

HENRYK CHAŁUPCZAK

JAN MIZIŃSKI

Lublin

AUTONOMIA KULTURALNA A PROBLEM MNIEJSZOŚCIOWY DOŚWIADCZENIA I DYLEMATY

Zagadnienia narodowościowe od dawna kształtują rzeczywistość polityczną Europy, należą przy tym do problemów bodaj najtrudniejszych. Nie ulega też wątpliwości, że są zjawiskiem trwałym, nabierającym — w kontekście obecnych wydarzeń w większości państw Europy Południowej, Środkowej i Wschodniej — wyraźnych cech politycznych. Wobec niezwyklej dynamiki współczesnych procesów narodowościowych stają bezradnie nie tylko politycy. Powstaje wyjątkowo niekorzystna sytuacja naruszająca terytorialne *status quo*, ujawniają się konflikty, które — jak się przez wiele lat wydawało — miały już dawno wygasnąć. Ponadto, poza rozpadem państw wielonarodowych, wytwarza się faktyczna współzależność pomiędzy zagadnieniami mniejszościowymi tych państw, które w swych granicach posiadają ludność drugiego państwa.

Wydaje się, że w tej właśnie sytuacji warto skorzystać z dorobku i doświadczeń, szczególnie okresu międzywojennego. Wtedy także kwestie narodowościowe należały do najtrudniejszych, a od sposobu ich pacyfikowania i rozwiązywania zależała nie tylko atmosfera polityczna, ale również integralność i suwerenność wielu państw. Autonomia kulturalna stała się wtedy popularnym hasłem, mającym w praktyce pogodzić nieskrępowany rozwój mniejszości z utrzymaniem terytorialnego *status quo*. Największe zainteresowanie tą ideą przejawiała Republika Weimarska, co było o tyle zrozumiałe, gdy uwzględni się fakt, iż poza jej granicami żyło około 30 mln Niemców, stanowiących — w stosunku do państwa osiedlenia — istotną siłę polityczną, ekonomiczną i kulturalną. Stanowisko niemieckie zostało dość klarownie sprecyzowane w pracy pt. *Volk unter Völkern*, opracowanej przez 43 uczonych, a wydanej pod redakcją prof. K. Löscha¹. Wykorzystując dorobek S. Jellinka², F. Oppenheime-
ra³ czy też W. Schückinga⁴ zalecali oni położenie nacisku na praktyczną

¹ K. Lösch (Hrsg.), *Volk unter Völkern*. Breslau 1925.

² G. Jellinek, *Über Staatsfragmente*. Heidelberg 1896.

³ F. Oppenheimer, *Nationale Autonomie*. Berlin 1907.

⁴ W. Schücking, *Das Nationalitätenproblem*. Berlin 1908.

realizację różnych form samorządu mniejszościowego, opartego na zasadach autonomii narodowościowej. Widzieli oni możliwość wprowadzenia autonomii terytorialnej w Czechosłowacji, Danii, Kłajpedzie, personalnej w Estonii, Łotwie oraz kombinacji obu tych typów autonomii w Rumunii i Jugosławii. Postulaty powyższe sugerowali wkomponować w działania na rzecz idei Paneuropy. Za realizacją zasad autonomii kulturalnej opowiadali się także tacy badacze jak K. Wolzendorff, który popierał przyznanie mniejszościom osobowości prawa międzynarodowego⁵, K. Türcke⁶, H. Gerber⁷, E. Erler⁸, T. Veiter⁹, F. Wertheimer¹⁰, H. Dörge¹¹, O. Junghann¹². Traktowali oni prawa mniejszościowe jako część kolektywnych praw człowieka, a ich genezę umiejscawiali w pokoju westfalskim. Zdaniem nauki niemieckiej realizacja autonomii kulturalnej doprowadzić powinna do wytworzenia sytuacji umożliwiającej każdej osobie równoczesną wierność tak wobec swej wspólnoty kulturalno-narodowej, jak i państwa osiedlenia.

Z powyższymi tezami prowadzili polemikę przede wszystkim badacze i publicyści polscy. O zagrożeniach wynikających z upolitycznienia zagadnień narodowościowych pisali m.in. W. J. Zaleski¹³, K. Jeziorański¹⁴, S. Paprocki¹⁵ oraz publicyści skupieni wokół „Spraw Narodowościowych” i „Strażnicy Zachodniej”. Charakterystyczny dla stanowiska badaczy polskich pogląd prezentował Serbołużyczanin J. Skala¹⁶ oraz T. Katelbach.

⁵ K. Wolzendorff, *Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten*. Berlin 1921.

⁶ K. Türcke, *Das Verhältnis der nationalen Minderheiten zum Gesamtstaat nach der Auffassung der bilateralen Staatsverträge*. „Zeitschrift für öffentliches Recht” z. 5, 1936.

⁷ H. Gerber, *Kulturautonomie als Eigenart minderheitenrechtlicher Ordnung und ihre Verwirklichung nach der ethnischen Verfassung*. Berlin 1926.

⁸ E. Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*. Münster 1931.

⁹ T. Veiter, *Nationale Autonomie als Problemstellung*. „Zeitschrift für öffentliches Recht” z. 5, 1936.

¹⁰ F. Wertheimer, *Deutschland, die Minderheiten und der Völkerbund*. Berlin 1926.

¹¹ H. Dörge, *Der autonome Verband im geltenden Staats- und Völkerrecht*. Wien—Leipzig 1931.

¹² O. Junghann, *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*. Tübingen 1934.

¹³ W. J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*. Warszawa 1932.

¹⁴ K. Jeziorański, *Istota problemu mniejszościowego na terenie międzynarodowym*. Warszawa 1930.

¹⁵ S. Paprocki, *Istota problemu mniejszościowego na terenie międzynarodowym*. Warszawa 1930, tenże, *Polska a europejskie zagadnienia narodowościowe*, Warszawa 1936.

¹⁶ T. Katelbach, *Niemcy współczesne wobec zagadnień narodowościowych*. Warszawa 1932.

Zdaniem tego ostatniego, autonomia kulturalna to etap w żądaniach autonomii terytorialnej, zaś ograniczenie suwerenności państw na rzecz mniejszości to krok do uznania narodowości za równoprawny z państwem podmiot prawa międzynarodowego¹⁷. W historiografii polskiej zdecydowanie wyróżniają się ustalenia R. Bierzanka, który zajmuje się istotą zagadnienia, nie zaś — jak większość wyżej wymienionych — zwalczaniem polityki mniejszościowej Niemiec. Nauka francuska i angielska nie wykazywała wtedy większego zainteresowania kwestiami autonomii kulturalnej. Współczesna nam historiografia tego zagadnienia jest wyjątkowo skromna. Jak się wydaje, nie prowadzi się poważniejszych badań dotyczących istoty koncepcji autonomii kulturalnej, czy też szerzej autonomii narodowościowej.

W naszych rozważaniach odnosimy się do podstawowych pojęć, uwarunkowań historycznych, prawnych i politycznych. Przedstawiamy uproszczoną systematykę autonomii narodowościowej, wskazujemy na najistotniejsze elementy tej koncepcji, prezentujemy stosunek do niej tak niektórych państw, jak i mniejszości. Staramy się też zaprezentować kilka prób praktycznej realizacji założeń autonomii kulturalnej w tamtym okresie. Rozważania nasze kończą uwagi odnoszące się do wad i zalet autonomii oraz możliwości wprowadzenia jej w życie w obecnej sytuacji politycznej. Staramy się nie ulegać uproszczonym porównaniom, uważamy jednak, że doświadczenia międzywojenne warte są uwagi.

Podstawę rozważań stanowią archiwalia i materiały przechowywane w Archiwum Akt Nowych i Centralnym Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie, Wojewódzkim Archiwum Państwowym w Poznaniu oraz *Deutsche Bücherei* w Lipsku. Wiele informacji zaczerpnęliśmy też z literatury przedmiotu, sprawozdań z Kongresów Mniejszości Narodowych Europy oraz prasy mniejszościowej.

ISTOTA AUTONOMII NARODOWOŚCIOWEJ

Autonomia kulturalna to fragment szerszej problematyki, a mianowicie autonomii narodowościowej. Są to pojęcia mało klarowne tak w sensie prawnym, jak i politycznym. Weszło ono do użycia już w średniowieczu, jako program polityczny lansowane było z dużym natężeniem w XIX w. Dopiero jednak w latach międzywojennych nastąpił istotny postęp w systematyzacji i teorii zagadnień narodowościowych.

Według *Słownika wyrazów obcych* (Warszawa 1972) autonomia (z grec-

¹⁷ R. Bierzanek, *Autonomia narodowościowa*. „Sprawy Narodowościowe” nr 3, 4 - 5/1937.

kiego *autos* — sam, *nómos* — prawo) to samorząd, prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych danej zbiorowości. A. Peretiatkowicz definiował autonomię jako samodzielne sprawowanie w pewnym zakresie władzy prawodawczej¹⁸. Godne uwagi jest też nieco szersze, bardziej opisowe sformułowanie R. Bierzanka. Według niego

„autonomia jest formą organizacyjną grup narodowościowych lub przedmiotem dążeń stania się nią. Jest jednym ze środków polityki państwowej, zmierzającej do optymalnego w danych okolicznościach zespolenia grup narodowościowych w społeczeństwie dla skierowania możliwości skoordynowanych wysiłków ku celom uznanym za pożądane”¹⁹.

Na nieco inne elementy zwracała uwagę nauka niemiecka. Wspomniany już K. Wolzendorff traktował autonomię jako upoważnienie danego związku podległego państwu do stanowienia dla siebie własnego prawa²⁰. Zdaniem H. Preussa autonomia to upoważnienie niższych związków w obrębie najwyższego związku państwowego do tworzenia norm prawnych w dziedzinach, które zostały wyraźnie przekazane danemu związkowi do prawnego uregulowania²¹. W literaturze francuskiej pojęcie autonomii narodowościowej utożsamiano z samorządem, traktowano jako udział mniejszości w sprawowaniu lokalnych funkcji administracyjnych²².

Podstawowym kryterium umożliwiającym dokonanie systematyzacji autonomii narodowościowej jest jej zakres osobowy. Z tego względu wyróżnia się autonomie terytorialne — obejmujące wszystkie osoby zamieszkujące określony obszar oraz autonomie personalne — dotyczące osób należących do mniejszości i mieszkających na danym terytorium. Często autonomię terytorialną utożsamia się z autonomią polityczno-kulturalną zaś autonomię personalną z autonomią kulturalną. Ze względu na zakres rzeczowy wyodrębnia się autonomie pełne (całkowite, ogólne) i częściowe (autonomia kulturalna, szkolna, wyznaniowa itp.). Istotne może też być kryterium określające źródło prawne autonomii. Z tego względu wyróżnia się autonomie oparte na traktatach międzynarodowych, na konstytucji danego państwa, na zwyczajnej ustawie²³. W okresie między-

¹⁸ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*. Warszawa 1928, s. 72.

¹⁹ R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 223.

²⁰ K. Wolzendorff, *op. cit.*, s. 4 i n.

²¹ H. Preuss, *Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts*. Berlin 1911, s. 290; R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 221.

²² S. Friedman, *Le problème des minorités ethniques et sa solution par l'autonomie et la personification*. Toulouse 1927, s. 29.

²³ R. Bierzanek, *op. cit.*, ss. 224 - 225. Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), Ambasada RP w Berlinie (AB), sygn. 403, ss. 114 - 115. „Autonomia kulturalna”.

wojennym istniejące wtedy rozwiązania oparte na autonomii kulturalnej miały zasadniczo swoje źródło w istniejącym wtedy systemie ochrony mniejszości narodowych, gwarantowanym przez Ligę Narodów. Prawa mniejszościowe opierały się w tym okresie na:

— traktatach mniejszościowych podpisanych między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską, Czechosłowacją, Królestwem Serbii, Chorwacji i Słoweńców, Rumunią i Grecją;

— specjalnych rozdziałach w ogólnych traktatach pokojowych z Austrią, Bułgarią, Węgrami i Turcją;

— konwencji genewskiej z 15 maja 1922 r. i konwencji dla obszaru Kłajpedy z 8 maja 1924 r.;

— deklaracjach złożonych przed Radą Ligi Narodów przez Albanie, Estonie, Łotwę, Litwę oraz Finlandię;

— procedurze pozatraktatowej umożliwiającej mniejszościom dochodzenie swych praw (tzw. petycje mniejszościowe) z wykorzystaniem organów Ligi Narodów²⁴.

Na podstawie literatury przedmiotu oraz doświadczeń międzywojennych istotę autonomii narodowościowej można sprowadzić do następujących stwierdzeń:

1) obejmuje ona sferę uprawnień kolektywnych, a jej podmiotem mogą być tylko osoby prawne;

2) jest przynależna osobie, nie terenowi, a narodowość określana według kryteriów subiektywnych tożsama jest z członkostwem w związku samorządowym mniejszości (kataster narodowościowy);

3) autonomia oznacza pełną swobodę działania i organizowania się w ramach kompetencji określonych przez akt wprowadzający autonomię, w tym stanowienia przez grupę narodowościową norm prawnych, nakładania podatków, tworzenia własnego aparatu administracyjnego;

4) dochody pochodzą, oprócz podatków nakładanych na członków, z dotacji państwa i samorządu lokalnego na rzecz szkół publicznych i inne cele kulturalne, zapisów dochodów z własnego majątku i działalności gospodarczej instytucji mniejszościowych;

5) zasady autonomii nie mogą być generalnie biorąc jednostronnie zniesione, a uchwały organów autonomii nie podlegają nadzorowi władzy wykonawczej państwa osiedlenia i uchylone być mogą tylko w szczególnych przypadkach według określonej procedury;

6) autonomia jest korzystna przede wszystkim dla mniejszości o wy-

²⁴ F. Chrzanowski, *Rozwój procedury mniejszościowej na terenie Ligi Narodów*. „Strażnica Zachodnia” nr 1/1931, s. 19 i n.; H. v. Thruhart, *Völkerbund und Minderheitenpetitionen. Ein Beitrag zum Studium des Nationalitätenproblems*. Wien—Leipzig 1931, s. 7.

sokim stopniu świadomości narodowej, silnych organizacyjnie, politycznie i ekonomicznie, mogących skutecznie organizować i finansować własne, odrębne instytucje narodowe;

7) o właściwym funkcjonowaniu autonomii decydują w dużej mierze stosunki między państwem osiedlenia a państwem macierzystym posiadającym swych współplemieńców w jego granicach, niezbędna jest też wewnętrzna stabilność państwa przyznającego części swych obywateli autonomię i brak istotnych antagonizmów między większością a mniejszością;

8) organizowanie się mniejszości na zasadach autonomii w jedną korporację narodową oraz dobrowolny wpis do katastru ułatwia wciąganie grup narodowościowych do polityki ich państw macierzystych i hamuje procesy asymilacyjne;

9) autonomia ze swej istoty nie jest równoznaczna z zapewnieniem mniejszościom większych uprawnień od tych, które wynikają z indywidualnej ochrony mniejszości;

10) autonomia kulturalna jako część autonomii narodowościowej jest swego rodzaju kompromisem mającym łagodzić nieskrępowany rozwój mniejszości z utrzymaniem terytorialnego *status quo*, a więc pozostaniem w obrębie innego państwa.

AUTONOMIA KULTURALNA W POLITYCE PAŃSTW I GRUP NARODOWOŚCIOWYCH

W okresie międzywojennym rywalizowało ze sobą kilka koncepcji rozwiązania problemów mniejszościowych. W naszych rozważaniach skupimy uwagę na dwu: zwolennikach rozwiązań opartych na autonomii kulturalnej (Republika Weimarska, większość mniejszości uczestniczących w pracach Kongresów Mniejszości Narodowych Europy) oraz przeciwnikach tej koncepcji (II Rzeczpospolita, mniejszość polska w Niemczech, Związek Mniejszości Narodowych w Niemczech).

Jeszcze przed podpisaniem traktatu wersalskiego, w oświadczeniu z dnia 9 maja 1919 r. rząd niemiecki wskazywał na konieczność zabezpieczenia mniejszościom w państwach będących członkami Ligi Narodów autonomii narodowej, „zwłaszcza jeśli chodzi o język, szkołę, kościół, sztukę, naukę i prasę”²⁵. Podobnie, w odpowiedzi na warunki pokojowe, delegacja niemiecka, zapewniając o poparciu działań na rzecz ochrony mniejszości, domagała się gwarancji dla mniejszości niemieckich, które wskutek przesunięć terytorialnych znalazły się w obrębie innych organizmów państwowych. Zdaniem delegacji niemieckiej, te grupy Niemców

²⁵ Cyt. za T. Katelbach, *op. cit.*, s. 59.

winni otrzymać możliwości pełnego rozwoju narodowego w ramach autonomii kulturalnej z zastosowaniem katastru narodowego.

Oficjalna polityka Republiki Weimarskiej precyzując od samego początku swój zdecydowanie negatywny stosunek do traktatu wersalskiego, pozytywne stanowisko zajęła do jednej jego części, a mianowicie tej, która obejmowała traktaty mniejszościowe. Dawaly one — poza tym, że nie obejmowały Niemiec — prawny i formalny punkt wyjścia do stawiania na porządku dziennym problemu mniejszościowego. Problem ten miał się w konsekwencji stać środkiem do dekompozycji całej konstrukcji wersalskiej. Ponadto Republika Weimarska popierała zabiegi o rozbudowę procedury pozatraktatowej oraz integrację grup narodowościowych Europy. Opowiadała się także za krokami zmierzającymi do uznania mniejszości za podmiot prawa międzynarodowego, przyznania im — a nie tylko jak dotychczas państwom — międzynarodowej zdolności procesowej, odtaśnienia dyskusji na forum Komitetu Trzech i Rady Ligi. W intencjach tych leżało również utworzenie specjalnego organu lub organizacji mniejszościowej będącej uzupełnieniem i konkurencją dla Ligi Narodów. Działania w tym kierunku zostały wyraźnie zdynamizowane z chwilą wejścia Niemiec do Rady Ligi w 1926 r.²⁶

Twórcą i realizatorem powyższych koncepcji był głównie G. Stresemann, w latach 1923 - 1929 minister spraw zagranicznych Republiki Weimarskiej. W jednym ze swych artykułów stwierdzał, że „prawo mniejszościowe nie oznacza przywileju, uzasadnia jedynie dążenia do tego, aby obywatele państwa, którzy różnią się od większości ludności rasą, mową i religią nie doznawali żadnego różnicującego, to znaczy gorszego traktowania w życiu publicznym i prywatnym”²⁷. Traktował on problem mniejszościowy jako element rozwoju stosunków politycznych, jako rozwinięcie tzw. zasady narodowej (*Nationalitätenprinzip*) wyrażającej się w poglądzie, że każdy naród ma naturalne prawo do własnego państwa. Mógł sobie na takie postulaty pozwolić m.in. ze względu na słabość mniejszości żyjących na terenie Republiki Weimarskiej. Nie da się jednak zaprzeczyć, że zabiegał on wytrwale o ulepszenie procedury mniejszościowej oraz o to, by ochronę mniejszości traktować jako trwały obowiązek Ligi Narodów, a nie jako kwestię doraźną. Dało to asumpt do sugestii, że zagadnienia mniejszościowe stanowiły dla G. Stresemanna swego rodzaju substytut sukcesu, umacniającego pozycję międzynarodową Republiki Weimarskiej. Gotów był on wydać nawet najbardziej liberalne przepisy do-

²⁶ „Sprawy Narodowościowe” nr 6/1929, s. 857; „Strażnica Zachodnia” nr 7-9/1923, s. 150; S. Sierpowski, *Polityka mniejszościowa Niemiec w Lidze Narodów. W: Rola mniejszości niemieckiej w rozwoju stosunków politycznych w Europie 1918 - 1945*. Pod red. A. Czubińskiego, Poznań 1984, s. 48.

²⁷ „Sprawy Narodowościowe” nr 6/1929, s. 857.

zwalające na realizację autonomii kulturalnej. Takie rozwiązanie dałoby władzom niemieckim istotny argument propagandowy ugruntowujący rolę opiekuna mniejszości europejskich.

W latach trzydziestych temperatura dyskusji mniejszościowych wyraźnie osłabła. Zabrakło G. Stresemanna, swoje zrobił ogólny kryzys gospodarczy i polityczny, który szczególnie dotknął Niemcy. III Rzesza zdecydowanie odeszła od liberalnych rozwiązań kwestii narodowościowych mających oparcie w Lidze Narodów. Głównym hasłem stały się „prawa wspólnoty” oraz zjednoczenie w państwie narodowym wszystkich niemieckich plemion.

Autonomia kulturalna była korzystna także dla samych mniejszości, szczególnie silnych i żyjących w tych państwach, gdzie ich pozycję określały zobowiązania międzynarodowe. Stąd nic dziwnego, że koncepcja ta zdobyła poparcie większości mniejszości. Popierali ją Ukraińcy, dla których był to program minimum, Białorusini, Żydzi, Węgrzy, Słowacy, Rumuni, a także Polacy z Czechosłowacji, Litwy i Estonii. Niewątpliwie najwięcej zwolenników idea autonomii kulturalnej miała wśród mniejszości niemieckich. Czołowym bojownikiem o takie rozwiązania był P. Schiemann, przewodniczący frakcji niemieckiej w parlamencie lotewskim, który eksponował potrzebę zniesienia kontroli państwa nad życiem kulturalnym mniejszości. Jego zdaniem celem ruchu narodowościowego w Europie powinno być wytworzenie takiego stanu prawnego, „który umożliwi każdemu obywatelowi państwa, aby był on równocześnie jego wiernym obywatelem i wiernym członkiem swej wspólnoty kulturalnej (...) Celem i treścią ruchu narodowościowego jest rozwiązanie prawno-państwowe problemu mniejszościowego pod ochroną międzynarodową”²⁸. Sekretarz Generalny Kongresów Mniejszości Narodowych Europy E. Ammende (Niemiec z Estonii) traktował autonomię kulturalną jako współistnienie następujących elementów: samorządu kulturalno-szkolnego, katastru narodowościowego, niezależności finansowej oraz subiektywnej woli przynależności do mniejszości. Twierdził on jednak, że obok zgody danej mniejszości na autonomię kulturalną powinny istnieć „urządzenia państwowe mniejszościowe dla tych, którzy obawiać się będą przyznania do mniejszości”²⁹.

Za autonomią kulturalną opowiedziały się także organizowane co-rocennie począwszy od 1925 r. Kongresy Mniejszości Narodowych Europy.

²⁸ Cyt. za T. Kattelbach, *op. cit.*, s. 94.

²⁹ Archiwum Państwowe w Poznaniu (AAP), Polski Związek Zachodni (PZZ), sygn. 108, s. 4. „Rozmowa z p. dr. Ammende, sekretarzem generalnym Kongresów Mniejszości Narodowych w Genewie przeprowadzona przez S. Paprockiego, sekretarza generalnego Instytutu Badań Spraw Narodowościowych w dniu 16 kwietnia 1928 roku”.

W rezolucji przyjętej na I zjeździe stwierdzono, że „każdej grupie narodowościowej winno przysługiwać prawo zorganizowania się na podstawach terytorialnych i personalnych, zależnie od stosunków szczególnych, we własne publiczne związki, by rozwijać i otaczać opieką własną narodowość”³⁰. Jeszcze dobitniej postulat ten został ujęty w rezolucjach II Kongresu odbytego w 1926 r. Sugerowano w nich stworzenie publiczno-prawnych związków narodowo-kulturalnych, wprowadzenie katastru narodowościowego oraz subiektywnych kryteriów określania mniejszości³¹. VII Kongres w 1931 r. zalecał upowszechnienie w całej Europie rozwiązań przyjętych w Estonii. W dwa lata później IX Kongres odwołując się do rezolucji z 1925 r. stwierdzał, że każda mniejszość posiada prawo do samorządu terytorialnego lub personalnego³².

Kongresy Mniejszości Narodowych Europy wiele straciły ze swojego prestiżu po pogromach antysemickich w Niemczech i opuszczeniu tego forum przez Żydów w 1933 r. Nie udało się im wywalczyć i upowszechnić zasad autonomii kulturalnej, ich zasługą było jednak to, że postawiły problem mniejszościowy jako zagadnienie międzynarodowe.

Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec koncepcji autonomii kulturalnej zajmowała II Rzeczpospolita, i to bez względu na oblicze polityczne kolejnych rządów. Obarczona traktatem mniejszościowym, o dużym odsetku innych narodowości — negując nawet uzasadnione postulaty niektórych mniejszości polskich w innych krajach — programowo starała się neutralizować wszystkie działania sprzyjające rozwiązaniom autonomicznym. Władze II Rzeczypospolitej podejmowały różnorodne działania zmierzające z jednej strony do zwalczania niemieckich tez mniejszościowych, w tym koncepcję autonomii kulturalnej, z drugiej zaś podejmowały starania o pozyskanie liczących się sił dla stanowiska polskiego, m.in. lansując ideę towarzystw i Ligi Współpracy Kulturalnej Narodów. Przede wszystkim usiłowały neutralizować — i to różnymi środkami — przedsięwzięcia Kongresów Mniejszości Narodowych Europy. Najlepsze rozwiązanie widziała w ich upadku bądź kompromitacji, szczególnie w

³⁰ R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 370. Zob. szerzej: APP, PZZ, sygn. 108, ss. 39 - 40; AAN, AB, sygn. 1598, ss. 91 - 101. „Sprawozdanie z przebiegu zjazdu mniejszości odbytym w Genewie w dniach 14 - 16 października 1925 roku”.

³¹ Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (CA MSW), Wydział Wywiadowczy II b. Kontrwywiad (278), sygn. 278 (IIb) 25-2, s. 229. „Notatka specjalna. II Kongres Mniejszości Narodowych w Genewie. Warszawa 16 września 1926 roku”.

³² AAN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), sygn. 2316a, ss. 62 - 63. „VII Kongres Mniejszości Narodowych w Genewie”; AAN, AB, sygn. 3898, ss. 3 - 11. „ISBN do delegacji polskiej przy Lidze Narodów w Genewie. Notatka sprawozdawcza z IX Kongresu Mniejszości Narodowych w Bernie. Genewa 20 września 1933 roku”.

państwach objętych traktatami mniejszościowymi, odbieraniu im charakteru wyłącznej i najwyższej reprezentacji interesów wszystkich grup narodowościowych Europy, paraliżowaniu w ich łonie tendencji, które były szkodliwe dla państwa polskiego.

Podjęta też została próba wprowadzenia do Kongresów alternatywnej delegacji Ukraińców z Polski, lojalnej wobec Rzeczypospolitej. VII Kongres odrzucił jednak akces Wołyńskiego Zjednoczenia Ukraińskiego reprezentowanego przez posła E. Bogusławskiego i P. Pewnego. Zarzucono im indywidualne porozumienie z ugrupowaniami rządowymi, wspólne wiece wyborcze oraz zależność parlamentarną od ugrupowań nieukraińskich. Swoją wagę miało też stanowisko zajęte przez przedstawicieli Ukraińców w Polsce, którzy zagrozili opuszczeniem Kongresów w przypadku dopuszczenia do udziału w pracach tego forum delegacji alternatywnej³³.

W zestawie negatywnych działań zmierzających do osłabienia sił opowiadających się za autonomią kulturalną warto jeszcze wskazać na neutralizację tych koncepcji poprzez instytucjonalizację i integrację działania organizacji większościowych w państwach zwalczających tezy polityki mniejszościowej Niemiec. W drugiej połowie lat dwudziestych Związek Obrony Kresów Zachodnich nawiązał kontakty z organizacjami o podobnych celach oraz *ad hoc* tworzonymi komitetami w Czechosłowacji, Danii i Francji. Sukcesem było zorganizowanie w dniach 18 - 19 marca 1929 r. w Poznaniu konferencji międzynarodowej poświęconej „nawiązaniu, względnie zacieśnieniu już istniejącego kontaktu między tymi organizacjami dla obmyślenia środków wspólnej obrony przed wspólnym niebezpieczeństwem niemieckim”³⁴. Jej uczestnicy przedyskutowali sposoby zwalczania koncepcji autonomii kulturalnej, stosunek do Kongresów, postanowili utworzyć w Genewie prowizoryczne biuro prasowe. Na drugiej konferencji grup większościowych odbytej w Pradze w dniach 3 - 6 listopada 1929 r. wysunięta została propozycja zorganizowania w Genewie Międzynarodowego Instytutu Badań Narodowościowych, grupującego przedstawicieli nauki i życia politycznego z państw stojących na gruncie *status quo* wytworzonego przez traktaty wersalskie³⁵. Koncepcja ta, chociaż atrakcyjna programowo, nie wyszła jednak poza stadium dyskusji, tak ze względu na małe zainteresowanie rządów państw sąsiadujących z Niemcami, jak i braku chętnych do jej finansowania. Polskie MSZ skłonne było poprzeć ideę utworzenia liczącego się forum, ale jako agendy

³³ AAN, MSZ, sygn. 2316a, ss. 50 i 62 - 63. „VII Kongres Mniejszości Narodowych w Genewie”.

³⁴ APP, PZZ, sygn. 114, ss. 189, 195, 220.

³⁵ Tamże.

Związku Mniejszości Narodowych w Niemczech i z siedzibą nie w Genewie, lecz w Berlinie. Na początku lat trzydziestych MSZ doszło do słusznego zresztą przekonania, że tym sposobem nie pozyska dla też polskich liczących się sojuszników. Oznaczało to wycofanie się z poprzednich ustaleń i rezygnację ze współdziałania organizacji większościowych z państw graniczących z Niemcami.

II Rzeczpospolita, poza zwalczaniem autonomii kulturalnej, próbowała pozyskać nie tylko mniejszości dla idei konkurencyjnej, a mianowicie koncepcji wspólnot kultur narodowych. Powstające na początku w poszczególnych państwach towarzystwa kultury narodowej (w Polsce Towarzystwo Polskiej Kultury Narodowej) stać się miały bazą do powołania w przyszłości Ligi Współpracy Kulturalnej Narodów. Według tej koncepcji, na nowym forum na płaszczyźnie kulturalnej, a więc odmiennej od charakteru Kongresów i Ligi Narodów mieli spotykać się

„przedstawiciele nie mniejszości niemieckiej w Polsce z mniejszością polską w Niemczech, lecz przedstawiciele kultury polskiej obejmującej cały naród bez względu na to, gdzie mieszkają jego poszczególne części oraz przedstawiciele kultury niemieckiej — reprezentanci wspólnoty kulturalnej niemieckiej”. Z towarzystwa tego, „wolnego od codziennych trosk polityczno-międzynarodowych wychodziłyby nowe idee wzbogacające wartości kulturalne całego narodu, a przede wszystkim nowe idee dotyczące szerzenia rodzimej kultury wśród innych narodów i przyjmowania wartości kulturalnych od nich. Tu w tym ognisku skupiającym kulturalną elitę narodu polskiego opracowywano by środki zmierzające do zbliżenia międzynarodowego przez zbliżenie (...) często sąsiadujących różnych kultur”³⁶.

Koncepcja wspólnot kultur narodowych ujęta w projekcie powołania Towarzystwa Polskiej Kultury Narodowej znalazła odbicie w ogłoszonej 3 sierpnia 1929 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu Związku Mniejszości Narodowych w Niemczech tzw. *Deklaracji Berlińskiej*. Zawierała ona propozycję rozwiązania problemu mniejszościowego na gruncie terytorialnego *status quo*, w ramach nie autonomii kulturalnej, lecz „programu moralnego, który stworzy odpowiednie gwarancje dla swobodnego rozwoju kulturalnego”³⁷. Wychodziła ona z założenia, że problem mniejszościowy jest zagadnieniem, które dotyczy człowieka, nie obszaru, a w perspektywie patronat Ligi Narodów powinien być uzupełniony przez Związek Europejskich Kultur Narodowych, „aby dzięki temu problem mniejszościowy został całkowicie odseparowany od wpływów politycznych”³⁸. W praktyce *Deklaracja Berlińska* zmierzała w kierunku odpolitycznienia kwestii narodowościowych, zalecała szukanie elementów zbliżających — a nie

³⁶ AAN, MSZ, sygn. 2315, s. 4.

³⁷ „Kulturwehr” z. 8, 1929, ss. 290 - 293.

³⁸ Tamże. Zob. również AAN, MSZ, sygn. 2315, ss. 15 - 17.

dzielących — mniejszości i większości. Koncepcja powyższa spotkała się ze zróżnicowanym przyjęciem przez poszczególne mniejszości. Niektóre jej tezy znalazły oddźwięk w rezolucji przyjętej na VI Kongresie ³⁹.

Powyżej przedstawione działania II Rzeczypospolitej — tak negatywne, jak i pozytywne — wspierane były z różnym zresztą zaangażowaniem przez mniejszości polskie. Znajdowały się one w dość trudnym położeniu. Różna była ich liczebność, położenie prawne, stan świadomości narodowej. Zróżnicowana była także prowadzona w stosunku do nich polityka państwa osiedlenia. Stały one przed dylematem, czy bronić wyłącznie własnych praw, czy też uwzględniać interesy mniejszości polskich w innych krajach. Wiele kłopotów sprawiało też uzależnienie od zaleceń rządu polskiego. Dla przykładu delegacjom polskim wyjeżdżającym na I Kongres Mniejszości Narodowych Europy w 1925 r. MSZ przypominało, że

„postulaty wysuwane przez Niemców w sprawach mniejszościowych, zwłaszcza sprawa autonomii kulturalnej, są przede wszystkim poważne dla Polski i innych państw na wschód od granic niemieckich położonych. Dla Niemiec — wobec stosunkowo małego procentu mniejszości narodowych — nie będzie to miało większego znaczenia, gdy u nas może wpłynąć bardzo poważnie na zasadniczą zmianę ustroju i stosunków” ⁴⁰.

Stanowisko rządu polskiego najbardziej aktywnie wspierała mniejszość polska w Niemczech, przewodząca także Związkowi Mniejszości Narodowych w Niemczech. Opowiadała się ona przeciwko autonomii kulturalnej, domagała się od władz niemieckich „państwowej ochrony kulturalnego bytu (...) z odpowiednimi subwencjami państwowymi oraz wystarczającą kontrolą państwową” ⁴¹. Stanowisko to wynikało nie tylko z uwzględniania interesów II Rzeczypospolitej, ale determinowane było przede wszystkim słabością ruchu polskiego w Niemczech i zależnością ekonomiczną Polaków tam żyjących.

Członkowie Związku Mniejszości Narodowych w Niemczech traktowali Kongresy jedynie jako zespół upełnomocnionych przez same mniejszości rzeczoznawców spraw narodowościowych. Swoje działania na trzech pierwszych spotkaniach w Genewie skierowali — w uzgodnieniu z rządem polskim — na paraliżowanie wpływów mniejszości opowiadających się za autonomią kulturalną, hamowanie skrajności w przyjmowanych rezolucjach, eliminowanie postulatów trudnych do zaakceptowania tak przez zgrupowane w ZMNwN mniejszości, jak i rząd II Rzeczypospoli-

³⁹ AAN, MSZ, sygn. 2315, s. 77. „VI Kongres Mniejszości Narodowych w Genewie 5 - 6 września 1930 roku”.

⁴⁰ APP, PZZ, sygn. 108, s. 33. „Zjazd mniejszości narodowych w Genewie”.

⁴¹ AAN, AB, sygn. 1588, s. 151.

tej oraz prezentowanie utrudnień we własnym rozwoju ze strony państwa osiedlenia⁴². Po uchwaleniu przez I Kongres rezolucji o autonomii kulturalnej, przedstawiciel mniejszości polskiej w Niemczech i ZMNwN złożył publiczne oświadczenie interpretujące jej tekst. Stwierdzano w nim, że podstawą starań o autonomię winna być lojalność mniejszości wobec państwa osiedlenia. Odrzucono natomiast częsty postulat mniejszości, które chciały zadeklarować swoją lojalność dopiero po przyznaniu im autonomii⁴³. Na II Kongresie, podczas dyskusji nad tą kwestią sekretarz generalny Związku Polaków w Niemczech J. Kaczmarek stwierdził, że „autonomia kulturalna nie jest celem samym w sobie i ostatecznym tych zabiegów, lecz traktowana jest jako środek do osiągnięcia celów bardziej dalekosiężnych, a mianowicie zmiany przynależności państwowej”⁴⁴. Wobec braku poparcia dla tez opowiadających się przeciw autonomii mniejszości polskie oraz zgrupowane w ZMNwN zdecydowały się w trakcie III Kongresu na secesję, przy czym pretekstem dostarczyła mało istotna kwestia fryzyjska. Kongresy opuścili Polacy z Niemiec, Czechosłowacji, Litwy, Łotwy i Rumunii, Duńczycy i Serbołużyczanie z Niemiec. Solidarne stanowisko zajęli też Czesi, Słowacy i Chorwaci z Austrii, Rosjanie z Polski. W złożonej w imieniu secesjonistów deklaracji J. Kaczmarek podkreślił brak zgody na przyjęcie zasad autonomii kulturalnej jako sposobu rozwiązania zagadnień mniejszościowych. Komitet Wykonawczy Wspólnoty Pracy Mniejszości Słowiańskich stwierdził zaś, że „punktem wyjścia każdego rozwiązania problemu mniejszościowego jest chęć zbliżenia i wymiany interesów kultur danych mniejszości i większości”⁴⁵. Stworzony wtedy front mniejszości opowiadających się przeciwko autonomii nie był zbyt spójny. Polacy z Zaolzia tylko w wyniku nacisków rządu polskiego godzili się na rezygnację z tego postulatu. Po kilku latach wrócili zresztą na forum Kongresów. Pozostałe mniejszości polskie szczególnie z Niemiec były przekonane, że nie byłyby w stanie wykorzystać ewentualnego przyznania im przez państwo osiedlenia autonomii. Obawiały się także, iż regulacja taka dawałaby korzyści nie mniejszościom, lecz państwu osiedlenia. Wychodziły też z założenia, że proponowane kierunki rozwiązań powinny być dostosowane do konkretnych warunków, w jakich żyła dana grupa narodowościowa oraz uwzględniać suwerenność państw.

⁴² CA MSW, 278/Ib/25-2. „Tak zwany Kongres Mniejszości Narodowych w Genewie. Warszawa 7 września 1926 roku”.

⁴³ APP, PZZ, sygn. 108, ss. 39-40. AAN, AB, sygn. 1588, ss. 91-101.

⁴⁴ „Kulturwehr” z. 1, 1926, s. 49. CA MSW 278/Ib/25-2, s. 229. „Notatka specjalna”.

⁴⁵ AAN, AB, sygn. 1588, ss. 204-205. „III Kongres Mniejszości Narodowych europejskich w Genewie w dniach 22-24 sierpnia 1927 roku”.

AUTONOMIA KULTURALNA W PRAWIE PAŃSTWOWYM

W okresie międzywojennym występowały przykłady autonomii terytorialnej (dominia angielskie, republiki ZSRR, Kłajpeda, Wyspy Alan-dzkie, Ruś Podkarpacka, W. M. Gdańsk, Karelia) i personalnej. Pierwsza obejmowała obszary zwarte, zasadniczo jednolite narodowościowo, druga tereny mieszane pod względem narodowym. W naszych rozważaniach skupimy uwagę na przykładach autonomii kulturalnej (personalnej) w prawie państwowym krajów europejskich.

Jedynym państwem, w którym wprowadzone zostały kompleksowe przepisy o autonomii kulturalnej, to Estonia. Było to państwo dość jednorodnie narodowościowo, w 1934 r. Estończycy stanowili 88,4% (992 520 osób), Rosjanie 8,24% (96 656), Niemcy 1,45% (16 346), Żydzi 0,39% (4434). Podstawę prawną stworzyła konstytucja z 9 sierpnia 1920 r. W art. 21 dawała ona możliwość „tworzenia w celu zachowania swej kultury narodowej i roztoczenia nad nią opieki własnych instytucji autonomicznych, z zastrzeżeniem, by nie stały w sprzeczności z interesami państwowymi”⁶⁴. Na podstawie wyżej wymienionego artykułu konstytucji pod datą 5 lutego 1925 r. wydana została ustawa o samorządzie kulturalnym mniejszości narodowych wraz z rozporządzeniem wykonawczym o organizacji samorządu kulturalnego mniejszości i zarządzeniem o wprowadzeniu katastru narodowościowego⁴⁷.

Instytucje samorządowe mniejszości narodowych oparte zostały w Estonii na tych samych zasadach, na których opierały się samorządy powiatowe. W razie wprowadzenia zmian do ustaw o samorządzie lokalnym, o radach powiatowych i o nadzorze nad nimi zmiany te odnosić się miały i do samorządu mniejszości narodowych. Do jego zadań należało:

- organizowanie, zarządzanie i nadzór nad publicznym i prywatnym szkolnictwem poszczególnych mniejszości;
- opieka na pozostałymi sprawami kulturalnymi mniejszości oraz zarządzanie instytucjami powołanymi do tych zadań (par. 2).

Samorząd mniejszościowy miał prawo — w stosunku do swych członków — wydawania rozporządzeń, a także nabywania i zbywania oraz podejmowania zobowiązań, zawierania umów, występowania przed sądem

⁴⁶ Cyt. za R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 384.

⁴⁷ AAN, AB, sygn. 1586, ss. 330 - 331. „Zasady estońskiej ustawy o samorządzie kulturalnym mniejszości narodowych”. Teksty aktów: „Kulturwille” z. 3, 1925, ss. 109 - 116. „Das Gesetz über die Kultur-Selbstverwaltung der völkischen Minoritäten”; „Kulturwille” z. 5/6, 1925, ss. 220 - 225. „Verordnung über die Organisation der Kultursebstverwaltung der Minderheiten”, ss. 225 - 227. „Verordnung zur Führung der Nationalregister”.

w sprawach majątkowych jako powód lub pozwany. Podstawę finansową dla jego działalności stanowiły dochody z następujących źródeł:

— ze zobowiązań przyjętych przez państwo w stosunku do publicznych szkół elementarnych i średnich;

— ze zobowiązań i środków, które samorządy lokalne przeznaczały na rzecz wyżej wymienionego szkolnictwa;

— z dotacji udzielanych przez państwo i samorządy na cele kulturalne;

— z podatków publicznych, które w razie potrzeby mogły być nałożone przez parlament na członków mniejszości na wspólny wniosek ministerstwa finansów i oświaty;

— z darów, zbiórek, fundacji, zapisów, dochodów z własnego majątku i przedsięwzięć organizacji samorządowych.

Organami samorządu kulturalnego mniejszości były:

1. Rada Kulturalna jako ciało ustawodawcze, wybierane przez zapisanych do katastru członków mniejszości, składająca się z 20 - 60 członków wybieranych na 3 lata;

2. Zarząd Kulturalny jako ciało wykonawcze, złożone przynajmniej z 3 członków wybranych przez Radę Kulturalną spośród członków danej mniejszości uprawnionych do głosowania;

3. Kuratoria Kulturalne jako lokalne organy samorządowe. Wchodziły do nich członkowie Rady Kulturalnej wybrani z danego terenu, ci zaś wybierali ze swego grona przewodniczącego lub prezydium kuratorium. Obejmowały one obszar jednego lub kilku powiatów i pokrywały się z okręgami administracyjnymi.

Organy samorządu działały samodzielnie w obrębie posiadanych kompetencji, podlegały jednak obowiązującym przepisom prawnym (ustawom, zarządzeniom rządu) na takiej samej podstawie i w takim samym stopniu, jak samorządy lokalne. Instytucje samorządu narodowościowego ulegały rozwiązaniu uchwałą Rad Kulturalnych właściwej mniejszości większością 2/3 głosów lub wtedy, gdy liczba członków samorządu narodowościowego spadła poniżej 3 tys. Według ustawy rząd mógł rozwiązać Radę Kulturalną i rozpisać w ciągu 3 miesięcy nowe wybory do niej. W tym okresie kompetencje Rady przejmowały organy wykonawcze autonomii. Minister spraw wewnętrznych miał prawo wglądu do dokumentacji oraz spisu członków mniejszości (katastru). Nad prawidłowością działania organów autonomii oraz ich kompetencjami czuwało sądownictwo administracyjne. Osoby prywatne, stowarzyszenia i władze w przypadku naruszenia ich prywatnych praw przez samorząd kulturalny mogły dochodzić swych roszczeń na ogólnie przyjętych zasadach, tj. według kodeksu postępowania cywilnego.

Przy określaniu przynależności do mniejszości przyjęte zostały kryteria subiektywne, a prawo do autonomii przysługiwało w myśl ustawy mniejszości niemieckiej, szwedzkiej i rosyjskiej oraz każdej innej liczącej ponad 3 tys. członków. Mniejszości chcące powołać do życia instytucje samorządowe zgłaszały taką wolę rządowi poprzez swoje organizacje kulturalne. Ten zaś zobowiązany był zalecić sporządzenie specjalnego rejestru (katastru), do którego mogli się zapisać obywatele estońscy, którzy ukończyli 18 lat. Dzieci do lat 18 zaliczane były do tej mniejszości, do której należeli rodzice. Jeśli byli oni różnej narodowości, wówczas narodowość dziecka określana była na podstawie ich wspólnego życzenia, a w przypadku braku jednomyślności według narodowości ojca. Przynależność do autonomii traciło się poprzez śmierć, utratę obywatelstwa estońskiego lub na własne życzenie. W tym ostatnim przypadku samorządy narodowościowe mogły odmówić prawa do ponownej rejestracji. Z rejestru skreślane były dzieci członków samorządu kulturalnego mniejszości, które po osiągnięciu 18 lat nie zapisały się w ciągu 1 roku do rejestru. Sam rejestr podlegał kontroli ministra spraw wewnętrznych.

Ustawa o określaniu narodowości z 1934 r. utrzymała instytucję katastru, ale ograniczyła prawo do swobodnego określania narodowości. W art. 11 stwierdzano, że obywatel, który określił wcześniej swoją narodowość jako estońską, miał utrudnioną drogę do jej zmiany. Za równoznaczne z przyznaniem się do narodowości estońskiej przyjęto, że dana osoba, jej ojciec lub dziadek figurowali w gminnych wykazach ludnościowych w rubryce estońskiej. Aby zmienić swoją przynależność narodową, należało udowodnić, że stan faktyczny był inny niż wpis do gminnego wykazu ludnościowego. Oznaczało to zatem odrzucenie subiektywnego kryterium określania narodowości. Szereg innych zarządzeń wydanych wtedy w Estonii, jak np. o nazwach miejscowości, języku urzędowym, ogłoszeniach publicznych w zasadzie nie naruszał uprawnień mniejszościowych⁴⁹.

Niepełna autonomia kulturalna, sprowadzająca się do administracji i nadzoru nad szkolnictwem mniejszościowym funkcjonowała w latach 1919-1934 na terenie Łotwy. Opierała się ona na ustawie z 8 grudnia 1919 r., uległa zaś likwidacji po zamachu stanu i wydaniu nowej ustawy o szkolnictwie z 12 lipca 1934 r. Ustawa z 1919 r. stwierdza, że szkolnictwo mniejszościowe winno być w swej organizacji autonomiczne, a państwo i samorząd miały obowiązek zapewnić każdej mniejszości wystarczającą sieć szkół mniejszościowych. Przedstawiciele mniejszości uczestniczyli w organizacji i nadzorze nad szkolnictwem od Rady Mini-

⁴⁹ R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 385; A. Topij, *Aspekty polityki wewnętrznej rządów autorytarnych w Estonii*. „Przegląd Zachodnio-Pomorski” nr 1-2/1989, s. 67

strów, Ministerstwa Oświaty do miejscowej rady szkolnej. Ta ostatnia decydowała o otwarciu i zamykaniu szkół, nadzorze i zwolnieniach nauczycieli, programach nauczania⁴⁹.

Prawo mniejszości do autonomii zapewniały także konstytucje II Rzeczypospolitej oraz Litwy. Konstytucja marcowa w art. 109, ust. 2 i 3 oraz kwietniowa w art. 81, ust. 2 deklarowały, że przyszłe „osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego”. Obie konstytucje umiejscawiały więc autonomię narodowościową w obrębie samorządu. Postulat ten pozostał jednak w sferze deklaracji, podobnie zresztą jak przepisy ustawy z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławskiego⁵⁰.

Nie zostały wprowadzone w życie także postanowienia konstytucji Litwy z dnia 1 września 1922 r. Według niej autonomia obejmować miała sprawy wchodzące w zakres kultury narodowej, oświaty i dobroczynności. Mniejszości posiadały prawo wyboru swojego przedstawicielstwa, nakładać podatki na swoich członków, uczestniczyć w dystrybucji budżetów państwowego i samorządowego na powyższe cele⁵¹.

Poza wymienionymi wyżej państwami, niektóre elementy autonomii występowały także w prawodawstwie Rumunii i Grecji, a wynikały one z traktatów mniejszościowych. Uzasadnione jest stwierdzenie R. Bierzancka, że autonomia personalna, w tym kulturalna, była w okresie międzywojennym swego rodzaju eksperymentem. Została wprowadzona i dobrze funkcjonowała tylko w Estonii. Niektóre jej elementy istniały ponadto tylko na Łotwie oraz w Rumunii i Grecji.

UWAGI KOŃCOWE

Powyższe rozważania byłyby chyba niepełne, gdyby zabrakło chociaż próby ustosunkowania się do procesów narodowościowych zachodzących we współczesnej Europie. Nie ulega wątpliwości, że istnieją istotne różnice między zjawiskami zachodzącymi przed II wojną światową i obecnie. Przedtem istniał cały kompleks norm składających się na system międzynarodowej ochrony mniejszości. Oprócz traktatów mniejszościowych i pokojowych zagadnienia te regulowane były licznymi deklaracjami, konwencjami oraz pozatraktatowymi przepisami proceduralnymi gwa-

⁴⁹ R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 387.

⁵⁰ Tamże, s. 372.

⁵¹ Tamże, s. 387.

rantowanymi przez Ligę Narodów. Także ustawodawstwo wewnętrzne, szczególnie państw sukcesyjnych, odnosiło się do tych zagadnień. Konstytucje gwarantowały mniejszościom równouprawnienie, swobodny rozwój kulturalny. Dzisiaj takiego systemu nie ma. Można odwołać się jedynie do art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, ogólnych zasad Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Dokument kopenhaski), Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Protokołu dodatkowego konwencji o prawach człowieka), rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁵². W sytuacji nie spotykanej eksplozji antagonizmów narodowościowych naruszających trwałość państw i *status quo* w sferze granic jest to zdecydowanie niewystarczające. Pojawiające się w Europie Południowej, Środkowej i Wschodniej postulaty oscylują między państwem narodowym i niepodległością a równouprawnieniem mniejszości z większością. Żąda się także autonomii terytorialnej i personalnej, podwójnego obywatelstwa (państwowego i narodowego). Dla niektórych mniejszości, szczególnie rozproszonych, mało liczebnych, słabych ekonomicznie postulat autonomii właściwie nie istnieje, nie ma wartości politycznej. Dla innych, silnych politycznie, pozostawanie w ramach autonomii kulturalnej jest traktowane jako ustępstwo na rzecz państwa osiedlenia, a ich celem jest państwo narodowe.

Istnieje też daleko idąca rozbieżność poglądów i zachowań poszczególnych państw: od skrajnego centralizmu, nie dostrzegającego potrzeby jakichkolwiek ustępstw na rzecz mniejszości do zburzenia istniejącego układu i wykreślenia nowych granic według kryteriów narodowościowych. Nie ulega wątpliwości, że postulat autonomii jest przejawem decentralizacji, gdyż „uderza” on w jednolitość państwa. Tylko pozornie państwo narodowe i autonomia narodowościowa są sobie bliskie ideowo. Nacjonalizacja państw, wbrew pozorom, nie sprzyja przyznawaniu autonomii. Nowo powstające państwa opowiadają się za silnym podkreśleniem jedności i niezależności, starają się ograniczać i eliminować wszystko, co stoi na przeszkodzie do zjednoczenia politycznego, administracyjnego i narodowościowego. Te nowe organizmy państwowe będą jeszcze długo stosowały ograniczenia autonomii w stosunku do mniejszości na swym terytorium. W tej sytuacji postulat autonomii kulturalnej może być jedynie jedną z propozycji rozwiązywania kwestii mniejszościowych, i to w państwach stabilnych politycznie oraz bez konfliktów narodowościowych. Potrzebne są jednak pozytywne odpowiedzi na pytania o granice autonomii

⁵² Zob. szerzej: A. Michalska, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*. „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” nr 1/1992, ss. 68-85. Zob. również: R. Bierzanek, *The Future of Europe and the Problem of National Minorities*. W: *The Transnational Future of Europe*. Edited by Z. J. Pietraś and M. Pietraś, Lublin 1992, ss. 105-113.

kulturalnej, praktyczne możliwości rozdziału między sprawami kulturalnymi i politycznymi, o sposób zapobiegania wykorzystywaniu organów autonomii do celów sprzecznych z jej istotą, sposoby eliminowania podejrzeń, iż nadanie tych uprawnień nie będzie się dokonywać kosztem praw większości.

W pomyślnym rozwiązaniu ujawniających się z nie spotykaną dynamiką kwestii narodowościowych zainteresowani są chyba wszyscy. Wszyscy zdają też chyba sobie sprawę, że będzie to trudne i wymagające czasu i dobrej woli. Wątpliwe, by najlepsza nawet norma prawa międzynarodowego czy wewnętrznego zdolna była rozwiązać splot bardzo wielu skomplikowanych i zróżnicowanych uwarunkowań. Wszystko wskazuje na to, że poszukiwanie jednego, uniwersalnego sposobu rozwiązania zagadnień narodowościowych nie zapewni sukcesu. Autorom wydaje się, że trwałe rozwiązania powinny opierać się na uświadomionej konieczności kompromisu między racją stanu istniejących dziś państw i żywotnymi podstawowymi interesami poszczególnych grupy narodowościowych.

NASZE WYDAWNICTWA

TOMASZ BUDNIKOWSKI

NIEMIECKI RYNEK PRACY W EPOCE PRZEMIAN STRUKTURALNYCH I USTROJOWYCH

Ark. wyd. 19, nakład 600 egz.

Na przykładzie długookresowych (1949-1990) i koniunkturalnych zmian stopnia wykorzystania potencjału siły roboczej w Republice Federalnej Niemiec autor dokonuje wnikliwej analizy zależności zachodzących na rynku pracy wysoko rozwiniętych państw.

Upowszechnienie się w ostatnim dziesięcioleciu coraz doskonalszych technik wytwarzania nie pozostaje bez wpływu na relacje zachodzące między podażą a popytem na siłę roboczą. Niemniej istotną rolę odgrywają tutaj także takie zjawiska, jak migracja zarobkowa, aktywizacja zawodowa kobiet, skracanie czasu pracy, rosnący zasięg gospodarki nieformalnej czy szybki wzrost znaczenia sektora usług.

Pojawienie się opracowania podejmującego problematykę zatrudnienia staje się nadzwyczaj cenne w sytuacji przechodzenia naszego kraju na zasady gospodarki rynkowej. Przyjęcie bowiem właściwych rozwiązań w polityce zatrudnienia będzie jednym z istotnych elementów decydujących o powodzeniu przedsięwzięcia podjętego przez kraje postsocjalistyczne.

DO NABYCIA:

w księgarniach naukowych

w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)

w księgarni „Pod ratuszem” Poznań,
Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

