

Sabina Sanetra-Półgrabi

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

FUNKCJONOWANIE EUROREGIONÓW
A SUWERENNOŚĆ I REGRES PAŃSTWA
NARODOWEGO W DOBIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ

THE FUNCTIONING OF EUROREGIONS
AND THE SOVEREIGNTY AND REGRESSION
OF THE NATIONAL STATE IN THE ERA OF
EUROPEAN INTEGRATION

ABSTRAKT

Zaprezentowane w artykule przemyślenia dotyczyły ukazania pozycji euroregionów jako ważnych i w pełni utrwalonych form współpracy transgranicznej w kontekście kryzysu państw narodowych, a zwłaszcza pojmowania suwerenności i tożsamości narodowej. W tekście przedstawiono ogólny zarys transgranicznej współpracy, następnie odniesiono się do definicji państwa narodowego i szerzej do jednego z jego wyznaczników jakim jest suwerenność. Ogólnie należy podkreślić, że analizując dotychczasowy rozwój euroregionów, zwłaszcza w aspekcie współpracy kulturalnej i społecznej trudno jest mówić o zagrożeniu dla suwerenności państw narodowych.

Słowa kluczowe: euroregion, państwo narodowe, suwerenność, tożsamość narodowa, Unia Europejska

ABSTRACT

The reflections presented in the article concerned the presentation of the position of Euroregions as important and fully established forms of cross-border cooperation in the context of the crisis of national states, and especially in the understanding of national sovereignty and identity. The text provides an overview of cross-border cooperation, then refers to the definition of a national state and more broadly to one of its determinants, which is sovereignty. Generally speaking, it should be stressed that when analysing the development of Euroregions, especially in terms of cultural and social cooperation, it is difficult to speak of a threat to the sovereignty of nation states. **Keywords:** Euroregion, national state, sovereignty, national identity, European Union

WPROWADZENIE

Współpraca transgraniczna, inaczej określana mianem przygranicznej, albo ponadgranicznej stanowi przykład kooperacji mniej lub bardziej sformalizowanej, realizowanej przez władze lokalne lub regionalne oraz często partnerów społecznych i gospodarczych zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie granicy. W Europie Zachodniej posiada długie tradycje, ponieważ w zasadzie od końca lat 50. ubiegłego stulecia, do życia zaczęto powoływać struktury współpracy, które w kolejnych dekadach realizowały liczne inicjatywy społeczne, gospodarcze i kulturalne. Owe działania sprzyjały postępowi integracji europejskiej i wzmacniały władze lokalne oraz regionalne.

Procesom tym towarzyszyły jednak liczne kryzysy polityczne i gospodarcze, które wpływały na kondycję państw narodowych. Niewątpliwie współczesna Europa doświadcza różnorodnych zmian zarówno we wschodniej swojej części, w której trwają i umacniają się procesy instytucjonalizacji po transformacji systemowej, jak i na Zachodzie, gdzie już obecnie uzyskano wyjątkową w skali światowej jedność oraz poziom unifikacji, ale zarazem występują liczne problemy związane z kryzysem decyzyjnym, fiaskiem unijnej polityki bezpieczeństwa czy wzrostem zagrożenia terroryzmem. Jeśli chodzi o rolę poszczególnych państw człon-

kowskich Unii Europejskiej, to można wskazać na wiele przykładów wzmocnienia systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, społecznego oraz roli instytucji politycznych¹. Jednak wiele państw boryka się z licznymi wewnętrznymi kryzysami i konfliktami. Trudno być może mówić o całkowitym regresie państw narodowych, jednak z pewnością chociażby w ramach funkcjonujących euroregionów czy innych struktur współpracy transgranicznej wzmocnieniu ulega władza jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału państwa.

W niniejszym artykule wskazano na znaczenie euroregionów oraz ukazano główne wyznaczniki państwa narodowego. Ogólnie, opierając się na stosownych argumentach, przyjęto że trudno mówić o pozapaństwowym oddziaływaniu struktur współpracy transgranicznej na politykę zagraniczną. Jednocześnie należy podkreślić pozytywny wpływ euroregionów, które skupiając różne podmioty z terenu pograniczy, kreują społeczne, gospodarcze i kulturalne zaplecze dla współpracy między-państwowej.

TRANSGRANICZNE PROCESY INTEGRACYJNE NA SZCZEBLU LOKALNYM W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

W Europie Zachodniej okres powojenny przyniósł nowe formy współpracy międzynarodowej. Istotnym problemem była kwestia naprawy relacji międzyludzkich na poziomie lokalnym, stąd też zapoczątkowane procesy integracyjne na szczeblu politycznym w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej uległy również zinstytucjonalizowaniu w postaci powoływanych sukcesywnie do życia euroregionach².

¹ Por. K. Kucharczyk, P. Łajca: *Zjawisko globalizacji we współczesnym świecie* [w:] *Polonia Journal* 5-6, Wydawnictwo WSEH, Bielsko-Biała 2017, s. 117-119.

² Por. T. Studzieniecki, *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2015, T. XVI, s. 14.

Poza nimi kształtują się również inne formy współpracy, tj. klastry transgraniczne, partnerstwa terytorialne w postaci współpracy miast czy sieci współdziałania na potrzeby realizacji programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Rozwój relacji na pograniczach pokazuje, że nieporównanie większe możliwości stworzenia sprawnie działających mechanizmów współpracy występują w skali regionu³. Tego typu procesy dało się zauważyć również w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej, których rządy po tzw. okresie „jesieni narodów” zaczęły kształtować nową jakość polityczną w zakresie współpracy regionalnej. Warto podkreślić, że pierwsze euroregiony powstały właśnie na pograniczu zachodnim oraz południowym. Pionierem był euroregion „Nysa”, powstały w 1991 roku z inicjatywy Polski, Czechosłowacji oraz Niemiec. Równie wcześniej powołano do życia pozostałe struktury, tj. polsko-słowacki Euroregion „Tatry” i polsko-czeskie euroregiony: „Pradziad”, „Śląsk Cieszyński” oraz „Silesia”⁴.

Współpraca transgraniczna zainicjowana w ramach wymienionych struktur dynamicznie ewoluowała. Na początku dominowały cele polityczne i społeczno-gospodarcze. Euroregiony były postrzegane jako instrument zwiększenia stabilizacji w regionie, pokonywania dotychczasowych podziałów ekonomicznych, przewycięzania negatywnych stereotypów etnicznych oraz kształtowania i utrwalania nawyków współpracy⁵.

Ważnym czynnikiem, który niewątpliwie generował rozwój kontaktów były postępujące rezultaty procesu akcesyjnego państw Grupy

³ Por. W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000, s. 10.

⁴ Por. S. Sanetra-Półgrabi, *Funkcjonowanie euroregionów na pograniczu południowym Polski. Studium porównawcze trzech Euroregionów: „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”*, Toruń 2015.

⁵ Por. B. Kościuch, A. Poźniak, *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2012, z. 12, s. 58.

Wyszehradzkiej do Unii Europejskiej. Jeszcze przed formalnym wejściem Polski, Czech i Słowacji do Unii Europejskiej zmniejszeniu uległa uprzednia rola granicy jako linii oddzielającej społeczeństwa poszczególnych państw od wpływów zewnętrznych. Ponadto, w ramach polityki regionalnej Unii na osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej na całym unijnym terytorium oznaczało, że w jej obszarze zainteresowania znalazły się także granice międzypaństwowe i obszary przygraniczne. Okazało się, że samoregulujący się system mechanizmów rynkowych nie wystarczy do zapewnienia wysokiego i zrównoważonego rozwoju także na terenach peryferyjnych Unii, takich jak regiony przygraniczne. Już pierwsze analizy osiągnięć współpracy państw członkowskich pokazały, że „potencjał gospodarczy państw obniża się w miarę oddalania od centrum”. Odpowiedzialnością za ten stan obarczono zwłaszcza: większe koszty transportu, słabo rozwinięte sieci komunikacyjne, ograniczony dostęp do skupisk miejskich, ograniczający rozwój popytu, oddalenie od informacji rynkowej i kontaktów z klientami, znacznie ograniczony dostęp do nowych technologii oraz niską innowacyjność. Czynniki te w znacznym stopniu generowane były przez fizyczne i instytucjonalne bariery, wynikające z funkcjonowania granic międzypaństwowych. W ich efekcie tworzyła się poważna asymetria między obszarami położonymi centralnie a obszarami przygranicznymi, nie tylko w ich rozwoju ekonomicznym i infrastrukturalnym, ale także w odniesieniu do poziomu życia i potencjału społecznego tych regionów. Peryferyjność obszarów przygranicznych oznaczała zatem nie tyle ich geograficzne oddalenie, co przede wszystkim zapóźnienie społeczno-gospodarcze tych regionów. Unia, uznając ten fakt, przyjęła, że najlepszym instrumentem przezwyciężenia peryferyjności obszarów przygranicznych, zmierzającym do podnoszenia stopnia ich wieloaspektowego rozwoju będzie intensyfikacja kontaktów i działań o charakterze transgranicznym. Większa otwartość i bliższe interakcje z sąsiadami zostały uznane za podstawowe cele działania polityki regionalnej Unii w odniesieniu

do tych terenów. Pożądanym zjawiskiem stała się „otwarta”, niemal nieobecna granica, która nie stanowiłaby przeszkody dla swobody przepływu towarów, usług i kapitału oraz przemieszczania się ludzi. Pożądanym zaś typem relacji między społecznościami przygranicznymi stały się działania transgraniczne – wspólnie projektowane, wdrażane, realizowane i rozpowszechniane, a przede wszystkim służące ludności mieszkającej po obu stronach granicy. Dzięki temu w mikroskali mogły powstawać regiony w pełni zintegrowane infrastrukturalnie, komunikacyjnie, gospodarczo, społecznie, a nawet kulturowo. Tym samym euroregiony oraz inne formy współpracy ponadgranicznej stały się jednym z podstawowych elementów strategii integracji i zmniejszania dystansu, również w wymiarze gospodarczym⁶.

PAŃSTWA NARODOWE A SUWERENNOŚĆ

Mówiąc o kryzysie państwa narodowego wskazuje się na powiązanie tego stanu z procesami globalizacji⁷ i integracji⁸. Rozwijając jednak powyższe zagadnienia warto odnieść się do aspektów definicyjnych. I tak, państwo narodowe, według Edwarda Shilsa, to najpełniejsze urze-

⁶ Por. M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 143–144, W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000, s. 38–39.

⁷ Interdyscyplinarnych ujęć globalizacji jest wiele. Przyjmując najbardziej ogólną definicję można przyjąć, że jest to: „określenie zjawiska głębokich zmian, które dokonują się w systemie międzynarodowym, w jego strukturze i funkcjach, w szczególności chodzi o zespół sprzężeń między ładami – ekonomicznym, prawnym, technicznym, moralnym, naukowym i artystycznym, których celem jest dążenie do ujednoczenia podstaw życia społeczno-ekonomicznego i politycznego świata”. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2002, s. 113.

⁸ Por. M. Osadnik, *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje*, [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Państwo narodowe a proces globalizacji*, Katowice 2000, s. 83–93.

czywistnienie narodu⁹. Jest to wspólnota wszystkich obywateli połączonych nierozzerwalną więzią państwowo-narodową. Początkowo państwo narodowe nie musiało być koniecznie państwem jednego, etnicznie zdefiniowanego narodu¹⁰. Przybrało ono jednak wyraźny kształt wspólnoty politycznej z wykształconymi organami, które działając w ramach prawa realizowały władzę.

Później, wyznacznikiem państw narodowych stała się suwerenność, która dosłownie oznacza: „zwierzchnictwo, jest to atrybut władzy państwowej, odróżniający ją od innych systemów władzy publicznej i niepublicznej”¹¹. Suwerenność władzy państwowej przejawia się na dwóch poziomach: zewnętrznym oraz wewnętrznym. Pierwszy odnoszono do innych państw i chodziło również o niezależność władz od innych organizacji, podmiotów międzynarodowych. W aspekcie wewnętrznym akcentowano zwierzchnią, uprzywilejowaną pozycję władzy wobec wszystkich podmiotów politycznych działających w państwie. Niewątpliwie idea suwerenności związana była z procesem kształtowania się państwa narodowego, głównie w kontekście wyzwolenia się z zależności od innych centrów władzy politycznej¹².

SUWERENNOŚĆ I TOŻSAMOŚĆ NARODOWA W KONTEKŚCIE PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Główne obawy podejmowane w analizie członkostwa Polski, Czech oraz Słowacji w Unii Europejskiej oraz procesów oddolnej regionaliza-

⁹ Por. E. Shils, *Naród, narodowość i nacjonalizm a społeczeństwo obywatelskie*, „Sprawy Narodowościowe”, 1996, T. 5, s. 9–30.

¹⁰ Jednak jak pokazują doświadczenia wielu państw wielonarodowościowych okresu międzywojennego trudno było sprawnie realizować politykę wewnętrzną jak i zagraniczną.

¹¹ Por. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii...*, op. cit., s. 433–434.

¹² Tamże, s. 433–434.

cji wyrażały się w kontekście przejęcia wielu uprawnień przez organizację ponadnarodową i tym samym ograniczeniu wpływu na całokształt procesów politycznych, prawnych i społeczno-gospodarczych w danym państwie narodowym.

Obawa przed utratą suwerenności narodowej w kontekście budowania Wspólnoty Europejskiej wynika z poczucia zagrożenia własnej tożsamości, indywidualności i podmiotowości. Należy podkreślić, że tożsamość europejska ma charakter o wiele bardziej złożony, niż ujmuje to prawo. Tożsamość europejska nie zastępuje tożsamości narodowej, jest jej uzupełnieniem, nadaje głębsze znaczenie i większą wartość pozytywnemu nacjonalizmowi – czyli dumie z własnego kraju.

W tym kontekście warto przytoczyć dwie koncepcje Piotra Mazurkiewicza, który podkreśla, że tożsamość europejska może być ujmowana na dwa sposoby: jako identyfikacja ponadnarodowa oraz postnarodowa¹³. I tak, pierwsza z nich oznacza tożsamość o charakterze kosmopolitycznym, zakładającą, że narody są narzuconym wytworem, powstałym w ciągu dwóch ostatnich stuleci za sprawą takich instrumentów jak bezpłatne szkolnictwo podstawowe czy obowiązkowa służba wojskowa. Optujący za tym rozwiązaniem chcą by przy zastosowaniu tych samych narzędzi stworzyć coś na wzór „narodu europejskiego”, nie odcinają się jednak od popierania idei państwa narodowego na niższym poziomie. Jest to zatem odmiana tożsamości narodowej z tą różnicą, że odnosi się do szerszej rozumianej populacji. Jest jednak trudna do realizacji, ponieważ jak dalej dodaje Piotr Mazurkiewicz „celem procesu integracji nie może być stworzenie państwa typu narodowego pojętego holistycznie, które miałyby przejąć obowiązki poszczególnych, obecnie funkcjonujących państw. Poza tym głównymi aktorami procesu integracji nie są wcale obywatele, poszczególne jednostki, ale właśnie państwa narodo-

¹³ Por. P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001, J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009, s. 164–167, 168–170.

we. Oznacza to, że działania na rzecz jedności europejskiej wzmacniają pozycję państwa narodowego, mimo że w dobie globalizacji niezaprzeczalnym faktem jest osłabienie znaczenia tej instytucji¹⁴. O wiele bardziej korzystna jest druga koncepcja tożsamości jako identyfikacji postnarodowej. Jej założenia koncentrują się wokół „pojęcia transnarodowego obywatelstwa, patriotyzmu konstytucyjnego oraz wspólnej kultury politycznej. Tożsamość postnarodowa wiąże się z dowartościowaniem kulturowego pluralizmu. Osoby ją popierające wychodzą z założenia, że tożsamość jednostki jest rzeczywistością wielopoziomową: lokalną, regionalną, narodową, europejską, u każdej jednostki nakładają się one na siebie koncentrycznie”. W tej koncepcji charakterystyczny jest patriotyzm prawny, ustrojowy, który nie ogranicza się jednak wyłącznie do przynależności konstytucyjnej, ale zawiera w sobie również europejską kulturę prawną, na którą składa się poszanowanie demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności, a zwłaszcza idei polityki jako kultury¹⁵.

Zainicjowanie, a następnie ewolucja procesu integracji europejskiej, bez wątpienia zmieniła współczesne znaczenie pojęcie suwerenności, które do czasu jej utworzenia odnosiło się wyłącznie do określonego państwa. Jednak chodzi tu głównie o źródło kompetencji państwa i rolę prawa międzynarodowego. Unia Europejska z założenia jest wspólnotą suwerennych państw, lecz sama z siebie nie posiada atrybutów suwerenności. Nie jest zatem odrębnym podmiotem ani z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ani też konstytucyjnego. Unia, dąży poprzez kooperację, do zintegrowania trzech aspektów suwerenności: państwowego, narodowego oraz politycznego¹⁶. Dzięki ich połączeniu możliwy będzie rozwój autonomicznej, europejskiej władzy publicznej, która wbrew sugestiom wcale nie stanowi konkurencji dla suwerenno-

¹⁴ Tamże, s. 164–167, 168–170.

¹⁵ Tamże, s. 164–167, 168–170.

¹⁶ Por. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii...*, op. cit., s. 433–434.

ści państw członkowskich, a raczej jest z nimi ściśle związana. W coraz większym zakresie elementy prawa ustrojowego poszczególnych państw, prawa europejskiego i międzynarodowego zaczynają się pokrywać, zaś przepisy stają się kompatybilne. Taka perspektywa kształtowania się procesu integracji w żaden sposób nie prowadzi do zaniku czy też ograniczenia suwerenności państw członkowskich¹⁷. Należy wyraźnie zaznaczyć, że celem Unii jest dążenie do zbudowania wspólnoty, a na gruncie normatywnym – zagwarantowanie skuteczności procesu decyzyjnego, zarówno po stronie Unii jako całości, jak i w prawie wewnętrznym państw członkowskich¹⁸.

Unia Europejska stanowi przede wszystkim przestrzeń wspólnej realizacji idei suwerenności przez poszczególne państwa członkowskie. Problem suwerenności w istocie będzie odnosił się do zasad, form i sposobów jej wykonywania. Dzięki tej koncepcji państwa nie zrzekają się suwerenności, gdyż Unia jest podmiotem ponadnarodowym, na wzór państwa narodowego czy też federacji. Ustanawiając Unię, państwa upoważniają ją do prowadzenia działań i podejmowania decyzji w określonych dziedzinach, przede wszystkim gospodarczych i społecznych. Współcześnie elementem jednoczącym państwa jest wspólna kultura i dziedzictwo oraz perspektywa sprostaniu wielu występującym zagrożeniom. Realizacja idei suwerenności stanowi podstawę polityki międzynarodowej. W ramach współpracy między państwami ich aktywność w określonych sytuacjach może polegać na dyplomatycznym działaniu, ale też na zbrojnej obronie suwerennego bytu lub praw – jeśli zaistnieje taka potrzeba. W większości przypadków polega ona jednak na współpracy i współdziałaniu¹⁹.

¹⁷ Por. J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej...*, op. cit., s. 153.

¹⁸ Tamże, s. 153.

¹⁹ Tamże, s. 153.

W kontekście Unii zagadnienie suwerenności można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego państw członkowskich, ich udziału w kształtowaniu, podejmowaniu oraz wykonywaniu decyzji europejskich, zakresu i podziału kompetencji między instytucjami wspólnotowymi a państwowymi (czyli subsydiarność)²⁰. Nie należy przy tym zapominać, że Unia istnieje zatem na podstawie prawa ustanowionego przez państwa wchodzące w jej skład.

Wobec procesu integracji europejskiej należy wyróżnić trzy płaszczyzny suwerenności, w stosunku do których efekty integracji są odmienne:

- płaszczyzna symboliczna suwerenności, która znajduje wyraz w posługiwaniu się przez państwo i obywateli określonymi symbolami, które tradycyjnie wiążą się z niezależnością państwa i uznawaniu ich za wartość w życiu społecznym,
- płaszczyzna proceduralno-materialna suwerenności związana jest ze zdolnością państwa do samodzielnego formułowania zasad polityki na podstawie prawa wewnętrznego,
- płaszczyzna realna suwerenności polega na zdolności państwa do realizacji własnego interesu oraz zaspokajania potrzeb swoich obywateli. Chodzi tu o maksymalizację potencjalnych korzyści i możliwości urzeczywistnienia celów, wynikających z bieżącej sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej państwa²¹.

²⁰ Ograniczenie suwerenności państwowej rozumianej jako współpraca w instytucjach europejskich rekompensuje zasada subsydiarności, która przyczynia się do zapewnienia podziału kompetencji między centralnymi kompetencjami europejskimi a władzami państw członkowskich. Opiera się na regule, że państwa członkowskie Unii muszą mieć pierwotną kompetencję do działania. Natomiast instytucje unijne podejmują działania w sytuacji gdy na przedsięwzięte rozwiązania na poziomie krajowym okazują się niewystarczające. Zasada subsydiarności służy zagwarantowaniu tożsamości państw członkowskich. J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej...*, op. cit., s. 153.

²¹ Por. S. Sowiński, *Suwerenność ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej eurodebacie*, „Studia europejskie”, 2004, nr 1, s. 26–27.

Obecnie państwo narodowe jest bardzo atakowane, z jednej strony przez dostrzegających wpływy i skutki globalizacji oraz jej przeciwników – zwolenników regionalizacji. Na gruncie teorii politycznej partykularyzm państwa narodowego okazuje się trudny do pogodzenia z uniwersalizmem praw człowieka. Pomimo to trudno sobie wyobrazić, aby jakiś inny porządek polityczny (przedpaństwowy lub ponadnarodowy) był w stanie zastąpić państwa narodowe. Jeśli przyjmiemy rok 1792 (bitwa pod Valmy) za symboliczną datę powstania państwa narodowego, to należałoby uznać rok 1992 (Traktat z Maastricht) za datę symbolizującą jego przewidywaną śmierć²².

Niewątpliwie charakter przestrzeni politycznej według podziałów narodowych nie przystaje już do realiów społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Państwo narodowe musi przejść kolejną modernizację²³, jest bowiem zbyt małe jako efektywna jednostka koordynująca w coraz bardziej umiędzynarodowionym świecie i zbyt duże i odległe, aby być prawdopodobną i prawomocną jednostką odniesienia. Nie jest jednak możliwe jego unicestwienie, należy uwzględnić bowiem wkład władzy państwowej, kreowania tożsamości oraz znaczenie prawa wewnętrznego. Poza tym, państwo narodowe nadal jest potrzebne w konstruowaniu przestrzeni narodowej. W coraz mniejszym stopniu państwo jest wyra-

²² Traktat z Maastricht oraz wcześniejsze podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego były równoznaczne z likwidacją granic międzypaństwowych w Europie, swobodnym przemieszczaniem się osób, towarów i kapitału, powstaniem europejskiego obywatelstwa i perspektywą wspólnej polityki walutowej, obronne i zagranicznej. Zob. R. Brubaker, *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa-Kraków 1998, s. 1–2.

²³ W wyniku pierwszej modernizacji, państwo narodowe przestało być wspólnotą wywodzącą się od tych samych przodków, stając się wspólnotą obywateli. Kolejne etapy procesu unowocześniania się państwa narodowego odnoszą się do podwójnego obywatelstwa oraz akceptacji uniwersalnych zasad sprawiedliwości, czyli praw człowieka. J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej...*, op. cit., s. 198–199.

zem suwerenności w jej tradycyjnym znaczeniu, nie stoi już poza społeczeństwem, jest tylko jedną z instytucji je organizujących. Poza tym, jest ono oparte na wystarczająco silnych podstawach, aby móc przetrwać. Kryzys, o którym mowa dotyczy raczej samego przymiotnika „narodowy” niż jego organów i instytucji. To właśnie „narodowość” najbardziej traci na znaczeniu w procesach globalizacyjnych i w powstawaniu w obrębie państw wielokulturowości²⁴. Trudno jednak oczekiwać, aby nawet bardzo zaawansowany poziom integracji doprowadził do wykorzenienia z poszczególnych państw ich narodowej kultury i tradycji. Państwo narodowe potrzebuje po prostu czasu, aby odnaleźć swoje miejsce w „nowym systemie światowym”. W konkurowaniu z innymi aktorami sceny politycznej państwo narodowe może przeżywać trudności, nawet regres, ale musi nieustannie otwierać się na nowe wyzwania, bronić przed zagrożeniami, a tym samym władze winny na nowo określać swoje kompetencje i dzięki realizowanej polityce kreować kierunki rozwoju wewnętrznego oraz zewnętrznego²⁵.

²⁴ Por. K. Kucharczyk, G. Joseph, *Medizaione nella famiglia e il supermo interesse del minore*, RadKar, Norwich 2015, s. 89.

²⁵ Zbigniew Brzeziński zwrócił uwagę na wyjątkowość sytuacji, w której obecnie znalazła się ludzkość: „najpoważniejsze problemy, przed jakimi staje współczesny świat, przerastają możliwości państw narodowych, stanowiących dotychczas tradycyjny podmiot polityki międzynarodowej. Nie znaczy to, że istnienie państw narodowych straciło sens ani że powinno się budować ponadnarodowe kartele. Państwo narodowe długo jeszcze będzie istnieć, stanowiąc podstawowy punkt odniesienia lojalności obywateli, najważniejsze źródło zróżnicowania historycznego i kulturowego oraz główna siłę masowej mobilizacji. Jednakże świat potrzebuje obecnie czegoś więcej niż państwa narodowe, aby móc zapewnić światowy pokój i powszechny dostęp do produktów nauki i techniki oraz aby radzić sobie z globalnymi problemami ekologicznymi. Wszystkie te sprawy można rozwiązywać bardziej skutecznie i racjonalnie, jeśli państwa narodowe będą współpracować w tworzeniu szerszej wspólnoty odzwierciedlającej to, co jest dla nich wspólne, i zmniejszającej zakres tego, co tradycyjnie je dzieli”, Z. Brzeziński, *Bezląd. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Warszawa 1996, s. 189.

EUROREGIONY A SUWERENNOŚĆ PAŃSTWA NARODOWEGO

Jednym z elementów kreowania polityki wewnętrznej przez państwa narodowe jest powoływanie do życia samorządnych władz lokalnych, które realizując określone poprzez wewnętrzne ustawodawstwo, działania oddziałują na szeroko pojmowany rozwój społeczno-gospodarczy. Istotnym, oddolnym działaniem jest realizowana współpraca w ramach euroregionów. W kontekście zarysowanego we wstępie celu niniejszego artykułu odnoszącego się do zagrożeń dla zachowania suwerenności przez państwa wynikających z działalności euroregionów to w pierwszej kolejności warto przytoczyć słowa Krzysztofa Skubiszewskiego: „tworzenie roboczych wspólnot euroregionalnych nie powoduje jakiegokolwiek ograniczenia suwerenności państwa, którego województwa, okręgi lub gminy uczestniczą w takiej współpracy. Wynika to chociażby z faktu nie wyposażenia tych struktur w osobowość prawną²⁶. Powoływanie się na

²⁶ Obecnie w Unii Europejskiej i poza jej granicami, współpraca terytorialna, która jest wspierana przez europejską politykę spójności, obejmuje coraz więcej władz lokalnych i regionalnych oraz partnerów społeczno-gospodarczych. Aby zwiększyć integralność samorządów terytorialnych, a w szczególności zmniejszyć trudności, będące efektem zróżnicowanych systemów prawnych, z którymi spotykają się władze lokalne i regionalne, przedstawiciele tych władz powinni podejmować bardziej zorganizowane działania współpracy, także na płaszczyźnie prawnej. Podstawą prawną funkcjonowania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej jest *Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, uchwalone dnia 5 lipca 2006 roku. Ugrupowanie jest instrumentem, który ma się przyczynić do pokonania przeszkód utrudniających współpracę terytorialną, jednocześnie pozwalającym na ustanawianie na poziomie wspólnotowym ugrupowań zajmujących się współpracą, wyposażonych w osobowość prawną. Ugrupowanie powinno mieć możliwość podejmowania działań w celu realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę, w szczególności w ramach funduszy strukturalnych i współpracy terytorialnej będących wyłączną inicjatywą państw członkowskich i ich

suwerenność jest tu w ogóle nieporozumieniem. Sprawa dotyczy granic, które pozostają nienaruszone. Wyjściowym i fundamentalnym założeniem współpracy transgranicznej jest istnienie granic, a jakakolwiek ich zmiana nie wiąże się z tą współpracą ani nie jest przez nią przygotowywana. Granice mają stać się bardziej przepuszczalne dla ludzi, idei i towarów. Podstawowym kanonem naszej racji stanu i polityki zagranicznej pozostaje suwerenność Rzeczypospolitej oraz nienaruszalność i niezmiennność granic państwowych. Żadne z państw angażujących się we współpracę typu euroregionalnego nie rezygnuje z jakiegokolwiek atrybutu suwerenności²⁷.

Szerzej problem integracji przebiegającej na poziomie euroregionów przeanalizowała Renata Suchocka konkludując, że w szczególności: „nie każdy rozwój regionalnej i lokalnej tożsamości oraz nie każde dążenie do autonomii stanowi załączek tendencji separatystycznych: autonomia realizuje się w ramach struktur państwowych, a jej zakres określony jest przez organy centralne, po wtóre niekoniecznie pielęgnowanie regionalnych tradycji, obyczajów i zwyczajów wiąże się z powrotem do

władz regionalnych i lokalnych, niezależnie od tego, czy Wspólnota wnosi do nich wkład finansowy. Zgodnie z powołującym go rozporządzeniem Ugrupowanie w każdym z państw członkowskich ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych w zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Może ono, w szczególności, nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz zatrudniać pracowników i występować jako strona w postępowaniu sądowym. Członkami ugrupowania mogą być państwa członkowskie, władze regionalne, władze lokalne oraz podmioty prawa publicznego, a także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii. Ugrupowanie składa się z członków położonych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich.

²⁷ *Współpraca transgraniczna i w regionach przygranicznych. Przemówienie wygłoszone w Sejmie RP w dniu 3 marca 1993 roku*, s. 317. Zdaniem niektórych autorów każda współpraca w regionach przygranicznych jest pewną utratą suwerenności, ale nie jest to równoznaczne z wyrzekaniem się suwerenności. Z. W. Puślecki, *Polska w okresie transformacji a zjednoczone Niemcy*, Warszawa-Poznań 1996, s. 171.

zaściankowości, bywa, że wyrasta z obaw przed uniformizacją czy asymilacją²⁸. Poza tym, zdaniem Autorki, euroregiony dopełniają tożsamość europejską, ubogacają ją i nic nie wskazuje na to, by powstawaniu tożsamości regionalnych ponad państwowymi granicami towarzyszyły ruchy polityczne, zmierzające do powołania odrębności państwowej lub ją zastępujące²⁹.

PODSUMOWANIE

Niewątpliwie z chwilą powołania do życia pionierskiej struktury współpracy ponadgranicznej w 1991 roku na wszystkich pograniczach Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły powstawać kolejne euroregiony służąc społecznościom lokalnym w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego. Jednocześnie dla samorządów było to okazja zbierania cennych doświadczeń w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Z czasem kolejne akty prawne, w tym reforma zasadniczego podziału terytorialnego państwa, ugruntowała możliwości legitymacji działań przez najniższy poziom władz w systemie wewnątrzpaństwowym.

Odnosząc się do państwa narodowego i jego kondycji to z pewnością występuje wiele zagrożeń na płaszczyźnie zarówno globalnej, biorąc pod uwagę system międzynarodowy, jak i mamy do czynienia ze wspólnymi dla całego kontynentu europejskiego niebezpieczeństwami, których skutki ekonomiczne, polityczne i społeczne dotyczą wielu podmiotów, w tym również władz lokalnych. Trudno jest mówić jednak o zagrożeniu dla suwerenności i trwałości państwa narodowego w związku z działającymi euroregionami, ponieważ w większości przypadków realizowana współpraca ponadgraniczna uzupełnia i wręcz promuje tożsamość narodową. Poza tym, większa podmiotowość spo-

²⁸ Por. R. Suchocka, *Rola euroregionów w procesach kształtowania tożsamości narodowej i ponadnarodowej*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic...*, op. cit., s. 54–55.

²⁹ Tamże, s. 54–55.

łeczności euroregionalnej nie stanowi zagrożenia dla państwa jako takiego, wręcz następuje zmniejszenie dystansu między członkami różnych narodów, które ma miejsce w euroregionach, a także rodzące się ponad podziałami narodowymi tożsamości uzupełniają tożsamości narodowe, nadają im otwartość, ponieważ bardziej koncentrują się na postrzeganiu wspólnoty tradycji i historii niż eksponowaniu różnic³⁰.

Można przyjąć następujące przesłanki przyszłego rozwoju Europy: nie istnieją dotąd podstawy do przewidywania upadku państwa narodowego, choć występuje niespójność pomiędzy zasięgiem zagrożeń dotyczących państwa, a zakresem celów i zadań, których nie da się rozwiązać w ramach państw, stąd powstają struktury ponadnarodowe i ponadpaństwowe przejmujące część uprawnień decyzyjnych oraz występuje tendencja powrotu do autonomii regionalnej³¹ w ramach dawnych silnie zorganizowanych państw, odpowiadająca potrzebie lokalnej tożsamości. Truizmem zatem będzie stwierdzenie, że problemy o charakterze lokalnym, lecz przekraczającym granice państwowe powodują konieczność współdziałania społeczności lokalnych na terenach przygranicznych.

³⁰ Por. R. Suchocka, *Rola euroregionów w procesach kształtowania tożsamości narodowej i ponadnarodowej*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic...*, op. cit., s. 54–55.

³¹ Autonomia regionalna to „rodzaj autonomii politycznej oznaczający uznanie przez państwo kompetencji wspólnot społecznych zamieszkujących wydzielony obszar oraz ich organów do podejmowania decyzji w sprawach zaspokajania zbiorowych potrzeb gospodarczych i kulturalnych. Autonomia związana jest z tendencją „odciążania” rządu krajowego od tych spraw, które mogą być załatwione na niższych szczeblach podziału terytorialnego oraz z dążeniem do przejmowania odpowiedzialności za sprawy publiczne przez organy wyłaniane bezpośrednio przez zainteresowane społeczności”. A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii...*, op. cit., s. 29–30.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2002.
- Brubaker R., *Nacjonalizm inaczej. Struktura narodowa i kwestie narodowe w nowej Europie*, Warszawa-Kraków 1998.
- Brzeziński Z., *Bezład. Polityka światowa na progu XXI wieku*, Warszawa 1996.
- Kościuch B., Poźniak A., *Euroregiony a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2012, z. 12, s. 58.
- Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony. Polski krok do integracji*, Wrocław 2000.
- Malendowski W., Szczepaniak M., *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000, s. 10.
- K. Kucharczyk, P. Łajca: *Zjawisko globalizacji we współczesnym świecie* [w:] Polonia Journal 5-6, Wydawnictwo WSEH, Bielsko-Biała 2017.
- K.Kucharczyk, , G.Joseph, *Medizaione nella famiglia e il supermo interesse del minore*, RadKar, Norwich 2015.
- Mazurkiewicz P., *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001, s. 168–170.
- Osadnik M., *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje*, [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Państwo narodowe a proces globalizacji*, Katowice 2000, s. 83–93.
- Puślecki Z. W., *Polska w okresie transformacji a zjednoczone Niemcy*, Warszawa-Poznań 1996.
- Sanetra-Półgrabi S., *Funkcjonowanie euroregionów na pograniczu południowym Polski. Studium porównawcze trzech Euroregionów: „Śląsk Cieszyński”, „Beskidy” i „Tatry”*, Toruń 2015.
- Shils E., *Naród, narodowość i nacjonalizm a społeczeństwo obywatelskie*, „Sprawy Narodowościowe”, 1996, T. 5, s. 9–30.

- Sowiński S., *Suwerenność ale jaka? Spór o suwerenność Rzeczypospolitej w polskiej eurodebacie*, „Studia europejskie”, 2004, nr 1, s. 26–27.
- Studzieniecki T., *Strategie rozwoju polskich euroregionów*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2015, T. XVI, s. 14.
- Suchocka R., *Rola euroregionów w procesach kształtowania tożsamości narodowej i ponadnarodowej*, [w:] W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony. Mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000, s. 54–55.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Ziółkowska J. E., *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009.