

1. Współpraca transgraniczna w Europie

1.1. Cele i podstawy prawne współpracy transgranicznej

Idea współpracy lokalnych i regionalnych społeczności wykraczającej poza granice państwowe zrodziła się w Europie Zachodniej w latach pięćdziesiątych XX wieku. Jej pionierami były regiony z pogranicza norwesko-szwedzko-fińskiego, holendersko-niemieckiego oraz niemiecko-francuskiego. W niektórych krajach zachodnioeuropejskich, takich jak Hiszpania, Portugalia i Grecja rozpoczęto współpracę transgraniczną znacznie później, bo dopiero w latach 80-tych. Umożliwiły ją dokonane przemiany polityczne i rozwój demokracji. Podobny proces miał miejsce w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 roku.

Zasadniczym celem współpracy transgranicznej jest zniesienie barier wynikających z istnienia granic państwowych. Uwarunkowania historyczne i polityczne, takie jak obawa przed agresją militarną, preferowanie własnych narodowych struktur gospodarczych, spowodowały słabsze zaludnienie stref granicznych. Działalność gospodarcza, handel oraz ludność ciążyła ku centrom państw narodowych. Szlaki komunikacyjne biegly równolegle do granic. Granice naturalne, takie jak rzeki, jeziora, morza i góry potęgowały znaczenie granicy jako zapory. Ideologie polityczne oraz ambicje oddzielnych bloków militarnych przekształciły granice państwowe w szczelne rubieże [Praktyczny 1997, A1, s. 2].

Wyczerpujące uzasadnienie potrzeby prowadzenia współpracy transgranicznej zawarto w preambule do Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych¹: „Granice są „bliznami historii”. Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także w przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także rozwoju związanej z nimi infrastruktury. Wiedza o sąsiedzie i zrozumienie dlań są równie ważne jak budowanie zaufania. Wielorodność problemów i szans po obu stronach granic w Europie sprawia, iż współpraca transgraniczna staje się nieodzowna. Służy bowiem urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na dającym się przejrzycie i regionalnie objąć obszarze pogranicza. Współpraca instytucji publiczno-prawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka, oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych. Regiony graniczne i transgraniczne stają się tym samym częściami składowymi i pomostami w procesie jednoczenia się Europy służąc współzyciu europejskich społeczeństw i grup mniejszościowych...”.

¹ Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalono po raz pierwszy w dniu 20 listopada 1981 r. w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii, a następnie w zmienionej postaci w dniu 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, na pograniczu Polski i Niemiec.

Szczególną formą współpracy transgranicznej, w której biorą udział społeczności lokalne i regionalne, jest **współpraca euroregionalna**. Forma ta wyróżnia się najwyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współdziałania ponadgranicznego. Współpraca transgraniczna nabiera cech współpracy euroregionalnej z chwilą wprowadzenia stałych, instytucjonalnych form współdziałania poprzez tworzenie stowarzyszeń (związków celowych), rad, sekretariatów, grup roboczych, komitetów zarządzających itp., a także licznych powiązań z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji współpracy transgranicznej.

Współpraca euroregionalna odbywa się w ramach **euroregionu**. Termin ten nie ma charakteru oficjalnego w tym sensie, że nie występuje on (w odróżnieniu od terminów: *współpraca transgraniczna* czy *region graniczny*) w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej i w większości umów międzypaństwowych odnoszących się do regionów prowadzących współpracę ponadgraniczną. Jest to zatem określenie raczej potoczne, lecz mocno już ugruntowane w literaturze i mass mediach oraz występujące coraz częściej w różnych oficjalnych dokumentach regionalnych i lokalnych związanych z formalizacją współpracy transgranicznej, zwłaszcza w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (por. [Międzynarodowa 1997, s.106]). Struktury euroregionalne, sprawdziły się w Europie Zachodniej w kilkunastoletniej, a w niektórych przypadkach nawet kilkudziesięcioletniej praktyce funkcjonowania. Pierwszą z nich o nazwie Euregio utworzono w 1958 r. na granicy niemiecko-holenderskiej. Obecnie na naszym kontynencie funkcjonuje ok. 160 obszarów współpracy transgranicznej (por. mapa 1).

Rozwój współdziałania ponadgranicznego zależy od formalno-prawnych możliwości podejmowania przez regiony i społeczności lokalne różnych inicjatyw, w tym tworzenia specjalnych struktur o zasięgu przekraczającym granicę.

Wsparcie instytucjonalne współpracy transgranicznej ma swój wyraz w europejskich uregulowaniach prawnych określających cele, zasady i warunki tej współpracy. Podstawę nowej infrastruktury prawnej stosunków dwustronnych stanowią **umowy wielostronne** (międzynarodowe), w których jedną z najważniejszych zasad jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy. Wśród konwencji i umów międzynarodowych, stanowiących najważniejszy i najtrwalszy instrument określania ram dla współpracy transgranicznej, należy wymienić:

- **Europejską Konwencję Ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi** sporządzoną w Madrycie 21 maja 1980 roku, nazywaną w skrócie **Konwencją Madrycką**. Jest ona podsumowaniem dorobku wielu konferencji międzynarodowych organizowanych w latach 1972-1980 i poświęconych współpracy transgranicznej. Konwencja Madrycka ma charakter otwarty, a to oznacza, że Komitet Ministrów Rady Europy może poprzez jednomyślne postanowienie zaprosić każde państwo europejskie niebędące członkiem Rady Europy do przystąpienia do Konwencji. Zaproszenie to wymaga jednak zgody każdego z państw, które przystąpiło już do tej umowy wielostronnej. W preambule Konwencji stwierdza się, że państwa – sygnatariusze powinny w najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten spo-

sób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umocnienia poczucia wspólnoty, które łączy narody i regiony Europy. W Konwencji dwukrotnie (art. 2 i 3) podkreśla się pierwszeństwo prawa wewnętrznego kraju w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Przystąpienie Polski² do tej Konwencji 19 stycznia 1993 roku i jej ratyfikacja przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 marca 1993 roku, unormowało generalnie kwestię legalności działalności zagranicznej polskich władz regionalnych i lokalnych, nie tylko regionów przygranicznych. Do Konwencji Madryckiej sporządzono w Strasburgu dwa Protokoły Dodatkowe – 9 listopada 1995 roku i 5 maja 1998 roku;

- ❑ **Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego** uchwaloną przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 roku. Karta ta jest zbiorem postanowień, a zarazem gwarancji dotyczących statusu i rozwoju lokalnej samorządności. Państwo ratyfikujące Kartę powinno respektować generalne zasady demokracji lokalnej, w tym prawo do zrzeszania się społeczności lokalnych w międzynarodowych związkach i porozumieniach współpracy transgranicznej (art. 10, pt. 1 i 2). To drugi obok Konwencji Madryckiej bardzo ważny europejski akt prawny, określający ramy formalno-prawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych w oparciu o standardy europejskie. W Karcie zapisane jest m.in. prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw. Polska ratyfikowała Kartę w 1993 roku;
- ❑ **Europejską Kartę Samorządu Regionalnego** przyjętą w Strasburgu 5 czerwca 1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Jest ona kontynuacją tworzenia podstawowych europejskich standardów prawnych pobudzających i ułatwiających współpracę transgraniczną między regionami.

1.2. Euroregiony w krajach sąsiadujących z Polską

W krajach sąsiadujących z Polską procesy rozwoju współpracy transgranicznej przebiegały w różny sposób i mają niejednakową tradycję. Według chronologii i zawansowania tych procesów:

- ❑ najbardziej rozwiniętą sieć regionów granicznych mają Niemcy,
- ❑ dobrze rozwiniętą sieć euroregionów mają Czechy i Słowacja,
- ❑ najmniej rozwiniętą współpracę transgraniczną mają państwa sąsiadujące z Polską na wschodzie, tj. Ukraina, Białoruś, Litwa i Rosja (obwód kaliningradzki).

Krajem o najdłuższej tradycji w instytucjonalizacji współpracy transgranicznej w Europie jest **Republika Federalna Niemiec**. Początki tej współpracy sięgają lat 50. Największe doświadczenia mają regiony położone wzdłuż granicy północnej, zachodniej i południowej Niemiec. Dotyczy to zwłaszcza pogranicza holendersko-niemieckiego oraz niemiecko-francuskiego, gdzie związki regionów granicznych tworzone już na początku lat 50-tych. Doprowadziły one do utworzenia w 1958 roku na granicy niemiecko-

² jako członka Rady Europy od 26 listopada 1991 roku.

holenderskiej (między rzekami Ren, Ems i Rijn), pierwszej w Europie w pełni sformalizowanej struktury euroregionalnej pod nazwą Euregio. Do najstarszych regionów transgranicznych o najbardziej rozwiniętych formach współpracy należą także m.in.: utworzony w 1963 roku niemiecko-holenderski Euregio Rhein-Waal oraz powołany w 1976 roku trilateralny belgijsko-holendersko-niemiecki Euregio Maas-Rhein.

Lata 70-te i 80-te to okres sprzyjający tworzeniu się na granicach Niemiec nowych form i porozumień transgranicznych; np. Arge-Alp (1972 rok; Niemcy, Włochy, Szwajcaria), Alpe-Adria (1978 rok; Włochy, Austria, Węgry, Jugosławia i Niemcy), Pamina (1988 rok; Niemcy, Francja) itp. Nowe uwarunkowania, dynamizujące rozwój współpracy transgranicznej na wschodniej i południowej granicy Niemiec, pojawiły się na początku lat 90-tych. Chodzi tu głównie o działania na rzecz ustanowienia nowych kontaktów międzyregionalnych i transgranicznych wzdłuż nowych granic zewnętrznych Unii Europejskiej w celu ułatwienia wymiany intelektualnej, kulturalnej i gospodarczej z państwami trzecimi, np. Szwajcarią i rajami Europy Środkowej. To właśnie propozycje niemieckie zainicjowały proces powstawania euroregionów na granicy wschodniej Unii (z Czechami i Polską) (por. [Praktyczny 1997]). Łącznie na granicach Niemiec funkcjonuje 27 euroregionów, w tym na pograniczu: północnym – 8, zachodnim – 5, południowym – 6 i wschodnim – 8 (por. tabl. 1.1).

TABL. 1.1. EUROREGIONY NA GRANICACH NIEMIEC

POGRANICZA	Euroregiony	Liczba
OGÓLEM	x	27
Pogranicze północne:		
niemiecko-duńskie	Fehmarnbaltregion Fyns Amt – K.E.R.N Region Sønderjylland/Schleswig	3
niemiecko-duńsko-holenderskie ...	Euroregion Watteninseln	1
niemiecko-holenderskie	Ems – Dollart-Region EUREGIO Euregio Rhein – Waal Euregio Rhein-Maas-Nord	4
Pogranicze zachodnie:		
niemiecko-belgijsko-holenderskie	Euregio Maas-Rhein	1
niemiecko-francuskie	Oberrhein-Mitte-Süd Regio PAMINA	2
niemiecko-francusko-luksemburskie	EuRegio SaarLorLuxRhein	1
Pogranicze południowe:		
niemiecko-szwajcarsko-francuskie	Regio TriRhena	1
niemiecko-austriackie	EUREGIO via salina EUREGIO Zugspitze/Wetterstein-Karwendel Euregio Inntal EuRegio Salzburg – Berchtesgadener Land Traunstein Inn-Salzach-Euroregion	5
niemiecko-szwajcarsko-luksembursko-austriackie	Euregio Bodensee	1
Pogranicze wschodnie:		
niemiecko-czesko-austriackie	EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald	1

TABL. 1.1. EUROREGIONY NA GRANICACH NIEMIEC (dok.)

POGRANICZA	Euroregiony	Liczba
niemiecko-czeskie	Euregio Egrensis Euroregion Erzgebirge-Krušnohoří Euroregion ELBE/LABE	3
niemiecko-czesko-polskie	Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	1
niemiecko-polskie	Euroregion Sprewa-Nysa-Bóbr Euroregion Pro Europa Viadrina	2
niemiecko-polsko-szwedzkie	Euroregion Pomerania	1

Źródło: [30 lat, 2003].

Zmiany systemu politycznego i gospodarczego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zapoczątkowane zostały w 1989 roku zmianą ustrojową Polski. Odzyskanie suwerenności politycznej, transformacja gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej, demokratyzacja państwa i budowa społeczeństwa obywatelskiego połączona z rozwojem samorządności lokalnej i rozwojem świadomości regionalnej – to zarówno fundamenty transformacji państwa, jak i główne czynniki rozwoju współpracy euroregionalnej na granicach tych państw. Dotyczy to nie tylko granic Polski³, ale także **Republiki Czeskiej** i **Republiki Słowackiej**. Na granicach tych państw w latach 1991-97 powstało kilkanaście regionów transgranicznych posiadających większość cech euroregionów; 13 euroregionów na granicach Czech i 11 na granicach Słowacji (por. tabl. 1.2 i 1.3).

TABL. 1.2. EUROREGIONY NA GRANICACH REPUBLIKI CZESKIEJ

POGRANICZA	Euroregiony	Liczba
OGÓLEM	x	13
Pogranicze północne:		
czesko-polsko-niemieckie	Euroregion Neisse-Nisa-Nysa	1
czesko-polskie	Euroregion Glacensis Euroregion Praděd-Pradziad Euroregion Silesia Euroregion Těšínské Slezsko-Śląsk Cieszyński	4
Pogranicze zachodnie:		
czesko-niemieckie	Euroregion ELBE/LABE Euroregion Erzgebirge-Krušnohoří Euregio Egrensis	3
Pogranicze południowe:		
czesko-niemiecko-austriackie	EUREGIO Bayerischer Wald – Böhmerwald/Šumava – Bavorský les	1
czesko-austriackie	Silva Nortica	1
czesko-austriacko-słowackie	Euroregion Weinviertel-Südmähren-Westslowakei/Pomoraví-Záhorie-Weinviertel	1
Pogranicze wschodnie:		
czesko-słowacko-polskie	Euroregion Beskydy (Beskidy)	1
czesko-słowackie	Euroregion Bílé Karpaty	1

Źródło: [30 lat, 2003].

³ Szerszy opis powstawania euroregionów w Polsce przedstawiono w rozdziale 2.

TABL. 1.3. EUROREGIONY NA GRANICACH SŁOWACJI

POGRANICZA	Euroregiony	Liczba
OGÓŁEM	x	11
Pogranicze północne:		
słowacko-polsko-czeskie	Euroregion Beskydy (Beskidy)	1
słowacko-polskie	Euroregion Tatry	1
Pogranicze zachodnie:		
słowacko-czeskie	Euroregion Bile – Biele Karpaty	1
Pogranicze południowe:		
słowacko-czesko-austriackie	Euroregion Weinviertel – Jižní Morava – Záhorie	1
słowacko-austriacko-węgierskie ...	Raum Bratislava – Wien – Győr-Sopron	1
słowacko-węgierskie	Euroregion Vagus – Danubius Euroregion Ipeľsky – Ipoly Euroregio Neogradensis Euroregion Sajó – Rima – Slaná – Rimava Euroregion Košice – Miskolc	5
Pogranicze wschodnie:		
słowacko-polsko-ukraińsko- rumuńsko-węgierskie	Euroregion Karpacki	1

Źródło: [30 lat, 2003].

Trzecia grupa państw sąsiadujących z Polską, wyróżniona z punktu widzenia zaawansowania procesów współpracy transgranicznej, to Ukraina, Białoruś, Litwa i Rosja (obwód kaliningradzki). I tak na granicach:

- ☐ **Ukrainy** funkcjonują 4 euroregiony: Karpacki (ukraińsko-polsko-słowacko-rumuńsko-węgierski), Bug (ukraińsko-polsko-białoruski), Upper Prut i Lower Danube (ukraińsko-mołdawsko-rumuński);
- ☐ **Białorusi** działają 4 euroregiony: Bug (ukraińsko-polsko-białoruski), Puszcza Białowieska (białorusko-polski), Niemen (białorusko-polsko-litewski) i Country of Lakes Ezeru Zeme (białorusko-łotewsko-litewski);
- ☐ **Litwy** funkcjonują 4 euroregiony: Bałtyk (litewsko-polsko-rosyjsko-duńsko-szwedzki), Niemen (białorusko-polsko-litewsko-rosyjski), Country of Lakes Ezeru Zeme (białorusko-łotewsko-litewski) i SAULE (łotewsko-litewsko-rosyjski);
- ☐ **Rosji** (obwód kaliningradzki) działają 4 euroregiony: Bałtyk (litewsko-polsko-rosyjsko-szwedzko-duński), SAULE (łotewsko-litewsko-rosyjski), Niemen (białorusko-polsko-litewsko-rosyjski) i Łyna-Ława (polsko-rosyjski).