

**Irena Pietrzyk**

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej

## **ZRÓŻNICOWANIE STATUSU REGIONÓW W UNII EUROPEJSKIEJ A PROJEKT EUROPEJSKIEJ KARTY DEMOKRACJI REGIONALNEJ**

Po drugiej wojnie światowej kwestia instytucjonalizacji regionów dość długo pozostawała poza sferą zainteresowań organizacji integrującej się Europę i to zarówno utworzonej w roku 1949 Rady Europy, jak i powstałych w latach pięćdziesiątych Wspólnot Europejskich<sup>1</sup>. Wprawdzie Rada Europy bardzo szybko zajęła się problematyką samorządności terytorialnej [Congrès des Pouvoirs... 2007, s. 14], lecz do połowy lat siedemdziesiątych koncentrowała swoje zainteresowania głównie na społecznościach lokalnych. Przez długi czas brak było bowiem struktur regionalnych w państwach europejskich, co skądinąd sprzyjało wyraźnej tendencji do zacierania różnic między regionami i samorządami lokalnymi.

Aktywność Zgromadzenia Doradczego (obecnie Parlamentarnego) Rady Europy w kwestii samorządności lokalnej doprowadziła pierwotnie do utworzenia w roku 1957 pomyślanej początkowo jako „komitet ekspertów” – Europejskiej Konferencji Władz Lokalnych, która od roku 1961 uzyskała status organu pomocniczego RE. Dopiero w dalszej kolejności – po blisko 20 latach od chwili jego powstania – doszło do oficjalnego poszerzenia zainteresowań na problematykę regionalną i usankcjonowania tego faktu w zmodyfikowanej nazwie Konferencji (dzięki nowej Karcie z roku 1975 regulującej jej funkcjonowanie). Z kolei podniesienie Konferencji do rangi stałego organu Rady Europy zaowocowało zmianą nazwy od roku 1983 na Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. W jej skład wchodziła – bez rozróżniania szczebli organizacji terytorialnej – radni lokalni i regionalni, desygnowani przez rządy krajów członkowskich. Instancje regionalne nie były w ogóle zaangażowane w procedurę delegowania radnych, przedstawiciele szczebla regionalnego

---

<sup>1</sup> Podobnie wyglądała sprawa w przypadku – utworzonej z inicjatywy „oddolnej” – najstarszej organizacji europejskiej grupującej społeczności terytorialne naszego kontynentu, jaką jest Rada Gmin i Regionów Europy. Powstała ona w Genewie w roku 1951 pod nazwą Rady Gmin Europejskich i dopiero od 1984 r. rozszerzyła swoją działalność na samorządy terytorialne szczebla regionalnego (zob. szerzej na ten temat [Pietrzyk 2006, s. 276 i n.]).

zaś nie byli mandatariuszami swoich regionów [Uhrich 1985, s. 222]. W tej formie Konferencja funkcjonowała do roku 1994, kiedy to w jej miejsce utworzony został dwuizbowy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, którego członkowie wywodzą się wyłącznie z grona bezpośrednio demokratycznie wybranych radnych lub urzędników politycznie przed nimi odpowiedzialnych<sup>2</sup>. W ten sposób Kongres stał się prawdziwym reprezentantem europejskich społeczności terytorialnych i równocześnie trzecim – obok Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego – organem Rady Europy, równym statutowo temu ostatniemu. Uzyskał on bowiem prawo do bezpośredniego przedstawiania swoich propozycji organowi decyzyjnemu, jakim jest Komitet Ministrów.

To właśnie z inicjatywy Kongresu i jego poprzedniczki opracowywane były i są projekty konwencji europejskich dotyczących problematyki samorządowej. Najważniejszą z nich jest niewątpliwie Europejska Karta Samorządu Lokalnego, określająca miejsce i rolę samorządu lokalnego w krajach demokratycznych, nazywana niekiedy „kamieniem węgielnym demokracji lokalnej w Europie” [Congrès des Pouvoirs... 2007, s. 34]. Dzięki Karcie Kongres, z chwilą swego powstania, uzyskał realną władzę w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania jej postanowień przez wszystkie państwa, które ratyfikowały tę konwencję.

Jeśli chodzi natomiast o Wspólnoty Europejskie, to w traktatach założycielskich regiony występowały wyłącznie w znaczeniu geograficzno-ekonomicznym i – jako struktury zinstytucjonalizowane – zostały całkowicie pominięte zarówno w Traktacie paryskim, jak i w Traktatach rzymskich, pozostając w nich nieobecne przez prawie 40 lat.

O nieuwzględnieniu regionów w zapisach traktatowych przesądził głównie wspomniany wyżej brak struktur regionalnych w krajach założycielskich Wspólnot<sup>3</sup> oraz wyniesiona z okresu drugiej wojny światowej nieufność państw wobec regionalizacji, związana z próbą rozgrywania przez Niemcy faszystowskie swoich celów „kartą regionalną”. Nieufność tę potęgowały dodatkowo głoszone przez zwolenników tzw. federalizmu integralnego poglądy, według których faktyczna integracja europejska miałaby być możliwa jedynie w wyniku zastąpienia państw narodowych federacją regionów<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Kongres powstał na mocy decyzji Komitetu Ministrów RE z dnia 14 stycznia 1994 r., realizującej w ten sposób postanowienie pierwszego szczytu Rady Europy (tzn. spotkania szefów państw i rządów krajów członkowskich), zwołanego po rozpadzie systemu komunistycznego w Wiedniu w październiku 1993 r.

<sup>3</sup> Pomijając szczególnie przykład historycznie i politycznie uwarunkowanej struktury federalnej Niemiec, po drugiej wojnie światowej w krajach założycielskich Wspólnot jedynie w konstytucji włoskiej zapisano regionalną organizację państwa, która w odniesieniu do całego kraju doczekała się *de facto* realizacji dopiero w latach siedemdziesiątych.

<sup>4</sup> Jednym z najbardziej znanych rzeczników tego poglądu był szwajcarski pisarz Denis de Rougemont, który w swoim słynnym *Liście otwartym do Europejczyków* napisał, że to właśnie państwo narodowe było przyczyną tragicznych wydarzeń w Europie i uniemożliwia ich rozwiązanie. Dlatego budowa zjednoczonej Europy musi zakładać zniesienie państwa na rzecz regionów i ich federacji [Rougemont 1970, s. 24].

Podobną nieufność wzbudziła lansowana na przełomie lat 1980/1990 koncepcja „Europy regionów” w znaczeniu schyłku struktur państwowych. Przyczyniło się to do postrzegania regionów jako zagrożenia dla jedności narodowej i bytu państwowego, w czym upatrywać można jedno ze źródeł niechęci władz centralnych do większej „emancypacji” regionów.

Problematyka regionalna zaczęła jednak zyskiwać na znaczeniu od lat siedemdziesiątych w związku z konstytuowaniem się w sposób „oddolny” pierwszych organizacji regionalnych rozwijających działalność w skali międzynarodowej oraz zapoczątkowaniem przez Wspólnoty działań na rzecz aktywizowania rozwoju regionalnego (m.in. z utworzeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w roku 1975). Towarzyszyło temu nasilenie się tendencji decentralizacyjnych w państwach członkowskich w następstwie głębokiego kryzysu strukturalnego i spadku skuteczności interwencjonizmu państwowego. Tendencje te pozostały jednak bez wpływu na mechanizmy funkcjonowania i podejmowania decyzji w łonie Wspólnot Europejskich. W prawie wspólnotowym obowiązuje bowiem zasada respektowania autonomii instytucjonalnej krajów członkowskich, co oznacza, że Wspólnoty nie ingerują m.in. w sprawy organizacji terytorialnej poszczególnych państw.

Dopiero w wyniku traktatowego usankcjonowania wspólnotowej polityki regionalnej w Jednolitym Akcie Europejskim (który wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) oraz presji wywieranej przez międzynarodowe organizacje samorządowe na zwiększenie udziału w tej polityce społeczności terytorialnych doszło do nieformalnego utworzenia w roku 1988 przez Komisję – notabene bez porozumienia z władzami państw członkowskich – Konsultacyjnej Rady Społeczności Lokalnych i Regionalnych<sup>5</sup>. W roku 1994 Rada zastąpiona została oficjalnym organem konsultacyjnym Wspólnot w postaci Komitetu Regionów, powstałym na mocy Traktatu z Maastricht (obecny art. 263 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), który po raz pierwszy usankcjonował w dokumencie wspólnotowym samorząd terytorialny i przyniósł początki instytucjonalizacji jego udziału w politykach prowadzonych przez Unię Europejską<sup>6</sup>.

Znaczenie Traktatu z Maastricht dla wprowadzenia na scenę wspólnotową struktur terytorialnych państw członkowskich związane było ponadto ze zmodyfikowaniem brzmienia dawnego art. 146 (obecnie art. 203) Traktatu w celu umożliwienia zasiadania w Radzie UE przedstawicielom jednostek składowych państw członkowskich pod warunkiem, że mają oni rangę ministerialną i są upoważnieni do podej-

---

<sup>5</sup> W tym celu Komisja zastosowała fortel, polegający na utworzeniu oficjalnie komitetu konsultacyjnego złożonego z ekspertów (do którego powołania miała uprawnienia), w skład którego weszli w rzeczywistości przedstawiciele społeczności lokalnych i regionalnych [Pierret 1997, s. 148-149].

<sup>6</sup> Sprecyzowany początkowo przez Traktat z Maastricht zakres dziedzin objętych obowiązkową konsultacją z Komitetem Regionów poszerzony został następnie Traktatem amsterdamskim. W Traktacie nicejskim określono natomiast liczbę członków Komitetu w UE-27 wynoszącą 344 osoby, desygnowane przez władze państwowe w krajach członkowskich i mianowane na 4-letnią kadencję przez Radę UE. Wśród nich zasiada 42 przedstawiciele samorządu terytorialnego z Polski (21 w charakterze członków Komitetu i tyłuż zastępców członków).

mowania zobowiązań w imieniu rządu. Modyfikacja ta, której orędownikami były RFN i Belgia, stworzyła możliwość uczestnictwa w posiedzeniach Rady UE ministrom-prezydentom landów niemieckich i austriackich oraz regionów belgijskich pod warunkiem wypracowania indywidualnych rozwiązań tej kwestii w poszczególnych państwach członkowskich i ich konstytucyjnego usankcjonowania. Obecnie reprezentant regionalny w randze ministra może uczestniczyć w głosowaniu na forum Rady UE, jeśli konstytucja własnego państwa upoważnia go do podejmowania decyzji wiążącej jego rząd. Rozwiązanie takie wprowadzone zostało w krajach federalnych, których ustawy zasadnicze zostały specjalnie w tym celu zrewidowane<sup>7</sup>. Niemożliwe jednak staje się uczestnictwo w Radzie przedstawicieli każdego regionu, lecz tylko jednego wspólnego reprezentanta społeczności regionalnych i zarazem danego państwa.

Zauważyć jednak należy, że w zapisach traktatowych pojęcie „regionu” rozumiane jest bardzo szeroko, ponieważ w przypadku Komitetu Regionów jego członkowie reprezentują wszystkie szczeble organizacji terytorialnej w państwach członkowskich. Oznacza to zarazem, że w Unii Europejskiej nie ma ochrony prawnej statusu regionu i w języku wspólnotowym termin ten stosowany bywa w różnym znaczeniu<sup>8</sup>. We Wspólnotach regiony kojarzone są bowiem często z innymi społecznościami terytorialnymi i rozważane głównie z punktu widzenia bardziej efektywnego prowadzenia różnych polityk publicznych, a szczególnie europejskiej polityki regionalnej. Jako przykład przytoczyć można wprowadzoną w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich Eurostat (w porozumieniu z krajami członkowskimi) nomenklaturę terytorialnych jednostek statystycznych NUTS, mającą na celu zharmonizowanie statystyki „regionalnej” krajów członkowskich. Na poszczególnych poziomach tej nomenklatury występują jednostki terytorialne mające bardzo zróżnicowany status prawny, począwszy od struktur składowych państw federalnych poprzez regiony z uprawnieniami legislacyjnymi czy też samorządy terytorialne, które nie posiadają takich uprawnień, aż po zwykłe okręgi administracji rządowej lub wreszcie obszary wydzielone tylko na potrzeby studiów i analiz, określane wspólnym mianem „regionów”.

Podział na NUTS jest wymownym przykładem czysto ekonomicznego podejścia do regionu i świadczy o niemożności wprowadzenia jednolitego podziału terytorialnego w przekroju wszystkich państw członkowskich. Europa stanowi bowiem obszar wpływów kilku stref kulturowych (anglosaskiej, germańskiej, łacińskiej), których wynikiem było oryginalne w każdym przypadku podejście do relacji między władzą

<sup>7</sup> Możliwość uczestniczenia przedstawiciela regionów w Radzie Unii odrzuciły natomiast Francja i Hiszpania, uzasadniając to wyłącznością kompetencji państwa w dziedzinie stosunków zagranicznych i – dodatkowo w przypadku Francji – nieposiadaniem przez regiony uprawnień legislacyjnych.

<sup>8</sup> Jak stwierdza F. Fries, Traktat uznaje formalnie tylko państwa członkowskie i „nie przewiduje jak na razie miejsca dla legitymizacji demokracji lokalnej jako równoprawnej z demokracją reprezentowaną przez Parlament Europejski z jednej strony, a rządy państw zebrane w Radzie z drugiej strony” [Fries 1998, s. 308]. Zaznaczyć wypada, że ustawodawstwo wspólnotowe do chwili obecnej nie przejęło także zapisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

centralną i terytorialną. Dodatkowo w ramach tych stref każde państwo ma własną historię, znajdującą wyraz m.in. w zróżnicowaniu rozwiązań instytucjonalnych i administracyjnych [Portelli 1992, s. 5]. Oznacza to, że różnorodność statusu regionów w Europie stanowi jeden z elementów tożsamości narodowej krajów członkowskich, do której respektowania zobowiązała się Unia Europejska Traktatem z Maastricht (dawny art. F, nowy art. 6 TUE). Tożsamość jednych krajów budowana była bowiem wokół państwa federalnego i daleko idącej autonomii jego jednostek składowych (np. w RFN), w innych – wokół silnego państwa jednolitego, stanowiącego ramy dla jedności i solidarności między jego obywatelami (np. we Francji) [Vergès 1997, s. 206]<sup>9</sup>.

Okoliczności powyższe sprawiają, że w Europie mamy do czynienia z koegzystencją bardzo różnych systemów organizacji terytorialnej, w tym także z prawdziwą mozaiką struktur regionalnych. Co więcej, sukcesywne wzmacnianie ich roli i statusu w różnych krajach nie oznacza bynajmniej ewolucji w kierunku jakiegoś jednego, najbardziej pożądanego i „uniwersalnego” wzorca regionu. Wprost przeciwnie: mówić można wręcz o istnieniu tylu modeli regionów, ile jest państw, w których one powstały.

Dlatego też, uznając za nieprzydatne do celów analitycznych podawane różne definicje regionów, znany francuski ekspert instytucji europejskich prof. G. Marcou wykorzystał jako kryterium pogrupowania „zróżnicowanej rzeczywistości regionalnej” w krajach europejskich umiejscowienie regionalizacji w konstytucji i strukturze administracyjnej państwa. Opierając się na tak sformułowanym kryterium, wyróżnił 5 typów regionalizacji [Marcou 2000, s. 52-56]:

1) regionalizację administracyjną, której efektem jest powstanie regionów planistycznych (np. w Grecji i Portugalii);

2) regionalizację bazującą na istniejących samorządach lokalnych (np. w landach niemieckich<sup>10</sup>, Finlandii, Irlandii, Holandii oraz – w odniesieniu do części terytorium kraju – w Szwecji w przypadku 4 hrabstw zachodnich i w Portugalii w przypadku stref metropolitalnych Lizbony i Porto);

3) decentralizację regionalną, której przykład stanowią mogą samorządy szczebla regionalnego we Francji i w Polsce;

4) regionalizację polityczną, oznaczającą autonomię regionalną, czyli tzw. regionalizm instytucjonalny (Włochy i Hiszpania);

5) regionalizację poprzez składowe państwa federalnego (w Belgii oraz – poza UE – w Szwajcarii; tu także zalicza się niekiedy przykład RFN i Austrii).

<sup>9</sup> Uznanie „zróżnicowanej rzeczywistości regionalnej” w Europie znalazło wyraz w Końcowej Deklaracji Genewskiej z roku 1993, stanowiącej aneks do jednej z pierwszych Rekomendacji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, przyjętej w czerwcu 1994 r. [Recommandation 6... (1994)].

<sup>10</sup> W rzeczywistości bowiem błędem jest utożsamianie federalizacji z regionalizacją. Stąd też w RFN regiony, które tworzone są przez współpracujące ze sobą gminy, protestują przeciwko uzurpowaniu sobie przez landy uprawnień do wyłączności reprezentowania interesów regionalnych w łonie Komitetu Regionów. Tym bardziej, że zgodnie z niemiecką ustawą zasadniczą landy mają status państwa [Marcou 1999, s. 22].

Opisując przedstawioną typologię, G. Marcou zaznacza, że federalizm jako taki nie stanowi formy regionalizacji, ale jego instytucje są „dotknięte” tendencjami regionalistycznymi. Regionalizacja ponadto nie zawsze ma charakter jednolity, co oznacza, że na terytorium jednego państwa występować mogą jej różne formy. I wreszcie organizacja terytorialna nie jest niezmienna i w zależności od przeprowadzanych reform w jednym kraju występować mogą sukcesywnie różne typy regionalizacji. Należy jednak wystrzegać się traktowania poszczególnych rodzajów regionalizacji jako etapów prowadzących do jej idealnego modelu, jakim miałyby być jak najszerza autonomia regionalna [Marcou 1999, s. 18].

Inną klasyfikację stosuje Francuskie Stowarzyszenie Rady Gmin i Regionów Europy (AFCCRE), proponując pogrupowanie organizacji terytorialnej w UE w przekroju państw federalnych (Austria, Belgia, RFN) oraz unitarnych. Z kolei te ostatnie państwa dzieli według liczby szczebli władz terytorialnych, a mianowicie: kraje z jednym szczeblem samorządu – Cypr, Estonia, Finlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Portugalia, Słowenia; z dwoma – Czechy, Dania, Grecja, Holandia, Irlandia, Łotwa, Węgry, Wielka Brytania, Słowacja i Szwecja; z trzema szczeblami – Francja, Hiszpania, Włochy i Polska [AFCCRE].

Wydaje się jednak, że w ramach państw unitarnych sytuacja wymaga większego zniuansowania ze względu na istotne różnice w stopniu ich decentralizacji/centralizacji, który nie musi pozostawać w związku z liczbą szczebli organizacji terytorialnej. Fakt ten sprawił, że w raporcie zredagowanym na potrzeby Komisji Europejskiej (przez jedną z grup roboczych przygotowujących tzw. Białą Księgę na temat wielopoziomowego współrzędzenia) w 15 „starych” krajach członkowskich Wspólnot oprócz wymienionych wyżej 3 państw federalnych wyróżniono 3 podgrupy państw unitarnych [Leygues 2001], a mianowicie:

- 1) zregionalizowane państwa unitarne, w których regiony mają wysoki stopień autonomii i w których na poziomie regionalnym istnieją rządy oraz pochodzące z bezpośrednich wyborów parlamenty posiadające szerokie uprawnienia legislacyjne (Hiszpania, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii),

- 2) zdecentralizowane państwa unitarne o rozległych kompetencjach administracyjnych szczebla regionalnego (Dania, Francja, Holandia oraz Finlandia w przypadku 1 regionu i Szwecja z 4 regionami eksperymentalnymi),

- 3) państwa unitarne, w których samorząd występuje jedynie na poziomie lokalnym, natomiast istniejące niekiedy regiony administracyjne są podporządkowane władzy centralnej (Grecja, Irlandia, Luksemburg oraz Portugalia z wyjątkiem dwóch regionów autonomicznych).

W ramach podgrup sytuacja także jest zróżnicowana, szczególnie zaś w przypadku pierwszej, ponieważ w Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z tzw. regionalizacją asymetryczną, która nie obejmuje największej części państwa, czyli Anglii. Natomiast we Włoszech i Hiszpanii, określanymi mianem państw regionalnych, sil-

na i wciąż wzrastająca pozycja regionów w strukturze organizacyjnej kraju prowadzi do ich postrzegania jako państw na drodze do federalizacji.

W warunkach tak bardzo dużego zróżnicowania statusu prawnego regionów w Europie nie może zaskakiwać fakt, że przyjęty w czerwcu 1997 r. przez Izbę Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy projekt tzw. Europejskiej Karty Samorządności Regionalnej nie uzyskał niezbędnego poparcia ze strony państw członkowskich Rady Europy. Stanowił on bowiem próbę swoistego ujednolicenia statusu regionów europejskich i przewidywał w rzeczywistości istnienie regionów posiadających cechy kojarzone zazwyczaj z państwami względnie posiadających zdolność samoadministracyjną. Projekt ten przez 10 lat pozostawał w stadium rekomendacji Kongresu i był przedmiotem debaty na forum europejskich Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za społeczności lokalne i regionalne kolejno w roku 2002 w Helsinkach i w roku 2005 w Budapeszcie. Pomimo uzupełnienia w Helsinkach jego pierwotnej wersji o schemat uwzględniający 6 modeli samorządności/autonomii regionalnej (tzw. 6 modeli helsińskich – tab. 1)<sup>11</sup>, nie uzyskał on niezbędnej aprobaty Komitetu Ministrów Rady Europy.

W tej sytuacji Izba Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy podjęła prace nad przygotowaniem nowego, zrewidowanego instrumentu prawnego ochrony samorządności i autonomii regionalnej, pozbawionego wad dotychczasowego projektu, do których zaliczano m.in.:

- zbyt słabe zróżnicowanie możliwych rozwiązań w różnych krajach, zwłaszcza w odniesieniu do regionów z uprawnieniami legislacyjnymi,
- położenie nacisku głównie na uprawnienia władz regionalnych z pominięciem ciążących na nich obowiązków zarówno w kontekście krajowym, jak i europejskim,
- brak programu działania w odniesieniu do krajów wstępujących na drogę regionalizacji.

Prace grupy roboczej pod kierunkiem byłego prezydenta regionu Walonii J.-C. van Cauwenberghę'a doprowadziły do zaprezentowania na kolejnej Konferencji Ministrów odpowiedzialnych za samorządy terytorialne, która odbyła się jesienią 2007 r. w Walencji, wstępnego projektu nowego dokumentu zatytułowanego Euro-

---

<sup>11</sup> Wypada zwrócić uwagę na błędne zakwalifikowanie Polski w tym schemacie do czwartego modelu samorządności/autonomii regionalnej, w którym regiony nie mają wprawdzie gwarancji konstytucyjnych, lecz posiadają kompetencje legislacyjne. W ten sposób Polska znalazła się w modelu o bardziej rozległej samorządności/autonomii regionalnej niż Francja! Podobny błąd znalazł się w raporcie L.M. de Puiga na temat aktualnego stanu regionalizacji w Europie, przedstawionego Zgromadzeniu Parlamentarnemu RE przy okazji prac nad nową Europejską Kartą Demokracji Regionalnej. W raporcie tym podana jest informacja mówiąca, że regiony w Polsce mają kompetencje administracyjne, a niektóre z nich posiadają także pewne kompetencje legislacyjne! [CDLR 2008, aneks II, s. 11]. W tym kontekście należałoby postawić pytanie o rolę polskich przedstawicieli zarówno w Zgromadzeniu Parlamentarnym, jak i w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy głoszących bez zastrzeżeń nad takimi dokumentami.

pejska Karta Demokracji Regionalnej. Najważniejsze zmiany wprowadzone w tym projekcie (w porównaniu z poprzednim z roku 1997) dotyczą:

1) jego większej elastyczności umożliwiającej dostosowanie samorządności/autonomii regionalnej do bardzo zróżnicowanej organizacji terytorialnej państw członkowskich,

2) uwzględnienia pewnych zasad dotyczących odpowiedzialności władz regionalnych,

3) wprowadzenia nowej „architektury” dokumentu. Równocześnie zmodyfikowano tytuł projektu, kładąc nacisk na demokrację zamiast na autonomię regionalną.

Tabela 1. Helsińskie modele samorządności/autonomii regionalnej

Numer modelu	Status prawny regionów	Kraje
1	Regiony z pierwotnymi uprawnieniami legislacyjnymi <sup>a</sup> , posiadające gwarancje konstytucyjne, które nie mogą być zakwestionowane wbrew ich woli	Austria, Belgia, Finlandia – Wyspy Alandzkie, RFN, Włochy – regiony o statusie specjalnym, Rosja, Słowacja, Hiszpania, Szwajcaria
2	Regiony z pierwotnymi uprawnieniami legislacyjnymi <sup>a</sup> , nie posiadające gwarancji konstytucyjnych	Wielka Brytania – Szkocja i Irlandia Północna
3	Regiony mające gwarancje konstytucyjne, posiadające uprawnienia legislacyjne w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego	Czechy, Węgry, Włochy – regiony o statusie zwykłym, Holandia
4	Regiony posiadające uprawnienia legislacyjne w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego, nie mające gwarancji konstytucyjnych	Wielka Brytania – Walia, <b>Polska</b> (podkr. I.P.)
5	Regiony z uprawnieniami decyzyjnymi <sup>b</sup> (lecz bez uprawnień legislacyjnych), których organy stanowiące (uchwalodawcze) wyłaniane są w wyborach bezpośrednich	Chorwacja, Dania, Finlandia – region Kainuu, Francja, Norwegia, Szwecja, Turcja, Ukraina, Wielka Brytania – region Wielkiego Londynu
6	Regiony z uprawnieniami decyzyjnymi <sup>b</sup> (bez uprawnień legislacyjnych), których rady wyłaniane są w wyborach pośrednich (tzn. przez władze lokalne wchodzące w skład regionu)	Albania, Finlandia – pozostałe regiony, Łotwa, Rumunia

<sup>a</sup> Pierwotne uprawnienia legislacyjne oznaczają prawo do uchwalania – w dziedzinach pozostających w kompetencji regionu – ustaw mających rangę prawną równą z ustawami parlamentu ogólnokrajowego, uchwalanymi w odniesieniu do dziedzin pozostających w jego kompetencji.

<sup>b</sup> Zakres uprawnień decyzyjnych może być zróżnicowany; ogólnie chodzi w tym przypadku o możliwość stosowania ustawodawstwa krajowego.

Źródło: [CDLR, *Rapport...* 2007, s. 162].

Jeśli chodzi o wprowadzone do dokumentu zasady, do których przestrzegania mają być zobowiązane władze regionalne, to dotyczą one:



- lojalności oraz poszanowania suwerenności i integralności terytorialnej państwa,
- dobrego współrzędzenia (*governance*) i administrowania,
- partycypacji obywateli w zarządzaniu,
- potwierdzenia respektowania samorządności lokalnej,
- zapewnienia spójności polityk lokalnych i solidarności,
- współpracy z samorządami lokalnymi i regionalnymi [Cauwenberghe 2008].

Co się zaś tyczy struktury dokumentu, to składa się on z czterech części, z których: pierwsza – stanowi wspólny trzon dla wszystkich krajów i zawiera podstawowe zasady regionalizacji, druga – oferuje trzy alternatywne możliwości dla każdego rozważanego problemu, stwarzając możliwość wyboru poszczególnym państwom różnych typów regionalizacji, trzecia – precyzuje różne możliwości wprowadzania regionalizacji w praktyce i umożliwia formułowanie zastrzeżeń, czwarta – zawiera przepisy końcowe.

Zmodyfikowany w ten sposób projekt Karty został przyjęty i uzyskał rekomendację Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych na posiedzeniu plenarnym w dniu 28 maja 2008 r. Nowa postać dokumentu ma rozwiązać obawy wielu krajów członkowskich Rady Europy odnośnie do możliwych negatywnych skutków takiego dokumentu dla jedności państwa i – w przypadku państw jednolitych – dla ich unitarnego charakteru. Wydaje się jednak, że ostateczna akceptacja nowego projektu będzie zależała od nadanej mu formy prawnej (konwencja czy tylko rekomendacja RE), ponieważ dotychczas największe zastrzeżenia zgłaszane były wobec wiążącego charakteru prawnego takiego dokumentu. Dzięki konwencji europejskiej bowiem Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych uzyska prawo do kontrolowania w państwach członkowskich, które ją ratyfikują, sytuacji w zakresie samorządności/autonomii regionalnej.

## Literatura

- AFCCRE, *L'administration territoriale dans les 27 États membres de l'Union Européenne*, <http://www.afccre.org/fr/article.asp?id=93>.
- Cauwenberghe J.-C. Van, *Projet de Charte Européenne de la démocratie régionale*, CPLR 15<sup>e</sup> session plénière, 6 mai 2008.
- CDLR, *Examen de la recommandation 1811 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Régionalisation*, Conseil de l'Europe, Démocratie locale et régionale, 2008.
- CDLR, *Rapport sur les pratiques européenne et les développements récents en matière d'autonomie régionale*, Conseil de l'Europe, Démocratie locale et régionale, 2007.
- Comité des Régions, *La démocratie régionale et locale dans l'Union Européenne*, Bruxelles 1999.
- Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux, *50 ans de démocratie locale en Europe*, Local&Regional, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2007.
- Fries F., *Spór o Europę*, PWN, Warszawa 1998.
- Leygues J.C. (rap.), *Gouvernance à plusieurs niveaux: articulation et mise en réseaux des différents niveaux territoriaux*, Livre Blanc sur la gouvernance, rapport du groupe de travail (Groupe 4C), Commission Européenne, mai 2001.

- Marcou G., *La régionalisation en Europe*, GRALE, Parlement Européen, Paris 1999.
- Marcou G., *La régionalisation en Europe. Synthèse et tableaux*, European Parliament, REGI 108 A XX/ rev. 1, Luxembourg 2000.
- Marcou G., *Les responsabilités des collectivités locales en Europe*, Conseil de l'Europe, Démocratie locale et régionale 2007.
- Pierret G., *Régions d'Europe. La face cachée de l'Union*, Editions Apogée, Rennes 1997.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006.
- Portelli H., *Décentralisation et construction européenne*, „Pouvoirs locaux” 1992 nr 14.
- Recommandation 6 (1994) relative à la Conférence sur “*La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*» Genève, Suisse, 3-5 juin 1993.
- Rougemont D. de, *Lettre ouverte aux Européens*, Editions Albin Michel, Paris 1970.
- Uhrich R., *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, Economica, Paris 1985.
- Vergès J. (éd.), *L'Union Européenne et collectivités territoriales*, Economica, Paris 1997.

## **THE REGIONS' STATUS IN EUROPEAN UNION DIVERSITY AND THE PROJECT OF EUROPEAN CHARTER OF REGIONAL DEMOCRACY**

### **Summary**

The article presents the increasing significance of regional authorities from the 1970s onwards in European countries and the role of their representative bodies on forums of the European Council and the European Union. The special attention is paid to the big legal status diversity of regions in member states. This decided about the failure of the project of European Charter of Regional Self-Government, which was prepared in 1997 by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. In the last part of the article there is discussed the project of the new regulation instrument assumed as European Charter of Regional Democracy, proposed by the Chamber of Regions in 2008.