

Polemiki i dyskusje

INTERPRETACJE REGIONALIZMU

Odpowiedź na uwagi Lecha Janickiego do artykułu „Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania)”

Przede wszystkim pragnąłbym podziękować prof. Lechowi Janickiemu za podjęcie się trudu zrecenzowania mojego opracowania *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania)* – opublikowanego w „Przeglądzie Zachodnim” nr 2/1994. Jeżeli czynię to tą drogą, to dlatego, iż z treścią uwag (recenzji) do mojego artykułu mogłem zapoznać się dopiero po ich opublikowaniu¹. Artykuł został złożony do druku w kwietniu 1993 r. i stanowi fragment monografii *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej*, podejmującej to zagadnienie w odniesieniu do wszystkich jej krajów członkowskich.

W polskim prawniczym piśmiennictwie naukowym stanowiska na temat regionalizmu, regionów, regionalizacji i państw regionalnych są mocno podzielone. Pierwsza grupa badaczy, stojąca na gruncie tradycyjnego pojęcia regionalizmu, kojarzy to pojęcie najczęściej z podziałem administracyjnym państwa².

Przedstawiciele drugiej grupy badaczy wychodzą z założenia, że autonomia terytorialna regionów nie postawiła pod znakiem zapytania dotychczasowej typologii i podziału państw na jednolite i złożone. Niektórzy z nich stwierdzają wprawdzie, iż instytucja autonomii terytorialnej (regionalnej) stanowi „nową, samoistną jakość ustrojową, nieznaną” państwu epoki „industrialnej”, ale jednocześnie pojęcie państwa „regionalnego” umieszczają w obrębie państwa jednolitego³. Jednym z argumentów na rzecz tej tezy jest przyjęta w konstytucjach niektórych państw regionalnych (Hiszpania, Włochy) zasada jednolitości państwa, „gwarantowana szczegółowymi postanowieniami konstytucji i realizującymi ją ustawami”. Zasada ta ma sprawiać, że „jednostka autonomiczna nie jest elementem dezintegrującym”⁴. Uważam jednak, iż tezę tę osłabia również stanowcze konstytucyjne zobowiązanie państwa centralnego w sprawie popierania i przystosowywania zasad oraz metod ustawodawstwa do wymogów samorządu i decentralizacji we Włoszech (art. 5 konstytucji), konstytucyjne poparcie dla autonomii narodowości i regionów w Hiszpanii (art.

¹ L. Janicki, *Uwagi do artykułu Janusza Józefa Węca „Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania)”*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1994, ss. 197-199.

² Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*. Poznań 1947, s. 53; W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*. Warszawa 1979, ss. 389-402, 513-522.

³ Por. T. Skrzypczak, *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*. „Państwo i Prawo” nr 9/1985, ss. 88, 95; tenże, „Państwo regionalne” – *wybrane problemy autonomii terytorialnej we Włoszech i Hiszpanii*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” z. 21/1984, ss. 83-84; tenże, *Organizacyjno-terytorialna „forma pośrednia” w państwie burżuazyjnym*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” z. 28/1991; L. Mażewski, *Struktura państwa. Rozważania o ustroju Polski*. Katowice 1993, ss. 145-150.

⁴ T. Skrzypczak, *op. cit.*, s. 94.

2 konstytucji) lub wręcz brak zapisu o jednolitości państwa w konstytucji belgijskiej (przed jej nowelizacją przeprowadzoną w połowie 1993 r.).

Z kolei trzecia grupa badaczy stoi na stanowisku, iż „zastosowanie koncepcji regionalistycznych w praktyce państw unitarnych zachwiało podstawami podziału państw na unitarne i złożone”⁵. Przyjmują (proponują) oni zatem rozróżnienie między państwami unitarnymi, regionalnymi i federacyjnymi⁶. Pojęcie regionu definiują w sposób następujący:

„Regionem jest najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na jego formę ustrojową (federacja, państwo unitarne) o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach której prowadzona jest stosowna do potrzeb i uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne”⁷.

Tak sformułowana definicja regionu prowadzi jej autorów do rozróżnienia w sensie prawnoustrojowym następujących typów regionów: region federalny w państwie federalnym; region autonomiczny w państwie unitarnym lub regionalnym; region administracyjny samorządowy w państwie unitarnym lub regionalnym; region administracyjny samorządowy w państwie unitarnym i region administracyjny funkcjonalny w państwie unitarnym. Zdaniem tychże autorów w „państwie federalnym regiony nakładają się na państwa wchodzące w skład federacji, natomiast w państwach regionalnych stanowią element terytorialnie i strukturalnie nowy”. Państwo regionalne jest – według nich – modelem państwa, które „łączy cechy państwa federalnego i unitarnego”⁸. Z kolei inni przedstawiciele tej grupy badaczy twierdzą, iż gdy „jednostki autonomiczne obejmują swym zasięgiem całe państwo”, nie można już mówić o jednolitości państwa, a równocześnie nie można mówić o federacji⁹.

Cechą wspólną zdecydowanej większości wspomnianych opracowań jest klasyfikowanie podziału państw jedynie na podstawie kryteriów prawnych. Jeżeli jednak przyjąć, iż identyfikatorami regionalizmu są w jednakowym stopniu kryteria historyczno-geograficzne, społeczno-kulturowe i ekonomiczne, to wydaje się, iż tak sformułowana definicja regionu – zawarta w prezentowanym artykule – lepiej oddaje dynamikę zachodzących tam procesów politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych lub etnicznych, a dążących do określonej stabilizacji prawno-organizacyjnej.

Punktem wyjścia moich rozważań na temat regionalizacji w państwach Unii Europejskiej była teza, iż regionalizm z jednej strony, a federalizm i unitaryzm z drugiej strony są instytucjami odnoszącymi się do różnych aspektów organizacji państwa. W dotychczasowej dyskusji i w badaniach nad regionalizmem wyróżnić można trzy różne grupy badawcze, których przedstawiciele za pomocą teorii socjologicznych interpretują, definiują i uzasadniają regionalizm. Pierwsza grupa to zwolennicy uzasadniania regionalizmu za pomocą organicznych teorii państwa i społeczeństwa. Z teorii tych wywodzą oni prawo ruchów regionalnych albo do autonomii kulturalnej (region autonomiczny), albo do federalizmu (region federalny), albo też wręcz do separatyzmu. Uzasadnieniem tego prawa ma być zdolność utożsamiającej się z danym ruchem regionalnym społeczności do integracji wokół wspólnych wartości etnicznych i kulturowych, rozwinięta i ukształtowana już świadomość regionalna czy wręcz odrębność etniczna. Druga grupa badawcza odwołuje się do teorii umów społecznych w ich wersji racjonalistycznej. Z teorii tych wywodzi ona prawo ruchów

⁵ M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*. „Państwo i Prawo” nr 8/1990, s. 61.

⁶ Jeszcze inni autorzy rozróżniają między państwem unitarnym, zregionalizowanym i federacyjnym, por. na ten temat *Prawo konstytucyjne. Informacje o przedmiocie dla studentów I roku prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*. Kraków 1994, s. 19.

⁷ Por. M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *op. cit.*, s. 60.

⁸ *Ibidem*, s. 61.

⁹ P. Czarny, *Samorząd terytorialny a autonomia*. W: *Prawne i społeczne aspekty samorządności terytorialnej*. Kraków 1991, s. 22.

regionalnych do decentralizacji terytorialnej państwa (region administracyjny samorządowy). Uzasadnieniem tego prawa mogą być zjawiska lub sytuacje kryzysowe w państwie, mające wyraźne podłoże legitymizacyjne, do których dochodzi w następstwie rozprzestrzenienia się państwowej ingerencji we wszystkie dziedziny życia społecznego. Decentralizacja ma doprowadzić zarówno do stabilizującego odciążenia centralnych instytucji państwowych, jak też do wzmocnienia ustroju demokratycznego w państwie. Przedstawiciele trzeciej grupy badawczej sięgają do teorii funkcjonalistycznych. Z teorii tych wywodzą oni jedynie prawo ruchów regionalnych do kontroli i zapewnienia skuteczności funkcjonowania centralnej administracji państwowej przeciążonej nadmiarem wykonywanych zadań lub do niwelowania różnic ekonomicznych w poszczególnych regionach państwa (region administracyjny funkcjonalny). Miałoby to być osiągnięte m.in. poprzez decentralizację funkcjonalną, ale nie decentralizację terytorialną państwa. Uzasadnieniem tego prawa jest najczęściej polaryzacja gospodarcza między centrum a peryferią, stanowiąca nieuchronną konsekwencję integracji ekonomicznej¹⁰.

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej prawne i socjologiczne ustalenia, podzieliłem państwa europejskie na państwa zregionalizowane i niezregionalizowane. Zasadniczym kryterium takiego podziału była zaproponowana przeze mnie definicja regionu, przy czym linię podziału wyznaczało rozróżnienie między jednostkami terytorialnymi charakteryzującymi się zbieżnością wszystkich czynników właściwych dla historyczno-geograficznych, prawnych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych kategorii definicyjnych, a jednostkami terytorialnymi, które takimi cechami nie dysponują. Do grupy państw zregionalizowanych zaliczyłem zarówno typowe państwa federalne (Republika Federalna Niemiec, Austria, Szwajcaria), jak też odrębne od nich państwa regionalne (Belgia, Hiszpania i Włochy). Do grupy niezregionalizowanych państw europejskich zaliczyłem m.in. Francję, Holandię, Portugalię, Danię, Grecję, Irlandię, Luksemburg i Wielką Brytanię. Państwa niezregionalizowane, czyli państwa, w których nie występują regiony *sensu stricto*, podzieliłem z kolei na państwa unitarne (Dania, Grecja, Irlandia, Luksemburg i Wielka Brytania) i unitarne zdecentralizowane (Francja, Holandia i Portugalia). Wydaje się, iż takie podejście nie przesłoniło różnic występujących między państwem złożonym a jednolitym, zwłaszcza że w artykule wielokrotnie jest o nich mowa¹¹.

Tocząca się w Republice Federalnej Niemiec dyskusja na temat nowego podziału terytorialnego federacji koncentruje się wokół idei tzw. federalizmu konkurencyjnego (*Konkurrenz-Föderalismus*), który miałyby zapobiec negatywnym skutkom federalizmu kooperatywnego. Ponadto rozważana jest kwestia zwiększenia wpływu krajów federacji na politykę zagraniczną państwa federalnego – w formie m.in. niezbędnej akceptacji przez *Bundesrat* ustaw dotyczących przekazywania praw zwierzchnich krajów federacji na rzecz Unii Europejskiej¹². Miałoby to zapobiec obawom o zdegradowanie krajów federacji w wyniku polityki integracyjnej Unii Europejskiej do roli „wysokopotęgowanych korporacji samorządowych” (*hochpotenzierte Selbstverwaltungskörperschaften*), o których wspomina prof. Janicki, aczkolwiek w innym kontekście¹³. Zgadzam się, iż kraje federacji w RFN dysponują „jedynie niektórymi” atrybutami państwowości¹⁴. Sam jednak

¹⁰ Por. szerzej na temat D. Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn 1991, ss. 166-170, 584-589, a także podana tam literatura.

¹¹ J. J. Węć, *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej (Republika Federalna Niemiec, Belgia, Włochy i Hiszpania)*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1994, ss. 133, 141, 143-145.

¹² H. Lauffer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn 1991, ss. 235-240; na temat dążeń krajów federacji do bezpośrednich uprawnień i działania w Unii Europejskiej por. W. Rensch, *Deutsche Länder und europäische Integration. Kompetenzverluste und neue Handlungschancen in einem „Europa der Regionen“*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 28, 1990, ss. 28-39; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 45, 1991, ss. 13-25; U. Bullmann, D. Eißel, „Europa der Regionen”. *Entwicklung und Perspektiven*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 20-21, 1993, s. 12.

¹³ L. Janicki, *Uwagi...*, s. 198.

¹⁴ *Ibidem*.

nie stwierdziłem, że dysponują one „wszelkimi atrybutami państwowości”, lecz tylko „atrybutami państwowości”¹⁵. Co się tyczy Belgii, to podtrzymuję moją – zakwestionowaną przez L. Janickiego¹⁶ – tezę, iż tamtejsze wspólnoty kulturowe już przed 1993 r. posiadały ograniczoną osobowość prawnomiędzynarodową na podstawie art. 59^{bis} par. 2-par. 2^{bis} konstytucji. Podobną interpretację przywołanych postanowień konstytucji belgijskiej znaleźć można w najnowszej publikacji zagranicznej na ten temat, która ukazała się w Paryżu już po opublikowaniu mojego artykułu¹⁷. Wspólnoty kulturowe flamandzka i francuskojęzyczna od 15 lipca 1988 r., zaś niemieckojęzyczna od 20 stycznia 1989 r. posiadały prawo regulowania dekretem współpracy międzynarodowej, włącznie z prawem do zawierania traktatów, w dziedzinach objętych ich normatywnymi kompetencjami. Wykonywanie tych uprawnień było uwarunkowane wejściem w życie ustawodawstwa zwykłego, określającego sposób w jaki te traktaty miałyby być zawierane.

Janusz Józef Węc

Polemika z artykułem Georga W. Strobla pt. „Denken und Handel in den polnischen Teilungsgebieten und in Polen nach 1918”*

Należałoby sobie życzyć, aby z tekstem Georga W. Strobla zapoznali się wszyscy historycy polscy zajmujący się nowszymi dziejami, a także szersze koła inteligencji polskiej. Byłaby to pigułka gorzka, ale otrzeźwiająca. Strobel zna dzieje i sprawy polskie z imponującą dokładnością, której nie mógłby uzyskać na drodze czysto akademickiej, gdyby przed wojną w Polsce nie żył i nie doznał osobiście charakteru ówczesnego społeczeństwa i państwa polskiego. Ocenił je negatywnie, a wielu uzna jego pracę, mimo prawdziwości szczegółów, za antypolski pamflet.

Problem metodologiczny polega na tym, że historyk jest zobowiązany do tego, aby starał się ludzi i narody zrozumieć oraz ich postępowanie wyjaśnić, a tylko w rzadkich przypadkach potępić. Naukowy sens potępienia, jeśli nie jest ono poprzedzone wyjaśnieniem motywów postępowania ludzi i narodów, jest w ogóle zawsze sporny, albowiem rzeczywistości historycznej nie da się zmienić. W przypadku zaś Strobla można mówić o potępieniu Polaków, ponieważ pisze on jednostronnie tylko o ich wadach lub o tym, co za wady uważa. Wydaje się, że Strobel zgromadził ogromne mnóstwo faktów po to tylko, aby przedstawić Polskę w jak najgorszym świetle. Na przykład jest niezmiernie ciekawe – i wstrząsające – że, jak się dowiadujemy (s. 199), wojska króla Stanisława Augusta walczyły po stronie rosyjskiej pod Szczekocinami przeciwko Kościuszce i że król chwalił się tym w liście do carycy Katarzyny. Przytoczenie tego szczegółu w pracy dotyczącej okresu porzobiorowego nie byłoby konieczne, gdyby w autorze nie drzemała utajona chęć pognębienia Polski każdym zdaniem i każdą informacją. Jeśli chodzi o metodologiczny wymóg zrozumienia i wyjaśnienia, to szczegół ten tylko uzupełnia naszą wiedzę o tym, z jaką konsekwencją Stanisław August uważał, że przyszłość Polski leży w związku z Rosją – jego wojska pod wodzą hetmana F. K. Branickiego walczyły już poprzednio w latach 1768-1772 przeciwko patriotyczno-ultrakatolickiej Konfederacji Barskiej – oraz o tym, że – podobnie jak obecnie Strobel – uważał Insurekcję Kościuszkowską za awanturę, która doprowadzi do upadku państwa, jakie się jeszcze ostało po II rozbiore (230 tys. km² z 4400 tys. mieszkańców).

¹⁵ Omawiany artykuł, s. 134.

¹⁶ L. Janicki, *Uwagi...*, s. 199.

¹⁷ Por. szerzej na ten temat Y. Lejeune, *Le droit fédéral belge des relations internationales*. „Revue Générale de Droit International Public” nr 3/1994, ss. 595-597.

* „Ostmitteleuropa-Forschung. Neue Folge der Zeitschrift für Ostforschung”. H. 2, 1995, ss. 191-269.