

STANISŁAW SIERPOWSKI
Poznań

DYLEMATY MNIEJSZOŚCIOWE LIGI NARODÓW (CZEŚĆ I)

1. WSTĘP

Powszechnie znana, wielka złożoność problematyki mniejszościowej skłania do wyeksponowania w tytule niniejszego artykułu pojęcia „dylematy”. Pragnę w ten sposób opowiedzieć się za tą częścią badaczy, którzy stali na stanowisku, że niemal każda sprawa wchodząca w zakres problemu mniejszościowego może być rozpatrywana z dwóch co najmniej punktów widzenia. Uszeregowanie ich w układzie dychotomicznych sprzeczności byłoby tym bardziej użyteczne, że pokazałoby wzajemne powiązania między nimi w układzie pionowym. Dla powstałych zależności — jeśli oceniać je i postulować pozytywne rozwiązanie z uwzględnieniem różnych, przynajmniej dwóch, antagonistycznych punktów widzenia — najbardziej adekwatne zdaje się być ich przyrównanie do przyśłowowego węzła gordyjskiego.

Z dużej liczby możliwych zależności i uwarunkowań, w niniejszym tekście skoncentrowano się na aktywności Ligi Narodów na polu mniejszościowym. Organizacja ta, mając poruczoną przez traktaty pokojowe opiekę nad mniejszościami rasowymi, religijnymi i językowymi stanęła w obliczu — jak się rychło pokazało — nieprzewidywanego dylematu. Oczekiwano, że Liga Narodów zdoła stworzyć doskonałą syntezę obejmującą dwa podstawowe, jakkolwiek nie jedyne, komponenty tego zagadnienia. Z jednej strony były to subiektywnie i obiektywnie pojmowane interesy różnych mniejszości rasowych, językowych i religijnych, z drugiej zaś — wcale nie mniej ważne, także różnie pojmowane interesy państwa przez nie zamieszkiwanego. Wszelkie próby arbitralnego uznania prymatu jednej ze stron tego zagadnienia musi zakończyć się opozycyjną konsolidacją drugiej. Prawdliwość tę można odnieść także do aktywności na polu mniejszościowym instytucji genewskiej. Z jednej strony bowiem Liga, choć „Narodów”, była organizacją grupującą w pełni suwerenne państwa; winna być zatem możliwie najbliższą doskonałości syntezą interesów poszczególnych państw. Z drugiej jednak strony międzynarodowy system ochrony mniejszości miał swoje epicentrum właśnie w Lidze, a zwłaszcza w Radzie Ligi, która była gwarantem

zobowiązań przyjętych w tym zakresie przez kilkanaście państw, głównie nowo powstałych. Zarazem jednak Pakt Ligi, będący kodyfikacją praw i obowiązków poszczególnych członków, nic nie mówił na temat ochrony mniejszości. Jedyne w traktatach mniejszościowych, zawieranych przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone oraz konkretne państwo, powołano się na art. 14 Paktu. Stanowił on, że wszelkie różnice zdań mogące się wyłonić przy aplikacji traktatów będzie rozstrzygał Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. Rozwiązanie to miało uniezależnić spory mniejszościowe od czynnika politycznego na korzyść rozstrzygnięcia zgodnego z literą prawa, traktowanego jako bardziej obiektywnego. Decyzje Trybunału w tych sprawach miały charakter ostateczny.

Niezależnie od Rady Ligi oraz jej ciała pomocniczego (tzw. Komitetu Trzech) sprawami mniejszości zajmowano się kilkanaście razy w czasie Zgromadzeń w jego pełnym składzie (w tym co roku w komisji szóstej Zgromadzenia), a także w różnych ogniowach Sekretariatu, w tym zwłaszcza w *Section des commissions administratives et des minorités*. Sekcją tą kierowali Norweg Erik A. Colban (1919 - 1927) oraz Hiszpan Pablo de Azcarate y Florez. W okresie zmiany na stanowisku dyrektora w sekcji pracowało 16 osób, w tym 11 na odcinku spraw mniejszościowych. Zespół ten, szczególnie zaś kierujący nim dyrektorzy — według opinii Marie-Renée Mouton — cieszył się powszechnym szacunkiem jako „zwiastun nowej Europy”. Zarówno przedstawiciele poszczególnych rządów objętych systemem ochrony mniejszości, jak i przywódcy mniejszości uznawali ich autorytet; niektórzy ze współczesnych określali ich jako „prawdziwych żołnierzy Armii Zbawienia”¹.

Szczególne miejsce w działaniach Ligi Narodów w sferze mniejszości odgrywały sprawy proceduralne. Subiektywizm — determinowany sprzecznymi interesami oraz ich antagonistycznym charakterem — wystąpił w tym przypadku zupełnie wyraźnie. Osiągnięcie porozumienia, które zadowalałoby podstawowe elementy układu, okazało się niemożliwe. Dzieje zmagania o procedurę mniejszościową przekonują, że w istocie rzeczy chodziło o rozszerzoną interpretację traktatów i zobowiązań mniejszościowych, które naruszały lub godziły w interesy państw posiadających te zobowiązania. Choć zatem walka o procedurę rozgrywała się na gruncie interpretacji prawnej, to jednak miała ona *par excellence* charakter polityczny.

Retrospektywne spojrzenie na problematykę mniejszościową — z uwzględnieniem szerokiego kontekstu oraz uwarunkowań społeczno-poli-

¹ P. Gerbert, V. Y. Ghebali, M. R. Mouton, *Société des Nations et Organisation des Nations Unies*. Ed. Richelieu, Paris 1973, s. 58.

tycznych właściwych dla XX-wiecznego etapu przemian cywilizacyjnych — przywodzi raczej do pesymistycznego wniosku. Do tej stosunkowo kategoriycznej opinii skłania lektura olbrzymiej już dzisiaj liczby prac poświęconych sprawom mniejszości. Wręcz burzliwy ich przyrwył w okresie międzywojennym, jak również powojenne próby systematyzacji problematyki mniejszościowej² uwypuklają rozliczne zasadzki, jakie czyhają na badacza tych zagadnień, zwłaszcza gdy kierują nim ambicje syntetyzujące³.

2. MNIEJSZOŚCI W SYSTEMIE WERSALSKIM

Pierwsza wojna światowa oraz traktaty pokojowe z niej wyrastające, jak również cały system stosunków międzynarodowych ustanowionych u progu lat międzywojennych pozwalają na uchwycenie zmian stratyfikacji państw w sensie ich pozycji międzynarodowej oraz wpływu na szeroko rozumiane stosunki między państwami. Uwzględnienie wszystkich elementów warunkujących tę stratyfikację nie jest możliwe w krótkim tekście. Nie ulega jednak wątpliwości, że w wyniku powstania systemu wersalskiego dokonano się istotne wydłużenie listy państw możliwych do usytuowania na analogicznym poziomie w sensie ich międzynarodowego znaczenia. Umiejscowienie w tym schemacie państw obarczonych różnymi formami międzynarodowych zobowiązań mniejszościowych nie jest łatwe. Mimo różnych i licznych wątpliwości, państwa mniejszościowe nie mogą być zaliczone do organizmów państwowych, które w pod-

² Do najczęściej powoływanych w literaturze opracowań z zakresu spraw mniejszościowych należą książki o charakterze raczej informacyjnym, jak P. de Azcárate, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*. Washington 1945; ta pozycja stała się podstawą dwóch mniejszych objętościowo prac tegoż autora wydanych przez *Carnegie Endowment for International Peace* (New York 1967 i Genève 1969); por. także J. A. Laponce, *Protection of Minorities*. Berkeley 1960; najnowsze *resumé* o kontekście działań Ligi Narodów daje R. Veach, *Minorities and the League of Nations* (Genève 1980, materiał powielany); podstawowy, acz obszerny, zestaw tytułów zebrał V. Y. Ghebali, *Bibliographical Handbook on the League of Nations*. Geneva 1980, t. I, ss. 260 - 297.

³ W artykule tym odwołuję się też do kilku własnych publikacji poświęconych sprecyzowanemu w tytule zagadnieniu; m. in.: por. *Próby wyzyskania procedury mniejszościowej LN w realizacji polityki Rzeszy na Bałkanach*. W: *Państwa bałkańskie w polityce imperializmu niemieckiego w latach 1871 - 1945*. Praca zbiorowa pod red. A. Czubińskiego, Poznań 1982 ss. 245 - 277; *Polityka mniejszościowa Niemiec w Lidze Narodów*. W: *Rola mniejszości niemieckiej w rozwoju stosunków politycznych w Europie w latach 1918 - 1945*. Praca zbiorowa pod red. A. Czubińskiego, Poznań 1984, ss. 43 - 72.

tekście ustanowionym przez system wersalski zostały zaliczone do „godnych zaufania”. Ich międzynarodową pozycję — nie tyle formalno-prawną, ile obiektywną (choć zarazem podlegającą subiektywnej, nawet intuicyjnej ocenie) — należy umiejscowić w rzędzie państw pośredniej grupy.

Prymat mocarstw, a wśród nich „Wielkiej Trójki” z czasów Konferencji Pokojowej w Paryżu, budzi — jak się zdaje — najmniejsze wątpliwości; do państw godnych zaufania „społeczności międzynarodowej” można zaliczyć np. Belgię, Hiszpanię i Brazylię, które wyróżnione nominacjami na pierwszych niestałych członków Rady Ligi utrzymały to stanowisko bez przerwy do 1926 r. W tej drugiej grupie państw pomieścić można także pozostałe spośród zwycięzców i neutralnych, które bez żadnych specjalnych obciążeń znalazły się wśród założycieli Ligi Narodów lub zostały zaproszone do udziału w jej pracach.

Kolejną grupę musi otwierać „pośrednia” kategoria spośród zwycięzców lub neutralnych, którzy zostali w jakikolwiek sposób wyróżnieni skonkretyzowaną formą prawną bądź faktyczną. Do tej, a więc trzeciej, grupy można zaliczyć państwa zobowiązane do przyjęcia traktatów mniejszościowych, jak również inne państwa, których akceptacja międzynarodowa (np. poprzez akces do Ligi Narodów) była warunkowana przyjęciem określonych zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony mniejszości. Do tej grupy zaliczyłbym także np. Meksyk, który nie został zaproszony do udziału w pracach Ligi. Gest ten, wynikający ze stanowiska Stanów Zjednoczonych, był tym bardziej deprymujący, że wśród członków założycieli znalazły się małe, *de facto* półsuwerenne organizmy środkowoamerykańskie, minimalnie wówczas wające na stosunkach międzynarodowych, jak Haiti, Honduras, Panama czy San Salvador wymieniony wśród „*états invites á accéder au Pacte*”.

Następną grupę otwierają państwa pokonane. Obiektywne różnice zachodzące między nimi znalazły w płaszczyźnie mniejszościowej trudny do pominięcia wyraz w postaci wyłączenia Niemiec ze zobowiązań międzynarodowych na tym polu. Niezależnie jednak od tego uprzywilejowania (argumentowanego niewielkim udziałem mniejszości wśród obywateli państwa niemieckiego), państwa pokonane, jak również inne, którym udało się narzucić zobowiązania o charakterze międzynarodowym, znalazły się w zbliżonej do siebie grupie, możliwej do określenia jako organizmy półsuwerenne. Świadom różnic zachodzących między nimi dąży do wyeksponowania funkcji „nadzorczej”, jaką w tej lub innej formie spełniały państwa najsilniejsze, wspierane moralnym autorytetem państw zaliczonych do „godnych zaufania”.

Ostatnią grupę państw w stratyfikacji wersalskiej tworzyły organizmy formalnie, a więc *expressis verbis* określone w aktach prawa mię-

dzynarodowego jako „niezdolne do samodzielnego rządzenia się”, a zatem wymagające opieki ze strony

„[...] narodów rozwiniętych, które ze względu na swoje zasoby, doświadczenie i położenie geograficzne mogą najskuteczniej przyjąć na siebie podobną odpowiedzialność i zechcą ją przyjąć; narody te wykonywałyby opiekę w charakterze Mandatariusza Ligi i w jej imieniu” (art. 22 Paktu Ligi).

Generalizując powyższy wywód (bardzo zresztą uproszczony, m. in. poprzez pominięcie sytuacji takich państw, jak Liberia, Siam czy Hedžas) należy wskazać, że mimo wszystkich wątpliwości, system wersalski sytuował państwa obciążone zobowiązaniami mniejszościowymi wśród organizmów specjalnej, negatywnie wyróżnionej kategorii w stosunku do pozostałych członków Ligi Narodów. Próby opuszczenia tego, obiektywnie rzecz biorąc niekorzystnego miejsca w strukturze wersalskiej, były w znacznej mierze utrudnione, m. in. z powodu funkcjonowania systemu mniejszościowego. Biorąc pod uwagę szereg czynników, w tym także luźno związanych z systemem mniejszościowym, można sformułować tezę, że w szeroko rozumianym procesie emancypacji międzynarodowej widoczne i wyróżniające postępy poczyniła Polska i to zanim w 1934 r. odmówiła współdziałania z Ligą Narodów w dziedzinie ochrony mniejszości.

Do najczęściej w literaturze pojawiających się opinii odnośnie do źródeł ustanowienia systemu mniejszościowego należy zaliczyć specjalną troskę mocarstw o zdobycie skutecznych, choćby pośrednich instrumentów umożliwiających „wpływanie” na politykę zewnętrzną i wewnętrzną pewnych państw. Czynnik ten odgrywał tym większą rolę, im bardziej rozlegały się idee egalitaryzmu w stosunkach międzynarodowych kumulowane w dyskusjach wokół powstania Ligi Narodów. Swoista determinacja charakteryzująca działania mocarstw na polu mniejszościowym w czasie ustanawiania tego systemu — jako integralnej części daleko bardziej rozległej konstrukcji obejmującej likwidację wojny i wygranie pokoju — wskazuje na niepoślednie miejsce systemu mniejszościowego w ogólnym planie politycznych celów mocarstw.

Różnice zachodzące w sytuacji, jak i pozycji poszczególnych mniejszości, dyferencjacje wynikające z różnie rozłożonych akcentów na ochronę językową, religijną lub rasową powodowały, że wręcz trudno oczekiwać rozwiązania tego problemu według jakiegoś jednego modelu. W odniesieniu do okresu międzywojennego możemy mówić o problemach mniejszościowych, a nie o jednym problemie mniejszości. Każde zatem zagadnienie mniejszościowe winno być traktowane indywidualnie w kontekście sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej danego państwa. Stale też musi towarzyszyć świadomość operowania w zakresie bardzo delikatnej

materii, szczególnie podatnej na różne działania określane jako manipulowanie bądź sterowanie nastrojami (uczuciami) określonej grupy osób. Wyrastające często przeszkody, mierzaz barykady rozdzielające daną mniejszość od większości obywateli kraju miały trudne do jednoznacznego określenia podglebie. Różne też elementy spełniały rolę katalizatorów: choćby niektórzy działacze mniejszościowi, którzy w akcji międzynarodowej podejmowali inicjatywy uznane przez większość obywateli danego kraju za kroki nieprzyjemne lub nawet wrogie. Wiele pytań o zasadniczym znaczeniu powstawało w związku z polityczną interpretacją postulatu dotyczącego tzw. autonomii kulturalnej.

Liczni propagatorzy daleko posuniętej, nierzadko pełnej niezależności mniejszości eksponowali w swej akcji wewnętrznej, zwłaszcza wszakże na forum międzynarodowym, że wszystkim mniejszościom jest źle, jednak w konkretnym kraju sytuacja określonej mniejszości jest wyjątkowo tragiczna. Jednostronnie uwypuklony w tym przypadku propagandowy aspekt problemu zasadał się na podziale, jaki został dokonany w ramach systemu wersalskiego, zgodnie z którym mniejszości w Europie dzieliły się na chronione i pozbawione tej ochrony. Subiektywne w gruncie rzeczy podstawy, na jakich oparto ów podział były przedmiotem wielu sporów i dyskusji. Wskazywano w nich, że w strukturze powojennej Europy problem mniejszości dotyczy ogółu, a nie tylko wybranych państw. Rzecznicy tej tezy odwoływali się do analizy składu narodowościowego państw europejskich. Na jej podstawie wyróżniano trzy zasadnicze grupy państw:

1) państwa, w których mniejszości narodowe nie przekraczały 20% ogółu obywateli, jak Austria, Dania, Francja, Niemcy i Włochy (gdzie mniejszości nie przekraczały 10%) oraz Bułgaria, Estonia, Finlandia, Grecja, Litwa i Węgry;

2) państwa, w których mniejszości nie przekraczały 40%, jak Łotwa, Hiszpania, Polska, Rumunia;

3) państwa wielonarodowe (jak Czechosłowacja, Jugosławia, Związek Radziecki), które nadto zamieszkałe były przez inne grupy etniczne mogące być uznane w konkretnej sytuacji za mniejszość.

Ten pobieżny podział dowodzi, że zasadna była teza wskazująca na ogólnoeuropejski charakter problemu. W liczbach bezwzględnych, choć rachunki mogą być prowadzone z uwzględnieniem różnych kryteriów, można mówić o 20 - 30 mln ludzi kilkunastu narodowości rozsianych po niemal wszystkich państwach⁴. Procesy rozwojowe Europy spowodowały

⁴ W imieniu takiej rzeszy ludzi zabierał głos sir Willoughby Dickinson, wiceprezydent *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations (UIA)* oraz przewodniczący komisji mniejszościowej tego Stowarzyszenia — por.

wały, że najliczniejszą, najsilniejszą ekonomicznie oraz posiadającą najlepiej zorganizowane związki z „macierzą” była mniejszość niemiecka. Można przyjąć, oddalając szacunki skrajne, że mniejszość niemiecka liczyła około 7 - 8 mln ludzi⁵.

Ukształtowany po I wojnie światowej system międzynarodowej ochrony mniejszości rasowych, religijnych, językowych opierał się na różnych podstawach. Można podzielić je na cztery grupy:

- I. Traktaty specjalne, zwane „mniejszościowymi” zawarte między głównymi mocarstwami a:
 1. Polską — Wersal, 28 czerwca 1919 r.
 2. Czechosłowacją — Saint Germain, 10 września 1919 r.
 3. Jugosławią — jw.
 4. Rumunią — Paryż, 9 grudnia 1919 r.
 5. Grecją — Sèvres, 10 sierpnia 1920 r.
- II. Specjalne postanowienia zamieszczone w traktatach pokojowych z:
 1. Austrią — Saint-Germain, 10 września 1919 r., art. 62 - 69;
 2. Bułgarią — Neuilly, 27 listopada 1919 r. art. 49 - 57;
 3. Węgrami — Trianon, 4 czerwca 1920 r., art. 54 - 60;
 4. Turcją — Lozanna 24 lipca 1923 r., art. 37 - 45.
- III. Deklaracje złożone przed Radą Ligi przez rządy:
 1. Finlandii — 27 czerwca 1921 r. (w zakresie Wysp Alandzkich);
 2. Albanii — 2 października 1921 r.
 3. Litwy — 12 maja 1922 r.
 4. Łotwy — 7 lipca 1923 r.
 5. Estonii — 17 września 1923 r.
 6. Iraku — 30 maja 1932 r.
- IV. Specjalne postanowienia zamieszczone w innych traktatach, a więc:
 1. Konwencji polsko-niemieckiej podpisanej w Genewie 15 maja 1922 r.;
 2. Konwencji dotyczącej terytorium Kłajpedy podpisanej w Paryżu 8 maja 1924 r. przez Francję, Włochy, Japonię i W. Bryta-

Sitzungsbericht des Kongresses der Organisierten Nationalen Gruppen in den Staaten Europas, Genf 26. bis 28. August 1929. Wien-Leipzig 1930, s. 27; hrabia A. Apponyi 14 września 1925 r. w Zgromadzeniu Ligi mówił o około 40 milionach obywateli Europy należących do mniejszości — „Journal Officiel”, dalej cyt. „J.O.” Sup. Spec. nr 33 (1925), s. 73.

⁵ Por. szerzej O. Jung ham m, *Die nationale Minderheit*. Berlin 1931; L. Wasilewski, *Skład narodowościowy państw europejskich*, Warszawa 1933; ciekawym uzupełnieniem całokształtu zagadnienia może być analiza liczby obcych obywateli zamieszkujących poszczególne państwa — por. np. *La statistique des etrangers. Etude comparative des recensements 1910 - 1920 - 1930*. Genève 1936, s. 252.

nię — z jednej strony oraz Litwę — z drugiej (art. 11, 26, 27 Statutu Kłajpedy oraz aneks) ⁶.

W sumie więc międzynarodowy system ochrony mniejszości obejmował 16 państw wliczając w to Niemcy posiadające zobowiązania na obszarze tej części Górnego Śląska, która znalazła się w granicach Rzeszy. Mniejszości zamieszkujące inne regiony Niemiec, choćby polska — dorównująca liczebnością mniejszości niemieckiej pozostającej w granicach państwa polskiego — były tej ochrony pozbawione. Uprzywilejowana pozycja Niemiec była uderzająca.

Na mocy powyższej wymienionych traktatów i deklaracji mniejszości nie otrzymały żadnych uprawnień w stosunku do rządów państw przez nie zamieszkiwanych. Nie mogły zatem domagać się żadnych specjalnych świadczeń, ulg — ogólnie — wyróżniającego traktowania. Niezależnie jednak od tego, międzynarodowy system ochrony mniejszości realizowany pod nadzorem Ligi wyzwał wiele zastrzeżeń o podstawowym wręcz znaczeniu.

Trudno bez głębszej refleksji odrzucić opinie niektórych prawników, którzy podnosili zupełnie wyjątkowe miejsce, jakie w nauce prawa zajmują układy o ochronie mniejszości. Prawo międzynarodowe w jednym tylko przypadku uznaje umowę zawartą pod przymusem, tj. traktat pokoju narzucony zwyciężonemu. Układ taki, zawierany w specyficznych warunkach przez strony będące w sytuacji określonej warunkami wojny, nie może być następnie kwestionowany; choć zawarty pod przymusem, zachowuje swą ważność i dlatego musi być wykonany. Zasada ta uwypukla szczególnie charakter ustawodawstwa mniejszościowego narzuconego takim państwom, jak np. Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia czy Polska znajdującym się przecież w obozie zwycięskim ⁷.

Powyższe uwagi mogą stanowić punkt wyjścia do pryncypialnie stawianego problemu suwerenności. Kwestia ta wyłaniała się już w momencie ustanawiania systemu. Niezależnie od wszelkich możliwych interpretacji (o których niżej) ochrona mniejszości została narzucona konkretnym państwom przez inne państwa — mocarstwa. Została więc w tym przypadku pogwałcona fundamentalna zasada, wedle której państwo ustanawia prawa i obowiązki swych obywateli we własnym zakresie,

⁶ Odnotować należy także protokół w sprawie mniejszości podpisany w Genewie przez Grecję i Bułgarię dnia 29 września 1924 r. („J. O”. 1924 ss. 1349 - 1351). Dokument ten nie został jednak ratyfikowany przez parlament grecki i w części dotyczącej ochrony mniejszości bułgarskiej w Grecji nie wszedł w życie.

⁷ Por. np. Wstęp prof. J. Makowskiego do pracy W. Sworakowskiego, *Międzynarodowe zobowiązania mniejszościowe Polski. Komentarz do art. 12-go małego traktatu wersalskiego*. Warszawa 1935.

bez ingerencji czynnika zewnętrznego. Naruszenie tej zasady było możliwe do wytłumaczenia tylko w odniesieniu do państw, które przegrały wojnę światową.

Charakterystyczne i wymowne było postępowanie państw wolnych od międzynarodowych zobowiązań w zakresie ochrony mniejszości. Odwołując się do przykładu Katalończyków, na podkreślenie zasługuje ich konsekwentne dążenie do uzyskania praw mniejszości narodowej. Petycje adresowane w tej sprawie do Ligi pozostawały jednak bez odpowiedzi. Rząd Hiszpanii, nie związany przepisami o ochronie mniejszości, był w najwyższym stopniu drażliwy na wszelkie inicjatywy mniejszościowe, nawet pośredniego charakteru. Dlatego też wszelka inicjatywa Ligi Narodów będąca następstwem petycji Katalończyków byłaby traktowana w Madrycie jako ingerencja czynnika zewnętrznego w sprawy wewnętrzne. Zarazem jednak faktu istnienia narodu katalońskiego nie można było ukryć.

Inny, także obiektywnie istniejący problem zaliczany do mniejszościowych raz po raz dawał się we znaki politykom jugosłowiańskim. Chodziło o stosunkowo aktywną propagandę Macedończyków, którzy pod hasłem autonomii dla swego narodu prowadzili działalność irredentystyczną przeciwko Jugosławii. Rząd belgradzki, w przeciwieństwie do Hiszpanii, był związany traktatem o ochronie mniejszości. Jednakże w Belgradzie dokładano starań, by przepisy o ochronie mniejszości nie miały zastosowania wobec petycji macedońskich. Kwestionowano więc istnienie takiej mniejszości w Jugosławii oraz — dodatkowo — łączono aktywność różnych komitetów macedońskich z działalnością antypaństwową bądź rewolucyjną. Tego zaś ustalona w Genewie procedura, dotycząca petycji mniejszościowych, stanowczo wzbraniała. Rząd jugosłowiański w formie mniej lub bardziej wyraźnej sugerował połączenie akcji macedońskich z rewizjonistyczną polityką Bułgarii skierowaną także przeciwko Grecji. Powszechnie w środowisku Ligi znanym faktem przemawiającym za prawdopodobieństwem tej tezy był głośny, grecko-bułgarski incydent graniczny pod Demir-Kapu rozstrzygnięty przez Radę Ligi w końcu 1925 r.⁸ Mimo to, w czasie trwania 53 sesji Rady Ligi w Lugano (grudzień 1928 r.) tzw. Komitet Trzech — złożony z Brianda, Chamberlaina i Fina Hjalmara J. F. Procopé — rozpatrywał petycję

⁸ Por. J. Barros, *The League of Nations and the Great Powers. The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, Oxford 1970; K. Ahoja-Patel, *The Greco-Bulgarian Dispute before the League of Nations 1925 - 1927*, Genève 1974; S. Sierpowski, *Międzynarodowe znaczenie konfliktu grecko-bułgarskiego w 1925 r.* W: *1300-lecie państwa bułgarskiego*, Poznań 1983, ss. 47 - 66.

Balkan Comité z Londynu dotycząca ogólnego położenia mniejszości „bułgarskiej” w Jugosławii. Istotne w tym przypadku było, to, że rząd w Belgradzie udzielił nie tylko ustnych, ale i pisemnych wyjaśnień dotyczących poszczególnych punktów petycji. Komitet Trzech — zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami — nie nadał dalszego biegu petycji, a więc nie uznał za wskazane przekazać jej do rozpatrzenia Radzie. Jednak w liście wystosowanym do C. Fotića — stałego delegata Jugosławii w Genewie — stwierdzono, że Komitet nie uznał za wskazane rozstrzygać słuszności tezy jugosłowiańskiej co do tego, czy istnieje na terytorium jugosłowiańskim „mniejszość bułgarska”⁹.

Podane przykłady pokazują niewątpliwy subiektywizm, jaki raz po raz uwidaczniał się w podejściu do spraw mniejszościowych. *Nolens volens* część odium spadająca z tego powodu na społeczność międzynarodową okresu międzywojennego przejęła na siebie Liga Narodów. Zarazem jednak podkreślenia wymaga to, że Liga jako taka nie realizowała swojej, niezależnej czy abstrakcyjnie pojmowanej polityki. Tak jak w wielu innych podstawowych sferach aktywności, polityka Ligi Narodów była wypadkową różnych interesów. Zasadniczy jej kierunek wyznaczały interesy państw odgrywających w stosunkach międzynarodowych epoki rolę dominującą. Deliberacje mniejszościowe były interesującym, rzecz można pod wieloma względami wygodnym terenem rywalizacji międzynarodowej, w której „główne siły” kontynentu były angażowane incydentalnie. Sytuacja ta była możliwa do utrzymania gdyż żadne z mocarstw wających na stosunkach politycznych tego okresu nie posiadało zobowiązań mniejszościowych.

⁹ Por. „Przegląd Informacyjny Polska a Zagranica” (dalej cyt. „PIPaZ”) nr 1/1929, s. 32-33 (materiał powielony polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych); por. także G. P. Guenow, *La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie*. „Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques” vol. 7 (1929), s. 331 i n.; P. Clockè, *Histoire de la Macédonie*. Paris 1960; *From Recognition to Repudiation. Bulgarian attitudes on the Macedonian Question. Articles, Speeches, Documents*. Selection and red. V. Casula. Skopje 1972. Niewątpliwie złożoną sytuację Bułgarów zamieszkujących Jugosławię dobrze ilustruje raport poselstwa RP w Belgradzie przekazany warszawskiej centrali we wrześniu 1931 r. Napisano tam, że Bułgarzy „nie tylko nie posiadają żadnych przywilejów mniejszościowych, lecz są stale narażeni na różne szkazy ze strony władz administracyjnych i ludności serbskiej, przechodzące często w akty gwałtu. Szczególnie jaskrawe wypadki gwałtu miały miejsce w pierwszych latach po przyłączeniu części Macedonii do Jugosławii. Obecnie stosunki względnie unormowały się, jednak przyznanie się do należenia do mniejszości bułgarskiej grozi dotychczas przykrymi konsekwencjami. Nie tylko że nie ma mowy o szkolnictwie, organizacjach społecznych czy kulturalnych bułgarskich w tej części Królestwa, ale nawet czytanie gazet bułgarskich jest uważane za występek” Archiwum Akt Nowych, MSZ, sygn. 2222, k. 263).

3. DUET ANGLOSASKI

a. Wielka Brytania

Obserwacja polityki mniejszościowej realizowanej przez Ligę Narodów może być przydatna dla rekonstrukcji zobiektywizowanej roli poszczególnych państw w systemie wersalskim. Uderza szczególne zainteresowanie polityków brytyjskich tą problematyką. Z powodzeniem zasługują oni na miano pierwszych współtwórców systemu ochrony mniejszości, jakkolwiek panuje w tym względzie ustabilizowany pogląd wskazujący na inicjującą rolę różnych grup żydowskich, mniej lub bardziej związanych z dalekosiężnymi celami syjonistów. Istotne wszakże jest to, że powołany na przełomie wojny i pokoju Komitet Żydowskich Delegacji na Konferencję Pokojową w Paryżu, reprezentujący opinię różnych organizacji i stowarzyszeń żydowskich, w tym śpiesznie tworzonych Żydowskich Rad Narodowych, napotkał zyczliwie wyciągniętą rękę Lloyd'a George'a. Poparcie udzielone państwowym aspiracjom Żydów, które znalazło specjalny wyraz w głośnej Deklaracji Balfoura z 2 listopada 1917 r. o ustanowieniu w Palestynie „ogniska narodowego”, winno być rozpatrywane także z uwzględnieniem celów polityki brytyjskiej nie tylko w Małej Azji, ale także w Europie.

Problem wprowadzenia międzynarodowej ochrony mniejszości był przedmiotem szczegółowych studiów tzw. Komisji sir Williama Tyrrella działającej w ramach *Political Intelligence Department* brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych. Delegacja brytyjska, udając się na Konferencję pokojową do Paryża, dysponowała obszernym i wyczerpującym materiałem, w którym wyraźnie sformułowano sugestie wprowadzenia, zwłaszcza w Europie wschodniej, gwarancji co do równych praw obywateli bez różnicy rasy, języka i religii. Równoległe z pracami komisji Tyrrella, w której szczególnie aktywni byli James Hardlam-Morley oraz antypolsko usposobiony Lewis Namier, rząd brytyjski odnotowywał rozwój „międzynarodowej konspiracji żydowskiej”¹⁰. Skupiono uwagę na ukazywaniu despotyzmu tureckiego (w grę wchodziła sprawa Palestyny) oraz nieznośnych warunków egzystencji określonych grup ludności, zwłaszcza żydowskiej, w Europie wschodniej. Szczególnie brutalny szturm przypuszczono na odradzające się państwo polskie, mając na widoku utworzenie „państwa w państwie”. M. Nowak-Kiełbikowa podaje, że docierające do Londynu wiadomości o antyżydowskich ekscesach w Polsce wywoływały tam falę oburzenia oraz powszechną dezaprobatę. De-

¹⁰ Por. szerzej A. Sharp, *Britain and the Protection of Minorities at the Paris Peace Conference, 1919*. W: *Minorities in History*. London 1978, ss. 175 - 176.

putowani żydowscy oraz różne stowarzyszenia syjonistyczne wysyłały do Paryża depesze protestacyjne¹¹. Z kwerendy prowadzonej w rzymskim *Archivio Centrale dello Stato* wiem, że antypolską działalność propagandową prowadzono już od końca 1918 r. Niezmiennie pozostaje pod wrażeniem kilkuset telegramów, jakie w pierwszej połowie 1919 r. napłynęły z najróżniejszych zakątków świata do włoskiego ministerstwa spraw zagranicznych, w których protestowano wobec pogromów w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że akcja zmierzająca do dyskredytowania Polski i Polaków objęła także pozostałe państwa „Wielkiej Piątki”.

Powyższe uwagi nie mogą prowadzić do uznania inicjatywy żydowskiej za wyczerpującą sprawę ustanowienia systemu ochrony mniejszości. Wiele elementów, trudnych do zaprezentowania w krótkim szkicu, wskazuje na to, że ważną — może nawet wiodącą — rolę odegrał wzgląd na Niemcy. Dyplomacja brytyjska, mając stałe na uwadze politykę imperialną, na odcinku europejskim widziała się zniewoloną (chodzi o pierwszą połowę 1919 r.) do wspierania aspiracji głównych protektorów mniejszości, tj. Niemiec, choćby tylko dlatego, że ostrzem swym były one wymierzone w sojuszników Francji. Przypomnieć trzeba, że specjalne, traktatowe uregulowania w tym zakresie zostały w 1919 r. narzucone tylko czterem państwom, tj. Polsce, Czechosłowacji, Jugosławii i Rumunii. Także rozwój tego systemu w latach następnych (wyłączając specjalny *casus* Iraku w 1932 r.) nie obejmował terytoriów tradycyjnie uznawanych za brytyjskie sfery wpływów¹².

Specjalne zainteresowanie polityków brytyjskich kwestiami mniejszościowymi, czego szczególne dowody dał np. Austen Chamberlain w latach 1924 - 1929 na forum Ligi, a lord Robert Cecil i sir Willoughby Dickinson w działalności *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations* (UIA) miało m. in. dowieść, że obawy Niemiec o dalsze istnienie *Entente cordiale* pozbawione są podstaw. Powyższe uwagi nie mogą mieć kategorięcznego charakteru. Trudno bowiem w odniesieniu do wszystkich sytuacji wyzwalających zainteresowanie Brytyjczyków losem mniejszości przykładać jedną, a tym bardziej równą miarę. Nie można też odrzucić humanitarnych motywów skłaniających okreś-

¹¹ M. Nowak-Kiełbikowa, *Polska — Wielka Brytania w latach 1918 - 1923*. Warszawa 1975, s. 117; najnowsza książka o tej problematyce pióra J. Orlickiego (*Szkice z dziejów stosunków polsko-żydowskich 1918 - 1949*, Szczecin 1983) w interesującym nas tu zakresie nie wychodzi poza dotychczasowe ustalenia literatury i to wyłącznie polskiej.

¹² Trudno oprzeć się pokusie zacytowania znanej i trafnej opinii F. Chrzanowskiego (*Niemieckie skargi mniejszościowe na Polskę przed Radą Ligi Narodów w latach 1920 - 1930*, Poznań 1932, s. 38), że najdotkliwsze przegrane poniosła Polska wówczas, „gdy rolę protektorów mniejszości niemieckiej w Polsce przyjęły na siebie obce państwa, a przede wszystkim Wielka Brytania”.

lonych ludzi, aktywnych na forum Ligi do interwencji wobec nagannego częstokroć losu pewnych grup etnicznych, czy religijnych.

Inicjatywa i główna rola Brytyjczyków w zakresie ustanowienia i rozwoju systemu międzynarodowej ochrony mniejszości uwidacznia się w związku z kształtowaniem się praktycznej strony tego systemu. Do centralnych ogniw procedury mniejszościowej Ligi Narodów zaliczyć należy wspomniany już tzw. Komitet Trzech¹³. Idea jego wyłaniania wyszła od J. Balfoura, który w czasie sesji Rady Ligi w październiku 1920 r. mówił o „niewdzięcznym i trudnym” zadaniu, jakie spada na członków Rady z tytułu ochrony mniejszości. Chcąc uniknąć ewentualnych konfliktów między państwem „oskarżonym” a państwem — członkiem Rady, jedynie upoważnionym do stawiania takiego oskarżenia na forum Rady, postanowiono powołać ów Komitet złożony z przewodniczącego Rady oraz dwóch innych jej członków. Zrazu miała to być instytucja wewnętrzna Rady, wstępnie badająca oraz przygotowująca daną petycję mniejszościową pod obrady Rady. Rychło jednak prace Komitetu Trzech w przewadze przypadków stały się ogniwem kończącym ligową cyrkulację petycji oraz wyjaśnień nadsyłanych przez poszczególne rządy. Szczególnie częsty udział w składzie Komitetu Trzech przedstawiciela W. Brytanii (zwłaszcza gdy badano petycje mniejszości niemieckiej) pozwalał mu na odegranie głównej roli w praktyce mniejszościowej Ligi Narodów.

Międzynarodowa ochrona mniejszości rodziła się w atmosferze pewnej euforii, eksponującej w głównej mierze dobro stosunkowo niewielkiej grupy obywateli danego państwa. Wyrazem tych tendencji był tzw. raport Tomasso Tittonego przyjęty przez wspomnianą już Radę w październiku 1920 r.¹⁴. Stwierdzono wówczas np., że prawo inicjatywy przysługujące członkom Rady nie może być interpretowane jako wyłączenie samych mniejszości bądź też państw nie będących w Radzie z możliwości zwracania uwagi na wszelkie przekroczenia z tytułu ochrony mniejszości. Nadesłane petycje sekretarz generalny przekazywał do wiadomości członkom Rady oraz zainteresowanemu rządowi. Wychodząc z założenia zasadniczej równości wszystkich państw w Lidze, petycje przekazywane członkom Rady wysyłano także do wiadomości pozostałym członkom Ligi. Praktyka ta — ukształtowana w pierwszych miesiącach funkcjonowania systemu prawnej ochrony mniejszości i potwierdzona

¹³ *Resumé* istniejącej procedury mniejszościowej por. „J.O.”, *Supplément spécial* nr 73 (1929), ss. 43-86; w literaturze polskiej por. F. Chrzanowski, *Rozwój procedury mniejszościowej na terenie Ligi Narodów*, „Strażnica Zachodnia” 1931, ss. 19 i n., 237 i n.; także S. Sierpowski, *Próby wyzyskania...*, s. 261 i n.

¹⁴ „J.O.” nr 8 (1920), s. 89.

w raporcie Tittoniego — wywołała stanowcze protesty państw mniejszościowych. Wskazywały one na negatywne skutki, w tym zwłaszcza propagandowe, jakie mogą stać się udziałem państwa obarczonego zarzutami z tytułu przekroczenia przepisów o ochronie mniejszości. Pierwszym wyłomem w tej praktyce była decyzja Rady powzięta 27 czerwca 1921 r. na skutek zespolonej inicjatywy rządów Czechosłowacji i Polski. Stwierdzono mianowicie, że wszelkie petycje o ochronie mniejszości nadesłane przez petentów nie będących członkami Ligi (np. organizacje mniejszościowe, stowarzyszenia itp.) będą dalej komunikowane wraz z ewentualnymi uwagami bezpośrednio zainteresowanego rządu. Dalsze ograniczenie międzynarodowej cyrkulacji petycji mniejszościowych wprowadziła decyzja Rady z 5 września 1923 r. Oparto ją na obszernym wywodzie przygotowanym przez delegata Brazylii Paula de Rio Branco. Było to ustosunkowanie się do wniosków i propozycji rządów Czechosłowacji i Polski, które — kwestionując zasadność istniejącej procedury — zwracały uwagę na możliwość wykorzystania jej w celu szerzenia propagandy wymierzonej przeciwko jakiemuś państwu¹⁵. Poczynając od września 1923 r. petycje oraz ewentualne uwagi „oskarżonego” państwa były komunikowane tylko członkom Rady. Wszelkie odstępstwa od tej zasady wymagały zgody zainteresowanego państwa lub specjalnej uchwały Rady.

Stopniowe wycofywanie się z przyjętej w Lidze procedury mniejszościowej, będącej wyrazem rozszerzonej interpretacji traktatów mniejszościowych, dokonywało się w atmosferze walki, w końcu „ustępstw” czynionych przez W. Brytanię na rzecz Francji i jej sojuszników. Była to subtelna rozgrywka. Brytyjczycy musieli liczyć się z głosem państw mniejszościowych w związku z pożądanym wejściem Niemiec do Ligi. Problem ten, rozważany poważnie już w 1924 r.,¹⁶ znalazł także na odcinku mniejszościowym ciekawe odbicie. Przedstawiciel polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Stanisław Łoś, w rozmowie z E. Colbanem, dyrektorem popularnie nazywanej sekcji mniejszościowej sekretariatu Ligi, wręcz ostrzegł w styczniu 1925 r., że

„Polska nie chce mieć uroczystej i świątecznej atmosfery pojednania i zbliżenia, w jakiej powinno odbywać się przyjmowanie nowych członków do Ligi. Zdaniem naszym, procedura mniejszościowa powinna być definitywnie ustalona, zanim sprawa przyjęcia Niemiec do Ligi stanie się palącą sprawą dnia”¹⁷.

¹⁵ Tekst raportu De Rio Branco por. „J.O.” 1923, s. 1426; noty rządów Czechosłowacji i Polski por. ss. 480 i n., 717 i n., 1071 i n.

¹⁶ Por. J. Spenz, *Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund 1924 - 1926*. Göttingen 1966.

¹⁷ Archiwum Akt Nowych (AAN), Delegacja RP przy Lidze Narodów, sygn. 222, k. 21 (raport Stanisława Łośa z rozmowy z Colbanem, 13 I 1925).

Uwzględnienia wymagało, także w stanowczej formie prezentowane, stanowisko Rzeszy. Rola Ligi w sprawach mniejszościowych była często eksploatowanym argumentem przez zwolenników wstąpienia Niemiec do instytucji genewskiej. W Brytania była promotorem zbliżania się Niemiec do społeczności międzynarodowej za pośrednictwem Ligi Narodów. Zarazem jednak Brytyjczycy nie chcieli dopuścić do pomniejszenia swej pozycji arbitra wobec przeszłych i przyszłych sytuacji (konfliktowych w obrębie spraw mniejszościowych. W tej sytuacji wzmagająca się akcja państw mniejszościowych dała pozytywne rezultaty w tym sensie, że 10 czerwca 1925 r. Rada Ligi przyjęła rezolucję zabraniającą powoływania do tzw. Komitetu Trzech przedstawiciela państwa sąsiadującego z oskarżonym państwem¹⁸. Rezolucja ta w praktyce mniejszościowej Ligi oznaczała, że np. przedstawiciel Rzeszy nie będzie mógł zajmować się w procedurze wstępnej skargami mniejszości z Czechosłowacji, Jugosławii czy Polski, po prostu tzw. mniejszościami pogranicza.

Formalne podstawy do ingerencji Brytyjczyków — za pośrednictwem Ligi — w sprawy mniejszościowe były wykorzystywane w sposób nie mający sobie równego w środowisku genewskim. Austen Chamberlain w latach kierowania *Foreign Office*, tj. od 1924 - 1929 r., osobiście reprezentował W. Brytanię na 24 posiedzeniach tzw. Komitetu Trzech. Informacja ta kontrastuje z relatywnie niewielkim zaangażowaniem Aristide Brianda w tę fazę procedury mniejszościowej, który tylko pięciokrotnie uczestniczył w posiedzeniu Komitetu mniejszościowego wyłonionego przez Radę¹⁹.

Cechą charakterystyczną wykształcającej się w pierwszych latach istnienia Ligi procedury mniejszościowej było to, że proces ten dokonywał się w zasadzie bez udziału państw bezpośrednio sprawą zainteresowanych. Po wejściu do Rady Czechosłowacji w 1923 r. oraz Niemiec i Polski w 1926 r. powstała sytuacja, rzecz można, patowa, w której dokonanie ruchu — bądź w kierunku rozszerzenia, bądź też zawężenia ochrony mniejszości — oznaczało sukces dla jednych lub klęskę dla drugich. W tej sytuacji po 1926 r. w procedurze mniejszościowej Ligi Narodów nie zaszły istotne zmiany, choć bezpośrednio zainteresowane państwa problem ten podnosiły wielokrotnie. W formie deklarowanej i ekspozowanej bezstronności aktywną obecność na tym polu zaznaczyli także Brytyjczycy. Dowodnie przekonuje o tym synchronizacja projektów prezentowanych w organach Ligi Narodów oraz innych organizacjach o zasięgu międzynarodowym. Na godną wyróżnienia uwagę zasługuje wybitna i wiodąca rola brytyjskiego *League of Nations Union*

¹⁸ Tekst: „J.O”. 1925, ss. 878 - 879.

¹⁹ R. Veatch, *Minorities and the League of Nations* ..., s. 22

działającego w ramach wspomnianego już *Union Internationale des Associations pour la Société des Nations (UIA)*²⁰. Sprawy mniejszościowe odgrywały w Stowarzyszeniu o tyle ważną rolę, że były rozpatrywane przez osoby nie związane formalnie z polityką poszczególnych rządów. Deklarowana bezstronność nie uchroniła jednak różnych gremiów *UIA* od konfliktowych sytuacji. Szczególnie ostry i długotrwały przebieg miały dyskusje wokół ustanowienia w ramach Ligi Narodów stałej komisji mniejszościowej na wzór komisji mandatów funkcjonującej od zarania instytucji genewskiej. Wstępem do tego miało być powstanie takiej komisji w ramach *UIA*.

Pomysł ten, w skonkretyzowanej zresztą formie wyłonił się już w październiku 1921 r. w czasie posiedzenia Rady Generalnej Stowarzyszenia w Wiedniu. Rozwijający się, także w łonie *UIA* i przybierający na sile spór czesko-niemiecki posłużył za podstawę do generalnego ustosunkowania się organizacji proligowych wobec spraw mniejszościowych. Komisja miała rozpatrzyć faktyczny stan mniejszości narodowych we wszystkich państwach oraz zaproponować zasady i metody przeciwdziałania zjawiskom uznanym za negatywne²¹. Efekty pracy komisji miały być przedłożone ogólnemu Zgromadzeniu *UIA* zapowiedzianemu na czerwiec 1922 r. do Pragi.

Pierwsze posiedzenie komisji odbyło się w Brukseli, siedzibie Stowarzyszenia, w styczniu 1922 r. Przybyli delegaci Angli, Francji, Belgii, Holandii, Czechosłowacji, Węgier, Polski, Szwajcarii, Grecji, Argentyny, Niemiec i USA. Przewodniczącym komisji został sir Willoughby Dickinson, który latem 1921 r. zwiedził Austrię, Czechosłowację, Węgry, Rumunię i Jugosławię. Spostrzeżenia, jak również osobiste refleksje zawarł w broszurze pt. *Memorandum. The Minorities in the Succession States of Eastern Europe*. Położenie mniejszości w tzw. państwach sukcesyjnych uznał za tak złe, że może ono zagrażać pokojowi w Europie. Zamiast jednej monarchii austro-węgierskiej powstało pięć podobnych państw, ściśle oddzielonych granicami celnymi i wstrząsanych walkami narodowościowymi. Zdaniem sir Willoughby Dickinsona, mocarstwa sprzymierzone nie byłyby nigdy zgodziły się na utworzenie nowych państw (jak np. Czechosłowacji) albo na znaczne powiększenie innych

²⁰ Por. H. Winkler, *The League of Nations Movement in Great Britain*, New Brunswick 1952; D. S. Birm, *The League of Nations Union and Collective Security*, „Journal of Contemporary History” July 1974, s. 131 i n.; J. A. Thompson, *Lord Cecil and the Pacifists in the League of Nations Union*, „The Historical Journal” Vol. 4 (1977), s. 953 i n.; S. Sierpowski, *Le mouvement de soutien de la Société des Nations*, „Acta Poloniae Historica”, 1983.

²¹ Por. B. W. von Bülow, *Der Versäuler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz*, Berlin 1923, s. 483 i n.

(jak Serbii i Rumunii), gdyby nie były przekonane, że ulegną likwidacji właśnie narodowościowe, które doprowadziły dualistyczną monarchię do ruiny. Tymczasem władze w Pradze, Bukareszcie i Belgradzie, obawiając się odwetu tak dumnych i zdolnych narodów, jak Niemcy i Węgry, „nie są skłonne do tolerancji”. Dlatego też pod wysokim autorytetem Ligi Narodów winny powstać osobne komisje, które zajęłyby się badaniem niesprawiedliwości oraz proponowaniem środków zaradczych. Liga Narodów miała prosić poszczególne rządy do zastosowania propozycji wypracowanych przez poszczególne komisje. Znaczący udział w tym dziele sir Willoughby Dickinson wyznaczał towarzystwom prologowym, którym podpowiadał działanie na rzecz uświadamiania społeczeństwu praw mniejszości oraz konieczności pokojowego współżycia²².

Poglądy wyrażone w *Memorandum* zasługują tym bardziej na uwagę, że lord Dickinson może być uznany za pierwszą osobę aktywności mniejszościowej prowadzonej pod auspicjami UIA. Powołana w ramach tego Stowarzyszenia komisja mniejszościowa, a więc organu na stałe i wyłącznie zajmującego się sprawami mniejszościowymi na swego przewodniczącego wybrała właśnie jego²³.

Podkreślenia wymaga *iunctim*, jakie obserwujemy między celami realizowanymi przez oficjalnych przedstawicieli W. Brytanii w organach Ligi oraz „działaczy społecznych” angażujących się na niwie jakoby wol-

²² A.A.N, Ambasada Berlin, sygn. 1959, k. 41 i n. (sprawozdanie dra B. Dembińskiego, Warszawa w styczniu 1922 r.).

²³ Wybór ten, rzecz jasna, nie uwolnił Stowarzyszenia od zasadniczych kontrowersji, jakie towarzyszyły kolejnym posiedzeniom Komisji, a także kongresom UIA. Dały one o sobie znać już w Pradze w czerwcu 1922 r. Przedyskutowana i przyjęta na Komisji większością głosów uchwała mówiąca o potrzebie bezpośredniej opieki Ligi Narodów nad mniejszościami, została następnie zakwestionowana przez delegację państw Małej Ententy i Polski. Delegacje te, nie mogąc przeformułować swego stanowiska, wyraziły *votum* nieufności wobec zebrania i powziętych uchwał. W tej sytuacji Kongres, opuszczony przecież przez gospodarzy, nie odniósł w polityce światowej tego sukcesu, jakiego się spodziewano. O trwałości sporów na tym tle niech świadczy atmosfera wokół 15. Kongresu UIA, zwołanego do Budapesztu na maj 1931 r. Delegacje Czechosłowacji, Jugosławii i Rumunii wyraziły zgodę na udział w obradach pod warunkiem, że sprawy mniejszościowe nie będą w ogóle poruszane; por. liczne artykuły, sprawozdania i informacje opublikowane w wyspecjalizowanych, bardzo licznych periodykach, takich np. jak „Sprawy Narodowościowe”, „Nation und Staat”, „Glasul minorităților”, „Voix des minorités”, „Review of Nations”, „Völkerbundfragen”, „Kulturwehr”, „Questions minoritaires”. Dla badań zagadnień mniejszościowych analiza wyżej wymienionych periodyków zarówno z punktu widzenia treści, jak również „sponsorów”, doboru autorów itp. miałaby kapitalne znaczenie. Tym silniej powyższe wskazanie odnieść należy do tzw. czasopism niezależnych, do jakich zaliczono np. wychodzący pod firmą UIA dwumiesięczny biuletyn pt. „Les Minorités Nationales”, ukazujący się od 1928 r.

nej od polityki państwowej. Sekretarz generalny brytyjskiej sekcji UIA (*League of Nations Union*) prof. Gilbert Murray, uczestnicząc w II Zgromadzeniu Ligi Narodów jako delegat Południowej Afryki, zaproponował powołanie stałej komisji mniejszościowej. Jej zadaniem miało być przyjmowanie skarg mniejszościowych adresowanych do Ligi, przygotowywanie odpowiednich raportów oraz — w razie potrzeby — badanie spraw będących przedmiotem petycji. Do wniosku swego powrócił prof. G. Murray w czasie III Zgromadzenia sugerując ustanowienie na terytoriach o ludności mieszanej pod względem języka, religii lub rasy stałych delegatów Ligi. Ich zadaniem byłoby łagodzenie tarć między mniejszością a większością oraz informowanie o sytuacji panującej na danym terenie. Projekt ten, zignorowany przez wielu delegatów, znalazł zrozumienie u lorda Roberta Cecila, także delegata Afryki Południowej na III Zgromadzenie Ligi, a zarazem prezesa *League of Nations Union*, gdzie Murray pełnił funkcję sekretarza generalnego²⁴.

Brzemiennym w skutki efektem inicjatywy G. Murraya była praktyka ukształtowana od III Zgromadzenia, zgodnie z którą część raportu sekretarza generalnego dotycząca mniejszości była szczegółowo analizowana w Szóstej Komisji (politycznej). W konsekwencji przeprowadzonych tam dyskusji Zgromadzenie Ligi 21 września 1922 r. przyjęło kilka doniosłych rezolucji dotyczących mniejszości. Szły one jednak w kierunku dość odległym od pierwotnych zamiarów wnioskodawcy. Zgromadzenie bowiem w jednej z uchwał zwracało np. specjalną uwagę na obowiązek lojalnej i obywatelskiej współpracy mniejszości z państwem, do którego należą. Sekretariat — czytamy w uchwale nr 5 — nie tylko miał zbierać informacje o sposobie wykonania traktatów mniejszościowych, ale także pomagać Radzie w zakresie oceny wypełniania przez mniejszości obowiązków względem swych państw²⁵.

Brytyjskie inicjatywy w dziedzinie kształtowania się procedury mniejszościowej Ligi Narodów można oceniać z różnych punktów widzenia. Trudno jednak pominąć daleko idące konsekwencje, jakie niósł za sobą fakt zajmowania się sprawami mniejszości przez pierwsze *Assemblées*. Spór o kompetencje w tym zakresie ciągnął się wiele lat i nigdy nie został definitywnie rozwiązany. Większość delegacji stała na stanowisku, że Zgromadzenie jako najważniejszy organ Ligi posiada kompetencje w tej sprawie; część delegacji — zainteresowanych usuwaniem

²⁴ Prócz materiałów z *Assemblées* por. R. Cecil, *A Great Experiment. An Autobiography by ...* London 1941, s. 134 i n.; F.P. Walters, *A History of the League of Nations*. London 1965, s. 212.

²⁵ „J.O”, *Supplément spécial* nr 9 (*Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa troisième session*). Genève 1922, ss. 35 - 36.

dyskusji mniejszościowych z nazbyt liczne forum — eksponowała, że traktaty mniejszościowe w sposób nie budzący wątpliwości oddały ten problem wyłącznej kompetencji Rady. Rozważania wokół tej kwestii stanowiły nierzadko jeden z centralnych tematów w Szóstej Komisji dorocznych Zgromadzeń. Tytułem przykładu można przytoczyć oświadczenie złożone przez delegata Jugosławii ministra C. Fotića na początku debaty mniejszościowej w Szóstej Komisji XIII Zgromadzenia (1932 r.). Mówiąc także w imieniu Czechosłowacji, Polski i Rumunii odwołał się Fotić do wcześniejszych stwierdzeń w tej materii przypominając, że traktaty umieszczone pod gwarancją Ligi Narodów zarezerwowały wyłączną kompetencję Rady dla oceny ich stosowania. Procedura później przyjęta została ustanowiona na podstawie zgody pomiędzy Radą a państwami-sygnatariuszami, które dobrowolnie przyjęły pewne postanowienia, przekraczające ich umowne zobowiązania.

„Delegacje, w których imieniu mam zaszczyt przemawiać, podtrzymują swój punkt widzenia i oświadczają, że już nie mogłyby przekazać Zgromadzeniu lub Szóstej Komisji praw, które traktaty zarezerwowały wyłącznie dla Rady Ligi Narodów. W konsekwencji państwa te uważają, że debata, która rozpoczęła się dzisiaj, nie mogłaby się stać przedmiotem żadnej rezolucji, która by dotyczyła tylko państw-sygnatariuszy traktatów mniejszościowych i która nie odnosiłaby się do wszystkich państw — członków Ligi”²⁶.

Na zaabsorbowanie Szóstej Komisji sprawami mniejszości można spojrzeć także z punktu widzenia polityki i taktyki realizowanej na forum Ligi przez państwa najsilniejsze. Ukształtowany pod wpływem stałych sporów mniejszościowych charakter tej Komisji uległ zasadniczej zmianie: z politycznego na mniejszościowy. Ten wydatnie ograniczony przez kilkuletnią praktykę profil pracy Szóstej Komisji musiał dogadzać liderom Ligowej aktywności. Z jednej strony była to próba odsunięcia Ligi, *de facto* — państw średnich i mniejszych, od dyskusowania istotnych spraw o charakterze politycznym, na co nieraz brakowało już czasu czy energii (często jednak odwagi!); z drugiej strony mocarstwa — w tym szczególnie W. Brytania — zajmowały uprzywilejowaną pozycję arbitra i mediatora wobec sporów, jakie wokół mniejszości wiodły inne państwa.

b. Niemcy

Do elementarnej wiedzy historycznej można zaliczyć stwierdzenie, że problematyka mniejszościowa została włączona do arsenału środków mających doprowadzić do rozsadzenia systemu wersalskiego. Szczególna

²⁶ Tamże, Supplément spécial nr 106 (1932), s. 35 i n.

rola Niemiec w tym zakresie jest stosunkowo dobrze znana i w zasadzie nie kwestionowana²⁷. Pozostaje wszakże aktualne pytanie o wpływ polityki mniejszościowej Niemiec na rozwój stosunków międzynarodowych w okresie międzywojennym z punktu widzenia nadrzędnych celów Ligi Narodów w tym zakresie.

Wyróżniające pod wieloma względami usytuowanie Niemiec w całokształcie problematu mniejszościowego jest możliwe do zrozumienia w ścisłej korelacji z ogólną polityką Rzeszy w okresie międzywojennym. Stale też trzeba widzieć instrumentalny charakter tej polityki, jej bezpośrednią współzależność z głęboko w świadomości wielu Niemców zadomowionymi ideałami wszechniemieckimi. Wiele ważkich momentów zawiera memoriał Gustawa Stresemanna z 13 stycznia 1925 r., w którym podkreślał „bezценne znaczenie” (*unschätzbare Bedeutung*) polityki mniejszościowej dla Rzeszy:

„Pod względem politycznym mniejszości będą powołane do tego, by jako współtwórcy polityki obcego państwa wpłynęły na jego politykę, tak aby stała się korzystna dla Rzeszy Niemieckiej; w płaszczyźnie kulturalnej służyć będą swemu narodowi jako pośrednicy w rozpowszechnianiu i rozumieniu niemieckiej kultury i niemieckiego światopoglądu; pod względem gospodarczym tereny zamieszkałe przez nasze mniejszości będą nie tylko obszarami eksportu dla niemieckich produktów przemysłowych oraz dostarczycielami potrzebnych surowców, lecz także cennymi przyczółkami dla propagandy niemieckiej gospodarki za granicą”²⁸.

Wyróżniająca rola Niemiec w całokształcie zagadnienia opiera się na kilku przesłankach. Pierwsza z nich wskazuje na obiektywną pozycję polityczną Rzeszy, wzmocnioną np. istnieniem państw bądź ruchów społeczno-politycznych zainteresowanych destrukcją systemu wersalskiego oraz jednego z jej filarów, tj. Ligi. Z jednej strony do zagorzałych wrogów instytucji genewskiej, zwłaszcza w pierwszych kilkunastu latach jej istnienia, należeli komuniści; po przeciwnej stronie ideologicznej barykady przeciw Lidze, mniej lub bardziej ostro, zawsze jednak wyraźnie, opowiadali się faszyci. Przeciwnie Lidze nastroje w tym ostatnim obozie organizowały i napinały wszelkie odcienie tak licznych i dobrze prosperujących nacjonalizmów. Kpiąc — ogólnie rzecz ujmując — z

²⁷ Z nowszych opracowań niemieckich por. H. Pieper, *Die Minderheitenfrage und das Deutsche Reich*, Frankfurt a./M 1974; z polskich: *Irredenta niemiecka w Europie środkowej i południowo-wschodniej przed II wojną światową*. Pod red. H. Batowskiego, Katowice-Kraków 1971; *Rola mniejszości niemieckiej w rozwoju stosunków politycznych w Europie w latach 1919-1945*. Pod red. A. Czubińskiego, Poznań 1984 oraz polsko-enerdowskich — *Grenzrevision und Minderheitenfrage zwischen beiden Weltkriegen (I-II)*. Studien zur Geschichte der deutsch-polnischen Beziehungen Vol. 6-7, Rostock 1982.

²⁸ Cyt. za H. Pieper, *Die Minderheitenfrage...*, ss. 95-96.

fundamentów, na jakich opierała się Liga, nacjonałiści wskazywali na ochronę mniejszości jako ewidentny przykład kapitulacji suwerennego państwa wobec „ciemnych” sił międzynarodowych, zmierzających do pokojowego ujarznienia pewnych państw.

Wiele zatem elementów złożyło się na to, że Niemcy, zwalczając Traktat Wersalski dostrzegli w nim bodaj jeden element pozytywny, mianowicie postanowienia odnośnie do ochrony mniejszości. Konflikty, jakie na tym tle wybuchały od początku w obozie zwycięzców, stwarzały możliwości trwałego ich podziału. Wspomniano już uprzednio specjalne potraktowanie Niemiec, które jako jedyne spośród państw pokonanych nie zostały obarczone ograniczeniami wobec mniejszości. Można nawet powiedzieć, że system ten po części powstał w celu neutralizacji protestów niemieckich eksponujących przekazywanie innym państwom terytoriów w znacznym procencie zamieszkałych przez ludność niemiecką. Rychło też ukształtowały się zasadnicze cele mniejszościowej polityki Niemiec, które można ująć następująco:

- 1) kreowanie nastrojów sprzyjających planom rewizjonistycznym w odniesieniu do Traktatu Wersalskiego i systemu przezeń stworzonego;
- 2) utrzymanie i wzbogacenie więzi z mniejszościami w duchu wszechniemieckim;
- 3) wspieranie dążeń odśrodkowych oraz programów rewindykacyjnych wszelkich innych mniejszości, zwłaszcza w państwach sukcesywnych względem Rzeszy z 1914 r.;
- 4) budowa struktur organizacyjnych umożliwiających wyzyskiwanie mniejszości jako środka rozszerzania wpływów Rzeszy w innych krajach.

Wykonując powyższy program Niemcy przedstawiały się na arenie międzynarodowej jako jedynie godny uwagi protektor wszystkich mniejszości narodowych. Szczególny rozgłos starał się temu nadać Gustaw Stresemann, którego nazwisko na trwałe złączyło się z problematyką mniejszościową, zwłaszcza po wejściu Rzeszy do Ligi Narodów w 1926 r.²⁹ Rozwijanie jednak powyżej zarysowanego programu stawiało Rzeszę w sytuacji antagonistycznej wobec — najogólniej mówiąc — Ligi Narodów. Usytuowanie to łączyło się z wyraźnym, nierzadko gwałtownym kwestionowaniem efektywności ochrony mniejszości spełnianej przez organa Ligi, zwłaszcza sekcję mniejszościową Sekretariatu. Stopniowo, ale nieuchronnie nabrzmiewał zasadniczy dysonans między gene-

²⁹ Jako lapsus muszę traktować opinię W. Michowicza, od lat parającego się problematyką mniejszościową, że „silne zainteresowanie problemem mniejszościowym w Lidze Narodów zaczęły przejawiać Niemcy od 1929 r.” (*Wystąpienie Niemiec hitlerowskich z Konferencji Rozbrojeniowej i Ligi Narodów*. „Zeszyty Naukowe UŁ”. Nauki humanistyczno-społeczne ser. I, 2, 3, Łódź 1976, s. 44.

ralnymi celami aktywności mniejszościowej Ligi Narodów a celami i oczekiwaniami Niemiec.

Istotnym elementem tego procesu był rozgłos, jaki propaganda niemiecka nadawała kongresom mniejszościowym, które od jesieni 1925 r. weszły do kalendarza najważniejszych imprez mniejszościowych w Europie. Można mówić w tym przypadku o sprzężeniu interesów: z jednej strony organizatorzy tych akcji mniejszości potrzebowali reklamy i poparcia, z drugiej zaś strony dyplomacji Rzeszy wręcz niezbędny był donośnie brzmiący głos samych mniejszości. Inspiratorzy kongresów mniejszości, głównie Niemcy z Estonii i Łotwy, pozostając w ścisłych kontaktach z *Auswärtiges Amt*, gwarantowali Rzeszy liczący się wpływ na cele i charakter tych manifestacji³⁰. Formalnie kongresy miały być wyrazicielem ideologii i dążeń samych mniejszości. Miał to być zorganizowany środek presji na Ligę Narodów. Pierwotnie zakreślony program, firmowany przez estońskiego Niemca, Ewalda Ammende, obejmował wiele spraw ściśle politycznych; przewidywano np. utworzenie Związku Mniejszości Narodowych, stałej organizacji dysponującej odpowiednim aparatem administracyjnym. Liczne dyskusje w gronie przedstawicieli samych mniejszości, jak również mniej lub bardziej wyraźne interwencje dyplomatyczne doprowadziły do zmiany programowych treści przygotowywanego kongresu. Ujęto je w formie czterech tez:

1. Wolność przyznawania się do własnej narodowości jest dobrem każdego człowieka tak samo nienaruszalnym, jak wolność wyznania; zasada ta winna znaleźć wyraz w normach prawa pozytywnego;

2. Każde państwo, które posiada mniejszości narodowe, winno im zapewnić swobodę kulturalnego i gospodarczego rozwoju narodowego, a członkom tych mniejszości zabezpieczyć możliwość nieograniczonego korzystania ze wszystkich praw obywatelskich;

3. Każda mniejszość narodowa winna mieć prawo do pielęgnowania i rozwoju odrębności narodowej we własnej korporacji publiczno-prawnej, zorganizowanej na podstawie terytorialnej lub personalnej;

4. Przeprowadzenie i ochrona tych praw mniejszości winna być głównym obowiązkiem Ligi Narodów i wszystkich tych organizacji, których zadaniem jest utrzymanie pokoju światowego i zgodnego współżycia narodów.

Legalistyczna podstawa, na jakiej oparto założenia programowe pierwszego kongresu była nęcąca dla wielu, nawet bardzo umiarkowanych w swych żądaniach i lojalistycznie usposobionych mniejszości. Tym

³⁰ Por. M. Rotbarth, *Der Europäische Minderheitenkongress als Instrument imperialistischer deutscher „Revisionsstrategie“*. *Grenzrevision und Minderheitenpolitik des deutschen Imperialismus (1919-1932)*. Rostock 1982 (maszynopis).

też m. in. można tłumaczyć udział 33 delegacji reprezentujących 13 grup narodowych. Dominowali Niemcy z dziewięciu państw, Polacy i Węgrzy — z czterech oraz Żydzi — z trzech państw. Obradom przewodniczył Słoweńiec, deputowany do parlamentu włoskiego Josip Wilfan, biegły władający j. niemieckim, będącym zresztą językiem obrad. Kongres, mimo sprzecznych tendencji, zdołał utrzymać się w granicach zakreślonych wyżej wymienionymi tezami. W państwach mniejszościowych eksponowano szczególnie rezolucję nr 2 Kongresu, że w prawie do samostanowienia państwa delegacji widzieli jedną z dróg do ukształtowania lojalnej współpracy wszystkich mniejszości i większości w poszczególnych państwach. Szczegół ten był o tyle ważny, że przewodniczący Kongresu — na życzenie mniejszości polskich oraz mniejszości zamieszkujących Rzeszę — złożył deklarację stwierdzającą, że problem lojalnej współpracy nie może być uzależniony od żadnych warunków zewnętrznych³¹.

Powszechnie znane, choć kamuflowane związki łączące prominentów europejskiego ruchu mniejszościowego z *Auswärtiges Amt* wywarły istotny wpływ na rezerwę, jaką wobec kongresów prezentowali pracownicy Sekretariatu Ligi Narodów. Posunięto się nawet do tego, że odmówiono przyjęcia w siedzibie Ligi delegacji prezydium Kongresu z komunikatem o jego wynikach. Sprawę tą załatwiono pisemnie, co — rzecz jasna — nie satysfakcjonowało żadnych reklamy międzynarodowej działaczy mniejszościowych. Zmiana istniejącej sytuacji w tym względzie stała się celem ich usilnych zabiegów. W sukurs tym wysiłkom szła dyplomacja doby Locarno, w tym zwłaszcza pożądana, a nie zrealizowana na Specjalnym Zgromadzeniu w marcu 1926 r., wejście Niemiec do Ligi³². W tym kontekście widzieć trzeba kontakt E. Ammende z dyrektorem sekcji mniejszościowej Ligi Erikim A. Colbanem. Życzliwa neutralność, jaką obiecywał Colban w związku z bliskim terminem II Kongresu, także zresztą zwołanym do Genewy, była następstwem legalistycznej postawy, jaką zajęto przed rokiem oraz w tym kierunku idących zapewnień złożonych przez Ammende na kanwie przygotowań do kolejnego Kongresu. Objęły one m. in. następujące elementy:

- 1) w kongresie mogą uczestniczyć mniejszości uznające lojalnie suwerenność i integralność danego państwa;
- 2) uczestniczyć mogą tylko przedstawiciele ugrupowań mniejszościowych stanowiących wyraźną większość i istotnie reprezentujących interesy danej mniejszości w łonie państwa;

³¹ Por. „Przegląd Polityczny” t. 3 (1925), s. 126 i n.

³² J. Spenz, *Die diplomatische Vorgeschichte...*, s. 125 i n.; H. Korczyk, *Stosunek Polski i Niemiec do Ligi Narodów w latach 1923 - 1926*, „Studia Historyczne” R. XXIV (1981), s. 611 i n.

3) na kongresie nie będzie poruszana ani rozpatrywana żadna sprawa dotycząca konkretnego państwa, lecz jedynie ogólne prawa mniejszości w granicach istniejących zobowiązań międzynarodowych³³.

Zapewnienia te, przy eksponowanym publicznym charakterze obrad, umożliwiły Colbanowi udział w uroczystości otwarcia II Kongresu. Już jednak konkluzje, powzięte w wyniku obrad, szły znacznie dalej niż pierwotnie zakładano. Wyrażono w nich m. in. dezyderaty pod adresem Ligi Narodów domagając się, by: 1) obrady Rady Ligi w kwestiach mniejszościowych były wyłącznie jawne; 2) każda mniejszość miała prawo bezpośredniego stawianictwa przed Radą w przypadku rozpatrywania jej petycji skierowanej do Rady; 3) każdy członek Ligi (a nie tylko członek Rady) miał prawo wniesienia kwestii mniejszościowej pod obrady Rady.

Stopniowo rozszerzający się zakres żądań, formułowanych jako wyraz stanowiska mniejszości narodowych Europy, spotkał się z oporem, który organizowały państwa obarczone zobowiązaniami mniejszościowymi. Obawy formułowane w tym względzie w trakcie prac przygotowujących I Kongres mniejszości okazały się uzasadnione. Instytucja kongresów stała się czynnikiem stale aktualizującym kwestię mniejszościową w aspekcie eksponowania rzekomego czy też faktycznego ucisku narodowościowego. Szermierze takiej działalności zyskali kolejne wsparcie w formie pisma pt. „Nation und Staat”, którego pierwszy numer ukazał się w styczniu 1927 r. w Wiedniu. Paul Schiemann, Niemiec z Rygi, organizujący profil pisma, starał się łączyć sprawy mniejszościowe z nieuchronnymi zmianami istniejącego porządku międzynarodowego. Zamysły te w całej pełni pokrywały się z bliskimi już planami polityków niemieckich, którzy frontalny atak na system wersalski rozpoczęli od prób nowelizacji procedury w zakresie ochrony mniejszości realizowanej przez Ligę Narodów³⁴.

Akcja mniejszości narodowych skierowana przeciw Lidze, a organizowana bądź koordynowana w porozumieniu z *Auswärtiges Amt*, nie była żadną tajemnicą. Genewski korespondent rzymskiego dziennika „La Tribuna” w numerze z 25 sierpnia 1927 r. napisał, że nie ulega żadnej wątpliwości organizowanie przez Niemcy różnych mniejszości po to, by

³³ AAN, Ambasada Berlin, sygn. 1588, k. 145-6 (odpis raportu Tadeusza Gwiazdoskiego wysłanego z Genewy do MSZ w Warszawie dnia 30 czerwca 1926 r.).

³⁴ F. L'Hullier, *Dialogues franco-allemands 1925-1932*. Strassburg 1970; Ch. M. Kimmich, *Germany and the League of Nations*. Chicago and London 1976; J. Sobczak, *Propaganda zagraniczna Niemiec weimarskich wobec Polski*. Poznań 1973.

— zjednoczywszy je — uczynić narzędziem swej polityki zagranicznej. Istotna w tym przypadku jest nie tylko trafna opinia dziennikarza, ale także data tej publikacji. Tegoż bowiem dnia 25 sierpnia 1927 r., po trzydniowych próbach znalezienia *modus vivendi*, III Kongres mniejszości opuścił blok mniejszości narodowych w Niemczech oraz mniejszości polskie. Secesja ta, której nie udało się w latach następnych przezwyciężyć³⁵, odbiła się w środowisku Ligi o tyle głośnym echem, że wspierała argumentację osób przeciwnych bliższemu współdziałaniu Ligi, szczególnie Sekretariatu, z instytucją kongresów mniejszościowych; jawnie zdominowaną przez Niemców. Kierunek ten doznał kolejnego wsparcia przy okazji dyskusji dotyczącej następstwa na stanowisku dyrektora sekcji komisji administracyjnych i mniejszości, które od początku istnienia Ligi zajmował Norweg, Erik Andreas Colban. Równoległe z deliberacjami wokół tej sprawy, rozwijanymi zwłaszcza przez prasę niemiecką, oficjalni przedstawiciele instytucji (kongresów mniejszości (przewodniczący Josip Wilfan oraz generalny sekretarz Ewald Ammende) wystosowali do sekretarza generalnego Ligi, sir Erica Drummonda, pismo dające wyraz zaniepokojeniu, jakiego zapanowało w „szerokich kręgach europejskich mniejszości” z powodu projektu nominacji na stanowisko dyrektora sekcji aktywnego urzędnika hiszpańskiego ministerstwa spraw zagranicznych (Manuela Aguirre de Carcera) — państwa odmawiającego uznania praw swoim mniejszościom. W tym duchu utrzymany był cały numer „Biuletynu” Kongresu opublikowanego w maju-czerwcu 1928 r. w Wiedniu, w którym wspomniane pismo do Drummonda zostało zamieszczone. Równocześnie nie brakowało w tej publikacji krytycznych aluzji wobec dotychczasowej praktyki mniejszościowej Ligi Narodów, a zwłaszcza asymilacyjnych tez formułowanych w poszczególnych organach. Zastrzegano się przy tym, że zaprezentowane w „Biuletynie” stanowisko Biura Kongresów znalazło uznanie w „szerokich kołach opinii europejskiej” przytaczając przykłady pochodzące z prasy duńskiej i szwajcarskiej (po jednym tytule) oraz liczne, publikowane w j. niemieckim. Nie może ująć uwagi, że niemal równocześnie z ukazaniem się „Biuletynu” wiele dzienników niemieckich przypuściło atak na Ligę Narodów ekspozując jej pozbawione dynamiki zajmowanie się sprawami mniejszościowymi³⁶.

³⁵ Por. E. Ammende, *Fünf Jahre europäische Nationalitätenbewegung*. W: *Sitzungsbericht des Kongresses der Organisierten Nationalen Gruppen in den Staaten Europas, Genf 26 bis 28. August 1929*. Wien-Leipzig 1930, s. 3 i n.; szerzej M. Rothbarth, *Der europäische Minderheitenkongress...*, s. 179 i n.

³⁶ Por. *Ausschuss der europäischen Nationalitätenkongresse. Mitteilungen der Geschäftsführung*. (Wien 1928); A. Mojkowski, *Problem mniejszości jako narzędzie polityki niemieckiej*. „Strażnica Zachodnia” 1928, ss. 606 - 607.

Kampania ta, nie dając oczekiwanych rezultatów, ugruntowała dysmans dzielący pracowników Sekretariatu Ligi oraz liderów filogermńskiej ochrony mniejszości narodowych. Wśród tych ostatnich, jak również ich sponsorów i opiekunów, stopniowo narastało przekonanie o relatywnie małej użyteczności instytucji Kongresów do globalnych interesów niemieczyny. Doroczne genewskie debaty mniejszościowe, z większością promiennicką występującą solidarnie nawet w drobnych sprawach, charakteryzowały się merytoryczną stagnacją. Zmianie uległa jedynie — mniej lub bardziej „parlamentarna” — forma, w jakiej stawiano żądania adresowane przede wszystkim do Ligi Narodów. Wraz z zainaugurowaniem w 1927 r. przez dyplomację Rzeszy ofensywy mniejszościowej, instytucja Kongresów zaczęła staczać się na dalszy, choć stale jeszcze widoczny plan polityki mniejszościowej.

4. DYLEMAT CELU

Wśród wielu sprzecznych, często wykluczających się opinii na temat celów ochrony mniejszości szczególne miejsce — choć głównie z formalnoprawnego punktu widzenia — przypisać należy wykładni zawartej w liście G. Clemenceau do I. J. Paderewskiego z 24 czerwca 1919 r. Traktując słowa przewodniczącego Konferencji Pokojowej można stwierdzić, że celem ochrony mniejszości miało być stopniowe przyzwyczajanie się mniejszości do ich położenia, a przede wszystkim łatwiejsze pojednanie się z panującą w danym państwie większością narodowościową. Mniemano, że mniejszości same będą zmierzały w tym celu wiedząc, iż mają zapewnioną gwarancję i ochronę przed jakąkolwiek niesprawiedliwością wynikającą z ich odmienności rasowej, językowej bądź religijnej. Chodziło zatem o to, by ustanowione traktaty nie szkodziły jedności politycznej danego państwa (w konkretnej sytuacji Polski), by nie powodowały „dążności separatystycznych wewnątrz państwa”³⁷.

Mimo różnych niuansów, wahań, a nawet załamania, stopniowo w środowisku Ligi zadomawiało się przekonanie o asymilacyjnych celach międzynarodowego systemu ochrony mniejszości. Jego ustanowienie miało służyć stopniowemu wyrównywaniu faktycznej pozycji społeczno-politycznej i gospodarczej danej mniejszości w stosunku do ogółu obywateli danego państwa. Owo ewolucyjne oraz w dłuższym czasie dokonujące się wyrównywanie było *volens volens* stopniowym „zlewaniem” się mniejszości z ogółem obywateli danego państwa. Proces ten miał dwie główne fazy odzwierciedlone zresztą przez organy Ligi. Pierwsza

³⁷ K. Jeziorański, *National Minorities in Europe*. Warsaw 1933, s. 15.

z nich odpowiada cytowanej już tu rezolucji III Zgromadzenia przyjętej 21 września 1922 r., gdzie m. in. wskazano na obowiązek, jaki ciąży na mniejszości w zakresie „lojalnej i obywatelskiej współpracy z narodem, do którego należą”. Mamy zatem w tym wypadku jednoznacznie sformułowaną zasadę lojalności danej mniejszości względem narodu i państwa przez nią zamieszkałego. Drugą, rzecz można wyzsza, fazą określającą cele Ligowej ochrony mniejszości, wiązać należy z tzw. teorią asymilacyjną. Przypisuje się ją delegatowi Brazylia Afranio de Mello Franco, referentowi spraw mniejszościowych Rady, który debatę mniejszościową Rady w grudniu 1925 r. uzupełnił osobistą opinią eksponującą asymilacyjne cele systemu ochrony mniejszości. Stwierdził on mianowicie, że twórcy programu ochrony mniejszości „nie zamierzali stworzyć w łonie pewnych państw masy mieszkańców uważających się za stale obcych”, lecz przeciwnie — chodziło im o to, by „przygotować stopniowo warunki niezbędne do ustanowienia całkowitej jedności narodowej”³⁸. Pogląd ten, choć nie został uznany za oficjalne stanowisko Rady, a więc funkcjonował jako osobiste stanowisko jednego z członków tego organu Ligi, był źródłem wielu kontrowersji. W warunkach końca 1925 r. żywo tymi kwestiami zainteresowany Austen Chamberlain poparł pogląd Mello Franco stwierdzając w dyskusji, że Rada Ligi winna zapewnić mniejszościom „taki stopień ochrony i sprawiedliwości, które im stopniowo umożliwią rozplynięcie się we wspólnocie narodowej, do której należą”³⁹.

Powyższe opinie prominentów Rady należy uznać za najdalej idące w duchu teorii asymilacyjnych. Zarazem trzeba podkreślić, że ani Liga Narodów jako całość, ani też jej specjalnie do tego predestynowany organ, tj. Rada, nie kwapiły się do oficjalnego sprecyzowania celów ochrony mniejszości. Mimo różnorodnych inicjatyw, nie pokuszono się nawet o zdefiniowanie pojęcia „mniejszości narodowe”, poprzestając na konsekwentnym posługiwaniu się w oficjalnych dokumentach określeniem „mniejszości rasowej, religijnej i językowej”. Sytuacja ta, przynajmniej do pewnego stopnia, ułatwiła zadanie tym politykom, którzy zdecydowanie zwalczały wszelkie pomysły biorące pod uwagę stopniowe „zlewanie” się mniejszości z większością. Przecistawiali im program zamierzający do stworzenia syntezy dwóch rodzajów przynależności: narodowej i państwowej. Chodziło mianowicie o doprowadzenie do takiego stanu prawnego i faktycznego, który umożliwiłby każdemu członkowi

³⁸ „J.O.”, 1926, s. 141; szerzej J. C. de Macedo Soares, *Le Brésil et la Société de Nations*. Paris 1927; po opuszczeniu Ligi przez Brazylię, funkcję sprawozdawcy Rady w zakresie spraw mniejszościowych powierzono Kolumbii, a następnie Japonii, Irlandii, w końcu Hiszpanii.

³⁹ „J.O.”, 1926, s. 144.

mniejszości zachowanie równoczesnej wierności wobec zamieszkiwanego państwa oraz swej wspólnoty narodowej. W praktyce jednak, zwłaszcza w kontekście sztandarowego dezyderatu niemieckiej polityki mniejszościowej, mianowicie autonomii kulturalnej, chodziło o stworzenie w obrębie innych państw enklaw narodowych, oddzielonych od reszty obywateli stałe podsycanym murem niechęci czy wrogości.

Dylemat celu, jaki miała do rozstrzygnięcia Liga Narodów na polu mniejszościowym, nie znalazł jednoznacznego finału. Wielkie debaty mniejszościowe, jakie przetoczyły się przez organa Ligi w 1928 i 1929 r. dowiodły, że ogół członków tej organizacji, w tym zwłaszcza Rady, jak również zaangażowani w sprawy mniejszości urzędnicy Sekretariatu, obstawali przy programie asymilacyjnym, choć sformułowanym mniej kategorycznie niż uczynili to Mello Franco i Chamberlain w 1925 r. Na swoich, zasadniczo odmiennych pozycjach, pozostali także zwolennicy programu, możliwego do ogólnego określenia autonomii mniejszości w obrębie państwa wielonarodowego.

Sprawa powyższa, rozpatrywana w kategoriach ogólnych, nie wzbudza zasadniczych sprzeczności, ani też nie ma charakteru antagonistycznego. Jednakże postulat autonomii, nawet z wyjaśnieniem, że chodzi o autonomię kulturalną, musi być skorelowany z polityczną stroną tego programu, formułowanego zresztą przez same mniejszości, jak również ich promotorów. Jednym z obiektywnych celów autonomii kulturalnej dla mniejszości było trwałe jej odgradzanie od reszty obywateli oraz uczynienie swoistych enklaw powiązanych mniej lub bardziej jawnymi więzami z „macierzą”. W tym kontekście mniejszości miały spełniać określoną funkcję międzynarodową zwłaszcza dobrze zarysowaną przez państwa dążące do zmiany powersalskiego *status quo*.

Początkowe, zrazu nieliczne próby łączenia kwestii mniejszościowych z programem rewizji granic zdawały się nieporozumieniem. Ważnym zabezpieczeniem państw mniejszościowych był powoływany już list Clemenceau z 24 czerwca 1919 r. do premiera I. J. Paderewskiego, w którym wyjaśniano, że traktaty mniejszościowe zostały stworzone m. in. po to, by zapewnić jedność polityczną i pewność posiadania terytorium państwowego. Zmienioną — w stosunku do poprzednio stosowanych — formę ochrony mniejszości wprowadzono w życie według powyższej interpretacji w celu uniemożliwienia mieszania się obcych do spraw wewnętrznych.

Teza ta od początku podlegała przewrotnej ocenie ze strony sił zainteresowanych destrukcją lub tzw. naprawieniem systemu wersalskiego. Jeżeli — głosili prawnicy i politycy niemieccy, węgierscy i in. — traktaty mniejszościowe zapewniały integralność i pewność posiadania terytoriów państw powstałych po I wojnie światowej lub nawet, że

traktaty te były warunkiem samej niepodległości, to należało dowieść, iż konkretne państwo mniejszościowe zobowiązań swych w tym zakresie nie dotrzymało. W takiej sytuacji traciły swą moc zobowiązania mocarstw w zakresie gwarancji dla integralności terytorialnej państw mniejszościowych.

Próby wykorzystywania problematyki mniejszościowej dla szeroko rozumianego programu rewizji systemu wersalskiego wiązały się z utilitarną interpretacją art. 19 Paktu Ligi. Artykuł ten można zaliczyć do najbardziej dyskutowanych fragmentów konstytucji Ligi Narodów. Choć osiągnięcie kompromisu było od początku zgoła niemożliwe, to jednak polemiki wokół art. 19 animowały polityków i prawników z różnych państw, zwłaszcza w pierwszej dziesiątce lat okresu międzywojennego. Artykuł 19, zwany wręcz „rewizjonistycznym” w sensie otwierania możliwości rewizji międzywojennych stosunków międzynarodowych, mówi, że Zgromadzenie może proponować członkom Ligi, aby przystąpili do ponownego zbadania traktatów, które nie dają się już stosować. „Ponowne zbadanie” odniesiono także do położenia międzynarodowego, którego dalsze trwanie mogłoby zagrozić pokojowi świata⁴⁰. Kilkakrotne próby aplikacji art. 19, podejmowane przez różne państwa (np. Peru, Boliwia, Chiny), nie przyniosły spodziewanych efektów. To samo odnieść można do sugestii Stresemanna sformułowanej w czasie 54 sesji Rady obradującej w marcu 1929 r. Rozpoczęte właśnie przygotowania do generalnego rozpatrzenia aktywności Ligi na polu mniejszościowym, co miało spełnić się na kolejnej sesji Rady w czerwcu, były dla Stresemanna ostatnią okazją do wysondowania, na ile art. 19 można by włączyć do przyszłej debaty. Ewentualne nadzieje rozwiały się za sprawą jednoznacznego wystąpienia A. Chamberlaina, który oświadczył się w czasie tegoż (marcowego) posiedzenia Rady przeciwko inicjatywie niemieckiej, gdyż „cytowanie art. 19 w związku z traktatami mniejszościowymi może wprowadzić tylko zamieszanie”. Premier brytyjski, zaproszony na tymże posiedzeniu Rady do przewodzenia pracom specjalnego komitetu mającego przygotować *dossier* mniejszościowe na kolejną sesję Rady, antycypował do pewnego stopnia jej efekty w duchu przeciwnym tezom niemieckim. Wypowiedział wówczas przytoczaną przez licznych autorów opinię, która legła u podstaw tzw. zasady „czystych rąk”. Opierała się ona na nadziei, że:

„[...] mniejszości, które powołują się na swoje prawa, przyjdą do Rady Ligi Narodów z czystymi rękami, że zachowują się lojalnie wobec państwa, którego część stanowią i że wykażą wierność obywatelską rządowi, któremu podlegają”.

⁴⁰ Na podstawie zestawienia V. Y. Gheba li (*Bibliographical Handbook on the League of Nations* Vol. I, ss. 64-66, ss. 84-88) stwierdzamy, iż art. 19 posiada najrozleglejszą bibliografię spośród wszystkich artykułów Paktu Ligi.

Aristide Briand na tymże posiedzeniu apelował, by nie utrudniać dzieła Rady, dążącej do rozpatrywania spraw mniejszościowych w zgodzie i porozumieniu. Sprzeciwiał się zatem ewentualnemu posługiwaniu się uczuciami mniejszości dla działań wymierzonych przeciwko określonemu państwu, podobnie jak próbom łączenia wszystkich mniejszości, aby uczynić z nich blok niezadowolonych, wnoszących do Ligi ciągle skargi⁴¹.

Do bardzo często formułowanych zarzutów, zwłaszcza w sferze celów stawianych ochronie mniejszości, aż po całkowitą deprecjację tego systemu, należy zaliczyć pogląd dotyczący instrumentalnego traktowania mniejszości przez rządy poszczególnych państw. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej sprawy, nawet z dość odległej perspektywy, nastęcza wiele trudności, zwłaszcza jeśli brać pod uwagę kompleks subiektywnych i obiektywnych uwarunkowań określających działanie samych mniejszości, państw przez nie zamieszkiwanych oraz „macierzy”. Wyobrażenie o skalę trudności może dać wielokroć, zwłaszcza w publicystyce, podnoszona sprawa tzw. białych petycji. Animatorzy dyskusji na ten temat mieli o tyle trudne zadanie, że z formalnego punktu widzenia nie istniały przepisy pozwalające precyzyjnie określić, jakie petycje wnoszone do Ligi Narodów zasługiwały na uwagę Rady, a jakie zostałyby sklasyfikowane jako „białe”. Procedurę i praktykę w tym zakresie komplikowały odmienne podstawy prawnomiędzynarodowej ochrony mniejszości, które wyposażały mniejszości w niektórych państwach w specjalnie określoną opiekę Rady Ligi⁴². Odniesć to trzeba np. do Konwencji Genewskiej z 15 maja 1922 r., która regulowała stosunki polsko-niemieckie na obszarze Górnego Śląska. Ten szczegółowy i obszerny dokument miał silnie rozbudowany system łagodzenia spodziewanych waśni na tle narodowościowym. Podstawową rolę spełniały Urzędy do Spraw Mniejszości (polski i niemiecki) oraz Komisja Mieszana dla Górnego Śląska (nazywana także Komisją Calondera)⁴³. Od początku funkcjonowania tego

⁴¹ Szerzej S. Sierpowski, *Polityka mniejszościowa Niemiec w Lidze Narodów ...*, s. 53 i n.

⁴² Uzupełnieniem tego, co powiedziano wyżej na ten temat może być *casus* Turcji, która zapewniła wszystkim mieszkańcom prawo ochrony ich życia oraz wolności osobistej bez różnicy urodzenia, narodowości, języka, rasy i religii. Gwarancje te jednak odnosiły się wyłącznie do „les minorités non musulmanes”. Innymi słowy, mniejszości narodowe wyznające religię muzułmańską z gwarancji przewidzianych traktatem w Lozannie korzystać nie mogli. W głównej mierze odbiło się to na sytuacji antyturcko nastawionych Kurdów — wyznawców religii muzułmańskiej — którzy z uwagi na ten fakt nie mogli korzystać z uprawnień mniejszości.

⁴³ Por. S. Rogowski, *Komisja Mieszana dla Górnego Śląska 1922 - 1937*. Opole 1977.

mechanizmu szczególne znaczenie przypisywano jednak art. 147 Konwencji, który uprawniał mniejszości do bezpośredniego zwracania się z petycjami do Rady Ligi. Innymi słowy, skargi powołujące się na ten artykuł — bez względu na ich charakter — były wpisywane na porządek dzienny Rady i przez nią merytorycznie rozpatrywane. Fakt ten legł u podstaw opinii — wielokrotnie później formułowanej — że skargi z Górnego Śląska „zawalają” porządek dzienny kolejnych sesji Rady, choć z ogólniejszego punktu widzenia nie mają większego znaczenia. Nadto jeszcze napływ petycji z powołaniem się na przekroczenia tzw. Konwencji Górnośląskiej aktywizował mniejszości w innych państwach, ciążąc tym samym na całym, kształtującym się systemie ochrony mniejszości sprawowanym przez Ligę.

Opór przeciwko zbyt licznemu napływowi petycji mniejszościowych ujawnił się w kontekście zakwestionowanej przez rządy Czechosłowacji i Polski procedury stosowanej przez Ligę Narodów. Referent tej sprawy, Brazylijczyk Paul de Rio Branco, w raporcie analizowanym na sesji Rady we wrześniu 1923 r. stwierdził, że wiele petycji ma tak małe znaczenie, iż — zwłaszcza „po otrzymaniu stosownych wyjaśnień zainteresowanego rządu — nie widzi się potrzeby przekazywania ich do wiadomości wszystkich członków Ligi Narodów”⁴⁴.

Wyeksponowana w tym przypadku proceduralna strona zagadnienia wiązała się z dążeniem do zmniejszenia podejrzenia o wykorzystywanie petycji mniejszościowych dla negatywnej propagandy o charakterze politycznym, co szczególnie uwypuklił Edward Benesz w dyskusji na forum Rady 5 września 1923 r.

Zadowalające rozwiązanie tego dylematu było tym trudniejsze, że towarzyszyło mu permanentne powątpiewanie, czy ta lub inna petycja zasługiwała na wniesienie jej na forum międzynarodowe w tym także pod obrady Rady Ligi. Podkreślano przy tej okazji „dobro Ligi” w sensie dbałości o to, by drobnymi i małymi z ogólnego punktu widzenia sprawami nie szkodzić powadze instytucji powołanej do spraw wielkich, takich jak pokój między państwami, rozbrojenie . . .

Środowisko Ligi nurtowały podobne wątpliwości i dyskusje przez cały czas jego aktywności. W fazę kulminacyjną weszły owe rozważania na przełomie lat 1928/1929, kiedy dyplomatyczna ofensywa mniejszościowa Niemiec spowodowała napływ do Ligi wielu, w tym także drobnych, petycji. Akcja ta spotkała się z przeciwdziałaniem państw mniejszościowych, w tym zwłaszcza Polski, która zmuszona została do składania Radzie wielu wyjaśnień, głównie odnośnie do petycji napływających

⁴⁴ „J.O.”, 1923, s. 1428; dyskusję członków Rady nad raportem P. de Rio Branco z udziałem E. Benesza i K. Skirmunta por. tamże, s. 1291 i n.

cych z obszaru Górnego Śląska. Niektóre z nich wpływały na krótko przed terminem posiedzenia Rady utrudniając zaatakowanemu państwu przygotowanie repliki. Rada 8 września 1928 r. powzięła decyzję o pozostawieniu zainteresowanemu rządowi (dotyczyło to obu państw — stron Konwencji Genewskiej, a więc Niemiec i Polski) dwóch miesięcy na nadesłanie ewentualnych uwag do petycji. Decyzja ta była wynikiem kilkuletnich zabiegów Polski, by procedura ustalona w tym zakresie już w 1921 r. wobec mniejszości w ogóle, miała zastosowanie także do spraw rozpatrywanych z powołaniem Konwencji Genewskiej. Obostrzenie to nie spowodowało istotnego spadku liczby petycji. Podjęto zatem starania o eliminowanie z porządku posiedzeń Rady petycji błahych i odsyłania ich na drogę procedury lokalnej. Projekt raportu, opracowany w tym duchu przez Minehiro Adatciego na sesję Rady w grudniu 1928 r., nie uzyskał akceptacji delegacji niemieckiej. Wobec nieustępliwego jej stanowiska, Adatci — występujący jako referent Rady w sprawach mniejszościowych — wysunął projekt dwustronnych, polsko-niemieckich negocjacji. W kontekście odrzuconego przez delegację niemiecką projektu raportu — wstępnie uzgadnianego przecież z wszystkimi członkami Rady — widzieć należy głośny incydent na grudniowej sesji Rady w Lugano. Wówczas to (15 grudnia 1928 r.) minister August Zaleski stwierdził, że petycje z Górnego Śląska, organizowane przez *Volksbund*,

„[...] zawalają porządek dzienny sesji Rady. Jest ona zobowiązana badać te sprawy, które — jeśli się oceni ich istotną wartość — posiadają znaczenie niewielkie. Taki stan rzeczy musi tylko szkodzić autorytetowi instytucji tak wysokiej, jaką jest Liga Narodów”⁴⁵.

Gwałtowna reakcja Stresemanna oraz wynikająca z niej zapowiedź wniesienia na kolejną sesję Rady punktu podejmującego generalną dys-

⁴⁵ „J.O.”, 1929, ss. 69 - 70; także A. Zaleski, *Przemowy i deklaracje*. Warszawa 1929, s. 200 i n.; wiele komentarzy i sprzecznych supozycji wywołały słowa wypowiedziane wówczas przez przewodniczącego Rady Aristida Brianda, który stwierdził: „Rien ne peut permettre de supposer que, d'une manière quelconque, la Société des Nations et son Conseil puissent à un moment détourner leurs regards de la cause sacrée des minorités. Un aucun cas-je tiens à le proclamer et suis certain d'être l'interprète des sentiments unanimes du Conseil — le droits des minorités ne seront négligés. Chanque fois [...] cette question sera instruite avec le respect le plus profond des intérêts sacrés des minorités”. Stwierdzenia powyższe, możliwe do zrozumienia jedynie w kontekście ówczesnego stanu stosunków francusko-niemieckich oraz prowadzonych także w Lugano, negocjacji o podstawowym dla obu partnerów znaczeniu były wielokrotnie cytowane. Znaczenie jest wszakże zamknięcie tym cytatem stosunkowo obszernego rozdziału poświęconego mniejszościom w książce wydanej przez Sekretariat Ligi z okazji dziesięciolecia istnienia tej organizacji: *Dix ans de coopération internationale*. Genève 1930, s. 519.

kusję nad systemem ochrony mniejszości stosowanym przez Ligę, odsunęły widoki na kompromisowe rozwiązanie sprawy przekazanej przez Adatciego. Rokowania wprawdzie trwały (przewodniczył im Adatci lub szef japońskiego biura Ligi Narodów w Paryżu Naotake Sato), ale zainteresowane strony zaferowane były głównie przygotowaniem do sesji Rady, która wyznaczona na czerwiec 1929 r. do Madrytu miała zająć się całokształtem działalności Ligi na polu ochrony mniejszości. Wręcz złe perspektywy dla zmian sugerowanych przez delegacje niemiecką i kanadyjską doprowadziły do spektakularnego złamania przez Stresemanna kilkuletniej praktyki stosowanej w Lidze w sprawach mniejszościowych. Otóż, 8 czerwca 1929 r. Stresemann postawił wniosek nagły o wpisanie na porządek Rady petycji tzw. Naumann-Graebe. Nowość polegała na tym, że od czasu ustanowienia Komitetu Trzech, a więc od 1920 r., nie zdarzyło się, by jakaś petycja mniejszościowa znalazła się na forum Rady z inicjatywy określonego jej członka, a z pominięciem Komitetu, który przecież został utworzony po to, by uniknąć podobnych sytuacji. Akcja ta, mająca wszelkie znamiona poszukiwań „substytutu sukcesu”, wywołała charakterystyczną ripostę Augusta Zaleskiego. Polski minister spraw zagranicznych przypomniał przy tej sposobności podejmowane od dłuższego czasu wysiłki zmierzające do ograniczenia liczby spraw mniejszościowych rozpatrywanych bezpośrednio przez Radę. Wiele z nich z pełnym powodzeniem mogłoby być rozpatrzonych w drodze procedury lokalnej. Do takich minister A. Zaleski zaliczył wiele spraw ujętych w zbiorczej petycji Neumann-Graebe:

„Czy studiowanie 367 wypadków nie przekroczyłoby naprawdę możliwości Rady [...] Nie mogę również nie wyrazić swego zdziwienia, że przedstawiciel Niemiec wnosi przed Radę Ligi Narodów sprawę, która w tej samej chwili jest przedmiotem bezpośrednich negocjacji między pełnomocnikami obu rządów”⁴⁶.

Słowa powyższe trafiały na tyle na podatny grunt, że posiedzenia Rady stawały się nabrzmiałe wielością spraw rozpatrywanych i różnorodnością problemów oczekujących rozstrzygnięć bądź... odroczenia. 55 sesja Rady, obradująca właśnie w Madrycie, może być dobrym przykładem bardzo rozbudowanego porządku, na który składały się sprawy mniejszościowe w ich generalnym ujęciu (poprzedzone ponad półrocznymi przygotowaniem!) oraz ponad 30 innych kwestii, w tym dokonania różnych komitetów i komisji powołanych w czasie poprzednich posiedzeń Rady. Wśród spraw będących przedmiotem zainteresowania członków Rady w czasie sesji madryckiej wymienić można analizę pracy Komitetu Higieny, Komitetu Ekonomicznego oraz Doradczego Komitetu Ekono-

⁴⁶ „J.O.”, 1929, ss. 1019 - 1020.

micznego, Komitetu Finansowego, Komisji Uchodźców, Komisji Ochrony Dziecka i Młodzieży, Stałego Komitetu do walki z handlem opium, Komitetu Przygotowującego Konferencję Kodyfikacji Prawa Międzynarodowego, Komitetu Prawników do rewizji Statutu STSM, Komisji Tranzytu oraz takie sprawy szczegółowe, jak akces Stanów Zjednoczonych do STSM; prowadzenie w życie konwencji o walce z fałszerzami pieniędzy; przyjęcie raportu specjalnego komitetu budowy Pałacu Ligi Narodów i in.

Należy przy tym uwzględnić, że Sekretariat przygotowując porządek madryckiej sesji Rady brał pod uwagę, iż pierwsze miejsce w czasie jej obrad zajmą sprawy mniejszościowe. Stąd też odesłanie szczegółowych petycji mniejszościowych na drogę procedury lokalnej wyzwało przy najmniej życzliwe nastawienie ogółu członków Rady świadomych zresztą delikatnego charakteru rozpatrywanych skarg oraz ich niejednokrotnie uderzającej, wielofunkcyjności. Tak też było ze sprawami mieszczącymi się w petycji Naumann-Graebe, które znalazły się w obszarze bezpośrednich rokowań, kierowanych przez prezesa Górnośląskiego Trybunału Rozjemczego prof. Georgesa Kaeckenbeecka. Stanowiły one przy tym fragment szerszych negocjacji związanych z planem Younga, który wymagał zawarcia przez Niemców umów likwidacyjnych. W umowie tego typu z Polską, podpisanej 31 października 1929 r., znalazły swój finał sprawy będące przedmiotem skargi Naumann-Graebe⁴⁷. Natomiast w kwestii procedury z art. 147 Konwencji Genewskiej postęp był niewielki. Sekretarz generalny bądź sprawozdawca Rady mogli eliminować petycje, jeśli analogiczna sprawa była traktowana z powołaniem się na inne artykuły Konwencji (zwłaszcza 149 bądź 585). Powyższe nie odnosiło się jednak do petycji *urgents* i *importants*. Nader ograniczony charakter tego prozumienia spełnił o tyle pozytywną rolę, że Sekretariat Ligi zaczął stosować metodę konsultowania delegacji polskiej i niemieckiej przed wniesieniem danego raportu mniejszościowego na obrady Rady.

W odniesieniu do wielu petycji konsultacje te niewątpliwie wydłużając procedurę wstępną, nie przynosiły rezultatów pożądanych przez mediatorów. Niemiecka opinia publiczna była kształtowana przez informacje eksponujące daleko niewystarczającą opiekę Ligi Narodów nad istotnie ważnymi uprawnieniami mniejszości, znajdującymi się przy tym pod stałym, negatywnym prężeniem wynaradawiającego kursu państw mniejszościowych. W tych ostatnich zaś całkowicie odmiennie widziano cele i funkcje problemu mniejszościowego. Naczelne miejsce było zarezerwowane dla tezy uznającej system ochrony mniejszości za

⁴⁷ Por. szerzej J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie 1919 - 1932*. Poznań 1975, s. 317 i n.

istotnie ważny odcinek polityki zagranicznej ogółu państw, w tym szczególnie nastawionych na destrukcję systemu wersalskiego z Ligą na czele. Godnym uwagi jest wszakże jeden z aspektów tej sprawy, który znalazł właściwe odbicie w artykule „Gazety Polskiej” z 27 września 1933 r. W tym półoficjalnym organie polskiego MSZ podkreślono, że liczne, drobniagowe sprawy wpływające do Ligi wymagały od polskich urzędników zajmujących się problematyką mniejszościową olbrzymiej cierpliwości:

„Żeby na wszystkie te petycje, nadsyłane przez różnych członków mniejszości niemieckiej, którym system ochrony mniejszości całkowicie przewrócił w głowie, odpowiadać, trzeba naprawdę wielkiej dozy cierpliwości i uprzejmości. Nasi urzędnicy mają ją, a przy tym posiadają też dużo poczucia humoru”.

Te mocne słowa wydrukowano w dwa dni po zainaugurowaniu prac XIV Zgromadzenia Ligi Narodów, ostatniego, na którym obecna była delegacja niemiecka.

