

Bogumiła Husak

Uniwersytet Zielonogórski

DEKLARACJE BOŃSKO-KOPENHASKIE JAKO WZÓR REGULACJI PRAWNYCH WOBEĆ MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH WE WSPÓŁCZESNEJ EUROPIE

Według danych statystycznych opublikowanych przez duńskie ministerstwo ds. integracji w Danii w roku 2008 mieszkało 28 tys. Niemców, z czego 10 600 (ok. 38%) w Szlezwiku Północnym¹, najwięcej mieszkańców narodowości niemieckiej żyło w tym czasie w regionie Kopenhaga/Zelandia (11 207). Według statystyków duńskich większość Niemców mieszkających w tym państwie to imigranci (25 827) i jedynie 2462 osoby zamieszkują w Danii od pokoleń². Natomiast według mniejszości niemieckiej należy do niej około 15 tys. osób spośród 250 tys. mieszkańców Północnego Szlezwiku³. Są to dane jedynie szacunkowe, gdyż w spisach powszechnych w Danii nie ma pytań dotyczących pochodzenia i języka używanego w domu. Aż 46% wszystkich Niemców w Danii to osoby pomiędzy 30. a 60. rokiem życia.

Deklaracje bońsko-kopenhaskie⁴ (Bonn-Kopenhagener Erklärungen), podpisane 29 marca 1955 r. przez kanclerza Niemiec Konrada Adenauera i premiera Danii Hansa Christiana Hansena, otworzyły drogę do równouprawnienia mniejszości i większości narodowych na terenie obu państw. Były ważnym krokiem na drodze rozwoju pogranicza duńsko-niemieckiego. Deklaracje miały ogromne znaczenie na niwie polityki zagranicznej zarówno dla Danii, jak i RFN, gdyż stanowiły daleko idące rozwiązanie kwestii Szlezwiku, która od ponad 100 lat prowadziła do napięć i konfliktów między tymi dwoma państwami. Był to ostatni raz, gdy polityka międzynarodowa w mniejszym lub większym stopniu wywarła ogromny wpływ na politykę wewnętrzną obu państw, a tym samym – w owym czasie częściowo wbrew woli obu mniejszości –

¹ S. Matlock, *28.000 Deutsche in Dänemark*, <http://www.djfn.dk/SEEEMS/9071.asp?artid=11751> [13 X 2014].

² Należy podkreślić, że według prawodawstwa duńskiego Duńczykiem jest osoba, której jedno z rodziców ma obywatelstwo duńskie lub urodziło się w Danii. *Ibidem*.

³ <http://www.nordschleswig.dk/> [13 X 2014].

⁴ Niniejszy artykuł opiera się na źródłach udostępnionych przez trzy instytucje mniejszości niemieckiej w Północnym Szlezwiku, przez Archiv/Historische Forschungsstelle der Deutschen Volksgruppe z Apenrade, Zentralbücherei der deutschen Minderheit z Apenrade oraz przez Bildungsstätte Knivsberg – Kulturhistorisches Zentrum der Deutschen Minderheit in Dänemark.

stworzyła dla pogranicza nowe warunki ramowe, które w przyszłości okazały się decydującym elementem na drodze do pokoju między Niemcami a Duńczykami⁵.

W roku 2005 ukazała się publikacja *Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005* pod redakcją Jørgena Kühla i Roberta Bohna⁶, będąca próbą wielopłaszczyznowego i wieloaspektowego podsumowania relacji większość – mniejszość narodowa na pograniczu niemiecko-duńskim w okresie od końca II wojny światowej do 50. rocznicy podpisania deklaracji. Szczególnie po zmianach politycznych zapoczątkowanych w Europie w 1989 r. mniejszościowy model duńsko-niemiecki służy politykom za wzorcowy przykład postrzegania statusu mniejszości narodowych i ich traktowania⁷. Pewną formę porównania sposobu rozwiązywania problemów mniejszościowych w Polsce, Danii oraz Niemczech stanowi publikacja Wiesława Lesiuka na temat doświadczeń wymienionych państw na polu niwelowania spornych kwestii etnicznych i narodowościowych na terenie pogranicza duńsko-niemieckiego oraz Górnego Śląska⁸. Z konfrontacji tych sposobów wynika wniosek, że m.in. Polska mogłaby sięgnąć do doświadczeń duńsko-niemieckich w tej sferze życia politycznego i społecznego.

Do podpisania wspólnych deklaracji obu polityków skłoniły różne motywy. Dla Adenauera Dania miała być jednym z elementów w grze na drodze przyjęcia Niemiec do NATO. Adenauer zamierzał wprowadzić RFN do Paktu Północnoatlantyckiego za wszelką cenę i miało to dla niego w tym czasie decydujące znaczenie międzynarodowe, stosunków bowiem z pozostałymi sąsiadami (Francją, Holandią i Belgią) wciąż nie można było uznać za poprawne. Rozwiązanie kwestii mniejszości narodowych duńskiej i niemieckiej stanowiłoby nie tylko jeden z elementów otwarcia drogi Niemiec do członkostwa w NATO, ale równocześnie podniosłoby wartość RFN w oczach innych państw zachodnioeuropejskich i udowodniło, że nowe państwo niemieckie traktuje swych byłych wrogów w sposób pozytywny i demokratyczny⁹. Natomiast Hansen traktował niemieckie członkostwo w NATO i przeforsowanie deklaracji bońsko-kopenhaskich wbrew woli jego własnej partii socjaldemokratycznej, natomiast wspólnie z partiami obywatelskimi, za sukces godny męża stanu¹⁰. Zasługi w pod-

⁵ Por. S. Matlok, *An einem Freitag um 15.15 Uhr in Paris. Der historische Meilenstein vom 29. März 1955: Die Interessen-Paralelität zwischen Adenauer und H. C. Hansen*, [w:] *Grenzland „2005“, Informationen und Hinweise zu aktuellen Fragen des Grenzlandes aus der Sicht der deutschen Volksgruppe*, Apenrade 2005, s. 44-45

⁶ *Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005*, red. J. Kühl, R. Bohn, Bielefeld 2005.

⁷ Por. J. Kühl, *Wieso funktioniert der Grenzfrieden im deutsch-dänischen Grenzland?*, „Grenzfriedenshefte” 2008, 3, s. 334 i n.

⁸ W. Lesiuk, *Duńsko-niemieckie doświadczenia w rozwiązywaniu problemów etniczno-narodowościowych na pograniczu z perspektywy polskiej*, Opole 1994.

⁹ Por. S. Matlock, *op. cit.*, s. 46

¹⁰ Por. S. Matlock, *50 Jahre, und was nun?*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 41

pisaniu deklaracji położył ówczesny premier landu Szlezwik-Holsztyn Kai-Uwe von Hassel, który odrzucając przez pewien czas stanowisko duńskie¹¹, doprowadził do wzajemnych uzgodnień, bardzo ważnych dla egzystencji mniejszości z punktu widzenia jej przyszłości. Nie zgodził się początkowo na zniesienie dla mniejszości duńskiej 5-procentowego progu wyborczego, obowiązującego w Niemczech, chociaż w Danii obowiązywał dla mniejszości niemieckiej próg 2-procentowy¹². Gdyby wyrażono zgodę na zmianę progu wyborczego, nie doszłoby być może do podpisania deklaracji bońsko-kopenhaskich, a jedynie deklaracji bońskiej. Dzięki von Hasselowi doszło do uzgodnień paralelnych, zarówno w odniesieniu do złożenia podpisów przez szefów obu rządów, jak również w odniesieniu do szerokiej zgody na niwie parlamentów obu krajów Bundestagu i Folketingu.

Droga do podpisania deklaracji nie była łatwa¹³. Rozpoczęła się 26 września 1949 r. Deklaracją kilońską parlamentu landu Szlezwik-Holsztyn dotyczącą praw mniejszości duńskiej w tym landzie. Zapewniła ona zarówno duńskiej, jak i fryzyjskiej mniejszości w Szlezwiku-Holsztynie wszystkie demokratyczne prawa obywatelskie przysługujące mieszkańcom tego landu, m.in. wolność głosu własnej tożsamości narodowej. Celem Deklaracji kilońskiej było uzyskanie podobnie brzmiącej deklaracji w odniesieniu do niemieckiej mniejszości narodowej Północnego Szlezwiku¹⁴. Po rozmowach między przedstawicielami Danii, duńskim premierem Hansem Hedtoftem i ministrem ds. kościoła Frede Nielsenem a przedstawicielami organizacji Bund Deutscher Nordschleswiger (BDN)¹⁵ na temat praw mniejszości niemieckiej

¹¹ Już od roku 1920 Dania uważała, że polityka względem mniejszości jest kwestią wewnętrzną i kategorycznie odrzucała każdą próbę uregulowania jej na poziomie międzypaństwowym. Po podjęciu negocjacji strona duńska nadal wychodziła z założenia, że w ich wyniku nie może powstać żaden układ bilateralny. Por. J. Kühl, *Mniejszości narodowe w Unii Europejskiej na przykładzie mniejszości niemieckiej w Danii*, [w:] *Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne, Opole 2002, <http://www.haus.pl/pl/pdf/pub1/12.pdf>, s. 32 i n. [11 X 2014].

¹² W 1953 r. mniejszość niemiecka w Danii uzyskała jeden mandat do parlamentu i ten polityczny sukces miał daleko sięgające następstwa. Ogromne znaczenie miała wówczas jeszcze nieoficjalna, ale jednak paralelna wzajemność w kwestiach mniejszościowych w Danii i Niemczech. W 1954 r. w Południowym Szlezwiku mniejszość duńska straciła w wyborach do landtagu swoje mandaty, mimo iż partia Südschleswigscher Wählerverband (Południowoszlezwicki Związek Wyborczy – partia polityczna mniejszości duńskiej w Niemczech) otrzymał 42 tys. głosy, co jednak nie pozwoliło jej na przekroczenie 5-procentowego progu wyborczego. Doprowadziło to do porównania wyników wyborów w obu państwach – mniejszość niemiecka w Danii uzyskała dzięki 9 700 głosom mandat w parlamencie ogólnokrajowym w Kopenhadze, a mniejszość duńska, mimo zdobycia 42 tys. głosów, nie zdobyła miejsca w landtagu w Kilonii. Por. *ibidem*, s. 34

¹³ Por. *Wie es zu den Bonn-Kopenhagener Erklärungen kam. Chronologische Übersicht*, w: *Grenzland „2005“...*, s. 42-44

¹⁴ Por. F. Lubowitz, *60 Jahre Bund Deutscher Nordschleswiger 1945-2005*, [w:] *Grenzland „2005“...*, s. 32

¹⁵ Bund Deutscher Nordschleswiger (Związek Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezwiku) – naczelną organizacją mniejszości niemieckiej w Danii.

w Danii doszło 27 października 1949 r. do podpisania Protokołu Kopenhaskiego, tzw. Notatu¹⁶, sformułowanego przez Ernsta Siegfrieda Hansena. Protokół Kopenhaski odzwierciedlał stanowisko rządu duńskiego wobec niemieckiej mniejszości narodowej, m.in. otworzył przed nią wolności obywatelskie. Wprawdzie nie w sensie prawnym, ale w znaczeniu praktycznym i przede wszystkim emocjonalnym był on rodzajem ekwiwalentu Deklaracji kilońskiej. Niemcy, popierane przez niektóre państwa Europy, dążyły do wejścia do NATO, a Dania odmawiała poparcia ich przyjęcia, warunkując je rozwiązaniem problemu mniejszości duńskiej w Południowym Szlezwiku.

Dopiero we wrześniu 1954 r., gdy po wyborach do parlamentu landu Szlezwik-Holsztyn 12 września okazało się, że partia regionalna mniejszości duńskiej Südschleswigsche Wählerverband nie osiągnęła 5-procentowego progu wyborczego, prasa duńska ostro skrytykowała prawo wyborcze Szlezwiku-Holsztynu. Głównym powodem krytyki było to, że mniejszość niemiecka w Północnym Szlezwiku miała swojego przedstawiciela w Folketingu, który w wyborach w roku 1953 w Danii zdobył jedynie niewiele ponad 9700 głosów.

Już w trzy dni po ogłoszeniu wyniku wyborów w Szlezwiku-Holsztynie, 15 września 1954 r., Harmond Lannung delegat z Danii podniósł na forum Rady Europy kwestię wyników wyborczych i wezwał Republikę Federalną Niemiec do podjęcia starań o zapewnienie duńskiej mniejszości miejsca w regionalnym parlamencie Szlezwiku-Holsztynu. Na forum Komisji Spraw Zagranicznych Folketingu problem ten przedstawił 17 września tego samego roku duński minister spraw wewnętrznych Hans Christian Hansen. Władzę w Szlezwiku-Holsztynie po wyborach wrześniowych przejęła partia CDU i 11 października 1954 r. jej członek Kai-Uwe von Hassel został wybrany na premiera landu. W kilka dni później, 16 października 1954 r., w trakcie zebrania delegatów okręgowych partii Partei Venstre w Apenrade (Dania) przyjęto deklarację, z której wynikało, że warunkiem zgody Danii na przyjęcie RFN do NATO jest zapewnienie przez Niemcy wolności demokratycznych dla mniejszości duńskiej w Szlezwiku-Holsztynie; 19 października 1954 r. frakcja SPD w Bundestagu wniosła zapytanie do rządu niemieckiego o prawa mniejszości narodowych w Niemczech, w tym samym czasie, 19 i 20 października 1954 r., w parlamencie duńskim odbyła się polityczna debata nad przyjęciem RFN do NATO. Za opowiedziały się prawie wszystkie partie, równocześnie zobowiązano jednak ministra spraw zagranicznych do przedstawienia na najbliższym spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej NATO w Paryżu duńskiego punktu widzenia w kwestii interesów ludności Szlezwiku Południowego o tożsamości duńskiej: warunkiem duńskiej zgody na przyjęcie Niemiec do demokratycznego systemu było praktyczne stosowanie zasad demokracji w odniesieniu do mniejszości duńskiej¹⁷.

¹⁶ Por. F. Lubowitz, *op. cit.*, s. 32.

¹⁷ Por. S. Matlok, *op. cit.*, s. 46

W wyniku tego 22 października 1954 r. doszło do zakulisowej rozmowy H.C. Hansena z kanclerzem K. Adenauerem, który wyraził gotowość do pośrednictwa mającego doprowadzić do pozytywnego rozwiązania kwestii mniejszościowej w Szlezwiku-Holsztynie. Równocześnie Adenauer poinformował duńskiego ministra o efektach swoich rozmów z premierem von Hasselem i wyraził nadzieję na zadowalające rozwiązania. Rozmowy Adenauera z von Hasselem wkrótce przyniosły pierwsze efekty.

Rząd landu Szlezwiku-Holsztyna 8 listopada 1954 r. zaproponował podpisanie umowy o mniejszościach narodowych między RFN a Królestwem Danii; propozycję tę odrzucił jednak ówczesny minister spraw zagranicznych Danii H.C. Hansen, chociaż w tym samym dniu (12.11.1954) były minister spraw zagranicznych Danii Ole Bjørn Kraft stwierdził, że nie istnieje inna droga niż próby duńskiego rządu w nawiązaniu kontaktu z rządem niemieckim i doprowadzeniu do porozumienia w sprawie konieczności wprowadzenia zmian wobec mniejszości duńskiej. Komisja ds. Polityki Zagranicznej Folketingu poparła jednak odrzucenie propozycji niemieckiej przez Hansena. Taką umową nie była zainteresowana również organizacja Südschleswigscher Verein¹⁸. Wobec powyższego frakcja SPD Landtagu Szlezwiku-Holsztynu 18 listopada 1954 r. postawiła wniosek o projekt zmian prawa wyborczego landu. W Kilonii 30 listopada 1954 r. doszło do pierwszej rozmowy między premierem von Hasselem a przedstawicielami mniejszości duńskiej, której tematem była szczegółowa i wzajemna wymiana informacji na temat aktualnej sytuacji, m.in. sformułowano postulat obecności przedstawicielstwa mniejszości w landtagu, omówiono kwestie kulturalne i gospodarcze mniejszości duńskiej oraz problemy konstytucyjno-prawne.

Do drugiego takiego spotkania doszło 29 grudnia 1954 r. Premier von Hassel zaproponował rozwiązanie przejściowe: do momentu osiągnięcia pełnego przedstawicielstwa mniejszości duńskiej w landtagu Szlezwiku-Holsztynu będzie działała komisja Beirat für Fragen der dänischen Minderheit¹⁹, reprezentowana przez odpowiednią liczbę przedstawicieli mniejszości. Propozycja ta została przedstawiona równocześnie gabinetowi von Hassela i kierownictwu mniejszości duńskiej. Zgodę na utworzenie komisji landtag wydał 6 stycznia 1955 r. Między 7 a 10 grudnia 1954 r. rada Grenzpolitischer Rat²⁰ uchwaliła we Flensburgu rezolucję dotyczącą całościowej regulacji kwestii mniejszościowych, frakcje CDU/CSU, FDP, GB/BHE (Der Gesamtdeutsche Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten)²¹, DP (Deutsche Partei)²² niemieckiego Bundestagu złożyły interpelacje w sprawie mniejszości narodowych i na ten temat odbyła się wielka debata w parlamencie niemieckim. Już 20 grudnia tego samego roku

¹⁸ Związek Południowoszlezwicki.

¹⁹ Rada ds. Mniejszości Duńskiej.

²⁰ Polityczna Rada ds. Pogranicza.

²¹ Blok Wszechniemiecki/Blok Wypędzonych ze Stron Ojczystych i Pozbawionych Praw

²² Partia niemiecka.

w Bundestagu doszło do pierwszego czytania projektu uchwały zmieniającej prawo wyborcze przygotowanej przez SPD.

Styczeń 1955 r. przyniósł początek prac nad rokowaniami niemiecko-duńskimi. Pierwsze rozmowy odbyły się w Kopenhadze między posłem do Bundestagu z Flensburga Willim Rasnerem (CDU) a konserwatywnym posłem do Folketingu Karlem Bøgholmem. Wynik tych rozmów był natychmiastowy. Już 6 stycznia duński minister nauki Bomholt opowiedział się w Tondern (Dania) za przyznaniem niemieckim szkołom w Północnym Szlezwiku prawa do egzaminowania, natomiast 15 stycznia Karl Bøgholm przesłał Willemu Rasnerowi pismo z informacją, że duńskie ministerstwo spraw wewnętrznych wyraża zgodę na propozycje omówione 5 stycznia. Duński premier i równocześnie minister spraw zagranicznych H.C. Hansen 2 lutego 1955 r. otrzymał pisemną notę z zaleceniem podjęcia rokowań w sprawie kwestii mniejszości narodowych po obu stronach granicy i w tym samym dniu podjął rozmowy na temat otrzymanej noty z przedstawicielami wszystkich partii. Sformułowano odpowiedź i 9 lutego Komisja ds. Polityki Zagranicznej duńskiego Folketingu poparła zawarte w niej propozycje. Tym samym rząd duński, przekazując odpowiedź, zadeklarował swą zgodę na rozpoczęcie rokowań w najbliższym czasie. Do publicznego ogłoszenia obu not doszło 11 lutego i w czasie pierwszego czytania ustawy budżetowej w landtagu Szlezwiku-Holsztynu przedstawiono opinie dotyczące przyszłych rokowań, prowadzonych przez dra Wilhelma Nöldeke i Nilsa Sveningsena, które oficjalnie rozpoczęły się 28 lutego 1955 r. i zakończyły 5 marca w Kopenhadze wydaniem wspólnego niemiecko-duńskiego komunikatu. W Bonn 28 marca W. Nöldeke i N. Sveningsen podpisali wspólny protokół, a następnego dnia Deklarację bońską podpisali Kanclerz Niemiec Konrad Adenauer, a Deklarację kopenhaską premier Danii H.C. Hansen.

We wprowadzeniu do Deklaracji bońskiej oświadczone:

Pragnąc kompleksowo wspierać pokojowe współzycie ludności po obu stronach granicy duńsko-niemieckiej oraz tym samym rozwój przyjacielskich stosunków między Republiką Federalną Niemiec a Królestwem Danii i biorąc pod uwagę zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, które Republika Federalna Niemiec przyjęła na siebie poprzez podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w odniesieniu do niedyskryminowania mniejszości narodowych (artykuł 14), w sensie podstawowych praw zawartych również w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, co do których stanowisko zajął rząd landu Szlezwiku-Holsztynu w swej deklaracji z 26.09.1949 r., rząd Republiki Federalnej Niemiec deklaruje [...] ²³.

Dalsza część deklaracji zawierała trzy akapity. Pierwszy z nich określał prawa mniejszości wynikające z Konstytucji Niemiec z 23 maja 1949 r., drugi regulował możliwości korzystania z tych praw, trzeci natomiast informował o zobowiązaniach przyjętych w tej kwestii przez rząd landu Szlezwik-Holsztyn. W szczególności oby-

²³ Wstęp do Deklaracji Republiki Federalnej Niemiec z 29 III 1955, por. *Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Grenzland* „2005”..., s. 51 [tłum. własne].

watele należący do mniejszości duńskiej w Niemczech posiadają następujące prawa: prawo do nietykalności osobistej, równość wobec prawa, wolność wyznania i sumienia, wolność prasy i myśli, wolność zgromadzeń i wolność organizowania się, prawo do wyboru zawodu i miejsca pracy, nienaruszalność miejsca zamieszkania, prawo do swobodnego zakładania partii politycznych, równy dostęp do urzędów publicznych według kwalifikacji – zakaz dyskryminacji członków mniejszości niemieckiej przy naborze do służb publicznych, ogólne, bezpośrednie, równe, wolne i tajne prawo wyborcze również w odniesieniu do wyborów lokalnych, prawo do ochrony sądowej w razie naruszenia praw przez władze publiczne, prawo do równego traktowania bez względu na pochodzenie, język czy poglądy polityczne²⁴. Urzeczywistnienie posiadanych praw odzwierciedla się w swobodnym przyznawaniu się do narodowości duńskiej i pielęgnowaniu duńskiej kultury, czego nie mogą ani sprawdzać, ani też kwestionować urzędy państwowe. Członkowie mniejszości duńskiej i jej organizacje mają wolny wybór języka stosowanego w mowie i piśmie; używanie języka duńskiego w sądach i w rozmowach z władzami lokalnymi jest uzależnione od wewnętrznych przepisów każdej z instytucji. W kwestiach dotacji ze środków publicznych należy traktować obywateli pochodzenia duńskiego na równi z pozostałymi obywatelami państwa. Uznaje się również szczególny interes mniejszości duńskiej w kwestiach łączących ją z Danią w sprawach religii, kultury i na niwie merytorycznej²⁵.

Podobnie brzmiała Deklaracja kopenhaska, z oczywistą różnicą, że odwoływała się do własnej konstytucji z 5 czerwca 1953 r. i pozostałych praw Królestwa Danii oraz Notatu Kopenhaskiego z 27 października 1949 r. oraz zastąpiła sformułowanie „mniejszość duńska” sformulowaniem „mniejszość niemiecka”²⁶. Pewna różnica występuje w akapicie III obu deklaracji, choć i on zawiera punkty o jednakowym brzmieniu. Odnoszą się one do proporcjonalnej ordynacji wyborczej zgodnie z prawodawstwem lokalnym (mniejszości uwzględnione zostaną proporcjonalnie do ich wielkości), prawa do wykorzystania czasu radiowego przez obie mniejszości w każdym z państw oraz do uwzględniania czasopism obu mniejszości w ogłoszeniach publicznych (pkt. 1, 2 i 3). Wspomniana różnica dotyczy podejścia do szkolnictwa mniejszościowego. Zarówno mniejszość duńska w landzie Szlezwik-Holsztyn, jak i mniejszość niemiecka w Danii mają prawo do otwierania własnych szkół ogólnokształcących i uniwersytetów ludowych (również profilowanych) oraz przedszkoli zgodnie z istniejącym prawem. Dodatkowym elementem Deklaracji bońskiej jest punkt dotyczący obowiązku wprowadzenia w szkołach z duńskim językiem wykładowym nauczania również

²⁴ Por. Deklaracja Republiki Federalnej Niemiec z 29 III 1955, por. *Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland*, akapit I, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 51 [tłum. własne].

²⁵ Por. Deklaracja Republiki Federalnej Niemiec z 29 III 1955, por. *Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland* akapit II, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 51.

²⁶ Por. Deklaracja Rządu Duńskiego z 29 III 1955, por. *Erklärung der Dänischen Regierung*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 52.

w języku niemieckim. Wybór szkoły z duńskim językiem wykładowym oddano w gestię rodziców i opiekunów prawnych uczniów²⁷.

Od roku 1955 na podstawie obu deklaracji rozwija się pokojowe współżycie obu mniejszości po obu stronach granicy duńsko-niemieckiej, a tym samym istnieje gwarancja rozwoju przyjacielskich i ścisłych stosunków między państwem niemieckim i duńskim. Obecnie istnieje przekonanie, że deklaracje mogą inspirować uregulowania prawne w kwestii mniejszości w całej Europie i na świecie, że są stałym elementem wartości uniwersalnych tworzących fundamenty praw człowieka, na których buduje współczesna Europa, będąca dziś Europą wszystkich narodów i zamykająca zdecydowanie dawne podziały oraz tworząca wspólną historię. Jednak nie od samego początku były one tym, czego życzyłyby sobie mniejszość duńska i niemiecka po obu stronach granicy. Przed długi okres wielu przedstawiciele obu mniejszości postulowało zjednoczenie z Niemcami lub Danią. Dopiero powolny proces osławiania się z rzeczywistością doprowadził do przewyciężenia tych dążeń. Poważną rolę odgrywała tu zmiana pokoleniowa oraz zaangażowane działania wielu znaczących osób (np. prof. Troelsa Finka – wieloletniego Konsula Generalnego Danii w Flensburgu, dra Hansa Petera Johannsena – byłego przewodniczącego stowarzyszenia Grenzfriedensbund²⁸, prof. Alexandra Scharffa – historyka z Kilonii)²⁹. Jednak dla każdej z mniejszości ważniejsze było pielęgnowanie własnej tożsamości niż rozwijanie pozytywnych stosunków między mniejszością a większością. Jeszcze w 1994 r. istniało kilka nierozwiązanych problemów, np. promowanie uczniów (przechodzenie do wyższej klasy), uznawanie wychowania przedszkolnego czy też dofinansowywanie działalności kulturalnej przez gminy³⁰. I mimo tego, że stosunki między Królestwem Danii a Republiką Federalną Niemiec nigdy w historii nie były tak dobre, wciąż nie zakończył się bardzo już zaawansowany proces bliskiego porozumienia między Niemcami i Duńczykami na pograniczu.

W roku 2005 oba narody obchodziły 50. jubileusz podpisania Deklaracji bońsko-kopenhaskich, dokumentu o ogromnym znaczeniu dla pozycji i praw zarówno niemieckiej mniejszości w Danii, jak i duńskiej mniejszości w Republice Federalnej Niemiec oraz dla harmonijnego rozwoju pogranicza duńsko-niemieckiego. Uroczystości odbyły się na zamku w Sonderburgu i wzięli w nich udział m.in. kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, premier Królestwa Danii Anders Fogh Rasmussen, premier landu Szlezwik-

²⁷ Por. Deklaracja Rządu Duńskiego (*Erklärung der Dänischen Regierung*), por. Deklaracja Rządu Niemieckiego, (*Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland*), akapit III, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 52.

²⁸ Związek Pokojowe Pogranicze.

²⁹ Por. A. Spooedonk, *Minderheitenpolitik zwischen nationaler Einwanderung und europäischer Erweiterung*, „Grenzfriedenshefte” 2002, H. 2, s. 86.

³⁰ Por. F. Selberg, *Die deutsche Volksgruppe in Nordschleswig*, <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/schleswig.html#r5> [4 IV 2014].

-Holsztyn Heine Simonis oraz przedstawiciele obu mniejszości, przewodniczący BDN Hans Heinrich Hansen i przewodniczący Sydslesvigsk Forening³¹ Dieter Küssner.

W swej mowie z okazji jubileuszu duński premier podkreślił, że najważniejszym sukcesem podpisanych przez kanclerza Konrada Adenauera i premiera Hansa Christiana Hansena deklaracji była i jest możliwość wyrażania własnej narodowej tożsamości i kultury, co nie podlega już ani kontroli władz, ani też nie jest przez nie karane³². Mniejszościom po obu stronach granicy stworzono optymalne warunki do zachowania i rozwoju własnej kultury oraz do wyboru języka.

Członkowie każdej z mniejszości są równocześnie lojalnymi obywatelami swojego państwa. Są dobrymi obywatelami państw, w których zamieszkivali od pokoleń ich przodkowie i zamieszkują po dziś dzień oni sami. Tym samym mniejszości spełniają funkcję kulturalnego pomostu między naszymi krajami. Pogranicze połączyło nas w o wiele większym stopniu niż podzieliło³³.

Stało się tak dzięki aktywnemu udziałowi mniejszości w życiu kulturalnym i politycznym.

Inne aspekty podkreślił w swej mowie kanclerz Niemiec Gerhard Schröder: „Deklaracje Bońsko-Kopenhaskie były wyrazem wyraźnie odczuwalnej gotowości do przewyciężenia przeszłości – jednak nie w sensie wymazania jej z pamięci, ale w sensie pamięci o niej i budowania na jej gruncie możliwości jej przewyciężenia. Gdyż to pamięć jest warunkiem budowania przyszłości³⁴. Deklaracje bońsko-kopenhaskie są „miarą tego, co wspólne” i mogą służyć za „wzór polityki mniejszościowej. Nie chodzi jednak o to, by narzucić innym ten model, ale raczej o to, że może on być wskazówką, jak kształtować politykę wobec mniejszości, jak ściśle i z wzajemnym zaufaniem organizować współpracę³⁵. Bardzo ważne jest pragmatyczne podejście do polityki, nie wolno stawiać zbyt wysokich żądań, ale równocześnie należy świadomie postulować równowagę między większością a mniejszością. Dla premier landu Szlezwik-Holsztyn Heide Simonis Deklaracje bońsko-kopenhaskie były fundamentem, „na którym próbowano złagodzić głębokie, wieloletnie konflikty na pograniczu duńsko-niemieckim. Zakończyły stulecie niepokoju i rozpoczęły nowy rozdział sąsiedztwa Niemiec i Danii³⁶. Były kamieniem węgielnym dla nowego klimatu polityki wewnętrznej: „Z jednej strony poprawiły warunki bytowe mniejszości, z drugiej nauczyły traktowania ich nie jako ciężaru, ale jako kulturalnego wzbogacenia własnego kraju³⁷.

³¹ Stowarzyszenie Mniejszości Duńskiej w Południowym Szlezwiku.

³² Por. A.F. Rasmussen, *Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen am 29. März 2005 in Sondenburg*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 36.

³³ Por. *ibidem*, s. 36 [tłum. własne].

³⁴ Por. G. Schröder, *Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen am 29. März 2005 in Sondenburg*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 34 [tłum. własne].

³⁵ Por. *ibidem*, s. 34 [tłum. własne].

³⁶ Por. H. Simonis, *Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen am 29. März 2005 in Sondenburg*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 37 [tłum. własne].

³⁷ Por. *ibidem*, s. 37 [tłum. własne].

Do kwestii lojalności wobec państwa, na terenie którego zamieszkuje mniejszość, poruszonej przez Andersa Fogha Rasmussena, nawiązał ówczesny przewodniczący BDN Hans Heinrich Hansen:

Jako mniejszość mamy szczególne zobowiązania. Przede wszystkim jest to lojalność wobec państwa. Ponadto nasze obowiązki wynikają w pewnym sensie z konieczności zachowania równowagi w społeczeństwie. Równowaga nie jest dana na zawsze, jest elementem stałego procesu. [...] Czujemy się zobowiązani do jej zachowania [...] i traktowania relacji między większością a mniejszością jak relacji między rodzicami a dziećmi³⁸.

Deklaracje otworzyły przed mniejszością możliwość zbliżenia i porozumienia między narodami duńskim i niemieckim; były również bazą, na której budowano dialog i stworzyły nieporównywalne z niczym w Europie pole rozwiązywania kwestii i problemów mniejszości w Europie. W powolnym procesie członkowie mniejszości po obu stronach granic przyzwyczajali się do pokojowego współżycia. Znaczenia Deklaracji bońsko-kopenhaskich należy szukać przede wszystkim w fakcie „uznania praw mniejszości przez większość narodową, co doprowadziło nie tylko zaakceptowania przez większość istnienia mniejszości [...], ale również do uznania jej członków za równoprawnych obywateli, którym należy się szacunek”³⁹.

Z okazji 50-lecia Deklaracji bońsko-kopenhaskich 29 marca 2005 r. niemiecki kanclerz Gerhard Schröder i duński premier Anders Fogh Rasmussen podpisali na zamku w Sondenburgu dziesięciopunktową – tym razem – Wspólną Deklarację niemiecko-duńską⁴⁰. Podkreślono w niej współpracę obu państw w Unii Europejskiej, ONZ, NATO oraz strategiczne partnerstwo między Europą i USA, której celem jest rozwijanie pokoju, stabilności i dobrobytu własnych obywateli oraz obywateli innych państw i która opiera się na wspólnych wartościach i interesach⁴¹. Zaakcentowano znaczącą współpracę w dziedzinie gospodarki i handlu zarówno na płaszczyźnie rządowej, jak i lokalnej, w dziedzinie ekologii, m.in. odnawialnych źródeł energii. Uzgodniono przyszłe prace obu ministerstw komunikacji nad zniwelowaniem przeszkód, na jakie natrafiają osoby dojeżdżające do pracy po drugiej stronie granicy⁴². Z punktu widzenia działalności mniejszości narodowych bardzo ważny jest punkt

³⁸ Por. H.H. Hansen, *Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen am 29. März 2005 in Sondenburg*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 39 [tłum. własne].

³⁹ Por. D. Küssner, *Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen am 29. März 2005 in Sondenburg*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 40 [tłum. własne].

⁴⁰ *Gemeinsame Deutsch-Dänische Erklärung zum 50. Jahrestag der Bonn-Kopenhagener Erklärungen, Schloss Sondenburg, 29 März 2005*, [w:] *Grenzland „2005”...*, s. 55.

⁴¹ *Ibidem*, s. 56.

⁴² *Ibidem*.

dziesiąty tej deklaracji: „W pełni potwierdzamy naszą wolę wspierania wszelkich inicjatyw publicznych i prywatnych ukierunkowanych na umocnienie transgranicznej współpracy na pograniczu niemiecko-duńskim”. W tym celu stworzono plany powołania roboczej grupy do spraw rozwiązywania problemów na niwie społecznej i na rynku pracy, która pracę rozpocząć miała do końca roku 2005. Latem 2005 r. odpowiednie ministerstwa obu państw zintensyfikowały również prace nad umową o zniesieniu podwójnego opodatkowania. Obie mniejszości i władze lokalne wezwano do zorganizowania wspólnego seminarium na temat wymiany doświadczeń odnośnie do kwestii transgranicznych pod patronatem obu rządzących⁴³. Już 24 czerwca 2005 r. odbyło się spotkanie duńsko-niemieckiej grupy roboczej, w skład której wchodziłi urzędnicy odpowiednich ministerstw obu państw i przedstawiciele obu mniejszości.

Deklaracje bońsko-kopenhaskie są podstawą polityki mniejszościowej w Danii i Niemczech. Od czasu ich zawarcia podpisano dalsze uzgodnienia, dzięki którym obie mniejszości czynnie uczestniczą w życiu społecznym, politycznym, gospodarczym i kulturalnym na równi z innymi obywatelami każdego z państw. Między innymi: dla obu mniejszości utworzono Komisje ds. Kontaktów przy ministerstwach spraw wewnętrznych; w roku 1990 w nowej konstytucji landu Szlezwik-Holsztyn w artykule V zapisano prawo mniejszości duńskiej i fryzyjskiej do ochrony i wspierania niezależności kulturalnej i działalności politycznej; w 1983 r. otwarto w Kopenhadze Sekretariat Niemiecki, którego zadaniem jest reprezentowanie interesów mniejszości niemieckiej na forum Folketingu wobec rządu i innych instytucji państwowych. Doświadczenia prawie 60 lat, które minęły od podpisania deklaracji, pozwalają stwierdzić, że mniejszość na pograniczu duńsko-niemieckim ma te same prawa co większość, że przedstawiciele mniejszości w każdym z parlamentów odgrywają rolę równoważną przedstawicielom większości i w równym stopniu współtworzą historię obu krajów.

Modelu duńsko-niemieckiego nie da się jednak automatycznie przenieść na inne mniejszości narodowe w Europie, które istnieją przecież w zupełnie innych warunkach. Mimo to, warto zapoznać się z tym modelem, który kwestie mniejszościowe rozwiązuje bez ingerencji i współdziałania z Unią Europejską i może przecież służyć za wzór współdziałania i współistnienia innych mniejszości z większościami narodowymi w innych państwach.

⁴³ *Ibidem.*

Bogumiła Husak

THE BONN-COPENHAGEN DECLARATION
AS A MODEL OF LEGISLATION REGARDING NATIONAL MINORITIES
IN CONTEMPORARY EUROPE

S u m m a r y

One of the essential political questions of contemporary Europe concerns the policy of the European Union with regards to its various national minorities and ethnic groups. Relations between a majority and minorities are often characterized by antipathy and discrimination, rather than by toleration, equality and openness to the Other. The following article attempts to relate the arduous road which led Germany and Denmark in conjunction to create legislation concerning the respective national minorities along their shared border. This lengthy process, having begun with the Declaration of Kiel (1949), continued with the Copenhagen Protocol (or Notat, 1949), with debates in both national parliaments and with both official and backroom meetings of Danish and German politicians. Parleying continued until the signing of the Bonn Declaration (by German Chancellor Konrad Adenaur) and the Copenhagen Declaration (by Danish Prime Minister Hans Christian Hansen) in 1955. In addition, the article will discuss the most important elements of both declarations, which created a framework for resolving ethnic and national problems on the German-Danish border. The experiences of both countries regarding the development of peaceful coexistence between their respective majority and minorities has since led to further progress and actions leading toward integrated equality for minorities in the social, cultural and economic life of both nations.