



POLITYKA ZAGRANICZNA
SILNA DEMOKRATYCZNYM
MANDATEM



Z ministrem spraw zagranicznych prof. Zbigniewem Rauem rozmawia Sławomir Dębski, redaktor naczelny „Polskiego Przeglądu Dyplomatycznego”

Panie Ministrze, pandemia COVID-19 stworzyła wyjątkowe warunki w polityce międzynarodowej. Jak wpływają one na prowadzenie polityki zagranicznej?

Polityka zagraniczna to zarówno dialog, który dostarcza informacji o stanowiskach rządów, jak i ciągle poszukiwanie głębszych poziomów współpracy w celu realizacji interesów narodowych. Dlatego wciąż dąży się do tego, aby rozmowy o dużym ciężarze politycznym były prowadzone podczas osobistych interakcji. Pandemia oczywiście komplikuje pracę dyplomatów, ogranicza możliwości osobistej rozmowy, przekonywania i zawierania kompromisów. Faktem jest jednak, że spadła liczba wizyt zagranicznych. Paradoksalnie ma to jednak także taką konsekwencję, iż w sytuacji, gdy ministrowie spraw zagranicznych rzadziej opuszczają swoje gabinety, pojawia się wobec nich oczekiwanie osobistego uczestnictwa we wszystkich formatach współpracy wielostronnej, a jest ich naprawdę dużo. W rezultacie w warunkach pandemii jako minister spraw zagranicznych niemal codziennie uczestniczę w kilku różnego rodzaju

„wirtualnych” konferencjach, przedstawiając stanowisko Polski.

Pandemia wpłynęła na zmianę warunkowań i metod prowadzenia komunikacji między rządami, ale nie zatrzymała życia politycznego, a nawet stworzyła nowe obszary zarówno dla współdziałania, jak i konkurencji między państwami. Jednym z najważniejszych instrumentów polskiej polityki zagranicznej jest integracja europejska. Czy Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, sprostała wyzwaniom stworzonym przez pandemię?

Na to pytanie z większą pewnością będziemy mogli udzielić odpowiedzi, gdy świat zwalczy pandemię, a także gdy będziemy znali jej całkowity bilans gospodarczy, społeczny i polityczny. Unia nie jest instytucją autonomiczną, ale organizmem powołanym do życia przez państwa, które w tym celu związały się umową międzynarodową. Uczyniły to, aby móc realizować ważne dla siebie cele za pomocą wspólnych instytucji. Z tego punktu widzenia można dziś powiedzieć, że Unia Europejska okazała się przydatnym instrumentem walki

z pandemią i jej skutkami. Zapobiegła dezintegracji wspólnego europejskiego rynku, gdy państwa wprowadzały ograniczenia aktywności gospodarczej. Dzięki niej państwa członkowskie porozumiały się także w sprawie uruchomienia bezprecedensowego pakietu finansowego w celu uratowania europejskiej gospodarki, miejsc pracy, a ostatecznie poziomu życia Europejczyków. Wiele rezultatów podejmowanych działań będziemy mogli ocenić dopiero w przyszłości, ale bez wątplenia Unia Europejska zdała egzamin jako instrument polityki państw członkowskich. Ten instrument zadziałał i okazał się skuteczny w wypracowywaniu wspólnej odpowiedzi na wyzwanie związane z pandemią.

Jednak, niejako przy okazji prac nad finansowym pakietem pomocowym Unii, mieliśmy do czynienia z nową odsłoną tzw. sporu o praworządność. Pojawiły się bowiem postulaty, aby uzależnić stosowanie finansowych instrumentów pomocowych wypracowanych przez Unię Europejską od przestrzegania przez państwa członkowskie zasad praworządności. Po jednej stronie tego sporu były Komisja Europejska i Parlament Europejski, a także duża część państw członkowskich, po drugiej Polska i Węgry, wobec których toczy się zainicjowana przez Komisję Europejską proce-

dura kontroli praworządności przewidziana w art. 7 TUE. W ostatnich tygodniach bardzo aktywnie uczestniczył Pan w tej debacie, publikując artykuł w „Frankfurter Allgemeine Zeitung” oraz udzielając obszernego wywiadu dla „Le Figaro”. Czy postanowienia grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej zakończyły ten spór?

Premierowi Morawieckiemu udało się przekonać europejskich partnerów do uruchomienia pakietu pomocy dla gospodarki, a także przyjęcia budżetu Unii Europejskiej na kolejne siedem lat, w taki sposób, aby wykorzystanie tych środków nie zostało zablokowane przez spór polityczno-prawny, którego powodem mogłyby się stać działania Komisji Europejskiej interpretującej rozszerzająco własne uprawnienia. W publicznych wystąpieniach, o których Pan wspominał, wyjaśniałem europejskiej opinii publicznej polskie stanowisko. Wskazywałem, że Polska z wielką determinacją wspiera walkę z nadużyciami finansowymi i defraudowaniem środków Unii Europejskiej, ale jednocześnie – jako strona Traktatu o Unii Europejskiej – stoi na straży porządku prawnego i zasady legalizmu, która mówi, iż organy władzy publicznej, w tym wypadku Unii Europejskiej, mogą działać tylko w ramach i granicach prawa, czyli kompetencji powierzonych im w traktatach. Nie mają prawa ich domniemywać ani samodzielnie interpretować.

Dotyczy to zarówno Komisji Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego, jak i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Udało się zwrócić uwagę wszystkich państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej na związane z tym zagrożenia. Wszyscy przyznali, że one istnieją, i zobowiązali się do ich unikania. To istotny postęp.

Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Věra Jourová zapowiada jednak, że „zajmie się Polską i Węgrami” i na podstawie tzw. mechanizmu praworządności będzie dążyć do „obcięcia Polsce i Węgrom funduszy”. Wygląda więc na to, że nie ma zamiaru podporządkowywać się postanowieniom Rady Europejskiej. Nie lubię takiej politycznej erystyki. Mówimy w końcu o funduszach europejskich, czyli także polskich. Są one generowane nie tylko ze składek państw członkowskich, ale także przez ich otwarte rynki. Zawsze warto przypominać o tym, że na przykład fundusze strukturalne harmonizują działanie wspólnego rynku i pozostają z nim w związku współzależności. Sądzę jednak, że mamy tu do czynienia jednak z czymś głębszym. Polityczny i prawny aktywizm organów Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest faktem. Zjawisko to zmierza do poszerzenia ich władzy poza ramy wyznaczone przez prawo pierwotne

Unii Europejskiej, czyli traktaty. To patologia procesu integracji europejskiej, która na poziomie politycznym musi być eliminowana przez rządy państw członkowskich. Na poziomie prawnym – przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy konstytucyjne państw członkowskich, które, co warto przypominać, są uprawnione do kontroli działań organów Unii Europejskiej, w tym orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w zakresie przekazanych im w traktatach kompetencji. Jeżeli będziemy mieli do czynienia z przekraczaniem uprawnień, będziemy odpowiednio reagować za pomocą metod politycznych i na ścieżce prawnej. Wolalbym, abyśmy wszyscy w Unii Europejskiej koncentrowali się jednak na tym, aby takich sytuacji unikać. Na pewno będziemy o tym rozmawiać z przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulą von der Leyen i zachęcać, aby także jej komisarze podzielali takie podejście.

Pod koniec ubiegłego roku Komisja Europejska wraz z niemiecką prezydencją, przyspieszając nieoczekiwane negocjacje i proces decyzyjny w UE, doprowadziły do podpisania umowy inwestycyjnej między Unią Europejską i Chińską Republiką Ludową. Polska negatywnie oceniała przyspieszenie tych rozmów, czego wyrazem był między innymi wpis Pana Mini-

stra na Twitterze. Postulował Pan, aby Unia przed zawarciem umowy z Chinami zharmonizowała swoje stanowisko negocjacyjne z nową amerykańską administracją Joe Bidena. Czy to oznacza, że w polityce europejskiej Polska będzie się kierować doktryną *America First*?

W polityce zagranicznej rząd Mateusza Morawieckiego kieruje się wyłącznie interesem Polski. Uważam natomiast, że ten interes będzie łatwiej realizować w warunkach dobrej współpracy Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych w polityce globalnej, w tym także w obszarze handlu, w którym obie strony są potęgami. Jest niemal pewne, że zharmonizowanie stanowisk negocjacyjnych pozwoliłoby na uzyskanie lepszych warunków, a z całą pewnością nadałoby tak potrzebny dobry impuls współpracy transatlantyckiej na początku kadencji prezydenta Bidena. Jeżeli ktoś sądzi, że takie okazie pojawiają się codziennie, to nic nie wie o polityce.

Czy zatem uważa Pan, że Komisja Europejska i niemiecka prezydencja popełniły błąd w polityce wobec Chin?

Polska jest zainteresowana kształtowaniem jak najlepszych i stabilnych warunków do wzajemnie korzystnej współpracy gospodarczej i handlowej Unii Europejskiej i Chin. Unia Europejska jest wspólnotą państw

demokratycznych, co w praktyce oznacza, że każda umowa międzynarodowa wymaga zgody zarówno rządów państw członkowskich, jak i Parlamentu Europejskiego, a zatem musi uzyskać poparcie społeczeństw, swego rodzaju społeczną ratyfikację. Tymczasem Komisja Europejska prowadziła negocjacje w oparciu o mandat, który został jej przyznany prawie siedem lat temu. W wielu państwach członkowskich Unii w międzyczasie zmieniło się kilka rządów. To rodzi uzasadnioną wątpliwość, czy z punktu widzenia społecznego poparcia mandat Komisji Europejskiej nie uległ aby przeterminowaniu. Moglibyśmy to sprawdzić, gdybyśmy dali sobie więcej czasu i zainicjowali rozmowy o zasadach globalnej polityki handlowej z nową amerykańską administracją, która przecież właśnie zdobyła demokratyczny mandat. W ogóle uważam, że mandat Komisji do prowadzenia negocjacji w jakiegokolwiek sprawie powinien być ograniczony kadencją Parlamentu Europejskiego i po wyborach Komisja powinna się ubiegać o jego odnowienie. Nie ma potrzeby, aby w tym celu zmieniać traktaty. To dobry demokratyczny standard, wszak w wielu parlamentach narodowych mandat rządu do działania, w tym wnoszenia projektów ustaw, kończy się wraz z zakończeniem kadencji parlamentu. Odnowianie demokratycznego mandatu nie może

być nic nieznaczącą procedurą bez wpływu na program prac Komisji Europejskiej.

Umowa z inwestycyjna z Chinami została jednak podpisana. Co dalej? Siłą Europy jest jej demokratyczna tradycja. Umowa stanie się teraz przedmiotem politycznej i społecznej debaty, której wynik wpłynie zarówno na proces kształtowania się strategii Unii Europejskiej wobec Chin, jak i relacje europejsko-chińskie, a zapewne także europejsko-amerykańskie. Powinno być oczywiście odwrotnie, najpierw powinniśmy rozmawiać o celach polityki UE wobec Chin, poszukiwać demokratycznego konsensusu w tej sprawie, a następnie na tej podstawie odnowić mandat negocjacyjny Komisji dla zawarcia porozumienia inwestycyjnego z Chinami. Tymczasem umowa została podpisana, a deficyt demokratycznego konsensusu w sprawie strategii UE wobec Chin spowoduje, że stanie się ona przedmiotem politycznego sporu w Europie, zarówno w państwach członkowskich, jak i w Parlamencie Europejskim. W rezultacie relacje europejsko-chińskie będą kształtowane w warunkach niepewności, a czas będzie uciekał. Uważam, że taka sytuacja będzie niekorzystna zarówno dla Unii Europejskiej, Polski, jak i Chin.

Ale Komisja Europejska i niemiecka prezydencja argumentują, że w grudniu 2020 r. strona chińska nagle poszła na znaczące ustępstwa w negocjacjach. Czy nie przekonuje Pana argument, że w interesie Unii Europejskiej leżało szybkie zdyskontowanie tej zmiany chińskiego stanowiska negocjacyjnego?



Bądźmy realistami. Przedmiotem negocjacji było porozumienie o fundamentalnym znaczeniu dla Unii Europejskiej jako aktora współkształtującego standardy światowego handlu. Rozmowy toczyły się już sześć lat, sprawą zajmowało się już kilkanaście państw członkowskich Unii pełniących swoje prezydencje. Naprawdę nic by się nie stało, jeśli zostałyby przedłużone na dwie lub trzy kolejne prezydencje. Tymczasem dla chwilowych medialnych fajerwerków, zorganizowanych w pozaprawnym formacie, Komisja Europejska i niemiecka prezydencja sprowadziły

na Europę długotrwałe kłopoty. Jaki standard dla świata wyznaczamy, gdy za pomocą proceduralnych trików dążymy do uniknięcia politycznej i społecznej debaty o porozumieniu, które będzie miało wpływ na życie naszych obywateli przez dekady?



Przecież następnym razem, gdy w jakichś negocjacjach negocjatorzy reprezentujący Unię Europejską będą się powoływać na ramy wynikające z unijnych procedur decyzyjnych, prawnych lub politycznych, gdy będą odwoływać się do konieczności przestrzegania standardów demokratycznych, zapewne usłyszą, że przykład porozumienia inwestycyjnego z Chinami wskazuje, że to nie są sprawy o kluczowym dla Unii znaczeniu! Spotkają się z zarzutem o brak woli politycznej! Obawiam się więc, że zamiast wzmacniać globalną pozycję Unii Europejskiej, powstanie precedens, który Europę i cały obszar transatlantycki osłabi. Także dla Stanów Zjednoczonych i Kanady tak funkcjonująca Unia Europejska staje się

źródłem niepewności, która może się rozwinąć w brak zaufania. Dla Polski, która stara się wzmacniać więzi transatlantyckie, ta sytuacja jest w sposób oczywisty niekorzystna.

Niektórzy europejscy komentatorzy przekonują, że w obliczu kryzysu, w jakim znalazła się amerykańska demokracja, Europa nie powinna beczynnie czekać, lecz zająć się sobą i swoimi interesami. Powołują się przy tym na bulwersujące sceny plądrowania amerykańskiego Kapitolu przez tłum, który nie chciał pogodzić się z demokratycznym werdyktem wyborczym. Czy te wydarzenia oznaczają, że Ameryka utraciła zdolność do przewodzenia wolnemu światu?

W żadnym wypadku. Kryzysy polityczne, instytucjonalne i ustrojowe występują często w każdym demokratycznym państwie. Taka jest natura tego systemu. Historią amerykańskiego ustroju zajmowałem się naukowo, stąd mam nieco inną perspektywę niż wielu postronnych obserwatorów ostatnich wydarzeń w Waszyngtonie. W historii Stanów Zjednoczonych było wiele trudnych momentów, włącznie z udanymi niestety zamachami na prezydentów. Każda demokracja ma zdolność do autokorekty, ale demokracja amerykańska jest szczególnie odporna i zdolna stawić czoła kryzysom, zawsze doskonaląc

swoje instytucje i procedury. Tak będzie i tym razem. Jestem przekonany, że Ameryka wyjdzie także z tego kryzysu wzmocniona, co nada nowy impuls amerykańskiemu przywództwu w wolnym świecie.

Jakie mamy więc oczekiwania w związku z inauguracją administracji Joe Bidena?

Polskę, jako sojusznika Stanów Zjednoczonych, bardzo cieszą zapowiedzi, że administracja prezydenta Joe Bidena zamierza wzmacniać zaangażowanie Ameryki w sprawy globalne, a sprawą priorytetową będzie dla niej odbudowa wiarygodności amerykańskiego systemu sojuszy. To cele zbieżne z dążeniami polskiej polityki zagranicznej, która konsekwentnie od trzech dekad opowiada się za wzmacnianiem statusu Ameryki jako mocarstwa europejskiego, to znaczy sojusznika wzmacniającego potencjał obronny i wiarygodność odstraszania Europy, a także utrzymującego w Europie poważny kontyngent wojskowy, i w ten sposób aktywnie uczestniczącego w europejskiej polityce utrzymywania pokoju. Uważamy zaangażowanie Stanów Zjednoczonych na rzecz pokoju w Europie za sprawę o fundamentalnym znaczeniu dla bezpieczeństwa Polski.

Z obozu prezydenta elekta Joe Bidena płyną sygnały o woli kontynuowania zaangażowania Stanów

Zjednoczonych we wspieranie Inicjatywy Trójmorza, która cieszy się już w Ameryce ponadpartyjnym poparciem. To chyba także uzasadnia optymistyczne prognozy co do przyszłości relacji amerykańsko-polskich?

Joe Biden to ikona współpracy transatlantyckiej. Polityk, który przez całą dotychczasową karierę był zwolennikiem wzmacniania NATO i prowadzenia przez Sojusz polityki otwartych drzwi. Państwa uczestniczące w Inicjatywie Trójmorza należą zaś do największych beneficjentów tego podejścia. Dziś ten region to najszybciej rozwijająca się część Europy. Skuteczna realizacja wielkiej amerykańskiej wizji *Europe whole, free and at peace* – ogłoszonej przez prezydenta George'a H.W. Busha w maju 1989 r. – która zainicjowała polityczną przebudowę Europy po zakończeniu zimnej wojny, jest największym sukcesem amerykańskiej polityki zagranicznej ostatniego półwiecza. Joe Biden był zaś jednym z jego autorów. Dziś Inicjatywa Trójmorza kontynuuje amerykańskie myślenie o przyszłości Europy jako obszaru nie tylko zjednoczonego politycznie, ale także zintegrowanego pod względem gospodarczym i infrastrukturalnym. Po 30 latach państwa naszego regionu wykazują polityczną inicjatywę, aby nie tylko być beneficjentem amerykańskich czy zachodnioeuropejskich wizji politycznych, ale także wносить wkład w ich

kształtowanie i sukces. Chcemy także dzielić się tym sukcesem z naszymi najbliższymi sąsiadami, którzy jeszcze nie mogą uczestniczyć w integracji transatlantyckiej i europejskiej. Jestem przekonany, że z pomocą administracji Joe Bidena polityka otwartych drzwi do NATO i UE ponownie stanie się projektem flagowym wolnego świata. Polska będzie taką politykę wspierać. Dlatego, myśląc o perspektywach relacji transatlantyckich i stosunków polsko-amerykańskich, jestem optymistą, ponieważ Ameryka potrzebuje Europy, a Europa wciąż potrzebuje Ameryki!

Moje ostatnie pytanie ma bardziej ogólny charakter. Przed objęciem urzędu ministra spraw zagranicznych w rządzie premiera Mateusza Morawieckiego pełnił Pan funkcję przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych. Jak zmiana funkcji i roli w procesie kształtowania polityki zagranicznej wpłynęła na sposób Pana patrzenia na politykę zagraniczną państwa?

Ciekawe pytanie. Gdybym miał wskazać jeden czynnik, którego znaczenie w polityce zagranicznej doceniam dziś znacznie bardziej niż w przeszłości, to byłby to czas. Polityka zagraniczna to proces, a więc czas odgrywa w nim rolę kluczową. Po pierwsze, każdy nowy minister jest dziedzicem aktywności i decyzji podejmowanych przez poprzedników. Kontynuuje wiele zainicjowanych wcześniej polityk, ale w innym czasie, w innych okolicznościach, dysponując określoną perspektywą czasową, wynikającą między innymi z politycznego mandatu przyznanego przez wyborców na określony w Konstytucji czas. Po drugie, czas jest czynnikiem istotnym także w bardziej codziennym wymiarze. Prowadzenie polityki to dysponowanie czasem ministra, który jest dobrem niezwykle deficytowym, zwłaszcza jeśli uwzględnimy także wykonywanie mandatu poselskiego, wymagającego zarówno aktywności w parlamencie, udziału w głosowaniach, jak i obecności w okręgu wyborczym.

Dziękuję za rozmowę.

