

Polemiki i dyskusje

UWAGI DO ARTYKUŁU JANUSZA JÓZEFA WĘCA „REGIONALIZACJA W PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ (REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC, BELGIA, WŁOCHY I HISZPANIA)”

Autor nawiązuje w swym artykule do aktualnej obecnie, choć po części kontrowersyjnej problematyki, związanej z ideą „Europy regionów”. Wyróżnia on regiony wewnątrzpaństwowe i regiony międzynarodowe (ponadpaństwowe). Zajmuje się wszakże szerzej (prawie wyłącznie) tą pierwszą kategorią. Regionom międzynarodowym poświęca bowiem jedynie fragmentaryczny akapit, rozumiejąc przez nie oparte na wspólnych kryteriach historyczno-geograficznych, ekonomicznych, społeczno-kulturowych i ustrojowo-politycznych ugrupowania kilku państw. Nie precyzuje bliżej ugrupowań tego rodzaju, jeśli pominąć wskazanie na spotykane często geograficzne, a ściślej geopolityczno-ekonomiczne części Europy, wynikające z jej historycznych podziałów. Z teoretycznego punktu widzenia mogłoby tu wszakże chodzić zwłaszcza o takie międzynarodowoprawne instytucje, jak konfederacje, czyli związki państw oraz (dziś już raczej historyczne) monarchiczne unie personalne lub realne¹.

Koncentrując się na regionach wewnątrzpaństwowych definiuje autor tego rodzaju region w sposób ogólny jako (z historyczno-geograficznego punktu widzenia) „subpaństwową jednostkę terytorialną”. Traktuje ją zarazem jako terytorialną korporację prawa publicznego, różną (szerszą) od korporacji samorządu terytorialnego i wyposażoną w atrybuty natury politycznej.

Na tę instytucję nakłada z kolei strukturę regionów w sensie ekonomicznym (s. 3) oraz regionów społeczno-kulturowych, uznając, że dopiero gdy zachodzi zbieżność terytorialna wszystkich tych trzech struktur (instytucji) razem wziętych, mamy do czynienia z „regionem w znaczeniu kompleksowym”, czyli – dodajmy z regionem wewnątrzpaństwowym (subpaństwowym) *sensu stricto*.

Równocześnie wszakże wskazuje on na jeszcze jedną formę regionu subpaństwowego, a mianowicie na instytucję regionu posiadającego „charakter państwowy”, a za takie regiony uważa po prostu części tworzące federację (państwo federalne). To prowadzi autora do tezy, że państwa (państwa europejskie) można podzielić na trzy grupy: państwa zregionalizowane (lub częściowo zregionalizowane), zdecentralizowane i unitarne, przy czym do państw zregionalizowanych (częściowo lub w pełni) zalicza RFN, Austrię, Szwajcarię, Belgię, Włochy i Hiszpanię. Państwami zdecentralizowanymi są według niego m.in. Francja, Holandia i Portugalia, a krajami unitarnymi m.in. Dania, Irlandia, Grecja, Luksemburg i Wielka Brytania. Tę ostatnią wszakże uważa z kolei w innym miejscu (s. 8) za państwo zdecentralizowane.

Pomijając tę niekonsekwencję należy zaznaczyć, że autor abstrahuje od zasadniczego doktrynalnego podziału państw na złożone i unitarne, przy czym państwami złożonymi są w praktyce państwa federalne. Zaliczane często do grupy państw złożonych konfederacje nie są jednak państwami, lecz związkami państw. Państwa federalne wykazują często praktycznie

¹ Odsyłam tu do mego artykułu pt. *Federalizm i jego aktualne aspekty*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1992.

znaczny stopień centralizacji (np. USA i RFN), podczas gdy państwa unitarne bywają wysoce zdecentralizowane (np. Hiszpania, której prowincje, a ściślej ich autonomiczne wspólnoty dysponują szerokim zakresem kompetencji władczych). Owa decentralizacja może m.in. wynikać z regionalizacji w postaci obszarów wyposażonych w znaczną autonomię.

Regionalizm jest semantycznie i merytorycznie instytucją odrębną od federalizmu, co nie znaczy, by obie te poniekąd współrzędne instytucje nie zachodziły na siebie. W państwach federalnych mogą występować różne regiony, czy to wewnątrz poszczególnych członów składowych federacji, czy też w skali obejmującej kilka tych członów w całości lub w części. Można tu wskazać np. na swoisty region lużycki w RFN (w zjednoczonych Niemczech), obejmujący część kraju Saksonii i część kraju Brandenburgii. Regiony takie mogą być elementem tzw. federalizmu kooperacyjnego, o którym autor wspomina, bliżej go jednak nie określając. A chodzi tu o formę federalizmu, opartą na podwójnej więzi kooperacyjnej, tj. pionowej (między federacją jako całością i jej częściami składowymi) oraz poziomej między samymi tymi członami.

Regiony mogą istnieć i istnieją także w niektórych państwach unitarnych, zwłaszcza w tych, które cechuje znaczny stopień decentralizacji terytorialnej.

W tym kontekście wszakże przyjęty (proponowany) przez autora podział państw na zregionalizowane, zdecentralizowane i unitarne nie jest przejrzysty i budzi wątpliwości.

Na tle zawartego w artykule obszerniejszego wywodu o systemie federacyjnym w RFN i jego działaniu należy zaznaczyć, że kraje RFN, czyli kraje tej federacji (*Bundesländer*)² traciły stopniowo w wyniku szeregu kolejnych zmian Ustawy Zasadniczej wiele swych pierwotnych kompetencji władczych na rzecz centralnej władzy federacji. Na nią przeszedł zdecydowanie punkt ciężkości ustawodawstwa, co sprawia, że kraje określane bywają często jako jedynie „spotęgowane korporacje samorządowe”³. Dysponują one jedynie niektórymi, a nie – jak twierdzi autor na s. 10 – wszelkimi atrybutami państwowości, aczkolwiek postulują obecnie – na kanwie traktatu z Maastricht – przyznanie im bezpośrednich uprawnień lub możliwości działania w Unii Europejskiej.

W doktrynie prawniczej RFN nie ma skądinąd jasności co do tego, czy – jak twierdzi autor na s. 12 – rząd federalny może w drodze rozporządzenia „unieważnić kolidujące z nim postanowienia konstytucji krajowych”. Wyraźnego przepisu w tej mierze Ustawa Zasadnicza RFN nie zawiera, pomijając jej ogólną normę o pierwszeństwie prawa federalnego przed prawem krajowym (art. 31).

Z kolei w unitarnych – jak dotąd – Włoszech w myśl art. 116 konstytucji i stosownie do konstytucyjno-ustawowych statutów państwa przyznawane są regionom w drodze ustaw szczególne formy i warunki autonomii. Regiony mogą z kolei w myśl art. 117 konstytucji regulować w drodze własnych przepisów ustawowych określone w tym artykule enumeratywnie dziedziny życia publicznego.

Jeśli idzie o Belgię, to przedstawiony przez autora stan rzeczy uległ *ex post* istotnej zmianie w 1993 r.

Belgia była państwem unitarnym, w którym jednak narastały począwszy od pierwszej połowy lat sześćdziesiątych, tendencje federalistyczne. Zaczęło się od podważenia preferencji dla języka francuskiego, którym posługuje się ludność walońska. Przeprowadzone zostały z kolei trzy istotne reformy strukturalno-ustrojowe (lata 1970, 1980 i 1988), w wyniku których trzy główne regiony terytorialne: Flandria, Walonia i rejon Brukseli – stolicy państwa uzyskały częściową autonomię. Wiele wskazywało na to, że przeważający nieco liczbowo, a zarazem silniejsi ekonomicznie Flamandowie optowali za przekształceniem Belgii w federację, w której upatrywali pomosty do

² W naszym piśmiennictwie określa się często sfederowane kraje Republiki Federalnej Niemiec jako „kraje federalne”, czy nawet „kraje związkowe”, chociaż są to kraje o wewnętrznej strukturze unitarnej, a nie federacyjnej. Zob. szerzej L. Janicki, *Wybrane aspekty terminologii w pracach niemcoznawczych, zwłaszcza prawniczych*, „Przegląd Zachodni” nr 5-6/1986, zwi. ss. 3-5.

³ „Potenzierte Selbstverwaltungskörperschaften” zob. R. Scholz, *Die Gemeinsame Verfassungskommission. Auftrag, Verfahren und Ergebnisse*, „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament” nr 52-53/1993, s. 4.

pełnej niepodległości. Ludność frankofońska (walońska) z kolei opowiadała się za systemem unitarnym, a pewna jej część – w obawie przed dominacją flamandzką – nawet za przyłączeniem jej ziem do Francji. W dniu 8 maja 1993 r. Belgia stała się federacją (monarchią federalną), złożoną z 3 regionów: Flandrii, Walonii i Brukseli. Nastąpiło to w wyniku aż 34 zmian w konstytucji, zatwierdzonej przez parlament kwalifikowaną większością głosów w dniu 14 lipca 1993 r. Król Belgów Baldwin I nazwał ten krok znaczącym, demokratycznym i pokojowym osiągnięciem, przeciwnym zarazem wszelkim tendencjom separatystycznym (*scil. secesyjnym* – L. J.). Rozwiązanie federacyjne zostało tam wszakże skomplikowane przez ustalony jednocześnie konstytucyjnie i to nawet w pierwszej kolejności (nawiązujący do stanu istniejącego do tego czasu), ale nie pokrywający się ściśle z podziałem regionalnym podział państwa na trzy wspólnoty etniczne, tj. niemieckojęzyczną, flamandzką i francuską z własnymi organami (rządami) i z wyodrębnionymi zakresami kompetencji. Powstało więc poniekąd – przynajmniej formalnie – dwutorowe państwo federalne, choć konstytucja przewiduje (dopuszcza) możliwość łączenia funkcji rządów regionów z funkcjami rządów wspólnot etnicznych.

Monarcha pozostał zwornikiem Flamandów i Walonów, choć jego kompetencje konstytucyjne zmalały. Powołuje on nadal rząd centralny (federalny), nie ma zaś wpływu na tworzenie rządów części składowych federacji wyłanianych przez ich własne parlamenty, pochodzące z wyborów powszechnych. W gestii władz federalnych (parlamentu i rządu) pozostały właściwie jedynie sprawy polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i podatków, a także gospodarki, choć oddziałują na nią praktycznie w sposób istotny rady, czyli parlamenty wspólnot i regionów. Tak więc Belgia jest obecnie państwem federalnym, znacznie równocześnie zdecentralizowanym; opiera się na założeniu „różnorodności w jedności” i to zarazem w kontekście zasady subsydiarności, wynikającej z traktatu z Maastricht.

Istniejące w jej ramach wspólnoty kulturowo-językowe (flamandzka, francuskojęzyczna i niemieckojęzyczna) troszczą się obecnie głównie o sprawy kulturalno-oświatowe. Nie uzasadniona wydaje się przy tym teza J. Węca (s. 18), że owe wspólnoty kulturowe (kulturowo-językowe) nabyły i posiadały (ograniczoną co prawda – jak autor zaznacza) osobowość międzynarodowoprawną. Osobowość (podmiotowość) taka przysługuje bowiem państwu lub też – jeśli w ogóle, to w sposób z reguły ograniczony, państwu – członkom składowym państw federalnych, a Belgia do połowy 1993 r. państwem federalnym nie była. Obecny zaś podział federacyjny na wspólnotach kulturowo-językowych opiera się częściowo, z nimi się *sensu stricto* w pełni nie pokrywa.

Zdecentralizowanym znacznie państwem unitarnym pozostaje – jak już powiedzieliśmy – nadal Hiszpania. Jeśli chodzi o zaliczoną przez autora do zdecentralizowanych państw unitarnych Francję, to trzeba zaznaczyć, że V Republika Francuska była początkowo państwem administracyjnie bardzo scentralizowanym. Wprowadzane później stopniowo reformy zarządu terenowego prowadziły do pewnej decentralizacji, nieporównywalnej wszakże z Hiszpanią.

Lech Janicki

LIDERZY MNIEJSZOŚCI NIEMIECKIEJ NA WARMII I MAZURACH W KRZYWYM ZWIERCIADLE BOŻENY DOMAGAŁY

W numerze 3/1993 „Przeglądu Zachodniego” Bożena Domagała opublikowała kolejny paszkwil pt. *Socjologiczna charakterystyka liderów mniejszości niemieckiej na Warmii i Mazurach*. Coż to za „socjologiczna charakterystyka”, jaki to „raport z badań”?! Do takiego miana może pretendować tekst Zbigniewa Kurcza o przywódcach mniejszości niemieckiej na Śląsku¹. Autor

¹ Z. Kurcz, *Przywódcy mniejszości niemieckiej na Śląsku o sobie i swoich zbiorowościach*. „Przegląd Zachodni” nr 3/1993.