

*Joanna Kamińska\**

## **Europeizacja polskiej polityki zagranicznej**

W niniejszym artykule analizowana jest użyteczność europeizacji jako konceptu wyjaśniającego interakcje między Unią Europejską a krajami członkowskimi w zakresie polityki zagranicznej ze szczególnym naciskiem na zagadnienia dotyczące wywierania wpływu na stosunki zewnętrzne UE. Podejmowane są w nim również kwestie zmiany polskiej polityki zagranicznej, wynikającej ze współpracy z Unią Europejską, oraz analizowana rola Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE na przykładzie stosunków Unii z Ukrainą i Białorusią.

Europeizacja jako koncept wyjaśniający wpływ Unii Europejskiej na polityki narodowe krajów członkowskich od wielu lat stanowi ważny element studiów o Unii Europejskiej oraz nauki o teoriach integracji europejskiej. Jednak ze względu na swoją międzyrządowość polityka zagraniczna UE rzadziej jest podmiotem badań naukowych związanych z teorią europeizacji. Brak koniecznego do wdrożenia *acquis* w zakresie polityki zagranicznej powoduje, że wywieranie wpływu na tę politykę odbywa się w sposób niezinstytucjonalizowany i nieformalny.<sup>1</sup> Nowe kraje członkowskie są wciąż w trakcie poznawania mechanizmów wpływu w ramach tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Artykuł ma na celu zbadanie, w jakim zakresie Unia Europejska wpływa na zmianę polskiej polityki zagranicznej oraz do jakiego stopnia Polska jest w stanie wywierać wpływ na politykę zagraniczną Unii Europejskiej w stosunku do Ukrainy i Białorusi.

---

\* **Joanna Kamińska** – doktorantka w Centrum Polityk Europejskich, Uniwersytet Londyński, Royal Holloway College.

<sup>1</sup> Traktat Lizboński może zmienić tę sytuację, jeśli wejdzie w życie.

Istnieje wiele definicji konceptu europeizacji.<sup>2</sup> Ich wspólnym mianownikiem jest to, że opisują zmianę narodowych polityk lub stylów prowadzenia polityki wynikających z faktu bycia członkiem Unii Europejskiej. Niektórzy autorzy definiują europeizację jako eksport norm kulturowych oraz wartości reprezentowanych przez większość członków Wspólnoty, dla innych jest synonimem procesu integracji<sup>3</sup> lub jakiegoś szczególnego systemu współpracy na poziomie unijnym.<sup>4</sup>

Istnieje również spora grupa badaczy rozumiejących europeizację jako adaptację narodowych polityk oraz struktur zarządzania państwem do poziomu europejskiego oraz projekcję narodowych preferencji w Unii Europejskiej.<sup>5</sup> Niniejsza praca wpisuje się właśnie w ten trend.<sup>6</sup>

Europeizacja jest narzędziem zrozumienia procesów wywierania wpływu przez Unię na kraj członkowski oraz analizy, czy presja Unii wywołuje jakąś reakcję krajów członkowskich.

Definicja europeizacji wykorzystana w tej pracy łączy elementy dotyczące zmian instytucjonalnych i przekonań, procesów podejmowania decyzji, a także metod współpracy. Europeizacja jest to więc „wpływ, zbieżność lub odpowiedź aktorów i instytucji na dzia-

---

<sup>2</sup> M.Cowles, J.Caporaso, T.Risse, *Europeanization and domestic change. Transforming Europe*, Cornell University Press, New York 2001; R.Ladrech, *Europeanization of domestic policies and institutions: The case of France*, „Journal of Common Market Studies” vol. 32, no. 1/1994, s.69–88; *The politics of Europeanization*, eds. C.Radelli, K.Featherstone, Oxford University Press, Oxford 2003; C.Knill, D.Lehmkull, *How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization*, „Europeanization online papers” vol. 3/1999; zob. także: J.Olsen, *Many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” vol. 40, no. 5/2002, s.921–952.

<sup>3</sup> B.Kohler-Koch, E.Bomberg, J.Peterson, *Policy transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test*, „Queen’s Papers on Europeanization”, nr 2/2000, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38445,en.pdf>

<sup>4</sup> M.Cowles, J.Caporaso, T.Risse, op.cit.

<sup>5</sup> R.Ladrech, op.cit., s.69–87; S.Bulmer, M.Burch, *The Europeanization of Central Government: The UK and Germany in Historical Institutional Perspective*, „ARENA working paper”, no. 99/30 1999; *Europeanized politics? European integration and national political systems*, eds. K.Goetz, S.Hix, Frank Cass, London 2000; *The national coordination of EU Policy*, eds. H.Kassim, B.G.Peters, V.Wright, Oxford University Press, Oxford 2000.

<sup>6</sup> Niektóre fragmenty tego artykułu ukazały się również w języku angielskim w publikacji J.Kaminska, *The new EU members and the CFSP: Polish foreign policy Europeanization*, „EPRU” vol. 2(2)2007 October, special issue on EU new members, s.1–24.

łania Unii Europejskiej,<sup>7</sup> na które składa się proces a) konstrukcji, b) rozprzestrzeniania i c) instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów, stylów »robienia różnych rzeczy« oraz wspólnych przekonań i norm, które najpierw zostają zdefiniowane i skonsolidowane w procesie tworzenia polityki na poziomie UE, a następnie zostają przyjęte jako część logiki narodowego dyskursu, tożsamości, struktur politycznych oraz narodowej polityki państwa”<sup>8</sup>

Europeizacja polityki zagranicznej jest dotąd rzadko analizowanym zagadnieniem ze względu na to, że wpływ Unii w tym zakresie uważany jest za słaby, nie istnieją bowiem żadne formalne warunki, które państwo kandydujące powinno spełnić w zakresie polityki zagranicznej, by stać się członkiem UE.<sup>9</sup> Ponadto kwestia europeizacji nowych krajów członkowskich wywołuje wiele kontrowersji, gdyż mogły w pełni uczestniczyć w tworzeniu polityki zagranicznej UE od momentu akcesji, czyli od 2004 r. Zagadnienie europeizacji polityki zagranicznej nie tylko krajów członkowskich, ale również kandydujących, dopiero niedawno stało się podmiotem badań. Zgodnie z przyjętym tu podejściem proces europeizacji polskiej polityki zagranicznej obejmuje również okres przed przystąpieniem naszego kraju do UE i datuje się od momentu podjęcia negocjacji akcesyjnych, mimo że dialog polityczny w zakresie WPZiB rozpoczął się formalnie już wraz z Układem o Stowarzyszeniu. Ze względu jednak na nikłą aktywność, brak systematyczności w tym dialogu oraz niepodejmowanie kluczowych kwestii proces europeizacji nie obejmuje pierwszych lat dialogu.

---

<sup>7</sup> *Europeanization and the Southern Periphery*, eds. K.Featherstone, G..Kazamias, Frank Cass, London 2000.

<sup>8</sup> C.Radelli, *The Europeanization of public policy: Theory, Methods and the Challenge of empirical research w: The politics of the Europeanization*, C.Radelli, K.Featherstone, Oxford University Press, Oxford 2003; zob. też: H.Grabbe, *How does the Europeanization affect the CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*, „Journal of European Public Policy” vol. 8, no. 6/2001, s.1013–1031 (tłumaczenie własne).

<sup>9</sup> I.Manners, R.Whitman, *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester 2000; A.Miskimmon, W.E.Paterson, *Foreign and Security Policy: On the Cusp between Transformation and Accommodation w: Germany, Europe and the Politics of Constraint*, eds. K.Dyson, K.Goetz, Oxford University Press, Oxford 2003; A.Miskimmon, W.E.Paterson, *Germany, Europe and The politics of Constrain*. Proceedings of the British Academy, 119, Oxford University Press, Oxford 2003.

Europeizacja narodowej polityki zagranicznej jest związana ze zmianą formułowania tej polityki, zmianą preferencji narodowych, zachowań elit rządzących oraz ram instytucjonalnej współpracy. Zmiany te są spowodowane przez presję adaptacyjną wywieraną przez Unię Europejską w czasie integracji. Siła tej presji jest związana ze zjawiskiem dopasowania (*fit*) lub niedopasowania (*misfit*) instytucji lub zachowań państwowych.<sup>10</sup> Im większe niedopasowanie polityki narodowej do standardów unijnych, tym bardziej znacząca i widoczna jest zmiana, jeśli państwo w wyniku presji jej dokona. Wtedy właśnie ma miejsce europeizacja, która jest procesem dwutorowym, gdyż składa się z recepcji oraz projekcji.<sup>11</sup> Unia Europejska naciska na kraj członkowski, by przyjął pewne procedury i zaadaptował swoją politykę do poziomu europejskiego. Natomiast kraje członkowskie starają się przełożyć swoje preferencje narodowe na poziom Unii, gdyż tylko w ten sposób są w stanie chronić interes narodowy oraz uzyskać większy wpływ na politykę zewnętrzną UE.<sup>12</sup>

### **Mechanizm europeizacji**

Według przyjętego tu podejścia do europeizacji proces ma dwa wymiary:

- a) *downloading* – polegający na przekazywaniu preferencji unijnych na poziom kraju członkowskiego (z góry na dół);
- b) *uploading*, czyli przekazywanie narodowych preferencji na poziom Unii Europejskiej (z dołu do góry).<sup>13</sup>

Aby odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ na polską politykę zagraniczną ma Unia Europejska, należy prześledzić *downloading* oraz *uploading*. Najpierw zostanie przeanalizowana adaptacja polskiej polityki, a następnie mechanizm przenoszenia narodowych preferencji oraz interesów na poziom Unii Europejskiej, by wpłynąć na proces tworzenia polityki europejskiej.

---

<sup>10</sup> T.Boerzel, T.Risse, *Conceptualizing the Domestic impact of Europe w: The politics of Europeanization*, R.Featherstone, Oxford University Press, Oxford 2003.

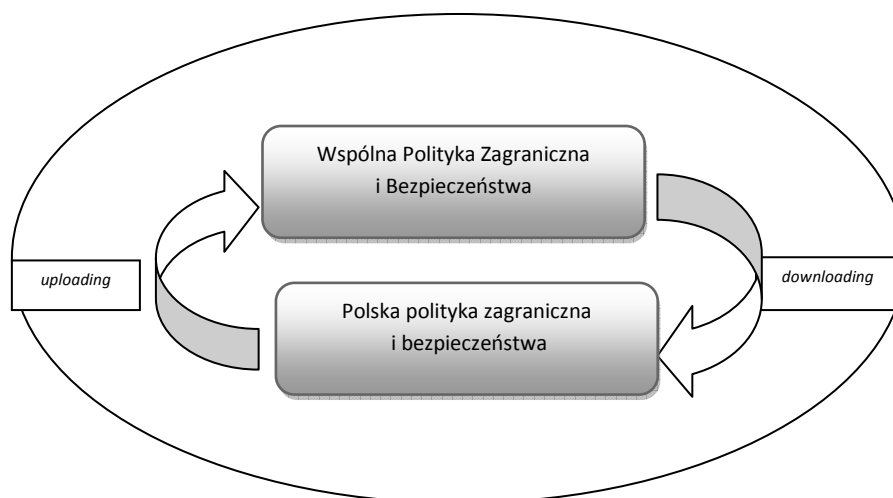
<sup>11</sup> S.Bulmer, M.Burch, op.cit.

<sup>12</sup> R.Wong, *The Europeanization of Foreign Policy w: International Relations and the European Union*, C.Hill, M.Smith, Oxford University Press, Oxford 2005.

<sup>13</sup> Niektórzy autorzy są zdania, że istnieje również proces określany jako *cross-loading* (C.Major, *Europeanization of Foreign and Security Policy – Undermining or rescuing the nation state?*, „Politics” vol. 25(3)2005, s.175–190) lub proces rekonstrukcji tożsamości (R.Wong, op.cit.).

Przez adaptację do WPZiB rozumie się zmianę polityki narodowej lub zachowań i przekonań głównych aktorów politycznych, której skutkiem jest zbieżność polityki państwowej z polityką zagraniczną UE. Adaptacja oznacza również „*zmianę stanowisk lub utworzenie nowego stanowiska w jakiejś wcześniej niepodjętej kwestii ze względu na uczestnictwo w WPZiB*”.<sup>14</sup> Aby zminimalizować koszt adaptacji, a zmaksymalizować korzyści, państwo stara się przenieść swoją narodową koncepcję danej polityki na poziom europejski.<sup>15</sup> Im bardziej koncepcja danej polityki na poziomie unijnym jest zbieżna z narodową, tym niższe są koszty adaptacji ponoszone przez państwo członkowskie. Oznacza to również, że, jeśli niedopasowanie jest duże, i koszt zaadaptowania się do UE jest większy, a presja adaptacyjna ze strony UE zmusza państwo do reagowania. Zamieszczony model przedstawia mechanizm europeizacji.

#### Schemat 1. Model europeizacji



Źródło: A.Miskimmon, W.E.Paterson, *Germany, Europe and The politics of Constrain*. Proceedings of the British Academy, 119, Oxford University Press, Oxford 2003

<sup>14</sup> M.E.Smith *Conforming to Europe: the domestic impact of the EU policy cooperation*, „Journal of the European Public Policy” vol. 7, no. 4, October 2000, s.617.

<sup>15</sup> T.Boerzel, *Shaping and taking the EU policies: Members states response to Europeanization*, „Queen’s Papers on Europeanization” no. 2/2003.

Michael E. Smith wyróżnia cztery główne wyznaczniki świadczące o adaptacji kraju w zakresie polityki zagranicznej.<sup>16</sup> Są to: socjalizacja elit, zmiany na poziomie instytucji/administracji, zmiany konstytucyjne/prawne oraz zmiana w percepcji opinii publicznej w stosunku do polityki zagranicznej UE. Wyznaczniki te posłużą za kryterium oceny adaptacji polityki zagranicznej w Polsce.

Aby zmierzyć wpływ polskiej polityki zagranicznej na politykę wschodnią Unii Europejskiej, zastosowano kryteria proponowane przez Miskimmona i Patersona<sup>17</sup> dotyczące metod i instrumentów wpływania na politykę zagraniczną UE przez kraj członkowski. Autorzy ci wyróżniają następujące czynniki stanowiące o efektywności kształtowania polityki zagranicznej UE: tworzenie nowych ram instytucjonalnej współpracy/częste korzystanie z koalicji między państwowych, wpływanie i decydowanie o agendzie europejskiej, dawanie przykładu oraz eksportowanie idei na poziom europejski.

Zaprezentowany model łączy dwa przenikające się wymiary procesu europeizacji. Państwo członkowskie ma większą szansę na osiągnięcie założonych przez siebie celów, jeśli jest zeuropeizowane, co oznacza, że dostosuje się do reguł gry obowiązujących na scenie unijnej.

### **Europeizacja w praktyce: adaptacja polityki narodowej**

Analizując wpływ aktorów zewnętrznych na kształtowanie polityki zagranicznej czy tworzenie instytucji odpowiedzialnych za koordynację tej polityki, nie możemy pominąć innych aktorów, których wpływ na przemiany i reformy w Polsce w ciągu ostatnich 18 lat był nie mniejszy niż Unii Europejskiej. Zarówno NATO, jak i Rada Europy oraz OBWE odegrały dużą rolę w reformowaniu państwa polskiego. Ponieważ do zmian w Polsce przyczyniły się działania licznych międzynarodowych i regionalnych aktorów, tym trudniej wyodrębnić wpływ samej Unii Europejskiej.

- a) Zmiany na poziomie instytucji oraz administracji państwowej.

Znacząca liczba zmian dotyczących powołania nowych instytucji zajmujących się polityką europejską wynikała z konieczności dostosowania się do mechanizmów pracy unijnych instytucji oraz potrze-

---

<sup>16</sup> M.E. Smith, op.cit.

<sup>17</sup> A.Miskimmon, W.E.Paterson, *Germany, Europe...*, op.cit.

by ułatwienia komunikacji z Unią Europejską. Powstało wiele nowych organów odpowiedzialnych za tę politykę, jednak nakładające się i niedoprecyzowane kompetencje niektórych z nich dezorientowały zarówno polskich, jak i zagranicznych partnerów. Ponadto wydawać się mogło, że instytucje takie jak Komitet Integracji Europejskiej z jego urzędem, pełnomocnik rządu do spraw negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej ze swoim biurem, a także Przedstawicielstwo RP przy Wspólnotach Europejskich rywalizują o wpływy, zamiast współpracować.

Ponieważ Polska aktywnie uczestniczy w kształtowaniu WPZiB od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej, artykuł ten skupia się na zmianach instytucjonalnych po roku 2004. Jednym z najlepszych przykładów procesu europeizacji może być utworzenie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (KERM).<sup>18</sup> Komitet pod kierunkiem przewodniczącego przygotowuje, uzgadnia oraz opiniuje projekty i stanowiska rządu związane z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej. KERM spotyka się dwa razy w tygodniu, aby omówić bieżące sprawy związane z polską polityką europejską oraz przygotować instrukcje dla COREPER (Komitetu Stałych Przedstawicieli przy UE).

Badając zmiany na poziomie instytucji państwowych, należy zauważyć również zwiększenie współpracy grup międzyresortowych w zakresie polityki zagranicznej i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zarówno w przypadku negocjacji umów między UE a Ukrainą w sprawie układu wizowego, jak i rozmów dotyczących przyszłej Umowy o Partnerstwie i Współpracy z Rosją, polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych ściśle współpracowało z Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji.<sup>19</sup>

Zintensyfikowana współpraca w zakresie polityki zagranicznej między UE a Polską wymusiła zwiększenie liczby urzędników oraz dyplomatów zajmujących się tą tematyką oraz ich specjalizację. W Departamencie Unii Europejskiej w MSZ powstała grupa ekspertów zajmująca się wyłącznie sprawami WPZiB oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Dla ułatwienia kontaktów

---

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 30 prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, „Monitor Polski” nr 14/2004, poz. 223, <http://www.abc.com.pl/serwis/mp/2004/0223.htm>

<sup>19</sup> Rozmowy przeprowadzone w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Polsce, grudzień 2007 r.

robotycznych również Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej w Brukseli utworzyło departamenty odpowiedzialne za te dwie polityki. Ponadto intensywne kontakty robocze spowodowały zwiększenie liczby pracowników z 40 do ponad 120 tylko w ciągu trzech ostatnich lat.<sup>20</sup> Ustanowione również zostało stanowisko ambasadora odpowiedzialnego wyłącznie za reprezentację RP w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa (PSC).<sup>21</sup>

Przystąpienie do UE nie tylko wymusiło przestawienie się na politykę europejską i większą adaptację instytucjonalną w tym sektorze, ale również spowodowało wzmożoną aktywność Polski na Wschodzie. Presja ze strony UE na polską administrację, dotycząca aktywności w kreowaniu polityki wschodniej, skutkowałą utworzeniem między innymi podkomisji sejmowej i senackiej do spraw budowania demokracji w krajach sąsiedzkich.

Analizując jednak zmiany instytucjonalne związane z polityką zagraniczną państwa, należy zwrócić uwagę nie tylko na nowo powstałe organy, ale również na sposób pracy instytucji włączanych w proces kreowania i realizowania polityki zagranicznej w Polsce. Potrzeba szybkiej odpowiedzi na zapytania i stanowiska UE w zakresie polityki zagranicznej spowodowała również lepszą koordynację zadań w samych ministerstwach. Spora liczba spraw załatwiana jest wyłącznie drogą internetową, co znacznie przyspiesza proces ustalania stanowisk.

b) Socjalizacja elit.

Ponieważ decyzje dotyczące najważniejszych spraw państwowych podejmowane są przez wąską grupę ludzi, których możemy zdefiniować jako elity państwowe, ich postrzeganie stosunków międzynarodowych oraz relacji między państwami znacznie wpływa na formułowanie narodowych strategii oraz polityki. Procesy podejmowania decyzji oraz rozwiązywania problemów na arenie unijnej zależą w dużym stopniu od socjalizacji elit. Michael E. Smith przekonuje, że zinstytucjonalizowana współpraca trwająca dłuższy czas

---

<sup>20</sup> K.Pomorska *The Impact of Enlargement: Europeanization of Polish Foreign Policy? Tracking adaptation and change in the Ministry of Foreign Affairs*, „The Hague Journal of Diplomacy” vol. 2, no. 1/2007. Zobacz również stronę internetową Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej,

<http://www.brukselaeu.polemb.net/index.php?document=25>

<sup>21</sup> Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej,

<http://www.brukselaeu.polemb.net/index.php?document=19>



powoduje większą socjalizację.<sup>22</sup> Przez „socjalizację” rozumiany jest proces interakcji między aktorami (np. spotkania formalne i nieformalne), który nie tylko wpływa na zmianę postrzegania, zachowań, praktyk czy preferencji danych aktorów, ale również sprawia, że zmiany te stają się częścią ich logiki. Odwołując się również do pojęcia „elity”, należy dodać, że istnieje potrzeba wyróżnienia dwóch grup aktorów określanych jako elity państwowe: pierwsza grupa to rząd oraz aktorzy polityczni wybierani z reguły na czteroletnią kadencję, natomiast druga – to profesjonalni urzędnicy państwowi, dyplomaci oraz członkowie służby cywilnej. Ze względu na krótszy okres interakcji na poziomie unijnym aktorzy polityczni są z reguły mniej zsocjalizowani niż urzędnicy państwowi pozostający na swoich stanowiskach przez dłuższy czas. Niewątpliwie jednak badania obejmują dość krótki okres, gdyż główni decydenci uczestniczą w formowaniu polityki zagranicznej dopiero od trzech lat. Mimo że Polska brała udział w dialogu politycznym z UE od momentu podpisania Umowy o Stowarzyszeniu, był on ograniczony do konsultacji i odbywał się dość nieregularnie.<sup>23</sup> Pozwolił jednak polskim elitom na poznanie mechanizmów rządzących UE. Można powiedzieć nawet, że spotkania na poziomie głów i szefów państw i rządów, ministrów oraz dyrektorów politycznych doprowadziły do zawiązania się tzw. *norm entrepreneurs*,<sup>24</sup> czyli grup ekspertów legitymizujących i tłumaczących zasady unijne i politykę w sposób zrozumiały dla przeciętnego obywatela.

Okres przedakcesyjny, w którym polscy dyplomaci mogli się przyjrzeć, jak pracują europejscy koledzy, niewątpliwie wpłynął na sposób negocjacji już podczas Konwentu w sprawie Przyszłości Europy, gdyż znacznie wzrosła liczba nieformalnych spotkań i konsultacji prowadzonych przez polskich przedstawicieli. Próby budowania koalicji z Wielką Brytanią czy Hiszpanią dla poparcia konkretnej propozycji pokazują, że Polska zauważyła, jak dużą rolę odgrywa właśnie ten mechanizm współpracy. Karolina Pomorska zauważyła, że obrazuje to właśnie, jak szybko polscy dyplomaci nauczyli się, iż to wymiana informacji oraz współpraca jest kluczem do osiągnięcia sukcesu w UE.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> M.E.Smith, op.cit.

<sup>23</sup> J.Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE*, Aspra-J, Warszawa 2003.

<sup>24</sup> T.Boerzel, T.Risse, *When Europe hits homes: Europeanization and domestic change*. „European Integration online papers” vol. 4/2000.

<sup>25</sup> K.Pomorska, op.cit.

Podążając również za teorią M.E.Smitha, że socjalizacja elit jest szczególnie widoczna, gdy zmieniają swoje podejście do kontrowersyjnych spraw,<sup>26</sup> można zauważyć, iż taka właśnie sytuacja miała miejsce w przypadku debaty dotyczącej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Polsce. Początkowo sceptyczni politycy oraz główni decydenci wkrótce zmienili podejście do tej polityki, widząc w niej sporą szansę na podniesienie prestiżu naszego kraju w UE. Polska obecnie bardzo aktywnie uczestniczy w kształtowaniu WPBiO, wysyłając swoich żołnierzy nawet do takich miejsc jak Kongo czy Czad<sup>27</sup>, i jest siódmym co do wielkości kontrybutorem misji Unii Europejskiej. Nasze uczestnictwo w misjach w Afryce oraz pomoc humanitarna dla krajów azjatyckich i afrykańskich pokazują zmianę percepcji WPZiB przez polskie elity. Wcześniej traktowana jako ograniczenie suwerenności państwa, dziś okazuje się skutecznym narzędziem budowania pozycji Polski jako silnego gracza w UE.

Proces socjalizacji elit wydaje się jednak blokowany w dużym stopniu przez polityzację administracji publicznej w Polsce. Amerykański „system łupów” przeniesiony na polski grunt powoduje częstą i znaczną rotację kadr na wszystkich poziomach struktur państwowych. Nowy rząd oraz mianowane przez niego kadry muszą przechodzić proces socjalizacji od nowa, co znacznie spowalnia adaptację do UE. Ponadto często najlepiej wykwalifikowani urzędnicy przenoszą się do pracy w instytucjach unijnych lub w sektorze prywatnym, gdzie mają szansę na lepiej płatną i bardziej stabilną pracę.

- c) Zmiany konstytucyjne/prawne oraz zmiana podejścia opinii publicznej.

Warunkiem przyjęcia Polski do Unii Europejskiej było wdrożenie *acquis communautaire*, w związku z czym wszelkie przepisy umożliwiające przystąpienie naszego kraju do unijnych *demarche*, deklaracji, sankcji oraz stanowisk zostały zharmonizowane z prawem polskim przed 2004 r.<sup>28</sup> Poza tym już w momencie tworzenia

---

<sup>26</sup> M.E.Smith, op.cit.

<sup>27</sup> *UE zebrała niezbędne środki na misję w Czadzie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.01.2008,

<http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80277,4829984.html>

<sup>28</sup> Szczegółowy raport monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa – tłumaczenie robocze, wersja polska, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, <http://kprm.gov.pl/RaportMonitorujacy2003.pdf>

nowej Konstytucji RP możliwość przystąpienia do Unii Europejskiej została uwzględniona w jej artykule 90, w którym ustanowiono, że: „*Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*”.<sup>29</sup> Ze względu na wdrożenie całego dorobku Wspólnot przed akcesją Polska nie musiała dokonywać większych zmian

i reform związanych z prawodawstwem obejmującym sektor administracji publicznej.

Analizując poziom adaptacji Polski do UE, należy zwrócić uwagę na zmianę percepcji przez jej obywateli spraw związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE. Mimo początkowego sceptycyzmu wobec wspólnej polityki zagranicznej UE, obecnie podchodzą do WPZiB z ogromnym entuzjazmem. Ponad 78 procent ludności w Polsce popiera Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE, więcej niż w którymkolwiek z krajów UE. Obywatele polscy są również zdecydowanie bardziej pozytywnie nastawieni do WPBiO niż elity polityczne. 84 procent Polaków popiera idee Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, co – porównując z 75 procentami będącymi średnią poparcia w całej UE – znów plasuje nas bardzo wysoko.<sup>30</sup> Tak ogromne poparcie dla tych polityk jest ewenementem, biorąc pod uwagę brak jakiegokolwiek debaty na ten temat na arenie narodowej.

### **Przenoszenie preferencji na poziom Unii Europejskiej: Polska skutecznym graczem?**

Jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej, w roku 2003, Polska zaprezentowała *non-paper* dotyczący Wymiaru Wschodniego UE,<sup>31</sup> demonstrując, że właśnie polityka UE wobec wschodnich sąsiadów stanie się jej priorytetem w Unii. Mimo że Wymiar Wschod-

---

<sup>29</sup> Artykuł 90 w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.

<sup>30</sup> Eurobarometer 66/autumn 2006,

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_pl\\_exec.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_pl_exec.pdf)

<sup>31</sup> Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2003; P.Żurawski vel Grajewski, *Wymiar Wschodni w aspekcie realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w: Wymiar Wschodni Unii Europejskiej*, red. M.Zamarlik, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2004.

ni nie został wprowadzony w życie, Polska miała znaczący udział w zmianie polityki UE w stosunku do Ukrainy oraz Białorusi. Należy zauważyć, że to dzięki naszym wysiłkom sprawy wspierania demokracji u wschodnich sąsiadów stały się częścią unijnej agendy. Polska wpłynęła również na aktywizację stosunków UE z Ukrainą oraz zmianę polityki UE wobec Białorusi. Próby przeniesienia narodowych wschodnich preferencji w polityce zagranicznej na poziom UE dowodzą, że Polska stara się zmniejszyć niedopasowanie (*misfit*) dotychczas zdominowanej sprawami Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego polityki zagranicznej UE do polskich celów. Prześledzenie mechanizmów europeizacji pozwala na zbadanie, jakie instrumenty wykorzystuje Polska, by osiągnąć swój cel, i na ile są one skuteczne.

- a) Tworzenie nowych ram zinstytucjonalizowanej współpracy oraz częste korzystanie z koalicji międzypaństwowych.

Miskimmon i Paterson twierdzą, że do skutecznego przeniesienia preferencji narodowych na poziom unijny niezbędna jest umiejętność tworzenia nowych instytucji czy też ram zinstytucjonalizowanej współpracy oraz umiejętność zawierania koalicji.<sup>32</sup> Mimo że Polska aktywnie promuje idee demokratyzacji wschodnich sąsiadów, w szczególności Ukrainy oraz Białorusi, nie powstały żadne szerzej zakrojone inicjatywy instytucjonalizujące te pomysły. Zapropionowane w maju 2008 r. Partnerstwo Wschodnie może jednak być pierwszym przejawem rosnącej umiejętności wpływania na politykę UE. Unijne wsparcie dla pomarańczowej rewolucji, zainicjowane przez stronę polską, nie zostało dostatecznie wykorzystane do tworzenia Wymiaru Wschodniego UE czy też podobnych platform współpracy z sąsiadami UE. Dzięki aktywnemu poparciu ze strony niektórych krajów UE Polsce udało się wpłynąć na politykę UE wobec Ukrainy i Białorusi. Zarówno obniżenie opłat wizowych dla Ukraińców, jak i wprowadzenie przez UE w kwietniu 2006 r. sankcji wobec białoruskich liderów nastąpiło w znaczącym stopniu na skutek polskiego lobbingu.<sup>33</sup> Efektywna wydaje się również umiejętność tworzenia koalicji. Już w czasie pomarańczowej rewolucji na Ukrainie Polska zdobyła silne poparcie na Litwie i wśród krajów Grupy Wyszehradzkiej. Również podczas negocjacji w sprawie sankcji wobec białoruskich liderów udało się nam wejść w skutecz-

---

<sup>32</sup> A.Miskimmon, W.E.Paterson, *Germany, Europe...*, op.cit.

<sup>33</sup> *EU bans visas for Belarusian leaders*, 10 April 2006 by British Broadcasting Corporation (BBC), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4895264.stm>

ny sojusz z Republiką Czeską. Mimo tych sukcesów, tworzenie koalicji jest ewidentne tylko w przypadkach, gdy interes jej zawiązania leży po obu stronach, natomiast często samo poparcie Litwy czy niektórych członków Grupy Wyszehradzkiej może okazać się niewystarczające, by przekonać do danej inicjatywy 27 państw członkowskich.

b) Kreowanie agendy europejskiej i wpływanie na nią.

Kreowanie agendy europejskiej oraz wpływanie na nią wydaje się jedną z mocniejszych stron naszej dyplomacji. Polsce udało wypromować się na eksperta od spraw ukraińskich i białoruskich w UE. To właśnie dzięki wysiłkom naszych przedstawicieli w Parlamencie Europejskim przyjął on rezolucję o sfałszowanych wyborach na Ukrainie w 2004 r. Również po wyborach prezydenckich na Białorusi Parlament Europejski zaznaczył, że nie były zupełnie wolne, oraz zdecydował o większym finansowym wsparciu dla organizacji pozarządowych i wolnych mediów w tym kraju. Działania te odbywały się często z inicjatywy polskich posłów. Zarówno kwestia wspomnianych sankcji wobec białoruskich liderów, jak i zwiększenie liczby objętych nimi osób oraz zamrożenie kont bankowych głównych białoruskich decydentów odbywało się przy aktywnym polskim lobbingu.<sup>34</sup>

Należy również zauważyć, że Polska niejako zdominowała instytucje odpowiedzialne za współpracę z Ukrainą i Białorusią. Nasi deputowani stoją na czele delegacji zajmujących się współpracą z tymi krajami w Parlamencie Europejskim. Marek Siwiec był przewodniczącym delegacji do komisji współpracy parlamentarnej UE-Ukraina (2004-2007) którą wcześniej kierował jako przewodniczący i której członkowie to w dużej części polscy posłowie z różnych grup politycznych. Przewodniczącym delegacji zajmującej się stosunkami z Białorusią był również Bohdan Klich przed objęciem teki ministra. Należy zwrócić uwagę, że kwestia uzyskania stanowiska przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego dla Jacka Saryusza-Wolskiego zdobyła bardzo duże poparcie rządu Kaczyńskiego, właśnie dlatego że stanowiłoby ono silny instrument promowania spraw ukraińskich i białoruskich w UE. Sytuacja pokazuje, że wspieranie demokracji na Ukrainie i Białorusi to sprawy, w stosunku do których istnieje ponadpartyjny konsen-

---

<sup>34</sup> *Białoruś: UE krytykuje, ale nie nakłada sankcji*, „Gazeta Wyborcza”, 20.03.2006, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34174,3224091.html>

sus, w dużym stopniu związany również z ogólnonarodowym poparciem dla tych wysiłków.

Zaangażowanie Polski na Białorusi i Ukrainie spowodowało utworzenie nowych kanałów współpracy na arenie państwowej. Rząd zaangażował się aktywniej we wspieranie organizacji pozarządowych na Białorusi, programy stypendialne dla białoruskich studentów oraz tworzenie niezależnych mediów. Próba kształtowania unijnej agendy w zakresie polityki wschodniej jest przykładem przekazania narodowych preferencji wynikających również z presji w Polsce, zarówno pochodzącej od opinii publicznej, organizacji pozarządowych, jak i polityków.

- c) Eksportowanie idei na poziom europejski oraz dawanie przykładu.

Od momentu wejścia do UE, a nawet jeszcze wcześniej, bo w już od 2003 r., Polska podkreśla, jak ważne jest utworzenie Wymiaru Wschodniego UE i zacieśnienie stosunków ze wschodnimi partnerami. Propagowanie idei wspierania demokracji w Europie Wschodniej wynika z doświadczeń polskich oraz ze zrozumienia sytuacji wewnętrznej wschodnich sąsiadów. Już po uzyskaniu członkostwa w UE Polska zaznaczyła, że zaproponowana przez Komisję Europejską Polityka Sąsiedztwa (EPS) nie jest wystarczającym instrumentem budowania specjalnych stosunków z sąsiadami na Wschodzie. Zbyt mała siła przetargowa, wynikająca z braku umiejętności tworzenia silnych koalicji poparcia oraz aktywnego wykorzystywania nieformalnych kanałów współpracy, aby przekonać innych o potrzebie stworzenia takiego wymiaru, pokazuje, że obecnie Polska nie jest jeszcze w stanie wpływać na UE przez tworzenie ogólnoeuropejskich konceptów tej miary.

Polska okazuje się być jednak doskonałym *example setter*, czyli państwem dającym przykład innym członkom UE, w jaki sposób należy współpracować z krajami wschodnimi. Pomijając oczywistą kwestię zaangażowania UE w pomarańczową rewolucję na Ukrainie, po tym, jak polscy politycy aktywnie się włączyli w popieranie pomarańczowych, należy podkreślić również nasze poparcie dla organizacji pozarządowych na Białorusi i opracowanie programu stypendialnego dla białoruskich studentów. Polska zainicjowała tę pomoc dla białoruskich studentów usuniętych z uniwersytetów za działalność opozycyjną,<sup>35</sup> oferując stypendia ponad 300 osobom tyl-

---

<sup>35</sup> Przykładem może być program Uniwersytetu w Białymstoku,

ko w roku 2006/2007. Unia Europejska zdecydowała się natomiast ufundować stypendia dla Białorusinów na Uniwersytecie Humanistycznym w Wilnie oraz dla pragnących studiować za granicą, wydając na ten cel łącznie ponad 6 mln euro.<sup>36</sup> Również sankcje UE wobec przywódców białoruskich czy obniżenie opłat wizowych dla Ukraińców zostały poprzedzone polskimi inicjatywami.

Analizując podane przykłady, możemy dokonać wstępnej analizy europeizacji polskiej polityki zagranicznej oraz zdolności wpływania przez nasz kraj na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Poziom adaptacji Polski do UE, w szczególności dotyczący zmian administracyjnych i opinii publicznej, można określić jako bardzo dobry. Najsłabszym punktem w tym procesie są elity polityczne, gdyż ich europeizacja jest blokowana przez dużą rotację kadr, a także wysoką polityzację administracji publicznej w Polsce. Elity polityczne są jednak kluczowym elementem europeizacji, gdyż tworzona na poziomie międzyrządowym polityka zagraniczna UE jest kreowana przez państwowych decydentów. Ponieważ zajmują się nią coraz to nowe osoby, muszą się one uczyć reguł gry. Brak znajomości tych reguł oraz problemy komunikacyjne między głównymi aktorami tworzącymi politykę zagraniczną odbijają się na poziomie UE, co można było zaobserwować podczas negocjacji dotyczących Traktatu Reformującego w 2007 r. Wpływanie na politykę zagraniczną UE jest nierozzerwalnie związane z dobrą adaptacją UE na poziomie narodowym. Jako kraj średniej wielkości, Polska będzie kształtować tę politykę wyłącznie przez skuteczne wykorzystanie mechanizmów współpracy, które są przyjęte i stosowane w UE. Nie mając ani zasobów, ani wielkości takiej jak duże kraje UE, aby sprostać swoim aspiracjom na arenie unijnej, Polska musi odnaleźć swoje miejsce oraz metody, które będą adekwatne do jej możliwości i potencjału.

## **Abstract**

### **Europeisation of Polish foreign policy**

---

<http://www.uwb.edu.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=518>

<sup>36</sup> Komisja Europejska,

[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm#relations%202003](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm#relations%202003)

The article assesses applicability of the concept of Europeisation in foreign policy with particular reference to Polish case study, in terms of adaptation of Polish administrative structures and elites to the European Union and the ability to promote Polish national interests within the EU. This approach is applied in order to explain the process and mechanisms of bi-directional influences. Polish preferences for more coherent EU policy with respect to Ukraine and Belarus highlight Poland's national interest in having its concerns integrated into the European Neighbourhood Policy (ENP). The key argument of this article is that even though Poland has already recognised some of the mechanisms and paths of influence, not all lessons were learnt and there is still room for improvement, especially when looking at the consensus and coalition building and at the ability to promote national interest in informal ways.