywy szybko zarzucono¹⁵. KBWE odgrywała więc z polskiej perspektywy bez wątpienia ważną rolę jako źródło minimalnych norm i standardów ogólnoeuropejskich w sferze bezpieczeństwa (wyznaczanych przez Akt Końcowy z 1975 r. czy Paryską Kartę Nowej Europy z 1990 r.), przede wszystkim jednak platforma współpracy ogólnoeuropejskiej w zakresie kontroli zbrojeń, rozbrojenia i środków budowy zaufania (obniżające – co przy polskim położeniu geostrategicznym zawsze ma wielką wagę – ryzyko napięć w wymiarze wojskowym porozumienia CFE i CFE-1 A, dokumenty wiedeńskie w sprawach CSBM, układ *Open Skies* – w negocjowanie wszystkich tych aktów, choć zwłaszcza ostatniego, Polska znacząco się angażowała)¹⁶. KBWE stanowiła też instrument umacniania bezpieczeństwa w jego „miękkich” wymiarach, w tym związanych z promocją demokracji

¹⁴ Uwzględnienie jako jednego z elementów tego systemu instytucji zachodnich samo dowodzi niekonkurencyjności koncepcji wobec opcji zachodniej, a wręcz jej przygotowanym czy komplementarnym względem niej charakterze. Dobrze oddaje to też ewolucja ujmowania roli KBWE oraz rangi i kształtu bezpieczeństwa kooperatywnego w oficjalnych wystąpieniach ministra Skubiszewskiego, w tym w sejmowych *exposés* – jak wspomniano, podczas gdy w mowie z 1990 r. rozważał on stopniowo zastępowanie wcześniejszych instytucji (a więc np. NATO), to już rok później mówił o współpracy istniejących organizacji z nowo powstającym systemem ogólnoeuropejskim, a w 1993 r., dopiero po szczegółowym omówieniu rozwoju współdziałania z organizacjami zachodnimi, dość ogólnikowo stwierdził, że „takie podejście [zacieśnianie więzi z instytucjami Zachodu – M.M.] powinno prowadzić do powstania kooperatywnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Zob. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie...*, op. cit., s. 42–45, 144–145, 324–325.

¹⁵ R. Zięba, KBWE/OBWE w polskiej polityce bezpieczeństwa, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., zwł. s. 376–378, 383.

¹⁶ Zob. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 95–98; A. Towpik, *Budowanie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 188–189.

i praw człowieka (uwięczone powodzeniem w 1991 r. starania o lokalizację w Warszawie odpowiedzialnego w KBWE za te kwestie organu – Biura Wolnych Wyborów, przekształconego w 1991 r. w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka – Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR)¹⁷. Trzeba jednak przyznać, że już w końcu 1992 r. entuzjazm Polski wobec KBWE zaczął gasnąć, wraz z powoli ujawniającą się niewydolnością tej formuły współpracy, zwłaszcza zaś stopniowym urealnianiem się szansa na integrację z instytucjami Zachodu.

Drugim ważnym poziomem współpracy w ramach systemu bezpieczeństwa kooperatywnego miały być różnorakie powiązania subregionalne. Polska szybko przystąpiła do ich budowy w rozmaitych konfiguracjach, czego dowodem współudział w inauguracji w kwietniu 1990 r. na spotkaniu w Bratysławie współpracy wyszehradzkiej (najpierw w formule Trójkąta, a po podziale Czechosłowacji – już Grupy zrzeszającej Polskę, Węgry, Czechy i Słowację), współtworzenie powstałej w marcu 1992 r. Rady Państw Morza Bałtyckiego czy przystąpienie w lipcu 1991 r. do Pentagonale (przekształconej w wyniku tej akcesji w Hexagonale, ostatecznie zaś w Inicjatywę Środkowoeuropejską). Co prawda, rola tych struktur faktycznie ograniczała się ostatecznie przede wszystkim do „miękkich” wymiarów bezpieczeństwa, ewentualnie funkcji platformy konsultacji politycznych, co zapewne nie w pełni odpowiadało polskim oczekiwaniom wobec tych instytucji, gdyż zwłaszcza w kontekście formatu wyszehradzkiego zakładano – przynajmniej w świetle deklaracji ze spotkania w Wyszehradzie 15 lutego 1991 r. – ścisłą współpracę w sferze bezpieczeństwa. Niemniej nawet w tej funkcji we współpracy subregionalnej widziano ważny komponent systemu bezpieczeństwa kooperatywnego, acz już wtedy w pełni rozumiejąc ograniczenia „opcji regionalnej” jako narzędzia polskiej polityki bezpieczeństwa¹⁸.

Wreszcie, poza – faktycznie kluczowymi – powiązaniami z instytucjami zachodnimi, istotnym elementem systemu bezpieczeństwa kooperacyjnego miały być też porozumienia dwustronne, zwłaszcza z sąsiadami. Polska widziała w nich instrument umacniania terytorialnego *status quo* i gwarancji zachowania dotychczasowych granic (co szczególnie w wypadku Niemiec miało znaczenie kardynalne w kontekście polskiej polityki bezpieczeństwa), ale poprawne ułożenie stosunków dwustronnych z sąsiadami (z wyjątkiem Litwy odpowiednie traktaty zawarto przed końcem urzędowania Krzysztofa

¹⁷ R. Zięba, Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 187–189.

¹⁸ Szerzej zob. J. Gajewski, Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989–2000, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 232–267.

Skubiszewskiego na stanowisku ministra), z uwzględnieniem europejskich standardów w dziedzinie praw człowieka czy ochrony mniejszości, postrzegano też jako przesłankę europejskich aspiracji Polski, zrywającą z jej wizerunkiem (ugruntowanym np. przez międzywojenne doświadczenia II RP) „państwa konfliktowego”¹⁹.

Mimo więc jej „doraźności” koncepcję bezpieczeństwa kooperatywnego można postrzegać jako wartościową, zaskakująco (zważywszy na nieuniknioną skalę improwizacji i adaptacji w tak dynamicznie zmieniających się, niepewnych okolicznościach międzynarodowych) spójną, a do tego realizowaną z niemalą konsekwencją. I choć w praktyce nie tylko za czasów urzędowania ministra Skubiszewskiego, lecz także później koncepcja ta – przynajmniej w formule prezentowanej na początku lat 90. XX w. – w pełni się nie zmaterializowała (inna sprawa, czy zważywszy na jej „zastępczy” charakter, całkowite jej wdrożenie w ogóle stanowiło cel polskiej polityki), to zaangażowanie w jego budowę przyniosło bez wątpienia wymierne efekty (choćby w postaci porozumień rozbrojeniowych i o kontroli zbrojeń czy sprawnej regulacji stosunków sąsiedzkich) oraz uwiarygodniało Polskę jako odpowiedzialnego kandydata do struktur zachodnich.

Jeśli zaś chodzi o opcję zachodnią, to istotny był nie tylko sam wybór tego kierunku, lecz także kształt, jaki jej w pierwszych latach pozimnowojennych nadawano, przypisując określone role i mniej lub bardziej priorytetową rangę poszczególnym strukturom zachodnim, a przede wszystkim NATO i WE/UE. Warto więc podkreślić wagę, jaką w świetle wystąpień ministra Skubiszewskiego i dokumentów programowych polityki zagranicznej z pierwszych lat po objęciu przez niego urzędu przydawano zbliżeniu ze Wspólnotami Europejskimi (następnie Unią). Swoisty „powrót do Europy” przez włączenie w sieć „współzależności zachodnioeuropejskich”, czyli przede wszystkim powstałych na bazie Wspólnot/Unii, stanowił, co prawda, najbardziej ogólną ramę polskiej polityki zagranicznej ówczesnego okresu, niemniej minister Skubiszewski wielokrotnie i jednoznacznie podkreślał też znaczenie tego w kontekście umacniania szeroko pojmowanego bezpieczeństwa państwa²⁰. Dobrze korespondowało to z nowoczesnym jego ujęciem tego zagadnienia

¹⁹ Zob. R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej...*, op. cit., s. 90.

²⁰ Dobitnie dał temu wyraz m.in. w swoim ostatnim *exposé* sejmowym jako szefa dyplomacji 29 kwietnia 1993 r., gdy po przedstawieniu – w pierwszej kolejności – stanu współpracy z instytucjami wspólnotowymi stwierdził, że następnie przejdzie do „omówienia **dalszych** [wyróżnienie aut.] zagadnień bezpieczeństwa. Mówię «dalszych», ponieważ wiązanie się ze Wspólnotą Europejską jest bardzo istotnym składnikiem naszej polityki bezpieczeństwa” – K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna państwa w cztery lata po przełomie [exposé sejmowe]*, w: idem, *Polityka zagraniczna i odzyskanie...*, op. cit., s. 323.

(za istotne składniki uznającym też wymiary pozamilitarne i „miękkie”), jak i z przekonaniem o konieczności zapewnienia stabilnych zdolności dalszego rozwoju gospodarczo-społecznego przy budowie trwałych fundamentów bezpieczeństwa państwa, do czego zbliżenie i integracja ze Wspólnotami/Unią już wówczas wydawały się – słusznie – zdecydowanie najlepszą drogą.

Niemniej w wymiarze ściślej pojmowanego bezpieczeństwa, na jego polityczno-wojskowej płaszczyźnie, centralnym podmiotem dla Polski pozostało oczywiście NATO. Relacje z tą instytucją zanalizowano w niniejszym zbiorze odrębnie w rozdziale Roberta Kupieckiego, nie będą więc tu szeroko omawiane. Dodatkowo trzeba przyznać, że kwestia członkostwa w Sojuszu stała się przedmiotem otwartej debaty dopiero pod koniec okresu urzędowania Krzysztofa Skubiszewskiego jako ministra spraw zagranicznych. Dlatego też czas kierowania przez niego polską dyplomacją stanowił raczej „okres przygotowawczy” do batalii o akcesję do NATO, w którym nawiązywano oficjalne stosunki z tą organizacją, a następnie intensyfikowano z nią kontakty na różnorodnych szczeblach, z zamiarem konsekwentnego „oswajania” Sojuszu ze sprawami bezpieczeństwa środkowoeuropejskiego, umacniania wśród jego członków przekonania o wadze tych kwestii z ich perspektywy i istnieniu wspólnoty interesów z krajami regionu, w tym Polską, a także z wolą zdemonstrowania polskiej determinacji w staraniach o członkostwo i rzetelności jako partnera. Niemniej bez wątpienia już wówczas widziano w NATO przyszły fundament polskiego bezpieczeństwa, przynajmniej w sferze polityczno-wojskowej, a tym samym centralny składnik „opcji zachodniej”. Inna sprawa, że „przygotowawczy” charakter relacji z NATO za czasów Skubiszewskiego wpływał w pewnej mierze na stan i intensywność kontaktów z USA. Niezależnie bowiem od pełnej świadomości ich kluczowej roli w Sojuszu i w decyzjach o jego ewolucji, a także zrozumienia wagi wsparcia ze strony Waszyngtonu dla trwałości przemian politycznych i gospodarczych w kraju (czego wyrazem zabiegi o pomoc gospodarczą, ale też stosunkowo częste i o dużej wartości symbolicznej wizyty wzajemne, zapoczątkowane goszczeniem George’a H.W. Busha w Warszawie już w lipcu 1989 r.), w tym okresie w kontekście polityki bezpieczeństwa współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, zwłaszcza dwustronnej, poza ramami sojuszniczymi, nie poświęcano – przynajmniej w warstwie doktrynalnej (*vide* ministerialne *exposé*) – szczególnie dużo uwagi (co nie wykluczało podejmowania konkretnych przedsięwzięć na płaszczyźnie praktycznej, jak choćby wsparcie amerykańskie przy tworzeniu jednostek specjalnych Wojska Polskiego czy zainicjowanie rozmów o zakupach uzbrojenia, w tym myśliwców F-16)²¹.

²¹ Zob. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 98–104.

Zważywszy na znaczenie przypisywane zbliżeniu ze Wspólnotami, a następnie UE, zrozumiałe jest niemałe w tamtym okresie zainteresowanie zacieśnianiem kontaktów z „odżywającą” od połowy lat 80. XX w. Unią Zachodnioeuropejską (zwłaszcza że przecież nie było wówczas można mówić otwarcie o chęci daleko idącego zbliżenia czy akcesji do NATO, tymczasem pragnienie nawet przystąpienia do UZE mogło się jawić jako naturalna konsekwencja woli integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi). W pierwszych latach urzędowania minister Skubiszewski często podkreślał zatem wagę współpracy z UZE (jako bytem autonomicznym, ale też „europejskim filarem” NATO), podejmując pod tym względem wiele starań²². Niemniej niespodziewanie sztywna postawa członków tej organizacji, ściśle wiążących zakres współpracy ze stanem relacji Polski z WE/UE i NATO, jak również jej utrzymująca się słabość w wymiarze *stricto* wojskowym przyczyniły się dość szybko do osłabienia entuzjazmu Polski wobec UZE, co nie oznaczało, co prawda, rezygnacji z zabiegów o zbliżenie (uwieńczonych uzyskaniem w 1994 r. statusu partnera stowarzyszonego), ale z pewnością spychało je na dalszy plan²³.

Dlatego faktycznie istotniejszym uzupełnieniem w ramach „opcji zachodniej” zabiegów o rozwój współpracy z WE/UE i NATO, zwłaszcza bezpośrednio po upadku komunizmu w Polsce, była sieć tworzonych w tamtym okresie powiązań dwustronnych z partnerami z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. Służyły one przeważnie dodatkowemu zacieśnianiu – w miarę ówczesnych możliwości – kontaktów z państwami zachodnimi, a manifestowały się poprzez rozmaite deklaracje o współpracy bądź traktaty o przyjaznych stosunkach, przyjęte w latach 1991–1993 m.in. z USA (deklaracja z 20 marca 1991 r.), Francją (traktat o przyjaźni z 9 kwietnia 1991 r.), Wielką Brytanią (deklaracja z 24 kwietnia 1991 r.), Niemcami (traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.), Włochami (traktat o przyjaźni z 11 października 1991 r.), Hiszpanią (traktat o przyjaźni z 26 października 1992 r.) czy Turcją (układ o przyjaźni z 3 listopada 1993 r.). Stronie polskiej zazwyczaj

²² M.in. już w marcu 1990 r. minister Skubiszewski uczestniczył (jako pierwszy szef dyplomacji z państw byłego bloku wschodniego) w sesji Zgromadzenia Parlamentarnego UZE w Luksemburgu, podkreślając w swoim wystąpieniu jej funkcję forum konsultacyjnego w sprawach bezpieczeństwa europejskiego. Od listopada 1991 r., na mocy decyzji Rady Ministerialnej UZE, z krajami Europy Środkowej prowadzono stały dialog w sprawach bezpieczeństwa kontynentu, a w *exposé* sejmowym w 1992 r. minister Skubiszewski deklarował zainteresowanie Polski statusem obserwatora lub członka stowarzyszonego z tą organizacją.

²³ Szerzej zob. S. Parzymies, *Orientacja europejska w polskiej polityce bezpieczeństwa*, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 334–346.

udawało się wprowadzić do tych dokumentów postanowienia o możliwości konsultacji w przypadku sytuacji stwarzającej zagrożenie dla pokoju lub interesów bezpieczeństwa stron, co czyniło z nich swoisty surogat porozumień sojuszniczych, ułatwiając tym samym w jakiejś mierze także drogę do struktur wielostronnych Zachodu²⁴. Szczególny charakter miały stosunki z Niemcami, zarówno zważywszy na zakres i wagę problemów (m.in. kwestie graniczne, mniejszościowe, historyczne), jak i zbieżność interesów, a co za tym idzie – spektrum możliwości współpracy (nieprzypadkowo profesor Skubiszewski mówił w tym kontekście o „polsko-niemieckiej wspólnotcie interesów”), nade wszystko jednak skalę osiągniętych w ramach tej kooperacji sukcesów. Niewątpliwie bowiem, także dzięki przewagom osobowościowym ministra Skubiszewskiego (i jego przyjaźni z ówczesnym niemieckim odpowiednikiem, Hansem-Dietrichem Genscherem), to właśnie z Niemcami współpraca dwustronna przebiegała najbardziej intensywnie, czyniąc z tego kraju jednego z głównych rzeczników otwarcia zachodnich instytucji bezpieczeństwa na Polskę i Europę Środkową²⁵. Niespodziewanie mniej intensywnie – głównie z uwagi na postawę partnera – rozwijały się w tym okresie stosunki z tradycyjnie, wydawałoby się, przychylną Polsce Francją. Niemniej to swoiste rozczarowanie łagodził w dużej mierze fakt zapoczątkowania – z inicjatywy Genschera – polsko-niemiecko-francuskiej współpracy trójstronnej w formule Trójkąta Weimarskiego (od miejsca pierwszego spotkania szefów dyplomacji tych państw w sierpniu 1991 r.). Format ten bowiem, z uwagi na europejską rangę partnerów, okazał się dla Polski wartościowym forum konsultacji i koordynacji inicjatyw nie tylko w zakresie ogólnie rozumianej polityki zagranicznej, lecz także w kwestiach bezpieczeństwa. Dlatego też był szczególnie ceniony przez ministra Skubiszewskiego²⁶.

Kontynuacja i recepcja – co zostało z tamtych lat?

Strategiczne cele polityki bezpieczeństwa Polski wyznaczone w okresie bezpośrednio po odzyskaniu pełni suwerenności, a co za tym idzie – jej uformowana wówczas całościowa wizja, były przez długi czas bardzo konsekwentnie realizowane przez kolejne rządy RP, niezależnie od ich

²⁴ Zob. A. Towpik, *Budowanie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 182–183.

²⁵ Szerzej zob. J. Drozd, *Stosunki polsko-niemieckie a kwestia bezpieczeństwa*, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa...*, op. cit., zwł. s. 129–137; R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 39–70.

²⁶ R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej...*, op. cit., s. 95–96.

politycznych proweniencji. Można wręcz powiedzieć, że po wskazaniu prozachodniego, proeuropejskiego kursu przez ministra Skubiszewskiego polska polityka bezpieczeństwa przeszła niejako z fazy koncepcyjnej w wykonawczą, trwającą aż do osiągnięcia dwóch głównych celów strategicznych w tej sferze, czyli pełnego członkostwa w NATO i UE. W tym okresie modyfikacje kształtu polityki przyjętej w pierwszych latach poimnowojennych były głównie przejawem adaptacji do zmieniających się realiów międzynarodowych i dotyczyły spraw raczej drugorzędnych, czego przykładem stopniowe odchodzenie już od połowy lat 90. XX w. od koncepcji systemu bezpieczeństwa kooperatywnego jako istotnej płaszczyzny polskiej polityki bezpieczeństwa wraz z postępującym uwiądem decyzyjnym KBWE/OBWE²⁷. W zasadzie jedynym istotnym odstępstwem od modelu polityki bezpieczeństwa wykształconego w czasach urzędowania ministra Skubiszewskiego było silniejsze, począwszy od 2001 r., akcentowanie wagi NATO jako centralnego instrumentu tej polityki (zwłaszcza w relacji do UE i współpracy *stricte* europejskiej), niewynikające jedynie z faktu pełnego już wówczas uczestnictwa w Sojuszu, a pozostawiania wciąż poza Unią Europejską, ale też ze zmian realiów międzynarodowych i priorytetów bezpieczeństwa głównych partnerów Polski, przede wszystkim USA, po zamachach z 11 września. Decyzja Polski o przyłączeniu się do amerykańskiej interwencji w Iraku w 2003 r., sytuująca ją (ale wraz z dokonującymi podobnych wyborów pozostałymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej) w ramach – określenie Donalda Rumsfelda – „nowej”, bliższej Stanom Zjednoczonym Europy, stanowiła pewną demonstrację niezależności w polityce zagranicznej względem krajów Europy Zachodniej i element „budowy pozycji” na czas końcowych faz negocjacji akcesyjnych z UE i okres po wstąpieniu do niej. Równocześnie jednak pogłębiała „transatlantyzm” polskiej polityki, zwłaszcza zaś wagę relacji dwustronnych z USA (niemających aż takiego znaczenia – nie tylko z powodu ówczesnych obiektywnych ograniczeń – w wizji polityki bezpieczeństwa okresu Skubiszewskiego przyznającej prymat instytucjom wielostronnym). Niemniej nawet to oznaczało, mimo wszystko, pewne przesunięcie akcentów w ramach opcji zachodniej, bez kwestionowania wagi jej poszczególnych składników i wymiarów oraz konieczności (i użyteczności) rozwijania każdego z nich²⁸.

²⁷ Pamiętać jednak należy, że ten wymiar polityki bezpieczeństwa Polski miał od początku doraźny i „zastępczy” charakter, jego „wygaszanie” z czasem było więc od razu prawdopodobne.

²⁸ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej...*, op. cit.; R. Zięba, *Główne kierunki polityki...*, op. cit.; R. Grodzki, *Polska polityka zagraniczna w XX i XXI wieku*, Replika, Poznań 2009.

Wyraźniejsze, acz przejściowe zmiany zaszły w okresie 2005–2007, głównie w następstwie prezentowanego przez ówczesne rządy PiS (wpierw mniejszościowe, następnie w koalicji z LPR i Samoobroną) wyraźnego dystansu wobec współpracy w UE (jako nadmiernie ingerującej w sprawy wewnętrzne członków), w tym zwłaszcza nieufności wobec Niemiec, a równocześnie większej wiary w możliwość zbliżenia z USA. W kontekście polityki bezpieczeństwa owocowało to osłabieniem czynnika europejskiego (choć sceptycyzm w ocenach faktycznej roli UE przynajmniej w polityczno-wojskowych wymiarach bezpieczeństwa był już wcześniej zauważalny, to w tym czasie pojawiła się pewna rezerwa także w odniesieniu do części jego pozamilitarnych aspektów, np. energetyki), ale też wzmacnianiem rangi współdziałania w ramach NATO i zabiegami o zacieśnienie bilateralnych więzów z USA, m.in. poprzez istotne zaangażowanie operacyjne (Irak, stopniowo też Afganistan) czy zasygnalizowanie – w programie rządu premiera Kazimierza Marcinkiewicza przedstawionym w sejmie 9 listopada 2005 r. – gotowości goszczenia w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej²⁹. Po zmianie koalicji rządzącej w 2007 r. wcześniejsze, bardziej zrównoważone między „europejską” a „transatlantycką” płaszczyzną aktywności w ramach struktur zachodnich proporcje częściowo przywrócono, zwłaszcza że początkowo kontynuowane starania o zbudowanie bliskich więzi dwustronnych z USA głównie na gruncie projektu „tarczy” (głęboko zmodyfikowanego w 2009 r., po zastąpieniu George’a W. Busha przez Baracka Obamę na urządzie prezydenta USA) nie przyniosły satysfakcjonujących rezultatów (inna sprawa, czy polskie oczekiwania były pod tym względem realistyczne). Z czasem Polska zaczęła też przejawiać większy entuzjazm wobec współpracy wojskowej w ramach rozwijanej od 1999 r. przez UE Europejskiej (a od 2010 r. Wspólnej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO)³⁰. Można więc uznać, że przez ponad 20 lat od chwili wypracowania jej fundamentów i wyznaczenia kierunków, w polskiej polityce bezpieczeństwa mieliśmy do czynienia ze stosunkowo konsekwentną kontynuacją.

Tym bardziej znacząca wydaje się skala zmian, jakie zaszły w niej od 2015 r., po ponownym objęciu władzy przez PiS. W najbardziej ogólnym sensie kluczową różnicą względem czasów Skubiszewskiego (a i pozostałych rządów III RP) jest utrata przez politykę bezpieczeństwa (jak również zagraniczną ujmowaną całościowo) pewnego rodzaju autonomii,

²⁹ Zob. R. Kuźniar, *Polityka bezpieczeństwa w polskiej...*, op. cit., s. 314–320.

³⁰ Szerzej zob. M. Madej, Spóźniony entuzjasta? Polska wobec wspólnej (Europejskiej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w: J. Fiszer (red.), *Dziesięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2015, s. 72–97.

odrębności względem polityki wewnętrznej i uczynienie z niej w dużej mierze funkcji, narzędzia osiągania celów tej ostatniej, definiowanych zgodnie z bieżącymi potrzebami partii rządzącej, bez należytego uwzględniania perspektywy długoterminowej i możliwych międzynarodowych konsekwencji. Niewątpliwie przyczyniało się do tego również przeniesienie (stopniowo coraz bardziej ewidentne) centrum decyzyjnego w ramach polityki bezpieczeństwa (podobnie jak w innych kwestiach) z czynników rządowych (MSZ, MON, KPRM) do kierownictwa partii rządzącej (a ściślej jej lidera). Następstwem było zmniejszenie spójności, planowości i „konsensualności” (wypracowywania jej kształtu w interakcji z partnerami zewnętrznymi) polityki prowadzonej w sprawach bezpieczeństwa, a także nadanie jej mocno doraźnego charakteru. Owocowało to też z jednej strony swoistą „archaizacją” sposobu myślenia o bezpieczeństwie, zwłaszcza w kontekście instrumentarium jej realizacji, przejawiającą się rosnącą koncentracją na jej polityczno-wojskowym wymiarze i aktywnych w nim strukturach, z drugiej zaś oceną wagi poszczególnych płaszczyzn współpracy i organizacji głównie przez pryzmat wpływu na stopień realizacji interesu władz w ramach stosunków wewnętrznych³¹.

W tym ostatnim aspekcie kluczowym odstępstwem od wizji wykształconej w pierwszych latach pozimnowojennych jest wyraźny spadek rangi Unii Europejskiej i więzi z państwami zachodniej części kontynentu jako narzędzi polskiej polityki bezpieczeństwa. Co prawda, jak już wspomniano, w odniesieniu do UE Polskę niemal zawsze cechowała rezerwa w kwestii rozwoju przez nią autonomicznych zdolności wojskowych, co oceniano pozytywnie jedynie wówczas, gdy nie mogłoby się w żadnej mierze – na przykład przez duplikację zdolności lub przekierowanie zasobów – przyczyniać do osłabienia więzi transatlantyckich i NATO. Dlatego szczególnie nie zaskakuje (acz w obecnych realiach międzynarodowych, w tym kierunku ewolucji stosunków w samym Sojuszu, może budzić wątpliwości co do swej zasadności) manifestowana przez polskie władze ostrożność, a wręcz

³¹ Z pewnością do „archaizacji” myślenia o bezpieczeństwie państwa przyczynił się też kierunek zmian zewnętrznych, przede wszystkim „powrót siły” w stosunkach międzynarodowych, w kontekście europejskim dobitnie dowiedziony przez rosyjską „agresję hybrydową” na Ukrainie w 2014 r. Niemniej w pełni nie wyjaśnia to zauważalnego zawężenia pojmowania bezpieczeństwa przez władze RP (tzn. zakresu wartości chronionych i narzędzi realizacji tej ochrony) do kwestii przede wszystkim tradycyjnie ujmowanego wymiaru wojskowego (gotowości do reakcji na przemoc zbrojną) oraz odchodzenia od ujmowania go w sposób całościowy, z uwzględnieniem powiązań między aspektami polityczno-wojskowymi oraz sferami pozamilitarnymi (np. ekologiczną czy ekonomiczną). Te zmiany wydają się raczej pokłosiem zmian priorytetów w polityce bezpieczeństwa, gdy chodzi o partnerów i struktury współpracy.

sceptycyzm wobec wszelkich w zasadzie inicjatyw służących wzmacnianiu WPBiO³². Obecnie jednak zmiana postawy wobec UE jest głębsza i polega na odejściu od – dotychczas raczej niekwestionowanego, a wykształconego właśnie za (i przez) ministra Skubiszewskiego – przeświadczenia, że struktury integracji europejskiej wyznaczają podstawowe ramy polskiego bezpieczeństwa w szerszym ujęciu, a zwłaszcza w odniesieniu do jego „miękkich”, pozamilitarnych wymiarów. Oczywiście jest to pochodną trwającego do 2015 r. sporu między polskimi władzami a europejskimi instytucjami i zdecydowaną większością partnerów z UE co do rozumienia fundamentalnych dla tej struktury wartości, takich jak praworządność i prawa człowieka (w tym grup mniejszościowych), a także zakresu dopuszczalnej ingerencji instytucji wspólnotowych w celu wyegzekwowania realizacji tych wartości w państwach członkowskich. Niemniej prowadzi to do swoistej „desekurytyzacji” UE w polskiej polityce bezpieczeństwa, przedstawianej raczej jako płaszczyzna współpracy przede wszystkim ekonomicznej, bez istotnego „przełożenia” na kwestie bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza jego obywateli. Co więcej, w niektórych aspektach – w latach 2015–2017 były to przede wszystkim kwestia admisyj uchodźców i imigrantów ekonomicznych, a obecnie głównie sprawy klimatyczne i energetyczne (przez cały zaś okres rządów PiS konsekwentnie problemy praworządności) – inicjatywy UE przedstawiano wręcz jako źródło wyzwań dla stabilności polskiej państwowości, jej spójności wewnętrznej czy perspektyw rozwoju gospodarczego, czego najbardziej spektakularnym przykładem odmowa (jako jedynego członka UE) przystąpienia w grudniu 2019 r. (podtrzymana w lipcu 2020 r.) do tzw. zielonego ładu (programu osiągnięcia neutralności

³² Rezerwy wobec współpracy europejskiej w sprawach wojskowych dowodzi szereg posunięć rządu PiS, poczynając od rezygnacji ze starań o status państwa ramowego i obniżenia zaangażowania w Eurokorpusie (28 marca 2017 r., uzasadnianych zresztą wprost wolą koncentracji na aktywności w NATO; decyzję tę, co prawda, częściowo odwrócono w 2019 r.), przez długie wahania przed przystąpieniem w 2017 r. do PESCO – sztandarowej obecnie inicjatywy WPBiO, a następnie ograniczone i nieodpowiadające polskim możliwościom w niej zaangażowanie (udział w jedynie 10 z 47 projektów w jej ramach, a zaledwie w jednym – niewielkim i realizowanym tylko z Węgrami – w charakterze państwa wiodącego), po niechęć wobec zaproponowanej przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (EI2). Taką postawę wobec europejskich projektów tylko częściowo równoważy działalność operacyjna w WPBiO czy większy wkład w – obecnie raczej drugorzędny – program Grup Bojowych UE (dyżury bojowe kierowanej przez Polskę wyszehradzkiej GB w 2016 i 2019 r.). Zob. A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna RP „w pułapce”*, *Rocznik Strategiczny 2017/18*, t. 23, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 288; Current list of PESCO projects, [www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-\(PESCO\)/current-list-of-pesco-projects](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation-(PESCO)/current-list-of-pesco-projects) [dostęp: 30.10.2020].

klimatycznej przez UE do 2050 r.), uzasadniania dbałością o fundamenty polskiej gospodarki, uzależnionej od eksploatacji węgla kamiennego³³. Rezultatem jest jednak osłabienie jednego z dwóch tradycyjnie już głównych od czasów Skubiszewskiego filarów polskiej polityki bezpieczeństwa, dokonywane przy tym niejako „na własne życzenie”.

W tej sytuacji siłą rzeczy wzrosnąć musiała ranga transatlantyckiej płaszczyzny i NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa, zwłaszcza że po rosyjskiej „agresji hybrydowej” na Ukrainie w 2014 r. kwestie *stricto* wojskowe istotnie zyskały na znaczeniu. I na tej płaszczyźnie jednak zaszły w ostatnich latach zmiany. Początkowo, do końca 2016 r., uwaga Polski koncentrowała się przede wszystkim na wzmacnianiu współpracy i zdolności do działania NATO, co zaowocowało udanym szczytem Sojuszu w Warszawie, w tym jego decyzją o uruchomieniu stałego rotacyjnego rozmieszczenia wielonarodowych jednostek w Polsce i państwach bałtyckich (tzw. wzmocniona wysunięta obecność – *Enhanced Forward Presence*, EFP)³⁴. Wraz jednak z objęciem w 2017 r. prezydentury USA przez Donalda Trumpa, krytycznego wobec NATO i części zachodnioeuropejskich sojuszników (zwłaszcza Niemiec), z polskiej strony zdecydowanie zaczęto zabiegać o zacieśnianie powiązań dwustronnych ze Stanami Zjednoczonymi, widząc w tym najważniejszą gwarancję bezpieczeństwa przynajmniej w wymiarze wojskowym (ale nie wyłącznie, podkreślano bowiem także np. możliwości współpracy energetycznej). Przyniosło to rezultaty w postaci nowych – wielomiliardowych – kontraktów na zakup amerykańskiego uzbrojenia, a także kontynuacji rozmów o rozmieszczeniu dodatkowych jednostek amerykańskich na polskim terytorium³⁵. Początkowo starano się koordynować te wysiłki

³³ Zob. A. Bieńczyk-Missala, Ameryka first w polityce zagranicznej RP, w: *Rocznik Strategiczny 2019/20*, t. 25, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 328.

³⁴ Co istotne, nie wykluczyło to zwiększenia współpracy wojskowej z USA w formule *de facto* dwustronnej, równocześnie bowiem prezydent Barack Obama zdecydował w 2016 r. o wzmocnieniu zainicjowanej w 2014 r., bezpośrednio w reakcji na wydarzenia na Ukrainie, Europejskiej Inicjatywy Wzmocnienia (*European Reassurance Initiative*, ERI, obecnie *European Deterrence Initiative*, EDI), co zaowocowało m.in. rotacyjną obecnością w Polsce, począwszy od 2017 r., tzw. brygadowego zespołu bojowego (Armored Brigade Combat Team, ABCT, ok. 3500 żołnierzy; podnosiło to liczebność wojsk USA w Polsce do ok. 4500 ludzi). D. Niewdana, Europejska Inicjatywa Wzmocnienia (European Reassurance Initiative, ERI): cele i nakłady finansowe USA, theeaglehaslanded.pl/europejska-inicjatywa-wzmocnienia-european-reassurance-initiative-eri-cele-i-naklady-finansowe-usa/ [dostęp: 30.10.2020].

³⁵ W lipcu 2017 r., podczas wizyty prezydenta Donalda Trumpa w Polsce, przyjęto memorandum w sprawie baterii obrony powietrznej Patriot, a w marcu 2018 r. podpisano wart 4,75 mld USD kontrakt na zakup dwóch baterii tego sprzętu (zakładający dostawę do 2022 r.). W lutym 2019 r. podpisano umowę o zakupie mobilnej artylerii raketowej Himars

z działaniami w NATO, konsultując je z pozostałymi sojusznikami. Niemniej z czasem, poczynwszy od zapowiedzi podczas wizyty prezydenta Andrzeja Dudy w Waszyngtonie w listopadzie 2018 r. starań o utworzenie w Polsce stałych baz sił amerykańskich (określanych – pompatycznie – jako Fort Trump, i przy deklaracji gotowości poniesienia dużej części kosztów ich funkcjonowania), zachowywano się w tym zakresie z rosnącą swobodą, czego kulminacją było wyrażenie chęci przyjęcia części jednostek amerykańskich wycofywanych z Niemiec na mocy – niekonsultowanej w NATO i mocno krytykowanej przez sojuszników – decyzji władz USA³⁶. Wszystko to zaś stopniowo uwidaczniało prymat „kierunku amerykańskiego” w obecnej polskiej polityce bezpieczeństwa, także w stosunku do NATO.

W powiązaniu z opisanymi przekształceniami dokonywały się istotne przewartościowania w stosunkach dwustronnych z głównymi polskimi partnerami w Europie. Ogólnie rzecz ujmując, liczba dwustronnych spotkań w sprawach bezpieczeństwa z państwami zachodnioeuropejskimi po 2015 r. istotnie się zmniejszyła, szczególnie jednak ważne było osłabienie – raczej z polskiej inicjatywy – więzi z dwoma państwami o fundamentalnej w wizji ministra Skubiszewskiego wadze dla polskiej stabilności i pozycji międzynarodowej, a w szczególności zakorzenienia w strukturach zachodnich (europejskich) – Niemcami i Francją. Zwłaszcza w stosunkach z Niemcami napięcia powstawały przeważnie w wyniku działań Polski, widzącej w ich rosnącej pozycji w UE przejaw niemieckiej dominacji w tej strukturze, a w ograniczonych nakładach na obronność Niemiec – skądinąd krytykowanych słusznie, choć przesadnie – dowód

(ponad 400 mln USD, dostawa do 2023 r.), a w styczniu 2020 r., z pominięciem procedury przetargowej, o nabyciu 32 samolotów wielozadaniowych F-35 Lightning II (ok. 4,6 mld USD, dostawy w latach 2024–2030). Zob. Polska podpisała umowę na Patriots. Za dwie baterie zapłacimy 16,6 mld zł, www.forbes.pl/gospodarka/umowa-na-patrioty-podpisana-polska-zaplaci-166-mld-zl/bcm73rp [dostęp: 30.10.2020]; Umowa na F-35 podpisana, www.defence24.pl/umowa-na-f-35-podpisana [dostęp: 30.10.2020]. Natomiast zabiegi o zwiększenie amerykańskiej obecności wojskowej przyniosły rezultat w postaci dwóch deklaracji prezydentów Polski i USA (z czerwca i września 2019 r.), zgodnie z którymi liczebność amerykańskich sił zostanie zwiększona z obecnych ok. 4500 do ok. 5500 żołnierzy, czemu towarzyszyć będzie rozwój infrastruktury wojskowej (m.in. ośrodki dowodzenia jednostek lądowych i wojsk specjalnych, baza dronów MQ-9 Reaper). Pełen tekst obu deklaracji: www.bbn.gov.pl.

³⁶ Rezultaty tych zabiegów nie są jednak czytelne – w świetle komentarzy prasowych, zawarta podczas wizyty sekretarza stanu w Polsce Mike’a Pompeo (15 sierpnia 2020 r.) umowa o wzmocnionej współpracy obronnej potwierdza ustalenia wcześniejszych deklaracji w sprawie sił i infrastruktury wojskowej USA w Polsce, nie przewiduje jednak jednoznacznie dalszego (tzn. ponad ok. 5500 ludzi) zwiększenia ich liczebności – P. Wroński, Umowa o wzmocnionej współpracy obronnej z USA podpisana, *Gazeta Wyborcza*, 15 sierpnia 2020 r.

małej wiarygodności jako sojusznika z NATO. Owocowało to, niezależnie od realnych problemów w stosunkach polsko-niemieckich (np. kwestia gazociągu Nord Stream 2), prowokowanymi przez Polskę sporami wokół spraw, wydawałoby się, już rozwiązanych, takich jak kwestia reparacji za II wojnę światową. W żadnej mierze nie przyczyniało się to do poprawy polskiego bezpieczeństwa, a utrudniało współpracę z Berlinem w UE czy NATO, ograniczając tym samym swobodę manewru Polski w tych instytucjach. Natomiast w wypadku Francji tarcia wywoływały z jednej strony decyzje Polski odnośnie do współpracy zbrojeniowej (przede wszystkim nagłe wycofanie się w 2016 r. z zaawansowanych negocjacji o zakupie śmigłowców wielozadaniowych Caracal), jak i istotne różnice w ocenie wagi takich projektów jak budowa europejskiej autonomii strategicznej czy ogólnego kierunku integracji europejskiej³⁷. Naturalną zaś konsekwencją osłabienia współpracy politycznej z Francją i Niemcami było faktyczne wygaszenie, poczynwszy od 2016 r., kooperacji opartej na formule Trójkąta Weimarskiego – tak cenionej przez ministra Skubiszewskiego z uwagi na jej potencjał przede wszystkim jako narzędzia określania kierunków rozwoju współpracy w UE³⁸.

Decyzję o faktycznym obniżeniu rangi współpracy z Niemcami i Francją można by postrzegać jako do pewnego stopnia logiczną konsekwencję spadku znaczenia przypisywanego UE w polskiej polityce bezpieczeństwa (acz oznaczałoby to abstrahowanie od faktu, że oba te kraje należą też przecież do najbardziej wpływowych europejskich członków NATO). Niemniej równoczesne zabiegi o zbliżenie na płaszczyźnie politycznej

³⁷ Tylko częściowym usprawiedliwieniem może być w tej kwestii postawa urzędującego od 2016 r. prezydenta Francji Macrona, wykorzystującego czasem polski sceptycyzm wobec jego wizji „odnowienia projektu europejskiego”. Zob. Emmanuel Macron: le grand entretien [wywiad dla tygodnika *Le Point*], 30 sierpnia 2017 r., https://www.lepoint.fr/politique/exclusif-emmanuel-macron-le-grand-entretien-30-08-2017-2153393_20.php [dostęp: 30.10.2020].

³⁸ W 2016 r. – gdy przypadała 25. rocznica utworzenia Trójkąta – w wywiadzie dla *Gazety Wyborczej* (6 kwietnia) ówczesny minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski stwierdził, że „formuła tej struktury się wyczerpała”. Dodatkowo rangę jubileuszowego jej spotkania w sierpniu obniżono (z zakładanego poziomu szefów dyplomacji), po zerwaniu zaś rozmów w sprawie Caracali z udziału w szczycie Trójkąta (planowanym na listopad) zrezygnował prezydent Macron. Zob. A. Bieńczyk-Missala, „Dobra zmiana” w polityce zagranicznej RP, *Rocznik Strategiczny 2016/17*, t. 22, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 228. W 2017 r. nie odbyło się żadne spotkanie Trójkąta na szczeblu ministerialnym, a istotniejsze próby reaktywacji współpracy na najwyższym szczeblu pojawiły się – z inicjatywy Francji – dopiero w 2020 r. Zob. Ł. Juszczyżyn, N.K. Wissmann, Trójkąt Weimarski podczas pandemii koronawirusa: Trójkąt nierównoboczny?, 2 czerwca 2020 r., www.euractiv.pl/section/polityka-regionalna/opinion/trojkat-weimarski-koronawirus-niemcy-francja-polska-covid19-kryzys-gospodarka-dyplomacja/ [dostęp: 30.10.2020].

i w sprawach bezpieczeństwa z występującą z Unii w następstwie referendum z czerwca 2016 r. Wielką Brytanią – m.in. zawarcie traktatu o współpracy obronnej i w dziedzinie bezpieczeństwa w grudniu 2017 r., organizowane od tego czasu regularne konsultacje rządowe i wykazywanie empatii wobec brytyjskich postulatów w toku negocjacji brexitowych (ale równocześnie pozostawanie poza inicjowanymi przez Londyn programami realnej współpracy wojskowej – np. *Joint Expeditionary Force*, JEF, wspólnych sił ekspedycyjnych, w której uczestniczą np. kraje bałtyckie i skandynawskie) – świadczyły bardziej o chęci zamanifestowania sceptycyzmu wobec UE i jej kluczowych członków aniżeli o poszukiwaniu realnych wzmocnień bezpieczeństwa Polski³⁹.

Wreszcie przewartościowania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa po 2015 r. dotyczyły też współpracy subregionalnej, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej. Pozornie można by się w tym doszukiwać swoistego nawiązania do jednego z elementów wizji polityki bezpieczeństwa czasów Skubiszewskiego, jakim był rozwój współpracy subregionalnej w ramach systemu bezpieczeństwa kooperatywnego, niemniej gdy w systemie tym współpraca z państwami regionu miała uzupełniać „opcję zachodnią”, a ewentualnie ją doraźnie (i zaledwie częściowo) zastępować (ale tylko do czasu zintegrowania ze strukturami zachodnimi), to obecnie impuls do jej rozwoju wynikał bardziej z poszukiwania alternatyw dla UE i jej instytucji lub tworzenia „lobby kontestatorów” w ich ramach. Dotyczyło to zwłaszcza współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4) oraz powstałej w wyniku polskich starań w sierpniu 2016 r. nowej formy współpracy – Inicjatywy Trójmorza, skupiającej 12 państw położonych między Morzem Bałtyckim, Adriatykiem i Morzem Czarnym. W obu przypadkach, ale bardziej Trójmorza, przedmiotem współpracy stały się głównie pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa, podejmowane w drodze konsultacji politycznych (np. poprzedzających spotkania na szczycie UE lub NATO) bądź projektów infrastrukturalnych (np. w dziedzinie transportu i energetyki). W kontekście tego ostatniego projektu Polska zabiegała o możliwe największe zainteresowanie ze strony USA. W praktyce jednak osiągnięcia we współpracy subregionalnej okazywały się – jak dotychczas – niewielkie, także z uwagi na rozbieżności interesów między uczestnikami i niechęć wielu z nich do nadania tym inicjatywom charakteru antagonizującego

³⁹ A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna RP „w pułapce”...*, op. cit., s. 290. Tak też można odczytywać próby zacieśnienia w pierwszych latach rządów PiS więzi dwustronnych w sferze bezpieczeństwa z konsekwentnie oddalającą się od zachodnich standardów Turcją. Zob. PAP, MSZ: *konsultacje szefów dyplomacji Polski, Rumunii i Turcji z sekretarzem generalnym NATO (komunikat)*, 25 sierpnia 2017 r.

zachodnioeuropejskie struktury czy poszczególnych partnerów (zwłaszcza Niemcy)⁴⁰. Tym samym nie okazywały się one szczególnie wartościowymi narzędziami nie tylko w sferze bezpieczeństwa, lecz także ogólnie rozumianej polityki zagranicznej, o budowie alternatywy względem UE nie wspominając.

Rezultatem wszystkich tych – przedstawionych z konieczności skrótowo – zmian w ostatnich pięciu latach jest polityka bezpieczeństwa dalece odbiegająca od modelu ukształtowanego w swych fundamentach za czasów ministra Skubiszewskiego, a kontynuowanego przez kolejne dwie dekady. Jako zorientowana przede wszystkim na jednego partnera – USA – i niedocenająca należycie rangi struktur wielostronnych (może poza NATO), nie dorównuje ona tej realizowanej we wczesnych latach 90. XX w. spójnością, wielowymiarowością i harmonijnością, gdy chodzi o wagę poszczególnych elementów (co sprzyjało budowie między nimi synergii). Nie jest też ukierunkowana w tym samym stopniu na realizację celów strategicznych bezpieczeństwa państwa, a zatem nie jest wdrażana z równej miary konsekwencją. Nade wszystko jednak brakuje jej jednej cechy charakterystycznej dla polityki prowadzonej przez ministra Skubiszewskiego – godnej uznania skuteczności, gdy chodzi o umacnianie polskiej pozycji w Europie.

⁴⁰ Dość powiedzieć, że w V4 jedynym w zasadzie przejawem zgodnej współpracy w zakresie szeroko pojętej polityki bezpieczeństwa (obok wspominatej już wyszehradzkiej grupy bojowej) była stanowcza odmowa przyjmowania uchodźców podczas kryzysu imigracyjnego lat 2015–2016), a nie udało się wypracować wspólnej postawy m.in. wobec polityki Rosji (na czym Polsce zależało). Zob. M. Michelot, The V4 on defence: The art of disagreement, www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-v4-on-defence-the-art-of-disagreement/ [dostęp: 30.10.2020]; J. Krupa, Visegrad Four defense cooperation: Years of missed opportunities, <https://warsawinstitute.org/visegrad-four-defense-cooperation-years-missed-opportunities/> [dostęp: 30.10.2020]. Szerzej (i dość entuzjastycznie) na temat inicjatywy Trójmorza: P. Ukielski, Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej, *Studia Europejskie* 2018, nr 2, s. 45–58.

Robert Kupiecki

Stopniowa rewolucja – Krzysztof Skubiszewski i początki polskiej drogi do NATO

Nauka nie przywiązuje szczególnej wagi do rankingów najlepszych polityków. Zresztą sondaże czynione na dużych grupach ludzi zazwyczaj odzwierciedlają pamięć krótkotrwałą, skojarzeniową i emocjonalną, a nie głęboką wiedzę filtrowaną przez zobiektywizowane kryteria. Nie może być zatem naukowo miarodajnego zestawienia najlepszych ministrów spraw zagranicznych wolnej Polski (łatwo natomiast wskazać w tej mierze najgorszych). Najlepszych i najgorszych najuczciwiej jest jednak oceniać po wynikach ich pracy.

Krok po kroku – 1506 dni, które zmieniły politykę bezpieczeństwa RP

Tak właśnie spojrzeć należy na postać Krzysztofa Skubiszewskiego, pierwszego szefa dyplomacji III RP¹, sprawującego swój urząd (przez 1506 dni) w rządach kolejno: Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego oraz Hanny Suchockiej – od 12 września 1989 r. do 26 października 1993 r. Był to w Polsce czas głębokiej transformacji systemowej po czterech dekadach komunizmu. Jej ważny składnik stanowiło, po raz pierwszy od 45 lat, suwerenne zdefiniowanie kierunków i celów polityki zagranicznej niepodległego państwa (i wzięcie odpowiedzialności za ich realizację), w tym wybór opcji bezpieczeństwa. Niebagatelna rola osobista

¹ Zarazem formalnie ostatniego ministra spraw zagranicznych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Abstrahując od dat symbolicznych, zmiana oficjalnej nazwy państwa została dokonana 29 grudnia 1989 r.

(architekta i wykonawcy tej polityki) przypadła właśnie Skubiszewskiemu². Kierunek atlantycki polityki bezpieczeństwa – rozwijany stopniowo, ale odpowiedzialnie i konsekwentnie, z pełną świadomością zmieniających się składników środowiska polskiej polityki – został sformułowany i stopniowo osadzony w strategii państwa podczas jego kadencji ministerialnej³. Gdy obejmował swoją funkcję, Polska była częścią postkomunistycznych struktur wielostronnych, krępujących jej suwerenność, a NATO deklarowało kontynuację obrony na wszystkich frontach i nie brało nawet pod uwagę instytucjonalizacji współpracy z nowymi państwami demokratycznymi, nie wspominając o przyjmowaniu ich do organizacji. Gdy kończył misję szefa dyplomacji cztery lata później, Polska utrzymywała relacje dyplomatyczne z Sojuszem, uczestniczyła w pracach jego programów partnerskich oraz zabiegała o członkostwo, które w kategorii celów zapisane zostało w narodowej strategii bezpieczeństwa.

Oceny procesów dochodzenia do tego punktu i osobistej roli ministra nie są pozbawione elementów spornych oraz oskarżeń o zbyt wolne tempo zmian w polityce zagranicznej. Głosy krytyki mają charakter wielowątkowy: merytoryczny – sięgający argumentów o zbyt długim tolerowaniu elementów spuścizny po PRL i zderzający działania ministra z koncepcjami innych ośrodków politycznych w kraju, a także *ad personam*, oskarżając go o celowe opóźnianie oficjalnego ogłoszenia polskich aspiracji w sprawie członkostwa w NATO, tłumaczone osobistym uwikłaniem ministra we współpracę ze Służbą Bezpieczeństwa PRL⁴. Trudno się oprzeć wrażeniu, że wiele z tej krytyki celowo miesza wątki, z oderwanych od siebie faktów wyciąga dowolne wnioski lub nie odróżnia dyplomatycznej „kuchni” – wewnętrznych sporów towarzyszących formułowaniu i realizacji polityki

² Szerzej zob. naukowo-wspomnieniowe publikacje poświęcone K. Skubiszewskiemu: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011; M. Maruszkin, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016.

³ On sam pozostawił istotny zbiór źródeł oraz (szczętkowe niestety) wspomnienia pozwalające analizować oceny tych spraw pochodzące zarówno z czasu urzędowania, jak i z okresu późniejszego, zob.: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997; idem, *Polska i Sojusz Atlantyczny w latach 1989–1991*, *Sprawy Międzynarodowe* 1999, nr 1; idem, *Stosunki między Polską i NATO w latach 1989–1993. Przyczynek do historii dyplomacji w III Rzeczypospolitej*, www.skubi.net/nato.html [dostęp: 6.03.2020].

⁴ Internet pełen jest tego rodzaju publikacji. Przywołuję to wyłącznie dla obszerniejszego ukazania kontekstu polskich dyskusji o dorobku ministra Skubiszewskiego na kierunku atlantyckim.

zagranicznej⁵, normalnych w państwie demokratycznym, oraz strategicznych efektów prowadzonych działań. Sam Skubiszewski, już po opuszczeniu urzędu, wskazywał:

Dążenie [do członkostwa NATO – R.K.] wykryształizowało się w wyniku naszej dużej pracy obliczonej na stopniowe zbliżanie Polski i Europy Środkowej do Wspólnot Europejskich [...] polityka wchodzenia do Wspólnot prowadziła, w sposób nieunikniony, także do sojuszu. Następowало tu jednocześnie i konkretnie intensyfikowanie, krok po kroku, naszych powiązań z sojuszem⁶.

Polityki zagranicznej Skubiszewskiego bronią efekty jego pracy. Brak też dowodów, że cokolwiek w tej sferze można było osiągnąć szybciej, na co zezwalałyby krajowe i międzynarodowe realia w czasie jego kadencji ministerialnej⁷. Faktem zaś jest, że w czasie gdy kierował polską dyplomacją, rozwiązanych zostało wiele problemów stanowiących realne obciążenie w „drodze Polski na Zachód”.

Zabiegi o członkostwo w NATO wypełniły pierwszą dekadę polskiej transformacji systemowej, stanowiąc (z pewnością od schyłku 1991 r.) główny kierunek polityki bezpieczeństwa RP. Efekty tej polityki pojawiły się w 1999 r., a więc długo po zakończeniu przez Skubiszewskiego pracy w rządzie. Wyniki jego pracy koncepcyjnej i politycznej okazały się jednak trwałe i długofalowo pożyteczne dla realizacji celów strategicznych państwa. Chodziło w niej o:

- wzmocnienie stabilności zewnętrznego otoczenia Polski po zakończeniu zimnej wojny;
- powiązanie Polski traktatami z państwami nowego sąsiedztwa;
- umocnienie własnej podmiotowości, eliminujące groźbę stania się kartą przetargową mocarstw (co implikowało wyjście ze struktur zależności gospodarczej politycznej i wojskowej i otwarcie się na nowe związki z Zachodem, ale bez zwiększania ryzyka europejskiej destabilizacji i sowieckiej interwencji wojskowej);

⁵ Na przykład o stanowisko Polski wobec Układu Warszawskiego i wyprowadzania wojsk sowieckich, formę i czas zgłaszania aspiracji do NATO, powody względnie długiego hołdowania iluzji paneuropejskiego rozwiązania problemu bezpieczeństwa w Europie (eliminującego potrzebę utrzymywania sojuszy wojskowych) czy wreszcie powolność zmian strukturalnych i kadrowych w resorcie spraw zagranicznych.

⁶ K. Skubiszewski, Zadania i perspektywy polskiej polityki zagranicznej w Europie, *Rzeczpospolita*, 31 grudnia 1994 r.

⁷ Myślę też, że u schyłku życia K. Skubiszewskiego obrona logiki i uzasadnienie własnych działań w sprawie NATO, pod presją oskarżeń o opóźnianie tego procesu stanowiły ważny bodziec do spisania cytowanych wyżej wspomnień.

- jak najlepsze wykorzystanie szans rozwojowych i dobrej koniunktury dla reform wewnętrznych.

Kadencja ministerialna Krzysztofa Skubiszewskiego była dla realizacji tych celów czasem ważnym, umożliwiając krystalizację doktrynalną, a następnie przyspieszenie realizacji kierunku atlantyckiego polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Akcesja Polski do NATO w marcu 1999 r. była bowiem konsekwencją udanego połączenia trzech procesów:

- reform demokratycznych w państwie i urynkowania gospodarki oraz potwierdzenia podmiotowości Polski, także za sprawą odpowiedzialnego zachowania międzynarodowego oraz nowego ułożenia jej stosunków zewnętrznych (w czym nie miała zasługa polskiej dyplomacji kierowanej przez Skubiszewskiego);
- systematycznie rosnącego poparcia obywateli dla głównych kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co skutecznie ograniczało polityków (z lewej i prawej strony sceny politycznej) kwestionujących opcję atlantycką jako rozwiązanie optymalnie zabezpieczające Polskę przed nowymi zagrożeniami⁸ lub proponujących w tej mierze ofensywę niepoprzedzoną rozpoznaniem warunków powodzenia;
- korzystnej ewolucji polityki Zachodu prowadzącej do stopniowego otwierania się na członkostwo nowych demokracji środkowoeuropejskich⁹.

Krzysztofowi Skubiszewskiemu przypadła rola położenia fundamentów pod ten proces. Polegała ona przede wszystkim na nowym sformułowaniu, a następnie zabezpieczeniu polskich interesów po rozpadzie bloku komunistycznego. W miejsce trzech sąsiadów PRL pojawiło się bowiem siedem nowych państw, wymagających traktatowego ułożenia relacji. Na terytorium Polski stacjonowały aż do 1993 r. wojska sowieckie, a Moskwa dokładała wszelkich starań, by stan ten utrwalić, powstrzymać postępujący rozkład Układu Warszawskiego, a gdy to okazało się niemożliwe – utrzymać jak największe wpływy w swoim dawnym „imperium zewnętrznym”. Administracja RP, w tym jego dyplomacja, służby specjalne i wojsko zostały odziedziczone po poprzednim systemie – wraz z doświadczeniem

⁸ Warto pamiętać, że decyzja o akcesji do Sojuszu nie została jednomyślnie podjęta przez Sejm. Debata w tej sprawie odbyła się 17 lutego 1999 r., zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 44 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 17 i 18 lutego 1999 r.*, Warszawa 1999, s. 26–40. Za wejściem Polski do NATO głosowało 409 posłów, siedmiu (z prawicowego Naszego Koła) było przeciw, czterech wstrzymało się od głosu (trzech z Sojuszu Lewicy Demokratycznej i jeden z Polskiego Stronnictwa Ludowego); nie głosowało 40 posłów, dane za: orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?openAgent&3&44&3 [dostęp: 20.12.2018].

⁹ Szerzej nt. pozimnowojennej transformacji NATO: R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu. NATO w latach dziewięćdziesiątych*, Askon, Warszawa 1998.

i sposobami postrzegania świata przez tworzących je ludzi. Nie wszyscy byli w stanie zrozumieć skalę i trwałość zachodzących zmian, funkcjonować w formule pełnej odpowiedzialności za własne działania, a także zrozumieć nowe priorytety polityczne i lojalnie je realizować. Do starego aparatu państwowego wprowadzono coraz szerzej kooptowano nowe osoby – często o dobrej woli i ładnej karcie opozycyjnej, ale bez niezbędnego przygotowania profesjonalnego do służby publicznej. To kształtowało się w toku pracy państwowej, przedłużając w resorcie spraw zagranicznych na całą kadencję ministerialną Skubiszewskiego (i długo jeszcze później) utrzymywanie się podziału na „nowych” i „starych” dyplomatów. Jest to jednak temat na zupełnie inną publikację, jakkolwiek warto odnotować obserwację Jerzego M. Nowaka, wiele mówiącą o osobistym podejściu Skubiszewskiego do kwestii personalnych:

[...] minister potrafił szybko i chyba instynktownie odróżnić typowe dla MSZ konformistyczne postawy urzędników z jednej strony i dostrzec nieklamany entuzjazm wielu z nich dla linii odzyskiwania suwerenności – z drugiej¹⁰.

Zachód, z satysfakcją przyjmujący zmiany na wschodzie Europy, ale nieufny co do ich trwałości, obawiał się możliwej destabilizacji swego sąsiedztwa, sowieckiego rewanżyzmu lub długotrwałego chaosu na obszarze byłego imperium Moskwy¹¹. Zmniejszałoby to bezpieczeństwo państw NATO, zagrażając procesowi zjednoczenia Niemiec oraz rozpoczętym niedawno międzyblokowym rokowaniom w sprawie rozbrojenia konwencjonalnego. Komunista Michaił Gorbaczow jawił się liderom Zachodu jako przywódca przewidywalny i dający nadzieję na pozytywne zmiany w Rosji. Obawiali się oni postkomunistycznych lub nacjonalistycznych alternatyw dla twórcy

¹⁰ J.M. Nowak, Krzysztof Skubiszewski i demontaż Układu Warszawskiego, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 152. „Polski MSZ czasu przełomu – pisze w swoich wspomnieniach Krzysztof Płomiński – miał wiele szczęścia, że na jego czele stanął Krzysztof Skubiszewski, państwowiec i człowiek szerokich horyzontów. Minister budował opinię o odziedziczonej kadrze kierowniczej nie tylko na podstawie teczek personalnych, ale również obserwując kompetencje, urzędniczą sprawność, jakość przedkładanych mu materiałów oraz zaangażowanie w pracę [...] potrafił stworzyć klimat sprzyjający płynnemu współdziałaniu «nowych» i «starych»” – K. Płomiński, *Arabia incognita. Raport polskiego ambasadora*, Wydawnictwo Grupa M-D-M, Warszawa 2019, s. 125–126.

¹¹ Kierunek zachodzących zmian uznawany był jednak za niepewny, a przywódcy NATO w 40. rocznicę powstania organizacji potwierdzili kontynuację strategii obrony i gotowości do dialogu z państwami Układu Warszawskiego – Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 29–30 May 1989, w: *Texts of Final Communiqués Issued by Ministerial Sessions of the North Atlantic Council, The Defence Planning Committee and the Nuclear Planning Group*, t. 4, 1986–1990, NATO Information Service, s. 32–39.

pieriestrojki i gotowi byli na wiele, by sytuacja tam nie wymknęła się spod kontroli. Ostatnią rzeczą, jakiej oczekiwali od dawnych sowieckich satelitów – szanując ich aspiracje wolnościowe – był niekontrolowany zwrot na Zachód oraz zamiana sojuszy dokonująca się przy wtórze pompatycznej retoryki. Słowom zachęty do politycznych i gospodarczych reform towarzyszyło więc wsparcie materialne i eksperckie, ale bez pospiesznych decyzji w sprawie instytucjonalizacji stosunków z byłymi przeciwnikami czy otwierania dla nich członkostwa we własnych strukturach gospodarczych i obronnych.

W tym duchu pojawiły się w polskiej debacie na temat początków transformacji systemowej argumenty dotyczące wpływu państw trzecich na ten proces. Dotyczyło to zwłaszcza roli Stanów Zjednoczonych jako czynnika w istocie powstrzymującego, a przynajmniej spowalniającego głębokie oczyszczenie państwa z dziedzictwa komunizmu¹². W lipcu 1989 r. podczas wizyty w Warszawie prezydent USA George W. Bush, zarówno podczas wystąpienia sejmowego, jak i nieformalnego spotkania z Wojciechem Jaruzeńskim i przedstawicielami antykomunistycznej opozycji (którzy wkrótce mieli wejść do rządu), zadeklarował zainteresowanie Ameryki sukcesem polskiej transformacji systemowej. Silnie wybrzmiało to zwłaszcza w czasie wspomnianego spotkania z polskimi politykami, gdzie Bush – w relacji amerykańskiego uczestnika tego wydarzenia – miał jasno zadeklarować, że „Ameryka poprze Polskę i ma sympatię dla Solidarności, ale chce popierać łagodną i pokojową zmianę, a nie oparte na przemocy przejście od komunizmu do wolności”¹³. Chodziło tyleż o spokój wewnętrzny w kraju umożliwiający procesy reform, nawet za cenę kompromisów transformacyjnych, co o odpowiedzialną politykę zagraniczną, świadomą amerykańskiego wsparcia, ale i realiów w najbliższym sąsiedztwie oraz czasu niezbędnego na przeprowadzenie zmian. Niewątpliwie świadomość znaczenia tych czynników miał Krzysztof Skubiszewski.

¹² Miałoby to istotnie wpłynąć na kształt polskich reform i proces demokratyczny, zob. S. Dębski, 1989 – pokój bez zwycięstwa, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 3, s. 11–12; idem, Błąd systemowy, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 4, s. 8–12.

¹³ D. Fried, *The United States and Central Europe in the American Century*, Centre for East European Studies, University of Warsaw, Warsaw 2019, s. 53–54. Fried nazywa sposób prowadzenia kwestii polskiej przez prezydenta Busha (seniora) jednym z najważniejszych dokonań jego prezydentury w polityce zagranicznej. Odmienił on amerykańskie postrzeganie zmian w Polsce po upadku komunizmu, dał polskiej polityce sygnał zainteresowania współpracą, a Sowietom wyraźnie zakomunikował wsparcie USA dla polskich przemian. Następcy Busha zajęło więcej czasu, by wypracować nowe kierunki amerykańskiej polityki wobec Polski. W 1993 r., gdy Bill Clinton obejmował urząd prezydenta, nic bowiem nie było przesądzone w tej sprawie, kwestia rozszerzenia NATO nie była brana pod uwagę, a dominowała polityka *Russia first* – ibidem, s. 59–61.

Siła spokoju – „dekonstrukcja bez demolki”

Rząd Tadeusza Mazowieckiego, przejmujący władzę jesienią 1989 r., nie przyniósł ze sobą nic, co można by uznać za gotowy projekt nowej polityki zagranicznej wolnej Polski ani przygotowany do tego zadania zespół ekspertów. Jego zamiary, które szybko zderzyły się z politycznymi realiami, szły w kierunku wypracowanym ogólnie jeszcze wiosną tego roku w ramach Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. Za cele narodowe uznano wówczas: zapewnienie suwerenności państwa, której wyrazem jest niezawisłość polityczna i gospodarcza, zapewnienie bezpieczeństwa i utrwalenie pokoju międzynarodowego, przewyżczenie zimnowojennego podziału Europy, rozwój współpracy międzypaństwowej zgodnie z zasadami ONZ i KBWE oraz coraz pełniejszą realizację praw człowieka¹⁴. Koncepcji tej brakowało jednak niezbędnych szczegółów, choć w kwestiach dotyczących przyszłości związków sojuszniczych Polski wskazywano na kontynuację Układu Warszawskiego w formie przekształconej i odpowiadającej zmianom wolnościowym w kraju.

Wczesne działania ministra Skubiszewskiego cechowała cicha praca dyplomatyczna, eksponująca nowe cele i wartości polskiej polityki zagranicznej: demokrację, gospodarkę rynkową, dobrosąsiedzką współpracę, przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego – wskazujące kierunek ciężenia ku wspólnocie zachodniej i brak intencji destabilizowania postkomunistycznego otoczenia. Kończący misję dyplomatyczną w Warszawie ambasador Kanady tak raportował rządowi w Ottawie i Kwaterze Głównej NATO swoją rozmowę z 13 września 1989 r. z premierem Tadeuszem Mazowieckim:

[...] nastąpi kontynuacja w polskiej polityce zagranicznej; będą przestrzegane zobowiązania wobec Układu Warszawskiego i sąsiadów. Z drugiej strony nominacja Krzysztofa Skubiszewskiego na ministra spraw zagranicznych – bezpartyjnej postaci, mającej związki z Kościołem katolickim – sygnalizuje nowe aspekty polskich relacji z Zachodem w ramach jej dotychczasowej polityki [...]. Wszystko to sygnalizuje rozagę Mazowieckiego i ostrożność, ale także intencję dokonania poważnej zmiany z biegiem czasu¹⁵.

¹⁴ Szerzej zob. A. Friszke, O celach w polskiej polityce zagranicznej 1989–2015, w: A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *Dwie epoki. O celach w polskiej polityce zagranicznej 1918–1939 i 1989–2015*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 106–107.

¹⁵ Archiwum NATO (Bruksela): *Report from the Canadian Ambassador, Warsaw. Farewell Call on Prime Minister*, September 13, 1989. Do tej opinii kanadyjskiego dyplomaty na temat Skubiszewskiego dodajmy, że obok bliskości wobec Kościoła i „Solidarności” był on także członkiem Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa. W roli szefa

Politykę tę Kwatery Główna NATO w analizie pierwszych 100 dni rządu trafnie nazwała „stopniową rewolucją” oraz „dekonstrukcją zamiast demolki”¹⁶.

Uznanie realiów miało jednak stabilizować (nie petryfikować) otoczenie Polski. Pozbawione było zatem intencji trwałego samoograniczenia prawa do suwerennych wyborów politycznych. W swoim pierwszym sejmowym *exposé* nowy premier ujmował to tymi słowami:

Nasze otwarcie na całą Europę nie oznacza odrzucenia dotychczasowych powiązań i zobowiązań. Jeśli dziś powtarzamy, że nowy rząd będzie respektował zobowiązania sojuszników Polski, to nie jest to taktyczny wybieg uspokajający. Wypływa to z naszego rozumienia polskiej racji stanu i analizy sytuacji międzynarodowej. Jeśli nadejdzie dzień, w którym europejskie bezpieczeństwo nie będzie wymagało bloków wojskowych, pożegnamy się z nimi bez żalu. Wierzymy, że to nastąpi.

W tych ramach minister Skubiszewski wskazał priorytety polityki zagranicznej:

- poszanowanie zobowiązań wobec państw Układu Warszawskiego;
- reformę Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej;
- otwarcie na Zachód¹⁷.

Szef dyplomacji odrzucił jednoznacznie koncepcję polityki ograniczonej w swobodzie jej prowadzenia. Zapytany w kilka tygodni po objęciu urzędu o finlandyzację jako drogę rozwojową dla Polski, wypowiedział się przeciwnie, stwierdzając: „Unikajmy tego terminu. Jest w nim coś pejoratywnego [...]. Polska odzyskuje niepodległość na swój sposób”¹⁸. Pryncypialnie stawiał też kwestie bezpieczeństwa. Na forum 44. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ deklarował:

Nowy rząd polski nie zamierza doprowadzić do destabilizacji istniejącego porządku międzynarodowego, a zwłaszcza tego jego składnika, którym jest wzajemne strategiczne bezpieczeństwo obejmujące oba wielkie mocarstwa. Obszary bezpieczeństwa nie mogą jednak być utożsamiane ze sferami wpływów¹⁹.

dyplomacji miał zatem być czynnikiem zmiany politycznej lojalnym wobec linii premiera Mazowieckiego, ale bez wywoływania wrogości po stronie komunistów i osobiście prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego.

¹⁶ Archiwum NATO (Bruksela): *The Mazowiecki Government's First Hundred Days*, Janu-
ary 19, 1990.

¹⁷ Oba wystąpienia zob.: *Rzeczpospolita*, 13 września 1989 r.

¹⁸ *Rzeczpospolita*, 16 listopada 1989 r.

¹⁹ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 15–22.

Przyjmując założenie kontynuacji udziału w Układzie Warszawskim, nie pozostawiano jednak wątpliwości, że jego trwanie w dotychczasowym kształcie nie jest możliwe. Sam Skubiszewski – w opinii jego ówczesnych współpracowników –

nie miał żadnych wątpliwości co do historii, roli i funkcji Układu Warszawskiego. Uważał tę organizację za instrument radzieckiej dominacji nad Europą Środkową, wypełniający głównie funkcje policyjne. Zdawał sobie jednak sprawę z istniejącego układu sił²⁰.

Już w październiku 1989 r. na spotkaniu Doradczego Komitetu Politycznego Państw-Stron Układu Warszawskiego Polska zadeklarowała, że nie czuje się zagrożona przez Zachód. Na tym spotkaniu podjęła jednak także efemeryczną inicjatywę stworzenia urzędu sekretarza generalnego organizacji wraz ze stałym sekretariatem (bez wizji szerszej reformy samej struktury). Idea ta była mocno dwuznaczna. Jak chyba należy ją odczytywać – zrealizowana na wzór NATO, przełamywałaby (przynajmniej symbolicznie) monopol sowiecki na reprezentację interesów państw członkowskich, a także sprzyjałaby równoważeniu czynnika wojskowego i politycznego (marginalnego dotychczas w pracach Układu). Problem polegał na tym, co później wielokrotnie podkreślał sam Skubiszewski, że nie można porównywać NATO – sojuszu suwerennych demokratycznych państw, i Układu Warszawskiego – narzędzia sowieckiej dominacji nad państwami członkowskimi. Zatem zamiar przebudowy organizacyjnej Układu mógł mieć szlachetne pobudki, ale realizacja tegoż oznaczałaby jednak jego dalsze funkcjonowanie i silniejszą legitymizację wewnętrzną. To zaś niekoniecznie musiało prowadzić do realnego zmniejszenia kontroli ze strony Moskwy²¹. Poza zainteresowaniem wynikami rokowań międzyblokowych w sprawie ograniczenia zbrojeń konwencjonalnych, toczących się z jej udziałem (po stronie Układu), uwaga Polski pozostawała jednak przy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) jako ośrodku przyszłego regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. NATO postrzegane zaś było oficjalnie jako część strategicznego sąsiedztwa, lecz nie jako struktura mająca – wówczas lub w przyszłości – gwarantować bezpieczeństwo państwa.

²⁰ Autor tej opinii, wspominając okoliczności otrzymania w listopadzie 1989 r. nominacji na pełnomocnika rządu do spraw Układu Warszawskiego, cytuje ustny komentarz ministra, upoważniający go do „mądrego, skutecznego i szybkiego działania na rzecz rozwiązania tej organizacji” – J.M. Nowak, Krzysztof Skubiszewski i demontaż Układu Warszawskiego..., op. cit., s. 135–136. Szerzej zob. idem, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego. Polska perspektywa*, Bellona, Warszawa 2011.

²¹ Szerzej zob. J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii...*, op. cit., s. 277–280.

Skubiszewski w swoich wspomnieniach stwierdza, że od samego początku „nasza polityka zagraniczna zmierzała do powiązania Polski z Zachodem, w tym do wejścia do organizacji wówczas wyłącznie zachodnich”²². Teza ta nie budzi wątpliwości z późniejszej o dekadę perspektywy w stosunku do czasu, kiedy została zapisana. Każę jednak postawić pytanie, czy założenia architektów naszej polityki zewnętrznej już wówczas obejmowały członkostwo w NATO jako rozwiązanie dla Polski. Skubiszewski rozstrzyga te wątpliwości, wskazując, że „w latach 1989–1990 i przez znaczną część roku 1991 członkostwo w NATO należało do sfery życzeń, nie zaś realnej polityki”. Innymi słowy, istniejące ograniczenia zewnętrzne²³ nie pozwalały na ich eksponowanie. Cel ten – jego zdaniem – „mieścił się bowiem w perspektywie odległej i w czasie nieokreślonym”; a brak jego realizacji nie eliminował zabiegów o powiązania z Zachodem. W tym czasie bowiem

akces do sojuszu – jako postulat polityki polskiej – musiał pozostawać w sferze możliwych (pożądanych) scenariuszy lub życzeń; nie należał jednak do praktycznej polityki. Na zewnątrz obowiązywała daleko posunięta wstrzemięźliwość i ostrożność, aby nie wywołać obojętnej, jeśli nie wręcz negatywnej reakcji Zachodu²⁴.

Inaczej jednak po latach oceniał tamten okres i rolę ministra Skubiszewskiego ówczesny minister stanu w Kancelarii Prezydenta RP (i późniejszy prezydent) Lech Kaczyński. Wspominając swoje wysiłki na rzecz propagowania idei przystąpienia do NATO, mówił o osamotnieniu w tej sprawie, a zwłaszcza braku „sojusznika w ówczesnym ministrze spraw zagranicznych”²⁵. Opinie obu polityków sygnalizują odmienną optykę, wskazując jednocześnie na linie ówczesnych dyskusji w obozie władzy (i dzisiejszych sporów o początki drogi Polski na Zachód). Opcja zachodnia, z jej wówczas nieśmiałym rysem atlantyckim, miała jednak także jawnych krytyków. Poza proponentami obietnicy bezpieczeństwa zbiorowego KBWE – widzącymi

²² K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 9.

²³ Przede wszystkim członkostwo w Układzie Warszawskim i RWPG, obecność wojsk sowieckich na terytorium Polski, istnienie ZSRR pozostawiające niepewność co do możliwych reakcji na proces emancypacji państw byłego „imperium zewnętrznego”, stan stosunków Zachodu z Moskwą oraz brak zainteresowania państw NATO poszerzeniem członkostwa w organizacji.

²⁴ K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 10–12.

²⁵ Odnotowywał także niechęć kadry dowódczej wojska: „[...] dla tych ludzi był to olbrzymi szok. To jeszcze kilka miesięcy wcześniej była armia Układu Warszawskiego” – S. Cenciekiewicz, A. Chmielecki, J. Kowalski, A.K. Piekarska, *Lech Kaczyński. Biografia polityczna 1949–2005*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2013, s. 490–491.

przyszłość kontynentu bez obecności sojuszy wojskowych, czy intelektualnie ułomnymi opiniami nazywającymi ówczesne przeobrażenia „zamianną dominacji radzieckiej na zachodnią”, kontestacja opcji zachodniej pochodziła także z kręgów zwolenników „trzeciej drogi”, opowiadających się za (zbrojną) neutralizacją Polski. Jej przyjęcie wykluczały zarówno położenie Polski na głównej osi polityki europejskiej (decydujące o iluzoryczności szans na pozostanie na uboczu poważniejszego konfliktu), groźba marginalizacji i uprzedmiotowienia wynikającego z braku instytucjonalnego umocowania i pozostawania na styku interesów głównych mocarstw²⁶, jak i wewnętrzna analiza pożytków i kosztów. Skuteczniej i taniej polskie interesy bezpieczeństwa mogły być realizowane w ramach instytucji zachodnich²⁷.

Życzliwy Polsce amerykański dyplomata Ron Asmus zwracał uwagę na paradoks największej ostrożności spośród państw wyszehradzkich, z jaką Warszawa początkowo wyrażała swoje oczekiwania wobec NATO. Dostrzegał on obawy przed prowokowaniem Rosji i wolę skorzystania z jej wsparcia w poszukiwaniu gwarancji dla swojej granicy zachodniej oraz powolne pozbywanie się z najwyższych urzędów w państwie byłych funkcjonariuszy aparatu komunistycznego. Bo choć ustalenia w tej ostatniej sprawie – jak pisał –

zostały szybko odrzucone wraz z biegiem wydarzeń, to wpłynęły na spowolnienie tempa artykułowania przez Polskę pragnienia nawiązania bliższych kontaktów z NATO [...]. Chociaż Wałęsa zastąpił Jaruzelskiego na urzędzie prezydenta w grudniu 1990 roku, to wiosną 1991 roku oficjalne stanowisko Polski bliższe było neutralności²⁸.

Co jednak znamienne, Asmus – zasłużony dla polskiej akcesji do Sojuszu – pisząc o wewnętrznych ograniczeniach dla jasnego artykułowania poglądu co do członkostwa NATO w polskiej polityce, pomija kwestię realności szans na realizację śmielszych koncepcji oraz postulatów. A takie pojawiły się przecież wiosną 1991 r. po stronie Porozumienia Centrum, Klubu Atlantyckiego i następnie rządu Jana Olszewskiego. O implikacjach tego faktu piszę dalej. Obraz w tej kwestii jest więc złożony i uwikłany w polityczne spory o kształt państwa oraz początki polskiej transformacji – w tym ojcostwo idei członkostwa w Sojuszu jako narodowego celu. Niemniej jest

²⁶ Ten argument podkreślał szczególnie K. Skubiszewski, zob. *Polska polityka zagraniczna w 1991 roku*, w: *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1993, s. 16.

²⁷ Z. Najder, Jak widzieć świat, *Polska w Europie*, maj 1990 r., z. 2, s. 40–42.

²⁸ R. Asmus, *NATO. Otwarcie drzwi*, przeł. C. Murawski, G. Siwek, Muza, Warszawa 2002, s. 61–62.

to także lekcja realizmu politycznego, gdzie słuszne hasła przyspieszenia w sprawach NATO pozostawały wówczas bez szans na powodzenie ich przyjęcia przez Zachód. W działaniu dyplomatycznym musiała pojawiać się więc kwestia politycznego kosztu i optymalizacji działań. Każdą politykę rozliczają jednak efekty (lub szansa na ich osiągnięcie), a nie słuszność formułowanych postulatów zderzających się z odmową lub brakiem zainteresowania partnerów.

Dopiero bowiem wiosną 1990 r. kilka decyzji władz NATO przyniosło pierwsze sygnały gotowości organizacji do powolnego przewartościowania kontaktów z byłymi przeciwnikami, jakkolwiek przez wiele kolejnych miesięcy nie pociągało to za sobą konkretnej oferty instytucjonalnej wykraczającej poza okazjonalne spotkania polityczne i symboliczne gesty. W czerwcu podczas sesji Rady Północnoatlantyckiej (*North Atlantic Council*, NAC) w Turnberry polityka ta ubrana została w zaproszenie do współpracy „w duchu wolności, demokracji i sprawiedliwości” rozumianej jako „dłoń podana na znak przyjaźni i współpracy”. W lipcu w Londynie szefowie państw i rządów Sojuszu zaproponowali państwom rozpadającego się Układu Warszawskiego „budowanie partnerskich stosunków poprzez bezpośrednie kontakty, dialog polityczny i rozwój współpracy wojskowej zorientowanej na umacnianie stabilności w skali ogólnoeuropejskiej”. Stanowisko Polski wobec tych decyzji zostało przez NATO odczytane jako „brak różnic między celami Warszawy a Brukseli, wolę budowania nowego partnerstwa z sojuszem, brak wrogości, akceptację agendy wojskowej organizacji” oraz „gotowość ustanowienia stosunków dyplomatycznych”²⁹. Koncepcja strategiczna Sojuszu, przyjęta w listopadzie 1991 r., a więc niemal dwa lata po środkowo-europejskiej „jesieni ludów”³⁰, dała organizacji czytelny mandat do działania wobec byłych przeciwników. W ciągu następnych kilku lat przybrało ono instytucjonalną postać Północnoatlantyckiej (potem Euroatlantyckiej) Rady Współpracy, Partnerstwa dla Pokoju oraz specjalnych mechanizmów współpracy z Rosją i Ukrainą. Doprowadziło także do rozszerzenia Sojuszu, w którym Polska odegrać miała główną rolę³¹.

²⁹ Archiwum NATO (Bruksela): *Polish Position on NATO*, US Delegation, 24 July 1990.

³⁰ Koncepcja Strategiczna Sojuszu uzgodniona przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej, Rzym 7–8 listopada 1991 r., w: R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018, s. 76–94.

³¹ Polskie komentarze do decyzji szczytu rzymskiego NATO wskazywały jasno, że „szansa na członkostwo NATO nie ma, ale poza tym wiele staje się możliwe, więc potrzebna jest aktywność z naszej strony” – szerzej zob. R. Kupiecki, *Od Londynu do Waszyngtonu...*, op. cit., s. 8–35.

Pierwsze nieśmiałe deklaracje polityków czeskich i węgierskich wyrażane w 1989 i 1990 r. i sygnalizujące wolę uzyskania członkostwa w NATO zostały jednak chłodno przyjęte w Brukseli. Tak jak w latach zimnej wojny przekonanie o trwałości sowieckiej kontroli nad Europą Środkową i Wschodnią było dogmatem myślenia politycznego dużej części Zachodu, tak w nowej sytuacji przeważała niewiara, że państwa regionu będą w stanie skutecznie przeprowadzić demokratyczną transformację, nie wywołując przy tym konfliktu z Sowietami. Uwaga państw europejskich i USA skupiała się wówczas na finalizacji rokowań w sprawie Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie oraz coraz realniej zapowiadającej się sprawie zjednoczenia Niemiec. NATO pogrążała się w debacie na temat racji swego istnienia w nowych warunkach, a motywem wielu debat politycznych stała się teza, że będzie możliwe stworzenie europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, w równy sposób zabezpieczającego interesy wszystkich państw i niewymagającego sojuszy wojskowych. Jego rdzeń, zarówno w Moskwie, Waszyngtonie, jak i stolicach państw europejskich upatrywano w KBWE, której znaczenie wzrosło wraz z przyjęciem w listopadzie 1990 r. Paryskiej Karty Nowej Europy, wieszczącej erę demokracji, pokoju i jedności.

Pomysły w tej mierze wskazywały potrzebę stworzenia na gruncie procesu helsińskiego nowej struktury bezpieczeństwa zorganizowanej wokół USA, Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Związku Sowieckiego. Przed ostatecznym rozwiązaniem przyznawano jednak Sojuszowi rolę gwaranta bezpieczeństwa Zachodu na wypadek odrodzenia się agresywnej polityki Moskwy. Inne wpływowe koncepcje, wykluczające adaptację NATO do nowych warunków, zakładały przejęcie jego funkcji przez państwa zorganizowane wokół Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej, rozluźnienie związków wojskowych z Ameryką, a także różne warianty stworzenia kontynentalnej organizacji bezpieczeństwa zbiorowego. Do tego kierunku myślenia należy również zaliczyć idee rozwijania w polityce wojskowej państw i sojuszy przede wszystkim wymiaru obronnego, przekładającego się na realizowaną strategię i technologie pola walki. Powinno by to minimalizować napięcia tworzone przez ofensywne zdolności wojskowe³². Wizja rozwoju KBWE miała też swoje znaczenie w kontekście trwających rokowań mocarstw w sprawie zjednoczenia

³² Zob. m.in.: C.A. Kupchan, C.A. Kupchan, Concerts, collective security, and the future of Europe, *International Security* 1991, nr 1, s. 153–155 i nast. Ideę stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa w warunkach, „gdzie wszystkie państwa są po tej samej stronie”, podejmowały liczne publikacje z początków lat 90. XX w., np.: P. Bracken, S.E. Johnson, Beyond NATO. Complementary militaries, *Orbis* 1993, nr 2, s. 205–222; M. Chalmers,

Niemiec (jako forma rekompensaty dla ZSRR za utratę wpływów w NRD i przyszłe członkostwo państwa niemieckiego w NATO). Niezależnie też od krótkotrwałości kalkulacji dotyczących stworzenia mechanizmu wzajemnego podporządkowania europejskich organizacji bezpieczeństwa pewne elementy tej wizji przetrwały dłuższy czas, stając się m.in. elementem sporu w późniejszej debacie na temat uzasadnienia rozszerzenia NATO.

W Polsce oczekiwano, że ogólnoeuropejski system bezpieczeństwa zbiorowego rozwiąże dwa problemy: ułatwi bezkonfliktowe uwolnienie się od Układu Warszawskiego oraz umożliwi wkomponowanie potęgi jednoczących się Niemiec we współpracę europejską jako źródło kontroli jej potęgi. W pierwszej kwestii chodziło o wypracowanie sposobu odrzucenia roli Moskwy jako gwaranta bezpieczeństwa Polski i wycofania wojsk sowieckich z jej terytorium. Warunkową gotowość rezygnacji z bloków wojskowych sygnalizowało już pierwsze *exposé* Mazowieckiego. Precyzowały ją zapisy doktryny obronnej RP z lutego 1990 r., uznającej przynależność do Układu Warszawskiego za składnik bezpieczeństwa Polski, z zastrzeżeniem, że jego „rola może się zmieniać w miarę budowy nowego, ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa”³³. Nie oznaczało to poszukiwania innych opcji sojuszniczych, lecz modyfikację oczekiwań wobec Układu i działania Polski w jego ramach zgodnie z interesem narodowym.

Pierwsze *exposé* sejmowe Skubiszewskiego z wiosny 1990 r. przedstawiało zarys stanowiska Polski, eksponującego ograniczenie jego funkcji do zewnętrznych zadań obronnych oraz konsultacji, a także zanegowanie wpływu na sprawy wewnętrzne państw członkowskich. Jesienią tego roku podczas senackiej debaty na temat polityki wschodniej Minister zdecydowanie odrzucił ideę renegocjacji Układu. Słusznie rozumując, że tego rodzaju działanie prowadziłoby do jego utwierdzenia, dodał – nieco na wyrost: „Układ Warszawski to nie jest nasze główne zmartwienie”. W tym kontekście warto dostrzec wagę, jaką szef dyplomacji przywiązywał do spójności wystąpień przedstawicieli rządu na ten temat, o czym świadczy korespondencja z szefem resortu obrony, Piotrem Kołodziejczykiem, w sprawie prasowych wywiadów tego ostatniego z lata 1990 r.³⁴ Zwrócił tam uwagę koledze z rządu na niestosowność stawianej przez niego tezy, iż ZSRR jest

Beyond the alliance system, *World Policy Journal* 1990, nr 2, s. 215–250; J. Mueller, A new concert of Europe, *Foreign Policy*, zima 1989/1990, s. 3–16.

³³ Uchwała Komitetu Obrony Kraju z dnia 21 lutego 1990 r. w sprawie doktryny obronnej RP, w: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015, s. 213.

³⁴ *Rzeczpospolita*, 8 sierpnia 1990 r.; *Gazeta Wyborcza*, 9 sierpnia 1990 r.

„jak na razie” gwarancją niepodległości Polski. Miała ona zniekształcać główną zasadę polskiej polityki zagranicznej: pełnej suwerenności i niezawisłości państwa.

Krytyczny wobec ministra Skubiszewskiego i sposobu prowadzenia przezeń polityki zagranicznej Grzegorz Kostrzewa-Zorbas wspominał jednak MSZ-owski raport na temat stosunków z ZSRR z maja 1990 r., stwierdzający rolę ZSRR jako „gwaranta niepodległości Polski”³⁵. Pokazywałoby to dynamiczny proces porządkowania stanowiska w tej kwestii, gdzie różna była polityczna wrażliwość kierownictwa poszczególnych resortów oraz aparatu biurokratycznego w niejednakowym tempie afirmującego szybko zachodzące zmiany języka i treści polityki. W październiku 1990 r. w wywiadzie dla nowojorskiego *Nowego Dziennika*, oddalając zarzuty o spowalnianie przez Polskę dekompozycji Układu, Skubiszewski oświadczył, że przestał być on dla Polski „płaszczyną użytecznej współpracy. Jako państwo niepodległe, o własnej polityce zagranicznej, chcemy jak najlepszych stosunków z ZSRR, lecz do tego Układ Warszawski nie jest nam potrzebny”. Miesiąc później zaś na forum Zgromadzenia Północnoatlantyckiego stwierdził, że Układ nie pełni swej funkcji w sferze bezpieczeństwa, ponieważ „jako wytwór i element przeszłości nie należy do teraźniejszości, a jego zanik nie spowoduje powstania próżni bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej”³⁶. Było dla niego bowiem jasne, że organizacja ta pozostawała swego rodzaju pseudosojuszem – instrumentem sowieckiej dominacji i marginalizacji środkowoeuropejskich satelitów ZSRR.

Proces demontażu Układu Warszawskiego, choć taktycznie rozłożony w czasie, nie miał też prowadzić – jak chciała Moskwa – do równoczesnego rozwiązania NATO. Obie organizacje, w opinii Skubiszewskiego, nie były bytami porównywalnymi z punktu widzenia ról wypełnianych w dziedzinie bezpieczeństwa³⁷. W atmosferze ostrych sporów i narastającego napięcia wewnętrznego w ZSRR doprowadziło to do rozwiązania Układu, co nastąpiło 1 lipca 1991 r. Procesowi temu towarzyszyły ostrzeżenia Moskwy

³⁵ Sobie przypisuje także usunięcie z projektu tekstu tego rodzaju odniesień: J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy. Mówią Kaczyński, Macierewicz, Parys, Glapiński, Kostrzewa-Zorbas*, Editions Spotkania, Warszawa 1993, s. 150.

³⁶ Fragmenty obu wystąpień zob.: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 95 i 100–101.

³⁷ Warto odnotować, że w swojej działalności naukowej profesor Skubiszewski zajmował się prawnymi aspektami powojennych związków sojuszniczych Polski, zob. K. Skubiszewski, *Umowy sojusznicze Polski a Karta Narodów Zjednoczonych*, *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny* 1959, nr 3, s. 1–16.

przed bliższymi związkami jej byłych sojuszników z Paktem Atlantyckim. W następstwie rozwiązania Układu Warszawskiego, po burzliwych negocjacjach i dramatycznym miejscu procesie politycznym, doprowadzono do porozumienia o wycofaniu oddziałów rosyjskich z Polski. Jednostki bojowe opuściły ją 28 października 1992 r., a 17 września 1993 r. – ostatnie zwarte oddziały³⁸. Rozwiązanie Układu Warszawskiego i wycofanie wojsk rosyjskich były faktami o kapitalnym znaczeniu dla drogi Polski do NATO. Oznaczały symboliczny koniec dawnych zależności, zwiększały swobodę manewru i ograniczały przeszkody na drodze do instytucjonalnych związków z Zachodem.

Drugi ze wspomnianych wyżej problemów bezpieczeństwa Polski dotyczył przyszłego miejsca zjednoczonych Niemiec w systemie współpracy europejskiej i bezpieczeństwa. Delikatny sygnał w tej sprawie polska dyplomacja wysłała już w grudniu 1989 r., wskazując na brak obaw związanych z rosnącym prawdopodobieństwem nowego sąsiedztwa. Proces ten postrzegano w logice integrującej się Europy. Sojusznicza przynależność przyszłego zjednoczonego państwa niemieckiego widziana była jednak jako „wielki problem polityki światowej”³⁹. Minister Skubiszewski dowodził, że wcześniej zajął jasne stanowisko wykluczające neutralizację zjednoczonych Niemiec i było ono komunikowane partnerom drogą dyplomatyczną⁴⁰. W Paryżu podczas trzeciej sesji szefów dyplomacji w ramach rokowań „2 + 4”, toczącej się z udziałem Polski, otwarcie stwierdził, iż Polska nie jest zwolennikiem neutralizacji Niemiec, a każde suwerenne państwo ma prawo decydować o wyborze swoich sojuszy⁴¹. Ostatecznie znalazły się one w NATO, a Związek Sowiecki nie otrzymał

³⁸ Szerzej zob. G. Kostrzewa-Zorbas, *The Russian troops withdrawal from Poland*, w: A.E. Goodman (red.), *The Diplomatic Record 1992–1993*, Westview Press, Boulder, CO 1995, s. 113–138; M. Tabor, *Wojskowe aspekty środowiska międzynarodowego Polski*, w: R. Kuźniar (red.), *Krajobraz po transformacji. Środowisko międzynarodowe Polski lat dziewięćdziesiątych*, Elipsa, Warszawa 1992, s. 151–153; J. Ślusarczyk, *Układ Warszawski. Działalność polityczna 1955–1991*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1992; J.M. Nowak, *Od hegemonii do agonii...*, op. cit.

³⁹ Zob. sejmowe przemówienie ministra Skubiszewskiego poświęcone zjednoczeniu Niemiec i stosunkom polsko-niemieckim: „Historia [...] nie zna przypadku konfederacji, już nie mówiąc o federacji, której członcy wchodziłyby do odrębnych sojuszy i odrębnych organizacji wojskowych” – K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 29–34.

⁴⁰ K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 17. Obszerna edycja dokumentów: M. Jabłonowski, W. Janowski, G. Sołtysiak (red.), *Konferencja dwa plus cztery 1990. Aspekty polskie*, Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii UW, Archiwum Akt Nowych, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Fundacja Archiwum Dokumentacji Historycznej PRL, Warszawa, Pułtusk 2018.

⁴¹ Tekst: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 55–67.

formalnych gwarancji, że będzie to ostatnie rozszerzenie organizacji w jej historii. Takie rozstrzygnięcie sprawy miało olbrzymie znaczenie dla przyszłości tego procesu – nawet jeśli treść ówczesnej polityki Zachodu nie pozostawiała chociaż śladu wrażenia, że scenariusz taki jest rozważany.

Z chwilą zjednoczenia Niemiec Polska graniczyła z potężnym członkiem NATO [...]. Bliskość geograficzna ma niemal zawsze swe znaczenie w polityce – wspominał Skubiszewski. – Bez zjednoczenia Niemiec nie mogło być mowy o naszym członkostwie w sojuszu⁴².

Znamienne jest, że w opisywanym okresie NATO było śladowo tylko wzmiankowane w dokumentach i wystąpieniach ministra Skubiszewskiego. Jego cytowane *exposé* sejmowe z 1990 r. nie wymieniało stosunków z Sojuszem pośród priorytetów polskiej polityki zagranicznej, choć w kontekście „innych powiązań” odnotowywało nawiązanie pierwszych kontaktów z tą organizacją oraz Unią Zachodnioeuropejską. Wystąpienie to przynosiło jednak wizję polityki europejskiej Polski, opartej na instytucjonalnej współpracy ze Wspólnotami Europejskimi oraz ogólnoeuropejskim systemie bezpieczeństwa, wpisanym w projekt instytucjonalizacji KBWE (wysunięty przez premiera Mazowieckiego i zakładający powołanie koordynacyjnej struktury w postaci Rady Współpracy Europejskiej)⁴³.

W późniejszym o ponad pół roku wystąpieniu na forum Zgromadzenia Północnoatlantyckiego Minister wskazał w planowanym systemie również rolę dla NATO („Nie można wykluczyć możliwości, że w przyszłości NATO odegra tu pewną rolę”). Zastrzegął jednak, że

nie oznacza to jakiegokolwiek rewizji ściśle wytyczonych granic geograficznych, określonych w traktacie z roku 1949, ani nie pociąga za sobą faktycznego wykraczania poza te granice⁴⁴. Pod tym względem nie należałoby robić niczego, co wywołałoby poczucie obawy lub podejrzliwości ze strony Związku Radzieckiego. Zamiast poczucia zagrożenia, nawet jeśli jest ono znikome, musi istnieć poczucie bezpieczeństwa. Polityka Sojuszu

⁴² K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 19.

⁴³ K. Skubiszewski, Informacja o polityce zagranicznej rządu z 26 kwietnia 1990 r., w: *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją, Warszawa 2013, s. 5–19.

⁴⁴ Intencja polityczna zawarta w tym zdaniu była jasna, ale zastosowana argumentacja opierała się na podwójnym błędzie, tym dziwniejszym, że wypowiedzianym przez wybitnego prawnika. Traktat waszyngtoński nie wyznaczał bowiem ścisłych granic NATO (te mocą art. 10 tego dokumentu mogły być zmieniane), a jeszcze przed 1989 r. były one zmieniane dwukrotnie.

Północnoatlantyckiego wobec Europy Środkowej i Wschodniej powinna pójść w tym kierunku⁴⁵.

Należy dodać, że myśl o europejskim systemie bezpieczeństwa zbiorowego nie była obca polskiej polityce zagranicznej również w następnych latach. W przeciwieństwie do pierwszego okresu III RP jej znaczenie pozostawało jednak marginalne.

Krok po kroku

Oficjalne kontakty między Polską a NATO zostały zainicjowane 21 marca 1990 r. wizytą ministra Skubiszewskiego w brukselskiej siedzibie organizacji. Był on trzecim z kolei (po ZSRR i Czechosłowacji) szefem dyplomacji państwa-członka Układu Warszawskiego odwiedzającym siedzibę NATO. Rozmowa z sekretarzem generalnym Manfredem Wörnerem i następnie spotkanie z Radą Północnoatlantycką stanowiły okazję do zaprezentowania polskiego punktu widzenia m.in. na przyszłość Układu Warszawskiego i kwestii niemieckiej. Główne przesłanie tej wizyty polegało jednak na zasygnalizowaniu, że Polska nie obawia się NATO, a jego istnienie oraz obecność amerykańska w Europie stanowią składniki stabilności bezpieczeństwa europejskiego. Ze swej strony gospodarz podkreślił, że spotkanie jest efektem „pomyślnego rozwoju wydarzeń w Europie Środkowo-Wschodniej”, a wszyscy członkowie NATO popierają stanowisko Polski w sprawie granicy ze zjednoczonymi Niemcami⁴⁶. Już kilkanaście tygodni później, 9 sierpnia 1990 r., w strukturze Ambasady RP w Brukseli uruchomiono Biuro Łącznikowe z zadaniem utrzymywania roboczych kontaktów z Kwaterą Główną NATO⁴⁷.

W dniach 13–16 września, po raz pierwszy w historii, odwiedził Polskę sekretarz generalny NATO. W przemówieniu wygłoszonym w Sejmie zadeklarował sojuszniczą wolę dzielenia się „korzyściami płynącymi

⁴⁵ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 102–105. Autor wyjaśnia powody, dla których przedwczesne i bezproduktywne było wówczas stawianie kwestii rozszerzenia NATO. Poza uwarunkowaniami zewnętrznymi, których wpływ potwierdzają cytowane tam opinie Jana Nowaka-Jeziorańskiego, tkwiły one w doraźnych interesach Polski stojącej u progu negocjacji na temat wycofania wojsk sowieckich. Zniechęcanie Moskwy było niewskazane, biorąc pod uwagę realizowanie przez nią podpisanego kilka dni wcześniej traktatu CFE.

⁴⁶ Powyższy fragment dotyczący wypowiedzi Manfreda Wörnera opieram na relacji ustnej uczestnika rozmowy ze strony Kwatery Głównej NATO (który prosił o anonimowość).

⁴⁷ Korespondencja Polski z NATO w tej sprawie, zob. Archiwum NATO: materiał (bez tytułu) z 9 sierpnia 1990 r., DPA (90)1121.

ze wspólnoty bezpieczeństwa i współpracy”. Jego polscy rozmówcy wskazywali na wspólny dla obu stron system wartości oraz utożsamianie się z politycznymi celami NATO, a głównym przekazem przygotowanym przez polską dyplomację było wskazanie na zainteresowanie Polski wzrostem obecności Sojuszu w naszym regionie oraz traktowanie go jako „wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa”. Z gościem podzielono się także obawami o bezpieczeństwo Polski znajdującej się w swoistej szarej strefie, bez gwarancji sojuszniczych i pomiędzy dwoma potężnymi sąsiadami⁴⁸.

We wrześniu 1991 r. podczas wizyty w Waszyngtonie premier Jan Krzysztof Bielecki jako pierwszy przedstawiciel władz RP wspomniał o członkostwie Polski w NATO, ale sondaż ten nie został potraktowany poważnie przez gospodarzy, podobnie jak pytania o sojusznicze gwarancje bezpieczeństwa dla nowych demokracji z państwami bałtyckimi włącznie. Współpracownicy prezydenta USA nieformalnie mówili członkom polskiej delegacji o priorytecie, jaki dla Waszyngtonu stanowiło utrzymanie pod kontrolą sowieckiego potencjału nuklearnego⁴⁹. Skłaniało to Amerykanów do ostrożności w kwestiach potencjalnie drażniących Moskwę. Przełomu nie przyniosły także liczne w 1991 r. wizyty przedstawicieli władz RP w Brukseli. Regularnie pojawiały się tam jednak wątki bezpieczeństwa Polski w kontekście niepewnej sytuacji w ZSRR oraz roli Sojuszu w umacnianiu stabilności regionalnej. Podczas brukselskiej roboczej rozmowy z Wörnerem (3 kwietnia) prezydent Lech Wałęsa usłyszał ostrożną deklarację, że „NATO z pewnością nie pozostałoby obojętne na zagrożenie bezpieczeństwa Polski”. Jej znaczenie było jednak znikome z uwagi na fakt, że nie miała autoryzacji Rady Północnoatlantyckiej i nie towarzyszyły jej mechanizmy sprawcze, jakkolwiek zdanie to dawało Polsce pewną orientację w stanie wewnątrzsojuszniczych dyskusji.

Istotą działań polskiej dyplomacji wobec Sojuszu i jego członków było wówczas skłonienie partnerów do uznania państw Europy Środkowej za samodzielne podmioty bezpieczeństwa, a nie buforów w relacjach Wschód–Zachód czy „strefę wpływów” ZSRR. Chodziło także o to, by Polska i pozostałe państwa regionu nie stały się przedmiotem rywalizacji mocarstw w grze o zjednoczenie Niemiec.

⁴⁸ Notatka strony natowskiej z wizyty, zob. Archiwum NATO (Bruksela): *Briefing Notes. Secretary General's Visit to Poland*, 14/9/90. Gość na pytanie *Tygodnika Powszechnego* o ewentualność wejścia państw b. bloku komunistycznego do NATO odpowiedział: „Nic nie wskazuje na to, by taki wariant był rozważany”.

⁴⁹ Moja prywatna rozmowa z ambasadorem Robertem (Bobem) Simmonsem (Bruksela, 2003 r.).

Od początku 1990 r. – pisał minister Skubiszewski – przekonywałem [...], że bezpieczeństwo reformującej się Europy Środkowowschodniej nie może być obojętne dla sojuszu. Mówiłem, że również w interesie sojuszu leży, aby utrzymana została niepodległość młodych demokracji tego regionu, a także żeby zapewnione było ich bezpieczeństwo. Poczucie bezpieczeństwa tych państw winno ulec wzmocnieniu poprzez zaangażowanie się NATO na rzecz stabilizacji w tym regionie, przy czym przez stabilizację rozumiałem poparcie, którego NATO winna udzielić reformującym się państwom w razie zewnętrznego zagrożenia ich niezależności⁵⁰.

Skubiszewskiemu chodziło jednak nie o ścisłe wojskowe gwarancje (co było wówczas nierealne, a w sensie traktatowym niewykonalne poza statusem członka Sojuszu), ale polityczne deklaracje zainteresowania organizacji sytuacją nowych demokracji położonych na jej wschodniej flance. Nie podejmował on też wprost kwestii rozszerzenia NATO, podkreślając jednak, że Sojusz nie może pozostać obojętny na naruszenie bezpieczeństwa bez względu na miejsce w Europie, gdzie fakt taki mógłby zaistnieć (o czym mówił zresztą już w listopadzie 1990 r. podczas cytowanego wystąpienia w Zgromadzeniu Północnoatlantyckim).

Niemniej nawet tak ograniczone oczekiwania wystawione zostały na długi proces dojrzewania NATO do śmielszych posunięć. Czynnikiem hamującymi były tu rozbieżne stanowiska państw członkowskich niechętnych formalizacji odpowiedzialności za sprawy tego regionu, wciąż uznawanego za mało stabilny. W miarę upływu czasu następowało stopniowe wyjaśnianie sytuacji, przede wszystkim dzięki zamknięciu sprawy statusu wojskowego zjednoczonych Niemiec, zakończeniu wiedeńskich rokowań rozbrojeniowych, rozwiązaniu Układu Warszawskiego oraz rozpoczęciu po szczycie londyńskim pogłębionej debaty na temat sojuszniczej strategii na kolejne lata. Jasno jednak stawiano granicę wzajemnym kontaktom, starannie unikając konotacji dotyczących ewentualnego stowarzyszenia z paktem nowych demokracji środkowoeuropejskich.

Na kolejny krok przyszedł czas po rozwiązaniu struktur wojskowych Układu Warszawskiego (31 marca 1991 r.), podczas spotkania ministerialnego NATO w Kopenhadze. Sojusz zadeklarował tam związek bezpieczeństwa własnego i państw środkowoeuropejskich. Było to maksimum tego, co kraje ówczesnej „szesnastki” skłonne były powiedzieć na temat związków ze swym otoczeniem, bez obawy o „drażnienie” Kremla. W deklaracji brak było bowiem zapisu pozwalającego na interpretację w kategoriach

⁵⁰ K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 19 i nast. Autor opisuje szczegóły swoich rozmów w tej sprawie.

politycznych gwarancji. Celowa wieloznaczność tekstu w tej kwestii pozwalała jednak na spekulacje co do możliwych wariantów postępowania NATO w razie kryzysu. Potwierdzenie tego oświadczenia zostało dokonane w nowej Koncepcji strategicznej NATO z listopada 1991 r.⁵¹ Oceniając zagrożenia, ich nieprzewidywalność, złożoność oraz brak groźby agresji w Europie, źródeł upatrywano w negatywnych skutkach destabilizacji jako ubocznego efektu procesów transformacji gospodarczych, politycznych i społecznych (w tym na tle etnicznym) w Europie Środkowej i Wschodniej. Z perspektywy późniejszych wydarzeń należy uznać to za potężny błąd prognostyczny sojuszniczej strategii. Region, który budził takie obawy, wykazał się nie tylko stabilnością, lecz także szybkimi postępami transformacji systemowej.

Zapisy nowej strategii wychodziły więc naprzeciw wysiłkom polskiej dyplomacji zmierzającym do uzyskania deklaracji zaangażowania NATO w naszym regionie. Odrzucając tezę o osłabieniu bezpieczeństwa Polski skutkiem rozpadu Układu Warszawskiego, MSZ wskazywało na uwolnienie polityki od następstw uczestnictwa w związku służącym dominacji Moskwy oraz identyfikującym jako wroga szeroko pojmowany Zachód. Sprzyjało to swobodzie działania, choć stawiało Polskę w sytuacji braku formalnych gwarancji zewnętrznych⁵², innych niż wynikające z porozumień międzynarodowych o szerszej aplikacji. Trafnie stan ten opisał minister Skubiszewski, wskazując, że sytuacja pozimnowojenna w sferze bezpieczeństwa przypominała koncentryczne koła rozchodzące się od stabilnego jądra krajów Unii Europejskiej, UZE i NATO do ich niestabilizowanych peryferii⁵³ bez gwarancji dla państw pozostających poza zachodnimi układami politycznymi i gospodarczymi. Próżnię bezpieczeństwa w Europie Środkowej postrzegał on nie jako skutek rozpadu ich bloku wojskowego, lecz wynik kształtowania się nowego porządku regionalnego⁵⁴, a co za tym idzie – stan przejściowy.

W takim stanie spraw 3 lipca 1991 r. doszło do pierwszej oficjalnej wizyty prezydenta RP w siedzibie NATO – dwa dni po rozwiązaniu Układu

⁵¹ Tekst zob.: R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit., s. 76–97.

⁵² J. Prystrom, Problemy bezpieczeństwa w polityce zagranicznej Polski, w: *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1991*, op. cit., s. 28.

⁵³ K. Skubiszewski, Pozycja Polski w Europie, w: D. Popławski (red.), *Pozycja Polski w Europie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 5. Zob. też natowską analizę wykładni polskich interesów bezpieczeństwa zawartych w sejmowym wystąpieniu ministra Skubiszewskiego z 14 lutego 1991 r.: Archiwum NATO (Bruksela), *Skubiszewski Speech on Poland's Security Interests*, US Delegation, February 21, 1991.

⁵⁴ K. Skubiszewski, Nowe sojusze. System bezpieczeństwa w Europie środkowowschodniej, *Tygodnik Powszechny*, 17 marca 1991 r.

Warszawskiego oraz niespełna cztery tygodnie po Deklaracji kopenhaskiej. Zarówno sekretarz generalny, jak i ambasadorowie „szesnastki” powtórzyli tezy o zainteresowaniu organizacji bezpieczeństwem państw środkowo-europejskich i nieizolowaniu się od Polski. Pośród poruszonych spraw nie pojawiła się kwestia rozszerzenia⁵⁵. Żywsza była jednak retoryka strony polskiej podkreślającej zbieżność interesów i wartości, ocenę roli NATO jako trwałego elementu architektury bezpieczeństwa w Europie, zainteresowanie utrzymaniem obecności wojskowej USA na Starym Kontynencie i aktywnością polityczną Sojuszu w Europie Środkowej oraz wolę partnerstwa⁵⁶. W wypowiedziach prezydenta trudno było wprowadzić odnaleźć kwestie wcześniej niepodejmowane, jednak dokonał on prezentacji całościowej pozycji w sprawie NATO, otwierając pole dla działań dyplomacji. Wkrótce po tej wizycie, zapytany przez dziennikarkę *Życia Warszawy* o zaawansowanie procesu „powrotu Polski na Zachód”, minister Skubiszewski stwierdził:

Minęliśmy już dawno punkt pełnego zaangażowania. Polityka wiązania się z różnymi organizacjami i strukturami europejskimi, dotąd funkcjonującymi z reguły tylko jako zachodnioeuropejskie, jest jasno wytyczona i przesądzona. Realizujemy tę politykę krok po kroku⁵⁷.

Indagowany jednak kilka miesięcy wcześniej przez dziennikarzy *Trybuny* w sprawie prowadzenia podwójnej gry wobec NATO, wyjaśniał:

Ja podwójnej gry w tej sprawie nie prowadzę. Polska nie stawia swej kandydatury do członkostwa w NATO. Chcemy mieć natomiast pewne kontakty oraz współpracę z tym sojuszem⁵⁸.

Jesienią 1991 r. szef dyplomacji zatwierdził, przygotowane przez MSZ na potrzeby Rady Ministrów, krótkie podsumowanie tez dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz relacji z Paktem Atlantyckim i ZSRR. Argumentację Wałęsy z Brukseli rozbudowano tam o stwierdzenie, że zachowując

⁵⁵ Ambasador Danii wskazywał na brak gotowości NATO do przyjęcia nowych członków. Wizytę Wałęsy relacjonuje K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 30–33. Kwestia usunięcia z projektu wystąpienia prezydenta odniesień do członkostwa Polski w NATO została opisana w: S. Cenckiewicz, A. Chmielecki, J. Kowalski, A.K. Piekarska, *Lech Kaczyński...*, op. cit., s. 496–497.

⁵⁶ „Rzeczpospolita Polska podziela credo i podziela także cele polityczne Sojuszu Północno-atlantycznego. Chcemy partnerstwa z Sojuszem i zakładamy rozwój współpracy” – zob. *Polska Zbrojna*, 4 lipca 1991 r.

⁵⁷ *Życie Warszawy*, 24 lipca 1991 r.

⁵⁸ Cyt. za: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 127.

swobodę wyboru własnych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa, Polska nie zamierza działać przeciwko nikomu. Doraźnie oznaczało to, że jej polityczne wybory nie są skierowane przeciwko Moskwie (co było istotne w kontekście rokowań w sprawie wycofania wojsk sowieckich). Pod koniec 1991 r. ówczesny szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego konstatował:

NATO nie jest organizacją charytatywną, lecz strukturą polityczno-militarną zawiązaną przez kilkanaście państw po to, by nawzajem zwiększać swoje bezpieczeństwo. Dlatego każdy następny przyszły jej członek – w tym Polska – musi wnieść określony posag, aby zostać zaakceptowany przez innych. Musi być dla nich wartościowym sojusznikiem. Na razie my im nie jesteśmy potrzebni, a nawet bylibyśmy balastem. Zupełnie niepotrzebnie nam się przypomina, że nie mamy szans na wejście do paktu dzisiaj. Doskonale o tym wiemy. Ważniejsze, czy będziemy mieli tę szansę za kilka lat. Jestem przekonany, że tak⁵⁹.

Czy minister Skubiszewski przeszkadzał premierowi Olszewskiemu w sprawach NATO?

Słabością prowadzonej przez NATO od szczytu londyńskiego w 1990 r. polityki otwierania się na państwa środkowoeuropejskie były jej niedostateczne umocowanie instytucjonalne i nieregularne kontakty. Przez dłuższy czas przedstawienie instytucjonalnej oferty hamowała niepewność co do trwałości zmian w regionie i obawa o regres procesów demokratyzacji oraz wpływ na relacje Zachodu ze Związkiem Sowieckim i rozwiązanie problemów kluczowych dla europejskiej stabilności. U schyłku 1991 r. osłabło jednak znaczenie spraw wywołujących obawy w polityce Zachodu. Zjednoczenie Niemiec (a właściwie wchłonięcie NRD przez RFN) pozostających jako jednolite państwo w Sojuszu stało się faktem. Formalnie przestał istnieć Układ Warszawski, a jego dawni członkowie podjęli rokowania z Moskwą w sprawie wycofania ze swych terytoriów stacjonujących tam jej wojsk. Większość z nich wdrażała z powodzeniem reformy demokratyczne i rynkowe, a w polityce zagranicznej kraje te prezentowały konstruktywną postawę i zainteresowanie poszerzeniem swego udziału w międzynarodowej współpracy. Ponadto od lutego 1991 r. trzy z nich, najbardziej zaawansowane w transformacji systemowej (Polska, Czechosłowacja, Węgry), jako Trójkąt Wyszehradzki podjęły współpracę na rzecz integracji z Zachodem. Z rosnącym niepokojem śledzony był tam również postępujący rozpad imperium sowieckiego i nasilający się konflikt na Bałkanach. Rolę

⁵⁹ *Polska Zbrojna*, 20–22 grudnia 1991 r.

katalizatora ocen dotyczących sytuacji w Rosji odegrał sierpniowy pucz Giennadija Janajewa będący nieudolną próbą odwrócenia siłą nieuchronnego biegu wydarzeń. Jego upadek oznaczał faktyczny kres Związku Radzieckiego, odłożony w czasie na kilka miesięcy. W grudniu 1991 r. w jego miejsce powstała Wspólnota Niepodległych Państw, z Rosją jako „pierwszą wśród nominalnie równych” państw – sukcesorów dawnych republik związkowych.

Instytucjonalną ofertę współpracy NATO z państwami nieczłonkowskimi stanowiła Północnoatlantycka Rada Współpracy (North Atlantic Cooperation Council, NACC), której pierwsze posiedzenie odbyło się 20 grudnia 1991 r. z udziałem 16 państw NATO, sześciu z Europy Środkowej i trzech państw bałtyckich⁶⁰. Jej utworzenie, w ślad za wcześniejszymi propozycjami szefów dyplomacji Niemiec i USA (październik 1991 r.), formalnie zapowiedziano w rzymskiej Deklaracji w sprawie pokoju i współpracy⁶¹. Wcześniej z zadowoleniem i gotowością udziału w nowej strukturze inicjatywę niemiecko-amerykańską powitały państwa wyszehradzkie (Deklaracja krakowska z 5 października). Minister Skubiszewski, zwracając uwagę na wyrażoną w niej wolę „stworzenia warunków do bezpośredniego włączenia Polski, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz Republiki Węgierskiej w działalność sojuszu”, dostrzegał w tych słowach wyraźny sygnał, że „trzy państwa zmierzają do członkostwa”⁶². Polskie oceny NACC wskazywały na konsultacyjny charakter nowej struktury, bez oczekiwań, że szybko doprowadzi ona do rozszerzenia NATO⁶³. Formuła NACC z zasadą nieróżnicowania uczestników (zgodnie z tezą Wörnera, iż „nie robimy żadnej różnicy między państwami, oferując przyjaźń i współpracę”) utrudniała w istocie samoróżnicowanie partnerów według kryterium woli współpracy z NATO.

⁶⁰ Oświadczenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy w sprawie dialogu, partnerstwa i współpracy, Bruksela, 20 grudnia 1991 r., *Zbiór Dokumentów* 1992, nr 2, s. 152–157.

⁶¹ Deklaracja Rzymska w Sprawie Pokoju i Współpracy wydana przez szefów państw i rządów biorących udział w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie 7–8 listopada 1991 roku, w: P. Kłudka (red.), *Polska–NATO. Materiały i dokumenty*, Czasopisma Wojskowe, Warszawa 1997, s. 218–225.

⁶² K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 34–35. Tamże wyjaśnienie wątpliwości ministra wobec proponowanej przez Pragę i Bratysławę idei podpisania układu lub dokumentu politycznego dotyczącego współpracy z NATO. Biorąc pod uwagę różnice stanowisk „szesnastki”, długotrwałe negocjacje w sprawie tekstu szkodziłyby nie tylko idei układu, lecz także samej współpracy. Temat stracił na znaczeniu skutkiem zaproponowanej formy NACC.

⁶³ Polskie stanowisko w sprawie NACC szczegółowo omawia K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 37–39 i nast.

Powstanie Rady oznaczało otwarcie nowego kanału kontaktów, a zainteresowane tym państwa zmusiło do refleksji nad sposobem podjęcia oferty i – co za tym idzie – określenia się co do celu, tempa i zakresu współpracy. Ministerstwo Spraw Zagranicznych zresztą opracowało na polecenie ministra Skubiszewskiego szereg własnych propozycji pod adresem Sojuszu. Obejmowały one m.in.: postulowanie deklaracji NATO, która „nie musiałaby wyrażać gwarancji bezpieczeństwa, w praktyce oznaczałaby jednak to samo”, intensyfikację kontaktów z NATO na wszystkich możliwych poziomach (w tym kontaktów wojskowych), powołanie pozarządowej polskiej Komisji Atlantyckiej celem promocji związków z NATO, zapraszanie doradców wojskowych i cywilnych Sojuszu do współpracy w restrukturyzacji Sił Zbrojnych RP i MON oraz konwersji naszego przemysłu zbrojeniowego, współpracę jednostek wojskowych i struktur obrony cywilnej, współpracę naukową oraz szkolenia specjalistyczne.

Dzień po zakończeniu pierwszej sesji NACC swoje sejmowe *expose* wygłosił nowy premier Jan Olszewski. Wśród zagranicznych priorytetów gabinetu umieścił także współpracę z NATO, mówiąc:

Jako członek Północnoatlantyckiej Rady Współpracy Polska będzie zacieśniać więź z Sojuszem Północnoatlantyckim. W obecnej sytuacji bowiem uważamy ten sojusz za filar bezpieczeństwa europejskiego, a obecność wojsk USA w Europie – za czynnik stabilizacji. Dlatego rząd będzie dążył do wszechstronnego rozwoju powiązań z NATO, jakie umożliwi nasz udział w Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy. Będzie to polityka sprzyjająca polepszaniu naszego bezpieczeństwa⁶⁴.

Słowa te zasadniczo powtarzały dotychczasową linię polityki wobec Sojuszu – nie zapowiadając wprost podjęcia starań o członkostwo. Stały się jednak w następnych latach przedmiotem sporu i rozbieżnych interpretacji, a ich echa dało się słyszeć osiem lat później, w czasie sejmowej debaty ratyfikacyjnej Traktatu waszyngtońskiego. Dla części wypowiedających się w tej kwestii były one bowiem synonimem przełomu w sprawie otwartego stawiania członkostwa w NATO jako celu polskiej polityki zagranicznej, ponieważ słowa wypowiedziane w grudniu 1991 r. stanowiły efekt niezbyt przejrzystego procesu przygotowań sejmowego wystąpienia premiera.

Minister Skubiszewski twierdził, że pierwszy projekt tekstu nie był z nim konsultowany, a odnośny fragment sugerował (dość niejasno) poszukiwanie przez Polskę stowarzyszenia z Unią Zachodnioeuropejską i tą

⁶⁴ Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu, stenogram posiedzenia sejmowego, 21 grudnia 1991 r., www.sejm.gov.pl. [dostęp: 15.03.2020].

drogą „wspólnej platformy z NATO”. Krytykując taką konstrukcję, Minister – który miał na własną prośbę otrzymać projekt do wglądu – zaproponował nowy tekst w brzmieniu podobnym do ostatecznie wygłoszonego, uzupełniony wszelako o zdanie mówiące o „polityce stopniowego wiązania się z sojuszem”. Z tekstu wygłoszonego wypadło ono jednak z nieznanych powodów, co dla autora tej relacji było kolejnym dowodem na to, że *exposé* Olszewskiego nie zapowiadało przełomu w sprawie NATO, świadomie gubiąc jedyny fragment pozwalający na dedukowanie członkostwa jako celu przyszłościowego⁶⁵. Inaczej całe zdarzenie przedstawiał jednak Grzegorz Kostrzewa-Zorbas, dochodząc do wniosku, że to Skubiszewski usunął pronatowskie stwierdzenie z tekstu i następnie do marca oponował przeciwko śmielszym działaniom rządu w tej kwestii⁶⁶.

Kolejne tygodnie miały jednak wprowadzić do polskiej polityki bezpieczeństwa o wiele śmielsze tezy dotyczące charakteru jej przyszłych relacji z NATO i związanych z tym zamierzeń rządu. Punkt ciężkości ich forsovania przesunął się wówczas w stronę resortu obrony narodowej, gdzie zaznaczyła swą aktywność grupa cywilnych urzędników wspierających ten kierunek działalności Ministerstwa. Już początek 1992 r. miał stać pod znakiem koncepcyjnego przełomu w tej dziedzinie. W swoim pierwszym wywiadzie prasowym minister obrony Jan Parys zapytany, czy jest zwolennikiem poszukiwania gwarancji bezpieczeństwa Polski w powiązaniach z NATO, odpowiedział:

[...] powinniśmy być przygotowani na najgorszą ewentualność, że w sytuacji zagrożenia pozostaniemy sami [...] liczę na powstanie europejskiego systemu bezpieczeństwa, którego trzonem byłby system zachodni⁶⁷.

Ta enigmatyczna konstatacja zawierała jednak dwa istotne elementy. Po pierwsze, wskazywała na odmienne od dotychczas prezentowanego stanowisko w kwestii systemu bezpieczeństwa, czołowe miejsce przyznające instytucjom zachodnim (nie zaś jak do tej pory KBWE); po drugie, w beزالiansowości Polski upatrywała źródeł zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Krok dalej uczyniono 29 stycznia, podczas dorocznej narady kierowniczej kadry Wojska Polskiego z udziałem Parysa oraz premiera Olszewskiego. Wychodząc od oceny zagrożeń, sformułowali oni tezę, że bezpieczeństwo Polski oraz wyjście z militarnej izolacji wymaga

⁶⁵ K. Skubiszewski, *Polska i Sojusz Atlantycki...*, op. cit., s. 44–46.

⁶⁶ J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy...*, op. cit., s. 180–181.

⁶⁷ *Polska Zbrojna*, 2 stycznia 1992 r.

poszukiwania gwarancji w strukturach atlantyckich, stwierdzając: „Dziś już nie ma wyboru między neutralnością a NATO”⁶⁸.

Kilka dni później kropka nad „i” została postawiona podczas konferencji prasowej ministra obrony, podczas której stwierdził on, że „Polska chce na dłuższą metę zostać członkiem Sojuszu, a jej integracja może się odbywać stopniowo”. Uzasadnieniem „doktryny Parysa”, jak nazwała ją ówczesna prasa, stał się fakt, że „Polska już zmieniła opcję ze wschodniej na zachodnią w dziedzinie ekonomicznej. Także i dlatego powinniśmy się zintegrować z tym paktem”. Jej autor dodawał jednak, że w tej sprawie „inicjatywy formalnej nie było, były jedynie robocze kontakty”⁶⁹. Istotnie, wspomniane deklaracje mające poparcie premiera nie doprowadziły za kadencji tego rządu do formalnego zgłoszenia Sojuszowi woli uzyskania przez Polskę członkostwa. Także wyniki sondaży prowadzonych w tej sprawie (m.in. podczas wizyty premiera Olszewskiego w USA w dniach 13–16 kwietnia 1992 r.) nie były zachęcające. Polski premier usłyszał od prezydenta USA i sekretarza stanu zachętę do kontynuacji reform, wyraził zadowolenie z rozwoju NACC, a w kwestiach ewentualnego członkostwa w NATO państw Grupy Wyszehradzkiej – bardzo ogólnie sformułowaną uwagę, że może, ale nie musi być to sprawa na przyszłość, a NATO „nie może gwarantować bezpieczeństwa aż po granicę chińską”⁷⁰. Sam Parys, już po odejściu z MON, łagodził nieco kategoryczność, z jaką były wcześniej formułowane postulaty członkostwa, wskazując, że zakładano jego osiągnięcie w dłuższej perspektywie czasowej⁷¹.

Biorąc pod uwagę krótki czas funkcjonowania rządu Jana Olszewskiego, wymowę nowych akcentów w polskim stanowisku względem NATO można rozpatrywać zarówno w kategoriach języka polityki (co było nie bez znaczenia), jak i strategicznych. Gabinet Olszewskiego, korzystając z poprawiającej się koniunktury międzynarodowej, przełamał dotychczasowe polityczno-pojęciowe tabu, mówiąc otwarcie o członkostwie NATO jako przyszłościowej opcji dla Polski i pokazując tym samym sposób zaspokojenia jej potrzeb bezpieczeństwa⁷². Deklaracje rządowe, choć nie miały w ówczesnych warunkach szansy

⁶⁸ *Polska Zbrojna*, 31 stycznia–2 lutego 1992 r.

⁶⁹ *Polska Zbrojna*, 10 lutego 1992 r. W dziennikarskim komentarzu spekulowano, że temat pozostaje dyskusyjny, a tym, co może dałoby się osiągnąć, jest status Francji w NATO (bez udziału w strukturze wojskowej organizacji).

⁷⁰ Moja prywatna rozmowa z ambasadorem Robertem (Bobem) Simmonsem (Bruksela, 2003 r.).

⁷¹ „Nikt nie mówił o przyjmowaniu nas do NATO z piątku na sobotę” – J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy...*, op. cit., s. 71.

⁷² D. Fried pisze, że „w 1991 r. centroprawicowe Porozumienie Centrum zaczęło wzywać do wejścia Polski do NATO, a w 1992 r. prawicowy rząd Jana Olszewskiego uczynił z tego oficjalne stanowisko polityczne” – D. Fried, *The United States...*, op. cit., s. 61.

na szybką realizację⁷³, to sprzyjały umocnieniu akcentów atlantyckich w polityce zagranicznej. Nazywały, opisywały i programowały do pewnego stopnia dokonujące się procesy, zmuszając sukcesorów do czytelnej prezentacji stanowiska Polski wobec perspektyw członkostwa w NATO, tworząc swoisty *point of no return*. Efekty tego stały się dostrzegalne już wkrótce.

W ciągu sześciu miesięcy prac gabinetu nie zdołano jednak dokonać jakościowej zmiany w relacjach z Sojuszem i postawach „szesnastki” ani zasadniczo przebudować wewnętrznego procesu politycznego, służącego rzeczywistemu przyspieszeniu w tej dziedzinie. W tym czasie zaznaczała się także różnica w wypowiedziach przedstawicieli MON i Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Gdy Parys ogłaszał zwrot w polityce wobec NATO, zastępca szefa Sztabu Generalnego WP, gen. Franciszek Puchała w artykule opublikowanym w prestiżowym *RUSI Journal* twierdził kategorycznie, że

Polska nie zamierza się ubiegać o członkostwo w NATO. Jest ona jednak zainteresowana polityczną i wojskową współpracą z NATO i dwustronną kooperacją z jej państwami członkowskimi⁷⁴.

Być może jednak był to nie tyle efekt braku subordynacji wobec czynnika cywilnego w państwie, ile przesunięcia w czasie cyklu wydawniczego tego naukowego pisma (wywiadu udzielono wcześniej) i zmiany języka politycznego w kraju, jaka zaszła w międzyczasie.

Tymczasem wspólna deklaracja państw Trójkąta Wyszehradzkiego z 6 maja 1992 r. zapowiadała starania o członkostwo w NATO i współpracę trzech rządów w tej sprawie. Późniejsze *exposé* ministra Skubiszewskiego podsumowywało dwa lata kontaktów Polski z Sojuszem jako czas skutecznego budowania zainteresowania tej organizacji bezpieczeństwem swojego otoczenia. Odpowiadając pośrednio na zarzuty o opóźnienia i niedomówienia w tej kwestii, mówił on o polityce

nie słów, nie pobożnych życzeń, lecz posuwania się naprzód, krok po kroku, od jednego etapu do drugiego, od eliminowania różnych elementów obojętności sojuszu wobec tego regionu do przekonania go o potrzebie jego oddziaływania ochronnego w naszej części Europy.

⁷³ „Jeżeli ktoś twierdzi, że możliwości wejścia Polski do NATO były kwestią kilku miesięcy, to zdradza tym samym niebywałą polityczną naiwność [...]. Upieranie się przy szybkim wejściu to zły sygnał, że się czegoś boimy, a takiej perspektywy nie przyjmuje Zachód” – *Czas zawirowań, Rozmowa z ministrem obrony narodowej Januszem Onyszkiewiczem, Polityka*, 8 sierpnia 1992 r.

⁷⁴ F. Puchała, Poland and European security, *RUSI Journal*, luty 1992 r., s. 16.

Zapowiedział też zacieśnianie kontaktów, a w konkluzji, po raz pierwszy w czasie swego urzędowania, powiedział jednoznacznie:

Celem tak ujętej polityki jest stopniowe i faktyczne włączanie Polski w system bezpieczeństwa tego sojuszu. Członkostwo jest celem perspektywnym⁷⁵.

Równocześnie MSZ dostrzegało warunki umożliwiające wypełnienie realną treścią obszarów współpracy deklarowanych przez Brukselę. Wykorzystanie tej szansy wiązano z własną aktywnością i rzeczowym podejmowaniem otrzymanej oferty. Widząc wciąż większe zainteresowanie Zachodu Rosją i Ukrainą, jednoznacznie oceniano, że ewolucja stosunków NATO–Europa Środkowa jeszcze się nie zakończyła. Linia zarysowana w *exposé* ministra została powtórzona kilka tygodni później w jego wywiadzie prasowym⁷⁶.

Infantyizm *NATO-bis*

Konsekwentne forsowanie sprawy członkostwa w NATO nie było łatwe, także ze względu na brak spójności stanowisk wyrażanych przez przedstawicieli różnych ośrodków władzy, a niekiedy niejasny sposób ich formułowania. Przykładem modelowym w tej kwestii jest efemeryczna koncepcja zwana NATO-bis (swego rodzaju struktura obronna państw Europy Środkowej i Wschodniej). Już po deklaracjach Olszewskiego i Parysa została ona ogłoszona przez prezydenta Wałęsę w marcu 1992 r. w czasie wizyty w Niemczech. Okoliczności i powody jej powstania nie są czytelne, autorstwo i szczegółowe założenia nie zostały nigdy ujawnione, a dotychczas nieznany jest (prawdopodobnie nie istnieje) także jej formalny zapis. Architekci polskiej polityki zagranicznej (ze Skubiszewskim na czele) i ówczesny rząd odzегnywali się zaś nie tylko od jej współautorstwa, lecz nawet od

⁷⁵ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 212–213. Dyskusja poselska z tezami wystąpienia ministra była bardzo burzliwa. Wystąpienia posłów lewicy wskazywały na konieczność bardziej zróżnicowanej i wielowariantowej polityki bezpieczeństwa, kruche podstawy pozimnowojennej egzystencji Sojuszu oraz fakt, że nie jest on w stanie zapewnić bezpieczeństwa Polski, co składało się na ocenę dyskusyjności woli uzyskania członkostwa w nim – zob. np. wypowiedzi Longina Pastusiaka i Tadeusza Iwińskiego. Z innych stron sali poselskiej padały zdania o niedopowiedzeniach MSZ w sprawie NATO oraz o braku konsekwencji w jej stawianiu, zob. głos Jarosława Kaczyńskiego – Stenogram posiedzenia sejmowego, 8 maja 1992 r., www.sejm.gov.pl [dostęp: 15.03.2020].

⁷⁶ „Naszym strategicznym celem w sferze bezpieczeństwa jest również uzyskanie członkostwa w NATO. Jest to cel długoterminowy i niełatwy do osiągnięcia. Wymagał i nadal wymaga stopniowego doń dochodzenia, krok po kroku i każdy z tych kroków musi być uwieńczony powodzeniem” – *Polska Zbrojna*, 19–21 czerwca 1992 r.

znajomości sprawy. Być może więc koncepcja ta powstała spontanicznie, a jej sformułowanie należałoby przypisać osobiście Lechowi Wałęsie. Mógłby o tym świadczyć pewien upór, z jakim przez kilka miesięcy pojawiała się ona w kontaktach międzynarodowych prezydenta i jego przedstawicieli⁷⁷. Wszystko to jednak źle świadczyłoby o procesach koordynacji polityki zagranicznej, a także o zapleczu analitycznym głowy państwa.

Próbę publicznego wyjaśnienia jej istoty *ex post* podjął bliski wówczas współpracownik prezydenta i szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Jerzy Milewski, tłumacząc, że chodziło o „przejściowe porozumienie w sprawie bezpieczeństwa z zadaniem przygotowania uczestników do członkostwa w NATO”⁷⁸. W publicystyce tego okresu wskazywano na trzy możliwe źródła tej koncepcji: 1) tkwiące w niedostatecznej koordynacji polskiej polityki zagranicznej⁷⁹; 2) wynikające ze skłonności do improwizacji i specyficznej retoryki prezydenta Wałęsy; 3) będące próbą swego rodzaju prowokacji zmuszającej do wyraźniejszego określenia się wobec polityki atlantyckiej. W każdym wypadku była to inicjatywa infantylna i szkodliwa dla polskich aspiracji w tej sprawie, bo podważająca wiarygodność dotychczasowych odnośnych działań państwa.

Ówczesny premier Jan Olszewski, wspominając negocjowany w 1992 r. traktat polsko-rosyjski, wzmiankuje także sprawę NATO-bis, którą wiąże z niechęcią prezydenta wobec jego rządu i stanowiska w polityce zagranicznej:

Weźmy choćby koncepcję *NATO-bis* i *EWG-bis*. Wypowiedź prezydenta na ten temat padła w przeddzień mojej kwietniowej wizyty w Stanach Zjednoczonych, bardzo ważnej z punktu widzenia naszych planów, podczas której miały się odbyć rozmowy o perspektywie członkostwa Polski w Pakcie Północnoatlantyckim. On swoim wystąpieniem dezawuował stanowisko rządu⁸⁰.

⁷⁷ Co schodziło także na poziom roboczy, była ona omawiana np. w Warszawie w maju 1992 r. przez Jerzego Milewskiego z przedstawicielami Administracji USA.

⁷⁸ *Rzeczpospolita*, 8 września 1992 r.

⁷⁹ Zarzut ten pojawiał się zresztą wielokrotnie w publicystyce i wystąpieniach sejmowych. W kontekście NATO-bis Jarosław Kaczyński zwrócił uwagę na sprzeczność starań o członkostwo w Sojuszu i propozycji idących w stronę budowania alternatywnych rozwiązań. Zob. Stenogram posiedzenia sejmowego, 30 kwietnia 1993 r., www.sejm.gov.pl [dostęp: 15.03.2020].

⁸⁰ Jak uniknęliśmy NATO-bis. Fragmenty wspomnień Jana Olszewskiego, *W Sieci Historii* 2017, nr 9 (opr. J. Błażejowska). Wspomnienia te w kontekście NATO zawierają też oceny b. premiera na temat sporów o zapisy traktatu polsko-rosyjskiego dotyczących przekształcenia baz sowieckich w podmioty gospodarcze (wojska rosyjskie znajdowały się jeszcze w Polsce). Gdyby weszły w życie, usankcjonowałyby rosyjską penetrację, komplikując zabiegi o członkostwo w sojuszu. Temat ten i związki z procesem akcesyjnym zasługują na odrębne badania.

Janusz Onyszkiewicz w wystąpieniu sejmowym w listopadzie 1992 r. ocenił NATO-bis jako odpowiedź „na pewną potrzebę zajęcia się sprawą bezpieczeństwa krajów Europy Środkowowschodniej”. Kilka lat później był jednak bardziej surowy w ocenach, dostrzegając możliwy związek między tą koncepcją a opóźnieniem starań o wejście do NATO.

Minister Skubiszewski długo powstrzymywał się od zajęcia formalnego stanowiska w sprawie tej szkodliwej inicjatywy Wałęsy. Jako człowiek bliski osobiście ośrodkowi prezydenckiemu (a niecieszący się sympatią środowiska premiera Olszewskiego) znalazł się w trudnej sytuacji. Nie mógł bowiem nie dostrzegać sprzeczności swojej strategii stopniowego budowania relacji Polski z NATO, opartej na wizji Sojuszu jako filaru bezpieczeństwa europejskiego, z prezydenckim pomysłem wskazującym na potrzebę regionalnej alternatywy i w dodatku sumującej słabości jej potencjalnych udziałowców raczej niż wzmacniającej ich potencjał. Nie chciał jednak publicznie dezawuować głowy państwa. Dopiero we wrześniu 1992 r. polecił więc przygotowanie – na swój sposób zamykającej ten temat – notatki zawierającej ostrą (merytoryczną) krytykę NATO-bis. Wcześniej jednak, jak można sądzić, nie poinstruował ambasadorów w kluczowych stolicach, by w odpowiedni sposób tłumaczyli inicjatywę prezydencką⁸¹, choć sam nie promował jej w swoich kontaktach. Część ambasadorów z własnej inicjatywy podejmowała jednak działania wyjaśniające wobec swych gospodarzy⁸². Sam Minister wspominał ją jako „całkowite zaskoczenie”, a reakcje jego niemieckich rozmówców (prezydenta Richarda von Weizsäckera i szefa dyplomacji Hansa-Dietricha Genschera) – jako „zdziwienie”, tym

⁸¹ Inaczej twierdzi Antoni Dudek, nie wskazując jednak źródłowego potwierdzenia tego faktu, zob. A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, Znak Horyzont, Kraków 2019, s. 433. Istnienia instrukcji dla polskich dyplomatów – w rozmowie ze mną – nie potwierdził ówczesny dyrektor Departamentu Instytucji Europejskich MSZ Jerzy M. Nowak. Jak stwierdził, z tytułu pragmatyki służbowej musiałby być autorem takiej instrukcji lub przynajmniej o niej wiedzieć. Odrzucił też hipotezę, że Minister mógłby go nie poinformować, gdyby takie polecenie sporządził osobiście (co niekiedy czynił). Wspomniana zresztą przeze mnie wcześniej wrześniowa notatka w sprawie NATO-bis wyszła spod ręki pracowników departamentu kierowanego przez Nowaka.

⁸² Ambasador RP w Brukseli (i szef Biura Łącznikowego RP przy NATO) Andrzej Krzeczunowicz wspominał, że bez instrukcji MSZ co do prezentowania tej inicjatywy usiłował dezawuować jej znaczenie, zob. A. Krzeczunowicz, *Krok po kroku. Polska droga do NATO 1989–1999*, SIW Znak, Kraków 1999, s. 78–79. Warto dodać, że konstrukcji NATO-bis odpowiadały niektóre dyletanckie opinie formułowane przez publicystów. „Możemy jednak, jak się wydaje, przyspieszyć decyzje przyłączenia nas do NATO – czytamy. – Jak najszybciej stworzyć sojusz militarny z krajami niebyłego już Układu Warszawskiego. A sprawiwszy to, zdobyć jakąś siłę. I wtedy stalibyśmy się wobec NATO godnymi uwagi partnerami” – J. Wegner, *Partnerzy NATO?*, *Polska Zbrojna*, 21–23 lutego 1992 r. Podobne poglądy ośmięszył J. Markowski, *Recepta na NATO*, *Polska Zbrojna*, 2 marca 1992 r.

bardziej że „szczegółów Wałęsa nie precyzował” i „powstawała niejasność”. W kontekście cytowanych wcześniej wątków rosyjskich we wspomnieniach premiera Olszewskiego interesujący jest też inny pogląd byłego szefa dyplomacji:

Miejsce Rosji w tych nieokreślonych porozumieniach państw Europy Środkowej i Wschodniej nie było wiadome. Gdyby Rosja miała wejść do *NATO-bis*, byłoby to odtwarzanie Układu Warszawskiego, który przed niespełna rokiem jego strony szczęśliwie i raz na zawsze rozwiązały. Gdyby natomiast nowy twór Rosję pomijał (co raczej należało przypuszczać) – tym samym nawiązując do dawnej koncepcji Międzymorza – istniało duże prawdopodobieństwo, że Moskwa potraktuje całe przedsięwzięcie jako antyrosyjskie, co rykoszetem odbiłoby się na naszych stosunkach także z Zachodem⁸³.

Sam Wałęsa blisko dwie dekady później tak tłumaczył swój pomysł:

Wtedy oni [Zachód – R.K.] w ogóle nie mieli ochoty na poszerzenie NATO – bali się, nie wiedzieli, co na to Rosja itd. Ja chciałem w ten sposób przesądzić o generalnym kierunku NATO: *NATO-bis*, czyli poczekalnia. Oni później też wymyślali jakieś formy przejściowe, jak np. Partnerstwo dla Pokoju⁸⁴.

Niezależnie od tego tłumaczenia ówczesną inicjatywę prezydencką trzeba ocenić jako wyraźnie szkodliwą dla polskich interesów. Nie sposób jej też porównać z późniejszymi formami partnerstwa zaproponowanymi przez NATO, bo te zawierały konkretne inicjatywy faktycznie przygotowujące do członkostwa zainteresowane państwa. Mglistość w sprawie treści, składu, zakresu działania, związków z Zachodem czy kwestia ewentualnego udziału Rosji nie dają podstaw do innych ocen *NATO-bis*, niezależnie od intencji autora koncepcji.

W swoim kształcie politycznym propozycja *NATO-bis* mogła być odbierana jako porzucenie przez Polskę kierunku zachodniego polityki⁸⁵, ustawienie się na kursie kolizyjnym lub izolacyjnym wobec Brukseli czy odtworzenie jakiejś formy Sojuszu na Wschodzie. Odrzucam w tej perspektywie motywy hegemonistyczne po stronie Polski. Jako że był to pomysł nierealny z powodu braku państw potencjalnie zainteresowanych udziałem w takiej strukturze, nie można go także uznać za formę nacisku na

⁸³ K. Skubiszewski, *Stosunki między Polską i NATO...*, op. cit.

⁸⁴ Wałęsa: wejście Polski do NATO było koniecznością, www.wprost.pl/155189/Walesa-wejscie-Polski-do-nato-bylo-koniecznoscia [dostęp: 26.02.2018].

⁸⁵ Cytowany wcześniej Asmus pisze wprost, że zgłaszając pomysł *NATO-bis*, Wałęsa „odrzucał koncepcję przystąpienia do Paktu Północnoatlantyckiego” – R. Asmus, *NATO. Otwarcie drzwi...*, op. cit., s. 62.

przyspieszenie decyzji po stronie państw NATO. Jego efekty mogły być natomiast odwrotne, uzasadniając przeciąganie ważniejszych decyzji. Wreszcie, zamiast wzmacniać orientację atlantycką, omawiana sprawa raczej „kotwiczyłaby” miejsce Polski na Wschodzie, a wraz z tym utrwalała podziały w Europie na bezpieczny Zachód i niestabilny, silnie podzielony Wschód. Mogłaby także wikłać Polskę w konflikty regionalne wnoszone przez ewentualnych uczestników NATO-bis i uczynić ją silniej podatną na oddziaływanie Rosji. W kategoriach taktycznych Warszawa w swoich aspiracjach atlantyckich stawiałaby się zakładnikiem zróżnicowanej grupy państw – szerokich peryferii Zachodu, przejawiających odmienne aspiracje i orientacje w polityce zagranicznej. Epizodyczność opisanej inicjatywy każe traktować je w kategoriach wyraźnego potknięcia w polityce atlantyckiej RP. Jego część obciąża MSZ i osobiście ministra Skubiszewskiego, który *de facto* przez kilka miesięcy dopuścił do pewnego chaosu w przekazie i odbiorze polskiego stanowiska za granicą. Być może sprawa ta stanowiła największą porażkę jego kadencji ministerialnej – szczęśliwie bez poważniejszych skutków w dłuższym czasie.

Kierunek – NATO

Oświadczenia niektórych zachodnich polityków i sygnały prasowe z wiosny 1992 r. mogły tworzyć wrażenie pewnych przewartościowań dokonujących się po stronie sojuszniczej. Jeszcze wcześniej, bo już jesienią 1991 r., pojawił się w światowej prasie zestaw kryteriów, których spełnienie mogłoby warunkować uzyskanie członkostwa w NATO przez nowe demokracje środkowo-europejskie (m.in. rządy prawa, wyrzeczenie się roszczeń terytorialnych, poszanowanie praw człowieka, gotowość uczestnictwa w systemie wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa)⁸⁶. Należy zauważyć, że wszedł on do *acquis*, jakie kilka lat później musieli przyjąć nowi członkowie. W czasie wizyty w Warszawie w marcu 1992 r. sekretarz generalny NATO deklarował publicznie, że jego organizacja nie rozważa obecnie poszerzenia swego składu, lecz nie wyklucza tego na przyszłość. Na ową chwilę nie widział jednak możliwości rozciągnięcia na Polskę gwarancji bezpieczeństwa. Zapowiedział także, iż różnicowanie współpracy z poszczególnymi uczestnikami NACC będzie realizowane w praktyce⁸⁷. Czynnikiem kluczowym dla całego procesu była

⁸⁶ H. Binnendijk, NATO cannot be vague about commitment to Eastern Europe, *International Herald Tribune*, 8 listopada 1991 r.

⁸⁷ *Speech by the Secretary General of NATO at Seminar on Security in Central Europe, Warsaw, 12 March 1992*, NATO Press Service.

wszak ewolucja stanowiska zaplecza eksperckiego administracji USA. Obok wspomnianego wcześniejszego artykułu Hansa Binnendijka sygnalizowała to także publikacja ówczesnego analityka Departamentu Stanu USA, a wkrótce dyrektora w Narodowej Radzie Bezpieczeństwa, Stephena Flanagana. Zawierała ona otwarte wezwanie do pogłębienia refleksji na temat statusu państw środkowoeuropejskich wobec NATO. Przedstawiała również zestaw poważnych argumentów przemawiających za rozważeniem dla nich w przyszłości opcji członkowskiej oraz rzetelną diagnozę obaw z tym związanych⁸⁸.

Z podobnym przesłaniem przyjechał do Polski w lutym tego roku Zbigniew Brzeziński – wybitny politolog i były szef Narodowej Rady Bezpieczeństwa w administracji Jimmy’ego Cartera (którego Skubiszewski poznał osobiście jeszcze w czasie pobytu na stypendium w USA w drugiej połowie lat 50. XX w.). Na spotkaniu w Senacie stwierdził on m.in.:

Zmieniająca się sytuacja Polski stawia na porządku dziennym kwestię wejścia z czasem [do NATO – R.K.] w sposób bezpośredni [...] jest to kwestia, nad którą już teraz należałoby rozpocząć dyskusję w sposób formalny⁸⁹.

Brzeziński przez kolejne lata był ważnym sojusznikiem polityki atlantyckiej RP jako źródło wsparcia, kompetentnej konsultacji oraz cichego zakulisowego przekonywania na najwyższych szczeblach amerykańskiego rządu. Jego konsekwentne poparcie dla polskich aspiracji wypływało z przekonania o strategicznych korzyściach dla USA i stosunków transatlantyckich wynikających z rozszerzenia NATO. Podobne stanowisko reprezentował jeden z liderów amerykańskiej Polonii i były dyrektor Radia Wolna Europa Jan Nowak-Jeziorański.

W Polsce sejmowe *exposé* ogłoszone w lipcu 1992 r. przez nową premier Hannę Suchocką zawierało jasną deklarację (tym razem skonsultowaną już z ministrem Skubiszewskim):

Mój rząd będzie dążył do tego, aby bezpieczeństwo Polski było równe bezpieczeństwu innych państw europejskich, wiążąc to z przybliżaniem perspektywy członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim⁹⁰.

⁸⁸ S. Flanagan, NATO and Central and Eastern Europe. From liaison to security partnership, *The Washington Quarterly*, wiosna 1992 r., s. 141–151.

⁸⁹ Z. Brzeziński, USA po wyborach, *Polska w Europie*, styczeń 1993 r., z. 10, s. 9.

⁹⁰ Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu. Stenogram posiedzenia sejmowego, 10 lipca 1992 r., www.sejm.gov.pl [dostęp: 15.03.2020]. W czasie debaty nad *exposé* pojawił się zarzut relatywizacji kierunku atlantyckiego, przy jednoczesnym dostrzeganiu pozytywnej „zmiany postaw tych środowisk, które przedtem w tej kwestii wykazywały nadmierną, jak sądzimy, niepotrzebną ostrożność” – wystąpienie posła J. Kaczyńskiego, ibidem. Kilka miesięcy później poseł Andrzej

Natomiast międzynarodowe „otwarcie kurtyny” nastąpiło podczas październikowej wizyty szefowej rządu w Brukseli. W rozmowach z sekretarzem generalnym NATO i Radą Północnoatlantycką, poza typowym przy tego rodzaju spotkaniach podsumowaniem dotychczasowej współpracy, padło z jej ust wyraźne stwierdzenie, że członkostwo w Sojuszu jest celem polskiej polityki zagranicznej. Miało być ono osiąganym w powiązaniu, choć bez wzajemnej zależności od poszukiwania związków, z innymi instytucjami europejskimi – Wspólnotami Europejskimi i Unią Zachodnioeuropejską. Dobrze przyjęto również zapewnienie premier, że we współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi Polska nie uczyni nic, co mogłoby osłabiać Sojusz. Kryły się w tym aluzje m.in. do rosyjskich koncepcji podporządkowania go OBWE. Oficjalna odpowiedź NATO na polskie dezyderaty, jakkolwiek utrzymana w życzliwej tonacji, nie sygnalizowała zmiany dotychczasowego stanowiska. Podtrzymywała tezę o nierozważaniu rozszerzenia organizacji i koncentracji na współpracy w ramach NACC. Podczas rozmów w węższym gronie Wörner wskazał na opory części państw sojuszniczych (zwłaszcza Francji) przed krokami prowadzącymi w tym kierunku. Zasygnalizował jednak otwartość organizacji na tę opcję w przyszłości i zapewnił, że Polska mieści się w najwęższym kręgu ewentualnych kandydatów do członkostwa⁹¹.

Kilka dni później linia rządu w sprawie stosunków z Sojuszem została przedstawiona przez premier Suchocką polskiej opinii publicznej podczas inauguracji roku akademickiego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim.

Realistycznie dostrzegając przeszkody, czynimy wszystko – mówiła – aby krok po kroku zacieśniać więzy łączące nas z sojuszem. Rozmowy, jakie przeprowadziłam na ten temat niedawno w Brukseli, dają jasną perspektywę integracji Polski w strukturze NATO. Musimy jednak wystrzegać się tutaj groźnej naiwności: nasz związek z NATO nie może w żadnym razie zastąpić bezpiecznych stosunków z sąsiadami. Szybkie członkostwo w NATO Polska zapewni sobie tylko wówczas, jeśli sama, dzięki wysiłkowi własnej polityki zagranicznej, będzie w stanie zagwarantować własne bezpieczeństwo, a także jeśli [...] będzie czynnikiem stabilizacji regionu⁹².

Kostarczyk uznał deklaracje w sprawie NATO za odejście od „filozofii Helsinek, to jest poszukiwania gwarancji bezpieczeństwa dla Polski w nurcie ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa w kierunku organizacji, które te realne gwarancje mogą dać”. Minister Skubiszewski w swych wystąpieniach wielokrotnie odpowiadał na zarzuty o brak woli w kwestii integracji z NATO, m.in. 21 stycznia 1993 r. podczas sejmowej debaty na temat polskiej racji stanu.

⁹¹ A. Krzeczunowicz, *Krok po kroku...*, op. cit., s. 90–92.

⁹² *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1992*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 16.

Wola uzyskania członkostwa w NATO jako celu polityki bezpieczeństwa i obronnej państwa została zapisana w dokumentach sygnowanych przez prezydenta i przyjętych 2 listopada 1992 r. przez Komitet Obrony Kraju (po blisko 15 miesiącach prac międzyresortowego zespołu z aktywnym udziałem przedstawicieli MSZ)⁹³. Czytamy tam m.in.:

Strategicznym celem Polski w latach dziewięćdziesiątych jest członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO [...]. Przyszłe członkostwo naszego kraju w NATO wpłynie korzystnie na stosunki polsko-niemieckie i polsko-rosyjskie.

Cel ten postrzegany był w organicznym związku z pozostałymi założeniami strategicznymi (obok integracji ze strukturami zachodnimi, także dobrosąsiedzkie stosunki w regionie i udział w tworzeniu architektury bezpieczeństwa europejskiego). Tak zapisana triada polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na całą dekadę zaprogramowała działania naszej dyplomacji.

W tym okresie kierunek atlantycki wyodrębnił się wyraźnie spośród szerzej kreślonych celów opcji zachodniej i umiejscowionej w tych ramach polityki europejskiej. Usunął on także w cień naiwne koncepcje przejściowych (ograniczonych) form współpracy z NATO. Pojawiło się ich wówczas kilka, od koncepcji Wojciecha Lamentowicza (traktaty dwustronne NATO–państwa wyszehradzkie), przez bardziej zaawansowaną wersję idei umów dwustronnych, które miałyby przybrać formę „traktatów dla demokracji”, koncepcję Janusza Onyszkiewicza (opartą na mechanizmie *lend-lease* z czasu ostatniej wojny) polegającą na wynegocjowaniu ramowych porozumień umożliwiających NATO udzielenie pomocy zagrożonemu państwu, po ideę ograniczonego jedynie do sfery politycznej członkostwa organizacji opartego na stowarzyszeniu z czterema pierwszymi artykułami Traktatu północnoatlantyckiego⁹⁴; notabene, nigdy nie były one poważnie traktowane w pracach MSZ kierowanego przez Krzysztofa Skubiszewskiego. Pod koniec 1992 r. polskie ambicje w tej mierze zaczęły też wyprzedzać gotowość NATO do podjęcia tak postawionej oferty, otwierając tym samym okres niezwykle intensywnych działań dyplomatycznych.

⁹³ Założenia polskiej polityki zagranicznej i polityka bezpieczeństwa i strategii obronnej Rzeczypospolitej Polskiej, w: R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP...*, op. cit., s. 219–237.

⁹⁴ Szerzej zob. M. Kaźmierski, B. Świetlicki, P. Włodarski, *Od współpracy do integracji. Rozwój stosunków Polski z NATO*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa, Toruń 1996, s. 60–63.

Rosyjskie *niet* dla polskich aspiracji atlantyckich

Po stronie polskiej przyspieszenie w sprawach NATO stało się bardzo widoczne na przełomie lat 1992–1993. Znamionowała to już styczniowa debata sejmowa poświęcona polskiej racji stanu, a także informacja o kierunkach polskiej polityki zagranicznej, wygłoszona w kwietniu przez ministra Skubiszewskiego. Dostrzegł on rozpoczynając się na Zachodzie dyskusję w sprawie rozszerzenia, zapowiadając utwierdzenie tego kierunku w kontaktach z jego przedstawicielami. Czynił to m.in. we wrześniu podczas okrągłostołowej dyskusji z szefami dyplomacji Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii, stwierdzając, że powinno nastąpić otwarcie Sojuszu jako źródło wsparcia transformacji systemowej w państwach postkomunistycznych. Wreszcie po zwycięskich dla lewicy wyborach parlamentarnych we wrześniu, w atmosferze otwarcie artykułowanych obaw o kontynuację zachodniego kursu polskiej polityki, w wywiadzie udzielonym *Rzeczpospolitej* mówił o członkostwie w NATO jako o problemie, który dojrzał do politycznych rozstrzygnięć⁹⁵.

Ostatni ze wspomnianych tekstów był swego rodzaju testamentem politycznym odchodzącego ministra, który pozostawiał następcom pokaźny kapitał w postaci uregulowanych stosunków ze wszystkimi sąsiadami Polski, rozwinięte relacje instytucjonalne ze strukturami zachodnimi, zrównoważoną politykę zagraniczną na wszystkich kierunkach oraz jej osadzenie w wartościach i normach uznanych przez prawo międzynarodowe. Wątpliwości nie budziło również miejsce Sojuszu w tej polityce. Przed odejściem ze stanowiska Skubiszewski musiał się jeszcze zmierzyć z rosyjskim wetem wobec rozszerzenia NATO, które miało towarzyszyć wszystkim fazom tego procesu. Jako alternatywę dla niego Moskwa lansowała koncepcję nowego ułożenia stosunków między międzynarodowymi strukturami bezpieczeństwa, przygotowującego podstawę przyszłej architektury tegoż.

Rzeczywistym celem było jednak wprowadzenie do dyskusji konstrukcji lepiej sytuującej Rosję wobec procesu tworzenia pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa w Europie. W ramach tego mieściła się również legitymizacja Wspólnoty Niepodległych Państw jako „równoważnika” NATO oraz podporządkowanie NATO i UZE – Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Przy takim rozwiązaniu, u boku USA i mocarstw europejskich, Moskwa automatycznie zyskiwałaby uznanie swojej uprzywilejowanej pozycji. Problem bezpieczeństwa państw środkowoeuropejskich

⁹⁵ Teksty wystąpień w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 321–338, 359–363 i 373–377.

miano rozwiązać poprzez udzielenie „krzyżowych gwarancji” przez Rosję i Zachód. W ofercie współpracy, kierowanej przez NATO do państw KBWE już od czasu spotkania w Turnberry, Moskwa ze względu na swoją mocarstwową pozycję zajmowała szczególne miejsce. Jej gotowość do współdziałania z Sojuszem nie nadążała jednak za otwieraniem się struktur zachodnich na współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Ignorując jego transformację, Rosja niezmiennie od czasów sowieckich widziała w nim instrument amerykańskich wpływów w Europie, zwrócony przeciwko swoim strategicznym interesom⁹⁶, za dowód uznając m.in. gotowość Sojuszu do przyjęcia nowych członków pochodzących z obszaru uznawanego za domenę własnych wpływów. Obrazu dopełniała konsekwentna propaganda szermująca, wspomnianym już, argumentem o złamanej przez Zachód obietnicy danej jakoby Gorbaczowowi i Jelcynowi w sprawie nierozszerzania NATO⁹⁷.

Krótkotrwały wyłom w tak zarysowanym stanowisku Rosji nastąpił w czasie wizyty prezydenta Borysa Jelcyna w Warszawie (25 sierpnia 1993 r.). Od strony rosyjskiej uzyskano wówczas zapewnienie o braku obiekcji wobec planów atlantyckich RP. We wspólnej deklaracji czytamy:

Prezydenci poruszyli kwestię zamiaru przystąpienia Polski do NATO. Prezydent Lech Wałęsa wyjaśnił znane stanowisko Polski w tej sprawie, co zostało przyjęte ze zrozumieniem przez Prezydenta Borysa Jelcyna. W perspektywie taka decyzja suwerennej Polski, zmierzająca do integracji ogólnoeuropejskiej, nie jest sprzeczna z interesami innych państw, w tym również Rosji⁹⁸.

Zadowolenie miało wprawdzie trwać niespełna miesiąc, lecz polska dyplomacja wykorzystała stworzoną nagle koniunkturę i 1 września autor sukcesu warszawskiego wystosował list do sekretarza generalnego NATO. Potwierdził w nim wolę uzyskania przez Polskę członkostwa, „które usunęłoby niewidzialną barierę, która nadal dzieli Europę na dwie strefy – państw mających bezpieczeństwo w pełni zapewnione i gwarantowane oraz innych, które bezpieczeństwa takiego nie mają”.

Deklaracja Wałęsy nie pozostawiała wątpliwości co do intencji Polski. Jego list był ważny również z tego powodu, że zawierał dojrzałą argumentację (wypracowaną przy współpracy ministra Skubiszewskiego) uzasadniającą wybór opcji atlantyckiej. Kładła ona nacisk na wspólnotę wartości,

⁹⁶ Obszerny tom dokumentujący cele i stanowiska NATO oraz ZSRR/Federacji Rosyjskiej w sprawie wzajemnej współpracy, w tym wizję architektury bezpieczeństwa, zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak (red.), *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit.

⁹⁷ Szerzej zob. R. Kupiecki, Mit założycielski polityki zagranicznej Rosji, *Sprawy Międzynarodowe* 2019, nr 4, s. 77–105.

⁹⁸ *Zbiór Dokumentów* 1993, nr 3, s. 57–64.

postrzeganie członkostwa jako niewynikającego z obaw przed określonymi zagrożeniami, lecz z woli zabezpieczenia się przed nieprzewidywalnymi wyzwaniami oraz poszerzenia strefy wolności i współpracy. Ukazywała także dojrzałość polskich wyborów, osadzonych w woli społeczeństwa, sukcesie reform, uregulowanych stosunkach państwa z sąsiadami, dających gwarancje niewnoszenia do Sojuszu problemów wewnętrznych, a także rolę członkostwa jako czynnika konsolidującego przemiany w kraju i umacniającego jego politykę zagraniczną⁹⁹. Taki zestaw argumentów był powtarzany konsekwentnie w kolejnych latach.

Wszelkie wątpliwości i nadzieje co do trwałości ewolucji stanowiska Moskwy w sprawie rozszerzenia NATO rozwiewał jednak tajny list Jelcyna z 15 września, skierowany do przywódców Francji, Niemiec, USA i Wielkiej Brytanii. Podtrzymywał on wcześniejsze weto i faktycznie dezawuował treść Deklaracji warszawskiej, przywołując rzekome zobowiązanie do nierozszerzania Sojuszu podjęte wobec Rosji w toku rozmów na temat zjednoczenia Niemiec. Rosyjski prezydent apelował także o „wyższą temperaturę stosunków NATO–Rosja aniżeli relacji z innymi państwami”¹⁰⁰. Jakkolwiek był to poważny cios dla wysiłków polskiej dyplomacji (oraz nowy argument w rękach zachodnich przeciwników rozszerzenia), która zaczęła wykorzystywać tezę o braku sprzeciwu Rosji w sprawie jej planów, list rosyjskiego lidera został przyjęty w Warszawie ze spokojem. W jednym ze swych ostatnich oświadczeń minister Skubiszewski deklarował niezmiennność polskiej polityki zagranicznej i nieodwracalność jej kursu na członkostwo w NATO¹⁰¹.

Treść tego oświadczenia została również podtrzymana przez nowy rząd, a realizację wynikających z niego zadań podjął wkrótce nowy szef dyplomacji Andrzej Olechowski. *Niet* dla ekspansji Sojuszu uzyskało zaś doktrynalną podbudowę, wchodząc do kanonu strategii międzynarodowej Federacji Rosyjskiej. Epizod krótkotrwałej nadziei na wycofanie jej sprzeciwu wobec rozszerzenia NATO, a zwłaszcza brak po stronie „szesnastki” politycznej inicjatywy związanej z tym sygnałem, wskazywał wyraźnie na poważniejsze – niż obawy przed możliwymi reakcjami Kremla – przyczyny jej rezerwy co do rozszerzenia organizacji. Dla strony polskiej były one

⁹⁹ *Zbiór Dokumentów* 1993, nr 3, s. 9–12.

¹⁰⁰ (Niejawny) list został opublikowany osobistym staraniem ówczesnego dyrektora SIPRI Adama D. Rotfelda, zob. Russian President Boris Yeltsin's Letter to US President Bill Clinton, w: *SIPRI Yearbook* 1994, s. 249–250. Polskie tłumaczenie: R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska...*, op. cit., s. 129–131.

¹⁰¹ *Zbiór Dokumentów* 1993, nr 4, s. 14–17.

również dowodem potrzeby wypracowania taktyki skuteczniejszego docierania z własną argumentacją do kręgów opiniotwórczych Zachodu.

Wykonanie tego zadania przypadło w udziale następcom ministra Skubiszewskiego. On sam, kilka miesięcy po opuszczeniu urzędu, tak wspominał początki drogi Polski do NATO:

Gdy w roku 1989 odzyskaliśmy możliwość prowadzenia własnej polityki zagranicznej, wejście do NATO nie było tej polityki problemem [...] wiązanie się z Zachodem musiało być stopniowe i nie mogło wówczas zacząć się od NATO. Nie trzeba było niepowodzenia deklaracji (przecież tylko słownych) ze strony Węgier o Czechosłowacji na temat ich przystąpienia do NATO, aby to wiedzieć i widzieć. Stopniowość musiała cechować nasze związki z Sojuszem i nasze oddziaływanie na jego nastawienie wobec sąsiadów ZSRR. Pomijam tu ówczesne stanowisko Sojuszu – z jego perspektywy rozszerzenie w ogóle nie wchodziło w rachubę. Dlatego nasza polityka zagraniczna po roku 1990 zabiegała najpierw o odrzucenie przez Sojusz Północnoatlantyki postawy indyferencji wobec zagrożeń bezpieczeństwa naszego regionu, a następnie starała się przekonywać Sojusz, iżby wywierał tu swój wpływ ochronny. Należało to robić raczej dyskretnie, bez hałasu propagandowego [...]. Sojusz stał się zasadniczym czynnikiem stabilizacji w Europie. Polska pragnie, aby stabilizacja ta rozszerzyła się na dalszą, w szczególności środkową część kontynentu [...]. Powinno także nastąpić terytorialne rozszerzenie Sojuszu. Powodzenie takiej polityki było i jest możliwe tylko poprzez działanie stopniowe, krok po kroku. Tak działaliśmy¹⁰².

¹⁰² Pozycja Polski w Europie. Wykład K. Skubiszewskiego w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie 28/12/1993 r., w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości...*, op. cit., s. 386–390.

Jan Barcz

„Miałeś chamie złoty róg...” Co dalej z politycznymi stosunkami Polska–Niemcy

I

Redaktor naukowy i inicjator tej książki, Roman Kuźniar, postawił przez autorami poszczególnych rozdziałów niełatwe zadanie: zidentyfikowania dziedzictwa pionierskich lat 1989–1992, kiedy przedstawiono zwrotnice w polskiej polityce zagranicznej ze Wschodu na Zachód, zdiagnozowania stopnia degrengolady, jakiej dokonali funkcjonariusze PiS w statusie Polski w środowisku międzynarodowym i podjęcia próby diagnozy, co z pierwotnego dziedzictwa zachowuje szczególną wartość w działaniach na rzecz odzyskania przez Polskę przynależnego jej miejsca w stosunkach międzynarodowych.

Odpowiedź na pierwsze z tych zadań sprawia najmniej kłopotów. Adam Daniel Rotfeld ocenia ówczesny przełom następująco:

[Mazowiecki] wspólnie ze Skubiszewskim dokonywali w tamtym czasie zasadniczej reorientacji w polityce zagranicznej. Zwrotnice były przedstawiane z kierunku „Wschód” na kierunek „Zachód”. Decyzje Mazowieckiego były więc swoistą inwestycją w przyszłość. Taka strategia opłaciła się i przyniosła zyski z nawiązką¹.

Polska stała się członkiem Rady Europy, Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, czyli weszła do wspólnoty państw demokratycznych,

¹ A.D. Rotfeld, *W cieniu. 12 rozmów z Marcinem Wojciechowskim*, Agora, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 165.

szanujących praworządność, w tym prawa obywatelskie. Następstwem tego były skok cywilizacyjny o niespotykanych wymiarach oraz wyjątkowo mocna pozycja, jaką Polska wypracowała sobie w Unii już po kilku latach członkostwa.

Odpowiedź na drugie i trzecie zadanie tylko pozornie jest prosta: co prawda, gołym okiem można ocenić stopień degrengolady, jaki osiągnęła pozycja Polski w środowisku międzynarodowym w następstwie polityki skrajnie aroganckiej, która zaufanie i szacunek dla siebie i innych zmieniała w zadufanie i sobiepaństwo, z kupczenia bezpieczeństwem Polski uczyniła cnotę, a cele państwa sprowadziła do zapewnienia sobie władzy za wszelką cenę². Rzecz jednak w tym, że nie sposób przewidzieć „głębi” zniszczenia substancji państwa w następstwie takiej polityki. Prawnicy łamią sobie głowę, jak naprawić jego struktury wewnętrzne i przywrócić praworządność po odsunięciu PiS od władzy. Wyzwania związane z powrotem Polski w środowisku międzynarodowym do roli godnego zaufania, obliczalnego partnera, zdolnego do zawierania wyważonych kompromisów i kierującego się wspólnymi celami, mogą być nie mniejsze.

Jest wprawdzie dużo racji w tym, że „przetrzymanie” państwa niepraworządnego w Unii Europejskiej ułatwi zadanie: ostateczne zakres unijnego *acquis* nie uległ zmianie, podobnie jak sieć umów międzynarodowych wiążących Polskę. Niemniej istotą działania współczesnej wspólnoty państw, a taką na Starym Kontynencie stanowi Unia Europejska, jest wzajemne zaufanie. W toku „dużego” rozszerzenia UE, gdy przyjmowano państwa członkowskie budujące dopiero demokrację, ustalenie wzajemnego zaufania trwało około 10 lat, kształtowało się w toku trudnych negocjacji i działań okresu stowarzyszenia, a następnie akcesu. Reaktywacja wzajemnego zaufania będzie trwała zapewne również długo. Decyzja w sprawie „dużego” rozszerzenia UE nie była dla ówczesnych państw członkowskich łatwa, obciążona dużym ryzykiem, nie brak było zagorzałych jej przeciwników, którzy zwracali uwagę na to, że państwa kandydujące nie dojrzały jeszcze do członkostwa, zwłaszcza zaś nie mają wykształconej kultury kompromisu. Obawy te odżyły obecnie, a droga powrotu Polski do statusu „normalnego” państwa członkowskiego obciążona będzie dodatkowo obawą przed recydywą do stanu niepraworządnego³.

² Ibidem.

³ Szerzej zob. J. Barcz, „Integracja elastyczna” a niepraworządność w państwie członkowskim, w: idem, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020, s. 662 i nast.

II

Zwróćmy się ku zagadnieniu pierwszemu, określeniu istoty dziedzictwa pierwszych lat polityki zagranicznej niepodległej Polski, prowadzonej przez Krzysztofa Skubiszewskiego. Zajmowałem się tym szczegółowo w rozdziale „Łączenie realizmu z wizją przyszłości. Rola Krzysztofa Skubiszewskiego w ustanowieniu podstaw prawnych stosunków Polski ze zjednoczonymi Niemcami”, zamieszczonym w książce poświęconej dorobkowi Ministra, wydanej rok po Jego śmierci⁴.

W późniejszych publikacjach określałem to dziedzictwo mianem „doktryny Skubiszewskiego”⁵. Wychodziłem bowiem z założenia – i ocenę taką podtrzymuję z całą stanowczością – że dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90. XX w. ocenić należy nie tylko w kategoriach gruntownego przewartościowania polskiej polityki zagranicznej w latach 1990–1994, lecz przede wszystkim – biorąc pod uwagę spójność i umocowanie historyczne jego poglądów – jako określenie jej głównych założeń i kierunków, które w wymiarze strategicznym warunkują miejsce demokratycznej Polski w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, na kontynencie europejskim oraz w skali globalnej.

Przypomnieć przede wszystkim należy wspólny mianownik „doktryny Skubiszewskiego”, czyli pojmowanie polityki zagranicznej państwa jako podstawowego składnika polskiej racji stanu. Na pytanie, czy zgadza się z twierdzeniem, że zasadniczą funkcją polityki zagranicznej jest zapewnienie państwu bezpieczeństwa, odpowiedział, iż co do zasady – tak. Wymaga ono jednak ważnego uzupełnienia: nie chodzi bowiem o jedną z funkcji polityki, lecz o rację stanu, którą widział

przede wszystkim w kategoriach bezpieczeństwa. Choć racja stanu w swym praktycznym wymiarze nie ogranicza się do strategicznych aspektów polityki zagranicznej, lecz obejmuje także kluczowe kwestie państwowości oraz fundamenty ustrojowe, gospodarcze i społeczne państwa⁶.

W takim ujęciu polityka zagraniczna składa się na spójną koncepcję państwowości, obejmującą demokratyczne zasady ustrojowe państwa, jego gospodarczą konstytucję odwołującą się do gospodarki rynkowej oraz

⁴ R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 33 i nast.

⁵ Zob. rozdział o tym tytule zamieszczony w książce: M. Maruszkina, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016, s. 111 i nast.

⁶ Ibidem, s. 112.

niezawisłą politykę zagraniczną, wiążącą państwo ze społecznością międzynarodową państw demokratycznych. Zarazem jednak polityka zagraniczna powinna zapewnić państwu „normalną” pozycję w tej międzynarodowej społeczności, umożliwiającą utrzymywanie niezawisłych stosunków, nieobarczonych sporami terytorialnymi, konfliktami wokół mniejszości narodowych i jednostronnymi gwarancjami politycznymi⁷.

Kanon „doktryny Skubiszewskiego”, wytyczający główne, strategiczne wartości statusu Polski w relacjach międzynarodowych, odnosi się przede wszystkim do trzech zasadniczych kwestii:

- mocnego zakorzenienia Polski w społeczności państw demokratycznych, która na kontynencie europejskim przyjęła formę Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej (członkostwo w Unii oraz zajęcie miejsca w centrum unijnego procesu decyzyjnego); koniecznym dopełnieniem jest oczywiście członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (i umacnianie zawartych w traktacie waszyngtońskim klauzul bezpieczeństwa) oraz w systemach nakierowanych na ochronę praw człowieka;
- zagwarantowania stabilności terytorialnej państwa polskiego oraz podobnej stabilności w regionie je otaczającym – stosownie do odpowiednich zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji) oraz zagwarantowanie ochrony mniejszości narodowych;
- wspieranie rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na łańcuchu państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego wzdłuż wschodniej granicy Polski oraz nurtu demokratycznego i opcji proeuropejskiej w pozostałych państwach tego obszaru.

Nie miejsce tu na szczegółowe analizowanie tych trzech elementów kanonu polskiej racji stanu. Chciałbym jednak przypomnieć charakteryzujące je cytaty z wypowiedzi Krzysztofa Skubiszewskiego z początku lat 90.:

Kierunek na wejście do UE:

Wiązanie się z Unią Europejską staje w rzędzie wielkich wydarzeń naszych dziejów – tych, które otwierały nowe perspektywy i dawały nadzieję; nasza historia nie zna wielu takich faktów⁸.

⁷ Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister spraw zagranicznych odrodzonej Rzeczypospolitej dla „Tygodnika Powszechnego”, *Tygodnik Powszechny*, 17 kwietnia 1994 r. Wywiad zamieszczony również w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 475.

⁸ Odczyt wygłoszony 28 grudnia 1993 r. w Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie i ogłoszony w *Gazecie Wyborczej* z 8–9 stycznia 1994 r. Tekst zamieszczony również w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 509.

W przemówieniu uzasadniającym ratyfikację układu o stowarzyszeniu:

Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. [...] Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej⁹.

Kierunek na wejście do NATO:

Od początku naszej polityki odrzucaliśmy ewentualność traktowania Polski jako fragmentu strefy „szarej”, „buforowej” lub neutralnej – w centralnym regionie kontynentu. Taka strefa nieuchronnie prowadzi na jej obszarze do rywalizacji lub wpływów państw silniejszych. Obszar oddzielający Niemcy od europejskiego Wschodu, w tym od Rosji, nie może być zredukowany do przedpoła służącego obcej strategii¹⁰.

Uzyskanie członkostwa w NATO traktowane było jako „najwyższy szczebel bezpieczeństwa”, a „doświadczenia historyczne Polski [...] kazały nam dążyć do osiągnięcia najwyższego szczebla bezpieczeństwa”¹¹.

⁹ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 225–226.

¹⁰ Ibidem, s. 511.

¹¹ Ibidem.

Alternatywne koncepcje regionalne, powrót do koncepcji Międzymorza

[...] strzeżmy się *wishful thinking*. Istnieje zachodnia strefa bezpieczeństwa: Polsce musi zależeć na jej rozszerzeniu na Wschód. Takiego dążenia nie wolno poświęcać na rzecz efemeryd¹².

W praktycznej realizacji „doktryny Skubiszewskiego” ułożenie dobrego sąsiedztwa ze zjednoczonymi Niemcami zajmuje szczególne miejsce. Jeśli obecnie, z perspektywy 30 lat, spojrzymy na znaczenie Konferencji „2 + 4” (12 września 2020 r. minęło dokładnie 30 lat od podpisania wieńczącego ją traktatu, który regulował status polityczny i militarny zjednoczenia Niemiec), to stwierdzimy, że podjęte tam ustalenia zadecydowały o losach geopolitycznych Europy Środkowej i Wschodniej, a zwłaszcza Polski.

Musimy również odnotować, że w obradach Konferencji „2 + 4” – dawnych sprzymierzonych mocarstw z okresu II wojny światowej (z udziałem obu państw niemieckich) – jedynie Polska brała udział: w tych jej częściach, które dotyczyły interesów bezpieczeństwa naszego państwa, a zwłaszcza sprawy granicy polsko-niemieckiej, przełamując fatum Jałty. Jedynie Polsce Traktat „2 + 4” został oficjalnie notyfikowany. Konferencja „2 + 4” rozpoczęła się niecałe sześć miesięcy po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Przede wszystkim dzięki jego wiarygodności interesy Polski zostały zrozumiane i uwzględnione, a minister Krzysztof Skubiszewski, dzięki fachowości, wielkiej kulturze osobistej, znajomości języków obcych oraz uprzednim kontaktom, brał udział w dyskusjach nad najważniejszymi sprawami kontynentu europejskiego na równi z najbardziej znaczącymi ministrami spraw zagranicznych świata – Stanów Zjednoczonych, Zjednoczonego Królestwa, Francji, ZSRR i RFN.

Konferencja „2 + 4” znana jest w Polsce przede wszystkim z tego, że przyczyniła się do położenia kresu wątpliwościom, jakie uprzednio w RFN podnoszono w odniesieniu do „polskiej granicy zachodniej”. W jej następstwie 14 listopada 1990 r. podpisany został traktat, w którym zjednoczone Niemcy potwierdziły granicę polsko-niemiecką. Podczas tej konferencji jednak zapadły też decyzje (dla podjęcia których warunkiem było uzyskanie porozumienia w istniejącym jeszcze ZSRR – tu wielka rola Michaiła Gorbaczowa), na mocy których wojska radzieckie wycofały się z terytorium (byłej) NRD, zjednoczone Niemcy stały się pełnoprawnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego (z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi terytorium byłego NRD, tj. zakazem stacjonowania broni ABC) oraz członkiem

¹² Prof. Krzysztof Skubiszewski, pierwszy minister..., op. cit.

ówczesnych Wspólnot Europejskich, do których włączone zostało terytorium byłego NRD. Porozumienie w sprawie wycofania wojsk radzieckich z tego obszaru stanowiło ważną przesłankę (być może konieczną) dla doprowadzenia do wycofania wojsk radzieckich z Polski. Natomiast pozostałe decyzje sprawiły, że niekwestionowana granica polsko-niemiecka stała się zarazem granicą Polski z Unią Europejską oraz granicą z NATO, co znakomicie ułatwiło drogę do uzyskania członkostwa w tych organizacjach.

Harcownikom obecnej ekipy rządzącej warto przypomnieć, że paralelnie do Konferencji „2 + 4” sfinalizował się projekt Unii Gospodarczej i Walutowej, Francuzi nastawiali bowiem na to, aby zjednoczone Niemcy były jeszcze mocniej połączone więzami integracyjnymi z resztą Europy, tak aby „Niemcy pozostały europejskie”, a nie „Europa niemiecka”. Projekt wspólnego pieniądza miał więc od początku przede wszystkim charakter polityczny, służąc umocnieniu spójności Europy i przeciwdziałając powrotowi do „koncertu mocarstw”. Dystansowanie się od euro z tego punktu widzenia szkodzi polskim interesom strategicznym. Posłowi Mularczykowi (pisowskiemu specjalście od reparacji) należy natomiast wpisać do sztam-bucha kilka podstawowych informacji o przebiegu Konferencji „2 + 4”, aby nie opowiadał głupstw, że podczas jej trwania „zamieciono pod dywan” sprawę odszkodowań dla ofiar zbrodni nazistowskich¹³. Sprawa ta nie była co prawda włączona do formalnej agendy konferencji – ze względu na tempo zjednoczenia Niemiec (konferencja trwała około siedmiu miesięcy) i liczbę potencjalnych zainteresowanych (III Rzesza Niemiecka była w stanie wojny z około 100 państwami) oraz konieczność uzyskania w tym czasie rozstrzygnięć (wspomnianych wyżej) o fundamentalnym znaczeniu dla geopolityki Europy i jej bezpieczeństwa. Natomiast w ustaleniach paralelnych zobowiązano zjednoczone Niemcy do podjęcia dalszych świadczeń na rzecz ofiar zbrodni nazistowskich: znalazło to wyraz formalny w porozumieniu trzech mocarstw zachodnich z RFN z 27/28 września 1990 r. oraz w Traktacie zjednoczeniowym z 31 sierpnia 1990 r. (w art. 2 Porozumienia wykonawczego), który wszedł w życie 3 października 1990 r. Zjednoczone Niemcy zawarły w okresie późniejszym porozumienia z licznymi państwami i organizacjami żydowskimi, głównie w tzw. formule pragmatycznej (wypracowanej w negocjacjach polsko-niemieckich już na progu 1990 r.), na mocy których ofiarom zamieszkałym w Polsce przypadło ponad 6 mld złotych (największa część wypłaconej przez Niemcy po 1990 r. kwoty), nie wliczając

¹³ W tym kontekście zob. J. Barcz, J. Kranz, *Reparacje od Niemiec po drugiej wojnie światowej w świetle prawa międzynarodowego. Aspekty prawa i praktyki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019, zwł. rozdział 4 (s. 80 i nast.).

w to świadczeń na rzecz obywateli polskich narodowości żydowskiej – ofiar Holocaustu, rozsianych po całym świecie (niestety również za sprawą antysemickich akcji w Polsce powojennej).

Wykorzystanie tego politycznego *window of opportunity* jest do dzisiaj świętowane w zjednoczonych Niemczech, ale powinno być też docenione w Polsce. Niecały rok po podpisaniu Traktatu „2 + 4” wybuchł pucz przeciwko Gorbaczowowi, w następstwie którego został on odsunięty od władzy, a nieco później rozpadł się ZSRR (w końcu 1991 r.) i rozpoczęła się bezwzględna wojna domowa na Bałkanach. Polska w tym czasie miała już uzgodnione podstawy stabilnych i przyjaznych relacji ze zjednoczonymi Niemcami (17 czerwca 1991 r. podpisano bilateralny Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy) oraz otwartą drogę do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej i NATO. Dzięki wewnętrznemu, politycznemu konsensusowi wokół kanonu „doktryny Skubiszewskiego” w 1998 r. Polska została członkiem Sojuszu, a w 2004 r. przystąpiła do Unii Europejskiej, stając się poważnym partnerem politycznym w Europie.

III

Począwszy od pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości, zaczęło narastać „rozkojarzenie” w polskiej polityce zagranicznej, mające swoje źródło w odchodzeniu od zasadniczych założeń „doktryny Skubiszewskiego”. Apogeum osiągnęło po 2015 r., gdy PiS ponownie objęło władzę, opanowując wszystkie jej ośrodki: 1) zakwestionowano co do zasady wiodące znaczenie integracyjnej opcji w polityce Polski; 2) biurokratyczne rozgrywki unijne i zabiegi wewnątrzpolityczne wokół populistycznego elektoratu zaczęły przysłańcać zasadniczą wartość członkostwa Polski w Unii Europejskiej; 3) przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, podobnie jak znaczenie samego Sojuszu dla bezpieczeństwa państwa i kontynentu europejskiego zaczęto deprecjonować, poszukując rozwiązań alternatywnych w „strategicznym, bilateralnym partnerstwie” z prezydentem Donaldem Trumpem, traktującym politykę jak grę biznesową; 4) poważnie zaczęto rozważać rewitalizację koncepcji Międzymorza/Trójmorza jako „podmiotu politycznego”, mającego równoważyć wpływy Niemiec i UE.

Ten pierwszy okres rządów PiS lapidarnie podsumował Zbigniew Brzeziński, stwierdzając, że „niepotrzebne drażnienie sąsiadów” nie ma nic wspólnego z prowadzeniem polityki zagranicznej¹⁴. Przy „drugim podejściu” sprawy zaszły znacznie dalej, sięgając strategii państwa polskiego

¹⁴ Z. Brzeziński w wywiadzie dla *Polityki*, 7 czerwca 2008 r., s. 55.

w środowisku międzynarodowym. Na temat degrengolady statusu międzynarodowego Polski w następstwie takich działań napisano już dużo, więc nie jest moim zamiarem duplikowanie tych gorzkich analiz¹⁵. Mając na uwadze wymiar polityczny stosunków Polski z Niemcami, chciałbym zwrócić uwagę jedynie na skutki tej degrengolady w odniesieniu do koncepcji o fundamentalnym znaczeniu: budowania polsko-niemieckiej wspólnoty interesów.

Koncepcję tę wprowadził minister Krzysztof Skubiszewski do słownika politycznego w lutym 1990 r.¹⁶, w celu opisanie fundamentu, na którym powinny być budowane stosunki polsko-niemieckie, w czasie gdy rodziły się relacje demokratycznej Polski z jednoczącymi się Niemcami. Stwierdził wówczas:

Polsko-niemiecka wspólnota interesów – jak ją widzę – jest i będzie ważnym składnikiem porządku międzynarodowego w jednoczącej się Europie. Bez współdziałania polsko-niemieckiego takiej Europy nie będzie¹⁷.

Wyżej już wspomniano, że realizacja „doktryny Skubiszewskiego” w latach 90. XX w. otworzyła nowy rozdział w historii Polski i jej znaczenia na mapie Europy. Umieszczenie stosunków polsko-niemieckich w kontekście europejskim otworzyło drogę do sukcesu. Adam Daniel Rotfeld, odnosząc się po kilkunastu latach (w 2012 r.) do koncepcji „wspólnoty interesów”, konstatował:

Interesy Polski i Niemiec mogą być i będą w różnych konkretnych sprawach rozbieżne. Ale strategiczną stawką Skubiszewskiego było budowanie wspólnoty interesów. Oznaczało to, że trzeba kłaść nacisk na to, co łączy. W interesie Niemiec było posiadanie na wschodniej granicy sąsiada życzliwego i demokratycznego. W interesie Polski – by Niemcy były dla nas promotorem i bramą do Europy. Tak się też stało. Nigdy Polska i Niemcy nie miały tak dobrych wzajemnych stosunków jak w ostatnich latach – mimo że w sprawach konkretnych mają często różne, a nawet sprzeczne interesy¹⁸.

Jak sprawy wyglądają obecnie? Polsko-niemiecka „wspólnota interesów” w dwóch najważniejszych kwestiach – współdziałania w ramach

¹⁵ Zob. np. oceny zawarte w stanowiskach Konferencji Ambasadorów RP: <https://ambasadorowie.org/> [dostęp: 31.10.2020].

¹⁶ Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego wygłoszone podczas VI Forum polsko-niemieckiego, Poznań, 22 lutego 1990 r. Tekst w: J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 117 i nast.

¹⁷ Ibidem, s. 119.

¹⁸ A.D. Rotfeld, *W cieniu...*, op. cit., s. 165.

Unii Europejskiej i w polityce bezpieczeństwa – poszła w zapomnienie, co przyczynia się do głębokiej marginalizacji Polski w procesie decyzyjnym dotyczącym kontynentu europejskiego. Podam przykład symboliczny dla takiego stanu, mało w Polsce znany, ponieważ dyskretnie przemilczany przez rządowe, pisowskie media.

Dnia 22 stycznia 2019 r. Niemcy i Francja podpisały w Akwizgranie Traktat o współpracy niemiecko-francuskiej i integracji¹⁹, który „uzupełnił” traktat elizejski zawarty 56 lat wcześniej (22 stycznia 1963 r.) i był wyrazem nowego otwarcia w stosunkach bilateralnych po tragedii II wojny światowej. W traktacie tym Niemcy i Francja podnoszą na najwyższy szczebel ścisłą koordynację współpracy w sprawach UE, polityki bezpieczeństwa, relacji społecznych (kultury, nauki, badań), współpracy regionalnej, ochrony środowiska i konsekwencji zmian klimatycznych²⁰. Tak ścisła forma współdziałania w dziedzinach najważniejszych wyzwań, z jakimi konfrontowana jest Europa (UE), musi skłaniać do pytań natury zasadniczej:

- Dlaczego Polska nie była w stanie dołączyć do takich negocjacji i uczynić z nich konstelacji trójstronnej? Pytanie to ma charakter retoryczny (trudno się oprzeć wrażeniu, że dyplomacja pisowska o tym wydarzeniu dowiedziała się *post factum*), niemniej głębsza odpowiedź na nie prowadzi do wniosku poważnego: w okresie rządów PiS skutecznie „utrupiono” najważniejszą chyba dla Polski polityczną „strukturę geometryczną”: ustanowiony 28/29 sierpnia 1991 r. przez ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji – K. Skubiszewskiego, H.-D. Genschera i R. Dumasa – Trójkąt Weimarski. W intencji swojej ta platforma współdziałania miała świadczyć o uznaniu Polski za poważnego, równoprawnego partnera w procesie decyzyjnym w najważniejszych sprawach, a zarazem miała służyć do wyważania interesów i zapobiegania napięciom w tej niezmiernie delikatnej konstelacji politycznej, obejmującej dwa najważniejsze państwa UE. Pominięcie Polski w tym kontekście świadczy o utracie statusu poważnego, liczącego się i godnego zaufania partnera, z którym nie tylko można, lecz także trzeba o takich najważniejszych sprawach rozmawiać. Jeśli dodamy do tego, że Polska została wyłączona z rozmów na tematy o zasadniczym znaczeniu dla jej wschodniego sąsiada (Ukrainy) – z tzw. czwórki normandzkiej

¹⁹ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, *BGBI.* 2019, t. II, nr 19, s. 898 i nast.

²⁰ Zob. A. Kuźnar, J. Menkes, Unia Europejska między Brexitem a nowym Traktatem Elizejskim, *Przegląd Zachodni* 2020, nr 1, s. 41 i nast.

- (Francja, Niemcy, Rosja i Ukraina), to zarysuje się obraz głębokości degrengolady statusu naszego kraju w środowisku międzynarodowym.
- Polska zawarła ze zjednoczonymi Niemcami (podpisany 17 czerwca 1991 r.) Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy – na miarę niemiecko-francuskiego traktatu elizejskiego. Wraz z rozległą siecią innych porozumień z lat 1989–1993 stworzył on podstawę dla dobrego sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Obecnie zmienił się w symbol takiego dobrego sąsiedztwa, natomiast większość jego postanowień (w czasie podpisywania o znaczeniu przełomowym) została „skonsumowana” przede wszystkim wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w UE i w NATO. Od pierwszych rządów PiS „duży” traktat był solą w oku funkcjonariuszy tej partii: a to wytykano rzekome błędy podczas negocjacji, a to żądano jego rewizji, a to zapowiadano nawet jego wypowiedzenie. PiS łącznie sprawuje władzę przez bez mała 10 lat. Narzuca się więc pytanie drugie: dlaczego w tym czasie nie był w stanie przemyśleć konstruktywnej koncepcji stosunków polsko-niemieckich i wystąpić z inicjatywą uzupełnienia²¹ „dużego” traktatu z 1991 r.? Dlaczego odpowiednio wcześniej nie odbywały się konsultacje na temat negocjacji francusko-niemieckich o zamiarze zawarcia traktatu z Akwizgranu i nie skorzystano z tych doświadczeń, aby wspólnie z Niemcami zastanowić się nad podniesieniem współpracy na wyższy szczebel, uzupełniając „duży” traktat (treść traktatu z Akwizgranu stanowi gotowy wzorzec). Jeśli ochrona polskiej mniejszości w Niemczech stwarza problemy, a od 1991 r. zawarto szereg wielostronnych międzynarodowych konwencji pogłębiających ochronę mniejszości narodowych, etnicznych, językowych czy kulturowych, to dlaczego nie zdołano się odnieść do takich problemów w „uzupełnieniu” traktatu, reakcje sprowadzając do mniejszych lub większych „awantur”, niewiodących do niczego? Wszystko to razem wskazuje, jak nikłe stało się zaufanie w stosunkach politycznych polsko-niemieckich i jak bardzo upadła w nich pozycja Polski. Czasami aż trudno się oprzeć wrażeniu, że jedynie wyjątkowa wrażliwość kanclerz Angeli Merkel wobec tragicznej przeszłości niemiecko-polskiej, jej sympatia dla Polski oraz zrozumienie wagi Polski dla polityki Niemiec i w Unii Europejskiej sprawiają, że relacje polityczne utrzymywane są (jeszcze) na podstawowym poziomie.
- Uzupełnić trzeba powyższy obraz aberracyjnym podejściem funkcjonariuszy PiS do Unii Europejskiej, w której upatrywany jest głównie wehikuł

²¹ Zob. K. Miszczak: W 80. rocznicę wybuchu drugiej wojny światowej konieczny jest nowy traktat polsko-niemiecki, 1 września 2019 r., <https://wpolityce.pl/polityka/461866-prof-miszczak-konieczny-jest-nowy-traktat-polsko-niemiecki> [dostęp: 16.02.2020].

mający umożliwić Niemcom zdominowanie Europy, oraz nieprzemysłanymi pomysłami reformy Unii. Zupełnie pomijana jest przy tym sprawa zasadnicza, o które była już mowa, że Wspólnoty, a następnie Unia pomyslane zostały od początku jako projekt polityczny, mający wiązać Niemcy z innymi państwami europejskimi – początkowo przede wszystkim z Francją, a po latach przełomu 1989/1990 również (głównie) z Polską. Temu służy także tzw. metoda wspólnotowa, której jak ognia obawiają się funkcjonariusze PiS, postulując zastępowanie jej tzw. metodą międzyrządową – czyli „koncertem mocarstw”!? Pomija się fakt, że w unijnym procesie decyzyjnym (zwłaszcza po wystąpieniu Wielkiej Brytanii) tandem polsko-niemiecki mógłby być – w przypadku porządnej współpracy – wyjątkowo efektywny²².

Najmocniejszą formułą wiązania Niemiec w procesie integracji jest wspólny pieniądź (euro), wyrastający do rangi waluty światowej. Rząd PiS i jego funkcjonariusze chętnie sięgają do unijnych funduszy i wynagrodzeń w euro, ale Polski w strefie euro nie widzą. Tym samym nie widzą Polski w obszarze gwarantującym maksymalne bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne oraz najmocniejszy wpływ na proces decyzyjny w Unii i jej przyszły kształt. Czy tylko z tego względu, że chcą zapewnić sobie swobodę w szastaniu środkami publicznymi? Całości obrazu dopełniają problemy z praworządnością. Niepraworządność w państwie wyklucza jego udział w procesach integracyjnych, a na pierwszym etapie prowadzi do głębokiej marginalizacji.

IV

Relacje między Polakami a Niemcami zawsze były funkcją wielkiej polityki. Przeważnie „wielka polityka” układała sprawy europejskie kosztem Polski. Przełom lat 1989/1990 otworzył w jej historii politycznej nową kartę: Polska stała się szybko poważnym partnerem współdecydującym o losach Europy. Paralelnie świetnie rozwijały się stosunki polsko-niemieckie. Na początku ubiegłego dziesięciolecia Polska zaczęła nawet grać w najwyższej lidze europejskiej, dołączając do „wielkiej piątki” w UE, czego wyrazem był wybór polskiego premiera, Donalda Tuska, na przewodniczącego Rady Europejskiej i Szczytu Euro. Obecnie reprezentanci rządzącej w Polsce partii siedzą w Parlamencie Europejskim w osłej ławce, a inne państwa członkowskie UE jak diabeł święconej wody unikają zawiązywania z rządem polskim koalicji,

²² Zob. A. Kirpsza, *Skazani na siebie? Możliwości i opłacalność współpracy Polski i Niemiec w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019, s. 90–91.

obawiając się, że następstwem będzie fiasko rozważanego projektu. Przeciwnie Polsce toczy się degradujące politycznie postępowanie w procedurze art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej – ze wskazaniem na poważne, systemowe naruszenia praworządności, a kolejne zapadające wyroki Trybunału Sprawiedliwości stwierdzają naruszenie prawa unijnego (czyli warunków członkostwa w UE) w następstwie niepraworządnych działań obecnych władz polskich. Polska znalazła się na głębokim marginesie integracji europejskiej. W podobnym stanie są dziś także polityczne stosunki polsko-niemieckie.

Redaktor naukowy niniejszej książki namawiał autorów poszczególnych rozdziałów do nakreślenia drogi wyjścia z tego *shithole* (aby odwołać się do narracji stosowanej przez prezydenta D. Trumpa). Niestety, nie ma prostego powrotu do przeszłości, ale pewne imponderabilia pozostają trwałym punktem odniesienia: tu musimy ponownie odwołać się do kanonu „doktryny Skubiszewskiego”, której główny cel ukierunkowany był na umocowanie Polski we wspólnocie państw demokratycznych. Podstawowym zadaniem jest więc przywrócenie w naszym kraju praworządności – to zasadniczy warunek odzyskania przez Polskę godnego miejsca w Unii Europejskiej i paralelnego przywrócenia stosunkom ze zjednoczonymi Niemcami odpowiedniej rangi. Dalszym etapem będzie mozolne odzyskiwanie zaufania w Unii i w NATO oraz szacunku wśród najważniejszych partnerów oraz tych państw, z którymi relacje są trudne.

Przyszłość stosunków polsko-niemieckich, podobnie jak członkostwa Polski w Unii Europejskiej, pozostaje wielką niewiadomą. Pisał Stanisław Jerzy Lec – „Kiedy znalazłem się na dnie, usłyszałem pukanie od spodu”²³. Może się więc zdarzyć, że pewnego dnia obudzimy się w Polsce autorytarnej, poza Unią Europejską, włączonej do łańcucha alternatywnej do tej struktury „osi politycznej” Północ-Południe (Białoruś Łukaszenki – Polska Kaczyńskiego – Węgry Orbána – Turcja Erdogana), może nawet połączonej „wspólnym rynkiem” z organizacją integracyjną zwaną Unią Euroazjatycką. Może być jednak również inaczej. Na Polskę czeka w Unii Europejskiej miejsce opróżnione przez Wielką Brytanię, miejsce w „wielkiej piątce”, która nadaje ton rozwojowi Europy. Minister Krzysztof Skubiszewski w trudnych chwilach (a tych nie brakowało) negocjacji polsko-niemieckich, pytany przez dziennikarzy o ich dalsze losy, zwykł był mawiać – „Ja muszę być optymistą”. To było klamrą spinającą „doktrynę Skubiszewskiego”. I tego się trzymajmy.

²³ Myśli nieuczesane Leca, <https://culture.pl/pl/dzielo/wciaz-aktualne-mysli-nieuczesane-leca> [dostęp: 11.06.2020].

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Polityka regionalna jako dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego

Krzysztof Skubiszewski jako pierwszy demokratyczny minister spraw zagranicznych w regionie miał szansę wpłynąć na kształt relacji w Europie Środkowej¹. Pozostawały one jednym z priorytetów ministra, który uznawał, że Polska powinna absolutnie konsekwentnie podążać drogą transformacji demokratycznej i być dzięki temu czynnikiem stabilizującym w regionie, który musiał zdobywać zaufanie świata zachodniego po dekadach komunizmu.

Wyzwanie było duże. Europa Środkowa jako wspólnota polityczna nie istniała w 1989 r., pozostając częścią Wschodu przez cały okres zimnej wojny. Nie miała szans na wykształcenie wspólnych wartości, celów i mechanizmów współpracy, które pozwoliłyby na ukształtowanie pewnej odrębności. „Pod względem panującego systemu politycznego Europa Środkowa jest Wschodem” – pisał Milan Kundera w słynnym eseju opublikowanym w 1984 r.²,

¹ Europę Środkową można rozumieć *sensu stricte* jako obejmującą Polskę, Czechy, Słowację i Węgry oraz *sensu largo*, na którą składają się: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Czarnogóra i Albania. Zob. J. Gajewski, Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski 1989–2000, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 235, a także: A. Czarnocki, Pojęcie Europy Środkowo-Wschodniej, w: B. Mrozek et al. (red.), *Historia – polityka – stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa na 65-lecie Józefa Kukulki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1994, s. 45–53; T. Kisielewski, *Europa Środkowa – zakres pojęcia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1992; J. Andruchowicz, A. Stasiuk, *Moja Europa: dwa eseje o Europie zwanej Środkową*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2000; S. Śkrabec, *Geografia wyobrażona. Koncepcja Europy Środkowej w XX wieku*, przeł. R. Sasor, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2013.

² M. Kundera, The tragedy of Central Europe, *The New York Review of Books*, 26 kwietnia 1984 r.; przekład w j. polskim: Zachód porwany albo tragedia Europy Środkowej, *Zeszyty Literackie* 1984, nr 5, s. 14–31; zob. też T. Garton Ash, *Pomimo i wbrew. Eseje o Europie Środkowej*, przeł. A. Husarska, Polonia, Londyn 1990.

i tak też była postrzegana na Wschodzie i Zachodzie. Stanowiąc część bloku wschodniego funkcjonującego według reguł stworzonych przez Związek Sowiecki, nie była widziana jako grupa państw o wspólnej tożsamości i interesach w kontekście szerszych stosunków międzynarodowych.

Upadek bloku wschodniego oraz przemiany demokratyczne w regionie sprawiły jednak, że państwa Europy Środkowej znalazły się w dość podobnej sytuacji. Po okresie komunizmu doświadczały dotkliwego kryzysu gospodarczego i próżni w zakresie bezpieczeństwa, ale jednocześnie szansy na wielką zmianę wewnętrzną i międzynarodową³.

W Informacji o polityce zagranicznej rządu przedstawionej w Sejmie 26 kwietnia 1990 r. minister wymienił politykę regionalną na trzecim miejscu wśród priorytetów rządu. W pierwszych latach przedkładał nawet stosunki z państwami Europy Środkowej i Wschodniej nad intensyfikację relacji ze Stanami Zjednoczonymi i państwami Europy Zachodniej. Dopiero w 1993 r., zamykającym urzędowanie ministra, „budowanie pozycji Polski w Europie Środkowej, również w ugrupowaniach regionalnych”, znalazło się na ostatnim miejscu wśród pięciu priorytetów ministra, po integracji Polski z instytucjami europejskimi i euroatlantyckimi, umacnianiu bezpieczeństwa Polski, zacieśnianiu współpracy z państwami zachodnimi i rozwoju stosunków z sąsiadami, w tym aktywnej polityce wschodniej⁴.

W praktyce podejście ministra Krzysztofa Skubiszewskiego oznaczało, po pierwsze, podjęcie działań na rzecz zawarcia nowych traktatów dwustronnych, po drugie, starania o współpracę wielostronną i, po trzecie, inspirowanie działań zmierzających do wzajemnego wspierania się państw regionu w zakresie przemian demokratycznych, a następnie integracji europejskiej i transatlantyckiej. Czemu służyła polityka regionalna po 1989 r. i jak była realizowana? Czy zakończyła się sukcesem? W jakim stopniu dziedzictwo i cele ministra Skubiszewskiego były obecne w polityce zagranicznej Polski po 2015 r.? Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na te pytania.

Zawarcie traktatów dwustronnych

Minister Skubiszewski przykładał ogromną wagę do zawarcia nowych dwustronnych traktatów regulujących podstawy wzajemnych stosunków z państwami regionu. Modelowy był traktat z sąsiednimi Niemcami,

³ B. Osadnik, Nowy regionalizm w Europie Środkowo-Wschodniej. Grupa Wyszehradzka, w: J. Przewłocki, B. Osadnik (red.), *Bezpieczeństwo państw Grupy Wyszehradzkiej. Nadzieje i realia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

⁴ Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993 r.

podpisany jako pierwszy 17 czerwca 1991 r. W drugiej kolejności, w tym samym dniu 6 października 1991 r., zostały przyjęte traktaty z Czechosłowacją oraz Węgrami, odpowiednio: Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy⁵ oraz Układ między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską o przyjacielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy⁶. Minister Skubiszewski uważał, że traktat z Węgrami mimo braku wspólnej granicy powinien mieć cechy dobrego sąsiedztwa⁷. Obydwa te państwa najszybciej po Polsce zareagowały na kryzys bloku wschodniego i podjęły wyzwanie demokratyzacji. Nieco później sporządzono układy o przyjaznych stosunkach i współpracy z Rumunią 25 stycznia 1993 r.⁸ oraz Bułgarią 25 lutego 1993 roku⁹.

Traktaty dały solidne podstawy do rozwoju dwustronnych stosunków, ale miały także wymiar szerszy, oddziałujący na region i realizację europejskich, integracyjnych aspiracji państw regionów. Ważne było przesłanie zawarte w preambułach, które świadczyło o proeuropejskim podejściu rządów. Strony wskazywały na potrzebę solidarności dla zapewnienia swoim narodom godnego miejsca w Europie i działania na rzecz zjednoczonej Europy, inspirując się przemianami gospodarczymi na jej obszarze i doświadczeniem bogatych państw europejskich. Potwierdzały bezwzględne przywiązanie do poszanowania praw człowieka, zasad demokracji i państwa praworządnego oraz przestrzeganie prawa międzynarodowego, w szczególności Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Paryskiej Karty Nowej Europy.

Biorąc pod uwagę dość szerokie regulacje odnoszące się do wzajemnej ochrony osób należących do mniejszości narodowych w zgodzie

⁵ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, sporządzony w Krakowie w dniu 6 października 1991 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski (red.), *Traktaty o przyjaźni i współpracy zawarte przez Polskę*, Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze, Lublin 2005, s. 41–49.

⁶ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską o przyjacielskiej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Krakowie w dniu 6 października 1991 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski (red.), *Traktaty o przyjaźni...*, op. cit., s. 184–190.

⁷ *Rzeczpospolita*, 31 grudnia 1994–1 stycznia 1995 r.

⁸ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Rumunią o przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Bukareszcie w dniu 25 stycznia 1993 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski (red.), *Traktaty o przyjaźni...*, op. cit., s. 151–158.

⁹ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Bułgarii o przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie w dniu 25 lutego 1993 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, W.S. Staszewski (red.), *Traktaty o przyjaźni...*, op. cit., s. 35–40.

ze standardami międzynarodowymi, w szczególności europejskimi, zapisy te, co ciekawe, odpowiadały w dużej mierze tzw. kryteriom kopenhaskim sformułowanym dla kandydatów do Unii Europejskiej w 1993 r.¹⁰ Świadczyły o dalekowzroczności negocjatorów, w tym ministra Skubiszewskiego, który miał duży wpływ na wydźwięk poszczególnych artykułów¹¹.

Poza tym uwagę zwracają solidne postanowienia dotyczące obszarów i form współpracy. Ustanowiono mechanizmy konsultacyjne na poziomach parlamentarnym i rządowym, co miało służyć rozwojowi stosunków dwustronnych i maksymalnemu zharmonizowaniu stanowisk w kwestiach międzynarodowych, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Jak wskazywał Andrzej Ananicz¹², mechanizm konsultacyjny w celu koordynacji stanowisk i działań w sprawach bezpieczeństwa i obrony był wzorowany na postanowieniach Traktatu północnoatlantyckiego (art. 3–6). Chodziło o możliwość przeprowadzenia konsultacji i skoordynowania działań w sytuacji zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a także gdy jedna ze stron uznałaby, że „powstała sytuacja lub spór, które stanowią zagrożenie lub naruszenie jej suwerenności, całości terytorialnej lub innych istotnych interesów bezpieczeństwa”¹³. Ministrowi Skubiszewskiemu zależało na wprowadzeniu do relacji w regionie języka i sposobności obecnych w ramach Sojuszu, choć oczywiście nie miały one tożsamego charakteru. Najbardziej zaawansowane postanowienia zostały zawarte w traktacie z Węgry. Co ciekawe, koncepcję wykorzystwały także w układach dwustronnych inne państwa regionu, na przykład Rumunia.

W traktatach Polski z państwami regionu widoczne było silnie proeuropejskie podejście. Chęci współpracy w zakresie bezpieczeństwa, w tym wojskowym, towarzyszyły wyrażona wprost idea wspierania, utrzymania i umacniania bezpieczeństwa oraz rozwój współpracy w całej Europie, a także działania na rzecz pogłębiania jej stabilności. Zidentyfikowane i zaproponowane liczne obszary współpracy w zakresie gospodarki, handlu, finansów, transportu i łączności, ochrony środowiska, kultury, nauki i szkolnictwa, ochrony służby zdrowia, sportu i turystyki, zwalczania przestępczości zorganizowanej i inne dawały państwom liczne możliwości zacieśniania więzi, a jednocześnie były sposobem na walkę z wizerunkiem

¹⁰ Zob. A. Ananicz, *Polityka regionalna i Grupa Wyszehradzka. Budowanie nowych standardów współpracy*, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk, *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 61–66.

¹¹ Ibidem.

¹² P. Skubiszewski, J. Stańczyk, *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 62–63.

¹³ Układ między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Węgierską..., op. cit.

Europy Środkowej i Wschodniej w Europie Zachodniej jako obszaru niestabilnego i konfliktogenego¹⁴.

Wielostronna współpraca regionalna

Jednym z priorytetów polityki regionalnej ministra Krzysztofa Skubiszewskiego było budowanie nowych form wielostronnej współpracy, przy czym za najważniejszych partnerów uznawał Czechosłowację i Węgry. Jeszcze kiedy Polska była członkiem Układu Warszawskiego i Rady Współpracy Polityczno-Gospodarczej, Minister przedstawiając w Sejmie swoją pierwszą informację o polityce zagranicznej rządu 26 kwietnia 1990 r., mówił o potrzebie nowego regionalizmu, znaczeniu wypracowania jego nowych form, których stworzenie powinna poprzedzać systematyczna i dobrze przygotowana praca nad założeniami i treścią współdziałania.

Interesuje nas powiązanie nowe, przyszłe – w szczególności integracja w trójkącie Czecho-Słowacja-Polska-Węgry; również interesuje nas dalszy kierunek południowy [...] Austria, Jugosławia, Włochy oraz bardzo istotny dla nas kierunek bałtycki¹⁵.

Zbliżenie Polski, Czechosłowacji oraz Węgier było także promowane przez Stany Zjednoczone, m.in. Zbigniew Brzeziński wielokrotnie w 1989 i 1990 r. wypowiadał się, że istnieje potrzeba powrotu do dyskusji o federacji Polski i Czechosłowacji, ewentualnie także Węgier¹⁶. O ile spora przychylność dla integracji państw występowała w Polsce i na Węgrzech, o tyle Czechosłowacja dystansowała się od takich koncepcji¹⁷. Václav Havel jako nowy prezydent Czechosłowacji udał się z pierwszą wizytą do obu państw niemieckich. Warto jednak podkreślić, że państwa konsultowały się w sprawie przyszłości RWPG i Układu Warszawskiego, dyskutowały

¹⁴ Na temat traktatów z państwami sąsiednimi zob. K. Marczuk (red.), *Good Neighbourhood Treaties of Poland. Political, Security and Social Relations*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland 2019.

¹⁵ K. Skubiszewski, Informacja o polityce zagranicznej rządu przedstawiona w Sejmie X kadencji, 26 kwietnia 1990, w: P. Ceranka (red.), *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 5–8, 15–16.

¹⁶ Zbigniew Brzeziński wypowiadał się na ten temat m.in. na Uniwersytecie Jagiellońskim, Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, w Akademii Dyplomatycznej ZSRR i w radio „Głos Ameryki”, *Gazeta Wyborcza*, 27 maja 2017 r. (wersja online), <https://wyborcza.pl/7,75398,21872806,do-szalu-doprowadzal-sowietow-i-polska-prawice-kim-byl-wielki.html> [dostęp: 10.08.2020].

¹⁷ Zob. J. Skodlarski, Geneza współczesnego ładu polityczno-gospodarczego w Europie Środkowo-Wschodniej, *Optimum. Studia Ekonomiczne* 2015, t. 74, nr 2, s. 62–63.

zmianę profilu działania tychże, następnie wystąpienie ze struktur i ostatecznie silnie przyczyniły się do ich erozji i upadku.

Rozwój współpracy następował jednak powoli, na co wpływ miały wewnętrzne problemy i wyzwania, z którymi zmagaly się wszystkie państwa. Ponadto wzajemne stosunki były obciążone doświadczeniami historycznymi oraz dysproporcją potencjałów państw¹⁸. Szczególną ostrożność musiała zachować Polska, aby jej inicjatywy nie były postrzegane jako próba narzucenia własnych rozwiązań.

Choć już 9 stycznia 1990 r. w Bratysławie odbyło się spotkanie przedstawicieli najwyższych władz państwowych Czechosłowacji, Polski i Węgier, na którym przyjęto ogólną deklarację w sprawie współpracy, to do utworzenia Grupy Wyszehradzkiej doszło dopiero 15 lutego 1991 r. Podczas spotkania prezydentów Lecha Wałęsy, Václava Havla i premiera Józsefa Antalla w historycznym ze względu na przeszłe spotkania królów Polski, Czech i Węgier Wyszehradzie podpisano Deklarację o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej¹⁹. Już sam tytuł wskazywał na to, że zbliżenie trzech państw nie było celem samym w sobie, ale służyło szerszym dążeniom odnoszącym się do kształtowania zjednoczonej Europy. W deklaracji zidentyfikowano wspólne cele związane z pełnym przywróceniem niezależności państwowej i demokracji, budowy nowoczesnego państwa prawa, poszanowania praw człowieka, stworzenia gospodarki wolnorynkowej, a także włączeniem się w europejski system polityczny i gospodarczy oraz system bezpieczeństwa i prawodawstwa. Poprzez regularne spotkania i konsultacje strony postanowiły objąć współpracą: kontakty międzyspołeczne, gospodarkę, ekologię, komunikację, kulturę, samorządy oraz prawa mniejszości narodowych. Przede wszystkim jednak obiecano harmonizację działań na rzecz zacieśniania kontaktów z instytucjami europejskimi oraz prowadzenie konsultacji w sprawach bezpieczeństwa. Państwa te nie były gotowe na przyjęcie twardych zobowiązań czy bardziej skonkretyzowanych form współdziałania. Minister Skubiszewski żałował, że spotkanie nie skończyło się „definitywną konkluzją i jasną perspektywą”²⁰. Nie znalazła akceptacji propozycja instytucjonalizacji współpracy, sformułowana przez

¹⁸ Zob. też A. Bieńczyk-Missala, *Od Międzymorza do Trójmorza – meandry polityki zagranicznej Polski w Europie Środkowej*, *Stosunki Międzynarodowe. International Relations* 2018, t. 54, nr 1, s. 95–114,

¹⁹ Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej, <http://www.visegrad-group.eu/historia-v4> [dostęp: 10.08.2020].

²⁰ Wywiad z prof. Krzysztofem Skubiszewskim, *Tygodnik Powszechny*, 17 kwietnia 1994 r.

Polskę. Zamiast tego przyjęto węgierską propozycję powołania Rady Ambasadorów państw, która w praktyce spotkała się jednak zaledwie kilka razy.

Okres urzędowania ministra Skubiszewskiego to czas kształtowania się Grupy Wyszehradzkiej oraz wypracowywania kierunków jej działalności. Jednocześnie był to okres, w którym wynegocjowano najbardziej konkretny i wartościowy projekt, jakim było Środkowoeuropejskie porozumienie o wolnym handlu (*Central European Free Trade Agreement, CEFTA*), przyjęte – już po podziale Czechosłowacji – przez cztery państwa: Polskę, Węgry, Czechy i Słowację²¹ 21 grudnia 1992 r. Liberalizacja handlu, stopniowe znoszenie celi na poszczególne grupy towarów i innych ograniczeń zintensyfikowały wzajemne kontakty gospodarcze oraz okazały się dużą wartością w kontekście przygotowania państw do integracji z Unią Europejską²². Po 1993 r. Grupa Wyszehradzka działała w ograniczonym stopniu mimo pewnej mobilizacji ze strony państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych²³. Złożyły się na to uwarunkowania wewnętrzne państw, w tym stanowisko polityków wprost czasem niechętnych współpracy środkowoeuropejskiej jak premier Czech Václav Klaus czy premier Słowacji Vladimír Mečiar, także pewna rywalizacja i chęć zachowania samodzielności, ale przede wszystkim niemożność wypracowania projektu na miarę integracji z Unią Europejską czy przystąpienia do NATO, co pozostawało absolutnie poza zasięgiem państw. Główne siły polityczne we wszystkich państwach traktowały, co zrozumiale, drogę do UE i NATO jako kluczowe cele polityki zagranicznej.

Pozostałe ugrupowania regionalne nie odgrywały tak poważnej roli jak współpraca państw w ramach Grupy Wyszehradzkiej, jakkolwiek umożliwiały Polsce udział w nowych strukturach z państwami, z którymi nie utrzymywała bliskich kontaktów przed 1989 r. Szczególną inicjatywą Polska wykazywała się w sprawie współpracy bałtyckiej. W kwietniu 1990 r. powstało w Departamencie Studiów i Programowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych opracowanie, w którym przedstawiono pomysł powołania Bałtyckiej Wspólnoty Interesów, a we wrześniu 1990 r. z inicjatywy Polski odbyła się konferencja szefów rządów w Ronneby, w której uczestniczyły

²¹ W kolejnych latach do porozumienia przystępowały: Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Chorwacja, Macedonia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, Serbia, Czarnogóra i UNMIK (United Nations Mission in Kosovo).

²² Na temat znaczenia CEFTY zob. m.in. P. Bożyk, *Rola CEFTA w integrującej się Europie*, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1999; A.B. Kisiel-Łowczyc, *Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1996.

²³ J. Gajewski, *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 243–254.

Niemcy, Dania, Szwecja, Finlandia, ZSRR, Polska, Norwegia i Czechosłowacja²⁴. Przedyskutowano na niej dziedzinę współpracy bałtyckiej, a w marcu 1992 r. powstała Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB), której Polska była członkiem założycielskim. Zakres współpracy wykraczał poza sprawy związane z Bałtykiem i dotyczył m.in. wspólnych działań na rzecz wpierania instytucji demokratycznych i ochrony mniejszości narodowych, gospodarki, środowiska, kultury i spraw energetycznych. Liczne inicjatywy Polski na rzecz rozszerzania współpracy RPMB z okresu urzędowania ministra Skubiszewskiego nie zawsze spotykały się z przychylnością, przykładowo dotyczące objęcia nią służby zdrowia, spraw socjalnych, turystyki oraz powołania Bałtyckiego Banku Inwestycyjnego. Świadczyły jednak o zaangażowaniu ministra spraw zagranicznych, który doceniał wagę współpracy w regionie RPMB.

Inicjatywa Środkowoeuropejska (wcześniej Quadragonale, Pentagonale i Hexagonale), do której Polska wyraziła wolę przystąpienia wiosną 1990 r., była dla ministra Skubiszewskiego okazją do włączenia naszego kraju do współpracy z państwami położonymi na południu Europy, zwłaszcza Włochami i Austrią. Polska dyplomacja przeforsowała członkostwo Polski pomimo sceptycyzmu Czechosłowacji i Węgier, co dokonało się ostatecznie w lipcu 1991 r. W okresie urzędowania ministra Skubiszewskiego inicjowała nadzwyczajne konsultacje w sprawie puczu Giennadija Janajewa w Moskwie w 1991 r. oraz sytuacji na obszarze Jugosławii. Inicjatywa Środkowoeuropejska nie odegrała ostatecznie tak znaczącej roli w stosunkach w regionie, jak oczekiwano, ale samo przystąpienie do niej i próby realizacji inicjatyw świadczą o chęci wykorzystania przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wszystkich możliwych struktur do wzrostu znaczenia Polski w regionie i realizacji celów polskiej polityki zagranicznej. Podobne cele przyświecały w tamtym okresie uzyskaniu statusu obserwatora w Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej w 1992 r. oraz w Euroarktycznym Regionie Morza Barentsa w 1993 roku.

Wszystkie wymienione ugrupowania stanowiły ważny czynnik emancypacji i usamodzielniania się Europy Środkowej po dekadach przynależności do bloku wschodniego i zależności od ZSRR. Służyły przewyższaniu wzajemnej nieufności oraz rozwijaniu współpracy w zakresie kontaktów międzyludzkich, pozarządowych, transgranicznych, kulturalnych, gospodarczych i innych²⁵. Dzięki członkostwu i zaangażowaniu w ich działania

²⁴ Ibidem, s. 255.

²⁵ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 71–77.

Polska znalazła się, tak jak zaplanował to minister Skubiszewski, na osi współpracy północ-południe, od Morza Bałtyckiego do Morza Śródziemnego i Adriatyku.

Na rzecz demokratycznej, europejskiej i transatlantyckiej Europy Środkowej

Zdaniem ministra Skubiszewskiego czynnikiem sukcesu i warunkiem skuteczności polskiej polityki zagranicznej było stworzenie solidnej demokracji. „Najważniejsza jest determinacja w przeprowadzaniu reform, czyniąca z Polski pewien model transformacji demokratycznej, a tym samym poważnego i liczącego się partnera” – mówił w Sejmie 29 kwietnia 1993 r.²⁶ Miał świadomość znaczenia wartości praw człowieka i standardów demokratycznych dla Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych i uważał, że jakkolwiek niekonsekwencja w polityce wewnętrznej Polski może mieć negatywne skutki dla realizacji polskich interesów. Doceniał znaczenie ruchu solidarnościowego, który doprowadził do przełomu w 1989 r. i zainspirował innych członków bloku wschodniego, którzy wszyscy przyczynili się ostatecznie do przezwyciężenia „starej Jałty” i uniknięcia powstania nowej. Uważał, że stłumienie przemian w Polsce miałyby fatalne skutki dla innych państw regionu²⁷, a Polska powinna być liderem będącym dla nich przykładem i swego rodzaju świadectwem determinacji Europy Środkowej w sprawie wdrożenia zachodnich standardów. Odgrywanie przez Polskę roli czynnika stabilizującego w regionie postrzegał jako korzystne dla niej, umożliwiające kształtowanie stosunków zgodnie z polskimi interesami.

Kluczowa dla Skubiszewskiego w budowaniu pozycji Polski, a także całej Europy Środkowej, była wiarygodna i trwała demokracja, którą postrzegał także w szerszych kategoriach pokoju i bezpieczeństwa:

Jeśli państwa Europy Środkowo-Wschodniej będą wolne i demokratyczne, to ich geopolityczna pozycja i szczególnie geostrategiczne znaczenie Polski mogą przekształcić się w wartość wspierającą pokój i wzmacniającą wolność²⁸.

W reakcji na częste zmiany rządów w Polsce pisał o imperatywie ciągłości w polityce zagranicznej w powiązaniu z państwem demokratycznym, którym Polska się stała. Za przykład podawał kraje zachodnie, gdzie mimo

²⁶ Informacja rządu o polityce zagranicznej Polski, 29 kwietnia 1993 r.

²⁷ K. Skubiszewski, Change versus stability in Europe: A Polish view, *The World Today* 1990, t. 46, nr 8–9, s. 148–151.

²⁸ Ibidem, s. 149 (tł. własne).

zmian rządów zachowywane są podstawowe priorytety i kierunki w polityce zagranicznej. Sytuację międzynarodową Polski uznawał za kruchą. Pisał:

Nierozważne lub nieodpowiedzialne kroki mogłyby ją zdestabilizować i zniszczyć to, co już osiągnęliśmy w naszych stosunkach ze światem i w naszych zabiegach na rzecz stabilności w tej części Europy²⁹.

W kontekście starań o integrację ze strukturami zachodnioeuropejskimi i transatlantyckimi starał się prezentować państwa Europy Środkowej jako grupę dzielącą te same wartości co UE i NATO³⁰. Perspektywa członkostwa państw regionu w Unii Europejskiej i Sojuszu była dla ministra gwarancją rozwijającej się gospodarczo i bezpiecznej Polski. Mimo pojawiającego się partykularnego myślenia w Czechosłowacji, a później w Czechach i na Słowacji, państwa wyszehradzkie były skupione na celach proeuropejskich i proatlantyckich, organizując wokół nich współpracę wielostronną, co oczywiście w głównej mierze odnosiło się do Grupy Wyszehradzkiej. Integracji europejskiej dotyczyły pierwsze wspólne rozmowy prezydentów, premierów i szefów dyplomacji Polski, Czechosłowacji i Węgier w Bratysławie 9 kwietnia 1990 r., a w deklaracji wyszehradzkiej uzgodniono harmonizowanie działań na rzecz ukształtowania współpracy i ścisłych kontaktów z instytucjami europejskimi oraz prowadzenie konsultacji w sprawach dotyczących ich bezpieczeństwa.

W słynnej deklaracji krakowskiej z 6 października 1991 r. państwa wyszehradzkie wprost stwierdziły, że rozwój stosunków ze Wspólnotami Europejskimi jest priorytetem ich polityki zagranicznej, a celem współpracy jest włączenie do europejskiego systemu politycznego, gospodarczego, prawnego i bezpieczeństwa³¹. Sukcesem było zawarcie europejskich układów o stowarzyszeniu przez Polskę, Czechosłowację i Węgry 16 grudnia 1991 r. Ich wdrażanie działało na korzyść umacniania demokracji w tych państwach³².

Trzy państwa wspierały się w naciskach, aby układy europejskie zostały pilnie ratyfikowane przez państwa członkowskie, a następnie aby określone zostały kryteria i perspektywa członkostwa krajów Grupy Wyszehradzkiej

²⁹ *Rzeczpospolita*, 29 września 1993 r.

³⁰ *Rzeczpospolita*, 11–12 września 1993 r. Wypowiedzi w imieniu wszystkich państw V4 nie zawsze podobały się partnerom, zob. K. Gawron-Tabor, *Współpraca państw Grupy Wyszehradzkiej w procesie integracji europejskiej w latach 1989–2009*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2013, s. 115–116.

³¹ Deklaracja krakowska, w: P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 104–107.

³² K. Wellens (red.), *International Law: Theory and Practice*, Kluwer Law International, Netherlands 1998, s. 107–119.

w Unii Europejskiej. W okresie urzędowania ministra Skubiszewskiego powstała praktyka wspólnych spotkań tych ostatnich z przedstawicielami instytucji europejskich. Dnia 28 października 1992 r. odbyło się pierwsze spotkanie premierów Grupy Wyszehradzkiej, w tym Hanny Suchockiej, z przewodniczącym Komisji Europejskiej Jacques'em Delors'em i przewodniczącym Rady Europejskiej Johnem Majorem. W marcu 1993 r. ministrowie spraw zagranicznych konsultowali stosunki polityczne i gospodarcze z przedstawicielami Wspólnoty Europejskiej w Brukseli.

Naciski państw wyszehradzkich przynosiły stopniowe rezultaty. Pozytywną ocenę rozwoju stosunków WE z państwami stowarzyszonymi zawierał raport wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Fransa Andriessena, przygotowany na zamówienie Rady Europejskiej. Podobnie jak przyjęty na szczycie w Edynburgu (11–12 grudnia 1992 r.) na jego podstawie raport „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej”, postulował on pogłębianie dialogu z państwami V4, w celu ich przygotowania do pełnej integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi³³. Wreszcie, jeszcze w okresie urzędowania Skubiszewskiego, państwa wyszehradzkie doczekały się ogłoszenia kryteriów dla krajów kandydujących do Unii Europejskiej podczas kolejnego szczytu w Kopenhadze (21–23 czerwca 1993 r.), co było ważnym przełomem w procesie integracji, ale także dowodziło słuszności polityki Polski i kierunków współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej.

Pozytywnie współpraca wyszehradzka wpływała również na zbliżenie państw do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Kwestie bezpieczeństwa były konsekwentnie omawiane na spotkaniach, a ministrowie obrony narodowej spotykali się regularnie, nawet gdy V4 przechodziła kryzys współpracy politycznej po 1993 r. Pierwszy apel do NATO sformułowano z inicjatywy Czechosłowacji podczas krakowskiego szczytu w październiku 1991 r. w Krakowie. Była w nim mowa o potrzebie identycznego bezpieczeństwa dla wszystkich w Europie oraz stworzenia warunków dla bezpośredniego włączenia Rzeczypospolitej Polskiej, Czechosłowacji i Węgier w działalność Sojuszu³⁴. Na kolejnym szczycie w Pradze 6 maja 1992 r. wyartykułowano chęć rozwoju stosunków z Sojuszem Północnoatlantyckim, prowadzących do uzyskania pełnego członkostwa, a jeszcze w czasie urzędowania ministra Skubiszewskiego państwa NATO przyjęły w Travemünde wstępną formułę programu Partnerstwa dla Pokoju.

³³ Zob. D. Gawron, *Współpraca Grupy Wyszehradzkiej – implikacje dla jedności i bezpieczeństwa wewnątrz Unii Europejskiej*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2017, nr 2, s. 207–208.

³⁴ M. Herman, *Grupa Wyszehradzka. Narodziny, rozwój, perspektywy*, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2001, nr 2, s. 172–173.

Inne struktury regionalne powołane w latach 1989–1993 nie odegrały tak pozytywnej roli dla realizacji głównych celów polityki RP jak V4, jednak wszystkie przyczyniły się do usamodzielnienia państw regionu i osiągnięcia ich najważniejszych celów polityki zagranicznej, a także ostatecznego wyłonienia się Europy Środkowej jako wspólnoty państw powiązanych nie tyle położeniem geograficznym, ile wspólnymi interesami i celami. Jak już wspomniano, zgodnie z życzeniem ministra Skubiszewskiego Polska znalazła się na osi współpracy północ–południe, od Morza Bałtyckiego do Morza Śródziemnego i Adriatyku.

Koniec urzędowania ministra Skubiszewskiego zbiegł się z osłabieniem współpracy regionalnej zwłaszcza w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Ogromny wysiłek państw na rzecz przystąpienia do NATO, a także do Unii Europejskiej wpłynął na zmniejszenie możliwości i celowości angażowania się w regionie czy rozwoju dodatkowych form współpracy. Nie brakowało także przypadków rywalizacji na drodze do NATO i UE, na co wpływ miały osobiste preferencje i ambicje polityków, jak również nietolerancja i nacjonalizmy w regionie³⁵. Dopiero przystąpienie w 1999 r. do NATO Polski, Czech i Węgier oraz w 2004 r. Słowacji, a zwłaszcza uzyskanie w 2004 r. członkostwa w Unii Europejskiej stanowiły okazję do otwarcia nowego etapu współpracy państw środkowoeuropejskich³⁶.

Europa Środkowa w polityce zagranicznej RP po 2015 roku

Założeniem regionalnej polityki zagranicznej Polski po przystąpieniu do UE i NATO była ostateczna likwidacja podziału na Europę Zachodnią i Europę Wschodnią, starych i nowych członków UE czy członków NATO lepszej i gorszej kategorii. Chodziło o wyrównywanie poziomu rozwoju, dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa w całej Europie. W ogromnej mierze temu właśnie służyło zaangażowanie Polski w regionie oraz promocja przez jej władze idei solidarności. Państwa nie zawsze miały spójną wizję wyzwań, problemów i sposobów ich rozwiązywania i nie współpracowały konsekwentnie, nawet jeśli były zainteresowane podobnymi kwestiami, takimi jak polityka spójności UE, polityka rolna czy stosunki z Rosją. W UE

³⁵ Chodziło zwłaszcza o podejście prezydenta Słowacji Vladimira Mečiara do węgierskiej mniejszości na Słowacji w latach 1993–1998. Zob. J. Gajewski, Regionalizm w polityce bezpieczeństwa..., op. cit., s. 242. Zob. też P. Wawrzyński, Polska polityka zagraniczna a Europa Środkowa, w: J. Knopek, R. Willa (red.), *Polska polityka zagraniczna 1989–2014*, Difin, Warszawa 2016, s. 200–204.

³⁶ A.A. Michta, *America's New Allies: Poland, Hungary and the Czech Republic in NATO*, University of Washington Press, Seattle 1999.

dość systematycznie prowadziły konsultacje, ale nie wypracowały wspólnej wizji jej przyszłości. Okresowo podejmowały bliższą współpracę, zwłaszcza w czasie negocjowania ram finansowych Unii Europejskiej³⁷.

Przejęcie władzy przez Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. oznaczało poważne przewartościowania w polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa. Procesowi erozji rządów prawa i demokracji towarzyszyły słowne ataki na Unię Europejską i prezentowane przez nią wartości. Eurosceptyczne wypowiedzi przedstawicieli nowej władzy łączyły się z zapowiedzią wzrostu znaczenia polityki regionalnej. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski w informacji na temat polskiej polityki zagranicznej, przedstawionej w Sejmie 29 stycznia 2016 r., wymienił Grupę Wyszehradzką jako „sprawdzony element architektury europejskiej i format wspólnej reprezentacji interesów regionu”³⁸. Wskazał, że Polska łączy „dwa wielkie obszary europejskie – szeroko pojęty region Morza Bałtyckiego i Europę Środkową z państwami bałtyckimi po Morze Adriatyckie”, i zapowiedział wdrażanie koncepcji Trójmorza, nawiązującej do międzywojennego Międzymorza. Najważniejszym jej elementem miały być stosunki Polski z Węgrami, z którymi Polska utrzymywała dobre relacje, ale przesądzające znaczenie miały związki – nic porozumienia – między premierem Viktorom Orbánem i Jarosławem Kaczyńskim, prezesem partii rządzącej PiS, a bliżej jego uznanie dla eurosceptycznej polityki premiera Węgier i antydemokratycznej polityki wewnętrznej. Podzielali krytyczny stosunek do liberalizmu społecznego i szafowali hasłami walki o tradycyjne, chrześcijańskie wartości. Czynnikiem tego deklaratywnego postawienia na Europę Środkową były także obawy związane z silną pozycją Niemiec w Unii Europejskiej i rosyjsko-niemieckim projektem Nord Stream 2, realizowanym wbrew protestom państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz wątpliwościom instytucji europejskich.

Grupa Wyszehradzka

Spoiwe dla stosunków w Grupie Wyszehradzkiej po 2015 r. był kryzys uchodźczy i migracyjny w Europie. Kraje takie jak Grecja czy Włochy borykały się z rosnącą liczbą przybyszów, a Niemcy, które obok Szwecji przyjmowały największą liczbę osób, poszukiwały możliwości uregulowania

³⁷ M. Gniazdowski, Grupa Wyszehradzka a negocjacje Nowej Perspektywy Finansowej UE na lata 2007–2013, *Biuletyn PISM* 2005, nr 71.

³⁸ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r. wygłoszona przez ministra Witolda Waszczykowskiego, 29 stycznia 2016 r., <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/minister-waszczykowski-w-sejmie-cale-wystapienie,614739.html> [dostęp: 16.08.2020].

problemu ich rozlokowania na poziomie UE. W debacie europejskiej dotyczącej sposobów reagowania na kryzys, w tym propozycji utworzenia przymusowego mechanizmu relokacji uchodźców, Polska zachowywała krytyczną postawę. O ile poprzedni rząd, choć niechętnie, ale zadeklarował przyjęcie ich w liczbie około 7 tys.³⁹, to rząd Prawa i Sprawiedliwości wycofał się z obietnicy poprzedników, zachowując wraz z Węgrami najbardziej nieprzejednane stanowisko. Uzasadniał je wzmożonym ruchem migrantów ze strony Ukrainy oraz względami bezpieczeństwa i kulturowymi.

Grupa Wyszehradzka tworzyła wspólny front sprzeciwu wobec nowych obligatoryjnych zobowiązań dotyczących uchodźców w ramach UE, a jej spotkania służyły w tym czasie głównie krytyce polityki migracyjnej Unii Europejskiej, co było w niej odbierane jako złamanie zasady solidarności z państwami przyjmującymi, zasady, którą Polska przez lata starała się promować w kontekście funduszy spójności, bezpieczeństwa energetycznego czy polityki sąsiedztwa⁴⁰. Grupa przyjęła kilka oświadczeń w sprawie polityki migracyjnej Unii⁴¹, a premierzy V4 nie wzięli m.in. udziału w dotyczącym migracji miniszczycie UE w czerwcu 2018 r. Po ich myśli zapadła ostateczna decyzja o przyjmowaniu uchodźców na zasadzie dobrowolności. Niemniej jednak 2 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odpowiedzi na skargę Komisji Europejskiej uznał, że Polska, Czechy i Węgry złamały prawo UE, odmawiając udziału w tymczasowym mechanizmie relokacji uchodźców, zarządzonym przez Radę UE w 2015 roku.

Cieniem na całej Grupie Wyszehradzkiej położyła się sprawa odwrotu od wartości traktatowych UE, choć dotyczyło to przede wszystkim Polski i Węgier. Naruszanie rządów prawa i standardów demokratycznych⁴² doprowadziło do uruchomienia po raz pierwszy w historii mechanizmu kontroli

³⁹ Informacja z 7 i 22 września 2015, <https://www.premier.gov.pl/> [dostęp: 16.08.2020]. Opozycja uznawała decyzję o przyjęciu uchodźców za „zdradę” sojuszników z Grupy Wyszehradzkiej (wypowiedź Adama Bielana z PIS z 24 listopada 2015 r.).

⁴⁰ Polsce zarzucano, że będąc największym biorcą środków z budżetu UE i oczekując solidarności w sprawie polityki wschodniej, nie okazuje minimalnej solidarności w sprawie palącego problemu uchodźców. Zob. przykładowo: *The Guardian*, 2 lipca 2015 r.; *The New York Times*, 12 września 2015 r.; *Der Spiegel*, 27 września 2015 r.; *Al Jazeera*, 3 grudnia 2015 r.

⁴¹ Zob. wspólne oświadczenia V4 w sprawie migracji z 15 lutego 2016 r., <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-on> [dostęp: 15.08.2020] i 8 czerwca 2016 r. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-declaration-of-the-160609> [dostęp: 15.08.2020].

⁴² D. Rohac, Hungary and Poland aren't democratic. They're authoritarian, *Foreign Policy*, 2 lutego 2018 r., <http://foreignpolicy.com/2018/02/05/hungary-and-poland-arent-democratic-theyre-authoritarian/> [dostęp: 26.07.2018].

rządów prawa wobec Polski 14 stycznia 2016 r., a następnie także procedurę dyscyplinującą wobec Węgier⁴³. Dnia 13 stycznia 2017 r. Komisja Europejska podjęła bezprecedensową decyzję o podjęciu w stosunku do Polski procedury na mocy art. 7 Traktatu o UE, przewidującego m.in. stwierdzenie poważnego zagrożenia dla wartości Unii i możliwość zawieszenia państwa w prawach członka. O wszczęciu takiej procedury wobec Węgier zdecydował z kolei Parlament Europejski 12 września 2018 r. Była to konsekwencja lekceważenia licznych ostrzeżeń, nie tylko Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Komisji Europejskiej, lecz także Rady Europy i OBWE. Wprowadzane przepisy w zakresie sądownictwa, mediów, organizacji pozarządowych i inne naruszające nierzadko przepisy konstytucyjne oraz brak konstruktywnego dialogu z instytucjami europejskimi pod tym względem były oceniane w UE bardzo negatywnie. Stawiano pytania, czy państwa Europy Środkowej dojrzały do członkostwa w Unii Europejskiej. Czy rozszerzenie Unii Europejskiej było błędem⁴⁴? Na kolejnym etapie instytucje europejskie rekomendowały uzależnienie dostępu do funduszy UE od praworządności w państwach członkowskich, co zostało pozytywnie rozpatrzone na szczycie Rady Europejskiej w lipcu 2020 r.⁴⁵ Było to bezpośrednim odniesieniem do polityki Polski i Węgier. W reakcjach polscy politycy obwiniali Komisję Europejską o przekraczanie swoich kompetencji, brak demokratyczności, nierówne traktowanie państw członkowskich, a nawet brak wiedzy na temat sytuacji w Polsce⁴⁶. Naruszając jednak prawo traktatowe, a jednocześnie dystansując się od wspomnianych kryteriów kopenhaskich, marginalizowali pozycję własnych państw w UE i pogarszali swoje relacje z członkami UE, w tym Niemcami i Francją.

⁴³ *College Orientation Debate on Recent Developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers*, European Commission Fact Sheet, Brussels, 13.01.2016. Dzień później agencja Standard & Poor's obniżyła rating Polski z A- do BBB+.

⁴⁴ Rozszerzenie Unii Europejskiej o Europę Wschodnią skrytykował m.in. Wolfgang Münchau w internetowym wydaniu *Der Spiegel* z 9 stycznia 2016 r., <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/polen-der-fehler-der-eu-osterweiterung-kolumne-a-1071041.html> [dostęp: 28.07.2018]; Poland: How feasible is a 'Polexit'?, *Deutsche Welle*, 13 grudnia 2017 r.

⁴⁵ Szerzej zob. K. Pelczyńska-Nałęcz, *Rule of Law in the EU beyond Political Divisions. Budgetary Sanctions and a New Programme for Citizens*, Idea Forum, Warsaw 2019.

⁴⁶ Zob. np. Oświadczenie MSZ dotyczące odpowiedzi władz polskich na Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 27 lipca 2016 r., Archiwum wiadomości MSZ z 27 października 2016 r.; Komunikat MSZ w związku z decyzją KE ws. wydania uzupełniającego Zalecenia do władz polskich dotyczącego przestrzegania zasady praworządności, Archiwum wiadomości MSZ z 22 grudnia 2016 r.; Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., 14 marca 2019 r.

Niepoważne okazały się obietnice złożenia na nieformalnym szczycie w Bratysławie we wrześniu 2016 r. propozycji reformy Unii Europejskiej przez Grupę Wyszehradzką⁴⁷, inspirowane przez Polskę. Sama partia rządząca, która sprzeciwiała się pogłębianiu integracji europejskiej, po brytyjskim referendum przesądzającym o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE głosiła potrzebę nowego uregulowania stosunków wewnątrzunijnych w drodze przyjęcia zmian traktatowych i konieczność „powrotu do korzeni” UE⁴⁸. Ze względu na ostatecznie krytyczny stosunek Czech i Słowacji do sformułowanego pomysłu projekt nie został opracowany, a premier RP Beata Szydło zapowiedziała jego samodzielne przygotowanie, czego nigdy nie sfinalizowano⁴⁹. Tym samym przewodnictwo Polski w Grupie od czerwca do 2016 r. odbywające się pod hasłem „silny głos V4 w Unii Europejskiej”⁵⁰ nie zrealizowało swojego priorytetu, a wręcz przeciwnie Czechy i Słowacja nie chciały być identyfikowane z antyeuropejską postawą Polski czy Węgier oraz nie chciały psuć własnych stosunków z największymi państwami UE.

Częste obrady (np. w całym 2016 r. doszło do siedmiu spotkań na szczecelu premierów oraz siedmiu na szczecelu ministerialnym) nie przekładały się na praktyczne osiągnięcia. V4 nie stanowiła grupy, z którą prowadzono wspólne negocjacje, ale zachowywano ich indywidualny charakter. Nie udało się utrzymać wyszehradzkiej solidarności w głosowaniach, na przykład w sprawach klimatycznych czy pracowników delegowanych. Państwa różniły się w kwestii wspólnej waluty euro. W przeciwieństwie do Polski pozostająca w strefie euro Słowacja uznawała tę walutę za czynnik stabilności, rozwoju i bezpieczeństwa. Czechy z kolei złożyły aplikację o status obserwatora w strefie. Różnice między państwami dotyczyły w istocie spraw

⁴⁷ Visegrad Group will present EU reform proposal at the EU summit, 22 July 2016, Archiwum wiadomości MSZ z 22 lipca 2016 r.

⁴⁸ Zob. wypowiedzi: K. Szymańskiego, J. Saryusza-Wolskiego, L. Jesienia, E. Ośnieckiej-Tameckiej i M. Cichockiego na temat: Jakiej Europy potrzebuje Polska?, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2016, nr 1, s. 22–54; także: R. Kuźniar, I Ty zostaniesz poganinem, *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny*, 16–17 stycznia 2016 r.; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 98) 30 listopada 2016 r.; Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 50) z 12 maja 2016 r.

⁴⁹ Depesza PAP z 24 stycznia 2017 r.; R. Grodzki, Grupa Wyszehradzka wobec dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej po Brexicie, *Biuletyn Instytutu Zachodniego* 2016, nr 271, s. 1–3; H. Foy, A. Byrne, Splits over EU test relations between Visegrad Four, *Financial Times*, 6 października 2016 r.

⁵⁰ Programme of the Polish Presidency of the Visegrad Group, 1 July 2016–30 June 2017, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2016, <http://www.msz.gov.pl/resource/a5b2da03-00fa-454a-92e0-4f75a354a9d9:JCR> [dostęp: 25.01.2016].

fundamentalnych dla Polski: oceny polityki Rosji i europejskich sankcji, projektu Nord Stream 2, przyszłości rynku energetycznego w Europie oraz sytuacji na Ukrainie. V4 nie zdołała doprowadzić do obsadzenia któregoś z kluczowych stanowisk UE politykiem z Europy Środkowej, co świadczyło o jej słabej pozycji podczas wyborów w 2019 r. Jedynym „sukcesem” było zablokowanie przez Polskę, Czechy, Węgry, a także Włochy kandydatury Fransa Timmermansa na przewodniczącego Komisji Europejskiej w rewanżu za jej działania. Wybór na prezydenta Słowacji w marcu 2019 r. liberalnej prawniczki Zuzanny Čaputovej, krytycznej wobec niedemokratycznej polityki rządów Węgier i Polski, pogłębił rozbieżności między państwami V4, która po 2015 r. wyraźnie straciła na znaczeniu w Europie, nawet gdy odgrywała pozytywną rolę jako forum do konsultacji z państwami pozaeuropejskimi, zwłaszcza Chinami.

Trójmorze

Koncepcja Trójmorza (3SI) nawiązywała do międzywojennej inicjatywy Międzymorza – współpracy państw na obszarze położonym między morzami: Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim. Chodziło wówczas o państwa zagrożone imperializmem niemieckim, a także sowieckim i włoskim⁵¹. Projekt ten kontynuował w pewnym zakresie pomysły stojące za Inicjatywą Środkowoeuropejską, a także tradycję spotkań prezydentów i przedstawicieli państw Europy Środkowej i Wschodniej, które z różną intensywnością odbywały się od 1993 r., został jednak skierowany jedynie do państw UE, dlatego niemożliwy był w nim udział na przykład Ukrainy. Uczestniczyć zdecydowały się: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

Początkowo rząd Prawa i Sprawiedliwości, uzasadniając projekt Trójmorza, tłumaczył konieczność rozwoju współpracy na osi północ-południe w opozycji do UE, a zwłaszcza Niemiec⁵². Ze względu na problemy, z którymi zmagala się wówczas UE, takie jak brexit, wzrost ruchów

⁵¹ P. Okulewicz, *Koncepcja Międzymorza w myśli i praktyce politycznej obozu J. Piłsudskiego w latach 1918–1926*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2001; A. Izdebski, *W drodze do Międzymorza. Od Piłsudskiego do Moczulskiego*, Towarzystwo Pomost, Kraków 1999; P. Cieplucha, *Prometeizm i koncepcja Międzymorza w praktyce polityczno-prawnej oraz dyplomacji II RP*, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2014, t. 93, s. 39–55.

⁵² Na temat polityki Niemiec w UE i tzw. kiczu pojednania polsko-niemieckiego jako uzasadnieniu dla współpracy północ-południe zob. wywiad z dyrektorem PISM Sławomirem Dębskim dla portalu Energetyka24, Polska polityka musi postawić na oś północ-południe, 23 kwietnia 2016 r., <https://www.energetyka24.com/debski-polska-polityka-musi-postawic-na-os-polnoc-poludnie-wywiad?dp-1-page=3&dp-1-per-page=5#comments> [dostęp: 28.07.2018].

nacjonalistycznych czy rzeczywistość Europy wielu prędkości, powstały obawy, że projekt Trójmorza może osłabiać Unię Europejską, jednak z czasem ten antyeuropejski wydźwięk się zmniejszył. Państwa Trójmorza skupiły się bardziej na aspektach gospodarczych i infrastrukturalnych współpracy niż na politycznych, poza tym obserwatorem i partnerem inicjatywy zostały Niemcy.

Państwa inicjatywy trójmorskiej od samego początku zabiegały o polityczne oraz finansowe wsparcie Stanów Zjednoczonych. Region nie dysponował instrumentami finansowymi, które pozwoliłyby na samodzielną realizację inwestycji, a Unia Europejska zapowiedziała prawdopodobne ograniczenie funduszy na politykę spójności. Prezydent Donald Trump nie ukrywał zainteresowania udziałem amerykańskich funduszy w projektach regionalnych, licząc na realizację gospodarczych interesów, m.in. zwiększenie sprzedaży gazu LNG, a także amerykańskiego sprzętu wojskowego⁵³.

Pierwszy szczyt Trójmorza odbył się z inicjatywy Polski i Chorwacji 25–26 sierpnia 2016 r. w Dubrowniku. Przyjęto wówczas deklarację, w której państwa uczestniczące (Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry) określiły potrzebę wysiłków na rzecz łączenia północnych i południowych rynków poprzez rozszerzenie współpracy w zakresie energii, transportu, komunikacji cyfrowej i gospodarki. Określono, że celem jest bardziej bezpieczna i konkurencyjna Europa Środkowa i Wschodnia⁵⁴. Do kolejnego spotkania doszło w Warszawie przy okazji wizyty prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa 6–7 lipca 2017 r. W trakcie szczytu postanowiono założyć forum biznesowe państw Trójmorza. Za ważny element projektu uznano rozwój infrastruktury transportowej, takiej jak Via Carpatia i Via Baltica, oraz wdrażanie projektów energetycznych na linii północ-południe⁵⁵. W Bukareszcie w 2018 r. przy okazji szczytu zorganizowano pierwsze Forum Biznesu, z kolei w Lublanie 5–6 czerwca 2019 r. podjęto decyzję o powołaniu Funduszu Inwestycyjnego, który ma być jednym z narzędzi finansowania inwestycji w regionie Trójmorza, obok funduszy unijnych

⁵³ Zob. przemówienie prezydenta Donalda Trumpa podczas szczytu Trójmorza, 6 lipca 2017 r., <http://time.com/4846780/read-donald-trump-speech-warsaw-poland-transcript> [dostęp: 10.02.2018].

⁵⁴ The Joint Statement on The Three Seas Initiative (The Dubrovnik Statement), 25 sierpnia 2016 r., <http://predsjednica.hr/files/The%20Joint%20Statement%20on%20The%20Three%20Seas%20Initiative%281%29.pdf> [dostęp: 27.07.2018].

⁵⁵ Trasa Via Carpatia została przypisana przez Komisję Europejską do instrumentu Łącząc Europę (*Connecting Europe Facility*, CEF), co miało ułatwić finansowanie projektu.

i budżetów krajowych⁵⁶. Wreszcie, w 2020 r. postanowiono, że na potrzeby organizacji szczytów 3SI będzie powoływany sekretariat operacyjny.

Inicjatywa Trójmorza rozwija się powoli i w gruncie rzeczy jest poza Polską mało znanym projektem. Nie bez powodu w przeszłości projekty o podobnym formacie nie odnosiły sukcesu. Zbyt wiele różnic i zbyt mało wspólnych interesów sprawia, że brakuje motywacji do poważniejszego zaangażowania państw. Problemem jest odwrót Polski i Węgier od standardów demokratycznych i niechęć do integracji europejskiej, które przekładają się na spadek autorytetu i pozycji w regionie. Tradycyjnie pozytywnie nastawiony do Polski prezydent Rumunii Klaus Iohannis uznał za nierealne zbliżenie swojego kraju z Grupą Wyszehradzką ze względu na odmienne opinie w sprawie przyszłości Europy⁵⁷. Krytycznie o zmianach w Polsce wypowiadał się też premier Słowenii Miro Cerar, zapowiadając poparcie dla ewentualnych sankcji Rady Europejskiej wobec Polski⁵⁸. Niechętny inicjatywie Trójmorza jest też nowy prezydent Chorwacji Zoran Milanović. Można się spodziewać, że w przyszłości kontrowersje między państwami 3SI będą się powiększały, a czynnikami różnicującymi pozostaną przynależność do strefy euro oraz stosunek do Rosji.

„Bukaresztańska dziewiątka”

Przykładem bardziej pragmatycznej współpracy jest „Bukaresztańska dziewiątka” (B9), powstała z inicjatywy Polski i Rumunii. Należą do niej państwa wschodniej flanki NATO: członkowie Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja i Węgry), państwa bałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa), Bułgaria i Rumunia. Formułę zainaugurowało spotkanie prezydentów w Warszawie w 2014 r., a rok później w deklaracji „Sojusznicza jedność, wspólna odpowiedzialność”, przyjętej w ramach przygotowań do szczytu NATO w Warszawie z listopada 2015 r.⁵⁹, określono cel współpracy, którym było przede wszystkim połączenie wysiłków na rzecz „silnej, wiarygodnej

⁵⁶ Zob. Wspólna Deklaracja Czwartego Szczytu Inicjatywy Trójmorza, Lublana, 5–6 czerwca 2019 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,742,wspolna-deklaracja-iv-szczytu-inicjatywy-trojmorza.html> [dostęp: 6.02.2020].

⁵⁷ Wypowiedź z 12 października 2017 r. Zob. też J. Pieńkowski, Polityka europejska Rumunii, *Biuletyn PISM* 2017, nr 99.

⁵⁸ Wypowiedź z 28 sierpnia 2017 r.. Zob. też *Politico*, 31 sierpnia 2017 r., <https://www.politico.eu/article/unity-of-central-europes-visegrad-group-under-strain/amp/> [dostęp: 28.07.2018].

⁵⁹ Szerzej zob. K. Sobczyk, Współpraca ośrodków prezydenckich państw wschodniej flanki NATO w toku przygotowań do szczytu Sojuszu w Warszawie, *Bezpieczeństwo Narodowe*, styczeń–grudzień 2016 r., BBN, Warszawa, s. 51–66.

i zrównoważonej obecności NATO w regionie”⁶⁰. Zaprezentowano przy okazji wspólne stanowisko wobec agresywnej polityki Rosji na Ukrainie, poparcie dla „polityki otwartych drzwi NATO” oraz chęć przeznaczania 2% PKB na obronność, zgodnie z dążeniami Stanów Zjednoczonych. Polskę i Rumunię, które najbardziej angażowały się na rzecz współpracy B9 oraz wzajemnie wspierały w zakresie postanowień NATO dotyczących wzmocnienia flanki wschodniej, łączyły Deklaracja o strategicznym partnerstwie z 2009 r. i Układ o współpracy obronnej z 2013 r. Dnia 25 maja 2018 r. po raz pierwszy w historii odbyły się konsultacje międzyrządowe z udziałem premierów i ministrów spraw zagranicznych obu państw. W lutym 2019 r. zwołano szczyt B9 w Koszycach. Pretekstem było upamiętnienie 70. rocznicy powstania NATO oraz rocznicy jego rozszerzenia o państwa Europy Środkowej i Wschodniej, ale przede wszystkim wywieranie pewnej presji poprzez regularnie powtarzany przekaz, że państwa wschodniej flanki Sojuszu są zainteresowane jego silną obecnością wojskową w regionie⁶¹.

*

Rozpad bloku wschodniego i Związku Radzieckiego był dla Polski i całej Europy Środkowej szansą na reorientację gospodarczą i polityczną. Po okresie uzależnienia i ograniczonego samostanowienia państwa chciały samodzielnie dokonywać wyborów, dlatego integracja Europy Środkowej okazała się trudna. Minister Skubiszewski miał duże ambicje wobec regionu. Zależało mu na silnej pozycji Polski, odgrywającej rolę czynnika stabilizującego przede wszystkim poprzez budowę i utrzymywanie silnej demokracji, ale także na bezpiecznej i rozwijającej się Europie Środkowej, dążącej wspólnie do NATO i Unii Europejskiej. Podejście to współgrało z oczekiwaniami Zachodu, który mobilizował państwa wyszehradzkie do wspólnych działań. W okresie urzędowania ministra nastąpił największy w historii rozwój form współpracy w regionie, co nie zawsze przekładało się na praktyczne projekty, ale dawało możliwość prowadzenia dialogu i budowy zaufania, poprawy wizerunku regionu, a przede wszystkim pozwalało na realizację najważniejszych celów państw, którymi były członkostwo w Unii Europejskiej i NATO, a następnie działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i umacniania mechanizmów bezpieczeństwa.

⁶⁰ Deklaracja *Allied Solidarity and Shared Responsibility*, 15 listopada 2015 r., <https://nato.mae.ro/en/local-news/904> [dostęp: 6.02.2020].

⁶¹ Declaration of the Heads of State Bucharest 9 Meeting, Košice, 28th of February 2019, <https://www.president.pl/en/news/art,986,declaration-of-the-heads-of-state-bucharest-9-meeting-.html> [dostęp: 15.08.2020].

Po 2015 r. rząd Prawa i Sprawiedliwości starał się używać Europy Środkowej do osłabiania jedności europejskiej i zasady solidarności. Nie ma dowodów na to, że odejście od założenia podporządkowania polityki regionalnej szerszym celom, takim jak sprzyjanie integracji Unii Europejskiej, i w konsekwencji zapowiedziane przez ministra Waszczykowskiego w 2015 r. priorytetowe traktowanie regionu, przełożyły się na wzrost jego pozycji międzynarodowej. Polityka antyeuropejska okazała się także polityką antyśrodkowoeuropejską. Poddawane krytyce państwa Europy Środkowej same wykluczyły się z najważniejszych procesów rozgrywających się na forum unijnym, dotyczących m.in. przyszłości integracji europejskiej czy bezpieczeństwa i obrony. Zmianie wektora w polskiej polityce zagranicznej towarzyszyło systematyczne zmniejszanie zaangażowania Polski w problemy, które tradycyjnie leżały w polu jej zainteresowania, takie jak polityka UE wobec jej wschodnich sąsiadów⁶² i rozwój europejskich zdolności w zakresie bezpieczeństwa. Nawet najbardziej intensywne wysiłki i korzystny rozwój współpracy regionalnej nie skompensują strat, które powstają w wyniku utraty wizerunku, zaniedbań i braku konstruktywnego podejścia do problemów Unii Europejskiej, a w przyszłości mogą też negatywnie odbić się na bezpieczeństwie państw regionu.

⁶² W. Hilz, S. Minasyan, M. Raś (red.), *Ambiguities of Europe's Eastern Neighbourhood*, Springer, Wiesbaden 2020.

Andrzej Szeptycki

Kwestia dziedzictwa Krzysztofa Skubiszewskiego we współczesnej polityce wschodniej Polski

Celem niniejszego rozdziału jest analiza założeń polityki wschodniej III Rzeczypospolitej Polskiej i jej realizacji w czasie, gdy ministrem spraw zagranicznych był Krzysztof Skubiszewski (1989–1993), oraz ewentualnego wpływu, jakie wywierają one na politykę wschodnią Polski w okresie drugich rządów Prawa i Sprawiedliwości. Tylko w ograniczonym stopniu przedmiotem analizy będą działalność Skubiszewskiego w okresie komunistycznym i po odejściu z Ministerstwa, a także polityka zagraniczna Polski w latach 1993–2015.

Przez pojęcie polskiej polityki wschodniej tradycyjnie rozumiano politykę wobec Ukrainy, Litwy i Białorusi (ULB)¹. Wiązało się to z bliskością geograficzną, więzami historycznymi łączącymi te kraje z Polską, a zwłaszcza koncepcjami Juliusza Mieroszewskiego i Jerzego Giedroycia z paryskiej *Kultury*, które w istotnym stopniu naznaczyły polską politykę zagraniczną po 1989 r. W okresie minionego trzydziestolecia aktualność dziedzictwa *Kultury* była niejednokrotnie kwestionowana ze względu na powolny i ograniczony charakter transformacji w państwach Europy Wschodniej, a także brak instrumentów pozwalających Polsce na wsparcie przemian w regionie². Ponadto, wobec zróżnicowania państw poradzieckich, być może lepiej byłoby mówić nie o jednej polityce wschodniej Polski, ale o odrębnych politykach wobec każdego ze wschodnich sąsiadów³.

¹ M. Mróz, Historyczne uwarunkowania polityki wschodniej III RP, w: A. Gil, T. Kapusiński (red.), *Polityka wschodnia Polski: uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin, Warszawa 2009, s. 15–16.

² B. Sienkiewicz, Pochwała minimalizmu, *Tygodnik Powszechny*, 24–31 grudnia 2000 r.

³ S. Dębski, Polityka wschodnia – mit i doktryna, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2006, t. 6, nr 3(31), s. 9. Krzysztof Skubiszewski w wystąpieniu sejmowym w 1993 r. mówił zarówno

Aktualne pozostaje pytanie, jakie państwa obejmowała i obejmuje polityka wschodnia III RP. U progu lat 90. XX w. były to z jednej strony Związek Radziecki, a następnie Rosja, z drugiej zaś państwa ULB. Współcześnie jej głównymi adresatami są Federacja Rosyjska, Ukraina i Białoruś, a w mniejszym stopniu inne państwa Partnerstwa Wschodniego, takie jak Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan. Ważnym partnerem Polski pozostaje Litwa, niemniej stosunki polsko-litewskie należą obecnie bardziej do polityki Polski w ramach UE i wobec Europy Środkowej⁴, a nie do polityki wschodniej.

Polityka wschodnia Polski w latach 1989–1993

Uwarunkowania

Gdy Krzysztof Skubiszewski obejmował urząd, wciąż istniał Związek Radziecki, a Polska była członkiem Układu Warszawskiego; gdy odchodził ze stanowiska, Polska sąsiadowała z czterema niepodległymi byłymi republikami radzieckimi, a na jej terytorium nie stacjonowały już radzieckie (od przełomu 1991/1992 r. rosyjskie) wojska. Początkowo nie było jednak pewności, jaką politykę Związek Radziecki prowadzić będzie wobec emancypujących się państw Europy Środkowej i jaką swobodą będą one dysponować w stosunkach międzynarodowych. Nieznany był również los samego ZSRR⁵. Odrębnym problemem pozostawały relacje z republikami radzieckimi – w kwietniu 1990 r. w sejmowym *exposé* Minister stwierdził w tym kontekście: „Trudnością jest płynność całego procesu, niemniej nad koncepcją taką pracujemy”⁶. Dwa lata później podsumował nową sytuację tymi słowami:

[...] upadek ZSRR, czyli eliminacja niektórych tradycyjnych zagrożeń, wiąże się z pewną destabilizacją na wschód od naszych granic, a rozwój sytuacji na Wschodzie stał się trudny do przewidzenia⁷.

o „polityce wschodniej”, jak i o „polityce wobec wschodnich sąsiadów i rozgałęzieniach tej polityki” – Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 29.04.1993, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 329–330.

⁴ Zob. zamieszczony w niniejszym tomie rozdział A. Bieńczyk-Missali dotyczący dziedzictwa Krzysztofa Skubiszewskiego w polityce Polski wobec Europy Środkowej.

⁵ K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2011, s. 45.

⁶ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 26.04.1990, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 47.

⁷ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 08.05.1992, w: ibidem, s. 210.

Należy podkreślić, że obawy dotyczące ewolucji sytuacji za wschodnią granicą w istotnym stopniu się nie sprawdziły, a zmiany w regionie sprzyjały strategicznym celom Polski. Punktem zwrotnym były w tym kontekście wydarzenia sierpnia 1991 r.: pucz w Moskwie przyspieszył dezintegrację radzieckiej państwowości, a jego porażka zapobiegła dojściu do władzy „twardogłowych” przedstawicieli radzieckiego establishmentu⁸. Szybko zachodzące zmiany w Europie Wschodniej utrudniały wypracowanie spójnej, długofalowej koncepcji polityki wobec tego regionu.

Istotną rolę odegrały osobiste zainteresowania ministra. Skubiszewski był człowiekiem Zachodu pod względem mentalności, sposobu bycia i obyczaju – znał języki najważniejszych państw zachodnich i ich kulturę. Wschód pozostawał poza obszarem jego zainteresowań, pomijając ogólną wiedzę na temat Rosji, którą każdy kulturalny człowiek mieć powinien. Obejmując urząd, nie miał sprecyzowanych planów dotyczących polityki wschodniej⁹. Sytuacja ta wynikała w istotnym stopniu z jego pochodzenia. Dla konserwatywnych poznaniaków najważniejszą rolę w okresie przemian Jesieni Ludów odgrywała kwestia niemiecka. Zakładali oni możliwość ukształtowania nowych stosunków z ZSRR w określonych obszarach, opartych na zasadzie partnerstwa; jednocześnie nie przewidywali rozpadu Związku Radzieckiego i nie przywiązywali większej wagi do wsparcia aspiracji niepodległościowych na Ukrainie, Litwie i Białorusi¹⁰. Ten brak znajomości Europy Wschodniej charakteryzował zresztą w owym czasie większość decydentów wywodzących się z „Solidarności”. Odpowiedzią na tę bolączkę miało być powołanie nowych instytucji zajmujących się badaniem tego regionu, w szczególności podległego formalnie Ministerstwu Współpracy Gospodarczej z Zagranicą – a nie MSZ – Ośrodka Studiów Wschodnich (1991 r.)¹¹.

Ważnym czynnikiem determinującym politykę wschodnią w pierwszych latach III RP był bez wątpienia profesjonalizm ministra Skubiszewskiego, zwłaszcza jego znajomość prawa międzynarodowego i przywiązanie do niego. Minister podkreślał znaczenie porządku jałtańskiego, w rozumieniu

⁸ J. Makarczyk, Nowa polityka wschodnia, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski. Minister Spraw Zagranicznych RP 1989–1993*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, s. 57–58.

⁹ Ibidem, s. 49–50.

¹⁰ P. Kowal, *Testament Prometeusza. Źródła polityki wschodniej III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo KEW, Wojnowice 2019, s. 461.

¹¹ J. Cichocki, J. Darczewska, B. Sienkiewicz, Okręt Koszykowa, w: J. Borkowicz, J. Cichocki, K. Pełczyńska-Nałęcz, *Okręt Koszykowa*, Warszawski Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, s. 28–29.

konieczności poszanowania powojennych granic – odrzucał tym samym wszelkie pretensje niektórych środowisk dotyczące rewizji granic z Ukrainą, Litwą i Białorusią¹². Trzeźwo przestrzegał, że takie stanowisko mogłoby zaowocować zarówno konfliktem zbrojnym ze wschodnimi sąsiadami, jak i rewizją granicy zachodniej Polski¹³. Po rozpadzie ZSRR Skubiszewski dążył do oparcia stosunków z nowymi sąsiadami na solidnych podstawach traktatowych, wykluczających wzajemne roszczenia i spory, a zarazem stwarzających grunt pod dobrosąsiedzkie relacje¹⁴. Jednocześnie unikał rozwiązań prawnotraktatowych, które byłyby niekorzystne dla Polski. Podczas negocjacji traktatu międzypaństwowego z ZSRR w połowie 1991 r. odrzucił radzieckie propozycje zakładające, że sygnatariusze nie będą zawierali porozumień naruszających bezpieczeństwo umawiających się stron; postulaty te były odzwierciedleniem tzw. doktryny Falina–Kwicińskiego o „finlandyzacji” państw Europy Środkowej¹⁵.

Last but not least, trzeba mieć na uwadze uwarunkowania wewnętrzno-polityczne, w jakich działał Skubiszewski. Minister ściśle współpracował w kwestii polityki zagranicznej z premierem Tadeuszem Mazowieckim – niektórzy piszą w tym kontekście wręcz o polityce Mazowieckiego i Skubiszewskiego¹⁶. Polityka wschodnia tego ostatniego była jednak krytykowana jako nazbyt ostrożna przez trzy ośrodki powiązane z jego obozem politycznym: Obywatelski Klub Parlamentarny i spadkobierców (Adam Michnik, Bronisław Geremek, Janusz Onyszkiewicz, Jacek Kuroń), paryski miesięcznik *Kultura* i prawicowe środowiska skupione wokół Lecha Wałęsy¹⁷. Ponadto postkomunistyczna lewica zarzucała Skubiszewskiemu, że niewystarczająco dba o relacje z Rosją, co miało mieć negatywne konsekwencje gospodarcze dla Polski¹⁸. Szczególnie trudno układały się relacje ministra z rządem Jana Olszewskiego (1991–1992), którego był członkiem. Współpracownicy premiera i inni członkowie gabinetu starali się wpływać na politykę

¹² K. Skubiszewski, Polska wobec Wschodu – wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP w Senacie, 07.09.1990, *Zbiór Dokumentów* 1993, nr 3, s. 15.

¹³ J. Sułek, Był dla mnie jak wzorzec z Sèvres, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 173.

¹⁴ R. Kuźniar, Wprowadzenie, w: ibidem, s. 8.

¹⁵ J.M. Nowak, Wystraszyliśmy całe towarzystwo, *Nowa Europa Wschodnia* 2014, nr 6, s. 110.

¹⁶ J.M. Nowak, Krzysztof Skubiszewski i demontaż Układu Warszawskiego, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 150.

¹⁷ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 545.

¹⁸ K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 58.

zagraniczną¹⁹. Poza tym rząd torpedował niektóre działania na kierunku wschodnim (negocjacje traktatu międzypaństwowego z ZSRR), licząc na to, że osłabiają w ten sposób pozycję prezydenta Wałęsy²⁰.

Cele

Cała polityka zagraniczna Skubiszewskiego była ukierunkowana na uzyskanie suwerenności²¹. W przemówieniu na forum Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych we wrześniu 1989 r. Minister podkreślał znaczenie „zewnętrznej suwerenności i wewnętrznej niepodległości”, odrzucając minioną ideologizację stosunków międzynarodowych²². W szczególności stosunki z ZSRR miały być budowane „na poszanowaniu niepodległości i tego wszystkiego, co niepodległość niesie”, przez co Skubiszewski rozumiał partnerstwo oparte na równych prawach, wzajemne poszanowanie interesów i respektowanie umów²³. Od początku urzędowania uważał on, że Polska powinna zmniejszyć zakres swojej zależności od Kremla, a w jej służbie dyplomatycznej muszą się pojawić nowi ludzie, choć zmiany te miały mieć charakter stopniowy, nie zaś rewolucyjny²⁴. W 1989 r. dwie sprawy miały kluczowe znaczenie dla suwerenności i niepodległości nowej Polski: problem granicy z Niemcami i kwestia wycofania wojsk radzieckich z terytorium kraju²⁵.

Postrzegając Polskę jako część Europy, część „kultury europejskiej zachodniej”, Skubiszewski opowiadał się za rozwojem „związków ze Wschodem”. Unikał określania Polski jako „pomostu”, choć przyznawał, że pojęcie to zawiera wiele istotnych elementów, które jako minister stara się realizować²⁶. Rozwój stosunków ze wschodnimi sąsiadami miał służyć zagwarantowaniu stabilności Polski i jej sąsiedztwa na gruncie zasad prawa międzynarodowego (poszanowania integralności terytorialnej, nienaruszalności granic, zakazu użycia siły, nielegalności aneksji), a także wsparciu

¹⁹ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46.

²⁰ J. Makarczyk, *Nowa polityka wschodnia*, op. cit., s. 55–56.

²¹ R. Kuźniar, Suweren, w: idem (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 108.

²² Przemówienie wygłoszone podczas debaty generalnej na 44. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nowy Jork, 25.09.1989, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 21.

²³ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 26.04.1990, op. cit., s. 46.

²⁴ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*, SIW Znak, Kraków 2019, s. 36.

²⁵ R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 48.

²⁶ K. Skubiszewski, *Polska wobec Wschodu...*, op. cit., s. 17–18.

rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na republiki poradzieckie sąsiadujące z Polską oraz wspieraniu demokratycznych i proeuropejskich przemian w pozostałych państwach regionu²⁷.

Duże znaczenie przywiązywał Skubiszewski do współpracy gospodarczej z ZSRR i państwami poradzieckimi, zwłaszcza Rosją. Dotyczyło to w szczególności dostaw surowców strategicznych – gazu i ropy, wzajemnego zadłużenia, dostępu polskich przedsiębiorców do rynków państw Europy Wschodniej²⁸. Ważnym celem polskiej polityki wschodniej w okresie Skubiszewskiego były wreszcie kwestie związane z historyczną obecnością Polski i Polaków na ziemiach Europy Wschodniej. Na historyczną wizytę do Kijowa w październiku 1990 r. udał się z całą listą zagadnień, które były przedmiotem troski polskich władz, takich jak utrzymanie polskich zabytków na Ukrainie, cmentarzy Łyczakowskiego i Orląt Lwowskich, wsparcie w poszukiwaniu grobów polskich ofiar NKWD z 1940 r. ze Starobielska, pozycja Kościoła rzymskokatolickiego na Ukrainie (przywrócenie Kościołowi nieruchomości zagrabionych w czasach ZSRR, uregulowanie statusu duchownych przybywających z Polski itp.)²⁹. W ostatnim sejmowym *exposé* w kwietniu 1993 r. Minister tak podsumował swą działalność:

Podjęliśmy szereg spraw: pełne wyjaśnienie odpowiedzialności za zbrodnie na polskich oficerach oraz deportacje ludności polskiej w głąb byłego ZSRR, ochrona miejsc martyrologii Polaków, opieka nad zabytkami kultury polskiej, ujawnienie archiwaliów, zwłaszcza dotyczących porozumienia Ribbentrop–Mołotow oraz zbrodni katyńskiej. Dążymy do roztoczenia szczególnej opieki nad skupiskami Polaków w krajach wschodnich³⁰.

Polityka wobec ZSRR

Po objęciu urzędu Skubiszewski dążył do przekonania Związku Radzieckiego, że przemiany wewnętrzne w Polsce nie zagrażają jego interesom. Zapowiedział, że Polska będzie respektować zobowiązania traktatowe wobec ZSRR w duchu wzajemnego poszanowania interesów narodowych. Podkreślił zarazem, że taka postawa nie implikuje żadnych ograniczeń, jeśli

²⁷ J. Barcz, Doktryna Skubiszewskiego, w: M. Maruszkin, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2017, s. 111–132.

²⁸ K. Skubiszewski, Polska wobec Wschodu..., op. cit.; Doroczne *exposé* ogłoszone w Sejmie, 29.04.1993, op. cit., s. 331.

²⁹ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 574–575.

³⁰ Ibidem.

chodzi o wybór systemu ustrojowego przez Polskę³¹. Potwierdzeniem tej polityki wobec Związku Radzieckiego było mianowanie na nowego ambasadora w Moskwie członka Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej Stanisława Cioska³². Taka postawa wynikała z obawy przed interwencją zbrojną państw Układu Warszawskiego w Polsce, za czym opowiadały się w szczególności NRD i Rumunia. Przeciwny takiemu rozwiązaniu był Michaił Gorbaczow, który zaakceptował przemiany wewnętrzne w naszym kraju³³.

W 1990 r. sytuacja w ZSRR uległa istotnym zmianom. W marcu niepodległość proklamowała Litwa. W połowie roku deklaracje o suwerenności przyjęły parlamenty m.in. Rosji, Ukrainy i Białorusi. W tych okolicznościach Polska zainicjowała tzw. politykę dwutorowości. Jednym z jej pomysłodawców był ówczesny zastępca dyrektora Departamentu Europy w MSZ Grzegorz Kostrzewa-Zorbas. Minister tak ją opisywał w sejmowym *exposé* w czerwcu 1991 r.:

Nadal prowadzić będziemy politykę utrzymywania i rozwoju stosunków zarówno z ZSRR jako całością, jak i z niektórymi republikami. Nie ma tu symetrii z uwagi na wciąż ograniczone kompetencje i ograniczone realne możliwości działania republik w stosunkach międzynarodowych. Ta swoista dwutorowość nie oznacza jakiegokolwiek ingerencji w wewnętrzne sprawy ZSRR. W dziedzinie stosunków z poszczególnymi republikami generalnym celem jest stworzenie powiązań traktatowych, politycznych i ekonomicznych oraz w szeroko rozumianej sferze humanitarnej – analogicznych do tych, jakie normalnie istnieją między zaprzyjaźnionymi państwami. Wyłączamy tu sferę, dla której jedynie kompetentny pozostanie Związek Radziecki³⁴.

Polityka dwutorowości warunkowana była nie tylko zmianami wewnątrz ZSRR, lecz także wspomnianymi już naciskami postsolidarnościowych środowisk politycznych, by prowadzić bardziej aktywną politykę wobec wschodniego sąsiedztwa. Nie bez znaczenia było pomyślne zakończenie procesu zjednoczenia Niemiec i potwierdzenie przez nie granicy

³¹ Przemówienie wygłoszone podczas debaty generalnej na 44. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ..., op. cit., s. 21.

³² P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 495. Zob. też S. Ciosek, Krzysztof Skubiszewski – ZSRR i Rosja z perspektywy ambasadora w Moskwie, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 51–60.

³³ K. Skubiszewski, Do niepodległości krok po kroku, *Gazeta Wyborcza*, 11 września 2009 r.

³⁴ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 27.06.1991, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 148.

polsko-niemieckiej³⁵. Apogeum polityki dwutorowości stała się wizyta ministra Skubiszewskiego w Związku Radzieckim w październiku 1990 r., podczas której odwiedził on z jednej strony Moskwę jako stolicę ZSRR, z drugiej zaś trzy republiki związkowe – Rosję, Ukrainę i Białoruś³⁶. Polityka dwutorowości odróżniała Polskę od państw zachodnich, które za priorytet uznawały stosunki z ZSRR, a następnie z Rosją³⁷. Mimo że polskie władze odżegnywały się od ingerencji w wewnętrzne sprawy ZSRR, wspomniana polityka faktycznie wspierała niepodległościowe aspiracje republik radzieckich³⁸. Zarazem, z polskiej perspektywy, tworzyła podstawy pod przyszłe dwustronne relacje z państwami poradzieckimi w perspektywie nadchodzącego rozpadu Związku Radzieckiego³⁹.

W stosunkach z ZSRR na płaszczyźnie symbolicznej zasadnicze znaczenie miało przyznanie przezeń, że zbrodnia katyńska została dokonana w 1940 r. przez NKWD na rozkaz najwyższych władz państwowych (kwiecień 1990 r.)⁴⁰. Na płaszczyźnie strategicznej działania Polski skupiły się na likwidacji Układu Warszawskiego i wycofaniu z Polski wojsk radzieckich. Polska sprzeciwiała się renegocjacji treści Układu (co oznaczałoby jego potwierdzenie i utrwalenie) i podjęła jesienią 1990 r., wspólnie z Czechosłowacją i Węgrami, działania na rzecz przyspieszenia przemian w regionie. Z ich inicjatywy w lutym 1991 r. Doradczy Komitet Polityczny Układu Warszawskiego zdecydował o likwidacji paktu do połowy roku, a jego struktur wojskowych – do końca marca. Porozumienie o ostatecznej likwidacji Układu podpisano 1 lipca 1991 r. Wyprowadzenie wojsk radzieckich – Polska zaproponowała podjęcie rozmów w tej kwestii we wrześniu 1990 r. – było dużo trudniejsze. Rozbieżności między obiema stronami dotyczyły terminu wyjścia (1991 r., jak chciała Polska, lub 1994 r., jak chciał ZSRR), rozliczeń finansowych (Polska domagała się rozliczeń za straty

³⁵ M. Maszkiewicz, *Między bezpieczeństwem a tożsamością. Rosyjskie, ukraińskie i białoruskie interpretacje idei i koncepcji w polskiej polityce wschodniej (1990–2010)*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 125, 137.

³⁶ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 571–572.

³⁷ K. Skubiszewski, Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód: oczekiwania i wkład nowych członków w świetle ich tradycji chrześcijańskich, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 446.

³⁸ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, op. cit., s. 294.

³⁹ K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 53.

⁴⁰ Заявление ТАСС, 14.04.1990, https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D1%8F%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_%D0%A2%D0%90%D0%A1%D0%A1_%D0%BE%D1%82_14_%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8F_1990_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0 [dostęp: 15.04.2020].

ekologiczne związane z obecnością wojsk radzieckich, ZSRR zaś odszkodowań za pozostawione mienie). Problematiczna była kwestia tranzytu wojsk radzieckich z Niemiec. Polska nalegała, by przemieszczały się one drogą morską lub kolejową, co wynikało z troski zarówno o stan infrastruktury drogowej, jak i bezpieczeństwo państwa; ponadto blokowała transporty, które nie zostały z nią uzgodnione⁴¹. Porozumienie o wycofaniu wojsk parafowano w październiku 1991 r., dwa miesiące przed ostateczną likwidacją Związku Radzieckiego⁴².

Polityka wobec państw poradzieckich

Wraz z rozpadem ZSRR (grudzień 1991 r.) polityka dwutorowości straciła rację bytu, a Polska stanęła przed koniecznością budowy relacji o charakterze międzypaństwowym z poradzieckimi sąsiadami. W analizowanym okresie współpraca z nimi miała przede wszystkim charakter bilateralny. Na płaszczyźnie wielostronnej Polska wspierała włączenie Rosji, Ukrainy, Białorusi i innych republik do Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE)⁴³. Ponadto już w 1992 r. zaangażowała się w działania pomocowe państw zachodnich dla republik b. ZSRR. Jej wysiłki skupiły się na pomocy technicznej (wsparcie transformacji politycznej w krajach regionu) i humanitarnej, w ramach której chciano przekazać do byłego Związku Radzieckiego – dzięki wsparciu finansowemu państw zachodnich – polskie towary. Ponadto Polska koordynowała niektóre działania pomocowe państw Trójkąta Wyszehradzkiego na rzecz republik b. ZSRR⁴⁴.

Wizyta Skubiszewskiego w Moskwie w październiku 1990 r. zdawała się stwarzać dobre podstawy pod relacje z Rosją⁴⁵. Przyjęta wówczas deklaracja o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republiką Radziecką była pierwszym dokumentem międzypaństwowym podpisanym przez Rosję po proklamowaniu suwerenności⁴⁶. W maju 1992 r. zawarto Traktat o przyjaźnej

⁴¹ J. Makarczyk, *Nowa polityka wschodnia*, op. cit., s. 54.

⁴² R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 50–54.

⁴³ Przemówienie wygłoszone na wspólnym posiedzeniu pięciu komisji parlamentarnych: senackiej Komisji Spraw Emigracji i Polaków za Granicą, senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą, sejmowej Komisji Stosunków Gospodarczych z Zagranicą i Gospodarki Morskiej, sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, 18.11.1992, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 273.

⁴⁴ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 661–663.

⁴⁵ Ibidem, s. 583.

⁴⁶ K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 86.

i dobrosąsiedzkiej współpracy. Wtedy również podpisano z Rosją jako prawnym następcą ZSRR porozumienie o wycofaniu wojsk rosyjskich z Polski (paraflowane w poprzednim roku ze Związkiem Radzieckim). Na podkreślenie zasługuje fakt, że Polsce – a właściwie osobiście prezydentowi Wałęsie⁴⁷ – udało się wyeliminować z umowy niekorzystne dla niej propozycje dotyczące możliwości wykorzystania dawnego mienia Armii Radzieckiej dla działalności rosyjskich spółek, co mogło być przykrywką dla działań wywiadowczych. Ostatecznie armia rosyjska opuściła Polskę we wrześniu 1993 r.⁴⁸ W sierpniu 1993 r. podczas wizyty w Polsce prezydent Borys Jelcyń ogólnikowo potwierdził brak obiekcji Rosji odnośnie do członkostwa Polski w NATO⁴⁹, wkrótce jednak pod naciskiem rosyjskich kręgów wojskowych zyskujących na znaczeniu w Rosji wycofał się z tej deklaracji. Również w sierpniu 1993 r. Polska i Rosja zawarły porozumienie o budowie tzw. gazociągu jamalskiego, mającego umożliwić eksport rosyjskiego gazu z półwyspu Jamal przez Białoruś do Polski i Niemiec. Do odejścia Skubiszewskiego z urzędu nie rozwiązano ostatecznie kwestii wzajemnego zadłużenia⁵⁰. W polityce zarówno wobec ZSRR, jak i Rosji szczególnym przedmiotem zainteresowania Polski pozostawał obwód kaliningradzki. Polska była przeciwna ewentualnym rozwiązaniom mającym na celu zmianę sytuacji etnicznej w regionie poprzez przesiedlenie tam Niemców nadwożańskich i uzyskała od swoich partnerów zapewnienia, że działania takie nie będą podejmowane. Zabiegała także o wprowadzenie swobody żeglugi przez radziecką (następnie rosyjską) część Zalewu Wiślanego i Cieśniny Piławskiej⁵¹.

Podczas podróży do ZSRR w październiku 1990 r. Skubiszewski odwiedził również Kijów. Podpisano wówczas Deklarację o zasadach i podstawowych kierunkach rozwoju stosunków polsko-ukraińskich. Dokument potwierdził przebieg granicy między Polską a Ukraińską SSR i podkreślił bliskie więzy etniczno-kulturowe⁵². Skubiszewski przyjął z „życzliwym zainteresowaniem”

⁴⁷ Zob. M. Menkiszak, *Trudne sąsiedztwo: problematyka bezpieczeństwa w stosunkach Polski z ZSRR i Rosją w latach 1989–2000*, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 176.

⁴⁸ Szerzej o negocjacjach na ten temat zob. A. Ananicz, *Jeszcze raz o wyjściu wojsk rosyjskich*, w: M. Maruszkiewicz, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 67–84.

⁴⁹ J. Onyszkiewicz, *Ze szczytów do NATO*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999, s. 176.

⁵⁰ Zob. L.B. Wardomskij, *Stosunki gospodarcze między Polską a ZSRR*, w: A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow (red.), *Białe plamy, czarne plamy. Sprawy trudne w relacjach polsko-rosyjskich (1918–2008)*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 663–664.

⁵¹ Przemówienie wygłoszone na wspólnym posiedzeniu..., op. cit., s. 273.

⁵² K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 167–169.

deklarację niepodległości Ukrainy (sierpień 1991 r.)⁵³. Po jej potwierdzeniu przez społeczeństwo ukraińskie w ogólnonarodowym referendum Polska jako pierwsze państwo na świecie uznała niepodległość Ukrainy (grudzień 1991 r.). Minister uważał, że wspomniane kroki zaowocowały wolnym od historycznych obciążeń zbliżeniem między oboma państwami, uznając je za „przełomowy sukces nowej polskiej demokracji w polityce międzynarodowej”⁵⁴. W praktyce na linii Polska–Ukraina pojawiły się pewne problemy. W maju 1992 r. podpisano Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, ale Polska i osobiście Skubiszewski wstrzymali się reagować na ukraińskie propozycje dotyczące zacieśnienia współpracy bilateralnej i „strategicznego partnerstwa” obu państw⁵⁵. Polska negatywnie odniosła się również do tzw. planu Krawczuka (pierwszego prezydenta Ukrainy) zakładającego ustanowienie w Europie Środkowej regionalnej strefy bezpieczeństwa czy postulatów dotyczących poszerzenia współpracy wyszehradzkiej o Ukrainę. Takie stanowisko wynikało w mniejszym stopniu z troski o reakcję Rosji, a w większym z przekonania, że nazbyt ścisła współpraca z Ukrainą może utrudnić realizację euroatlantyckich aspiracji Polski⁵⁶. W 1993 r. dwustronne stosunki obciążyło podpisanie przez Polskę porozumienia o budowie gazociągu jamalskiego, osłabiające znaczenie Ukrainy jako państwa tranzytowego dla rosyjskiego gazu, a także zatrzymanie w Polsce majora Anatolija Łysenki ze Służby Bezpieczeństwa Ukrainy za działalność szpiegowską⁵⁷. Pozytywnym wydarzeniem było utworzenie w tym samym roku, przy wsparciu polskiego rządu, Euroregionu Karpackiego obejmującego jednostki samorządowe terytorialne znajdujące się na obszarze Polski, Ukrainy, Słowacji i Węgier⁵⁸.

Najmniej udany był bilans zorganizowanej w ramach polityki dwutorowości wizyty Ministra w Mińsku. Strona białoruska odmówiła podpisania dwustronnej deklaracji (na wzór tej przyjętej z Ukrainą), a w szczególności potwierdzenia istniejącej granicy, motywując to faktem, że została ona ustanowiona na mocy umowy między Polską a ZSRR, bez udziału Białoruskiej SSR. Białorusini domagali się również uznania Białostocczyzny za

⁵³ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, op. cit., s. 316.

⁵⁴ Doroczne *exposé* ogłoszone w Sejmie, 08.05.1992, op. cit., s. 216.

⁵⁵ K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 189, 222.

⁵⁶ Zob. K. Skubiszewski, *Budowaliśmy od podstaw politykę zagraniczną Polski*, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 477.

⁵⁷ A. Szeptycki, *Contemporary Relations between Poland and Ukraine. „The Strategic Partnership” and the Limits Thereof*, Peter Lang, Berlin 2019, s. 81.

⁵⁸ Zob. Przemówienie ogłoszone w Sejmie, 20.02.1993, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 309–311.

ziemię etnicznie białoruską i ustanowienia tam etnicznego okręgu białoruskiego. Polska delegacja była zaskoczona żądaniami Białorusinów, co może świadczyć o złym przygotowaniu wizyty. Skubiszewski odrzucił te postulaty, a Polska na niemal rok zawiesiła działania na rzecz nawiązania stosunków z Białorusią. Można sądzić, że postawa tamtejszych władz faktycznie nie wynikała z niechęci do Polski, ale raczej z obawy zsowietyzowanych elit białoruskich przed podejmowaniem samodzielnych działań na arenie międzynarodowej⁵⁹; być może była również inspirowana przez władze radzieckie zgodnie z zasadą „dziel i rządź”⁶⁰. Dopiero po rozpadzie ZSRR w czerwcu 1992 r. Polska i Białoruś podpisały Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

Litwa nie była adresatem polityki dwutorowości, ponieważ już w marcu 1990 r. proklamowała niepodległość. Władze litewskie zabiegały od tego momentu o wsparcie ze strony Polski. Skubiszewski werbalnie popierał ich aspiracje, zarówno w kraju, jak i na Zachodzie – w sejmowym wystąpieniu w 1991 r. zaliczył Litwę, Łotwę i Estonię do regionu bałtyckiego, a nie do Związku Radzieckiego⁶¹. Zakładał jednak, że emancypacja wspomnianych państw będzie procesem ewolucyjnym, który zajmie wiele lat⁶². Wobec narastającego konfliktu między Litwą a ZSRR opowiadał się za rozwiązaniem kwestii spornych na drodze porozumienia litewsko-radzieckiego⁶³ lub – gdy chodziło o sprawy dotyczące również Polski – litewsko-radziecko-polskiego⁶⁴. W połowie 1990 r. Polska odmówiła otwarcia w Warszawie Biura Interesów Litewskich, które miało pełnić w zamyśle strony litewskiej funkcje zbliżone do placówki dyplomatycznej. Postawa Polski wynikała z troski o relacje z ZSRR, a także z przekonania, że władze litewskie wciąż nie sprawują efektywnej kontroli nad swoim terytorium i granicą⁶⁵. Polska uznała niepodległość Litwy dopiero po puczu moskiewskim, jako 15. państwo na świecie. Dwustronne relacje utrudniała jednak z jednej strony pozycja polskiej mniejszości na Litwie, z drugiej zaś odmienna ocena okresu międzywojennego, zwłaszcza zajęcia Wilna przez gen. Lucjana Żeligowskiego w 1920 r. Skubiszewski krytykował władze litewskie za zawieszenie

⁵⁹ K. Fedorowicz, *Polityka Polski...*, op. cit., s. 226–227.

⁶⁰ M. Maszkiewicz, *Między bezpieczeństwem a tożsamością...*, op. cit., s. 41.

⁶¹ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 27.06.1993, op. cit., s. 153.

⁶² Wywiad dla *Gazety Wyborczej* nr 20 (489) udzielony Edwardowi Krzemieniowi i Markowi Rapackiemu, 24.01.1991, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 110.

⁶³ Doroczne *exposé* wygłoszone w Sejmie, 26.04.1990, op. cit., s. 50.

⁶⁴ K. Skubiszewski, *Polska wobec Wschodu...*, op. cit., s. 23.

⁶⁵ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, op. cit., s. 75, 301, 314.

władz samorządowych w zamieszkanym przez Polaków rejonach wileńskim i sołeczniczym (wrzesień 1991 r.)⁶⁶, ale nie wsparł – w opinii Litwy inspirowanych przez ZSRR i uważanych za zdradę – dążeń części polskich środowisk zmierzających do ustanowienia polskiego okręgu autonomicznego⁶⁷. W styczniu 1992 r. podpisano dwustronną deklarację o przyjaznych stosunkach, mimo że Litwa nie wycofała się z decyzji o zawieszeniu władz samorządowych w rejonach zamieszkanym przez polską mniejszość⁶⁸. Do zakończenia sprawowania funkcji ministra przez Skubiszewskiego nie podpisano traktatu międzypaństwowego z Litwą. Był to jedyny taki przypadek wśród wszystkich sąsiadów Polski.

Ocena

W okresie gdy Skubiszewski piastował stanowisko ministra spraw zagranicznych, Polska osiągnęła większość celów w polityce wobec wschodnich sąsiadów: odzyskała pełnię suwerenności (likwidacja Układu Warszawskiego, wycofanie wojsk rosyjskich) i – mimo historycznych zaszczołów – stworzyła podwaliny pod dobrosąsiedzką współpracę z państwami poradzieckimi, co stanowiło istotny wkład w stabilizację regionu⁶⁹. Pewne postępy osiągnięto również w innych obszarach, choć ich ocena jest mniej jednoznaczna. Porozumienie gazowe z Rosją z 1993 r. zobowiązywało Polskę do corocznego zakupu ustalonej ilości gazu po sztywno określonych cenach, bez możliwości jego ewentualnego reeksportu, co służyło bardziej interesom Rosji niż Polski⁷⁰; Polska nie była jednak wówczas w pozycji negocjacyjnej umożliwiającej jej korzystniejsze rozwiązanie. W sferze pamięci i polityki historycznej dużym sukcesem było uznanie przez ZSRR odpowiedzialności za zbrodnię katyńską. Jednocześnie w omawianym okresie Polska właściwie pomijała kwestie historyczne w stosunkach z Ukrainą – dotyczyło to w szczególności lat 40. XX w., co z czasem zaowocowało nie w pełni uzasadnionymi zarzutami o „przemilczanej” zbrodni wołyńskiej⁷¹.

⁶⁶ A. Bienczyk-Missala, *Human Rights in Polish Foreign Policy after 1989*, Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2006, s. 173–174.

⁶⁷ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 543.

⁶⁸ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, op. cit., s. 436.

⁶⁹ Zob. T. Snyder, *Rekonstrukcja narodów. Polska, Ukraina, Litwa, Białoruś 1569–1999*, Pogranicze, Sejny 2006.

⁷⁰ A. Dudek, *Od Mazowieckiego do Suchockiej...*, op. cit., s. 490–491.

⁷¹ Zob. T. Isakowicz-Zaleski, *Przemilczane ludobójstwo na Kresach*, Małe Wydawnictwo, Kraków 2008. Wyjątkiem była przyjęta przez Senat RP w 1990 r. uchwała potępiająca wysiedlenie Ukraińców i Łemków z ziem południowo-wschodniej Polski w 1947 r.

Dyskusja na temat polityki wschodniej Skubiszewskiego dotyczy przede wszystkim dwu kwestii: jej ostrożności, zwłaszcza w okresie 1989–1990 (punktem zwrotnym była tu propozycja Polski z września 1990 r. co do rozpoczęcia negocjacji na temat wyjścia z naszego kraju wojsk radzieckich), oraz stosunku Ministra do koncepcji Jerzego Giedroycia i paryskiej *Kultury* (i *vice versa*). Wspomniana ostrożność miała być warunkowana realizmem Skubiszewskiego⁷² i rozumieniem obiektywnych uwarunkowań, które należało wówczas brać pod uwagę (istnienie Układu Warszawskiego, obecność wojsk radzieckich w Polsce, postulaty zbrojnej interwencji ze strony niektórych państw bloku)⁷³. Wskazuje się również na poznańskie pochodzenie ministra, priorytet, jakim w pierwszym okresie były dla niego kwestia niemiecka⁷⁴ i potwierdzenie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a także niewiarę w szybkie powstanie w pełni suwerennych państw poradzieckich⁷⁵. W literaturze nie ma zgody co do tego, czy polityka Mazowieckiego i Skubiszewskiego wobec ZSRR w pierwszych miesiącach była następstwem neoendeckich tradycji, których zwolennikiem miał być Minister (przy czym przed pojęcie „neoendeckiej” polityki nie należy rozumieć bynajmniej wąsko pojmowanego etnicznego nacjonalizmu), czy też jego dążeń do „finlandyzacji” Polski. Zwolennicy tej ostatniej, dość mało prawdopodobnej tezy, uważają, że nowe demokratyczne władze Polski akceptowały sojusz z ZSRR i obecność Polski w Układzie Warszawskim, w szczególności ze względu na obawy przed zagrożeniem ze strony Niemiec⁷⁶. Tezę tę jednoznacznie odrzucają współpracownicy ministra z tego okresu⁷⁷.

Jeśli chodzi o drugą kwestię, to u schyłku swego urzędowania Skubiszewski stwierdził otwarcie: „[...] uważnie czytam wypowiedzi redaktora Giedroycia; tak jak on nie zgadza się ze mną, tak ja nie zgadzam

w ramach akcji „Wisła” (Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie akcji „Wisła”, 03.08.1990, http://ksi.home.pl/archiwaprzelomu/obrazy/AP-6-1-1-30_44.PDF [dostęp: 15.05.2020]).

⁷² Zob. R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 74.

⁷³ M. Menkiszak, *Trudne sąsiedztwo...*, op. cit., s. 162. Zob. też T. Mazowiecki, *Nie pytaliśmy Moskwy o pozwolenie*, *Nowa Europa Wschodnia* 2009, nr 6, s. 98.

⁷⁴ Zob. J. Łukaszewski, Krzysztof Skubiszewski, 1926–2010. Człowiek – myśl – działanie – spuścizna, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 14.

⁷⁵ P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit., s. 547, 556.

⁷⁶ Zob. A. Dudek, *Finlandyzacja po polsku*, *Rzeczpospolita*, 14 sierpnia 2009 r.; P. Żurawski vel Grajewski, *The Eastern Policy of Poland. EU and National Perspective 1989–2015*, *Nato-lin European Centre*, Warsaw 2017, s. 22–23.

⁷⁷ J. Makarczyk, *Nowa polityka wschodnia*, op. cit., s. 49; M. Nowak, *Krzysztof Skubiszewski i demontaż...*, op. cit., s. 150.

się z nim”⁷⁸. Upraszczając, można stwierdzić, że Skubiszewski uważał, iż pozycję międzynarodową Polski, również w Europie Wschodniej, warunkuje zakotwiczenie na Zachodzie⁷⁹; Giedroyc natomiast utrzymywał, że „nasza pozycja w Europie będzie zależała od naszej pozycji na Wschodzie. Tylko wówczas będziemy uznawani jako ten zwornik wschodniej Europy. I tylko wówczas nasza pozycja na Zachodzie będzie silna”⁸⁰. Ten spór między ministrem a redaktorem trzeba jednak relatywizować. Skubiszewski był członkiem rządu „Solidarności”, która w istotnym stopniu wcielała w życie postulaty *Kultury*⁸¹. Ponadto jego poglądy na politykę wschodnią również przeszły pewną ewolucję. Gdy odchodził z urzędu, pisał:

Państwo polskie nie pragnie „specjalnych” stosunków z Rosją, potrzebuje natomiast stosunków normalnych i dobrych [...] nasze stosunki z niepodległą Ukrainą są dobre i bogate w treści [...] pamięć o konfliktach i trudnej wspólnej historii nie osłabia dzisiejszego, jakże korzystnego przełomu [...] dzięki zerwaniu z satelicką mentalnością możemy powiedzieć, że nie stoi przed nami dylemat „Moskwa czy Kijów”. Nasze stosunki z Rosją i Ukrainą kształtujemy w sposób realistyczny, bez tworzenia czy akceptowania dogmatycznych przesłanek ograniczających nasze pole działania⁸².

Polityka wschodnia Polski w latach 2015–2020

Uwarunkowania

Sytuacja w państwach Europy Wschodniej jest, zwłaszcza od rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie w 2014 r., istotnym wyzwaniem dla Polski⁸³. Współczesna Rosja pod rządami Władimira Putina prowadzi agresywną, rewizjonistyczną politykę, która stanowi żywotne zagrożenie dla polskich interesów. Rosyjska polityka ma w istotnym stopniu nieprzewidywalny charakter, a państwa zachodnie (w tym Polska) nie dysponują skutecznymi instrumentami, które

⁷⁸ 1 kadencja, 43 posiedzenie, 2 dzień (30.04.1993), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/49CA791F> [dostęp: 3.11.2020].

⁷⁹ J. Kranz, Krzysztof Skubiszewski – portret piórkem, w: P. Skubiszewski, J. Stańczyk (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 124.

⁸⁰ J. Giedroyc, Instynkt państwowy, *Polityka*, 28 sierpnia 1999 r.

⁸¹ T. Snyder, *Rekonstrukcja narodów...*, op. cit., s. 247–330.

⁸² K. Skubiszewski, Imperatyw ciągłości, *Rzeczpospolita*, 29 września 1993 r.

⁸³ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., 14 marca 2019 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2019-roku> [dostęp: 13.05.2020].

pozwołyłyby na nią wpływać⁸⁴. „Rewolucja godności” na Ukrainie (2013–2014) zaowocowała istotnymi zmianami zarówno w sferze wewnętrznej (polityka historyczna odwołująca się m.in. do tradycji Ukraińskiej Powstańczej Armii), jak i zewnętrznej (podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE). Wciąż nie podjęto konsekwentnych działań na rzecz modernizacji państwa i implementacji standardów europejskich. W 2019 r. narastająca frustracja społeczna wyniosła do władzy politycznego nowicjusza Wołodymyra Zelenckiego. Priorytety nowego prezydenta w sferze polityki zagranicznej pozostają niejednoznaczne⁸⁵. Ponadto osłabienie więzów transatlantyckich, będące następstwem polityki zagranicznej Donalda Trumpa, rosnąca popularność ruchów eurosceptycznych w państwach Unii Europejskiej, a wreszcie kryzys gospodarczy na skutek pandemii Covid-19 stanowią znaczące wyzwanie dla wspólnoty państw zachodnich; dotyczy to w szczególności Polski, która postrzega członkostwo w UE i NATO jako gwarancję swego dobrobytu i bezpieczeństwa przeciwko zagrożeniom ze strony Rosji, a także jako czynnik zwiększający jej możliwości działania w Europie Wschodniej⁸⁶.

Prawo i Sprawiedliwość, zarówno na szczeblu partyjnym, jak i rządowym, cechuje mała znajomość państw Europy Wschodniej. W okresie pierwszych rządów PiS (2005–2007) ważną rolę odgrywał w tym kontekście Paweł Kowal, bliski współpracownik Lecha Kaczyńskiego i wiceminister spraw zagranicznych odpowiedzialny za politykę wschodnią – obecnie poseł Koalicji Obywatelskiej. Prawo i Sprawiedliwość ma również relatywnie słabe zaplecze intelektualne, które mogłoby wesprzeć jego politykę wschodnią. Można w tym kontekście wymienić znawcę Rosji Andrzeja Nowaka⁸⁷ czy historyka i politologa Przemysława Żurawskiego vel Grajewskiego⁸⁸. W Polsce istnieje obecnie kilka państwowych instytucji zajmujących się Europą Wschodnią, takich jak Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpa, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych czy Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia. Po dojściu do władzy PiS nie dokonało „przejęcia” tych instytucji – ich obecni dyrektorzy wywodzą się spośród pracowników wspomnianych

⁸⁴ P. Buras, A. Balcer, Nieprzewidywalna Rosja: skutki dla Polski, 7.06.2016, https://www.ecfr.eu/page/-/Nieprzewidywalna_Rosja_-_skutki_dla_Polski.pdf [dostęp: 03.11.2020].

⁸⁵ M. Boulègue, L. Litra, Understanding Volodymyr Zelenskyi's Foreign Policy Priorities for Ukraine, 25.06.2019, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/understanding-volodymyr-zelenskyi-s-foreign-policy-priorities-ukraine> [dostęp: 13.05.2020].

⁸⁶ R. Kuźniar et al., *Raport. Trzy lata polityki zagranicznej rządu Prawa i Sprawiedliwości*, Instytut Bronisława Komorowskiego, Warszawa 2018, s. 22.

⁸⁷ Zob. np. A. Nowak, *Jak rozbić rosyjskie imperium? Idee polskiej polityki wschodniej*, Warszawska Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1995.

⁸⁸ P. Żurawski vel Grajewski, *The Eastern Policy...*, op. cit.

ośrodków, choć w niektórych przypadkach sympatyzują z PiS. Jednocześnie obecne władze w ograniczonym stopniu korzystają z potencjału tych instytucji, w szczególności jeśli chodzi o nominacje personalne. Wyjątkiem jest Bartosz Cichocki, wiceminister spraw zagranicznych (2017–2019), ambasador Polski na Ukrainie (od 2019 r.), który pracował w przeszłości jako analityk m.in. w Ośrodku Studiów Wschodnich i Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. W efekcie, również z powodu nieufności PiS wobec kadr MSZ, obecne władze często skazane są na sięganie po ludzi z zewnątrz. Stanowisko ambasadora w Moskwie od 2016 r. piastuje politolog i wykładowca akademicki Włodzimierz Marciniak. W latach 2016–2019 funkcję ambasadora na Ukrainie sprawował Jan Piekło, w przeszłości kierujący Fundacją Współpracy Polsko-Ukraińskiej PAUCI. Jedynie na Białorusi reprezentuje Polskę zawodowy dyplomata Artur Michalski, w MSZ od początku lat 90. XX wieku⁸⁹.

Brak zainteresowania Europą Wschodnią wiąże się ze specyficznymi cechami polityki wewnętrznej i zagranicznej PiS. Po pierwsze, Prawo i Sprawiedliwość krytycznie ocenia dorobek III RP. Jarosław Kaczyński deklarował chęć walki „z komuną, ale przede wszystkim [...] z postkomuną”⁹⁰. Skoro jednak krytykuje dorobek ostatniego trzdziestolecia, w naturalny sposób skupia wokół siebie tych, którym w PRL było lepiej, a przynajmniej zachowali z niego lepsze wspomnienia – bądź to dlatego, że zrobili wtedy kariery w aparacie państwowo-partyjnym (Stanisław Piotrowicz), bądź to dlatego, że nie powiodło im się w demokratycznej Polsce. Można również postawić tezę, że autorytarny styl PiS bardziej przyciąga tych, którzy autorytarnymi metodami budowali PRL i własną pozycję w tamtych czasach, niż tych, którzy naprawdę walczyli o demokrację. Ta niezadeklarowana rehabilitacja PRL wpływa na percepcję ZSRR i Rosji oraz relacji z nimi Polski. Po drugie, PiS krytycznie odnosi się do Unii Europejskiej, a relacje Polski z instytucjami unijnymi uległy od 2015 r. istotnemu pogorszeniu⁹¹. Taka sytuacja zmniejsza atrakcyjność Polski jako udanego przykładu transformacji i adwokata w takich krajach jak Ukraina⁹². Jednocześnie skłania

⁸⁹ A. Szeptycki, Bilans wschodni PiS, *Rzeczpospolita*, 7 lutego 2019 r.

⁹⁰ Precz z postkomuną! – przemówienie Jarosława Kaczyńskiego na wiecu w Stoczni Gdańskiej, 01.10.2006, <http://wyborcza.pl/1,76842,3655708.html> [dostęp: 13.05.2020].

⁹¹ R. Csehi, E. Zgut, „We won’t let Brussels dictate us”: Eurosceptic populism in Hungary and Poland, *European Politics and Society*, 27.01.2020, <https://doi.org/10.1080/23745118.2020.1717064> [dostęp: 13.05.2020].

⁹² Zob. A. Balcer et al., Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS, maj 2016 r., s. 14–15, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Jaka%20zmiana%20w%20polityce%20zagranicznej.pdf> [dostęp: 13.05.2020].

do szukania w regionie innych partnerów (Białoruś). Po trzecie, rosnącego znaczenia w Polsce nabiera tradycja Narodowej Demokracji Romana Dmowskiego. Dzieje się tak w szczególności za sprawą Ruchu Narodowego, zasiadającego w latach 2015–2019 w Sejmie w ławach Kukiz '15, a obecnie współtworzącego Konfederację Wolność i Niepodległość. W sferze polityki wschodniej PiS stara się pogodzić dwie sprzeczne koncepcje: zgodną z tradycją „Solidarności”, dominującą w polityce III RP myśl Jerzego Giedroycia, która zakładała bliską współpracę z państwami Europy Wschodniej przeciwko rosyjskiemu zagrożeniu, i koncepcję endecką, uznającą za priorytetowego partnera w regionie Rosję i krytycznie odnoszącą się do aspiracji Ukrainy; w praktyce w polityce Prawa i Sprawiedliwości coraz częściej dominuje to drugie stanowisko. Takie podejście motywowane jest zarówno troską o prawicowy elektorat, jak i antyukraińską oraz prorosyjską orientacją części środowiska PiS⁹³.

W efekcie polska polityka wschodnia ma charakter chaotyczny, nieczytelny, niekiedy wewnętrznie sprzeczny i przede wszystkim reaktywny: wobec braku koncepcji o charakterze strategicznym sprowadza się często do zarządzania kryzysami, zwłaszcza w relacjach z Ukrainą. Po 2015 r. nie ukształtował się w łonie władzy wykonawczej jeden ośrodek, który odpowiadałby na poziomie politycznym za stosunki ze wschodnimi sąsiadami (w szczególności z Ukrainą). Funkcji tej nie pełni ani prezydent RP, ani nikt z kierownictwa MSZ. Pozostałe instytucje podejmują bez konsultacji z Ministerstwem działania istotne z perspektywy polityki wschodniej (kontrowersyjny, niewdrożony projekt MSWiA z 2017 r. zakładający zilustrowanie nowych paszportów motywami wileńskiej Ostrej Bramy i Cmentarza Orląt Lwowskich; zmiana ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej z 2018 r., o której będzie jeszcze mowa). Przez pięć lat rządów PiS nie sformułowano długofalowego projektu polityki wschodniej, który czytelnie definiowałby polskie interesy, a jednocześnie umożliwił rozwój współpracy z sąsiadami⁹⁴.

Cele

Prawo i Sprawiedliwość za najważniejsze cele polityki zagranicznej uważa odzyskanie przez Polskę podmiotowości na arenie międzynarodowej⁹⁵,

⁹³ A. Balcer, Endek na Wschodzie, *Nowa Europa Wschodnia* 2016, nr 3–4.

⁹⁴ R. Kuźniar et al., *Raport...*, op. cit., s. 23.

⁹⁵ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, s. 149, <http://pis.org.pl/document/archive/download/128> [dostęp: 13.05.2020].

a także zapewnienie bezpieczeństwa państwa i stworzenie jak najlepszych warunków dla jego rozwoju⁹⁶.

Program PiS z 2014 r. stwierdzał:

Polityka zagraniczna RP musi być współodpowiedzialna za kondycję naszego najbliższego sąsiedztwa aż po Kaukaz, bo tu właśnie rozgrywa się przyszłość polskiej podmiotowości⁹⁷.

W tym kontekście popierał utrzymanie polityki rozszerzenia NATO i UE na wschód; Partnerstwo Wschodnie było w tym zakresie zbyt słabym instrumentem – dlatego Prawo i Sprawiedliwość zapowiedziało wypracowanie nowych pogłębionych instrumentów dwu- i wielostronnych, które przybliżą państwa regionu do „integracji transatlantyckiej”⁹⁸. Program wyborczy partii z 2019 r. opowiada się za przygotowaniem scenariusza rozszerzenia NATO o państwa Europy Wschodniej i południowego Kaukazu⁹⁹, rozszerzeniem UE o państwa Bałkanów Zachodnich i „zarysowaniem realnych perspektyw” dla Ukrainy, Mołdawii i Gruzji¹⁰⁰.

Szczególną rolę wśród wschodnich sąsiadów Polski odgrywa Rosja. To jedyne z państw regionu, z którym relacje zostały szczegółowo opisane w dokumentach programowych PiS. Prawo i Sprawiedliwość chce, by stosunki z Rosją były realistyczne i partnerskie, oparte „na wzajemnym równomiernym szacunku, prawdzie i otwartości, przestrzeganiu zasad prawa międzynarodowego, wycofaniu się z przekonania o specjalnym statusie jednych krajów względem drugih”¹⁰¹. Zmiana dwustronnych relacji wymaga jednak woli obu stron. „My taką wolę mamy. Oczekujemy w tej materii rewizji polityki rosyjskiej” – stwierdza program PiS z 2019 r.¹⁰² Podobne stanowisko prezentuje w odniesieniu do innych państw regionu

⁹⁶ Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019, s. 171, 173, http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf [dostęp: 13.05.2020]. Zob. też Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, op. cit., s. 149,

⁹⁷ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, op. cit., s. 155.

⁹⁸ Ibidem, s. 153.

⁹⁹ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 184. W tym samym roku minister spraw zagranicznych Jacek Czaputowicz mówił o utrzymaniu przez Sojusz Północnoatlantycki polityki „otwartych drzwi” w kontekście Bałkanów Zachodnich i potrzebie pogłębienia współpracy z „państwami partnerskimi NATO”, w tym Ukrainą, Mołdawią i Gruzją – Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., op. cit.

¹⁰⁰ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 188.

¹⁰¹ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, op. cit., s. 156–157.

¹⁰² Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 191.

polski rząd. Premier Mateusz Morawiecki w sejmowym *exposé* w 2017 r. opowiedział się za powrotem „do prawdziwego strategicznego partnerstwa na Wschodzie” i pogłębieniem relacji z Ukrainą czy Gruzją, choć – jak zaznaczył – wymaga to dobrej woli z obu stron¹⁰³. Warunkiem dialogu z Rosją i Ukrainą jest uznanie przez nie prawdy historycznej; PiS odrzuca „formułę ciągłego resetu i politykę zapomniania”¹⁰⁴. Dotyczy to w szczególności roli ZSRR w czasie II wojny światowej, zwłaszcza w latach 1939–1941 i po „wyzwoleniu” Polski, a także zbrodniczej działalności OUN-UPA, w szczególności podczas rzezi wołyńskiej (1943–1944).

Tezy te znalazły odzwierciedlenie w wypowiedziach programowych obu ministrów spraw zagranicznych w rządach PiS – Witolda Waszczykowskiego i Jacka Czaputowicza. W ich mniemaniu „dalekowzroczna i ambitna polityka wschodnia” to jeden z najważniejszych wymiarów polityki zagranicznej Polski. Polska opowiada się, zgodnie z zasadami ONZ i OBWE, za prawem wschodnioeuropejskich sąsiadów do suwerennego wyboru ustroju politycznego i sojuszy, co ma zapewnić stabilność w regionie. Pragnie wytrwale wspierać te państwa, które opowiedzą się za proeuropejską i prozachodnią drogą rozwoju. Ważną rolę ma w tym kontekście do odegrania Unia Europejska, zwłaszcza poprzez „nowy instrument pozytywnego oddziaływania” na wschodnie sąsiedztwo, o utworzenie którego zabiega Polska, a także bardziej zindywidualizowaną, dopasowaną do potrzeb, współpracę z poszczególnymi sąsiadami w ramach Partnerstwa Wschodniego¹⁰⁵.

W interesie Polski i Europy są pragmatyczne relacje z Federacją Rosyjską, jednak nie mogą one być budowane kosztem ignorowania agresywnej polityki Rosji i łamania przez nią prawa międzynarodowego. Mimo niesprzyjających uwarunkowań politycznych Polska będzie dążyć do rozwoju kontaktów międzyludzkich, współpracy kulturalnej i odbudowy dwustronnych relacji gospodarczych z Rosją. Jednocześnie liczy na gesty dobrej woli z jej strony: rzetelną współpracę w wyjaśnianiu przyczyn katastrofy smoleńskiej, zwrot wraku prezydenckiego samolotu Tu-154 i pełne odtajnienie archiwów dotyczących zbrodni katyńskiej. Ważnym celem Polski jest solidarna i konsekwentna polityka UE i NATO wobec Rosji¹⁰⁶. Ewentualny dialog z Federacją Rosyjską w ramach struktur euroatlantyckich i europejskich powinien być

¹⁰³ *Exposé* premiera Mateusza Morawieckiego – stenogram, 12.12.2017, <https://www.premier.gov.pl/expose-premiera-mateusza-morawieckiego-stenogram.html> [dostęp: 14.05.2020].

¹⁰⁴ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 180.

¹⁰⁵ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, 29.01.2016, http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=10&dzien=2&wyp=2&symbol=RWYSTAPIENIA_WYP&id=419 [dostęp: 13.05.2020].

¹⁰⁶ Ibidem.

uzależniony od spełnienia postulatów społeczności międzynarodowej – dotyczy to w szczególności konfliktu na Ukrainie¹⁰⁷.

Niepodległa, demokratyczna i stabilna Ukraina jest z polskiego punktu widzenia niezbędnym elementem porządku i bezpieczeństwa europejskiego. Dlatego Polska ma zamiar wspierać jej integralność terytorialną i suwerenność oraz pokojowe rozwiązanie konfliktu w Donbasie na gruncie porozumień mińskich, a także proeuropejskich reform w tym kraju¹⁰⁸. PiS uważa, że Polska powinna odgrywać aktywną rolę w tym procesie – dlatego negatywnie ocenia niewłączenie jej w 2014 r. do formatu normandzkiego zajmującego się rozwiązaniem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego¹⁰⁹. Polsko-ukraińskie partnerstwo strategiczne obu państw powinno być napełnione większą treścią m.in. poprzez współpracę obronną i otwarcie Polski na pracowników z Ukrainy. Polska będzie również dążyć do konsekwentnego wdrażania w życie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina i porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu¹¹⁰. Jednocześnie będzie usiłowała wyjaśnić prawdę historyczną o wzajemnych relacjach, uważając ją za warunek prawdziwego partnerstwa. W tym kontekście Polska negatywnie ocenia zwłaszcza wprowadzony przez Ukrainę zakaz poszukiwań ekshumacji szczątków polskich ofiar rzezi wołyńskiej (2017 r.)¹¹¹.

Istnienie niepodległej Białorusi leży w żywotnym interesie Polski¹¹². Polska nie ma zamiaru ingerować w jej politykę wewnętrzną – oczekuje jednak przestrzegania przez sąsiada standardów prawnomiędzynarodowych; dlatego pozytywnie ocenia zwolnienie więźniów politycznych (2015 r.) i liczy na rozwój dwustronnej współpracy, zwłaszcza gospodarczej, granicznej i w zakresie wymiany handlowej, a także normalizacji relacji ze środowiskami Polaków na Białorusi¹¹³.

¹⁰⁷ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., op. cit.

¹⁰⁸ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2017 roku, 10.02.2017, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=35&dzien=2&wyp=2&view=4&SessionID=3AAAB1C1F809889AC241B3940461DA94BA-BA6BF7> [dostęp: 14.05.2020].

¹⁰⁹ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 172.

¹¹⁰ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, op.cit.

¹¹¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 roku, 21.03.2018, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/expo-2018> [dostęp: 13.05.2020].

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku, op. cit.

Polityka wobec Federacji Rosyjskiej

Stosunki polsko-rosyjskie uległy faktycznemu zamrożeniu w 2014 r. po agresji Rosji na Ukrainę. Przejęcie władzy w Polsce przez PiS w 2015 r. nie zaowocowało w tej kwestii istotnymi zmianami. Nie odbywały się spotkania na szczęblu ministrów spraw zagranicznych i wyższym¹¹⁴. Ograniczone efekty przyniosły wysiłki zmierzające do wznowienia ożywienia kontaktów w sferze pozapolitycznej. W 2017 r. minister spraw zagranicznych odnowił skład polskiej części Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych; w praktyce grupa nie podjęła jednak pracy, a w 2019 r. z udziału w niej zrezygnowało kilku członków, w tym współprzewodniczący pracom Mirosław Filipowicz. Bezpośrednim powodem jego dymisji stała się likwidacja przez rząd lubelskiego Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, którego dyrektorem był Filipowicz i który miał stanowić zaplecze badawcze i logistyczne dla Grupy. Również w sferze handlu nie przełamano negatywnego trendu będącego następstwem wojny na Ukrainie (w 2014 r. eksport do Rosji stanowił 4,2% polskich obrotów z zagranicą, w 2019 r. – 3,2%, import odpowiednio 10,3 i 6,2%)¹¹⁵.

W tych okolicznościach polityka Polski wobec Rosji skupiła się na trzech zasadniczych obszarach. Po pierwsze, prowadzono wysiłki na rzecz przeciwdziałania ekspansywnej polityce Federacji Rosyjskiej. Polska zabiegała o zwiększenie zaangażowania w regionie NATO, co było jednym z ważnych tematów szczytu Rady Północnoatlantyckiej w Warszawie (2016 r.). Wspierała również w obliczu rosyjskiej agresji Ukrainę – zarówno na płaszczyźnie dyplomatycznej (na forum ONZ¹¹⁶, NATO i UE), jak i w ograniczonym stopniu – wojskowej. Sukcesem Polski jest fakt, że Unia Europejska systematycznie przedłuża sankcje przeciwko Rosji wprowadzone w 2014 r., choć warto przypomnieć, że mają one ograniczony charakter, gdyż obejmują jedynie zawieszenie rozmów o nowej umowie UE–Rosja i reżimie bezwizowym,

¹¹⁴ A. Bieńczyk-Missala, „Dobra zmiana” w polityce zagranicznej RP, *Rocznik Strategiczny 2016/17*, t. 22, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 231.

¹¹⁵ Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w 2015 r., 05.08.2016, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/2/8/1/sygnalna__2015_ost.pdf [dostęp: 14.05.2020]; Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w okresie styczeń–grudzień 2019 r., 11.02.2020, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/1/89/1/obroty_towarowe_handlu_zagranicznego_ogolem_i_wedlug_krajow_w_okresie_styczen-grudzien_2019_roku.pdf [dostęp: 14.05.2020].

¹¹⁶ Zob. np. A. Duda, Address of the President of the Republic of Poland at the general debate of the 72nd Session of UN General Assembly [online] 19 September, <http://www.president.pl/en/news/art,563,address-of-the-president-of-the-republic-of-poland-at-the-general-debate-of-the-72nd-session-of-un-general-assembly--.html> [dostęp: 14.05.2020].

zakaz wjazdu i zamrożenie aktywów określonych osób i podmiotów gospodarczych oraz ograniczenie współpracy w sferze bankowej, energetycznej i obronnej¹¹⁷. Na niejednoznaczną ocenę zasługuje polityka energetyczna rządów PiS. W Świnoujściu rozpoczął działalność terminal LNG (2015), podpisana została umowa o budowie Baltic Pipe, którą ma być sprowadzany do Polski gaz z Norwegii (2020 r.) – inicjatywy te ograniczą zależność Polski od Rosji. Zgodnie z wyrokiem sądu arbitrażowego w Sztokholmie Gazprom ma zwrócić spółce PGNiG 1,5 mld dolarów za zawyżone ceny za gaz płacone przez stronę polską w ramach tzw. kontraktu jamalskiego. Jednocześnie Polska sprowadza coraz więcej węgla zarówno z Rosji¹¹⁸, jak i z oderwanego od Ukrainy Donbasu¹¹⁹. Za porażkę uznać należy również postępy w realizacji projektu budowy gazociągu Nord Stream 2, który ma na celu zwiększenie przesyłu rosyjskiego gazu do Europy Zachodniej przez Morze Bałtyckie. Polska jest przeciwna temu projektowi, gdyż ograniczy on znaczenie krajów Europy Środkowej i Wschodniej jako państw tranzytowych, pozbawiając je źródła dochodów i narażając na przerwanie dostaw gazu na rynek krajowy przez Rosję; ponadto podważa unijną solidarność energetyczną. Zgodę na budowę wyraziły już Szwecja, Finlandia, a wreszcie Dania¹²⁰. Jego budowę mogą jednak utrudnić lub nawet uniemożliwić amerykańskie sankcje przeciwko firmom zaangażowanym w ten projekt; na taki scenariusz liczy Polska. Kolejnym problemem jest aktywność rosyjskiej propagandy w Polsce; choć w naszym kraju istnieje duża świadomość społeczna tego zagrożenia, polskie władze nie podjęły skoordynowanych działań, by stawić mu czoło¹²¹; co więcej, część środowiska PiS jest podatna na tezy rozpowszechniane przez rosyjską dezinformację.

Po drugie, przedmiotem szczególnego zainteresowania Polski jest obwód kaliningradzki, co wynika zarówno z faktu bezpośredniego sąsiedztwa, jak i jego militaryzacji przez Federację Rosyjską (rozmieszczenie systemów

¹¹⁷ J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru (red.), *Sankcje i Rosja*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

¹¹⁸ A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna Polski w setną rocznicę niepodległości*, *Rocznik Strategiczny 2018/19*, t. 22, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 327.

¹¹⁹ K. Baca-Pogorzelska, M. Potocki, *Czarne złoto. Wojny w węgiel z Donbasu*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2020.

¹²⁰ A. Łoskot-Strachota, S. Kardaś, P. Szymański, S. Matuszak, Duńska zgodna na budowę Nord Stream 2, 31.10.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-10-31/dunska-zgodna-na-budowe-nord-stream-2> [dostęp: 14.05.2020].

¹²¹ P. Pogorzelski, *Zagrożenie rosyjską dezinformacją w Polsce i formy przeciwdziałania*, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, Wojnowice 2017.

rakietowych Iskander-M, 2016 r.). Współpraca z obwodem finansowana jest m.in. z zatwierdzonego przez Komisję Europejską w 2016 r. Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Rosja 2014–2020 o łącznej wartości 62,3 mln euro; w ramach Programu finansowane mogą być projekty dotyczące kultury lokalnej i ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska i dostosowania do zmian klimatu, poprawy dostępności regionów poprzez rozwój sieci i systemów transportowych oraz komunikacji i bezpieczeństwa na granicach. Również w 2016 r., w związku ze szczytem Rady Północnoatlantycznej w Warszawie i Światowymi Dniami Młodzieży w Krakowie, Polska zawiesiła mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim, w ramach którego polscy i rosyjscy mieszkańcy pasa przygranicznego mogli się po nim poruszać bez konieczności posiadania wizy. Decyzja ta do dziś pozostaje w mocy. Na płaszczyźnie bezpieczeństwa można ją uzasadniać koniecznością zapobieżenia rosyjskiej penetracji w regionie przygranicznym. Na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej z pewnością ogranicza ona natomiast kontakty między Polską a Rosją, co zasługuje na krytyczną ocenę¹²². Kolejną inicjatywą PiS w regionie jest projekt budowy kanału żeglugowego przez polską część Mierzei Wiślanej, realizowany od jesieni 2019 r. Ta inwestycja uważana jest przez partię rządzącą za przejaw nowej „koncepcji polityki zagranicznej, w której wyznacza się suwerenność pola działania w środowisku międzynarodowym oraz cele polityczne i interesy narodowe”¹²³. Przekop ma umożliwić szersze wykorzystanie portu morskiego w Elblągu, bez konieczności korzystania z tranzytu przez wody rosyjskie¹²⁴. Projekt budzi jednak istotne wątpliwości ze względu na jego negatywne konsekwencje ekologiczne¹²⁵ i brak korzyści strategicznych (Zalew Wiślany jest zbyt płytki, by poruszały się po nim jednostki Marynarki Wojennej).

Po trzecie, ważną rolę w relacjach z Rosją odgrywają kwestie symboliczne związane ze zbrodnią katyńską i katastrofą smoleńską. W tych sprawach nie osiągnięto przez minione pięć lat żadnych postępów. Część archiwów dotyczących zbrodni z 1940 r. pozostaje utajniona przez Rosję do 2044 r. Władze rosyjskie dążą ponadto do relatywizacji zbrodni katyńskiej poprzez próby jej zrównania z losem bolszewickich jeńców z wojny 1920 r., którzy zmarli w polskiej niewoli; w maju 2020 r. w Twerze z gmachu byłej

¹²² P. Kowal, B. Sienkiewicz, Czas bić na alarm, *Nowa Europa Wschodnia* 2017, nr 2.

¹²³ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 173.

¹²⁴ P. Bobołowicz, Racja stanu, nie krytyków, *Nowa Europa Wschodnia*, 2016, nr 2.

¹²⁵ A. Dobrzycka-Kraheil, J. Kozakiewicz, Przekop przez Mierzę Wiślaną czy ingerencja w bioróżnorodność Zalewu Wiślanego?, *Journal of Ecology and Health* 2011, nr 5, s. 211–218.

siedziby NKWD zdjęto tablicę upamiętniającą zamordowanych w Katyniu Polaków. Ponadto Rosja nie oddała Polsce wraku prezydenckiego samolotu, który rozbił się pod Smoleńskiem; motywowano to faktem, że mimo ustaleń polskich i rosyjskich śledczych z 2011 r. nadal trwa śledztwo na temat katastrofy. Za sukces polskiej dyplomacji uznać można rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2018 r. wzywającą Rosję do przekazania Polsce wraku¹²⁶.

Polityka wobec Ukrainy

Stosunki polsko-ukraińskie uległy zacieśnieniu po „rewolucji godności” i wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Od 2015 r. Polska prowadziła zdystansowaną politykę wobec Ukrainy. Do pierwszej wizyty na najwyższym szczeblu doszło dopiero w grudniu 2015 r., gdy Andrzej Duda odwiedził Kijów¹²⁷. Po zwycięstwie wyborczym Wołodymyra Zełenskigo (2019 r.) i zakończeniu cyklu wyborczego 2018–2020 w Polsce, oba państwa podjęły działania na rzecz przełamania impasu we wzajemnych relacjach. Ich przejawem była m.in. wizyta Dudy na Ukrainie w październiku 2020 r., podczas której podpisano deklarację potwierdzającą „strategiczne partnerstwo” tych dwóch krajów¹²⁸.

Oba państwa zacieśniły współpracę w sferze bezpieczeństwa. W grudniu 2016 r. ministrowie obrony podpisali Umowę ogólną między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą w sprawie wzajemnej współpracy w dziedzinie obronności. W czerwcu 2017 r. zawarto wart 750 tys. euro kontrakt o dostawach polskich instrumentów optycznych dla ukraińskiej armii. Polskie jednostki wojskowe prowadziły na Ukrainie szkolenia w zakresie taktyki i strzelectwa, budowy i obsługi sprzętu wojskowego oraz medycyny pola walki¹²⁹. Polska nie brała udziału w rozmowach na temat konfliktu w Donbasie, prowadzonych od 2014 r. w ramach formatu normandzkiego (Ukraina,

¹²⁶ The crash of Polish Air Force Tu-154M transporting the Polish State delegation, on 10 April 2010 on the Russian Federation's territory, resolution 2246, 12.10.2018., <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25191&lang=en> [dostęp: 14.05.2020].

¹²⁷ A. Bieńczyk-Missala, Polityka zagraniczna Polski w roku wyborów, *Rocznik Strategiczny 2015/16*, t. 21, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 316.

¹²⁸ Wspólna deklaracja Prezydentów Polski i Ukrainy, 12.10.2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1181,wspolna-deklaracja-prezydentow-polski-i-ukrainy.html> [dostęp: 3.11.2020].

¹²⁹ F. Bryjka, Euroatlantyckie wsparcie wojskowe dla Ukrainy, w: P. Turczyński (red.), *Bezpieczeństwo europejskie po szczycie NATO w Warszawie*, Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner, Kraków 2017, s. 175–198.

Rosja, Niemcy, Francja), choć PiS krytykował tę sytuację, uznając ją za przejaw słabości polityki zagranicznej PO–PSL (2007–2015)¹³⁰.

Kontynuowano działania na rzecz wsparcia przemian na Ukrainie i jej zbliżenia z UE. Wzrosła wielkość polskiej pomocy rozwojowej dla tego kraju – w 2015 r. wyniosła ona 31 mln dolarów, a w 2018 r. – 68 mln dolarów¹³¹. W grudniu 2015 r. Komisja Europejska zatwierdziła Program Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2014–2020 o wartości 183 mln euro. W latach 2016–2017 weszła w życie umowa stowarzyszeniowa Ukraina–UE przewidująca w szczególności powstanie pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu¹³², a obywatele Ukrainy zostali objęci przez Unię reżimem bezwizowym. Były to ważne osiągnięcia z perspektywy Polski, choć w ograniczonym stopniu można je przypisać obecnym polskim władzom, gdyż zostały zainicjowane przed 2015 r. Polsce nie udało się doprowadzić do stworzenia przez UE nowego instrumentu współpracy ze wschodnimi sąsiadami. Również w ramach Partnerstwa Wschodniego UE nie wyszła poza ogólne uznanie „europejskich aspiracji” sąsiadów z Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu; nadal nie uznano jednak ich perspektywy członkostwa¹³³. Trójmorze, jedyna znacząca inicjatywa Polski w regionie, powstało bez udziału Ukrainy, bo nie zgodziły się na to inne państwa regionu. Również Ukraina nie była nadmiernie zainteresowana tym projektem¹³⁴.

Zasadniczym przedmiotem sporów stała się pamięć historyczna. Było to związane zarówno z nieakceptowalną w Polsce popularyzacją tradycji ukraińskiej Powstańczej Armii na Ukrainie, jak i konfrontacyjną, antyukraińską polityką historyczną PiS. Jej przejawem stały się przyjęcie przez Polski Sejm uchwały uznającej zbrodnię wołyńską za ludobójstwo (2016 r.)¹³⁵ i zmiana ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej zrównująca ukraińskich nacjonalistów ze zbrodniarzami nazistowskimi i komunistami oraz penalizująca wypowiedzi

¹³⁰ Polski model państwa dobrobytu, op. cit., s. 172.

¹³¹ *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A> [dostęp: 3.11.2020].

¹³² Szerzej zob. M. Emerson, V. Movchan (red.), *Deepening EU–Ukrainian Relations, What, Why and How?*, Centre for European Policy Studies – Institute for Economic Research and Policy Consulting, Rowman & Littlefield International, Brussels, Kyiv, London 2018.

¹³³ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Brussels, 24.11.2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf> [dostęp: 15.05.2020].

¹³⁴ R. Kuźniar et al., *Raport...*, op. cit., s. 24.

¹³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie oddania hołdu ofiarom ludobójstwa dokonanego przez nacjonalistów ukraińskich na obywatelach II Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1943–1945, 22.07.2016, *Monitor Polski*, 29 lipca 2016 r., poz. 726.

umniejszające ich zbrodnie (2018 r.)¹³⁶. Oba te akty zostały uznane na Ukrainie za nieprzyjazne i sprzeczne z prawdą historyczną. Nastąpiło upolitycznienie problematyki w tym zakresie: przedstawiciele Polski deklarowali, że gloryfikująca UPA polityka historyczna uniemożliwi Ukrainie integrację z UE¹³⁷. W lipcu 2018 r., w 75. rocznicę zbrodni wołyńskiej, Andrzej Duda oddał hołd jej ofiarom na Ukrainie, a prezydent Petro Poroszenko był w tym samym dniu na uroczystościach w Sahryniu (województwo lubelskie), gdzie znajduje się memoriał poświęcony Ukraińcom, którzy w 1944 r. zginęli z rąk Batalionów Chłopskich i AK¹³⁸. Obie strony podejmowały próby przełamania impasu w sferze polityki historycznej. W październiku 2016 r. oba parlamenty uchwaliły deklarację pamięci i solidarności, w której podkreślono m.in. wspólnotę doświadczeń historycznych tych dwu państw¹³⁹. W styczniu 2019 r. sprzyjający obecnym władzom Trybunał Konstytucyjny uznał kontrowersyjne zapisy ustawy o IPN za niekonstytucyjne¹⁴⁰. We wrześniu tego samego roku nowe ukraińskie władze cofnęły wydany dwa lata wcześniej zakaz poszukiwań polskich ofiar rzezi wołyńskiej spoczywających na Ukrainie, co wychodziło naprzeciw postulatowi Polski.

Kolejnym wyzwaniem stali się ukraińscy imigranci w Polsce. Ich liczba wzrosła po wybuchu wojny ukraińsko-rosyjskiej (brak tu dokładnych liczb, ale szacuje się, że w Polsce przebywa około miliona obywateli Ukrainy¹⁴¹). Nie był to jednak jedyny czynnik. Rządy PiS przyczyniły się do upowszechnienia retoryki niechętniej imigrantom, co przełożyło się na wzrost incydentów o charakterze ksenofobicznym. Ponadto polskie władze głosiły podczas kryzysu migracyjnego tezę, że Polska przyjęła ponad milion uchodźców z Ukrainy – dlatego nie może wziąć na siebie ciężaru, jakim byłoby przyjęcie uchodźców z regionu Morza Śródziemnego¹⁴². Teza ta nie odpowiadała

¹³⁶ Ustawa o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, 26.01.2018, *Dziennik Ustaw*, 14 lutego 2018 r., poz. 369.

¹³⁷ A. Szeptycki, *Contemporary Relations...*, op. cit., s. 179–180.

¹³⁸ A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna Polski w setną rocznicę...*, op. cit., s. 328.

¹³⁹ Deklaracja Pamięci i Solidarności Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Najwyższej Ukrainy, 26.10.2016, *Monitor Polski* 2016, nr 1016.

¹⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 17.01.2019, sygn. akt K 1/18, *Dziennik Ustaw*, 23 stycznia 2019 r., poz. 131.

¹⁴¹ M. Kowalski et al. (red.), *Ukraińcy na polskim rynku pracy: doświadczenia, wyzwania i perspektywy. Raport EWL*, EWL, EWL Fundacja, Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, s. 22.

¹⁴² Debata w Parlamencie Europejskim z udziałem premier Beaty Szydło, 19.01.2016, <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/debata-w-parlamencie-europejskim-z-udzialem-premier-beaty-szydlo.html> [dostęp: 15.05.2020].

rzeczywistości i spotkała się z negatywną reakcją na Ukrainie: niemal wszyscy przyjeżdżający z Ukrainy do Polski to imigranci. W latach 2013–2016 status uchodźcy uzyskało w Polsce zaledwie 36 obywateli Ukrainy¹⁴³.

Polityka wobec Białorusi

Współpraca polsko-białoruska ma od lat 90. XX w. ograniczony charakter, co wynika zarówno z autorytarnego charakteru rządów prezydenta Alaksandra Łukaszenki, jak i ścisłych powiązań łączących Białoruś z Rosją. Po przejęciu władzy w Polsce przez PiS w 2015 r. w relacjach z Białorusią nastąpiło przejściowe ożywienie. Zmiana podejścia Polski wobec Białorusi motywowana była dwoma zasadniczymi czynnikami. Po pierwsze, ewolucją polityki UE: w 2015 r. Unia zniosła większość sankcji wobec Białorusi, uznając je za nieskuteczne, i podjęła próbę normalizacji dwustronnych relacji w przekonaniu, że kraj ten nie może być skazany wyłącznie na współpracę z Rosją, a ponadto należy go wesprzeć w dowód uznania za neutralną postawę w konflikcie ukraińsko-rosyjskim¹⁴⁴. Po drugie, wobec pogorszenia relacji z Ukrainą i braku zmian w kontaktach z Rosją polskie władze chciały wykazać skuteczność swej polityki na przykładzie stosunków z Białorusią. W 2016 r., po raz pierwszy od sześciu lat, miały miejsce polsko-białoruskie rozmowy na szczepie ministrów spraw zagranicznych. Białoruś odwiedzili również wicepremier Mateusz Morawiecki i marszałek Senatu Stanisław Karczewski¹⁴⁵. Odwilż w stosunkach bilateralnych przerwało stłumienie przez władze Białorusi opozycyjnej manifestacji w Mińsku i aresztowanie jej uczestników (marzec 2017 r.). W 2017 r. odbyły się tylko konsultacje wiceministrów spraw zagranicznych¹⁴⁶.

Polska zajęła bardziej wyrozumiałe stanowisko wobec sytuacji wewnętrznej na Białorusi. Symbolem tej polityki stała się wypowiedź marszałka Senatu Karczewskiego, który po wizycie w Mińsku scharakteryzował białoruskiego dyktatora Łukaszenkę jako „ciepłego człowieka”¹⁴⁷. Ponadto

¹⁴³ Raport na temat obywateli Ukrainy (wg stanu na dzień 14.05.2017), <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/UKRAINA-14.05.2017.docx> [dostęp: 3.11.2020].

¹⁴⁴ A. Szeptycki, Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – désintéressement Unii Europejskiej, désintéressement Rosji?, *Rocznik Strategiczny 2015/16*, t. 21, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 257.

¹⁴⁵ A. Bieńczyk-Missala, „Dobra zmiana”..., op. cit., s. 233–234.

¹⁴⁶ A. Bieńczyk-Missala, Polityka zagraniczna RP „w pułapce”, *Rocznik Strategiczny 2017/18*, t. 23, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 291–293.

¹⁴⁷ Karczewski: Łukaszenka to taki ciepły człowiek, 7.12.2016, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/karczewski-lukaszenka-to-taki-ciepły-człowiek,697966.html> [dostęp: 15.05.2020].

w grudniu 2016 r. MSZ wypowiedział umowę o finansowaniu niezależnej TV Biełsat nadającej z Polski w języku białoruskim – Ministerstwo uznało, że skuteczniejszym narzędziem oddziaływania na to państwo mogłaby być TV Polonia. Można sądzić, że likwidacja Biełsatu miała być ceną, jakiej domagały się władze w Mińsku za normalizację relacji polsko-białoruskich. MSZ wznowiło finansowanie Biełsatu w 2018 r., jednak kosztem ściślejszego podporządkowania telewizji władzom państwowym – we wrześniu pracę stracił jeden z pracowników stacji; powodem było opublikowanie przez niego na profilu Biełsatu w mediach społecznościowych zdjęcia rzekomo ośmieszającego prezydenta Dudę¹⁴⁸.

Ograniczone sukcesy przyniosły działania na rzecz rozwoju kontaktów pozapolitycznych. W 2017 r. władze białoruskie wprowadziły ruch bezwizowy dla określonych grup obywateli 80 państw (w tym Polski), o ile przybędą oni do Białoruś przez lotnisko w Mińsku lub odwiedzają przygraniczny Park „Kanał Augustowski” (obejmujący Grodno) lub strefę turystyczno-rekreacyjną „Brześć”¹⁴⁹. Wbrew oczekiwaniom polskich władz nie osiągnięto natomiast postępów w kwestii wprowadzenia małego ruchu granicznego między Polską a Białorusią¹⁵⁰. Ponadto, mimo wysiłków Polski, władze białoruskie wciąż nie uznają Związku Polaków na Białorusi, na czele którego stoi Andżelika Borys. Od sierpnia 2020 r. zasadniczym wyzwaniem zarówno dla Polski, jak i dla innych państw UE stał się kryzys polityczny na Białorusi związany ze sfałszowaniem przez reżim białoruski wyborów prezydenckich i będącymi tego następstwem masowymi, wielotygodniowymi protestami społecznymi. W Polsce kilkakrotnie gościła Swiatłana Cichanouska, prawdopodobna zwyciężczyni wyborów na Białorusi. Faktycznym rzecznikiem sprawy białoruskiej zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej stała się jednak Litwa¹⁵¹.

Ocena

Bilans polityki wschodniej PiS jest dosyć negatywny. W relacjach dwustronnych nie osiągnięto zasadniczych postępów, nie zrealizowano większości zamierzonych celów wobec omawianych państw (odtajnienie archiwów

¹⁴⁸ R. Kuźniar et al., *Raport...*, op. cit., s. 25.

¹⁴⁹ A. Szeptycki, Europa Wschodnia i Kaukaz Południowy – nihil novi, *Rocznik Strategiczny 2017/18*, t. 23, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 256.

¹⁵⁰ Zob. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r., op. cit.

¹⁵¹ A. Kuczyńska-Zonik, Międzynarodowa rola Litwy wobec kryzysu na Białorusi, *Komentarze IEŚ*, 4.09.2020, nr 247, <https://ies.lublin.pl/komentarze/miedzynarodowa-rola-litwy-wobec-kryzysu-na-bialorusi-247-150-2020> [dostęp: 3.11.2020].

katyńskich, zwrot wraku Tu-154, uznanie przez Ukrainę prawdy o rzezi wołyńskiej, ustanowienie nowego instrumentu polityki UE wobec wschodnich sąsiadów), choć można wskazać na pewne ograniczone sukcesy. W tym kontekście wymienić trzeba działania na rzecz ograniczenia importu gazu z Rosji czy przezwyciężenie impasu w stosunkach z Ukrainą na tle polityki historycznej (do którego wcześniej polskie władze w istotnym stopniu się przyczyniły). Na krytyczną ocenę zasługują również pewne specyficzne cechy polityki wschodniej rządów Prawa i Sprawiedliwości.

Po pierwsze, wspomniany już brak zainteresowania wschodnim sąsiedztwem zasadniczo różniący politykę zagraniczną obecnych władz od tej w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego. Program wyborczy PiS z 2014 r. stwierdzał, że „Polska czerpie swą siłę z siły regionu Europy Środkowej i Wschodniej i poprzez to wzmacnia potencjał całej Europy”¹⁵². Przez to pojęcie Prawo i Sprawiedliwość rozumie przede wszystkim nowe państwa członkowskie UE i NATO (inicjatywa Trójmorza), w przeciwieństwie do Europy Wschodniej, wobec której nie zdefiniowano żadnego długofalowego projektu.

Po drugie, mimo deklarowanego postrzegania Rosji jako zagrożenia i związanej z tym chęci wsparcia Ukrainy (oraz w mniejszym stopniu Białorusi) Prawo i Sprawiedliwość, a przynajmniej część tego środowiska, jest podatne na wpływy Federacji Rosyjskiej. Dotyczy to przede wszystkim byłego ministra obrony Antoniego Macierewicza. Polityk ten utrzymuje od lat kontakty z ludźmi powiązanymi z Rosją, takimi jak amerykański kongresmen Dana Rohrabacher, lobbysta rosyjskich interesów na Kapitolu, czy senator Alphonse d'Amato, powiązany z tzw. mafią sołncewską. Macierewicz blisko współpracuje również z pozarządowym Narodowym Centrum Studiów Strategicznych, którego eksperci kwestionowali wiarygodność NATO i przestrzegali przed zagrożeniami ze strony Ukrainy¹⁵³. Warto też odnotować, że polskie władze mogą liczyć w Parlamencie Europejskim na poparcie eurosceptycznych, prorosyjskich sił politycznych, takich jak francuski Front Narodowy/Zgromadzenie Narodowe Marine Le Pen¹⁵⁴. Istnieją przesłanki, by sądzić, że zarówno konflikt społeczno-polityczny w Polsce po katastrofie smoleńskiej, jak i „afera podsłuchowa” (2014–2015), która wyniosła do władzy Prawo i Sprawiedliwość, były inspirowane przez rosyjskie służby specjalne¹⁵⁵.

¹⁵² Program Prawa i Sprawiedliwości 2014, op. cit., s. 155.

¹⁵³ Szerzej zob. T. Piątek, *Macierewicz i jego tajemnice*, Arbitror, Warszawa 2017.

¹⁵⁴ A. Szeptycki, Nieuświadomiona konieczność, *Nowa Europa Wschodnia* 2016, nr 2.

¹⁵⁵ G. Rzeczkowski, *Obcym alfabetem. Jak ludzie Kremla i PiS zagrali podsłuchami*, Arbitror, Warszawa 2019; idem, *Katastrofa posmoleńska. Kto rozbił Polskę*, Arbitror, Warszawa 2020.

Po trzecie, Polska powinna dążyć do utrzymania jedności Unii Europejskiej, gdyż jest to najlepsza gwarancja przeciwko zagrożeniu ze strony Rosji – tymczasem polityka PiS zaowocowała izolacją Polski w UE. Osamotniona Polska nie może efektywnie promować zgodnej z jej interesami polityki wschodniej w NATO i Unii; nie jest również atrakcyjnym partnerem dla takich państw jak Ukraina, gdyż nie może być ich skutecznym „advokatem” na Zachodzie¹⁵⁶.

Po czwarte, polityka wschodnia PiS zbyt wiele uwagi poświęca kwestiom historycznym i symbolicznym. Dobre przykłady to zarówno sprawa zwrotu wraku Tu-154, jak i spory o interpretację rzezi wołyńskiej. Takie stanowisko osłabia pozycję Polski w relacjach z sąsiadami i utrudnia rozwój rzeczowej współpracy.

Po piąte, obecna polityka wobec wschodnich sąsiadów przynosi Polsce straty wizerunkowe związane z jednej strony z konfliktogenną polityką historyczną, z drugiej zaś – z próbami nawiązania bliższych kontaktów z poradzieckimi autokratami. Polska była bardzo dobrze postrzegana na Ukrainie po „rewolucji godności”. Przez następne lata utraciła część tego kapitału. W 2015 r. „dobrze” lub „bardzo dobrze” oceniało ją 58%¹⁵⁷ ankietowanych, a 2018 r. – 50%¹⁵⁸. Na Białorusi negatywnie przyjęto zmianę polityki wobec reżimu Łukaszenki i próby likwidacji Bielsatu – tamtejsza opozycja i intelektualiści uznali taką politykę za zagrożenie dla obu państw¹⁵⁹.

Wnioski

Polityka wschodnia Polski w latach 1989–1993 i 2015–2020 realizowana była w określonych uwarunkowaniach, takich jak doświadczenia historyczne kraju, bezpośrednie sąsiedztwo z regionem i jego ewolucja w ciągu ostatnich 30 lat. Sytuacja w Europie Wschodniej zarówno wtedy, jak i obecnie była w istotnym stopniu nieprzewidywalna, co stanowiło wyzwanie dla Polski i utrudniało wypracowanie spójnej polityki wobec regionu. Polska uważała istnienie niepodległej Ukrainy i Białorusi za zgodne ze swoimi interesami. Dążenia do zbliżenia z Ukrainą były jednak sprzeczne z innymi

¹⁵⁶ R. Kuźniar et al., *Raport...*, op. cit., s. 25.

¹⁵⁷ Public Opinion Survey Residents of Ukraine, 19–30.11.2015, s. 17, https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015_11_national_oversample_en_combined_natl_and_donbas_v3.pdf [dostęp: 15.05.2020].

¹⁵⁸ Public Opinion Survey of Residents of Ukraine, 29.09–14.10.2018, s. 61, https://www.iri.org/sites/default/files/2018.12.4_ukraine_poll.pdf [dostęp: 15.05.2020].

¹⁵⁹ A. Bieńczyk-Missala, „Dobra zmiana”..., op. cit.

kierunkami polityki Polski (priorytet, jaki stanowiło zacieśnienie relacji z Zachodem w okresie Skubiszewskiego, polityka historyczna za rządów PiS). W przypadku Białorusi to ta ostanía nie wykazywała nadmiernego zainteresowania współpracą z Polską i proponowaną przez nią i instytucje zachodnie drogą rozwoju. Ta relatywna stałość uwarunkowań polskiej polityki wschodniej przekłada się na pożądane przez Polskę cele.

Ogólna analiza celów polityki wschodniej w latach 1989–1993 i 2015–2020 wskazuje na ich podobieństwo. Z uwagi na tematykę tego tekstu i jego ograniczenia objętościowe nie ma tu miejsca na rozważania, czy i w jakim stopniu wizja suwerenności Skubiszewskiego pokrywa się z koncepcją podmiotowości Polski PiS. Nie ulega natomiast wątpliwości, że konkretne cele deklarowane w odniesieniu do wschodnich sąsiadów cechują się pewną ciągłością.

ZSRR/Rosja i Niemcy postrzegane były zarówno 30 lat temu, jak i obecnie jako najważniejsi sąsiedzi Polski. W okresie Skubiszewskiego Polska chciała mieć z ZSRR stosunki oparte na równych prawach, wzajemnym poszanowaniu interesów i respektowaniu umów. PiS natomiast deklaruje, że relacje z Rosją były realistyczne i partnerskie, oparte na wzajemnym równomiernym szacunku, prawdzie i otwartości, przestrzeganiu zasad prawa międzynarodowego oraz wycofaniu się z przekonania o specjalnym statusie jednych krajów względem drugih. Skubiszewski uważał, że rozwój stosunków ze wschodnimi sąsiadami miał służyć zagwarantowaniu stabilności Polski i jej sąsiedztwa na gruncie zasad prawa międzynarodowego, a także wsparciu rozszerzania europejskiej strefy demokracji i gospodarki rynkowej na republiki poradzieckie sąsiadujące z Polską. Obaj ministrowie spraw zagranicznych w rządach PiS opowiadali się za prawem wschodnioeuropejskich sąsiadów do suwerennego wyboru ustroju politycznego i sojuszy, co miało zapewnić stabilność w regionie. Deklarowali również chęć wytrwałego wspierania tych państw, które opowiedzą się za proeuropejską i prozachodnią drogą rozwoju. Ważną rolę w relacjach ze wschodnimi sąsiadami, zarówno trzy dekady temu, jak i obecnie, odgrywały kwestie gospodarcze, społeczne i te związane z historią. Ta stałość deklarowanych celów nie wynika, jak można sądzić, z przywiązania obecnych władz do dziedzictwa Skubiszewskiego. Stanowią one raczej konkretyzację pewnych stałych czy przynajmniej długofalowych interesów polskiego państwa¹⁶⁰.

W praktyce polityka Skubiszewskiego i rządów PiS wobec poszczególnych państw Europy Wschodniej nie cechuje się już takim podobieństwem.

¹⁶⁰ Zob. S.D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton 1978, s. 53.

W okresie 1989–1993 stosunki z ZSRR/Rosją charakteryzował dialog, choć między oboma państwami istniały pewne rozbieżności, zwłaszcza dotyczące członkostwa Polski w NATO. W latach 2015–2020 relacje na najwyższym szczeblu z Federacją Rosyjską były zawieszone, a oba kraje dzieliły istotne różnice dotyczące wojny na Ukrainie, stosunków w sferze energetycznej itp. Relacje z Ukrainą były priorytetowo traktowane przez Polskę u progu niepodległości tej pierwszej – potem uległy pewnemu ochłodzeniu. W okresie rządów PiS stosunki te znalazły się w impasie, choć usiłowano – do pewnego stopnia skutecznie – go przełamać. W odniesieniu do Białorusi zarówno 30 lat temu, jak i obecnie podejmowano działania na rzecz rozwoju i poprawy dwustronnych relacji – w obu przypadkach inicjatywy Polski w tym zakresie nie przyniosły wymiernych efektów; była już o tym mowa.

Pytanie o dziedzictwo Skubiszewskiego we współczesnej polityce wschodniej Polski wymaga analizy bardziej subtelnych podobieństw i różnic między oboma okresami. Wśród podobieństw niewątpliwie trzeba wskazać na brak zainteresowania Wschodem i zarzuty o endeckość, a także chęć „finlandyzacji” Polski (w przypadku Skubiszewskiego) i penetrację środowisk rządzących przez Rosję (w przypadku PiS). Skubiszewski nie znał regionu Europy Wschodniej – nie zajmował się nim przed 1989 r. zawodowo, nie interesował on go również w szczególny sposób na gruncie pozanaukowym. Fakt ten mógł mieć wpływ na politykę Polski zwłaszcza w ciągu pierwszych kilkunastu miesięcy po objęciu przez Skubiszewskiego stanowiska ministra spraw zagranicznych. Jednocześnie warto zauważyć, że ta nieznajomość wschodniego sąsiedztwa nie była wyłącznie przypadłością tego polityka, ale większości solidarnościowych elit. PiS w 2015 r. było w odmiennej sytuacji. W szeregach partii nie było specjalistów od państw Europy Wschodniej. Polska jako państwo dysponowała natomiast rozległą wiedzą o krajach Europy Wschodniej w szczególności dzięki swemu zapleczu eksperckiemu. Ponadto po „rewolucji godności” współpraca z Ukrainą osiągnęła niespotykany wcześniej poziom. W tych okolicznościach Prawo i Sprawiedliwość podjęło świadomą decyzję o ograniczeniu współpracy z Europą Wschodnią, przede wszystkim z Ukrainą; głównym powodem tego były, jak można sądzić, polsko-ukraińskie spory historyczne, a także przypuszczalnie rola środowisk prorosyjskich w PiS. W tym sensie w ciągu ostatniego trzystulecia polska polityka wschodnia zatoczyła koło. Tradycje endeckie, charakterystyczne dla PRL¹⁶¹, zastąpiła u progu lat 90. XX w. koncepcja Giedroycia. Symbolicznym punktem zwrotnym stało się uznanie

¹⁶¹ Zob. T. Snyder, *Rekonstrukcja narodów...*, op. cit.

przez Polskę – jako pierwsze państwo na świecie – niepodległości Ukrainy. Polska przyjęła „testament Prometeusza”¹⁶². Był to początkowo „prometeizm idealistyczny”, którego przejaw stanowiło w szczególności dążenie do przyłączenia Ukrainy i innych państw regionu do UE i NATO, z czasem – po dojściu do władzy Platformy Obywatelskiej w 2007 r. – „prometeizm realistyczny”, zakładający ściślejsze związanie państw tego obszaru z UE za pośrednictwem m.in. Partnerstwa Wschodniego. PiS ze wspomnianego dziedzictwa przynajmniej po części zrezygnowało, co znalazło wyraz m.in. w próbach likwidacji TV Bielsat.

Do różnic dzielących politykę wschodnią Skubiszewskiego i tę prowadzoną przez PiS zaliczyć trzeba z pewnością styl i efekty. Minister przywiązywał duże znaczenie do profesjonalizmu własnego i swoich podwładnych. Dotyczyło to w szczególności prawa międzynarodowego, które znał i do którego był przywiązany. Po rozpadzie ZSRR dążył do oparcia relacji z nowymi sąsiadami na solidnych podstawach traktatowych umożliwiających dobrosąsiedzkie stosunki. Unikał rozwiązań, które byłyby niekorzystne dla Polski. PiS często ponad dobrosąsiedzkie stosunki przedkładało prawdę, rozumianą jako narracja historyczna zgodna z polską historiografią, a najlepiej jej tezami promowanymi przez partię rządzącą (zbrodnia wołyńska była nie tylko czystką etniczną – była ludobójstwem). Działania podejmowane w sferze polityki wschodniej miały charakter chaotyczny, a ich efekty negatywnie odbijały się na wizerunku Polski: doskonałym przykładem była w tym przypadku nowelizacja ustawy o IPN z 2018 roku.

Wspomniane powyżej cechy dyplomacji Skubiszewskiego przyczyniły się do odzyskania przez Polskę suwerenności (likwidacja Układu Warszawskiego, wycofanie wojsk rosyjskich) i ustanowienia dobrosąsiedzkich relacji z poradzieckimi sąsiadami, z wyjątkiem Litwy. Z pewnością cele te udało się zrealizować również dzięki otwartej na dialog postawie Gorbaczowa i Jelcyna; Federacja Rosyjska pod rządami Putina jest obecnie o wiele trudniejszym partnerem. Bilans polityki wschodniej PiS jest znacząco bardziej ograniczony. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że UE systematycznie przedłuża sankcje wobec Rosji, ale nie jest to wyłącznie zasługa Polski i jej władz. W ciągu ostatnich pięciu lat udało się zwiększyć niezależność od Rosji w sferze gazowej; zarazem Polska importuje rosyjski i donbaski

¹⁶² Zob. P. Kowal, *Testament Prometeusza...*, op. cit. Mianem prometeizmu określano w latach 20. XX w. politykę zakładającą wsparcie procesów narodowościowych w granicach ZSRR i rozsadzenie państwa radzieckiego w celu zapewnienia bezpieczeństwa na wschodnich granicach Rzeczypospolitej. Zob. J.J. Bruski, *Między prometeizmem a Realpolitik. II Rzeczpospolita wobec Ukrainy Sowieckiej 1921–1926*, Historia Iagellonica, Kraków 2010.

węgiel. W relacjach z Ukrainą polskie władze po części zdołały przezwyciężyć kryzys, który przedtem same wywołały. W stosunkach z Białorusią brak jest istotnych zmian, choć winę za ten fakt ponosi przede wszystkim Łukaszenka. Podsumowując, należy się zgodzić z tezą, że w odniesieniu do polityki PiS wobec wschodnich sąsiadów, zwłaszcza na kierunku rosyjskim i białoruskim, „można mówić o zapaści”¹⁶³. Stanowi to w istotnym stopniu zaprzepaszczenie dorobku zarówno Skubiszewskiego, jak i jego następców.

¹⁶³ A. Bieńczyk-Missala, *Polityka zagraniczna Polski w setną rocznicę...*, op. cit., s. 326.

Henryk Szlajfer

Wobec Stanów Zjednoczonych: minister Krzysztof Skubiszewski, czyli lekcja racji stanu. Kilka refleksji

W historii stosunków polsko-amerykańskich po 1989 r. szczególnym uzupełnieniem działań dyplomacji były w 1990 r. dwa wydarzenia mające tylko pośredni związek z działalnością resortu, który w rządzie Tadeusza Mazowieckiego dopiero co objął Krzysztof Skubiszewski. Były jednak na tyle ważne, że warto właśnie od ich przypomnienia rozpocząć rozważania na temat niektórych aspektów „amerykańskiej polityki” ministra Skubiszewskiego związanych z negocjacjami „2 + 4”.

*

Przejęcie władzy w ZSRR przez Michaiła Gorbaczowa oznaczało także zapoczątkowanie rozmów w sprawie emigracji radzieckich Żydów. Nawiązane kontakty ze Światowym Kongresem Żydów (World Jewish Congress, WJC) i inne działania spowodowały, że już w 1989 r. z ZSRR wyjechało 72 tys. Żydów. Nie chcąc narazić na szwank relacji ze światem arabskim, w miejsce bezpośrednich transportów do Izraela wykorzystano szlaki prowadzące przez Wiedeń i Budapeszt. Ten drugi nie był jednak zbyt pewny. Pod koniec lutego 1990 r. zapada w Warszawie decyzja o uruchomieniu Operacji „Most”, a niemal jednocześnie minister Krzysztof Skubiszewski i izraelski minister Mosze Arens finalizują uzgodnioną wcześniej decyzję o wznowieniu stosunków dyplomatycznych zerwanych przez PRL w 1967 r. W trakcie wizyty Tadeusza Mazowieckiego w Stanach Zjednoczonych premier informuje 26 marca liderów American Jewish Committee (AJC), że Polska udzieli pomocy w tranzycie żydowskich emigrantów. Od 28 marca węgierski Malév wstrzymuje loty do Izraela z emigrantami z uwagi na zagrożenie ze strony

palestyńskich ugrupowań terrorystycznych, a rzeczniczka Departamentu Stanu dziękuje Polsce za włączenie się do akcji pomocy emigrującym Żydom¹. Operacja „Most” rusza w czerwcu 1990 r. Punktem przerzutu Żydów dowożonych pociągami staje się lotnisko Okęcie. Ochrona na całej trasie biegnącej przez Polskę zostaje zapewniona przez polskie służby. Od połowy 1990 do jesieni 1992 r., tj. w okresie, gdy prowadzona była Operacja „Most”, wyemigrowało około 500 tys. Żydów radzieckich (ogółem do 2010 r. ponad 1,6 mln). Przez Okęcie przetransportowano 40–42 tys. osób².

Formalnie operacja ta nie miała bezpośredniego związku z relacjami polsko-amerykańskimi, ale nawiązane w tym czasie kontakty m.in. z American Jewish Committee, służbami izraelskimi (i pośrednio amerykańskimi) miały odegrać pewną rolę, gdy w kolejnych latach była decydowana sprawa dla polskiego bezpieczeństwa zasadnicza – członkostwo w NATO. Liderzy AJC konsekwentnie wspierali starania Warszawy. Wraz z Operacją „Most” pojawiła się bowiem nowa Polska, zrywająca z antysemicką polityką, gotowa także ponieść ryzyko (a takie dla polskich obywateli i placówek dyplomatycznych choćby w Libanie istniało), wspomagając Izrael i emigrację radzieckich Żydów. I nie było to wsparcie symboliczne.

Drugie wydarzenie miało również ścisły związek z Bliskim Wschodem oraz Stanami Zjednoczonymi.

Już po rozpoczęciu Operacji „Most”, 2 sierpnia 1990 r. Irak zaatakował Kuwejt. W samym Iraku jak w pułapce znalazło się sześciu amerykańskich agentów służb specjalnych. Ich ewakuacji nie podejmowały się inne zaprzyjaźnione z CIA służby. Podjęto współpracę z polskim wywiadem. Czy przygotowania do Operacji „Most” odegrały tu jakąś rolę, skłaniając CIA do zwrócenia się do Polaków, nie wiadomo. W każdym razie korzystając z „przykrycia”, jakie stwarzała obecność wielu Polaków na kontraktach w Iraku, polski wywiad uratował Amerykanów, dowożąc ich szczęśliwie do granicy tureckiej, a także dostarczył szczegółowe mapy infrastruktury Bagdadu zrekonstruowane z materiałów pozostających w dyspozycji Polaków.

Formalnie była to operacja służb specjalnych, ale konsekwencje miała dalekosiężne. Utworzony w związku z Operacją „Most” oddział specjalny GROM uzyskał amerykańską pomoc w sprzęcie, szkoleniu, instruktazu etc., tak że w stosunkowo krótkim czasie powstała jakościowo nowa jednostka, zdolna do podjęcia działań również poza terytorium kraju. O innych

¹ U.S. praises Poland's plans to fly Soviet Jews to Israel, *The New York Times*, 28 marca 1990 r.

² Dane o emigracji Żydów radzieckich podane przez izraelskiego demografa M. Tolca w *Diemoskop Weekly*, 6–19 lutego 2012 r. (Moskwa). Liczba emigrantów, których samoloty El Al przetransportowały z Okęcia, szacunkowa, nigdy oficjalnie niepotwierdzona.

konsekwencjach operacji w Iraku, ich wpływie na stosunki polsko-amerykańskie, nie mamy wiarygodnych informacji. Pojawił się natomiast ogromny szum informacyjny. O ile uratowanie sześciu Amerykanów z pewnością przyczyniło się do przełamania lodów w stosunkach między polskimi i amerykańskimi służbami specjalnymi, a także wzmocniło wiarygodność nowego rządu i jego pozycję w kontaktach z Waszyngtonem, to doszukiwanie się w tej operacji czynnika, który wywarł zasadniczy wpływ na decyzję o anulowaniu przez Klub Paryski w 1991 r. połowy polskiego długu, wydaje się, łagodnie rzecz ujmując, mocno przesadzone³.

*

Przechodzę do głównego tematu. W przedstawionych niżej uwagach odniosę się, w kontekście relacji polsko-amerykańskich, do negocjacji „2 + 4”, głównie w ich początkowej fazie. Stany Zjednoczone odegrały w nich zasadniczą rolę, a znaczenie przyjętych w Moskwie we wrześniu 1990 r. ustaleń (*Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany*) daleko wykraczało poza kwestię niektórych warunków zjednoczenia Niemiec (w tym ostateczne zamknięcie sprawy polsko-niemieckiej granicy). W rzeczywistości porozumienie kończące negocjacje było jednocześnie ważnym krokiem w procesie kształtowania na nowo architektury europejskiego bezpieczeństwa. Przede wszystkim zaś umożliwiło utrzymanie amerykańskiej obecności w Europie, a zjednoczonych Niemiec w NATO i zapoczątkowanie, gdy pojawią się sprzyjające okoliczności, kontaktów Warszawy z Sojuszem i następnie rozmów w sprawie polskiego członkostwa. Z uwagi na rolę, jaką Stany Zjednoczone odgrywały w NATO, starania o członkostwo w Sojuszu były w znacznym stopniu jedynie inaczej ujmowanymi relacjami z Waszyngtonem. Z tego względu uzupełnienie zasadniczych rozważań będzie stanowiła krótka refleksja dotycząca tego właśnie problemu. Natomiast patrząc z perspektywy polskiego piśmiennictwa (a także, dodam, pamięci historycznej), negocjacje dotyczące statusu jednoczących się Niemiec były zadziwiające:

W toku burzliwych przemian ustrojowych w Polsce została prawie niezauważona działalność dyplomacji polskiej podczas Konferencji „2 + 4” w 1990 r.

³ Taką informację podał, powołując się na „amerykańskiego urzędnika”, John Pomfret, Polish agents rescue 6 U.S. spies from Iraq, *The Washington Post*, 17 stycznia 1995 r. Natomiast dwie inne decyzje amerykańskiej administracji mogły być pośrednio związane z działaniem polskiego wywiadu w Iraku: decyzja o zredukowaniu amerykańskiej części polskiego długu gwarantowanego przez rządy o 70% oraz zwrócenie się do Polski o reprezentowanie Stanów Zjednoczonych w Iraku po zerwaniu przez Waszyngton w 1991 r. stosunków z Bagdadem („Wojna w Zatoce”).

[...]. Pojawiły się opinie, że aktywność dyplomacji polskiej była w tym czasie chybiona i przyniosła więcej szkody niż pożytku⁴.

Wspólnym mianownikiem obu kwestii była polska racja stanu, sposób jej konkretyzowania w działaniach politycznych nowego rządu. Do tego pojęcia Krzysztof Skubiszewski przykładał zresztą ogromną wagę, podobnie jak do precyzji w formułowaniu stanowiska (do tej kwestii powrócę w końcowych uwagach). Występując w kwietniu 1990 r. po raz pierwszy przed Sejmem z formalnym *exposé*, w otwierającym akapicie odniósł się do sprawy „przywrócenia pełnej niepodległości państwa” jako głównego zadania rządu, w drugim zaś stwierdził:

Podstawą polityki zagranicznej naszego państwa jest interes narodowy i polska racja stanu realizowana przy przestrzeganiu nakazów moralności oraz prawa międzynarodowego⁵.

Dwa lata później precyzował, odpowiadając na pytanie Klubu Poselskiego PSL o sposób rozumienia przez rząd „polskiej racji stanu”:

Rację stanu można wręcz sprowadzić do kwestii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo ma dwie strony: jedną jest zachowanie substancji państwa, drugą jest rozwój tej substancji⁶.

W wygłoszonym w Sejmie 12 września 1989 r. przez nowego premiera Tadeusza Mazowieckiego programowym wystąpieniu pojawiły się stwierdzenia, które były bliskie sposobowi myślenia nowego ministra, określały jasno intencje rządu w polityce zagranicznej w tym właśnie momencie, w chwili gdy zrywająca z komunistyczną przeszłością Polska była jeszcze „samotną wyspą”. Dopiero za kilka tygodni dołączą Węgry. Na dwa punkty tego wystąpienia – różne i na pierwszy rzut oka sprzeczne – chciałbym zwrócić uwagę. W pierwszym premier Mazowiecki podnosił:

⁴ J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4”*. Aspekty prawne i proceduralne, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 13. W kolejnych latach zmiana nie nastąpiła. Do wyjątków należy R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 48–51. Zob. też A.L. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011, s. 696–698, choć zaprezentowany w niej wykład nie jest wolny od uproszczeń i pomija kluczowy moment konsultacji w Ottawie.

⁵ K. Skubiszewski, Informacja o polityce zagranicznej rządu przedstawiona w Sejmie X kadencji, 26 kwietnia 1990, w: P. Ceranka (red.), *Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 5.

⁶ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 302.

Polska pragnie współtworzyć nową Europę i przewyższać powojenne podziały świata, dziś już całkowicie anachroniczne. Warunkiem koniecznym ewolucyjnych zmian jest przestrzeganie zasady trwałości istniejących granic.

W drugim zaś czytamy:

Nasze otwarcie na całą Europę nie oznacza odrzucenia dotychczasowych powiązań i zobowiązań. Jeśli dziś powtarzamy, że nowy rząd będzie respektował zobowiązania sojusznice Polski, to nie jest to taktyczny wybieg uspokajający. Wypływa to z naszego rozumienia polskiej racji stanu i analizy sytuacji międzynarodowej⁷.

Mamy oto cztery kluczowe sformułowania dotyczące anachroniczności odziedziczonych podziałów w Europie, projektu nowej Europy, sprawy (polskich) granic i utrzymania zobowiązań w ramach „bloku” (głównie w relacjach z ZSRR) wynikających z powojennego podziału Europy.

W pierwszym punkcie, który przecież pojawił się, zanim jeszcze 9 listopada 1989 r. zostały otwarte przejścia w murze berlińskim, premier Mazowiecki, wyprzedzając wydarzenia, zasygnalizował zadanie, którego realizacja spadnie na barki nowego ministra spraw zagranicznych. Kontakt z kanclerzem Helmutem Kohlem w Krzyżowej 9–12 listopada, skądinąd przełomowy z psychologicznego punktu widzenia (i produktywny, zważywszy na liczbę podpisanych umów), nie wniósł jednak jasności w kwestii polsko-niemieckiej granicy. Kiedy kilkanaście dni później, 28 listopada, kanclerz przedstawił 10-punktowy plan długofalowych działań, których ostatecznym celem było zjednoczenie Niemiec⁸, jego intencjonalne milczenie w sprawie powojennego ładu terytorialnego (i wewnątrzniemieckiego porządku prawnego), a zatem głównie kwestii polsko-niemieckiej granicy, uderzało. O tym za moment.

Z kolei znaczenie punktu drugiego nie wyczerpywało się tylko w zapewnieniu ZSRR, że Polska nie podejmie żadnych działań, które prowadziłyby do destabilizacji dotychczasowej równowagi między mocarstwami – mimo zmiany wewnętrznej sytuacji. Takie zapewnienie było zresztą ważne również

⁷ [Tadeusz Mazowiecki], Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac Rządu, w: *Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 12 września 1989*, Warszawa 1989, s. 20. I dodawał: „Dziś jest ważne, by wszelkie układy i sojusze wojskowe dotyczyły jedynie zewnętrznego bezpieczeństwa uczestniczących państw, a nie ich wewnętrznego ładu politycznego i gospodarczego”.

⁸ H. Kohl, Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 29 listopada 1989 r.

dla Stanów Zjednoczonych i zachodniej Europy. W tym czasie wszystkie światła na europejskiej scenie były skupione na Gorbaczowie i zmianach w ZSRR. Wszelako to zapewnienie – czytane w kontekście sprawy granic i wielce prawdopodobnych nasilających się turbulencji w NRD – wskazywało, że współpraca z ZSRR była nadal ważna, a może nawet szczególnie ważna dla realizacji polskiej racji stanu. W każdym razie, nie tylko z uwagi na ewentualną (w tym momencie już mało prawdopodobną) groźbę interwencji, lecz także z innych powodów, istotnych dla odbudowy polskiej suwerenności, warto było mieć Moskwę po swojej stronie.

Jeśli 28 listopada kanclerz Kohl myślał jeszcze w kategoriach długiego procesu, raczej w latach niż w miesiącach, to już wkrótce terminarz ten stał się nieaktualny. Sytuacja w samym NRD to jedno. Natomiast do najważniejszych czynników należały kolejne pokojowe (wyjawszy Rumunię) rewolucje w Europie Wschodniej i przede wszystkim wahania zademonstrowane przez radzieckich przywódców. Kiedy w październiku Gorbaczow nagle zadeklarował w trakcie wizyty w NRD, że politykę w NRD „robi się nie w Moskwie, lecz w Berlinie”, w Waszyngtonie, Bonn i innych stolicach stało się oczywiste, że właśnie w tym momencie dotychczasowe podziały w Europie, w tym podział Niemiec, stanęły pod znakiem zapytania. Jednak pytanie, jak daleko można się posunąć, pozostawało bez odpowiedzi. Podobnie jak wcześniej. Kiedy uciekinierzy z NRD zaczęli już w maju 1989 r. tysiącami przekraczać granicę węgiersko-austriacką, „problem niemiecki” pojawił się ze zdwojoną mocą na agendzie amerykańskiej polityki. W trakcie wizyty w Europie prezydent Bush ogłosił 31 maja w Moguncji, przypominając 40-lecie utworzenia NATO i powstania RFN, że USA i Niemcy Zachodnie łączy nie tylko przyjaźń: „dzisiaj dzielimy dodatkową rolę: *partners in leadership*”. Mając zaś na uwadze zniesienie barier na granicy węgiersko-austriackiej, apelował: „Muszą zniknąć w całej Europie Wschodniej. Niech Berlin będzie następny – niech Berlin będzie następny!”⁹. Te mocne deklaracje nic jednak nie mówiły o konkretnych inicjatywach i datach, a już zwłaszcza o zjednoczeniu Niemiec¹⁰.

Nie określając kalendarza, kanclerz Kohl zdawał sobie sprawę, że bez Stanów Zjednoczonych zapoczątkowanie procesu jednoczenia Niemiec będzie niemożliwe, aczkolwiek swój 10-punktowy plan, jak odnotowano

⁹ G. Bush, *A Europe Whole and Free. Remarks to the Citizens in Mainz, May 31, 1989*, U.S. Diplomatic Mission to Germany, sierpień 2001 r.

¹⁰ O trudnościach w formowaniu polityki prezydenta Busha wobec Niemiec i starciach na tym tle do listopada 1989 r. między Departamentem Stanu i Narodową Radą Bezpieczeństwa (*National Security Council, NSC*) zob. Ph. Zelikow, C. Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1995.

w memorandum przygotowanym w Departamencie Stanu, „przekonsultował (*cleared*) z [ZSRR], nie z nami”¹¹. Było to niezbyt precyzyjne stwierdzenie. Natomiast Paryż i Londyn nie poznały propozycji kanclerza przed ich ogłoszeniem. Bez wątpienia tempo zmian zaskoczyło Waszyngton, podobnie jak Moskwę i inne stolice, ale nie sama możliwość ich pojawienia się. Decyzja o wsparciu przez USA procesu zjednoczenia – bez przesądzania o kalendarzu działań – zapadła 13 listopada.

Nie wszyscy główni sojusznicy USA myśleli jednak w ten sposób. Ani Wielka Brytania, ani Francja nie były entuzjastycznie nastawione do perspektywy zjednoczenia. Margaret Thatcher mówiła zdecydowanie o potrzebie zachowania nie tylko NATO, lecz także Układu Warszawskiego, a zatem o *status quo* w sprawie granic¹². Na początku grudnia, już po wystąpieniu kanclerza Kohla w Bundestagu i tuż po spotkaniu prezydenta Busha z Michaiłem Gorbaczowem na Malcie, na szczycie NATO 4 grudnia amerykański prezydent ogłosił swoje czteropunktowe stanowisko:

[...] respektować zasadę samostanowienia, niezależnie od tego, co Niemcy wybiorą; pozostawać w zgodzie z niemieckim członkostwem w NATO i Wspólnocie Europejskiej; być procesem stopniowym i pokojowym oraz uznawać interesy innych krajów europejskich; respektować zasady w helsińskim akcie pokojowym dotyczące nienaruszalności granic oraz zmian drogą pokojową¹³.

Były to zasady, które dopiero w procesie negocjacji nabiorą konkretnego kształtu. Dotyczyły to w szczególności punktów drugiego i czwartego. Nie budzi natomiast zastrzeżeń ocena, że spośród czterech mocarstw to Stany Zjednoczone były najbardziej skłonne do zaakceptowania niemieckiej jedności¹⁴ i w praktyce stały się *spiritus movens* procesu negocjacyjnego. Wątpliwości wyrażane w tej sprawie przez mocarstwa europejskie stanowiły z kolei w znacznym stopniu refleks pamięci historycznej o czasie Hitlera i II wojny światowej.

Powracając jednak do *exposé* premiera Mazowieckiego i spotkania w Krzyżowej. Dla szefa dyplomacji Krzysztofa Skubiszewskiego były one

¹¹ *Two Plus Four: Advantages, Possible Concerns and Rebuttal Points, February 21, 1990*, State Department (declassified). Udostępniony przez National Security Archive (Washington, D.C.), 2017.

¹² Zob. Ph. Zelikow, C. Rice, *Germany Unified and Europe Transformed...*, op. cit.

¹³ Cyt. według K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900–2001*, Mada, Warszawa 2004, s. 675.

¹⁴ Zob. A.E. Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe*, Princeton University Press, Princeton 1999, s. 114.

początkiem skomplikowanych, wielokierunkowych działań, których cel został jasno określony: zapewnić przed decyzją jednoczącą Niemcy zobowiązanie do ostatecznego prawnomiędzynarodowego uznania polsko-niemieckiej granicy. Inaczej mówiąc: spowodować odesłanie do lamusa całej prawniczej ekwilibrystyki w tej sprawie, którą wręcz mistrzowsko zdemontował kanclerz Kohl, a której niebezpieczne warianty nadal pojawiały się w ustach niektórych czołowych polityków Unii Chrześcijańsko-Społecznej (*Christlich-Soziale Union*, CSU) i to w trakcie już zapoczątkowanej „polskiej rewolucji”¹⁵.

Patrząc z perspektywy ponad 30 lat, które minęły od tych wydarzeń, uderza nieprawdopodobnie słaba pozycja wyjściowa nowego niekomunistycznego rządu, który miał podjąć walkę o wprowadzenie do agendy wielkich mocarstw (i Niemiec Zachodnich) warunku mającego dla Polski trudne do przeszacowania znaczenie. W kontekście tektonicznych zmian, które szykowały się w Europie, jednocześnie na wschodzie i na zachodzie Polski, polska racja stanu nie była dla nikogo priorytetem – wyjątkiem sami Polacy. Ceniona badaczka stosunków niemiecko-rosyjskich Angela E. Stent, gdy niemal 10 lat później odniesie się do tej zasadniczej dla Polski sprawy, zauważy: „Kiedy negocjacje 2 + 4 już postępowały, kwestia granicy Polski nagle spowodowała poważny kryzys, aczkolwiek w rzeczywistości nie był to żaden problem (*nonissue*)”. Za moment jednak doda, że sprawa została pozytywnie załatwiona w trakcie negocjacji „2 + 4”, ale wcześniej „Niemcy Zachodnie zdołały wzmocnić podejrzenia wśród sąsiadów, którzy tak czy inaczej byli skłonni do rozważań, czy zjednoczone Niemcy nie podejmą nowego *Drang nach Osten*”¹⁶. Notabene myliła się, wiążąc pojawienie się „kwestii granicy” z już toczącymi się negocjacjami, a nie ze wstępem do nich, o czym dalej.

W takiej sytuacji dyplomatyczna walka podjęta przez ministra Skubiszewskiego była niejako z definicji wielokierunkowym przedsięwzięciem. Jeden z jego kluczowych elementów stanowiło, obok bezpośrednich rozmów z Niemcami – zarówno z RFN, jak i NRD, choć o tym fragmencie negocjacji przesądzało w istocie stanowisko Bonn – doprowadzenie do świadomości i unaocznienie przede wszystkim Amerykanom znaczenia unormowań w sprawie polskiej granicy dla kształtowania nowych stosunków w Europie. Szło o przekształcenie *nonissue* w problem, którego rozwiązanie miało znaczenie dla przebiegu negocjacji nie tylko w sprawie przyszłości Niemiec,

¹⁵ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 16. Przypomniat też wypowiedź ministra finansów RFN Theo Waigla z 2 lipca 1989 r.: „Nie istnieje żaden skuteczny akt prawnomiędzynarodowy, który odłączyłby wschodnie części Rzeszy Niemieckiej”.

¹⁶ A.E. Stent, *Russia and Germany Reborn...*, op. cit., s. 118 i nast.

lecz także przyszłości Europy. Wymagało to również odwołania się do współpracy z ZSRR i zapewnienia wsparcia ze strony Moskwy, skoro podjęcie decyzji ważnych dla Warszawy zależało od współdziałania czterech mocarstw. A jednocześnie, w tym samym czasie, polska dyplomacja zaangażowała się w redefiniowanie zadań Układu Warszawskiego (zwłaszcza jego aktywności wojskowej), jak również w nawiązywanie nowych kontaktów na wschodzie bezpośrednio z republikami (ta nowa polityka została następnie nazwana polityką dwutorowości). Pojawił się również problem obecności wojsk radzieckich w Polsce. Zmiany na wschodzie i zachodzie nie układały się, powtórzę, w sekwencję. Innymi słowy, nowy minister nie mógł się w tym momencie pocieszać odwołaniem do *dictum* Archilochusa – „Lis wie o wielu sprawach, natomiast jeź zna jedną najważniejszą”. Problem w tym, że dla „jeża”, który objął we wrześniu 1989 r. stanowisko ministra spraw zagranicznych, tych „spraw najważniejszych” było w tym momencie co najmniej kilka.

Krótko po przedstawieniu przez kanclerza Kohla 10-punktowego planu minister Skubiszewski przedłożył w Sejmie obszernie oświadczenie nawiązujące do tej inicjatywy. Stwierdził, że „zasadniczym brakiem [...] programu Kanclerza Helmuta Kohla [...] jest przemilczenie sprawy granic z sąsiadami obu państw niemieckich, w szczególności z Polską”. Oznacza to, że

[p]rogram jedności narodu niemieckiego staje się nierealny, gdy abstrahuje od sytuacji terytorialnej i do tej sytuacji nie nawiązuje. Przemilczenie wprowadza dwuznaczności tam, gdzie rzeczywisty stan prawny dwuznaczny nie jest.

I dodawał, z myślą o „wzajemnym bezpieczeństwie strategicznym supermocarstw” i nieuchronnej ewolucji porządku europejskiego, że zjednoczenie narodu niemieckiego „[n]ie jest to kwestia dwustronna [...] lecz wielostronna”¹⁷. Rozstrzygnięcie dotyczące formuły i głównego kierunku, w jakim będzie procedowana sprawa jedności niemieckiej i podniesiona przez Polskę kwestia potwierdzenia granicy zachodniej, nastąpiło w Otawie w lutym 1990 roku.

Niespodziewanie dla większości uczestników tego unikatowego ministerialnego spotkania państw NATO i członków Układu Warszawskiego poświęconego amerykańskiej inicjatywie *open skies*, zasadniczym tematem podjętym w nieformalnych konsultacjach stała się sprawa niemieckiej jedności. Główną rolę odegrał w nich sekretarz stanu James A. Baker. W jego wspomnieniach rozważania poświęcone „Arytmetyce zjednoczenia” rozpoczyna

¹⁷ K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 29, 32 i nast.

opis zachowania ministra Hansa-Dietricha Genschera, który na zastrzeżenia ministra spraw zagranicznych Włoch kwestionującego pominięcie jego kraju w tak ważnych konsultacjach, niezbyt uprzejmie odburknął: „nie jesteście w grze”. I następnie refleksja Bakera:

Historia, która skrywa się za [formułą] 2 + 4 z 13 lutego 1990 r. jest klasyczną opowieścią o „wielkomocarstwowej” dyplomacji – gdy z mocą przypominano mi, że tak jak lokalizacja jest [kluczowa] dla wartości nieruchomości, tak kwestia wyboru momentu jest [ważna] dla sztuki rządzenia¹⁸.

Nie ma powodu, aby wnikać w tym miejscu w szczegóły rozmów, które poprzedziły ottawskie konsultacje. Literatura i dokumentacja dotyczące tego historycznego wydarzenia są już ogromne (zwłaszcza w Niemczech i Stanach Zjednoczonych, gdzie odtajniono również wiele protokołów rozmów, notatek etc.). Z różnych wariantów prowadzenia sprawy niemieckiej jedności (za pośrednictwem KBWE, jako dyktat narzucony przez cztery mocarstwa lub negocjacje wyłącznie między państwami niemieckimi, gdzie drugi wariant forsowała Moskwa wspierana przez moment przez Londyn, a trzeci – Bonn) wyłania się forsowana przez Waszyngton koncepcja rokowań w formacie „2 + 4” zawarta w ottawskim komunikacie z 13 lutego 1990 r. Przez moment Gorbaczow i Szewardnadze próbowali forsować formułę „4 + 2”, aby mocniej zaakcentować rolę wielkich mocarstw, ale nie była to kwestia, o którą byliby gotowi toczyć zażarte spory. Rozwiązanie „2 + 4” z jednej strony eliminowało symboliczną ciągłość między dyktatem zwycięskich mocarstw w Poczdamie a rokowaniami dotyczącymi niemieckiej jedności, oddawało negocjowanie jej wewnętrznych szczegółów w ręce samych Niemców, z drugiej zaś było ostatnim aktem „wielkomocarstwowej” polityki w „sprawie niemieckiej”: kwestia europejskiego wymiaru zjednoczenia obu państw została zdecydowana z udziałem i pod przemożnym wpływem czterech mocarstw. Można zatem zgodzić się z opinią, że „idea [negocjacji] Dwa plus Cztery była [...] rezultatem synergii między koncepcjami Zachodu i radzieckimi”¹⁹. Ottawa i zapoczątkowane negocjacje stały się jednocześnie ostatnim akordem w historii stosunków europejskich ukształtowanych w rezultacie II wojny światowej. Nie kończyły się dyktatem czy mocarstwowymi gwarancjami, lecz porozumieniem otwierającym nowe możliwości działania na kontynencie europejskim. Słowem, dojście do formuły „2 + 4”

¹⁸ J.A. Baker, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War and Peace 1989–1992*, G.P. Putnam's Sons, New York 1995, s. 195.

¹⁹ A.E. Stent, *Russia and Germany Reborn...*, op. cit., s. 115.

oraz zdanie komunikatu mówiące o zapoczątkowaniu rokowań „odnoszących się do zewnętrznych aspektów ustanowienia jedności niemieckiej, łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”²⁰ kończyły pierwszy etap w rokowaniach, które przesądziły o losie Europy w kolejnych dekadach. Stanowiły fundament, na którym zbudowany został nowy gmach rozszerzonego NATO i powiększonej Unii Europejskiej²¹. Wbrew jednak żywionym nadziejom nie była to ogólnoeuropejska konstrukcja. Rosja, która wyłoniła się z rozpadu ZSRR, po dziś dzień nie jest w stanie zaakceptować sytuacji utraty (super)mocarstwowego statusu: politycznie, ale również gdy mowa o mentalności znacznej części elit, pozostaje mocarstwem rewizjonistycznym. Inaczej niż w okresie międzywojnia – jedynym europejskim mocarstwem, które forsuje takie ambicje.

Z polskiej perspektywy ustalenia w Ottawie były rozwiązaniem, które stworzyło możliwość ubezpieczenia polskiej racji stanu, przykładem skutecznej, realistycznej w założeniach polityki. Tym bardziej, że mowa o rokowaniach przeprowadzonych w iście ekspresowym tempie. Od Ottawy do *Final Settlement* w Moskwie upłynęło zaledwie siedem miesięcy. Dla nowej polskiej dyplomacji było to doświadczenie, które łatwo mogło się zmienić w totalną klęskę. Taka możliwość była brana pod uwagę choćby przez Waszyngton tuż po ogłoszeniu decyzji o formowaniu rządu przez Tadeusza Mazowieckiego²². W rzeczywistości nie będzie przesady w stwierdzeniu, że w dziejach polskiej dyplomacji ostatnich 30 lat będzie to, łącznie z negocjowaniem członkostwa w NATO i UE, moment największego

²⁰ Zob. Komunikat z Ottawy, w: J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2 + 4”...*, op. cit., s. 113.

²¹ Może tylko zastanawiać, że ten konstytutywny – w perspektywie zmian europejskiego porządku bezpieczeństwa – wymiar Traktatu „2 + 4” jest nie tyle bagatelizowany, ile wręcz pomijany w polskim piśmiennictwie. W ten sposób tworzony jest także wyjęty z kontekstu historycznego obraz polskich starań o rozszerzenie NATO czy sekwencji kroków, jakie podejmowano w sprawie wyjścia wojsk radzieckich. Inaczej jednak uważa B. Winid, *Zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego w stosunkach polsko-amerykańskich w latach 1989–2000*, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, s. 210, który notował, że „[z]apewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności granicy zachodniej oraz uniknięcie zobowiązań, które mogłyby zablokować proces przyszłego rozszerzenia NATO, stały się jednym z największych osiągnięć dyplomacji polskiej kierowanej przez profesora Krzysztofa Skubiszewskiego”. Także R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit.

²² Ambasada PRL w Waszyngtonie informowała 21 sierpnia 1989 r., że administracja amerykańska obawia się, czy obejmująca władzę „Solidarność” „jest do tego przygotowana politycznie i kadrowo”. Zob. Zastępca ambasadora Ryszard Krystosik do dyrektora Departamentu III MSZ, w: H. Szlajfer (red.), *Ku wielkiej zmianie. Korespondencja między Ambasadą PRL w Waszyngtonie a Ministerstwem Spraw Zagranicznych, styczeń–październik 1989*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008, s. 211.

triumfu. A precyzyjniej, dzięki niemu możliwe było znalezienie pozytywnej odpowiedzi na „dylemat Polski między ZSRR a Niemcami”, o którym wspominał Krzysztof Skubiszewski, występując w kwietniu 1990 r. przed Sejmem²³. W tych właśnie negocjacjach i politycznych porozumieniach nastąpiło ostateczne zakwestionowanie swoistej klątwy, która od 1945 r. łączyła polską granicę zachodnią z radzieckimi „gwarancjami” i politycznym dyktatem.

Uporanie się z tym dylematem, sformułowanie stanowiska i zasadniczy ciężar wykonania spoczęły głównie na ministrze Skubiszewskim. Wydaje się, że kluczowymi momentami w jego staraniach były konsultacje z ministrami czterech mocarstw poprzedzające spotkanie w Ottawie i już w jego trakcie, przy czym przełomowe znaczenie należałoby przypisać rozmowie z sekretarzem stanu Bakerem, poprzedzonej rozmową z radzieckim ministrem Eduardem Szewardnadze. W polskich opracowaniach nie znajdziemy zbyt wiele na ten temat, a i sam minister Skubiszewski był niezwykle powściągliwy w publicznych enuncjacjach. W jego dorocznych wystąpieniach przed Sejmem w 1990 i 1991 r. sprawa negocjacji „2 + 4” oraz kontaktów z amerykańską administracją w tych dwóch kluczowych latach została sprowadzona do kilku zaledwie zdań. Stany Zjednoczone były definiowane jako niezwykle ważny partner, ale to nie relacje z USA dominowały w publicznych wystąpieniach ministra. Dyplomacja adresowana do USA nie zajmowała pierwszego miejsca przed kamerami. Gdy szło o „Amerykę”, to wyobraźnię Polaków zdominowała jesienią 1989 r. wizyta Lecha Wałęsy w USA i jego wystąpienie w Kongresie (modelowy przykład PR na rzecz nowej polskiej demokracji). W pierwszym *exposé* w kwietniu 1990 r., a zatem już po spotkaniu w Ottawie i wielu innych posunięciach polskiej dyplomacji, minister Skubiszewski odnotował, że

w polityce [Stanów Zjednoczonych] Polska odzyskuje należne jej miejsce, przestaje być tylko funkcją polityki tego państwa wobec Związku Radzieckiego²⁴.

Za tym powściągliwym stwierdzeniem kryje się moment dobrze opisany przez sekretarza stanu Jamesa A. Bakera²⁵. Jego spotkanie z ministrem Skubiszewskim nastąpiło przed ustaleniem ostatecznej formuły

²³ K. Skubiszewski, *Informacja o polityce zagranicznej rządu...*, op. cit., s. 11.

²⁴ Ibidem, s. 17.

²⁵ Wszystkie cytaty w tym akapicie według J.A. Baker, *The Politics of Diplomacy...*, op. cit., s. 210 i nast.

i treści ottawskiego komunikatu. Przebieg negocjacji wskazywał, odnotował Baker, że Polacy są w kontakcie z ministrem Szewardnadze (zauważył, że Krzysztof Skubiszewski posługiwał się formułą „4 + 2” forsowaną przez radzieckiego ministra). Nie to było jednak najistotniejsze. Według relacji sekretarza stanu swój wywód minister Skubiszewski skoncentrował na ukazaniu historycznego kontekstu problemu granicy polsko-niemieckiej. Jeśli kwestia ta nie zostanie rozstrzygnięta, argumentował następnie, to należy mieć na uwadze fakt, że w Europie można się doliczyć co najmniej tuzina potencjalnych sporów granicznych, które mogą się stać sporami faktycznymi. I, cytując Skubiszewskiego, „skoro odbywają się rozmowy między Czworką i Dwójką, pomocne byłoby wcześniejsze oświadczenie dotyczące granic, tak aby usunąć ten zatruty element”. Wnioski, jakie Baker wysnuł z tej rozmowy, były trafne (i zgodne z polskim stanowiskiem): przede wszystkim wywód ministra Skubiszewskiego „był wyraźnym przypomnieniem, dlaczego nie było w naszym interesie dopuszczenie do tego, aby dwie Germanie (*sic*) miały wolną rękę [w sprawie] zjednoczenia (*to go it alone on unification*)”, i po drugie, „uzmysławiał, że jeśli nie uzyskamy w Ottawie porozumienia w sprawie naszej koncepcji [rokowań], możemy utracić naszą jedyną rysującą się szansę”. W szybkim tempie przygotowany został w uzgodnieniu między J.A. Bakerem, Douglasem Hurdem, Rolandem Dumasem i Hansem-Dietrichem Genscherem projekt komunikatu, którego cel stanowiła zasadnicza zmiana akcentów w debacie i potwierdzenie amerykańskiego stanowiska: od rozważań nad możliwością zjednoczenia przejść do dyskusji, „jak szybko i na jakich warunkach jedność Niemiec może się wyłonić”. W przygotowanym projekcie znalazła się formuła o „zewnątrznych aspektach zjednoczenia Niemiec”.

Projekt ten przekazano do szybkich konsultacji radzieckiemu ministrowi. Zdaniem polskiego autora, to z „inicjatywy [...] Krzysztofa Skubiszewskiego dodano do tego sformułowania zwrot – «łącznie z kwestiami bezpieczeństwa państw sąsiedzkich»”²⁶. Ta propozycja dotarła jednak do Amerykanów pośrednią drogą, stąd spekulacje dotyczące jej autorstwa. Według relacji Jamesa A. Bakera, to Eduard Szewardnadze zakomunikował mu, że

Moskwa [tj. Gorbaczow] chce dodać sformułowanie odnoszące się do „kwestii bezpieczeństwa państw sąsiedzkich”. Przypuszczałem, że to sformułowanie pochodziło od Szewardnadze, nie od Gorbaczowa, i że była to z jego strony próba zarówno wykorzystania, jak i dopieszczenia Polaków.

²⁶ J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”*..., op. cit., s. 27.

Być może wchodziło w grę, dodawał sekretarz stanu,

wykorzystanie niepokojów Warszawy do co najmniej opóźnienia [negocjacji] 2 + 4, a jeśli to się nie powiedzie, miał prawdopodobnie zamiar wystąpić w gronie czterech mocarstw jako główny obrońca kwestii polskiej granicy²⁷.

W rzeczywistości taką frazę zaproponował minister Skubiszewski. Liczył się jednak rezultat.

Wyjście z tej sytuacji było zatem, zdaniem Bakera, tylko jedno:

Ponieważ ta kwestia musiałaby zostać rozwiązana w każdym procesie zjednoczenia [Niemiec], nie widziałem problemu we wprowadzeniu zmiany²⁸.

Po błyskawicznych konsultacjach, w które zaangażowali się również prezydent Bush i kanclerz Kohl, fraza o „bezpieczeństwie państw sąsiedzkich” znalazła się w ostatecznej wersji komunikatu²⁹. Z polskiej perspektywy jej wprowadzenie miało konkretny cel: otwierało, potencjalnie, drogę do udziału Polski w negocjacjach – w tej ich części, która będzie poświęcona problemowi granic. Po ogłoszeniu 13 lutego 1990 r. Komunikatu premier Mazowiecki i minister Skubiszewski przekazali odpowiednio przywódcom czterech mocarstw i ich ministrom spraw zagranicznych podziękowania za rezultaty ottawskich negocjacji i następnie podkreślili, że przyjęcie omawianej frazy wskazuje, że w dalszych dyskusjach „jest miejsce na udział ministrów spraw zagranicznych zainteresowanych państw, które sąsiadują z jednym lub dwoma państwami niemieckimi”³⁰. W listach premiera i ministra pojawiła się również uwaga, że wykluczenie zainteresowanych państw „równałoby się powrotowi do formuły jałtańskiej z 1945 r.”³¹.

²⁷ J.A. Baker, *The Politics of Diplomacy...*, op. cit., s. 211 i nast. Według M.R. Beschlossa i S. Talbotta, *At the Highest Levels. The Inside Story of the End of the Cold War*, Little, Brown and Company, Boston 1993, s. 191, frazę tę zaproponował Gorbaczow, aby „udobruchać Polaków”.

²⁸ J.A. Baker, *The Politics of Diplomacy...*, op. cit., s. 211 i nast.

²⁹ Nie bez protestów ze strony członków NATO pominiętych w ottawskich konsultacjach. Konieczne były ze strony sekretarza stanu zapewnienia, że nie implikuje ona stworzenia ZSRR możliwości wtrącania się w ewentualne spory między członkami NATO. Szewardnadze, nie bez nutki ironii, potwierdził zapewnienia Bakera: w języku rosyjskim zapis ten brzmi jednoznacznie i dla członków NATO niegroźnie.

³⁰ Ibidem.

³¹ List premiera T. Mazowieckiego z 20 lutego 1990 r. i list ministra K. Skubiszewskiego z 2 marca 1990 r., w: J. Barcz, *Udział Polski w Konferencji „2+4”...*, op. cit., s. 115, 121 i nast. Na marginesie, rola Rolanda Dumasa, francuskiego socjalistycznego ministra spraw zagranicznych, w czasie wojny członka Ruchu Oporu, w kształtowaniu korzystnych dla Polski rozwiązań w trakcie negocjacji „2 + 4”, następnie inicjatora Trójkąta Weimarskiego, jest w Polsce niedoceniana.

W każdym razie dwa miesiące później w swoim *exposé* minister Skubiszewski odnotował, odnosząc się do stosunków z ZSRR (z myślą o Ottawie i kolejnych krokach), że jednym z zadań rządu jest

współpraca polityczna [z ZSRR] w związku z polskim stanowiskiem dotyczącym potwierdzenia naszej granicy zachodniej przez zjednoczone Niemcy i uczestnictwa Polski w dyskusjach sześciu państw prowadzących do zjednoczenia Niemiec (z satysfakcją [rząd] konstatuje pełne poparcie ze strony ZSRR w tej sprawie)³².

Istotnie, wsparcie ze strony Moskwy, a w jeszcze większym stopniu Waszyngtonu, Londynu i Paryża było w nadchodzących tygodniach konieczne, aby przełamać opór nadal widoczny w Bonn i zapewnić obecność polskiego ministra przy stole negocjacyjnym w Paryżu w lipcu 1990 r. Zaproszenie do udziału w negocjacjach przekazał w maju premierowi Mazowieckiemu i ministrowi Skubiszewskiemu w imieniu czterech mocarstw i dwóch państw niemieckich sekretarz stanu Baker.

Kluczowy element podpisanego we wrześniu 1990 r. w Moskwie traktatu stanowiły jednak ustalenia dotyczące obecności NATO w Niemczech po zjednoczeniu. Również one były autorstwa Waszyngtonu. Ich wynegocjowanie zajęło więcej czasu i było znacznie bardziej skomplikowanym (i dramatycznym) procesem aniżeli sprawa polsko-niemieckiej granicy. Zwłaszcza rozmowy Bakera z Szewarnadze i Gorbaczowem w lutym 1990 r. okazały się najistotniejsze (a w przyszłości – źródłem konfuzji). Amerykanie byli zdeterminowani, aby traktować obecność zjednoczonych Niemiec w NATO jako czerwoną, nieprzekraczalną linię. W roboczym dokumencie przygotowanym dla Bakera przez jego głównego doradcę Roberta Zoellicka kilka dni po zakończeniu rozmów w Ottawie, kwestia ta została ujęta w krótkim zapisie: w przypadku sporu Niemców winny wesprzeć trzy sojusznicze mocarstwa – „Wszyscy [Amerykanie, Brytyjczycy, Francuzi] zgodziliśmy się w kluczowej sprawie: Niemcy w NATO”³³. W maju 1990 r. w trakcie amerykańsko-radzieckiego szczytu, po przedłożeniu przez Waszyngton *Nine Assurances*, które miały wzmocnić pozycję Gorbaczowa w kierownictwie ZSRR, a jednocześnie utrzymać Niemcy w NATO, problem ten, nadal kontrowersyjny, stracił jednak na polemicznej ostrości³⁴.

³² K. Skubiszewski, *Informacja o polityce zagranicznej rządu...*, op. cit., s. 11.

³³ *Two Plus Four: Advantages...*, op. cit.

³⁴ Na przyjęcie *Nine Assurances* naciskał kanclerz Kohl, aczkolwiek ich zarys pojawił się już pod koniec lutego w cytowanym wcześniej roboczym dokumencie Departamentu Stanu. *Assurances* obejmowały: 1) ograniczenie liczebności sił zbrojnych w Europie, w tym w Europie Środkowej, z perspektywą dalszych redukcji w ramach negocjowanego CFE;

W tej sprawie Polska, nie będąc członkiem Sojuszu, nadto nadal przynależąc do Układu Warszawskiego, nie miała do odegrania żadnej roli. Mogła jednak, i to minister Skubiszewski czynił, wyraźnie deklarować swoje stanowisko, że nie leży w interesie Polski neutralizacja Niemiec i wycofanie się Stanów Zjednoczonych z Europy. Niemcy mocno osadzone w Sojuszu i równie mocno we Wspólnocie Europejskiej były realistyczną odpowiedzią na historycznie uwarunkowane polskie obawy. Tylko takie rozwiązanie mogło prowadzić do osłabienia i, w perspektywie, wyeliminowania zachodniego fragmentu „dylematu Polski między ZSRR a Niemcami”. I przede wszystkim: bez obecności NATO (czyt. Stanów Zjednoczonych) na terytorium Niemiec jakiegokolwiek rozważania o bliższej współpracy z Sojuszem, a w przyszłości – o członkostwie w nim, byłyby utopią. Dotyczyłoby to również udziału we Wspólnotach Europejskich.

Prowadzone w 1990 r. rozmowy na temat obecności zjednoczonych Niemiec w NATO i formuły obecności Sojuszu we wschodniej części (zjednoczonych) Niemiec Rosjanie interpretowali w kolejnych latach jako jednoznaczne zapewnienie, że poszerzenie NATO nie nastąpi. Poniekąd symbolem tego sporu stał się interpretacyjny spór o sens stwierdzenia Bakera w trakcie poprzedzającej Ottawę rozmowy 9 lutego 1990 r. z Gorbaczowem, że NATO nie przesunie się „ani o cal w kierunku wschodnim”. Na stwierdzenie Gorbaczowa: „Nie ulega wątpliwości, że poszerzenie strefy NATO jest nie do zaakceptowania”, sekretarz stanu odpowiedział: „Zgadzamy się z tym”³⁵. W interpretacji Moskwy było to zapewnienie nieograniczone do konkretnej sytuacji jednoczących się w 1990 r. Niemiec. Jednakże spory dotyczące tej kwestii toczyły się już w innych historycznych okolicznościach i w sumie nie przyniosły oczekiwanych przez Moskwę rezultatów. Po latach ujął to trafnie brytyjski ambasador w Moskwie w okresie omawianych wydarzeń:

2) przyspieszenie negocjacji w sprawie kontroli na nuklearnymi raketami krótkiego zasięgu; 3) potwierdzenie przez Niemcy rezygnacji z posiadania i produkowania broni nuklearnych, biologicznych lub chemicznych; 4) niedyslokowanie przez określony czas sił NATO na terytorium byłego NRD; 5) uzgodnienie stosownego terminu wycofania wszystkich sił ZSRR z terytorium Niemiec; 6) zasadniczy przegląd strategii NATO oraz zmian w charakterze natowskich sił konwencjonalnych i nuklearnych; 7) potwierdzenie granicy polsko-niemieckiej; 8) zwiększenie roli KBWE i zapewnienie znaczącej roli ZSRR w Europie oraz powiązanie szczytu KBWE w 1990 r. z zakończeniem prac nad CFE; 9) pogłębienie związków gospodarczych Niemiec z ZSRR, łącznie z wypełnieniem wszystkich zobowiązań NRD wobec ZSRR. Cyt. według U. Lehmkuhl, *The „Ottawa Formula” and transatlantic relations. Politics and diplomacy of the „Two-Plus-Four” negotiations*, *EUROSTUDIA: Transatlantic Journal for European Studies* 2009, t. 5, nr 2.

³⁵ *Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker, February 9, 1990*, Archive of the Gorbachev Foundation (Moscow). Udostępniony przez National Security Archive (Washington, DC), 2017.

Jest prawdą, że w latach 1991–1992 NATO nie zamierzało poszerzać się, a oświadczenia składane [przez Sojusz] Rosjanom były prawdziwe w owym czasie. Nadto nigdy nie zostały ujęte w formę zobowiązań czy obietnic, nawet jeśli Rosjanie interpretowali je w taki sposób [...]. Sytuacja uległa zmianie w połowie lat 90.³⁶

Rozszerzenie NATO nastąpiło.

O tym historycznym kontekście należy pamiętać, kiedy jest mowa o formowaniu polskiego stanowiska w sprawie rozszerzenia Sojuszu. Przedstawiona po latach przez Krzysztofa Skubiszewskiego obszerna rekonstrukcja podejmowanych przez niego działań i ich interpretacja jest przekonująca³⁷. Z pewnością można powiedzieć jedno: w latach 1990–1993 nie został pominięty lub zlekceważony żaden sygnał ze strony USA, który sugerowałby możliwość przyspieszenia procesu rozszerzenia. Takich sygnałów po prostu nie było, a wysyłanych (nielicznych) z Europy Środkowej nie zauważono lub pominięto je milczeniem. Zabrało polskim politykom i dyplomacji dużo czasu wprowadzanie w życie postulatu oderwania Polski od rosyjskiej agendy Waszyngtonu i innych mocarstw. Przywołany sygnał dotyczący tej sprawy w wystąpieniu Krzysztofa Skubiszewskiego w 1990 r. był w istocie dopiero początkiem długiej podróży. Jej szczęśliwe zakończenie kwitował w 1999 r. podpis ministra Bronisława Geremka pod dokumentem stwierdzającym akcesję Polski do NATO. Nie może zatem zaskakiwać, że w pierwszych dwóch latach pokojowej rewolucji w międzyrządowych relacjach ze Stanami Zjednoczonymi eksponowane miejsce zajmowała, jeśli pominąć wątek negocjacji „2 + 4”, przede wszystkim problematyka gospodarcza, a w szerszym kontekście obejmującym kontakty także z sektorem pozarządowym – sprawy demokracji czy doradztwa³⁸. Na drogę prowadzącą już, nie bez gwałtownych zahamowań i zwrotów, do NATO i autonomicznego miejsca Polski i Europy Środkowej w amerykańskiej agendzie wkroczyliśmy w drugiej połowie 1993 r. po

³⁶ R. Braithwaite, NATO enlargement: Assurances and misunderstandings, *ECFR Commentary*, 7 lipca 2016 r.

³⁷ Usilnie go do tego namawiałem, stąd jego artykuł w redagowanym przeze mnie kwartalniku. Zob. K. Skubiszewski, Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989–1991, *Sprawy Międzynarodowe* 1999, nr 1, s. 9–50. Także idem, Stosunki między Polską i NATO w latach 1989–1993: przyczynek do historii dyplomacji w III Rzeczypospolitej, w: *Wykłady Polskiej Rady Biznesu* 2005, Warszawa 2006.

³⁸ W tekście J. Barcza *Doktryna Skubiszewskiego*, w: M. Maruszkina, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016, kwestia relacji polsko-amerykańskich nie pojawia się jako element konstytutywny „doktryny”. Jest to ujęcie dyskusyjne.

salwach, które w Moskwie rozbijały gmach Dumy i ukazywały rosyjską niestabilność jako zagrożenie dla europejskiego porządku.

*

W rozmowie z prezydentem George'em Bushem sekretarz stanu James A. Baker wyraził opinię, że „sposób, w jaki poradziliśmy sobie ze zjednoczeniem Niemiec, był jednym z głównych osiągnięć polityki zagranicznej za jego prezydentury”³⁹. Ta opinia przetrwała. A w Polsce? Traktat „2 + 4”, który zapewnił rozwiązanie problemu granicy polsko-niemieckiej, tego spadku po zimnej wojnie, utorował drogę do przełomowego z wielu względów traktatu polsko-niemieckiego, umożliwił wysunięcie żądania opuszczenia polskiego terytorium przez Armię Radziecką i stworzył warunki do podjęcia sprawy członkostwa w NATO i UE, został zepchnięty na margines pamięci historycznej Polaków. Nie dziwi zatem, że zademonstrowana przez ministra Krzysztofa Skubiszewskiego lekcja skutecznego politycznego realizmu jest zwłaszcza dzisiaj spychana w niepamięć. Stanowi to tylko jeden z wielu przykładów destrukcji pamięci historycznej, przedsięwzięcia szczególnie ulubionego przez epigonów każdej radykalnej zmiany.

Przeżytkiem stał się również styl prowadzenia polityki zagranicznej, który charakteryzował ministra Skubiszewskiego. Styl kontynuowany także przez kilku innych ministrów, natomiast radykalnie zakwestionowany przez kolejnych wybrańców Prawa i Sprawiedliwości, od Anny Fotygi począwszy. W każdym razie ten „elegant”, jak nazywał Krzysztofa Skubiszewskiego w trakcie konsultacji w Ottawie w swoich notatkach jeden z najbliższych doradców Eduarda Szewardnadze, wiedział, jak wykorzystać do realizacji polskiego interesu kontakty z radzieckim ministrem. I robił to skutecznie, łącznie z negocjacjami w sprawie terminu i warunków ostatecznego wycofania wojsk rosyjskich w 1993 r.⁴⁰ Był równie skuteczny w kontaktach z ideowo bliskimi partnerami amerykańskimi i europejskimi, zwłaszcza ministrami spraw zagranicznych Francji i Niemiec. Poczucie, że w swoich staraniach o odrzucenie komunistycznego dziedzictwa także w relacjach międzynarodowych i sferze bezpieczeństwa Polska potrzebuje jak wody sojuszników, było obecne we wszystkich jego tekstach i działaniach. Zarazem, tworząc fundamenty europejskiej orientacji w polskiej polityce zagranicznej, dbał

³⁹ J.A. Baker, *The Politics of Diplomacy...*, op. cit., s. 216.

⁴⁰ Notabene legendy rozpowszechniane na ten temat, dotyczące zwłaszcza koordynowania merytorycznych aspektów wizyty Lecha Wałęsy w Moskwie, są istotnie tylko legendami. Zob. A. Ananicz, Jeszcze raz o wyjściu wojsk rosyjskich, w: M. Maruszkin, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, op. cit.

o jej ubezpieczenie. Jego polityka wschodnia – nastawiona na neutralizowanie potencjalnych konfliktów, nie tylko z ZSRR, lecz także z republikami, które już wkrótce podnieść miały sprawę niepodległości – odgrywała taką rolę. Dla Polski skonfliktowanej z sąsiadami droga do NATO i UE byłaby zamknięta.

Wprowadzenie Polski do negocjacji „2 + 4” w sprawie dla nas wówczas kluczowej oznaczało faktyczne i zarazem symboliczne zakwestionowanie jałtańskiego dyktatu. I o tym pisali do swoich partnerów po spotkaniu w Ottawie premier Mazowiecki i minister Skubiszewski, domagając się polskiego uczestnictwa w nadchodzących negocjacjach. Co osiągnięto. I co starannie ulega zatarciu. Wyzwania, które dzisiaj stoją przed politykami i dyplomacją w Polsce są innego rodzaju aniżeli te, z którymi musieli się uporać Krzysztof Skubiszewski, Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek i Jerzy Buzek, ale nie mniej ważne. Natomiast miarą degeneracji polskiej polityki jest po trzech dekadach od tych konstytutywnych dla polskiej suwerenności wydarzeń, symbolem Polski prowadzonej przez PiS, sojusz z liderem „postkomunistycznego państwa mafijnego”, jak określił rządy Viktora Orbána były opozycjonista i demokratyczny polityk Bálint Magyar. Wielka Brytania, postrzegana przez pisowskich strategów jako ważny sojusznik, wykonała właśnie brexit. Francja, pamiętna sposobu załatwienia sprawy zamówień na bojowe helikoptery, weźmie to, co może, bez większych zobowiązań. A już zwłaszcza żyrujących politykę PiS. W sumie, na „nowozmianową” politykę zagraniczną składają się trudny do wytłumaczenia w racjonalnych kategoriach serwilizm w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, polityczna marginalizacja w Unii Europejskiej, taktyczne sojusze z niezbyt wiarygodnymi, pomniejszonymi partnerami i prymitywna propaganda. Można to dostrzec w każdej sferze życia publicznego: rozpadającej się marynarce wojennej towarzyszą rytualne gesty tylko symbolicznie reanimujące polskie stocznie, a z próbami zamknięcia ust krytycznym historykom współgra arogancja wobec twórców największych sukcesów artystycznych ostatnich dekad. Etc., etc. A przecież wszystko to nie powinno zaskakiwać. Działania na zewnątrz kraju są logicznym dopełnieniem wewnętrznej polityki. Autorzy niezbyt wyrafinowanych zabiegów tworzących alternatywną historię Polski na użytek wewnętrzny nagle nie zaczną formułować finezyjnych argumentów adresowanych na zewnątrz⁴¹. Zatem tylko tytułem ilustracji pierwszy z brzegu *casus*.

⁴¹ Mam tu choćby na uwadze wystąpienie premiera Morawieckiego na prestiżowym New York University 18 kwietnia 2019 r. Stwierdził m.in.: „Szacuje się, że ok. 300 tys. Żydów ocalało z Holocaustu na ziemiach, które przed wojną stanowiły część Polski, a znalazły się pod niemiecką okupacją. Żaden z ocalałych Żydów nie mógłby ocaleć bez pomocy Polaka”. Cyt. według *wPolityce.pl*, 19 kwietnia 2019 r. Dwa zdania, dwa przykłady wyimaginowanej historii.

Pewna dama z PiS, która niedawno miała trudności z kontrolowaniem swojego środkowego palca, stwierdziła właśnie, że dominujące na polskim rynku medialnym grupy „zaczęły wręcz blokować możliwość swobodnej debaty i wolność słowa”. Nie, nie chodzi o kontrolowaną przez PiS telewizję „publiczną”⁴². Dekoncentracja w imię wolności słowa, o której mowa, choć, broń Boże!, zapewnia owa dama, nie ma być „repolonizacją”, w praktyce dotknie przede wszystkim media w różnym stopniu opozycyjnie nastawione i/lub związane z obcym kapitałem. Natomiast jej partyjny boss nieco wcześniej piorunował w związku z krytyką prezydenta Dudy płynącą m.in. ze strony niemieckich mediów:

siły zewnętrzne uzurpują sobie prawo do decydowania o tym, kto w Polsce będzie rządził, a to już jest odbieranie Polakom czegoś, co jest naprawdę święte, czyli niepodległości i suwerenności⁴³.

Bez komentarza. Natomiast podobnie jak wynikająca z połączenia ignorancji z arogancją słynna poprawka do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, która wywołała międzynarodowy skandal, również zasygnalizowana sprawa jest materiałem na międzynarodowy konflikt. W relacjach z USA pojawiły się raz jeszcze publicznie artykułowane połajanki – bez znaczenia, kto zostanie wybrany jesienią na stanowisko prezydenta. W szczególności demokraci, którzy w polityce amerykańskiej PiS nie istnieli i nadal nie istnieją, nie będą się poczuwać – broniąc zasad i interesów amerykańskich firm – do żadnych zobowiązań wobec „strategicznego sojusznika” reprezentowanego przez PiS. Serwilizm demonstrowany przez lata ma również swoją wizerunkową cenę. Do rangi symbolu urosła scena, gdy w 2018 r. prezydent Duda podpisywał dokument, stojąc przy biurku prezydenta Donalda Trumpa, gospodarz zaś – na siedząco. A usłużny minister Jacek Czaputowicz objaśniał naród: „Dopuszczenie do biurka, przy którym pracuje przywódca innego państwa, to zaszczyt”⁴⁴. Istotnie, dyplomacja jest zarezerwowana dla poważnych partnerów.

I ostatnia już uwaga. Kiedy czyta się dzisiaj teksty ministra Skubiszewskiego, uderza dążenie do precyzyjnego wyłożenia racji stojących za poszczególnymi posunięciami. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której

⁴² Cyt. według *Gazeta Prawna.PL*, 27 sierpnia 2020 r.

⁴³ Cyt. według J. Dobrosz-Oracz, w: *Wyborcza.PL*, 10 lipca 2020 r.

⁴⁴ Według *GazetaPrawna.PL*, 19 września 2018 r. Przyznaję, że w trakcie wizyty prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w Białym Domu 9 lutego 2005 r. stałem w Gabinetie Ovalnym przez jakiś czas oparty tyłem o „najważniejsze biurko” – do momentu zaproszenia dziennikarzy. Zapewniam jednak, że nie był to z mojej strony wyraz lekceważenia ani Gospodarza, ani mebla.

on lub ktoś z jego współpracowników miałby problemy z wyjaśnieniem, czy chodzi o „bazę amerykańską stałą” na terytorium Polski, czy mowa jest „nie [o] bazie, lecz nazwie pewnego zbioru działań zwiększających amerykańską obecność militarną w Polsce”. Kiedy prezydent Wałęsa zaprezentował potencjalnie szkodliwą, nadto niezbyt klarowną koncepcję NATO-bis, reakcja ministra Skubiszewskiego była szybka i stanowcza. Styl jego wystąpienia, zwłaszcza na tle standardów prezentowanych przez elitę PiS, to wręcz niewyobrażalny dzisiaj świat. Wzorzec erystyki zaproponowany w Sejmie przez autora wiekopomnej frazy o „zdradzieckich mordach” znajdzie eksponowane miejsce w podręcznikach historii, obok wyimków z Jędrzeja Kitowicza *Opisów zwyczajów za panowania Augusta III*. Zapada zwłaszcza w pamięć postać miecznika poznańskiego, zwanego z uwagi na zaciekłość w tropieniu odstępców od chrześcijańskich (czyt. katolickich) wartości, „plenipotentem Pana Jezusa”. Skazani na niepamięć, oddawszy władzę kartką wyborczą w ręce elity, której sposób działania uważa obserwatorka zasadnie określiła jako „mafijny”⁴⁵, wysłuchujemy już od kilku lat nowej-starej lekcji racji stanu: „Musimy być wyspą wolności, nawet jeżeli wokół tej wolności nie będzie”, a jako naród mamy misję:

Nawet jeśli w pewnych sprawach będziemy w Europie sami, to pozostaniemy tą wyspą wolności, tolerancji, tego wszystkiego, co tak silnie było obecne w naszej historii⁴⁶.

Mutatis mutandis, socjalizm w jednym kraju. Niezbyt ciekawa perspektywa, a i doktryna mocno już zwietrzała.

sierpień–wrzesień 2020 r.

⁴⁵ E. Siedlecka, PiS i mafia. Jak daleko, jak blisko, *OKO.press*, 11 grudnia 2019 r.

⁴⁶ Wypowiedzi J. Kaczyńskiego według *Serwis wnp.pl*, 11 września 2017 r., oraz *TVPInfo*, 22 września 2019 r. Fraza o „wyspie wolności” powróci również w trakcie jego spotkania z „młodzieżówką” PiS w Lublinie 25 czerwca 2020 r.

Roman Wieruszewski

Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego – prawa człowieka

W ramach transformacji ustrojowej, do której doszło w Polsce po obaleniu komunizmu, zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej szczególną rolę odgrywało podejście do problematyki praw i wolności człowieka. Stało się ono jednym z symboli przejścia od systemu autorytarnego do ustroju demokratycznego. W polityce wewnętrznej odrzucona została koncepcja „praw obywatelskich”, jako praw nadanych przez państwo, i przyjęto idee praw człowieka, czyli praw, których źródłem jest ludzka godność¹. Co prawda, dopiero w 1997 r. koncepcja ta uzyskała w pełni konstytucyjny wyraz, ale faktycznie od chwili utworzenia pierwszego rządu demokratycznego, na czele z premierem Tadeuszem Mazowieckim, wolności i prawa człowieka uzyskały w Polsce należną im rangę i ochronę². Umacnianie systemu ochrony tych praw oprócz budowy instytucjonalnych, konstytucyjnych ich gwarancji wymagało także włączenia się Polski w systemy międzynarodowej ochrony praw człowieka, zarówno uniwersalne, jak i regionalne. Radykalnej zmianie musiało ulec podejście Polski do tej problematyki w relacjach międzynarodowych wielostronnych i dwustronnych.

W doktrynie podkreśla się, że

polityka zagraniczna nowej Polski po 1989 r. skoncentrowana została na realizacji następujących priorytetów: umacnianie suwerenności, zapewnienie

¹ Zob. R. Wieruszewski, Od praw obywatelskich do praw człowieka – dylematy ewolucji polskiego systemu ochrony praw człowieka, *Studia Prawnicze* 2002, nr 2.

² Na temat stosunku T. Mazowieckiego do praw człowieka zob. R. Wieruszewski, O prawach człowieka, w: A. Hall (red.), *Architekt wolnej Polski. Świat wartości i idei Tadeusza Mazowieckiego*, SIW Znak, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Kraków, Rzeszów 2017, s. 249–265.

bezpieczeństwa, stworzenie dobrych warunków do rozwoju ekonomicznego kraju i ułożenie dobrych stosunków z sąsiadami. Miało temu służyć m.in. przystąpienie do NATO i Unii Europejskiej, co wymagało tak ogromnego wysiłku i mobilizacji nakładów, że wiele innych dziedzin, w tym prawa człowieka, odłożono na dalszy plan³.

Być może takie wrażenie, o „odłożeniu praw człowieka na dalszy plan”, mogło powstać przy analizie całokształtu polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–2005. Nie oddaje ono jednak w pełni sytuacji panującej w różnych okresach, a zwłaszcza podczas funkcjonowania pierwszych rządów demokratycznych.

Uważna analiza roli, jaką prawa człowieka odgrywały w polityce zagranicznej w okresie sprawowania funkcji ministra przez Krzysztofa Skubiszewskiego, przeczy tezie o ich marginalizacji czy drugorzędnym traktowaniu. W istocie prawa człowieka były jednym z fundamentów polityki zagranicznej Polski, poczynwszy od rządu Tadeusza Mazowieckiego⁴. Był to bowiem warunek uzyskania pełnoprawnego członkostwa w rodzinie państw demokratycznych. Jestem zdania, że sytuację tę trafnie oddaje następujący pogląd Zdzisława Kędzi:

Nakreślona przez architekta suwerennej polityki zagranicznej naszego kraju, pierwszego po zmianach w 1989 r. ministra spraw zagranicznych, prof. Krzysztofa Skubiszewskiego wizja Polski jako aktywnego podmiotu w międzynarodowej ochronie praw człowieka była dość konsekwentnie realizowana⁵.

Innymi słowy, Krzysztof Skubiszewski pozostawił nam obraz Polski jako kraju świadomie zaangażowanego na różnych forach w promocję i ochronę praw człowieka.

Co w czasie sprawowania funkcji ministra spraw zagranicznych przez Krzysztofa Skubiszewskiego w pierwszych czterech rządach II RP udało się

³ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 70.

⁴ W doktrynie zauważa się: „W ciągu 2–3 lat (1989–1991) doszło do zasadniczej zmiany sytuacji i polityki w dziedzinie praw człowieka: od regulacji wywodzących się ze stanu wojennego oraz rządów generała W. Jaruzelskiego (wszystko w ramach systemu «realnego socjalizmu») do w pełni demokratycznych rozwiązań potwierdzonych przystąpieniem przez Polskę do najbardziej rygorystycznego systemu ochrony praw człowieka, na który składają się konwencje Rady Europy” – R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 337–338.

⁵ Z. Kędzia, Wkład Polski w międzynarodową ochronę praw człowieka, w: A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 38–39.

osiągnąć w obszarze praw człowieka i jakie dziedzictwo pozostawił po sobie Profesor?

Jak się przypomina w cytowanej wyżej pracy Agnieszki Bieńczyk-Missali, prawa człowieka wymienione zostały przez Krzysztofa Skubiszewskiego na ósmym miejscu wśród priorytetów polityki zagranicznej państwa prowadzonej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Nie wydaje się jednak, że to dość odległe miejsce dowodziło zepchnięcia tej problematyki na dalszy plan. Wygłaszając *exposé* parlamentarne w dniu 26 kwietnia 1990 r., Minister oznajmił:

Będziemy umacniać w stosunkach międzynarodowych praworządność, a więc będziemy umacniać funkcję prawa międzynarodowego; szczególnie naszą troską będzie ochrona praw człowieka i podstawowych swobód⁶.

Był to wyraźny sygnał, że Polska aktywnie włącza się na arenie międzynarodowej do grupy państw, które ochronę praw człowieka traktowały jako jeden z priorytetów⁷.

Stosunek do praw człowieka ponownie określił Krzysztof Skubiszewski w debacie sejmowej na temat polskiej racji stanu w styczniu 1993 r., stwierdzając: „Nie możemy odrywać naszego pojęcia racji stanu od moralności i poszanowania praw jednostki”⁸. Było to w istocie powtórzenie tezy, którą Minister wygłosił znacznie wcześniej, a mianowicie podczas przemówienia na 44. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku we wrześniu 1989 r.⁹, a więc na wstępie sprawowania swojej funkcji rządowej.

Warto podkreślić jeszcze jeden, bardzo ważny aspekt stanowiska Polski w obszarze międzynarodowej ochrony praw człowieka. Trzeba pamiętać, że państwa bloku wschodniego, w tym oczywiście również PRL, broniły tezy,

⁶ Sejmowe *exposé* ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego z dnia 27 czerwca 1990 r., *Zbiór Dokumentów* 1990, nr 2 – cyt. za: A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 7.

⁷ Jak trafnie zauważa R. Kuźniar, „największą grupę państw w społeczności międzynarodowej stanowią te, które w małym stopniu bądź wcale nie angażują się w problematykę międzynarodowej ochrony praw człowieka”. Zarazem Autor wskazuje, że Polska podobnie jak Chile, Kostaryka, RPA, wraz z przemianami wewnętrznymi w latach 90. XX w. dołączyła do grona państw aktywnie popierających rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka – R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 337.

⁸ „Czym jest polska racja stanu wobec aktualnych wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych?” – wystąpienie sejmowe ministra spraw zagranicznych R.P. Krzysztofa Skubiszewskiego w dniu 21 stycznia 1993 r., *Zbiór Dokumentów* 1993, nr 1 – cyt. za: A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 70.

⁹ Krzysztof Skubiszewski stwierdził wówczas: „Moralność i poszanowanie osoby ludzkiej pozostaje dla nas najwyższą wartością” – cyt. za: A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 209.

iż organizacje międzynarodowe, a także inne państwa nie mają prawa ingerować w suwerenną politykę wewnętrzną państw, nawet wtedy, gdy dochodzi w nich do masowych i powszechnych naruszeń praw człowieka. Pod demagogicznym hasłem „obrony suwerenności” odrzucano każdą krytykę naruszeń praw człowieka płynącą ze strony społeczności międzynarodowej. Tytułem dygresji można nadmienić, że i dzisiaj wiele państw autorytarnych głosi taki pogląd. Krzysztof Skubiszewski, przemawiając na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 1991 r., stanowczo odrzucił tę retorykę. Stwierdził kategorycznie, że zasada nieingerencji w sprawy objęte jurysdykcją wewnętrzną państwa nie może usprawiedliwiać masowego i systematycznego naruszania praw człowieka. Zarazem poparł koncepcję interwencji humanitarnej w takich sytuacjach¹⁰.

Realizacja podstawowego celu, jakim było wejście Polski do NATO i Unii Europejskiej, musiała zostać poprzedzona uzyskaniem na arenie międzynarodowej wiarygodnej opinii demokratycznego państwa prawa. Jednym z ważniejszych kryteriów przynależności do tej kategorii państw była pełna akceptacja międzynarodowych mechanizmów rozwiązywania sporów między państwami, a także dopuszczenie do składania skarg indywidualnych na państwo, co było z zasady odrzucane przez państwa bloku wschodniego, w tym także – co oczywiste – PRL. Ta zmiana nastawienia skutkowałą m.in. akceptacją jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. W obszarze praw człowieka pierwszym krokiem w tym kierunku była ratyfikacja Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, który umożliwiał jednostce składanie skarg przeciwko państwu, na naruszenie wolności i praw wymienionych w Pakcie, do organu międzynarodowego, jakim jest Komitet Praw Człowieka¹¹. To właśnie Krzysztof Skubiszewski wprowadził do polskiej polityki traktatowej w obszarze praw człowieka regułę akceptacji mechanizmów kontrolnych w postaci m.in. skarg jednostki na państwo.

Niesłuchanie ważnym krokiem na drodze do uzyskania przez Polskę statusu demokratycznego państwa prawnego było przystąpienie do Rady Europy. Warunkiem uzyskania członkostwa w tej organizacji jest realizacja zasady rządów prawa, demokracji oraz ochrony praw człowieka. Polska, mimo że zapoczątkowała w Europie Wschodniej proces transformacji od systemu autorytarnego do demokratycznego, została zaproszona do przystąpienia do

¹⁰ A/46/PV.14, s. 86–98.

¹¹ Obowiązuje w Polsce od dnia 7 lutego 1992 r. – Dz.U. 1994, nr 23, poz. 80; zob. Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw osobistych i politycznych, w: R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 748–766.

Rady Europy dopiero w 1991 r., czyli po pierwszych w pełni demokratycznych wyborach parlamentarnych. Członkostwo w RE umożliwiło ratyfikację Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) i poddanie się pod jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹². Symbolicznym wyrazem znaczenia, jakie Krzysztof Skubiszewski nadawał temu wydarzeniu, stało się desygnowanie na pierwszego polskiego sędziego w Trybunale profesora Jerzego Makarczyka, uprzedniego sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, uważanego za najbliższego współpracownika Ministra, w pewnym sensie jego „prawą rękę”, a zarazem wybitnego znawcę prawa międzynarodowego.

Zaangażowanie w działalność Rady Europy nie ograniczyło się tylko do ratyfikacji EKPCz, ale również innych dokumentów prawno-człowieczych uchwalonych w ramach tej organizacji regionalnej oraz pociągało za sobą aktywny udział w działalności różnych instytucji RE. Bardzo ważnym i wpływowym organem eksperckim RE jest Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, zwana w skrócie Komisją Wenecką od miejsca obrad. Jest to organ doradczy RE do spraw prawa konstytucyjnego cieszący się znacznym uznaniem i prestiżem w Europie, w tym również w organach UE. Za namową Krzysztofa Skubiszewskiego jednym z filarów Komisji została Hanna Suchocka. Pozostaje ona do dnia dzisiejszego aktywnym jej członkiem, mimo wycofania nominacji przez obecny rząd polski. W uznaniu jej wkładu w dorobek Komisji została wybrana na honorową przewodniczącą z propozycją pełnego udziału w jej pracach.

Polska również aktywnie włączyła się w działalność Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), przekształconej później w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), co m.in. doprowadziło do utworzenia w Warszawie Biura Wolnych Wyborów w 1990 r. Biuro przekształcono w 1992 r. w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR). Do jego zadań należą m.in:

promocja wyborów demokratycznych, praktyczne popieranie rozwoju instytucji demokratycznych, społeczeństwa obywatelskiego, rządów prawa, poszanowanie praw człowieka, a także nadzór implementacji postanowień OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego¹³.

Lokalizacja Biura w Warszawie była niewątpliwie dowodem uznania dla zaangażowania się Polski oraz osobiście ministra spraw zagranicznych

¹² Szerzej na temat procesu wstępowania Polski do Rady Europy zob. A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 95–98.

¹³ Ibidem, s. 261 i cytowana tam literatura.

Krzysztofa Skubiszewskiego w promocję praw człowieka na arenie międzynarodowej.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że jednym z dowodów uznania dla polityki Polski w dziedzinie praw człowieka było zaproszenie polskiego eksperta do pięcioosobowej grupy ekspertów OBWE wysłanych w grudniu 1990 r. i styczniu 1991 r. z misją ostatniej szansy do krajów byłej Jugosławii. Jak wiadomo, misja nie przyniosła rezultatów i na Bałkanach wybuchła krwawa wojna. Aktem symbolicznym było powierzenie Tadeuszowi Mazowieckiemu roli specjalnego sprawozdawcy Komisji Praw Człowieka ONZ ds. naruszeń praw człowieka w krajach byłej Jugosławii¹⁴. Akt ten był nie tylko dowodem osobistego prestiżu, jakim cieszył się w Europie i na świecie pierwszy demokratyczny premier w krajach Europy Wschodniej, lecz także uznaniem dla polityki i stanowiska Polski w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Krzysztof Skubiszewski zdawał sobie sprawę, że nowe podejście do problematyki praw człowieka wymaga też zaangażowania ekspertów w tej dziedzinie. Dlatego kierowanie tym aspektem działalności MSZ powierzył czołowemu specjalście w Polsce w dziedzinie praw człowieka profesorowi Zdzisławowi Kędzi¹⁵. Pracując w misji polskiej w Genewie, aktywnie prezentował on polskie stanowisko na forach ONZ. W czasie późniejszym misję tę kontynuował z dużym powodzeniem profesor Roman Kuźniar.

Trzeba oczywiście pamiętać, że w tym okresie, w związku z symbolicznym zakończeniem zimnej wojny, panował na arenie międzynarodowej bardzo sprzyjający klimat dla umacniania systemów ochrony praw człowieka. Dobitym tego dowodem jest fakt, że przy aktywnym udziale Polski Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r. podjęło decyzję o zwołaniu w 1993 r., w 25. rocznicę konferencji odbytej w 1968 r. w Teheranie, Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu. Zarówno w toku przygotowań do tego wydarzenia, jak i w jego trakcie Polska należała do wiodących państw promujących nowe rozwiązania instytucjonalne, takie jak powołanie instytucji Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka z siedzibą w Genewie. Przedstawiciel Polski profesor Kędzia został głównym sprawozdawcą konferencji. To właśnie za jego sprawą, przy pełnej aprobachie ministra Skubiszewskiego, Polska uchodziła za jednego z jej liderów¹⁶.

¹⁴ Zob. R. Wieruszewski, Społeczność międzynarodowa wobec masowych naruszeń praw człowieka w byłej Jugosławii, *Sprawy Międzynarodowe* 1998, nr 3.

¹⁵ W tym czasie Z. Kędzia kierował Poznańskim Centrum Praw Człowieka INP PAN, wyspecjalizowaną placówką naukowo-badawczą w dziedzinie wolności i praw człowieka.

¹⁶ Zob. Z. Kędzia, The Vienna Conference on Human Rights: Failure or milestone in human rights history?, *International Geneva Yearbook* 1994, t. 8.

Rzec by można, że stanowisko Polski w wielu sprawach wyprzedzało poglądy nawet państw przychylnie odnoszących się do idei praw człowieka. Przykładowo minister Skubiszewski w przemówieniu na forum plenarnym Konferencji nie tylko zwrócił uwagę na konieczność implementacji przez wszystkie państwa przyjętych przez nie zobowiązań w dziedzinie praw człowieka, lecz także wskazał na celowość tworzenia dalszych standardów w takich obszarach jak prawa mniejszości narodowych, prawa migrantów, prawa człowieka i genetyka oraz medycyna czy prawa grup upośledzonych. W doktrynie podkreśla się, że

podczas Konferencji w Wiedniu Polska zadeklarowała się jako zdecydowany zwolennik postępu w dziedzinie praw człowieka. Prezentowała otwartość na inicjatywy, na które inne państwa nie były jeszcze gotowe, tak jak w przypadku Międzynarodowego Trybunału Praw Człowieka¹⁷.

Gdyby pokusić się o podsumowanie dokonań w międzynarodowej ochronie praw człowieka oraz pozycji Polski w tym obszarze w okresie pierwszych czterech rządów III RP, w których Krzysztof Skubiszewski piastował funkcję ministra spraw zagranicznych, to ocena musiałaby być bardzo pozytywna. Prawa człowieka uzyskały należne im ważne miejsce w polskiej polityce zagranicznej. Polska rozpoczęła proces ratyfikacji podstawowych konwencji regulujących prawa i wolności człowieka, zaakceptowała jurysdykcję organów międzynarodowych, brała aktywny udział w promocji praw człowieka na międzynarodowych forach, zbudowany został zespół ekspertów zajmujących się tą problematyką w ramach MSZ. Nawiązano współpracę z organizacjami pozarządowymi. Polska na arenie międzynarodowej zaczęła być traktowana jako kraj, który poważnie traktuje swoje międzynarodowe zobowiązania w omawianym obszarze i gotów jest aktywnie uczestniczyć zarówno w tworzeniu nowych międzynarodowych mechanizmów ochronnych, jak i rozwoju międzynarodowych standardów praw człowieka¹⁸.

Trzeba oczywiście pamiętać, że taka polityka znajdowała silne poparcie w łonie kolejnych rządów oraz na forum parlamentu, a także w opinii publicznej. Dla premiera Tadeusza Mazowieckiego prawa jednostki, podkreślanie znaczenia godności człowieka jako źródła jej praw i wolności, a zarazem wskazywanie

¹⁷ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 213.

¹⁸ Zob. Z. Kędzia, *Wkład Polski...*, op. cit., s. 39. Autor ten zwraca uwagę, że pewnym niezrozumiałym dysonansem było krytyczne stanowisko Polski wobec protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Działo się to jednak już po „erze” Skubiszewskiego. Warto zaznaczyć, że Polska do dnia dzisiejszego ani nie podpisała, ani nie ratyfikowała protokołu.

na powinności jednostki wobec społeczeństwa stanowiły drogowskaz w działalności publicznej¹⁹. Między innymi dlatego Tadeusz Mazowiecki zaliczany jest do grona osób uznanych za międzynarodowe „twarze praw człowieka”²⁰. Również premier Hanna Suchocka, która sama naukowo zajmowała się problematyką konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki, wspierała z pełnym przekonaniem aktywną politykę zagraniczną swojego rządu w dziedzinie praw człowieka.

Warto przypomnieć, że polityka ta zarazem cieszyła się znacznym poparciem społecznym. W pierwszych latach po transformacji ustrojowej społeczeństwo polskie w swojej większości dostrzegało i pozytywnie oceniało wartości, jakie leżą u podstaw ochrony praw i wolności jednostki. Można sądzić, że idee solidarności międzyludzkiej były wciąż żywe. Dobrym przykładem jest gościnne przyjęcie przez Polskę na początku lat 90. XX w. około 1500 muzułmańskich uchodźców z Bośni i Hercegowiny. Przyjmowanie uchodźców, niezależnie od wyznawanej przez nich religii czy pochodzenia etnicznego, traktowane było jako nasz humanitarny obowiązek. Nie do pomyslenia było otwarte wyrażanie poglądów i postaw ksenofobicznych, homofobicznych czy antysemickich. Czy to oznacza, że takich poglądów nie było? Oczywiście, że były, ale ich manifestowanie spotykało się ze zdecydowaną i negatywną reakcją zarówno władz państwowych, jak i elit politycznych i intelektualnych oraz większości mediów.

W tym okresie nastąpił też znaczący postęp w poziomie ochrony wolności i praw człowieka w Polsce. Zależność między stosunkiem państwa do praw człowieka w kraju, a jego wiarygodnością na arenie międzynarodowej jest oczywista. Jak trafnie pisze Zdzisław Kędzia,

im bardziej nasze przesłanie jest oparte na konsekwentnym szacunku dla państwa prawa, demokracji i praw jednostki, w tym praw mniejszości, w stosunkach wewnętrznych, tym bardziej przekonujący jest nasz głos na zewnątrz. Nie ulega też wątpliwości, że zależność odwrotna bywa nawet silniejsza²¹.

Dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego w zakresie międzynarodowej ochrony praw człowieka było kontynuowane, choć nie zawsze konsekwentnie, przez kolejne rządy. Szczególnie dużą wagę do roli praw człowieka

¹⁹ Zob. R. Wieruszewski, O prawach człowieka, op. cit., s. 252 i nast.

²⁰ R. Wieruszewski, Tadeusz Mazowiecki (1927–2013); The human rights envoy of the former Yugoslavia, w: K. McCall-Smith, J. Wouters, F. Gomez Isa (red.), *The Faces of Human Rights*, Hart Publishing, Oxford 2019, s. 239–248.

²¹ Z. Kędzia, Wkład Polski..., op. cit., s. 49.

w polityce zagranicznej przykładał Bronisław Geremek²². Za jego kadencji utworzona została w MSZ Rada Doradcza ds. Praw Człowieka jako stały organ opiniodawczo-doradczy²³. Żywot jej był jednak dość krótki, gdyż już w 2002 r. została zlikwidowana i utworzono Doradczą Komisję Praw Człowieka. Za kadencji kolejnych ministrów spraw zagranicznych problematyka praw człowieka zaczęła schodzić na dalszy plan. Trafnie konstatuje się w literaturze, że

o ile zagadnienie moralności w życiu międzynarodowym i poszanowanie prawa międzynarodowego, w tym w dziedzinie praw człowieka, było podkreślane przez ministra Skubiszewskiego, o tyle założenia te zdawały się tracić na znaczeniu w okresie urzędowania kolejnych ministrów²⁴.

Postawa Bronisława Geremka była raczej wyjątkiem w tym niekorzystnym trendzie. Polska stopniowo traciła też swój status państwa zaangażowanego aktywnie w promocję praw człowieka, zarówno w stosunkach wielostronnych, jak i dwustronnych. Co prawda, jeszcze w 2013 r. przedstawiciel Polski, ambasador Remigiusz Henczel, przewodniczył Radzie Praw Człowieka ONZ, ale trudno ów fakt uznać za dowód aktywności polskiej dyplomacji w dziedzinie praw człowieka, a raczej należałoby go postrzegać jako korzystny splot okoliczności oraz fakt wystawienia właściwego, kompetentnego kandydata.

Prawa człowieka traciły też swoje znaczenie, i do pewnego stopnia status, na arenie międzynarodowej zwłaszcza po kryzysie wywołanym terrorystycznym atakiem na wieże World Trade Centre 11 września 2001 r. Wpisując się niejako w ten nurt,

Polska stała się zupełnie pasywna w tej dziedzinie. Nastąpił zanik wszelkich inicjatyw, prawa człowieka zniknęły nawet z płaszczyzny doktrynalnej polskiej polityki zagranicznej. [...] Już w okresie tuż przed uzyskaniem członkostwa w UE nasza dyplomacja przyjęła reaktywną taktykę udziału w organach unijnych zajmujących się prawami człowieka²⁵.

Niejako chcąc zatrzymać tę tendencję, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w 2007 r. przygotował cytowany raport. Zawarte w nim propozycje nie znalazły jednak uznania w kręgach rządowych.

²² Sprawował funkcję ministra w okresie od 31 października 1997 do 30 czerwca 2000 r.

²³ Zob. R. Wieruszewski, Rada Doradcza do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych – doświadczenia i oczekiwania, *Prawa Człowieka. Humanistyczne Zeszyty Naukowe* 2002, nr 8, s. 137–139.

²⁴ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 297.

²⁵ R. Kuźniar, Wprowadzenie, w: idem, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 10.

Polska przestała też przystępować do umów międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka, zwłaszcza do protokołów fakultatywnych gwarantujących osobom podległym jurysdykcji państwa polskiego możliwość składania skarg do organów traktatowych²⁶.

Charakterystyczne pod tym względem jest stanowisko Polski wobec Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Dokument ten miał zebrać

wspólną część podstawowych praw obywatelskich, które w tej czy w innej formie są wpisane do konstytucji i innych aktów prawnych państw członkowskich UE, aby stworzyć spójny zestaw norm dla tworzenia przyszłego prawa UE²⁷.

Karta została przyjęta, jak wskazuje się w jej preambule, dla uporządkowania i potwierdzenia praw „wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim”²⁸. Wydawało się zatem, że nie powinno być żadnych przeszkód w jej akceptacji przez Polskę.

Okazało się jednak, że rząd Polski premiera Jarosława Kaczyńskiego 4 października 2007 r. odmówił podpisania Karty. Ówczesna minister spraw zagranicznych Anna Fotyga wyjaśniła że „w Karcie są postanowienia, które mogą się odnosić do niemieckich roszczeń majątkowych w Polsce, które mogą się odnosić do moralności publicznej, prawa rodzinnego”, a ludzie są „zagrożeni utratą majątków stanowiących 30% terytorium Polski”²⁹. Stanowisko to, nawiasem mówiąc całkowicie błędne, spotkało się z dość powszechną krytyką, zarówno opozycji parlamentarnej, jak i zwłaszcza organizacji prawno-człowiecznych. Jednakże w istocie utrzymał je kolejny rząd Donalda Tuska, podpisując traktat reformujący UE wraz z tzw. protokołem brytyjskim

²⁶ Tytułem przykładu można wskazać na takie dokumenty ONZ, jak: Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych z 2013 r., Protokół fakultatywny do Konwencji praw dziecka z 2014 r., Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami z 2008 r. Niezrozumiały jest też opór władz polskich przed przystąpieniem do ważnego dokumentu Rady Europy, a mianowicie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. oraz protokołu dodatkowego do Karty gwarantującego możliwość składania skarg zbiorowych.

²⁷ A. Szejna, A. Kosicki, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, Fundacja Praw Podstawowych, Warszawa 2008, s. 5. Zob. też R. Wieruszewski, Provisions of the Charter of Fundamental Rights in the light of the 1997 Constitution of RP and international agreements binding upon Poland, w: J. Barcz (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, C.H. Beck, Warsaw 2009.

²⁸ *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej wraz z wyjaśnieniami*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.

²⁹ A. Fotyga, Traktat z Kartą Praw Podstawowych? Nigdy!, *tvn24.pl*, 24 października 2007 r.

o ograniczeniu stosowania Karty Praw Podstawowych w Polsce. Przyjęcie protokołu, oprócz zaspokojenia postulatów znacznej części brytyjskiego społeczeństwa niechętniej integracji europejskiej, wynikało głównie z odmienności brytyjskiego systemu prawnego, który nie opiera się na pisanej konstytucji. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa zachowanie ustawodawstwa krajowego jako podstawy ochrony jednostki wymagało ograniczenia bezpośredniej skuteczności niektórych praw zawartych w Karcie, szczególnie praw socjalnych (tytuł IV), na co wskazuje art. 1 ustęp 2 protokołu. Tymczasem intencją strony polskiej nie było ograniczanie stosowania postanowień socjalnych, co potwierdziła, dodając deklarację nr 62 do traktatu lizbońskiego, w której potwierdza pełne poszanowanie, z uwagi na dziejową rolę „Solidarności”, dla praw społecznych i pracowniczych, o których mowa właśnie w tytule IV Karty. Tak więc ów dość kuriozalny krok, jakim było przystąpienie do protokołu zawieszającego stosowanie praw socjalnych zawartych w Karcie, był powodowany wyłącznie całkowicie błędnymi obawami dotyczącymi możliwych efektów jej wpływu na prawo polskie. Natomiast samo przystąpienie do protokołu poza wywołaniem wrażenia, że Polska nie jest gotowa na akceptację europejskich standardów praw człowieka, było w istocie bez znaczenia z punktu widzenia prawnego. Opinie wielu polskich ekspertów w tej sprawie ugruntowuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)³⁰, w którym stwierdził on, że protokół jedynie potwierdza zakres zastosowania Karty. Przywoływany przez zwolenników tezy o niemożności zajmowania się przez TSUE polskim wymiarem sprawiedliwości art. 1 ust. 1 protokołu według tego orzeczenia

nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień³¹.

Dzisiaj już wiadomo, że te przesadne obawy o możliwy destrukcyjny wpływ postanowień Karty na prawo polskie się nie potwierdziły.

Jak widać, całe zamieszanie wokół Karty i stanowisko polskich rządów – różnych zresztą opcji politycznych – oznaczało wyraźne odejście Polski od traktowania praw człowieka jako nadrzędnej wartości, co akcentował w swoich wystąpieniach Krzysztof Skubiszewski.

Pomimo takiego stanowiska oraz wyraźnego regresu polskiej aktywności, z punktu widzenia instytucjonalnego, na arenie międzynarodowej

³⁰ Wyrok w sprawie N.S. (C-411/10).

³¹ Ibidem.

w dziedzinie praw człowieka Polska do roku 2015 traktowana była z zasady jako, co prawda bierny, ale jednak sojusznik w działaniach na rzecz ich obrony. Dotyczy to zarówno systemu ONZ, jak i Rady Europy oraz OBWE. Również sytuacja wewnętrzna w obszarze przestrzegania praw człowieka oraz zasady praworządności nie dawała podstaw do większych obaw. W ten sposób można twierdzić, że w tej sferze dziedzictwo Krzysztofa Skubiszewskiego zostało w pewnym sensie zachowane.

Niestety od roku 2015 sytuacja uległa dramatycznej zmianie. Ramy tego tekstu nie pozwalają na pogłębioną analizę naruszania fundamentalnych reguł państwa prawa oraz instytucjonalnych gwarancji praw człowieka, z którymi mamy do czynienia w ostatnich pięciu latach³². Widać to dobrze na przykładzie miejsca Polski w poszczególnych rankingach demokracji. Wszystkie z nich, poczynwszy od 2015 r., odnotowują stopniowe pogorszenie pozycji naszego kraju, jak można zauważyć choćby w raporcie International IDEA 2019³³.

Bardzo przykrym dysonansem, całkowicie odbiegającym od dziedzictwa pierwszych rządów RP, ale także od etosu „Solidarności”, była postawa polskich rządów w okresie tzw. kryzysu uchodźczego w Europie w latach 2014–2016. Kategoryczne odrzucenie możliwości przyjmowania uchodźców, akcentowane zwłaszcza przez rząd Beaty Szydło, oraz podsycanie atmosfery strachu przed nimi nie znajdowały usprawiedliwienia w realnych zagrożeniach. W efekcie Polska uzyskała, słusznie zresztą, reputację kraju niegotowego na wspólne podejmowanie wyzwań stojących przed Europą.

Tendencja odchodzenia od międzynarodowych standardów w dziedzinie praw człowieka uzyskała ostatnio dość dramatyczną egemplifikację w postaci rządowych zapowiedzi wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Konwencja jest mapą drogową polityki antyprzemocowej, pomaga zrozumieć istotę przyczyn przemocy (m.in. brak równości kobiet i mężczyzn) i skutecznie ją zwalczać. Podpisały ją wszystkie kraje Rady Europy z wyjątkiem Rosji i Azerbejdżanu. Ewentualne wypowiedzenie Konwencji niewątpliwie osłabi ochronę ofiar przemocy w Polsce, a także

³² Zob. M. Wyrzykowski, Obrona suwerenności, w: G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 29–44. Zob. też R. Wieruszewski, Czy nadal funkcjonują konstytucyjne gwarancje wolności i praw jednostki, w: *Księga jubileuszowa prof. Mirosława Wyrzykowskiego*, w druku.

³³ The Global State of Democracy, s. 255, International IDEA, <https://www.idea.int/about-us/annual-reports> [dostęp: 10.02.2020].

skompromituje Polskę na arenie międzynarodowej. Jeszcze żaden z krajów, które Konwencję podpisały i ratyfikowały, nie złożył wniosku o jej odrzucenie – przeciwnie, pojawiają się kolejne dokumenty wzywające do podpisania i ratyfikowania tej umowy. Konwencja stambulska jest uznana przez ONZ za złoty standard polityki antyprzemocowej, natomiast w Polsce próbuje się twierdzić, że jest źródłem obcej nam „ideologii”. W istocie traktat bazuje na idei równości kobiet i mężczyzn i służy ochronie rodziny, a nie jest jej zagrożeniem.

Można zadać sobie pytanie, dlaczego aktualnie rządzący odchodzą od dziedzictwa Krzysztofa Skubiszewskiego w tym obszarze. Dziedzictwa, które umożliwiło nam dołączenie do rodziny państw demokratycznych, wstąpienie do Rady Europy, Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej. Uzyskanie statusu państwa szanującego rządy prawa i dbającego o ochronę praw człowieka zarówno na arenie międzynarodowej, jak i krajowej.

Wyniki kolejnych wyborów zdają się dowodzić, że taka polityka uzyskuje obecnie poparcie znacznej części elektoratu. Czy oznacza to, że wyrażony przeze mnie na wstępie tych rozważań pogląd, iż społeczeństwo w swojej masie popierało ówczesną politykę rządów, w których Krzysztof Skubiszewski zasiadał, było iluzją? Prawnikowi trudno odpowiedzieć na takie pytania. Do tego potrzebne są inne narzędzia badawcze. Prawnik powinien jednak bić na alarm i ostrzegać, że aktualna polityka zagraża fundamentalnym wartościom, na których oparty jest system rządów prawa, i może doprowadzić do wprowadzenia rządów autorytarnych. Podważenie fundamentalnych, instytucjonalnych gwarancji praw i wolności człowieka – takich jak wolne sądy, niezależny Trybunał Konstytucyjny, media publiczne itp. – może mieć daleko idące, negatywne konsekwencje dla pozycji jednostki w państwie. Rzuca to zarazem na wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Polska nie jest już traktowana jako sojusznik w działaniach na rzecz praw człowieka. Nie jest już państwem, którego twarzą i autorytetem był profesor Krzysztof Skubiszewski.

Patrycja Grzebyk

Organizacja Narodów Zjednoczonych w działalności naukowej i praktycznej Krzysztofa Skubiszewskiego oraz w polityce Rzeczypospolitej Polskiej po 2015 roku

Próbując spojrzeć na dokonania Krzysztofa Skubiszewskiego jako dyplomaty, nie można zapominać, że przede wszystkim był prawnikiem internacjonalistą, a dla prawnika międzynarodowego szczególne znaczenie ma Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). Wszak Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ) z 1945 r. nierzadko określa się jako konstytucję prawa międzynarodowego¹, a jej organom przypisuje się – na wyrost – rolę legislatora, rządu czy sądu światowego². Skubiszewski nie tylko zajmował się naukowo ONZ, lecz także miał możliwość występować na forum Organizacji jako minister spraw zagranicznych oraz pracować dla niej jako sędzia *ad hoc* Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS).

Niniejszy rozdział ma na celu wskazać, po pierwsze, w jakim zakresie Krzysztof Skubiszewski zajmował się ONZ w swoich badaniach naukowych; po drugie, jakie oczekiwania wobec/w ramach ONZ formułował jako minister spraw zagranicznych RP i jak wyglądała współpraca Polski z Organizacją w latach pełnienia przezeń tego urzędu (1989–1993); po trzecie, w jakim stopniu współczesna polityka zagraniczna (po 2015 r. – a zatem w czasie rządów Beaty Szydło oraz Mateusza Morawieckiego i kolejno ministrów Witolda Waszczykowskiego i Jacka Czaputowicza) kontynuuje kierunki wskazane przez Skubiszewskiego.

¹ B. Fassbender, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, Brill, Leiden/Boston 2009.

² Zob. np. V. Popovski, T. Fraser, *The Security Council as the Global Legislator*, Routledge, New York 2016.

ONZ w badaniach Krzysztofa Skubiszewskiego

ONZ była pierwszym zagadnieniem, jakim Skubiszewski zajął się w swoich badaniach naukowych. Poświęcił jej pracę magisterską, mierząc się z tematem immunitetów i przywilejów państw członkowskich oraz funkcjonariuszy Ligi Narodów i ONZ (1949), a następnie doktorat zatytułowany *Warunki uzyskania członkostwa Organizacji Narodów Zjednoczonych* (1950).

Rozprawa doktorska, która formalnie była przygotowana pod kierunkiem Antoniego Peretiatkowicza, a w rzeczywistości – Bohdana Winiarskiego³, mogła być opublikowana dopiero w 2004 r., gdyż władze komunistyczne uznały, że Skubiszewski stosuje błędną metodologię, co w praktyce oznaczało, że zamiast interpretować przepisy Karty Narodów Zjednoczonych w świetle interesów bloku komunistycznego, dokonywał obiektywnej wykładni⁴. Dla Skubiszewskiego stało się oczywiste, że musi zmodyfikować dziedzinę badań, jeśli chce, aby jego publikacje ujrzały światło dzienne; konieczna jest również współpraca z rządzącymi, jeśli zamierza utrzymać kontakty zagraniczne. Władza jednak nie była dla niego łaskawa. Komunistyczne władze zablokowały Skubiszewskiemu możliwość objęcia stanowiska w Sekretariacie ONZ po serii rozmów sondażowych z zainteresowanym na temat jego poglądów na prawo międzynarodowe⁵. Zamiast niego Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) wysłało Franciszka Przetacznika, który zdecydował się pozostać na Zachodzie. Jak wówczas komentowano w MSZ, gdyby wysłano Skubiszewskiego, ten z pewnością by do ojczyzny powrócił.

Powyższe nie oznacza, że ONZ zniknęła z radaru naukowego Skubiszewskiego. W czasie pobytu na Uniwersytecie Columbia (School of International Affairs) w roku akademickim 1963/1964 pracował nad zagadnieniem politycznego wpływu Zgromadzenia Ogólnego (ZO)⁶. Właśnie w Nowym

³ J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski: His professional and public activity, w: idem (red.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1996, s. 16.

⁴ J. Kranz, Temu, który ośmielił się być mądrym, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 84.

⁵ Ibidem, s. 87; J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski..., op. cit., s. 23. Okoliczności niemożności podjęcia pracy przez Skubiszewskiego w Sekretariacie relacjonował też Roman Kuźniar, przywołując swoje rozmowy z nim (wymiana e-mailowa z autorką 11 sierpnia 2020 r.).

⁶ W 1964 r. Skubiszewski złożył na Uniwersytecie Columbia liczącą 240 stron rozprawę: *The Power of the U.N. General Assembly to Influence Policies of Member in Political Matters. A Preliminary Study*. Zob. K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Wydział Historii i Nauk Społecznych, *Prace Komisji Nauk Społecznych*, t. 12, z. 2, Poznań

Jorku miał możliwość konsultacji swoich badań z Lelandem M. Goodrichem oraz Louisem Henkinem – autorami wielu publikacji na temat ONZ, w tym cenionego i szeroko cytowanego komentarza do Karty Narodów Zjednoczonych⁷.

Po powrocie do Polski Skubiszewski wydał monografię poświęconą roli organizacji międzynarodowych (w tym ONZ) w tworzeniu prawa: *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna* (1965), w której sceptycznie oceniał możliwości ONZ w zakresie prawotwórstwa, pisząc m.in.: „światowa organizacja polityczna nie ma władzy prawodawczej wobec swych członków”⁸. Zaznaczał jednak, że nie przesądza „negatywnie kwestii, czy zalecenia Zgromadzenia i innych organów mają skutki prawne dla członków i o ile wpływają na ich zachowanie się”⁹. Wskazywał na rolę Organizacji w przygotowywaniu i negocjowaniu traktatów¹⁰, a na przykładzie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wykazywał, że formalnie niewiążąca prawnie uchwała Zgromadzenia

1965, s. 160, przyp. 23. Warto nadmienić, że Skubiszewski opublikował również raport dla Instytutu Prawa Międzynarodowego nt. rezolucji ZO: *Resolutions of the General Assembly of the United Nations*, Institut de droit international, r. 1985, t. 61, cz. I, Pedone, Paris 1985, s. 29–249, 305–334. Zob. też: idem, Forms of participation of international organizations in the lawmaking process, *International Organization* 1964, t. 18, s. 790–805; idem, The General Assembly of the United Nations and its power to influence national action, *Proceedings of the American Society of International Law* 1964, s. 153–162; idem, Enactment of law by international organizations, *British Year Book of International Law* 1965–1966, t. 41, s. 198–274; idem, A new source of the law of nations: Resolutions of international organizations, w: *Recueil d'études de droit international en homage à Paul Guggenheim*, Faculté de droit de l'Université de Genève, Genève 1968; idem, The problem of the application of military measures by the General Assembly of the United Nations, w: V. Ibler (red.), *Mélanges offerts à Juraj Andrassy*, Martinus Nijhoff, La Haye 1968, s. 248–268; idem, Can future international law be developed through the resolutions of intergovernmental bodies? w: *Le droit international demain. International Law Tomorrow*, Neuchâtel 1974, s. 55–66; idem, Czy uchwały Zgromadzenia Ogólnego ONZ są źródłem prawa?, *Państwo i Prawo* 1981, t. 36, nr 2, s. 19–30; idem, Non-binding resolutions and the law-making process, *Polish Yearbook of International Law* 1986, t. 15, s. 135–161; idem, Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym, *Państwo i Prawo* 1986, t. 41, nr 1, s. 34–45; idem, Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ a powstawanie prawa zwyczajowego, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 942, Wrocław 1987, s. 131–140; idem, Resolutions of the U.N. General Assembly and evidence of custom, w: *Le droit international à l'heure de sa codification, études en l'honneur de Roberto Ago*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milan 1987, s. 503–519.

⁷ Zob. np. L.M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations. Commentary and documents*, World Peace Foundation, Boston 1946; L. Henkin, *The Berlin Crisis and the United Nations*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1959.

⁸ K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze...*, op. cit., s. 159.

⁹ Ibidem, s. 160.

¹⁰ Ibidem, s. 13–15.

Ogólnego może uszczegóławiać treść norm wynikających z zasad ogólnych, a więc odzwierciedlać kształt wiążących norm prawnych. Zaznaczał jednak, że Deklaracja dowodzi, jak obecnie trudno oddzielić proces prawotwórczy od procesu interpretowania prawa już obowiązującego. Podkreślał, że w praktyce są to dwa procesy, teoretycznie odmienne i dlatego wymagające rozróżnienia, ale splatające się ze sobą¹¹.

Jego zdaniem:

Najdonioślejszym zadaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych jest przyczyniać się do tego, by utrzymany był pokój międzynarodowy, i wpływać na państwa, by w drodze pokojowej rozstrzygały swe spory¹²,

a aby osiągnąć ten cel, Organizacji nie są potrzebne kompetencje prawodawcze, lecz władza wykonawcza, którą dysponuje na podstawie rozdziału VII KNZ umożliwiającego zastosowanie przymusu wobec państw zagrażających pokojowi lub go naruszających. Skubiszewski akcentował, że charakter ONZ – złożony skład członkowski – przesądza o tym, iż Organizacja nie w drodze nakazów lub zakazów, ale perswazji, nacisków i zabiegów dyplomatycznych musi realizować swoje cele.

Dla Skubiszewskiego cel w postaci trwałego pokoju miał fundamentalne znaczenie, choćby z tego względu, że świadomie (jako nastolatek) przeżył i pamiętał II wojnę światową, kiedy to jego rodzina została wysiedlona z Poznania do Generalnej Guberni (okres ten spędził w Warszawie oraz Białej Podlaskiej)¹³. Wspominał również dym unoszący się w czasie powstania w getcie warszawskim¹⁴. Wiedział więc, jakie konsekwencje niesie konflikt zbrojny. Swoją habilitację poświęcił tematowi z zakresu prawa wojennego: *Pieniądz na terytorium okupowanym. Studium prawnomiędzynarodowe ze szczególnym uwzględnieniem praktyki niemieckiej* (Instytut Zachodni, Poznań 1960). Nie bez znaczenia dla jakości badań Skubiszewskiego w tej dziedzinie była możliwość rozmów na Uniwersytecie Harvarda z Richardem Baxterem – wybitnym specjalistą z zakresu prawa konfliktów zbrojnych¹⁵. Skubiszewski opublikował również szereg prac na temat zasad użycia siły i – tym samym – roli KNZ w ich ukształtowaniu¹⁶.

¹¹ Ibidem, s. 19–20.

¹² Ibidem, s. 160.

¹³ J. Kranz, Temu, który ośmielił się..., op. cit., s. 102.

¹⁴ J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski..., op. cit., s. 15.

¹⁵ Ibidem, s. 21.

¹⁶ Zob. np. K. Skubiszewski, Uprawnienia państw do samoobrony a Karta Narodów Zjednoczonych, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1962, t. 24, nr 4, s. 109–120;

Co znaczące, wierząc w moc prawa międzynarodowego, zajął się zagadnieniem jego roli w zagwarantowaniu trwałości granic (w szczególności granicy zachodniej), wpisując się tym samym w badania poznańskiego Instytutu Zachodniego i współtworząc poznańską szkołę prawa międzynarodowego (1945–1975). Jego praca *Zachodnia granica Polski w świetle traktatów* (Instytut Zachodni, Poznań 1975) okazała się na tyle wartościowa i przydatna polskiej dyplomacji, że otrzymała nagrody Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych oraz Ministerstwa Nauki¹⁷. Aby jednak w pełni zapewnić skuteczność prawa międzynarodowego, konieczna jest jego implementacja w prawie krajowym. Skubiszewski poświęcił wiele publikacji relacjom między prawem międzynarodowym a prawem krajowym (w szczególności interesowało go zagadnienie praw człowieka), wskazując, jak należy osiągnąć spójność obu porządków prawnych¹⁸.

idem, Prawo wojny i neutralności w świecie współczesnym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1967, t. 29, nr 1, s. 105–125; idem, Use of force by states. Collective security. Law of war and neutrality, w: M. Sørensen (red.), *Manual of Public International Law*, Melbourne Macmillan, London, New York 1968, s. 739–854; idem, Quelques remarques sur la notion de force dans la Charte des Nations Unies, w: B. Dutoit, É. Grisel. (red.), *Mélanges Georges Perrin: Recueil de travaux offerts à M. Georges Perrin*, Payot, Lausanne 1984, s. 293–301.

¹⁷ J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski..., op. cit., s. 19.

¹⁸ K. Skubiszewski, Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL, *Państwo i Prawo* 1981, nr 7, s. 9–23. Zob. też: idem, Umowy międzynarodowe w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zagadnienia wybrane, w: *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954, t. 2, s. 540–578, 595–599; idem, Resolutions of international organizations and municipal law, *Polish Yearbook of International Law* 1968–1969, t. 2, s. 80–108; idem, Prawo PRL a traktaty, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1972, t. 34, nr 3, s. 1–18; idem, Recommendations of the United Nations and municipal law, *British Year Book of International Law* 1972–1973, t. 46, s. 353–364; idem, Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL, *Sprawy Międzynarodowe* 1973, t. 26, nr 1, s. 80–91; idem, Traktaty a prawo krajowe, *Państwo i Prawo* 1977, t. 32, nr 8–9, s. 255–265; idem, Konflikt normy krajowej z międzynarodową, *Państwo i Prawo* 1979, t. 34, nr 12, s. 3–15; idem, Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa, w: A. Wasilkowski (red.), *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1980, s. 13–52; idem, Niektóre metody generalnego włączania prawa międzynarodowego w porządek krajowy, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych* 1981, nr 2–3, s. 229–240; idem, Stosowanie i przestrzeganie prawa międzynarodowego w państwie, *Państwo i Prawo* 1984, t. 39, nr 9, s. 18–25; idem, Wzajemny stosunek i związki pomiędzy prawem międzynarodowym i prawem krajowym, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1986, t. 48, nr 1, s. 1–16; idem, Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego, *Państwo i Prawo* 1987, t. 42, nr 10, s. 138–146; idem, Umowy międzynarodowe w porządku prawnym PRL, *Państwo i Prawo* 1989, t. 44, nr 6, s. 135–145.

Dla Skubiszewskiego jednym z celów zawodowych była praca dla ONZ¹⁹, zwłaszcza jako sędzieja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, do czego z pewnością zainspirował go przykład Bohdana Winiarskiego, sędziego (1946–1967) oraz prezesa Trybunału (1961–1964)²⁰. W ramach ONZ wystąpił dopiero w nowej roli – ministra spraw zagranicznych RP. Roli, do której – nieświadomie – przygotowywał się przez całe swoje życie naukowe. Uważa bowiem lektura publikacji Skubiszewskiego o ONZ, tak jak i innych jego autorstwa, dowodzi, że od początku swojej działalności w tym obszarze interesował się nie tylko prawem międzynarodowym, lecz także polityką. Jego książki zawierają wszak liczne odwołania do polityki międzynarodowej oraz historii stosunków międzynarodowych – z zachowaniem odpowiedniego reżimu metodologicznego, tzn. wyraźnym rozdzieleniem kwestii prawnych od politycznych. Takie szerokie spojrzenie jest niezwykle cenne u prawnika międzynarodowego, który nie może analizować norm prawnych w oderwaniu od stanu stosunków międzynarodowych; jeszcze cenniejsze jest u polityków, którzy mają odpowiadać za kształt polityki zagranicznej.

ONZ w działaniach Krzysztofa Skubiszewskiego

Doświadczenie jako prawnika międzynarodowego i uznanie o zasięgu międzynarodowym, które zobowiązuje, sprawiło, że dla Skubiszewskiego dyplomaty szczególnie znaczenie miało stanowisko Rzeczypospolitej wobec prawa międzynarodowego i jej wpływ na kształt tegoż. Niektórzy wręcz wypominają mu zbyt mocne legalistyczne podejście w pracy ministra²¹.

¹⁹ Co ciekawe, w 1991 r. Skubiszewski był rozpatrywany jako kandydat na sekretarza generalnego ONZ, wykluczał jednak taką możliwość i popierał kandydaturę Boutrosa Boutrosa Ghalego. Zob. J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski..., op. cit., s. 30.

²⁰ I. Byczewski, Bardzo osobisty punkt widzenia, w: M. Maruszkin, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski i dyplomacja czasów przełomu*, Wydawnictwo Miejskie Poznań, Poznań 2016, s. 57–58. Skubiszewski poświęcił też szereg publikacji MTS, np. The International Court of Justice and the Security Council, w: V. Lowe, M. Fitzmaurice (red.), *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 606–629.

²¹ J.M. Nowak, Wspomnienia z perspektywy dyplomaty pracującego w służbie zagranicznej PRL i III RP, w: M. Maruszkin, K. Szaładziński (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 277 – tamże autor pisze o „przechyle legalistycznym”. Z kolei Jerzy Sułek w takim podejściu widział atut Skubiszewskiego: „Bardzo pomocne w pracy dyplomatycznej okazały się zwłaszcza Jego prawnicze predyspozycje: nawyk myślenia w kategoriach prawa, zdolność do uchwycenia sedna rzeczy, prawidłowej analizy i wyciągania z niej konkretnych wniosków” – J. Sułek, Był dla mnie jak wzorzec z Sèvres, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 158.

Jako państwo, którego cele polityki muszą być wielkie, jakkolwiek samo do wielkich nie należy, RP musiała się włączać w prace organizacji międzynarodowych i przy ich pomocy próbować wywrzeć wpływ na kształt prawa międzynarodowego i zagwarantować swoje bezpieczeństwo²². Skubiszewski dostrzegał możliwości Organizacji Narodów Zjednoczonych, które można było wykorzystać z korzyścią dla RP²³, ale też ich nie przeceniał (pamiętając o ograniczeniach prawnych regulacji przyjmowanych na forum Zgromadzenia Ogólnego). Jego zdaniem dla RP kluczowa była współpraca z organizacjami regionalnymi, a ONZ miała tylko ją dopełnić²⁴.

W wystąpieniach Ministra na forum Zgromadzenia Ogólnego można odnaleźć liczne odwołania do jego wcześniejszych badań naukowych – w szczególności, gdy odnosił się do skutków II wojny światowej, którymi się zajmował przez lata, wskazując, że „musimy w pełni i definitywnie wyjaśnić to, co stało się bezpośrednio przed wojną oraz w czasie wojny”²⁵. Było to jego zdaniem konieczne, aby

usunąć wpływ, jaki pewne minione wydarzenia wciąż wywierają na istotną część naszych współczesnych stosunków międzynarodowych i mogą odbijać się na nich jeszcze w przyszłości. Również wyeliminować trzeba wpływ tych wydarzeń na reakcję opinii publicznej w odnośnych krajach²⁶.

Punktował zachodniego sąsiada, gdy podkreślał: „Dzisiaj cały nacisk położyć musimy na obowiązek wszystkich państw niekwestionowania granic i traktowania ich jako nienaruszalne”²⁷. Jednocześnie jednak wskazywał, że absurdalne jest zachowanie w KNZ przepisów mówiących o państwach nieprzyjacielskich²⁸.

²² Zob. T. Mazowiecki, Żegnamy twórcę nowej polskiej polityki zagranicznej, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 201.

²³ Zob. S. Parzymies, Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 91.

²⁴ Zob. Doroczne exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 26 kwietnia 1990 r., w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 41 i nast., gdzie współpraca z ONZ została wymieniona dopiero na siódmym miejscu priorytetów. Zob. też S. Parzymies, Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych, op. cit., s. 92, gdzie tenże stwierdza, że po 1989 r. rola ONZ w polityce RP się zmniejszyła.

²⁵ A/44/PV.4, 25 września 1989 r.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ A/46/PV.14, 3 października 1991 r.

Zgodnie z wnioskami wyrażonymi w pracach naukowych Skubiszewski nie odmówił sobie krytyki inflacji rezolucji ze strony Zgromadzenia Ogólnego, przypominając, że przez to zjawisko „[c]zęsto linia dzieląca to, co jest prawem, od tego, co nim nie jest, ulega zatarciu”²⁹ – co było trudne do zaakceptowania dla internacjonalisty.

Na forum Zgromadzenia Ogólnego Minister rokrocznie³⁰ podkreślał, jak ważna jest rola szerokiego (nowoczesnego) rozumienia bezpieczeństwa, które ma nie tylko wymiar wojskowy, lecz także ekonomiczny, socjalny, ekologiczny, prawny, humanitarny. Nic więc dziwnego, że oprócz kwestii rozbrojenia nuklearnego i zatrzymania wyścigu zbrojeń³¹ w każdym przemówieniu tamże odnosił się do ochrony środowiska i konieczności zapobieżenia jego degradacji.

Skubiszewski był przekonany, że ONZ, co do której skuteczności w dziedzinie zachowania pokoju trzeba mieć zastrzeżenia („Organizacja Narodów Zjednoczonych musi skuteczniej zapobiegać konfliktom zbrojnym. W tej dziedzinie osiągnięcia Organizacji dalekie są od doskonałości”³²), powinna polegać na regionalnych organizacjach bezpieczeństwa³³. Jego zdaniem „regionalne i kontynentalne struktury bezpieczeństwa powinny stać się częścią globalnej architektury bezpieczeństwa”³⁴. Stąd promowanie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, które od początku postrzegał jako projekt o znaczeniu większym niż tylko gospodarcze³⁵. Promując regionalne podejście, odżegnywał się od myślenia kategoriami „stref wpływów”, co było spójne z podkreśleniem konieczności utwierdzenia uzyskanej suwerenności³⁶.

²⁹ A/44/PV.4.

³⁰ A/44/PV.4; A/45/PV.4, 27 września 1990 r.; A/46/PV.14; A/47/PV.7, 30 września 1992 r.; A/48/PV.7, 28 września 1993 r.

³¹ W kwestii rozbrojenia warto podkreślić działalność Polski w Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (Polska była w Radzie Gubernatorów w latach 1989–1991 oraz 1993–1995), a także zaangażowanie w opracowanie Konwencji o zakazie broni chemicznej z 1993 r. Zob. też S. Parzymies, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, op. cit., s. 91.

³² A/44/PV.4.

³³ A/48/PV.7.

³⁴ A/47/PV.7.

³⁵ Do niepodległości krok po kroku. Wywiad Małgorzaty Bos-Karczewskiej z Krzysztofem Skubiszewskim, *Gazeta Wyborcza*, 11 września 2009 r., https://wyborcza.pl/1,75402,7025655,Skubiszewski__Do_niepodleglosci_krok_po_kroku.html [dostęp: 3.11.2020].

³⁶ Przemówienie „Racja stanu Rzeczypospolitej Polskiej”, Warszawa, 21 stycznia 1993 r., w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 301.

W retoryce ministra duże znaczenie miała ochrona praw człowieka³⁷. Na forum ONZ Skubiszewski promował projekt Konwencji o ochronie praw dziecka, w którego przygotowanie w szczególności Polska się zaangażowała w osobie Adama Łopatki. Właśnie ta konwencja³⁸ była pierwszą – po wejściu w życie noweli kwietniowej z 1989 r. – umową międzynarodową skierowaną przez Ministerstwo Skubiszewskiego do Sejmu z prośbą o zgodę na ratyfikację³⁹. Minister zapowiedział w Zgromadzeniu Ogólnym (i obietnicy dotrzymał) ratyfikację pierwszego protokołu do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych – co nastąpiło w 1991 r.; oraz wejście do Rady Europy i związaną z nim ratyfikację Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, do czego doszło w 1993 r.⁴⁰ Polska zaangażowała się w organizację II Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r. (jej generalnym sprawozdawcą był Zdzisław Kędzia)⁴¹, w czasie której minister Skubiszewski podkreślił, że naruszenia praw człowieka stanowią groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa, zwrócił uwagę na jedność i uniwersalność tych praw, a także niepodzielność pokoju, bezpieczeństwa praw człowieka i trwałego rozwoju (wyraźnie wskazał, że bieda jest wrogiem praw człowieka)⁴², popierając przy tym propozycję powołania Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka⁴³. Na forum ZO wskazywał jednak, że prawa człowieka muszą być wyrazem wspólnych wartości⁴⁴.

Skubiszewski domagał się stanowczej reakcji na przypadki ich łamania. Wskazywał, że „indywidualne lub zespołowe działania rządów w obronie praw człowieka nie stanowią ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa”⁴⁵. Dostrzegał proces redefiniowania pojęcia suwerenności i konieczność zaangażowania społeczności międzynarodowej, gdy dochodzi do zbrodni

³⁷ Zob. A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, passim.

³⁸ Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

³⁹ Z. Kędzia, *Prawa człowieka pośród wartości polityki zagranicznej*, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 71.

⁴⁰ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

⁴¹ Z. Kędzia, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 77–78; idem, *Human rights and the new Polish foreign policy*, w: R. Stemplowski (red.), *Professor, Minister, Judge – Krzysztof Skubiszewski 1926–2010*, Scholar Publishing House, Warszawa 2015, s. 40 i nast.

⁴² A/48/PV.7; A/47/PV.7.

⁴³ Zob. przemówienie wygłoszone na Światowej Konferencji ONZ w sprawie Praw Człowieka, Wiedeń, 15 czerwca 1993 r., przedruk w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 339.

⁴⁴ A/48/PV.7.

⁴⁵ A/46/PV.14.

międzynarodowych, takich jak w Bośni i Hercegowinie⁴⁶, o których zresztą sprawozdawał Tadeusz Mazowiecki – przez pewien okres przełożony ministra⁴⁷.

Krzysztof Skubiszewski zdawał sobie sprawę, że zobowiązania wynikające ze statusu członka ONZ kosztują, a ta cena potrafi być wysoka, jak w przypadku strat Polski w związku z zastosowaniem sankcji wobec Iraku w 1990 r. i kolejnych latach⁴⁸. Z jednej więc strony tłumaczył, że

określone wartości narodowe i międzynarodowe nie mają wymiernej lub skalkulowanej ceny. Wartości te należy zachować i pielęgnować bez względu na koszty. Bez nich bowiem stracilibyśmy poczucie celu. Jedną z takich wartości jest solidarność ludzi w wymiarze narodowym i międzynarodowym.

Z drugiej upominał się o systemowe wsparcie dla państw, które ucierpiały w wyniku sankcji⁴⁹.

Spójność polityki i konsekwencja w działaniach wymagały, aby Polska, upominając się o zaangażowanie ONZ w utrzymanie pokoju, w znaczącym stopniu wsparła Organizację w misjach przez nią prowadzonych. Już w pierwszym przemówieniu na forum ZO we wrześniu 1989 r. Skubiszewski podkreślał, że Polska wyśle jednostki wojskowe i obserwatorów do szeregu misji pokojowych lub obserwacyjnych. I rzeczywiście, w trakcie jego pracy ministerialnej zaangażowanie polskich żołnierzy/obserwatorów w misjach pokojowych znacząco wzrosło. O ile bowiem na koniec listopada 1990 r. Polska miała 165 ich uczestników, podobnie na koniec grudnia 1991 r. – 167 osób, to już w grudniu 1992 r. liczba ta wzrosła do 1847, a w październiku 1993 r. (gdy misja Skubiszewskiego jako ministra spraw zagranicznych uległa zakończeniu) – 1434⁵⁰.

Charakterystyczne, że tak mocno osadzony w realiach Minister nie wahał się mówić o etycznym wymiarze polityki zagranicznej. Wskazywał, że choć należy dążyć do całkowitej eliminacji ideologii ze stosunków międzypaństwowych, to nie można odrzucać moralności („Moralność i poszanowanie jednostki ludzkiej pozostają dla nas wartością najwyższą”⁵¹). Argumentował, że

⁴⁶ A/47/PV.7.

⁴⁷ Tadeusz Mazowiecki był specjalnym sprawozdawcą Komisji Praw Człowieka, zob. R.S. Hliwa, R. Wieruszewski (red.), *Raporty Tadeusza Mazowieckiego z byłej Jugosławii*, Fundacja Promocja Praw Człowieka, Agencja Scholar, Poznań, Warszawa 1993.

⁴⁸ A/45/PV.4.

⁴⁹ A/48/PV.7.

⁵⁰ Zob. dane na <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [dostęp: 3.11.2020].

⁵¹ A/44/PV.4.

obecność moralności okaże się najsilniejszym, stabilizującym elementem w okresie, w którym Organizacja Narodów Zjednoczonych staje się wiarygodniejsza⁵².

W czasie kadencji Skubiszewskiego, w 1990 r. rozpoczęła się dekada prawa międzynarodowego, którego rolę Minister niejednokrotnie podkreślał – zwłaszcza w kontekście praw człowieka. Był on przekonany w szczególności o sile prawa traktatowego i powtarzał, że „zarzut jurysdykcji wewnętrznej nie ma miejsca tam, gdzie istnieje regulacja międzynarodowa”⁵³.

Minister niezwykle cenił rolę Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM), choć z jego przemówień bije rozczarowanie jej pracami (w latach 1987–1991 członkiem Komisji był Stanisław Pawlak). Skubiszewski podkreślał, że „więcej wyobraźni sprzyjałoby prawotwórstwu. Komisja winna reagować na globalne wyzwania, wobec których stoimy”⁵⁴. Krytykował KPM za prowadzenie dyskusji akademickich, podczas gdy powinna się zajmować „wielkimi kwestiami prawnych naszych czasów”, do których zaliczał ochronę środowiska⁵⁵.

Uznanie dla Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz wagi pokojowego rozwiązywania sporów (przykładowo Skubiszewski przekonywał, że konflikt na Bliskim Wschodzie mógł być rozwiązany w drodze organizacji konferencji pokojowej⁵⁶) sprawiło, że to właśnie z inicjatywy Ministra Polska jako pierwsze postkomunistyczne państwo złożyła 25 września 1990 r. deklarację o uznaniu obowiązkowej jurysdykcji MTS na okres pięciu lat (z ewentualnym przedłużeniem na rok)⁵⁷, formułując jednak szereg wyłączeń⁵⁸. Skubiszewski wielokrotnie podkreślał w swoich

⁵² A/45/PV.4.

⁵³ A/46/PV.14.

⁵⁴ A/44/PV.4.

⁵⁵ A/45/PV.4.

⁵⁶ A/46/PV.14.

⁵⁷ Declaration recognizing as compulsory the jurisdiction of the International Court of Justice, in conformity with Article 36, paragraph 2, of the Statute of the International Court of Justice. Done at Warsaw on 21 September 1990, 27566 UNTS 127. Kolejną deklarację o uznaniu jurysdykcji MTS złożył Minister Dariusz Rosati 25 marca 1996 r., <https://www.icj-cij.org/en/declarations/pl> [dostęp: 3.11.2020].

⁵⁸ Wyłączono spod obowiązkowej jurysdykcji MTS: sprawy dotyczące okresu sprzed złożenia deklaracji, dotyczące terytorium i granic państwowych, ochrony środowiska, zagranicznych płatności i kredytów, spory z państwami, które złożyły deklarację o uznaniu obowiązkowej jurysdykcji MTS na mniej niż 12 miesięcy od oddania sprawy przed MTS, te sprawy, odnośnie do których istniało porozumienie co do innego sposobu ich załatwienia, oraz sprawy podlegające wewnętrznej jurysdykcji Polski.

przemówieniach rolę MTS i przypominał: „Nawet najostrzejsze spory polityczne mają aspekty prawne. Organy sądowe mogą rozstrzygnąć takie spory”⁵⁹. Zachęcał do składania deklaracji o uznaniu⁶⁰ oraz do wycofywania w nich zastrzeżeń⁶¹. Popierał również ideę powołania międzynarodowego trybunału karnego:

Polska popiera ideę ustanowienia międzynarodowego sądu karnego lub innego mechanizmu wyposażonego w jurysdykcję w stosunku do osób fizycznych⁶².

Po śmierci Manfreda Lachsa był Skubiszewski kandydatem na sędziego z niemal pewnymi szansami na wybór⁶³. Ugiął się jednak pod wpływem prośb Hanny Suchockiej (oraz nacisku opinii publicznej) i zgodził się raz jeszcze objąć tekę ministra⁶⁴. Jego kandydatura została więc niemal w ostatniej chwili wycofana⁶⁵. Miejsce przeznaczone dla kandydata z Europy Wschodniej objął Węgier. Rząd Suchockiej po kilku dniach upadł, a Skubiszewski już nie był kandydatem na ministra spraw zagranicznych, dlatego próbował jeszcze raz ubiegać się o miejsce w MTS, jednak nawet uznanie, jakim się cieszył, nie mogło przełamać zasad dotyczących geograficznego podziału miejsc. Kandydatura musiała więc upaść⁶⁶.

Skubiszewski jednak połowicznie zrealizował swoje marzenie o zostaniu sędzią MTS. Z ramienia bowiem Portugalii oraz Słowacji orzekał jako sędzia *ad hoc* odpowiednio w sprawie Wschodniego Timoru (Portugalia vs. Australia)⁶⁷

⁵⁹ A/45/PV.4.

⁶⁰ A/46/PV.14.

⁶¹ A/48/PV.7.

⁶² A/45/PV.4; A/47/PV.7.

⁶³ Skubiszewskiego popierały następujące grupy narodowe: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Polska, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Włochy, Zjednoczone Królestwo; natomiast jego przeciwnik miał poparcie grup z Francji, Szwecji, Wenezueli, Węgier, zob. A/47/940, S/25726, 5 maja 1993 r. Na temat okoliczności towarzyszących wyborom zob. J. Łukaszewski, Krzysztof Skubiszewski, 1926–2010. Człowiek – myśl – działanie – spuścizna, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski...*, op. cit., s. 30–31.

⁶⁴ Polityka nie musi być kolizją z moralnością. Wywiad dla *Życia Warszawy* nr 137, 15 czerwca 1993 r., udzielony Katarzynie Nazarewicz.

⁶⁵ A/47/PV.103, 11 maja 1993 r.

⁶⁶ J. Makarczyk, Krzysztof Skubiszewski..., op. cit., s. 32.

⁶⁷ Skubiszewski złożył opinię odrębną (*dissenting*) do wyroku z 30 czerwca 1995 r., *East Timor (Portugal v. Australia)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports* 1995, s. 224 i nast. Zob. też J. Crawford, Judge Skubiszewski in the East Timor case, w: R. Stemplowski (red.), *Professor, Minister, Judge...*, op. cit., s. 50 i nast.

oraz w sprawie Gabčíkovo–Nagymaros (Węgry/Słowacja)⁶⁸. Międzynarodowa renoma zapoczątkowana obsadzeniem go także w roli przewodniczącego Irańsko-Amerykańskiego Trybunału ds. Roszczeń (sprawował tę funkcję od 1994 r. do śmierci w 2010 r.) oraz arbitra w Stałym Trybunale Arbitrażowym⁶⁹. Skubiszewski został też powołany przez sekretarza generalnego ONZ do Zarządu Zaufanych (Board of Trustees) – dobrowolnego funduszu współpracy technicznej Centrum Praw Człowieka w Genewie.

Kontynuacja czy zerwanie z polityką wobec ONZ w polityce zagranicznej RP po 2015 roku

Za politykę zagraniczną RP po 2015 r. – w rządach Beaty Szydło oraz Mateusza Morawieckiego – odpowiadali Witold Waszczykowski oraz Jacek Czaputowicz. Obaj znaleźli zatrudnienie w MSZ za czasów ministra Skubiszewskiego, a Czaputowicz piastował nawet dość wysokie stanowiska dyrektora Departamentu Konsularnego i Wychodźstwa. Czy jednak po ponad 20 latach, jakie upłynęły od kadencji ministra Skubiszewskiego, wytyczone przezeń podejście RP do i w ONZ jest kontynuowane przez jego następców?

Obaj ministrowie mieli niepowtarzalną szansę wykazać się w Organizacji, gdyż pierwszy – realizując zapowiedzi i prace poprzednich rządów – prowadził kampanię pod hasłem „Solidarność – Odpowiedzialność – Zaangażowanie” (hasła przewijające się w każdym wystąpieniu Skubiszewskiego na forum ZO) na rzecz niestałego członkostwa RP w Radzie Bezpieczeństwa na lata 2018–2019, a z kolei drugi miał okazję występować na forum Rady, gdy Rzeczpospolita była już jej członkiem⁷⁰. Prowadzili politykę zagraniczną bez większych obaw o jej niepodległość i bezpieczeństwo (choć z kryzysem wywołanym konfliktem na Ukrainie w tle), i bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej. Mieli jednak o wiele słabszą pozycję niż minister Skubiszewski. Nie wypowiadali się na forum ZO, gdyż

⁶⁸ Skubiszewski złożył opinię odrębną (*dissenting*), *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, *Judgment, I.C.J. Reports* 1997, s. 232 i nast.

⁶⁹ Skubiszewski przewodniczył panelowi arbitrów (*Case concerning the audit of accounts between the Netherlands and France in application of the Protocol of 25 September 1991 Additional to the Convention for the Protection of the Rhine from Pollution by Chlorides of 3 December 1976*; wyrok z 12 marca 2004 r. został opublikowany w: *Reports of International Arbitral Awards* 2006, t. 25, s. 267–344).

⁷⁰ Podsumowanie obecności Polski w RB zob. P. Grzebyk, Czerwony alarm dla świata – działalność Rady Bezpieczeństwa w 2018 r., *Rocznik Strategiczny 2018/19*, t. 24, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 89 i nast.; P. Grzebyk, Jeźdźcy Apokalipsy na horyzoncie: działalność Rady Bezpieczeństwa w 2019 r., *Rocznik Strategiczny 2019/20*, t. 25, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 97 i nast.

w latach 2015–2019 to prezydent Andrzej Duda prezentował stanowisko RP (ten standard został wprowadzony za czasów prezydentury Lecha Kaczyńskiego oraz Bronisława Komorowskiego). Choć wystąpienia prezydenta Dudy były konsultowane z Ministerstwem, to ich ostateczny kształt zależał od Kancelarii Prezydenta. Minister Czaputowicz miał jednak okazję wielokrotnie brać udział w dyskusjach na forum Rady Bezpieczeństwa.

Po 2015 r. RP często podkreślała wagę prawa międzynarodowego. W czasie debaty w Radzie Bezpieczeństwa 17 maja 2018 r. prezydent Duda wskazywał, że prawo międzynarodowe jest najsilniejszym narzędziem gwarantującym pokój:

Nie ma pokoju bez prawa. [...] Prawo międzynarodowe pozostaje najsilniejszym narzędziem w rękach cywilizowanych narodów, pozwalającym na zapewnienie długotrwałego pokoju – pokoju opartego na zaufaniu i wzajemnie respektowanych normach i wartościach⁷¹.

Paradoksalnie prezydent wykazywał – w retoryce – więcej wiary w siłę prawa międzynarodowego niż Skubiszewski, który jednak przede wszystkim liczył na powiązania regionalne i dostrzegał słabości prawa międzynarodowego i ONZ jako takiej. Polska na forum Rady Bezpieczeństwa w widocznym stopniu zaangażowała się w promocję prawa międzynarodowego i działań na rzecz wzmocnienia jego skuteczności, w tym efektywności zapobiegania zbrodniom⁷². Nawiązując do osiągnięć polskiej polityki zagranicznej czasów Skubiszewskiego, podniesiono wątki związane z ochroną dzieci w czasie konfliktów zbrojnych⁷³. Szereg innych kwestii humanitar-

⁷¹ S/PV.8262, 17 maja 2018 r.

⁷² Wymienić należy przede wszystkim debatę z 17 maja 2018 r. (wnioski z niej zostały zebrane przez Polskę w dokumencie S/2018/560, 26 lipca 2018 r.). Ponadto Polska zorganizowała szereg spotkań dotyczących np. rosyjskiej okupacji Krymu i roli RB oraz SG w reagowaniu na naruszenia prawa międzynarodowego (15 marca 2018 r.); relacji między Radą Bezpieczeństwa a Międzynarodowym Trybunałem Karnym (6 lipca 2018 r.); zwiększenia efektywności zapobiegania zbrodniom (10 grudnia 2018 r.) i ludobójstwu (22–23 października 2018 r.); rządów prawa (13 sierpnia 2019 r.), na którym głównie skupiano się na roli międzynarodowego prawa humanitarnego w konfliktach zbrojnych; zwiększenia efektywności zapobiegania zbrodniom (*atrocities crimes*) i roli RB oraz jej członków (10 grudnia 2019 r.).

⁷³ Podczas sierpniowej prezydencji w 2019 r. odbyła się otwarta debata na temat dzieci oraz konfliktów zbrojnych (2 sierpnia), której przewodniczył minister spraw zagranicznych Jacek Czaputowicz, a Polska przedstawiła *concept note*, gdzie omawiała problem zabijania i okaleczenia dzieci oraz przemocy seksualnej – S/2019/605, 30 lipca 2019 r. Ponadto zorganizowała spotkania dotyczące: zapobiegania poważnym naruszeniom praw dziecka w świetle najlepszych praktyk afrykańskich (7 maja 2018 r.); ochrony dzieci urodzonych w wyniku przemocy seksualnej (26 października 2019 r.); sytuacji dzieci niepełnosprawnych podczas

nych także było obecnych w spotkaniach czy debatach organizowanych przez Polskę⁷⁴, co można odczytać jako powrót do prawnoczlowieczej/humanitarnej narracji, tak silnie akcentowanej w przemówieniach Skubiszewskiego, a znacząco nieobecnej w wystąpieniach innych ministrów czy prezydentów Polski wygłaszanych na forum ONZ⁷⁵.

Polską inicjatywą w ZO było ustanowienie 22 sierpnia Międzynarodowego Dnia Upamiętniania Ofiar Przemocy ze względu na religię lub wiarę. Ta inicjatywa ma pomóc w walce z przestępstwami nienawiści i promować dialog między religiami. Konsekwentnie też Polska angażowała się na forum Rady Bezpieczeństwa w dyskusję na temat rozbrojenia, w szczególności nuklearnego⁷⁶.

W wystąpieniach na forum ONZ po 2015 r. brakowało jednak precyzji prawniczej⁷⁷ i przede wszystkim konsekwencji w działaniach⁷⁸, a zwłaszcza

konfliktów zbrojnych (3 grudnia 2018 r.); reintegracji dzieci z sił zbrojnych i grup zbrojnych (6 czerwca 2018 r.).

⁷⁴ Polska była współautorem (wraz z Wielką Brytanią) rezolucji nr 2475 (2019) w sprawie ochrony osób niepełnosprawnych w konflikcie zbrojnym; zorganizowała też debatę na temat wyzwań na Bliskim Wschodzie, w tym praw człowieka i kwestii humanitarnych (20 sierpnia 2019 r.); międzynarodowy dzień świadomości o minach (4 kwietnia 2019 r.); *briefing* w siedzibie Światowej Organizacji Zdrowia na temat ataków na personel i budynki medyczny w trakcie konfliktu zbrojnego w związku z inicjatywą tej organizacji *Attacks on Health Care Initiative* (8 marca 2019 r.). Ponadto Polska współorganizowała spotkania w formule Arria dotyczące np. ochrony praw człowieka w Syrii (19 marca 2018 r.); odpowiedzialności za przemoc seksualną związaną z konfliktem (8 lutego 2019 r.); ograniczenia zagrożenia użycia amunicji zawierającej materiały wybuchowe (12 kwietnia 2019 r.); wzmocnienia bezpieczeństwa osób należących do mniejszości religijnych w czasie konfliktów zbrojnych (22 sierpnia 2019 r.); reintegracji dzieci-żołnierzy (26 listopada 2019 r.).

⁷⁵ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka...*, op. cit., passim.

⁷⁶ Prezydent Duda uczestniczył w spotkaniu (18 stycznia 2018 r.) w sprawie nieprolifracji broni masowego rażenia, S/PV.8160, 18 stycznia 2018 r.

⁷⁷ Jako przykład można podać fragment wystąpienia Andrzeja Dudy z 17 maja 2018 r. w RB ONZ, gdzie m.in. stwierdził: „Ponieważ jeśli akt agresji nazywać będziemy – «konfliktem», bez właściwego zdefiniowania ofiary i agresora [...] wówczas nie będziemy w stanie wybrać odpowiednich kroków prawnych pozwalających na odpowiedź” – taka konstatacja dowodzi braku rozróżnienia między dwiema dziedzinami prawa międzynarodowego: *ius in bello* (międzynarodowe prawo humanitarne, które w istocie posługuje się neutralnym terminem konfliktu zbrojnego, gdyż ma być stosowane zarówno przez agresora, jak i ofiarę agresji) a *ius ad bellum* (prawo użycia siły, dla którego kluczowym pojęciem jest termin „agresja”), które co do zasady powinny być rozpatrywane niezależnie.

⁷⁸ Niekonsekwencję widać, gdy Polska przewodniczy debacie na temat prawa międzynarodowego i podkreśla konieczność potępienia naruszenia integralności Ukrainy w świetle jego przepisów, a jednocześnie wyraża poparcie dla bezprawnych interwencji Stanów Zjednoczonych w Syrii – S/PV.8233, 14 kwietnia 2018 r.

ich spójności w sferze polityki wewnętrznej oraz międzynarodowej – w szczególności, gdy wskazywaliśmy na wagę rządów prawa, jednocześnie mając problemy z przestrzeganiem zasad praworządności w kontekście reformy sądownictwa i praw człowieka. Te zaniedbania nie mogłyby mieć miejsca w czasach ministra Skubiszewskiego, który słynął z precyzji języka i, jak wskazano wcześniej, był konsekwentny i spójny w działaniach – także, gdy trzeba było dostosować prawo krajowe do standardów międzynarodowych.

Pod wpływem członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa i aby się uwiażygodnić jako partner w rozmowach na temat kształtu operacji pokojowych, Polska zdecydowała się znacząco zwiększyć swoją obecność w misjach pokojowych. O ile bowiem w 1998 r. zajmowała pierwsze miejsce w rankingu państw dostarczających personelu mundurowego (985 żołnierzy, 48 policjantów, 48 obserwatorów wojskowych), to w grudniu 2015 r. było to miejsce 97. (12 osób na misjach), a w kolejnych latach – jeszcze dalsze, gdy liczebność spadła do 6–8 osób⁷⁹. Zgodnie jednak z zapowiedzią ministra Czaputowicza Polska zwiększyła udział swoich sił w misjach pokojowych i w czerwcu 2020 r. sięgnął on pułapu 222 osób⁸⁰. Daleko jeszcze do poziomu z momentu odejścia ministra Skubiszewskiego z urzędu i zapewne go nie osiągniemy, jednak przynajmniej obecne zaangażowanie Polski jest zauważalne.

Skubiszewski upatrywał w regionalnych organizacjach gwaranta bezpieczeństwa (w tę stronę zmierzają obecnie Narody Zjednoczone⁸¹). Po 2015 r. Polska zdecydowała się, że gwarancje bezpieczeństwa uzyska ze strony USA. Szkoda, że nie pamiętano o słowach Ministra, który choć podkreślał: „Musimy mieć dobre stosunki z USA”, to jednocześnie zaznaczał: „Polscy politycy powinni jednak pamiętać o tym, że Polska nigdy nie będzie w pełni strategicznym partnerem USA”⁸². Tłumaczył, że takim partnerem dla USA są Niemcy, dlatego to przede wszystkim z Niemcami musimy mieć dobre stosunki⁸³. Najwyraźniej jednak ministrowie Waszczykowski i Czaputowicz uwierzyli, że Polska – mimo mniejszego potencjału i terytorium – jest w stanie przejąć rolę Niemiec w polityce USA. Skubiszewski zachęcał

⁷⁹ Zob. dane na <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [dostęp: 3.11.2020].

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Świadczy o tym uchwalanie rezolucji dotyczących współpracy z danymi organizacjami regionalnymi, takimi jak Unia Afrykańska, rez. 2457 (2019); oraz podpisanie porozumienia w kwestii współpracy (*Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security*, 19 kwietnia 2017 r.).

⁸² Do niepodległości krok po kroku..., op. cit.

⁸³ Ibidem.

do porzucenia myślenia w kategoriach strefy wpływów, bo widział w niej zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski. Obecnie wejście do strefy wpływów USA jest postrzegane jako rozwiązanie polskich problemów.

Skubiszewski niezwykle cenił rolę Komisji Prawa Międzynarodowego, natomiast minister Waszczykowski zdecydował się poświęcić miejsce w Komisji, aby osiągnąć bardziej spektakularny wynik głosowania nad kandydaturą naszego kraju do Rady Bezpieczeństwa (ostatecznie za Polską opowiedziało się 190 państw). Prawnik zrozumiałby, że dodatkowy głos nie przysporzył państwu więcej uprawnień, a utrata miejsca w KPM skutecznie pozbawiła RP wpływania na przebieg prac i tematykę podejmowaną przez Komisję. Jeśli natomiast chodzi o Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, to od 1993 r. nie było szans na uzyskanie miejsca dla polskiego kandydata, a wraz z utratą miejsca w KPM stały się one wręcz zerowe. Rolę MTS jednak dostrzeżono w kontekście możliwości złożenia skargi przeciwko Rosji w sprawie zwrotu wraku Tu-154. Nie wyjaśniono jednak podstaw prawnych jurysdykcji MTS w tej kwestii⁸⁴, co pozwala przyjąć, że w istocie ich nie było, a MTS został użyty jedynie jako narzędzie polityczne na potrzeby polskiej opinii publicznej. Warto wszak odnotować, że Polska systematycznie angażowała się w poparcie dla MTK, choć nie wtedy, gdy mogłoby to narazić polsko-amerykańskie stosunki na szwank⁸⁵. Wiarygodność naszego wsparcia dla Trybunału będzie jednak przede wszystkim testowana w związku z postępowaniem dotyczącym zbrodni pozostających w związku z konfliktem w Afganistanie⁸⁶.

Spoglądając jednak na osiągnięcia polityki zagranicznej RP po 2015 r. w kontekście ONZ, można zauważyć kontynuację tematów, które poruszał minister Skubiszewski, takich jak: znaczenie prawa międzynarodowego i praw człowieka, rozbrownienie, zaangażowanie w misje pokojowe i gotowość ponoszenia odpowiedzialności (w tym kosztów) za utrzymanie pokoju.

⁸⁴ Zob. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP z 7.12.2017 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=200FFF8B0CA4B7CE-C12581F50049F222> [dostęp: 3.11.2020].

⁸⁵ Stany Zjednoczone zwłaszcza w czasie prezydentury Donalda Trumpa, jego słowami, a przede wszystkim jego doradcy ds. bezpieczeństwa Johna Boltona oraz sekretarza stanu Mike'a Pompeo, groziły sankcjami i wprowadziły je wobec funkcjonariuszy MTK i ich rodzin, w związku z autoryzacją śledztwa w sprawie zbrodni (w tym popełnionych przez amerykańskie siły zbrojne) w Afganistanie. W odpowiedzi kilkadziesiąt (67) państw sprzeciwiło się ofensywie USA przeciwko MTK 23 czerwca 2020 r. Wśród nich nie było jednak Polski – <https://www.hrw.org/news/2020/06/23/icc-member-countries-rally-around-court> [dostęp: 3.11.2020].

⁸⁶ Zob. ICC-02/17-7-Red, 20 listopada 2017 r. – w § 249 i nast. oraz 329 i nast. wymienia się Polskę i ośrodek w Starych Kiejkutach, gdzie miało dojść do stosowania tortur.

Jest jeszcze jedno – tym razem niechlubne – podobieństwo między gabinetami Skubiszewskiego i Czaputowicza – w obu zabrakło miejsca dla choćby jednej kobiety. W 1989 r. to już powinno było zastanawiać, a w 2020 r. jest po prostu niezrozumiałe i nie do zaakceptowania.

Zakończenie

Skubiszewski niewątpliwie był uznanym międzynarodowo prawnikiem internacjonalistą. Świadczy o tym przyjęcie go do grona członków Instytutu Prawa Międzynarodowego w 1971 r. (w bardzo młodym – stosunkowo – wieku 45 lat) oraz do Kuratorium Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego w 1993 r., a po zakończeniu misji w Ministerstwie – obsadzenie jako sędziego *ad hoc* w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości oraz jako sędziego, a następnie przewodniczącego Irańsko-Amerykańskiego Trybunału ds. Roszczeń i arbitra w Stałym Trybunale Arbitrażowym.

Akademicki profil predysponował go do roli ministra spraw zagranicznych – świadomego zasad prawa międzynarodowego, ale także jego słabości. W pracy naukowej Skubiszewskiego ONZ była obecna od samego początku, ale na jej forum występował dopiero jako minister spraw zagranicznych RP, wypowiadając się w sposób, co do którego dopiero dzisiaj przekonują się niektóre państwa. Upominał się bowiem o szerokie rozumienie bezpieczeństwa (w tym ochronę środowiska), stanowcze reagowanie na naruszenia praw człowieka, odpowiedzialne zaangażowanie w misje ONZ, wsparcie dla międzynarodowych sądów. Te zagadnienia były obecne w polityce RP realizowanej na forum ONZ po 2015 r. i to nawet w większym stopniu niż w czasie rządów poprzednich koalicji w latach 1993–2015. Współcześnie brakuje jednak spójności nie tylko w wypowiedziach, lecz także w działaniach, i rzeczywistego odejścia od polityki strefy wpływów, która nie leży w interesie mniejszych państw. W każdym rządzie konieczne jest kierowanie się racją stanu. Skubiszewski twierdził: „Można o racji stanu nie mówić, nie określać jej, ale jednocześnie wiedzieć, czym ona jest i ją realizować”⁸⁷. Wbrew pozorom to niezwykle trudne i wymaga trzech cech, których oczekiwał od swoich współpracowników: fachowości, pracowitości i pełnej lojalności wobec rządu⁸⁸.

⁸⁷ Przemówienie „Racja stanu Rzeczypospolitej Polskiej”, op. cit.

⁸⁸ Zob. np. J.M. Nowak, Wspomnienia..., op. cit., s. 278.

Stanisław Sulowski

Próba interpretacji polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku

Modele interpretacji

Polityka zagraniczna może być (i jest) bardzo różnie pojmowana i definiovana. W pełni zasadne jest ujmowanie jej jako aktywnego i reaktywnego kształtowania relacji społecznego podmiotu mającego atrybuty państwa z innymi podmiotami, które tworzą środowisko międzynarodowe. W dowolnym ujęciu polityka zagraniczna ma cechy strategicznego działania państwa wynikającego z interakcji czynników wewnątrzpolitycznych i międzynarodowych. Niewątpliwie ważną kwestią w jakiegokolwiek analizie każdej polityki zagranicznej jest związek materii wewnątrzpolitycznej z międzynarodową. Polityka zagraniczna ma – w powiązaniu m.in. z polityką wewnętrzną – olbrzymie znaczenie w budowaniu pozycji, prestiżu państwa, a także tożsamości danego narodu. Twórcy tej polityki tworzą pewne narracje ideowe, które określają, jakie działania można podejmować w interesie państwa i objętego jego aktywnością społeczeństwa. Narracje ideowe mogą wynikać z odwołania się do przeszłości bądź z obiektywnego lub subiektywnego postrzegania rzeczywistości wewnątrzpolitycznej i międzynarodowej. Właściwe, czy raczej racjonalne, odczytanie uwarunkowań międzynarodowych w powiązaniu z sytuacją, kontekstem wewnątrzpolitycznym pozwala na prowadzenie polityki zagranicznej, która ma legitymizację społeczną i służy budowaniu tożsamości narodowej. Polityka zagraniczna pojmowana jako proces tworzenia tej ostatniej, w tym podzielanej przez ludność danego kraju wizji historii państwa i narodu, powinna zapewniać prestiż i pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych. Nie należy jej pojmować jako polityki jednego aktora lub jakiegoś centralnego ośrodka kierowniczego. Twórcy polityki zagranicznej powinni wytyczać

jej racjonalne kierunki, a pomijać te, których nie da się realizować w określonej rzeczywistości. Najgorzej, gdy powstają nowe interpretacje historii, nowe ideologie, które nie pasują do racjonalnych interpretacji rzeczywistości międzynarodowej i sytuacji wewnątrzpolitycznej.

Każda dobra polityka zagraniczna musi być oparta na zrównoważeniu wewnątrzpolitycznego potencjału z wyzwaniami i warunkami wynikającymi ze stanu środowiska międzynarodowego. Zwłaszcza w demokratycznym systemie politycznym żadna polityka zagraniczna nie odniesie sukcesu, jeżeli nie będzie służyła budowaniu stabilności i konsensusu wewnątrzpolitycznego, a tym samym przyczyniała się do umacniania tożsamości. Bez względu na zmieniające się uwarunkowania nie może być wątpliwości co do tego, że przy prowadzeniu, a także interpretacji polityki zagranicznej należy brać pod uwagę czynniki (uwarunkowania) międzynarodowe i wewnątrzpolityczne. Henry A. Kissinger już dawno temu zauważył w słynnym eseju „Domestic structure and foreign policy”, że państwa muszą dostosowywać swoją politykę zagraniczną zarówno do presji sił wewnętrznych, jak i do międzynarodowej rzeczywistości¹. Władysław Bartoszewski w wykładzie zorganizowanym przez Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych, wygłoszonym 24 października 2000 r., potwierdził, że polityka zagraniczna jest zawsze uwarunkowana systemem wewnątrzpolitycznym², ale nie miało to oznaczać prymatu polityki wewnętrznej nad zagraniczną. Również Krzysztof Skubiszewski był zdania, że skuteczna, dobra polityka zagraniczna zależy nie tylko od sprawności funkcjonowania aparatu dyplomatycznego, lecz także od stanu spraw wewnętrznych, tj. stabilności gospodarki i przewidywalności wewnętrznej sytuacji politycznej³.

Prowadzenie polityki zagranicznej można ujmować i interpretować przy wykorzystaniu różnych modeli. Jak wiadomo, są one przydatne z wielu względów; według Maxa Webera służą do świadomego upraszczania rzeczywistości, przede wszystkim po to, aby ją lepiej rozumieć i wyjaśniać. Wśród funkcjonujących w literaturze modeli uprawiania polityki zagranicznej warto wskazać propozycję Grahama T. Allisona i Philipa D. Zelikowa, którzy wyróżnili model racjonalnego aktora, jako

¹ H.A. Kissinger, *Domestic structure and foreign policy*, *Daedalus* 1966, t. 95, s. 503–529.

² W. Bartoszewski, *Demokracja a polityka zagraniczna*, w: idem et al., *Ustrój państwa a polityka zagraniczna: wykłady publiczne w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 7–8.

³ J. Łukaszewski, Krzysztof Skubiszewski, 1926–2010. Człowiek – myśl – działanie – spuścizna, w: R. Kuźniar (red.), *Krzysztof Skubiszewski – dyplomata i mąż stanu*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011, s. 13.

model klasyczny, i dwa modele szczegółowe: organizacyjny i biurokratyczny⁴. Były minister spraw zagranicznych Dariusz Rosati ujął rzecz w trochę innej konwencji, wyróżniając cztery następujące modele uprawiania polityki zagranicznej: demokratyczno-moralny, równowagi sił, etniczno-plemienny i rewolucyjny⁵. Konkludując, należy stwierdzić, że politykę zagraniczną można prowadzić i interpretować jako racjonalne reakcje państwa – pojmowanego jako jednolity aktor – na zewnętrzne (międzynarodowe) naciski i zachęty wysyłane przez różne podmioty. Przy takim ujęciu pomijamy jej wewnątrzpolityczne uwarunkowania. Zarazem jednak polityka zagraniczna może być prowadzona i interpretowana jako wynik wewnątrzpolitycznych kalkulacji i uzgodnień między różnymi instytucjami, które tworzą system polityczny w szerokim rozumieniu tego pojęcia. W konsekwencji, przyjmując jedną lub drugą opcję, nie do końca można wyjaśnić, dlaczego państwa o zbliżonych potencjałach prowadzą nieraz skrajnie różną politykę zagraniczną przy jednakowych uwarunkowaniach międzynarodowych, lub kiedy te się nie zmieniają, niektóre państwa dokonują zmiany polityki zagranicznej. Można więc mówić o dwóch zachodzących na siebie procesach: internacjonalizacji ustroju politycznego państwa, przez co należy rozumieć przyjmowanie standardów międzynarodowych, co w konsekwencji dotyczy także polityki zagranicznej, oraz internalizacji tej sfery, znajdujące wyraz w bardziej transparentnym układaniu jej spraw. Staje się ona domeną bardziej otwartą, co niekiedy jest określane mianem uspołeczniania lub demokratyzowania polityki zagranicznej. W takim przypadku można mówić o pluralistycznym, liberalnym modelu uprawiania tej ostatniej. Natomiast model oparty na metaforze racjonalnego aktora będzie miał raczej charakter hierarchiczny, autorytarny.

Próba periodyzacji polskiej polityki zagranicznej

Oczywiście, polityka zagraniczna może mieć zmienne oblicze w określonych sytuacjach. Na przykład szczególnie gwałtowne zmiany wewnątrzpolityczne i towarzyszące im przeobrażenia w porządku międzynarodowym mogą spowodować zasadnicze modyfikacje w polityce zagranicznej. Jak jednak kilkadziesiąt lat temu zauważył James N. Rosenau, procesy, które

⁴ G. Allison, Ph. Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, New York 1999.

⁵ D. Rosati, Polityka zagraniczna a ustrój państwa, w: W. Bartoszewski et al., *Ustrój państwa a polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 37-40.

wywołują zewnętrzne zachowania państw, wciąż pozostają nie do końca wyjaśnione⁶, nie mówiąc już o poważnych zmianach tej sfery polityki.

Jednym ze sposobów interpretacji polityki zagranicznej jest próba jej periodyzacji. Chodzi o wyodrębnienie w niej etapów, a więc pokazanie zmian i ciągłości. Periodyzacja może ukazać także zmiany priorytetów i zasad prowadzenia polityki zagranicznej. Tak przedstawiona pozwoli również na zobrazowanie różnych modeli jej kształtowania i realizowania, jakkolwiek trzeba zaznaczyć, że w gruncie rzeczy każda periodyzacja jest do pewnego stopnia subiektywna, w wielu wypadkach można więc przyjąć inne kryteria jej przeprowadzenia. Trudno się jednak nie zgodzić z tezą, że rok 1989 jest dla polskiej polityki przełomowy i wyznacza zasadniczą dyskontynuację w polityce zagranicznej naszego kraju – data inicjalna nie budzi więc wątpliwości. Wstępna analiza polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. pozwala wyróżnić następujące okresy: 1989–1993, 1993–2005, 2005–2007, 2007–2015 i kolejny, od roku 2015. Pierwszy okres ma kluczowe znaczenie dla dokonania zasadniczego przełomu i ustalenia nowych priorytetów w tym obszarze. W drugim okresie nadal utrzymywał się konsensus w najważniejszych sprawach polityki zagranicznej. Trzy następne okresy są wyróżnione głównie ze względu na zmianę koalicji rządowych; w tym czasie, tj. od roku 2005, nie było już ogólnego konsensusu w sprawach polityki zagranicznej, natomiast ugruntowywał się zasadniczy, wręcz antagonistyczny podział polityczny polskiej sceny politycznej.

Przełom i ustanowienie nowych kierunków i priorytetów 1989–1993

Jak już wspomniano, rok 1989 był dla Polski przełomowy i wyznacza istotną cezurę zarówno w jej polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Minęło 30 lat od zainicjowania zasadniczych przeobrażeń w sferze wewnątrzpolitycznej, które pociągnęły za sobą konieczność dokonania także głębokiej rewizji orientacji zewnątrzpolitycznej. Radykalna zmiana tejże była nie tylko konsekwencją wprowadzenia innego ustroju politycznego, lecz także efektem silnego oddziaływania kształtującego się w tym okresie bardzo dynamicznie nowego porządku w stosunkach międzynarodowych. Nowe otoczenie państw sąsiadujących z Polską po 1990 r. bardzo intensywnie oddziaływało na koncepcje polskiej polityki zagranicznej. Pojawienie się w tym otoczeniu

⁶ J. Rosenau, *Preteorie i teorie polityki zagranicznej*, w: H. Schreiber, A. Wojciuk (red.), *Stosunki międzynarodowe. Antologia tekstów źródłowych*, t. 1: *Korzenie dyscypliny – do 1989 roku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018, s. 135.

większych, bo zjednoczonych Niemiec oraz Rosji – państwa z wieloma problemami wewnętrznymi, ale mającego olbrzymi potencjał gospodarczo-militarny i dążącego do restauracji neoimperialnej polityki, stanowiło dla polskiej polityki zagranicznej poważne wyzwanie o charakterze strategicznym. Należy podkreślić, że minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski, główny jej architekt w tym okresie, trafnie odczytał uwarunkowania międzynarodowe i racjonalnie oceniał sytuację wewnętrzną kraju. Można powiedzieć, że dzięki temu jasno rysowała się odpowiedź na pytanie, po co Polska odzyskała suwerenność i co powinna z nią zrobić. Potwierdza to następująca wypowiedź Ministra Skubiszewskiego:

Obrona przez naród w 1989 r. polityka zagraniczna jest, mimo rozmaitych przeszkód i przy wszystkich zachwianiach polityki wewnętrznej, siłą stabilizującą, utwierdzającą niepodległość państwa. Jest ona narzędziem w naszym dynamicznym działaniu w społeczności europejskiej i międzynarodowej. Dzieje się tak dzięki obraniu przez nas celów narodowych, współgrających z pokojowym rozwojem w skali kontynentalnej i globalnej⁷.

Warto podkreślić, że nie było to łatwe, gdyż współdziałanie na tym polu zakłócały odmienne wizje doświadczeń z dawniejszej i najnowszej historii. Liderzy ugrupowań politycznych w dyskursie na temat polityki zagranicznej zaczęli różnie interpretować przeszłość i różnie postrzegać teraźniejszość międzynarodową. Nie miało to jednak większego wpływu na decyzje podejmowane w tym zakresie, choć wielu badaczy podkreśla, że na polską politykę zagraniczną zawsze w poważny sposób wpływały kultura polityczna i dyskurs o przeszłości. Niemiecka autorka Bianka Pietrow-Ennker uważa, że można ją badać w logicznym powiązaniu z historią, tożsamością narodową i kulturą polityczną, a pojęcia wolności, ofiary i ruchu oporu wpływają na konceptualizację polityki zagranicznej⁸.

Obranie określonej orientacji w tej sferze było niezbędnym warunkiem szerszego procesu demokratycznej transformacji ustrojowej i gospodarczej, a co najważniejsze – wybicia się na niepodległość⁹. W przeobrażeniach jakąś rolę odegrały także pewne dokonania w polskiej polityce zagranicznej z poprzedniego okresu. Niewielu autorów chce to przyznać, ale sukcesy

⁷ Informacja ministra spraw zagranicznych o polityce zagranicznej Polski w Sejmie 8 maja 1992 r. Stenogram 14. posiedzenia Sejmu RP 1. kadencji.

⁸ Projekt realizowany w Uniwersytecie w Konstancji: <https://scikon.uni-konstanz.de/personen/bianka.pietrow-ennker> [dostęp: 31.10.2020].

⁹ L. Vinton, *Domestic politics and foreign policy, 1989–1993*, w: I. Prizel, A. Michta (red.), *Polish Foreign Policy Reconsidered. Challenges of Independence*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1995, s. 31.

polskiej transformacji, zwłaszcza w aspekcie zewnątrzpolitycznym, były możliwe, i to w stosunkowo krótkim czasie, ponieważ Polska na arenie międzynarodowej nie zaczynała od zera, mimo zastoju po wprowadzeniu stanu wojennego. PRL, jako państwo o ograniczonej suwerenności, potrafiła zdobyć pewne zaufanie w środowisku międzynarodowym i zaznaczyć w nim swoją odrębność. W interesujący sposób wewnątrzpolityczną specyfikę ujmuje Norman Davies, według którego

Polska Rzeczpospolita Ludowa odznaczała się niezwykle liczbą swoistych cech. Była największym spośród sowieckich satelitów i miała armię większą od sił zbrojnych Wielkiej Brytanii. Pod względem zarówno strukturalnym, jak i psychologicznym była najmniej zsovietyzowana¹⁰.

Jeżeli chodzi o miejsce na arenie międzynarodowej, to należy się zgodzić z Ryszardem Frelkiem, który uważa, że poza ledwie kilkoma powodami do wstydu, PRL zyskała sobie raczej uznanie¹¹. Również Roman Kuźniar jest zdania, że po 1956 r. PRL uzyskała ograniczoną podmiotowość i suwerenność na scenie międzynarodowej¹². Pełna i radykalna zmiana w polskiej polityce zagranicznej dokonała się za sprawą wybitnego ministra spraw zagranicznych – profesora Krzysztofa Skubiszewskiego. Trzeba zaznaczyć, że początki nie były łatwe. Zamiast trzech sąsiadów, w nowej geopolitycznej konfiguracji pojawiło się ich siedmiu, z których każdy zmienił nazwę. Wielką zasługą Ministra było to, że ze wszystkimi tymi krajami, z wyjątkiem Litwy, podpisał umowy o granicach i dobrym sąsiedztwie. Miało to kapitalne znaczenie, gdyż Polska w bardzo niestabilnym wówczas środowisku zyskała sobie opinię „eksportera stabilności”. Wielu badaczy tego okresu zwraca uwagę na fakt, że ówczesny premier i jego minister spraw zagranicznych pasowali do siebie pod względem charakterologicznym, kierowali się zbliżonymi wartościami i podobnie oceniali sytuację międzynarodową. Główne kierunki polityki zagranicznej wytyczał premier Tadeusz Mazowiecki, znajdując wsparcie w prezydencie Wojciechu Jaruzelskim, a pełne zrozumienie – w ministrze Skubiszewskim, twórczym i wykazującym inicjatywę realizatorze tej polityki. O poświęcaniu polityce zagranicznej przez premiera dużej uwagi oraz o trafności wyboru Skubiszewskiego

¹⁰ Zob. N. Davies, *Europa: rozprawa historyka z historią*, przeł. E. Tabakowska, SIW Znak, Kraków 1998, s. 460.

¹¹ Zob. R. Frelk, PRL w świecie, w: M.F. Rakowski (red.), *Polska pod rządami PZPR*, PROFI, Warszawa 2000, s. 268–271. Na temat roli międzynarodowej PRL zob. też N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, przeł. E. Tabakowska, SIW Znak, Kraków 2002, s. 1064.

¹² Zob. R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 25.

na ministra spraw zagranicznych świadczy wypowiedź doradcy premiera, Waldemara Kuczyńskiego:

Nie wykluczam, że Mazowiecki mógł początkowo odczuwać niepokój o to, jak resort będzie kierowany. Przywiązywał do polityki zagranicznej, i wobec tego do MSZ, ogromną wagę, w pewnym sensie uważając tę domenę za zarezerwowaną dla siebie. Polityka zagraniczna to był instrument odbudowy niepodległości i obrazu Polski jako państwa niepodległego. Jeśli Tadeusz miał obawy, to zniknęły one bodajże następnego dnia po zatwierdzeniu rządu. Siedzieliśmy w gabinecie Mazowieckiego, gdy zadzwonił Skubiszewski i powiedział, że właśnie wezwał ambasadora Rumunii i za jego pośrednictwem obrugał Bukareszt za list, w którym Nicolae Ceaușescu, zaniepokojony zmianami w Polsce, wzywał bratnie partie Układu Warszawskiego do udzielenia nam „bratniej pomocy”. Popatrzyliśmy na siebie z uciechą, a Mazowiecki powiedział: „Chyba mamy dobrego ministra spraw zagranicznych”¹³.

W pierwszych latach po 1989 r. reorientacja polityki zagranicznej stanowiła skomplikowane przedsięwzięcie, gdyż bezpośrednie otoczenie międzynarodowe było mało przewidywalne. Radykalna zmiana kursu polegała na umiejętnym wyplątaniu się z zależności narzuconych po Jałcie i na sformułowaniu priorytetu polegającego na tworzeniu więzi z Zachodem. Generalizując, można przyjąć, że w pierwszym okresie, a zwłaszcza w czasie sprawowania urzędu ministra spraw zagranicznych przez K. Skubiszewskiego, nastąpiło ugruntowanie nowych kierunków w polskiej polityce zagranicznej i określenie jej priorytetów. Zmiana tychże była racjonalnym posunięciem, wynikała z właściwego odczytania dynamicznie ewoluującej sytuacji w środowisku międzynarodowym. Ponadto należy podkreślić, że ukształtował się swego rodzaju konsensus wewnątrzpolityczny w sprawie sformułowanych strategicznych celów, tj. wejścia do struktur europejskich i atlantyckich. Uprawniony jest pogląd, że po 1989 r. aż niemal do 2003 r. polska polityka zagraniczna była wynikiem racjonalnych kalkulacji wewnątrzpolitycznych i opierała się na konsensusie między głównymi aktorami systemu politycznego, wypracowywanym przy uwzględnieniu stanu opinii publicznej¹⁴. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w tym pierwszym okresie polska polityka zagraniczna nie miała sformalizowanego konstytucyjnego mechanizmu. Ale... być może było to korzystne dla praktyki politycznej, sprawiało bowiem, że większe znaczenie zyskiwał tzw. czynnik ludzki. Krótko mówiąc,

¹³ Wywiad pt. Do niepodległości krok po kroku, *Gazeta Wyborcza*, 11 września 2009 r.

¹⁴ A. Smolar, Wstęp, w: P. Kosiewski (red.), *Polska polityka zagraniczna: kontynuacja czy zerwanie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 7.

w naszej polityce zagranicznej większą rolę niż formalne mechanizmy odgrywali wtedy ludzie o nieprzeciętnej osobowości piastujący urząd ministra spraw zagranicznych, a szczególnie ważne jest to, że niemal do końca 1993 r. funkcję tę sprawował Skubiszewski. Jeszcze raz wypada zaznaczyć, że jasne określenie nowych priorytetów w polityce zagranicznej i normalizacja stosunków z sąsiadami to jego niepodważalna zasługa jako ministra spraw zagranicznych, choć oczywiście nie sposób pominąć tu wkładu premiera Mazowieckiego, prezydenta Jaruzelskiego, a następnie prezydenta Lecha Wałęsy. W tym miejscu warto się zastanowić, czy w polityce zagranicznej nadal zachowuje aktualność dziewiętnastowieczny paradygmat *Männer machen Geschichte* oraz dwudziestowieczny wzorzec polityka działającego na arenie międzynarodowej – *Statesman* Hansa J. Morgenthaua; niezależnie od odpowiedzi na to pytanie wypada się zgodzić, że politykę zagraniczną tworzą konkretni ludzie, same zaś – nawet najlepsze – mechanizmy instytucjonalno-prawne nie zawsze dają gwarancję prowadzenia dobrej polityki.

Realizacja ustalonych kierunków i priorytetów: 1993–2005

W latach 1993–2005 następowała realizacja ustalonych wcześniej priorytetów. Dokonywało się to bez większych zakłóceń, mimo że ministrowie spraw zagranicznych często się zmieniali. W gmachu przy alei Szucha 23 kolejno urzędowało ich aż sześciu – i to reprezentujących różne orientacje polityczne. Liczyło się jednak przede wszystkim to, że byli doświadczonymi politykami¹⁵. Trzymali się ustalonych priorytetów i doprowadzili do ich pełnego urzeczywistnienia. Ważną rolę odegrał w tym okresie także prezydent Aleksander Kwaśniewski, polityk skłonny do przyjmowania postawy koncyliacyjnej, w sytuacjach konfliktowych gotowy do zawierania kompromisu.

W omawianym okresie zostały zatem osiągnięte zasadnicze strategiczne cele polskiej polityki zagranicznej, a mianowicie przyjęcie do NATO w 1999 r. oraz do Unii Europejskiej w 2004 r. Było to możliwe, ponieważ poszczególni ministrowie dbali o to, aby polska polityka zagraniczna w realizacji celów strategicznych opierała się na szerokim konsensusie politycznym. Najdobitniej wyraził to minister Bronisław Geremek w swoim *exposé* z 9 maja 2000 r.:

Stawiam sobie za cel uzyskanie najszerzego porozumienia w polskich działaniach na arenie międzynarodowej. Dotyczą one przecież wszystkich podmiotów życia publicznego – prezydenta i premiera, rządu i parlamentu,

¹⁵ Byli to: Andrzej Olechowski, Władysław Bartoszewski, Dariusz Rosati, Bronisław Geremek, Włodzimierz Cimoszewicz i Daniel A. Rotfeld.

instytucji państwa, społeczeństwa obywatelskiego i samorządu terytorialnego. Podstawą tych działań jest konsens wokół polskiej racji stanu i wspólne przekonanie, że polityka zagraniczna powinna służyć wzmocnieniu bezpieczeństwa państwa i niepodległości narodowej, stwarzaniu najlepszych warunków do rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, zapewnieniu Polsce godnego miejsca politycznego i kulturalnego w świecie¹⁶.

Polska scena polityczna ulegała w tym okresie dalszej fragmentacji, a niektóre ugrupowania polityczne, głównie usytuowane po jej prawej stronie, powoli zaczęły lansować narracje sceptyczne wobec polityki europejskiej. Nabrało to jednak znaczenia dopiero na późniejszych etapach prowadzenia polskiej polityki zagranicznej.

Dnia 17 października 1997 r. zaczęła obowiązywać nowa Konstytucja RP, która definiowała mechanizm kształtowania i realizowania polityki zagranicznej. Zostały w niej sprecyzowane kompetencje głównych organów ustrojowych w zakresie spraw zagranicznych, nastąpiła dalsza instytucjonalizacja tychże w systemie politycznym. Szczegółowo zostały określone kompetencje Prezydenta RP i Rady Ministrów w sprawach zagranicznych. Ważne są przede wszystkim kompetencje Prezydenta RP w zakresie reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych. Artykuł 126 ust. 1 Konstytucji stanowi, że jest on reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych. Reprezentacja ta ma najwyższy status i odnosi się do społeczności międzynarodowej – obejmującej inne państwa i organizacje międzynarodowe. Ponadto do kompetencji Prezydenta RP należą ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Kompetencje Prezydenta RP w sprawach kształtowania i realizowania polityki zagranicznej są jednak ograniczone – brakiem aparatu administracyjnego i środków budżetowych. Należy podkreślić, że Prezydent RP nie jest powołany do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej. Zgodnie z art. 133 ust. 3 Konstytucji powinien w tej dziedzinie współdziałać z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Zobowiązanie do współdziałania jest adresowane także do pozostałych organów. Niestety, przepis ten jest mało precyzyjny i pozwala dowolnie podzielić między różnymi organami zadania, które z istoty należeć powinny do ministra kierującego działem administracji „sprawy zagraniczne”. Silny prezydent może marginalizować ministra spraw zagranicznych, a silny premier może z ministra uczynić tylko wykonawcę

¹⁶ Informacja ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski w dniu 9 maja 2000 roku. Stenogram 78. posiedzenia Sejmu RP 3. kadencji.

zadań. W związku z tym dochodziło w analizowanym tu okresie do napięć w relacjach między organami władzy państwowej w sprawach dotyczących polityki zagranicznej państwa¹⁷.

Pozycja Prezydenta w polskim systemie ustrojowym w sprawach polityki zagranicznej wynika bezpośrednio z Konstytucji, zgodnie z którą głowa państwa jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Równocześnie jednak Konstytucja rozstrzyga, jak to już wskazano wyżej, że Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Istotny jest także art. 146 Konstytucji, w którym podkreślono, że Rada Ministrów nie tylko prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną (ust. 1), lecz także sprawuje „ogólne kierownictwo” w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (ust. 4 pkt 9) oraz zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, jak również zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (ust. 4 pkt 10). W opinii konstytucjonalistów sformułowanie „ogólne kierownictwo” nie jest precyzyjne¹⁸; nawiasem mówiąc, zostało już użyte w konstytucji z 1952 r. Może ono oznaczać zarówno zdolność do podejmowania decyzji strategicznych, jak i funkcjonowanie pewnej struktury organizacyjnej, która przygotowuje i realizuje politykę zagraniczną. W myśl art. 133 ust. 3 Konstytucji ważnym elementem struktury organizacyjnej tej ostatniej jest „właściwy minister”. Ustawa o działach administracji rządowej z 4 listopada 1997 r., w której wyodrębnia się dział „sprawy zagraniczne”, oraz ustawa o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r. z późniejszymi zmianami, a także Regulamin pracy Rady Ministrów jednoznacznie precyzują rolę i zadania ministra spraw zagranicznych w strukturze organizacyjnej polityki zagranicznej. Zgodnie z tymi aktami prawnymi realizuje on politykę zagraniczną, której strategię określa Rada Ministrów. Kiedy opisuje się mechanizm kształtowania polskiej polityki zagranicznej, widać wyraźnie, nawet przy wstępnej interpretacji przepisów, że nie jest łatwo rozgraniczyć kompetencje Prezydenta i rządu. Dużo zależy tutaj od charakteru i osobowości głowy państwa. Sytuacja może się komplikować zwłaszcza w okresach koabitacji, gdy Prezydent i rząd reprezentują

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Orzelska-Stączek, Uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej w okresie urzędowania ministra Stefana Mellera (31 X 2005 – 9 V 2006), *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2016, t. 53, nr 2, s. 198–200.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, Art. 146 – Rada Ministrów i administracja, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2001, s. 16–17.

różne programy polityczne. Jak zauważają znawcy, konflikt kompetencji jest niejako pochodną dwóch sformułowań występujących w Konstytucji, gdyż trudno pogodzić „ogólne kierownictwo” Rady Ministrów w sprawach polityki zagranicznej ze statusem Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”¹⁹.

W 2003 r. nastąpiły pewne zakłócenia w polskiej polityce zagranicznej, które w zasadzie pozwalałyby na wyróżnienie podokresu 2003–2005. Były one niepokojące i nie do końca zrozumiałe. Bezdyskusyjne jest to, że w każdej polityce zagranicznej realizacja celów strategicznych narzuca optymalizowanie działań na poziomie taktycznym i operacyjnym w taki sposób, aby nie utrudniały one tego procesu. Jak słusznie zauważył Roman Kuźniar, polityka zagraniczna jako działalność strategiczna zależy nie tylko od ustroju konstytucyjnego, lecz także w dużym stopniu od klasy politycznej, tradycji myśli państwowej i idei w tej sferze²⁰. Niespodziewane opowiedzenie się Polski po stronie USA w konflikcie iraackim w 2003 r. zapowiadało pewną zmianę w dotychczasowej polityce zagranicznej. W ten sposób wyszła ona poza obszar euroatlantycki. (Powstaje pytanie, czy minister Skubiszewski akceptowałby taką politykę). Francja i Niemcy były szczególnie zaskoczone tym faktem, a nawet wykazywały oznaki irytacji. Trzeba przyznać, że nie zademonstrowaliśmy – tuż przed formalnym przystąpieniem do Unii Europejskiej – lojalności wobec sojuszników z Europy. Z RFN i Francją mamy, w zakresie istotnych problemów międzynarodowych, w szczególności dotyczących bezpieczeństwa i pokoju, odpowiednie zobowiązania traktatowe²¹. Niestety, nie wykorzystano traktatowego mechanizmu konsultacji. Decyzja o poparciu USA w sprawie wojny w Iraku była sygnałem dla partnerów europejskich, że polska polityka zagraniczna w określonych sytuacjach może stawać przed dylematem: iść razem z USA czy z UE? Można się tylko zastanawiać, czy Polska ma wystarczający potencjał polityczny, militarny i gospodarczy, aby rozważać taką alternatywę.

¹⁹ M. Grzybowski, P. Mikuli, Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych, w: M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 61.

²⁰ R. Kuźniar, Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej, w: R. Kuźniar, K. Szczepanik (red.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Askon, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 42.

²¹ Szerzej na ten temat zob. S. Sulowski, A critical view of the 1991 Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation, w: W.M. Góralski (red.), *Breakthrough and Challenges. 20 Years on the Polish-German Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Relations*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warsaw 2011, s. 275–277.

Wyjaśnienie decyzji polskich władz nie jest sprawą łatwą w żadnym z powszechnie znanych podejść badawczych do polityki zagranicznej²². Można przyznać rację tym autorom, którzy uważają, że przyczyny należy szukać w charakterystycznym dla państw Europy Wschodniej myśleniu w kategoriach geopolitycznych²³. Nietrafne decyzje czy błędne kalkulacje szans i ryzyka wynikają – jak można sądzić – z kompleksów, ale mają określone konsekwencje dla formułowania i realizowania polityki zagranicznej. Sama geopolityka nie wystarcza jednak do wyjaśnienia tej zmiany. Po zaangażowaniu się w wojnę w Iraku w Polsce odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie. Ich wyniki przesądziły również o stworzeniu wewnątrzpolitycznych przesłanek zmiany w polskiej polityce zagranicznej.

Nieudana zmiana kursu w latach 2005–2007

Po utworzeniu rządu pod egidą narodowo-prawicowej partii Prawo i Sprawiedliwość rozpoczęła się krytyka dotychczasowej polityki zagranicznej, realizowanej do 2005 r. W dyskursie politycznym i medialnym nawoływano do zerwania z „polityką na kolanach”, jakoby prowadzoną przez rządy III Rzeczypospolitej. W ten sposób rozpadł się dotychczasowy konsensus w sprawach polityki zagranicznej. Do jej agendy włączono tzw. dyplomację historyczną. W rozumieniu ówczesnego ministra spraw zagranicznych był to zespół przedsięwzięć służących rozpoznaniu negatywnych dla naszego wizerunku i groźnych dla polskich interesów zjawisk i tendencji w innych państwach, a w konsekwencji – przedsięwzięć prowadzących do przeciwstawiania się tym zjawiskom i tendencjom²⁴. Oznaczało to m.in. reaktywowanie w stosunkach dwustronnych Polski z jej sąsiadami problemów, które w poprzednim okresie zostały częściowo odsunięte na bok ze względów pragmatycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że do pogorszenia sytuacji w stosunkach bilateralnych z Rosją i Niemcami doszło już trochę wcześniej. Nastąpiło odejście od pragmatyzmu i pewnego rodzaju poprawności politycznej, która nakazywała pomijać zaszczości historyczne w stosunkach z sąsiadami, szczególnie Niemcami i Rosją, powrócono zaś

²² Zob. J. Wysakowski-Walters, *Between Europe and America: Polish choices for the 21st Century*, <http://www.scribd.com/doc/39688276/Between-Europe-and-America> [dostęp: 3.11.2020].

²³ Zob. O. Krejčí, *Geopolitics of Central European Region. The View from Prague and Bratislava*, Veda, Bratislava 2005, s. 12.

²⁴ Zob. S. Meller, *Polityka ciągłości i zmiany*, w: P. Kosiewski (red.), *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 14.

do motywacji historycznych i geopolitycznych²⁵. W tym miejscu można się powołać na Istvána Bibó, który pisał o „ciągotkach do politycznego irrealizmu” w polityce zagranicznej państw Europy Wschodniej i Środkowej. Przykładowo o powrocie do historycznych aspektów relacji z Niemcami zdecydował w pewnym sensie bezkrytyczny optymizm w stosunkach dwustronnych w poprzednich latach, który został skwitowany jako „kicz pojednania”²⁶. W ramach określania oblicza polityki zagranicznej po oficjalnym wstąpieniu do Unii Europejskiej toczyła się debata na temat nowej strategii, którą można opatrzyć hasłem „Polska w UE”. Pod koniec swojej drugiej kadencji prezydent Kwaśniewski zainicjował debatę strategiczną „Silna Polska w silnej Europie”. Niemniej brak konsensusu między głównymi aktorami sceny politycznej spowodował, że polska polityka europejska przestała mieć wymiar strategiczny i stała się mniej klarowna dla naszych europejskich partnerów. Nie było konsekwencji w dążeniu do wejścia do strefy euro, przeważały kalkulacje wewnątrzpolityczne. Do polityki europejskiej podchodzono w sposób instrumentalny.

Trzeba jednak nadmienić, że podejmowano też konstruktywne działania. Polska zaczęła poszukiwać w Unii Europejskiej oparcia dla swojej polityki wschodniej, co później zaowocowało Partnerstwem Wschodnim. W zakresie polityki bezpieczeństwa zaczęła dominować opcja proamerykańska. Główni architekci polskiej polityki zagranicznej w tym okresie postrzegali świat zewnętrzny w nowej optyce, na którą składały się uwzględnianie dziedzictwa przeszłości i myślenie w kategoriach geopolityki. Uznano, że polityka zagraniczna to coś więcej niż dbanie o rację stanu i sprawne administrowanie stosunkami zewnętrznymi. Tę sferę polityki pojmowano znacznie szerzej – jako zadanie czy nawet misję reprezentowania interesu narodowego oraz jako przedsięwzięcie, które ma służyć budowaniu tożsamości narodowej i legitymizowaniu zdobytej władzy²⁷. To myślenie dokładnie wpisywało się w dyskurs o potrzebie budowania IV Rzeczypospolitej. Poprzez poszczególne decyzje w polityce zagranicznej wyznaczano przestrzeń interpretacyjną dla narracji narodowej, tożsamościowej, a tym samym dla określonej wersji historii. Z kolei nowa wersja historii wyznaczała nowe – często oderwane od aktualnego stanu rzeczywistości międzynarodowej – priorytety. Zmianę

²⁵ Zob. N. Marek, P.-F. Weber, Prädispositionen polnischer Außenpolitik, *DIAS-Analyse* 2010, nr 44, s. 1.

²⁶ Zob. S. Sulowski, Germany as a partner of Poland in the European Union – between a community of interests and a community of disputes, w: S. Bielen (red.), *Poland's Foreign Policy in the 21 Century*, Difin, Warsaw 2011, s. 262–263.

²⁷ Zob. D. Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1992, s. 69–75.

po 2005 r. należy wyjaśniać przede wszystkim w kategoriach określonego wyboru programowego, w dużej mierze o charakterze ideowym. Warunki wewnętrzne (materialne i pozamaterialne) oraz uwarunkowania międzynarodowe nie zmieniły się bowiem na tyle, żeby powodować aż taką zmianę.

Próba normalizacji w polityce zagranicznej w latach 2007–2015, przy widocznym braku strategii

Politykę zagraniczną po 2007 r. często określa się jako politykę powrotu do normalności lub politykę optymalizacji²⁸. Niewątpliwie nowy rząd liberalno-konserwatywny Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego zdecydowanie odciął się od stylu prowadzenia polityki zagranicznej przez swoich poprzedników. Rząd koalicji PO-PSL stanął jednak przed trudnym wyzwaniem wyznaczenia nowego jej kształtu, nie było bowiem szansy na konsensus w tej dziedzinie. W polskiej kohabitacji powstałej po wyborach 2005 r. dwa ośrodki wywierające wpływ na kształtowanie polityki zagranicznej, tj. Prezydent i rząd, miały całkowicie odmienne koncepcje i style działania w tym zakresie. Jak się okazało, w polityce zagranicznej nawet najsprawniejszy konstytucyjny mechanizm nie gwarantuje dobrej i skutecznej praktyki. Istotną rolę odgrywają ludzie, kultura polityczna i forsowane idee polityczne. W omawianym okresie dochodziło więc nie tylko do poważnych sprzeczności o charakterze merytorycznym, lecz także do personalnych animozji. Sprawą licznych sporów między rządem i Prezydentem na tle polityki zagranicznej zajął się z inicjatywy rządu Trybunał Konstytucyjny. Jak słusznie zauważyła Joanna Kamińska, zaistniała sytuacja poważnie zaszkodziła wizerunkowi Polski za granicą²⁹.

W programie nowego rządu priorytetem uczyniono politykę europejską. Zapowiadane zerwanie z polityką poprzedników było niekonsekwentne, gdyż mimo wcześniejszej krytyki postępowania w sprawie Karty Praw Podstawowych nowy rząd zgodził się podpisać traktat z Lizbony, z uwzględnieniem protokołu brytyjskiego. Wytężną działania polskiej dyplomacji w sferze polityki europejskiej miało być hasło: „Polska silna mocą solidarnej Unii Europejskiej”. Rozpoczynający się kryzys gospodarki światowej zbliżał się jednak wielkimi krokami do Europy, a to nie sprzyjało idei solidarności, lecz zapowiadało odradzanie się egoizmów państw narodowych – członków UE. W tej sytuacji perspektywy polskiej polityki

²⁸ R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna...*, op. cit., s. 333.

²⁹ J. Kamińska, *Siła zmiany. Polska polityka zagraniczna po 2004 roku*, przeł. O. Jakubowska, Wydawnictwo ECE, Toruń 2014, s. 243.

europiejskiej znacznie się pogorszyły. Trafionym pomysłem w jej ramach był projekt Partnerstwa Wschodniego zainicjowany wspólnie ze Szwecją. Polska prezydencja w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. pokazała wyraźnie, że w nowych kryzysowych uwarunkowaniach międzynarodowych, przy kryzysie finansów strefy euro, nie jest łatwo prowadzić politykę europejską.

W polityce wobec USA wykazywano na samym początku więcej realizmu i pragmatyzmu. Rząd podszedł merytorycznie do umowy w sprawie amerykańskiej bazy antyrakietowej w Polsce i ostatecznie podpisano ją 20 sierpnia 2008 r. Ze względów taktycznych – zbliżały się wybory prezydenckie w USA – umowy tej nie ratyfikowano. Tak jak przewidywano, nowa administracja prezydenta Baracka Obamy w znaczny sposób zmieniła zawarte w niej ustalenia, czego wyrazem było podpisanie protokołu modyfikującego tę nieratyfikowaną umowę w dniu 3 lipca 2010 roku.

Do poważnych zadań polskiej polityki zagranicznej w tym okresie należało przywrócenie kontaktów bilateralnych z sąsiadami, w których w ostatnich latach nagromadziło się wiele kontrowersji. W stosunkach z Niemcami przywrócono dobry klimat, ale nie rozwiązano problemów. Z wielką pompą obchodzono 20-lecie podpisania traktatu z 1991 r., ale nie stało się to okazją do dokonania przełomu czy zamknięcia pewnych drażliwych spraw raz na zawsze. Polscy dyplomaci nie byli wiarygodni wobec Niemców: z jednej strony porównywali działania niemieckiego rządu do paktu Ribbentrop-Mołotow, z drugiej zaś opowiadali się za niemieckim przywództwem w Europie. W stosunkach z Rosją dokonał się pewien postęp, ale kwestie historyczne i uprzedzenia nie pozwoliły na nowe otwarcie. Symptomatic normalizacji były powołanie i działalność Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych³⁰. Po 2010 r. na polsko-rosyjskich stosunkach ciąży sprawa katastrofy smoleńskiej i – jak widać z programowych wypowiedzi polityków opozycji – będzie ona nadal poważną przeszkodą w rozwijaniu naszych relacji. Również w relacjach z Białorusią i Ukrainą załamały się dotychczasowe koncepcje działań. Nie najlepiej układały się też stosunki z Litwą. Uporządkowanie i znormalizowanie kontaktów z sąsiadami powinno być zadaniem priorytetowym polskiej polityki zagranicznej, jednak wykazujemy na tym polu pewną bezradność, wyraźnie daje się odczuć brak strategicznego planu.

O ile w latach 1989–2003 klarowne cele strategiczne racjonalizowały resztę działań i decyzji w polskiej polityce zagranicznej, to w okresie

³⁰ Zob. A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow (red.), *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1919–2008*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010.

2007-2015 sytuacja przedstawiała się inaczej. Polska polityka zagraniczna oczywiście potrzebowała powrotu do normalności, ale przede wszystkim – strategicznego planu, którego nie dało się na nowo stworzyć. Trafna wydaje się opinia byłego ministra spraw zagranicznych Dariusza Rosatiego sformułowana w 2007 r., że

po wejściu Polski do NATO i do Unii Europejskiej pojawiła się pewna pustka w strategicznym wymiarze polskiej polityki zagranicznej³¹.

Autyzm w polskiej polityce zagranicznej po 2015 roku. Polityka bez celu i kompasu

Po wyborach 2015 r. Prawo i Sprawiedliwość ponownie przystąpiło do wprowadzania swoich porządków w polskiej polityce zagranicznej. „Dobra zmiana” (hasło, pod którym partia szła do wyborczego zwycięstwa) znalazła wyraz nie tylko w polityce wewnętrznej, lecz także w zagranicznej, a szczególnie europejskiej. Polityka zagraniczna została podporządkowana polityce wewnętrznej, której cele są dla rządzących najważniejsze. Utrzymywanie i stałe podsycanie podziału w społeczeństwie, manipulowanie nastrojami antyimigranckimi, postawami nacjonalistycznymi, a niekiedy aspiracjami do wielkomocarstwowości służą przede wszystkim legitymizacji władzy w systemie politycznym. Kuźniar uważa, że polityka zagraniczna została zredukowana praktycznie do stosunków dwustronnych z poszczególnymi państwami. Warto jednak zaznaczyć, że wzajemne relacje z sąsiadami uległy pogorszeniu, gdyż niejednokrotnie, na użytek wewnątrzpolityczny, wyciągano trudne sprawy z przeszłości, które należy pozostawić do rozstrzygania historykom. Fobie antyniemieckie i historyczny strach przed Rosją doprowadziły do wielu niepotrzebnych zakłóceń w relacjach z tymi dwoma ważnymi państwami. Zdecydowanie zrewidowano politykę wobec integracji europejskiej. Przyjęto bardzo krytyczny i roszczeniowy kurs w sprawach Unii Europejskiej. Sięgnięcie po doktrynę narodu homogenicznego etnicznie i religijnie oraz archaicznie rozumianej suwerenności, a na tej podstawie opowiadanie się jedynie za luźną współpracą państw europejskich w ramach UE – oznacza stawianie na geopolitykę i grę sił, co nigdy dla Polski nie kończyło się dobrze. Eurosceptycyzm rządu i związany z tym pesymizm co do przyszłości UE daje siłom politycznym w Europie Zachodniej asumpt do głoszenia poglądu, że rozszerzenie Unii na Wschód było błędem. I tutaj pretensje kierowane są przede wszystkim do największego

³¹ P. Kosiewski (red.), *Polska i świat*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007, s. 36.

beneficjenta tego rozszerzenia, czyli Polski. W prowadzeniu spraw europejskich brakuje konsekwencji, momentami dochodzi do głosu pragmatyzm, ale ta taktyka nie przynosi korzyści. Polski rząd chętnie liczy na europejską solidarność w wielu sprawach, lecz nie oferuje solidarności. Wyraźnie było to widać w przypadku napiętych stosunków z Rosją – kiedy Polska oczekiwała od Unii Europejskiej solidarnego poparcia, a także w sprawie relokacji uchodźców – kiedy odrzuciliśmy politykę wspólnego działania w ramach Unii. Nawet jeżeli uważamy, że uczestnictwo w strukturach europejskich nie daje nam wystarczającej gwarancji bezpieczeństwa, to polityka osłabiania UE nie leży w naszym interesie. Forsowanie koncepcji, zgodnie z którą Europa Środkowo-Wschodnia, pod przywództwem Polski, miałaby stanowić alternatywę lub przeciwwagę dla roli Niemiec i Francji w UE, jest mało poważne. Oszacowanie potencjału materialnego prowadzi do prostego wniosku: jest to plan nieliczący się z możliwościami realizacji.

W ostatnim okresie nastąpiła marginalizacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych – nie bierze ono udziału w ważnych poczynaniach międzynarodowych. Szczególnie dobrze widać to na tle aktywności międzynarodowej Prezydenta RP. O deprecjacji MSZ wymownie świadczy fakt, że prominentny polityk i szef partii rządzącej, wypowiadając się na temat kandydata na funkcję ministra spraw zagranicznych, użył słowa „eksperyment”. Formułowanie i realizowanie polityki zagranicznej nie odbywa się w ramach formalnoprawnego mechanizmu, który ma konstytucyjne umocowanie. Po roku 2015 doszło do świadomego naruszenia dotychczasowego konsensusu w sprawach polityki zagranicznej. Pomysły i nowe priorytety zdają się zaprzeczać wypracowanej i utrwalonej w poprzednich latach strategii w tym obszarze określanej jako prozachodnia, przez co należało rozumieć orientację prounijną i proatlantycką, a nie tylko proamerykańską. Z dokonań polskiej polityki zagranicznej w czasie poprzednich rządów nie wyciągnięto żadnej nauki. A przecież w sztuce rządzenia niezwykle ważna jest umiejętność kontynuacji, podtrzymywania tego, co wartościowe w dorobku poprzedników. Doświadczenia historyczne i ostatnie dwie dekady w polityce zagranicznej powinny skłaniać do przestrzegania pewnych standardów i zasad. Należy do nich zaliczyć zarówno ciągłość, jak i elastyczność działania. Tymczasem polska polityka zagraniczna po 2015 r. przestała być elastyczna, czyli dyplomatyczna. W wielu wypadkach dało się zauważyć działanie pod hasłem „wszystko albo nic”, zgubne dla rozsądnej polityki zagranicznej. Dobra polityka zagraniczna zawsze powinna się opierać na zrównoważeniu wewnętrznego materialnego potencjału ze zobowiązaniami i wyzwaniem zewnętrznymi.

Być może trafna jest metafora autyzmu³², ostatnio bardzo modna w analizie spraw międzynarodowych, którą można odnosić do zachowań architektów polskiej polityki zagranicznej – personalnych i instytucjonalnych – w bieżącym okresie. Obserwujemy tu przecież typowe objawy swego rodzaju autyzmu: niezdolność do rozwiązywania podstawowych problemów, do radzenia sobie z informacjami i do racjonalnego postrzegania świata zewnętrznego, wycofanie się do wewnątrz, do zamkniętego ośrodka, i uprawianie wsobnej polityki zagranicznej, a przy tym pomijanie formalnoprawnego mechanizmu jej kształtowania i realizowania. W miejsce takiego formalnoprawnego mechanizmu pojawił się – można powiedzieć – tryb nieformalny, w którym wiele organów mających konstytucyjne kompetencje w znacznym stopniu utraciło swe prerogatywy na rzecz lidera partii politycznej. Również rola opinii publicznej czy mediów została wypaczona. Mamy do czynienia z polityką, w której mnoży się wrogów i zraża potencjalnych sojuszników, a to – jak pisał Franciszek Ryszka – prosta droga do szaleństwa³³. Może miał rację wspomniany wyżej, wybitny węgierski pisarz polityczny István Bibó, który uważał, że państwa wschodnioeuropejskie, do których zalicza się Polska, charakteryzują się niezdolnością do obiektywnej oceny rzeczywistości politycznej i brakiem zrozumienia, co jest historyczną koniecznością, nie będąc zdolne do strategicznego myślenia³⁴.

³² S.M. Christian, 'Autism in international relations: A critical assessment of international relation' autism metaphors, *European Journal of International Relations* 2018, t. 24, nr 2, s. 464-488.

³³ F. Ryszka, Przedmowa do polskiego wydania, w: B.W. Tuchman, *Szaleństwo władzy. Od Troi do Wietnamu*, przeł. M.J. i A. Machejdownie, Książnica, Katowice 1992, s. 10.

³⁴ I. Bibó, *Nędza małych państw wschodnioeuropejskich*, przeł. J. Snopek, Alkano, Podkowa Leśna 2010.

Agnieszka Bieńczyk-Missala

Posłowie.

Kilka słów o demokracji i polityce zagranicznej

Profesor Krzysztof Skubiszewski jako pierwszy minister spraw zagranicznych demokratycznej Polski słusznie jest nazywany twórcą koncepcji polityki zagranicznej III RP. Podołał wyzwaniu, przed jakim stają nieliczni zaangażowani w sprawy państwa, którym przyszło żyć i pracować w czasach przełomowych. Sformułował na nowo założenia i kierunki polityki zagranicznej, systematycznie wyznaczał priorytety i zadania, skrupulatnie je realizując.

Zerwał z polityką podporządkowania Polski Związkowi Sowieckiemu oraz miał wkład w rozpad pseudosojuszniczego Układu Warszawskiego i jałowej Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Nade wszystko chodziło o realizację interesów suwerennej i niepodległej Polski. Nie wahał się odwoływać do racji stanu, tak jak w Sejmie 21 stycznia 1993 r., kiedy mówił o konieczności umacniania odzyskanej suwerenności, budowania bezpieczeństwa państwa, wspierania gospodarczego i cywilizacyjnego rozwoju narodu i społeczeństwa oraz umacniania pozycji Polski na scenie międzynarodowej, zwłaszcza w Europie. Temu służyła polityka zagraniczna kolejnych rządów RP po 1989 roku.

Na koniec urzędowania ministra Skubiszewskiego Polska miała uregulowane stosunki traktatowe ze wszystkimi sąsiadami poza Litwą, opierające się na poszanowaniu integralności terytorialnej i nienaruszalności granic oraz uznaniu praw człowieka i mniejszości narodowych. W Europie priorytetowo traktowała Niemcy, z którymi potwierdziła prawnie wspólną granicę, a dalej Stany Zjednoczone i inne wysoko rozwinięte państwa pozaeuropejskie. Była członkiem stowarzyszonym Unii Europejskiej i państwem, które deklarowało wolę pełnego członkostwa w UE i NATO. Realizowała swoją politykę poprzez nowe formuły, takie jak Trójkąt Weimarski, i organizacje regionalne, w tym Grupę Wyszehradzką,

a także trwałą współpracę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Priorytety, które sformułował Skubiszewski w ostatnim roku swojego urzędowania, na lata pozostały drogowskazem dla jego następców: 1) utrzymanie i intensyfikacja integrowania się Polski z instytucjami europejskimi i euroatlantykimi; 2) umacnianie bezpieczeństwa Polski; 3) zacieśnienie dwustronnej politycznej i gospodarczej współpracy z państwami zachodnimi; 4) rozwój stosunków z państwami sąsiedzkimi, w tym aktywna polityka wschodnia; 5) budowanie pozycji Polski w Europie Środkowej, również w ugrupowaniach regionalnych.

Krzysztof Skubiszewski zwykł utrzymywać prowadzenie polityki zagranicznej z dala od wewnętrznych sporów politycznych, wypracowując konsensus wokół interesów państwowych i polskiej racji stanu. Nie oznacza to jednak, że unikał wypowiadania się na temat fundamentalnych spraw wewnętrznych, a za taką uważał konsekwentną demokratyzację państwa. Postrzegał ją jako warunek skuteczności prowadzonych działań, obok wdrażanych reform gospodarczych. Pozwalała na budowanie nowego wizerunku Polski i jej wiarygodności w stosunkach międzynarodowych, a co za tym idzie – na osiąganie celów polityki zagranicznej.

Najważniejsza jest determinacja w przeprowadzaniu reform, czyniąca z Polski pewien model transformacji demokratycznej, a tym samym poważnego i liczącego się partnera. Każde niepowodzenie, każdy przejaw braku konsekwencji na tej drodze przemian wywołuje negatywne reperkusje za granicą i osłabia naszą pozycję

– mówił w Sejmie 29 kwietnia 1993 r.¹ Obawiał się, aby często zmieniające się rządy nie zrujnowały wysiłku podjętego po 1989 r. i nie zmarnowały historycznej szansy na budowę wolnej i niezależnej Polski, która w historii ostatnich kilku wieków często się nie zdarzała.

Nierozważne lub nieodpowiedzialne kroki mogłyby ją zdestabilizować i zniszczyć to, co już osiągnęliśmy w naszych stosunkach ze światem i w naszych zabiegach na rzecz stabilności w tej części Europy

– twierdził².

¹ Polityka zagraniczna w cztery lata po przełomie. Doroczne exposé wygłoszone w Sejmie RP w dniu 29 kwietnia 1993, w: K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Interpress, Warszawa 1997, s. 321.

² K. Skubiszewski, Imperatyw ciągłości, *Rzeczpospolita*, 29 września 1993 r.

Imperatyw wspierania demokratyzacji dotyczył także polskiej polityki regionalnej oraz polityki wschodniej, natomiast trzeba było zacząć od siebie. „Sukces naszych przeobrażeń zadecyduje o tym, czym Polska będzie w Europie i na świecie” – mówił Skubiszewski w Sejmie. Istotnie, bez sukcesów demokratyzacji Polski połączonej z determinacją wielu kolejnych rządów nie mogłaby ona wstąpić do Unii Europejskiej i dokonać skoku rozwojowego, odnosić sukcesów w stosunkach bilateralnych, stać się adwokatem Ukrainy i innych państw poradzieckich w NATO i UE. Nie mogłaby skutecznie działać na rzecz budowy stabilnej i bezpiecznej Europy.

Konsensus wokół polityki zagranicznej Polski nie mógł być determinantą ze znamieniem nieskończoności w polskiej polityce. Skończył się wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej. Niestety towarzyszyło temu zakwestionowanie osiągnięć polskiej polityki zagranicznej z lat 1989–2006, jej założeń i kierunków. W dokumencie programowym Prawa i Sprawiedliwości, wydanym po pierwszym roku sprawowania władzy w 2007 r., zapisano, że właśnie dokonało się „przewartościowanie polskiej polityki zagranicznej” i „polska racja stanu po latach zyskała należytą ochronę”³. Kwestie dotyczące polityki zagranicznej stały się częścią niezbyt elokwentnych kampanii wyborczych w 2005 i 2015 r., („dziadek z Wehrmachtu”, „ciemny lud kupi wszystko”, „Polska musi wstać z kolan”). Następnie ten brak elokwencji połączony z brakiem kompetencji stał się okresowo częścią polskiej polityki zagranicznej, a na trwałe zadomowił się po 2015 roku.

W zamieszczonych w niniejszym tomie tekstach autorzy znakomicie i niebezkrtycznie odnieśli się do aktualnych problemów polityki zagranicznej, zestawiając nowe uwarunkowania, prowadzone działania i ich styl z okresem urzędowania ministra Krzysztofa Skubiszewskiego. Zmianie priorytetów w polityce zagranicznej po 2015 r., zwłaszcza „odwrotowi od Europy”, widocznemu zarówno w UE, jak i w stosunkach dwustronnych z państwami, towarzyszyło stopniowe ograniczanie idei demokratycznego państwa prawa. Rząd PiS porzucił ideę podziału władz, wprowadzając niekonstytucyjne zmiany w państwie oraz łącząc stanowiska ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Upolitycznione zostały Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. Ukoronowaniem niekonstytucyjnych, uporczywych zmian w sądownictwie była Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, w której zawarto stwierdzenie o sprawowaniu administracyjnego nadzoru nad sądami przez ministra sprawiedliwości. Zmiany dotknęły ustawy o mediach, zgromadzeniach

³ *Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków*, Materiał informacyjny PiS, Warszawa 2007, s. 48–57.

publicznych i policji. Pogorszeniu uległa także jakość procesu parlamentarnego, m.in. poprzez pośpieszny w wielu wypadkach proces legislacyjny i zmniejszenie udziału opozycji (m.in. skrócenie czasu wystąpień, przypadki kolektywnego wprowadzania poprawek) oraz ograniczenie konsultacji społecznych. Ostatecznie Polska jako jedyny członek UE znalazła się w grupie państw Rady Europy poddanych monitoringowi przez Zgromadzenie Parlamentarne obok takich państw jak Rosja, Ukraina, Turcja, Mołdawia, Gruzja czy Azerbejdżan.

Z kolei Komisja Europejska, po licznych próbach konstruktywnego dialogu, podjęła bezprecedensową decyzję o uruchomieniu w stosunku do Polski procedury na mocy art. 7 Traktatu o UE, przewidującego m.in. stwierdzenie poważnego zagrożenia dla wartości Unii i możliwość zawieszenia państwa w prawach członka. Tak jak w podręcznikach praw człowieka Polska zapisała się jako kraj, który wstrzymał się w głosowaniu nad historyczną Powszechną Deklaracją Praw Człowieka w 1948 r., tak w podręcznikach integracji europejskiej będzie wspomniana jako pierwsze państwo członkowskie, które zostało poddane procedurze art. 7 TUE.

Na Polskę spadła fala krytyki nie tylko instytucji UE – na temat praworządności w naszym kraju odbyły się debaty w Parlamencie Europejskim – ale także Rady Europy, OBWE, ONZ i administracji Donalda Trumpa. Nie wzbudziło to w rządzie refleksji na temat rujnowania z trudem wypracowanego po 1989 r. wizerunku Polski, utraty wiarygodności i, co gorsza, w konsekwencji ograniczenia możliwości prowadzenia polityki zagranicznej. **Tymczasem zależność silna demokracja – skuteczna polityka zagraniczna nie zmieniała się od czasów ministra Krzysztofa Skubiszewskiego.**

W międzynarodowych mediach zadawano pytanie, w którym kierunku podąża Polska. Czy zagrożone są najważniejsze wartości, takie jak rządy prawa i prawa człowieka? Czy grozi jej autorytaryzm? Czy możliwe jest wyjście Polski z Unii Europejskiej? Pojawiło się nawet pytanie, czy przyjęcie Polski do UE nie było błędem. Rząd nie ugiął się przed krytyką. Zdawał się bagatelizować „złą prasę”, mówiąc o stronnictwie i „niedoinformowaniu” zachodnich dziennikarzy. Opinie i rekomendacje szanowanych instytucji międzynarodowych przedstawiał jako ingerencje w sprawy wewnętrzne Polski i próby ograniczenia jej suwerenności. Tak się tłumaczy państwa autorytarne, a nie te, które rozumieją relacje między suwerennością państwa a prawem międzynarodowym, a także kryteria członkostwa w Unii Europejskiej i zobowiązania z nich wynikające. Zamiast merytorycznej dyskusji przeprowadzano personalne ataki na europejskich przedstawicieli zaangażowanych w procedury, m.in. Fransa Timmermansa, któremu zarzucano butę i arogancję (Zbigniew Ziobro), czy zasłużoną w Europie Komisję Wenecką.

Wizytę jej przedstawicieli w Polsce na zaproszenie ministra Witolda Waszczykowskiego nazywano „pozbawioną znaczenia” (Jarosław Kaczyński) wizytą „bardziej taką krajoznawczą” „gremium niespecjalnie kompetentnego” (Stanisław Terlecki).

Na degenerację międzynarodowego wizerunku Polski wpłynęły także inne kwestie. Po pierwsze, nieprzejdane stanowisko kraju „Solidarności” w sprawie uchodźców i pomocy najbardziej obciążonym państwom, wycofanie się z deklaracji przyjęcia kilku tysięcy z nich, sprzeciw wobec propozycji ustanowienia stałego mechanizmu relokacji oraz stałego mechanizmu solidarności finansowej.

Po drugie, nieumiejętne podejście do problemów historycznych, czego wyrazem była fatalna w skutkach nowelizacja ustawy dotycząca Instytutu Pamięci Narodowej z 26 stycznia 2018 r., zakładająca możliwości karania osób, które przypisują narodowi lub państwu polskiemu odpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie.

Po trzecie, zawstydzający język, który zadomowił się w polskiej polityce. Język, który trzeba uznać wręcz za skandaliczny w przypadku dehumanizowania przeciwników politycznych („gorszy sort”), wyborców („szarańcza”), uchodźców („przenoszący pasożyty”) czy osób LGBT („nieludzie”). Te elity europejskie, które odrobiły lekcję II wojny światowej, są wrażliwe na dehumanizację, będącą elementem procesu zagłady Żydów. Wypowiedzi dehumanizujące są dla polityka europejskiego dyskredytujące, a w przypadku najwyższych przedstawicieli państwowych dyskredytują całe państwo polskie. Czy można sobie wyobrazić dziś prezydenta Andrzeja Dudę zabiegającego o polskie interesy w rozmowach z europejskimi politykami po kampanii wyborczej 2020 r., gdy zgodził się z hasłem „LGBT to nie są ludzie, to ideologia”?

Rząd RP zdaje się nie dostrzegać problemów związanych z aktualnym wizerunkiem państwa polskiego i wynikających z niego ograniczeń dla realizacji polityki zagranicznej. Niezmiennie towarzyszy mu wysoka samoocena poczyną. Na konwencji Prawa i Sprawiedliwości w 2018 r. premier Mateusz Morawiecki przekonywał, że w Polsce bije serce Europy i inspirowała ona inne państwa Unii Europejskiej. Nie sprecyzował, o które państwa chodzi. A minister spraw zagranicznych Jacek Czaputowicz dowodził w Sejmie w 2019 r., że Polska jest dzisiaj krajem aktywnym i słuchanym, cieszącym się coraz większym szacunkiem zagranicznych partnerów. Po uchyleniu kontrowersyjnych przepisów zmienionej ustawy o IPN na skutek międzynarodowej presji i „niedyplomatycznych” konsultacji, gdy Polskę zalała fala krytyki ze strony Izraela, Stanów Zjednoczonych i Ukrainy, a środowiska dbające o pojednanie polsko-żydowskie miały poczucie niweczonych osiągnięć, premier Morawiecki mówił:

Ta ustawa, ten wstrząs był potrzebny [...]. Ta drobna korekta [...], ona naszą pozycję umocni, a to dlatego, że przez tych kilka miesięcy, do tej pory byliśmy w stanie w ogromnym stopniu rzeczywiście pobudzić świadomość u wielu naszych partnerów⁴.

Takie podejście może oznaczać dwie rzeczy: brak świadomości, wiedzy i kompetencji i/lub odwrót od polityki zagranicznej, podporządkowanie jej polityce wewnętrznej celem utrzymania władzy. Potwierdzałyby to polityka kadrowa w Ministerstwie Spraw Zagranicznych⁵, w tym porzucenie idei służby cywilnej, reorganizacja i nowy podział kompetencji między Ministerstwem a Kancelarią Rady Ministrów, która przejęła prowadzenie spraw związanych z Unią Europejską. Skubiszewski w czasach kształtujących się dopiero ram instytucjonalno-prawnych doprowadził do zmian w urzędzie pozwalających na realizowanie niezależnej polityki zagranicznej. Po 2015 r. na odwrót, porzucono istniejące ugruntowane normy konstytucyjne, ustawowe i dobre praktyki.

Można i trzeba się różnić w sprawach polityki zagranicznej, ale racja stanu jest jedna. Dialog rządzących i opozycji, środowisk naukowych i eksperckich powinien być realny i służyć wspólnemu rozumieniu racji stanu, której polityka zagraniczna winna być podporządkowana. Polacy nieraz w historii mieli z tym problem. Dlatego niech kończą ten zbiorowy tom słowa ministra Skubiszewskiego, wypowiedziane w Sejmie w 1993 r.:

Czy więc mówiąc o racji stanu, nie powinniśmy dziś uświadomić sobie właśnie na tej sali, że składnikiem koniecznym jest zgoda sił politycznych, zgoda narodowa? Czy nie należy dziś przypomnieć słów Józefa Piłsudskiego, wypowiedzianych po walce roku 1926, że potrzebny jest „nowy posiew braterstwa”, który „wspólną dla braci prawdę głosi”? Słowa te Piłsudski wypowiedział w momencie, jak to sam był określił: „gdy dookoła nas wre wszędzie kłótnia i zawiść partyjna, gdy dygoce nienawiść”. Czy nie powinniśmy przejść od tego, co dzieli, do tego, co łączy, do sytuacji, w której to, co różniło, staje się już tylko – znowu cytuję Piłsudskiego – „wspomnieniem gwałtownej sprzeczki między kochającymi się wzajemnie i kochającymi swą rodzinę braćmi?”⁶.

⁴ Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego na 65. posiedzeniu Sejmu RP dnia 27 czerwca 2018 r.

⁵ Zob. wywiad z b. ministrem spraw zagranicznych Jackiem Czaputowiczem, *Rzeczpospolita*, 31 sierpnia 2020 r.

⁶ Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego na 34. posiedzeniu Sejmu RP dnia 21 stycznia 1993 r.

Indeks osób

A

Adenauer K. 65
 Allison G.T. 278, 279
 Ananicz A. 168, 196, 240
 Andriessen F. 175
 Andruchovič J. 165
 Antalla J. 170
 Antonowicz L. 43
 Archilochus 231
 Arens M. 223
 Asmus R. 121, 142

B

Baca-Pogorzelska K. 209
 Baker J.A. 231, 232, 234–238, 240
 Balcer A. 86, 202–204
 Balcerowicz L. 8
 Baranowska G. 256
 Barcz J. 5, 30, 41, 43–45, 51, 52, 67, 79,
 88, 91, 151, 152, 157, 159, 192, 226,
 233, 235, 236, 239, 254
 Bartoszewski W. 32, 278, 279, 284
 Baxter R. 262
 Belka M. 73
 Beschlossa M.R. 236
 Bibó I. 289, 294
 Bielan A. 178
 Bielecki T. 81, 85, 129
 Bieleń S. 289
 Bieńczyk-Missala A. 5, 6, 70, 77, 104,
 105, 107, 108, 165, 170, 188, 199,
 208, 209, 211, 213, 214, 217, 221,
 246, 247, 249, 251, 253, 267, 273, 295
 Binnendijk H. 143–144
 Błażejowska J. 140
 Bobołowicz P. 210
 Bolton J. 275
 Borkowicz J. 189
 Borys A. 196, 215
 Boulègue J. 202
 Bożyk P. 171
 Bracken P. 123
 Braithwaite R. 239
 Bruski J.J. 220
 Bryjka F. 211
 Brzeziński Z. 144, 158, 169

Buras P. 86, 202
 Bush G.H.W. (senior) 98, 116, 228, 229,
 236, 240
 Bush G.W. 74, 102
 Buzek J. 77, 241
 Byczewski I. 264
 Byrne A. 180

C

Całus A. 43
 Campbell D. 289
 Carter J. 144
 Ceaușescu N. 283
 Cenckiewicz S. 120, 132
 Ceranka P. 169, 226
 Cerar M. 183
 Chalmers M. 123
 Chirac J. 69, 72, 75
 Chmielecki A. 120, 132
 Christian S.M. 294
 Churchill W. 34
 Cichanouska S. 215
 Cichocki B. 203
 Cichocki J. 189
 Cichocki M. 180
 Cieplucha P. 181
 Cimoszewicz W. 32, 284
 Ciosek S. 193
 Clausewitz C. von 10, 80
 Clinton B. 116
 Crawford J. 270
 Csehi R. 203
 Czaputowa Z. 181
 Czaputowicz J. 84, 205, 206, 242, 259,
 271, 272, 274, 276, 299, 300
 Czarnocki A. 165

Ć

Ćwiek-Karpowicz J. 209

D

d'Amato A. 216
 Darczewska J. 189
 Davies N. 282
 Davy R. 28, 29
 De Gasperi A. 65
 Delors J. 175

Deszczyński P. 174
Dębski S. 27, 116, 181, 187
Dienstbier J. 22
Dmowski R. 204
Dobrosz-Oracz J. 242
Dobrzycka-Kraheil A. 210
Drozd J. 100
Duda A. 80, 106, 208, 211, 213, 215,
242, 272, 273, 299
Dudek A. 27, 91, 141, 191, 194,
197–200
Dumas R. 22, 160, 235, 236
Dutoit B. 263

E

Eisenhower D. 38
Emerson M. 212
Erdogan R.T. 163

F

Fassbender B. 259
Fedorowicz K. 188, 190, 194–198
Filipowicz M. 208
Fiszer J. 102
Flanagan S. 144
Fotyga A. 240, 254
Foy H. 180
Fraser T. 259
Frelek R. 282
Fried D. 116, 137
Friszke A. 27, 117
Fritzmaurice M. 264

G

Gajewski J. 96, 165, 171, 176
Garlicki L. 286
Garton Ash T. 165
Gawron D. 175
Gawron-Tabor K. 174
Genscher H.-D. 22–24, 69, 100, 141,
160, 232, 235
Geremek B. 9, 32, 190, 239, 241, 253, 284
Ghale B.B. 264
Giedroyc J. 34, 35, 187, 200, 201, 204,
219
Gil A. 187
Gliszczynska-Grabias A. 256

Gniazdowski M. 177
Gomez Isa F. 252
Goodman A.E. 126
Goodrich L.M. 261
Gorbaczow M. 20, 22, 27, 34, 115, 148,
156, 158, 193, 220, 223, 228, 229,
232, 235–238
Góralczyk W. 43
Góralski W.M. 32, 287
Grisel É. 263
Grodzki R. 101, 180
Gromadzki G. 86
Grzebyk P. 6, 259, 271
Grzelak A. 52
Grzybowski M. 287

H

Haig A. 22
Hall A. 78, 245
Hambro E. 261
Hamilton D. 27
Havel V. 169, 170
Henczel R. 253
Henkin L. 261
Herman M. 175
Hernandez-Polczyńska A. 256
Hilz W. 185
Hitler A. 229
Hliwa R.S. 268
Holland F. 75
Hurd D. 22, 235

I

Ibler V. 261
Isakowicz-Zaleski T. 199
Iwiński T. 139
Izdebski A. 181

J

Jabłonowski M. 126
Janajew G. 134, 172
Janowski W. 126
Jaruzelski W. 116, 118, 121, 246, 282,
284
Jastrzębowski W.B. 77
Jelcyn B. 22, 30, 148, 149, 196, 220
Jesień L. 180

Jodłowski J. 43
Johnson S.E. 123
Juppé A. 22
Juszczyszyn Ł. 107

K

Kaczyński J. 125, 139, 140, 144, 163,
177, 203, 243, 254, 299
Kaczyński L. 73, 120, 132, 202, 216,
272
Kamińska J. 290
Kapuśniak T. 187
Karczewski S. 214
Kardaś S. 209
Kaźmierski M. 146
Kędzia Z. 42, 51, 246, 250–252, 267
Kirpsza A. 162
Kisiel-Łowczyk A.B. 171
Kisielewski T. 165
Kissinger H.A. 278
Kitowicz J. 243
Klaus V. 171, 183
Kłudka P. 134
Knopek J. 176
Kohl H. 8, 20, 67, 227–231, 236, 237
Kolasa J. 43
Kołodziejczyk P. 124
Komorowski B. 73, 75, 272
Kornat M. 27, 117
Kosicki A. 254
Kosiewski P. 283, 288, 292
Kostarczyk A. 145
Kostrzewa-Zorbas G. 125, 126, 136,
193
Kowal P. 189, 190, 192–195, 199, 200,
202, 210, 220
Kowalski J. 120, 132, 213
Kozyriew A. 22, 29, 30
Kranz J. 41, 91, 157, 201, 260, 262
Krasner S.D. 218
Krawczuk 197
Krejči O. 288
Krupa J. 109
Krystosik R. 233
Krzeczunowicz A. 141, 145
Krzemień E. 198

Kuczyński W. 283
Kundera M. 165
Kupchan C.A. 123
Kupiecki R. 5, 111, 114, 122, 124, 131,
146, 148, 149
Kuroń J. 190
Kurski Jacek 125, 136, 137
Kuźnar A. 160
Kuźniar R. 5, 17, 29–31, 41, 42, 51, 59,
65, 80, 84, 88, 90–92, 95–102, 112,
115, 126, 151, 153, 154, 165, 172,
180, 190, 191, 193–197, 200, 202,
204, 212, 215, 217, 226, 233, 246,
247, 250, 253, 260, 264, 265, 267,
270, 278, 282, 287, 290, 292
Kwaśniewski A. 242, 284, 289

L

Lachowski Z. 29
Lamentowicz W. 146
Le Pen M. 216
Lec S.J. 163
Lehmkuhl U. 238
Litra L. 202
Lowe V. 264

Ł

Łoskot-Strachota A. 209
Łukaszenka A. 163, 214, 217, 221
Łukaszewski J. 5, 19, 68, 69, 90, 200,
270, 278
Łysenka A. 197

M

Macierewicz A. 82, 216
Macron E. 104, 107
Madej M. 5, 87, 102
Magyar B. 241
Major J. 175
Makarczyk J. 41, 43, 189, 191, 195, 200,
260, 262–264, 270
Makowski J. 45
Marciniak W. 203
Marcinkiewicz K. 102
Marczuk K. 169
Marek N. 5, 73, 87, 289
Markowski J. 141

Maruszkin M. 112, 153, 192, 196, 239, 240, 264
Maszkiewicz M. 194, 198
Mateusz, św. 78
Matuszak S. 209
Mazowiecki T. 7–9, 12, 20, 29, 30, 32, 39, 59, 60, 66, 68, 70, 73, 74, 85, 95, 111, 117, 118, 124, 127, 151, 156, 190, 200, 223, 226, 227, 229, 233, 236, 241, 245–247, 251, 252, 265, 268, 282–284
McCall-Smith K. 252
Mečiar V. 76, 171, 176
Meller S. 286, 288
Menkes J. 160
Menkiszak M. 122, 131, 148, 149, 196, 200
Merkel A. 75, 161
Metternich K. von 36
Michalska A. 43
Michalski A. 203
Michalek K. 229
Michelot M. 109
Michnik A. 190
Michta A.A. 176, 281
Mieroszewski J. 34, 35, 187
Mikuli P. 287
Milanović Z. 183
Milewski J. 140
Miłosz Cz. 14
Minasyan S. 185
Miszczak K. 161
Mitterrand F. 68
Mizseia K. 11
Monnet J. 82
Morawiecki M. 206, 214, 241, 259, 271, 299, 300
Morawiecki W. 43
Morgenthau H.J. 284
Movchan V. 212
Mrozek B. 165
Mueller J. 123
Münchau W. 179

N

Nahlik S. 43, 45
Najder Z. 121

Niewiadomski M. 81
Norwid C.K. 65
Nowak A. 202
Nowak J.M. 91, 115, 119, 126, 141, 144, 190, 200, 202, 264, 276
Nowak-Jeziorański J. 128, 194, 209

O

Obama B. 102, 105, 291
Okulewicz P. 181
Olechowski A. 32, 149, 284
Olszewski J. 111, 121, 133, 135–137, 139–142, 190
Onyszkiewicz J. 138, 141, 146, 190, 196
Orbán V. 163, 177, 241
Orzelska-Stączek A. 286
Osadnik B. 166
Ośniecka-Tamecka E. 180

P

Paczkowski A. 28
Parys J. 125, 136–139
Parzymies S. 96, 99, 265, 266
Pastusiak L. 139
Paweł, św. 79
Pawlak S. 269
Pełczyńska-Nałęcz K. 179, 189
Peretiatkowicz A. 260
Piątek T. 216
Piekarska A.K. 120, 132
Piekło J. 203
Pieńkowski J. 183
Pietrow-Ennker B. 281
Piłsudski J. 300
Piontek E. 43
Piotrowicz S. 203
Płomiński K. 115
Pogorzelski P. 209
Pomfret J. 225
Pompeo M. 106, 275
Popiuk-Rysińska I. 96, 265
Popławski D. 131
Popovski V. 259
Poroszenko P. 213
Potocki M. 209
Prizel I. 281
Prystrom J. 131

Przetacznik F. 260
Przewłocki J. 166
Przyborowska-Klimczak A. 167
Puchała F. 138
Putin W. 30, 36, 201, 220

R

Rakowski M.F. 282
Rapacki M. 198
Rasputin G. 16
Raś M. 185
Rice C. 228, 229
Rohac D. 178
Rohrabacher D. 216
Roosevelt F.D. 34
Rosati D. 32, 269, 279, 284, 292
Rosenau J.N. 279, 280
Rotfeld A.D. 5, 27, 28, 30, 32, 34, 36,
73, 149, 151, 159, 196, 284, 291
Rumsfeld D. 101
Ryszka F. 294
Rzeczkowski G. 216

S

Sarnecki P. 286
Saryusz-Wolski J. 180
Schreiber H. 280
Schuman R. 65, 82
Secieru S. 209
Semka P. 125, 136, 137
Sękowska-Kozłowska K. 256
Siedlecka E. 243
Sienkiewicz B. 187, 189, 210
Sikorski R. 73, 74
Simmons R. 129, 137
Skodlarski J. 169
Škrabec S. 165
Skubiszewski Piotr 17
Słojewska A. 79, 81
Smolar E. 86, 283
Snyder T. 199, 201, 219
Sobczyk K. 183
Sołtysiak G. 126
Sørensen M. 263
Sowa A.L. 226
Stalin J. 22, 33, 34
Standtke K.-H. 69

Stańczyk J. 30, 88, 91, 168, 189, 201
Stasiuk A. 165
Staszewski W.S. 167
Stemplowski R. 27, 42, 117, 267, 270
Stent A.E. 229, 230, 232
Strzelczyk J. 91
Suchocka H. 27, 111, 144, 145, 175,
249, 252, 270
Sulowski S. 6, 277, 287, 289
Sułek J. 190, 264
Symonides J. 43
Szaładziński K. 112, 153, 192, 196, 239,
240, 264
Szczepaniak M. 174
Szczepanik K. 287
Szczerski K. 80, 81, 83, 84
Szejna A. 254
Szeptycki A. 5, 187, 197, 203, 213–216
Szewardnadze E. 232, 234–237
Szłajfer H. 5, 28, 223, 233
Szydło B. 82, 180, 213, 256, 259, 271
Szymański K. 79, 80, 180, 209
Szyndlauer R. 52

Ś

Ślusarczyk J. 126
Świetlicki B. 146

T

Tabakowska E. 282
Tabor M. 126
Talbot S. 236
Terlecki S. 299
Thatcher M. 229
Timmermans F. 181, 298
Tomala M. 32, 35
Torkunow A.W. 36, 196, 291
Towpik A. 92, 95, 100
Trump D. 14, 81, 84, 105, 106, 158,
163, 182, 202, 242, 275, 298
Tuchman B.W. 294
Turczyński P. 211
Tusk D. 73, 75, 76, 81, 162, 254
Tyranowski J. 43

U

Ukielski P. 109

V

Vinton L. 281

W

Waigl T. 20, 230

Wałęsa L. 9, 34, 70, 121, 129, 132,
140–142, 148, 170, 190, 191, 196,
234, 240, 243, 284

Wardomskij L.B. 196

Wasilkowski A. 43, 50, 263

Waszczykowski W. 8, 16, 79, 81, 82, 84,
107, 177, 185, 206, 259, 271, 274,
275, 299

Wawrzyński P. 176

Weber M. 278

Weber P.-F. 289

Wegner J. 141

Weizsäcker R. von 141

Wellens K. 174

Wieruszewski R. 5, 245, 248, 250,
252–254, 256, 268

Willa R. 176

Winiarski B. 260, 264

Winid B. 233

Winiecki J. 85

Wissmann N.K. 107

Włodarski P. 146

Wojciuk A. 280

Wörner M. 128, 129, 134, 145

Wouters J. 252

Wroński P. 82, 106

Wyrzykowski M. 256

Wysakowski-Walters J. 288

Z

Zawistowska M. 90

Zdziennicki B. 44

Zelikow Ph.D. 228, 229, 278, 279

Zelenski W. 202, 211

Zgut E. 203

Zięba R. 95, 96, 100, 101

Ziobro Z. 298

Zoellick R. 237

Ż

Żeligowski L. 198

Żurawski vel Grajewski P. 200, 202

Noty o Autorach

Jan Barcz (ORCID: 0000-0002-2826-1945) – profesor prawa międzynarodowego i prawa UE, były dyplomata (1989–2001), m.in. Ambasador RP w Wiedniu (1995–1999), członek delegacji reprezentującej Polskę podczas Konferencji „2+4”, a następnie w składzie zespołu polskiego MSZ, który negocjował traktat o potwierdzeniu granicy polsko-niemieckiej, traktat do dobrego sąsiedztwa i przyjaznej współpracy z RFN oraz porozumienia z 1991 r. i 2000 r. w sprawie świadczeń dla ofiar zbrodni nazistowskich. Obecnie pracownik naukowy Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, członek Team Europe i Konferencji Ambasadorów RP.

Agnieszka Bieńczyk-Missala (ORCID: 0000-0001-9456-5245) – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, wicedyrektor ds. badań naukowych i współpracy z zagranicą Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW (2008–2012), analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (2006–2008). Kierownik projektu naukowego *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2013–2017). Stypendystka Fundacji Edukacyjnej Jana Karskiego na seminarium Georgetown Leadership (2016). Autorka publikacji z zakresu polityki zagranicznej RP, a także ochrony praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarne: *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.* (2005), *Rafał Lemkin – The Hero of Humankind* (2010; red. nauk. z S. Dębskim), *Zapobieganie masowym naruszeniom praw człowieka. Międzynarodowe instytucje i instrumenty* (2018), *Wielkie mocarstwo i Polska. 100 lat stosunków polsko-amerykańskich* (2019, red. nauk.), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautorka).

Patrycja Grzebyk (ORCID: 0000-0003-4022-7018) – doktor habilitowana, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW oraz profesor kontraktowy na Uniwersytecie Bolońskim. Specjalizuje się w problematyce międzynarodowego prawa karnego, międzynarodowego prawa humanitarnego oraz prawa do użycia siły. Stypendystka Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Laureatka Nagrody im. Manfreda Lachsa. Członek redakcji *ESIL Reflections*, *Journal of International Humanitarian Action* oraz *Rocznika Strategicznego*. Autorka m.in. *Odpowiedzialność karna za zbrodnię agresji* (2010) [wyd. angielskojęzyczne: *Criminal Responsibility for the Crime of Aggression* (London–New York 2013)]; *Cele osobowe i rzeczowe w konfliktach zbrojnych w świetle prawa międzynarodowego* (2018), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautorka).

Robert Kupiecki (ORCID: 0000-0003-3419-6948) – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. Zawodowy dyplomata, od 1993 r. w służbie zagranicznej RP, obecnie w randze ambasadora tytularnego; m.in. zastępca ambasadora przy NATO (1999–2004), dyrektor Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych (2004–2008), ambasador RP w Waszyngtonie (2004–2008), wiceminister obrony narodowej (2008–2015). Członek redakcji kwartalnika *Sprawy Międzynarodowe*. Autor kilkunastu monografii i ok. 200 artykułów naukowych, ostatnio m.in.: *NATO w polskiej perspektywie 1989–2019* (2019), *Through the Eyes of a Strategist and Diplomat. The Polish – American Relations post-1918* (2019, red. nauk.), „Europe whole and free. Mission accomplished or an unfulfilled promise?”, w: S. Dębski, D.S. Hamilton (red.), *Europe Whole and Free. Vision and Reality* (2019), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor).

Roman Kuźniar (ORCID: 0000-0002-1959-465x) – profesor dr hab., kierownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Były dyrektor departamentu analityczno-planistycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych; redaktor naczelny *Rocznika Strategicznego* od 1995 r. Autor wielu publikacji z zakresu historii najnowszej stosunków międzynarodowych,

bezpieczeństwa międzynarodowego, ochrony praw człowieka, polityki zagranicznej RP, m.in.: *Prawa człowieka. Prawo – instytucje – stosunki międzynarodowe* (wyd. III, dodruk 2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki* (2005; wyd. II 2006), *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989–2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku* (2011), *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej* (2012), *My, Europa* (2013), *Europa w porządku międzynarodowym* (2016), *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna* (2019/20); współredaktor i współautor: *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian* (wyd. pol. 2003, ang. 2004, z Z. Lachowskim), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu* (2011), *Bezpieczeństwo międzynarodowe* (2012, z B. Balcerowiczem i in.), *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, współautor), *Jestem obywatelem Unii Europejskiej* (2019, dodruk 2020), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor). W latach 2010–2015 doradca Prezydenta RP ds. międzynarodowych.

Jerzy Łukaszewski (1924–2020) – polski i belgijski prawnik, politolog i dyplomata, jeden z najbliższych przyjaciół Krzysztofa Skubiszewskiego; ambasador RP we Francji w latach 1991–1996. W latach 1951–1957 nauczyciel akademicki na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim; w 1959 podjął pracę w biurze Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie; od 1961 na emigracji. Od tego roku pracownik Kolegium Europy, w 1963 r. profesor nauk politycznych, a w latach 1972–1990 rektor tegoż Kolegium. Jednocześnie (1963–1985) wykładowca na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Namur. Od 1991 do 1996 Ambasador RP w Paryżu; w latach 1998–2002 członek Komitetu Integracji Europejskiej. Od 2005 do śmierci członek Group of Political Analysis – organu doradczego Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Ostatnie publikacje: *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej* (2002), *O Polsce i Europie bez niedomówień* (2006), *Unia i Polska w świecie wstrząsów i przemian* (2014), *Iść jak prowadzi busola. W europejskim kręgu nauki i dyplomacji. Wspomnienia* (2018).

Marek Madej (ORCID: 0000-0003-1266-2565) – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, wiceprzewodniczący Rady Naukowej Dyscyplin Nauki o Polityce i Administracji oraz Nauki o Bezpieczeństwie UW. W latach 2016–2019 wicedyrektor Instytutu Stosunków Międzynarodowych UW, 2006–2010 główny specjalista – analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych, a w okresie 2012–2013 ekspert ds. bezpieczeństwa w pierwszej edycji

Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego przy Kancelarii Prezydenta RP. Stypendysta Departamentu Stanu USA (2009) i MSZ Japonii (2017). Wykładał gościnnie m.in. na uniwersytetach w Nottingham, Dublinie, Kent, Manipal (Indie) oraz Zurychu. Ostatnio opublikował: *Wojny Zachodu. Interwencje zbrojne państw zachodnich po zimnej wojnie* (2017, red. nauk.), *Western Military Interventions after the Cold War. Evaluating the Wars of the West* (2019, red. nauk.), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor).

Adam Daniel Rotfeld (ORCID: 0000-0002-6149-1312) – profesor dr hab., w latach 1989–2002 dyrektor Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w Sztokholmie (SIPRI) i redaktor naczelny *SIPRI YEARBOOK*; osobisty przedstawiciel Przewodniczącego KBWE z mandatem przygotowania politycznego rozwiązania konfliktu na lewym brzegu Dniestru (1992–93); minister spraw zagranicznych w rządzie Marka Belki (2005); wieloletni członek Kolegium Doradczego Sekretarza Generalnego ONZ do spraw rozbrojenia (ABDM, 2006–2011); współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych (2008–2015); powołany przez Sekretarza Generalnego NATO w skład Grupy Ekspertów („Grupa Mędrców”) do przygotowania Nowej Strategii Sojuszu NATO 2020; na wniosek przewodniczącego OBWE w składzie gremium Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project (2014–15), który przedstawił Raport pt. *Back to Diplomacy*; uczestnik Aspen Ministers Forum, członek European Leadership Network i Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych (ECFR) oraz wielu innych międzynarodowych grup roboczych. Opublikował ponad 30 książek; ostatnio tom esejów *W poszukiwaniu strategii* (2018). Pracuje na Wydziale „Artes Liberales” Uniwersytetu Warszawskiego.

Stanisław Sulowski – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 2016–2020 dziekan Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW. W latach 2005–2016 dyrektor Instytutu Nauk Politycznych UW. Współtwórca i dyrektor Ośrodka Analiz Politologicznych UW w latach 2010–2016. Redaktor naczelny kwartalnika *Studia Politologiczne*, redaktor serii wydawniczej w Peter Lang Verlag: *Studies in Politics, Security and Society*. W latach 2010–2020 członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Konsul RP w Niemczech w latach 1991–1995. Współzałożyciel *Red Hispano Polca de Investigación Científica*. Zainteresowania badawcze: problematyka niemiecka, integracja europejska, nauka o państwie oraz nauki o bezpieczeństwie. Kilkadziesiąt publikacji naukowych, w tym książki, artykuły w pracach zbiorowych i czasopismach naukowych w języku polskim, niemieckim i angielskim.

Andrzej Szeptycki (ORCID: 0000-0003-2729-6967) – doktor habilitowany, profesor uczelni na Uniwersytecie Warszawskim, pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW oraz profesor Donieckiego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Stusa w Winnicy, współkierownik Centrum Studiów Polskich i Europejskich w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki. Publicysta dwumiesięcznika *Nowa Europa Wschodnia*. Zainteresowania badawcze: polityka wewnętrzna i zagraniczna Ukrainy, polityka zagraniczna Polski, stosunki na obszarze poradzieckim, polityka wschodnia Unii Europejskiej, studia postkolonialne. Najnowsze publikacje: *Contemporary Relations between Poland and Ukraine. “The Strategic Partnership” and the Limits thereof* (2019), *Pamięć zbiorowa, pojednanie i stosunki międzynarodowe* (2020, red. nauk. z N. Masłowskim), a także *Bezpieczeństwo międzynarodowe; wydanie drugie, poprawione i rozszerzone* (2020, współautor).

Henryk Szlajfer (ORCID: 000-0003-4215-9864) – profesor dr hab., emerytowany profesor Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk oraz Instytutu Ameryk i Europy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1990–1993 *program director* w Institute for East-West Security Studies (Nowy Jork) i następnie p.o. dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Redaktor naczelny kwartalnika *Sprawy Międzynarodowe* w latach 1991–2014. Profesor w G.C. Marshall European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen (1994–1996). W latach 1993–2008 w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, ambasador ad personam, kierował departamentami Strategii i Planowania Polityki, Ameryk i Archiwum, sekretarz Rady Głównej. Członek powołanego przez prezydenta A. Kwaśniewskiego zespołu negocjującego członkostwo Polski w NATO. Członek międzynarodowego zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie w 2000 r. koncepcji *Community of Democracies* i Deklaracji oraz z ramienia Polski koordynator konferencji w Warszawie inicjującej Wspólnotę. W latach 2000–2004 ambasador – stały przedstawiciel RP w OBWE, ONZ, MAEA i UNIDO w Wiedniu. Autor książek i artykułów publikowanych w Polsce, USA, Szwajcarii i innych krajach poświęconych głównie historii gospodarczej Ameryki Łacińskiej oraz współczesnym stosunkom międzynarodowym, m.in. *Modernizacja zależności. Kapitalizm i rozwój w Ameryce Łacińskiej* (1984), *Polacy i Żydzi: zderzenie stereotypów* (2003), *Western Europe, Eastern Europe and World Development 13th–18th Centuries. Collection of Essays of Marian Małowist* (współautor wstępu i wyboru Jean Batou, 2010), *Economic*

Nationalism and Globalization: Lessons from Latin America and Central Europe (2012), *Współtwórcy atlantyckiego świata. Nowi chrześcijanie i Żydzi w gospodarce kolonialnej Ameryki Łacińskiej XVI–XVII wieku* (2018).

Roman Wieruszewski (ORCID: 0000-0001-8602-7594) – profesor dr hab., kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji, członek kolegium redakcyjnych: *Studiów Prawniczych*, *Anti-Discrimination Law Review*, *Przeglądu Konstytucyjnego*. Emerytowany profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, kierownik Poznańskiego Centrum Praw Człowieka do grudnia 2017 r., były członek Komitetu Naukowego Agencji Praw Podstawowych UE, były sędzia ad hoc w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Od 1992 do 1995 współpracownik Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. byłej Jugosławii w ramach Centrum Praw Człowieka ONZ w Genewie, a od 1996 do 1998 szef misji Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka w byłej Jugosławii z siedzibą w Sarajewie. W latach 1998–2000 i 2003–2006 członek Komitetu Praw Człowieka ONZ (wiceprzewodniczący Komitetu w latach 2003–2004). Członek Rady do spraw Uchodźców I, II i III kadencji (1999–2014).

Minęło 10 lat od śmierci pierwszego ministra spraw zagranicznych wolnej Polski, a zarazem zupełnie niedawno obchodziliśmy 30. rocznicę wielkiej zmiany. W 1989 roku zaczęło się odzyskiwanie przez Polskę wolności i suwerenności oraz budowanie demokratycznego państwa prawa. Istotną częścią tej transformacji była polityka zagraniczna, której ster w tym historycznym momencie został powierzony Profesorowi Krzysztofowi Skubiszewskiemu. Nikt wtedy nie sądził, że nie mogło być dla Polski lepszego wyboru.

Linia Mazowieckiego–Skubiszewskiego stała się mocnym fundamentem polityki zagranicznej RP oraz jednym z filarów nowej Polski w rodzinie wolnych narodów Europy – czy szerzej – Zachodu. Książka jest próbą spojrzenia na wartość tego dziedzictwa i jego obecność w polityce zagranicznej odrodzonej Rzeczypospolitej.



Fundacja imienia Krzysztofa Skubiszewskiego