

Elżbieta Kuźelewska

Współpraca transgraniczna w Europie w świetle prawa międzynarodowego

Wprowadzenie

Zainteresowanie współpracą transgraniczną w Europie jest ogromne. Wiąże się ono zarówno z uzyskiwaniem korzyści ze wspólnie prowadzonej polityki ponadgranicznej, jak również ze staraniami krajów Europy Środkowo-Wschodniej dołączenia do państw tworzących Unię Europejską. Do niedawna problematyka regionów przygranicznych zajmowała marginalne miejsce, zaś region nadgraniczny traktowano jako teren o niewielkim znaczeniu dla gospodarki państwa. Dopiero pojawienie się w Europie Zachodniej procesu integracji regionalnej, rozumianej jako proces ujednolicenia systemów społeczno-gospodarczych, spowodował zwrócenie uwagi na obszary przygraniczne.¹ Porozumienie regionów przygranicznych o współpracy transgranicznej określa się pojęciem euroregionów, aczkolwiek nie jest to oficjalnie przyjęta nazwa. Nie we wszystkich istniejących w Europie porozumieniach o współpracy transgranicznej występuje nazwa euroregion. Pojęcie euroregionu stosuje się wobec dowolnej współpracy przygranicznej na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej i kulturalnej pomiędzy dwoma lub większą ilością państw i ich władzami lokalnymi.² Euroregion to ograniczony geograficznie obszar obejmujący część terytorium państw, które wspólnie koordynują swe działania w różnych dziedzinach, mając na uwadze jednocześnie przestrzeganie prawa wewnętrznego każdego z tych państw. Celem każdego euroregionu jest efektywna współpraca władz lokalnych, regionalnych i centralnych na rzecz jego

¹ S. Korenik, Współpraca regionów przygranicznych jako element integracji regionalnej (ze szczególnym uwzględnieniem woj. wałbrzyskiego), w: Postęp w integracji europejskiej a rozwój regionów, red. L. Cybulski, J. Gogolewska. Materiały z polsko-włoskiej konferencji zorganizowanej przez Katedrę Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu 24-25 maja 1996, Prace Naukowe nr 742 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 99.

² W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998, s. 7.

rozwoju. Ma ona wykazać, że idea powoływania euroregionów winna służyć zdobywaniu doświadczeń przed przystąpieniem do właściwej integracji europejskiej.

Polska jest jednym z krajów aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Proces dochodzenia do członkostwa w UE zainicjowany został w 1989 roku i w początkowym etapie doprowadził do podpisania w 1991 roku układu stowarzyszeniowego Polski ze Wspólnotami Europejskimi. W styczniu 1997 roku rząd polski zatwierdził opracowany przez Komitet Integracji Europejskiej dokument *Narodowa Strategia Integracji*, w którym przedstawiono priorytety w negocjacjach akcesyjnych z UE oraz przybliżoną datę uzyskania członkostwa (lata 2000–2002)³. Jednak już dziś wiadomo, że przyjęcie Polski w struktury UE nastąpi później niż rząd polski zakładał. W ten sposób kształtuje się sytuacja na szczeblu władz centralnych. Oprócz porozumień na szczeblu rządowym coraz większe znaczenie ma transgraniczna współpraca regionalna, nabierająca cech instytucjonalnych pod postacią euroregionów⁴. Władze lokalne i regionalne zaczęły zawierać porozumienia transgraniczne na płaszczyźnie lokalnej, będąc zapewne świadome, iż euroregiony stanowią pierwszy krok do integracji europejskiej, zaś harmonijna współpraca pomiędzy władzami lokalnymi ma donieść wagę dla rozwoju gospodarczego regionów i społeczności lokalnych zamieszkujących terytoria państw, których część stanowi euroregion.

Od kilku lat na pograniczu Rzeczypospolitej Polskiej można obserwować zainteresowanie różnymi formami współpracy ponadgranicznej. Prawie w całości granicę RP pokrywają specjalne obszary współpracy transgranicznej, która służy między innymi integracji europejskiej, wyzwala miejscowy potencjał gospodarczy oraz umożliwia korzystanie ze środków Unii Europejskiej. Jedną z form współpracy transgranicznej jest współpraca regionalna. W stosunkowo krótkim okresie na wszystkich granicach Polski powstało 13 euroregionów (tabela 1) w wyniku umów zawartych pomiędzy władzami lokalnymi o współpracy transgranicznej. Współpraca euroregionalna jest prowadzona ze wszystkimi krajami sąsiadującymi z Polską, a także z Węgrami i Rumunią (w ramach Euroregionu „Karpackiego”), ze

³ Jacques Chirac wspominał o 2000 roku jako dacie pierwszego poszerzenia Unii Europejskiej na wschód; J. Quatremer, *Unia już nie kocha Polski*, „Polityka” 2000 nr 38, s. 34-35.

⁴ K. Miros, Charakterystyka i przyczyny powstawania euroregionów na pograniczu polsko-niemieckim, w: *Polska i jej współdziałanie transgraniczne z sąsiadami*, red. A. Stasiak, K. Miros, Materiały z konferencji Warszawa-Szklarska Poręba-Bochołt – 4-11 maja 1994 roku cz. 2, Warszawa 1995, s. 17.

Szwecją (w ramach Euroregionu „Pomerania” i „Bałtyk”) oraz z Łotwą i Danią (w ramach Euroregionu „Bałtyk”).

Tabela 1. Wykaz euroregionów na granicy Polski

Lp.	Nazwa euroregionu	Data utworzenia	Partnerzy dla strony polskiej
1	„Nysa”	21.12.1991	Czechy, Niemcy
2	„Karpaty”	14.02.1993	Rumunia, Węgry, Słowacja, Ukraina
3	„Sprewa-Nysa-Bóbr”	21.09.1993	Niemcy
4	„Pro Europa Viadrina”	21.12.1993	Niemcy
5	„Tatry”	26.08.1994	Słowacja
6	„Bug”	29.09.1995	Ukraina, Białoruś
7	„Pomerania”	15.12.1995	Niemcy, Szwecja, Dania
8	„Glacensis”	5.12.1996	Czechy
9	„Niemen”	6.06.1997	Litwa, Białoruś
10	„Pradziad”	2.07.1997	Czechy
11	„Bałtyk”	22.02.1998	Dania, Rosja, Litwa, Łotwa
12	„Śląsk Cieszyński”	22.04.1998	Czechy
13	„Silesia”	20.09.1998	Czechy

Źródło: za J. Wendt⁵ z własnymi uzupełnieniami.

Podstawy prawne euroregionów

Idea regionalnej i transgranicznej współpracy zrodziła się w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej w latach sześćdziesiątych⁶. Wspólne działania transgraniczne podejmowano już na początku lat pięćdziesiątych pod hasłem „granice powinny łączyć, a nie dzielić”. Prekursorami współpracy transgranicznej byli między innymi Robert Schuman i Konrad Adenauer. Współpraca transgraniczna miała na celu zbliżenie społeczności lokalnych zamieszkałych po obu stronach granicy, lecz poróżnionych ze sobą ze względów narodowościowych, kulturowych, religijnych lub innych.⁷ **Pierwszym oficjalnym dokumentem traktującym o współpracy transgranicznej była rezolucja Rady Europy przyjęta**

⁵ J. Wendt, *Współpraca regionalna Polski w Europie Środkowej*, „Studia Europejskie. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego” 1998 nr 4, s. 142.

⁶ S. Parzymies, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994 nr 3, s. 18-19.

⁷ Z. Zychowicz, Euroregiony jako forma istnienia pogranicza polsko-niemieckiego na przykładzie Euroregionu Pomerania, w: *Pogranicze z Niemcami a inne pogranicza Polski*, red. Z. Kurcz, Wrocław 1999, s. 46.

w 1969 roku na konferencji europejskich władz lokalnych w sprawie integracji regionów przygranicznych⁸. W 1975 roku Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło potrzebę opracowania ramowej konwencji o współpracy przygranicznej w Europie. Projekt tego dokumentu został skierowany do Komitetu Ministrów Rady Europy z poleceniem opracowania go i przedłożenia państwom członkowskim do podpisu w 1979 roku. Zgromadzenie Konsultacyjne zaaprobowало treść dokumentu regulującego współpracę transgraniczną.⁹ Rozpoczyna się proces tworzenia euroregionów, pełniących ważną rolę w procesie integracji państw europejskich. Euroregiony powstają wskutek podpisania przez zainteresowane państwa porozumień dotyczących ścisłej współpracy przygranicznej.

Zasady współpracy transgranicznej zostały wypracowane w dokumentach Rady Europy. Do najważniejszych umów międzynarodowych wielostronnych odnoszących się do współpracy euroregionalnej należą:

- **Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi**¹⁰. Została podpisana 21 maja 1980 roku w Madrycie przez członków Rady Europy podczas czwartej konferencji ministrów odpowiedzialnych za instytucje lokalne. Jest to najważniejszy dokument poświęcony współpracy transgranicznej. Konwencja określa podstawy prawne i wzorce strukturalne ram współpracy regionów przygranicznych. Składa się z dwóch części: tekstu właściwego oraz załącznika ze wzorami umów, porozumień statutowych i statutów dla różnych form współpracy transgranicznej.

Tekst właściwy konwencji stanowi 12 artykułów. Już w preambule podkreślono, iż współpraca transgraniczna przyczynia się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych. W art. 1 zawarto obowiązek ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych poszczególnych stron (czyli państw, które ratyfikowały konwencję) oraz nakaz czynienia przez nie starań na rzecz zawarcia porozumień i uzgodnień niezbędnych do osiągnięcia powyższych celów. Działania te nie mogą naruszać odrębnych postanowień konstytucyjnych każdej ze stron.

⁸ J. Holm-Hansen, Polish Policies in the European Borderlands. Ethnic institutionalisation and transborder co-operation with Belarus and Lithuania, NIBR's PLUS SERIES 7-99, s. 52.

⁹ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...*op. cit., s. 47.

¹⁰ Rzeczpospolita Polska przystąpiła do niej 19 czerwca 1993 r. (Dz.U. Nr 61/1994, poz. 287 i 288).

W art. 2 podano definicję współpracy transgranicznej, którą jest *każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby stron, a także zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń*¹¹. Wyrażono tu również zasadę pierwszeństwa prawa wewnętrznego państwa w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Drugą definicją jest określenie znaczenia wyrażenia *wspólnoty i władze terytorialne*, które odnosi się do jednostek, urzędów i organów realizujących zadania lokalne i regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa. Ograniczenia zakresu lub wyłączenie stosowania Konwencji co do określonych zagadnień może nastąpić jedynie w wyniku zastrzeżenia w chwili podpisania Konwencji lub późniejszego powiadomienia Sekretarza Generalnego Rady Europy przez daną stronę.

W art. 3 ustanowiono obowiązek wspierania przez strony przedsięwzięć wspólnot i władz terytorialnych, które uwzględniają wypracowane w Radzie Europy zarysy porozumień między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz mogą uwzględnić, jeśli uważają to za stosowne, wzory dwustronnych i wielostronnych porozumień międzypaństwowych. Strony mogą zawierać porozumienia międzypaństwowe, w których mogą między innymi wyznaczać ramy, formy i granice działania wspólnot i władz terytorialnych zajmujących się współpracą transgraniczną oraz mogą stosować inne formy współpracy transgranicznej niż określone w Konwencji.

W art. 4 – 8 określone zostały następujące obowiązki stron:

- podejmowanie wysiłków i uzgodnień na rzecz usunięcia problemów prawnych, administracyjnych i technicznych, które mogłyby zakłócić rozwój i realizację współpracy transgranicznej,
- badanie celowości przyznania uczestniczącym we współpracy opartej na Konwencji wspólnotom i władzom terytorialnym takich samych możliwości, jakie stwarza współpraca międzynarodowa,
- dostarczanie innym stronom wszelkich informacji umożliwiających wywiązywanie się przez nie z zobowiązań wynikających z Konwencji,

¹¹ W świetle tego przepisu współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż euroregion, który jest jej odmianą umiejscowioną na określonym geograficznie obszarze. Pod pojęciem transgraniczność należy rozumieć sąsiedowanie ze sobą obszarów przygranicznych. S. Czarnow, *Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej euroregionów*, „PiP” 1997 nr 10, s. 56.

- zapewnienie informowania odpowiednich wspólnot i władz terytorialnych o przysługujących im sposobach działania,
- przekazywanie Sekretarzowi Generalnemu RE wszystkich istotnych informacji o porozumieniach międzypaństwowych oraz każdej propozycji dotyczącej uzupełnienia lub poszerzenia Konwencji lub porozumień wzorcowych.

W załączniku do Konwencji Madryckiej znajdują się wzory i zarysy porozumień międzypaństwowych, statutów oraz umów zawieranych przez władze lokalne. Mają one jedynie charakter instruktażowy i nie posiadają mocy wiążącej. Dzielią się one na dwie grupy: wzory porozumień międzypaństwowych w sprawie współpracy transgranicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz zarys porozumień, statutów i umów, które mogą służyć za podstawę współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi. Zarysy są wskazówką, jak mają wyglądać i jakie treści mają zawierać porozumienia i umowy między władzami lokalnymi.

W Strasburgu 9 listopada 1995 roku przyjęto Protokół Dodatkowy do Konwencji Madryckiej, w którym potwierdzone zostały priorytety współpracy transgranicznej zawarte w tekście pierwotnym Konwencji. Ponadto zapisano tu nowe zobowiązania do odpowiedzialności wspólnot lub władz terytorialnych za zawarte porozumienie. Uznano, że decyzje zgodne z międzynarodowymi umowami transgranicznymi oraz niesprzeczne z ustawodawstwem stron mają moc prawną. Jednostki wchodzące w skład wspólnot terytorialnych mogą tworzyć organizacje współpracy transgranicznej, których działalność nie może kolidować z porządkiem prawnym państwa, od którego wspólnoty te są zależne. Organizacje powyższe powinny być traktowane w ustawodawstwie stron jako osoby prawa publicznego lub prywatnego.

- **Europejska Karta Samorządu Terytorialnego** uchwalona przez Radę Europy 15 października 1985 r. w Strasburgu jest zbiorem postanowień i gwarancji dotyczących statusu i rozwoju lokalnej samorządności. Dzięki Kartie idea autonomii lokalnej została włączona do prawa międzynarodowego. Karta jest pierwszą wielostronną umową międzynarodową w dziedzinie samorządu terytorialnego, do którego zalicza się samorząd lokalny i regionalny. Niezbyt wiele miejsca poświęcono w Kartie prowadzeniu współpracy transgranicznej. W art. 10 odnaleźć można jedynie generalną kompetencję. Społeczności lokalne w trakcie wykonywania swoich uprawnień mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania. Na

warunkach przewidzianych przepisami prawa mogą one współpracować ze społecznościami innych państw. Choć formalnie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego nie odnosi się do regionów, to jednak odegrała dużą rolę w ich kształtowaniu. Stanowiła ona także punkt wyjściowy do opracowania Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.¹²

- **Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych** uchwalona przez Radę Europy 20 listopada 1981 roku w Euregio, a następnie zmieniona na Zgromadzeniu Stowarzyszenia Europejskich Regionów Przygranicznych 1 grudnia 1995 w Szczecinie, przedstawia tło historyczno-polityczne dzisiejszej Europy, w szczególności regionów przygranicznych oraz:
 - wyznacza cele współpracy transgranicznej w Europie, jak tworzenie nowej jakości granic jako tak zwanych. obszarów spotkań, umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych, ujednolicanie zagospodarowania przestrzennego w Europie, niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji,
 - określa zakres i skalę problemów godnych podjęcia na pograniczach państw,
 - wymienia najważniejsze przedsięwzięcia w zakresie intensyfikacji trwałego transgranicznego zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej, infrastruktury i gospodarki (poprawa infrastruktury komunikacyjnej, sieci telekomunikacyjnej i informatycznej, usprawnienie działalności placówek zaopatrzenia, obsługi i służb publicznych), doskonalenia transgranicznej ochrony środowiska i przyrody, rozwiązywania problemów przygranicznego ruchu osobowego, wspierania transgranicznej współpracy kulturalnej,
 - wskazuje środki organizacyjne i prawne służące realizacji powyższych przedsięwzięć i osiągnięciu zamierzonych celów,
 - charakteryzuje metody rozwiązywania problemów, przejawów niedorozwoju i uciążliwości charakterystycznych dla obszarów przygranicznych,

¹² A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 7/8, s. 50.

-
- formułuje najważniejsze postulaty wobec instytucji oraz organizacji europejskich, a w szczególności poprawę współpracy pomiędzy nimi i ich efektywności.
 - **Europejska Karta Samorządu Regionalnego** została przyjęta w czerwcu 1997 roku w wyniku trzyletnich debat Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Zapisy Karty są odpowiednikiem na poziomie regionu uprawnień do współpracy transgranicznej. Karta określa m.in. podstawy prawne samorządu regionalnego, zakres odpowiedzialności, organizację instytucjonalną, finanse oraz możliwość ingerencji innych władz w działalność samorządu regionalnego. Dokument przewiduje, że państwa, które są w trakcie procesu regionalizacji, jeśli ratyfikują Kartę, winny zobowiązać się dostosować do niej swoje struktury ustrojowe w ciągu dziesięciu lat i powinny zdawać Radzie Europy raport w tej sprawie. Podnoszone są głosy, iż Europejska Karta Samorządu Regionalnego w porównaniu do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego jest dokumentem bardziej politycznym i regulującym kwestie mniej oczywiste, a nawet zbyt drażliwe dla polityków państw europejskich.¹³ W preambule Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego zawarta jest chęć wspierania pokoju i współpracy międzynarodowej. Wyraźnie stwierdza się, iż uznanie samodzielności regionalnej pociąga za sobą konsekwencje lojalności w stosunku do suwerenności i integralności terytorialnej państwa, którego częścią są regiony. Nie może więc istnieć możliwość rozbicia struktur państwowych, separatyzm czy antagonizmy międzyregionalne. W Karcie podkreśla się wartość współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, ale wyraźnie stwierdza się, że dążenia regionów nie mogą godzić w interesy wspólnot lokalnych. Akcentuje się rolę regionów w tworzeniu struktur europejskich.¹⁴
- Oprócz umów wielostronnych władze centralne zawierają także – w formie traktatów, umów, porozumień czy protokołów międzypaństwowe – umowy dwustronne lub trójstronne regulujące współpracę transgraniczną. Na poziomie regionalnym i lokalnym zawierane są umowy lub porozumienia regionalne czy lokalne. Ponadto w trakcie dotychczasowej działalności euroregionów wypracowano szereg zasad współdziałania. Do najważniejszych należą:

¹³ Ibidem, s. 50-51.

¹⁴ Ibidem, s. 52.

-
- zasada pomocniczości (subsydiarności)¹⁵,
 - zasada partnerstwa, równorzędności i równoprawności stron tworzących euroregion,
 - zasada solidarności obszarów transgranicznych,
 - zasada istnienia koncepcji lub strategii rozwoju transgranicznego,
 - zasada dobrego sąsiedztwa mieszkańców pogranicza,
 - zasada dobrowolności uczestniczenia w euroregionie i w różnych formach współpracy,
 - zasada consensusu,
 - zasada zachowania tożsamości narodowej, państwowej, regionalnej i lokalnej przez współpracujące jednostki terytorialne i społeczności lokalne.

XXX

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie najważniejszych umów międzynarodowych traktujących o współpracy transgranicznej, przybliżenie teoretycznych założeń i wymogów nałożonych na państwa ratyfikujące poszczególne konwencje Rady Europy. Pominięto przytaczanie treści umów lokalnych o powoływaniu do życia euroregionów. Skupiono się jedynie na źródłach prawnych współpracy transgranicznej w Europie, gdyż to one dały podstawy do tworzenia porozumień ponadgranicznych. Związki transgraniczne są przecież wstępem do szerokiej integracji europejskiej. Dały one podwaliny dla idei „Europy bez granic”, realizowanej na terenie państw Unii Europejskiej, gdzie granice państwowe mają coraz mniejsze znaczenie. Liczy się współpraca gospodarcza i polityczna regionów. Doświadczenia państw Europy Zachodniej wskazują, iż współpraca euroregionalna jest ważnym elementem procesu integracji europejskiej. Została ona uznana za

¹⁵ Ze względu na rozbieżności towarzyszące interpretacji tej zasady należy wyjaśnić jej istotę. Zasada subsydiarności polega na podejmowaniu działań przez władze centralne mających na celu wspomóc działania regionalnych i lokalnych społeczności. Specyficznym jej aspektem w Unii Europejskiej jest bezpośredni wpływ władz lokalnych różnego szczebla na wspólnotowy proces podejmowania decyzji z pominięciem szczebla krajowego. Zasada ta oznacza, że decyzje powinny być podejmowane na najniższym z możliwych szczebli. Podkreśla ona znaczenie regionów. Tworzona jest współpraca pomiędzy regionami lub społecznościami lokalnymi w kontekście współpracy paneuropejskiej A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998 nr 4, s. 42; S. Naruszewicz, *Unia Europejska. Zarys systemu*, Białystok 1999, s. 147.

najskuteczniejszą formę współpracy przygranicznej. Inicjatywy lokalne często wyprzedzają porozumienia międzynarodowe, skupiając się na przedsięwzięciach niosących korzyści dla lokalnych społeczności i sprzyjających rozwojowi dobrosąsiedzkich stosunków.¹⁶ Polskie pogranicze ma duże znaczenie dla współpracy europejskiej. Zachodnia granica Polski jest *de facto* granicą Unii Europejskiej, zaś w przyszłości będzie nią nasza granica wschodnia. Współpraca Polski z sąsiadami (zwłaszcza ze wschodnimi) wykracza poza granice administracyjne, powodując rozprzestrzenianie się idei integracji europejskiej dalej na Wschód. Doświadczenia wyniesione z obserwacji euroregionów zachodnioeuropejskich oraz własne, nabyte podczas współpracy transgranicznej w skali mikro, mogą okazać się przydatne przy współpracy w skali makro.¹⁷

¹⁶ S. Naruszewicz, *Unia...* op. cit., s. 187.

¹⁷ W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony...* op. cit., s. 151.