

STANISŁAW SIERPOWSKI
Poznań

DYLEMATY MNIEJSZOŚCIOWE LIGI NARODÓW

(CZĘŚĆ II) *

1. DYLEMAT RÓWNOŚCI

Od samego początku kształtującego się systemu mniejszościowego wyłaniał się problem ustanowienia ogólnej, tj. powszechnie obowiązującej konwencji określającej sytuację mniejszości w poszczególnych państwach. Zagadnienie to — kojarzące się z rozległymi dyskusjami na temat tzw. generalizacji — formułowane było tym bardziej stanowczo, że godziło w zasadę równości państw stanowiącą fundament całej filozofii Ligi Narodów. Mniej lub bardziej wybitni politycy okresu międzywojennego, zaangażowani w prace realizowane pod auspicjami Ligi Narodów, niezmiennie podkreślali, że z zasad demokracji wyrastająca równość wszystkich państw jest istotnym *novum* zaproponowanym cywilizacji przez twórców tej organizacji¹.

Idee egalitarystyczne przewijające się przez wyjątkowo liczne przemówienia prezentowane w organach Ligi, zwłaszcza w czasie dorocznych Zgromadzeń, ewidentnie klóciły się z praktyką zastosowaną na polu ochrony mniejszości. Między innymi na skutek powstania tego mechanizmu postulat równości w stosunkach międzynarodowych — traktowany nawet jako *pium desiderium* — został zdruzgotany już u progu efektywnego funkcjonowania Ligi. Swoistej pikanterii dodaje to, że występującą nierówność potwierdziła sama Liga w 1925 r. Wówczas bowiem delegat Litwy Ernest Galvanauskas zaproponował dnia 14 września na forum Zgromadzenia powołanie specjalnej komisji w celu przygotowania projektu ogólnej konwencji dotyczącej ochrony mniejszości, która obejmowałaby wszystkich członków Ligi Narodów. Wniosek został przekazany do rozpatrzenia przez Szóstą Komisję. Pod wpływem nacisków idących ze strony państw „wolnych” Galvanauskas wniosek wycofał. Niemniej jednak w raporcie z obrad Komisji, pracującej pod przewodnictwem de-

* Część pierwsza niniejszego szkicu została opublikowana w „Przeglądzie Zachodnim” nr 3/1984, ss. 24 - 59.

¹ Por. E. H. Carr, *The Twenty Year's Crisis 1919 - 1939*. London 1946, s. 165

legata Holandii van Lynden van Sandenburga, znalazło się stwierdzenie wskazujące na zasadniczą różnicę zdań między dyskutującymi delegatami, z których część stała na stanowisku, że system ochrony mniejszości nie jest zgodny z zasadą równości państw².

Urzędnicy Ligi byli wielokrotnie interpelowani w sprawie procedury mniejszościowej oraz zasad, na jakich się ona opierała w kontekście całokształtu prac realizowanych przez Ligę Narodów. Przykładów ilustrujących sposób popularyzacji tych spraw jest wyjątkowo dużo. Za typową pod wieloma względami uznać można wypowiedź Paula Mantoux — dyrektora sekcji politycznej Sekretariatu Ligi — podczas jego wizyty w Danii w połowie 1924 r. Skupił on uwagę na kwestii stosunkowo dobrze znanej, ale także zasadniczej w systemie ochrony mniejszości, która wyraźnie interesowała zgromadzonych Duńczyków z powodu sytuacji ich rodaków w niemieckiej części Szlezewiku. Chodziło mianowicie o zasadnicze rozróżnienie ogółu państw-członków Ligi na te, które posiadały zobowiązania w zakresie ochrony mniejszości oraz państwa od tych zobowiązań wolne. Procedura mniejszościową Ligi Narodów — wyjaśniał zebranym Mantoux — ma zastosowanie tylko do tych pierwszych państw, takich jak Czechosłowacja, Grecja, Jugosławia, Polska i Rumunia. Dla pozostałych jedyną drogą było wytoczenie sprawy przez rząd, którego współobywatele byli źle traktowani w innym państwie. Możliwości w tym zakresie otwierało powołanie się na art. 11 lub 17 Paktu Ligi³. Ta procedura — zdawał się sugerować Paul Mantoux — pozostaje w dyspozycji wszystkich państw, także Danii w związku z kontrowersjami na tle położenia mniejszości duńskiej w niemieckim Szlezewiku.

Na kanwie tej wypowiedzi pojawia się możliwość zwrócenia uwagi na dwie sprawy. Pierwsza — to pewne zdziwienie, że dyrektor sekcji politycznej Sekretariatu, w kilka lat po ustanowieniu fundamentów systemu ochrony mniejszości, tłumaczył „elementarz” z tego zakresu ludziom w zasadzie dobrze zorientowanym w sprawach polityki międzynarodowej. W sali *Rigsdagu* zgromadzili się bowiem przedstawiciele rządu, Izby Wyższej i Niższej, świata naukowego, pracowników ministerstwa spraw zagranicznych, towarzystw popierających i propagujących idee Ligi Narodów. Zastanowienia wymaga także sugestia P. Mantoux wskazująca na możliwość posłużenia się w sprawach mniejszościowych art. 11 Paktu Ligi. Chodziło o drugi fragment tego artykułu, gdzie stwierdzono, że każdy członek Ligi ma prawo w sposób przyjacielski zwrócić uwagę Zgro-

² Journal Officiel (cyt. dalej J. O.), Supplément Spécial Nr 33, Genève 1925, ss. 77, 105 - 106, 396; sprawozdanie z dyskusji w Szóstej Komisji oraz debatę wywołaną jej przebiegiem na grudniowej Sekcji Rady por. J. O. 1926, s. 138 i n.; 286 i n.

³ Archiwum Akt Nowych (dalej cyt. AAN), Ambasada Berlin, sygn. 1599, k. 118/9 (Poselstwo RP w Kopenhadze do MSZ w Warszawie, 9 czerwca 1924).

madzenia lub Rady na każdą okoliczność grożącą zakłóceniem pokoju lub dobrego porozumienia między narodami.

Szersza dyskusja wokół ewentualnego stosowania powyższych wskazań dla spraw mniejszościowych rozwinęła się w latach 1927-1928 w związku ze skargami wniesionymi do Rady, z powołaniem art. 11. Po głośnym sporze węgiersko-rumuńskim na tle tzw. optantów, skardze rządu Litwy na traktowanie mniejszości litewskiej w Polsce, wiosną 1928 r. rząd albański oskarżył Grecję o złe traktowanie swej mniejszości. Albania, wskazując na szereg nieprzyjaznych momentów w polityce rządu greckiego, wносиła o wpisanie swej skargi do porządku 50. sesji Rady ze wskazaniem na art. 11, Ap. 2. Wątpliwości pojawiające się przy okazji sporów węgiersko-rumuńskiego oraz litewsko-polskiego o to, czy zasadne jest powoływanie się na art. 11 Paktu w sprawach należących ze swej natury do kwestii regulowanych przez traktaty o ochronie mniejszości, nabrały charakterystycznego wymiaru w związku ze skargą rządu albańskiego. Funkcję referenta (*rapporteur*) powierzono bowiem polskiemu ministrowi spraw zagranicznych Augustowi Zaleskiemu, który już wcześniej sprzeciwiał się stosowaniu art. 11 do spraw mniejszościowych. Wagę rozpatrywanej skargi albańskiej podnosił współudział w pracach nad jej meritum sir Austena Chamberlaina oraz delegata Japonii, Mineihiro Adatciego, sprawozdawcy do spraw mniejszości Rady. Po wielu dyskusjach Rada przyjęła 9 czerwca 1928 r. raport, w którym nie tylko odrzucono skargę albańską, ale także potępiono metody niektórych rządów wykorzystujących w niewłaściwy sposób art. 11. Rada, chcąc zapobiec podobnym praktykom w przyszłości, wskazała na specjalny status art. 11 Paktu, stworzonego do wypadków wyjątkowych, rzeczywiście zagrażających pokojowi⁴.

Konkluzje osiągnięte przy okazji dyskusji nad skargą rządu albańskiego wzmacniały stanowisko przeciwników tezy, jakoby sprawy mniejszościowe należały do najważniejszych zadań Ligi. Zarazem jednak sugerowane przez Paula Mantoux możliwości wykorzystania artykułów Paktu Ligi dla podejmowania spraw mniejszościowych okazały się w praktyce bardzo mało skuteczne. Trzeba tu ponownie przypomnieć, że Pakt Ligi nic nie mówił na temat ochrony mniejszości. Tym silniej — mimo wszystkich innych konsekwencji — uwidaczniała się różnica, jaka występowała w płaszczyźnie spraw mniejszościowych między poszczególnymi państwami-członkami Ligi. *De facto* jedynie państwa formalnie związane traktatami lub deklaracjami mniejszościowymi o charakterze zob-

⁴ Podstawowe informacje w: *Dix ans de cooperation internationale*, Genève 1930, s. 40 i n.; obszernie omówienia, oprócz „Journal Officiel”, w raportach Delegacji RP przy Lidze Narodów (AAN, sygn. 232).

wiązań prawnomiędzynarodowych były powoływane przez Radę (a więc czynnik międzynarodowy) wywołując zazwyczaj silne poruszenie w zainteresowanych państwach i ekscytując zwłaszcza dość liczne w okresie międzywojennym kręgi nacjonalistyczne.

Na „dylemat równości” składa się wiele czynników możliwych do rozpatrzenia z różnych, przeciwstawnie usytuowanych pozycji. Przede wszystkim państwa członkowskie Ligi zostały podzielone na dwie podstawowe kategorie, przy czym tylko jedna z nich posiadała zobowiązania mniejszościowe. Sytuację tę można różnicować dalej, biorąc pod uwagę formę prawną danego zobowiązania (traktat narzucony, *quasi* deklaracja z własnej woli, dwustronne lub wielostronne porozumienie negocjowane itd.) i wynikające stąd odmienności co do szczegółowych rozwiązań. Naruszenie zasady równości można rozpatrywać z punktu widzenia państw, które obarczone zobowiązaniami mniejszościowymi zasiadały jednak okresowo w gronie członków Rady, zajmującej się — jak wiadomo — nadzorem nad systemem mniejszości. Pewne relatywne, rzecz jasna, możliwości wygrania tej sytuacji były możliwe biorąc pod uwagę różne powiązania poszczególnych państw w ramach systemu wersalskiego lub w ogóle polityki międzynarodowej. Uwzględniając tylko lata międzywojenne należy wskazać, że takie państwa z mniejszościami narodowymi, jak Albania, Austria, Bułgaria, Estonia, Litwa i Węgry w ogóle nie były reprezentowane w Radzie. Do grupy tej zaliczyć można także Grecję, która znalazła się wśród członków Rady w latach 1919-1920 oraz w 1939 r., a nawet Turcję i Łotwę, które zasiadały w Radzie Ligi od 1935 r., a więc w czasie zdecydowanego spadku roli samej Rady, a w tym także rozpatrywanych przez nią spraw mniejszościowych. Z powyższego zestawienia wynika szczególna rola Polski, która była członkiem Rady przez 12 lat oraz państw Małej Ententy, które od 1924 r. zajmowały przeemiennie miejsce w Radzie (Czechosłowacja — 7 lat, Rumunia — 6, Jugosławia — 4). Zwrócenia uwagi wymaga to, że ostatnio wymienione państwa przez sam fakt udziału w pracach Rady w okresie szczególnej aktywności Ligi na polu mniejszościowym z natury rzeczy skupiły na sobie odium światowej opinii nastawionej, z różnych racji, protekcyjnie względem mniejszości.

Wiele dyskusji i namiętnych sporów wywołała sprawa nierówności rozpatrywanej z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej państw obciążonych mniejszościami. Podnoszono mianowicie swoiste uprzywilejowanie mniejszości względem reszty obywateli⁵. Tylko bowiem osoby zaliczane

⁵ Tak np. problem ten ujmował E. Benesz w przemówieniu wygłoszonym na Sesji Rady 5 września 1923 r. por. J. O., 1923, s. 1292/3; por. szerzej W. J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*. Warszawa 1932, s. 93.

do mniejszości korzystały ze specjalnej ochrony posiadając możliwość wnoszenia skarg i petycji do Genewy. Inni ich współobywatele, a więc należący do większości i znajdujący się w analogicznej sytuacji prawnej, nie mogli zwracać się do instytucji międzynarodowych ze skargami na własne państwo. Przyznanie pewnej grupie obywateli danego państwa określonych przywilejów było szczególnie chętnie wykorzystywaną okazją dla dyskredytowania całego systemu oraz tych, którzy z niego korzystali.

Dość często podnoszono także to, że system ochrony mniejszości ignorował zasadę wzajemności zaliczaną do filarów stosunków między suwerennymi państwami. Szczególnie jaskrawo problem ten wystąpił na styku polsko-niemieckim. Delegacja polska zwróciła uwagę na ten fakt w memoriale złożonym Konferencji Pokojowej w Paryżu. Wskazano tam, że projekt Traktatu Wersalskiego nie zawiera przepisów o ochronie mniejszości w Niemczech analogicznych do tych, jakie Polska miała przyjąć dla ochrony mniejszości niemieckich w Polsce⁶.

Szerszym kontekstem dla powyższych zastrzeżeń był podział na mniejszości chronione oraz pozbawione tej opieki. Ta ewidentna nierówność — wzmiankowana zresztą wyżej — była powodem ożywionej wymiany zdań angażując, w sensie pozytywnym lub negatywnym, ogół członków Ligi. Państwa obciążone zobowiązaniami mniejszościowymi podnosiły powyższy problem z chęcią wyeliminowania corocznych dyskusji nad ich mniejszościami w Szóstej Komisji. Skoro — argumentowano — mniejszościami chronionymi przez system traktatów i deklaracji prawnomiędzynarodowych interesuje się Rada, to Szósta Komisja winna dyskutować na temat położenia mniejszości w innych krajach. Zadośćuczyniono by — ich zdaniem — poczuciu sprawiedliwości opinii publicznej, która nie może zrozumieć, dlaczego jedne mniejszości są przedmiotem ciągłej troski i poczynań organizacji międzynarodowych, podczas gdy inne są pozbawione jakiegokolwiek forum międzynarodowego.

Powyżej scharakteryzowane lub wspomniane elementy stanowiące o przeciwnościowym charakterze międzynarodowego systemu ochrony mniejszości skupiały się w dążeniu do tzw. generalizacji bądź ich likwidacji. Dylemat ten, będący wyrazem dążenia ogółu państw do zrównania w prawach i obowiązkach, istniał od zarania ustanowienia prawnej ochrony mniejszości. Z wielu różnych przykładów świadczących o usilnym dążeniu do nadania ochronie mniejszości powszechnego charakteru, można przytoczyć instrukcję polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) z maja 1920 r. gdzie m. in. stwierdzono:

⁶ Szerzej por. J. Krasuski, *Geneza i treść Traktatu między Polską a Pięciu Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi* [...], w: *Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim*. Poznań 1963, s. 394 i n.

„Zadaniem dyplomacji polskiej będzie badać, czy nie ma oznak, że któreś z państw należących do Ligi, pragnęłoby zainicjować rozszerzenie traktatu o mniejszościach na wszystkich członków Związku Narodów. [...] Nie jest wykluczone, że uda się zainteresować tą drogą Japończyków, którzy ze względów rasowych, specjalnie z uwagi na ludność japońską w Kalifornii, mogliby uznać za korzystne nadanie traktatowi o mniejszościach szerszego zastosowania. Dałoby się również w tej materii prawdopodobnie zainteresować Rumunię, Jugosławię, a nawet i Grecję”⁷.

Powyższą instrukcję można uznać za obowiązującą także w latach następnych. Jednakże podejmowane w pierwszych kilku latach wysiłki zmierzające do postawienia sprawy generalizacji zobowiązań mniejszościowych przynosiły nader ograniczone efekty. Jednym z nich była debata mniejszościowa w czasie III Zgromadzenia, która zakończyła się pięciopunktową rezolucją przyjętą 21 września 1922 r. W p. 4 tejże „wyrażono nadzieję”, że państwa nie związane żadnymi prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami mniejszościowymi będą stosowały „do swoich mniejszości rasowych, religijnych lub językowych miarę sprawiedliwości i tolerancji równą tej, której wymagają traktaty i praktyka stale realizowana przez Radę”.

Nadzieje te nie zostały w żadnym państwie zmaterializowane w sposób przypominający pod względem prawnym system ochrony mniejszości realizowany w tzw. państwach mniejszościowych. Przy dalszych, z różnych stron wychodzących próbach kontynuowania dyskusji generalizacyjnych, ogół państw, przeciwnych wikłaniu się w spory mniejszościowe, odwoływał się do cytowanej wyżej rezolucji, którą chciano traktować jako kres swych zobowiązań w tym zakresie.

Problem generalizacji doznał nowych impulsów po wejściu Niemiec do Ligi, a zwłaszcza po zainaugurowaniu w końcu 1927 r. ofensywy Rzeszy zdążającej do „ulepszenia” procedury mniejszościowej. Państwa zagrożone tą inicjatywą stworzyły stosunkowo zwarty blok, obejmujący Polskę, Jugosławię, Czechosłowację, Rumunię i Grecję. W wielu szczegółowych sprawach blok ten stawał się liczniejszy dzięki poparciu pozostałych państw obarczonych zobowiązaniami mniejszościowymi, takich jak Łotwa, Litwa czy Albania. Grupa tych państw doświadczała w tym czasie także poparcia Francji i W. Brytanii świadomych, że zmiana procedury w myśl sugestii niemieckich może zakończyć się całkowitym załamaniem systemu ochrony mniejszości sprawowanej przez Ligę Narodów. Dlatego też wielka akcja Stresemanna nie mogła przynieść mu efektów, jakich na tym polu spodziewano się w Niemczech jeszcze w pierwszej połowie 1929 r. Za ich kres można uznać decyzje powzięte na sesji

⁷ AIAN, Ambasada RP w Paryżu, sygn. 187, k. 37 (Instrukcja MSZ, Warszawa 20 maja 1920 r.).

Rady w Madrycie w czerwcu 1929 r., gdzie istniejąca procedura w zakresie ochrony mniejszości została uznana za właściwą i skuteczną.

Wyrazem wzrostu stanowczości państw mniejszościowych w zakresie stawiania problemu generalizacji było przemówienie ministra Augusta Zaleskiego wygłoszone 22 września 1930 r. w Szóstej Komisji Zgromadzenia. W odpowiedzi na stosunkowo daleko idące sugestie przedstawiciela Rzeszy Koch-Wesera, minister Zaleski stwierdził:

„Nie wątpię, że delegacja niemiecka po wielokrotnym przedstawieniu nam deklaracji ożywionych tak wzniosłą troską i tak szlachetną pieczołowitością w stosunku do mniejszości nie zawaha zastosować się do przysłowia łacińskiego *verba docent, exempla trahunt* i że oświadczy nam zaraz, iż rząd niemiecki gotów jest podpisać natychmiast traktat mniejszościowy i że zobowiązuje się poddać całkowicie wszystkim przepisom obowiązującej procedury, tyczącej się opieki nad mniejszościami. Jestem pewien, że sprawa mniejszości, broniona z taką gorliwością przez szanownego p. Koch-Wesera, otrzymałaby przez sam taki akt ze strony rządu niemieckiego impuls nowy i naprawdę dobroczynny. Mogę zapewnić szanownego delegata Niemiec, że w takim wypadku nie tylko nie sprzeciwiłbym się jego sugestiom, lecz zażądałbym sam od Rady przyjęcia ich *en bloc*”.

Postawione pytanie nie mogło pozostać bez odpowiedzi. Udzielił jej minister Curtius w oświadczeniu, które brzmiało sensacyjnie, ponieważ uznał za rzecz zupełnie możliwą rozważenie sprawy „rozszerzenia systemu ochrony mniejszości”⁸.

Rozwinięcie tej myśli znajdujemy w czasie dyskusji w Komisji Szóstej XIII Zgromadzenia (1932 r.). Rozgorzała ona ponownie z inicjatywy niemieckiej mimo oczekiwanych protestów ze strony państw mniejszościowych, w których imieniu przemawiał delegat jugosłowiański Constant Fotić. Istotne w tym przypadku jest to, że reprezentujący rząd niemiecki von Rosenberg przypominał słowa ówczesnego ministra spraw zagranicz-

⁸ Por. J. O., Sup. Spéc. Nr 90, Genève 1930, s. 40 i n.; wizję przyszłości problemu mniejszościowego nakreślił minister Curtius w czasie walnego zebrania Niemieckiego Instytutu Zagranicznego w Stuttgarcie 29 maja 1930 r. Ubolewając nad stanem faktycznym sprawiającym, że mniejszości „zmuszone są prowadzić niesłychanie ciężką walkę w obronie swych praw” podkreślił Curtius, iż „tylko zadowolone mniejszości z wewnętrznym przekonaniem będą spełniać należycie swe obowiązki wobec państwa i dzięki temu staną się oparciem nie tylko swego państwa, ale również ważnym czynnikiem w utrzymaniu i rozwoju dobrych stosunków wobec państw zewnętrznych. Mniejszości staną się wówczas najsilniejszym mostem porozumienia między narodami. Każdy krok na drodze do tego celu jest jednocześnie nader wartościowym wkładem do uspokojenia Europy. W tym zakresie spada na Ligę Narodów ważne i odpowiedzialne zadanie; Liga nie będzie się mogła od niego uwolnić, jeśli będzie chciała spełnić rolę czynnika torującego drogę do nowego świata. [...] Ja, tak samo jak mój poprzednik jestem w każdej chwili gotów współdziałać we wszystkich możliwościach rozwiązania problemu mniejszościowego” (cyt. za: „Sprawy Narodowościowe” 1930, s. 420).

nych swego kraju, podnoszące gotowość dyskusowania problemu generalizacji zobowiązań mniejszościowych pod warunkiem, że zgodzą się na to wszystkie państwa europejskie. Podkreślał przy tym, że Niemcy w zakresie protekcji mniejszości poszły bardzo daleko, chociaż nie są w tym względzie obarczone zobowiązaniami mniejszościowymi. Przeszkody, jakie wiążą się z problemem generalizacji — dowodził von Rosenberg — nie mają zatem źródła w Niemczech i dlatego byłoby właściwe skierować wysiłki raczej na punkty objawiające właściwy opór. Delegat Niemiec zastrzegł się jednak, że dyskusje dotyczące generalizacji nie mogą stać się wstępnym warunkiem lojalnego stosowania obowiązujących umów mniejszościowych, które są instrumentami o znaczeniu międzynarodowym⁹.

Toczone wówczas spory na tle generalizacji zyskały nowy kontekst wiążący się i wynikający z coraz gwałtowniej stawianymi przez Rzeszę żądaniami równouprawnienia w dziedzinie wojskowej. Oczywiście, nie mogło być mowy o merytorycznym *unctim* między żądaniami równych praw dla obrony „swego domu” a programem generalizacji zobowiązań mniejszościowych. Niemniej jednak trudno nie brać pod uwagę wpływu równościowej propagandy Niemiec na różne inicjatywy w sferze działalności międzynarodowej. Dość powszechnie przy tym godzono się na przyznanie Rzeszy równości „w zasadzie”, wzdragając się z wprowadzeniem jej do praktyki, jako grożącej ówczesnej równowadze europejskiej.

W tej atmosferze wysunięcie żądania dotyczącego zrównania w dziedzinie ochrony mniejszości — zwłaszcza przez państwa z byłej koalicji — wydawało się wielu politykom, a także zainteresowanym społeczeństwu szczególnie uzasadnione. Zgoda udzielana Niemcom na zbrojenia w grudniu 1932 r. kończyła „w zasadzie” ich starania o zrzucenie klauzul militarnych Traktatu Wersalskiego. Utrzymanie innych nierówności tegoż Traktatu, zwłaszcza dotyczących byłych zwycięzców, było traktowane przez nich jako kolejny wyraz niesprawiedliwości.

Rychło też rozpadł się kolejny mit konsekwentnie podtrzymywany przez państwa wolne od ochrony mniejszości. Dowodzono mianowicie, że jakkolwiek sprawiedliwość wymagałaby zastosowania jednakowych zobowiązań dla wszystkich, to jednak w praktyce państwa o wyższym poziomie cywilizacji już dawno przewyciężyły okres nietolerancji wobec części obywateli różnych w danym państwie od większości. Widowym zaprzeczeniem tej teorii była rasistowska doktryna hitleryzmu, która *de facto* zapanowała w Niemczech w dwa miesiące po objęciu przez Hitlera urzędu kanclerskiego.

Wspomniane wyżej wydarzenia — głównie z powodu bardzo silnych

⁹ J. O., Sup. Spéc. Nr 1109 (Genève 1932), s. 33 i n. 42 i n.

reakcji w środowisku Ligi Narodów — naruszyły dotychczasowy mechanizm ochrony mniejszości. Wiele spraw mniejszościowych, poprzednio wywołujących emocje i szczere zaangażowanie urzędników międzynarodowych, stawało się mniej znaczącymi w obliczu jaskrawej nietolerancji, wręcz dyskryminacji, jakiej dopuszczali się hitlerowcy wobec Żydów, a później także przedstawicieli innych mniejszości. Ponurym akompaniamentem dla tej działalności nazistów było powszechne i brutalne deptanie elementarnych praw ludzkich, obejmujące współobywateli o odmiennych poglądach politycznych.

Wydarzenia te z natury rzeczy zaciążyły na sprawowanej przez Ligę Narodów opiece nad mniejszościami. Przede wszystkim uległa przesunięciu stratyfikacja i optyka całego problemu; znacznie też zmalała donośność głosu Niemiec poszukujących satysfakcji w sprawach mniejszościowych z udziałem czynnika międzynarodowego.

Ten nowy, zarazem kolejny etap ewolucji problemu mniejszościowego przyniósł specjalne podniety dla dyskutowanego od lat dylematu równości, znajdującego syntezę w dążeniu do generalizacji systemu ochrony mniejszości albo jego likwidacji. Stopniowe dystansowanie się Niemiec od forum genewskiego aż po ich wystąpienie z Ligi Narodów wręcz eliminowało — to fakt, że od początku nikłe — widoki na generalizację zobowiązań mniejszościowych. W tym stanie rzeczy jeden z podstawowych dylematów mniejszościowych Ligi Narodów, mianowicie dylemat równości, został przesądzony w sensie negatywnym.

2. DYLEMAT SUWERENNOŚCI

Stroniąc od trudnych, z natury swej zawilych rozważań teoretyczno-prawnych odnośnie do suwerenności państwa, jak również ściśle z tym powiązanych praw jednostki z punktu widzenia prawa międzynarodowego należy stwierdzić, że *rebus hic standibus* już sam fakt zajmowania się przez organy Ligi jakąś skargą wniesioną przez petycję mniejszości z określonego państwa było mieszaniem się czynnika zewnętrznego w wewnętrzne sprawy tego państwa. Tym wyraziściej zagadnienie to widać w kontekście zaleceń, jakie formułowała Rada Ligi względem polityki danego państwa w odniesieniu do części obywateli różniących się od większości religią, językiem lub rasą.

Państwa obciążone międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie ochrony mniejszości od początku traktowały ten system jako nową, zazwyczaj kolejną — w ich przekonaniu — formę kapitulacji, tym dotkliwszą, że odnoszącą się do obywateli własnych państw. Problem ten dał o sobie znać już w liście Clemenceau do Paderewskiego z 24 czerwca 1919 r. Zmienioną, w stosunku do poprzednich konwencji, formę praw-

nomiędzynarodową ustawodawstwa mniejszościowego tłumaczył Clemenceau dążeniem do eliminacji ewentualnego mieszania się mocarstw do spraw wewnętrznych państw posiadających mniejszości. Zwrócono też uwagę na bezstronny charakter Trybunału Ligi Narodów (chodziło o przyszły Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej — STSM), który miał rozstrzygać spory wynikające z zastosowania postanowień w traktatach mniejszościowych.

Profesor prawa międzynarodowego Michał Rostworowski, dobrze obznajomiony z mechanizmem Ligi Narodów, tak charakteryzował „nadopiekuńczą misję Ligi” w dziedzinie mniejszości:

„Przenosząc na Ligę opiekę nad traktatami mniejszościowymi, myślano uniknąć interwencji sąsiadów pobratymczych, których akcja mogłaby być raczej powodem do wojny i do mieszania się w cudze sprawy wewnętrzne (tak jak Prusy i Rosja interweniowały w sprawie dysydentów polskich). Myślano więc odjąć tej interwencji charakter interwencji politycznej, a nadać jej charakter bezinteresowny i polityczny. Jednak ingerencja nie przestała być ingerencją i nic nie jest w stanie zakryć jej ostrza zwróconego przeciw suwerenności państw i klina wbitego między państwo a pewne grupy jego obywateli. Stąd już niedaleko do tendencji i pokusy dla niektórych mniejszości, by nie uznać państwa, do którego należą, a upatrywać w Lidze Narodów swoją szerszą ojczyznę”¹⁰.

Znamiona mieszania się czynnika międzynarodowego do spraw wewnętrznych, a więc ograniczania suwerenności państw mniejszościowych, uwidacznia się w zasadzie tzw. *aspect minoritaire* przyjętej przy rozpatrywaniu tych spraw przez Sekretariat Ligi. Polegała ona na konieczności wyjaśniania — nawet wówczas, gdy wymiar sprawiedliwości danego państwa stwierdzał wykonanie ustaw — dlaczego dana ustawa (obowiązująca przeciw wszystkim obywateli) została zastosowana wobec członka mniejszości. Szczególne wątpliwości — wielu zresztą stron — budziły skargi związane z realizacją reformy rolnej, w tym zwłaszcza rzekomej dyskryminacji majątków ziemskich będących w rękach obywateli należących do osób z mniejszości lub nawet obywateli obcych. W tym ostatnim przypadku wylaniał się trudny problem ewentualnego uprzywilejowania cudzoziemców (pozostających pod ochroną przepisów prawa międzynarodowego) względem obywateli danego państwa, których interesy podlegały regulacji przez ustawodawstwo wewnętrzne.

Ścisłe, choć pośrednio z „dylematem suwerenności” wiązał się problem ewentualnego karania petycjonariuszy, którzy w skargach do Ligi Narodów dopuścili się oszczerstwa wobec rządu państwa przez nich zamieszkiwanego. Logicznie brzmiąca teza, że państwo winno mieć prawo prze-

¹⁰ M. Rostworowski, *Liga Narodów*. Kraków 1939, s. 126 (materiał powielony).

ciwdziałania oszczerstwom zawartym w petycjach, a więc dochodzić swych racji na drodze sądowej (analogicznie do uprawnień przysługujących jednostkom) w praktyce nie mogła mieć zastosowania. Podstawowe znaczenie miało to, że konkretne państwo nie mogło — ze względu zresztą na własne interesy — uznać się za stronę w stosunku do petycjonariuszy, będących obywatelami tegoż państwa. Ewentualne spory między państwem a jego obywatelami musiałyby być rozpatrywane przez jakąś instancję międzynarodową. To zaś godziłoby wprost w suwerenność państwową. Ponadto wszelkie próby wprowadzenia do procedury mniejszościowej postępowania kontradyktoryjnego rozbiły się o zdecydowany opór państw związanych zobowiązaniami mniejszościowymi.

Szereg zatem czynników powodowało, że z tytułu treści petycji ich autorzy nie ponosili żadnych konsekwencji. Negatywne skutki tego stanu rzeczy nie ulegały wątpliwości. Z drugiej wszakże strony informowanie Ligi Narodów o swym losie było w zasadzie jedynym, na pewno zaś podstawowym uprawnieniem przyznanym mniejszościom w drodze praktyki stosowanej w Lidze Narodów. W tej sytuacji próby karania petycjonariuszy za cechy oszczercze zawarte w petycji byłyby interpretowane jako przejaw złej woli danego rządu wobec własnych mniejszości, jak również czynnika międzynarodowego. Prawne oraz polityczno-propagandowe ataki sił nastawionych protekcyjnie wobec mniejszości wykorzystywałyby podobne „represje” jako karanie mniejszości za sam fakt informowania Ligi.

Relatywna bezkarność petycjonariuszy z tytułu informacji zawartych w petycjach była moderowana przede wszystkim ustaloną procedurą. Szczególne miejsce przypisać należy rezolucji Rady Ligi z 5 września 1923 r. precyzującej formalne warunki, jakie winny spełniać petycje mniejszości, aby mogły iść drogą ustalonej procedury. Przekroczenia w tym zakresie powodowały odrzucenie petycji uznanej za „irrecevable”. Wokół interpretacji tych zasad trwały spory, trudne nawet obecnie do jednoznacznej oceny. obrońcy i protektorzy mniejszości oskarżali Sekretariat o rzekome uchylanie bardzo wielu petycji z racji formalnych, głównie redakcyjnych niedoskonałości. Zasadniczo odmienne zastrzeżenia wysuwali przedstawiciele państw mniejszościowych twierdząc, że Sekretariat przyjmuje petycje, których treść i forma kłóci się z protokołem ustalonym przez Radę we wrześniu 1923 r.¹¹

¹¹ Rezolucja Rady przyjęta 5 września 1923 r. precyzowała, że petycje adresowane do Ligi w sprawie ochrony mniejszości:

- a) powinny mieć za przedmiot przewidzianą w traktatach ochronę mniejszości;
- b) nie mogą być zredagowane w formie wymagania zerwania zależności politycznej między mniejszością a państwem, do którego mniejszość ta należy;
- c) nie mogą pochodzić ze źródła anonimowego lub niedostatecznie ustalonego;
- d) nie powinny być zredagowane w tonie gwałtownym;

Wieloletnie spory na tle „dylematu suwerenności”, tkwiącego w systemie ochrony mniejszości, znajdują ciekawe odwzorowanie w związku ze wspomnianą wyżej dyskusją dotyczącą skargi rządu albańskiego przeciwko Grecji z powołaniem się na art. 11, Ap. 2 Paktu Ligi. Prowadzone wówczas konsultacje przez członków wyłonionej przez Radę Komisji (Zaleski, Chamberlain, Adatci) wskazywały, że raport będzie sugerował odrzucenie skargi albańskiej jako nie mającej w kontekście art. 11 zastosowania. Ujawnione przy tej okazji dążenie do wyeliminowania art. 11 procedury mniejszościowej napotkało na sprzeciw delegacji niemieckiej. Von Schubert kilkakrotnie interweniował u Chamberlaina. Punktem spornym była m. in. konkluzja raportu, w której chciano wykazać, że traktaty mniejszościowe zostały zawarte z intencją ochrony rządów przed ingerencją państw obcych. Opinia von Schuberta, zakomunikowana 8 czerwca 1928 r. przez Chamberlaina członkom Komisji przygotowującej raport, musiała być uwzględniona. Zresztą zastrzeżenia delegata niemieckiego zostały zgłoszone w czasie posiedzenia Rady w dniu 9 czerwca. Mimo oporu niemieckiego — złagodzonego wprowadzeniem do raportu pewnych zmian idących w sukurs dezyderatom zgłoszonym przez von Schuberta — Rada nie tylko odrzuciła skargę albańską, ale potępiła metody niektórych rządów wykorzystujących w niewłaściwy sposób art. 11. Rada, chcąc zapobiec podobnym sytuacjom w przyszłości, zaznaczyła właściwy charakter art. 11, Ap. 2, stworzonego do wypadków wyjątkowych, rzeczywiście zagrażających pokojowi.

Specjalne miejsce omawianej powyżej skargi albańskiej polega także na tym, że sprawozdawcą Rady był przedstawiciel państwa nie tylko żywotnie zainteresowanego całokształtem zagadnienia, ale także starającego się wyeksponować w raporcie sprawy korzystne z punktu widzenia państw mniejszościowych. Dlatego m. in. w raporcie przypomniano, że traktaty ustanawiające ochronę mniejszości mają również stanowić dla rządów gwarancję przeciw mieszaniu się państw obcych w ich wewnętrzne sprawy. Spory mniejszościowe — w intencji Ligi — nie powinny być przyczyną waśni politycznych między państwami, gdyż właśnie dla ich zapobieżenia zostały zawarte odpowiednie traktaty.

Silnie eksploatowany „dylemat suwerenności” Liga starała się modyfikować interpretacją idącą w sukurs licznym zastrzeżeniom stawianym przez państwa mniejszościowe. Podkreślano więc, że kiedy Rada przystępuje do rozpatrzenia sprawy mniejszości, powstaje stosunek między państwem, gdzie dana mniejszość zamieszkuje, a Radą. Innymi słowy, Rada przejmowała funkcję oskarżyciela — z jednej strony i obrońcy — z drugiej.

e) powinny zawierać informacje lub wskazywać na fakty, które nie były ostatnio przedmiotem petycji, skierowanych na drogę zwykłego postępowania (por. J. O., 1923, s. 1293).

Natomiast nie było, a raczej nie miało być stosunku między rządem wnoszącym sprawę a rządem, którego sprawa dotyczyła.

Zasadnicza niechęć wobec międzynarodowego systemu ochrony mniejszości, wyrosła właśnie na tle dylematu suwerenności, nabierała bardzo jednoznacznego wyrazu. Nie stroniono w ocenie tej sytuacji od opinii zbyt daleko idących, zgoła nieprawdziwych. Ilustracją, będącą odwzorowaniem stanowiska jednej ze stron, może być pogląd W. Pobóg-Malinowskiego, który twierdził, że „każdy, kto tylko chciał — mógł i miał prawo pod pretekstem obrony mniejszości mieszać się do spraw wewnętrznych państwa obarczonego traktatem”¹². Pogląd ten, wypowiedziany tak jednoznacznie z perspektywy kilkudziesięciu lat od czasu ustanowienia systemu ochrony mniejszości, uwypukla napięcia, jakie mu towarzyszyły w związku z zarzutami wykorzystywania problematyki mniejszościowej do ingerencji jednego państwa w interesy wewnętrzne drugiego, w tym także z uwzględnieniem „pośrednictwa” Ligi Narodów.

3. ZMIERZCH LIGOWEJ OCHRONY MNIEJSZOŚCI

Sugestie „cudownych leków”, możliwych do zastosowania wobec spraw mniejszościowych, szczególnie mnożyły się w pierwszym dziesięcioleciu okresu międzywojennego. Za symboliczny kres rozpowszechniania „pa-

¹² W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*. Londyn 1956, t. II, cz. I, s. 505. Pogląd powyżej przytoczony, uznany za skrajny winien być korelowany z podobnymi, choć zdążającymi w kierunku zgoła odmiennym. M. R. Mouton w poważnej pracy zbiorowej pt. *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies* (Paris 1973, s. 58), pisze, że „stopniowo w Bukareszcie, jak i Pradze, w Belgradzie, jak i w Warszawie rządy zaakceptowały współpracę z Ligą wysłuchując jej rad. Zwłaszcza zgodziły się one na ingerencje Ligi w niektóre dziedziny swej aktywności”. Poglądy takie formułowano powołując się na przykłady realizacji reformy rolnej oraz uprawnień mniejszości w dziedzinie szkolnictwa.

Nawet licząc się z godnymi uznania (popularyzatorskimi) motywami, jakie kierowały M. R. Moutonem, zwrócenia uwagi wymaga nieadekwatność użytych zwrotów „ont accepté” oraz „ont toléré”, które chyba nie mogą mieć zastosowania do organizmów suwerennych. Punktem centralnym dla tak postawionego zagadnienia jest mało lub wręcz nieskuteczny opór, jaki próbowały zorganizować państwa obarczone zobowiązaniami mniejszościowymi. One musiały „akceptować” i „tolerować” „rady” Ligi (*nota bene* zrodzone w wyniku nieskutecznego ich oporu) nawet wówczas, gdy — jak pisze M. R. Mouton nieco dalej — do mniejszości narodowych zaliczali się po 1919 r. także „baroni bałtyccy z pnia niemieckiego, arystokraci niemieccy Węgier, wielcy węgierscy panowie w Transylwanii itp. Podział ziemi realizowano z ich stratą, a korzyściami dla mas wiejskich większości. Ofiary reformy, jako wielcy właściciele, slali apele do Ligi Narodów, protektorki praw mniejszości”.

naceów” uznać można zasadniczą dyskusję podsumowaną przez Radę Ligi w czerwcu 1929 r. Nie przyniosła ona istotnych zmian w ochronie praw mniejszości realizowanej przez Ligę Narodów. Zarazem debata ta była ostatnią, istotnie ważną inicjatywą polityczną przedsięwziętą przez Stresemanna na forum Ligi. Nawiązywanie do niej tak w czasie X, a więc jubileuszowego Zgromadzenia, jak i kilku następnych, można uznać za próbę podtrzymania pewnej tradycji, jednak bez większych nadziei na merytoryczny — a rychło także — i propagandowy sukces. Stopniowo, ale wyraźnie problematyka mniejszościowa schodziła z pierwszoplanowego miejsca, jakie — za sprawą różnych czynników — zajmowała w hierarchii spraw uznawanych za ważne w działalności Ligi Narodów.

Powodów tej ewolucji było wiele. „Kłęska madrycka”, a wkrótce po niej śmierć Stresemanna wzmocniły w Niemczech nurt niechętny Lidze Narodów. Stopniowo gasła wiara w możliwość wyzyskania Ligi Narodów jako dźwigni ułatwiającej powrót Rzeszy na poprzednio zajmowaną, mocarstwową pozycję. Wzrost nastrojów pravicowo-nacjonalistycznych w Niemczech stanowił dodatkowe utrudnienie dla — wątlej od zarania — koniunktury fililogowej. Wielki kryzys gospodarczy tendencje te wzmocnił w skali powszechnej. Równocześnie świat, poszukujący elementów optymizmu, koncentrował się na sprawach rozbrojenia. Nacisk na ten wy-cinek aktywności Ligi Narodów był tym większy, że w listopadzie 1930 r. zakończyła swe kilkuletnie prace Komisja Przygotowawcza do Konferencji Rozbrojeniowej. Z wielkimi kłopotami ustalony termin zwołania Konferencji na luty 1932 r., skupił na sobie uwagę niemal wszystkich interesujących się Ligą Narodów — od idealistów aż po kpiarzy i zdecydowanych jej wrogów. Tak dla jednych, jak i drugich starczało powodów do dyskusji, jeśli łączono zbliżające się „rozbrojenie” z wielkimi rozprawami o „unii europejskiej” Brianda, z unią celną niemiecko-austriacką czy rozwijającą się od września 1931 r. agresją Japonii w Mandżurii. W tym kontekście oraz dlatego m. in. stale aktualizowany problem mniejszościowy był traktowany przez polityków wielu państw jako zbędny czynnik utrudniający dialog w innych płaszczyznach. Holandia, Kanada czy Szwajcaria — zazwyczaj stojące w pobliżu mniejszościowych postulatów państw pokonanych w wojnie — nie przyłączyły się podczas XI Zgromadzenia (1930 r.) do też poprzednio popieranym. Delegat Szwajcarii Giuseppe Motta w raporcie z obrad Szóstej Komisji, przedłożonym Zgromadzeniu, nie krył zasadniczych różnic dzielących poszczególne rządy w ocenie polityki mniejszościowej. Zwrócono w nim wszakże uwagę, że rozwiązania tego kontrowersyjnego zagadnienia należy szukać na drodze stałej, ożywionej duchem zaufania współpracy pomiędzy większościami i mniejszościami narodowymi wewnątrz każdego państwa. Idee te uznano za centralne w zakresie poszukiwań pozytywnego programu

mniejszościowego opierającego się na założeniu, że „większości winny być sprawiedliwe i szlachetne, mniejszości zaś lojalne”.

Wyrazem merytorycznej stagnacji w dziedzinie problematyki mniejszości była zainicjowana przez ministra Curtinsa debata w czasie XII Zgromadzenia. Uznanie zresztą obrad Szóstej Komisji w 1931 r. za „debatę” mniejszościową może być traktowane jedynie umownie. Nie zgłoszono bowiem żadnego projektu rezolucji, nie było polemiki, a półtora godziny trwające posiedzenie (wliczając czas na tłumaczenie) służyło przede wszystkim podkreśleniu ciągłości zajmowania się położeniem mniejszości w określonej grupie państw. W tej sytuacji bardzo krótki raport z obrad Szóstej Komisji (24 wiersze!) do całokształtu zagadnienia nie wnosił niczego nowego.

Powyżej zarysowaną sytuację można uznać za odzwierciedlenie szerszych procesów, którym podlegali także wysoko w hierarchii Ligi usytuowani funkcjonariusze Sekretariatu. Charakterystyczną, choć prywatnie wypowiedzianą, opinię sformułował w połowie 1931 r. dyrektor sekcji mniejszościowej Pablo de Azcarate. Dyskutowana wówczas w kołach dyplomatycznych manifestacja *Stahlhelmu* we Wrocławiu została przez niego zaliczona do prowokacji

„[...] które nie pozwalają na ugruntowanie się pokojowej atmosfery w Europie, niezbędnej dla załatwienia spraw mniejszościowych [...] stałe powtarzanie tego rodzaju imprez jest niezręczne ze strony niemieckiej, bo koniec końców męczy opinię publiczną i koła Sekretariatu Ligi Narodów”¹³.

Stopniowe dystansowanie się różnych zresztą czynników międzynarodowych od spraw mniejszości objęło także środowiska i organizacje szczególnie aktywne na tym polu w latach poprzednich. Widać to wyraźnie po obradach Komisji Mniejszości Narodowych działającej w ramach *Union Internationale des Associations pour la SdN (UIA)*. Stagnacja programowo-organizacyjna zniechęcała wielu polityków — poprzednio bardzo aktywnych w pracach tejże Komisji *UIA* — do mało efektywnych „genewskich perygrynacji”. Szczególnie widoczny kryzys dotknął instytucję Kongresów mniejszościowych. Już w 1931 r. ujawniły się dość silne dążenia do odseparowania się od genewskiego forum jako mało przydatnego dla organizatorów mniejszości w duchu antyasymilacyjnym. Dlatego m. in. VIII Kongres został zwołany do Wiednia, a IX — do Berna. Równolegle narastały spory wokół problemu żydowskiego w kontekście polityki rządu Hitlera. Żydzi, którzy byli drugim po mniejszości niemieckiej filarem Kongresów mniejszościowych, domagali się —

¹³ AAN, MSZ, sygn. 1617, k. 37 (Raport nr 37, Wizyta p. Azcarate w Atenach, Ateny 16 czerwca 1931 r.).

zwłaszcza w czasie spotkania w Bernie we wrześniu 1933 r. — potępienia prześladowań w Niemczech. Większość delegatów sprzeciwiła się wydaniu odpowiedniej deklaracji, co doprowadziło do wycofania się z obrad licznych przecież reprezentacji żydowskich z poszczególnych państw¹⁴.

Wydarzenia wewnętrzne w Niemczech szczególnie głęboko poruszyły i dotknęły tę część opinii publicznej, która angażowała się w obronę losu mniejszości z preponderancją motywacji idealistycznych. Kompromitacja głównego orędownika stałego „doskonalenia” opieki nad mniejszościami była wręcz deprymująca. Wielki rozgłos nadany w świecie antyżydowskim ekscesom w Niemczech 1933 r. czynił z wielu wcześniejszych dyskusji o problemach mniejszościowych wrażenie zgola gigantycznego oszustwa. Masowo też napływały skargi i protesty do Ligi Narodów, których — nawet w obliczu koniecznego kompromisu w sprawach rozbrojeniowych — nie można było bagatelizować. Miały one zresztą podstawę w istniejących zobowiązaniach międzynarodowych Rzeszy. Ustawy i rozporządzenia wydane w Berlinie, a zmierzające do wykluczenia obywateli niemieckiego pochodzenia żydowskiego z urzędów państwowych oraz służb publicznych (np. lekarzy w Kasach Chorych) dotyczyły bez wyjątku całego państwa, a więc także Górnego Śląska. Tym samym rząd Rzeszy w sposób nie budzący wątpliwości, przynajmniej na obszarze niemieckiego Górnego Śląska, dopuszczał się pogwałcenia Konwencji Genewskiej.

Jedna z petycji, nadesłana przez Franza Bernheima, mieszkańca Śląska Opolskiego, nosząc znamiona „klasycznej” skargi mniejszościowej, została wpisana do porządku obrad 73 sesji Rady zwołanej do Genewy na 22 maja 1933 r.¹⁵. Atmosferę towarzyszącą tej sprawie dobrze odzwierciedla korespondencja z Genewy zamieszczona w „Le Journal” 21 maja 1933 r. Skarga Franza Bernheima obiecywała debatę o tyle bardziej ciekawą — pisano — że

„[...] niezliczone dyskusje mniejszościowe, które dotychczas się odbyły, były zawsze spowodowane przez Niemców, Węgrów i Bułgarów. Skarżyli się oni przy tym, że skargi mniejszościowe są tłumione przez organa Ligi Narodów. Raz przynajmniej będą Niemcy musiały zmienić melodię”.

Rozwijająca się w atmosferze skandalu dyskusja nad petycją Franza Bernheima skłoniła rząd Rzeszy do prób jej utracenia. Wskazywano na zbyt krótki czas, jaki upłynął od otrzymania petycji (datowanej 12 maja) a rozpoczęciem dyskusji na forum Rady, przez co uniemożliwiono dokładne zbadanie postawionych zarzutów. Reprezentujący Rzeszę von Kel-

¹⁴ Por. F. Fosiewicz, *Zmierzch kongresów mniejszościowych*. „Strażnica Zachodnia” 1933, ss. 374 - 375.

¹⁵ Tekst petycji w tłumaczeniu polskim por. „Przegląd Polityczny”, zał. 2 (1933), s. 46 i n.

ler oświadczył zarazem „bardzo wyraźnie i kategorycznie” — jak to stwierdzono w sporządzonym później raporcie — że ustawodawstwo wewnętrzne w żadnym wypadku nie naruszy niemieckich zobowiązań międzynarodowych. Jeśli jednak wypadki naruszenia Konwencji Genewskiej miały miejsce, winny one być uważane za błędy wynikające z fałszywej interpretacji ustaw wewnętrznych przez władze niższe. Von Keller zakwestionował zarazem uprawnienia Bernheima — zamieszkałego wówczas w Pradze — do wnoszenia petycji z powołaniem się na Konwencję Genewską.

Elementy powyższe znalazły się w raporcie przedłożonym Radzie 30 maja przez jej sprawozdawcę Sean Lestera. Przybrany w szatę Ligi tom sprawozdania poruszał istotne momenty sytuacji Bernheima oraz całej ludności żydowskiej. Widniało w nim stwierdzenie, że

„[...] osoby, które z racji swej przynależności do mniejszości oraz zastosowania tych ustaw straciły zajęcie lub znalazły się w niemożności wykonywania swego zawodu, zostaną bezzwłocznie przywrócone do poprzedniego stanu”.

Von Keller nie mógł wrócić do Rzeszy z taką decyzją Rady. Sugerował więc, by Rada przyjęła oświadczenia o charakterze ogólnym, złożone w imieniu rządu Rzeszy na posiedzeniu Rady w dniu 26 maja, i uznała petycję za zlikwidowaną. Stronę osobistą petycjonariusza, rząd niemiecki mógłby ewentualnie zbadać w oparciu o procedurę lokalną. W związku z powyższymi uwagami Lester zaproponował przedłożenie *ad hoc* powołanemu komitetowi prawników pytania, czy Bernheim należy do mniejszości i czy ma prawo wnosić petycje o charakterze ogólnym. Sprawozdawca zażądał też, by Sesja Rady nie została zamknięta aż do otrzymania stosownej odpowiedzi, co umożliwiłoby ostateczne załatwienie petycji. Propozycje te były zbieżne z wypowiedziami wszystkich pozostałych członków Rady, którzy zabrali głos na tym posiedzeniu (W. Brytanii, Francji, Polski, Hiszpanii, Norwegii, Gwatemali i Czechosłowacji). Wobec tej jednomyślności (choć każdy z mówców eksponował inne ujęcie problemu, np. minister Raczyński wiązał omawianą sprawę z koniecznością generalizacji zobowiązań mniejszościowych, von Keller powstrzymał się od polemiki, wypowiadając się jedynie przeciwko rozszerzeniu debaty poza kompetencje Rady zakreślone postanowieniami Konwencji Górnośląskiej. Von Keller ponowił zapewnienie — wywołując ironiczne komentarze zgromadzonych na sesji — że Niemcy w dalszym ciągu będą żywo interesować się ochroną mniejszości narodowych, zabiegając o lepszą i skuteczniejszą działalność Ligi na tym polu. Uznał wreszcie powołanie komitetu prawników za zbyteczne.

Zastrzeżenia i propozycje przedstawione przez niemieckiego delegata nie znalazły uznania w opinii wydanej 2 czerwca przez wspomniany ko-

mitet prawników¹⁶. W tej sytuacji Rada 6 czerwca mogła powziąć ostateczną decyzję. Do pierwszej wersji raportu przedłożonej przez Lestera 26 maja dodano zwroty będące następstwem oświadczeń von Kellera. Nie tylko bowiem miano zlikwidować „błędy spowodowane fałszywą interpretacją ustaw wewnętrznych przez władze podrzędne”, ale także naprawić powstałe w ten sposób szkody. Osobom, które utraciły swe zajęcia „przywróci się ich stan poprzedni. Rada podziela niewątpliwie moje przekonanie — referował sprawozdawca — że wspomniany rząd uczynił i uczyni wszystko, co będzie konieczne dla zapewnienia, że przepisy Konwencji Genewskiej dotyczące ochrony mniejszości, będą w całej rozciągłości szanowane”¹⁷.

Powyższa decyzja Rady, przyjęta jednomyślnie (delegaci Niemiec i Włoch wstrzymali się od głosu), była — z jednej strony — potępieniem hitlerowskiej polityki antyżydowskiej, z drugiej zaś — zawierała zalecenia niemożliwe do zrealizowania przez ówczesny rząd niemiecki. Nie mogło zatem ulegać wątpliwości, że z powodu akcji antyżydowskiej Rzesza będzie obiektem stałych ataków na forum Ligi. Podstaw formalno-prawnych było aż nadto. Przede wszystkim w rezolucji, przyjętej przez Radę 6 czerwca 1933 r., przedstawiciel rządu niemieckiego zgodził się nie tylko na specjalną procedurę w odniesieniu do sytuacji petycjonariusza, ale także przyjął zobowiązania w sprawie sytuacji ogólnej ludności żydowskiej, przynajmniej na terenie Górnego Śląska. Z góry wykluczano sytuację, że teren niemieckiego Górnego Śląska byłby jako jedyny region Rzeszy wolny od agitacji antyżydowskiej. W sumie więc główną płaszczyzną potencjalnych ataków na rząd hitlerowski w Genewie była sprawa ochrony mniejszości i to właśnie żydowskiej, dla której — zdaniem licznych badaczy — w ogóle mechanizm ten został stworzony.

Drugą spodziewaną płaszczyzną ataków antyniemieckich na tle polityki antysemitycznej była motywacja humanitarna wyrastająca z elementarnych praw człowieka i obywatela. Środowisko Ligi Narodów grupujące wprawdzie przede wszystkim polityków, ale zawsze silnie baczące na rezonans społeczny swej aktywności, nie mogło pozostać obojętne wobec ewidentnego bezprawia niemieckich „szturmowców”. Innymi słowy

¹⁶ Komitet prawników (Szwajcar Max Huber, Belg Maurice Bourquin i Hiszpan Manuel Pedrosa) miał stwierdzić, czy delegat Rzeszy, uznając brak kompetencji Rady w sprawie petycji Bernheima może się powoływać na to, że:

1. petycjonariusz nie należy do mniejszości, ponieważ nie jest w dostateczny sposób związany z Górnym Śląskiem;

2. a. petycjonariusz sam nie ucierpiał od ustaw i innych postanowień, na które wskazuje jako na sprzeczne z Konwencją;

b. zastosowanie tych ustaw nie stworzyło jeszcze na obszarze Górnego Śląska ostatecznej sytuacji faktycznej.

¹⁷ J. O., 1933, ss. 236 i n.; 798 i n.

to co w odniesieniu do spraw mniejszościowych rozpatrywanych na forum genewskim czyniła w przeszłości prasa niemiecka, byłoby się stało — ale w skali zdecydowanie szerszej — z oskarżeniami formułowanymi wobec Niemiec na tle kwestii żydowskiej. Debaty mniejszościowe w Lidze, niezależnie nawet od wpływów, jakie środowiska syjonistyczne miały w tzw. wielkiej prasie, musiały stać się powodem do narastania wrogich Rzeszy nastrojów.

Powyższe wiązało się z całą polityką hitleryzmu wobec ludności niemieckiej zamieszkującej terytorium Rzeszy. Starczy odwołać się do pogarszającej się sytuacji 150-tysięcznej grupy Serbołużyczan. O jej los upomniała się Federacja Związków Przyjaciół Łużyc skupiająca kilka organizacji z Czechosłowacji, Francji, Jugosławii i Polski, które 1 września 1933 r. przesłały do Sekretariatu Ligi specjalny memoriał. W jego konkluzji powołano się na oświadczenie Hitlera z 17 maja 1933 r., w którym odrzucał on wszelkie pomysły germanizatorskie oraz deklarował wolę współzycia z innymi narodowościami w pokoju i przyjaźni.

„Zwracamy się do Rady Ligi Narodów, by zechciała w tym duchu wpłynąć na rząd niemiecki, zaś świat z uznaniem przyjmie do wiadomości wyrażony w czynach gest tego rządu inspirowanego przez myśli wodza i głowy państwa, przydzielającego Serbołużyczanom podstawy prawne do rozwoju języka mniejszościowego, dającego im przede wszystkim szkoły, usuwającego akty szykan, organizowanych niewątpliwie przez władze lokalne, przywracającego osoby prześladowane na ich dawniejsze stanowiska i wynagradzającego szkody. Niechaj rząd ten nie hamuje swobodnego rozwoju małego narodu serbołużyckiego ani jego stosunków kulturalnych z resztą świata; niech uzna naród serbołużycki (z czym się rząd dotąd nie kwapił) za mniejszość narodową, niech da mu prawa, które posiadają mniejszości niemieckie w krajach słowiańskich, w ten sposób, by prawa mniejszości narodowych stały się równe”¹⁸.

Danie satysfakcji petycjonariuszom — występującym w tej, jak i wielu podobnych sprawach — przekraczało możliwości rządu hitlerowskiego. Jego linia wyznaczona hasłem „ein Volk, ein Reich, ein Führer” musiała wywoływać konflikty, w tym także na — chronionym Konwencją Genewską — Śląsku Opolskim. Przeciwdziałanie polityce niemieckiej okazało się na tym polu szczególnie trudne. W rezultacie wywierania różnych nacisków pozbawiono w latach 1933 - 1936 np. Polaków wszelkich funkcji administracyjnych w rejencji opolskiej¹⁹.

Biorąc pod uwagę różne elementy sytuacji Niemiec w kontekście szeroko rozumianych spraw mniejszościowych, uderza ich negatywna

¹⁸ Cyt. za: „Strażnica Zachodnia” 1933, ss. 419 - 420.

¹⁹ Por. J. Przewłocki, *Stosunek mocarstw zachodnioeuropejskich do problemów Górnego Śląska w latach 1918 - 1939*. Warszawa—Kraków 1978, s. 226.

tendencja rysująca się od około 1929 r. i gwałtownie nasiloną w ciągu 1933 r. Stosunkowo najprostszą próbą odwrócenia tej tendencji było opuszczenie Ligi Narodów. Rozważając powyższą sprawę z uwzględnieniem kontekstu wewnętrznego i międzynarodowego, wyjście Niemiec należy traktować jako proces, którego finał przypadł na okres usankcjonowania tendencji nacjonalistycznych przez państwo. Przez lata kumulowane różne niechęci i pretensje rządów Rzeszy do funkcjonowania Ligi Narodów zostały wyzyskane przez ekipę hitlerowców dla załatwienia niezwykle istotnych spraw wewnętrznych. Wyeksponowanie braku zgody ze strony „zwycięskich” mocarstw na „równość” Niemiec w dziedzinie własnego bezpieczeństwa (tj. zbrojeń) stanowiło przekonujący argument dla ogółu obywateli państwa, którzy w przeważającej większości poparli stanowisko swego rządu²⁰.

Jednym z elementów tej kampanii była dyskusja prasowa w okresie trwania XIV Zgromadzenia Ligi, która odmawiała różnym czynnikom międzynarodowym prawa do atakowania Niemiec na tle spraw mniejszościowych. „Deutsche Tageszeitung” (z 5 października 1933 r.) skupiał dla przykładu uwagę na polityce mniejszościowej Czechosłowacji uznając, że formułujący oskarżenia E. Benesz sam winien znaleźć się na ławie oskarżonych w Genewie. Oto bowiem Czechosłowacja — zdaniem tego dziennika — znajdowała się na czele tych państw, w których mniejszości — tak niemieckie, jak i słowiańskie — doznają najsurowszej nietolerancji. Przypominając liczbę Niemców zamieszkujących Czechosłowację domagano się zagwarantowania im autonomii kulturalnej. Generalizacyjne inicjatywy wysuwane przez delegata Polaka, ministra Raczyńskiego, z tych samych pozycji starał się unicestwić „General Anzeiger” (z 6 października 1933 r.) twierdząc, że jest to wyłącznie pragnienie odwrócenia uwagi od nieustannych wykroczeń Polski w dziedzinie traktowania swoich mniejszości narodowych. Dla genewskich korespondentów prasy niemieckiej inicjatywy generalizacyjne zmierzały nie tylko do wymuszenia na Rzeszy przyjęcia traktatu o ochronie mniejszości, ale głównie nadania rozważaniom nad kwestią żydowską charakteru międzynarodowego. Oczywiście — konkludowano (słusznie zresztą) — że Liga Narodów nie jest w stanie zmusić Niemcy do przyjęcia jakichkolwiek zobowiązań o charakterze mniejszościowym. Ponadto dotychczasowe traktowanie nadzwyczaj nielicznych mniejszości w Niemczech nie czyni wcale

²⁰ Por. Ch. Fraser, *Der Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund* [...] Bonn 1969; H. J. Rautenberg, *Deutsche Rüstungspolitik von Beginn der Genfer Abrüstungskonferenz bis zur Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht 1932 - 1935*. Bonn 1973, z prac polskich por. W. Michowicz, *Wystąpienie Niemiec*, op. cit.; S. Sierpowski, *Germany's Withdrawal from the League of Nations*, „Polish Western Affairs” No. 1/1983.

potrzebnym przyjmowanie przez Niemcy nowych zobowiązań w tym zakresie.

Z podanych wyżej przykładów widać, że berlińskie echa genewskiej debaty XIV Zgromadzenia nie wskazywały na zmianę stosunku delegacji niemieckiej do zagadnień mniejszościowych. Tak samo więc jak w latach ubiegłych Zgromadzenie przychyliło się do wniosku von Kellera, by odpowiedni fragment sprawozdania sekretarza generalnego, dotyczący mniejszości, został przedyskutowany w Komisji Szóstej. Dyskusję rozpoczął dłuższy wywód von Kellera, w którym szczególnie nacisk został położony na pojęcie „Volkstum”. W „Journal Officiel” termin ten został przetłumaczony na „nationalité ethnique”. Istota wywodów von Kellera sprowadzała się do negacji więzów łączących mniejszości z państwem, którego część składową stanowiły. Te więzy solidarności jakoby mogą istnieć jedynie między tymi, którzy są związani wspólnotą krwi czy języka i którzy posiadają wspólną cywilizację i obyczaje.

„Należący do jakiegoś narodu albo do jakiejś grupy narodowej, żyjącej pośrodku obcego otoczenia, czują się członkami organicznej wspólnoty a nie mechaniczną sumą jednostek. Z przynależności do jakiegoś narodu wynika jednocześnie, że ten ma naturalne, obyczajowo umotywowane prawo uważania się za duchową i kulturalną całość obejmującą wszystkie czony, także jeśli te oddzielone są od narodu macierzystego przez granice państwowe”.

Innymi słowy, von Keller uważał za Niemców wszystkich, którzy bez względu na kraj i miejsce osiedlenia mieli w sobie germańską krew²¹.

Interpretacja ta wywołała gorące repliki. Nie wchodząc w ich szczegóły, które były dla tez niemieckich jednoznacznie nieprzychylnie, należy zarazem zdać sobie sprawę, że rozprawy wokół pojęcia „narodowości etnicznej” zepchnęły na pewien czas na drugi plan zarówno kwestię generalizacji, jak również problem żydowski w Niemczech. Zresztą von Keller odrzucił zdecydowanie możliwość debaty nad kwestią żydowską. Nie uznawał jej za element ogólnego zagadnienia mniejszościowego, ale za problem rasowy szczególnego rodzaju. Żydzi w Niemczech nie stanowili — dowodził von Keller — mniejszości językowej; nigdy też nie uważali się za mniejszość narodową; kwestia religijna także nie odgrywała w tym przypadku żadnej roli. W Niemczech problem żydowski wystąpił bowiem jako zagadnienie demograficzne, społeczne i moralne, które pogłębia fakt silnej migracji Żydów z Europy wschodniej na Zachód. Będąc zatem problemem specjalnym, winien też doczekać się odrębnego

²¹ J. O., Sup. Spéc. Nr 115, s. 23 i n.; dobre omówienie dyskusji por. „Sprawy Narodowościowe” 1933, s. 742 i n.; szerszy kontekst dla wywodów von Kellera daje lektura pracy zbiorowej opublikowanej pod red. A. Czubińskiego pt. *Pojęcia „Volk” i „Nation” w historii Niemiec*. Poznań 1980.

rozwiązania. Odwołując się do uwag wypowiedzianych przez mówców w związku z innymi zagadnieniami von Keller podniósł, że „kwestia żydowska jest problemem specyficznym, dla którego szuka się rozwiązania w wielu krajach”.

Mimo że oświadczenia delegata niemieckiego miały charakter kategoryczny, dyskusja została podjęta. Zarówno delegat W. Brytanii (Ormsby-Gore), jak i Francji (senator Beranger) odrzucili niemiecki punkt widzenia.

„Mniejszość żydowska mogła jako taka nie istnieć w Niemczech — dowodził Beranger — mniejszość tę tworzy się przez ustanawianie dla niemieckich Żydów systemu ograniczeń”.

Delegat Francji przypomniał też rozpatrywaną w maju — czerwcu 1933 r. petycję Bernheima, którą spośród innych, podobnych petycji, wyróżniało to, że: 1) nie był to przypadek naruszenia zasad mający źródło w tendencyjnej interpretacji prawa, które samo przez się było zgodne w swych założeniach z traktatami, ale przeciwnie — był to przypadek jednoznacznego sprzeniewierzenia się prawa wewnętrznego zobowiązaniom międzynarodowym; 2) Rada kompetentna do rozpoznawania spraw ochrony mniejszości w jednej części wielkiego państwa (tj. w niemieckiej części G. Śląska) nie miała możliwości badania i oceny prawa stosowanego na całym obszarze Rzeszy, jakkolwiek stwierdziła, że prawo ogólne Rzeszy stoi w sprzeczności z traktatami mniejszościowymi.

Delegacja niemiecka w Szóstej Komisji XIV Zgromadzenia znalazła się w bardzo trudnym położeniu. Pośrednio lub bezpośrednio, z powołaniem się na sytuację ludności żydowskiej w Rzeszy czy tylko na kanwie rozpraw wokół idei „Volkstum”, przy okazji kubańskiego wniosku dotyczącego zawarcia ogólnego układu o ochronie praw człowieka czy też silnie akcentowanej przez Czechosłowację, Grecję i Polskę generalizacji zobowiązań mniejszościowych, w każdej z tych sytuacji miano na uwadze lub wręcz powoływano się na kilkumiesięczny pochód antysemityzmu w Rzeszy. Wcześniej prezentowane opinie, np. państw mniejszościowych, eksponujące nierówną sytuację pewnej grupy państw w zaistniałych warunkach nabierały nowej wymowy. Benesz uznał za niezgodne z duchem Ligi, że państwa, w których mniejszości pozbawione są opieki występują z krytyką położenia mniejszości w państwach stosujących tę ochronę. Była to replika na krytykę, którą tradycyjnie już zawierała mowa delegata niemieckiego i odnosiła się do funkcjonowania ochrony mniejszości przez Ligę. Ponownie pomijając zawile wywody von Kellera w tej kwestii, do której wprowadzono znowu pojęcie — ideę „Volkstum” — należy stwierdzić, że jedyną praktyczną sugestią, dotyczącą rozwoju ochrony mniejszości była wzmożona praca nad ulepszeniem procedury. Wystąpie-

nia delegacji niemieckiej, zwłaszcza „zawodowego” obrońcy mniejszości von Kellera, wywoływały na sali śmiech i ogólną wesołość. Tak przyjmowano np. stwierdzenia, że Niemcy zawsze występowali — i to nie tylko na forum Ligi — przeciwko wszelkiemu uciskowi mniejszości narodowych. Von Keller zapewniał też, że i w przyszłości będą czynili tak samo²².

Sprawy mniejszościowe przykuwały także uwagę osób uczestniczących w pracach Drugiej Komisji XIV Zgromadzenia, która rozpatrywała wniosek przedstawiony 29 września 1933 r. przez delegację holenderską w sprawie przyjęcia z pomocą uchodźcom z Niemiec. Mimo prób stłumienia tej inicjatywy, Druga Komisja zaproponowała, by Zgromadzenie powołało do życia odpowiedni komitet. Opracowany raport w tej sprawie został przyjęty przez Zgromadzenie 11 października; następnego dnia Rada powzięła decyzje personalne. Wysokim Komisarzem został publicysta amerykański James Mac Donald; do Rady Administracyjnej wchodził przedstawiciel 15 państw, jak również innych rządów i organizacji prywatnych zaproszonych do współpracy; na czele Stałego Komitetu działającego w permanencji stanęli lord Robert Cecil oraz znany polityk urugwajski Alberto Guani²³. Ustanowiona przez Ligę Narodów organizacja ds. pomocy uchodźcom z Niemiec miała spełniać nie tylko funkcje koordynacyjne, ale także pośredniczyć w rokowaniach między zainteresowanymi rządami. Dzięki olbrzymiemu wysiłkowi delegacji niemieckiej zdołano uniezależnić instytucję Wysokiego Komisarza od Ligi Narodów. Jednak pośrednie jej możliwości do zajmowania się losem mniejszości w Niemczech były stosunkowo duże. Wskazać przy tym należy, że konkretne decyzje w tej sprawie powzięła Rada 12 października, a 14 października 1933 r. von Neurath wysłał sekretarzowi generalnemu znany telegram obwieszczający wycofanie się Niemiec z dyskusji rozbrojeniowej.

Szeroko rozumiane zagadnienia mniejszościowe, w tym bardzo żywe zaangażowanie się czynnika międzynarodowego w sprawę losu żydostwa niemieckiego, stanowiły ważny argument za wycofaniem się Niemiec z Ligi Narodów²⁴. Decyzja ta z kolei zaważyła na ogólnym usytuowaniu Ligowej ochrony mniejszości w ramach systemu wersalskiego. Za trafny uważam kategorię sąd Richarda Veatcha, że wyjście Niemiec z Ligi Narodów „jednoznacznie zlikwidowało pogmatwany system ochrony mniejszości”. Drugim uderzeniem w funkcjonowanie systemu mniejszości

²² P. Schmidt (*Statysta na dyplomatycznej scenie* Kraków 1965, s. 277) ubolewał nad sytuacją von Kellera, który „w duchu” potępiał prześladowania Żydów, a jednocześnie musiał wykonywać otrzymane z Berlina instrukcje.

²³ J. O., Sup. Spéc. Nr 117, s. 22 i n.

²⁴ Por. szerzej Ch. Fraser, *Der Austritt...*, s. 182 i n.

ciowego w okresie międzywojennym była — zdaniem tegoż badacza — deklaracja rządu polskiego przedstawiona rok później na forum Zgromadzenia Ligi. Deklaracja z 13 września 1934 r. oznaczała faktyczne uwolnienie się Polski od zobowiązań mniejszościowych²⁵. Problem ten, wnikliwie analizowany przez Waldemara Michowicza w monografii opublikowanej przed ponad dwudziestu laty, w wielu fragmentach zachowuje swą aktualność, zwłaszcza przy uwzględnieniu wielowarstwowej motywacji rządu polskiego. Ich ocena, warunkowana określonym punktem widzenia, jest i będzie różna. Różna też będzie waga tej decyzji w kontekście sprawowanej przez Ligę Narodów protekcji wobec mniejszości. Jeśli bowiem piszemy, że polska inicjatywa „zadała całemu Ligowemu systemowi ochrony mniejszości cios śmiertelny”²⁶, to musimy zdawać sobie sprawę z konsekwencji takiego jej umiejscowienia w szerokim kontekście stosunków międzynarodowych epoki. Chyba jednak przeceniamy — przy uwzględnieniu tak poprowadzonego rozumowania — obiektywne możliwości polityki Polski, która była zdolna przeciwstawić się woli mocarstw i ich faktycznej emanacji w sprawach mniejszościowych, tj. Radzie Ligi.

Chcąc uzyskać właściwy wymiar deklaracji Polski z 13 września 1934 r. musi się uwzględniać splot czynników międzynarodowych. W zakresie spraw mniejszościowych — odnotowano to zresztą w niniejszym tekście zupełnie wyraźnie — można mówić o przynajmniej kilkuletniej erozji Ligowego systemu ochrony mniejszości. Erozja ta zakresem swym obejmowała tak merytoryczną, a więc ściśle mniejszościową, jak i polityczną stronę problemu. Nie można bez głębszej refleksji odrzucić opinii zawartej w deklaracji ministra Józefa

²⁵ R. Veatch, *Minorities and the League of Nations*. Genève 1980, ss. 25 - 26 (maszynopis).

²⁶ W. Michowicz, *Walka dyplomacji polskiej przeciwko traktatowi mniejszościowemu w Lidze Narodów w roku 1934*. Łódź 1963, s. 161; lektura tej pracy unaocznia wielce złożony charakter deklaracji Polski z 13 września 1934 r. Uogólniając opinię większości stolic europejskich oraz przeważającej liczby poważnych organów prasowych W. Michowicz pisze, że: „Obiektywny, rzeczywisty sens uwolnienia się Polski od zobowiązań wynikających z traktatu mniejszościowego był na arenie międzynarodowej jednoznacznie negatywny” (s. 113). Mam niejaki kłopoty z przyjęciem tej opinii, tym bardziej że na tejże samej stronie autor stwierdza: „J. Beck dla zadania ciosu systemowi mniejszościowemu wybrał moment, w którym szkodliwość tego kroku dla Polski była minimalna i raczej potencjalna niż rzeczywista”. Ten ostatnio przytoczony pogląd odpowiada mi tym bardziej, że negatywne ślady deklaracji Becka (*de facto*) muszą być równoważone domniemanymi i wyobrażalnymi niedogodnościami, jakie mogły mieć miejsce w sytuacji funkcjonowania Małego Traktatu Wersalskiego. Uwzględniając różne aspekty tego problemu, zwłaszcza jego kontekst powszechny, uwolnienie się Polski od systemu ochrony mniejszości Ligi rysuje mi się jako znaczący sukces polskiej dyplomacji.

Becka przedłożonej Zgromadzeniu Ligi 13 września 1934 r., gdy nawiązując do wieloletnich wysiłków mających na widoku generalizację zobowiązań mniejszościowych mówił

„[...] o nieodzownej konieczności wymazania grzechu pierworodnego, który plami cały obecny ustrój mniejszości i paczy go od podstaw. [...] Obecny system gwarancji praw mniejszości przez Ligę Narodów i jej organy jest dziwołagiem, który powstanie swe zawdzięcza przypadkowej grze sił i opiera się na politycznych paradoksach. [...] W praktyce okazało się, że stosowanie systemu obecnego nie odpowiada zupełnie celowi i duchowi traktatu. Mniejszości nie miały żadnych realnych korzyści z międzynarodowej ochrony, natomiast system ten wykorzystywany był niejednokrotnie jako narzędzie złośliwej propagandy przeciwko państwom, do których się stosował i co gorsza — jeszcze używany był jako środek presji politycznej przez państwa, które chociaż same nie były związane żadnym traktatem w tej dziedzinie, wykorzystywały swe uprawnienia do wykonywania kontroli nad innymi państwami”²⁷.

Niezawodnie ogół delegatów słuchających tej deklaracji podzielał jej stronę merytoryczną, bardzo dobrze na ogół znaną z racji wieloletniej obecności na różnych piętrach maszyny Ligi Narodów. Zresztą także w przeszłości — od narodzin międzynarodowego systemu ochrony mniejszości poczynając — powszechnie zdawano sobie sprawę z jego specjalnego charakteru, skażonego — jak to określił minister Beck — „grzechem pierworodnym”. Tak więc deklaracja Polski, zawieszająca współpracę z Ligą Narodów określoną w art. 12 Małego Traktatu Wersalskiego, pojawiła się w kontekście splotu czynników międzynarodowych, które decyzję tę czyniły wytłumaczalną, choć nie akceptowaną. Liczące się znaczenie przypisać należy w tym przypadku zmianom, jakie w ciągu jednego roku przełomu 1933-1934 zaszły w składzie stałych członków Rady Ligi — podstawowego przecież organu zajmującego się sprawami mniejszości rasowych, religijnych i językowych. Obawy co do międzynarodowej aktywizacji mniejszości zamieszkujących wschodnie obszary Polski były tym bardziej uzasadnione, że — najogólniej mówiąc — ich los był wyraźnie gorszy od mniejszości zamieszkujących zachodnie regiony państwa²⁸.

Wiele różnych — w tym także sprzecznych — czynników złożyło się na to, że sygnatariusze Małego Traktatu Wersalskiego, a więc Francja, Włochy i W. Brytania zwracali się przede wszystkim przeciw jednostronnemu wypowiedaniu traktatów. Wystąpienia ich przedstawicieli, zarówno w Zgromadzeniu, jak i Szóstej Komisji skupiały się nie tyle na obronie samego Traktatu, ile na obronie samej nienaruszalności traktatów. Po-

²⁷ J. Beck, *Przemówienia, deklaracje, wywiady 1931-1937*. Warszawa 1938, s. 128 i n.

²⁸ J. Chojnowski, *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921-1939*. Ossolineum 1979.

lityczna strona polskiej deklaracji zupełnie wyraźnie wyszła w wypowiedziach delegata Italii, barona Pompeo Aloisiego, który — mówiąc o rewizji jednostronnej — miał na uwadze żądania Niemiec odnośnie do części V Traktatu Wersalskiego, kiedy zaś wskazywał na problem rewizji częściowej zmierzał do zahamowania inicjatywy państw Małej Ententy, zdążających do wyeliminowania swych zobowiązań mniejszościowych. Aloisi, biorąc pod uwagę węgierski punkt widzenia przestrzegał, że podobne zamiary Małej Ententy mogłyby wywołać rewizję całokształtu sytuacji w dolinie Dunaju.

Słuszny zatem wydaje się pogląd, funkcjonujący zresztą w historiografii za sprawą Waldemara Michowicza, że pozbycie się przez Polskę traktatu mniejszościowego nie pociągnęło za sobą poważniejszych konsekwencji w dziedzinie stosunków dyplomatycznych, łączących Polskę z mocarstwami i innymi państwami²⁹.

Wyeksponowania zarazem wymaga pierwszoplanowa rola, jaką w całokształcie zagadnienia odgrywały Niemcy — zarówno w wymiarze podmiotu, jak i przedmiotu. Kolejne fazy niemieckiej polityki mniejszościowej — to mniej lub bardziej jawne, choć nie budzące wątpliwości łącznie jej z programem rewizji Traktatu Wersalskiego w duchu pangermanizmu. Tym należy także tłumaczyć wielką uwagę polityków Rzeszy dla genewskich sporów mniejszościowych, które wielokrotnie musiały spełniać rolę „substytutu sukcesu”, a więc zastępować brak spektakularnych sukcesów w centralnych sprawach, takich jak reparacje, Nadrenia, zbrojenia. Ta funkcja, spełniana wielokrotnie w stosunkach wewnątrzniemieckich, jak również na styku relacji wychodźstwa z macierzą legła u podstaw chronicznego niezadowolenia, jakie charakteryzowało postawę ogółu

²⁹ W. Michowicz, *Walka...*, s. 163; w innym miejscu (s. 113), mimo formułowanych zastrzeżeń, stwierdzono, że „posunięcie Becka równoznaczne było we wrześniu 1934 r. z uderzeniem w prestiż LN i oznaczało kwestionowanie podstawowych celów tej organizacji. Był to cios tym boleśniejszy, że zadany został w momencie, kiedy podjęto próby wzmocnienia Ligi, wyzyskania jej możliwości do szeroko zakrojonej akcji na rzecz utrwalania pokoju”. Uważam, że opinii w powyższej sprawie nie można oderwać od ewolucji stosunków międzynarodowych oraz ich stanu w latach 1932 - 1934. Wychodząc z tego punktu widzenia, inicjatywa polska spotkałaby się — z mej strony — z wyżej sformułowaną oceną jedynie w odniesieniu do lat 1926 - 1929, ewentualnie do 1932 r. Agresja przeciwko Chinom oraz wystąpienie Japonii z Ligi, niemal równoczesne pojawienie się projektu Paktu Czterech, faktyczne niepowodzenie Konferencji Rozbrojeniowej w rezultacie opuszczenia jej przez Niemcy, niemoc Ligi wobec deptania praw człowieka — oto tylko niektóre z wydarzeń daleko silniej oddziałujących na prestiż Ligi niż następująca po nich deklaracja Becka z 13 września 1934 r. Zasygnalizowana sprawa jest jednak fragmentem daleko bardziej rozległej dyskusji dotyczącej „punktów zwrotnych” w ewolucji stosunków międzynarodowych międzywojennego czasu. W zależności od punktu widzenia, narodowe akcenty są i będą różnie rozkładane.

Niemców wobec różnych sfer aktywności Ligi Narodów, w tym zwłaszcza mniejszościowej³⁰.

Wszelkie inicjatywy podejmowane w Genewie — jeśli nawet znalazły poklask i uznanie niemieckiej opinii — były traktowane jako pierwszy krok, bądź zapowiedź dalszych fundamentalnych prac nad całością ochrony mniejszości spełnianej przez Ligę Narodów. Po prostu usatysfakcjonowanie Niemiec w sprawach mniejszościowych za pośrednictwem Ligi Narodów nie mogło wchodzić w grę bez zatracenia przez tę organizację swej istoty, mianowicie dobrowolności zrzeszania się suwerennych państw. Szereg uwarunkowań właściwych polityce okresu międzywojennego powodowało, że także główne państwa kontynentu zainteresowane były moderowaniem dyskusji mniejszościowych. Relatywnie opadłe napięcie wokół spraw, obserwowane w czasie ostatnich przygotowań do Konferencji Rozbrojeniowej oraz szalejącego wielkiego kryzysu gospodarczego, wybuchło z niespotykaną wcześniej siłą na tle antyżydowskich posunięć hitlerowców. Powszechna krytyka, z jaką spotkała się polityka narodowościowa hitleryzmu, była jednym z powodów ułatwiających społeczeństwu niemieckiemu udzielenie powszechnego poparcia rządowi, który powziął decyzję o wycofaniu Niemiec z Konferencji Rozbrojeniowej i Ligi Narodów. Wśród wielu doniosłych konsekwencji tego faktu widzieć należy także puste miejsce etatowego opiekuna mniejszości. Rolę tę próbowały przejąć Węgry, jednak bez znaczniejszych sukcesów³¹.

Szereg czynników zatem powodował, że po wystąpieniu Niemiec z Ligi Narodów oraz deklaracji Polski z 13 września 1934 r. wyraźniejszych znamion nabrał, obserwowany już wcześniej, proces erozji systemu ochrony mniejszości sprawowanej przez Ligę Narodów.

³⁰ Ch. M. Kimmich, *Germany and the League of Nations*. Chicago and London 1976, s. 199; F. Wolters, *A History of the League of Nations*. London 1965, s. 440.

³¹ Miarą trudności może być próba synchronizacji mniejszościowych inicjatyw Węgrów ze stanowiskiem Polski. Poselstwo RP w Budapeszcie mogło otrzymać tylko negatywne instrukcje, gdyż zdaniem rządu polskiego wyrażonym dla przykładu w 1936 r.: 1) wszczynanie dyskusji mniejszościowej w Szóstej Komisji Zgromadzenia mogłoby łatwo wywołać zadrażnienia, których należałoby uniknąć celem nieobciążania i tak już dostatecznie naprężonej i skomplikowanej sytuacji międzynarodowej; 2) dyskusja mniejszościowa w Szóstej Komisji „nie wydała nigdy żadnych konkretnych wyników”. Brak *leadera* mniejszościowego w Lidze na miarę Niemiec pokazuje dalszy fragment powyższej instrukcji. Jeśliby Węgrzy stanowczo obstawali za przekazaniem do Szóstej Komisji odpowiedniej części sprawozdania sekretarza generalnego, to należy uzyskać zapewnienie, by „w wystąpieniach swych mówili jedynie o ludności zamieszkującej terytorium dawnego Królestwa Węgierskiego, a nie terytorium dawnej monarchii austrowęgierskiej” (por. AAN, MSZ, sygn. 1544, k. 77).

4. DYLEMAT EFEKTYWNOŚCI

Powyżej sformułowany problem można pomieścić wśród najtrudniejszych dylematów aktywności Ligi Narodów na polu mniejszościowym. W zależności od punktu widzenia odpowiedzi co do efektywności polityki mniejszościowej mogą być różne, aż do wykluczania się włącznie. Okres międzywojenny dostarczył nowych doświadczeń w sprawach mniejszości narodowych. W przeważającej liczbie publikacji oceny w tym zakresie wypadają źle, nieraz wręcz deprymująco. Z wolna nabierały słuszności poglądy wskazujące na złe — *en principe* — usytuowanie systemu ochrony mniejszości. Miał stanowić czynnik stabilizujący stosunki międzynarodowe, przyczyniał się on do destrukcji tzw. Europy wersalskiej. Liga Narodów, stawiająca wśród swych podstawowych celów obronę *status quo*, nie mogła dążyć do rozszerzania i pogłębiania systemu ochrony mniejszości, który rychło okazał się elementem destabilizacji. Stąd też można mówić o procesie stopniowego dystansowania się Ligi Narodów od spraw mniejszościowych. Przemiany te dokonywały się w gorącej atmosferze kreowanej przez licznych przeciwników tego systemu. Prym wiodli przedstawiciele skrajnych ideologii, a więc prawicy i jej awangardy — nacjonalistów oraz lewicy komunistycznej. Wtórowali im dość liczni w okresie międzywojennym ideolodzy i propagatorzy nowego kształtu politycznego Europy, w typie działaczy ruchu paneuropejskiego. R. N. Coudenhove-Kalergi w enuncjacjach inicjujących program ruchu paneuropejskiego wskazał na prowizoryczny charakter ochrony mniejszości spełnianej przez Ligę Narodów. Owo „zawieszenie broni” — mające u podłoża zasadniczą nierówność istniejącą między państwami, np. między W. Brytanią a Indiami czy Japonią a Koreą — miało być możliwe do zamiany w stan pokoju jedynie na podłożu paneuropejskim a nie pseudouniwersalizmu właściwego dla Ligi Narodów³².

Stałą, różnie zresztą nasiloną kampanię przeciwko systemowi mniejszościowemu prowadziły państwa zobligowane do współpracy na tym polu z Ligą Narodów. W zależności od splotu czynników wewnętrznych i zewnętrznych państwa te różnie wywiązywały się z tej powinności. Do najtrudniejszych partnerów Ligi należy zaliczyć Grecję, Polskę i Rumunię. Więcej zrozumienia dla aktywności Ligi na polu mniejszościowym wykazywały takie państwa, jak Albania, Czechosłowacja, Węgry i Jugosławia, które także swym działaniem powodowały bardzo liczne skargi mniejszościowe. Do kolejnej grupy można zaliczyć Litwę i Turcję, które wprawdzie nie wzniewały zbyt licznych skarg, ale zarazem odmawiały

³² R. N. Coudenhove-Kalergi, *Kampf um Paneuropa, von ...*, Wien—Leipzig 1925 ss. 61 - 62.

Lidze współpracy w zakresie pozytywnej likwidacji danej skargi. Stosunkowo najmniej kłopotów miała Liga Narodów z ochroną mniejszości w Austrii, Bułgarii, Estonii i Łotwie³³.

Pewne wątpliwości w powyższej stratyfikacji wywołuje usytuowanie Czechosłowacji. W każdym razie znane jest pojednawcze stanowisko rządu czechosłowackiego wobec mniej lub bardziej zasadnych żądań mniejszości, zwłaszcza niemieckiej. W końcowych latach omawianego okresu ustępstwa objęły np. zwolnienie od obowiązku służby w armii czeskiej oraz prawo do noszenia munduru hitlerowskiego. Jednak te, rzec można spektakularnie jawiące się ustępstwa nie zdjęły z wokandy międzynarodowej „tragicznego” losu mniejszości niemieckiej w Czechosłowacji. Wśród wielu argumentów uzasadniających okupację Czechosłowacji w marcu 1939 r. znalazło się twierdzenie, że armia niemiecka poszła bronić mniejszości niemieckiej³⁴.

Zarysowana powyżej sytuacja może stanowić podstawę do szerszych refleksji. Chodzi o to, że teoria i słuszne z niej wyprowadzane wnioski, dotyczące ustanowienia prawnomiędzynarodowego systemu ochrony mniejszości, stały się w praktyce odmienną rzeczywistością. *Casus Czechosłowacji*, a także dramatyczna w szeregu indywidualnych przypadkach aktywność tzw. Piątej Kolumny pokazują jedną ze stron szerokiego problemu mniejszościowego. Jakże różna jest ocena tych faktów z punktu widzenia: 1) ideologów i praktyków działających wedle wskazówki, która w niemieckim wydaniu przybrała formę „Deutschland über alles”; 2) ideologów i praktyków bogatszych o doświadczenia II wojny światowej; 3) państw i społeczeństw, które doświadczyły różnorodnej działalności szpiegowsko-dywersyjnej mniejszości narodowych; 4) instytucji i organizacji, wreszcie indywidualnych osób angażujących się w okresie międzywojennym w „sprawiedliwe”, „godne”, „humanitarne” itp. traktowanie mniejszości.

W klasyfikacji powyższej bardzo zresztą niepełnej, uderza przewaga elementów negatywnych, jeśli podjąć próbę ich zestawienia z naczelnymi celami Ligi Narodów. Przy takim ujęciu można formułować pogląd, że system ochrony mniejszości realizowany — w sensie organizacji i nadzoru — przez Ligę Narodów zakończył się niepowodzeniem. Negatywnie wypada także udział Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w ochronie mniejszości. Dość wcześnie bowiem okazało się, że założona wiara w apolityczny charakter Trybunału nie ma uzasadnienia w praktyce. Wszystkie bodaj decyzje (31 wyroków, 27 opinii doradczych

³³ R. Veatch, *Minorities...*, s. 14 i n.

³⁴ Por. W. T. Fomin, *Agresja faszystzkiej Germanii w Europie 1933 - 1939 gg.* Moskwa 1963, s. 403 i n.

i 30 zarządzeń) STSM powzięte w okresie jego efektywnego istnienia opatrywane były opiniami sędziów, których punkt widzenia przegłosowali pozostali członkowie Trybunału. Skrajnym wyrazem tej sytuacji była opinia doradcza w sprawie niemiecko-austriackiej unii celnej z 1931 r., która została ustalona stosunkiem głosów 8:7. Polityczny, a zatem subiektywny charakter orzecznictwa STSM był najczęściej podnoszony przez strony niezadowolone z określonej decyzji powziętej w Hadze. Dotyczyło to także czterech spraw wniesionych przed Trybunał z powołaniem się na zobowiązania mniejszościowe. Relatywnie niewielki udział spraw mniejszościowych w orzecznictwie miał swe źródło w niechęci poszczególnych państw mniejszościowych do stawania w Hadze jako strona obwiniona. Ponadto pierwsze wyroki wydane przez Trybunał w 1923 r. sugerowały, że większe szanse uzyskania satysfakcjonującego rozwiązania miały w Hadze dezyderaty mniejszości. Dlatego też kolejna sprawa mniejszościowa rozpatrywana przez STSM wniesiona została dopiero w 1935 r. i dotyczyła sytuacji szkół prywatnych w Albanii. Do orzecznictwa mniejszościowego Trybunału zaliczyć należy także ciągnący się kilka lat problem tzw. dzieci maurerowskich. Sprawa ta, rozpatrywana z powołaniem się na Konwencję Genewską, a dotycząca Górnego Śląska, miała różne fazy możliwe do interpretowania jako zwycięstwo Polski lub Niemiec. Sentencja opinii doradczej STSM z 15 maja 1931 r. — będąca do pewnego stopnia podsumowaniem sprawy — szła po linii dezyderatów mniejszości popieranym przez rząd niemiecki³⁵.

Istotne w danym przypadku jest to, że orzecznictwo STSM w sprawach mniejszościowych było z powodzeniem kwestionowane przez stronę lub strony, których punkt widzenia nie znalazł uznania u sędziów w formie satysfakcjonującej. Wiele też innych czynników powodowało, że orzecznictwo Trybunału w skromnym stopniu zaważyło na praktyce stosowanej na polu ochrony mniejszości. Fakt ten — zasługujący zapewne na osobne potraktowanie — ujawnia i uwypukla polityczny, a nie — jak to się powszechnie określa — prawnomiedzynarodowy charakter systemu mniejszościowego. Stroną prawną tego systemu — to coś w rodzaju fasady, natomiast polityka — to jego istota i treść. Różnice te spowodowały, że rozwiązania problemu nie szukano na gruncie prawa międzynarodowego, ale w sferze sposobów i metod właściwych polityce. Jej jądrem było i jest poszukiwanie kompromisu, możliwego do osiągnięcia tylko na drodze wzajemnych ustępstw. Tymczasem niemal

³⁵ Prócz tytułów już wspomnianych por. A. Bregman, *La politique de la Pologne dans la Société des Nations*. Paris 1932, s. 116 i n.; F. Chrzanowski, *Niemieckie skargi mniejszościowe na Polskę przed Radą Ligi Narodów w latach 1920 - 1930*. Poznań 1932; podstawowe: M. O. Hudson, *World Court Reports*. Washington 1934 - 1943, Vol. I - IV.

każde ustępstwo w sprawach mniejszościowych było przez bezpośrednio zainteresowane strony (lub jej części) traktowane w kategoriach zdrady, klęski, hańby itp. Sytuację tę koniecznie trzeba pomieścić wśród przyczyn niepowodzenia — z gruntu mediacyjnej funkcji — Ligi Narodów w zakresie spraw mniejszościowych. Stwierdzając powyższe mam pełną świadomość, że Liga Narodów realizowała politykę — także w sferze mniejszości — zbieżną z wolą i dążeniami państw najsilniejszych, mocarstw europejskich przede wszystkim. Chodzi o to, by niepowodzenia „instytucji genewskiej” nie były rozpatrywane abstrakcyjnie, w oderwaniu od sytuacji międzynarodowej oraz „wkładu” do niej poszczególnych państw i narodów.

Wąsko pojmowana efektywność w sprawach mniejszościowych Ligi Narodów, mierzona w liczbach bezwzględnych, prowadzi do ambiwalentnych wniosków. Z jednej strony za każdą petycją wniesioną do Ligi Narodów stało co najmniej poczucie krzywdy danej jednostki lub grupy osób, zaliczanych do mniejszości rasowej, religijnej lub językowej. Z drugiej jednak strony w latach 1921-1939 wpłynęły do Ligi 883 petycje mniejszościowe (nie licząc petycji z Górnego Śląska opierających się na specjalnej procedurze)³⁶. Z liczby tej 488 petycji (55%) nie spełniało określonych warunków, jakim winny odpowiadać. Znakomita większość spośród 395 petycji uznanych za „recevable” była załatwiana na niższych piętrach maszyny Ligi, w drodze mediacji pracowników sekcji mniejszościowej Sekretariatu, a zwłaszcza sugestii Komitetu Trzech. Ten pozatraktatowy organ pomocniczy Rady spełniał kluczową rolę w Ligowym systemie ochrony mniejszości. Stanowisko wypracowane przez Komitet Trzech w drodze konsultacji obejmujących strony sporu, a także ich — mniej lub bardziej jawnych — protektorów bądź opiekunów bywało potem — w razie niemożności osiągnięcia kompromisu — stanowiskiem zajęтым przez Radę. Tym też tłumaczyć należy fakt, że na najwyższe piętro systemu mniejszościowego Ligi Narodów, a więc do Rady, docierały stosunkowo nieliczne petycje. W pierwszym dziesięcioleciu takich spraw było tylko 18 (znów bez górnośląskich). W dodatku tylko dwie spośród

³⁶ Przytoczone w tekście dane odnośnie do liczby petycji rażą brakiem dokładności. Odnosi się to głównie do okresu 1921-1929, kiedy w „Journal Officiel” nie publikowano odnośnych informacji. W raporcie Komitetu Rady, powołanego 7 marca 1929 r. w celu przygotowania *dossier* mniejszościowego jako podstawy generalnej debaty w tym zakresie przewidzianej na sesji Rady w czerwcu 1929 r., podano jedynie bardzo ogólnie, że od września 1921 r. Sekretariat otrzymał około 300 petycji, z czego połowa nie została uznana za „recevable” (por. J. O., 1929, s. 1149). Odnotować w tym kontekście należy informację J. B. Schechtmana (*European Population Transfers*. New York 1946, s. 31) który podaje, że w latach 1920-1929 wpłynęło do Ligi 319 petycji.

nich można uznać za idące w całej pełni po linii dezyderatów petycjoniariuszy³⁷.

Powyższe informacje pokazują możliwości propagandowych manipulacji, jakim z różnych stron mógł być i był poddawany przyjęty przez Ligę Narodów system ochrony mniejszości. Z jednej strony bowiem wskazywano na zadowalający los mniejszości, skoro 20 czy — jak chcieli inni — 40 milionów licząca rzesza mniejszości wydawała ze swego grona ledwie kilkadziesiąt petycji rocznie i to jeszcze w znacznej przewadze sterowanych z Berlina ewentualnie Budapesztu. Zwolennicy odmiennego widzenia tej sprawy mówili o „tysiącach petycji”, które w nieznanymi okolicznościach, zwłaszcza przed 1929 r., ginęły w Ligowej maszynie bez śladu. Fikcji tego oskarżenia dowiodły publikowane później w „Journal Officiel” sprawozdania odzwierciedlające w liczbach aktywność Sekretariatu na polu mniejszościowym. Istotne wszakże w tym wypadku jest to, że społeczeństwa państw angażujących się po stronie mniejszości — przede wszystkim własnych — miały wystarczająco wiele podstaw, by okazywać stałe niezadowolenie z realizowanej przez Ligę ochrony mniejszości. Pierwszym źródłem tej sytuacji było włączenie mniejszości, szczególnie tzw. pogranicza, do polityki obliczonej na rychłe, jednostronnie korzystne zmiany terytorialne. Skoro polityka mniejszościowa stała się, zwłaszcza dla państw pokonanych w wojnie, fragmentem ich generalnych dążeń rewizjonistycznych, to tylko realizacja tego nadrzędnego celu mogła wyeliminować posługiwanie się mniejszościami jako czynnikiem konfliktogennym w stosunkach z państwami sukcesyjnymi. Biorąc to pod uwagę, za próżne uznać należy wysiłki Ligi Narodów zmierzające do usatysfakcjonowania mniejszości i ich protektorów. Jeśli nawet doraźnie podkreślali oni pozytywne efekty aktywności Ligi na polu mniejszościowym, to naturalnym komentarzem było życzenie, nierzadko żądanie, takiego usytuowania praw mniejszości, by możliwie dotkliwie ugodzić interesy państw sukcesyjnych. Także z uwzględnieniem tego podłoża — będącego fragmentem psychospołecznych, niezwykle złożonych uwarunkowań charakteryzujących ogólne położenie mniejszości w konkretnych państwach — możemy mówić o „chronicznym niezadowoleniu”, jakie towarzyszyło bodaj wszystkim elementom składającym się na problem mniejszościowy w okresie międzywojennym. Dlatego też Liga Narodów, jako organizacja i instytucja sama w sobie, ale także jako teren aktyw-

³⁷ H. Truhart, *Die Völkerbundpetitionen der Minderheiten und ihre Behandlung. Eine Zusammenstellung*. Berlin 1929, s. 10. Niewątpliwą dekadencją systemu ochrony mniejszości, realizowanej przez Ligę Narodów, ilustruje stale zmniejszająca się liczba petycji napływających do Genewy: w latach 1933-1939 proces ten wyglądał następująco: 1933/34 — 68 petycji; 1934/35 — 46 petycji; 1935/36 — 19 petycji; 14 oraz 4 w latach następnych.

ności określonych państw, grup i ludzi była z powodu ochrony mniejszości silnie, nieraz brutalnie atakowana. Funkcjonujący system ochrony mniejszości przyczynił się w wielu państwach do uprzedzeń większości wobec mniejszości. W sumie więc nie sprzyjał on procesom asymilacyjnym, które stanowią — w rozsądnym wymiarze czasowym — naturalny i konstruktywny kierunek przekształceń, mających na widoku trwałe rozwiązanie problemu mniejszości narodowych.

W tym celu należy przede wszystkim zwrócić uwagę na rolę rodziny i środowiska społecznego w kształtowaniu osobowości człowieka. Wskazano, że rodzina jest pierwszym i najważniejszym środowiskiem, w którym kształtuje się postawa i wartości człowieka. Rodzina powinna być miejscem, gdzie dziecko uczy się miłości, szacunku i odpowiedzialności. Wskazano również na rolę szkoły i środowiska społecznego w kształtowaniu osobowości człowieka. Szkoła powinna być miejscem, gdzie uczeń uczy się wiedzy, umiejętności i postawy. Środowisko społeczne powinno być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę kultury i sztuki w kształtowaniu osobowości człowieka. Kultura i sztuka powinny być miejscem, gdzie człowiek uczy się wartości i postawy. Wskazano również na rolę sportu i rekreacji w kształtowaniu osobowości człowieka. Sport i rekreacja powinny być miejscem, gdzie człowiek uczy się wytrzymałości i siły. Wskazano również na rolę pracy w kształtowaniu osobowości człowieka. Praca powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę polityki w kształtowaniu osobowości człowieka. Polityka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę nauki w kształtowaniu osobowości człowieka. Nauka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę sztuki w kształtowaniu osobowości człowieka. Sztuka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę sportu i rekreacji w kształtowaniu osobowości człowieka. Sport i rekreacja powinny być miejscem, gdzie człowiek uczy się wytrzymałości i siły. Wskazano również na rolę pracy w kształtowaniu osobowości człowieka. Praca powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę polityki w kształtowaniu osobowości człowieka. Polityka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę nauki w kształtowaniu osobowości człowieka. Nauka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku. Wskazano również na rolę sztuki w kształtowaniu osobowości człowieka. Sztuka powinna być miejscem, gdzie człowiek uczy się odpowiedzialności i szacunku.