

Kwestie suwerenności Polski w organizacjach międzynarodowych. Zarys historyczny*

Irena Popiuk-Rysińska

Uniwersytet Warszawski

Artykuł przedstawia w zarysie fragment historii udziału Polski w organizacjach międzynarodowych, obejmujący prawie 100 lat. Identyfikuje i analizuje główne specyficzne kwestie dotyczące suwerenności, jakie pojawiły się w tym czasie, w trzech okresach: międzywojennym, naznaczonym obecnością w Lidze Narodów oraz wymuszonymi zobowiązaniami międzynarodowymi, w czasie zimnej wojny – okresie „ograniczonej suwerenności” i podległości wobec Związku Radzieckiego oraz ostatnim – po zakończeniu zimnej wojny i zmianach ustrojowych, kiedy w warunkach narastających współzależności i integracji, istotnych zmian w zakresie członkostwa w organizacjach, należało wypracowywać optymalne z punktu widzenia interesów państwa pozycje i relacje w ramach organizacji, co bez utrzymania suwerenności, ale też jej redefinicji, nie byłoby możliwe.

Słowa kluczowe: Polska, suwerenność, organizacje międzynarodowe, Liga Narodów, traktaty mniejszościowe, Unia Europejska, doktryna Breżniewa, ONZ.

Początki uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych sięgają czasów międzywojennych. Po odzyskaniu niepodległości dołączyła ona do już istniejących organizacji oraz brała udział w tworzeniu nowych. W czasie II wojny światowej przedstawiciele Polski, jako członka koalicji antyhitlerowskiej, uczestniczyli w tworzeniu nowych organizacji powszechnych, mających na celu budowanie nowego porządku międzynarodowego. Po jej zakończeniu Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływu, co znalazło odbicie w jej uczestnictwie w organizacjach międzynarodowych. Po zakończeniu zimnej wojny i zmianach ustrojowych dokonała się istotna zmiana w zakresie powiązań wielostronnych, w tym udziału w organizacjach międzynarodowych.

Na każdym z tych etapów można zauważyć pojawianie się specyficznych problemów (zagadnień, spraw) związanych z suwerennością, jej pojmowaniem oraz realizowaniem, które uwidoczniły się również w relacjach z organizacjami międzynarodowymi, do których Polska przystępowała, z których występowała lub w których funkcjonowała.

Irena Popiuk-Rysińska – doktor habilitowana, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski.

* Fragmenty artykułu pochodzą z: I. Popiuk-Rysińska, *Polska w organizacjach międzynarodowych po 1989 r.*, „Homo Politicus. Rocznik Politologiczny” 2014, t. 9, s. 59–78.

Rozważając kwestię suwerenności Polski w organizacjach międzynarodowych, należy wziąć pod uwagę dwa jej wymiary, formalny oraz polityczny (praktyczny). W wymiarze formalnym analizujemy rozwiązania instytucjonalno-prawne, zawarte w statutach, regulaminach czy innych aktach normatywnych organizacji, odnoszące się do suwerenności, takie jak konstrukcja organizacji, w tym zwłaszcza skład i charakter organów, zakres i charakter kompetencji rzeczowych oraz sposoby ich realizacji, a także parametry procesu decyzyjnego. Natomiast w wymiarze praktycznym – układ sił w ramach organizacji oraz możliwości samodzielnego działania i obrony własnych interesów.

Mając świadomość wieloznaczności pojęcia suwerenności, czemu poświęcona jest bogata literatura¹, w niniejszym opracowaniu przyjmuje się dwa założenia. Pierwsze, że suwerenność jest atrybutem państwa, cechą jakościową, odróżniającą je od innych jednostek geopolitycznych. Oznacza, że dana jednostka geopolityczna nie wchodzi formalnie w skład innej i nie jest formalnie podporządkowana innemu zwierzchnikowi w sferze spraw tak wewnętrznych, jak zagranicznych. Brak formalnej podległości rodzi domniemanie, że sama sobą włada. Do tak rozumianej suwerenności odnosi się prawnomiędzynarodowa zasada suwerennej równości, która nie określa, czym jest suwerenność. Stwierdza tylko, że wszystkie państwa korzystają z praw nieodłącznie związanych z pojęciem pełnej suwerenności (wskazując niektóre z nich) i nakłada obowiązek ich poszanowania. Jest to jedna z najważniejszych zasad, jeśli nie najważniejsza, na której opiera się konstrukcja i funkcjonowanie organizacji międzynarodowych.

Po drugie, można zauważyć, że takie ujęcie suwerenności jest ujęciem formalnym, właściwie odzwierciedlającym poliarchiczną (anarchiczną) strukturę rzeczywistości międzynarodowej, nie uwzględnia jednak w dostatecznym stopniu praktyki, skomplikowanych więzi i zależności występujących między państwami oraz w ramach organizacji międzynarodowych. Suwerenności w wymiarze formalnym odpowiada bowiem zawsze określony jej wymiar materialny, który można nazwać niezależnością polityczną, autonomią lub suwerennością *de facto*, podatny na zmiany w pewnych granicach, ale nie może przekroczyć dolnej granicy, nie dotykając samej istoty suwerenności. Biorąc pod uwagę te założenia, w tych rozważaniach odróżnia się naruszenia suwerenności od ograniczania kompetencji czy autonomii państwa w drodze jego dobrowolnej decyzji, co nie jest naruszeniem suwerenności².

¹ Np., tylko w języku polskim: J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015; I. Popiuk-Rysińska, *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*, Dom Wydawniczy i Handlowy „Elipsa”, Warszawa 1993; J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006; J. Majchrowski (red.), *W obronie suwerenności*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017; R. Jackson, *Suwerenność. Ewolucja idei*, tłum. J. Majmurek, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2011; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013; P. Stwarz, T. Wallas, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2017; R. Legutko, *Polska, Polacy i suwerenność*, Wydawnictwo M, Kraków 2014.

² Patrz: J. Kranz, op. cit.; J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, w: idem (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 15–54.

Suwerenność Polski w organizacjach międzynarodowych w okresie międzywojennym – wymuszone i nierównoprawne traktaty

Jak już wskazywano, odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. zapoczątkowało jej uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych. Dołączyła do już funkcjonujących organizacji oraz uczestniczyła w tworzeniu nowych. W sumie w tym okresie była członkiem dwudziestu jeden spośród czterdziestu ośmiu istniejących wówczas organizacji, w większości technicznych, ale też w dwóch najważniejszych – Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Z punktu widzenia suwerenności pierwsze doświadczenia Polski w tym zakresie nie były pozytywne i dotyczyły stosunków z najważniejszą wówczas organizacją – Ligą Narodów, która została włączona w system międzynarodowej ochrony mniejszości. W samym Pakcie Ligi Narodów brak jest odniesień do praw człowieka. Nowy system międzynarodowej ochrony mniejszości powstał więc nie na podstawie Paktu Ligi Narodów, a innych aktów prawnych, ale został z nią powiązany.

Negocjacje na temat ochrony mniejszości były jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów na paryskiej konferencji pokojowej. Ogólnie ujmując, u ich podłoża leżały zmiany na mapie politycznej Europy, w tym zmiany granic, a zwłaszcza powstanie nowych państw, co wzbudzało obawy o relacje między mniejszościami a większością narodową. Impulsem do rozpoczęcia negocjacji były informacje o prześladowaniu Żydów w Europie, w tym w Polsce i Rumunii, rozpowszechniane głównie przez organizacje żydowskie, które znalazły zrozumienie wśród mocarstw debatujących na temat nowego porządku międzynarodowego. Organizacje te, reprezentujące diasporę żydowską, żądały zapewnienia pełnego równouprawnienia Żydów we wszystkich państwach oraz autonomii narodowej w dziedzinie kulturalnej, socjalnej i politycznej³. Na konferencji przygotowującej traktaty pokojowe ich faktycznym przedstawicielem był Komitet Organizacji Żydowskich przy Konferencji w Paryżu, utworzony 25 marca 1919 r. Wywarł on znaczący wpływ na rozwiązania w sprawie mniejszości, a jego propozycje i Memorandum, przedstawione 10 maja 1919 r., określające oczekiwania Żydów, stały się podstawą do dalszych negocjacji w sprawie systemu ochrony mniejszości. Jak pisze Stanisław Sierpowski, Komitet ten odniósł sukces, ponieważ stał się (jako podmiot pozapaństwowy – dopisek autorki) stroną negocjacji na temat kształtu

³ Np. Memoriał przedłożony prezydentowi W. Wilsonowi przez przedstawicieli Amerykańskiego Kongresu Żydowskiego w sprawie statusu Żydów we Wschodniej Europie i Palestynie, 2 marca 1919 r., w: R. Bierzanek, J. Kukulka (red.), *Sprawy polskie na Konferencji Pokojowej w Paryżu w 1919 r. Dokumenty i materiały*, t. 3, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968, s. 241–245; patrz: S. Sierpowski, *Liga Narodów w latach 1919–1926*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2005, s. 188–193; Z. Wroniak, *Problem mniejszościowy na Paryskiej Konferencji Pokojowej*, w: J. Benyskiewicz (red.), *Mniejszości narodowe w Europie a wybuch drugiej wojny światowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Zielonej Górze, Zielona Góra 1998, s. 16–17; J. Kosiarski, *Polska wobec prawa międzynarodowego*, w: S. Bielen (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Aspra, Warszawa 2007, s. 169–170; D. Jeziorny, *Sprawa ochrony praw mniejszości żydowskiej w Polsce na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 roku*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia historica” 1995, t. 54, s. 38–52.

systemu ochrony mniejszości, podczas gdy nie brały w nich udziału państwa, które ten system miał objąć⁴.

W powyższym memoriale ogłoszonym w imieniu dziewięciu milionów Żydów żądano ochrony mniejszości narodowych, religijnych, rasowych i językowych w Bułgarii, Estonii, Finlandii, Grecji, na Litwie, w Polsce, Rumunii, Rosji, Czechosłowacji, na Ukrainie i w Jugosławii oraz „innych krajach Europy Wschodniej i Środkowej”. Domagano się włączenia klauzul mniejszościowych do traktatów pokojowych z tymi państwami, przy uwzględnieniu specyfiki każdego z nich. Od państw „mniejszościowych” żądano uznania, że mniejszości narodowe „stanowiące część jego terytorium są odrębnymi, autonomicznymi organizacjami i mają równe prawo do zakładania, kierowania i kontrolowania swych szkół oraz instytucji religijnych, wychowawczych, dobroczynnych i społecznych” oraz że „Ludność żydowska będzie uznawana za mniejszość narodową z wszelkimi prawami”. Ponadto domagano się, by „klauzule dotyczące mniejszości zostały włączone do konstytucji danych państw i nie mogły być zmieniane bez zgody Ligi Narodów”⁵.

Spośród tych postulatów żądanie autonomii zostało już wcześniej odrzucone ze względu na sprzeciw państw, na terenie których autonomia ta miałaby być ustanowiona, ale przede wszystkim Rady Czterech na posiedzeniu 1 maja 1919 r. Przeciwnie wypowiedzieli się Woodrow Wilson oraz Lloyd George, który stwierdził: „To są żądania Żydów, którzy chcą stworzyć rodzaj państwa w państwie. Nic nie byłoby bardziej niebezpieczne”⁶. Ostatecznie ustalono, że system mniejszościowy będzie składał się z różnych elementów, w tym traktatów mniejszościowych, które miały być zawarte z państwami, które określano jako „nowe” i „wydatnie powiększone”. Wśród tej grupy znalazły się państwa o różnym statusie prawnomiędzynarodowym, w tym kraje z grupy zarówno pokonanych, jak i zwycięzców, wśród których była Polska. W praktyce wszystkie były stawiane przed faktem dokonany na różnych etapach negocjacji, choć pozory konsultacji były zachowane⁷. Ewidentnym dowodem tego było Memorandum D.H. Millera, przedstawiciela USA w Komisji Państw Nowych i Ochrony Mniejszości z 13 maja 1919 r., w którym pisał, że Komisja przygotowała klauzule dotyczące mniejszości w Polsce, które przedstawi Radzie Czterech, licząc na jednomyślne przyjęcie, i dodał, że Komisja nie wysłuchała żadnego przedstawiciela z Polski⁸. Świadectwem tego jest także fragment ze *Wspomnień* Augusta Zaleskiego, który był członkiem polskiej delegacji na konferencji pokojowej. Pisał, że otrzymał od członka delegacji brytyjskiej „egzemplarz projektu traktatu w sprawie mniejszości

⁴ S. Sierpowski, op. cit., s. 192; na ten temat: D. Jeziorny, op. cit., s. 53–55.

⁵ Memorandum Komitetu Organizacji Żydowskich przy Konferencji Pokojowej, 10 maja 1919 r., Paryż, w: R. Bierzanek, J. Kukułka (red.), op. cit., s. 264–267.

⁶ Ibidem, s. 258.

⁷ Z. Wroniak, op. cit., s. 18–19.

⁸ Memorandum D.H. Millera do prezydenta W. Wilsona, 13 maja 1919 r., w: R. Bierzanek, J. Kukułka (red.), op. cit., s. 268.

narodowych z pytaniem, czy mamy jakieś propozycje zmian, które ewentualnie należało przekazać w terminie dziesięciu dni. Naszkicowałem kilka i przedstawiłem je Paderewskiemu, lecz na konferencji delegacji polskiej Dmowski oświadczył, że kontaktował się w tej sprawie z Quai d'Orsay i powiedziano mu, że cała sprawa prawdopodobnie nie będzie miała dalszego ciągu oraz poradzono nie zgłaszać żadnych poprawek. Następnym razem o traktacie usłyszeliśmy, gdy przedłożono go do podpisu w Wersalu⁹. Przygotowany projekt traktatu został zaprezentowany na plenarnym posiedzeniu konferencji paryskiej 31 maja 1919 r. i wywołał liczne zastrzeżenia. Negatywną opinię państw mniejszościowych wobec niego wyraził premier Rumunii Ion I.C. Brătianu, którego poparły inne państwa, w tym Ignacy J. Paderewski. Zwracał on uwagę, że tworzony system ochrony mniejszości narusza zasadę równości państw, może stanowić zagrożenia dla ich spójności, ponieważ wprowadza tylko międzynarodową ochronę mniejszości, a nie wszystkich obywateli. Ponadto obawiano się, że tego typu zobowiązania mogą sprzyjać dążeniom irredentystycznym oraz ingerencji w sprawy wewnętrzne państw. Z tego względu były zgłaszane propozycje rozciągnięcia ich na wszystkie państwa, jak również złagodzenia niektórych postanowień. Argumenty te nie zostały jednak uznane przez mocarstwa, które stwierdziły, że nie odstąpią od idei traktatu, a ich głównym celem jest zapewnienie trwałego pokoju, czemu ma służyć efektywny system ochrony mniejszości¹⁰.

Warto też podkreślić, że pozycję przetargową Polski osłabiała uzgodniona przez mocarstwa powiązanie podpisania traktatu wersalskiego, kończącego wojnę z Niemcami i uznającego niepodległość Polski, z podpisaniem traktatu mniejszościowego. Protestując przeciwko temu, jak również innym elementom systemu ochrony mniejszości, delegacja polska wystosowała Memorandum w sprawie traktatu mniejszościowego, który przedłożył Paderewski 15 czerwca 1919 r. brytyjskiemu premierowi. Mówiono w nim, że z punktu widzenia praw suwerennych zostało złożone zastrzeżenie „wprowadzenia do Traktatu z Niemcami art. 93, stosownie do którego Polska powinna uznać interwencję mocarstw w jej wewnętrzne sprawy. Polska doświadczyła już zgubnych następstw, jakie mogą wynikać z ochrony wykonywanej przez obce mocarstwa nad etnicznymi i religijnymi mniejszościami. Naród polski nie zapomniał, że rozbiór Polski był skutkiem interwencji obcych mocarstw w sprawy jej mniejszości religijnych i bolesne tego wspomnienie każe Polsce obawiać się mieszania zagranicy do jej spraw wewnętrznych bardziej niż kogokolwiek innego”¹¹. W Memorandum zarzucano również, że traktat ustanawia stałą kontrolę nad Polską, narzuca jednostronne zobowiązania objęte materiały konstytucyjną, stąd ewentualna zmiana konstytucji wymagałaby aprobaty Rady Ligi, wprowadza brak wzajemności w zakresie ochrony Niemców

⁹ A. Zaleski, *Wspomnienia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2017, s. 94.

¹⁰ D. Jeziorny, op. cit., s. 54–55.

¹¹ Memorandum Delegacji Polskiej w sprawie traktatu wersalskiego, 15 czerwca 1919 r., w: R. Bierzanek, J. Kukułka (red.), op. cit., s. 293.

w Polsce oraz Polaków w Niemczech oraz daje przywileje ludności żydowskiej, co może mieć fatalny wpływ na stosunki wewnętrzne¹².

Odpowiedzią na polskie memorandum był list Przewodniczącego Konferencji Pokojowej Georges'a Clemenceau z 24 czerwca 1919 r., w którym uzasadniał cele i założenia twórców traktatów, w tym twierdził między innymi, że sposobem zapobiegania potencjalnemu wtrącaniu się w sprawy wewnętrzne zainteresowanych państw jest ustanowienie Ligi jako niezależnego gwaranta traktatów. Ponadto w piśmie tym stwierdzono, że przyjęcie traktatu mniejszościowego „będzie żądane od Polski na podstawie 93 art. Traktatu z Niemcami, z okazji potwierdzenia uznania Polski jako niepodległego państwa i wręczenia terytoriów objętych dawnym państwem niemieckim, a przyznanych jej przez wyżej wspomniany traktat”¹³. Potwierdził tym samym uzależnienie podpisania traktatu z Niemcami, uznającego niepodległą Polskę, od przyjęcia traktatu mniejszościowego.

Z punktu widzenia Polski najważniejsze były dwa traktaty podpisane 28 czerwca 1919 r., pierwszy to traktat wersalski, kończący I wojnę światową, drugi – Traktat Mocarstw Głównych Sprzymierzonych i Stowarzyszonych (USA, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Japonia) z Polską, tzw. mały traktat wersalski, nazywany też nieprawidłowo układem mniejszościowym¹⁴. Były one ze sobą powiązane. Traktat wersalski nakładał na Polskę jednostronne zobowiązania w dwóch dziedzinach. Na mocy jego art. 93 Polska zobowiązała się do zawarcia z Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi traktatu, w którym przyjmie postanowienia w zakresie ochrony w Polsce interesów mieszkańców różniących się od większości ludności rasą, językiem lub religią oraz wolności tranzytu oraz dla słusznego traktowania handlu innych narodów¹⁵.

W wykonaniu postanowień tego traktatu został podpisany przywołany wcześniej tzw. mały traktat wersalski, który składał się z 21 artykułów w dwóch rozdziałach i dwóch aneksów. Pierwszy rozdział dotyczył mniejszości. W preambule mocarstwa potwierdziły uznanie państwa polskiego, jak również wyraziły oczekiwanie, że Polska na swoim terytorium wprowadzi zasady wolności i sprawiedliwości oraz da „niezawodną ręką wszystkim mieszkańcom terytoriów, nad którymi objęła zwierzchnictwo”. Według treści i zakresu chronionych praw w traktacie można wyróżnić trzy grupy artykułów. Artykuł 2 oraz art. 7 ustępy 1–3 zawierały prawa gwarantowane wszystkim mieszkańcom i obywatelom, w tym w art. 2, który zobowiązywał rząd Polski do udzielenia „zupelnej i całkowitej ochrony życia i wolności wszystkim mieszkańcom

¹² Ibidem.

¹³ R. Bierzanek, J. Kukułka (red.), op. cit., s. 310–315.

¹⁴ Traktat między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, Dz.U. RP 1920 nr 110 poz. 728; na temat traktatu: S. Kutrzeba, *Polskie prawo polityczne według traktatów. Część I. Traktaty – Suwerenność – Terytorium – Ludność – Ograniczenia (Mniejszości – Wolności handlowe)*, Drukarnie Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1923, s. 8–134; W. Dobrzycki, op. cit., s. 341–342.

¹⁵ Tekst traktatu według pisowni oryginalnej, za: Dz.U. 1920 nr 35 poz. 200.

bez względu na urodzenie, narodowość i język, rasę czy religię”. Artykuł 7 ust. 4 oraz art. 8–9 dotyczyły praw specjalnych wszystkich mniejszości, kolejne art. 10 i 11 odnosiły się do mniejszości żydowskiej, zawierały postanowienia dotyczące finansowania ze środków publicznych szkolnictwa żydowskiego oraz zagwarantowania prawa do szabasu.

W najważniejszym z punktu widzenia systemu ochrony mniejszości art. 12 tego traktatu Polska zgodziła się natomiast na to, by jego postanowienia dotyczące osób należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych stanowiły zobowiązanie o znaczeniu międzynarodowym i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów. Ponadto zobowiązania te nie mogły być zmienione bez aprobaty większości członków Rady LN. Polska wyraziła również zgodę, by każdy członek Rady LN miał prawo zwracać uwagę Rady na przekroczenia któregokolwiek z zobowiązań oraz by Rada mogła wydawać instrukcje w danej sprawie. Ponadto przystała na to, że spory dotyczące naruszenia traktatu między rządem polskim a mocarstwami wchodzącymi w skład Rady będą uznawane za spory o charakterze międzynarodowym zgodnie z art. 14 Paktu LN i będą mogły na żądania drugiej strony być przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej, którego decyzji były ostateczne.

Tak więc Liga stała się istotnym elementem systemu ochrony praw mniejszości. Rada LN potwierdziła swoje kompetencje jako gwaranta traktatu w rezolucji z 13 lutego 1920 r.¹⁶ Natomiast sam proces budowania procedury przestrzegania zobowiązań mniejszościowych w ramach Ligi trwał w latach 1920–1925, ponieważ żaden z powyższych traktatów nie regulował tego typu zagadnień. Rozwiązania, które przyjmowano, miały charakter unikatowy i bezprecedensowy, czemu towarzyszyły spory i kontrowersje, zarówno w ramach Sekretariatu Ligi, jak i między państwami. W pierwszych latach widoczna była tendencja w ramach Sekretariatu do rozszerzającej interpretacji zobowiązań organizacji wobec mniejszości, na niekorzyść „państw mniejszościowych”. Wyrazem tego było poszerzenie *de facto* grupy podmiotów mogących zwracać uwagę na naruszenia postanowień traktatu. Zgodnie z traktatem prawo to przysługiwało członkom Rady, potem nadano je mniejszościom i państwu spoza Rady. Co więcej, Sekretariat bezprawnie rozsyłał skargi mniejszości wszystkim członkom LN. Sprzeciwy wobec tego typu praktyk doprowadziły do wykształcenia się nowych organów i procedur, chroniących państwa mniejszościowe przed tendencjami ponadnarodowymi w Sekretariacie.

W ramach Rady został utworzony Komitet Rady, złożony z trzech członków (Przewodniczący Rady oraz dwóch innych wybieranych), tzw. Komitet Trzech, mający za zadanie wstępne rozpatrywanie informacji i petycji oraz zdecydowanie, czy dana sprawa miała być przedłożona Radzie Ligi. Wsparciem dla Komitetu była utworzona w ramach Sekretariatu Sekcja do spraw Mniejszości (Minority Section), której kompetencje i działania były raczej unikatowe w tym okresie. Do jego zadań należało przyjmowanie nadsyłanych petycji, ewentualnie komunikowanie ich członkom Rady

¹⁶ „Journal Officiel” 1920, t. 1, nr 2, s. 55–56.

lub innym państwom oraz przygotowywanie materiałów dla Komitetu Trzech i Rady Ligi. W przypadku rozpatrywania spraw przez Komitet zdecydowano, czy sprawa miała być przedłożona Radzie Ligi. Początkowo jego raporty miały charakter nieoficjalny, ale potem, na mocy decyzji Rady od 1929 r. były publikowane w piśmie Ligi „Journal Officiel”. W latach 1920–1939 Sekcja do spraw Mniejszości otrzymała 883 petycje, z czego 395 uznano za dopuszczalne, a z tych tylko 16 było przedłożonych Radzie, przy czym Rada tylko w czterech przypadkach oskarżyła państwo o naruszenie traktatu w niewielkim zakresie¹⁷.

Warto też zaznaczyć, że w praktyce w pierwszych latach po powstaniu Ligi zwracano uwagę głównie na prawa mniejszości, ale nie na ich obowiązki, w tym obowiązek lojalności wobec państwa. Z czasem jednak narastała świadomość zagrożeń wynikających z nadużywania praw mniejszości, co spowodowało, że Liga zaczęła zajmować się również zobowiązaniami mniejszości wobec państw. Wyrazem tego były rezolucje przyjęte przez Trzecie Zgromadzenie Ligi 21 września 1922 r., z których trzecia potwierdzała obowiązek ciążyący na osobach należących do mniejszości rasowych, religijnych i językowych „do lojalnej i obywatelskiej współpracy z narodem, do którego należą”, natomiast piąta zobowiązywała sekretariat Ligi do uwzględniania w informacjach dotyczących wykonania traktatów także kwestii spełniania zobowiązań mniejszości wobec własnego państwa. Informacje te mogły być przedstawione członkom Ligi na ich żądanie¹⁸.

W przypadku Polski zagrożenia dla suwerenności państwa stwarzane przez mniejszości, zwłaszcza niemiecką, stawały się coraz bardziej widoczne, ponieważ w ich obronę angażowały się też władze Niemiec, które stały się obrońcą praw mniejszości i chciały do tego wykorzystać Ligę. Sytuacja ta zaostrzyła się w końcu lat 20. Zwrócił na to uwagę minister spraw zagranicznych August Zaleski podczas sesji Rady Ligi w Lugano w grudniu 1928 r., gdzie oskarżył Volksbund na Górnym Śląsku o celowe pogarszanie stosunków polsko-niemieckich poprzez nadsyłanie licznych skarg do Rady w sprawach, które można rozwiązać na szczeblu lokalnym. Zaprotestował przeciwko temu minister spraw zagranicznych Gustav Stresemann, którego reakcja była gwałtowna i jedyna w swoim rodzaju: uderzeniem ręką w stół podkreślił swoje oburzenie na rzekome polskie insynuacje o manipulowaniu losem mniejszości¹⁹. Rok później zaproponował wzmocnienie procedury ochrony mniejszości i utworzenie w tym celu w ramach Ligi stałego organu sprawującego funkcje kontrolne oraz zażądał, by przedstawiciele państwa, którego dotyczy sprawa, byli dopuszczeni do obrad Komitetu Trzech. Jego wniosek poparła Kanada. Propozycja ta nie została przyjęta,

¹⁷ [https://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/\(httpPages\)/8C0E36A38C4A953FC1256F31002FA-2B2?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/(httpPages)/8C0E36A38C4A953FC1256F31002FA-2B2?OpenDocument) (data dostępu: 10.08.2018).

¹⁸ *Compte rendu de la troisieme assemblee de la Societe des Nations*, 13 seance pleniere, jeudi 21 septembre 1922, s. 18; podaję za: S. Kutrzeba, op. cit., s. 132.

¹⁹ S. Sierpowski, *Polityka zagraniczna Polski międzywojennej*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1994, s. 20–21.

lecz działania Niemiec doprowadziły do wprowadzenia zmian proceduralnych, poprzez dopuszczenie możliwości utworzenia „Komitetu Pięciu”, który mógł rozważać petycje między sesjami Rady LN²⁰.

Polityka Niemiec oraz ich dążenie do rewizji systemu wersalskiego, jak również wnioski o przyjęcie do Ligi Narodów wywołały obawy rządu polskiego o wzmocnienie pozycji Niemiec oraz wykorzystywanie Rady Ligi przez Niemcy do działań antypolskich, w tym posługiwania się mniejszością²¹. Aby temu przeciwdziałać, dyplomacja polska zgłosiła na forum Ligi wniosek o równoczesne przyznanie Polsce stałego miejsca w Radzie Ligi. Propozycja ta wywołała kryzys na forum Ligi, który zakończył się pozytywnie dla Polski, ponieważ przyznano jej 16 kwietnia 1926 r. miejsce niestałego członka Rady na trzyletnią kadencję, z możliwością reelekcji²².

Stanisław Sierpowski zaliczył Polskę do grupy państw, „których sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna, jak również działania władz były powodem napływu do Ligi największej liczby skarg”²³. Państwa te sprzeciwiały się zewnętrznej interwencji, wzajemnie się wspierały oraz zabiegały o generalizację lub likwidację zobowiązań mniejszościowych. Głównym przedmiotem tych skarg (niemieckich i ukraińskich) były sprawy związane z własnością i szkolnictwem. Zdecydowanie przeważały licznie sprawy wnoszone przez osoby i grupy z mniejszości niemieckiej. W latach 1920–1934, do czasu przyjęcia 26 stycznia 1934 r. deklaracji polsko-niemieckiej o niestosowaniu przemocy, przedstawiciele różnych mniejszości z terenu Polski złożyli 318 skarg do Ligi oraz STSM, w tym 300 to były skargi niemieckie²⁴. Różne sprawy mniejszościowe związane z Polską były najczęściej przedmiotem obrad Zgromadzenia i Rady, na 1250 takich spraw – 300 dotyczyło Polski²⁵. Kilka z nich zakończyło się niekorzystną konkluzją dla Polski, w tym bardzo ważna petycja ludności niemieckiej w sprawie obywatelstwa, która zakończyła się wyrokiem STSM z 15 września 1923 r. uznającym racje niemieckie i przyznającym, że Polska złamała zobowiązania zawarte w traktacie mniejszościowym²⁶.

System ochrony mniejszości Ligi Narodów był niewydolny oraz dyskryminacyjny, ponieważ obejmował tylko grupę państw, natomiast inne, w tym Niemcy, które nie miały podobnych zobowiązań. Był on w Polsce krytykowany, zwłaszcza w kontekście

²⁰ S. Sierpowski, *Minorities in the system of the League of Nations*, <http://www.wbc.poznan.pl/dlibra/plain-content?id=256172> (data dostępu: 10.08.2018), s. 26.

²¹ O licznych skargach składanych na Polskę, które popierały Niemcy, pisał m.in. August Zaleski, minister spraw zagranicznych Polski w latach 1926–1932, patrz A. Zaleski, op. cit., s. 222; na temat starcia polsko-niemieckiego odnośnie do mniejszości w Radzie Ligi w latach 1930–1931 r.: F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, London 1952, s. 446–449.

²² Szerzej: H. Korczak, *Wybory Polski do Rady Ligi Narodów w okresie międzywojennym (1926–1935)*, „Studia Historyczne” 1986, R. 29, z. 3 (114).

²³ S. Sierpowski, *Liga...*, op. cit., s. 217–218.

²⁴ A. Zaleski, op. cit., s. 222.

²⁵ A. Sierpowski, *Minorities...*, op. cit., s. 31.

²⁶ CPIJ, seria A/B, nr 64.

ludności niemieckiej, jako nierównoprawny i naruszający suwerenność Polski. Minister spraw zagranicznych Zaleski w przemówieniu na forum Zgromadzenia Ligi w 1932 r. uznał go za „sprzeczny z podstawowymi prawami moralności międzynarodowej”²⁷. Inni przedstawiciele Polski wielokrotnie zwracali uwagę na konieczność jego uniwersalizacji, której brak został ostatecznie uznany za główny powód wypowiedzenia traktatu przez ministra spraw zagranicznych Józefa Becka 13 września 1934 r. na XV Zgromadzeniu Ligi. Powiedział on wówczas, że „do czasu wprowadzenia w życie ogólnego i jednolitego systemu ochrony mniejszości Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zmuszony jest od dnia dzisiejszego uchylić się od wszelkiej współpracy z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę systemu ochrony mniejszości”²⁸. Ta decyzja nie wywołała sprzeciwu państw członkowskich, można przypuszczać, że miały świadomość niedostatków pierwszego systemu ochrony mniejszości.

Liga Narodów została również włączona w ochronę mniejszości na Górnym Śląsku, na podstawie niemiecko-polskiej konwencji dotyczącej Górnego Śląska, zawartej w Genewie 15 maja 1922 r. na 15 lat. Konwencja ta regulowała stosunki między narodami i mniejszościami na całym Górnym Śląsku, w tym w części niemieckiej. Tak więc, inaczej niż traktaty mniejszościowe, nakładała obowiązki także na Niemcy. Wprowadzała dwutorowy system ochrony, złożony z biur lokalnych (urzędy do spraw mniejszości) oraz organów Ligi – Rady i STSM, w tym na mocy art. 147 przyznawała mniejszościom prawo bezpośredniego kierowania petycji do Rady, bez pośrednictwa innych organów. W latach 1922–1937 lokalne biura otrzymały około 13 tysięcy petycji, z czego tylko 5% od Polaków i 1% od Żydów, dotyczący niemieckiej części Śląska. Wśród 100 petycji skierowanych do Rady 71 dotyczyło strony polskiej, 29 – niemieckiej²⁹.

Z punktu widzenia nowego państwa, jakim była Polska, członkostwo w Lidze Narodów miało duże znaczenie³⁰. Pakt Ligi Narodów stanowił XII część traktatu wersalskiego, tak więc Polska została pierwotnym członkiem tej organizacji, co niewątpliwie wzmacniało jej pozycję i legitymizację. Ponadto w pierwszych latach po wojnie Liga uczestniczyła w ostatecznym ustalaniu granic Polski i statusu Wolnego Miasta Gdańska, co z punktu widzenia interesów Polski i jej suwerenności miało fundamentalne znaczenie. Polska zaangażowała się w proces wzmocnienia Ligi, którą wskutek pojawiających się dążeń do rewizji systemu wersalskiego, zwłaszcza po zawarciu Traktatu w Locarno w 1925 r., traktowała jako dodatkowy instrument zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Wyrazem tego były dwie inicja-

²⁷ Cyt. za: S. Sierpowski, *Minorities...*, op. cit., s. 29.

²⁸ Cyt. za: E. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1974, s. 897.

²⁹ S. Sierpowski, *Minorities...*, op. cit., s. 31.

³⁰ Patrz: J. Starzyk-Sulejewska, *Ewolucja uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 50–54.

tywy zgłoszone na forum Ligi. Pierwsza – przedstawiona w 1927 r. – to propozycja zawarcia ogólnego „traktatu o nieagresji”, której finałem była uroczysta deklaracja o nieagresji przyjęta przez aklamację przez Zgromadzenie LN 29 września 1927 r. Druga – inicjatywa tzw. rozbrojenia moralnego, zgłoszona w 1931 r., służąca budowaniu zaufania i porozumienia między narodami oraz wyeliminowania ze stosunków międzynarodowych ducha nienawiści przemocy.

„Ograniczona suwerenność” Polski w organizacjach międzynarodowych w czasie zimnej wojny

Po zakończeniu II wojny światowej system organizacji uległ zasadniczej zmianie. W ramach kształtowania nowego porządku międzynarodowego powstawał przede wszystkim nowy system organizacji powszechnych. Polska uczestniczyła w tym procesie jako członek koalicji antyhitlerowskiej. Przystąpiła do wszystkich organizacji powszechnych, które weszły w skład systemu Narodów Zjednoczonych. Jednak nadzieja na kontynuację zgodnej współpracy międzynarodowej w skali globalnej po wojnie nie przetrwała długo, ponieważ ujawniły poważne sprzeczności między koalicjantami z czasu wojny, zaostrzały się stosunki między USA a ZSSR, kształtował się podział świata na dwa bloki. Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływów, co powodowało utratę samodzielności w prowadzeniu polityki zagranicznej, ale też wpływało na aktywność w organizacjach powszechnych oraz członkostwo w regionalnych organizacjach międzynarodowych.

Wszystkie organizacje powszechne, których członkiem była Polska, zostały zbudowane według klasycznego modelu, organizacji o charakterze koordynacyjnym, na podstawie zasady suwerennej równości państw, bez ich zróżnicowania pod względem praw i obowiązków, z wyjątkiem organizacji finansowych i bankowych oraz w ograniczonym zakresie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Według art. 2(1) Karty NZ organizacja opiera się ona „zasadzie suwerennej równości wszystkich jej członków”. Zasada ta została wzmocniona poprzez wprowadzenie do Karty zasady nieingerencji, według której żadne z postanowień „nie upoważnia Narodów Zjednoczonych do interwencji w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa, ani żądania od członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia według niniejszej Karty. Jednakże zasada ta nie będzie stała na przeszkodzie zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdziale VII”. Jest to jedyny wyjątek, kiedy Rada, działając na podstawie rozdziału VII, może podejmować decyzje wiążące prawnie państwa, co potwierdza art. 25 Karty, na podstawie którego „Członkowie Narodów Zjednoczonych zgadzają się przyjmować i wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa zgodnie z niniejszą Kartą”³¹. To oznacza, że Polska, jak

³¹ Karta Narodów Zjednoczonych oraz Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Departament Informacji ONZ, 1956.

wszystkie państwa członkowskie, zobowiązana jest stosować się do decyzji Rady Bezpieczeństwa podjętych na mocy rozdziału VII, które wiążą prawnie.

Choć Polska była formalnie pełnoprawnym członkiem organizacji, jej działalność w ONZ nie była niezależna z racji narastającej podległości wobec Związku Radzieckiego, zwłaszcza w latach 1945–1955, „coraz bardziej pod dyktando ZSRR”, jak okres ten określił Stanisław Parzymies³². Ponadto w szczytowym okresie zimnej wojny i w sytuacji zaostrzających się stosunków między Wschodem i Zachodem na forum organizacji powszechnych Polska na początku lat 50. razem z innymi krajami bloku wschodniego zadeklarowała wystąpienie z kilku organizacji wyspecjalizowanych systemu Narodów Zjednoczonych, tj. Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Organizacji do spraw Nauki, Oświaty i Kultury (UNESCO), Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (IBRD) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). To grupowe wystąpienie było manifestacją niezadowolenia z kierunku działalności tych organizacji, które uznawano za podporządkowane interesom Stanów Zjednoczonych. W przypadku Polski w notach skierowanych do organizacji rząd zwracał uwagę, że organizacje te nie służą realizacji interesów Polski i są uzależnione od USA³³. Można przypuszczać, że decyzje o wystąpieniu nie były podjęte przez władze polskie samodzielnie, ale sterowane przez Moskwę, o czym świadczy ich grupowy charakter, jak również zbliżona treść not skierowanych do organizacji, a także fakt, że dopiero po kilku latach, po śmierci Stalina, gdy uległa poprawie sytuacja międzynarodowa, Polska wróciła do FAO, WHO i UNESCO, natomiast do organizacji bankowych dopiero w 1986 r.

Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że w tym czasie międzyrządowe organizacje powszechne były zdominowane przez USA, wysoce zideologizowane, a mocarstwo to w ONZ, mając poparcie państw Europy Zachodniej oraz Ameryki Łacińskiej, dysponowało tzw. maszynką do głosowania. Zbliżona sytuacja występowała w innych organizacjach powszechnych. Układ sił w ramach systemu Narodów Zjednoczonych ulegał zmianie w latach 60. wraz z procesem dekolonizacji, wyłanianiem się grupy państw niezaangażowanych oraz poprawą stosunków między Wschodem i Zachodem, co sprzyjało zmniejszeniu się dominacji USA, ale też większej samodzielności państw socjalistycznych, w tym Polski.

Obecność Polski w bloku wschodnim wpływała też na członkostwo w regionalnych organizacjach międzynarodowych. Została ona bowiem pozbawiona możliwości udziału w organizacjach, które były tworzone na zachodzie Europy przy wsparciu USA, natomiast uczestniczyła we współtworzeniu bloku wschodniego i jego organizacji. Stała się członkiem głównej organizacji polityczno-wojskowej, tj. Organizacji Układu Warszawskiego (1955 r.), jak również ugrupowania gospodarczego – Rady

³² S. Parzymies, *Polska w Organizacji Narodów Zjednoczonych*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, s. 73–83.

³³ Szerzej: H. Okularczyk, *Członkostwo w organizacjach wyspecjalizowanych ONZ*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1970, s. 166–192.

Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (1949 r.) i powiązanych z nią 20 organizacji wyspecjalizowanych oraz innych o charakterze technicznym. Z punktu widzenia formalnego konstrukcja tych organizacji, jak też proces decyzyjny były oparte na zasadach suwerenności i równouprawnienia państw, w praktyce najważniejsze decyzje strategiczne, zwłaszcza w przypadku UW, zapadały w Moskwie, a organizacja ta realizowała wojskową koncepcję strategiczną Związku Radzieckiego, którego wojsko stacjonowało w Polsce.

Wśród tych organizacji największy stopień podległości występował w ramach Układu Warszawskiego. Organizacja, jaka wykształciła się na jego podstawie, miała na celu nie tylko klasyczne cele sojusznicze, ale również dodatkowe, wynikające z przynależności jej członków do „wspólnoty państw socjalistycznych”. Jedną z zasad tej wspólnoty była zasada internacjonalizmu socjalistycznego, wywodzona z hasła komunistów „Proletariusze wszystkich krajów łączcie się”, która zobowiązywała do współpracy i solidarności wszystkie państwa socjalistyczne, w tym do wspólnego działania na rzecz utrzymania systemów komunistycznych i wspólnoty jako całości. Wyrazem tej zasady była doktryna Breżniewa, Sekretarza Generalnego KPZR, nazywana też doktryną „ograniczonej suwerenności” sformułowana w czasie tzw. Praskiej Wiosny w 1986 r., kiedy w Czechosłowacji zainicjowano proces reform, który przez ZSRR został uznany za zamach na wspólnotę. W związku z tym wydarzeniem 26 września ukazał się w „Prawdzie” artykuł zatytułowany „Suwerenność i międzynarodowe zobowiązania państw socjalistycznych”, w którym pisano, że „państwo socjalistyczne, będące elementem systemu socjalistycznego, nie może korzystać ze swej suwerenności w sposób sprzeczny z interesami światowego systemu komunistycznego”, ponieważ „osłabienie więzi wewnętrznej systemu socjalistycznego i jego poszczególnych elementów jest niebezpieczne i inne państwa socjalistyczne nie mogą na to patrzeć obojętnie”³⁴. Sam Leonid Breżniew wyłożył założenia tej doktryny 12 listopada 1968 r. w przemówieniu wygłoszonym w Warszawie podczas V Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Powiedział wówczas, że „[...] kiedy wewnętrzne i zewnętrzne siły wrogie socjalizmowi usiłują skierować rozwój jakiegoś socjalistycznego kraju ku restauracji kapitalistycznego ładu, kiedy powstaje groźba dla socjalizmu w tym kraju, groźba dla bezpieczeństwa całej wspólnoty socjalistycznej – jest to już nie tylko problem danego kraju, ale problem ogólny, przedmiot troski wszystkich krajów socjalistycznych. Jest w pełni zrozumiałe, że taka akcja, jak pomoc wojskowa bratniemu krajowi w celu zażegnania niebezpieczeństwa zagrażającego ustrojowi socjalistycznemu, jest środkiem wyjątkowym, podyktowanym koniecznością, że może być spowodowana jedynie bezpośrednimi działaniami wrogów socjalizmu wewnątrz kraju i poza jego granicami, działaniami, które zagrażają wspólnym interesom obozu socjalizmu”. Mówił też, że „Wspólnota socjalistyczna jako całość ma prawo do interwencji na terytorium każdego państwa członkowskiego bloku socjalistycznego w sytuacji, gdy

³⁴ https://pl.wikipedia.org/wiki/Doktryna_Breżniewa (data dostępu: 20.08.2018).

wewnętrzne lub zewnętrzne siły, wrogie wobec socjalizmu, usiłują zakłócić rozwój tego kraju i przywrócić ustrój kapitalistyczny”³⁵.

W czasie tego posiedzenia Breżniew pochwalił polskich komunistów, mówiąc: „Można z całym przekonaniem stwierdzić, że polityka, jaką prowadzi Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, jest dobrym przykładem pryncypialnej marksistowsko-leninowskiej polityki, wierności zasadom socjalistycznego internacjonalizmu”³⁶, czyli ograniczonej suwerenności. Praktyczną realizacją doktryny Breżniewa było wykorzystanie wojsk Układu Warszawskiego, w tym z Polski, do zdławienia Praskiej Wiosny w 1968 r.

Przewartościowanie relacji Polski z organizacjami międzynarodowymi po zakończeniu zimnej wojny – suwerenność w warunkach wzmacniania współzależności

Przystąpienie do MFW i IBRD było pierwszym sygnałem zmian w polskiej polityce zagranicznej oraz usytuowania na mapie organizacyjnej świata. W Polsce zaczęły zachodzić powolne zmiany w kierunku otwierania się na Zachód. Dopiero jednak wolne wybory i pierwszy po nich rząd Tadeusza Mazowieckiego z Krzysztofem Skubiszewskim jako ministrem spraw zagranicznych ustanowiły nowe priorytety w polityce zagranicznej, odnoszące się także do uczestnictwa Polski w organizacjach międzynarodowych.

Jednym z zamierzeń rządu było ustanowienie i pogłębianie związków z demokratycznymi, rozwiniętymi gospodarczo i stabilnymi pod względem bezpieczeństwa państwami zachodnimi i ich ugrupowaniami oraz współtworzenie ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa. Realizacji tego zamierzenia sprzyjał rozpad ZSRR oraz rozkład organizacji bloku wschodniego. Układ Warszawski przestał obowiązywać na mocy Protokołu z 1 lipca 1991 r., a RWPG została zlikwidowana 28 czerwca 1991 r.

Przynależność do organizacji powszechnych w ostatnich dziesięcioleciach nie ulegała wielkim zmianom, natomiast zmieniły się w kilku przypadkach charakter i zakres aktywności Polski, będące skutkiem zmian ustrojowych, przeorientowania polityki zagranicznej na opcję regionalną oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Największe zmiany zaszły w przynależności do organizacji regionalnych. Wpisywały się w głęboką rekonstrukcję „mapy organizacyjnej”, jaka nastąpiła w wyniku zakończenia zimnej wojny i procesów demokratyzacji, głównie w regionie euroatlantyckim. Polska uczestniczyła w rozwiązywaniu organizacji bloku wschodniego, starając się równocześnie nawiązywać i umacniać więzy z Zachodem. Z kolei organizacje państw zachodnich musiały przeformułować swoje strategie i programy oraz określić relacje

³⁵ Ibidem.

³⁶ Przemówienie Sekretarza Generalnego KC KPZR towarzysza Leonida Breżniewa na V Zjeździe PZPR „W całkowitej zgodzie, w braterskiej jedności narody Polski i ZSRR budują nowe społeczeństwo”, „Trybuna Ludu”, środa 13 listopada 1968 r., Wydanie A, nr 313 (7142), rok XXI, s. 4.

z takimi państwami jak Polska. Podejmując decyzje o ewentualnym przyjęciu, na początku proponowano formy współpracy, wspierające zmiany ustrojowe i przygotowujące do członkostwa. Polska przeszła taką drogę i stała się członkiem: Rady Europy, NATO, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD), Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Kosmicznej (European Space Agency – ESA), brała udział w tworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Rady Państw Morza Bałtyckiego. Były też takie organizacje, gdzie głównym czynnikiem zmian było nowe środowisko międzynarodowe, jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która uległa przekształceniu. Polska dokonała ogromnych zmian w sferze relacji nie tylko zewnętrznych, ale też wewnątrz państwa, ponieważ przynależność do organizacji wymagała dostosowania się do ich standardów.

Pierwszą z organizacji zachodnich, do których Polska przystąpiła, była Rada Europy, jedna z najstarszych i najważniejszych organizacji europejskich. Powstała w 1949 r. w celu osiągnięcia większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, a także aby ułatwiać w nich postęp ekonomiczny i społeczny³⁷. W istocie organizacja miała stać na straży zasad demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka, co potwierdza preambuła statutu, w której państwa wyrażały „niewzruszone przywiązanie do wartości duchowych i moralnych, które stanowią wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, wolności politycznej i rządów prawa, będących podstawą każdej prawdziwej demokracji”³⁸.

Polska, stając się 26 listopada 1991 r. członkiem tej organizacji, musiała spełnić wymogi stawiane członkom, o których mówi art. 3 statutu: „Wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę rządów prawa, a także zasadę, zgodnie z którą każda osoba podlegająca ich jurysdykcji korzysta z praw człowieka oraz podstawowych wolności”³⁹. W praktyce państwo przystępujące musi przeprowadzić demokratyczne wybory oraz ratyfikować najważniejsze konwencje chroniące prawa człowieka przyjęte w ramach Rady Europy, oprócz statutu także Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz kilka protokołów dodatkowych do Konwencji, w tym o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Przystępując do tej organizacji, Polska opierała się na jej doświadczeniach oraz korzystała z nich, dokonując transformacji ustrojowej i dostosowując swój porządek prawny do wymogów Rady Europy, która ma bogaty dorobek regulacyjny. Do początku lipca 2018 r. przyjęła w sumie 222 dokumenty prawne (konwencje i różnego

³⁷ Art. I (a) Statutu Rady Europy, za: H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 102.

³⁸ Ibidem, s. 101.

³⁹ Ibidem, s. 103.

rodzaju protokoły). Polska jest stroną 93⁴⁰. Wśród nich najważniejszą jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r., ratyfikowana przez Polskę 19 stycznia 1993 r., oraz uznanie właściwości działania na jej podstawie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 marca 1993 r. Przyjęcie tego protokołu oznacza, że wszystkie osoby znajdujące się pod jurysdykcją terytorialną Polski, a także grupy jednostek, organizacje pozarządowe oraz państwa członkowskie Rady Europy mogą składać skargi przeciwko Polsce za naruszenie praw zawartych w konwencji i jej protokołach dodatkowych. Ponadto Polska ratyfikowała inne ważne konwencje zawierające mechanizmy kontrolne, w tym: w 1996 r. Europejską kartę społeczną z 1961 r., ale bez wzmocnionego mechanizmu kontroli, oraz w 1994 r. Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu z 1987 r., w 2001 r. Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych z 1995 r. oraz w 2008 r. Konwencję w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 r.

Przystąpienie do Rady Europy oraz innych przyjętych w jej ramach konwencji nie wywoływało kontrowersji dotyczących suwerenności. Polska dobrowolnie przyjęła na siebie zobowiązania i nie oceniano ich w kategoriach naruszenia suwerenności.

Jednym ze strategicznych celów Polski było przystąpienie do organizacji integracyjnych Europy Zachodniej. Traktat o przystąpieniu Polski do Unii został podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Społeczeństwo Polski w referendum opowiedziało się za ratyfikacją traktatu większością 77,45% głosów, przy frekwencji 58,85% uprawnionych do głosowania. Prezydent podpisał dokumenty ratyfikacyjne 23 lipca 2003 r., a po ratyfikacji przez pozostałe państwa Unii Polska została jej członkiem 1 maja 2004 r.

Polska, przystępując do Unii, musiała spełnić kryteria członkostwa określone w Traktacie o Unii Europejskiej, jak również te, które zostały sformułowane w trakcie negocjacji oraz w traktacie akcesyjnym. Zgodnie z art. 49 TUE podstawowym warunkiem było poszanowanie wartości europejskich, które są wspólne wszystkim państwom europejskim, wymienionych w art. 2, do których zaliczono: godność osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, państwo prawa oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Artykuł ten odwołuje się też do wartości, na jakich opierają się społeczeństwa państw członkowskich, a są to: pluralizm, niedyskryminacja, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Kończąc proces akcesyjny, państwa członkowskie Unii i jej organy nie wyrażały zastrzeżeń odnośnie do spełnienia przez Polskę tych wymogów.

Z formalnego punktu widzenia nabycie członkostwa implikowało konieczność przyjęcia całego dorobku prawnego Unii (tzw. *acquis communautaire*). W odniesieniu do niektórych zagadnień wynegocjowano okres przejściowy na ich przyjęcie. Polska, będąc członkiem Unii, stała się częścią rynku wewnętrznego, w ramach którego występuje swobodny przepływ towarów, ludzi, usług i kapitałów. W stosunku do niektórych

⁴⁰ Dane Rady Europy, za: https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/country/POL/SIGNED?p_auth=YA65rDjB (data dostępu: 9.07.2018).

elementów wspólnego rynku wynegocjowano okresy przejściowe (np. rolnictwo, podatek VAT, ochrona środowiska). Ponadto, wśród wielu innych zmian, Polska musiała wprowadzić do systemu prawnego instytucję obywatelstwa Unii, w tym przyznać obywatelom Unii stale w niej zamieszkującym prawo udziału w wyborach władz lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego.

Polska jako członek Unii należy do najbardziej zaawansowanego i najsilniejszego ugrupowania integracyjnego w świecie. W jego ramach wiele dziedzin jest regulowanych na poziomie ponadnarodowym (wspólnotowym), tzn. należą do wyłącznej kompetencji Unii. Według art. 3 TFUE ma ona wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach: unia celna, ustanowienia reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro (nie dotyczy Polski), zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa. Unia ma również wyłączną kompetencję do zawierania pewnej grupy umów międzynarodowych, o których mówi art. 3 pkt 2 TFUE. W innych obszarach kompetencje Unii są dzielone z państwami członkowskimi, a w pozostałych Unia tylko wspiera państwa. W ramach unii gospodarczej Polska pozostaje poza unią monetarną, w której obowiązuje wspólna waluta euro. W innych obszarach uczestnictwo Polski jest pełne, w tym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz spraw wewnętrznych (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości). W tych dziedzinach dominuje czynnik międzyrządowy, a decyzje z zasady są podejmowane jednomyślnie.

Na zakres wpływu Polski i Polaków na funkcjonowanie Unii wpływają ustalone w traktatach parametry procesu decyzyjnego, które poprzez liczbę miejsc lub głosów odzwierciedlają pozycję państwa. Polska pod względem potencjału i liczby ludności należy do grupy państw większych, przynależy jej 51 mandatów w Parlamencie Europejskim liczącym 751 członków. Natomiast w przypadku głosowania w Radzie UE znaczenie państwa zależy od procedury decyzyjnej. Obecnie w odniesieniu do decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną obowiązuje formuła oparta na tzw. podwójnej większości. Dla podjęcia decyzji konieczne jest poparcie 55% państw członkowskich dysponujących co najmniej 65% populacji Unii. Przy obecnych przeliczeniach za musi głosować 16 państw z ogólnej liczby 28 członków. W traktacie uzgodniono również tzw. mniejszość blokującą wynoszącą co najmniej cztery państwa reprezentujące 35% ludności. Ponadto dla podjęcia decyzji szczególnie ważnych jest wymagane zgromadzenie co najmniej 72% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii. W przypadku decyzji wymagających większości zwykłej dla jej pojęcia niezbędne jest uzyskanie zgody większości państw członkowskich.

Warto podkreślić, że w ramach WPZiB, w postanowieniach dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, państwa przyjęły na siebie zobowiązania sojusznicze. Artykuł 42(7) TUE stanowi jednoznacznie, że: „W przypadku gdy jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium, pozostałe

Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne z zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania⁴¹.

Państwa zobowiązały się również do działania „wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka” („klauzula solidarności”, art. 222(1) TFUE)⁴².

Członkostwo Polski w UE wpływa również na jej udział i działalność w innych organizacjach. W ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa członkowskie Unii, zgodnie z art. 34 TUE, koordynują swoje działania w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych, podtrzymując na tym forum stanowiska Unii. Organizację tej koordynacji zapewnia Wysoki przedstawiciel Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jeśli w danej organizacji lub konferencji nie uczestniczy państwo członkowskie, pozostałe państwa informują te pozostałe i podtrzymują stanowisko Unii. Państwa członkowskie będące członkami Rady Bezpieczeństwa NZ mają działać zgodnie i wyczerpująco informować pozostałe i Wysokiego przedstawiciela oraz bronić interesów i stanowisk Unii, bez uszczerbku dla ich zobowiązań wynikających z postanowień Karty NZ. Jeżeli Unia określi stanowisko w kwestii będącej przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa NZ, państwo zasiadające w Radzie ma zaproponować zaproszenie Wysokiego przedstawiciela do zaprezentowania stanowiska Unii⁴³.

Unia jako podmiot prawa międzynarodowego może w obszarach przyznanych jej kompetencji być członkiem organizacji międzynarodowych lub może mieć status obserwatora, gdy statut organizacji nie pozwala na członkostwo podmiotu niepaństwowego. To ogranicza możliwości samodzielnego działania państw członkowskich w takich organizacjach, bo dzielą członkostwo w organizacji z członkostwem w Unii, ale też stwarza dodatkowe forum dla prezentacji i ochrony swoich interesów.

Najważniejszą organizacją, w których występuje „podwójne” członkostwo, państw i Unii, jest Światowa Organizacja Handlu (WTO). Unia jest sukcesorką Wspólnoty Europejskiej, która była członkiem WTO od 1 stycznia 1995 r. Unia w sensie materialnym jest unią celną, która prowadzi wspólną politykę handlową oraz celną.

⁴¹ Traktat o Unii Europejskiej (TUE), za: *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami. Karta Praw Podstawowych*, wprowadzenie, wybór i opracowanie J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 82.

⁴² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), za: *ibidem*, s. 199–200.

⁴³ TUE, za: *ibidem*, s. 27–28.

Reprezentowana jest przez Komisję Europejską (Komisarza do spraw handlu). Jednak Komisja nie może działać w pełni samodzielnie. Na negocjacje handlowe w imieniu Unii musi mieć autoryzację Rady, a w trakcie negocjacji współpracuje z państwami członkowskimi poprzez Komitet Polityki Handlowej, który jest grupą roboczą Rady, odpowiedzialną za wszystkie sprawy dotyczące handlu. Komisja może składać skargi i je załatwiać, ale z poparciem Rady, może też Radzie zaproponować zastosowanie retaliacji. Komisja w czasie negocjacji porozumienia z WTO potrzebuje formalnej akceptacji Rady i Parlamentu Europejskiego, by podpisać porozumienie w imieniu Unii.

Pierwszą organizacją systemu Narodów Zjednoczonych, która zaakceptowała pełnoprawne członkostwo organizacji międzynarodowej, było FAO. W 1991 r. status taki nadano Wspólnocie Europejskiej, ponieważ realizowała ona wspólną politykę rolną. Członkiem FAO jest również Polska, tak więc w tej organizacji, podobnie jak w WTO, występuje „podwójna reprezentacja” – państwa i UE. Podobna sytuacja występuje też w innych organizacjach, w tym w najmłodszej organizacji, która staje się powszechną, tj. Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (International Renewable Energy Agency – IRENA), powstałej w 2010 r., liczącej w końcu 2018 r. 158 członków.

Unia w NZ ma status obserwatora, który przejęła po Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), przyznany jej 11 października 1974 r. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego UE reprezentuje w NZ Delegatura Unii Europejskiej (European Union Delegation) na czele z Wysokim Przedstawicielem do Spraw Polityki Zagranicznej. Unia jako obserwator nie ma prawa głosu, ale jest stroną ponad 50 umów i uzyskuje na konferencjach międzynarodowych specjalny status „pełnego uczestnika” (*full participant*).

Zgromadzenie Ogólne podwyższyło status uczestnictwa Unii w NZ w rezolucji A/65/276 z 30 maja 2011 r. Rezolucja pozwala przedstawicielom Unii przedstawiać wspólne stanowisko w czasie sesji Zgromadzenia oraz być zaproszonym do udziału w debacie generalnej, na rozpowszechnianie dokumentów Unii w czasie sesji i debaty jako dokumentów oficjalnych Zgromadzenia, przedstawiania propozycji i poprawek uzgodnionych przez członków Unii oraz daje prawo do repliki. Wspólne stanowiska wypracowywane i ogłaszane dotyczą szerokiego zakresu spraw, od pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, praw człowieka, rozwoju społecznego, po ochronę środowiska. Z tego względu w działalności delegacji państw członkowskich Unii wiele czasu zajmuje uzgadnianie wspólnych stanowisk, co też może ograniczać możliwość samodzielnego działania i realizowania własnych interesów przez państwa, ale z drugiej strony tworzy dodatkowe forum realizacji interesów narodowych, pozwala na prezentowanie własnego stanowiska i uwzględnianie go we wspólnych oświadczeniach.

Te niezwykle silne powiązania Polski z UE, która pod wieloma względami jest wyjątkową organizacją, z elementami ponadnarodowości, wzbudzały i wzbudzają nadal kontrowersje na temat suwerenności Polski w jej ramach. Występowały one w czasie przystępowania do organizacji, czego najbardziej ewidentnym dowodem były liczne

wnioski złożone do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją, w tym z suwerennością Polski.

Trybunał w wyroku wydanym 11 maja 2004 r. orzekł, że umowa o akcesji jest umową międzynarodową, o której mówi art. 90 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”⁴⁴. Umowy tego typu, zgodnie z Konstytucją, wymagają szczególnego trybu przyjęcia, wyższych wymogów niż zwykle umowy. „Ratyfikacja takiej umowy dokonywana jest w trybie o wyraźnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie. Zaostrożenie to polega na: podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie, bądź – alternatywnie (mocą odpowiedniej uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów) – na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego”⁴⁵. Zdaniem Trybunału procedura ta, będąca wyrazem troski o suwerenność państwa, wprowadza „istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Wspólnot i Unii Europejskiej”⁴⁶.

Z punktu widzenia suwerenności państwa w Unii ważna jest wykładania samego terminu „przekazanie kompetencji”. Trybunał wskazał, że jeszcze przed zawarciem Układu akcesyjnego Polska, przystępując do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych⁴⁷. Według Trybunału zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw”, bez naruszenia rdzenia uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą Konstytucji – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej⁴⁸. Przekazanie nie może podważać sensu istnienia któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej⁴⁹. Nie może też prowadzić do tego, że Polska przestałaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Polska po przystąpieniu do Unii pozostaje państwem suwerennym, dysponując – zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów z 1969 r. – prawem wypowiedzenia traktatów.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁴⁵ Wyrok. Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej, K18/04, OTK 2005/5A/49, pkt 3.2; pkt 3.3.

⁴⁶ Ibidem, pkt 3.3.

⁴⁷ Ibidem, pkt 8.1.

⁴⁸ Ibidem, pkt 8.4.

⁴⁹ Ibidem, pkt 4.1.

Ponadto wyrok zwraca uwagę, że system Unii ma charakter dynamiczny, nie jest możliwy do przewidzenia jej dalszy rozwój. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszych zmian. Zarazem jednak kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności. Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregośkolwiek z państw⁵⁰.

Trybunał orzekł również, że tryb i przedmiot przekazania powinny być „w zgodzie z Konstytucją” (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”, a ewentualna ich zmiana wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji określonych w art. 235 tego aktu. Zakres i granica przekazania kompetencji są prerogatywą państw. Unia musi przy tym szanować aksjologię Konstytucji RP⁵¹. Trybunał zwracał uwagę, że głównie „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu lub zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych”.

Trybunał dopuszcza możliwość kontroli zgodności aktów wspólnotowych w kontekście funkcji gwarancyjnej Konstytucji⁵². Ponadto zastrzega sobie prawo kontroli, czy prawodawcze organy Wspólnot (Unii), wydając określony akt, „działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności”⁵³.

Trybunał odniósł się też do zarzutów, że zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje ponadnarodowe, której to kategorii nie przewiduje Konstytucja RP. Stwierdził, że nie mają one uzasadnienia. Wspólnoty i Unia są bowiem organizacjami międzynarodowymi, a nie ponadnarodowymi. Na dowód tego przytoczył szereg argumentów, w tym skonstatował, że umowy akcesyjne są normalnymi umowami międzynarodowymi, odpowiadającym cechom umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji, państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej, dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., żaden zaskarżony akt normatywny nie określa Unii Europejskiej mianem „organizacji ponadnarodowej”, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Unię (jak też akty stanowionego prawa pochodnego) nie posługują się pojęciem „organizacji ponadnarodowej”⁵⁴.

⁵⁰ Ibidem, pkt 5.1.

⁵¹ Ibidem, pkt 8.2; 8.4.

⁵² Ibidem, pkt 6.4.

⁵³ Ibidem, pkt 10.2.

⁵⁴ Ibidem, pkt 8.5.

Podsumowując, można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny uznał, że przystąpienie Polski do Unii nie naruszyło suwerenności państwa, jak również określił granice oraz zasady jej ochrony w ramach rozwijającej się Unii i procesu integracji. Warto też dodać, że Polska dołączyła do traktatu ratyfikacyjnego między innymi deklaracją dotyczącą moralności publicznej, na mocy której zastrzegła dla poziomu krajowego prawo regulacji kwestii o znaczeniu moralnym, w tym dotyczących życia ludzkiego⁵⁵. Deklaracja ta jest odpowiedzią na rozszerzanie się procesu integracji oraz wkraczanie Unii w obszar spraw zastrzeżonych do kompetencji państwa. Oprócz Polski deklaracje takie złożyły inne państwa, w tym Wielka Brytania i Czechy w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych. Tego typu praktykę (klauzula opt-out) można traktować jako instrument ochrony suwerenności w Unii. Daje ona państwom możliwość pozostania w organizacji, bez blokowania procesu integracji⁵⁶.

Mechanizmy i instrumenty ochrony suwerenności państw są również zawarte w Traktacie Lizbońskim. Najważniejszym z nich jest zasada podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Według art. 4 oraz art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, a wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności, czyli Unia działa tylko w granicach kompetencji wyznaczonych przez państwa członkowskie w traktatach. Artykuł 4 stanowi ponadto, że Unia szanuje tożsamość narodową, podstawowe funkcje państwa, „zwłaszcza mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Po drugie, parlamenty narodowe mają wpływ na proces decyzyjny i mogą go monitorować (np. stosowanie tzw. zasady elastyczności), a pewne decyzje nawet blokować (np. zmiana procedury podejmowania decyzji przez Radę w określonych przypadkach). Po trzecie, TUE w art. 50 reguluje procedurę wystąpienia z Unii, co ułatwia wystąpienie, aczkolwiek brak takiej procedury nie byłby przeszkodą w wystąpieniu, ponieważ zgodnie z prawem zwyczajowym państwo ma prawo wystąpić z organizacji niezależnie od tego, czy klauzula o wystąpieniu jest w statucie, czy też jej nie ma.

W relacjach między Polską a Unią Europejską kwestia suwerenności pojawiła się po wygranych w 2015 r. wyborach przez Prawo i Sprawiedliwość, która w swoim programie mocno podkreśla wartości suwerenności, niepodległości, podmiotowości i tożsamości narodowej oraz rozpoczęła realizację programu głębokich reform. Polskie władze, odwołując się do interesu narodowego, definiowanego w kategoriach konserwatywnych, zderzyły się z opozycją, jak też działającą według modelu liberalnego Unią, który znajduje obrońców w większości członków obecnego Parlamentu

⁵⁵ Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nr 61 dołączona do Traktatu z Lizbony, w: *Podstawy prawne...*, op. cit., s. 412.

⁵⁶ R. Adler-Nissen, *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, s. 10.

Europejskiego oraz Komisji Europejskiej. Dyskusja ta przebiega nie tylko wewnątrz Unii, ale też w ramach polskiego społeczeństwa, gdzie często odmienne poglądy polityczne, podzielane ideologie, przynależność partyjna wiążą się z odmiennym podejściem do suwerenności oraz różnymi oczekiwaniami odnośnie do pożądanego kształtu Unii i relacji z Unią, wykraczając poza tradycyjną dychotomizację stanowisk między zwolennikami Unii jako organizacji lub federacji⁵⁷.

Tak więc Unia Europejska, jak również inne instytucje międzynarodowe, których członkiem jest Polska, zostały włączone w spór wewnętrzny dotyczący kierunku i zakresu oraz sposobu realizacji reformy sądownictwa. Ogólnie ujmując, podstawowy zarzut formułowany przez organy Unii (Parlament, Komisja) i opozycję dotyczy naruszenia przez władze Polski jednej z podstawowych zasad, na jakich opiera się Unia, tj. zasady państwa prawa. W negocjacje i spory, które toczyły się w tej sprawie od dwóch lat, angażowały się różne podmioty, w tym Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, podejmując 20 maja 2016 r. „Uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli”. Stwierdza w niej, że Polska „zgodnie z Konstytucją jest suwerennym, demokratycznym państwem prawa”, którego suwerenność w ostatnim czasie jest naruszana. Pretekstem do takich działań jest sprawa sporu politycznego o Trybunał Konstytucyjny oraz próba narzucenia Polsce decyzji w sprawie przyjęcia migrantów⁵⁸. Wśród zagranicznych obrońców polskiej suwerenności znalazły się władze Węgier, których stanowisko wyraził między innymi wicepremier tego państwa Zsola Semjen, stwierdzając, że „jest nie do zaakceptowania, by Bruksela wywierała wpływ na państwo suwerenne i arbitralnie karała demokratycznie wybrane rządy”⁵⁹.

W okresie dwóch lat kontaktów i negocjacji między Komisją a Polską w sprawie praworządności, toczonych od stycznia 2016 r., Komisja skierowała do Polski trzy zalecenia w sprawie pożądanых zmian w sądownictwie. Uznając, że Polska się do nich nie dostosowała, złożyła 20 grudnia 2017 r. do Rady Unii wnioski w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE, czyli procedury, która jest uruchamiana w przypadku istnienia ryzyka poważnego naruszenia praworządności. Zgodnie z punktem 1 tego artykułu Rada na uzasadniony wniosek między innymi Komisji, stanowiąc większością czterech piątych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2. Procedura ta jest długa i wymaga decyzji kilku organów, może być przerwana na różnych etapach, w najgorszym przypadku kończy

⁵⁷ S. Sowiński, *Suwerenność, ale jaka? Spór o suwerenność w polskiej eurodebatie*, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/1-2004_Sowinski.pdf (data dostępu: 13.06.2018).

⁵⁸ Uchwała w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=CDCB6F44963B63E5C1257FB900579C69> (data dostępu: 14.05.2018).

⁵⁹ <https://www.thenewamerican.com/world-news/europe/item/27810-poland-objects-to-eu-attacks-on-its-national-sovereignty> (data dostępu: 15.05.2018).

się zawieszeniem praw członkowskich, w tym prawa do głosowania przedstawiciela rządu w Radzie⁶⁰.

Według komunikatu prasowego wydanego w dniu złożenia wniosku „Komisja podejmuje działania, aby bronić praworządności w Europie. W wyniku reformy sądownictwa w Polsce sądy zostają podporządkowane kontroli politycznej rządzącej większości. Brak niezależności sądów rodzi poważne wątpliwości, czy prawo UE jest skutecznie stosowane – począwszy od ochrony inwestycji po wzajemne uznawanie decyzji w tak różnych dziedzinach, jak spory o przyznanie opieki nad dzieckiem czy wykonanie europejskiego nakazu aresztowania”⁶¹. Ponadto Komisja wystosowała do Polski kolejne zalecenie, jak też postanowiła podjąć kolejne działanie przeciwko Polsce za naruszenie prawa Unii przez przyjęcie ustawy Prawo ustroju sądów powszechnych i wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE. Równocześnie Komisja, uznając te działania za bezprecedensowe, wyraziła wolę i propozycję „konstruktywnego dialogu, aby zaradzić obecnej sytuacji”⁶².

Wszczęcie procedury w sprawie naruszenia praworządności przez Polskę jest pierwszym tego typu działaniem w historii UE. Wzbudza wątpliwości dotyczące kompetencji Komisji Europejskiej odnośnie do tego przypadku, tj. wymiaru sprawiedliwości, oraz zastosowanej procedury, czemu towarzyszą zarzuty o naruszenie suwerenności Polski. Kontrowersje te są często skutkiem braku znajomości prawa Unii oraz zobowiązań Polski w tym zakresie. Z tego względu wydana w lutym 2018 r. zbiorowa publikacja na temat wniosku Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE wydaje się bardzo potrzebna⁶³. Odwołując się prawa unijnego i powszechnego, Jerzy Barcz jednoznacznie oddał wszystkie zarzuty, które są formułowane wobec Komisji Europejskiej i innych instytucji międzynarodowych o naruszenie suwerenności Polski wskutek ich postępowania wskazującego na naruszenie praworządności w Polsce, ponieważ postępowanie to oznacza wkraczanie w obszar wewnętrznej, wyłącznej, kompetencji państwa⁶⁴. Odwołując się w pewnym zakresie do jego argumentacji, można zauważyć, że współcześnie zakres wyłącznej kompetencji państwa jest wyznaczony przez prawo międzynarodowe oraz międzynarodowe zobowiązania w zakresie praw człowieka. W związku z tym państwo nie może odwoływać się do argumentu wyłącznej kompetencji, w obszarze objętym umową, zwłaszcza wtedy, gdy są ustanowione mechanizmy kontroli przestrzegania tej umowy⁶⁵, czyli w sytuacji szczególnej, wyraźnie określonej przez prawo, tak jak w przypadku UE. Jednak, oprócz

⁶⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2016 C202, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=94 (data dostępu: 15.05.2018).

⁶¹ https://ec.europa.eu/poland/news/171220_rule_of_law_pl (data dostępu: 23.08.2018).

⁶² Ibidem.

⁶³ J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wszczęcia w stosunku do Polski procedury art. 7 TUE. Ramy polityczno-prawne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2018.

⁶⁴ J. Barcz, *Podsumowanie i wnioski*, w: J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), op. cit., s. 74–75.

⁶⁵ Ibidem.

tego ogólnego i formalnego uzasadnienia, istnieje kwestia praktycznego funkcjonowania prawa, jego stosowania w konkretnym przypadku oraz wpływu czynnika politycznego. Unia Europejska nie jest tylko konstrukcją prawną, ale polityczną. Dalsze decyzje podejmowane w sprawie Polski nie będą zapadały tylko w przestrzeni prawnej, ale też w określonym środowisku międzynarodowym, niewolnym od sprzecznych politycznych interesów państw oraz różnych grup, chcących wpłynąć na proces decyzyjny. Ponadto pozostaje kwestią dyskusyjną, czy sprawy wymiaru sprawiedliwości i jego reformy wchodzą w zakres kompetencji UE, zwłaszcza w kontekście art. 4 i 5 TUE, o których była mowa, oraz art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), zgodnie z którym Unia szanuje różne systemy i tradycje prawne państw⁶⁶.

W dziedzinie bezpieczeństwa jednym z celów Polski określonym w pierwszej po transformacji strategii bezpieczeństwa narodowego było przystąpienie do sojuszków państw zachodnich i uzyskanie członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Zakończyły się one podpisaniem 16 grudnia 1997 r. protokołu do Traktatu Północnoatlantyckiego dotyczącego przystąpienia Polski do traktatu. Zostały one równocześnie skierowane do ratyfikacji przez wszystkich członków Sojuszu. W następnym roku odbył się proces ratyfikacji. W Polsce procedura ta zakończyła się w lutym 1999 r., dokumenty ratyfikacyjne zostały złożone depozytariuszowi 12 marca 1999 r. W tym dniu Polska została stroną traktatu sojuszniczego oraz NATO. Polska była też zobowiązana do przyjęcia innych regulacji, w tym traktatów tworzących strukturę NATO oraz regulujących jej funkcjonowanie⁶⁷.

Polska jest członkiem wszystkich organizacji należących do systemu Narodów Zjednoczonych. W niektórych, jak już wcześniej wskazywano, członkostwo zostało na kilka lat przerwane w czasie zimnej wojny. W innych, głównie technicznych, współpraca była ciągła i w niewielkim stopniu podlegała wpływom i turbulencjom politycznym. Kolejne przekształcenia relacji między Polską a niektórymi organizacjami powszechnymi były skutkiem olbrzymiej zmiany w polityce zagranicznej Polski, jaka zaszła po okresie transformacji ustrojowej. Ich charakter i zakres były zróżnicowane w odniesieniu do poszczególnych organizacji.

Mówiąc o zmianach, jakim ulegało uczestnictwo Polski w organizacjach międzynarodowych w nowym okresie historycznym, należy wskazać też na jego wymiar gospodarczo-finansowy. Jak już wcześniej wspomniano, rząd Polski podjął starania o ponowne uzyskanie członkostwa w organizacjach finansowych już na początku lat 80., w celu uzyskania wsparcia dla zadłużonego państwa. Zakończyły się one przyjęciem w 1986 r. do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który działa na zasadach spółki

⁶⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w: *Podstawy prawne Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 122.

⁶⁷ Szerzej: M. Tabor, *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, op. cit., s. 69–91; M. Tabor, *Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, op. cit., s. 137–177; *NATO Acquis*, oprac. B. Jabłoński, S. Kamiński, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1998.

akcyjnej. W związku z tym Polsce przyznano określoną kwotę udziałową, która wynosiła 1688,40 mln SDR (ang. Special Drawing Rights – Specjalne Prawa Ciągnięcia), co dawało 17 621 głosów, stanowiących 0,7% całości. W Radzie Wykonawczej, będącej organem zarządzającym Funduszu, Polska przewodniczy obecnie grupie, do której należą też Szwajcaria, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Serbia, Tadżykistan i Turkmenistan. Grupa dysponuje 2,75% głosów (2018 r.). Na takich samych zasadach są zbudowane również organizacje z Grupy Banku Światowego, których członkiem jest Polska, tj. Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (MBOR), nazywanym Bankiem Światowym, Międzynarodowa Korporacja Finansowa (IFC) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, wchodzące w skład Grupy Banku Światowego.

Organizacje te, a zwłaszcza Fundusz, odegrały ważną rolę w procesach transformacji gospodarczej. Uzyskiwane pożyczki służyły równoważeniu bilansu płatniczego oraz przeprowadzaniu przekształceń strukturalnych. Rząd mógł także korzystać z wiedzy i doświadczeń ekspertów organizacji oraz pomocy technicznej. Ponadto Fundusz wspierał Polskę w staraniach na rzecz restrukturyzacji i redukcji zadłużenia zagranicznego⁶⁸.

WTO, powstałe w 1995 r., jest następczynią funkcjonującego od 1947 r. GATT (Układ ogólny w sprawie ceł i handlu), który był jedynym forum globalnej współpracy w sprawach handlu światowego i jego liberalizacji. W okresie PRL, z racji monopolu państwowego w zakresie handlu i braku taryfy celnej, Polska nie mogła w pełni uczestniczyć w pracach GATT. Pomimo tego rząd starał się nawiązać i rozszerzać współpracę z organizacją, najpierw uzyskując status obserwatora (1957 r.), a potem członka stowarzyszonego (1960 r.). Dzięki temu włączał się w coraz szerszym zakresie w działalność organizacji, aż do uzyskania statusu umawiającej się strony Układu w 1967 r.

Jednak dopiero zmiany systemowe w polskiej gospodarce na przełomie lat 80. i 90. umożliwiły Polsce pełne włączenie się w prace organizacji, jak również negocjacje prowadzone w jej ramach. Wyrazem tego był wniosek Polski złożony do GATT w styczniu 1990 r. o renegotjacje Protokołu o przystąpieniu Polski do Układu w sprawie taryf celnych i handlu. Równolegle w ramach nowej rundy negocjacji handlowych (Runda Urugwajska) Polska w 1993 r. złożyła ofertę dotyczącą warunków importu na jej terytorium, które zostały zaakceptowane przez wszystkich uczestników rokowań w kwietniu 1994 r. „W ten sposób zakończył się okres «ułomnego» członkostwa Polski w wielostronnym systemie handlowym, ponieważ Polska ostatecznie zaakceptowała wszystkie reguły wypracowane podczas rundy”⁶⁹. To umożliwiło Polsce uzyskanie członkostwa w nowej organizacji – WTO, która zastąpiła GATT, co nastąpiło 1 lipca 1995 r. Konsekwencją tego były zobowiązania do większego otwarcia rynku wewnętrznego na wymianę międzynarodową. Liberalizacja objęła nie tylko rynek towarów, ale też przepływów usługowych. Ponadto Polska miała

⁶⁸ Szerzej: K. Kołodziejczyk, *Współpraca Polski z międzynarodowymi instytucjami finansowymi*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, op. cit., s. 224–232.

⁶⁹ A. Wróbel, *Polska w Światowej Organizacji Handlu*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, op. cit., s. 342.

obowiązek implementacji zobowiązań międzynarodowych w wewnętrzny porządek prawny⁷⁰. Sytuacja Polski w WTO zmieniła się po przystąpieniu do UE, ponieważ Unia jest również członkiem WTO, ma pełną kompetencję do kształtowania polityki handlowej i prowadzenia negocjacji w imieniu państw członkowskich, o czym już wcześniej wspomiano.

Dla Polski ważnym wydarzeniem było przystąpienie w 1996 r. do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), ponieważ była ona uznawana za elitarny klub państw najwyżej rozwiniętych⁷¹. W czasie zimnej wojny skupiała tylko państwa zachodnie, potem otworzyła się na inne, w tym członków z Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie należą do niej 34 kraje z całego świata. Podstawowym celem organizacji jest wspieranie polityki zmierzającej do osiągnięcia możliwie najwyższego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i standardu życia w krajach członkowskich, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilizacji finansowej, jak również przyczynianie się do rozwoju krajów rozwijających się oraz promowanie handlu światowego na niedyskryminacyjnych zasadach. Aby osiągnąć powyższe cele, rządy zobowiązały się prowadzić stałe wzajemne konsultacje w sprawach społeczno-gospodarczych, koordynować polityki gospodarcze i społeczne (kierunki, instrumenty), podejmować wspólne działania na arenie międzynarodowej, a jeśli to wskazane, je koordynować. Organizacja jest zbudowana na zasadach równościowych, ma charakter wybitnie koordynacyjny, a jej podstawową metodą działania jest zasada „nacisku równych sobie” (ang. *peer pression*, fr. *la pression de pairs*).

Pierwsze kontakty między Polską a OECD zostały nawiązane w 1987 r., ale ich rozwój i instytucjonalizacja nastąpiły dopiero po zmianach ustrojowych, jakie były przeprowadzane w polskiej gospodarce w kierunku kształtowania wolnego rynku, deregulacji i prywatyzacji. Zbliżenie z organizacją było traktowane przez Polskę jako instrument stymulujący i wspierający te przekształcenia. Służyło temu powołane w 1990 r. przez OECD Centrum do spraw Współpracy z Krajami w Trakcie Przemian, a rok później ustanowiony specjalny program Partnerzy w trakcie Przemian (Partners in Transition – PIT). W 1994 r. rząd Polski złożył wniosek o przyjęcie do OECD, mając świadomość, że Polska spełnia już warunki członkostwa, musiał jednocześnie ustosunkować się do dorobku normatywnego organizacji, w tym określić zakres zgodności polskiego ustawodawstwa i polityki z normami obowiązującymi członków OECD, zawartymi w aktach prawnych przyjętych przez organizację, a także dostosować ustawodawstwo do podstawowych aktów prawnych OECD. Do najważniejszych należą zobowiązania w zakresie liberalizacji gospodarki, zapisane w kodeksach liberalizacyjnych, liberalizacji przepływów kapitałowych oraz bieżących transakcji

⁷⁰ Szerzej: ibidem, s. 333–364; L. Wallach, P. Woodall, *Whose Trade Organization? A Comprehensive Guide to the WTO*, The New Press, New York–London 2004.

⁷¹ Konwencja o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż, 14 grudnia 1960 r., za: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (opr.), *Dokumenty europejskie*, t. 2, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1999, s. 123–132.

niewidzialnych, jak też regulacje dotyczące inwestycji zagranicznych oraz spraw podatkowych i polityki ekologicznej.

Organizacja ma bardzo szeroko zakreślone kompetencje przedmiotowe i odpowiadającą jej niezwykle liczną i rozbudowaną strukturę organów (około 200 organów). W ramach organizacji wypracowano ponad 160 instrumentów regulacyjnych o różnym znaczeniu i sile obowiązywania (m.in. decyzje, konwencje, deklaracje, wytyczne, rekomendacje). Polska jako członek organizacji podlega regularnym przeglądom, całościowym i sektorowym. Uczestniczy w koordynacji polityk państw i ustalaniu zasad odnoszących się do gospodarki światowej. Ma dostęp do bieżących informacji na temat stanu gospodarki światowej, innych państw i własnej, może korzystać z wiedzy ekspertów i poprzez uczestnictwo w procesie *peer review* poznawać doświadczenia innych i z nich korzystać.

Członkostwo w OECD pozwoliło Polsce przystąpić do organizacji i agencji powiązanych z nią i tworzących system, tj. do Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) w 2008 r., oraz uczestniczyć w pracach dwóch agencji, Centrum do spraw Rozwoju od 2008 r. oraz Agencji Energii Jądrowej (NEA) w 2010 r. Z OECD powiązane jest również Międzynarodowe Forum Transportu (do 2007 r. – Europejska Konferencja Ministrów Transportu, do której Polska wstąpiła w 1991 r.). W działalność organizacji włączone są także organizacje polskiego biznesu i związków zawodowych w ramach dwóch pozarządowych organów doradczych, tj.: Komitetu Doradczego Biznesu i Przemysłu (Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”) oraz Komitetu Doradczego Związków Zawodowych (NSZZ „Solidarność”)⁷².

Zakończenie

Polska jest członkiem 75 organizacji międzyrządowych. Przynależność do organizacji powszechnych w ostatnich dziesięcioleciach nie zmieniła się znacząco, natomiast uległ zmianie w kilku przypadkach charakter aktywności Polski, będący skutkiem przekształceń ustrojowych, przeorientowania polityki zagranicznej na opcję regionalną oraz członkostwa w Unii Europejskiej. Największe zmiany zaszły w przynależności do organizacji regionalnych. Wpisywały się w głęboką rekonstrukcję „mapy organizacyjnej”, jaka nastąpiła w wyniku załamania się zimnej wojny i procesów demokratyzacji, głównie w regionie euroatlantyckim. Polska uczestniczyła w rozwiązywaniu organizacji bloku wschodniego, starając się równocześnie nawiązywać i umacniać więzy z Zachodem. Z kolei organizacje państw zachodnich musiały przeformułować swoje strategie i programy oraz określić relacje z takimi państwami, jak Polska. Podejmując

⁷² Szerzej: *OECD a Polska*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1995; A. Wróbel, *Polska w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, w: S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Udział...*, op. cit., s. 247–277.

decyzje o ewentualnym przyjęciu, na początku proponowano formy współpracy, wspierające zmiany ustrojowe i przygotowujące do członkostwa. Polska przeszła taką drogę i stała się członkiem: Rady Europy, NATO, OECD, UE, ESA, brała udział w tworzeniu EBOR i Rady Państw Morza Bałtyckiego.

W tym długim, prawie 100-letnim procesie relacje między Polską a organizacjami podlegały zmianom. Od nierównoprawnych i wymuszonych traktatów i zobowiązań w 1919 r., poprzez podległość wobec Moskwy w czasach zimnej wojny, do poszukiwania optymalnych relacji z organizacjami w ostatnich dziesięcioleciach. Dokonała się ogromna zmiana nie tylko w sferze relacji zewnętrznych, ale też wewnątrz państwa, ponieważ przynależność do organizacji wymagała dostosowania się do ich standardów. Polska, przystępując do licznych organizacji, była zobowiązana przyjąć ich dorobek prawny, na którego ustanowienia nie miała wpływu. Trwał wieloletni proces dostosowywania się do prawa i praktyk, które wcześniej inni wypracowali i przyjęli. Było to niewątpliwie dobrowolne przedsięwzięcie, nie wzbudzające większych kontrowersji z punktu widzenia suwerenności. Ponadto można zauważyć, że udział Polski w rozwijaniu międzynarodowej ochrony praw człowieka w dużym zakresie ogranicza obszar wyłącznej kompetencji państwa. Z drugiej jednak strony w obszarze tych instytucjonalnych uwarunkowań, także chroniących państwo w ramach organizacji, istnieje sfera niezwykle silnych współzależności i zależności, jak również nowe możliwości realizacji interesów narodowych.

The Questions of Poland's Sovereignty in International Organisations – A Historical Outline

The article outlines the history of Poland's participation in international organisations spanning almost 100 years. It primarily sets out to identify and assess the specific issues regarding national sovereignty that boasted key pertinence throughout that time. It focuses on the three periods, i.e. the interwar period, marked by Poland's membership in the League of Nations, as well as by coercion to undertake a certain scope of international obligations, Cold War period – the time of “limited sovereignty” and subordination to the Soviet Union, and the last one, i.e. following the end of Cold War, and the change of a political system in the country. It was in that time, in the environment of growing interdependence and deepening international integration, accompanied by major changes within the scope of membership in international organizations, that optimum political positions and relations within the fold of those organizations had to be worked out in terms of the country's vital interests, which would not have been possible without maintaining its sovereignty in the first place, while also having it subjected to a major rethink, with a view to its ultimate redefinition.

Keywords: Poland, sovereignty, international organisations, League of Nations, minority treaties, European Union, Brezhnev Doctrine, UN.