



Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej

Opole, maj 2002

materiały konferencyjne

SPIS TREŚCI

	strona
Polityka i programy Unii Europejskiej dotyczące ochrony i wspierania mniejszości narodowych w krajach członkowskich UE <i>dr Dariusz Niedźwiedzki, Katedra Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński</i>	5
Możliwości wspierania mniejszości niemieckiej w Polsce po przystąpieniu do UE <i>dr Andrzej Graś, Instytut Zachodni, Poznań</i>	21
Mniejszości narodowe w Unii Europejskiej na przykładzie mniejszości niemieckiej w Danii <i>dr Jørgen Kühl, Dyrektor Instytutu Badań Regionów Granicznych, Aabenraa, Dania</i>	35

Skrypt zawiera referaty wygłoszone podczas konferencji pt.: „Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej”, zorganizowanej przez Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej oraz Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce 13 maja 2002 roku w Opolu

Polityka i programy Unii Europejskiej dotyczące
ochrony i wspierania mniejszości narodowych
w krajach członkowskich UE

dr Dariusz Niedźwiedzki, Katedra Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński

Polityka wspólnotowa wobec mniejszości narodowych i etnicznych jest efektem decyzji podjętych przez państwa członkowskie Unii. To one określają zakres i formy działań dotyczących ochrony i wspierania mniejszości. Posiadając różne doświadczenia w sferze stosunków etnicznych, zmuszone są do kompromisowych wspólnotowych rozwiązań. W związku z tym zrozumienie kształtu unijnej polityki mniejszościowej i jej instrumentów wymaga analizy procesów etnicznych i narodowych w Europie.

Procesy narodotwórcze w Europie a kwestia mniejszości

Europa dzięki swojej wspólnotowej greckiej, rzymskiej i judeo-chrześcijańskiej tradycji jest obszarem relatywnie homogenicznym kulturowo. Widać to szczególnie na tle tych terytoriów, które nie zostały zdominowane przez tzw. cywilizację Zachodu. Jednakże ta jedność dotyczy zróżnicowanego świata kultury, który powstał w efekcie odmienności rozwojowych poszczególnych obszarów kontynentu i odmiennych wpływów orientalnych (zob. Davies: 1998, s. 23-75). Istotnymi wydarzeniami wyznaczającymi współczesną mozaikę kulturową starego kontynentu były procesy narodotwórcze. Realizacja idei nacjonalizmu zgodnie z którą granice politycznej suwerenności powinny pokrywać się z zasięgiem etniczności przyczyniła się do zwiększenia dystansów kulturowych w Europie. Kluczową rolę odegrały tu grupy większościowe, dla których własna tożsamość etniczna stała się uprawomocnieniem dominacji i wymagała skonstruowania nie tylko terytorialnych, ale także symbolicznych granic. Poza tymi ostatnimi znalazły się mniejszości, dla których podtrzymywanie solidarności opartej na tożsamości etnicznej stanowiło szansę na zapobieżenie całkowitej marginalizacji.

Pełna realizacja idei nacjonalistycznych w poddanej skomplikowanym i wielokierunkowym tendencjom rozwojowym Europie nie była możliwa. Granice państw narodowych są na starym kontynencie efektem procesów politycznych. Szereg z nich została wyznaczona nie ze względu na granice etnicznej kultury a realizację jakiejś zasady sprawiedliwości dziejowej, zadośćuczynienia za wcześniejsze postępowanie. Wielokrotnie wyznaczania granic dokonywano na forum międzynarodowym bez liczenia się z poglądami zainteresowanych tym procesem grup etnicznych¹. Często efektem takich działań był wzrost dystansu między zainteresowanymi narodami, mitologizacja udziału każdej ze stron w podejmowaniu decyzji o kształcie granic, a w konsekwencji głębokie wzajemne uprzedzenia.

Niepełna realizacja idei nacjonalizmu wpłynęła na kształtowanie się stosunków między grupami większościowymi a mniejszościowymi. Chęć realizacji zasady dominacji etnicznej sprawia, że mniejszości traktowane są jako grupy obce, takie, które naruszają prawo suwerenności większości. Ich występowanie jest odbierane jako coś nienaturalnego. Zaburzają one wewnętrzne funkcjonowanie kultury etnicznej, pozbawiają grupę dominującą możliwości swobodnego kształtowania przestrzeni materialnej i społecznej. W efekcie chętnie by się ich pozbyto poprzez asymilację lub, gdyby to było możliwe, wysiedlenie poza granice terytorialne dominującej kultury etnicznej. To naruszanie przez mniejszości idei nacjonalizmu sprawia, że do momentu jej obowiązywania grupy mniejszościowe muszą być chronione przed nacjonalistycznymi zapędami większości.

Idea nacjonalizmu obecna jest w stosunkach międzynarodowych, kontaktach dwóch narodów. W ten sposób także przyczynia się do kształtowania postaw wobec mniejszości. Doświadczenia stosunków państw narodowych mogą wzmacniać lub osłabiać poczucie obcości wobec grup mniejszościowych. Wzrost uprzedzeń i negatywnych postaw dotyczy tych mniejszości, które reprezentują kultury narodów postrzeganych jako wrogie, nieprzychylnie, a w pamięci zbiorowej większości wiążą się one z

¹ W ten sposób na podstawie układów w Trianon 1/3 narodu węgierskiego znalazła się w krajach ościennych, poza granicami własnego państwa. Alianckie porozumienie w sprawie powojennych granic polskich zostało wypracowane praktycznie poza wolą społeczeństwa polskiego i niemieckiego.

cierpieniem własnego narodu. W takiej sytuacji mniejszość może zostać potraktowana jak V kolumna, wzmacniająca wrogie działania macierzystego narodu². Natomiast historycznie przyjazne stosunki między dwoma państwami narodowymi osłabiają nieufność i wrogość wobec mniejszości reprezentującej kulturę zaprzyjaźnionego narodu.

Wpływ przeszłości na aktualne postawy wobec mniejszości może dotyczyć historycznie powstałych wyobrażeń, mitów i stereotypów związanych z przedstawicielami innych grup etnicznych. Pozbawione racjonalizmu zmitologizowane opinie na temat innych skutecznie wzmacniają postawy niechęci i agresji. Dotyczy to szczególnie tak zwanych obcych totalnie, czyli grup, na które jesteśmy jako większość skazani, którzy przybyli i zamieszkali wśród nas, ale na pewno nigdy nas nie opuszczą (zob. Bauman, Z.: 1995). Są oni potencjalnymi „kozłami ofiarnymi” w sytuacji politycznego lub ekonomicznego niepowodzenia większościowej grupy narodowej.

Stopień zorganizowania mniejszości ma istotne znaczenie dla szans na zabezpieczenie ich praw i realizację interesów. Dobra organizacja pozwala na lepsze zaistnienie w świadomości grupy większościowej i przełamywanie barier w stosunkach etnicznych. Posiadanie własnych mediów, stowarzyszeń, organizacji czy partii politycznych umożliwia sprawniejsze i pełniejsze artykułowanie własnej odrębności kulturowej oraz związanych z nią potrzeb i aspiracji³. Pozwala także zaistnieć mniejszości na arenie międzynarodowej, co stanowi swoiste zabezpieczenie przed nieprzyjawnymi działaniami grupy dominującej.

Bardzo ważnym czynnikiem kształtującym stosunki między etniczne jest terytorialne rozproszenie mniejszości. Zwarte zamieszkiwanie na określonym terytorium umożliwia grupom mniejszościowym uzyskanie regionalnej władzy politycznej i administracyjnej⁴. Możliwość jej sprawowania pozwala mniejszościom lepiej prezentować i realizować swoje interesy także na szerszym forum. Równomierne rozproszenie na całym terenie państwa zmusza do ciągłego korzystania z pośrednictwa władz samorządowych i centralnych skupionych w rękach grupy większościowej.

Siła polityczna mniejszości może wynikać także ze znaczenia jej macierzystego narodu w polityce grupy dominującej. Dwie kwestie warto tutaj zaznaczyć. Po pierwsze, zazwyczaj w relatywnie lepszej sytuacji znajdują się mniejszości, których narody macierzyste są sąsiadami zamieszkiwanego państwa. Dzieje się tak dlatego, ponieważ w praktyce zawsze mamy do czynienia ze wzajemnością w występowaniu mniejszości. Jeżeli jakiś naród chce właściwego traktowania własnej diaspory w kraju ościennym musi tak samo traktować grupę mniejszościową pochodzącą z tego państwa. Po drugie, bez względu na deklarowane równouprawnienie w traktowaniu mniejszości zawsze większą wagę przywiązuje się w stosunku do grupy, której naród macierzysty jest międzynarodową potęgą lub zajmuje kluczową pozycję w polityce zagranicznej⁵. Naruszanie zasad właściwego traktowania takich mniejszości skutkowałoby bezpośrednio negatywnymi konsekwencjami dla interesów grupy dominującej.

Integracja europejska a kwestia mniejszości narodowych i etnicznych

Powojenny proces integracji europejskiej nie podważył ukształtowanego przez idee nacjonalizmu porządku na starym kontynencie. Europejskie państwa, niezależnie od swojej wewnętrznej unitarnej,

² Takie postawy pojawiają się w świadomości np. Polaków wobec mniejszości niemieckiej czy ukraińskiej, Litwinów wobec mniejszości polskiej, Francuzów wobec mniejszości niemieckiej (szczególnie na terenach przgranicznych) czy Słowaków wobec mniejszości węgierskiej.

³ Zorganizowanie mniejszości węgierskiej na Słowacji pozwala jej na lepsze akcentowanie swoich potrzeb niż np. Romów. W przypadku Polski dobra organizacja Niemców pozwala im jako jedynej mniejszości posiadać swoich reprezentantów w Parlamencie.

⁴ Z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce w odniesieniu do mniejszości niemieckiej na Śląsku Opolskim.

⁵ Taki status w przypadku Polski posiadają mniejszości: niemiecka i ukraińska, a np. w przypadku Wielkiej Brytanii te pochodzące z krajów Commonwealth'u.

regionalnej czy federalnej organizacji, są przede wszystkim narodowymi. We wszystkich określone grupy etniczne pełnią rolę większościowego suwerena, który dąży do utrzymania integralności państwa.

Fala rewitalizacji etnicznej, która pojawiła się w drugiej połowie lat 60. w krajach Zachodu nie została zakłócona przez europejskie procesy integracyjne. Jedną z ważniejszych przyczyn pojawienia się ruchów nowej etniczności była petryfikacja systemów politycznych (zob. Smith, A.D.: 1994; Lijphart, A.; 1977; Hroch, M.: 1985). Ograniczała ona możliwość zrealizowania szybkiej kariery politycznej. Dysharmonia między ogromnymi możliwościami osiągnięcia sukcesu w sferze ekonomicznej i ograniczonymi w politycznej, skłoniła młodych ludzi do poszukiwania alternatywnych dróg aktywności społecznej. Nowa etniczność dawała szansę ominięcia wielopoziomowych struktur organizacyjnych i mozolnego wspinania się po szczeblach hierarchii partyjnej. Polityczna reprezentacja mniejszościowej grupy etnicznej pozwalała na błyskawiczne zaistnienie w życiu publicznym.

Ruchy społeczne związane z nową etnicznością starały się także stanowić alternatywę wobec ówczesnego establishmentu politycznego. Jedną z ich cech był lewicowy charakter (zob. Porębski, A.: 1991). W ten sposób czynnik odmienności etnicznej został użyty do działań na rzecz, charakterystycznej dla ideologii lewicowej, zasady równości społecznej oraz realizacji marksistowskich poglądów politycznych młodych intelektualistów. Hasła równouprawnienia, równych szans itp. znakomicie wpisywały się w podejmowaną na arenie międzynarodowej problematykę traktowania mniejszości narodowych. Etniczność stała się jednym z elementów kształtujących scenę polityczną, jeżeli nie szczebla centralnego to przynajmniej na poziomie regionów i społeczności lokalnych. Tożsamość etniczna odgrywa znaczącą rolę w życiu wielu wspólnot lokalnych i regionalnych. Rewitalizacja etniczności została wykorzystana przez lokalne i regionalne elity polityczne do zdynamizowania społeczności. W ten sposób weszła na trwałe do porządku funkcjonowania sfery politycznej państw demokratycznych, także tych, które podlegają procesom integracji europejskiej.

Tożsamość etniczna obecna jest w we wszystkich sferach funkcjonowania społeczeństw europejskich. Zadomowiła się zarówno w formalnej jak i nieformalnej stronie życia zbiorowego. Ludzie odnoszą się do niej w rutynowych działaniach społecznych, zachowaniach w nieformalnych grupach, stosunkach małżeńskich i rodzinnych, działaniach gospodarczych, aktywności społecznej i politycznej oraz porządkowaniu otaczającego świata (zob. Jenkins, R.: 1994). Tożsamość etniczna pozwala na właściwe odbieranie i interpretowanie napływających z zewnątrz sygnałów, ułatwia rozumienie otaczającego świata. Tak długo jak będzie funkcjonalna w codziennym życiu społecznym jej znaczenia nie podważy proces integracji europejskiej. Tym bardziej, że jedną z jego naczelných zasad jest budowanie w ramach wspólnej przestrzeni gospodarczej i politycznej zrozumienia oraz współpracy między grupami zróżnicowanymi kulturowo.

Idee ruchu etnicznego zostały w wielu krajach europejskich zasymilowane z ruchami regionalnymi (zob. Babiński, G.: 1995). Powstały w ten sposób ruchy etnoregionalne, które w zależności od aktualnej sytuacji kierują się w większym stopniu ideologią nacjonalistyczną lub regionalną⁶. Ich stałą cechą jest działanie na rzecz wewnętrznej integracji i mobilizacji swoich członków oraz terytorialny kontekst działań. Jednakże o tym jaką przyjmują ostatecznie postać decydują interakcje z dominującą grupą etniczną. Gdy te stosunki układają się poprawnie skłaniają się ku odchodzeniu od idei państwa narodowego na rzecz regionalnej autonomii, są w swoich działaniach defensywne, ekskluzywne i konserwatywne, opierając się na historii i tradycji. W sytuacjach kryzysowych postulują chęć

⁶ Tego typu ruchy dotyczą grup mniejszościowych, które wahają się między separacją a regionalizacją i występują w większości krajów Europy Zachodniej. We Francji związane są np. z Bretończykami czy Prowansalczykami, w Hiszpanii z Katalończykami, w Wielkiej Brytanii z Walijszczykami, we Włoszech z Ligą Północną, w Holandii z Fryzjczykami itd. Takie grupy występują także w krajach postkomunistycznych. W Polsce można do nich zaliczyć np. Ślązaków.

posiadania własnego państwa, przetwarzają swój kulturowy dorobek celem instrumentalnego wykorzystania, stają się ekspansywne i inkluzywne wobec odmiennych kulturowo. Niektóre z tych ruchów szansę na swój rozwój dostrzegają w postępie procesów integracyjnych na starym kontynencie. W ich wizji Europa regionów umożliwiłaby pełne rozwinięcie etniczno-regionalnej tożsamości. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku Flamandów, Katalończyków, czy Bretończyków.

Integracja europejska jak dotąd nie prowadzi do osłabienia tożsamości etnicznej i narodowej. Nie sądzę, aby to takiego osłabienia doszło w najbliższych latach. Tożsamość narodowa czy etniczna jest jednym z poziomów identyfikowania. Odwołujemy się do niego w pewnych sytuacjach - to kontekst decyduje, że postrzegamy się i występujemy w sytuacji społecznej w roli Polaka, a nie matki, czy Krakowianina. Pomiedzy identyfikacją narodową a tożsamością europejską nie ma więc żadnej sprzeczności. Nie tylko można być „dobrym” Polakiem i Europejczykiem jednocześnie. Uważam wręcz, że aby być „dobrym” Europejczykiem najpierw trzeba być „dobrym” Polakiem, bowiem identyfikacja etniczna jest we Wspólnocie jedną z podstaw solidarności społecznej. W dużej mierze, co brzmi paradoksalnie umożliwia prowadzenie polityki regionalnej, wraz z całym systemem pomocy dla ubogich regionów.

Powojenna Europa wobec problemu mniejszości narodowych i etnicznych

Pomijanie na forum międzynarodowym problematyki mniejszości było w pierwszych latach powojennych uwarunkowane ówczesną społeczną, polityczną i ekonomiczną sytuacją w Europie (zob. Babiński, G.: 1995). Doświadczenie II wojny światowej, kiedy ideologia wyższości jednych grup nad drugimi doprowadziła do zbrodni przeciwko ludzkości, skłaniały raczej do regulowania praw człowieka w wymiarze jednostkowym niż grupowym. Panowało przekonanie, że regulacja praw mniejszości może być integralnie związana z ukonstytuowaniem i konsekwentnym przestrzeganiem praw człowieka. Istotnym czynnikiem ograniczającym refleksję nad mniejszościami etnicznymi w skali międzynarodowej był szybki podział Europy na dwa rywalizujące ze sobą obozy polityczno-militarne. Ponadto nasz kontynent po II wojnie światowej stanął przed problemem ekonomicznej zapaści. Gospodarka, handel międzynarodowy, integracja ekonomiczna to główne priorytety w pierwszych powojennych latach. Problemy różnicowania kulturowego wydawały się wtedy mniej istotne. Dopiero procesy destalinizacji, wspomnianej już rewitalizacji etniczności doprowadziły do pobudzenia prac nad zapewnieniem ochrony innym etnicznie. Nie bagatelną rolę odegrał także proces dekolonializacji. Związany z nim znaczący napływ imigrantów z innych kręgów kulturowych zwiększył etniczne różnicowanie starego kontynentu. Uświadomił zasiedziałym Europejczykom skalę kulturowych odmienności, zmusił także do samorefleksji nad własną tożsamością, a tym samym przyczynił się m. in. do rewitalizacji etniczności.

Rozpoczęcie prac nad zagadnieniem poszanowania praw grup mniejszościowych ujawniło kolejny problem, z którym przez długi okres nie można było sobie poradzić. Chodziło o brak prawnej definicji mniejszości, którego nie dawało się łatwo zaspokoić. Kłopoty dotyczyły uwzględnienia w definicji prymatu praw człowieka, praw indywidualnych nad prawami mniejszości, mającymi charakter grupowy. Ostatecznie została przyjęta propozycja włoskiego polityka F. Capotortiego⁷. Wedle niej mniejszość to grupa liczbowo mniejsza od pozostałej ludności danego państwa, nie zajmująca pozycji panującej, której członkowie posiadają cechy etniczne, religijne, językowe odróżniające ich od pozostałej ludności państwa. Co więcej członkowie mniejszości posiadają, przynajmniej wyobrazeniowe poczucie wspólnoty ukierunkowane na zachowanie własnej kultury, tradycji, religii i języka.

⁷ Definicja ta została zawarta w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku (wszedł w życie 23 marca 1976).

Próby wyznaczenia międzynarodowych reguł postępowania wobec mniejszości społecznych, w tym etnicznych, jak do tej pory zakończyły się połowicznym sukcesem. Te zagadnienia podejmowane były przez ONZ, Radę Europy, czy instytucje Unii Europejskiej, były obecne w ramach procesu helsińskiego, najpierw KBWE, później OBWE (zob. Simonides, D.: 1996; Mieczkowski, J.: 1996, Pawlak, S.: 2001). Unia Europejska odgrywa istotną rolę w wyznaczaniu standardów traktowania mniejszości narodowych na naszym kontynencie. Zagadnienia ochrony mniejszości znajdują swoje odzwierciedlenie w umowach z państwami trzecimi, gdzie poszanowanie praw człowieka bez względu na jego tożsamość etniczną i demokratyczne procedury rozwiązywania problemów grup mniejszościowych są ważnymi częściami składowymi⁸. Ochrona praw mniejszości jest jednym z warunków wstąpienia do Unii Europejskiej. Uchwała kopenhaska z 1993 roku mówi wprost, że przyjęcie do Wspólnoty wymaga stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka oraz respektowanie i ochronę praw grup mniejszościowych. Strategia wobec państw z Unią nie stowarzyszonych przyjęta w 1997 roku przez Radę Ministrów UE, wskazuje na konieczność respektowania przez te kraje powszechnie obowiązujących norm ochrony praw człowieka i mniejszości jako warunku współpracy z krajami członkowskimi Wspólnoty. Istotne znaczenie dla sposobu traktowania mniejszości ma przyjęty przez Unię w 1994 roku Pakt Stabilności w Europie. Powstał on w odpowiedzi na konflikty w krajach byłej Jugosławii, celem było zapobieganie narastaniu napięć i konfliktów między etnicznych. Krajom przestrzegającym europejskie standardy traktowania mniejszości Pakt zapewnia uczestniczenie w programach pomocowych Unii, tym którzy dążą do konfliktów etnicznych odmawia prawa uczestnictwa w procesie integracji europejskiej. Pakt składa się z deklaracji dobrego sąsiedztwa, podpisanej w 1995 roku i wiążącej państwa OBWE oraz ponad stu dwustronnych traktatów dobrego sąsiedztwa obejmujących państwa aspirujące do Wspólnoty i jej członków, umowy między państwami aplikującymi oraz między nimi a ich innymi sąsiadami. Elementem tych umów są deklaracje walki z agresywnym nacjonalizmem, szowinizmem, ksenofobią, dyskryminacją i prześladowaniem osób na tle religijnym, ideologicznym czy etnicznym. Niestety Pakt nie przyczynił się do powołania wyspecjalizowanej instytucji nadzorującej i kontrolującej realizację umów, a kwestie traktatów dotyczących mniejszości i rozwiązywania konfliktów przekazano w 1995 roku OBWE.

Wytworzone standardy traktowania grup odmiennych kulturowo są warunkiem przynależności do demokratycznego świata. Niestety pomimo swojego znaczenia posiadają sporo niedociągnięć. Po pierwsze regulacje dotyczące praw mniejszości etnicznych zasadniczo mają charakter moralnych i politycznych wskazówek, a nie wiążących przepisów prawa. Po drugie, nie istnieją skuteczne metody nadzoru i kontroli przestrzegania tych regulacji w państwach, które są sygnatariuszami konkretnych umów. Po trzecie, państwa narodowe powołując się na historyczne uwarunkowania mogą odrzucać pewne konstytucyjne dla poszanowania odmienności etnicznej elementy, np. nie posiadać we własnym ustawodawstwie pojęcia mniejszości narodowej. Po czwarte, regulacje te mają często tak ogólnikowy charakter, że ich interpretacja może zaprzeczać celowi, któremu służą. Po piąte, częściej w tych standardach pojawiają się prawa indywidualne osób należących do mniejszości, niż zbiorowe całej grupy etnicznej czy narodowej. Po szóste, różnice zamożności krajów europejskich uniemożliwiają standardową realizację szeregu bardziej kosztownych form ochrony praw mniejszości.

Głównej przyczyny niedociągnięć w zakresie traktowania innych etnicznie należy poszukiwać w ukształtowanych historycznie i obowiązujących współcześnie ideologii. W moim przekonaniu najważniejsze jest pozostawanie krajów europejskich w tradycji idei nacjonalistycznej, zgodnie z którą narody, suwerenowie określonych państw posiadają prawo do panowania na swoim terytorium (zob.

⁸ Preambuły tych umów zazwyczaj odwołują się powszechnych lub europejskich instrumentów politycznych i prawnych w tym zakresie takich jak: Akt Końcowy KBWE, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Karta Nowej Europy.

Preece, J.J.; 1997). Ale idea nacjonalistyczna porządkuje także sposób myślenia grup mniejszościowych, podporządkowanych. To zgodnie z nią domagają się poszanowania ich prawa do samostanowienia narodowego. Znakomitym świadectwem występowania obu grup w krajach europejskich jest konflikt na arenie międzynarodowej, pomiędzy zwolennikami integralności państwowej i idei samostanowienia narodów. Uchwalona w ramach KBWE Paryska Karta Nowej Europy stanowiła zapowiedź poszerzenia praw grup mniejszościowych. Tymczasem począwszy od genewskiego spotkania ekspertów ds. mniejszości w 1991 roku proces ten został zablokowany. To spotkanie ujawniło różnice stanowisk między państwami europejskimi, uczestnikami procesu helsińskiego. Od tego czasu na arenie międzynarodowej ścierają się dwa stanowiska, a brak porozumienia między ich zwolennikami utrudnia kontynuowanie prac nad zagadnieniem traktowania innych etnicznie. Pierwsze opowiada się za polityką asymilacyjną wobec mniejszości i realizacją zasady integralności państwowej. Drugie proponuje rozszerzać międzynarodowe zobowiązania wobec mniejszości zgodnie z zasadą samostanowienia narodów. Nie trudno zauważyć, że obie propozycje odnoszą się do różnicowania grup według kryterium etnicznego. Niezależnie od przyjętego rozwiązania każde przyczyni się do rewitalizacji etniczności.

UE a polityka wobec mniejszości w krajach członkowskich

Unia Europejska pozostawia krajom członkowskim i ich wewnętrznemu prawodawstwu rozwiązanie problemów etnicznych. Można powiedzieć, że w tym zakresie obowiązuje unijna zasada subsydiarności. Wspólna polityka dotyczy tylko kwestii związanych z bezpieczeństwem granic zewnętrznych Unii, ich ochrony przed napływem niepożądanych imigrantów oraz spraw związanych z uchodźstwem politycznym.

Kraje członkowskie Wspólnoty w różny sposób podchodzą do problemu mniejszości etnicznych, kreując swoją politykę w oparciu o własne tradycje i doświadczenia historyczne oraz ukształtowane na forum międzynarodowym standardy traktowania grup mniejszościowych. Te zróżnicowane polityki zawierają się w czterech modelowych typach (zob. Bryant, Ch.G.A.: 1997). Przy tym trudno mówić o występowaniu w którymkolwiek europejskim kraju czystego typu polityki mniejszościowej. Rzeczywistość tylko częściowo zbliża się do teoretycznych modeli. Pierwszy z nich to totalne wykluczenie. W jego przypadku celem działań większości jest pozbawienie innych etnicznie praw obywatelskich, ich społeczne, a jeżeli to możliwe fizyczne wykluczenie z życia zbiorowego. Ten model charakterystyczny dla sytuacji otwartego, zbrojnego konfliktu etnicznego jest w ograniczonym zakresie stosowany także w sytuacjach pokojowych⁹. Polityka totalnego wykluczania sprzyja rewitalizacji etniczności. Bardzo silnie mobilizuje tożsamość etniczną zarówno większości, która bardzo wyraźnie podkreśla różnice pomiędzy uprawnionymi i pozbawionymi praw obywatelskich jak i mniejszości starającej się bronić przed ekspansją grupy dominującej i marginalizacją własnej.

Model częściowego, segmentowego wykluczenia polega na dopuszczeniu grup mniejszościowych tylko do niektórych, wybranych praw przysługujących większości. W ten sposób członkowie grup mniejszościowych są zmuszeni do ograniczania swoich aspiracji życiowych. Niezależnie od własnych starań nie są w stanie uzyskać statusu, pozycji społecznej i prestiżu członków dominującej grupy narodowej. Polityka częściowego wykluczania ma daleko idące konsekwencje dla życia zbiorowego. Pozbawia przedstawicieli mniejszości etnicznych chęci do maksymalizacji własnego wysiłku. Wyjątkiem są osoby postrzegane przez grupę większościową jako nadzwyczaj wartościowe (zazwyczaj wybitni przedstawiciele kultury, sportu czy nauki). Im umożliwia się pełne zasymilowanie z narodem dominującym i osiągnięcie pełni praw obywatelskich. Pozostali, odrzuceni w wyniku specyficznej selekcji są zmuszeni do walki o swoje prawa. Jedną z bardziej skutecznych dróg

⁹ Z taką sytuacją wykorzystania instrumentów polityki totalnego wykluczania mniejszości etnicznych mieliśmy do czynienia lat 90. w przypadku traktowania „mówiących po rosyjsku” w państwach nadbałtyckich czy w przypadku traktowania Romów i mniejszości węgierskiej w meczarowskiej Słowacji.

postępowania jest wzmocnianie grupowego nacisku na lokalne, regionalne czy centralne władze, a więc rewitalizacja zbiorowej tożsamości etnicznej. To ona pozwala na występowanie w staraniach o własne prawa z pozycji w miarę równoważnego partnera dla instytucji państwowych reprezentujących grupę dominującą. Ten typ polityki mniejszościowej często prowadzi do gettyzacji życia zbiorowego. Grupy podporządkowane zorganizowane w etnicznych gettach wychodzą na zewnątrz tylko celem uzyskania od etnicznej grupy dominującej określonej korzyści. Polityka częściowego wykluczenia prowadzi do aktywizacji etnicznej zarówno grupy dominującej, która jasno musi wyznaczyć granice dopuszczalności innych do pełni praw obywatelskich, jak i grup mniejszościowych, które poprzez nacisk zbiorowy starają się poprawić swoją sytuację.

Model homogeniczności społecznej zakłada włączanie mniejszości etnicznych do narodu dominującego z jednoczesną asymilacją kulturową. Odmienni etnicznie mogą uzyskać pełnię praw przysługującą grupie większościowej jeżeli spełnią szereg narzuconych warunków. Dotyczą one minimalnego okresu przebywania członków grup mniejszościowych na terytorium narodu dominującego, deklaracji poszanowania jego konstytucyjnych wartości oraz znajomości języka, historii, tradycji i prawa. Krótko mówiąc pozbycie się swoich korzeni kulturowych, odrzucenie w życiu wartości, celów, tradycji i zwyczajów grupy pochodzenia jest warunkiem uzyskania przez przedstawicieli grup mniejszościowych pełni praw obywatelskich. To oznacza, że model polityki homogeniczności może prowadzić do syndromu ambiwalencji etnicznej. Polega on na kłopotach z uzyskaniem oparcia społecznego zarówno w podporządkowanej jak i dominującej grupie. Osoby zdecydowane na naturalizację odrywają się od swoich korzeni kulturowych, jednocześnie jako konwertyci narodowi rzadko uzyskują pełne zaufanie członków grupy większościowej. Tak naprawdę nie są pełnoprawnymi, pełnowartościowymi członkami ani grupy pochodzenia, ani tej do której weszli poprzez konwersję narodową. W konsekwencji wielu z nich rezygnuje z procesu naturalizacji, który nie daje gwarancji na życiowy sukces, a wiąże się z zerwaniem dotychczasowej sieci stosunków społecznych. Polityka homogeniczności sprzyja rewitalizacji etniczności. Grupa dominująca poprzez instytucje państwa podkreśla cechy własnej tożsamości narodowej. W ten sposób prezentuje odmiennym etnicznie drogę, jaką muszą przejść w procesie konwersji narodowej. Ci, którzy zrezygnują z takiej możliwości uzyskania pełni praw obywatelskich starają się podtrzymać własną odmienną etniczność. Ona bowiem pozwala na zachowanie życia zbiorowego w otoczeniu kultury grupy dominującej. W efekcie powstają kulturowe getta, w których pielęgnowana jest etniczność grup mniejszościowych.

Model zróżnicowania kulturowego polega na włączaniu członków mniejszości etnicznych do grupy większościowej z zachowaniem ich odmienności kulturowej. Taka polityka pozwala wykorzystać potencjał mniejszości etnicznych w szerszym otoczeniu. Jednocześnie sprzyja podtrzymywaniu i rozwojowi tożsamości etnicznych zarówno grupy dominującej jak i mniejszościowych. Stosowany w tym modelu proces nauki tolerancji dla odmienności umożliwia nie tylko poznanie obcych kultur, ale także uświadomienie sobie specyfiki własnej etniczności, jej rewitalizację w kontakcie z innymi.

Wszystkie z opisanych modeli polityki mniejszościowej przyczyniają się do podtrzymywania tożsamości etnicznej. Ten fakt nie może dziwić w sytuacji gdy kwestie dotyczące traktowania mniejszości w Unii Europejskiej pozostawione są wewnętrznym rozstrzygnięciom krajów członkowskich. Jak już pisałem państw narodowych, podporządkowanych idei nacjonalizmu, bez względu na ich polityczno-administracyjną organizację. Wspólnota nie ingeruje bezpośrednio w pojawiające się w krajach członkowskich konflikty o podłożu etnicznym. Integracja nie przyczyniła się bezpośrednio do rozwiązania żadnego z historycznych konfliktów o takim charakterze. Te najbardziej znane, a więc rozgrywane się w Irlandii Północnej i związane z dążeniem do pełnej autonomii przez Basków nie zmieniły się w procesie postępującej integracji europejskiej. To kolejne świadectwo

dominacji we współczesnej Europie ideologii nacjonalistycznej i związanych z nią idei: etnicznej integracji państwowej oraz samostanowienia narodów.

Mniejszości narodowe i etniczne w polityce finansowej Unii Europejskiej

Rozważania dotyczące działań na rzecz ochrony praw mniejszości etnicznych i narodowych finansowanych przez Wspólnotę chciałbym zacząć od przygnębiającej refleksji. Ta problematyka nie znajduje szerszego oddźwięku w programach finansowego wsparcia Unii. Liczba możliwości uzyskania grantów dotyczących działań na rzecz ochrony tożsamości kulturowej, językowej czy religijnej mniejszości etnicznych jest niewspółmiernie mała w stosunku do skali zjawiska. Jak już wspominałem wyżej w Europie nie ma krajów homogenicznych etnicznie, wszystkie borykają się z problemem ułożenia stosunków między grupami mniejszościowymi i dominującymi.

W związku z tym pojawia się pytanie. Dlaczego Unia Europejska w tak niewielkim stopniu zajmuje się problematyką mniejszości? Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w kilku czynnikach. Po pierwsze, dominacji państwa narodowego jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Po drugie, pierwszeństwa zasady suwerenności narodowej przed prawem do samostanowienia grup narodowych i etnicznych. Po trzecie, braku jednolitej polityki Unii Europejskiej w kwestii traktowania mniejszości i ochrony ich praw do podtrzymywania kulturowej, językowej i religijnej tożsamości. W efekcie sprawa postępowania mniejszości jest na forum Unii określona w sposób ogólny, zgodnie z podstawowymi standardami wyznaczonymi przez organizacje międzynarodowe. Wszelkie szczegóły związane z rozwiązywaniem problemów ochrony praw grup mniejszościowych pozostawione są w gestii prawa wewnętrznego i praktyki postępowania poszczególnych krajów Wspólnoty. Dotyczy to również kwestii finansowania pomocy dla mniejszości w zakresie działań na rzecz podtrzymania i rozwoju ich kulturowej odmienności.

Kraje członkowskie Unii wspomagają mniejszości w zależności od wspomnianego już modelu włączania tych grup do życia społecznego grupy dominującej. W przypadku modelu homogenicznego są to działania edukacyjne skierowane raczej na zastępowanie kultury mniejszości tą związaną z grupą dominującą¹⁰. Natomiast w sytuacji modelu częściowego wykluczania mamy do czynienia z brakiem zainteresowania dla podtrzymywania odmienności kulturowej, liczą się tylko umiejętności, które członkowie mniejszości mogą wykorzystać w niszach życia społecznego udostępnionych przez grupę większościową.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej posiadają swoje diaspory w państwach spoza Wspólnoty. Szczególnie w przypadku biednych krajów Europy Środkowej i Wschodniej starają się nieść pomoc materialną członkom własnej wspólnoty narodowej. To wspomaganie członków własnego narodu, tworzących mniejszość etniczną w innym państwie jest realizowane z zachowaniem dwóch zasad. Po pierwsze, o środkach pomocowych, ich wysokości i przeznaczeniu powiadamiane są władze państwa, do którego mają napłynąć. Chodzi tu przede wszystkim o uniknięcie jakichkolwiek podejrzeń o realizację celów sprzecznych z racją stanu państwa, w którym mieszka diaspora. Po drugie, środki przeznaczone na inne cele niż pomoc w podtrzymywaniu tożsamości kulturowej diaspory, np. kierowane na infrastrukturę lokalną czy regionalną muszą wspomagać wszystkich mieszkańców, także członków tamtejszej grupy większościowej.

Programy i fundusze unijne, które mniejszości mogą wykorzystać na rzecz podtrzymywania i ochrony własnej kulturowej tożsamości są jednocześnie skierowane do innych odbiorców. Ich cechą wspólną

¹⁰ Dlatego jedną z czołowych ról w polityce francuskiej wobec cudzoziemców odgrywa państwowa świecka szkoła, która ma przygotowywać dzieci pochodzące z grup mniejszościowych do uczestnictwa w społeczeństwie francuskim.

jest to, że mniejszości etniczne i narodowe są tylko jedną z grup potencjalnych beneficjentów. Obszar przedmiotowy programów i grantów jest zazwyczaj tak szeroki, że dotyczy szeregu innych grup społecznych, regionalnych, lokalnych, zawodowych, organizacji pozarządowych itp. Obok tego typu grantów pojawiają się także bardzo partykularne, mające raczej charakter akcyjny, skierowane do bardzo wąskiej grupy odbiorców.

Zaplanowany na lata 2000-2004 Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców ma na celu materialną, medyczną i psychologiczną pomoc dla uchodźców z terenów objętych konfliktem bałkańskim, przede wszystkim z Kosowa. Jest on skierowany do władz narodowych, regionalnych i lokalnych oraz międzynarodowych i pozarządowych organizacji podejmujących takie działania na rzecz uchodźców. Oferuje na zasadzie współfinansowania pokrycie 80% kosztów złożonego i przyjętego przez Komisję Europejską projektu.

Program na Rzecz Przygotowania Środków do Walki i Zapobiegania Społecznemu Wykluczaniu obejmuje lata 2001 do 2006. Jego celem jest ograniczenie marginalizacji społecznej osób i grup, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy, a więc potencjalnie także mniejszości etnicznych. Skierowany jest do instytucji państwowych krajów członkowskich, które miałyby podejmować działania na rzecz udziału w życiu społecznym grup wcześniej marginalizowanych.

Podobny charakter miał program współpracy z pozarządowymi organizacjami, którego celem było wspieranie dialogu obywatelskiego, który umożliwiałby przekraczanie barier porozumienia społecznego, walkę z wykluczaniem społecznym i dyskryminacją w życiu zbiorowym.

Przeprowadzony w roku 2001 Europejski Rok Języków miał na celu popularyzację wśród mieszkańców krajów Wspólnoty lingwistycznego zróżnicowania Unii oraz propagowanie nauki języków obcych. Jego beneficjentami mogły zostać władze i organizacje szczebla narodowego, regionalnego, lokalnego, stowarzyszenia, także reprezentujące mniejszości etniczne i narodowe, które w określonym audytorium miały szansę prezentować swoją odmienną tożsamość językową.

Przewidziany na lata 2001-2006 Program Lokalnego Działania na Rzecz Walki z Dyskryminacją ma na celu wspomoczenie wysiłków społeczności lokalnych w zakresie walki z dyskryminacją ze względu na rasową, etniczną, religijną tożsamość, a także odmienną wynikającą z wieku, inwalidztwa czy orientacji seksualnej. Program skierowany jest do wszelkich publicznych i prywatnych instytucji państw członkowskich, a więc także reprezentujących mniejszości etniczne, które podejmują wysiłek walki z przyczynami i przejawami dyskryminacji społecznej.

Mniejszości etniczne i narodowe mogą być także beneficjentami Funduszu Spójności, którego celem jest wyrównywanie różnic między państwami członkowskimi. Obecna faza realizacji zaplanowana na lata 2000-2006 obejmuje, podobnie jak wcześniej, Hiszpanię, Grecję, Portugalię i Irlandię. Skupia się na wyrównywaniu różnic między krajami członkowskimi w zakresie infrastruktury transportowej i działań na rzecz ochrony środowiska. Ewentualne bezpośrednie korzyści mniejszości etnicznych mogą być osiągnięte w przypadku posiadania przez nie władzy lokalnej w regionach objętych pomocą finansową.

Podobna sytuacja dotyczy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, części unijnych Funduszy Strukturalnych, którego celem jest wspomaganie regionów relatywnie ubogich. Warunkiem skorzystania z tego funduszu przez mniejszości etniczne jest zwarte zamieszkiwanie na terytorium objętym pomocą finansową i przedstawienie projektu spełniającego merytorycznie wymogi władz regionalnych i narodowych.

Wreszcie warto wspomnieć o programach przeznaczonych także dla krajów stowarzyszonych ze Wspólnotą i aspirujących do członkostwa. Podobnie jak w przypadku programów skierowanych do krajów członkowskich także wśród nich nie ma takich, które przeznaczone byłyby specjalnie dla mniejszości etnicznych i narodowych. Również tutaj grupy mniejszościowe mogą stać się beneficjentami takich programów tylko wtedy gdy podejmą rywalizację z innymi podmiotami życia społecznego i ich projekty jako lepsze zostaną zaakceptowane. Taka możliwość istnieje w ramach programu ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), konkretnie jego części tematycznej poświęconej rozpowszechnianiu polityk społecznych i procedur funkcjonowania Unii. Tym niemniej, nawet jeżeli mniejszość etniczna może zostać beneficjentem tego programu, to stanie się tak w efekcie zwycięstwa w ostrej rywalizacji z innymi instytucjami, a nie w wyniku skierowanej do niej pomocy.

W przypadku programu Leonardo da Vinci, przeznaczonego do realizacji w latach 2000-2006 jednym z głównych celów jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wprowadzenie systemów kształcenia ustawicznego. Program skierowany jest do wszelkich publicznych i prywatnych instytucji podejmujących działalność edukacyjną i szkoleniową. Szczególne szanse skorzystania z tego programu mają mniejszości etniczne zmarginalizowane pod względem edukacyjnym. W przypadku krajów Europy Środkowej i Wschodniej takim modelowym kandydatem jest mniejszość romska.

Podobną rolę dla mniejszości etnicznych może odgrywać program Sokrates skoncentrowany między innymi na podnoszeniu poziomu edukacji, poszerzaniu kwalifikacji językowych, czy program Tempus, którego celem jest modyfikacja i rozwój struktury szkolnictwa wyższego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Członkowie mniejszości etnicznych i narodowych są tutaj w tej samej sytuacji jak przedstawiciele grup dominujących, tylko od jakości ich projektów zależy powodzenie we współfinansowaniu przedsięwzięć edukacyjnych.

W latach 1998-2002 realizowany jest program Odysseus, którego celem jest rozszerzenie współpracy między państwami członkowskimi i kandydackim w zakresie polityki azylowej, migracyjnej oraz zasad przekraczania granic państwowych. Jest on skierowany nie tylko do instytucji państwowych, ale także stowarzyszeń, fundacji i innych NGO's, zajmujących się problematyką imigracyjną i azylową, których podmiotem są często członkowie mniejszości etnicznych i narodowych.

Wydaje się, że istotne znaczenie dla finansowania działalności mniejszości mógłby mieć program „Kultura 2000, będący kontynuacją programów Raphael, Ariane i Kaleidoscope. Przewidziany na lata 2001-2004 jest skierowany do instytucji publicznych i prywatnych działających w sferze kultury. Jego cele obejmują m.in. promocję kulturowego dialogu i rozpowszechnianie wiedzy o kulturze i historii mieszkańców Europy a także rozwój i opiekę nad dziedzictwem kulturowym narodów europejskich. Niestety w jego ramach preferowane są działania w sferze kultury o skali europejskiej, posiadające międzynarodowy wymiar. A te są raczej domeną wyspecjalizowanych instytucji kultury niż organizacji i stowarzyszeń mniejszości narodowych i etnicznych.

Wreszcie kilka słów na temat programu Phare, którego kolejna faza realizacji obejmuje lata 2000-2006. Jego cele rozwoju ekonomicznego, poprawy funkcjonowania instytucji publicznych czy implementacji prawa unijnego w krajach kandydackich są tak szeroko zakreślone, że umożliwiają umieszczenie wśród nich ochrony praw mniejszości i działań na rzecz zachowania i rozwoju ich odmiennej tożsamości kulturowej. Tyle tylko, że podobnie jak w przypadku wyżej omówionych programów, mniejszości mogą zostać beneficjentami Phare o ile wygrają z innymi podmiotami życia społecznego rywalizację o przyznanie środków na własny projekt.

Omówione programy i fundusze unijne nie pozostawiają mniejszościom etnicznym i narodowym żadnych złudzeń. Mogą one uzyskać fundusze na realizację celów związanych z podtrzymywaniem własnej tożsamości kulturowej, o ile takie działania mieszczą się w szerzej pojętych pracach na rzecz rozwoju społecznego, kulturowego czy ekonomicznego. Charakterystyczne dla unijnej polityki finansowej dotyczącej mniejszości etnicznych i narodowych jest podejmowanie okazjonalnych, akcyjnych programów, wymuszonych przez polityczne wydarzenia. Doskonałym tego przykładem jest wspomniany Europejski Fundusz na Rzecz Uchodźców. Nie widać natomiast w działaniach Unii stabilnego i długofalowego programu na rzecz wspomagania kulturowej odmienności mniejszości i ochrony ich praw do kultywowania etnicznej, religijnej i językowej tożsamości. W moim odczuciu nie będzie go dopóty, dopóki kwestie traktowania i rozwiązywania problemów mniejszości pozostaną w gestii krajów członkowskich Unii, jednocześnie państw narodowych realizujących ideę nacjonalizmu i suwerenności grupy dominującej.

Bibliografia

- Babiński, G., 1995, Nacjonalizmy czy regionalizmy? Ruchy etnoregionalne w Europie, [w:] Babiński, G. i W. Miodunka, (red.), *Europa państw – Europa narodów. Problemy etniczne Europy środkowo-wschodniej*, Kraków: Nomos, s. 47-76.
- Bauman, Z., 1985, *Wieloznaczność nowoczesna, nowoczesność wieloznaczna*, Warszawa: PWN.
- Bryant, Ch.G.A., 1997, Citizenship, National Identity and the Accomodation of Difference: Reflections on the German, French, Dutch and British Case, *New Community*, Vol. 23, No. 2, 1997, s. 157-172.
- Davies, N., 1998, *Europa*, Kraków: Znak.
- Hroch, M., 1985, *The Social preconditions of national Revival in Europe*, Camdrige: Cambridge University Press.
- Jenkins, R., 1994, Rethinking ethnicity: Identity Categorization and Power, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, No. 2, s. 197-223.
- Lijphart, A., 1977, Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: falsified Predictions and Plausible Postdictions, [w:] Esman, M.J., (red.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, s. 46-64.
- Mieczkowski, J., 1996, Ochrona mniejszości narodowych i etnicznych a konflikt etniczny, [w:] Kabzińska-Stawiarz, I. i S. Szykiewicz, (red.), *Konflikty etniczne. Źródła – typy – sposoby rozstrzygania*, Warszawa: , s. 124-133.
- Pawlak, S., 2001, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa: Scholar.
- Porębski, A., 1991, *Europejskie mniejszości etniczne. Geneza i kierunki przemian*, Kraków: PWN.
- Preece, J.J., 1997, National Minority Rights vs State Sovereignty in Europe: Changing Norms in International Relations?, *Nations and Nationalism*, Vol. 3, s. 345-364.
- Simonides, D., Standardy europejskie dotyczące mniejszości narodowych, [w:] Kabzińska-Stawiarz, I. i S. Szykiewicz, *op. cit.*, s. 114-121.
- Smith, A.D., 1994, The Problem of National identity: Ancient, Medieval and Modern, *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 17, No. 3, s. 375-399.

Możliwości wspierania mniejszości niemieckiej w Polsce po przystąpieniu do UE

Andrzej Graś, Instytut Zachodni, Poznań

- 1. Wspieranie struktur organizacyjnych mniejszości niemieckiej w Polsce*
- 2. Wspieranie przedsięwzięć o charakterze kulturalnym*
- 3. Wspieranie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym*
- 4. Wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości*
- 5. Wspieranie inwestycji komunalnych*
- 6. Finansowe wsparcie dla rozwoju regionalnego i tworzenia nowych miejsc pracy*
- 7. Pomoc dla służby zdrowia*

1. Wspieranie struktur mniejszości niemieckiej w Polsce: organizacji mniejszości, funkcjonowania ich biur i personelu.

Przed podjęciem właściwych rozważań na temat wpływu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej na możliwość i zakres "zewnętrznego" wspierania struktur mniejszości niemieckiej w Polsce należy podkreślić, iż w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), ani w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) w żadnym miejscu nie występuje termin "mniejszość narodowa". Nie pojawia się on w żadnym miejscu w prawodawstwie wtórnym. Jedynie w Traktacie o Unii Europejskiej w art. 6 ust. 3 (dawny art. F – w wersji przed zmianami wprowadzonymi Traktatem Amsterdamskim) mowa jest o uszanowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich¹¹. Geneza tego przepisu wynika z troski przed możliwym rozmyciem się kompetencji państw i ich narodowej tożsamości w toku stopniowego rozwoju Unii Europejskiej.

Jednakże Traktaty nie definiują również terminu "tożsamość narodowa". Wynika z tego, iż kompetencję do ustalenia takiej definicji posiadają państwa członkowskie.

Nakaz przestrzegania art. 6 ust. 3 odnosi się wyraźnie do tożsamości narodowej, to znaczy do tożsamości poszczególnych państw członkowskich jako całych tworców. Nakaz ten nie obejmuje tożsamości regionów, gmin i innych związków terytorialnych.

Kto jest adresatem nakazu przestrzegania tożsamości narodowej? Z czysto literalnej wykładni wynikałoby, iż jedynie Unia Europejska jest takim adresatem. Jednakże, zgodnie z art. 1 ust. 3 TUE, podstawę Unii tworzą Wspólnoty. Czy w ten sposób również one stają się adresatem owego nakazu?

Z kolei skoro faktyczną podstawę Unii i Wspólnot tworzą państwa członkowskie, to jeśliby ewentualnie przyjąć, iż art. 6 ust. 3 zawiera normy skierowane do państw członkowskich, to pojawia się pytanie, czy odnosiłby się on w tym wypadku do m. in. do wspierania struktur organizacyjnych mniejszości? Brak jest orzeczeń Trybunału Europejskiego w tej sprawie. Jednakże nawet gdyby hipotetycznie przyjąć pośredni obowiązek państw członkowskich do uszanowania tożsamości narodowej, należy odpowiedzieć na pytanie, czy odmowa tolerowania wspierania mniejszości poprzez finansowanie ich organizacji, biur i personelu, następująca wskutek uchwalenia zakazu wspierania struktur mniejszości albo wskutek stosowania utrudnień administracyjnych, stanowiłaby naruszenie art. 6 ust. 3? Na takie pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Prawo do zachowania i pielęgnowania własnej odrębności narodowej jest prawem człowieka. Utrudnienia w korzystaniu z tego prawa stanowią naruszenie art. 6 ust. 3.

Innym pytaniem pojawiającym się w tym kontekście jest pytanie o możliwość sądowego ścigania ewentualnych naruszeń tego nakazu przez państwo członkowskie. Innymi słowy chodzi o możliwość zaskarżenia państwa, które zabraniałoby wspierania struktur organizacyjnych mniejszości narodowych na swym terytorium. Otóż art. 46 TUE (dawny art. L) wyłącza m. in. art. 6 ust. 3 z zakresu kognicji Trybunału Europejskiego w Luksemburgu. Możliwa skarga na zachowanie państwa członkowskiego mogłaby być skierowana jedynie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, jednakże nie mogłaby ona dotyczyć naruszenia art. 6 ust. 3 ani żadnego innego przepisu prawa unijnego, a jedynie naruszenia ewentualnych przepisów prawa Rady Europy, mianowicie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co wszakże nie jest przedmiotem niniejszej ekspertyzy, jako, że nie ma związku z członkostwem Polski w UE.

¹¹ Stwierdza on lapidarnie: *Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.*

Konkluzja: Traktaty unijne ani prawo wtórne nie regulują kwestii wspierania struktur organizacyjnych mniejszości narodowych w jednym państwie członkowskim przez inne państwa członkowskie (oczywiście o ile przyjąć, że struktury te prowadzą działalność statutową, a nie gospodarczą). Traktaty zobowiązują jedynie UE do uszanowania tożsamości narodowych poszczególnych państw. Jeśliby założyć, że zobowiązanie to adresowane jest poprzez Unię także w sposób pośredni do tworzących ją państw członkowskich, to stwarzanie utrudnień we wspieraniu organizacji mniejszości w danym państwie mogłoby być uznane za naruszenie owego zobowiązania. Jednakże naruszenie to nie mogłoby być wówczas przedmiotem skargi do Trybunału Europejskiego z uwagi na ograniczenie jego właściwości zawarte w art. 46 TUE.

2. Pomoc dla przedsięwzięć o charakterze kulturalnym takich jak festynów, imprez kulturalnych propagujących język i tożsamość mniejszości niemieckiej.

Kultura jest przedmiotem regulacji art. 151 TWE (d. art. 128). Przepis ten zobowiązuje Wspólnotę do wspierania kultury na płaszczyźnie europejskiej (wspólnotowej). Zgodnie z art. 3 punkt q) w związku z art. 151 ust. 2 oraz ust. 5 chodzi jedynie o wkład Wspólnoty w rozwój życia kulturalnego państw członkowskich. Oznacza to, iż akcje Wspólnoty w zakresie kultury nie mogą być ukierunkowane na przeciwstawienie się politykom kulturalnym państw członkowskich, nie mogą ujednociać ani harmonizować tych polityk ani tym bardziej ich zastępować. Szczególnie wyraźnie wynika to z art. 151 ust. 5 TWE¹². Kompetencje Unii Europejskiej są więc w tym zakresie wtórne wobec kompetencji państw członkowskich, która posiadają pierwotny charakter.

Jak wygląda w tym kontekście finansowanie przedsięwzięć kulturalnych przez jedno państwo członkowskie w innym państwie członkowskim? W szczególności, czy państwo, w którym owo finansowanie następuje, mogłoby ewentualnie zabronić "obcego" finansowania festynów i imprez kulturalnych propagujących język i tożsamość mniejszości, powołując się na prawo UE?

Samo pojęcie "kultura" nie jest zdefiniowane ani w prawie polskim, ani w prawie federalnym czy krajowym niemieckim ani w prawie Unii Europejskiej. Jest jednak jasne, że w przypadku takich przedsięwzięć jak wspieranie wspomnianych festynów czy imprez propagujących język i tożsamość mniejszości chodzi o kulturalne przedsięwzięcia niekomercyjne, nie zaś o wsparcie finansowe dla projektów, których celem jest wygenerowanie dochodu finansowego (zysku). Tym niemniej nawet przedsięwzięcia słusznie deklarowane jako niekomercyjne mogą mieć pewien wpływ na funkcjonowanie rynku. Z tego też względu Wspólnota Europejska reguluje również kwestię pomocy państwa członkowskiego o charakterze kulturalnym.

W zakresie dotacji publicznych TWE przyjmuje tzw. zasadę negatywnej integracji, która oznacza, iż wspólny rynek ma być osiągnięty i utrzymany przez walkę ze środkami i przedsięwzięciami szkodzącymi Wspólnocie. Konkretnie w wypadku wspierania przedsięwzięć kulturalnych zastosowanie znalazłby art. 87 ust. 3 pkt d) TWE (d. art. 92 ust. 3 pkt d).

Przepis ten umożliwia Komisji Europejskiej wyrażanie zgody na dotacje publiczne państw członkowskich o charakterze kulturalnym. Generalnie bowiem o ile państwa członkowskie Unii

¹² "...unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten...".

Europejskiej zachowują prawo udzielania dotacji, o tyle każda taka dotacja (dotacja publiczna lub udzielona przez instytucję prywatną ze środków publicznych) wymaga uprzedniej zgody Komisji Europejskiej, która jako strażnik traktatów w szczególności odpowiedzialna jest bezpośrednio za przestrzeganie wspólnotowego prawa wolnej konkurencji. Oznacza to, iż planowaną dotację trzeba notyfikować Komisji Europejskiej. Obowiązek ten nie spoczywa jednak na otrzymującym dotację publiczną, lecz na podmiocie, który planuje udzielenie dotacji.

Za zgodne ze Wspólnym Rynkiem mogą być uznane przez Komisję dotacje służące wspieraniu kultury lub utrzymaniu spuścizny kulturowej, o ile nie wpływają one na warunki handlowe i konkurencyjne we Wspólnocie w taki sposób, że jest to sprzeczne ze wspólnym interesem. Komisja Europejska przy wyrażaniu swego rozstrzygnięcia w tym zakresie dysponuje szerokim marginesem uznaniowości. Niekorzystna decyzja Komisji może być zaskarżona przez zainteresowany podmiot – tj. państwo członkowskie albo instytucję, która otrzymałaby dotację - do Trybunału Europejskiego w trybie art. 230 ust. 2 (d. art. 173 ust. 2). Negatywne decyzje Komisji są w całości publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich seria L.

Jednakże należy zwrócić uwagę, iż również korzystna decyzja Komisji może być przedmiotem skargi do Trybunału, skierowanej np. przez inne państwo członkowskie w trybie art. 230 ust. 2, a nawet przez instytucję konkurującą z instytucją, w stosunku do której wyrażono zgodę na otrzymanie dotacji (w trybie art. 230 ust. 4 – d. art. 173 ust. 4).

Generalnie stanowisko Komisji Europejskiej wobec subwencji publicznych o charakterze kulturalnym uważa się za pozytywne; pozytywne decyzje Komisji¹³ są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich seria C. Lektura corocznych raportów Komisji o polityce konkurencji skłania jednak do podkreślenia, iż warunkiem tego pozytywnego nastawienia jest niedyskryminacyjne traktowanie w wypadku danego projektu obywateli innych państw członkowskich.

Dla informacji wskazać trzeba również na dołączony do TWE mocą Traktatu Amsterdamskiego specjalny protokół o finansowaniu przez państwa członkowskie publiczno-prawnych stacji nadawczych telewizyjnych i radiowych.

Konkluzja: Kompetencja Wspólnoty Europejskiej w zakresie kultury ma charakter wtórny, co oznacza, iż Wspólnocie wolno jedynie wspierać i uzupełniać działalność państw członkowskich w tym zakresie. Z kolei dotacje państw członkowskich do przedsięwzięć o charakterze kulturalnym podlegają co do zasady obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 87 ust. 3 pkt d) TWE. Następuje ono w formie decyzji, zazwyczaj pozytywnej. Jednym z warunków jest jednak brak elementu dyskryminacji opartej na przynależności państwowej poszczególnych podmiotów.

3. Wspieranie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym np. w zakresie edukacji obywatelskiej czy historycznej (seminaria, warsztaty, kursy języka niemieckiego).

Udział w przedsięwzięciach o charakterze edukacyjnym w zakresie edukacji obywatelskiej czy historycznej nie należy do edukacji zawodowej, lecz do edukacji ogólnej człowieka. Podlega ona regulacji w art. 149 TWE (d. art. 126). Zgodnie z tym artykułem i następującymi po nim przepisami

¹³ Niem. *Unbendeklichkeitsentscheidungen*.

generalną odpowiedzialność za kształtowanie polityki edukacyjnej pozostawia się państwom członkowskim. Natomiast działalność Wspólnoty w tym zakresie ogranicza się do wspierania i uzupełniania z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji prawa państw członkowskich (podobnie jak w zakresie kultury). Zakaz harmonizacji obejmuje także tzw. harmonizację pośrednią, podczas której obietnica wsparcia finansowego powiązana jest z określonym ukierunkowaniem prawa wewnętrznego państwa członkowskiego albo jego polityki edukacyjnej.

Należy jednak dodać, iż art. 149 dotyczy ogólnego, powszechnego systemu kształcenia. Zatem pojedyncze seminaria, w których udział nie jest zaliczany w żaden sposób do uniwersalnego systemu wykształcenia w danym państwie, nie podlegają regulacji art. 149 TWE. Nie oznacza to, iż nie są one w żadnym wypadku objęte prawem wspólnotowym. W wypadku bowiem, gdy chodziłoby o kursy językowe, to bezsprzecznie mają one na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych. Istnieją inne podmioty świadczące tego rodzaju usługi edukacyjne na rynku. Zastosowanie znajdują tu zatem przepisy traktatu o swobodzie świadczenia usług, w szczególności art. 49 oraz art. 50 TWE (d. art. 59 oraz art. 60). Dwie najważniejsze przesłanki zastosowania przepisów o swobodzie świadczenia usług to istnienie elementu transgranicznego oraz odpłatność świadczenia.

W wypadku finansowania kursów przez podmioty zagraniczne przesłanka pierwsza jest oczywiście spełniona. Przesłanka druga służy wyeliminowaniu sytuacji, w których świadczenie nie powiązane ze świadczeniem wzajemnym byłoby objęte przepisami o swobodzie świadczenia usług. Innymi słowy: organizowanie bezpłatnych kursów językowych nie jest objęte przepisami o swobodzie świadczenia usług, mimo, iż może mieć ono niekorzystny wpływ na sytuację w branży edukacyjnych usług językowych na danym rynku.

Kwestią newralgiczną pozostaje w tej sytuacji organizowanie kursów językowych o zaniżonej odpłatności, gdzie część kosztów jest pokrywana przez państwo albo ze środków publicznych. Wówczas oczywiście ma to zazwyczaj także wpływ na sytuację na rynku językowych usług edukacyjnych w danym regionie. Podmioty organizujące takie kursy i nie korzystające z pomocy finansowej mogłyby wskazywać na naruszenie art. 87 ust. 1 TWE, powstałe wskutek dofinansowywania kursów organizowanych przez inne podmioty.

Ucieczka od takiego zarzutu polegałaby na eliminacji selektywności dotacji. Jeśli bowiem polityka wspierania umiejętności edukacyjnych ludności w danym regionie polegałaby na wparciu finansowym dla wszystkich podmiotów organizujących kursy językowe, wówczas art. 87 TWE nie mógłby znaleźć zastosowania. Komisja Europejska uznała dotacje publiczne wspierające m. in. również przedsięwzięcia służące edukacji zawodowej (a takimi są m. in. szkolenia językowe) do ogólnych programów wsparcia¹⁴.

Programy takie są wyjęte spod zakazu dotacji publicznych, o ile oczywiście, konkurujące ze sobą podmioty, które są lub mogłyby być beneficjentami takich programów, nie są dyskryminowane. Przy czym zakazana jest nie tylko jawna dyskryminacja w dostępie do środków finansowych, lecz także **dyskryminacja pośrednia i ukryta**. Na przykład taka wyrafinowana forma dyskryminacji może istnieć w sytuacji, w której warunki przyznania odpowiednich grantów są co prawda sformułowane w sposób obiektywny, lecz faktycznie warunkom tym sprostać może tylko jeden bądź kilka konkretnych podmiotów. W wypadku stwierdzenia takiej dyskryminacji może bowiem nastąpić powrót do zastosowania art. 87.

¹⁴ Decyzja Komisji z 26 marca 1991, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.) Nr L 215, s. 11.

Konkluzja: *Wspieranie przedsięwzięć o charakterze edukacyjnym w zakresie edukacji obywatelskiej czy historycznej, takich jak seminaria czy warsztaty, nie należy do powszechnego systemu kształcenia w danym państwie. Nie jest ono tym samym objęte art. 149 TWE ani w ogóle żadnym innym przepisem prawa wspólnotowego.*

Natomiast organizacja kursów językowych częściowo finansowanych ze środków publicznych jest – z uwagi na skutek tych kursów w postaci podnoszenia kwalifikacji zawodowych - objęta prawem wspólnotowym, konkretnie przepisami o swobodzie świadczenia usług oraz o dotacjach publicznych. Selektywny wybór przy wspieraniu podmiotów organizujących te kursy narusza art. 87 TWE.

4. Wspieranie małej i średniej przedsiębiorczości np. w formie preferencyjnych kredytów, szkoleń, wyjazdów studialnych, doradztwa.

4.1 Prawo Unii Europejskiej

W zakresie wspierania ze środków państwowych małych i średnich przedsiębiorstw jest oczywiste, iż zastosowanie znajduje art. 87 WE oraz uwagi zawarte wyżej, dotyczące tego artykułu w doniesieniu do obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej i zakazu określonych dotacji.

Art. 87 nie znajduje jednak zastosowania wówczas, gdy wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw ma miejsce w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw danego typu. Wówczas bowiem nie ma to wpływu na przesłanki konkurencyjności pomiędzy uczestniczącymi przedsiębiorstwami.

Przepis art. 87 nie znajduje zastosowania również wówczas, kiedy w wyniku wsparcia nie następuje naruszenie zasad wolnej konkurencji, mimo, iż beneficjentami są tylko niektóre przedsiębiorstwa na danym rynku. Taką sytuację trudno sobie wyobrazić, gdyż zaoferowane szkolenie czy też wyjazd studialny do państwa o lepiej rozwiniętej gospodarce, jakim jest RFN, prawie zawsze podnosi kwalifikacje pracowników danego przedsiębiorstwa, a tym samym skutkuje uprzywilejowaną pozycją tej firmy na rynku oraz tym samym utrudnioną pozycją przedsiębiorstw konkurencyjnych. Aby sprostać wymaganiom rynku są one bowiem faktycznie zmuszone do podniesienia kwalifikacji swoich pracowników za własne (tych przedsiębiorstw) środki finansowe. Naruszenie wolnej konkurencji jest jeszcze bardziej jaskrawe w wypadku udzielania preferencyjnych kredytów czy też bezpłatnego doradztwa.

Zwrócić należy przy tym uwagę, iż art. 87 ust. 1 TWE obejmuje nie tylko sytuacje faktycznego naruszenia wolnej konkurencji, lecz także sytuacje potencjalne, czyli samą możliwość takiego naruszenia¹⁵. W tej sytuacji prawie każda dotacja publiczna spotkałaby się z odmowną decyzją Komisji. W sprawie Falck przeciwko Komisji¹⁶ zaprezentowała ona swój pogląd, prezentowany już wcześniej przez rzecznika generalnego F. Capotortiego w sprawie Philipp Morris przeciwko Komisji¹⁷, iż w razie wątpliwości należy przyjąć istnienie naruszenia wolnej konkurencji.

Jednakże uprawnienia Komisji nie mają aż tak bardzo autorytarnego charakteru.

¹⁵ niem "...den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen..."

¹⁶ Sprawa 304/85, Sammlung der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (Slg.) 1987, s. 871, 878.

¹⁷ Sprawa 730/79, Slg. 1980, s. 2671, 2693, 2698, 2699.

► **Po pierwsze** są one ograniczone poglądem Trybunału Europejskiego, w myśl którego Komisja musi w swej negatywnej decyzji dokładnie wskazać, jakie okoliczności uzasadniają pogląd o możliwości naruszenia zasad wolnej konkurencji¹⁸. W szczególności musi ona także dokonać analizy rynku, z której pomocą można byłoby uzasadnić możliwe naruszenie konkurencji.

► **Po drugie** kompetencje Komisji znajdują swe granice w tzw. zasadzie de minimis.

Pewne bowiem dotacje publiczne mogą wykazywać tylko teoretyczny i nieodczuwalny bądź nawet żaden wpływ na stosunki handlowe we Wspólnocie¹⁹. Można podnieść argument, iż taki nieodczuwalny wpływ na rynek może mieć wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw przez rząd niemiecki w formie omawianej w niniejszym punkcie ekspertyzy. Z drugiej strony jednak przeciwnicy takiego poglądu mogliby zapytać o sens tego wsparcia, skoro zdaniem jego zwolenników nie posiada ono rzekomo wpływu na pozycję handlową na rynku korzystających z niego przedsiębiorstw?

Nie istnieje jeszcze klarowna ustalona linia orzecznicza Trybunału Europejskiego precyzująca kwestię pewnego progu odczuwalności, poniżej którego udzielane wsparcie nie posiada znaczenia dla rynku i jest tym samym wyjęte spod zakresu regulacji unijnych przepisów o pomocy publicznej dla przedsiębiorstw²⁰.

W tej sytuacji Komisja w swojej działalności nadzorczej nad państwowym wspieraniem przedsiębiorstw przyjęła początkowo zasadę tzw. fałszywego de minimis. W jej świetle nie zgłasza ona zastrzeżeń do dotacji o niewielkim znaczeniu, które zostały zgłoszone w trybie art. 88 ust. 3 i mają być przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw. Z tego względu zgłoszenia (notyfikacje) są rozpatrywane w przyspieszonej procedurze w ciągu 20 dni roboczych.

Ponadto Komisja przyjęła i opublikowała tzw. prawdziwą regułę de minimis. W jej świetle dotacje, nie przekraczające określonej wartości progowej, nie podlegają nawet obowiązkowi notyfikacji z art. 87 ust. 3 TWE. Tym samym można przyjąć, iż poniżej progowej wartości de minimis nie stosuje się art. 87 ust. 1 TWE.

Zasada de minimis sprzyja w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom, aczkolwiek stosuje się ją oczywiście wobec przedsiębiorstw wszelkiej możliwej wielkości. Kryterium nie jest bowiem wielkość przedsiębiorstwa pod względem ilości zatrudnionych czy też sumy obrotów, lecz wyłącznie wielkość wsparcia dla przedsiębiorstw.

Wartość progowa de minimis wynosiła początkowo 50 000 € w ciągu trzech lat. Obecnie została ona podwyższona i **wynosi 100 000 € w ciągu trzech lat**²¹. Okres trzech lat jest płynny; miarodajna jest suma dotacji udzielonych w ciągu ostatnich trzech lat od dotacji planowanej i aktualnie badanej pod kątem zgodności z regułą de minimis.

Ze względów przejrzystości, równouprawnienia i poprawnego stosowania wartości progowej we wszystkich państwach członkowskich stosuje się identyczne metody obliczania. Aby te metody uprościć, przy stosowaniu reguły de minimis wobec subwencji w formie niepieniężnej należy je

¹⁸ Sprawy połączone 296 i 318/82 (Holandia i Leeuwarder Papierwarenfabriek przeciwko Komisji), Slg. 1985, s. 809, nr boczny 24; Sprawa 248/84 (RFN przeciwko Komisji), Slg. 1987, s. 4013, 4014.

¹⁹ Niem. *Problem der Spürbarkeit der Wettbewerbsverfälschungen*.

²⁰ Przeciwno przyjęciu swego rodzaju progu odczuwalności wypowiedział się Trybunał jedynie w orzeczeniu w sprawie C-142/87 (Belgia przeciwko Komisji), Slg. S. I-959, nr boczny 43. Z kolei z treści orzeczenia w sprawie 248/84 (RFN przeciwko Komisji), Slg. 1987, s. S. 4013, nr boczny 18 wynikałoby możliwość dopuszczenia takiej wartości progowej.

²¹ Rozporządzenie (WE) nr 69 Komisji z 12 stycznia 2001 r. o stosowaniu artykułów 87 oraz 88 Traktatu o WE wobec dotacji "de minimis", ABl. 2001 Nr L 10, s. 30.

przeliczyć na ekwiwalent subwencji brutto. Przy wsparciu w formie preferencyjnych kredytów należy przyjąć na cele przeliczenia jako referencyjne oprocentowanie kredytów zwykłe oprocentowanie istniejące na rynku w dniu przyznania wsparcia.

Istotne jest, że przy badaniu przez Komisję przestrzegania reguł de minimis w odniesieniu do wspierania przez niemiecki rząd federalny przedsiębiorstw położonych w gminach o dużym udziale mniejszości niemieckiej zarówno rząd Polski jak i rząd Niemiec będzie związany art. 10 TWE (d. art. 5), konstruującym tzw. nakaz wierności Wspólnocie. W jego świetle państwa członkowskie są obowiązane nie tylko do formalnego przestrzegania przepisów prawa wspólnotowego, lecz także do czynienia wszystkiego, co ułatwiłoby Wspólnocie wypełnianie jej zadań, sformułowanych w art. 2 TWE. Nakaz wierności obejmuje np. udostępnienie Komisji wszelkich możliwych danych, a nawet współpracę z inspektorami Komisji polegającą na wizytach w przedsiębiorstwach i prawie wglądu do dokumentów na takich samych zasadach jak realizowane jest to prawo przez urzędników polskich w Polsce.

W odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw istotne jest zwłaszcza rozporządzenie 69/2001 Komisji. W jego świetle dotacje publiczne przyznawane w zgodzie z narodowymi mapami wspierania, są zgodne ze Wspólnym Rynkiem i tym samym są wyjęte spod obowiązku notyfikacji z art. 88 ust. 3. Taka narodowa mapa wspierania w Polsce dopiero powstanie w momencie uzyskania członkostwa UE i będzie zatwierdzona przez Komisję.

Wyłączenie wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw spod obowiązku notyfikacji nie dotyczy przedsiębiorstw działających w branży rolnej. Chodzi przy tym nie tylko o samą produkcję, lecz także o przetwórstwo i sprzedaż. Nie są wyłączone spod obowiązku notyfikacji także dotacje proeksportowe.

4.2 Praktyka Komisji Europejskiej

Oceniając obecną praktykę Komisji Europejskiej w zakresie pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw należy podkreślić, że zgodnie z art. 87 ust. 3 pkt a) dozwolone są dotacje dla rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest szczególnie niski albo w których panuje szczególnie wysokie bezrobocie. Do takich regionów zaliczać się będzie z pewnością Górny Śląsk, a być może nawet cała Polska. Poza tym art. 87 ust. 3 pkt c)

Z uwagi na trudności, jakie MSP posiadają w zakresie pozyskania kapitału na nowe przedsięwzięcia, Komisja dopuszcza nawet **dotacje inwestycyjne** dla tych przedsiębiorstw, udzielane poza regionami wsparcia; konkretnie maksymalny dopuszczalny poziom wsparcia wynosi 15% brutto w stosunku do przedsiębiorstw "małych", czyli samodzielnych przedsiębiorstw zatrudniających nie więcej niż 50 pracowników oraz posiadających obroty roczne nie wyższe niż 5 mln €. Przedsiębiorstwa "średnie" są natomiast definiowane jako zatrudniające do 250 pracowników i posiadające roczne obroty nie wyższe niż 20 mln €. Dopuszczalny poziom wsparcia dotacjami inwestycyjnymi dla tej kategorii przedsiębiorstw wynosi 7,5%.

W regionach wsparcia małe i średnie przedsiębiorstwa mogą otrzymać 10–15% powyżej ogólnie dopuszczalnego wsparcia w ramach wspierania regionalnego, w zależności do tego, czy chodzi o obszary "a" czy też o obszary "b". W wypadku regionów określonych w art. 87 ust. 3 punkt c) zwiększenie może wynieść do 10%, zaś w wypadku regionów określonych w art. 87 ust. 3 punkt a) zwiększenie może wynieść 15%. Te zwiększenia limitów są dopuszczalne, o ile:

1. dotacja zostanie przyznana pod warunkiem, iż inwestycja pozostanie w regionie przez co najmniej 5 lat, oraz jednocześnie
2. udział własny uprzywilejowanego przedsiębiorstwa wynosi co najmniej 25%.

Konkluzja: Prawo Unii Europejskiej uprzywilejowuje małe i średnie przedsiębiorstwa. Wspieranie ich jest w szerokim zakresie wyłączone spod obowiązku notyfikacji. Podstawowym warunkiem dalszego wspierania przez federalny rząd niemiecki małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce jest zgodność tego wsparcia z narodową mapą wspierania.

5. Wspieranie inwestycji komunalnych (np. budowa kanalizacji, wodociągów, budowa i renowacja domów spotkań) oraz projektów na bazie polsko - niemieckich komunalnych związków partnerskich.

Oceniając możliwości wspierania przez rząd niemiecki inwestycji komunalnych w Polsce w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej należy zauważyć, iż **inwestycja komunalna jest inwestycją gminy**, a fakt, że jest współfinansowana przez podmiot zagraniczny, ma wtórne znaczenie. Istotne jest, że inwestycja taka nie stanowi dotacji dla przedsiębiorstw i tym samym, nie jest objęta wspólnotowymi przepisami o pomocy państwa, w szczególności bardziej szczegółowo omówionego powyżej artykułu 87 TWE.

Oczywiście taka inwestycja gminy faktycznie skutkuje lepszą pozycją niektórych przedsiębiorstw. Na przykład gazyfikacja, budowa mostu czy nowej drogi sprawia, że położone w pobliżu przedsiębiorstwa mogą lepiej prowadzić swoją działalność na rynku. Taki skutek nie wpływa jednak w żadnym stopniu

na ocenę wspólnotowoprawnej legalności dotacji na inwestycje infrastrukturalne, gdyż w takich wypadkach chodzi o infrastrukturę na terenach będących własnością gminy. A zatem nie są to w sensie prawnym inwestycje w przedsiębiorstwach ani dla przedsiębiorstw.

Gdy zaś chodzi o projekty na bazie polsko-niemieckich komunalnych związków partnerskich, to ocena wspólnotowoprawnej legalności tych projektów zależy od ich przedmiotu i adresata. Jeśli beneficjentami są małe i średnie przedsiębiorstwa, zastosowanie znajdują stosowne wywody przedstawione powyżej. Jeśli zaś przedmiotem są inwestycje w publiczną infrastrukturę komunalną, to adresatem są wszyscy konsumenci, a nie konkretne przedsiębiorstwa. W tym wypadku uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej nie będzie zagrażało ani realizacji obecnych projektów ani planowaniu i realizacji nowych.

Zatem wspieranie inwestycji w infrastrukturę komunalną w poszczególnych gminach jest najbardziej racjonalną formą wsparcia, gdyż:

1. nigdy nie może być mowy o dyskryminacji czy uprzywilejowywaniu jakichś przedsiębiorstw z punktu widzenia prawa UE
2. nie istnieje niebezpieczeństwo, że dotowana inwestycja "wywędruje" po kilku latach w inny region

Konkluzja: Inwestycje komunalne pozostają inwestycjami gminy. Nie stanowią one pomocy publicznej w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i ich realizacja nie wymaga zgody Komisji Europejskiej. Okoliczność, że inwestycje te są współfinansowane przez rząd niemiecki czy też przez polsko-niemieckie komunalne związki partnerskie nie ma znaczenia z punktu widzenia oceny legalności inwestycji. Jeśli są to inwestycje w infrastrukturę gminną - są one legalne niezależnie od źródła pochodzenia środków finansowych. Jeśli zaś byłyby to inwestycje przeznaczone bezpośrednio na rzecz przedsiębiorstw, podlegałyby zawsze ocenie według art. 87 TWE.

6. Zapewnienie finansowego wsparcia dla rozwoju regionalnego i tworzenia nowych miejsc pracy (doradztwo, transfer know-how i doświadczeń).

Dotacje dla przedsiębiorstw, skierowane na **tworzenie nowych miejsc pracy** i wykształcenia, są dopuszczalne, pod warunkiem, że chodzi o rzeczywisty przyrost zatrudnienia w danym przedsiębiorstwie. Udział środków publicznych może być w tego rodzaju przedsięwzięciach szczególnie wysoki (40-50%). Oczywiście podlega on także ocenie pod kątem reguły de minimis.

Jednakże dotacje udzielane w celu utrzymania istniejących miejsc pracy, które miały być przedmiotem likwidacji, dozwolone są tylko w szczególnych wypadkach, a i to na krótki czas.

Doradztwo dla przedsiębiorstw oraz inne formy wsparcia, jak transfer know-how czy doświadczeń, ukierunkowane na udostępnienie nowoczesnej wiedzy przedsiębiorcom i ich załogom, w celu poprawy ich konkurencyjności, na przykład wizyty studyjne czy szkolenia (tzw. Soft-Beihilfen), mogą być dotowane w stosunkowo wysokim stopniu. W wypadku MSP środki publiczne przeznaczone na doradztwo i podobne formy wsparcia mogą sięgać aż do 50% kosztów brutto danej formy pomocy²².

²² Gemeinschaftsrahmen für KMU-Beihilfen, ABl. 1992, nr C 213, s. 2, punkt 4.3

*Najważniejsze jest jednak w omawianym kontekście, iż **wsparcie strony niemieckiej oraz pomoc publiczna stosowana przez władze polskie będą na potrzeby reguły de minimis sumowane, mimo, iż te formy pomocy następować mogą całkowicie niezależnie do siebie.***

Konkluzja: *Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE nadal dopuszczalne będzie wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy oraz transferu know-how. Te formy wsparcia podlegać będą jednak takim samym ograniczeniom w zakresie procentowego i kwotowego udziału środków publicznych, jakie stosowane są w Unii Europejskiej. Pomoc niemiecka i polska będzie sumowana na potrzeby reguły de minimis.*

7. Pomoc dla służby zdrowia np. w postaci wyposażenia szpitali i stacji socjalnych.

Ocena legalności pomocy dla służby zdrowia w postaci np. doposażania szpitali jest trudna z uwagi na obiektywną trudność w ocenie obecnie będącej w transformacji polskiej służby zdrowia. Zatem dokonanie konkluzji w tej części ekspertyzy może nastąpić jedynie wariantowo.

Wariant A: Służba zdrowia jako element wolnego rynku

W wypadku, gdyby ostatecznym efektem reformy polskiej służby zdrowia miało być zagwarantowanie reguł wolnorynkowych, to wówczas służba zdrowia, a w tym szpitale, traktowane byłoby jako element rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Korzystanie z usług medycznych w szpitalach jest bowiem korzystaniem z usług, które podlegają przepisom TWE o swobodzie świadczenia usług.

Wówczas dofinansowywanie w postaci rzeczowej poprzez fundowanie specjalistycznego wyposażenia szpitali, które są quasi przedsiębiorstwami, gdyż prowadzą działalność gospodarczą, byłoby sztuczną ingerencją w mechanizm rynkowy, i mogłoby być dozwolone w następujących wypadkach:

1. gdyby uprzywilejowywało wszystkie szpitale (brak elementu dyskryminacji), albo
2. gdyby ukierunkowane było na szpitale świadczące usługi nieodpłatne. Chodzi przy tym nie tyle o fakt, że odpłatności za usługę medyczną nie dokonuje pacjent, bowiem płaci za niego zazwyczaj kasa chorych, zresztą z pieniędzy, które wcześniej ściągnięto z wynagrodzenia za pracę tego pacjenta ("za pacjentem idą pieniądze"). Chodziłoby raczej o szpitale prowadzące swą działalność na zasadzie charytatywnej. Wsparcie takiego szpitala, np. w postaci zakupu specjalistycznego sprzętu, nie podlegałoby prawu Unii Europejskiej

Wariant B: Służba zdrowia jako zadanie socjalne państwa

W wypadku, gdyby ostatecznym, choć nieplanowanym efektem reformy polskiej służby zdrowia miało być jednak funkcjonowanie służby zdrowia jako sektora publicznego, podlegającego szczególnym prawom i ograniczeniom: opiece państwa, zależności finansowej od budżetu, braku możliwości wyboru szpitala czy też braku (faktycznego) możliwości wyboru kasy chorych przez pacjenta itp., to wówczas sektor służby zdrowia, a w tym szpitale, traktowane byłoby jako obszar podlegający realizacji zadań socjalnych państwa, nie zaś jako element rynku. Nie mogłoby wówczas być mowy ani o usługodawcach, ani o usługobiorcach w rozumieniu TWE. W takiej konstelacji faktycznej i prawnej każda zewnętrzna forma wsparcia szpitala, niezależnie do źródła jej pochodzenia, byłaby z punktu widzenia prawa UE dopuszczalna, i członkostwo Polski w UE nie wpłynęłoby na jej ocenę.

Konkluzja: Wpływ uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej na możliwość wspierania przez niemiecki rząd federalny polskiej służby zdrowia zależeć będzie od ostatecznych efektów reformy polskiej służby zdrowia. Jeśli służba ta przyjmie charakter sektora rynkowego, to znajdą w tym wypadku zastosowanie przepisy UE i uwagi doń przedstawione powyżej w odniesieniu m. in. do reguły *de minimis* oraz do małych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast gdy system mimo reformy nadal charakteryzował się będzie dominującym elementem zarządu, choćby nawet nieskutecznego, władzy publicznej, to sektor zdrowia nie będzie mógł być potraktowany jako objęty zasadami rynkowymi i wówczas także prawo Unii Europejskiej nie znajdzie wobec niego zastosowania.

KONKLUZJE KOŃCOWE:

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie będzie miało radykalnego wpływu na dalsze wspieranie mniejszości niemieckiej przez niemiecki rząd federalny, z uwagi na następujące okoliczności:

1. Nie istnieją wspólnotowoprawne możliwości ograniczenia takiego finansowania struktur organizacyjnych (biur, kadr, wyposażenia technicznego) mniejszości niemieckiej.
2. Dofinansowanie przedsięwzięć kulturalnych stanowi dotację, uznaną przez przepisy Traktatu oraz praktykę Komisji Europejskiej za pomoc publiczną zgodną z regułami konkurencji Wspólnego Rynku.
3. Przedsięwzięcia z zakresu edukacji historycznej czy obywatelskiej nie są objęte prawem Unii Europejskiej, podobnie wygląda ocena bezpłatnych kursów językowych.
4. Organizacja kursów językowych na zasadzie częściowej odpłatności musi jednak zostać oparta na faktycznym równoprawnym dostępie wszystkich podmiotów oferujących usługi językowe do form wsparcia.
5. Zasadą obowiązującą od niedawna w UE jest wyłączenie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw od obowiązku notyfikacji Komisji planowanej dotacji. Muszą być jednak spełnione przy tym określone warunki, dotyczące wielkości dotacji czy jej ukierunkowania. Nie są dozwolone w szczególności dotacje w branży rolnej i pochodnych, a także dotacje służące eksportowi.
6. Odbiorcami wsparcia finansowego mogą być też inne (większe) przedsiębiorstwa. W szczególności dotacje na nowe miejsca pracy mogą wynosić nawet do 50% planowanego przedsięwzięcia. Każda dotacja pochodzenia niemieckiego będzie sumowana z dotacjami pochodzenia polskiego na poczet reguły *de minimis*.
7. Inwestycje w infrastrukturę komunalną stanowią najlepszą formę wsparcia publicznego, gdyż co do zasady nie są objęte ograniczeniami wynikającymi z zasad wspólnego rynku.
8. Wspólnotowoprawna ocena legalności niemieckiej pomocy dla placówek polskiej służby zdrowia zależy od ostatecznego kształtu, jaki po reformie przybierze polski system opieki zdrowotnej.
9. W każdej sytuacji i to niezależnie od sektora dopuszczalne są natomiast dotacje ze środków niepaństwowych - świadczy o tym orzeczenie Trybunału Europejskiego w sprawie *Apple and Pear Development Council*²³. Analiza tego rodzaju wsparcia nie była jednak przedmiotem niniejszej ekspertyzy.

²³ Sprawa 102/86, Slg. 1988, s. 1443, numer boczny 11.

Mniejszości narodowe w Unii Europejskiej na przykładzie mniejszości niemieckiej w Danii

*dr Jørgen Kühl, Dyrektor Instytutu Badań Regionów Granicznych,
Aabenraa, Dania*

Mniejszości narodowe w Unii Europejskiej to bardzo złożony temat. Z jednej strony grupy określające się wzgl. dające się określić jako mniejszości narodowe istnieją we wszystkich krajach członkowskich poza Portugalią. Z drugiej jednak strony mniejszości narodowe odgrywają w kontekście wewnątrzunijnym jedynie peryferyjną rolę. Nie istnieje na przykład unijna polityka względem mniejszości narodowych. Istnieje natomiast polityka odnosząca się do języków używanych przez mniejszości narodowe i regionalne zamieszkujące Unię Europejską. Całkowicie świadomie jest tu mowa o językach mniej rozpowszechnionych, a nie o językach mniejszości narodowych i nie odgrywa większej roli fakt, iż w zdecydowanej większości przypadków te mniej rozpowszechnione języki używane są właśnie przez przedstawicieli mniejszości narodowych. Mowa jest tu wyłącznie o językach - nie o mniejszościach narodowych. Języki te, to języki tradycyjnie zakorzenione w poszczególnych krajach członkowskich, języki imigrantów natomiast nie odgrywają w tym kontekście żadnej roli. Tak więc obecnie istnieje w Unii Europejskiej 45 mniej rozpowszechnionych języków, którymi mówi od 25 do 32 milionów osób w 63 różnych grupach językowych. Wspomniane grupy językowe współpracują organizacyjnie w ramach wspomaganego finansowo przez Unię Europejską European Bureau for Lesser Used Languages. Ponadto we wszystkich krajach Unii poza Grecją istnieją komitety narodowe, w ramach których współpracują poszczególne grupy języków mniej rozpowszechnionych.

W niniejszym referacie odniesiemy się wyłącznie do jednej z mniej rozpowszechnionych grup językowych, mianowicie do niemieckiej grupy w Danii. Grupa ta jest równocześnie uznana mniejszością narodową, której status prawny i społeczny reguluje szereg oświadczeń i konwencji wewnętrznych oraz międzynarodowych.

Niemiecka mniejszość narodowa w Danii liczy obecnie ok. 12.000 - 20.000 członków, co stanowi mniej niż 0,5% ogółu ludności kraju. Jednakże jako iż mniejszość niemiecka zorganizowana jest jedynie w Południowej Danii, w regionie administracyjnym Sønderjylland, niewiele sensu miałoby tutaj porównywanie relacji ilościowych między mniejszością a ogółem ludności kraju. Region Sønderjylland (w nomenklaturze niemieckiej Północny Szlezwik) liczy ok. 253 tys. mieszkańców, tak więc mniejszość niemiecka stanowi w nim ok. 8% ogółu mieszkańców. Istnieją przy tym w południowej części Północnego Szlezwiku większe skupiska ludności niemieckiej, wszędzie jednak Niemcy są mniejszością absolutną. Oznacza to, że Niemcy w Północnym Szlezwiku także lokalnie nigdzie nie stanowią większości. Należy tu jednak stwierdzić, iż oceny te opierają się na statystykach członkowskich niemieckich organizacji i wynikach wyborów, gdyż przynależność narodowa nie jest w Danii rejestrowana. W spisach powszechnych nie ma pytania dotyczącego tożsamości narodowej i przynależność do mniejszości niemieckiej nie jest nigdzie rejestrowana. Istnieją wprawdzie dane dotyczące liczby obywateli niemieckich, lecz nie ma takich danych w odniesieniu do osób identyfikujących się z mniejszością niemiecką w sensie narodowym. Przynależność do mniejszości niemieckiej lub do duńskiej większości zależna jest od indywidualnej decyzji i nie może być ani kwestionowana ani poddawana pod wątpliwość. W związku z tym nie istnieją dokładne dane dotyczące ilości osób identyfikujących się z mniejszością niemiecką, z czego wynika stosunkowo duży margines błędu przy aktualnych szacunkach. Wynika z tego również fakt, iż liczba osób narodowości niemieckiej nie jest stała i szacunki wzgl. dane liczbowe muszą być postrzegane zawsze przez pryzmat konkretnej sytuacji. Decydująca jest jednak w każdym z przypadków indywidualna decyzja o przyznaniu się do narodowości niemieckiej.

Tło historyczne

Mniejszość niemiecka w Danii jest mniejszością historyczną i zakorzenioną, która powstała w wyniku trwających przez stulecia procesów kulturowych i językowych a wskutek decyzji politycznych oraz przesunięć granicy scharakteryzować ją można jako mniejszość narodową. Członkowie mniejszości niemieckiej, tak samo jak osoby należące do duńskiej większości są nierzadko poprzez więzy

rodzinne związani z regionem Północnego Szlezwiku od wielu stuleci. Ważną rolę odegrali przy tym procesy historyczne zachodzące od średniowiecza. Aż do r. 1864 cały obszar dzisiejszego landu Szlezwik-Holsztyn należał do państwa duńskiego. Obejmowało ono poza królestwem właściwym, które na północy przylegało częściowo do Szlezwiku, a częściowo istniało wewnątrz regionu Szlezwik jako eksklawy, także trzy księstwa: Szlezwik, Holsztyn i Lauenburg, których władcą był jednakże poprzez unię personalną król duński. Poza tym w połowie XIX wieku do państwa duńskiego należały także Grenlandia, Wyspy Owcze Islandia oraz posiadłości w Indiach Zachodnich na Karaibach. Także dzisiejsza dzielnica Hamburga, Altona, należała w tym okresie do państwa duńskiego.

W pierwszej połowie XIX wieku powstały w tym państwie konkurujące ze sobą narodowe ruchy demokratyczne. W Danii powstał ruch eiderduński (od rz. Eider rozdzielającej Szlezwik i Holsztyn, przyp. tłum.), który zmierzał do wcielenia Księstwa Szlezwiku do nowego, demokratycznego, konstytucyjnego państwa duńskiego. Natomiast w regionie Szlezwik-Holsztyn powstał niemiecki ruch, dążący do stworzenia w ramach Związku Niemieckiego niezależnego państwa Szlezwik-Holsztyn. Obydwa te ruchy były z założenia demokratyczne oraz narodowe i nie różniły się zbyt wiele jeśli chodzi o cele. Do różnic zdań doszło jednakże na tle Szlezwiku, do którego pretensje rościły sobie obydwa ugrupowania. W r. 1848 wybuchła pierwsza wojna o Szlezwik, która trwała do r. 1850 i zakończyła się zachowaniem status quo ante. W układzie pokojowym Dania zobowiązała się jednakże do dalszego wspólnego rządzenia Szlezwikiem i Holsztynem. Zaczątki systemu konstytucyjnego, które zostały stworzone w odniesieniu do Szlezwiku przez oba ugrupowania w r. 1848 wzgl. 1849 musiały zostać cofnięte. W ten sposób powstała dziwna sytuacja, w której na terenie państwa duńskiego istniały dwie różne rzeczywistości konstytucyjne: w Danii istniała od r. 1849 demokratyczna konstytucja i monarchia konstytucyjna, a w Szlezwiku i w Holsztynie panował nadal absolutyzm. W r. 1863 uchwalono nową duńską konstytucję, która miała obowiązywać na terenie królestwa oraz w Szlezwiku, co nie było zgodne z ustaleniami pokojowymi zawartymi po pierwszej wojnie szleswickiej. Prusy i Austria postawiły ultimatum i zażądały powrotu do dotychczasowego porządku. Gdy to nie nastąpiło, obydwa państwa niemieckie, a potem także inne niemieckie oddziały zajęły najpierw Holsztyn, a potem, na początku r. 1864, przekroczyły rzekę Eider i posunęły się dalej do Szlezwiku. Początkowo doszło tam do oblężenia średniowiecznej twierdzy Danewerk, gdzie na umocnionych pozycjach broniła się armia duńska, która jednakże wkrótce wycofała się do Düppel koło Sonderburga. Po długotrwałej wojnie pozycyjnej Düppel zostało zdobyte 18 kwietnia 1864 r. wskutek czego Szlezwik został zajęty. W układzie pokojowym Dania została zmuszona do odstąpienia Szlezwiku, Holsztyna i Lauenburga. Początkowo Prusy i Austria zarządzały tym terenem jako wspólnym kondominium. Po tzw. wojnie niemieckiej, która wybuchła między obydwojema tymi państwami w r. 1866, Austria musiała zrzec się swojej części na rzecz zwycięskich Prus. W traktacie pokojowym znalazł się § 5, który mówił o ewentualności przeprowadzenia w Północnym Szlezwiku plebiscytu. Paragraf 5 został jednak usunięty w r. 1878. W r. 1867 powstała pruska prowincja Szlezwik-Holsztyn, w której obok niemieckojęzycznej większości żyła również duńskojęzyczna mniejszość licząca 150 000 - 200 000 osób. Tak więc pod koniec XIX w. możemy mówić o istnieniu mniejszości duńskiej, jednak nie o mniejszości niemieckiej, jako że język i kultura niemiecka były w Prusach, a co za tym idzie także w Szlezwiku dominujące.

Powstanie mniejszości niemieckiej

Zmieniło się to po pierwszej wojnie światowej z lat 1914 - 1918. Niemcy wojnę przegrały a w Traktacie Wersalskim zapisano między innymi, że o przynależności Szlezwiku do Danii lub do Niemiec zadecydują plebiscyty. Plebiscyt w Północnym Szlezwiku odbył się 10 lutego 1920 r. Głosowano en bloc, tzn. że ogólny wynik dla Północnego Szlezwiku decydował o przynależności całego regionu. W głosowaniu 75 % uprawnionych głosowało za przyłączeniem do Danii, a tylko 25 % opowiedziało się za pozostaniem w Niemczech. W ramach wyniku całłościowego znalazł się szereg okręgów wyborczych z absolutną, zdecydowaną przewagą głosów za Niemcami. Tak było np. w trzech z

czterech miast Północnego Szlezwiку. Jednakże jako, że głosowano en bloc, nie zmieniło to nic w wyniku całościowym. Cały obszar Północnego Szlezwiку został przyłączony do Danii.

W Szlezwiку Środkowym głosowano 14 marca 1920. Tutaj w głosowaniu kierowano się preferencjami poszczególnych okręgów, tak aby ewentualna wygrana Duńczyków we Flensburgu doprowadziła do przyłączenia go do Danii. Wynik w strefie 2 był jednakże jeszcze wyraźniejszy: 80 % opowiedziało się za pozostaniem w granicach Niemiec a 20 % za przyłączeniem do Danii. W oparciu o wynik obydwu tych plebiscytów ustalona została do dziś istniejąca granica między Niemcami a Danią. Wskutek tego powstała mniejszość niemiecka w Danii, a znacznie zredukowana mniejszość duńska w Niemczech musiała się na nowo organizować. Mniejszość niemiecka mogła liczyć w tym momencie ok. 30 000 osób. Mimo pewnej fluktuacji liczba ta nie zmieniła się do r. 1945.

Wraz z włączeniem Północnego Szlezwiку do Danii wydano szereg rozporządzeń specjalnych regulujących między innymi status mniejszości niemieckiej. Tak więc w kwestii szkolnictwa umożliwiono zakładanie zarówno prywatnych jak i publicznych szkół. Do tego dochodzili jeszcze niemieccy pastory w parafiach czterech północnoszlezwickich miast. Poza miastami powstał Wolny Kościół Niemiecki, który współpracował ściśle z Kościołem Północnołabskim w Niemczech. Ponadto istniało wiele niemieckich związków i organizacji, także prowadzących działalność polityczną w ramach powstałej później Partii Szlezwickiej, która od r. 1920 do wyborów parlamentarnych w r. 1943 miała jeden mandat w duńskim parlamencie, Folketingu. Ponadto mniejszość niemiecka otrzymywała znaczne wsparcie z Niemiec i współpracowała z innymi mniejszościami niemieckimi w Europie.

W kwestiach politycznych mniejszość niemiecka domagała się od r. 1920 rewizji przebiegu granicy. Początkowo stawiała żądanie ponownego przyłączenia do Niemiec obszarów, na których w plebiscycie z lutego 1920 większość głosowała za Niemcami. Od r. 1933 w związku z przejściem władzy w Niemczech przez narodowych socjalistów przeważały wpływy ugrupowań radykalnych. Doszło do narodowosocjalistycznej samounifikacji wewnątrz mniejszości niemieckiej i wzmocnienia postaw rewizjonistycznych, czego wynikiem było żądanie przyłączenia całości Północnego Szlezwiку do Trzeciej Rzeszy. Mimo znacznego poparcia ze strony liderów ruchu narodowosocjalistycznego w Szlezwiку-Holsztynie rząd w Berlinie miał inne plany. Jego celem było konstruktywne sąsiedztwo z Danią i innymi krajami skandynawskimi. W kampanii przed wyborami do Folketingu w 1939 r. będąca pod wpływem nazistowskim mniejszość niemiecka starała się pozyskać głosy poprzez wzmożenie żądań połączenia z Niemcami i stawiała Północny Szlezwik w jednym rządzie z włączonymi już obszarami Sudetów i Austrii. Jednakże plan listy niemieckiej nie powiódł się. W początkach 1940 r. "Volksgruppenführer" nawoływał: "Führerze wyzwól nas!" - tym razem także bez efektu. 9 kwietnia 1940 r. oddziały niemieckie zajęły całą Danię, przy czym wielu przedstawicieli mniejszości niemieckiej okazało otwarty brak lojalności względem państwa duńskiego. W czasie pięcioletniej okupacji Danii duża część mniejszości niemieckiej kolaborowała z Niemcami. Członkowie mniejszości pozyskiwani byli jako ochotnicy do wojska i służb pomocniczych, lecz nacisk i przymus wewnętrzny także odgrywały tu pewną rolę. Choć nie wszyscy przedstawiciele mniejszości niemieckiej byli narodowymi socjalistami należy ogólnie mówić o kolaborującej i znazyfikowanej mniejszości niemieckiej. Wprawdzie pojawiały się również inne głosy, jednakże w czasie wojny nie następowało to w sposób otwarty.

W dniach 4 - 5 maja 1945 r. Dania została wyzwolona przez oddziały alianckie. Duża część mniejszości niemieckiej została internowana na zamku w Sonderburgu lub w obozie dla internowanych w Faarhus, który w czasie niemieckiej okupacji pełnił rolę niemieckiego policyjnego obozu dla więźniów. Szkoły i organizacje mniejszości niemieckiej zostały zamknięte a majątek skonfiskowany. Obywateli niemieckich, których nie internowano, wydalono z kraju. W ramach postępowań karnych na podstawie działającego wstecz prawa skazano ok. 3 000 przedstawicieli

mniejszości niemieckiej. 2 150 osób za służbę w armii niemieckiej, 1 100 za czasową służbę ochotniczą i 128 za przynależność do samoobrony. Pozostali zostali skazani za inne poważne przewinienia. Choć wewnątrz duńskiego ruchu oporu rozważano także radykalne represje względem mniejszości niemieckiej (np. wydalenie do Niemiec, jakie w tym czasie można było zaobserwować w Europie Środkowej i Wschodniej w formie wypędzeń i ucieczek), szybko stwierdzono, że do żadnych wypędzeń nie dojdzie. Rząd duński stwierdził także jednoznacznie, że nie zamierza przesuwac granicy na południe, choć w Południowym Szlezwicku opowiadał się za tym ogromny ruch pro-duński. Brak lojalności mniejszości niemieckiej został ukarany w ramach postępowań sądowych, przy czym większość skazanych została po kilku latach zwolniona na mocy amnestii.

Postępowania te mają do dziś duże znaczenie dla samoidentyfikacji starszego pokolenia mniejszości niemieckiej. Proces ten uważany jest za nieusprawiedliwiony ze względu na działające wstecz prawo. Poza tym wśród internowanych w obozie w Faarhus powstał pewien rodzaj szczególnej mentalności wynikający z przekonania o niezasłużonej karze. Rozliczenia te są również ze względu na działające wstecz przepisy prawne ważnym elementem przeciągającego się przez dziesięciolecia procesu pojednania niemiecko-duńskiego. Są one oczyszczeniem mniejszości niemieckiej i nowym punktem wyjścia do jej reorganizacji.

Po roku 1945

Wkrótce po wyzwoleniu wyłoniła się grupa nieobciążonych w żaden sposób przedstawicieli mniejszości niemieckiej. Już jesienią 1943 r. grupa osobistości skupionych w tzw. Kręgu z Hadersleben zdefiniowała lojalność wobec Danii jako podstawę działalności przyszłej organizacji mniejszości niemieckiej. Odejście od żądań rewizji granic stanowiło wyłom w dotychczasowej linii mniejszości niemieckiej. W listopadzie 1945 r. założono Związek Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezwicku jako nową organizację mniejszości niemieckiej, która również opowiadała się za lojalnością względem Danii. Jednakże szybko okazało się, że "obciążenie dziedziczne" z poprzednich lat nadal odgrywało ważną rolę w praktycznej pracy mniejszości. Tak więc przełom programowy nie zapobiegł całkowicie ciągłości personalnej.

Już w sierpniu 1945 r. założono Niemiecki Związek Szkolny i Językowy, musiało jednak upłynąć trochę czasu, nim szkoły mogły ponownie zostać otwarte. Stało się to w r. 1946. Rząd duński wydał przy tym rozporządzenie zakazujące szkołom niemieckojęzycznym przeprowadzania egzaminów państwowych, co było szykaną względem mniejszości niemieckiej, która została utrzymana w mocy do r. 1955. Po r. 1945 mniejszość niemiecka organizowała wyłącznie nauczanie w szkołach prywatnych, lecz w dużo mniejszym wymiarze niż dotychczas. W r. 1921 istniało 29 szkół, do których uczęszczało 3 141 uczniów, w tym 6 niemieckich szkół prywatnych z 311 uczniami. W r. 1935 było 86 niemieckich szkół, do których uczęszczało 3 900 uczniów - w tym 52 szkoły prywatne z 1 950 uczniami. W r. 1944 liczba niemieckojęzycznych szkół wzrosła do 90 (3 975 uczniów) - w tym 62 prywatnych z 1 845 uczniami. Po r. 1945 szkolnictwo wyglądało inaczej. W r. 1949 istniało znów 5 szkół, do których uczęszczało 315 uczniów - wszyscy do szkół prywatnych. Dopiero w następnych latach sytuacja szkolnictwa mniejszości niemieckiej ustabilizowała się i uległa normalizacji. W r. 1929 istniało 29 szkół, do których uczęszczało 1 050 uczniów. Największą ilość szkół po r. 1945 zanotowano w r. 1960, gdy istniało w sumie 31 szkół, do których uczęszczało 1 376 uczniów. Największą liczbę uczniów osiągnięto w r. 1970 (ponad 1 500 w 26 szkołach). W r. 2001 istniało 17 szkół, do których uczęszczało 1 400 uczniów.

Problemy, napięcia i sposoby ich rozwiązywania

Po r. 1945 stosunki między mniejszością niemiecką i duńską większością były napięte i charakteryzowały się nieufnością. Mniejszość czuła się niesłusznie ukarana, a duńska większość nie

mogła zapomnieć braku lojalności i kolaboracji. Bezpośrednio po zakończeniu wojny wysadzono w powietrze niemieckie pomniki, co dodatkowo pogłębiło dystans między mniejszością a większością. Wewnątrz duńskiej ludności Północnego Szlezwiku zaobserwować można było postawy bezkompromisowe, ale także zrozumienie, choć doświadczenia czasów okupacji wciąż jeszcze były żywe. Równocześnie można było stwierdzić, że zmienił się status mniejszości niemieckiej. Po r. 1920 w wielu miejscowościach, także w mieście Tondern, mniejszość dominowała liczebnie, natomiast po r. 1945 nie miało to już nigdzie miejsca. Wśród mniejszości stwierdzono odpyw: część przeniosła się do RFN, część zasymilowała się, jednak większa część pozostała jako mniejszość narodowa. Trudno jest określić liczebną siłę mniejszości po r. 1945. Około r. 1945 można była ciągle jeszcze mówić o ok. 30 000 osób, jednak w następnych latach liczba ta znacznie stopniała, tak że dziś mówimy często o 12 000 - 20 000 osób, czasem nawet o 25 000. Nie da się jednak jednoznacznie określić, czy "realistyczna" liczba oscyluje bardziej w granicach 12 000 czy poniżej tej liczby.

Napięcia, które wystąpiły po r. 1945 utrudniły integrację mniejszości w ramach społeczeństwa duńskiego, choć można mówić o pewnym zbliżeniu, które w pierwszym rządzie miało miejsce w stosunkach z rządem duńskim. Wskazać tu należy na zależność między położeniem mniejszości duńskiej na południe od granicy niemiecko-duńskiej i traktowanie mniejszości niemieckiej na północ od niej. Poza tym land Szlezwik-Holsztyn zajął się sprawami mniejszości niemieckiej tworząc w ten sposób podstawy do wzajemności. We wrześniu 1949 r. rząd krajowy Szlezwiku-Holsztyna wydał w Kilonii oświadczenie na temat mniejszości duńskiej. Stało się to w oczekiwaniu, iż rząd duński wystąpi z podobnymi gwarancjami dla mniejszości niemieckiej w Danii. Wprawdzie nigdy nie doszło do rewanzu, lecz można zauważyć pewne podobieństwa. 27 października 1949 r. premier Danii przyjął delegację mniejszości niemieckiej i odczytał przy tej okazji dokument zawierający spis praw przysługujący obywatelom duńskim narodowości niemieckiej, gwarantujący im także równe traktowanie. Dokument ten stał się później znany pod nazwą Protokołu Kopenhaskiego i stał się w oczach mniejszości niemieckiej moralną odpowiedzią na Oświadczenie Kilońskie, choć różnił się od niej. Tak więc Oświadczenie Kilońskie mówiło o stworzeniu komisji do spraw pojednania między mniejszością duńską i rządem krajowym Szlezwiku-Holsztyna. Nie doszło jednakże do stworzenia takiego gremium dla mniejszości niemieckiej, ponieważ nie zostało wydane Oświadczenie Kopenhaskie.

Choć da się zauważyć pewną wzajemność w sposobie traktowania mniejszości narodowych na pograniczu niemiecko-duńskim, nie została ona wypowiedziana. Nie było oficjalnej wzajemności, z której mogłyby wynikać konkretne prawa. Poza tym Dania odrzucała kategorycznie każdą zachodnioniemiecką próbę uregulowania kwestii mniejszościowych na poziomie międzypaństwowym. Dla Danii już od r. 1920 polityka względem mniejszości była sprawą unilateralną, która w związku z brakiem układów dwustronnych nie dawała Niemcom prawa do mieszania się w wewnętrzne sprawy Danii. Zasada ta utrzymuje się do dziś, wobec czego uregulowania dotyczące mniejszości niemieckiej w Północnym Szlezwiku bazują jedynie na duńskich aktach prawnych i konwencjach międzynarodowych w ramach Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych i Konferencji / Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Protokół Kopenhaski był dla mniejszości niemieckiej ważnym sygnałem, zawierającym równouprawnienie i równe traktowanie. W międzyczasie mniejszości udało się skonsolidować: do domów powrócili jeńcy wojenni, ale przede wszystkim osoby skazane w ramach postępowań karnych, które zaczęły przejmować funkcje i stanowiska w mniejszości, choć politycznie nie stanowiła żadnej siły. W latach 1920 - 1943 otrzymywała każdorazowo jeden mandat w kopenhaskim Folketingu. W r. 1943 nie wystartowała do wyborów, otrzymała za to biuro mniejszości w Kopenhadze, które zostało rozwiązane pod koniec wojny. Także do pierwszych powojennych wyborów, w r. 1945, Partia Szlezwicka nie przystąpiła. W kolejnych wyborach w r. 1947 otrzymała 7 500 głosów, co nie

wystarczyło jednak do otrzymania mandatu, a w wyborach roku 1950 mniejszość zanotowała spadek poparcia do 6 400 głosów. W kwietniu 1953 r. na mniejszość głosowało ponad 8 400 osób, co wprawdzie nie dało jej mandatu, stanowiło jednak ogromną demonstrację siły mniejszości. Jeszcze w tym samym roku zmieniona została duńska konstytucja, co doprowadziło do nowych wyborów i referendum. W ponownych wyborach do Folketingu, który został powiększony ze 151 do 179 mandatów, we wrześniu 1953 r. Partia Szlezwicka zdobyła 9 700 głosów i jedno miejsce w kopenhaskim parlamencie, które udało się utrzymać mimo spadku poparcia do 9 200 wzgl. 9 000 głosów w latach 1957 i 1960. Straciła je dopiero w wyborach roku 1964, choć ilość głosów oddanych na mniejszość wyniosła 9 200.

Gdy w 1953 r. mniejszość niemiecka ponownie uzyskała jeden mandat do Folketingu, nie można było przewidzieć, że ten polityczny sukces będzie miał tak daleko idące skutki. I znów dużą rolę odegrała tu nieoficjalna wzajemność w kwestiach mniejszości. W 1954 r. w Południowym Szlezwiku mniejszość duńska straciła w wyborach do landtagu swoje mandaty, mimo iż Południowoszlezwicki Związek Wyborczy otrzymał 42 000 głosów. W łonie mniejszości duńskiej, ale także w Danii automatycznie zaczęto porównywać te wydarzenia. Mniejszość niemiecka uzyskuje dzięki 9 700 głosom mandat w parlamencie ogólnokrajowym w Kopenhadze, a mniejszość duńska mimo zdobycia 42 000 głosów nie zdobywa miejsca w landtagu w Kilonii.

To porównanie było istotnym argumentem, które przyczyniło się do tego, że Dania zaczęła nalegać na zasadnicze uregulowanie kwestii mniejszości. Okazją do tego stało się złożenie przez RFN akcesu do NATO, co Dania teoretycznie mogła zawetować. Folketing wezwał duńskiego premiera do poruszenia sprawy mniejszości duńskiej w Szlezwiku-Holsztynie na posiedzeniu radców ministerialnych NATO w Paryżu w październiku 1954. Kanclerz federalny zareagował natychmiast i jeszcze na początku 1955 r. doszło do negocjacji delegacji duńskiej i zachodniemieckiej, przy czym punktem wyjścia dla strony duńskiej było założenie, że wynikiem negocjacji nie będzie żaden układ bilateralny. W ramach rozmów poruszono wszystkie zakresy problematyki mniejszościowej włącznie z zakazem przeprowadzania egzaminów w niemieckich szkołach mniejszościowych. Wynikiem tych negocjacji były dwa równoległe, ale jednostronne oświadczenia. Dnia 29 marca 1955 premier rządu Danii wydał oświadczenie dotyczące praw mniejszości niemieckiej w Danii, a kanclerz federalny podobne oświadczenie dotyczące mniejszości duńskiej. Poza ogólnymi prawami obywatelskimi, które zawarte są w konstytucjach obydwu państw i Europejskiej Konwencji Mniejszości Narodowych, mniejszościom zagwarantowano, że deklaracja o przynależności do niemieckiego wzgl. duńskiego narodu lub kręgu kulturowego jest sprawą indywidualną i nie może w związku z tym być kwestionowana ani poddawana weryfikacji. Nieskrępowane używanie języka ojczystego zostało zagwarantowane w ramach obowiązujących regulacji administracyjnych. Ponadto uznano, iż mniejszości nie będą dyskryminowane, a także że będą mogły utrzymywać szczególne stosunki z "macierzą" (lepszymi określeniami wydają się tu być kraj przynależności lub angielskie "kin-state"), a także, że każdy z krajów macierzystych będzie mógł wspierać "swoją" mniejszość za granicą, co jednakże de facto miało miejsce już wcześniej.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy oświadczenia te były punktami zwrotnymi w kwestii mniejszości na pograniczu niemiecko-duńskim a rok 1955 był punktem początkowym procesu integracyjnego i inkluzyjnego, który na przestrzeni pięciu dziesięcioleci doprowadził do rozwiązania kwestii mniejszościowych i konstruktywnego współżycia mniejszości i większości, choć współcześni widzieli to pewnie inaczej. Dla nich dużo ważniejsze było jednoznaczne zapisanie ich praw jako mniejszości. Praktycznym osiągnięciem było przede wszystkim przyznanie niemieckim szkołom prywatnym pozwolenia na przeprowadzanie egzaminów.

Elementy modelu

Stosunki mniejszość-większość na pograniczu duńsko-niemieckim od lat określane są jako modelowe. Mniejszość niemiecka jest przy tym częścią składową tego modelu, choć tak ogólne określenie jest często niewystarczające dla konkretnego scharakteryzowania tego modelu. Nasuwają się przy tym pytania: jak zorganizowana jest mniejszość niemiecka? W jaki sposób związana jest z resztą społeczeństwa? Jak wygląda jej reprezentowanie i dbanie o jej interesy?

Podstawową zasadą regulacji dotyczących mniejszości jest **autonomia funkcjonalna**, co oznacza, że mniejszość niemiecka w Danii działa na własną odpowiedzialność w ramach istniejących duńskich przepisów prawnych, że sama się zorganizowała, że dysponuje siecią dobrze wyposażonych szkół prywatnych, bibliotek, strukturami kościelnymi, kulturalnymi, politycznymi i innymi strukturami organizacyjnymi, które tworzą korzystne i różnorodne warunki do jej rozwoju. W oparciu o istniejące prawodawstwo państwo duńskie określa cele, które mają być realizowane przez szkoły, lecz językiem wykładowym na wszystkich lekcjach, poza lekcją duńskiego, jest oczywiście niemiecki. Państwo w żaden sposób nie ingeruje w wewnętrzne sprawy mniejszości. Mimo, iż dofinansowuje ono określone obszary działalności mniejszości, nie rości sobie prawa ani nie ma możliwości do kontrolowania tej działalności.

W ramach autonomii funkcjonalnej istnieje rozbudowana sieć organizacji mniejszości niemieckiej. Organizacją dachową jest *Związek Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezewiku*, który dysponuje m.in. Sekretariatem Generalnym w Apenrade / Aabenraa, Niemieckim Sekretariatem w Kopenhadze oraz organizacjami terenowymi. Do struktury organizacyjnej należą także *Niemiecki Związek Szkolny i Językowy* wraz z terenowymi związkami szkolnymi i przedszkolnymi oraz prywatnymi szkołami i przedszkolami, *Niemiecki Związek Prasowy*, który wydaje niemieckojęzyczny dziennik *Der Nordschleswiger*, *Niemiecki Związek Młodzieży Północnego Szlezewiku* wraz z klubami sportowymi i związkami młodzieżowymi, *Północnoszlezwicki Związek Kajakarski* z terenowymi związkami kajakarskimi oraz *Partia Szlezwicka* jako reprezentant interesów politycznych. Poza tym mniejszość posiada sieć bibliotek skupionych w *Związku Niemieckich Bibliotek, Opiekę Społeczną Północnego Szlezewiku* wraz z organizacjami terenowymi i kobiecymi jak i *Niemiecką Samopomoc Północnego Szlezewiku* z oddziałami terenowymi. Dalsze zakresy działalności to *Północnoszlezwicki Związek Uniwersytetów Ludowych*, do którego należy *Niemiecka Szkoła Zajęć Wieczorowych w Tingleff*, Północnoszlezwicka Wspólnota Robocza ds. Edukacji Regionalnej z archiwum i ośrodkiem badawczym, Muzeum Niemieckie, Związek Rolników, Północnoszlezwicki Związek Muzyczny oraz Północnoszlezwicki Związek Weteranów. Poza tymi strukturami pozostają w ramach *Związku Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezewiku* *Północnoszlezwicka Organizacja Kościelna* wraz czterema pastorami działającymi w kościele duńskim w miastach Północnego Szlezewiku. Wszystkie te organizacje dają osobom przynależnym do mniejszości niemieckiej możliwość autonomii kulturalnej bez ingerencji z zewnątrz.

Stosunek do Danii uregulowany jest poprzez koncepcję **zinstytucjonalizowanego dialogu**. Oznacza to, iż mniejszość uczestniczy w życiu politycznym w terenie, na szczeblu regionalnym i ogólnokrajowym, co jednak odbywa się z różnym skutkiem. Na szczeblu lokalnym w wyborach samorządowych startuje Partia Szlezwicka jako reprezentacja polityczna. Od ostatnich wyborów w r. 2001 posiada ona 7 mandatów w 5 radach samorządowych. Jednakże od reformy terytorialnej roku 1970, która doprowadziła do utworzenia w Danii struktury gmin podstawowych, jej siła polityczna w terenie znacznie spadła: w r. 1970 Partia Szlezwicka uzyskała 6.500 głosów, co dało jej 20 mandatów w 11 gminach. W r. 2001 było to już tylko 4 000 głosów, które dały wspomnianych 7 mandatów w 5 gminach. Mimo tego mniejszość niemiecka aktywnie działa na szczeblu lokalnym i pracuje na rzecz mniejszości i poszczególnych gmin.

Na szczeblu regionalnym Partia Szlezwicka kandyduje od czasów reformy terytorialnej w 1970 r. do

regionalnego parlamentu północnoszlezwickiego, gdzie reprezentowana jest od r. 1970 - za wyjątkiem lat 1974 – 1978, gdy posiadała dwa mandaty - przez jednego przedstawiciela. Jednakże procentowa ilość głosów oddawanych na Partię Szlezwicką maleje od r. 1970, kiedy to mniejszość niemiecka zyskała 7 500 głosów (6,6 %). W ostatnich wyborach, jesienią 2001 r., otrzymała ona 4 400 głosów, co stanowiło tylko 2,8 % ogółu głosów. Mimo tego miejsce w parlamencie regionalnym wydaje się być pewne i reprezentant mniejszości odgrywa aktywną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej.

Na szczeblu ogólnokrajowym mniejszość niemiecka nie ma swojego reprezentanta. Mandat do Folketingu utraciła w wyborach w r. 1964. Jako rekompensatę otrzymała jednak w lecie 1965 komisję ds. kontaktów z rządem duńskim, która ma jej umożliwiać bezpośrednio omawianie z rządem w regularnych odstępach czasu wszystkich istotnych kwestii. Jako, że komisja ta pomyślana została jako substytut mandatu do parlamentu, zostanie ona automatycznie rozwiązana, jeśli mniejszość niemiecka ponownie będzie reprezentowana w parlamencie, co miało miejsce w latach 1973 - 1977. Przed wyborami do Folketingu w r. 1973 Partia Szlezwicka zawiązała porozumienie wyborcze z nową Partią Centrum (Centrumsdemokraterne), ponieważ nie była w stanie zdobyć własnymi siłami mandatu do parlamentu, co zaowocowało wyborem do Folketingu jednego przedstawiciela mniejszości. Sukces ten powtórzono w r. 1975. W r. 1977 liczba głosów okazała się niewystarczająca a Partia Centrum zawiesiła współpracę z powodu przeszłości politycznej nowo wysuniętego kandydata mniejszości. Od 1979 r. istnieje znów komisja kontaktowa jako gremium umożliwiające dialog między mniejszością a rządem duńskim.

Zinstytucjonalizowany dialog ma również miejsce w ramach innych gremiów. Jako, że mniejszość nie ma możliwości reprezentacji poprzez parlament, założono w r. 1983 dodatkowo Niemiecki Sekretariat w Kopenhadze. Finansowany jest on przez rząd duński, lecz kierownik powoływany jest przez mniejszość niemiecką. Sekretariat ten ma dostęp do wszelkich dokumentów Folketingu, a jego kierownik odgrywa ważną rolę jako lobbysta mniejszości niemieckiej. Praca i kompetencje Sekretariatu respektowane są przez wszystkich uczestników życia politycznego. Jako uznanie znaczenia Niemieckiego Sekretariatu jego kierownik powoływany jest od początku lat 90-tych regularnie do duńskiej delegacji Konferencji / Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, gdzie wielokrotnie miał możliwość do przedstawiania duńskiej polityki względem mniejszości. Jest to nie tylko symboliczny dowód uznania dla mniejszości niemieckiej, lecz także pokazuje, jak dalece zaawansowana jest inkluzja.

Inkluzja odbywa się również na innych płaszczyznach. Od r. 1997 istnieje transgraniczny region Sønderjylland/Schleswig, w ramach którego kooperują Sønderjyllands Amt (region Północny Szlezwik) w Danii, miasto Flensburg, powiat Schleswig-Flensburg oraz niemiecki powiat Północna Fryzja. Ponadto należy do niego również parytetowo obsadzona regionalna rada licząca po 21 przedstawicieli każdej ze stron. W delegacji duńskiej znajduje się poza powiatowym reprezentantem Partii Szlezwickiej także przewodniczący Związku Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezwiku, co zapewnia mniejszości własną reprezentację w ramach tej kooperacji transgranicznej. Ponadto mniejszość niemiecka reprezentowana jest także w innych gremiach w Północnym Szlezwiku, których organizacje i instytucje konstruktywnie współpracują z ich duńskimi odpowiednikami.

Obszerna autonomia funkcjonalna i kulturalna mniejszości niemieckiej musi być omawiana w szerszym kontekście. Model ten powstał w oparciu o szereg warunków zewnętrznych, które miały ogromny wpływ na pozytywny rozwój sytuacji. Przede wszystkim należy tu zwrócić uwagę na fakt, że między Danią a RFN zaistniała po r. 1945 **wspólnota wartości**, której zasadniczymi częściami składowymi są społeczeństwa demokratyczne i państwo prawa, w którego prawodawstwie zapisane są prawa człowieka i ochrona jednostki. Ponadto obydwa państwa opierają się na gospodarce rynkowej, gdzie priorytetem jest konsensus społeczny. Po r. 1945 obydwa kraje miały te same

interesy związane z **polityką bezpieczeństwa**, szczególnie naznaczone członkostwem w NATO i doświadczeniami z czasów zimnej wojny. Należy również w tym kontekście podkreślić, że oba kraje nie miały żadnego interesu w tym, by mniejszości stały się obciążeniem stosunków bilateralnych. Nie należy przeceniać wspólnego zainteresowania uregulowaniem problemu mniejszości, gdyż odzwierciedla ono niejednokrotnie konkretne kroki, które zostały podjęte po 1945 r. Do tego doszło jeszcze ogólne odprężenie w kwestii emocji narodowych w regionie przygranicznym.

Ważny, o ile nie zadecydowanie najważniejszy jest jednak fakt, że obydwu państwom udało się stworzyć konieczne **ramy finansowe** i umożliwić stosunkowo "drogie" rozwiązanie jakim są autonomie funkcjonalne wraz z równoległymi instytucjami mniejszościowymi i większościowymi. Dania i Niemcy należą do najbogatszych krajów świata i mogły sobie pozwolić na takie kosztowne rozwiązania. Są one realizowane mimo konieczności oszczędzania środków publicznych i innych priorytetów obu budżetów. Ważne jest również, że obydwa państwa wspierają finansowo obydwie mniejszości na pograniczu niemiecko-duńskim. W przypadku mniejszości niemieckiej oznacza to, że jej organizacje i instytucje finansowane są tak ze strony RFN jak i Danii. W r. 2000 mniejszość niemiecka otrzymała od władz duńskich dofinansowanie w wysokości ponad 91 mln koron duńskich, a od władz RFN za pośrednictwem landu Szlezwik-Holsztyn w łącznej wysokości 67,9 mln koron duńskich. Tak więc całość publicznych dotacji na rzecz mniejszości niemieckiej wyniosła w r. 2000 158,9 mln koron, przy czym 57 % z tej sumy to środki duńskie a 43 % niemieckie. Do tego dochodzą jeszcze środki własne mniejszości a także dotacje lokalne oraz regionalne. Natomiast wsparcie ze strony Unii Europejskiej nie odgrywa żadnej roli w kwestii autonomii funkcjonalnej mniejszości niemieckiej. Ten model finansowania jest kolejnym z głównych składników modelu szlezwickiego.

Podsumowanie

Na zakończenie podsumujemy informacje dotyczące statusu mniejszości niemieckiej i uregulowań dotyczących mniejszości na pograniczu duńsko-niemieckim:

- Granica państwowa między Danią a Niemcami została wytyczona w r. 1920 w oparciu o wyniki plebiscytów, co doprowadziło do powstania mniejszości niemieckiej w Danii. Poprzez specjalne ustawy umożliwiono mniejszości niemieckiej szeroką swobodę organizacyjną dzięki czemu powstały niemieckie organizacje, reprezentacja interesów politycznych oraz szkolnictwo prywatne i publiczne. Zagwarantowana została funkcjonalna autonomia kulturalna, która jednakże tym odróżnia się od tzw. autonomii kulturalnych w Europie Środkowej i Wschodniej, że mniejszość niemiecka zbiorowo nie posiada żadnych praw.
- Między Niemcami a Duńczykami nie istnieją żadne różnice religijne ani wyznaniowe. Obydwie grupy związane są, o ile w indywidualnych przypadkach ma to w ogóle miejsce, z kościołem luterańskim w związku z czym, nie istnieje powiązanie między narodowością a religią. Mimo tego zatrudniono w miastach Północnego Szlezwiku niemieckojęzycznych pastorów dla posługi osobom związanym z mniejszością niemiecką. Poza miastami powstał w ścisłej współpracy z Kościołem Północnołabskim w Niemczech Wolny Kościół Niemiecki.
- Mniejszość niemiecka opowiadała się w okresie międzywojennym za rewizją granic, która początkowo dotyczyła obszarów na których w plebiscycie w lutym 1920 r. wygrały Niemcy, lecz w oparciu o uregulowania całościowe zostały włączone do Danii, natomiast od r. 1933 domagała się włączenia całego Północnego Szlezwiku do Niemiec.
- Od r. 1933 ma miejsce postępująca unifikacja wewnątrz mniejszości niemieckiej. Przyjęła ona dobrowolnie ideologię narodowosocjalistyczną i identyfikowała się z hitlerowskim Niemcami.

- Podczas niemieckiej okupacji Danii w latach 1940 - 1945 duża część mniejszości niemieckiej kolaborowała z okupantem i zachowywała się nielojalnie w stosunku do Danii. Osoby wywodzące się z mniejszości niemieckiej zgłaszały się jako ochotnicy do armii i służyły w szeregach oddziałów ochotniczych w Danii.
- W końcowej fazie wojny internowano 25 % dorosłej populacji mniejszości niemieckiej. W ramach postępowań karnych 3 000 członków mniejszości niemieckiej zostało skazanych w oparciu o działające wstecz przepisy prawa karnego. W końcowym efekcie postępowania te oraz osiągnięte przez nie "oczyszczenie" mniejszości okazały się ważnym elementem długofalowego kształtowania się konstruktywnej koegzystencji w Północnym Szlezewiku.
- Wypędzenia mniejszości niemieckiej nie miały miejsca. Granica państwowa nie została przesunięta na południe. Rząd duński stwierdził bezpośrednio po zakończeniu wojny, że granica jest nienaruszalna.
- Niemieckie szkoły i instytucje zostały zamknięte wzgl. rozwiązane a budynki wyłączone.
- Już w listopadzie 1943 tzw. "Krag z Hadersleben" określił lojalność względem Danii jako perspektywiczną zasadę mniejszości niemieckiej na przyszłość. Grupa ta ujawniła się jednakże dopiero po zakończeniu wojny. Oświadczenie o lojalności względem Danii i zdystansowanie się od dotychczasowego rewizjonizmu stanowiło podstawę demokratycznego odrodzenia mniejszości niemieckiej. Założono demokratyczne związki i instytucje oraz Związek Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezewiku jako organizację dachową. Powstały niemieckie szkoły prywatne, początkowo bez uprawnień do przeprowadzania egzaminów państwowych. Ponownie umożliwiono działalność polityczną.
- W latach powojennych stosunki Niemców i Duńczyków w Północnym Szlezewiku były napięte. Ludność duńska odnosiła się do mniejszości niemieckiej z nieufnością, co wynikało z doświadczeń historycznych a wielu członków mniejszości uważało postępowania karne za niesprawiedliwe.
- W październiku 1949 r. premier rządu Danii zagwarantował delegacji Związku Niemieckich Mieszkańców Północnego Szlezewiku równe traktowanie.
- We wrześniu 1953 Partia Szlezwicka zdobyła mandat do Folketingu.
- Dnia 29 marca 1955 r. szefowie rządów Danii i RFN wydali jednostronne, lecz równoległe oświadczenia na temat praw mniejszości niemieckiej wzgl. duńskiej. Nie był to układ dwustronny, lecz jednostronne oświadczenia, które nie dawały krajowi pochodzenia mniejszości żadnego prawa interwencji w sprawie "swojej" mniejszości w sąsiednim kraju. Oświadczenie Kopenhaskie dotyczy jedynie obywateli duńskich. Mniejszość niemiecka definiowana jest jako grupa składająca się z obywateli duńskich.
- Po r. 1945 mniejszość niemiecka w Danii uzyskała ponownie autonomię funkcjonalną z własnym szkolnictwem, instytucjami i związkami, których działalność gwarantowana jest przez dotacje duńskie i zachodniemieckie wzgl. szlezewicko-holsztyńskie.
- Między mniejszością niemiecką a władzami duńskimi rozwijał się stopniowo szeroki dialog instytucjonalny. Początkowo rozmowy były prowadzone w nieformalnych ramach. W nawiązaniu do Oświadczenia Kopenhaskiego rząd duński odrzucił możliwość powstania

Komisji ds. Porozumienia wzgl. Komisji Kontaktowej.

- Po utracie przez mniejszość niemiecką miejsca w Folketingu po wyborach w 1954 r. utworzono w zamian Komisję Kontaktową, zinstytucjonalizowane gremium którego zadaniem było prowadzenie dialogu. W latach 1973 - 1977, w czasie gdy mniejszość niemiecka ponownie była reprezentowana w parlamencie gremium zawiesiło działalność, by wznowić je w r. 1977.
- W r. 1983 otwarto w Kopenhadze Sekretariat Mniejszości Niemieckiej, którego kierownik uzyskał nieograniczony dostęp do parlamentu i działa jako lobbysta mniejszości niemieckiej. Jego działalność jest ogólnie uznana. Kierownik Sekretariatu jest od r. 1990 regularnie członkiem duńskiej delegacji rządowej na ważne konferencje w ramach procesów KBWE/OBWE.
- Celem polityki duńskiej względem mniejszości jest jej inkluzja, co opiera się na akceptacji mniejszości niemieckiej jako pełnoprawnej grupy ludności.
- Pozytywny rozwój mniejszości niemieckiej i stosunków niemiecko-duńskich na całym pograniczu i na szczeblu dwustronnym został osiągnięty w oparciu o szereg warunków zewnętrznych. Po r. 1945 obydwa kraje położyły nacisk na takie wartości jak demokracja, otwarte społeczeństwa, prawa człowieka, struktury państwowo-prawne oraz poszanowanie godności jednostki. Ponadto złożyły się do tego wspólny interes związany z polityką bezpieczeństwa, objawiający się członkostwem w NATO i wynikającą z tego współpracą wojskową i polityczno-wojskową. Poza tym obydwa państwa współpracują na szczeblu międzynarodowym, min. w Parlamencie Europejskim, w Unii Europejskiej (RFN jest członkiem-założycielem, Dania należy od 1973 r.), w ONZ i innych organizacjach.
- Specjalne relacje między mniejszością niemiecką a RFN, w szczególności landem Szlezwik-Holsztyn, są ważnym elementem uregulowań dotyczących mniejszości. Jest nim również wspólne finansowe wspieranie obu mniejszości narodowych.
- Ponadto RFN i Dania należą do najbogatszych państw świata, co umożliwiło stworzenie funkcjonalnej autonomii kulturalnej wraz z równoległymi instytucjami mniejszościowymi wszystkich szczebli. Mimo iż rozwiązanie to jest "drogie", okazało się, że autonomia funkcjonalna rozładowała napięcia i umożliwiła konstruktywny, pokojowy dialog między mniejszością niemiecką i duńską większością.

Są to główne elementy charakteryzujące mniejszość niemiecką w Danii. Nie można jednak w oparciu o nie automatycznie stworzyć modelu funkcjonowania i rozwiązywania kwestii dotyczących innych mniejszości w Europie, a w szczególności innych mniejszości niemieckich. "Model Szlezwik" powstał w oparciu o specyficzne warunki zewnętrzne, których nie można bez zastrzeżeń przenieść na inne regiony. To co na pograniczu niemiecko-duńskim okazało się potrzebne, konstruktywne, funkcjonalne i celowe, nie koniecznie musi podobnie zadziałać w innych regionach.

Na pograniczu niemiecko-duńskim egzamin zdała zasada "jednostronnej wzajemności". Należy jednak podkreślić, że mniejszości żyją tu na zwartym obszarze w obydwu krajach w odległości do 50 km od wspólnej granicy. Poza tym mówimy o dziś już stosunkowo małych grupach, które stanowią od 5 do 10 % ludności danego regionu i są wszędzie mniejszościami zarówno w sensie względnym jak i liczbowym. Należy pamiętać o tym wymiarze, gdyż nie pojawia się on nigdzie indziej w Europie Zachodniej, a w Europie Środkowej i Wschodniej jedynie w niewielkiej ilości.

Tak więc "doświadczeń szlezwickich" nie da się tak po prostu przenieść. Mimo tego warto zapoznać się z przypadkiem mniejszości niemieckiej w Danii jako przykładem mniejszości narodowej w Unii Europejskiej, choć wymiar unijny nie jest tu obecny. Kwestie mniejszościowe zostały rozwiązane na miejscu bez ingerencji czy współdziałania z Unią Europejską, gdyż mniejszości narodowe w Unii Europejskiej leżą poza obszarem jej zadań i aktywności.