

Iwona Galewska

Spór o rozumienie polskiej racji stanu na arenie Unii Europejskiej – wymiar teoretyczny i praktyczny

Acta Politica nr 28, 5-21

2014

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Iwona Galewska*

**SPÓR O ROZUMIENIE POLSKIEJ RACJI STANU
NA ARENIE UNII EUROPEJSKIEJ
– WYMIAR TEORETYCZNY I PRAKTYCZNY**

Wstęp

Głównym priorytetem polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku było wejście do struktur NATO oraz Unii Europejskiej. Cele te określane były mianem polskiej racji stanu. Podczas pierwszego *exposé* ministra spraw zagranicznych w Sejmie w 1990 roku Krzysztof Skubiszewski stwierdził, że „podstawą polityki zagranicznej naszego państwa jest interes narodowy i polska racja stanu realizowana przy przestrzeganiu nakazów moralności oraz prawa międzynarodowego”¹. Podobny kontekst znaczenia racji stanu K. Skubiszewski przedstawił w 1993 roku: „W żywotnym interesie Polski leży, z jednej strony, wspieranie sił demokratycznych i niepodległościowych (...), z drugiej zaś strony w zgodzie z naszą racją stanu i strategiczną orientacją na cywilizację zachodnią, wobec możliwej niebezpiecznej ewolucji, musimy zacieśniać instytucjonalne więzi ze strukturami Zachodu przy priorytetowym traktowaniu powiązań z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa”². Czasem pojawiały się wypowiedzi, które nadawały racji stanu znaczenie pejoratywne. Między innymi Andrzej Olechowski (ówczesny minister spraw zagranicznych) w swoim *exposé* z 1994 roku podkreślał, że „polityka zagraniczna w dzisiejszych czasach nie jest już niezrozumiałą dla zwykłych ludzi

* mgr Iwona Galewska, doktorantka Uniwersytetu Opolskiego w zakresie nauk o polityce, e-mail: iwonagalewska@gmail.com.

¹ *Exposé* ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie z 26 kwietnia 1990 roku, www.sejm.gov.pl (1.08.2013).

² *Exposé* ministra spraw zagranicznych Krzysztofa Skubiszewskiego w Sejmie z 29 kwietnia 1993 roku.

świętością, domeną kapłanów racji stanu”³. Podczas informacji ministrów zagranicznych o stanie negocjacji Polski z UE pojęcie racji stanu pojawiała się bardzo często jako uzasadnienie procesu zbliżania do struktur zachodnich, ale również jako krytyka tego procesu⁴. Tym samym pojęcie racji stanu na stałe wpisało się do języka politycznego Polski w publicystyce oraz oficjalnych wypowiedziach. Do elementów, które musiały ulec redefinicji po wejściu Polski do UE, za Januszem Stefanowiczem możemy zaliczyć⁵:

- a) kryterium ważności (interesy podstawowe, tj. zachowanie suwerenności, integralność terytorialna, tożsamość narodowa, prawo do samodzielnego wytyczania kierunków rozwoju);
- b) kryterium treści (interesy polityczne, terytorialne, gospodarcze, ideologiczne);
- c) kryterium trwania (interesy permanentne, zmienne – polityka monetarna);
- d) kryterium przestrzenne (interesy ogólne, np. polityka mocarstw; interesy lokalne, np. stosunki z państwami ościennymi);
- e) kryterium korelacji ze środowiskiem międzynarodowym.

Badanie racji stanu nie jest procesem łatwym, gdyż istnieją równoległe trzy podejścia metodologiczne:

- a) normatywne, gdy politycy i badacze formułują przyszły i pożądany zakres przedmiotowy racji stanu, a więc podstawowe interesy i cele państwa⁶;

³ *Exposé* ministra spraw zagranicznych Andrzeja Olechowskiego w Sejmie z 12 maja 1994 roku.

⁴ Bronisław Geremek podkreślał, że główne zadania polityki zagranicznej w 1998 roku wynikają z polskiej racji stanu, której zasadnicze rysy nakreślone zostały po 1989 roku przez pierwsze rządy znowu wolnej i niepodległej Polski, „(...) są to: w wymiarze globalnym system Narodów Zjednoczonych, natomiast w wymiarze europejskim tworzący się w Europie system bezpieczeństwa. Jego podstawę stanowi współpraca NATO, Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej, OBWE i Rady Europy”.

Źródło: Posiedzenie Sejmu RP III kadencji, 13 posiedzenie, 2 dzień (5.03.1998).

Włodzimierz Cimoszewicz: „Wielka rola przypada tu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Jego dotychczasowa działalność na niwie polityki zagranicznej, zharmonizowana z odpowiedzialnością i wysiłkiem rządu i resortu spraw zagranicznych, pozwala liczyć zarówno na kontynuację, jak i na nowe inicjatywy służące polskiej racji stanu. W świetle zmieniających się uwarunkowań polityka zagraniczna nowego rządu Rzeczypospolitej będzie uwzględniać w programie na rok 2002 i następne lata: po pierwsze, potrzebę kontynuacji w odniesieniu do strategicznych priorytetów tej polityki w zakresie (...) integracji z Unią Europejską”.

Źródło: Posiedzenie Sejmu RP IV kadencji, 16 posiedzenie, 2 dzień (14.03.2002). Zob. www.sejm.gov.pl.

⁵ J. Stefanowicz, *Wprowadzenie*, w: *Racja stanu w dobie transformacji ładu europejskiego. Implikacje dla Polski*, red. J. Stefanowicz, I. Grabowska-Lipińska, Warszawa 1995, s. 10.

⁶ M. Stolarczyk, *Czynnik narodowy w polityce zagranicznej*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1985, nr 1.

- b) deklaratywne bądź empiryczne, kiedy badacze analizują deklaracje polityczne, głoszone koncepcje. Taka podstawa prowadzi do wniosku, że racja stanu stanowi system najwyższych uzasadnień politycznych dla podejmowanych lub zamierzonych celów⁷;
- c) realistyczne, kiedy badacze próbują dokonać rekonstrukcji racji stanu na podstawie rzeczywistych działań państwa. Dochodzą oni do wniosku, że racja stanu stanowi historycznie zmienny system podstawowych zewnętrznych i wewnętrznych interesów państwa realizowanych w sposób bezkompromisowy⁸.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wyników analizy polskiej racji stanu po wejściu do UE do końca 2012 roku. Materiał badawczy stanowią przemówienia sejmowe ministrów spraw zagranicznych dotyczące integracji europejskiej oraz głównych celów polskiej polityki zagranicznej. Ponadto, posłużono się dokumentami rządowymi dotyczącymi kwestii integracji europejskiej. Niniejsze opracowanie ma charakter politologiczny, przedstawia sposób artykułowania i formułowania racji stanu przez ekipę rządzącą oraz sposób, w jaki polska racja stanu została przeniesiona i przedstawiona na arenie UE.

Na wstępie analizy pojawiło się kilka kluczowych pytań badawczych:

1. Jakie wartości odnoszą się do polskiej racji stanu?
2. W jakim stopniu polska racja stanu była odbierana w przypadku nienakładania się z racją stanu innych państw członkowskich?
3. W jakim stopniu spór o polską rację stanu miał wymiar teoretyczny, a w jakim stopniu praktyczny?

Biorąc pod uwagę złożoność oraz trudność wyjaśnienia kategorii racji stanu w stosunkach międzynarodowych, pojęcie to potraktowane zostanie jako kategoria polityczna. Stąd też analizie towarzyszy stwierdzenie, że pojęciu racji stanu można nadać wymiar pozytywny oraz pejoratywny. W kolejnej części artykułu zostanie zaprezentowana etymologia i proces powstania oraz ewolucji znaczenia racji stanu państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Następnie omówiony zostanie teoretyczny spór dotyczący polskiej racji stanu oraz wymiar praktyczny tego sporu. Zestawienie tych informacji z wynikami analizy pozwoli na sformułowanie wniosków dotyczących sporu o rozumienie polskiej racji stanu na arenie UE w wymiarze teoretycznym i praktycznym.

⁷ E. Sadowski, *Racja stanu w polityce zagranicznej państwa, w: Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2009, s. 42.

⁸ Taki pogląd podzielał Jacek Ziemowit Pietraś.

Racja stanu jako kategoria polityczna

Dociekania na temat ustalenia jednoznacznej oceny działania polityków trwają od dawna. Trudności pojawiają się, gdy należy uwzględnić w jednej kategorii pojęciowej wszystkie istotne elementy działalności politycznej. Wynikiem tych rozważań było pojawienie się terminu „racja stanu”. Samo pojęcie racji stanu wyłoniło się wraz z rozwojem organizacji państwowych i rozumiane jest jako zjawisko polityczne oraz wartość polityczna. Racja stanu jest terminem bardzo złożonym, ponieważ ma nie tylko charakter uniwersalny. Dotyczy takich kwestii, jak bezpieczeństwo narodowe, suwerenność, niepodległość czy integralność terytorialna, ale przede wszystkim związana jest z konkretnym państwem. Poza tym jest kategorią uwarunkowaną społecznie i zmienną historycznie⁹. Termin „racja stanu” trudno poddać ścisłej analizie, ponieważ to rządzący przekształcają go w zasady polityki zagranicznej, uwzględniając tradycję historyczną, system wartości ideowych i politycznych w stosunkach społecznych i gospodarczych¹⁰.

Pomimo że pojęcie racji stanu często pojawia się w przypadku negocjacji europejskich (dotyczących spraw energetycznych czy budżetu), nie zawsze mamy do czynienia w działaniach politycznych z racją stanu. Musi zaistnieć sytuacja wyjątkowa. Wtedy dochodzi do podjęcia przez państwo (władzę państwową, rząd) „działań w celu ochrony podstawowych wartości leżących u podstaw istnienia i rozwoju państwa (jego interesów narodowych, ogólnospołecznych, sojusznicznych i innych)”¹¹. Wówczas możemy mówić o polskiej racji stanu. Racja stanu jako kategoria operacyjno-realizacyjna polityki zagranicznej zawsze dotyczy obszaru związanego z sytuacją zewnętrzną bądź wewnętrzną kraju w danym okresie.

Jednak w wyniku wielu nieporozumień wokół tego pojęcia należy zadać sobie pytanie o jego zakres podmiotowy. Racja stanu jest domeną aktualnie rządzącej ekipy lub elity. Takie podejście określa rację stanu jako kategorię dotyczącą prawie wyłącznie praktyki politycznej, a nie teorii polityki¹². O racji stanu narodu bądź społeczeństwa możemy mówić raczej w przypadku, gdy naród walczy o swoje prawa do samostanowienia. „Racja stanu w polityce zagranicznej pań-

⁹ J. Kukuła, R. Zięba, *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 174–175.

¹⁰ J. Stefanowicz, *Między tożsamością i wspólnotą. Współczesne wyznaczniki polityki zagranicznej państw europejskich*, Warszawa 1996, s. 18.

¹¹ E. Sadowski, *Racja stanu...*, s. 137.

¹² W.J. Dziak, M.A. Faliński, *Racja stanu w oczach historyka i politologa*, „Edukacja Polityczna” 1983, nr 3, s. 235–242.

stwa wyraża najgłębszy polityczny sens jego suwerenności w wymiarze zewnętrznym¹³.

Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych zawsze wiąże się z pojmowaniem racji stanu. Racja stanu jest nie jest więc kategorią ponadczasową, iluzoryczną czy niezależną od naszych działań i poglądów¹⁴. „O ile wydaje się, że takie wartości, jak niepodległość, suwerenność, są *constans*, to ich zagwarantowanie może ulec zmianie, na przykład wraz ze zmianami celów i interesów decydentów”¹⁵. Dlatego osiągnięcie głównego celu polskiej racji stanu – wejście do UE – musiało przynieść redefinicję tej kategorii politycznej. UE skupia większość państw europejskich, a tym samym państwa członkowskie „dzielą się” swoją suwerennością, równocześnie koordynując swoje interesy. Jednocześnie wśród państw istnieją rozbieżności m.in. co do dalszego procesu integracji. Również Polska kieruje się swoją racją stanu, którą ogólnie można określić jako tworzenie optymalnych warunków bezpiecznego rozwoju państwa i społeczeństwa. Problem pojawia się wtedy, gdy polska racja stanu staje się konkurencyjna do innych racji stanu (krajów członkowskich UE).

Ewolucja zakresu przedmiotowego i podmiotowego racji stanu

Etymologia terminu „racja stanu” sięga epoki starożytnego Rzymu i pojęcia *ratio status*¹⁶. Pojęcie racji stanu pojawiło się po raz pierwszy w liście dziękczynnym włoskiego zakonnika i humanisty Giovanniego della Casy do cesarza Karola V w 1525 roku. Maurizio Viroli w swojej publikacji noszącej charakterystyczny tytuł *From Politics to Reason of State* [Od polityki do racji stanu] pisał na temat transformacji językowej polityki, jaka nastąpiła pomiędzy XIII a XVI wiekiem. Transformację tę nazywał „rewolucją w polityce”, od „sztuki rządzenia republiką zgodnie z zasadami sprawiedliwości i rozumu” po „rację stanu rozumianą jako znajomość środków prowadzących do zachowania i powiększenia państwa”.

¹³ E. Sadowski, *Racja stanu...*, s. 141.

¹⁴ Ludwik Malinowski podkreśla, że racja stanu powinna przywoływać historycznie uzasadnione hasło o służbie dla Ojczyzny. Zob. *Racja stanu – jak ją dziś rozumieć?*, „Edukacja Polityczna” 1983, nr 3, s. 243.

¹⁵ J. Nowiak, *Czym jest polityka zagraniczna*, w: *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław 2004, s. 21.

¹⁶ Idea racji stanu w historii myśli politycznej wiąże się z koncepcjami Niccolò Machiavellego (1469–1527), Francesca Guicciardiniego (1482–1540), Giovanniego Botera (1544–1617), Jeana Bodina (1530–1596), Thomasa Hobbesa (1588–1679), Johanna Gottlieba Fichtego (1762–1814), Georga Wilhelma Friedricha Hegla (1770–1831), Maksa Webera (1864–1920), Carla Schmitta (1888–1985) czy Friedricha von Meineckego (1862–1954).

W pierwszym rozumieniu głównym celem jest republika, a w przypadku racji stanu głównym celem jest państwo¹⁷.

„Wśród postaci historycznych, których działalność polityczna traktowana jest jako ucieleśnienie racji stanu, wymieniany jest z reguły francuski mąż stanu, kardynał Armand-Jean du Plessis de Richelieu (1585–1642)”¹⁸. Według Ludwica Zuccolo, siedemnastowiecznego włoskiego myśliciela, racja stanu musi być zgodna z formą i istotą państwa, odnosząc się również do oceny moralnej czynu. W wyniku powyższych rozważań rozrózgniono dwie kategorie racji stanu: militarną (która łączyła się z polityką zagraniczną) i obywatelską (która łączyła się z polityką wewnętrzną).

Racja stanu to również pretekst usprawiedliwiający nieczne czyny, jednak, na szczęście, podejście to nie jest dziś powszechne. Od samego początku idea racji stanu służyła celom instrumentalnym panujących¹⁹. „«Wola księcia», «interesy dynastii», «nadrzędność korony» wyznaczyły jej odniesienia podmiotowe i treści przedmiotowe, np. racja Bourbonów – racja Francji, racja Habsburgów – racja ich imperium. Racja stanu miała podnosić efektywność rządzenia oraz sprzyjać mobilizowaniu lojalności i posłuchu wśród poddanych. Stawała się więc kategorią myślenia racjonalistycznego i realistycznego, zmuszającego rządzących – niezależnie od idealizacji ich celów i aspiracji – do uzupełnienia w praktyce wszystkich okoliczności miejsca i czasu”²⁰.

Istotną zmianę w postrzeganiu racji stanu – z czysto wewnętrznej na zewnętrzną – uzasadnił Samuel Pufendorf (1632–1694), który uznał rację stanu za pożyteczny środek polityki zagranicznej. W późniejszym okresie, od rewolucji francuskiej, racja stanu stawała się synonimem racji bytu państwowego. Po rewolucji bolszewickiej rację stanu rozumiano natomiast jako rację rządów komunistycznych. „Kategoria interesu narodowego stała się kluczowym ogniwem nurtu «realizmu politycznego» i jej kontynuatorów. Pod ich wpływem rozważania na temat interesu narodowego zdominowały fachowe piśmiennictwo politologiczne, wypierając myślenie o racji stanu”.

Na przełomie XIX i XX wieku pojawiło się nowe rozumienie racji stanu. Według Friedricha von Meineckego „nie ma jakiegś jednej uniwersalnej racji stanu, która sprawdzałaby się w wypadku wszystkich bytów państwowych, a to

¹⁷ M. Viroli, *From Politics to Reason of State. The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250–1600*, Cambridge 1992, s. 2–3.

¹⁸ T. Marczak, *Wokół pojęcia racji stanu*, „Racja Stanu. Studia i Materiały” 2007, nr 1 (1), s. 12–13.

¹⁹ A. Rzegocki, *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Kraków 2008, s. 58.

²⁰ J. Kukuła, R. Zięba, *Polityka zagraniczna...*, s. 174–175.

dlatego, że każde państwo jest tworem na wskroś indywidualnym, z właściwymi sobie ideami życia. Musi więc wypracować własną rację stanu. Żeby tego dokonać, powinno najpierw poznać siebie oraz swoje otoczenie i na podstawie tej wiedzy stworzyć właściwą dla siebie «maksymę działania». Będzie ona zawierała w sobie pierwiastki o charakterze generalnym, jak i indywidualnym. Będą one posiadały charakter zmienny w zależności od zmian zachodzących w danym państwie i jego otoczeniu, ale równocześnie będą świadectwem trwałości pewnych rysów charakterystycznych tak dla struktury danego państwa, jak i dla państwa w ogóle²¹.

W XX wieku termin „racja stanu” został zastąpiony kategorią interesu narodowego. Zwracał na to uwagę Joachim Bartosiewicz²²: „państwo dziś służy narodowi, jest jego narzędziem, toteż każdy akt władzy państwowej musi mieć na oku interes narodu i ten interes jest jego jedynym i całkowitym uzasadnieniem. Na miejsce racji stanu wstępuje dzisiaj interes narodu²³. W *Małej encyklopedii prawa* z czasów PRL-u znajduje się zapis, że racja stanu to „uznanie potrzeb i dobra państwa za najwyższą normę, choćby nawet łamać miała nie tylko nomy moralne, obyczaje oraz zasady współżycia, ale również normy prawne²⁴, natomiast w *Małej encyklopedii wojskowej* racja stanu to:

- a) „uzasadniony, nadrzędny interes państwa, głównie polityczny, także ekonomiczny, militarny itp. stawiany ponad wszystkie interesy społeczne lub indywidualne;
- b) najwyższy wymóg określonego postępowania, któremu podporządkowane zostają normy moralne, a nawet prawne. Nadrzędny charakter racji stanu przejawia się w całokształcie polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa, w systemie jego powiązań sojuszniczych czy przynależności do układów międzynarodowych. W polityce wewnętrznej racja stanu może uzasadniać wprowadzenie określonych ograniczeń w sferze praw i wolności obywatelskich, użycia organów bezpieczeństwa i porządku, a nawet wojska dla utrzymania ładu społecznego²⁵.

W komunistycznej Polsce termin ten był jednak pomijany w większości publikacji i w życiu publicznym, choć był popularny przed II wojną światową. Sytuacja uległa zmianie w grudniu 1981 roku. Od tego czasu partia komunistycz-

²¹ T. Marczak, *Wokół pojęcia racji stanu...*, s. 14.

²² Absolwent paryskiej École des Sciences Politiques i senator II Rzeczypospolitej.

²³ J. Bartosiewicz, *Podręczny słownik polityczny*, Warszawa 1923, s. 654.

²⁴ *Mała encyklopedia prawa*, red. L. Kurowski, Warszawa 1959, s. 587.

²⁵ *Mała encyklopedia wojskowa*, t. III, Warszawa 1971.

na pozwalala na umieszczenie tego terminu w słownikach, książkach i prasie. Wiązało się to z próbą uzasadnienia wprowadzenia stanu wojennego jako obiektywnie wymuszonego przez rzekome zagrożenie inwazją radziecką. Powstała interesująca sytuacja, ponieważ mniej więcej w tym czasie państwo socjalistyczne zaczęło mieć podwójną legitymizację. Z jednej strony „obowiązywała nadal komunistyczna teoria głosząca przyszłe zniknięcie państw, a z drugiej istnienie państw usprawiedliwiano względami *Realpolitik*, «mniejszego zła» związanego z racją stanu”²⁶.

Teoretyczny spór o rację stanu – współczesne znaczenie

Współcześnie racja stanu to zasada kierowania się interesem państwa nadrzędna wobec wszystkich innych zasad i celów. *Leksykon dyplomatyczny* Juliana Sutora dodatkowo wskazuje, że sprzeczne z racją stanu danego państwa jest zaliczanie go m.in. do szarej strefy, strefy wpływów, strefy buforowej bądź bliskiej zagranicy ze strony silniejszych, zazwyczaj sąsiednich mocarstw. Natomiast *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych* pod redakcją Czesława Mojsiewicza podaje, że racja stanu jest wartością polityczną od czasu pojawienia się państwa. Z kolei *Edukacja obywatelska. Słownik encyklopedyczny* wymienia charakterystyczne cechy racji stanu. Są to: suwerenność, niepodległość i integracja terytorialna, ochrona bezpieczeństwa państwa, narodowa tożsamość, możliwości rozwojowe kraju. Służy ona polityce zagranicznej przy doborze sojuszników, koordynacji poczynań wszystkich organów państwa i uzyskiwaniu akceptacji ze strony obywateli²⁷. Janusz Stefanowicz podkreśla, że pojęcie racji stanu obejmuje dwa rodzaje podstawowych komponentów, tj. definicję i jej odniesienia do danych czynników w określonym czasie i państwie²⁸. Współcześnie racją stanu w Polsce zajmują się m.in. Czesław Mojsiewicz²⁹, Konstanty

²⁶ A. Rzegocki, *Idea raison d'etat w przeszłości i w kontekście współczesnej integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 4.

²⁷ R. Smolski, M. Smolski, E. Stadtmüller, *Edukacja obywatelska. Słownik encyklopedyczny*, Wrocław 1999, s. 332.

²⁸ J. Stefanowicz, *Między tożsamością...*, s. 19.

²⁹ Zob. C. Mojsiewicz, *Polska racja stanu*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 12.

Grzybowski³⁰, Kazimierz Łastawski³¹, Czesław Maj³², Mieczysław Stolarczyk³³, Teresa Łoś-Nowak, Elżbieta Stadmüller, Włodzimierz Malendowski³⁴, Ryszard Zięba³⁵, Konstanty Grzybowski³⁶.

Ze względu na nieostre granice racji stanu istnieje w politologii wiele definicji znaczeniowo zbliżonych do siebie³⁷. Różnice występują również w określeniu jej zakresu przedmiotowego. Wojciech Lamentowicz rację stanu łączy z interesem publicznym³⁸. Jerzy Stańczyk uważa, że racja stanu może być utożsamiana z szeroko pojmowanym bezpieczeństwem narodowym³⁹. Z kolei Janina Nowiak dzieli definicje racji stanu na trzy grupy: jako bezwzględną wyższość interesu państwa nad innymi interesami i normami, jako względną wyższość interesu państwa nad innymi interesami i normami oraz jako autonomię interesu państwa w stosunku do innych interesów i norm⁴⁰. Według Stanisława Bielenia racja stanu definiowana jest jako „wzgląd na dobro państwa, reguły postępowania, kryterium ocen działań politycznych, priorytet dla interesu państwowego, prymat interesu zbiorowego, podstawa podejmowania przez państwo działań, priorytet nad innymi normami (moralnymi, prawnymi), argument dla danego działania politycznego”⁴¹. Jacek Ziemowit Pietraś ujmuje rację stanu jako „system podstawowych interesów państwa realizowanych w sposób bezkompromisowy”⁴². Podkreśla również, że racja stanu odzwierciedla hierarchię interesów państwa, stanowi najważniejsze uzasadnienie polityki państwowej.

³⁰ Zob. K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1968.

³¹ Zob. K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

³² Zob. C. Maj, *Teoretyczne aspekty racji stanu*, w: *Racja stanu. Historia, teoria, współczesność*, red. E. Olszewski, Lublin 1989, s. 25–38.

³³ Zob. M. Stolarczyk, *Czynnik narodowy...*

³⁴ W. Malendowski, *Nowe uwarunkowania i cele polityki zagranicznej Polski po 1989 roku*, w: *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, red. B. Łomiński, M. Stolarczyk, Katowice 1998, s. 13–35.

³⁵ R. Zięba, *Przewartościowanie pojmowania racji stanu na przykładzie Polski*, w: *Polska racja stanu*, red. S. Hatłas, Warszawa 2010.

³⁶ K. Grzybowski, *Historia doktryn...*

³⁷ *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. C. Mojsiewicz, Wrocław 2003.

³⁸ W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 43.

³⁹ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 215.

⁴⁰ J. Nowiak, *Czym jest polityka zagraniczna...*, s. 82.

⁴¹ S. Bieleń, *Polityka zagraniczna a racja stanu*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 3, s. 11.

⁴² J.Z. Pietraś, *Interesy narodowe a wspólne interesy ludzkości*, w: *Interesy narodowe a współistnienie państwa*, red. J.Z. Pietraś, M. Pietraś, Warszawa–Lublin 1989, s. 13.

W tym przejawia się dynamizm suwerenności państwowej⁴³. Stadtmüller rację stanu ściśle łączy z zagadnieniem suwerenności we współczesnym świecie, ponieważ nowa interpretacja pojęcia suwerenności „ma znaczenie nie tyle teoretyczne, co praktyczne, państwa bowiem muszą zaadaptować się do nowych warunków, kreując swoją politykę zagraniczną, określając rację stanu”⁴⁴. Łoś-Nowak rozumie rację stanu jako część interesu państwowego, tę najważniejszą, ale nie jedyną. Racja stanu jest potrzebą wyższego rzędu, wyjątkową koniecznością bądź imperatywnym wyborem, dlatego „w sferze polityki zagranicznej imperatywny charakter racji stanu jest rozumiany jako wymóg utrzymania i rozwoju atrybutów państwa w stosunkach międzynarodowych”⁴⁵. Maj uważa, że racja stanu to działanie na rzecz zachowania najistotniejszych potrzeb i wartości egzystencjalnych państwa: istnienia, integralności, bezpieczeństwa, stabilności i rozwoju zarówno w skali wewnętrznej, jak i w działalności zewnętrznej państwa⁴⁶. Arkady Rzegocki zwraca uwagę, że termin „racja stanu” jest bardzo często pomijany w słownikach i encyklopediach z wyjątkiem niektórych państw, takich jak Włochy⁴⁷, Niemcy i Polska.

Różnorodność powyższych definicji powoduje, że należy wypracować katalog cech, które zawierają się w pojęciu „racja stanu”. Są to m.in.: zachowanie suwerenności, niepodległości i bezpieczeństwa w rozumieniu integralności terytorialnej, zachowanie narodowej tożsamości, optymalnych warunków do rozwoju oraz uznanie za priorytet interesu państwa nad interesami innych instytucji i organizacji⁴⁸.

⁴³ J.Z. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa*, w: *Polska polityka zagraniczna w procesie przemian po 1989 roku*, red. A. Żukowski, Olsztyn 1999, s. 11.

⁴⁴ E. Stadtmüller, *Kwestia suwerenności współczesnych państw*, w: Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław 2002, s. 124.

⁴⁵ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teoria – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006, s. 271.

⁴⁶ C. Maj, *Teoretyczne aspekty racji stanu*, „Edukacja Polityczna” 1987, nr 10, s. 111–128.

⁴⁷ Racja stanu rozumiana jest w duchu realizmu politycznego. Wspiera autonomię polityki zagranicznej w stosunkach międzynarodowych w wymiarze społecznym i politycznym. C.F. Hermann, C.W. Kegley, J.N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Londra 1987; P.J. McGowan, H.B. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy*, Londra 1973; J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971.

⁴⁸ P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2010, s. 53.

Praktyczny wymiar rozumienia polskiej racji stanu na arenie Unii Europejskiej

Spór o polską rację stanu na arenie UE nie jest sporem o to, co jest, a co nie jest racją stanu, ale o poszukiwanie wspólnej racji stanu całej UE. Spór pojawia się wtedy, gdy koncepcja procesu integracji wewnątrz struktur unijnych spotyka się z brakiem rozumienia, a nawet krytyką. Na tej płaszczyźnie ideologicznej bardzo łatwo mylić rację stanu z interesem narodowym. Po wejściu Polski do UE dosadniej krytykowano pojęcie racji stanu. Radosław Sikorski w *exposé* z 7 maja 2008 roku stwierdził: „Stylistyka dyplomacji zależy w kapitalnym stopniu od wyjściowych przesłanek, zwłaszcza doktrynalnych. Ideologowie chętnie uciekają się do pojęć ostatecznych, zazwyczaj pojmowanych arbitralnie, jak «interes narodowy» albo «racja stanu». Ileż to razy nasłuchaliśmy się w ostatnich latach o «interesach narodowych», którymi wywijano niczym maczugą, w odniesieniu do naszych zachodnich i wschodnich sąsiadów. Każdy, kto miał inne zdanie, był z definicji ignorantem lub zdrajcą”⁴⁹.

Według Zięby w ewolucji polskiej racji stanu w ostatnim stuleciu z łatwością da się wyodrębnić cztery etapy. „Pierwszy obejmuje lata 1918–1939, drugi – latach 1945–1989. Dopiero etap trzeci w latach 1989–1999, czyli w czasie transformacji ustrojowej, obejmował redefinicję polskiej racji stanu. Etap czwarty, po przystąpieniu Polski do NATO i UE, zawiera ponowną redefinicję polskiej racji stanu. Polega ona na uczeniu się nowej roli jako kraju należącego do bezpiecznej wspólnoty atlantyckiej, podjęciu wyzwania pojednania polsko-rosyjskiego, a także wdrażaniu się do roli członka UE zapewniającej szybki rozwój cywilizacyjny i kompleksowe bezpieczeństwo”⁵⁰.

Pierwszy spór o polską rację stanu, jaki zarysował się na arenie unijnej, miał miejsce jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. Rząd polski zgłosił cztery główne zastrzeżenia co do uzgodnień projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Główne postulaty przedstawione 10 lipca 2003 roku przez Konwent Europejski zawierały:

- 1) utrzymanie systemu ważenia głosów w Radzie UE ustalonego traktatem z Nicei, odrzucenie tzw. systemu podwójnej większości;
- 2) sprzeciw wobec ustanowienia stanowiska prezydenta UE, utrzymanie zasady „jeden kraj – jeden głos” przy doborze kolegium KE;

⁴⁹ *Exposé* ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w Sejmie z 7 maja 2008 roku. Do 2013 roku w corocznej informacji ministra spraw zagranicznych nie pojawił się termin „racja stanu”.

⁵⁰ R. Zięba, *Przewartościowanie...*, s. 100–101.

- 3) zapewnienie udziału wszystkich krajów członkowskich przy podejmowaniu decyzji współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- 4) wpisanie do preambuły traktatu odwołania się do tradycji chrześcijańskiej.

Jakkolwiek oceniać przyjęcie takiego stanowiska w trakcie negocjacji zapisów traktatu, można jednoznacznie stwierdzić, że było to związane z rozumieniem polskiej racji stanu⁵¹. Uważano, że niespełnienie ww. postulatów spowoduje, że rola Polski na arenie UE zostanie skutecznie zmniejszona, a nawet zmarginalizowana. Jeszcze przed akcesją Polski do struktur unijnych zarysował się spór o stosunek Polski do operacji pokojowych UE. Jerzy Gryz podkreśla, że przystosowanie polskiego systemu obronnego do standardów NATO oraz po wstąpieniu do NATO był (nadal jest) traktowany jako podstawa bezpieczeństwa Polski⁵². Kiedy pojawiła się na arenie UE propozycja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, Polska stwierdziła, że jest przeciwna budowie autonomicznych zdolności reagowania bez udziału NATO. W odpowiedzi przedstawiciel Francji nazwał Polskę „koniem trojańskim Ameryki w Europie budującej swoją niezależność wojskową”⁵³. W miarę zbliżania się daty 1 maja 2004 roku Polska łągodziła swoje stanowisko, aby w końcu aktywnie uczestniczyć w instytucjach zarządzających operacjami pokojowymi UE. Taka postawa, jak podkreśla Łoś-Nowak, jest zupełnie inna niż postawa takich państw, jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy czy nawet Hiszpania. Polska inaczej postrzega obiektywnie i subiektywnie koncepcję bezpieczeństwa⁵⁴. Tym samym obszar europejskiej polityki bezpieczeństwa okazał się najbardziej sporny. Zgoda Polski na udział armii polskiej w wojnie w Iraku wbrew interesom UE wskazywała na preferowanie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NATO niż z państwami członkow-

⁵¹ R. Zięba określa takie stanowisko jako „hamulec” integracji europejskiej. Szerzej: *Poszukiwanie międzynarodowej roli dla Polski – konceptualizacja roli państwa „średniej rangi”*, w: *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2010, s. 66–67. Stanisław Bieleń mówił natomiast o „swoistym paradoksie siły i słabości”. *Polska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Bieleń, Warszawa 2007, s. 29.

⁵² J. Gryz, *Udział Polski w operacjach pokojowych Unii Europejskiej*, w: *Polska w strukturach Unii Europejskiej. Doświadczenia – oczekiwania – wyzwania*, red. M. Marczevska-Rytko, Lublin 2010, s. 160.

⁵³ R. Zięba, *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2005, s. 105.

⁵⁴ T. Łoś-Nowak, *Polska – cele, aspiracje, kierunki*, w: *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 281.

skich UE⁵⁵. Podobnie wyglądała sytuacja w sprawie budowy tarczy antyrakietowej w Polsce. Wstępna zgoda rządu PiS na zbudowanie w Polsce elementów amerykańskiej tarczy była kolejnym przejawem preferowania sojuszu z USA niż „solidarności europejskiej”. Dla państw unijnych, zwłaszcza Niemiec, bliskie współdziałanie z Rosją ma strategiczne znaczenie, więc patrzono niechętnie na te kroki.

Kolejny przykład sporu o polską rację stanu, który miał wymiar praktyczny, dotyczył proponowanego przez Polskę (pierwotnie w formie *non-paper*) projektu utworzenia wymiaru wschodniego UE w 2003 roku. Początkowo krytycy podkreślali, że bardziej atrakcyjny i mniej obciążony historycznie był projekt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, więc nie ma potrzeby budowania nowych projektów⁵⁶. Jednak idea proponowana przez Polskę nie została ostatecznie przekreślona i udało się wypracować ją jako polsko-szwedzką koncepcję Partnerstwa Wschodniego. Początkowo sam pomysł krytykowany był przez większość państw członkowskich, natomiast komisarz Benita Ferrero-Waldner⁵⁷ podkreślała, że istnieje wystarczająco dużo instrumentów, aby realizować ambitne projekty pomocowe dla Europy Wschodniej⁵⁸. Jednak sytuacja międzynarodowa i konflikt rosyjsko-gruziński zwiększył przychylność państw członkowskich wobec polsko-szwedzkiej inicjatywy. Początkowy brak rozumienia polskiej racji stanu w kontekście stosunków z krajami wschodnimi zakończył się nie tylko skutecznym wciągnięciem pozostałych państw członkowskich w sprawę rozwiązania konfliktów na Ukrainie w 2004 roku i Gruzji w 2008 roku, ale i pokazaniem, że polska racja stanu może stać się racją stanu całej UE. Praktyczny wymiar rozumienia racji stanu miał również miejsce podczas ratyfikacji traktatu lizbońskiego w 2009 roku w Polsce. Po odrzuceniu wniosku o ratyfikację w referendum w Irlandii, prezydent Polski odkładał termin złożenia podpisu pod dokumentem.

Uogólniając, państwa członkowskie UE mają różne interesy, które nie zawsze muszą pokrywać się z polską racją stanu, ale nie świadczy to o wzajemnej niechęci czy wręcz antypolskości. Zasadniczym celem jest niwelowanie różnic

⁵⁵ Strona polska nie wzięła praktycznie pod uwagę aspiracji członkowskich Turcji, która jest sąsiadem Iraku. Szerzej: K. Kik, *Polska w perspektywie światowych aspiracji Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2009, s. 266–274.

⁵⁶ Ostatecznie przyjęty 12 maja 2004 roku przez Radę Unii. Adresatem były takie państwa, jak: Rosja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Syria oraz Autonomia Palestyńska.

⁵⁷ Komisarz ds. stosunków zewnętrznych w latach 2004–2009.

⁵⁸ M. Maszkiewicz, *Polityka wschodnia – polska czy europejska*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 135.

między polską racją stanu a racją stanu pozostałych krajów członkowskich czy sąsiadów. W takich przypadkach wydaje się najbardziej racjonalne poszukiwanie partnerów, których racja stanu nie koliduje z naszą. Budowa polskiej racji stanu na arenie UE stoi przed problemem rozwiązania samoidentyfikacji Polski pod względem pozycji w UE. Potencjał demograficzny sytuuje Polskę między „Wielką Czwórką” (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy) plus Hiszpanią a państwami średnimi (Rumunia i Holandia). Jeśli będziemy budować polską rację stanu, wychodząc z założenia, że Polska to państwo duże, podstawą ideologiczną będzie budowanie pozycji Polski jako kraju mocno zaangażowanego w proces integracji i podkreślanie wzajemnej wspólnoty. Natomiast racja stanu Polski jako państwa średniego to możliwość odgrywania roli „rzecznika nowej Europy”⁵⁹.

W celu poprawnej analizy praktycznego wymiaru rozumienia polskiej racji stanu na arenie UE należy również, za Tadeuszem Kownackim, zidentyfikować pierwszy poziom interpretacji racji stanu UE, jakim jest rozwój procesu integracji europejskiej, u podstaw którego znajdują się polityczne przesłanki dla jej realizacji. Są one wypadkową ścierania się rozmaitych koncepcji narodowych artykułowanych przez ich elity polityczne na formach europejskich oraz służące wzmocnieniu pozycji UE jako organizacji międzynarodowej w globalnym systemie stosunków międzynarodowych⁶⁰.

Należy podkreślić, że racja stanu spełnia wobec polityki zagranicznej państwa funkcję dyrektywną, integrującą i mobilizującą. Zmienność racji stanu wpływa na dynamizowanie państwowej polityki zagranicznej i odwrotnie – aktywizacja działalności zewnętrznej państwa powoduje nowe definiowanie racji stanu⁶¹.

Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że rząd, budując polską rację stanu, po 1 maja 2004 roku musiał sprostać wymaganiom zmiany otoczenia międzynarodowego oraz geopolitycznego usytuowania Europy po wejściu

⁵⁹ Szerzej: P.J. Borkowski, *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej 2011 – aspekty teoretyczne i międzynarodowe*, w: *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, red. J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2010, s. 58–60.

⁶⁰ T. Kownacki, *Polska racja stanu w procesie integracji Unii Europejskiej*, w: *Modernizacja Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 534.

⁶¹ S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 93.

Polski i pozostałych krajów Europy Środkowo-Wschodniej do struktur unijnych. Obserwując praktykę życia politycznego, widać, że racja stanu może być traktowana jako odrębna, a nawet samodzielna wartość polityczna. W sytuacji zagrożenia, tzn. wówczas, gdy inne państwo bądź grupa państw członkowskich UE próbuje marginalizować rolę Polski, właśnie racja stanu może stać się wartością autoteliczną. Inną sprawą jest, że rząd ma za zadanie nie dopuszczać do takiej sytuacji. Racja stanu jako wartość polityczna wypełnia szereg funkcji: ekspresywną, motywacyjną, argumentacyjną, regulacyjną, wartościowania oraz eksplanacyjną. Wypełniane funkcje przez polską rację stanu powodują, że staje się ona motywem, celem, a nawet samym argumentem na rzecz podejmowania określonych działań. Racja stanu Polski jest więc taką wartością, która zobowiązuje ekipę rządzącą do właściwego kojarzenia działań, które nie będą wymierzone przeciwko społeczeństwu, ale będą służyć przede wszystkim państwu.

Należy jednoznacznie podkreślić, że polska racja stanu nie musi nakładać się z racją stanu pozostałych państw członkowskich. Oczywiście, nikt nawet tego nie oczekuje, jednak w przypadku, gdy polska racja stanu rozmija się zupełnie z racją stanu pozostałych państw członkowskich, dochodzi do sporu. W wyniku tego kraje krytykują odmienne stanowisko, próbując przekonać innych do swoich racji.

Spór o rozumienie polskiej racji stanu na arenie UE może mieć wymiar teoretyczny i praktyczny. Możemy mówić o sporze teoretycznym, gdy za słowami polityków nie kryją się dalsze aktywne działania. Okazuje się, że bardzo często pomysły na funkcjonowanie UE spotykają się z krytyką, ale najczęściej brakuje konkretnych kontrpropozycji. Dlatego taki spór ma charakter krótkotrwały i powierzchowny. Natomiast spór o znaczenie polskiej racji stanu w wymiarze praktycznym lepiej odzwierciedla polską rację stanu, ponieważ za „ideologią” czy „wyższymi wartościami” pojawiają się konkretne propozycje. Świadczy to o zdolnościach państwa do budowania nie tylko samej polskiej racji stanu oraz prowadzeniu odpowiedniej polityki kadrowej, ale o możliwości przybliżenia jej pozostałym krajom członkowskich, a tym samym lepszemu rozumieniu polskiej racji stanu przez państwa unijne. Racja stanu, która zamyka się tylko w państwowej debacie parlamentarnej, ma charakter jałowy. W ten sposób otwiera się pole dla krytyków pojęcia racji stanu w ogóle.

Zdaniem autorki na arenie międzynarodowej pojawiło się nowe zjawisko. Polska racja stanu zostaje często kojarzona jako unijna racja stanu. Jest to nowy wymiar integracji europejskiej. Ponadto, jest to dowód na to, że Polska na stałe zagościła w rodzinie europejskiej, która jest mocno zaangażowana w proces

integracji europejskiej przy jednoczesnym budowaniu europejskiej wspólnoty. W tym przypadku antyindywidualizm racji stanu przesunął się nie tylko z jednostek na zbiorowość, ale i z racji stanu jednego państwa (w tym przypadku Polski) na rację stanu całej Unii Europejskiej.

Streszczenie

Po 1989 roku polską racją stanu było wejście do struktur NATO oraz UE. Kiedy cel ten został osiągnięty, trzeba było na nowo podjąć działania na rzecz redefinicji tego pojęcia. Polska racja stanu po 1 maja 2004 roku dotyczy tworzenia optymalnych warunków bezpiecznego rozwoju państwa i społeczeństwa. Problem pojawia się wtedy, gdy polska racja stanu staje się konkurencyjna w stosunku do racji stanu innych krajów członkowskich UE. Spór ten ma charakter teoretyczny, gdy pojawiająca się w wypowiedziach przedstawicieli rządu polska racja stanu spotyka się z krytyką pozostałych członków UE, oraz praktyczny, gdy polska racja stanu przekładana jest na konkretne propozycje dotyczące funkcjonowania UE. Do 2012 roku pojawiło się kilka takich sporów, które kończyły się zazwyczaj konsensusem. Należy zauważyć, że najczęściej spory o polską rację stanu na arenie UE pojawiają się w momencie chęci przeprowadzania reform instytucjonalnych czy funkcjonalnych UE jako całości.

Słowa kluczowe: racja stanu, polityka zagraniczna, Unia Europejska, Polska

THE DISPUTE OVER THE UNDERSTANDING OF POLISH RAISON D'ETAT IN THE ARENA OF THE EUROPEAN UNION. THEORETICAL AND PRACTICAL DIMENSION

Summary

After 1989, the Polish reason of state was the accession to the North Atlantic Treaty Organization and the European Union. After achieving this, it was necessary to redefine the reason of state. Polish reason of state on 1 May 2004 was focused on creating optimal conditions for the safe development of the state and society. The problem arises when the Polish reason of state becomes competitive to the other EU member states. This dispute is a theoretical as appearing in the statements of the representatives of the Polish reason of state government has been criticized by other members of the EU and practical when Polish reason of state is being transformed into concrete proposals for the EU. Until 2012,

there were several such disputes, which usually ended in consensus. It should be noted that most of the disputes about the Polish reason of state at the EU appear when there is the desire to reform the institutional and functional EU as a whole.

Key words: reason of state, foreign policy, European Union, Poland