

Agnieszka Orzelska-Stączek

**UWARUNKOWANIA
POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
W OKRESIE URZĘDOWANIA
MINISTRA STEFANA MELLERA
(31 X 2005 – 9 V 2006)**

WPROWADZENIE

Stefan Meller był ministrem spraw zagranicznych od 31 października 2005 r. do 9 maja 2006 r., a zatem należał do najkrócej urzędujących szefów dyplomacji. W tym krótkim okresie doszło jednak do ważnych zmian w sferze polskiej polityki zagranicznej. Wyraźnie wzrosło znaczenie uwarunkowań wewnętrznych – na decyzje dotyczące polityki zagranicznej coraz bardziej wpływały tarcia między poszczególnymi decydentami i organami władzy.

Przez wiele lat trzy ośrodki władzy w sferze polityki zagranicznej – prezydenta, premiera i szefa dyplomacji – zasadniczo łączyły wspólne poglądy na interes narodowy, cel działań i sposób ich realizacji. Wielokrotnie dochodziło do sytuacji, gdy ministrem spraw zagranicznych była osoba spoza partii politycznej tworzącej rząd (np. W. Bartoszewski w rządzie J. Buzka w 2000 r., A.D. Rotfeld w drugim rządzie premiera M. Belki w 2005 r.), ale nie było to źródłem poważnych napięć. Polityka zagraniczna pozostawała zasadniczo wyłączona z wewnętrznych rozgrywek partyjnych. Najsilniejsze partie łączył konsensus w kluczowych kwestiach z punktu widzenia racji stanu, do jakich należało m.in. członkostwo w UE i NATO. Natomiast w omawianym okresie różnice między bezpartyjnym szefem dyplomacji a środowiskiem PiS doprowadziły do rozbieżności między ośrodkami władzy o kompetencjach w sferze polityki międzynarodowej. W ocenie S. Mellera w pewnym momencie pojawiła się wręcz paralelna polityka władz Polski wobec Niemiec i Rosji

– innym językiem mówił kierowany przez niego MSZ, a innym pozostałe ośrodki decyzyjne¹.

1. MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA MODELI G. ALLISONA

Nową sytuację w polityce zagranicznej Polski można próbować wyjaśnić na płaszczyźnie teoretycznej. Popularnym narzędziem do analizy polityki zagranicznej są trzy komplementarne modele decyzyjne, zaproponowane przez Grahama Allisona w 1969 r., rozwinięte w 1971 r. i zrewidowane w 1999 r.² Mimo krytyki, tzw. modele Allisona pozostają wciąż przydatne i mogą być pomocne w wyjaśnianiu niektórych aspektów polityki zagranicznej Polski w badanym okresie.

W pierwszym modelu, zwanym modelem „racjonalnego aktora” (*RAM, rational actor model*) albo modelem klasycznym, zakłada się, że państwo jest unitarnym decydującym i działa racjonalnie. Dąży do osiągnięcia zdefiniowanego celu polityki zagranicznej kalkulując korzyści i koszty różnych opcji. Wybiera tę opcję, która powinna przynieść maksymalne korzyści. W tym modelu analityk koncentruje się na decyzji państwa podjętej w obliczu problemu międzynarodowego³. Taki sposób analizy jest powszechnie stosowany i przydatny dla wyjaśnienia zachowań państw zwłaszcza w sytuacji zagrożenia.

Kolejne dwa modele akcentują znaczenie wewnętrznych uwarunkowań kształtowania polityki zagranicznej. Model „procesu organizacyjnego” (*organizational behavior model*) kładzie nacisk na kontekst organizacyjny, na grono instytucji rządowych stojących na straży swych własnych interesów i własnych

¹ S. Meller w wywiadzie z M. Komarem, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, tom 2, Warszawa 2008, Rosner&Wspólnicy, s. 252.

² G.T. Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, „The American Political Science Review”, 1969, Vol. 63; G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971; G. Allison, P. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999. Na temat modeli Allisona zob. R. Jackson, G. Sorensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012, s. 245. Krytyka: J. Bendor i T. H. Hammond, *Rethinking Allison's Models*, „The American Political Science Review”, Vol. 86, No. 2, 1992, s. 301–322, http://jonathanrenshon.com/Teaching/NPS/DecisionMaking/Bendor_Hammond_Rethinking%20Allisons%20Models.pdf. Szerzej o modelach podejmowania decyzji: Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000; J. Ciechański, *Teorie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, 2006.

³ „The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or government is the trademark of the Rational Actor Model”, G. Allison, P. Zelikow, *Essence of...*, *op. cit.*, s. 13.

standardowych procedur operacyjnych. Decyzji nie podejmuje monolityczne państwo ani rząd; są one raczej wynikiem współdziałania wielu powiązanych ze sobą organizacji. W przypadku Stanów Zjednoczonych G. Allison i P. Zelikov akcentowali, że:

„rząd nie jest jednostką. To nie tylko prezydent i jego otoczenie, nawet nie tylko urząd prezydenta i Kongres. To jest szeroki konglomerat luźno powiązanych organizacji”⁴.

W USA system kształtowania polityki zagranicznej jest odmienny niż w Polsce, ale mimo zasadniczych różnic niektóre mechanizmy decyzyjne pozostają analogiczne.

Z kolei model polityki biurokratycznej (*bureaucratic politics model*, zwany też *governmental politics model* albo *government bargaining*) akcentuje znaczenie poszczególnych decydentów, uwzględniając rywalizację jednostek o własną pozycję i interesy. W tym ujęciu kluczową rolę w procesie decyzyjnym odgrywają głównie decydenci, a aparat państwowy stanowi pole do skomplikowanej gry. Duże znaczenie ma formalna i nieformalna sieć komunikacji i władzy. Liczą się osobiste relacje między decydentami oraz wpływ podejmowanych decyzji na ich relatywną pozycję. Znaczenia nabierają wzajemne sympatie, bądź antypatie, a także czynniki emocjonalne. Podczas gdy w modelu RAM państwo działa jako unitarny, racjonalny aktor, to w modelu polityki biurokratycznej takiego unitarnego aktora nie ma – jest raczej wielu graczy bez zestawu wyraźnie określonych opcji wyboru i przejrzystych strategicznych celów. W efekcie decyzja władz państwowych nie tyle wynika z obiektywnej, racjonalnej analizy interesów narodowych, ale staje się wynikiem politycznych targów między kluczowymi decydentami⁵.

Analizując polską politykę zagraniczną w omawianym okresie, warto odpowiedzieć na pytanie, który z trzech opisanych powyżej modeli najlepiej oddaje układ jej uwarunkowań. Należy przy tym pamiętać, że modele Allisona mają charakter komplementarny, co oznacza, że zastosowanie może mieć nie jeden model, ale ich zespół.

2. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE

W sferze uwarunkowań wewnętrznych wpływających na S. Mellera jako ministra można wyróżnić trzy zasadnicze obszary. Po pierwsze, na cały rząd,

⁴ *Ibidem*, s. 143.

⁵ *Ibidem*, s. 255–256.

w tym na szefa dyplomacji, silnie oddziaływała polaryzacja sceny politycznej i zaostarzająca się rywalizacja między PO i PiS, przy czym poglądy S. Mellera były bliższe PO niż PiS. Po drugie, na kształtowanie polityki wpływały chłodne relacje między prezydentem a szefem dyplomacji. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na uwarunkowania biurokratyczne, związane z funkcjonowaniem MSZ i koniecznością zreformowania tej instytucji.

S. Meller został szefem dyplomacji 31 października 2005 r. w rządzie kierowanym przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza. Był ministrem bezpartyjnym, ale jego polityka była uwarunkowana stanowiskiem zwycięskiej partii. K. Marcinkiewicz zapowiadał, że w sferze spraw zagranicznych nie zostaną zmienione dotychczasowe strategiczne priorytety, które „od przeszło dekady są stałe i takowymi pozostaną”, ale zapowiadał nową „filozofię dyplomacji”⁶. W programie PiS z 2005 r. silnie zaakcentowano elementy cechujące nurt realistyczny – za zasadniczy cel polityki zagranicznej uznawano ochronę interesu narodowego, kładąc nacisk na zapewnienie bezpieczeństwa, z uwzględnieniem bezpieczeństwa energetycznego. Podkreślano dążenie do budowy silnej Polski i umocnienia jej pozycji międzynarodowej. PiS akcentowało wagę relacji z USA i członkostwa NATO, a także UE, traktowanej jako płaszczyzna współpracy państw zabiegających o własne interesy. Z pewną nieufnością podchodzono do Rosji i Niemiec – niepokój budziła zwłaszcza umowa dotycząca budowy gazociągu północnego łączącego te dwa kraje⁷.

S. Meller zasadniczo podzielał cele określone przez PiS, ale różnił się w kwestii rozłożenia akcentów i sposobem, w jaki chciał prowadzić dyplomację. Szczególną rolę przypisywał współpracy w ramach UE, starał się ocieplić kontakty z Niemcami i Rosją, doceniał znaczenie relacji z USA, ale jednocześnie przestrzegał przed zbytnią uległością wobec tego mocarstwa. Uznawał Sojusz Północnoatlantycki za fundament bezpieczeństwa, ale poświęcał mu mniej uwagi niż UE.

S. Meller został szefem dyplomacji w okresie bardzo burzliwych zmian na polskiej scenie wewnętrznej. Jesienią 2005 r. odbyły się wybory parlamentarne i prezydenckie, poprzedzone wielomiesięczną kampanią wyborczą. Najsilniej-

⁶ Premier K. Marcinkiewicz, Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów w wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, 10.11.2005, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6925B14F>

⁷ *Program PiS 2005, IV RP, Sprawiedliwość dla Wszystkich*, Warszawa 2005 <http://old.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=3>, s. 45, W. Paruch, M. Rydel, *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1, s. 193–218.

szymi partiami stały się PO i PiS, wywodzące się ze środowisk prawicowych. Te dwie partie od tego czasu zdominowały scenę polityczną. Przed wyborami parlamentarnymi z 25 września 2005 r. PiS i PO wiele razy deklarowały chęć zawarcia koalicji (tzw. POPiS), czemu sprzyjała zbieżność ich programów wyborczych w wielu kwestiach. Na przełomie września i października 2005 r. prowadzono rozmowy na ten temat, jednak relacje między partiami wyraźnie się pogarszały. Negocjacje prowadzono na finiszu zaciętej walki o prezydenturę – w wyborach prezydenckich w pierwszej turze 9 października zwyciężył Donald Tusk, lider PO, ale w drugiej turze 23 października więcej głosów (54%) otrzymał L. Kaczyński. Było już wówczas przesądzone, że do powstania koalicji PO i PiS nie dojdzie. Po fiasku koalicji POPiS napięcia między najsilniejszymi ugrupowaniami przybierały na sile, a ich wcześniejsza zbieżność programowa paradoksalnie mogła wpłynąć na zaostrzenie rywalizacji po wyborach i na chęć podkreślania dzielących obie partie różnic.

W tych okolicznościach PiS powołało rząd mniejszościowy, który miał stanowić swego rodzaju substytut niedosłej koalicji. We wcześniejszych planach resort spraw zagranicznych przypadła PO⁸. Gdy cały skład rządu został już niemal ustalony, brakowało osoby właśnie na to stanowisko. K. Marcinkiewicz zaproponował tę funkcję Radosławowi Sikorskiemu, ale ten był bardziej zainteresowany MON. Brano też pod uwagę inne kandydatury, np. Jana Tombińskiego, ówczesnego ambasadora w Paryżu, lecz po konsultacjach desygnowanego premiera m.in. z Władysławem Bartoszewskim zapadła decyzja, aby szefem dyplomacji został S. Meller⁹.

Pełnił on wówczas funkcję ambasadora RP w Rosji. Nie zabiegał o posadę ministra spraw zagranicznych i nie przygotowywał się do tej roli. Propozycja objęcia stanowiska MSZ w nowym rządzie zaskoczyła go¹⁰. Nie od razu dał odpowiedź – najpierw postanowił się skonsultować w tej sprawie z trzema osobami, których opinię szczególnie cenił: W. Bartoszewskim, Bronisławem Geremkiem i Adamem Michnikiem. Były to postacie odległe od środowiska PiS. Można powiedzieć więcej – A. Michnika od braci Kaczyńskich dzielił wręcz fundamentalny konflikt dotyczący wizji Polski¹¹. W świetle swej relacji, od wszystkich swych rozmówców usłyszał zachętę do objęcia stanowiska szefa

⁸ J. Kaczyński, *Polska naszych marzeń*, Lublin 2011, s. 200; L. Kaczyński w wywiadzie z Ł. Warzechą, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010, s. 108.

⁹ K. Marcinkiewicz w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 90.

¹⁰ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 211.

¹¹ L. Kaczyński i J. Kaczyński w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Alfabet braci Kaczyńskich*, Warszawa 2010, s. 239.

dplomacji. Akcentowali, że odpowiedzialność obywatelska za kraj przemawia za przyjęciem tej propozycji, polityka zagraniczna jest wyłączona z bieżących debat politycznych, a on jako minister spraw zagranicznych pozytywnie wpłynie na to:

„aby uspokoić wszystkich naszych europejskich i światowych partnerów, którzy obawiali się, że powstanie rząd niechętny Europie”¹².

Dwa dni po odebraniu pierwszego telefonu od przyszłego szefa rządu, 31 października 2005 r. S. Meller już był w Warszawie i uczestniczył w ceremonii zaprzysiężenia rządu pod kierownictwem premiera K. Marcinkiewicza, powołanego przez ustępującego prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. Był to znaczący moment dla polskiej sceny wewnętrznej – od władzy odsunięty został SLD, a coraz aktywniejszą rolę odgrywały nowe partie, powołane w XXI w.

S. Meller, pierwszy szef dyplomacji w rządzie K. Marcinkiewicza, zastąpił na tym stanowisku Adama D. Rotfelda. Należał do kilku bezpartyjnych ministrów w nowym rządzie. Jego nominacja wynikała z kalkulacji politycznych PiS – miało wzmocnić wizerunek i wiarygodność nowego gabinetu, udowodniając, że PiS jest partią otwartą również na osoby spoza swego ścisłego kręgu. Jak tłumaczył J. Kaczyński:

„Skład był dobrany trochę przypadkowo, ale na takiej zasadzie, żeby było dużo twarzy niekoniecznie identyfikowanych z PiS (...) To była z naszej strony trochę pokazówka, a S. Meller czuł się w tej konfiguracji całkiem dobrze”¹³.

W momencie obejmowania urzędu szef dyplomacji nie wiedział, na czym jego funkcja w praktyce będzie polegać – czy uda mu się odgrywać aktywną rolę, zgodnie z jego aspiracjami, czy też będzie spychany do roli fasadowej. Wchodził do rządu z nadziejami, że będzie mógł być „niezależnym ekspertem w takim układzie politycznym”¹⁴, stanowiąc swoisty łącznik między różnymi opcjami politycznymi.

Jego stanowisko wynikało z dotychczasowych doświadczeń w zakresie kształtowania polskiej polityki zagranicznej, w wyjaśnieniu której pomocny

¹² S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 212. Warto zauważyć, że z relacji tych samych wydarzeń przez K. Marcinkiewicza wyłania się inny obraz – w tej wersji S. Meller odmówił objęcia stanowiska MSZ, tłumacząc się względami zdrowotnymi i niedawną operacją w Moskwie. Dopiero po namowach osób ze swego środowiska ostatecznie zmienił zdanie. K. Marcinkiewicz w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 91.

¹³ J. Kaczyński, *Polska naszych...*, *op. cit.*, Lublin 2011, s. 200.

¹⁴ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 214.

jest wspomniany model RAM. W tym ujęciu państwa są w stanie właściwie identyfikować wyzwania w sferze polityki zagranicznej, a także podejmować optymalne decyzje pod względem korzyści i kosztów, biorąc pod uwagę cele i interesy państwa. S. Meller tłumaczył, że:

„polityka zagraniczna koniecznie powinna być w dalszym ciągu sferą zagadnień, gdzie się wszyscy zgadzamy co do podstawowych kierunków. I w tym sensie powinna być ona, na ile to jest możliwe, a powinno być możliwe w dużym stopniu, polityką zagraniczną Rzeczypospolitej ponadpartyjną, gwarantującą elementy podstawowej ciągłości. Z perspektywy konsensusu, o którym mówię, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i minister spraw zagranicznych powinni być wspierani przez wszystkie siły polityczne, to znaczy, że ponadpartyjny minister powinien być wspierany przez partie podzielające pogląd, że w sprawie polityki zagranicznej istnieje konsens”¹⁵.

Tak jednak nie było. Po 2005 r. w polskiej polityce zagranicznej znacznie wzrosła rola uwarunkowań wewnętrznych, w związku z czym warto sięgnąć po model polityki biurokratycznej oraz model procesu organizacyjnego.

Po objęciu funkcji ministra spraw zagranicznych przez S. Mellerę między trzema ośrodkami władzy o kompetencjach w sferze polityki zagranicznej powstał specyficzny układ, niespotykany wcześniej w polskiej polityce. Jak wspomniano, miał się on zasadniczo opierać na tym, że S. Meller będzie łącznikiem między środowiskiem prezydenta i premiera a opozycją. W obliczu różnic poglądów między osobami stojącymi na czele poszczególnych ośrodków władzy stan taki stwarzał trudności. Problemy potęgował fakt, że rola ministra spraw zagranicznych nie została ściśle zdefiniowana na gruncie prawnym¹⁶. W świetle art. 133 Konstytucji RP z 1997 r.:

„Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

Polskie ustawodawstwo dopuszczało różny stopień podziału zadań między trzema ośrodkami władzy w sprawach międzynarodowych, zależny od praktyki politycznej. Elastyczność takiego rozwiązania pozwalała na większą lub mniejszą rolę prezydenta, premiera lub szefa dyplomacji, zależnie od

¹⁵ S. Meller w dyskusji na temat: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/2561ACD0>

¹⁶ Na temat instytucjonalnych uwarunkowań polskiej polityki zagranicznej: J. Przybojewski, *Normatywny model polityki zagranicznej w porządku ustrojowym RP*, [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzńska, *Polityka zagraniczna: decyzje, procedury, instytucje*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2009; A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna”, nr 1, 2013, s. 114–142.

ich wzajemnych relacji i układu sił. W pewnych uwarunkowaniach mogło to ułatwić kształtowanie polityki zagranicznej, ale w badanym okresie stało się źródłem problemów.

Wyznaczaniu realnego podziału władzy między prezydentem, premierem i ministrem spraw zagranicznych na przełomie lat 2005 i 2006 towarzyszyły napięcia. Najwięcej trudności napotkano w relacjach szefa dyplomacji z głową państwa, co w dużej mierze wynikało z ich chłodnych osobistych stosunków. Prezydent chciał odgrywać bardzo aktywną rolę w sferze polityki zagranicznej, licząc na wsparcie ministra, podczas gdy S. Meller miał ambicje, by kierować obszarem tej polityki przy współpracy pozostałych organów. Od początku pojawiły się problemy dotyczące zakresu ich władzy w MSZ. Za przykład może służyć sprawa Anny Fotygi – dla prezydenta oczywiste było, że skoro PiS wygrało wybory, to będzie on miał w MSZ „swoją osobę godną zaufania na stanowisku podsekretarza stanu”¹⁷. W tej roli widział A. Fotyge. Natomiast S. Mellerowi zależało, aby ona w ogóle do resortu spraw zagranicznych nie trafiła, o co osobiście prosił prezydenta w czasie pierwszej rozmowy. W odpowiedzi usłyszał, że wobec tego A. Fotyga będzie zajmowała jeszcze wyższe stanowisko – sekretarza stanu. S. Meller uważał, że:

„zostanie to odebrane jako mianowanie komisarza politycznego w MSZ, co zniszczy autonomię resortu”¹⁸.

Ostatecznie zgodził się na jej nominację pod warunkiem, że w ministerstwie będzie dwóch sekretarzy stanu, a tym drugim zostanie Barbara Tuge-Erecińska, z funkcją pierwszego zastępcy ministra. I tak się stało. Do innego, poważniejszego sporu między głową państwa a szefem dyplomacji doszło w czasie przygotowań do oficjalnej wizyty L. Kaczyńskiego w USA w lutym 2006 r. Gdy okazało się, że w skład delegacji wejdzie A. Fotyga zamiast S. Mellera, złożył on dymisję na ręce premiera. Ten jednak tę dymisję schował i skłonił prezydenta do zmiany stanowiska¹⁹. Ostatecznie S. Meller został włączony w skład delegacji.

W rządzie PiS S. Meller był traktowany jako osoba z zewnątrz. Wymownie świadczył o tym początkowy brak jego nominacji do Rady Bezpieczeństwa Narodowego przy prezydencie. Nominację do Rady Bezpieczeństwa Narodowego otrzymał 20 lutego 2006 r., gdy skłaniał się już ku decyzji o odejściu z rządu.

¹⁷ L. Kaczyński w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 108.

¹⁸ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 222.

¹⁹ K. Marcinkiewicz w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 160. Według relacji S. Mellera „zagroziłem dymisją i prezydent się ugiał”, S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 222.

O ile w relacjach z prezydentem pojawiało się wiele problemów, to stosunki szefa dyplomacji z premierem kształtowały się bardzo dobrze. Nie dawało to jednak szansy S. Mellerowi na wzmocnienie swej pozycji w ówczesnym układzie politycznym. Pozycja K. Marcinkiewicza od początku była ściśle uzależniona od braci Kaczyńskich i z miesiąca na miesiąc słabła. W lipcu 2006 r., czyli dwa miesiące po ustąpieniu S. Mellera, premier podał się do dymisji, a jego następcą został prezes PiS J. Kaczyński.

3. UWARUNKOWANIA MIĘDZYKRAJOWE

Problematyka unijna. Do najważniejszych zagadnień stojących przed S. Mellerem należała problematyka europejska. UE stanowiła dla niego główny punkt odniesienia. Popierał pomysł, by:

„Unia kontynuowała swoją ewolucję od projektu, głównie gospodarczego, do całościowej architektury instytucjonalnych rozwiązań politycznych i społecznych”²⁰.

Taka wizja pogłębiania współpracy unijnej odbiegała od założeń zawartych w programie PiS, przeciwnego wszelkim koncepcjom federalistycznym. W ocenie PiS:

„unijna polityka w ogromnym stopniu została zdominowana przez krótkowzrocznie pojmowane interesy ekonomiczne »starych« państw członkowskich”²¹,

a UE była obszarem gry interesów różnych państw.

Gdy S. Meller obejmował urząd szefa dyplomacji, UE starała się otrząsnąć po fiasku konstytucji dla Europy. Losy tego dokumentu przesądził negatywny wynik referendum we Francji i w Holandii (w maju i w czerwcu 2005 r.). W tych okolicznościach nie doszło już do planowanego w październiku refe-

²⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>

²¹ *Program PiS 2005...*, op. cit., s. 42; szerzej: J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, UMCS 2011. O relacjach z UE: M.J. Tomaszuk, *Unia Europejska w oczach polityków Prawa i Sprawiedliwości. Polska polityka europejska w okresie od drugiej połowy 2005 r. do drugiej połowy 2007 r.*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009; M. Musiał-Karg, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] R. Podgórska (red.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009.

rendum w Polsce. Rozpoczął się za to „okres refleksji” nad dalszymi próbami reformowania UE, a następnie prace nad nowym dokumentem, czyli traktatem lizbońskim, który ostatecznie zastąpił traktat nicejski. Z perspektywy Polski szczególne znaczenie przywiązywano do zmian w systemie głosowania w Radzie UE. Do celów polityki europejskiej w programie PiS zaliczano utrzymanie określonej w traktacie nicejskim pozycji Polski w UE (co się nie powiodło, ale decyzje w tej sprawie zapadły już po ustąpieniu S. Mellera). Dyskusje te były ważne, ale pod koniec 2005 r. głównym tematem stał się unijny budżet.

W grudniu 2005 r. S. Meller brał udział w szczycie Rady Europejskiej w Brukseli, co stało się jednym z najważniejszych wydarzeń w okresie jego urzędowania. Finalizowano wówczas negocjacje na temat budżetu unijnego na lata 2007–2013. Przewodniczącym polskiej delegacji na unijnym szczycie szefów państw i/lub rządów został premier K. Marcinkiewicz. W tej kwestii nie było żadnych kontrowersji, bo L. Kaczyński po zwycięstwie w wyborach przygotowywał się dopiero do przejęcia urzędu prezydenta RP, co nastąpiło formalnie 23 grudnia 2005 r. Mimo pewnych różnic co do wizji UE, współpraca szefa dyplomacji z premierem w czasie trudnych negocjacji układała się doskonale. Polskiej delegacji udało się uzyskać 67,5 mld euro funduszy strukturalnych w budżecie UE, a zatem więcej niż się spodziewano. S. Meller wrócił ze szczytu w Brukseli zadowolony, że mógł uczestniczyć w ważnym dla Polski wydarzeniu. Był też przekonany, że podjął słuszną decyzję, przyjmując stanowisko szefa dyplomacji²².

Europa Środkowo-Wschodnia. W okresie przygotowań do negocjacji w sprawie unijnego budżetu, 25 listopada 2005 r. S. Meller złożył jednodniową wizytę w Pradze, Bratysławie i Budapeszcie. Z tej wizyty w krajach Grupy Wyszehradzkiej wrócił przeświadczony, że:

„każde państwo szuka swojej drogi i nie ma co liczyć na jakąkolwiek solidarność w trakcie rokowań w Brukseli. Krótko mówiąc, byłem pewien, że wynegocjują swoje i nas zostawią”²³.

Po poszerzeniu UE w 2004 r. Grupa Wyszehradzka stała się ugrupowaniem wewnętrznym w UE. Współpraca między tymi czterema państwami w dużym stopniu przeniosła się na poziom unijny i regularnie powracało pytanie o sens dalszego istnienia tej formuły.

Politycy PiS wiązali duże nadzieje z zacieśnieniem więzi w państwami Europy Środkowo-Wschodniej. W programie PiS zapowiadano podjęcie energicznych działań, mających na celu odtworzenie współpracy wyszehradz-

²² S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 238.

²³ *Ibidem*, s. 229.

kiej, a także zwiększenie aktywności innych środkowoeuropejskich struktur współpracy. O ile PiS widziało w tym szansę na wzmocnienie pozycji Polski, to S. Meller większe znaczenie niż Grupie Wyszehradzkiej przypisywał **Trójkątowi Weimarskiemu**.

Szukając wsparcia dla polskiego stanowiska w negocjacjach unijnych na grudniowym szczycie, S. Meller wysunął inicjatywę opublikowania listu, w którym władze Polski, Francji i RFN wyraziłyby sprzeciw wobec brytyjskiej koncepcji zmniejszenia dopłat do rolnictwa. List opublikowany w „Financial Times” ostatecznie podpisali S. Meller oraz szef francuskiej dyplomacji Philippe Douste-Blazy²⁴. Dzięki swojemu doświadczeniu jako ambasadora Polski we Francji w latach 1996–2001 S. Meller miał tam wciąż dobre kontakty. Szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier nie dołączył do sygnatariuszy listu, ale ze strony Niemiec padło zapewnienie, że w czasie negocjacji Polska uzyska ich poparcie. Słabością Trójkąta Weimarskiego była jego silna asymetryczność, brak oparcia na jakichkolwiek strukturach instytucjonalnych, przez co pozostawał on zależny od stanu bieżących relacji między Polską a Niemcami i Francją. W kolejnych latach jego znaczenie osłabło.

Niemcy. 22 listopada 2005 r. kanclerzem RFN została Angela Merkel (CDU), zastępując na tym stanowisku Gerharda Schrodera (SPD). Zmiana na niemieckiej scenie politycznej niemal zbiegła się z przejściem władzy przez PiS w Polsce. W relacjach między Warszawą a Berlinem pojawiały się trudne tematy wynikające zarówno z uwarunkowań historycznych, z bieżącej polityki zagranicznej, jak również przeobrażeń ładu międzynarodowego. Wiązało się to z mocarstwowymi aspiracjami Niemiec i ich coraz silniejszą pozycją, a jednocześnie przeciwnym dążeniem Polski do umocnienia własnej roli.

Stosunki prezydenta L. Kaczyńskiego z kanclerz A. Merkel od początku układały się chłodno. 2 grudnia 2005 r., w czasie wizyty w Polsce jej rozmowa z prezydentem-elektem – według relacji S. Mellera – zaczęła się niefortunnie, bo L. Kaczyński wszedł kanclerz w słowo, mówiąc, że: „jeszcze nie wszystko między nami zostało załatwione”²⁵. Po chwili S. Meller poprosił go o zgodę na zabranie głosu – w przeciwieństwie do prezydenta-elekta znał język niemiecki.

„Prosiłem więc panią Merkel, żeby słów prezydenta Kaczyńskiego nie traktowała jako przejawu obsesji; to raczej wyraz troski o to, aby wyprostować wszystkie sprawy między

²⁴ P. Douste-Blazy, S. Meller, *Budget impasse: EU needs to move on and the world will not wait*, „Financial Times”, 15 grudnia 2005, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f49d747e-6d0e-11da-90c2-0000779e2340.html#axzz3pr7hSn7a>

²⁵ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 223. Szerzej o relacjach z RFN: J. Sanecka-Tyczyńska, B. Bąk, *Koncepcje PiS polityki zagranicznej RP wobec RFN*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1, s. 219–230.

nami (...) Tę całą perorę wygłosiłem po niemiecku; pewnie bym się na to nie odważył, gdyby Kaczyński mówił po niemiecku. Nie w jego obecności”²⁶.

Dwa tygodnie później S. Meller miał okazję spotkać A. Merkel na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Decyzję władz niemieckich, by przeznaczyć część unijnych pieniędzy dla wschodnich landów na najbiedniejsze regiony Polski, przyjął z entuzjazmem. Był to, jego zdaniem, dowód na europejską solidarność ze strony kanclerz Niemiec.

Kwestią, która budziła największy niepokój polskiego rządu, była umowa RFN z Rosją o budowie gazociągu Nordstream podpisana 8 września 2005 r. Gazociąg ten miał połączyć dwa kraje omijając Polskę, kraje nadbałtyckie oraz Białoruś i Ukrainę. Z punktu widzenia Warszawy obawiano się, że w ten sposób Rosja otrzyma instrument szantażu energetycznego wobec swych sąsiadów, bo zamknięcie gazociągów lądowych nie wpłynie już na dostawy gazu z Rosji do Niemiec. W tym kontekście ostre słowa padły z ust ministra obrony narodowej R. Sikorskiego, który przestrzegał przed nawiązaniem do tradycji paktu Ribbentrop – Mołotow.

Zdaniem S. Mellera:

„istotnie, sprawa budowy Gazociągu Północnego kładzie się cieniem na atmosferę w stosunkach polsko-niemieckich. Strona niemiecka podjęła decyzję o realizacji tego projektu bez konsultacji z Polską i innymi krajami. (...) Otóż z tej perspektywy można by nawet uznać, że została naruszona w pewnym sensie zasada solidarności państw należących do Unii Europejskiej”²⁷.

Problem ten starał się jednak tonować, wskazując, że pojawiła się propozycja gotowości rządu niemieckiego do dialogu z Polską na temat bezpieczeństwa energetycznego. Ponadto wskazywał, że problem Gazociągu Północnego powinien być rozpatrywany w kontekście bezpieczeństwa energetycznego całej UE.

S. Meller nawoływał do działań w tej sprawie w sposób zniuansowany, stanowiący podstawę do europejskiej dyskusji z wszystkimi zainteresowanymi partnerami, ale te apele o zmianę tonu dyskusji nie znajdowały zrozumienia w środowisku PiS. Jak tłumaczył w swym artykule prasowym opublikowanym 1 kwietnia 2006 r.:

²⁶ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 225. Wydarzenie to znane jest tylko z relacji S. Mellera, z jego wspomnień spisywanych kilka lat po tym spotkaniu.

²⁷ S. Meller w dyskusji na temat: Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6D425A91>

„sprawa tzw. rury gazowej skupia jak w soczewce różnice percepcji między Berlinem a Warszawą. Język, jakim z kolei dyskutowana jest od lat ta kwestia w Polsce, pogłębia tylko różnice i nasila wzajemne podejrzania do granic paranoi. Każda »teoria konspiracji« staje się dobra. Pod zrozumiętymi w Warszawie słowami »bezpieczeństwo dostaw gazu« wpływowe interesy gospodarcze i polityczne w Berlinie i Moskwie doszukują się drugiego dna, »czegoś więcej«. Tęgo „czegoś więcej” ani Berlin, ani Moskwa Warszawie nie chcą dać – bez względu na wartość takiej »teorii«”²⁸.

Lista spraw będąca tematem rozmów polsko-niemieckich obejmowała wiele zagadnień, np. budowę Centrum przeciwko Wypędzeniom, działalność Powiernictwa Pruskiego wysuwającego roszczenia odszkodowawcze wobec polskich władz, itp. Do dyskutowanych kwestii należał też status Polaków w RFN, a ściślej biorąc realizacja przez stronę niemiecką zapisów traktatu polsko-niemieckiego o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. w części dotyczącej sytuacji Polaków zamieszkałych w RFN. Wątpliwości polskiego MSZ budził m.in. niejednoznaczny sposób określania przez władze niemieckie zasad finansowania projektów kulturalnych i sportowych, zgłaszanych przez organizacje polonijne, a także niewystarczające wsparcie finansowe nauczania języka polskiego. W opinii Polonii w Niemczech rozwiązaniem byłoby przyznanie jej statusu mniejszości narodowej, ale w tym względzie nie mogli liczyć na wsparcie MSZ. Zdaniem S. Mellera:

„problem mniejszości narodowej czy mniejszości narodowych w Niemczech jest dosyć skomplikowany, w zasadzie jest to jakość niewystępująca w tym państwie. Nasze ministerstwo stoi na stanowisku, że zobowiązania strony niemieckiej, zapisane w traktacie, stanowią dobrą gwarancję praw Polonii w Niemczech, jeśli będą one wszystkie respektowane i spełniane”²⁹.

Różnice między Polską i Niemcami dotyczyły zarówno kwestii o wymiarze bilateralnym, jak multilateralnym, m.in. dalszego poszerzenia UE – podczas gdy Polska opowiadała się za stworzeniem Ukrainie perspektywy członkostwa w UE, to Niemcy były w tej sprawie wstrzemięźliwe. Inne było również podejście obu krajów do Rosji, o czym wspomniano, a także do Stanów Zjednoczonych.

Wymiar atlantycki. Stosunki z USA zajmowały priorytetowe miejsce w programie PiS. Utrzymywanie strategicznych więzi z USA było najważniejszym celem tej partii, silnie akcentowanym przez prezydenta Lecha

²⁸ S. Meller, *Język polityki i racja stanu*, „Rzeczpospolita”, 1 kwietnia 2006 r.

²⁹ S. Meller w debacie na temat Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r. 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6D425A91>

Kaczyńskiego. Z tym celem zasadniczo zgadzał się S. Meller. Na forum Sejmu zapowiadał, że:

„będziemy nadal zacieśniać partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi, stanowiące istotny czynnik naszego bezpieczeństwa, a ponadto służące umacnianiu więzi transatlantyckich”³⁰.

Jednocześnie jednak w niektórych wystąpieniach ostrzegał przed zbytnią uległością wobec USA. Jego zdaniem:

„problem tak naprawdę polegał na tym, do jakiego stopnia można zacieśnić relacje z USA, nie popadając w rolę klienta wiszącego u pańskiej klamki. Jak wiadomo, klientelizm niejedno ma imię, bardzo łatwo popaść w całkowite uzależnienie, nie zdając sobie z tego sprawy”³¹.

S. Meller pojechał do USA w grudniu 2005 r., a także w lutym 2006 r., gdy towarzyszył prezydentowi w oficjalnej wizycie. W stosunkach polsko-amerykańskich do najważniejszych tematów należała kwestia dalszej obecności wojsk polskich w Iraku i przygotowania do misji w Afganistanie. Pojawił się też temat tzw. tajnych więzień CIA. Rozpoczęto rozmowy na temat umieszczenia w Polsce instalacji elementów tarczy antyrakietowej, co w kolejnych latach stało się przedmiotem ożywionej debaty w Polsce. Do stałych tematów rozmów należało zniesienie wiz. Polska kontynuowała tzw. dialog strategiczny z USA, czyli forum dyskusji między Polską i Stanami Zjednoczonymi Ameryki na temat wzajemnych stosunków, polityki bezpieczeństwa i gospodarki, zainicjowany w 2004 r.

Relacje Polski z USA były powiązane z problematyką natowską. Zdaniem S. Mellera:

„Podejmujemy wspólnie z innymi sojusznikami działania na rzecz wzmocnienia politycznego wymiaru Sojuszu Północnoatlantyckiego, który powinien nie tylko pozostawać instytucjonalnym zwornikiem cywilizacji zachodniej, ale i forum wypracowywania kluczowych decyzji strategicznych Zachodu”³².

³⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>

³¹ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 245. Zob. także A. Chojan, *Ministrowie spraw zagranicznych RP w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007)*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa spraw zagranicznych wobec wyzwań XXI w.*, Łódź 2013, s. 109.

³² Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>. Szerzej na ten temat: A. Kamiński, H. Szlajfer, *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej a projekt Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:]

Wspólnota transatlantycka miała pozostać fundamentem polskiego bezpieczeństwa. Władzom Polski zależało na zdynamizowaniu kontaktów na linii NATO – Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone – Unia Europejska, ale w tej sferze napotymano wiele przeszkód. Polska miała za mały potencjał, zbyt słabą pozycję, aby te przeszkody pokonać.

Stosunki z Rosją. Na stosunki polsko-rosyjskie negatywnie wpłynęły napięcia wokół pomarańczowej rewolucji na Ukrainie z 2004 r. Poparcie polskich władz dla demokratycznych przemian w Kijowie i dla proeuropejskich aspiracji opozycji krytycznie przyjmowano w Moskwie. Sprzeczne interesy Polski i Rosji wobec obszaru wspólnego sąsiedztwa stawały się coraz bardziej widoczne. Lista trudnych spraw obejmowała nie tylko aktywność Polski na terenach leżących w nieformalnej rosyjskiej strefie wpływów, ale też politykę energetyczną (wspomniany już gazociąg północny). Ostry sprzeciw Moskwy wywoływały plany budowy amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Sprawy dzielące Polskę i Rosję obejmowały także kwestie historyczne, w szczególności ujawnienia pełnych akt ze śledztwa katyńskiego,

Do nowych problemów w relacjach polsko-rosyjskich należało nałożone w listopadzie 2005 r. przez Rosję embargo na polskie produkty rolne i zwierzęce, co uzasadniano przypadkami fałszowania certyfikatów dla tych produktów. W Polsce było to odbierane jako krok o charakterze politycznym, będący swoistą karą za poparcie dla pomarańczowej rewolucji na Ukrainie, a także testem dla unijnej solidarności. Embargo stało się wyzwaniem dla jednolitej unijnej polityki handlowej. W wymiarze politycznym wprowadzało podział na kraje UE utrzymujące dobre stosunki z Moskwą i te, które te stosunki miały napięte. Nie chcąc zaognić sporu, S. Meller publicznie mówił, że chodzi o sprawy techniczno-weterynaryjne. Politycy PiS mieli inne zdanie w tej sprawie – woleli nazywać rzeczy po imieniu, uznając, że zawołowanie problemu będzie tylko odbierane jako słabość Polski. W czasie urzędowania S. Meller nie udało się tej sprawy rozwiązać.

S. Meller w relacjach z Rosją starał się omijać tematy historyczne wywołujące kontrowersje, używał delikatnego języka, widząc w tym drogę ku rozwiązaniu problemów. Jego zdaniem Rosję należało traktować jako państwo i naród przechodzące przez trudny proces dopasowywania się do współczesnego świata. Przestrzegał przed nieobliczalnym politycznym konfliktem politycznym z Rosją i izolacją od tego sąsiada. Optował za wypracowaniem koalicyjnej polityki w stosunkach z Rosją, opartej na cierpliwym

dążeniu do uzgodnienia stanowisk z UE i jej najważniejszymi partnerami. Podkreślił, że:

„w naszych stosunkach z Rosją nie istnieją żadne obiektywne uwarunkowania i przesłanki, które przeszkadzałyby dobrosąsiedzkiej współpracy, opartej na racjonalnie sformułowanych interesach państwowych”³³.

W sumie w okresie urzędowania S. Mellera zostały podjęte próby normalizacji współpracy polsko-rosyjskiej, ale pozytywne deklaracje i gesty nie przyniosły rozwiązania kwestii spornych. Dla następczyni S. Mellera, minister A. Fotygi relacje z Rosją stały się jednym z najważniejszych wyzwań.

4. WYZWANIA INSTYTUCJONALNE

Na poziomie uwarunkowań wewnętrznych wpływających na funkcjonowanie szefa dyplomacji istotną rolę odgrywa jakość zaplecza instytucjonalnego, czyli samego ministerstwa. S. Meller, jako wieloletni dyplomata dobrze znał tę instytucję. Jego atutem były dobre relacje ze środowiskiem służby dyplomatycznej skupionej wokół MSZ, ukształtowanym przez K. Skubiszewskiego i B. Geremka.

Znajomość tej instytucji nie oznaczała jednak, że S. Meller był przygotowany do jej reformowania. Wręcz przeciwnie, więzi towarzyskie mogły utrudnić próby zmiany tej biurokratycznej struktury. Niewątpliwie MSZ wymagało pilnych, gruntownych reform dotyczących służby dyplomatycznej i personelu pomocniczego, ale szef dyplomacji miał przed sobą też wiele innych pilnych spraw. Jego priorytetem było kształtowanie polskiej polityki zagranicznej w czasie dynamicznych zmian w środowisku międzynarodowym.

W programie PiS z 2005 r. zapowiadano usunięcie z ministerstwa i dyplomacji funkcjonariuszy i tajnych współpracowników byłych służb specjalnych. S. Meller podzielał opinię o konieczności odwołania niektórych ambasadorów. Mówił, że:

„Gdyby to ode mnie zależało, wyrzuciłbym natychmiast nie dziesięciu, a trzydziestu ambasadorów. Niekoniecznie za to, że niegdyś współpracowali ze służbami. Czasem po prostu za nicnierobienie albo całkowity brak profesjonalizmu”³⁴.

³³ Informacja Ministra..., *op. cit.* Píše o tym także: A. Eberhardt, *Stosunki Polski z Rosją*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”, s. 133–145.

³⁴ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 217. O zmianach w MSZ: B. Surmacz, *Analiza zmian struktury organizacyjnej MSZ Polski po 1989 r.*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa Spraw Zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 2013, s. 7–31.

Pierwsza grupa odwołanych ambasadorów miała obejmować tylko osoby, którym udowodniono współpracę ze służbami (TW). S. Meller spodziewał się trzech nazwisk, jednak na liście osób do odwołania zobaczył ich dziesięć. Później zarzucał sobie, że nie uzgodnił z prezydentem szczegółowo procedury odwołań. Problemy, jakie wynikły przy okazji zmian kadrowych, były po części tego skutkiem.

S. Meller dostrzegał pilną konieczność zreformowania zarządu obsługi MSZ. O personelu pomocniczym w MSZ – odpowiedzialnym za wystrój polskich placówek, zakup materiałów promocyjnych itp. – wyrażał się bardzo krytycznie:

„Jakby w tym samym gmachu, obok dobrze wykształconych, prezentujących nienaganne manieri ludzi, funkcjonowały jakieś ministerialne czworaki, oparte na mafijnej sieci wzajemnych zależności i wspólnego interesu”³⁵.

Twierdził:

„Nie miałem wątpliwości, że trzeba rozwalić część struktury, przede wszystkim to, co nazywa się zarządem obsługi. To jest olbrzymia liczba osób, które, Bóg mi świadkiem, nie wiadomo, czym się zajmują”³⁶.

Trudności związane z reformą MSZ potęgował fakt, że nominacja S. Meller na szefa dyplomacji zaskoczyła nawet jego samego. Obejmując ten urząd, nie miał on programu zmian w resorcie; nie miał nawet uregulowanych własnych spraw związanych z opuszczeniem placówki dyplomatycznej w Moskwie. S. Meller był ambasadorem Polski w Moskwie od 2002 r. aż do objęcia funkcji szefa dyplomacji. Z powodu tej niespodziewanej nominacji szefem placówki w Moskwie przez pół roku pozostawał *chargé d'affaires*. Kilka miesięcy trwało szukanie odpowiedniego kandydata na ambasadora Polski w Rosji i dopiero w maju 2006 r. stanowisko to zajął Jerzy Bahr.

Reformowanie instytucji biurokratycznej, opartej na filarach utworzonych jeszcze w czasach PRL, której nikt dotąd gruntownie nie zrekonstruował, stanowiło wyzwanie. Instytucja ta o skomplikowanej strukturze organizacyjnej zatrudniała kilka tysięcy osób, w kraju i za granicą. Istniała tam specyficzna kultura organizacyjna. Reformy MSZ, które zapoczątkował S. Meller, nie spotkały się z akceptacją wielu podległych mu osób. Wynikało to po części z uwarunkowań biurokratycznych, z obaw o utratę osobistych korzyści, ale także z upolitycznienia dużej części środowiska związanego ze służbą dyplo-

³⁵ S. Meller w wywiadzie..., *op. cit.*, s. 251.

³⁶ *Ibidem*, s. 216.

matyczną. Ze względu na udział w rządzie utworzonym przez PiS S. Meller wielokrotnie spotykał się z silną krytyką. Był to okres niespotykanej wcześniej polaryzacji politycznej, krytyki medialnej pod adresem urzędującego prezydenta i PiS, co odbijało się negatywnie na S. Mellerze.

5. KU DECYZJI O DYMISJI

S. Meller miał poczucie, że osoby z kręgu J. Kaczyńskiego coraz ostrzej realizowały taktykę „osaczenia” MSZ, czyli zminimalizowania wpływów tego resortu. Te same osoby, jego zdaniem, pilnowały K. Marcinkiewicza. Od lutego 2006 r. sytuacja szefa dyplomacji komplikowała się. Polityka poszczególnych ośrodków decyzyjnych w sprawach zagranicznych stała się coraz bardziej rozbieżna, czyli jak to określał:

„w polskiej polityce zagranicznej nastąpiło rozjeżdżanie się nóg. Podejmowano próby wrywania niektórych spraw z MSZ albo faktycznego korygowania kierunku polityki zagranicznej”³⁷.

Znaczenie MSZ słabło kosztem zwiększenia wpływów innych ośrodków decyzyjnych. S. Meller tłumaczył:

„Obserwowałem mianowicie coś w rodzaju dziwnej gry, kiedy nad moją głową piłkę podawały sobie Pałac Prezydencki i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów”³⁸.

Przykładowo w sprawie pakietu energetycznego główną rolę przejęła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Tam właśnie powstawały zręby tzw. Paktu Muszkieterów, przedstawianego jako „europejskie energetyczne NATO”, czyli program europejskiej solidarności w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, w tym budowy infrastruktury magazynowej i przesyłowej dla gazu, wzajemnej pomocy w sytuacjach kryzysowych oraz wspólnej dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych.

Od lutego 2006 r. S. Meller przygotowywał się do rezygnacji. Uwarunkowania wewnętrzne, w jakich działał jako szef dyplomacji, rozczarowały go. Sygnałem rezygnacji miał być artykuł pt. *Język polityki i racja stanu*, który traktował jako swój testament polityczny. Jako członek rządu nie chciał wchodzić w otwartą polemikę z PiS, dlatego jego krytyka była zawoalowana. Być może była zbyt zawoalowana, bo tekst ten przeszedł wręcz niezauważony.

³⁷ *Ibidem*, s. 253.

³⁸ *Ibidem*, s. 252.

Wpłynąć na to mogła też niefortunna data publikacji – artykuł ukazał się 1 kwietnia, gdy ze względu na *prima aprilis* wielu polityków nie sięgnęło do gazet, a ponadto uwaga opinii publicznej skupiła się na nadchodzącej pierwszej rocznicy śmierci św. Jana Pawła II.

Sytuacja rządu nie dysponującego wsparciem większości parlamentarnej stawała się coraz trudniejsza. Wobec braku możliwości porozumienia z PO, liczącą na przejęcie władzy przy okazji najbliższych wyborów, PiS szukało sojuszników wśród innych partii – w Samoobronie i LPR. Zbliżenie z tymi środowiskami stało się bezpośrednim powodem decyzji S. Meller o złożeniu dymisji. Od początku zapowiadał, że odejdzie z rządu, jeśli znajdzie się tam Andrzej Lepper. 28 kwietnia 2006 r., czyli w dniu, gdy otrzymał taką informację, S. Meller ogłosił swoją dymisję. Formalnie był szefem dyplomacji do 9 maja 2006 r., a następnie pozostał wciąż zatrudniony w MSZ. Jego ostatnim głośnym aktem politycznym było podpisanie tzw. listu ośmiu, sygnowanego przez ośmiu byłych szefów polskiej dyplomacji (byli to: Dariusz Rosati, Bronisław Geremek, Władysław Bartoszewski, Andrzej Olechowski, Włodzimierz Cimoszewicz, Adam D. Rotfeld, Stefan Meller i Krzysztof Skubiszewski). Dokument ten ukazał się w lipcu 2006 r. i został przyjęty jako krytyka wymierzona w prezydenta L. Kaczyńskiego za odwołanie szczytu Trójkąta Weimarskiego. Świadczył o pogłębiających się podziałach w sprawach polityki zagranicznej wśród polskich elit politycznych. Z perspektywy czasu S. Meller oceniał, że:

„dzisiaj podpisałbym ten list jeszcze raz, może tylko zadbałbym o to, aby najpierw trafił do rąk adresata, a potem do mediów”³⁹.

Po tym wydarzeniu relacje S. Meller z prezydentem uległy pogorszeniu, a z szefową dyplomacji A. Fotygą ustały. W dalszym ciągu S. Meller miał w MSZ własny gabinet, sekretarkę, ale nie powierzano mu obowiązków. W 2007 r., w wieku 65 lat przeszedł na emeryturę. Zmarł w 2008 r. po długiej i ciężkiej chorobie.

PODSUMOWANIE

W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że S. Meller wszedł do rządu licząc na to, że kształtowanie polskiej polityki zagranicznej będzie oparte na modelu RAM. Państwo jako unitarny aktor zdefiniowałoby cel polityki zagra-

³⁹ *Ibidem*, s. 258.

nicznej, a także sposoby jego realizacji, wybierając najlepszą opcję. W takim modelu brak przynależności partyjnej szefa dyplomacji do partii tworzącej rząd mógłby być atutem w tym sensie, że pomógłby on łączyć różne środowiska i budować ponadpartyjny konsensus.

Rozwój wydarzeń okazał się jednak inny. Polska polityka zagraniczna została włączona w bieżącą wewnętrzną walkę polityczną. S. Meller nie stał się łącznikiem między różnymi środowiskami politycznymi. Z jednej strony czuł się coraz bardziej wyobcowanym członkiem rządu, a z drugiej strony został wyalienowany przez część swojego dawnego środowiska. Pogłębiająca się polaryzacja sceny politycznej między PiS i PO coraz bardziej dzieliła sam rząd – wizja polityki zagranicznej S. Mellera była znacznie bliższa PO niż PiS. Problemy pojawiły się zarówno na płaszczyźnie personalnej wśród głównych decydentów, jak i reprezentowanych przez nich instytucji o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych.

Daje to w pewnym stopniu odpowiedź na postawione na wstępie pytanie o możliwość zastosowania modeli analitycznych do opisu polskiej polityki zagranicznej w omawianym okresie. Ówczesna polityka zagraniczna uwarunkowana była zarówno dążeniem do realizacji polskiej racji stanu, jak również interakcjami („targami”) między instytucjami i decydentami. Wynik tych „targów” w okresie urzędowania S. Mellera był przesądzony. Wśród głównych decydentów, do których należało zaliczyć prezydenta, premiera, szefa dyplomacji, a także (choć nieformalnie) prezesa PiS, najsłabszą pozycję miał szef dyplomacji, nie dysponujący własnym zapleczem partyjnym, bądź silnym wsparciem instytucjonalnym. Podległe mu zbiurokratyzowane MSZ wymagało głębokich reform. Aspiracje i oczekiwania S. Mellera wyraźnie rozminęły się z powierzoną mu *de facto* rolą. Nie zamierzał pełnić fasadowej funkcji szefa dyplomacji, więc podał się do dymisji.

Z punktu widzenia rozważań teoretycznych widać zatem, że mieliśmy do czynienia z sytuacją, która znacznie odbiegała od modelu RAM. Można stwierdzić, że w okresie urzędowania S. Mellera doszło do przesunięcia środka ciężkości z modelu RAM na rzecz modeli procesu organizacyjnego i polityki biurokratycznej, przy czym dynamikę procesów zachodzących w polskiej polityce zagranicznej w badanym okresie najlepiej oddaje model polityki biurokratycznej.

Równocześnie należy być świadomym pewnych niedoskonałości modeli decyzyjnych Allisona, zwłaszcza z polskiej perspektywy. Żaden z nich nie uwzględnia specyficznego układu sił na scenie wewnętrznej, wynikającego z polaryzacji między PiS a PO. Ponadto w praktyce powstaje trudność wynikająca z ograniczonego dostępu do źródeł dotyczących relacji między decy-

dentami, sposobami przepływu informacji, mechanizmów biurokratycznych w MSZ itp. Mimo tych wyzwań, warto podejmować dalsze próby pogłębiania refleksji nad kształtowaniem polskiej polityki zagranicznej w zmieniających się uwarunkowaniach, a także poszukiwać nowych, doskonalszych narzędzi analitycznych i teoretycznych dla jej wyjaśniania.

BIBLIOGRAFIA

- Allison G.T., *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, „The American Political Science Review”, Vol. 63, issue 3, Sept. 1969.
- Allison G., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971.
- Allison G., Zelikow P., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999.
- Chojan A., *Ministrowie spraw zagranicznych RP w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007)*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa spraw zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 2013.
- Chojan A., *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Polityczna i Ekonomiczna”, nr 1, 2013.
- Ciechański J., *Teorie podejmowania decyzji w polityce zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, 2006.
- Douste-Blazy P., Meller S., *Budget impasse: EU needs to move on and the world will not wait*, „Financial Times”, 15 grudnia 2005.
- Eberhardt A., *Stosunki Polski z Rosją*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2007”.
- Jackson R., Sorensen G., *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2012.
- Kaczyński J., *Polska naszych marzeń*, Lublin 2011.
- Kaczyński L. i Kaczyński J. w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Alfabet braci Kaczyńskich*, Warszawa 2010.
- Kaczyński L. w wywiadzie z Ł. Warzechą, *Lech Kaczyński. Ostatni wywiad*, Warszawa 2010.
- Kamiński A., Szlajfer H., *Kierunek atlantycki w polskiej polityce zagranicznej a projekt Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] A. Orzelska (red.), *Stosunki transatlantyckie z perspektywy polskiej polityki zagranicznej*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Marcinkiewicz K. w wywiadzie z M. Karnowskim i P. Zarembą, *Kulisy władzy*, Warszawa 2007.

- Meller S. w wywiadzie z M. Komarem, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, tom 2, Warszawa 2008.
- Meller S., *Język polityki i racja stanu*, „Rzeczpospolita”, 1 kwietnia 2006 r.
- Minister spraw zagranicznych S. Meller w debacie na temat Informacji Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., Warszawa, 15 lutego 2006.
- Minister spraw zagranicznych S. Meller, Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku, Warszawa, 15 lutego 2006, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/08C3C8D3>
- Musiał-Karg M., *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] R. Podgórzeńska (red.) *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, 2009.
- Paruch W., Rydel M., *Założenia strategiczne w koncepcji polityki zagranicznej RP – analiza myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1.
- Pietras Z.J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 2000.
- Premier K. Marcinkiewicz, Przedstawienie przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, Warszawa, 10 listopada 2005, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata5.nsf/main/6925B14F>
- Program PiS 2005, IV RP, Sprawiedliwość dla Wszystkich*, Warszawa 2005.
- Przybojewski J., *Normatywny model polityki zagranicznej w porządku ustrojowym RP*, [w:] J.J. Piątek, R. Podgórzeńska, *Polityka zagraniczna: decyzje, procedury, instytucje*, Wyd. A. Marszałek, Toruń 2009.
- Sanecka-Tyczyńska J., Bąk B., *Koncepcje PiS polityki zagranicznej RP wobec RFN*, [w:] A. Jarosz, K. Olszewski, *Polityka zagraniczna III RP*, Toruń 2011, t. 1.
- Sanecka-Tyczyńska J., *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, UMCS, Lublin 2011.
- Surmacz B., *Analiza zmian struktury organizacyjnej MSZ Polski po 1989 r.*, [w:] A. Kruk (red.), *Ministerstwa Spraw Zagranicznych wobec wyzwań XXI wieku*, Łódź 2013.
- Tomaszyk M.J., *Unia Europejska w oczach polityków Prawa i Sprawiedliwości. Polska polityka europejska w okresie od drugiej połowy 2005 r. do drugiej połowy 2007 r.*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.

UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ
W OKRESIE URZĘDOWANIA MINISTRA STEFANA MELLERA
(31 X 2005 – 9 V 2006)

Streszczenie

W okresie urzędowania ministra spraw zagranicznych S. Mellera na decyzje dotyczące polityki zagranicznej silnie wpływały tarcia między poszczególnymi decydentami i organami władzy. Tę nową sytuację w polityce zagranicznej Polski można próbować wyjaśnić używając modeli decyzyjnych zaproponowanych przez G. Allisona. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że S. Meller wszedł do rządu licząc na to, że kształtowanie polskiej polityki zagranicznej będzie oparte na modelu racjonalnego aktora. Państwo jako unitarny aktor zdefiniowałoby cel polityki zagranicznej, a także sposoby jego realizacji, wybierając najlepszą opcję. Brak przynależności partyjnej szefa dyplomacji do partii tworzącej rząd mógłby być atutem w tym sensie, że pomógłby on łączyć różne środowiska i budować ponadpartyjny konsensus. W praktyce jednak polska polityka zagraniczna została włączona w bieżącą wewnętrzną walkę polityczną. Pogłębiająca się polaryzacja sceny politycznej między PiS i PO coraz bardziej dzieliła sam rząd – wizja polityki zagranicznej S. Mellera była znacznie bliższa PO niż PiS. Problemy pojawiły się zarówno na płaszczyźnie personalnej wśród głównych decydentów, jak i reprezentowanych przez nich instytucji o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych. Ówczesna polityka zagraniczna uwarunkowana była zarówno dążeniem do realizacji polskiej racji stanu, jak i silnymi interakcjami („targami”) między instytucjami i decydentami, znacznie odbiegając od modelu racjonalnego aktora. W rezultacie w okresie urzędowania S. Mellera doszło do przesunięcia środka ciężkości z modelu racjonalnego aktora na rzecz modeli procesu organizacyjnego i polityki biurokratycznej. W analizie polskiej polityki zagranicznej należy uwzględnić znaczący wzrost znaczenia uwarunkowań wewnętrznych od 2005 r.

CONDITIONS OF POLISH FOREIGN POLICY IN MINISTER STEFAN MELLER'S TENURE (FROM 31 OCTOBER 2005 UNTIL 9 MAY 2006)

Summary

During the tenure of Foreign Minister Stefan Meller the decisions concerning Polish foreign policy were strongly influenced by frictions between particular policy-makers and between institutions forming Polish foreign policy. This new situation in Polish foreign policy may be explained with the use of Graham Allison's decision-making models. In somewhat simplified terms, it may be said that S. Meller entered the government hoping that the shaping of Polish foreign policy would be based on the rational actor model. Thus, the state as a unitary actor would define the aim of foreign policy as well as the way of its implementation, choosing the best option. The fact that the minister of foreign affairs was not a member of the party forming the government might have been an advantage as he could have helped to unite different groups and build a cross-party consensus. In practice, however, Polish foreign policy became entangled in current internal political struggle, as the polarization of the political scene between the Law and Justice Party (PiS) and the Civic Platform Party (PO) grew. The problems emerged both on the personal plane among the main decision-makers and among institutions forming Polish foreign policy. During the tenure of S. Meller the centre of gravity of the rational actor model moved towards the organizational process and bureaucratic politics models. The significant increase in the importance of internal determinants that began in 2005 should be taken into consideration in the analysis of Polish foreign policy.

ФАКТОРЫ, ОБУСЛАВЛИВАЮЩИЕ ПОЛЬСКУЮ ВНЕШНЮЮ ПОЛИТИКУ В ПЕРИОД НАХОЖДЕНИЯ НА ПОСТУ МИНИСТРА СТЕФАНА МЕЛЛЕРА (31 X 2005 – 9 V 2006)

Резюме

В период нахождения на посту министра иностранных дел С. Меллера на решения, касающиеся внешней политики, в значительной степени влияли трения между отдельными органами по принятию решений и органами государственного управления. Суть этой новой ситуации во внешней политике

Польшу можно попытаться определить, используя модели принятия решений, предложенные Г. Аллисоном. В упрощённой форме можно утверждать, что С. Меллер вошёл в органы государственной власти, рассчитывая на то, что формирование польской внешней политики будет основываться на модели рационального актора. Государство как унитарный актор определяло бы цель внешней политики, а также способы его реализации, выбирая наиболее оптимальное направление. Факт отсутствия принадлежности шефа внешнеполитического ведомства к партии, формирующей правительство, мог бы быть козырем в том смысле, что благодаря нему можно было объединять различные общественные движения и создать внепартийный консенсус. Однако на деле польская внешняя политика была задействована в текущей внутривластной борьбе. Усугубляющаяся поляризация политической сцены и разногласия между PiS (Право и Справедливость) и PO (Гражданская Платформа) всё больше и больше разделяли само правительство – видение внешней политики С. Меллером было гораздо ближе к PO (Гражданская платформа), чем к PiS (Право и Справедливость). Проблемы возникли как в личной плоскости среди главных децидентов, так и представляемых ими организациях с компетенциями в сфере международных отношений. Внешняя политика в то время была обусловлена как стремлением к реализации польских государственных интересов, так и сильным взаимодействием («торгами») между организациями и учреждениями, в значительной степени отдаляясь от модели рационального актора. В результате в период нахождения на посту министра иностранных дел С. Меллера произошёл перенос центра тяжести с модели рационального актора в пользу модели организационного процесса и бюрократической политики. При анализе польской внешней политики следует учитывать значительный рост причин внутреннего характера с 2005 года.