

MACIEJ PERKOWSKI¹

MIĘDZYNARODOWA AKTYWNOŚĆ REGIONÓW W EUROPIE A PROBLEM INTEGRALNOŚCI TERYTORIALNEJ PAŃSTWA. GARŚĆ REFLEKSJI Z PERSPEKTYWY POLSKI

1. Uwagi wstępne

Międzynarodowa współpraca regionów jest specyfiką Europy, a pod wpływem globalizacji podlega przeobrażeniom². Postęp globalizacji z jednej strony ułatwia współpracę międzynarodową regionom europejskim, z drugiej – pośrednio zmusza je do umiędzynarodowienia bieżącej aktywności³. Jak trafnie zauważa Kazimierz Jóskowiak, międzynarodowa aktywność władz regionalnych i lokalnych jest jednym z ważnych przejawów zmian tradycyjnego modelu stosunków międzynarodowych, w którym to władza centralna miała monopol na działania zagraniczne. Dziś otoczenie zewnętrzne i stosunki wewnętrzne stały się tak skomplikowane, że mówi się nawet o regule zagęszczania się środowiska międzynarodowego, które pojawia się ze względu na wzrost potrzeb i możliwości wielu podmiotów uczestniczących w życiu międzynarodowym. Procesy i zjawiska integracyjne, z którymi mamy obecnie do czynienia, są – co należy bardzo mocno podkreślić – zupełnie nowe w historii stosunków międzynarodowych⁴. W efekcie stosunki międzynarodowe stają się wyraźnie

1 Prof. dr hab., Uniwersytet w Białymstoku.

2 Szeroko opisałem tę problematykę w tematycznych opracowaniach, przede wszystkim, [w:] Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce, Białystok 2013, zwłaszcza s. 22-45 i 268-277, które to rozważania obszernie wykorzystuję w niniejszym opracowaniu, mając na względzie dyskusje z Jubilatem, które niewątpliwie wpłynęły na ukształtowanie poglądów autora.

3 Zob. J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, Region i jego rozwój w warunkach globalizacji, Warszawa 2012.

4 K. Jóskowiak, Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość, Katowice 2008, s. 9; I. Popiuk-Rysińska, Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, Warszawa 2000, s. 97.

zdecentralizowane i charakteryzują się poliarchią. System międzynarodowy jest zatem określany jako system wielu aktorów, w którym władze centralne nie są już jedynymi aktorami, a władze regionalne i lokalne są hybrydami posiadającymi właściwości zarówno władz centralnych, jak i niższych szczebli. Magdalena Sapała wysnuwa daleko idący wniosek, że region jest aktorem, aktywnym i podmiotowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych (ang. *international actorness, region as an international actor*), a w Unii Europejskiej regiony wręcz zaczęły przejmować od władz centralnych część kompetencji do reprezentowania państwa w UE. W konsekwencji Europa została przez regiony bardziej udomowiona, niż one zostały umiędzynarodowione⁵

2. O globalizacji

Pojęcie globalizacji zostało skutecznie spopularyzowane – pozytywnie, neutralnie i negatywnie⁶. Niezależnie od stosunku do niego, rzadko podejmowane są próby poznania istoty zjawiska. Bardzo chwytliwe hasło bywa interpretowane twórczo, służąc różnym wywodom i koncepcjom. Co jest tego przyczyną? Czy w ogóle można globalizację zdefiniować? Próby są oczywiście podejmowane⁷. Zdarzają się ujęcia zaskakująco proste. Definicję globalizacji jako procesu powstawania zliberalizowanego i zintegrowanego światowego systemu gospodarczego podaje Grzegorz Kołodko⁸. Z kolei Andrzej Bator twierdzi, że globalizację należy traktować jako pewien fakt społeczny i kulturowy, nadzwyczaj silnie oddziaływujący na masową wyobraźnię⁹. Czasem próby stworzenia definicji prowadzą do skrajnych wniosków. Przykładowo, Jacek Klich napisał, że w pewnym sensie globalizacja zastąpiła „zimną wojnę” w roli płaszczyzny, na której odbywa się debata na temat wartości, na których opierać się powinny społeczeństwa, narody i międzynarodowe organizacje¹⁰. Ostrożniej pisał Wojciech Góralczyk, że można zaryzykować twierdzenie, że związany z postępowaniem technicznym wpływ gospodarczy wysoko rozwiniętych państw zaczyna przejmować funkcje dotychczasowej dominacji opartej na sile militarnej¹¹. Wskazane definicje cechuje negatywny wydźwięk.

5 M. Sapała, Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim, Poznań 2005, s. 11-12; J. Kukułka, Teoria stosunków międzynarodowych, Warszawa 2000, s. 217-229.

6 Objaśnienie globalizacji podano za opracowaniem: M. Perkowski, Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym, Białystok 2008, s. 253-255.

7 J.J. Łukaszuk, Subjekty prawa międzynarodowych dogovorow, „Gosudarstwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 52.

8 G.W. Kołodko, Globalizacja a perspektywy rozwoju krajów posocjalistycznych, Toruń 2001, s. 33.

9 A. Bator, Globalizacja jako perspektywa postrzegania prawa, [w:] J. Helios (red.), Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa ze stanowiska teorii i filozofii prawa, Wrocław 2003, s. 19; G. Ziewiec, Nowy niewspasany świat. Globalizacja i demokracja liberalna z perspektywy Zygmunta Baumana, „Studia Socjologiczne” 2009, nr 3 (194).

10 J. Klich (red.), Globalizacja, Kraków 2001, s. 7; P. Uhma, W stronę zarządzania ryzykiem globalnym na przełomie wieków – zagadnienia z teorii prawa międzynarodowego publicznego, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2003, s. 157.

11 W. Góralczyk, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa 1989, s. 121; P. Bogacki, Zagadnienie podmiotowości prawnej w stosunkach międzynarodowych, „Roczniki Nauk Prawnych” 1997, t. 7, s. 216.

Globalizacja jest pojęciem, za pomocą którego próbuje się opisać i wyjaśnić świat w ostatnich latach XX wieku – twierdzi Roman Kuźniar. Mimo całej swej nieostrości, choć może właśnie dlatego, pojęcie „globalizacja” podbiło język politologii, stosunków międzynarodowych, analiz, komentarzy oraz retoryki politycznej przywódców państw¹². Cytowany autor przywołuje najbardziej zwięzłe określenie globalizacji (stosowane przez WTO) jako połączenie postępu technologicznego, internacjonalizacji (globalnej skali działania podmiotów gospodarczych) i liberalizacji gospodarek (deregulacji) lub „kurczenie się czasu, przestrzeni oraz zanikanie granic”¹³.

3. Wpływ globalizacji na krąg podmiotowy stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego

Globalizacja przyczynia się do otwarcia forów międzynarodowych dla podmiotów dotąd zamkniętych na poziomie krajowym (osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa). Stopniowo kształtuje się też byt zbiorowy, określany jako społeczność międzynarodowa¹⁴. Słusznie zauważa Włodzimierz Anioł, że występuje tendencja do instytucjonalizacji współpracy na szczeblu globalnym, a stale wzrastająca przepuszczalność granic i coraz ściślejsze współzależności globalne powodują, że swoboda państw w kształtowaniu stosunków ekonomicznych, politycznych, kulturalnych i społecznych zmniejsza się na płaszczyźnie zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej¹⁵.

Zjawisko globalizacji – choć *ex definitione* dotyczy całego świata i jego ludności – w rzeczywistości następuje w sposób nierówny. Wyraźnie widać, że w jednych regionach Ziemi rozwija się doskonale, a w innych opiera się jedynie na swoich ikonach w rodzaju McDonald’s czy Microsoft. Przed fragmentacją, zwłaszcza w sferze cywilizacyjnej, jako niechcianym efektem globalizacji, przestrzegał R. Kuźniar, stwierdzając, że w jej obliczu społeczności ludzkie będą poszukiwać swego bezpieczeństwa i tożsamości m.in. w odniesieniach regionalnych¹⁶. Wskutek takich nierówności pogłębia się nieuchronne zróżnicowanie regionalne. Jeśli do tego dojdą zbliżone: tradycja, kultura, historia, podejście do prawa – szybko pojawia się też

12 R. Kuźniar, Globalizacja i porządek międzynarodowy, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 5.

13 *Ibidem*, s. 6. Autor zwraca uwagę, że są to, według raportu UNDP (Human Development Report 1999, s. 29-31), trzy sposoby, poprzez które globalizacja wpływa na życie międzynarodowe: na stosunki między państwami oraz na stosunki między ludźmi. W raporcie dodano, że te zjawiska dotyczą nie wszystkich ludzi, a w globalnej wiosce, która będzie ich rezultatem, „nie każdy będzie obywatelem”. Zob. R.O. Koehane, J.S. Nye Jr, Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?), „Foreign Policy”, Spring 2000; S. Talbot, Globalization and Diplomacy: A Practitioner’s Perspective, „Foreign Policy” Autumn 1997.

14 A. v. Bogdandy, Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law, „European Journal of International Law” 2004, t. 15, nr 5, s. 885 i n.

15 W. Anioł, Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 11. Zob. J. Helios, W. Jedlecka, Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych, Wrocław 2004, s. 23.

16 R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 7.

tożsamość regionalna, a proces zaczyna się żyć własnym życiem i zwykle się nasila. Regionalizację obserwuje się – chyba najwyraźniej – w Europie, gdzie funkcjonuje Unia Europejska, obejmująca 27 państw (od 1 lipca 28 państw wskutek akcesji Chorwacji), spośród których część angażuje się w „wewnątrzunijne” formy regionalizacji (np. Benelux, Rada Nordycka). Regionalizacja to także Wspólnota Niepodległych Państw (tyle że ukształtowana przez inne czynniki niż regionalizacje zachodnioeuropejskie), czy też Mercosour. Generalnie daje się zauważyć swaista progresja tendencji do instytucjonalizacji współpracy na szczeblu regionalnym lub globalnym¹⁷.

W procesie instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych zasadniczą rolę odgrywają narastające współzależności, będące zasadniczym czynnikiem zmieniającym treść i charakter tych relacji. Zgodnie z prawem współzależności międzynarodowych dochodzi do stałego oddziaływania podmiotów stosunków międzynarodowych, a tym samym zmiany ich pozycji w zachodzących relacjach wewnętrznych i zewnętrznych z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych¹⁸. Instytucjonalizacja „namnaża” wiele bytów w stosunkach międzynarodowych. W szczególności do organizacji międzynarodowych czy ponadnarodowych coraz częściej dołączają instytucje międzynarodowe *ad hoc* i stałe (np. międzynarodowe sądy karne, w obu postaciach). Tworzone są mechanizmy międzynarodowej aktywności organizacji pozarządowych. Powstają formy współdziałania państw i korporacji międzynarodowych. Wreszcie coraz więcej aspektów instytucjonalnych przemawia za podmiotowością społeczności międzynarodowej. Proces ten będzie się zapewne pogłębiał. Wzmacnianie uniwersalnej instytucjonalizacji współpracy międzynarodowej ponad podziałami jest najbardziej racjonalną drogą pokonania podstawowej sprzeczności współczesnego świata, czyli pogłębiającego się podziału na kraje biedne i bogate¹⁹.

4. Aktywność międzynarodowa regionów europejskich

Tradycyjna współpraca międzypaństwowa, typowa dla wcześniejszych okresów historycznych, uzupełniana jest nową siecią powiązań między społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi w formie współpracy transgranicznej, partnerstwa gmin i miast oraz międzynarodowej współpracy regionów²⁰.

17 W. Anioł, *op. cit.*, s. 11. Na temat instytucjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych szerzej zob. M. Perkowski, *Podmiotowość prawa...*, *op. cit.*, s. 256-260; J. Chądyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *op. cit.*, Warszawa 2012.

18 J. Gryz, *Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantycznych*, Warszawa 2004, s. 24-25; J. Kukułka, *op. cit.*, s. 211-212.

19 J. Kukułka, *op. cit.*, s. 215 i n.

20 K. Jóskowiak, *op. cit.*, s. 9; B. Kościak, M. Sławińska (red.), *Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych*, Lublin 2010. Podchodząc do tytułowej problematyki z perspektywy międzynarodowej trafne wydaje się dlań określenie „międzynarodowa”, gdyż termin „zagraniczna” adekwatny byłby, co najwyżej, z perspektywy krajowej.

Aktywność międzynarodowa regionów europejskich zależy głównie od systemu konstytucyjnego państwa ich przynależności²¹. Największa jest w krajach federalnych, których poszczególne części zachowują pewne znamiona suwerenności. Państwami federalnymi są np.: Austria, Niemcy i Belgia. Z konstytucji państw federalnych wynika, że ich regiony uczestniczą w kształtowaniu stosunków zewnętrznych, a zwłaszcza mają prawo do zawierania umów międzynarodowych z innymi państwami oraz z ich jednostkami składowymi w zakresie niewykraczającym poza przyznane im przez prawo kompetencje. Jednocześnie władza centralna zachowuje prawo do kontrolowania zawieranych w ten sposób umów. W Austrii przed modyfikacją konstytucji w 1988 roku prawo do zawierania umów przysługiwało tylko rządowi federalnemu. Zmiana konstytucji stworzyła możliwość zawierania przez landy umów z innymi państwami oraz ich regionami w obszarze ich wyłącznych kompetencji oraz przy założeniu, że umowa będzie dotyczyła współpracy transgranicznej. Przywilej ten został jednak obwarowany pewnymi ograniczeniami. Rozpoczęcie negocjacji przez land z innym partnerem musi być poprzedzone uzyskaniem na to zgody władz centralnych w Wiedniu, które mają również prawo zatwierdzenia traktatu zawartego przez land. W 1987 r. to właśnie landy zainicjowały starania Austrii o członkostwo w EWG, a następnie (obok landów niemieckich i regionów belgijskich) uczestniczyły w kształtowaniu polityki UE. Konstytucja austriacka przewiduje ponadto wyrażenie zgody przez Radę Federalną na zawarcie umowy międzynarodowej, która ma być podpisana przez rząd centralny. Dotyczy to umów, których wejście w życie będzie miało konsekwencje prawne dla austriackich regionów (w szczególności dotyczy to aktów, które odnoszą się do wyłącznych sfer działalności landów). Z kolei niemieckie prawo konstytucyjne przewiduje, że tylko władze federalne są uprawnione do zawierania umów międzynarodowych. Jednak przez derogację tej zasady oraz przy założeniu, że rząd federalny w Berlinie wyrazi na to zgodę, dopuszczalne jest zawieranie przez landy niemieckie umów o charakterze międzynarodowym zarówno z innymi państwami, jak i z ich analogicznymi jednostkami terytorialnymi. Kompetencje te są w pewnym aspekcie jeszcze szersze niż w wypadku landów austriackich. Niemieckie władze landu nie są bowiem ograniczone do współpracy transregionalnej. Oznacza to, że umowa może być zawarta nie tylko z krajem sąsiadującym z Niemcami, ale również z państwem, które nie ma wspólnej z Niemcami granicy. Daje to landom duże możliwości kreowania inicjatyw w zakresie współpracy międzynarodowej i doboru partnerów. Ponadto niemieckie landy mają prawo udziału w negocjacjach i w zawieraniu umów o charakterze międzyrządowym, jeśli po ich podpisaniu przez rząd federalny umowy te będą miały bezpośredni wpływ na sposób ich funkcjonowania. W takiej sytuacji

21 Zob. T. Parteka, *Regiony i system terytorialny*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 66-67; A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 28-30.

wymagana jest zgoda Izby Regionów, czyli Bundesratu. Daje to landom bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki państwa. Nieco inaczej jest w wypadku Belgii. Konstytucja przyznaje prawo do zawierania umów międzynarodowych wspólnotom językowym (nieodpowiadającym regionom) w tych dziedzinach, w których korzystają one z kompetencji wyłącznych (edukacja i kultura). Regionom jednak nie przyznano takich uprawnień. Wejście w życie umowy uzależnione jest od zatwierdzenia przez króla (czyli *de facto* przez rząd federalny). Król jest bowiem – zgodnie z konstytucją – odpowiedzialny za kształtowanie stosunków zewnętrznych. Ponadto, jeśli rząd federalny planuje zawarcie międzynarodowej umowy lub podpisanie traktatu o podobnej randze, a dotyczy to tych sfer życia, które konstytucja powierza wspólnotom, wówczas rząd zobowiązany jest do uzyskania ich zgody²².

Kraje unitarne są wewnętrznie jednolite. Jednostki administracyjno-terytorialne są bowiem ściśle podporządkowane organom centralnym i nie mają żadnej politycznej samodzielności. Obecnie jest to najbardziej rozpowszechniona forma państwa. Państwami unitarnymi są np.: Francja, Holandia, Portugalia, Finlandia, Szwecja czy Polska. W zależności od prawnego charakteru stosunków między centrum a regionami można wyróżnić państwa zdecentralizowane i scentralizowane. W państwach zdecentralizowanych organy regionalne tworzone są niezależnie od organów centralnych (np. Wielka Brytania). W krajach scentralizowanych podporządkowanie organów regionalnych przybiera postać wyznaczania przez organy centralne urzędników do kierowania sprawami w regionie (np. Finlandia). W państwach unitarnych status regionów jest stosunkowo najniższy. Rzadko też zdarza się, aby istnienie regionów było wpisane do konstytucji (tak jest np. w Holandii i Portugalii)²³.

Znaczną aktywność przejawiają też regiony w krajach zregionalizowanych²⁴. Jednostki wewnątrzpaństwowe korzystają z konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii. Podział terytorialny opiera się najczęściej na uznaniu danego regionu ze względu na tradycje historyczne lub zamieszkującą go grupę etniczną albo językową (kraje zregionalizowane: Hiszpania i Włochy były wcześniej zarządzane w sposób całkowicie unitarny). Przyznanie autonomii jednostkom terytorialnym oznacza wzrost poziomu ochrony interesów mieszkańców. Bardziej działa tu jednak aspekt socjologiczny niż prawny. Właśnie w ramach europejskich państw zregionalizowanych uaktywniła się grupa jednostek terytorialnych, która przejawia zdecydowanie większą aktywność w dążeniach do emancypacji i umocnienia swojej pozycji geo-

22 K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 23-24; B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 73-74.

23 K. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 22-26 i 30. Zob. przykładowo: A. Warleigh-Lack, M. Stegmann, 'Usages of Europe' and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden, "European Integration" 2012, t. 34, nr 4, s. 379-396. (zwłaszcza s. 384-385 – o szwedzkim regionalizmie).

24 Forma pośrednia między państwem federalnym a unitarnym o strukturze zdecentralizowanej, w których regiony są wyodrębnione w konstytucji, co stanowi gwarancję prawną ich istnienia, a ponadto mają one określone kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, ale bez uprawnień w zakresie prawodawstwa i sądownictwa.

politycznej. Chodzi tu zwłaszcza o regiony hiszpańskie (zwłaszcza Katalonię), które charakteryzują się silnym poczuciem przynależności ich mieszkańców oraz długimi tradycjami historycznymi, przy jednocześnie głęboko zakorzenionej opozycyjności wobec rządu centralnego²⁵. Tożsamość regionalna w porównaniu do tożsamości narodowej ma charakter bardziej konkurencyjny. Wiąże się z poczuciem przynależności do danego miejsca, okolicy, miasta. Jest czymś namacalnym i empirycznie weryfikowalnym. Przynależność do narodu zaś oznacza poczucie identyfikacji z abstrakcyjną wspólnotą. Naród oznacza wypracowaną ideę, której semiotyczna materializacja odnosi się do dość skomplikowanej alegorii wspólnoty²⁶. Nie bez znaczenia jawi się fakt, że Hiszpania i Włochy wprowadziły do swoich systemów prawnych (w statutach regionalnych) rozwiązania służące zaangażowaniu regionów w zagraniczne relacje państwa. We Włoszech przewodniczący regionu może brać udział we wszystkich fazach procesu negocjowania umowy międzynarodowej, jeżeli dotyczy ona tych dziedzin życia, które zgodnie z wewnętrznymi podziałami kompetencji zostały przypisane regionom. Przedstawiciele regionu mogą być również obecni na wszystkich spotkaniach rządu, gdzie planuje się zawieranie umów w kwestii polityki zagranicznej, która może mieć wpływ na sytuację regionów. Z tej możliwości regiony korzystają raczej rzadko, a bardziej przydatne okazało się stworzenie partnerskiego mechanizmu konsultacyjnego (rząd centralny – regiony) będącego rodzajem konferencji poświęconej stosunkom zagranicznym. Konferencja ta została stworzona na mocy ustawy z dnia 23 sierpnia 1988 r. W czasie okresowych spotkań omawiane są wszystkie sprawy, które mogą mieć wpływ na pozycje regionów w państwie w kontekście polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd centralny w Rzymie. W Hiszpanii prawo przewiduje uczestnictwo przedstawicieli wspólnot autonomicznych w prowadzonej przez państwo polityce zagranicznej. Dotyczy to tych dziedzin, które – zgodnie ze statutami regionalnymi – zostały przypisane wspólnotom. Prawo to ma jednak bardziej teoretyczny niż pragmatyczny wymiar. W praktyce zaś władza centralna ogranicza się jedynie do informowania wspólnot autonomicznych o swoich posunięciach w dziedzinie polityki zagranicznej i zawieranych w jej ramach umowach międzynarodowych. Przedstawiciele regionów mogą wyrażać swoją opinię na ten temat. Władza centralna natomiast nie jest nią związana w sposób obligatoryjny – a więc może, a nie musi brać jej pod uwagę²⁷.

We współczesnych państwach europejskich głównie rząd centralny jest odpowiedzialny za kształtowanie relacji zewnętrznych. Wynika to ze specyfiki prawa międzynarodowego publicznego, której niekwestionowanymi podmiotami są przede wszystkim państwa (równe, suwerenne) i organizacje międzynarodowe.

25 K. Tomaszewski, op. cit., s. 23-27.

26 J. Habermas, Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, „Praxis International” 1992, t. 12, nr 1, s. 1-19; M. Keating, Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland, London-New York 1996, s. 59-62.

27 K. Tomaszewski, op. cit., s. 36-38; W. Misiuda, Regionalizm i mniejszości językowe we Włoszech, Lublin 1997.

To właśnie one realizują szeroko pojętą politykę międzynarodową. Z perspektywy państwa polityka zagraniczna jest jego działalnością w środowisku międzynarodowym. Jest ona związana z procesem formułowania i osiągania celów zewnątrzpaństwowych stanowiących odzwierciedlenie interesów narodu i jego części składowych. Polityka zagraniczna we współczesnym świecie jest silnie uzależniona od środowiska międzynarodowego, poszerzającego się zasięgu działań i interakcji międzynarodowych oraz komplikującej się struktury środowiska międzynarodowego państwa. W tym kontekście należy postrzegać również regiony, których działalność przekracza granice państwowe. Dotyczy to głównie kooperacji transgranicznej regionów w rozwiązywaniu problemów o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym, naukowym i kulturalnym²⁸, rozumianej jako każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi (jednostki, urzędy oraz organy realizujące zadania lokalne i regionalne oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa) dwóch lub większej liczby państw, jak również zawarcie porozumień oraz przyjęcie uzgodnień koniecznych do legalizacji takich zamierzeń w granicach kompetencji wspólnot i władz terytorialnych, zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego²⁹. Poza tym wyodrębnia się współpracę transnarodową między władzami regionalnymi w ramach dużych regionów paneuropejskich, której celem jest zapewnienie zrównoważonego i skoordynowanego rozwoju przestrzennego (w jej ramach m.in.: opracowywane są strategie rozwoju przestrzennego w skali międzynarodowej, finansowane są projekty z zakresu ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego itp.) oraz współpracę międzyregionalną obejmującą przede wszystkim rozwój powiązań sieciowych w zakresie polityki regionalnej oraz wymiany informacji i doświadczeń dotyczących rozwoju regionalnego³⁰. To właśnie w ramach integracji europejskiej wyodrębniła się aktywność regionów związana z przyznawaniem środków publicznych i zarządzaniem nimi, a także z wprowadzaniem w życie dyrektyw, zwłaszcza w zakresie dopuszczalnej pomocy oraz zamówień publicznych. Polityka regionalna, choć skierowana do regionów i prowadzona w celu ich rozwoju, ustanowiona została początkowo bez ich udziału. Decyzje zapadły na poziomie narodowym i wspólnotowym, a regiony zostały wprowadzone do niej jedynie jako beneficjenci. Wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. dało Wspólnotom silny impuls do dalszego wielopłaszczy-

- 28 K. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 33. Por.: Zrównoważony rozwój..., *op. cit.*; J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *op. cit.*; J. Korczak, *Ewolucja form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na forum międzynarodowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 331-345; D. Rossa-Kilian, *Wielostronna współpraca w regionie Morza Bałtyckiego na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2009, s. 351 i n.
- 29 E. Dynia, *Współpraca transgraniczna jako element współpracy międzynarodowej*, „Rzeszowskie Zeszyty Naukowe. Prawo – Ekonomia” 2000, t. 29, s. 123; S. MalarSKI, *Prawne i administracyjne zagadnienia współpracy międzyregionalnej i transgranicznej*, Opole 2000; K. Tomaszewski, *op. cit.*, s. 111.
- 30 Komentarz do ustawy o samorządzie województwa (Współpraca zagraniczna, Uwagi wstępne, Formy współpracy województwa), baza elektroniczna „Legalis”.

znowego rozwoju współpracy i do pogłębiania integracji. W tym czasie całkowicie spontanicznie powstały w Brukseli pierwsze biura reprezentacji regionalnych przy Wspólnotach Europejskich, które z czasem stały się prawdziwymi centrami pozainstytucjonalnego lobbingu przy UE. Równie ważne było utworzenie międzynarodowych form współpracy regionalnej, na przykład powołanie w 1987 r. Zgromadzenia Regionów Europy. Te wydarzenia zainspirowały ogółouropejską dyskusję o roli i znaczeniu samorządu regionalnego w strukturze państw oraz w systemie instytucjonalnym UE. Prawdziwy postęp w emancypacji regionów dokonał się w 1992 r. (Traktat z Maastricht) wraz z utworzeniem Komitetu Regionów, którego powołanie oznaczało, że państwo przestało być traktowane jako monopolista procesu integracji, gdyż dostrzeżono jego wewnętrzną strukturę administracyjną i zaistniał w ten sposób nowy szczebel, któremu jednocześnie przyznano prawo do funkcjonowania ponad państwem i do wyrażania swoich interesów niezależnie od rządu centralnego³¹. Z perspektywy europejskiej regiony jawią się jako aktywni uczestnicy procesu integracji europejskiej dlatego, że biorą udział w narodowych inicjatywach wypracowywania programów regionalnych. Mechanizm współpracy w tym zakresie między władzami centralnymi a wspólnotami terytorialnymi został stworzony we wszystkich państwach członkowskich UE. Po drugie, angażują się we współpracę partnerską (określaną niekiedy jako „paradyplomacja”) z innymi regionami Unii i ponad granicami własnego państwa. Po trzecie, mają zinstytucjonalizowane formy reprezentacji na forum europejskim (UE, Rada Europy). Oprócz tego korzystają z nieformalnych kanałów reprezentacji stanowiących quasi-przedstawicielstwa dyplomatyczne³². Po czwarte, przedstawiciele regionu w randze ministra mają prawo, zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht, zasiadać z ramienia państwa w Radzie Unii Europejskiej. Po piąte, regiony są bezpośrednimi adresatami norm wspólnotowych i na nich często spoczywa obowiązek realizacji tych norm. Oznacza to, że mają one bardzo ważną rolę do odegrania, ponieważ od ich zachowania i skuteczności zależy powodzenie wielu przedsięwzięć podejmowanych przez instytucje europejskie. Polityczne znaczenie regionów trudno jest kwestionować. Stanowią one ważny element dynamizujący proces integracji europejskiej³³. Ponadto formuła regionów aktywnych międzynarodowo jest promowana na zewnątrz Unii, zwłaszcza wobec krajów postsowieckich. Przykładowo Komitet Regionów zauważa, że Ukraina mogłaby być pierwszym krajem Partnerstwa Wschodniego, z którym zakończone zostaną negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu, a Partnerstwo Wschodnie daje szansę na pogłębienie stosunków między UE a Ukrainą. W odniesieniu do realizacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na szczeblu niższym niż krajowy należy

31 K. Tomaszewski, op. cit., s. 38-40; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, New York-Oxford 2001.

32 Biura regionalne w Brukseli, a wypadku niektórych regionów także na innych kontynentach: Katalonia, podobnie jak Kraj Basków, ma swoje biura reprezentacji w Stanach Zjednoczonych i w wybranych krajach Ameryki Łacińskiej.

33 K. Tomaszewski, op. cit., s. 185-186.

poruszyć następujące kwestie w ramach prac prowadzonych przez platformy tematyczne: opracowywanie metod zrównoważonej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi krajów partnerskich, a także krajowych stowarzyszeń władz lokalnych; wspieranie lokalnych lub regionalnych projektów o charakterze transgranicznym; upoważnienie władz szczebla niższego niż krajowy do angażowania się w międzynarodowe i europejskie projekty i kontakty³⁴. Z kolei wobec Armenii Komitet Regionów promuje koncepcję zarządzania publicznego, w której rząd powołuje gubernatorów (*marzpet*) dziesięciu prowincji; wszyscy należą do koalicji rządzącej i wzywa w związku z tym władze Armenii do kontynuowania procesu wzmacniania uprawnień władz szczebla lokalnego i regionalnego³⁵. Interesująco przedstawia się stanowisko Komitetu Regionów wobec Białorusi, w którym stwierdza, że na Białorusi potrzebne jest podjęcie działań na rzecz modernizacji samorządności regionalnej i lokalnej. W szczególności zaprasza przedstawicieli samorządów terytorialnych Białorusi oraz reprezentantów demokratycznych organizacji pozarządowych do uczestnictwa w charakterze obserwatorów w posiedzeniach władz samorządowych państw UE. Chodzi tu o promowanie kolejnych projektów twinningowych i sprzyjanie nawiązywaniu osobistych kontaktów oraz wymianę doświadczeń. Ponadto Komitet Regionów opowiada się za kontynuacją i rozwijaniem istniejących form współpracy terytorialnej z Białorusią, m.in. w ramach odpowiednich programów INTERREG realizowanych w regionach przygranicznych UE. Jednocześnie zachęca władze tych regionów oraz organizacje pozarządowe do dalszych projektów służących pielęgnowaniu kontaktów transgranicznych i stopniowemu otwieraniu granic, w szczególności regiony przygraniczne w Polsce, na Litwie i Łotwie. Służy to dalszemu ożywianiu współpracy transgranicznej z gminami i samorządami regionalnymi na Białorusi, np. w takich dziedzinach, jak: ruch graniczny, cło, wspieranie mobilności (ułatwienia wizowe) w celu ułatwienia transgranicznego ruchu podróżnych i uproszczenia kontaktów między mieszkańcami Białorusi a obywatelami sąsiadujących państw UE; migracja, przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej; ochrona środowiska w wymiarze transgranicznym; wspieranie gospodarki i ułatwienia dla handlu transgranicznego; wspieranie kształcenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji; wspólne spotkania z kulturą, np. koncerty, wystawy i imprezy kulturalne służące poprawie wspólnej pamięci historycznej i tym samym umożliwiające pokonywanie barier w stosunkach międzyludzkich, na których wciąż jeszcze ciąży brzemień wojen³⁶.

34 Opinia Komitetu Regionów „Samorząd lokalny i regionalny na Ukrainie a rozwój współpracy między Ukrainą a UE” (2011/C 42/13), Dz.Urz. UE C 42/64 z 10.02.2011 r.

35 Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego w Armenii oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Armenii i państw UE” (2011/C 42/12), Dz.Urz. UE C 42/59 z 10.02.2011 r.

36 Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego na Białorusi oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Białorusi i państw UE” (2011/C 42/11), Dz.Urz.UE C 42/54 z 10.02.2011 r.; Tchon Li, Region grodzieński w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 119-133.

Współczesna aktywność międzynarodowa regionów obfituje w udane przejawy współpracy dwustronnej i wielostronnej – na forach organizacji międzynarodowych i w ramach zrzeszeń lub specyficznych form takich jak Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (od niedawna)³⁷. Mniej uwagi poświęca się sporom międzyregionalnym i z udziałem regionów wynikłym wskutek ich aktywności międzynarodowej³⁸. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy wskutek dążeń emancypacyjnych regiony konfliktują się z rządami centralnymi swoich państw. Dotyczy to szczególnie Katalonii, której władze dążą do uniezależnienia polityki międzynarodowej, większej samodzielności finansowej i kontroli nad portami lotniczymi i morskimi. Sami Katalończycy chcą własnego, dobrze prosperującego państwa. Część zwolenników niepodległości uważa, że nie tylko Katalonia powinna odciąć się od Królestwa Hiszpanii – chcieliby „pociągnąć” również inne regiony, tzw. kraje katalońskie, czyli Valencję, Baleary, Andorę, zachodnią Aragonię i należącą do Francji wschodnią część Pirenejów. Rzecz w tym, że – jak wynika z sondaży – mieszkańcy tych regionów nie podzielają separatystycznych ambicji Katalończyków. Minister Spraw Zagranicznych Hiszpanii José Manuel García-Margallo oświadczył zaś, że jednostronna secesja nie wpisuje się w konstytucyjne ramy, a deklaracja niepodległości przez jeden z regionów zwyczajnie nie przystoi. Choć regionalni katalońscy przywódcy zapewniają, że nie zamierzają dążyć do opuszczenia Unii Europejskiej, szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso ostrzega, że nowe państwo, jeśli chce wstąpić do Unii Europejskiej, musi starać się o członkostwo jak każde inne³⁹. W ten sposób został wygenerowany niepostrzeżenie górny próg aktywności regionów w stosunkach międzynarodowych.

5. O zasadzie integralności terytorium państwowego

Czy współczesne państwa europejskie mogą obawiać się upodmiotowienia regionów? Wydaje się, że w naturę każdego państwa wpisana jest obawa o swą integralność terytorialną. Historia (a historia Polski szczególnie) wskazuje, że państwa na ogół nie okazywały się trwałe. Biorąc to pod uwagę – troska o integralność terytorium państwowego wyraża dziś rację stanu większości państw. Emanacją takiego podejścia jest ujęcie wśród zasad prawa międzynarodowego publicznego

37 A. Jackiewicz, Kontrowersje konstytucyjnoprawne i polityczne wokół ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii: ewolucja czy stagnacja?, [w:] S. Bożyk (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 397-415, a zwłaszcza s. 406-410 i 413-415; S. Deppisch, Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian – German Border, „Planning Practice and Research” 2012, t. 27, nr 3, s. 315-332; N. Kohtamäki, Współpraca transgraniczna w regionie Górnego Renu, „Przegląd Zachodni” 2010, nr 1, s. 249-251.

38 J. Szymański, Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami, Suwałki 2002, s. 30.

39 A. Wawrzyńczak, Katalonia luzuje więzi z Hiszpanią. W Europie powstanie nowe państwo?, *Wirtualna Polska* (19.09.2012); J.G. Aller, European Regions and the territorial integrity of European States: Galicia-Spain-Europe as a model of cohesion and integration, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 113-118.

zasady integralności terytorialnej państw⁴⁰. W szwedzko-fińskim sporze o bałtyckie Wyspy Alandzkie, na zlecenie Rady Ligi Narodów, 5 września 1920 r. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej stwierdził m.in. prymat zasady integralności terytorialnej nad samostanowieniem narodów, które określił wówczas jedynie jako postulat polityczny, nakazując takie jego rozumienie i stosowanie⁴¹. Do 1986 r. Trybunał jedynie w dwóch opiniach doradczych odniósł się do kolizji obu zasad. Najpierw na wniosek Rady Bezpieczeństwa NZ w sprawie Namibii, a następnie na wniosek Zgromadzenia Ogólnego NZ w sprawie Sahary Zachodniej. Co prawda opinie doradcze MTS nie są wiążące dla organu zwracającego się, ale z uwagi na autorytet Trybunału w praktyce są zazwyczaj uwzględniane. W pierwszym przypadku MTS potwierdził walor prawny rezolucji 1514 (XXV) oraz inkorporację prawa do samostanowienia do systemu współczesnego prawa międzynarodowego, w drugim zaś uznał zasadę samostanowienia narodów za fundamentalną, rządzącą dekolonizacją i odnoszącą się do narodów, a nie do terytoriów, czym rozstrzygnął kolizję między tą ostatnią a zasadą integralności terytorialnej państw⁴². Delimitacja zasady integralności terytorium państwowego inspirowała dyskusję wokół ewentualnego prawa do autonomii. Zdaniem L. Antonowicza i W. Czaplińskiego, autonomia jest właściwym sposobem rozwiązania problemu mniejszości. Oczywiście, dotyczy to autonomii terytorialnej wewnątrz państw, w regionach, gdzie mniejszości tworzą zwarte społeczności⁴³. Państwa wolą jednak, w obawie o integralność swoich terytoriów, przyznawać autonomię osobową. Raczej zgodzić się należy z poglądem, że prawo do autonomii nie stanowi jeszcze *de lege lata*⁴⁴. Niewątpliwie jednak rozwija się, zyskując wielu zwolenników wśród komentatorów prawa międzynarodowego. Również praktyka państw potwierdza rozwój prawa do autonomii, które dotychczas stanowi jedynie postulat *de lege ferenda*. Przykładem tego może być postępujący rozwój Autonomii Palestyńskiej, czy stanowisko społeczności międzynarodowej w sprawie Kosowa na etapie poprzedzającym potwierdzenie jego państwowości. Rozumując *a maiori ad minus*, można przyjąć, że jeśli „narody” mają prawo do utworzenia suwerennego państwa bądź też prawo do integracji z takim państwem, to tym bardziej

40 J. Tyranowski, Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym, Warszawa 1990, s. 187 i n.; tenże, Prawo do samostanowienia a zasada integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, „Państwo i Prawo” 1978, nr 12, s. 30 i n. Wykorzystano tu rozważania zawarte [w:] M. Perkowski, Samostanowienie w prawie międzynarodowym, Warszawa 2001, (w zakresie aktualnym współcześnie).

41 M. Koskenniemi, National Self-determination Today: Problems of Legal Theory and Practice, „International and Comparative Law Quarterly” 1994, t. 43, nr 4, s. 255.

42 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276, Advisory Opinion, ICJ Reports 1971; Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975; B. Simma, Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, s. 22 i n.

43 L. Antonowicz, Samostanowienie narodów jako zasada prawa międzynarodowego, „Annales UMCS” 1996, nr 43, s. 79; W. Czapliński, Aktualne problemy prawa do samostanowienia, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju” 1994-1995, nr 3, s. 94.

44 H.J. Heintze, Autonomie und Völkerrecht: Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb bestehender Staaten, Bonn 1995, s. 10 i n.; L. Antonowicz, Autonomia terytorialna ze stanowiska prawa międzynarodowego, „Annales UMCS” 1995, t. 42, nr 3.

mają prawo do autonomii w ramach suwerennego państwa. Prawo do autonomii przysługiwałoby tym „narodom”, które chcąc pozostać w państwie wielonarodowym, dążą do uzyskania szeregu swobód gwarantujących i wspierających ich tożsamość grupową⁴⁵. Zwolennicy tego prawa twierdzą, że poprzez autonomię uzyska się subiektywne odczucie społeczności, że są one samookreślone, co pozwoli na zgodne z prawem międzynarodowym utrzymanie integralności terytorialnej państw wielonarodowych⁴⁶. Z drugiej strony w stosunku do społeczności posiadających już pewną autonomię społeczność międzynarodowa akceptuje secesję, jako metodę realizacji ich emancypacji politycznej. Wiąże się to z faktem, iż za uprawnione do jej proklamowania uznaje się reprezentatywne organy tych społeczności. Zarówno w teorii prawa międzynarodowego, jak i w praktyce jest problematyczne, czy dozwolona jest secesja części terytorium państwa, gdyż żaden z obowiązujących aktów prawnomiędzynarodowych nie rozstrzyga wyraźnie tej kwestii. Poglądy większości komentatorów prawa międzynarodowego skupiają się na negacji prawa do secesji, czyli prawa grupy etnicznej do oddzielenia się od istniejącego państwa. Takie stanowisko prezentują m.in.: J. Crawford, W. Czapliński, G. I. Tunkin i J. Tyranowski⁴⁷. Z kolei ciekawą koncepcję przeciwną prezentuje P. Łaski, który uważa, że skoro nie ma zakazu secesji, to *a contrario* jest ona możliwa. Stwierdza, że z Karty Narodów Zjednoczonych pośrednio wynika istnienie w prawie międzynarodowym prawa do secesji, podmiotowo ograniczone do konkretnego narodu, niekorzystającego z równouprawnienia na równi z innymi narodami wielonarodowego państwa⁴⁸. Ani to stanowisko, ani przeciwny, rygorystyczny pogląd W. Czaplińskiego, iż obecnie można mówić o zakazie secesji⁴⁹, nie wydają się trafne. Z całą pewnością nie można zgodzić się z istnieniem tzw. prawa do secesji, co nie znaczy, że secesja jest zakazana przez prawo międzynarodowe. Wydaje się, że secesja nie jest przedmiotem uprawnienia, lecz możliwą do zastosowania metodą realizacji prawa do samostanowienia. Ponadto, nie można mówić o secesji, jako o skutku docelowym, gdyż jest ona jedynie zespołem czynności. Secesja polega na dokonaniu przez określoną, zorganizowaną społeczność szeregu działań separatystycznych, zmierzających do celu, jakim jest utworzenie suwerennego państwa lub integracja z innym, suwerennym państwem. Gdy secesja zakończy się sukcesem, jest faktem, z którym prawo międzynarodowe wiąże skutki prawne, czego najlepszym dowodem jest przyjmowa-

45 M. Perkowski, Samostanowienie..., op. cit., s. 83.

46 H. J. Heintze, Autonomie und Völkerrecht..., op. cit., s. 10 i n.; H. Hannum, B. Lillich, The Concept of Autonomy in International Law, „American Journal of International Law” 1980, t. 74, s. 868.

47 J. Crawford, The Criteria of Statehood, „British Yearbook of International Law” 1976/77, t. 48, s. 160; W. Czapliński, Instytucja „Niemca” w rozumieniu art. 116.1 ustawy zasadniczej, Obywatelstwo i prawo narodu niemieckiego do samostanowienia (na marginesie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Teso), „Przegląd Zachodni” 1990, nr 1, s. 104; G.I. Tunkin (red.), Międzynarodowe prawo, Moskwa 1994, s. 122 i n.; J. Tyranowski, Integralność..., op. cit., s. 196 i n.

48 P. Łaski, Dezintegracja Związku Radzieckiego i Jugosławii w świetle prawa międzynarodowego, „Annales UMCS” 1992, nr 39, s. 62.

49 W. Czapliński, Aktualne problemy..., op. cit., s. 95.

nie do ONZ państw powstałych w wyniku secesji (np. byłych republik ZSRR, czy byłych republik SFR Jugosławii)⁵⁰, czy też odstępstwo od *uti possidetis* przy secesji Erytrei z Etiopii⁵¹. Pamiętać jednak należy, że o legalności secesji stanowi działanie wewnętrznych sił dezintegrujących, czyli masowy ruch zainteresowanej ludności na rzecz oderwania się od dotychczasowego państwa w celu utworzenia odrębnego państwa lub ewentualnie przyłączenia się do innego państwa⁵². Z drugiej strony – spontaniczne, masowe ruchy secesyjne traktowane bywają jako separatyzmy godzące w integralność terytorialną państw wielonarodowych. Z tego względu, jak się wydaje, społeczność międzynarodowa nie uznaje Czeczenii czy Kurdystanu w ich dążeniach niepodległościowych, mimo że równolegle uznała niepodległość Kosowa, a wcześniej Słowenii, Chorwacji, Litwy i Azerbejdżanu. Oczywiście, secesja musi mieć swoje źródło w woli ogłaszającej ją społeczności, przy jednoczesnej samoidentyfikacji tej ostatniej, jako „narodu”. W żadnym wypadku nie może być ona skutkiem ingerencji państwa trzeciego⁵³. Jeśli sam fakt secesji opiera się na przedstawionych kryteriach, a nadto spotyka się z uznaniem międzynarodowym – prowadzi ona do skutków prawnych w postaci samostanowienia. Pozostałe sytuacje, w których mają miejsce dążenia do oderwania się części terytorium państwowego, naruszają integralność terytorialną państwa i są przedmiotem krytyki, a niekiedy wręcz przeciwdziałania społeczności międzynarodowej (np. niegdyśsejsza secesja Biafry)⁵⁴. Niektórzy autorzy z omawianej praktyki wyciągają bardzo radykalne wnioski, z zakazem secesji włącznie⁵⁵.

Nie wydaje się słuszna identyfikacja źródeł prawnych secesji w prawie wewnętrznym państw wielonarodowych, gdyż pomimo istnienia stosownych odniesień bezpośrednich w konstytucjach ZSRR i SFR Jugosławii praktyka wewnętrzna rozpadu tych państw stanowiła zaprzeczenie ewentualnego prawa do secesji. Ciekawie przedstawia się tu ustawodawstwo polskie. Joanna Lemańska podkreśla, że zasadzie unitarnego charakteru państwa towarzyszy – wyrażona w art. 5 Konstytucji – zasada nienaruszalności jego terytorium, przy czym jednolitość to równocześnie zakaz federacji⁵⁶. Co prawda polska konstytucja nie zawiera zakazu secesji, znalazł

50 P. Łaski, *Dezintegracja...*, s. 65 i n.; P. Radan, *Secessionist Self-Determination: the Cases of Slovenia and Croatia*, „Międzynarodowe Problemy” 1994, nr 2, s. 183 i n.; W. Wilczyński, *Prawo samostanowienia narodów ZSRR w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1990, nr 12, s. 35 i n.; ostateczne ustalenia Komisji Badintera kwalifikują kazus byłej Jugosławii jako rozczłonkowanie, ale w początkowej fazie tego rozpadu działania Słowenii, a potem Chorwacji nosiły znamiona secesji.

51 T. Schramm, *Kilka uwag o prawie do samostanowienia, polemika do: J. Fisch, Prawo do samostanowienia – opium dla narodów*, „Przegląd Zachodni” 1997, nr 4, s. 154.

52 L. Antonowicz, *Samostanowienie...*, op. cit., s. 81.

53 *Ibidem*.

54 A. Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, London 1991, s. 80 i n.

55 W. Czapliński, *Aktualne problemy...*, op. cit., s. 95. Autor twierdzi m.in., że zasada samostanowienia narodów nie jest prawem absolutnym, podlega ograniczeniom treściowym i ustępuje pola zasadzie ochrony integralności terytorialnej państw, przez co nie może mieć charakteru *ius cogens*.

56 J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 107. Podobne uregulowania odnaleźć można na gruncie francuskim. Konstytucja Francji deklaruje bowiem zasadę niepodzielności Republiki.

się on jednak, w dość specyficznej postaci, w polskim kodeksie karnym⁵⁷. Artykuł 127 § 1 kodeksu karnego stanowi, że: „Kto, mając na celu pozbawienie niepodległości, oderwanie części obszaru lub zmianę przemocą konstytucyjnego ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, podejmuje w porozumieniu z innymi osobami działalność zmierzającą bezpośrednio do urzeczywistnienia tego celu, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”. Dla porównania art. 148 § 1 tegoż kodeksu stanowi, że: „Kto zabija człowieka, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”. Tak dotkliwe sankcje karne za czyn, co najmniej problematyczny pod względem kryminalnym, dobitnie wyrażają stosunek demokratycznego państwa prawnego, za jakie uważa się RP, względem potencjalnej secesji części swego terytorium. Jeśli uwzględni się, że „kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w art. 127 § 1, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3” – można odnieść wrażenie, że powstaje znaczące ryzyko dla tych wszystkich, którzy dobro regionu przedkładają (w najlepszej nawet intencji) ponad dobro państwa. Tu jednak należy wyraźnie wskazać, że nie ma znaku równości między wzmacnianiem statusu regionów w stosunkach międzynarodowych a secesjonizmem. Wydaje się, że ani zasada integralności terytorium państwowego nie jest tu adekwatnym odniesieniem, ani regionom aktywnym międzynarodowo nie chodzi o jej naruszanie. Dotyczy to funkcjonalnej podmiotowości nieuwarunkowanej terytorium wprost (na wzór osób prawnych prawa wewnętrznego), poczucia samodzielności, możliwość określenia swej przewagi konkurencyjnej w takich obszarach, jak: jakość życia mieszkańców, atrakcyjność inwestycyjna. Tam, gdzie państwo nie potrafi skutecznie pomóc, powinno „nie przeszkadzać”. Postawa taka „zwróci się” z pewnością państwu w postaci wtórnych korzyści gospodarczych, zaangażowania partnerów regionalnych w ekspansję na ogólnopolskim rynku, państwowej obsługi międzynarodowej aktywności regionów. To wyzwanie pozytywistyczne, ale warte podjęcia. Współcześnie postrzeganie zasady terytorializmu jako podstawy siły państwa zakrawa na fundamentalizm, podobnie jak myślenie o regionalizacji w kategorii interesu narodowego i zagrożenia dla integralności państwa, a w konsekwencji – blokowanie jej. To z kolei grozi wystąpieniem konfliktu. Tak stało się np. w Hiszpanii, gdzie na skutek dążeń autonomicznych trzech regionów: Katalonii, Kraju Basków i Galicji doszło do wojny domowej. Zwycięski generał Franco wprowadził politykę „hispanizacji”, która zakazywała używania narodowych języków i kultywowania własnej kultury. Hasło „Hiszpania jedna! Wielka! Wolna!” (*España Una! Grande! Libre!*) oznaczało brak miejsca dla jakichkolwiek ruchów

57 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

regionalnych⁵⁸. Z drugiej strony nieustannie pojawiają się próby skorzystania z formuły podmiotowej państwa przez byty, które państwami nie są. Istnieje tu wiele możliwości, przykładów. Intensywnie komentowano sprawę Kosowa, którego status stał się w pewnym momencie przedmiotem orzekania MTS⁵⁹. Trybunał 22 lipca 2010 roku uznał, że deklaracja niepodległości Kosowa z 2008 roku nie narusza prawa międzynarodowego⁶⁰. Wyrok w nauce uznano za kontrowersyjny, ale przyczynił się on do szerszej akceptacji Kosowa jako państwa⁶¹. Wydaje się, że pomimo wielu prób Rubikonu nie może wciąż przekroczyć Autonomia Palestyńska, która przecież przyjmuje postawę podmiotową i o swą podmiotowość prawnomiędzynarodową usilnie zabiega na forum Narodów Zjednoczonych, gdzie nastąpiło *de facto* jej uznanie (jako Palestyny) poprzez przyjęcie w poczet członków UNESCO, a z drugiej strony – wskutek zabiegów Izraela i USA – nie doszło do analogicznego posunięcia w ONZ. Palestyna uzyskała 29 listopada 2012 roku status nieczłonkowskiego państwa obserwatora ONZ (zbliżony do pozycji prawnej Stolicy Apostolskiej w ONZ), jednak nietrudno zauważyć, że takie rozwiązanie nie tyle potwierdza właściwą kategoryzację Palestyny w ramach klasyfikacji podmiotowości prawa międzynarodowego, ile stanowi niejako *modus vivendi* w skomplikowanej politycznie sytuacji⁶². Równocześnie w stosunkach międzynarodowych pojawiają się, co jakiś czas, byty określane w nauce jako „reżimy terytorialne *de facto*”, jak choćby: Naddniestrze, Abchazja czy Osetia Południowa. Ich dążenia niepodległościowe nauka prawa międzynarodowego w znacznej mierze uznaje za bezpodstawne, co nie zmienia faktu, że są one dla państw i społeczności międzynarodowej realnym problemem do rozwiązania⁶³. Tym bardziej że dążenia secesjonistyczne pojawiają się także w dumnych ze swej demokracji państwach członkowskich Unii Europejskiej: Hiszpanii, Francji, Belgii, Holandii, Austrii czy we Włoszech. Oczywiście mamy tu do czynienia z bar-

58 B. Woś, op. cit., s. 164; K. Włazłak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 24; J. G. Aller, op. cit., s. 113-118; T. Skrzypczak, *U źródeł autonomii terytorialnej w rozwiązaniach ustrojowych Hiszpanii* (społeczne, polityczne i prawne aspekty zagadnień mniejszościowych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki Katalonii i Kraju Basków), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1979, nr 12, s. 86 i n.; R. Szul, *Czynnik regionalny w życiu gospodarczym i politycznym Hiszpanii*, [w:] B. Jałowiecki (red.), *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego*, Warszawa 1988, s. 134 i n.

59 P. Czubik, *Niepodległość Kosowa – niebezpieczeństwo dla Zjednoczonej Europy? Krótki zarys problemu*, [w:] Czubik (red.), *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, Kraków 2008, s. 129 i n. Ciekawie na tym tle prezentują się rozważania sprzed kilku lat: G. Pula, *Modalities of Self-Determination – The Case of Kosova as a Structural Issue for Lasting Stability in the Balkans*, „Südosteuropa” 1996, t. 45, nr 4-5, s. 380 i n.

60 *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion 22 July 2010, ICJ Reports 2010.

61 A. von Bogdandy, M. Jacob, *The Judge as Law-Maker: Thoughts on Brono Simma's Declaration in the Kosovo Opinion*, [w:] U. Fastenrath i in. (red.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford – New York 2012, s. 809 i n.; P. Daranowski, *Precedens Kosowa a przyszłość Bośni i Hercegowiny*, www.groczus.edu.pl/Materials/pd_kosowo.pdf; T. Fleiner, *The Unilateral Secession of Kosovo as Precedent in International Law*, [w:] *From Bilateralism...*, op. cit., s. 877 i n.; J. Frowein, *Kosovo and Lotus*, [w:] *ibidem*, s. 923 i n.

62 M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego...*, op. cit. Warta odnotowania jest podmiotowa postawa Palestyńczyków, którzy samoidentyfikują się na forum międzynarodowym w roli państwa, niezależnie od przeciwności.

63 B. Janusz-Pawletta, *Separatystyczne dążenia Naddniestrza, Abchazji i Osetii Południowej a prawo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 95 i n.

dzo zróżnicowanym zbiorem dążeń emancypacyjnych. W jednych krajach ruchy odśrodkowe dążą do pełnej suwerenności, a w innych oczekują tylko autonomii, dzięki której łatwiej jest kultywować własny język i kulturę⁶⁴. Wydaje się, że najsilniejsze są secesjonizmy, które znajdują uzasadnienie w odrębności narodowo-etnicznej, ekonomii, dotychczasowej strukturze administracyjnej oraz w postawach społecznych. Aktualnie na forum międzynarodowym najbardziej zauważalne są hiszpańskie: Kraj Basków i Katalonia, a także postulowana w północnych Włoszech Padania. Dyskutuje się także o dążeniach emancypacyjnych w obszarach belgijskich: Walonii, Flamandii i stołecznej Brukseli czy brytyjskich: Szkocji i Irlandii Północnej. Wydaje się, że – poza ewentualną stagnacją – rozważać tu można dwie ewentualności. Albo będzie kontynuowana „ścieżka emancypacyjna” w kierunku samodzielnego państwa, co jest „rozpoznanym”, ale trudnym wyzwaniem dla wszystkich: zainteresowanego regionu, państwa obejmującego ów region oraz społeczności międzynarodowej albo nastąpi „nowe otwarcie społeczności międzynarodowej na regiony” poprzez przyznanie im większego zakresu kompetencji na forum międzynarodowym, co nie dość, że nie jest łatwe, to w dodatku stanowi nowość. Powstaje pytanie, czy z perspektywy prawa międzynarodowego (koncepcja *non-state actors*) można tu mówić o innowacji?⁶⁵

6. Stare wyzwanie, nowe rozwiązanie?

Próba odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga podejścia interdyscyplinarnego, a także „zejścia na grunt krajowy”. W obrębie nauk prawnych obok umacniania, a niekiedy wręcz „zamykania się” poszczególnych dyscyplin występuje proces całkiem przeciwny – przenikania się, współzależności i – w konsekwencji – formowania się nowych obszarów badawczych. Oczywiście naukowy punkt wyjścia zwykle znajduje się w obrębie klasycznej dyscypliny z zakresu nauk prawnych, jednak liczne interakcje, zapożyczenia, transpozycje powodujące specyficzne ukie-
runkowanie określonego obszaru praktyki determinują analizującą ją naukę i publicystykę do zmiany podejścia. W ten sposób nauki prawne rozprzestrzeniają swe zaangażowanie na obszary dotąd przez nie pomijane (w myśl schematu: skoro nie należały do typowej właściwości którejś z klasycznych dyscyplin nauk prawnych, nie były widocznie dla prawników), zyskując interesujący (najczęściej w ogóle słabo dlań znany) obszar badawczy, a wtórnie zapewniając praktyce walory, jakie niesie prawo i jego instrumentarium⁶⁶.

64 Szeroko i bardzo interesująco problematykę zarysowano w tygodniku „Forum” 2012, nr 19 (7-13 maja), gdzie na s. 10-15 pod tytułem „Eurowojna secesyjna” zamieszczono wybór tekstów z: „Telepolis” (18.04.2012) oraz: „The Guardian”, „El Pais”, „The Guardian”, „Le Monde”, „De Standard”, „Le Soir”, „Le Libre Belgique”, „Die Welt”, „Hospodarske Noviny”.

65 M. Perkowski, Koncepcja „non-state actors” a umiędzynarodowienie regionów, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 2, s. 99-101.

66 *Ibidem*, s. 101.

Odnosząc powyższe rozważania do polskich realiów, warto dokonać krótkiego wglądu w problematykę samorządową w konstytucjonalizmie XX wieku. Otóż samorząd pojawiał się po raz pierwszy w Statucie Organizacyjnym Województwa Śląskiego z 15 lipca 1920 r., uchwalonym przez Sejm Ustawodawczy RP prawie rok przed Konstytucją marcową. Statut – przejmując dotychczasowy samorząd – gwarantował Sejmowi Śląskiemu stanowienie w formie ustaw – oczywiście w granicach autonomii śląskiej – m.in. o sprawach samorządu terytorialnego, tzn. o samorządzie powiatowym i gminnym, w tym o podziale administracyjnym Śląska (art. 4). W ślad za tym Sejm Śląski uzyskał szerokie uprawnienia w zakresie regulacji spraw należących do podstawowego zakresu działalności samorządowej, jak szkolnictwo, bezpieczeństwo, melioracje czy uchwalanie i rozliczanie „budżetu śląskiego”, oczywiście przy zachowaniu współdziałania z całością państwa poprzez uchwalanie np. w sprawach skarbowych „równobrzmiących ustaw: państwowej i śląskiej” (art. 5). Warto zaznaczyć, że Sejm Śląski był uprawniony do wydania ustawy o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego, w tym ordynacji wyborczej do Sejmu oraz – czego nie znał konstytucjonalizm II RP – miał prawo do „ewentualnego zaprowadzenia referendum ludowego” (art. 14)⁶⁷. Współcześnie po formalnej autonomii nie ma śladu, choć nadal województwo śląskie jest kulturowym kondominium górnośląsko-małopolskim, przy czym obydwie połówki województwa są pod względem terytorium niemal identyczne. Niewielki obszar na północy, pozbawiony jednak ważniejszych ośrodków miejskich, ciążył w pewnych okresach ku Wielkopolsce. Zachód województwa obejmuje wschodnią część historycznego regionu Górny Śląsk, którego reszta znajduje się obecnie w województwie opolskim, a niewielka część południowa wchodzi w skład Republiki Czeskiej (kraj morawsko-śląski i północna część kraju ołomunieckiego). Wschodnią i częściowo północną część województwa tworzą natomiast zachodnie peryferia historycznej Małopolski. Podstawowym wyróżnikiem części górnośląskiej jest polsko-niemiecko-czeska pograniczność kulturowa i silne poczucie odrębności regionalnej, ukształtowane w następstwie kilkusetletniego pozostawania regionu poza polskimi jednostkami politycznymi i administracyjnymi (zależność od Czech i Austrii oraz przynależność do Prus – a poprzez Prusy do niemieckiego obszaru politycznego)⁶⁸. Zważywszy na sposób określenia „nacji” w kategoriach: „mniejszości etnicznej” lub prawdziwego „narodu”⁶⁹, na uwagę zasługuje ukonstytuowanie się narodowości śląskiej i nurtu autonomicznego (Ruch Autonomii Śląska). Przedstawiciele nurtu silnie akcentują specyfikę regionalną i domagają się dalszej decentralizacji kraju (szczególnie żywo postulowana jest kwestia istnienia narodowości śląskiej i języka śląskiego)⁷⁰. Niektórzy komentato-

67 A. Sylwestrzak, Czy samorząd terytorialny jest odrębną władzą?, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010, t. 11, s. 23-24.

68 A. Cybula, Heterogeniczność regionu, integracja regionalna a rozwój regionalny, „Studia Socjologiczne” 2009, nr 4, s. 45.

69 K. Tomaszewski, op. cit., s. 13.

70 A. Cybula, op. cit., s. 46; D. Jerczyński, Historia narodu śląskiego, Zabrze 2006; L. Nijakowski (red.), Nadciągają Ślązacy. Czy istnieje narodowość śląska?, Warszawa 2004; M. Wanatowicz, Od indyferentnej ludności do śląskiej narodowości? Postawy

rzy stoją na stanowisku, że dzięki staraniom Ruchu Autonomii Śląska sama autonomia staje się nie tylko rozwiązaniem realnym dla Śląska jako regionu, ale również atrakcyjnym dla jego mieszkańców⁷¹. To dość oczywiste, jeśli zastosuje się ekonomiczną analizę prawa międzynarodowego⁷². Warto jednak przypomnieć, że swego czasu Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji z 19 grudnia 1967 r. zakwestionowało brytyjskie referendum w Gibraltarze (w kwestii przejścia tego obszaru pod suwerenność Hiszpanii albo zachowania jego „niesamodzielnej” przynależności do Zjednoczonego Królestwa) jako swoistą manipulację prawem międzynarodowym (obecny status Gibraltaru jest ekonomicznie wygodniejszy od statusu, który pojawiłby się wskutek ewentualnej reintegracji, więc mieszkańcy Gibraltaru wyrażaliby nie wolę samostanowienia, lecz kalkulację ekonomiczną)⁷³. Wydaje się, że ostatnie dekady przyniosły tu jednak zmianę podejścia (a Gibraltar do Hiszpanii oczywiście nie wrócił⁷⁴).

Wydaje się, że międzynarodowa aktywność regionów w Europie nadal z zasady nie prowadzi do dezintegracji terytorium państw, jednak w dobie brexitu, spekularnych zwrotów wyborczych i geopolitycznych modyfikacji nie należy tu absolutnie wykluczać.

narodowe ludności autochtonicznej Górnego Śląska w latach 1945-2003 w świadomości społecznej, Katowice 2004. W ostatnim spisie powszechnym (Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011) spośród 1,5 mln osób, które zadeklarowały identyfikację narodowo-etniczną inną niż polską (ewentualnie polską podały jako dodatkową), aż 846 719 osób wybrało identyfikację śląską. Dla porównania identyfikację etnoregionalną i lokalną wielkopolską wskazało 1518 osób, mazurską 1376, a mazowiecką zaledwie 332. Możliwość wpisywania regionalnych deklaracji w spisie powszechnym pojawiła się pierwszy raz i nie była nagłaśniana. Więcej: www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/Przynaleznosc_narodowo-etniczna_w_2011_NSP.pdf; por. Od Ślązaków po światowców, „Polityka” 2013, nr 27, s. 9.

- 71 P. Baldys, Ruch Autonomii Śląska – w stronę nowoczesnego ruchu regionalnego, [w:] K. Bondyr, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Wielopolska regionalna? Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*, Poznań 2008, s. 75.
- 72 Na ten temat interesująco: M.M. Kenig-Witkowska, *Ekonomiczna analiza prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 3, s. 38 i n. Autorka akcentuje powszechne stanowisko doktryny, że nie należy czynić założenia, iż jest to najlepsza metoda, którą można zastosować w każdym przypadku analizy prawa międzynarodowego, i że znajduje odpowiedź na każde pytanie dotyczące każdej instytucji tego prawa.
- 73 Na ten temat: M.M. Gunther, *Self-Determination or Territorial Integrity: The United Nations in Confusion*, „World Affairs” 1979, t. 141, nr 3. Zob. J. Tyranowski, *Integralność...*, op. cit., s. 267-269.
- 74 Opinia Rzecznika Generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 19 stycznia 2017 r., Sprawa C-591/15 The Queen, nawniosek The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited, przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs Her Majesty's Treasury [wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia)], wydział Queen's Bench (sąd administracyjny)] Zjednoczone Królestwo: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5c7283fe5dca3486e9f31c884a1ee7528.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3f0?text=&docid=186974&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=107307>.