

ERHARD CZIOMER

WIELOSTRONNA WSPÓŁPRACA REGIONALNA I PRZYGRANICZNA JAKO CZYNNIK KSZTAŁTOWANIA JEDNOŚCI EUROPEJSKIEJ

I. WSTĘP

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie roli i znaczenia wielostronnej współpracy regionalnej i przygranicznej jako ważnego elementu kształtowania jedności europejskiej. Zagadnienie to ma ogromną doniosłość w okresie transformacji społeczno-gospodarczej i ustrojowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej, pogłębiającego się procesu integracji zachodnioeuropejskiej oraz poszukiwań nowych struktur i form współpracy w skali ogólnoeuropejskiej. Wyeksponowanie roli i funkcji powyższej współpracy na przykładzie Austrii zasługuje na uwagę głównie ze względu na:

a) tradycje historyczne i położenie geograficzne tego państwa w Europie Środkowej;

b) przyjęcie po 1955 r. statusu państwa neutralnego, zainteresowanego dobrosąsiedzka współpracą z różnymi krajami i regionami europejskimi;

c) podjęcie pod koniec lat osiemdziesiątych starań o przyjęcie do Wspólnot Europejskich w charakterze członka, jak również odegranie ważnej roli w doprowadzeniu do parafowania układu między EWG a EFTA (Układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 22 XI 1991 r.);

*

d) podporządkowanie rozwiązań ustrojowych i regulacji prawnych rozbudowie kontaktów międzynarodowych oraz perspektywie zjednoczonej Europy, w której regiony oraz inne autonomiczne jednostki terytorialne winny odgrywać ważną i samodzielną rolę.

Przypomnienie niektórych kwestii prawno-politycznych z bogatych doświadczeń austriackich może być interesujące także dla tych krajów, w których — podobnie jak w Polsce — poszukiwanie nowych rozwiązań ma doniosłe znaczenie dla ich dalszego rozwoju wewnętrznego i pozycji w jednoczącej się Europie lat dziewięćdziesiątych. Opracowanie niniejsze

oparte jest na analizie dostępnych materiałów austriackich¹, obszernej literaturze przedmiotu² oraz badaniach własnych³ i obserwacji uczestniczącej autora⁴. Ograniczone rozmiary artykułu zwalniają jednak z rozbudowy przepisów.

II. OGÓLNE ZAŁOŻENIA I PODSTAWY PRAWNO-POLITYCZNE WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ I PRZYGRANICZNEJ AUSTRII

Położenie geopolityczne, interesy gospodarcze oraz status państwa neutralnego od 1955 r. spowodowały duże zainteresowanie Austrii współpracą z wszystkimi państwami, w tym także z licznymi sąsiadami w ramach tzw. polityki sąsiedzkiej (Nachbarschaftspolitik), którą to Austria rozbudowywała jeszcze w okresie „zimnej wojny”, podejmując jednak stosowne regulacje prawne w czasach polityki odprężenia lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Załagodzenie konfliktu Wschód—Zachód sprzyjało poszukiwaniu nowych form współpracy regionalnej i przygranicznej, w której Austria była pionierem w skali ogólnoeuropejskiej. Należy bowiem pamiętać, że Austria znajdowała się wówczas w sytuacji szczególnej, granicząc zarówno z państwami członkowskimi NATO (RFN, Włochy), jak i Układu Warszawskiego (Węgry, Czechosłowacja), a oprócz tego z neutralną Szwajcarią i prowadzącą politykę niezaangażowania Jugosławią. Była ona także członkiem EFTA i Rady Europy, aktywnym uczestnikiem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

¹ Zob. Jahrbuch der österreichischen Aussenpolitik. Aussenpolitische Berichte 1979 -1990, Hrsg. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Wien 1980 -1991. Dostęp do powyższych materiałów był możliwy dzięki życzliwości dra Friedricha Nowottnego, Dyrektora Departamentu Prawno-Organizacyjnego MSZ w Wiedniu oraz dra Emila Brixu, Konsula Generalnego Republiki Austrii w Krakowie, którzy udzieliли autorowi także wielu cennych informacji.

² Por. dwie podstawowe prace zbiorowe: *Regionalismus*, pod red. F. Esterbeuera, Wien 1979; *Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive*, pod red. S. Hubera i P. Pernthaler, Wien 1988.

³ Zob. *Hexagonale w kształtowaniu jedności europejskiej*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Komitetu Badań Naukowych w Warszawie pod kierunkiem prof. dra hab. E. Cziomera, UJ, Kraków 1991 (wyd. polskie i angielskie w przygotowaniu).

⁴ W dniach 7-10 XI 1991 r. w Wiedniu autor uczestniczył w ciekawej konferencji międzynarodowej pt. „Zentraleuropa in einer zukünftigen europäischen Konfederation”. Organizatorami konferencji były Centre de la Culture (Genève) oraz Bundesministerium für Bildung in Forschung (Wien). Odbitki kserograficzne wszystkich referatów w posiadaniu autora. Konferencja była okazją do dyskusji ze specjalistami i politykami ze wszystkich krajów Europy środkowej i Południowej.

(KBWE) oraz miejscem rokowań dotyczących redukcji broni i sił konwencjonalnych między NATO i Układem Warszawskim (lata 1973 - 1989). Stolica Austrii, Wiedeń, uhonorowana została po „szczyście” KBWE w Paryżu (listopad 1990 r.) lokalizacją specjalnego Centrum Zapobiegania Konfliktom, które w przyszłości odegra ważną rolę w rozwiązywaniu problemów i łagodzeniu napięć w jednoczącej się Europie.

Jako kraj związkowy Austria musiała od chwili odzyskania pełnej suwerenności w 1955 r. przywiązywać dużą wagę do właściwego podziału kompetencji między Federacją a poszczególnymi krajami w kontaktach międzynarodowych, w tym także na odcinku współpracy regionalnej¹ Przygranicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 1-2 Konstytucji austriackiej, Federacji przyznaje się zasadnicze kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W tym sensie parlament i rząd federalny w Wiedniu sprawują nadzór nad ustawodawstwem poszczególnych krajów związkowych oraz ich kontaktami zagranicznymi. Z drugiej strony art. 17 tejże Konstytucji pozwalał krajom związkowym na rozwijanie współpracy z innymi państwami — lecz nie jako osobom prawnym, a jedynie p o d P o r z ą d k o w a n y m j e d n o s t k o m a d m i s t r a c y j n y m (Privatwirtschaftsverwaltung). Oznaczało to w praktyce, iż kraje związkowe uprawnione były jedynie do zawierania z partnerami zagranicznymi układów kooperacyjnych w bardzo wąskim i specjalistycznym zakresie.

sytuacja powyższa zaczęła ulegać stopniowym zmianom po ratyfikacji Przez Austrię w 1983 r. konwencji Rady Europy o wspieraniu współpracy regionalnej i przygranicznej. Od tej pory przyznano krajom związkowym większą swobodę w kontaktach zewnętrznych i w doborze partnerów zezwalając nawet mocą specjalnej ustawy (Bundesgesetzblatt 685/1988), na zawieranie układów i porozumień z państwami przygranicznymi lub ich samodzielnymi regionami czy prowincjami, z którymi nie było takich układów na szczeblu federalnym. Do połowy 1991 r. żaden z austriackich krajów związkowych nie zawarł takiego układu o charakterze prawnomiędzynarodowym, lecz zamiar taki zgłosiła Karyntia w odniesieniu do regionu włoskiego Friuli-Wenecji Julijskiej.

Przełom polityczny w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w 1989 r. oraz złożenie 16 VI 1989 r. formalnego wniosku Austrii o przyjęcie w poczet członków Wspólnot Europejskich, jak również prowadzone w latach 90-1991 rozmowy między EWG i EFTA w sprawie utworzenia Wiel-

Obszaru Gospodarczego, ożywiły w Austrii dyskusje wokół roli regionów w zjednoczonej Europie. Wśród specjalistów przeważa pogląd konieczności stworzenia długofalowej wizji zjednoczonej „Europy regionów”, w której stopniowemu wzmocnieniu ulegną struktury ponadnarodowe, pozostawiając duże możliwości współdecydowania silnym re-

gionom oraz innym jednostkom autonomicznym⁵. Na marginesie należy podkreślić, że sprawująca od kilku lat władzę na szczeblu federalnym koalicja rekrutująca się z dwóch największych partii politycznych Austrii — Socjaldemokratycznej Partii Austrii (SPÖ) oraz Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP) — opowiedziała się jednoznacznie za koncepcją federalistycznego zjednoczenia Europy, w której dojdzie nie tylko do zbliżenia „narodów”, lecz także „regionów”. Powołując się na dobre wyniki i doświadczenia austriackich krajów związkowych w zakresie wielostronnej współpracy regionalnej i przygranicznej, koalicja SPÖ - ÖVP przyznała im prawo do bieżącej informacji oraz współdecydowania podczas negocjowania warunków przystąpienia Austrii do Wspólnot Europejskich, które wkroczą prawdopodobnie w decydującą fazę 1 I 1993 r. a więc z chwilą wejścia w życie Jednolitych Aktów Europejskich⁶.

Reasumując można stwierdzić, że współpracę regionalną i przygraniczną Austria traktowała od dawna jako ważny czynnik swej polityki europejskiej. W tym celu podchodziła ona bardzo elastycznie do podstaw prawnych współpracy międzynarodowej, zwiększając systematycznie uprawnienia krajów związkowych w kontaktach zewnętrznych przy zachowaniu decydującej roli Federacji w kształtowaniu ogólnej strategii polityki europejskiej Austrii. Po 1989 r. zarówno w Wiedniu, jak i na szczeblu krajów związkowych wyraża się zgodne przekonanie co do konieczności budowy federalistycznej wizji zjednoczonej Europy, w której poszczególnym regionom przyzna się określony stopień współdecydowania.

III. ZASADNICZE FORMY I FUNKCJE WIELOSTRONNEJ WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ

Z wielu form współpracy regionalnej Austrii najistotniejsze znaczenie posiadają tzw. wspólnoty robocze, a także bardziej luźne kontakty wielostronne.

A. WSPÓLNOTA ROBOCZA KRAJÓW ALPEJSKICH — ARGE Alp (Arbeitsgemeinschaft Alpen)

ARGE Alp powstała 12 X 1972 r. w Möser/Seefeld (Tyrol). Jej założycielami były kraje austriackie: Tyrol, Voralberg i Salzburg, włoskie prowincje autonomiczne: Bolzano-Tyrol Południowy, Trydent i region

⁵ Zob. W. Clement, *Auf dem Weg zum Europa der Regionen*, w: *Föderalistische Entwicklung in Europa*, pod red. J. Hessego i W. Rentscha, Baden-Baden 1901, s. 212 i n.

⁶ Por. *Aussenpolitischer Bericht*, 1990, s. 148.

Lombardia, szwajcarskie kantony: Graubünden, St. Gallen i Tessin oraz niemiecki kraj związkowy Bawaria. Inny kraj związkowy RFN — Badenia-Wirtembergia — bierze udział w pracach Wspólnoty w charakterze obserwatora.

Cele działalności ARGE Alp określa specjalny statut, który przewiduje rozwiązywanie wspólnych problemów członków w następujących zakresach i dziedzinach:

- gospodarka ekologia, kultura i sprawy socjalne,
- działania na rzecz pogłębienia wspólnej odpowiedzialności za region alpejski
- ułatwianie kontaktów międzyludzkich,
- wzmocnienie roli poszczególnych krajów, regionów, prowincji i kantonów (w tym także w procesie integracji europejskiej),
- opracowywanie wspólnych programów rozwoju, w tym głównie w dziedzinie planowania przestrzennego,
- inne działania doraźne wykraczające poza granice państw i regionów.

po realizacji powyższych celów utworzono pięć mieszanych komisji, ujmujących się: a) komunikacją b) ochroną środowiska naturalnego, gospodarką przestrzenną i rolnictwem, c) kulturą, d) nauką, sportem, służbą zdrowia, polityką społeczną i rodzinną, e) polityką gospodarczą. Wspólnota ARGE Alp podejmuje zatem rozległe zadania na szczeblu regionalnym, wykraczające poza granice poszczególnych państw i często niedostrzegane przez władze centralne. Formułowanym celem i realizowanym zadaniem jest także podporządkowana struktura organizacyjna Wspólnoty, posiadająca następujące ogniwa decyzyjne: 1) Konferencję szefów rządów krajowych i regionalnych, 2) Komisję koordynacyjną wysokich urzędników członków Wspólnoty do rozstrzygania zasadniczych problemów merytorycznych, organizacyjnych i finansowych, 3) Komisje merytoryczne do rozwiązywania powyższych zadań szczegółowych oraz innych zaleceń organów zwierzchnich, 4) sekretariat.

W celu ilustracji funkcji ARGE Alp w ostatnim okresie przedstawić można niektóre z problemów podejmowanych przez poszczególne gremia w latach 1990-1991. Na konferencji w Monachium (29 VI 1990 r.) po premierze Bawarii funkcję przewodniczącego Wspólnoty przejął na 2 lata szef rządu krajowego Tyrolu Południowego. Konferencja zaowocowała rezolucjami i uchwałami na temat kluczowych problemów Europy oraz regionów alpejskich. Na uwagę zasługują tu min.:

¹⁾ domaganie się, aby w ramach integracji zachodnioeuropejskiej, przy tworzeniu Jednolitego Rynku Wewnętrznego oraz w dalszych działaniach, w większym zakresie uwzględniono opinię regionów w sprawie

kształtowania takich struktur federacyjnych, w których zachowano by tożsamość poszczególnych regionów;

2) szczegółowe przeanalizowanie ujemnych następstw Jednolitego Rynku Wewnętrznego dla komunikacji w regionie alpejskim, min. wnioski o zmniejszenie transportu samochodowego na rzecz rozbudowy trasy kolejowej (sprawa ta była przedmiotem ostrej kontrowersji między regionami i prowincjami ARGE Alp oraz władzami centralnymi krajów EWG i EFTA podczas negocjowania parafowanego 22 X 1991 r. układu o Wielkim Obszarze Gospodarczym);

3) szczegółowa krytyka programu ochrony środowiska naturalnego w regionie alpejskim i rozproszenia kompetencji w tym zakresie.

Natomiast Komisja koordynacyjna wyższych urzędników przygotowała materiał niezbędny do opracowania konwencji alpejskiej, która została formalnie przyjęta podczas Międzynarodowej Konferencji Alpejskiej. Eksperti i przedstawiciele ARGE Alp wzięli na siebie główny ciężar przygotowania merytorycznego tej konferencji, aby lepiej zabezpieczyć własne interesy. Ponadto poszczególne komisje podjęły szereg problemów merytorycznych o różnym znaczeniu w takich dziedzinach, jak współpraca kulturalna, ochrona zdrowia, wymiana młodzieży itp. Przykładowo, w dziedzinie leczenia wypadków górskich i zapobiegania im ujednotwiono ewidencję wypadków (Notfallrettungskarte), co w sposób istotny ułatwiło udzielanie pierwszej pomocy oraz szereg problemów finansowo-prawnych w tej ważnej dla turystyki i wyczynowego sportu alpejskiego sprawie.

W sumie można więc stwierdzić, że ARGE Alp jest niezwykle ważną i pożyteczną formą wielostronnej współpracy regionalnej w Alpach, która poprzez współdziałanie i koordynację osiąga o wiele więcej, niż byłoby to możliwe w granicach państw narodowych. Jest to zatem ważna struktura funkcjonalna z wyraźnie zarysowanym programem oraz określonymi kompetencjami do realizacji podjętych zadań.

B. WSPÓLNOTA ROBOCZA ALPY—ADRIATYK
(Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria)

W odróżnieniu od ARGE Alp, która była wspólnotą regionów górskich, ASARGE Alpen—Adria jest przykładem zespolenia się bardzo zróżnicowanych geograficznie, politycznie i gospodarczo jednostek terytorialnych położonych między Alpami a Morzem Adriatyckim. Została ona utworzona 20 XI 1978 r. w Wencji. Założycielami były: kraje austriackie — Austria Górna, Styria, Karyntia, Burgenland oraz Salzburg (jako „aktywny” obserwator); dwie republiki Jugosławii — Słowenia i Chorwacja; re-

giony włoskie — Lombardia, Friuli—Wenecja Julijska, Wenecja; kraj federalny RFN — Bawaria. W latach osiemdziesiątych w poczet członków przyjęto dodatkowo węgierskie komitaty: Vas, Győr/Sopron, Zala, Somogy i Baranya (1990). Prócz tego szwajcarski kanton Tessin jest „aktywnym” obserwatorem, a wnioski o przyjęcie Bośni-Hercegowiny i Czarnogóry jako republik federacji jugosłowiańskiej zostały odłożone, mimo iż zabiegały jedynie o status „aktywnych” obserwatorów.

Zasadniczym celem Wspólnoty jest rozwiązywanie i koordynacja działań we wszystkich dziedzinach znajdujących się w polu zainteresowania członków, ze szczególnym uwzględnieniem takich spraw, jak: komunikacja i autostrady, ruch rzeczny i porty, pozyskiwanie i przekazywanie energii, rolnictwo i leśnictwo, gospodarka wodna, telekomunikacja, ożywienie gospodarki, ochrona środowiska naturalnego, kultura i problemy mniejszości etnicznych. Zadania powyższe realizowane są w sześciu grupach roboczych obejmujących następujące zakresy: 1) gospodarka przestrzenna i ochrona środowiska naturalnego, komunikacja; 2) kultura, młodzież, sport i nauka; 3) gospodarka i telekomunikacja; 4) rolnictwo i gospodarka leśna; 5) hodowla i gospodarka góraska; 6) służba zdrowia i higiena.

Już z samego zestawienia powyższych zakresów wynika, że omawiana tu Wspólnota różni się od ARGE Alp odmiennymi warunkami i większym obszarem. Obie Wspólnoty mają jednak podobne struktury organizacyjne, ponieważ:

1. Najwyższym organem jest Konferencja szefów rządów.
2. Komisja wysokich urzędników wykonuje polecenia szefów rządów, przygotowując także pod względem merytorycznym ich posiedzenia i zajmując się dodatkowo koordynacją pracy wszystkich pozostałych gremiów.
3. Obsługę administracyjną pełni tzw. Biuro Ewidencyjne.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych praca ARGE Alpen Adria została zdynamizowana przez, zmiany polityczne i społeczne na Węgrzech i w Jugosławii. Doświadczenia długoletniej współpracy w ramach ARGE Alpen—Adria posłużyły z jednej strony do zawarcia umów międzynarodowych na szczeblu centralnym między Włochami, Austrią, Węgrami i Jugosławią (Budapeszt, 9- 10 XI 1989 r.) oraz powstanie tzw. Inicjatywy Czerokątnej (Quadrogonale), przekształconej po przystąpieniu Czecho-Słowacji (20 V 1990 r.) w Pentagonale, a po przyjęciu na członka Polski — w Hexagonale (szczyt w Dubrowniku, 26 - 27 VII 1991 r.)⁷, a z drugiej strony do zdynamizowania pracy samej Wspólnoty. Na początku lat dziewięćdziesiątych w centrum zainteresowania wszyst-

⁷ Por. szerzej Rola Hexagonale, s. 54 i n., przypis 3.

Teich gremiów ARGE Alpen—Adria znalazły się m.in. takie kwestie, jak: ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie szkód leśnych w Alpach, uzgodnienie wspólnych kryteriów w zakresie ruchu kołowego w poszczególnych regionach i gminach, rozwój transferu technologicznego w toku postępującej integracji europejskiej. Niebawem wydarzenia i konflikty narodowościowa w Jugosławii spowodowały wzrost zainteresowania ARGE Alpen—Adria kwestiami mniejszości etnicznych.

Rezygnując w tym miejscu z szerszej analizy, należy zwrócić uwagę na następujące funkcje ARGE Alpen—Adria w procesie integracji europejskiej:

1) wskazanie przykładu pragmatycznego podejścia do wielu złożonych problemów, w tym spraw wymagających rozwiązań na skalę wykraczającą poza granice państw narodowych i jednorodnych regionów;

2) próba powiązania wielostronnej współpracy regionalnej ze współpracą przygraniczną, w ścisłej korelacji z interesami państw narodowych, które zachowały swoje zasadnicze kompetencje, przyjmując postulaty i wnioski ze strony całej Wspólnoty;

3) stworzenie stosunkowo mało zbiurokratyzowanego mechanizmu koordynacyjno-decyzyjnego, który posłużył później za wzór dlarozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych przy tworzeniu Quadro-Penta- i Hexagonale.

Przy okazji należy jednak podkreślić, że w momencie zawierania porozumień międzynarodowych przez państwa, które z powodzeniem prowadziły wielostronną współpracę regionalną, panowała swoista euforia w obliczu szansy pogodzenia pojawiających się już wówczas sprzecznych tendencji rozwojowych. Każdy z rządów miał inne interesy, choć deklarowane cele były wspólne, zmierzając głównie do zainicjowania prac studyjnych w zakresie infrastruktury, telekomunikacji, ochrony środowiska itp. Sądono bowiem, iż dobra wola i doświadczenie ARGE Alpen—Adria wystarczą do ich przeniesienia na większą strukturę terytorialną. Współpraca regionalna o charakterze wielostronnym miała się bowiem przekształcić we współpracę subregionalną, która stanowiłaby ważny czynnik uzupełniający architekturę transformującej się Europy. Po przełomie w konflikcie Wschód-Zachód i przewyciężeniu struktur blokowych pojawiła się konieczność znalezienia sobie „nowego miejsca” w Europie przez poszczególne państwa, które dotychczas należały do różnych ugrupowań i orientacji politycznych.

Kryzys wewnętrzny w Jugosławii, a szczególnie wybuch wojny domowej w 1991 r. oraz towarzyszący jej rozkład federacji, wykazały jednak, iż struktury subregionalnej nie da się utrzymać w dotychczasowej formie, a Hexagonale winna zastać przekształcona. Nie przesądzając w tym miejscu biegu wydarzeń w samej Jugosławii, odnotować należy, że

Chorwacja i Słowenia pozostaną nie tylko w ARGE Alpen—Adria, lecz także — już jako niepodległe państwa — wyraziły chęć przystąpienia do Hexagonale, która z pewnością przyjmie w lutym 1992 r. inną nazwę.

C. WSPÓLNOTA ROBOCZA KRAJÓW NADDUNAJSKICH
(ARGE Donauländer)

Wspólnotę Roboczą Krajów Naddunajskich tworzy w kilku fazach, wzorując się w dużym stopniu na dwóch przedstawionych wyżej wspólnotach. Z inicjatywą jej utworzenia wystąpił szef rządu dolinoaustriackiego, Siegfried Ludwig, już 1 VI 1982 r. podczas spotkania w Melk. Po dwuletnich przygotowaniach (12 X 1984 r.) powołano do życia jedynie tzw. Forum Dyskusyjne Krajów Naddunajskich (Gesprächsforum Donauländer). Dopiero do posiedzeniu wysokich urzędników w dniu 6 XI 1989 r. doszło do opracowania wspólnego oświadczenia krajów założycielskich (die Arbeitsgemeinschaft konstituierende gemeinsame Erklärung), które w ich imieniu szefowie poszczególnych rządów podpisali 17 V 1990 r. Przyczyną tak długiego okresu przygotowawczego był fakt, iż różnice polityczne i ekonomiczne pomiędzy członkami były tu o wiele większe niż w przypadku innych wspólnot, a ponadto znaczne trudności nastęrczyły problemy żeglugi i ochrony Dunaju.

Członkami-założycielami Wspólnoty były: Bawaria, Austria Dolna i Górna, Wiedeń, Burgenland, siedem komitatów węgierskich (Győr/Sopron, Komarom, Pest, Fejer, Bacs-Kiskun, Toina, Baranya), Serbia oraz jako obserwator — Mołdawska SSR. Deklaracja założycielska przewiduje wszechstronny rozwój współpracy dla „dobra krajów naddunajskich oraz ich mieszkańców i całej Europy”. W ramach tej współpracy koordynacja winna objąć przede wszystkim problemy gospodarki, planowania przestrzennego, komunikacji, ochrony środowiska naturalnego i przyrody, telekomunikacji, a także nauki i kultury w ramach „istniejących instytucji oraz poza nimi”. To ostatnie sformułowanie było o tyle istotne, iż w okresie transformacji na terenie Serbii i Rumunii nie chciało utrzymywać tylko kontaktów z instytucjami oficjalnymi, lecz także z nowo tworzącymi się strukturami, w tym przede wszystkim organizacjami i ugrupowaniami opozycyjnymi.

Dla realizacji deklarowanych wyżej celów wyodrębniono 5 dziedzin i powołano do życia tyleż grup roboczych do spraw:

- a) planowania przestrzennego i ochrony środowiska,
- b) gospodarki i telekomunikacji,
- c) kultury, nauki i sportu,
- d) komunikacji i żeglugi,

⁴ Ruch Prawniczy i Socjologiczny J/1992

e) Wystawy Światowej „Wiedeń—Budapeszt 95” (zaniechanej jednak w 1991 r.).

Koimisje te zapoczątkowały swą działalność jesienią 1990 r. choć w wielu dziedzinach jeszcze przed 1990 r. odbywały się konsultacje i spotkania robocze.

Struktura organizacyjna Wspólnoty jest podobna do ARGE Alp i ARGE Alpen—Adria, a więc: a) coroczne spotkania szefów rządów oraz innych organów wykonawczych jednostek terytorialnych — jako zasadnicze gremium decyzyjno-zalecające, b) grupa robocza kierowniczych urzędników (leitende Beamte), c) komisje robocze, d) sekretariat. Pierwsze spotkanie szefów rządów w Belgradzie (maj 1991 r.) odbywało się w przededniu kryzysu wewnętrznego oraz walk zbrojnych w Jugosławii, które ujemnie wpłynęły na aktywność Wspólnoty w 1991 r. Już wówczas widoczny był antagonizm między okręgami węgierskimi (szczególnie przygranicznymi) a Serbią, która podtrzymywała w całej rozciągłości stanowisko federacji jugosłowiańskiej. Nie zważając na szereg wyłaniających się trudności Wspólnota Krajów Naddunajskich zamierza podejmować w przyszłości dalsze inicjatywy na rzecz koordynacji i zacieśnienia współpracy, którą traktuje się jako ważny wkład w kształtowanie się jedności europejskiej.

D. WYBRANE PRZYKŁADY INNYCH WIELOSTRONNYCH FORM WSPÓŁPRACY PRZYGRANICZNEJ I REGIONALNEJ

Przedstawione wyżej Wspólnoty Robocze stanowią przykład najściślejszej i stosunkowo sformalizowanej kooperacji międzyregionalnej. Poszczególne kraje, miasta i gminy austriackie rozwijają jednak również inne formy współpracy wielostronnej, które — ze względu na ramy opracowania — zostaną tu jedynie skrótowo zasygnalizowane.

Międzynarodowa Konferencja Jeziora Bodeńskiego Internationale Bodenseekonferenz

Jest to od początku lat siedemdziesiątych cyklicznie organizowana konferencja w regionach leżących wokół Jeziora Bodeńskiego. Uczestniczy w niej regularnie 6 krajów i kantonów z Austrii (Vorarlberg), RFN (Bawaria, Badenia-Wirtembergia) i Szwajcarii (St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen). Konferencja zajmuje się ochroną Jeziora Bodeńskiego w aspekcie czystości wody i zwalczania szkód leśnych oraz planowania przestrzennego, w tym głównie przebudową węzłów komunikacyjnych.

Zgromadzenie Regionów Europy
(Versammlung der Regionen Europas — VRE)

Zgromadzenie jest forum dyskusyjnym ok. 120 jednostek terytorialnych z siedzibą w Strasbourgs gdzie zostało powołane do życia w 1985 r. Zaangażowane są w nim wszystkie kraje austriackie. Za główny swój cel Zgromadzenie uznaje zwiększenie wpływu regionów na proces integracji europejskiej.

Wspólnota Robocza Europejskich Regionów Przygranicznych
(Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen)

Wspólnota istnieje pod auspicjami Rady Europy od 1971 r. Jej zasadniczym celem jest wymiana doświadczeń między obszarami przygranicznymi, jak również reprezentowanie ich interesów wobec instytucji państwowych oraz organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych.

IV. NIEKTÓRE ASPEKTY WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ
AUSTRIACKICH KRAJÓW ZWIĄZKOWYCH

Głównymi podmiotami współpracy regionalnej i przygranicznej są w Austrii poszczególne kraje związkowe. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że obie te formy współpracy wzajemnie się uzupełniają, ponieważ każdy z krajów związkowych jest członkiem przynajmniej jednej z omówionych wyżej organizacji, a ponadto graniczy z regionem innego państwa. Dlatego też w oficjalnych dokumentach współpracę powyższą określa się jako „dwustronną współpracę wykraczającą poza granice” (bilaterale grenzüberschreitende Zusammenarbeit). Dzieli się ona z kolei na działania wielostronne (multilaterales) i dwustronne (bilaterales). Ta druga sfera — obok współpracy przygranicznej — obejmuje także współpracę z regionami, z którymi Austria bezpośrednio nie graniczy. Jest to tzw. forma współpracy partnerskiej na szczeblu krajowym i komunalnym.

Ze względu na ogrom problemów ograniczymy się tylko do zasygnalizowania niektórych aspektów współpracy w ujęciu poszczególnych krajów związkowych. Chodzi przy tym o syntetyczne ukazanie najważniejszych działań na początku lat dziewięćdziesiątych⁸.

Burgenland

Aktywność tego kraju w aspekcie współpracy wielostronnej koncentruje się na członkostwie w ARGE Alpen—Adria i Wspólnocie Krajów Naddunajskich; Burgenland jest ponadto członkiem Zgromadzenia Re-

⁸ Wszystkie dane za: Außenpolitischer Bericht, 1990, s. 153-167.

gionów Europy i „aktywnym” obserwatorem na cyklicznej konferencji „Europa Regionów”.

Współpraca przygraniczna dotyczy przede wszystkim kontaktów z poszczególnymi komitetami okręgami) Węgier oraz Słowenią i Chorwacją, a także powiatem zachodniosłowackim. W 1990 r. zainicjowano współpracę partnerską z Mołdawią, podówczas jeszcze częścią składową ZSRR. Duży nacisk położono na współpracę kulturalną, jak również szkolenie menedżerów i wymianę doświadczeń z partnerami na terenie reformujących się Węgier i Czecho-Słowacji. Od 1991 r. następuje systematyczne zacieśnienie współpracy z Chorwacją i Słowenią, z którymi istnieją tradycje kontaktów jeszcze z okresu monarchii habsburskiej.

Karyntia

Kraj ten odgrywa rolę głównego koordynatora działalności ARGE Alpen—Adria, zainicjował także mediację między tą wspólnotą a ARGE Alp na temat rozwiązywania licznych kontrowersji wokół planowania przestrzennego, w tym budowy autostrad i szlaków komunikacyjnych. Ponadto z inicjatywy Karyntii utworzono specjalną grupę studyjną, która po wnikliwych analizach i badaniach przygotowała publikację na temat mniejszości w regionie alpejsko-adriatyckim.

Wśród wielu kontaktów dwustronnych Karyntii w 1990 r. najistotniejsze znaczenie miało:

- przygotowanie dwustronnej umowy międzynarodowej z Friuli-Wenecją Julijską o ścisłym współdziałaniu przy zwalczaniu szkód leśnych,
- ożywienie kontaktów ze Słowenią w zakresie budowy tuneli alpejskich, oczyszczania wody pitnej, zabezpieczenia przed awariami reaktora atomowego oraz przewycięzania uprzedzeń historycznych i zadawnionych konfliktów etnicznych.

Austria Dolna

Kraj ten był głównym inicjatorem utworzenia Wspólnoty Krajów Naddunajskich w 1990 r., koordynując także związane z tym wszystkie ważniejsze prace organizacyjne i merytoryczne.

Na płaszczyźnie kontaktów dwustronnych przełom polityczny w Europie Środkowej lat 1989 - 1990 przyczynił się do zainicjowania przez Austrię Dolną szerokiej współpracy z przygranicznymi okręgami węgierskimi oraz powiatami w Czechach i na Słowacji.

Wśród licznych umów partnerskich z regionami, które nie graniczą z Dolną Austrią, wymienić należy przede wszystkim porozumienia z Białorusią, stanem Ohio (USA) i prowincją chińską Henei, z którą kontakty obejmują jednak tylko sferę kulturalną.

Austria Górna

Austria Górna przejęła w 1990 r. przewodnictwo w ARGE Alpen—Adria, koncentrując swą działalność przede wszystkim na utworzeniu wspólnego budżetu tej organizacji (po licznych kontrowersjach budżet taki uchwalono 24 X 1990 r.).

Na płaszczyźnie bilateralnej w 1990 r. zainicjowano współpracę z powiatem południowoczeskim, powołując komisję koordynacyjną wysokich urzędników na wzór Wspólnot Roboczych. Austria Dolna przyjęła także funkcje koordynacyjne w akcji pomocy ogólnoaustriackiej dla Rumunii.

Salzburg

Salzburg jako znany ośrodek naukowo-kulturalny jest miejscem różnych konferencji, i sympozjów międzynarodowych, w tym także ARGE Alp oraz ARGE Alpen—Adria. Z kontaktów bilateralnych na podkreślenie zasługują min. zawarcie umowy o współpracy z Litwą (24 XI 1990 r.) o kooperacji naukowej i kulturalnej, rozszerzenie współpracy z autonomiczną prowincją włoską Trydent oraz podjęcie szeroko zakrojonej współpracy ze stanem Georgia (USA).

Wykorzystując znowelizowaną Konstytucję Austrii (art. 16) Salzburg jako jeden z pierwszych krajów federacji utworzył w 1990 r. specjalne ciało doradcze ds. polityki zagranicznej (Aussenpolitischer Beirat der Salzburger Landersregierung). Ma ono wypracować szczegółowe założenia tzw. regionalnej polityki zagranicznej, umożliwiającej w przyszłości krajom związkowym Austrii — przy zachowaniu dużej samodzielności — zawieranie odrębnych układów o charakterze prawnomiędzynarodowym.

Styria

Głównym miejscem zaangażowania Styrii w wielostronną współpracę regionalną jest ARGE Alpen—Adria. W poszczególnych grupach roboczych przedmiotem jej szczególnego zainteresowania są problemy ochrony środowiska, zaopatrzenia w energię, zabezpieczenia przed hałasem oraz czystością atmosfery.

Na płaszczyźnie kontaktów dwustronnych najważniejszymi działaniami było m.in.: utworzenie wspólnej styryjsko-słoweńskiej komisji ds. kultury, gospodarki (i infrastruktury, która będzie w sposób bardziej zorganizowany kultywowała tradycje przeszło dwudziestoletniej współpracy przygranicznej między tymi krajami; uruchomienie dodatkowych przejść granicznych ze Słowenią; współpraca z władzami Słowenii w dziedzinie bezpieczeństwa reaktorów atomowych.

Tyrol

Tyrol jest głównym koordynatorem współpracy w ramach ARGE Alp, koncentrując się głównie na sprawach alpejskich i górskich. W centrum uwagi znajdują się problemy ochrony środowiska naturalnego, komunikacji, przeciwdziałania hałasowi, organizacji imprez sportowych i turystycznych itp.

Współpraca przygraniczna jest dla Tyrolu bardzo ważna, szczególnie w odniesieniu do sąsiednich regionów górskich. W tym zakresie na specjalną uwagę zasługują ścisła współpraca z prowincją włoską Bolzano-Tyrol Południowy (Górna Adyga), która istnieje już od 1970 r., oraz dobre kontakty z włoską autonomiczną prowincją Trydent.

Współpraca bilateralna i partnerska obejmuje takie dalekie regiony, jak Brabancja i Georgia, a także autonomiczne prowincje francuskie Provence-Alpes-Côte d'Azur i Rhône-Alpes (głównie w zakresie kultury i wymiany młodzieży).

Specyfika Tyrolu w kontaktach międzyregionalnych polega na tym, że ze względu na długoletni spór o Górna Adygę współpraca z Tyrolem Południowym ma głębsze znaczenie. Przedstawiciele Tyrolu ze strony Austrii zasiadają w mieszanej komisji rządowej obu państw, która okresowo zajmuje się rozwiązywaniem różnorodnych problemów prawnych, politycznych i społecznych, zgodnie z zawartymi przez Austrię i Włochy konwencjami międzynarodowymi. Współpraca przygraniczna przyczyniała się jednak w dużej mierze do złagodzenia napięć między tymi państwami, jakie występowały w tym regionie jeszcze w latach sześćdziesiątych.

Voralberg

Kraj prowadzi współpracę wielostronną na forum Zgromadzenia Regionów Europy i Międzynarodowej Konferencji Jeziora Bodeńskiego. Współpracuje też z ARGE Alp i bierze udział w wielu inicjatywach na rzecz ożywienia współpracy regionalnej podejmowanych przez Radę Europy i Wspólnoty Europejskie.

Na płaszczyźnie bilateralnej i przygranicznej głównymi partnerami Voralbergu są dwa kraje związkowe RFN, Bawaria i Badenia-Wirtembergia, z którymi współpracuje od kilkadziesiąt lat. Z kantonów szwajcarskich najściślej kontakty Voralberg utrzymuje z St. Gallen. Partnerską współpracę podtrzymuje także z Księstwem Lichtenstein oraz wioską prowincją autonomiczną Trydent.

Voralberg specjalizuje się ponadto w licznych formach pomocy dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym głównie dla Polski i dawnego ZSRR.

Wiedeń

Wiedeń stolica Austrii i czołowe miasto Europy Środkowej mające bogate tradycje historyczne i kulturalne, miejsce kontaktów dyplomatyczno-wojskowych Wschód—Zachód, odgrywał także do 1989 r. istotną rolę w wielostronnej współpracy regionalnej. Posiada on umowy partnerskie ze stolicami większości państw europejskich, jednakże w latach dziewięćdziesiątych szczególnie ożywione kontakty rozbudowano z Budapesztem, Pragą, Bratysławą i Brnem. Z republik federacji jugosłowiańskiej największe zainteresowanie wzbudzała zawsze współpraca ze Słowenią i jej stolicą Lubljaną.

Wiedeń jest zaangażowany we wszystkich grupach roboczych Wspólnoty Krajów Naddunajskich sprawując (przy tym funkcję przewodniczącego w zakresie komunikacji i żeglugi rzecznej oraz Wystawy Światowej „Wiedeń-Budapeszt '95”. Tematem odwołanej w 1991 r. wystawy miało być hasło „Pomosty w kierunku przyszłości”. Miała być ona jednym z ważniejszych wydarzeń u schyłku XX wieku, przyczyniając się do aktywizacji nie tylko Austrii i Węgier, lecz całego regionu naddunajskiego. Zakładano wstępnie, iż odwiedzi ją 20 mln osób. Trudności finansowe strony węgierskiej spowodowały jednak zaniechanie tego gigantycznego przedsięwzięcia, choć strona austriacka nie zrezygnuje z własnych wystaw na mniejszą skalę (głównie w dziedzinie sztuki i niektórych technik zarządzania).

Na zakończenie warto zaznaczyć, że w przedstawionej wyżej skróto-wo wielostronnej współpracy regionalnej i przygranicznej Austrii ważną rolę na szczeblu komunalnym spełniają dwa stowarzyszenia: Austriacki Związek Miast (Österreichischer Städtenbund) i Austriacki Związek Gmin (Österreichischer Gemeindebund). Wspierają one w różnych formach bezpośrednio kontakty miast i gmin oraz chronią ich interesy w stosunkach z rządem austriackim i instytucjami międzynarodowymi.

V. WNIOSKI KOŃCOWE

Z analizy wybranych aspektów współpracy regionalnej i przygranicznej Austrii wynikają następujące wnioski ogólne:

1. Ze względu na swe położenie geograficzne i tradycje historyczne Austria była szczególnie predystynowana do odegrania pionierskiej roli w budowie wielostronnej współpracy regionalnej i przygranicznej. Stała się ona ważnym elementem jej polityki zagranicznej, która od początku lat dziewięćdziesiątych zmierza do realizacji długofalowej koncepcji „Europy Regionów”.

2. Ustrój federalny oraz ścisłe współdziałanie między władzami centralnymi w Wiedniu a rządami krajów związkowych pozwoliły na systematyczne rozszerzanie kompetencji poszczególnych regionów, które w kontaktach zewnętrznych przejmowały szereg złożonych zadań. Wymagało to dokonania określonych zmian w konstytucji, uwzględniających także stosowne konwencje Rady Europy.

3. Największe osiągnięcia odnotowały austriackie kraje związkowe na polu wielostronnej współpracy regionalnej w ramach utworzonych Wspólnot Roboczych: ARGE Alp (1972), ARGE Alpen—Adria (1978) i Wspólnoty Roboczej Krajów Naddunajskich. Aktywność krajów związkowych Austrii przejawia się w tym, iż koordynują one bieżącą pracę specjalnych sekretariatów lub placówek ewidencyjnych, a ponadto wykazują dużą pomysłowość w rozwiązywaniu wielu kwestii praktycznych na forum komisji i grup roboczych. Także większość materiałów i publikacji tych Wspólnot przygotowywana jest przez specjalistów austriackich.

4. Uzupełnieniem wielostronnej współpracy regionalnej jest współpraca przygraniczna, w której uczestniczą wszystkie kraje związkowe. Pozwala ona na rozwiązywanie specyficznych problemów przygranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych dla danego kraju spraw społeczno-gospodarczych, planowania przestrzennego, rozwoju kultury, nauki, sportu itp.

5. Wielostronna współpraca regionalna i przygraniczna jest ponadto powiązana z kontaktami partnerskimi na szczeblu regionów, miast i gmin. Kontakty te w niektórych przypadkach obejmują regiony i partnerów znacznie oddalonych od granic Austrii, niekiedy nawet z innych kontywentów.

6. Doświadczenia austriackie dowodzą, że kształtowanie jedności europejskiej musi odbywać się nie tylko na szczeblu rządu centralnego (Wspólnoty Europejskie, Wielki Obszar Gospodarczy), lecz także na poziomie krajów związkowych, gmin i miast. Właściwa koordynacja tej współpracy przynosi duże korzyści i nie rodzi separatyzmu.

MULTILATERAL REGIONAL AND BORDER COOPERATION AS A FACTOR OF SHAPING EUROPEAN UNITY

Summary

The article presents the problems of regional and border cooperation as the element of shaping the European unity. It is composed of three parts and contains concluding remarks.

In the first part the author presents general legal assumptions and legal grounds for such cooperation, reflected in the Constitution of Austria.

In the second part the author presents the participation of Austrian states in

shaping and functioning of three Working Communities: ARGE-ALP, AGRE Alpen-Adria and AGRE-Donaulaender.

In the third part the author presents multilateral and bilateral activities of particular states, and focuses his attention on the period of the early 1990s.

In concluding remarks the author summarizes main theses of the analysis. They could be reduced to the statement that regional and border cooperation may bring many positive effects, especially if it is well prepared and organized. Besides, a decentralized form of the state and the existence of strong regions is a basic prerequisite for the success of such activities, corresponding well with various recommendations and conventions of the Council of Europe.