

Mgr Katarzyna Szwed

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Rzeszowski

Autonomie duńskie na drodze do uzyskania niepodległości

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie pozycji ustrojowej autonomii duńskich w perspektywie dążeń do uzyskania pełnej niezależności od państwa macierzystego. Autorka przedstawia liczne próby zdefiniowania pojęcia autonomii terytorialnej i określa jej znaczenie w świetle prawa konstytucyjnego. Artykuł zawiera analizę historycznych, gospodarczych i politycznych uwarunkowań, które zdeterminowały obecny status prawny omawianych autonomii i ich relacje z Królestwem Danii. Analiza ta pozwala na sformułowanie konkluzji, że najbliższe lata mogą być kluczowe dla rozstrzygnięcia politycznej przyszłości Wysp Owczych i Grenlandii. Kwestią otwartą pozostaje to, czy dołączą one do grona państw niepodległych, zachowają dotychczasowy status w ramach Królestwa Danii, czy zacieśnią stosunki z Unią Europejską.

Słowa kluczowe: *Wyspy Owcze, Grenlandia, autonomie duńskie, konstytucjonalizm nordycki.*

Danish Autonomies in the Process of Gaining Independence

Abstract

The aim of the paper is to present the legal and political status of the Danish autonomies in the perspective of their aspiration to gain independence from Denmark. The Author presents a number of attempts to define the idea of territorial autonomy and determines its meaning in the light of constitutional law. The article contains a historical, economic and political analysis of conditioning, which have affected present legal status of the Danish autonomies and their relations with the Kingdom of Denmark. This analysis allows to formulate a conclusion that the immediate future will be essential for settling the problem of political prospect of both Faroe Islands and Greenland. It remains an open question whether they will join a circle of independent states, or preserve their current legal status within the Kingdom of Denmark, or cooperate more closely with the European Union.

Key words: *Faroe Islands, Greenland, Danish autonomous territory, Nordic constitutionalism.*

Współcześnie niezwykle silne są trendy integracyjne w sferze polityki i gospodarki¹. Żyjemy w dobie postępującej globalizacji. Równocześnie jednak obserwuje się wzrost liczby nowych państw. Ich powstanie można tłumaczyć trzema występującymi obecnie procesami historycznymi: dekolonizacją, defederalizacją i decentralizacją². W wyniku egzekwowania prawa do samostanowienia, począwszy od I wojny światowej poprzez II wojnę światową, lata 60 aż po chwilę obecną, udało się doprowadzić do powstania wielu niezależnych państw³. Decentralizacja rozumiana jako przekazywanie kompetencji rządu centralnego na pozakrajowe instytucje, organy lokalne, samorządowe lub na rzecz organizacji pozarządowych zachodzi od wielu lat. Natomiast dezintegracja państw narodowych jest szczególnie zauważalna na kontynencie europejskim. Obecnie przybywa zwłaszcza małych państw. Wstępują one na drogę uzyskania pełnej suwerenności, często opowiadając się najpierw za daleko posuniętą samodzielnością w postaci autonomii. Przykładem tego zjawiska są: Wielka Brytania, kraje śródziemnomorskie (Hiszpania, Włochy) oraz skandynawskie (Dania i Finlandia)⁴.

Celem niniejszej pracy jest ukazanie pozycji politycznej autonomii duńskich w perspektywie dążeń do uzyskania pełnej niezależności od państwa macierzystego. Ich przykład, po pierwsze – pozwala na przyjęcie tezy, iż autonomia jest zjawiskiem dynamicznym, które wymaga lepszego rozpoznania na gruncie prawnym⁵. Autonomia może być tu postrzegana w kategoriach etapu przejściowego, który docelowo ma ewoluować w kierunku pełnej suwerenności danej jednostki. Po drugie, podstawowe pytanie w tym kontekście brzmi: na ile Wyspy Owcze i Grenlandia są przygotowane pod względem gospodarczym, administracyjnym, ustrojowym i społecznym na dokonanie aktu secesji względem Królestwa Danii i ogłoszenie niepodległości?

Pierwszym elementem analizy powinien być jednak namysł nad koncepcją autonomii, jako że termin ten budzi wiele wątpliwości. Jest to pojęcie wieloznaczne i pozostające

¹ Więcej: S. Sagan, V. Serzhanova, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2010, s. 193 i n.

² M. Sułek, *Małe państwa europejskie w świetle syntetycznych miar potęgi*, [w:] *Małe państwa Europy. Specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, red. D. Popławski, Warszawa 2009, s. 20-21.

³ Jeszcze pod koniec II wojny światowej liczba istniejących państw wynosiła 60, a dziś dochodzi ona do 192.

⁴ W przypadku państw z obszaru Skandynawii decydujące znaczenie stanowi tu położenie geograficzne. W ich skład terytorialny wchodzi wiele wysp oddalonych o setki kilometrów od stolic narodowych. Tym samym zwiększa się dystans od wpływów rządów centralnych i wzrasta poczucie odmienności. W konsekwencji przekłada się to na późniejsze postulaty niezależności w sferze politycznej i ekonomicznej.

⁵ Por. N. Loukacheva, *The Arctic Promise: Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto-Buffalo-London 2007, s. 6-9.

w kręgu zainteresowań wielu gałęzi prawa⁶. Toteż nie dziwi fakt, iż powstało wiele odmiennych definicji tego pojęcia. Dosłowne znaczenie słowa „autonomia”, które ma starogrecką proveniencję, to „samorządność” albo „samodzielność”. Pod pojęciem autonomii terytorialnej⁷ rozumie się formę terytorialnej struktury państwa, która jest gwarantowana przez konstytucję bądź ustawy. Takie terytorium lub terytoria zostają wyróżnione ze względu na jakąś szczególną cechę, dzięki czemu cieszą się szerszym zakresem praw regulowania własnego życia społecznego, ekonomicznego i kulturalnego od tego, jakim dysponują inne jednostki terytorialno-administracyjne w państwie⁸. L. Antonowicz uznaje, że pojęciem terytorium autonomicznym można określić „jednostki geopolityczne, które nie są suwerenne, ale nie są też całkowicie podporządkowane władzom państw, w skład których wchodzi albo od których zależą”⁹. Ten sam autor podkreśla ważkość rozróżnienie terytoriów autonomicznych, które stanowią integralne części składowe państw od terytoriów autonomicznych znajdujących się niejako na zewnątrz państw, z którymi są związane. W tym drugim przypadku można utożsamić ze sobą pojęcia terytorium autonomicznego i terytorium zależnego.

W procesie uzyskania statusu autonomii przez Wyspy Owcze i Grenlandię decydującą rolę odegrała ich szczególna pozycja w ramach jedności Królestwa. Brała ona swój początek w odrębnej kulturze i historii oraz położeniu geograficznym. Nawiązywała do odmiennej od duńskiej tożsamości etnicznej, a także budzącej się świadomości społecznej i politycznej. Toteż na początku XXI wieku Wyspy Owcze oraz Grenlandia uznały potrzebę zredefiniowania swoich relacji z metropolią. Dotychczasowe unormowania okazały się niewystarczające w obliczu dokonującego się postępu społecznego, wyzwań związanych z integracją europejską, potrzebą ochrony tradycyjnego modelu życia rdzennych

⁶ Pojęcie autonomii terytorialnej należy jednak przede wszystkim do dziedziny prawa państwowego i prawa międzynarodowego. Treść autonomii terytorialnej różni się w praktyce. Można wskazać na pewne odstępstwa od przyjętego schematu, wedle którego sprawy wewnętrzne terytorium autonomicznego przypisuje się kompetencjom tejże jednostki, natomiast sprawy zagraniczne uważa się za należące do kompetencji państwa macierzystego. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 82-83.

⁷ Przedmiotem niniejszych rozważań będzie jedynie autonomia terytorialna. Jednak poza nią wyróżnia się także autonomię kulturową bądź personalną. Znajdują one zastosowanie wobec poszczególnych członków danej grupy w państwie, niezależnie od ich miejsca pobytu. Ten typ autonomii przyznaje się najczęściej mniejszościom etnicznym, religijnym i lingwistycznym. Obecnie autonomia personalna jest w zaniku, zazwyczaj dążenia poszczególnych grup sprowadzają się do formy terytorialnej. Autonomią kulturalną cieszą się Samowie (Lapończycy) zamieszkujący północną Finlandię, Szwecję i Norwegię. W tym przypadku rozproszenie i transgraniczny charakter osadnictwa stanowi przeciwwskazanie dla nadania autonomii terytorialnej. Zob. H. Salvesen, *Sami Aednan: Four States - One Nation? Nordic Minority Policy and the History of the Sami*, [w:] *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World*, red. S. Tägil, London 1995, s. 106-144.

⁸ K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 86.

⁹ L. Antonowicz, *Podręcznik ... op. cit.*, s. 83.

mieszkańców oraz możliwych nowych źródeł dochodu z zasobów naturalnych. Zarówno w przypadku Grenlandii, jak i Wysp Owczych nasiliły się głosy żądające zwiększenia zakresu przyznanej autonomii. Sporadycznie pojawiały się także poglądy reprezentowane przez poszczególne siły polityczne, głoszące potrzebę uzyskania pełnej suwerenności względem Królestwa Danii.

Przyczyn emancypacji Grenlandii od Kopenhagi należy upatrywać w jej peryferyjnym położeniu, a także ciężeniu bardziej w kierunku Atlantyckim niż Europy¹⁰. Tendencje te zostały wzmocnione w okresie II wojny światowej. Dania znalazła się pod okupacją niemiecką¹¹, a tym samym więzi łączące ją z Grenlandią zostały niemal całkowicie zerwane. Zapewnienie skutecznego administrowania wyspą przy braku kontaktu z rządem duńskim wymagało wzmocnienia władzy duńskich urzędników na wyspie. Obecność wojsk amerykańskich, które zobowiązały się do ochrony Grenlandii, wpłynęły znacząco na zmianę polityki izolacji¹². Inuici rozpoznali w zaistniałej sytuacji możliwość wysunięcia żądań nadania autonomii. W 1948 r. z inicjatywy duńskiego premiera Hansa Hedtofta powołano Królewską Komisję ds. Grenlandii, której celem było pełniejsze monitorowanie sytuacji i wszystkich spraw dotyczących wyspy. Raport z prac komisji opublikowano w 1950 r. Stanowił on podwaliny pod planowane unowocześnienie i transformację Grenlandii – z kolonii duńskiej w kierunku industrialnego społeczeństwa w ramach Królestwa Danii.

W 1953 r. Grenlandia otrzymała status terytorium zamorskiego Danii¹³, a począwszy od 1979 r. mogła pochwalić się autonomią wewnętrzną. Ten, istniejący do roku 1999 *status quo*, uznano jednak za niewystarczający. Jeszcze w tym samym roku rząd Grenlandii powołał do życia Komisję ds. Autonomii. Owocem jej prac był raport z 2003 r., zalecający rozszerzenie autonomii w kilku nakreślonych obszarach. Kwestia ta została poddana pod referendum 25 listopada 2008 r. Frekwencja wyniosła 71,96%. Zdecydowana większość głosujących (75,54%) opowiedziała się za rozszerzeniem zakresu autonomii oraz

¹⁰ Reorganizacja życia społecznego na Grenlandii miała miejsce dopiero w XIX wieku wraz z utworzeniem lokalnych organów administracji. Jednakże pierwszym krokiem do formowania się rzeczywistej jedności narodowej i politycznej było powołanie do życia w 1911 r. dwóch Rad Prowincji – odpowiednio dla południowej i północnej Grenlandii. W 1960 r. zostały one połączone w jedną Radę. Por. E. Høegl, *The Historic Development of Political Institutions in Greenland*, Paris 1973, s. 122.

¹¹ Niemieckie wojska zajęły Danię 9 kwietnia 1940 r. “Kampania duńska” to przykład wojny błyskawicznej. Opór Danii trwał jedynie cztery godziny. Rząd obradujący w Amalienborgu podjął decyzję o kapitulacji, przyjmując warunki narzucone przez stronę niemiecką. Por. W. Czapliński, *Dzieje Danii nowożytnej 1500-1975*, Warszawa 1982, s. 291-292.

¹² A. Kotowiecki, *Geneza i ewolucja ustroju politycznego Grenlandii*, „Ius et Administratio” 2005/1, vol. 5, s. 159-160.

¹³ Wraz z przyjęciem w 1953 r. nowej duńskiej konstytucji Grenlandia przestała być jedynie kolonią. Stała się równorzędną i integralną częścią Królestwa. Zob. F. Wendt, *Regional Autonomy. Historical Background*, [w:] *Nordic Democracy. Ideas, Issues and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, red. E. Allardt, N. Andren, E. J. Friis, G. Gilsason, S. Sparre Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981, s. 201.

wzmocnieniem uprawnień władz lokalnych, m.in. w dziedzinie sądownictwa, polityki morskiej i gospodarowania zasobami naturalnymi. Ostatnie referendum, w sprawie dalszego poszerzania niezależności wyspy względem metropolii, przeprowadzono 21 czerwca 2009 r. Przyniosło ono korzystny rezultat dla elektoratu o nastawieniu separatystycznym wobec Danii.

Podobnie stało się w przypadku Wysp Owczych. Rozstrzygające zmiany dla ich statusu przyniosła II wojna światowa. W obawie przed agresją Niemiec premier Wielkiej Brytanii Winston Churchill ogłosił zajęcie Wysp Owczych. Okupacja brytyjska trwała do 16 września 1945 r. Z obydwu stron miała charakter przyjazny. Konsekwencją wojny było, przede wszystkim, faktyczne zerwanie więzi łączących archipelag z Danią, wymuszające przeobrażenie relacji duńsko-farerskich po 1945 r. Po długich negocjacjach ustalono przeprowadzenie referendum w kwestii ewentualnej niepodległości archipelagu w dniu 14 września 1946 r. Spośród wszystkich głosujących – 48,7% opowiedziało się za całkowitą niepodległością, podczas, gdy 47,1% było za zachowaniem *status quo* w kształtowaniu stosunków z Danią. *Løgting* ogłosił niepodległość minimalną większością głosów, niemniej duński rząd rozwiązał parlament farerski¹⁴. Dalsze negocjacje doprowadziły do przyjęcia aktualnie obowiązujących postanowień, wynikających z Ustawy o ustroju krajowym Wysp Owczych z 1948 r.

W 1973 r. mieszkańcy archipelagu zagłosowali przeciwko przystąpieniu do struktur wspólnotowych głównie ze względów ekonomicznych. W 1992 r. gospodarka farerska została doświadczona kryzysem bankowym, który obnażył egoistyczną politykę metropolii i przyczynił się do wzrostu nastrojów separatystycznych¹⁵. W 1998 r. nowo wyłoniony rząd farerski na czele z Annfinnem Karlsbergiem za główne założenie prowadzonej przez siebie polityki uznał rozluźnienie więzi łączących Wyspy Owce z Danią oraz dążenie do osiągnięcia niepodległości. Planowane w marcu 2001 r. referendum nie doszło jednak do skutku. Kolejne wybory parlamentarne stanowiły aktualny miernik poglądów społeczeństwa na temat ewentualnej niepodległości archipelagu. W marcu 2010 r. do duńskiej komisji parlamentarnej trafił projekt zatytułowany: „Ustawa parlamentarna o konstytucji farerskiej”. W lipcu 2011 r. duński premier Lars Lokke Rasmussen uznał, że ten jest sprzeczny z konstytucją Danii¹⁶.

¹⁴ J. Wylie, *The Faroe Islands: Interpretations of History*, Lexington 1987, s. 171.

¹⁵ L. Lyck, *The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate? The Nordic Peace*, red. C. Archer, P. Joenniemi, Hampshire 2003, s. 69-70.

¹⁶ Por. *Faroese Constitutional Proposal*, The Copenhagen Post Online: <http://www.cphpost.dk/news/politics/90-politics/48903-faroese-constitution-proposal.html> (dostęp: 16.07.2011).

Gdy spojrzymy na autonomie duńskie w kontekście położenia geograficznego oraz potencjału ludnościowego i gospodarczego, otrzymujemy niezwykle barwny obraz. Grenlandia, położona na Północnym Atlantyku, stanowi największą wyspę świata o powierzchni 2 166 086 km². Natomiast łączna powierzchnia Wysp Owczych wynosi jedynie 1396 km². Na archipelag składa się 18, oddzielonych od siebie wąskimi cieśninami, wysp. Są one rozsiane w północnej części Atlantyku pomiędzy Szkocją a Islandią. W obu przypadkach tereny te są słabo zaludnione¹⁷.

Stolicą i centrum administracyjnym Grenlandii jest Godthåb, a przeważającą liczbę mieszkańców stanowi ludność pochodzenia inuicko-europejskiego – Grenlandczycy (82% ogółu) oraz Inuici (Eskimosi) i Duńczycy. Wyspy Owce są jednolite narodowościowo. Rdzenni mieszkańcy archipelagu stanowią 91,7% społeczeństwa. Wśród imigrantów przeważają obywatele państw nordyckich, przy czym największą mniejszość narodową stanowią Duńczycy – około 5,8%. Stolicą i centrum administracyjnym jest Thorshavn, położone na wyspie Streymoy.

Zdecydowana większość Farerów należy do kościoła protestanckiego, w tym około 85% deklaruje swą przynależność do kościoła ewangelicko-luterańskiego, a 10% - do Kościoła Wolnych Chrześcijan (*Brethren*). Począwszy od 2007 roku Kościół Wysp Owczych posiada niezależny status od Duńskiego Kościoła Narodowego. Natomiast wśród grup wyznaniowych na Grenlandii dominują luteranie i ewangelicy (w sumie około 98% społeczeństwa).

Gospodarki obu omawianych autonomii Królestwa Danii są słabo zdywersyfikowane. Ich podstawę nadal stanowią rybołówstwo i przetwórstwo rybne. W skład floty rybackiej Wysp Owczych wchodzi 242 jednostek, z czego 182 może prowadzić połów pełnomorski. Dla porównania, Grenlandia posiada 5 tysięcy otwartych łodzi, 926 jednostek przybrzeżnych i 71 statków rybackich pełnomorskich¹⁸. Połowy przyczyniają się do wypracowania 95% grenlandzkich wpływów pochodzących z eksportu. Podobnie, podstawę handlu zagranicznego archipelagu stanowią eksport ryb (82%) i statków (14%).

Warto wskazać, iż obecna sytuacja ekonomiczna Wysp Owczych została w znacznym stopniu ukształtowana przez kryzys bankowy, przypadający na lata 1992-1994. Nadszarpnął

¹⁷ Liczba mieszkańców archipelagu wynosi jedynie 47 tysięcy, a Grenlandii – 57 tysięcy. Nie stanowi to jednak przeszkody w staraniach niepodległościowych. Około 50 istniejących aktualnie państw posiada mniej niż 1,5 miliona mieszkańców, a najmniejsze mają około 10 tysięcy obywateli. Por. A. Kosowska, *Duża Unia małych krajów – państwa małe w Unii Europejskiej*, [w:] *Małe państwa Europy zachodniej i terytoria o statusie specjalnym. Ich rola i miejsce w Unii Europejskiej*, red. R. Żelichowski, Warszawa 2008, s. 26-32.

¹⁸ K. Kubiak, *Nordyckie terytoria autonomiczne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 91 i n.

on ideę gospodarczej niezależności Wysp Owczych¹⁹. Produkt krajowy brutto (PKB) archipelagu w 2008 r. wyniósł 12 474 mln koron duńskich, eksport równał się 4 323 mln koron duńskich, natomiast import kształtował się na poziomie 5 013 mln DKK. W tym samym roku przychody budżetu sięgały 5,2 mld koron duńskich, z czego 12% wpływów stanowiły subsydia duńskie. Deficyt kształtował się na poziomie 330 mln DKK. Należy zaznaczyć, iż ten ostatni pokrywany jest z subsydiów duńskich oraz pożyczek zaciąganych przez rząd farerski w bankach komercyjnych. Grenlandia w jeszcze większym stopniu wydaje się być zależna finansowo od dotacji duńskich. Subsydia stanowią prawie 30% wszystkich wpływów budżetowych i w 2010 r. wyniosły one 3495 mln DKK. Produkt krajowy (PKB) w 2007 r. kształtował się na poziomie 11 063 mln DKK. W 2009 r. eksport wyniósł 1 923 DKK, a głównymi partnerami handlowymi są, oprócz Danii (63,7%), Japonia (12,1%) i Chiny (8,5%). Natomiast import w tym samym roku sięgał 3 669 mln DKK.

Grenlandia jest terenem poszukiwań i eksploatacji złóż minerałów, surowców oraz ropy naftowej. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez grenlandzki Departament Surowców Mineralnych wartość złóż naftowych, które mają rzekomo znajdować się na zachodnim wybrzeżu, może przekroczyć kwotę 70 miliardów DKK²⁰. Zdarzało się już jednak, że koszty wydobycia surowców czy minerałów – m.in. rud cynku i ołowiu – okazywały się przewyższać spodziewane zyski i zaniechano ich dalszego wydobycia. Podobnie istotnym czynnikiem dla gospodarki Wysp Owczych okazało się odkrycie na południowym wschodzie archipelagu złóż ropy naftowej, które stały się ważkim argumentem w dyskusji o niepodległości. W przypadku Arktyki znikające połacie lodu otwierają drogę do eksploatacji dna oceanu oraz stwarzają nowe możliwości dla żeglugi międzynarodowej. Tym samym powstają dwa nowe szlaki handlowe – Przejście Północno-Wschodnie oraz Przejście Północno-Zachodnie²¹. Grenlandia znajduje się zatem w strategicznym położeniu geopolitycznym.

¹⁹ W jego wyniku produkt krajowy zmniejszył się o jedną trzecią w porównaniu z poprzednim poziomem, bezrobocie osiągnęło poziom 20%, a zjawisko imigracji dotknęło 1/10 całej populacji archipelagu. Kryzys spowodował rozczarowanie polityką prowadzoną przez Danię i przyczynił się do wzmożenia nastrojów separatystycznych wśród społeczeństwa farerskiego. Por. A. Karlsson, *Sub-National Insular Jurisdictions as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity A Study of Åland, The Faroe Islands and Greenland*, Stockholm 2006, s. 25.

²⁰ Por. *Niepodległość na Grenlandii? Wolność na lodzie*, Polityka.pl z dnia 19 stycznia 2009 r. (dostęp: 15.05.2013).

²¹ Przejście Północno-Wschodnie to droga morska biegnąca wzdłuż północnych wybrzeży Rosji. Jeszcze do 2005 r. była ona permanentnie skuta lodem. Dopiero w wyniku rekordowych roztopów została odblokowana dla możliwej żeglugi morskiej. Natomiast Przejście Północno-Zachodnie umożliwia skrócenie trasy z Nowego Yorku do Tokio o 4 tys. km. M. Głuchowska-Wójcicka, *Polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” Rocznik I/200, s. 67.

Zarówno politycy grenlandzcy, jak i farerscy zdają sobie sprawę, że zasadniczą kwestią do rozwiązania wciąż pozostają subwencje przyznawane przez Danię. Przez lata odgrywały one istotną rolę w pacyfikowaniu nastrojów separatystycznych. Tym bardziej dalsze dążenia do uzyskania pełnej niepodległości są ściśle powiązane z rezygnacją z duńskich subsydiów. Dotychczas finansowanie to pozwalało na pokrycie deficytu w handlu zagranicznym oraz w budżecie lokalnym. Zwłaszcza w kontekście starań Grenlandii o uzyskanie pełnej niezależności kwestią sporną pozostaje fakt, czy jako samodzielne państwo będzie ona w stanie udźwignąć obciążenia finansowe i w pełni realizować zadania administracyjne i edukacyjne²². Pierwszy krok w tym kierunku został już podjęty. Począwszy od 2009 r., rozpoczęto redukcję dotacji duńskich. Władze Grenlandii będą stopniowo przejmować kontrolę nad bogactwami naturalnymi. Przyjęto nowy sposób rozdziału wpływów pochodzących z ropy naftowej i gazu²³. Nieudźwignięcie ciężaru samodzielności przez Grenlandię będzie oznaczało zachowania *status quo* w relacjach z metropolią. Wówczas przekazywanie wielomilionowych dotacji będzie się odbywać jak dotąd, w oparciu o istniejące układy ekonomiczne. Gest ten można odczytać jako niechęć Danii do rozszerzenia wpływów zewnętrznych na wyspie.

Wydaje się, że ostatnie ogniwa łączące obie autonomie z Królestwem Danii stanowią przede wszystkim polityka zagraniczna i obronna. Do wyłącznej gestii parlamentu oraz rządu duńskiego pozostawiono także kwestie obywatelstwa, bezpieczeństwo oraz politykę monetarną i walutową. Monarcha duński jest uznawany za głowę państwa na obszarze terenów zależnych. Wyspy Owcze oraz Grenlandia wyłaniają do parlamentu duńskiego po dwóch deputowanych²⁴, natomiast rząd duński jest reprezentowany na wspomnianych terenach przez urzędnika noszącego miano Wysokiego Komisarza. Obowiązującą walutą na Grenlandii jest duńska *krona*. Na Wyspach Owczych, poza nią, w obiegu funkcjonuje również farerska *króna*. Duński Sąd Najwyższy jest sądem apelacyjnym od wyroków zapadłych przed sądami farerskimi i grenlandzkimi. Dodatkowo w ramach sądownictwa duńskiego wyróżnia się sądy dla Wysp Owczych i Grenlandii²⁵. W wyniku przeprowadzonych reform od 1 stycznia 2010 r. Grenlandia posiada, oprócz Sądu dla Grenlandii, również Sąd Najwyższy

²² L. Rechestener, *The Chill of Independence*, 24 października 2008 r., artykuł dostępny na stronach internetowych pod adresem: <http://www.isn.ethz.ch/layout/set/print/content/view/full/24620?id=94097&lng=en> (dostęp: 13.05.2013).

²³ Pierwsze 12,6 mln dol. dochodów uzyskanych z tytułu wydobycia ropy naftowej i gazu zostanie na wyspie. Ponadto rząd duński będzie corocznie udzielał wsparcia finansowego w kwocie 3 mld koron, dopóki dochód Grenlandii nie osiągnie takiej kwoty. Zob. K. Dośpiał-Borysiak, *Gdy pęka lód. Polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki*, „Analizy natolińskie” 2011, Nr 1(49), s.14.

²⁴ *Konstytucja Królestwa Danii*, cz. IV, art. 28, wstęp i tłumaczenie M. Grzybowski, Wrocław 1983.

²⁵ Szerzej na temat duńskich organów wymiaru sprawiedliwości: I. Malinowska, *Zróżnicowanie organów ochrony prawnej w małych państwach europejskich*, [w:] *Małe państwa Europy...*, s. 89-95.

Grenlandii. Ponadto, władze te w wyniku referendum, przeprowadzonego na wyspie 21 czerwca 2009 r., przejęły odpowiedzialność nad policją i strażą graniczną. Język grenlandzki stał się jedynym językiem urzędowym na wyspie, a Inuitów, stosownie do przepisów prawa międzynarodowego, uznano za odrębną grupę społeczną.

Jak wspomniano, podstawę ustroju Wysp Owczych stanowią: Ustawa o ustroju krajowym Wysp Owczych z 31 marca 1948 r. oraz Ustawa o zarządzie krajowym z 26 lipca 1994 r.²⁶. Stosownie do postanowień tej ostatniej, władzę ustawodawczą sprawuje parlament – *Løgting*, w którym zasiada nie więcej niż 33 deputowanych, wybranych na czteroletnią kadencję. Wybory odbywają się według zasad: powszechności, tajności, bezpośredniości oraz proporcjonalności. Ważność wyborów stwierdza sam parlament. Ustawy podejmowane są zwykłą większością głosów. Prawomocność decyzji parlamentu jest uzależniona od obecności więcej niż połowy deputowanych. Akty uchwalone przez parlament Wysp Owczych i zatwierdzone przez premiera rządu Wysp Owczych uznaje się za *Løgtingslógir* - ustawy parlamentu. Natomiast Akt Autonomii, na mocy którego przyznano Grenlandii szeroki zakres uprawnień, duński parlament przyjął 17 listopada 1978 r. Wszedł on w życie 1 maja 1979 r. Według jego postanowień władza ustawodawcza ma charakter unikameralny i spoczywa w gestii lokalnego parlamentu (*Landsting*), w skład którego obecnie wchodzi 31 deputowanych wybieranych na okres czterech lat.

W przypadkach obu omawianych terytoriów parlamenty lokalne obradują w trybie sesyjnym²⁷ i realizują tradycyjne funkcje parlamentu: ustawodawczą, budżetowo-finansową, kreacyjną i kontrolną, choć w specyficznych niekiedy formach i konstrukcjach proceduralnych. Do głównych zadań egzekutywy należy prowadzenie polityki wewnętrznej zarządu krajowego. Procedura powołania rządu przedstawia się podobnie w obu przypadkach. Parlament wyznacza premiera i to on ustala następnie skład personalny rządu, jego liczebność, każdorazowo określając liczbę ministrów oraz decyduje o zakresie ich odpowiedzialności. W skład farerskiego rządu wchodzi premier – *Løgmaður*, wicepremier oraz co najmniej dwóch ministrów. Obecnie w rządzie zasiada ośmiu ministrów stojących na czele następujących ministerstw: Spraw Zagranicznych; Finansów; Rybołówstwa; Handlu i Przemysłu; Edukacji, Badań, Kultury i Kościoła; Zdrowia; Spraw Społecznych; Spraw Wewnętrznych. W rządzie grenlandzkim jest obecnie dziewięć działów administracji

²⁶ *Akty ustrojowe Wysp Owczych*, wstęp i tłumaczenie K. Szwed, Rzeszów 2012.

²⁷ Sesja parlamentu farerskiego trwa rok i rozpoczyna się w dniu św. Olafa każdorazowo 29 lipca. *Ólavspøka* to święto narodowe, uroczyste obchodzone przez wszystkich mieszkańców archipelagu, połączone z inauguracją prac parlamentu, w przeciwieństwie do sesji parlamentu grenlandzkiego, który pracuje w ciągu dwóch rocznych sesji.

rządowej – Ministerstwo Finansów; Mieszkalnictwa, Infrastruktury i Transportu; Przemysłu i Pracy; Rybołówstwa, Polowań i Rolnictwa; Zdrowia; Rodziny, Kultury, Wyznań i Równości Płci; Edukacji, Badań i Współpracy Nordyckiej oraz Spraw Wewnętrznych, Natury i Środowiska. Funkcja kontrolna nad działaniem rządu w przypadku Wysp Owczych została przekazana na rzecz parlamentu. Wykonywana jest w sposób szczególny przez trzyosobową Komisję do Spraw Rządowych, której celem jest nadzorowanie prawidłowości działań premiera i ministrów. Komisja ma prawo do wezwania premiera lub ministrów do złożenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących każdego z pytań parlamentarnych. Natomiast na Grenlandii administracja rządowa jest nadzorowana przez Wysokiego Komisarza, który sprawdza zgodność jej działania z prawem oraz zasadami dobrej administracji²⁸.

Cechę charakterystyczną stanowi fakt, iż żądania niepodległościowe polaryzują scenę polityczną na Grenlandii i Wyspach Owczych. Jest to czynnik, który oprócz tradycyjnego podziału na partie liberalne i socjalistyczne, wyraźnie daje o sobie znać w ewolucji programów partii politycznych. Tradycje parlamentarne są znacznie silniejsze i dłuższe na Wyspach Owczych. Tutaj także znacznie wcześniej doszło do przebudzenia świadomości politycznej mieszkańców. Za najstarsze z partii politycznych istniejących na archipelagu uznaje się, utworzone w 1906 r. Partię Unii (*Sambandsflokkurin*), postulującą utrzymanie bliskich kontaktów z Danią oraz, oficjalnie zarejestrowaną trzy lata później, Partię Niepodległościową (*Sjálvstýflokkurin*). Opowiada się ona za pełną separacją i głosi hasła niepodległościowe. Dla porównania, pierwsze grenlandzkie ugrupowanie Naprzód (*Siumut*) zostało założone dopiero w 1978 r. Jest to partia socjaldemokratyczna, która od początku istnienia autonomii sprawuje rządy koalicyjne i postuluje stopniowe poszerzanie niezależności aż do osiągnięcia niepodległości. Jednak partią, która w sposób najbardziej zdecydowany domaga się zerwania dotychczasowych stosunków łączących autonomię z Danią, jest socjalistyczne ugrupowanie Wspólnota Ludzka (*Inuit Ataqatigiit*). Partia o profilu liberalnym Solidarność (*Atassut*) tradycyjnie optuje za zacieśnianiem związków z metropolią²⁹. Najmłodszą partią, posiadającą reprezentację w obecnym parlamencie farerskim, jest założona w 1992 r. Partia Centrum (*Miðflokkurin*), natomiast na grenlandzkiej scenie politycznej najkrócej funkcjonuje, założone w 2002 r., liberalne ugrupowanie Demokraci (*Demokraatit*).

Ostatnie przyspieszone wybory parlamentarne na Grenlandii miały miejsce 2 czerwca 2009 r. W ich wyniku do władzy doszło ugrupowanie wyraźnie akcentujące w swoim

²⁸ Za oficjalną stroną parlamentu i rządu Grenlandii <http://naalakkersuisut.gl/en> (dostęp: 10.06.2013).

²⁹ L. Lyck, *Greenland and the Challenges for the Danish Realm*, [w:] *The Nordic Peace*, red. C. Archer, P. Joenniemi, Hampshire 2003, s. 83-84.

programie politycznym zwiększenie niezależności wyspy. Wspólnota Ludzka otrzymała bowiem 43,7% głosów, przy frekwencji wyborczej wynoszącej 70%. Uprawnionych do głosowania było 40 tysięcy obywateli. W dniu 10 czerwca 2009 r. zawiązano koalicyjny rząd. Z kolei na Wyspach Owczych wybory do bieżącej kadencji parlamentu przeprowadzono 29 października 2011 r., a nowy koalicyjny rząd, złożony z Partii Unii, Partii Ludowej, Partii Centrum i Partii Niepodległościowej, ukonstytuował się 14 listopada 2011 r., obsadzając swoimi przedstawicielami 19 miejsc w parlamencie. Liczba ważnie oddanych głosów wyniosła 30 532³⁰.

Jak słusznie zauważa D. Sanders: „dla samodzielnych rządów, terytorialność jest elementem decydującym”³¹. Grenlandia i Wyspy Owcze spełniają to wymaganie, a poza nim także inne podstawowe kryteria państwowości, takie jak ludność oraz sprawowanie władzy. Niemniej, jako zasadniczy czynnik wymienia się także utrzymywanie formalnych stosunków międzynarodowych z państwami trzecimi. Polityka zagraniczna sprawowana jest w tym wypadku przez metropolię. Wyspy Owcze, podobnie jak Grenlandia, na miarę swoich możliwości starają się aktywnie brać udział w życiu międzynarodowym. Wyspy Owcze i Grenlandia, wchodząc w skład państwa duńskiego, mają swoją reprezentację w Radzie Nordyckiej i uczestniczą w pracach tej organizacji międzynarodowej³². Taka sytuacja, w której autonomiczna część państwa złożonego występuje w stosunkach międzynarodowych nie zamiast, ale oprócz tego państwa, występuje rzadko. Członkostwo autonomii duńskich w niniejszej organizacji pozwoliło na kooperację z innymi państwami nordyckimi w oparciu o tzw. kryterium nordyckiej korzyści, mające na celu podejmowanie wspólnych, a nie jednostkowych działań, podnoszenie konkurencyjności oraz promowanie solidarności nordyckiej, a także wypracowanie wspólnego stanowiska wobec UE³³.

Pomimo licznych ustanowionych stosunków bilateralnych z Unią Europejską, zwłaszcza w sferze handlu i rybołówstwa, oba terytoria wypowiedziały się negatywnie wobec członkostwa w Unii Europejskiej. Rok po przystąpieniu w 1973 r. Danii do struktur unijnych, parlament farerski jednomyślnie zdecydował, iż przynależność do Wspólnoty Europejskiej nie jest korzystna z punktu widzenia interesów społeczności lokalnej. Podobnie w 1972 r.

³⁰ Wyniki wyborów za: *Election resources* – <http://electionresources.org/dk/fo/logting.php?election=2011> (dostęp: 15.03.2013).

³¹ D. Sanders, *Self-Determination and Indigenous Peoples*, [w:] Ch. Tomuschat (red.), *Modern Law of Self-Determination. Developments in International Law*, Vol. 16, Dordrecht-Boston-London 1993, s.70.

³² W 1970 r. Wyspy Owcze i w 1984 r. Grenlandia przystąpiły do Rady Nordyckiej – organizacji powołanej do życia jednostronną rezolucją parlamentów w 1952 r., której celem jest współpraca nordycka. Szerzej: B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do wspólnoty europejskiej*, Poznań 2006, *passim*.

³³ K. Dośpiał-Borysiak, *Państwa nordyckie a Unia Europejska*, Warszawa 2007, s. 136 i n.

w przeprowadzonym na Grenlandii referendum jedynie 30% obywateli wypowiedziało się przychylnie za przystąpieniem do WE. Niemniej, dopiero w 1982 r., na mocy lokalnego referendum, rozstrzygnięto ostatecznie kwestię przynależności Grenlandii do Wspólnoty. Za wystąpieniem z WE opowiedziało się wówczas 53% głosujących, przy frekwencji wynoszącej 74,9%. Chociaż traktaty rzymskie nie przewidywały takiej procedury, to 13 marca 1984r. podpisano stosowny traktat. Formalnie status Grenlandii zmienił się z państwa członkowskiego na stowarzyszone terytorium zamorskie³⁴.

W obu przypadkach głównym powodem negatywnego stanowiska wobec członkostwa w strukturach unijnych była obawa o ograniczenie pola aktywności w dziedzinie rybołówstwa. Wyspy Owcze otrzymały jednak szczególne uprzywilejowanie w postaci redukcji celnych, sięgających nawet 40%. Dzięki staraniom Danii udało się również zachować strefę wolnego handlu ze wszystkimi krajami EFTA. Z kolei w stosunku do Grenlandii podtrzymano prawo bezcłowej sprzedaży na rynkach EWG. Ponadto, obywatele duńscy mieszkający na terenie Grenlandii, odmiennie niż jest to przewidziane dla Wysp Owczych, są traktowani jako obywatele Unii Europejskiej. Tudzież, co warte podkreślenia, nie posiadają prawa do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Chociaż formalnie Wyspy Owcze i Grenlandia nie należą do obszaru Schengen, niemniej Dania i państwa członkowskie Schengen podpisały stosowne porozumienie, na mocy którego ruch osobowy pomiędzy stronami nie podlega kontroli granicznej. Obecnie coraz częściej mówi się o możliwej akcesji Wysp Owczych do traktatu³⁵.

Poza wymienionymi organizacjami Grenlandia bierze także udział w pracach inuickiej Konferencji Arktycznej, która zajmuje się koordynacją współpracy międzynarodowej wspólnot eskimoskich z Grenlandii, Kanady, Alaski i Rosji. W 1999 r. autonomia ta włączyła się we wspólną inicjatywę krajów polarnych pod nazwą „okno arktyczne”, której celem jest zharmonizowanie działań na rzecz rozwoju i handlu na północy, rozwój technologii niezbędnych na terenach Arktyki, ochrona środowiska naturalnego oraz rozbudowa sieci telekomunikacyjnej i informatycznej³⁶. Natomiast Wyspy Owcze od listopada 2007 r. są stowarzyszonym członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa, a od października 2009 r. – Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw

³⁴ F. Harhoff, *Preface*, [w:] *Greenland in the Process of Leaving the European Communities*, red. H. Rasmussen, Report from the Conference organized by the Danish Society for European Studies held in KolléKolle, Copenhagen, on 14-15 January 1983, Copenhagen 1983, s. 6.

³⁵ Por. Wystąpienie premiera Kaja Leo Johannesena w Háskóli Íslands (Uniwersytecie Islandzkim) w Reykjavíku w dniu 16 października 2009 roku *The Faroes in a Globalized World – Opportunities and Challenges* dostępne na oficjalnej stronie internetowej rządu farerskiego pod adresem: <http://www.tinganes.fo/Default.aspx?ID=10768&Action=1&NewsId=2359&PID=23570> [dostęp: 10.06.2013].

³⁶ K. Dośpiał-Borysiak, *Gdy pęka ... op. cit.*, s. 7.

Oświaty, Nauki i Kultury. Wyspy działają także w Międzynarodowej Organizacji Morskiej oraz biorą aktywnie udział w pracach Organizacji Rybołówstwa Północno-Zachodniego Atlantyku (*Northwest Atlantic Fisheries Organization – NAFO*). Ponadto, od 1 listopada 2006 r. są stroną specjalnego porozumienia gospodarczego zawartego z Islandią. Na jej mocy ustanowiono wyłączny obszar gospodarczy, obejmujący oba kraje. Porozumienie z Hoyvik zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji odnoszącej się do towarów, usług, kapitału czy ludzi pomiędzy oboma państwami. Wyspy Owcze, jak i Grenlandia mają również zapewnione pełne członkostwo w Północnoatlantyckim Komitecie Ssaków Morskich (wraz z Norwegią i Islandią) oraz zawarły umowy w sprawie rybołówstwa z Islandią, Norwegią i Rosją.

Status Wysp Owczych oraz Grenlandii „w obrębie jedności Królestwa” nie jest w pełni jasny i czytelny pod względem konstytucyjnym. Przyjęte założenia zdają się jednak wykluczać możliwość utworzenia federacji³⁷. Konstytucja Królestwa Danii sugeruje bowiem jednolitą strukturę, w ramach której pewne obszary kompetencji państwa przekazane zostały na rzecz władz farerskich i grenlandzkich. Kwestia niepodległości Wysp Owczych i Grenlandii pozostaje sprawą otwartą. Mimo iż oba narody mają formalne podstawy do jej żądania, to wciąż powraca istotne pytanie, na ile te duńskie autonomie są gotowe na realne przejęcie niepodległości i sprostanie stawianym przez nią wymaganiom.

Po referendum przeprowadzonym w październiku 2009 r. premier Grenlandii Hans Enoksen twierdził, że celem jego rządu jest wprowadzenie pełnej niezależności do 2021 roku, co zbiegłoby się w czasie z obchodami trzechsetnej rocznicy duńskiej kolonizacji wyspy, aczkolwiek obecny minister spraw zagranicznych Per Berthelsen jest zdania, iż Grenlandia pozostanie „w ramach jedności Królestwa” jeszcze przez przynajmniej 20-30 lat³⁸. Za niepodległością Grenlandii niewątpliwie przemawia fakt, iż rdzenna ludność, zamieszkująca te tereny, nie jest pochodzenia ani duńskiego, ani europejskiego. Inuici posiadają odrębną tożsamość, własny język i kulturę. Ponadto, już samo położenie geograficzne wyspy zdaje się bardziej lokować ją w sferze wpływów Ameryki Północnej, niż Europy. Zwolennicy suwerenności wyspy podnoszą również, że subsydia duńskie doprowadzą ją jedynie do bierności i podległości wobec metropolii. Zakończenie tej zależności ekonomicznej upatruje się w oczekiwanych zyskach związanych z wydobyciem złóż minerałów. Przeciwnicy niepodległości Grenlandii wskazują jednak na fakt, iż państwo o tak niewielkiej populacji nie będzie w stanie sprawować samodzielnie władzy. Grenlandia, podobnie jak Wyspy Owcze,

³⁷ I. Foighel, *Home Rule in Greenland*, Meddelsler Om Gronland. Men&Socjety 1980, no 1, s. 3.

³⁸ Por. wywiad przeprowadzony z Per Bethelsenem: „Der Spiegel Online” z dnia 20 stycznia 2009, dostępny na stronach internetowych pod adresem: <http://www.spiegel.de/international/world/greenland-and-climate-change-the-arctic-has-taught-us-to-be-stubborn-a-602340.html> (dostęp: 15.06.2013 r.).

nie posiada środków militarnych służących obronie przed zagrożeniem zewnętrznym. Ze względu na bogate złoża bardzo szybko mogą stać się one łakomym kąskiem dla innych państw. Toteż może to być tylko przejście spod protektoratu i zależności duńskiej na rzecz innego państwa. Wyspy Owcze planowały przejście do niepodległości w sposób łagodny, przewidziany na dłuższy okres czasu i zakładający stałe wsparcie duńskie w postaci odpowiednich dotacji. Królestwo Danii, głosem swoich przedstawicieli, wydaje się wyrażać przychylnie odnośnie do ewentualnej suwerenności archipelagu. Premier Danii Anders Foch Rasmussen w czasie corocznego przemówienia z okazji otwarcia sesji *Folketingu* mówił w 2003 r.: „Chciałbym przekazać jasną i jednoznaczną informację dla narodów Wysp Owczych i Grenlandii: wy sami zdecydujecie o waszej przyszłości i naturze relacji z Danią. Rząd jest nastawiony przychylnie do postulatów Wysp Owczych i Grenlandii, które domagają się przekazania kolejnych kompetencji w ręce władz lokalnych”³⁹. Niemniej, skutkiem takiej decyzji byłoby natychmiastowe zaprzestanie wypłat dotacji z budżetu państwa. W marcu 2010 r. do duńskiej komisji parlamentarnej wpłynął akt „Ustawa parlamentarna dotycząca konstytucji farerskiej”. Duński premier Lars Lokke Rasmussen stwierdził, że projekt ten jest sprzeczny z Konstytucją Królestwa Danii i jako taki nie może z nią współistnieć⁴⁰. Niemożliwe jest utrzymanie obecnego statusu wobec metropolii wraz z korzystaniem z subwencji oraz równoczesne tworzenie odrębnej konstytucji. Zdaniem polityków duńskich jest to bowiem równoznaczne z ogłoszeniem niepodległości. Tradycyjnie Wyspy Owcze manifestują najdalej i najbardziej wyraźne żądania niepodległościowe, niemniej tym razem zadeklarowały chęć rozłożenia w czasie osiągnięcia pełnej suwerenności.

Musimy sobie uzmysłwić, że historia przebudzenia państwowości i świadomości politycznej Wysp Owczych i Grenlandii dzieje się na naszych oczach. Jesteśmy obecnie świadkami, jak po latach ignorancji i zapomnienia przez społeczność międzynarodową oraz życia w izolacji obie te autonomie odnajdują swoje miejsce w przestrzeni krajowej i międzynarodowej. Wydaje się, że to najbliższe lata mogą być kluczowe dla rozstrzygnięcia, czy Wyspy Owcze i Grenlandia dołączą do grona państw niepodległych, czy też pozostaną terenami zależnymi Królestwa Danii, lub też zacieśnią stosunki z Unią Europejską. Niezależnie od obranej drogi ich dotychczasowy dynamiczny rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny należy już ocenić jako sukces.

³⁹ Prime Minister Anders Fogh Rasmussen's Address at the Opening of the Session of the Folketing on 7 October 2003, cytata za: T. Brańka, *Grenlandia – na drodze do niepodległości*, [w:] *Dylematy państwowości*, red. K. Trzcinski, Warszawa 2006, s. 93.

⁴⁰ Dane za stroną internetową: <http://www.icenews.is/index.php/2011/07/06/denmark-and-faroe-islands-in-constitutional-clash/> (dostęp: 02.06.2013 r.).