

Kazimierz Kierski

b. Prezes Prokuratorji Generalnej w Poznaniu

Liga Narodów a mniejszości w Polsce

Z łona Ligi Narodów niejednokrotnie dawały się słyszeć głosy, jakoby ochrona mniejszości narodowych stanowiła jedno z najważniejszych jej zadań. Jeżeliby w istocie tak było, nie pozostawałoby nic innego, jak pod adresem Ligi skierować wyrazy niekłamane współczucia. Statut Ligi zakreślił jej bowiem zadania daleko ważniejsze i obszerniejsze i dlatego twierdzenie, jakoby ochrona mniejszości stanowiła jej główne zadanie, byłoby dobrowolną rezygnacją z tej wielkiej roli, jaką według zamierzeń jej twórców miała odegrać Liga — innymi słowy, byłoby wystawieniem samej sobie świadectwa ubóstwa, byłoby przyznaniem się do własnej niemocy.

Prawdopodobnie i ochrony mniejszości Liga nie uważałaby za najważniejsze swoje zadanie, gdyby traktat o mniejszościach obowiązywał także t. zw. główne mocarstwa. Ponieważ jednak dziesięć lat temu, podczas konferencji pokojowych, narzucono go tylko pięciu państwom, które wówczas uznano za drugorzędne i w których liczbie znalazła się i Polska, nic zatem dziwnego, że Liga Narodów tak gorliwie zajmuje się mniejszościami. Można by z pewnem uzasadnieniem utrzymywać, że w ten sposób pragnie się ona odegrać, pragnie powetować sobie ograniczenia w innych dziedzinach, przymusowo narzucone jej przez wielkie mocarstwa.

Jakoż w sprawach mniejszości Liga Narodów od samego początku objawiała wyraźną tendencję do rozszerzenia swojej kompetencji, nawet z przekroczeniem obowiązujących w tej mierze przepisów.

O ile chodzi o Polskę, przepisy te mieszczą się w traktacie dodatkowym, zawartym dnia 28 czerwca 1919 r. w Wersalu między głównymi mocarstwami a Polską i znanym ogólnie — zresztą niezupełnie ściśle — pod nazwą traktatu o mniejszościach. Na zasadzie art. 12 tego traktatu, Polska zgodziła się, aby „postanowienia artykułów poprzednich,

o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych, stanowiły zobowiązanie o znaczeniu międzynarodowym i zostały oddane pod gwarancję Związku Narodów".

Któreż to są owe „poprzednie” artykuły, na które powołuje się art. 12 traktatu, a które dotyczą osób, należących do „mniejszości rasowych, religijnych lub językowych”?

Są to artykuły 8 i 9, gdyż tylko w tych artykułach traktat dodatkowy używa pojęcia „mniejszości”. W innych artykułach, np. w 7-ym, mówi się wogóle o obywatelach polskich. Tylko więc postanowienia tych dwóch artykułów — 8-go i 9-go — stanowią zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym i korzystają z gwarancji Ligi Narodów. Inne postanowienia takiego znaczenia nie mają.*).

Z treści art. 8 i 9 wypływa, że zasadniczą tendencją traktatu o mniejszościach jest zapewnienie przedstawicielom tych mniejszości równych praw i takiego samego traktowania, z jakiego korzystają w Polsce wszyscy inni obywatele. Różnica rasy, języka lub religii, nie powinna odgrywać w danym wypadku żadnej roli, nie powinna powodować żadnego pokrzywdzenia w korzystaniu z pełni praw obywatelskich. Ale gwarantując mniejszościom równe prawa, traktat bynajmniej nie obdarza ich żadnymi przywilejami w stosunku do reszty obywateli. Równe prawa, ale nie przywileje. O tem powinni pamiętać przedstawiciele mniejszości, a nie zawadziłoby, aby pamiętała także Liga Narodów.

W szczególności mniejszości będą miały: po — 1. równe prawa do zakładania, prowadzenia i kontrolowania własnym kosztem instytucyj dobroczynnych, religijnych lub społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz prawo swobodnego używania w nich własnego języka i swobodnego wykonywania w nich praktyk swojej religii; po — 2. w miastach i okręgach, zamieszkałych przez znaczny odłam mniejszości językowych, te ostatnie będą miały prawo do odpowiednich ułatwień, w celu zapewnienia swym dzieciom nauki w ojczystym języku; po — 3. w miastach i okręgach, zamieszkałych przez znaczne odłamy obywateli polskich, należących do mniejszości, będzie im zapewniony słuszny udział

*) Bliższe uzasadnienie tego mojego poglądu można znaleźć w mej pracy pt. *Prawa mniejszości niemieckiej w Polsce* (Poznań, 1923).

w korzystaniu z sum budżetowych na cele wychowawcze, religijne lub dobroczynne. Mniejszość niemiecka korzysta z prawa uczenia dzieci w języku niemieckim i partycypowania w sumach budżetowych na cele kulturalne i inne nie w całym państwie, lecz jedynie w obrębie byłego zaboru pruskiego.

Z powyższego wynika, że Liga Narodów może interwenjować wyłącznie tylko w tych wypadkach, gdy chodzi o naruszenie praw, zagwarantowanych obywatelom polskim, należącym do mniejszości, w art. 8 i 9 traktatu; natomiast nie ma prawa interwencji, gdy chodzi o resztę obywateli polskich i o zamieszkałych w Polsce cudzoziemców, oraz gdy chodzi o interpretowanie jakichkolwiek innych — poza art. 8 i 9 — postanowień. Traktat o mniejszościach zawiera przepisy wyjątkowe, a zatem, według ogólnie przyjętej zasady prawnej, nie dopuszcza wykładni rozszerzającej.

* * *

Po wyjaśnieniu zakresu kompetencji Ligi Narodów w sprawach, dotyczących ochrony mniejszości, musimy z kolei zastanowić się nad sposobem wykonywania przez Ligę tej ochrony. W tej mierze obowiązują przepisy art. 12-go traktatu o mniejszościach.

Ustęp 2 tego artykułu głosi, co następuje: „Polska zgadza się, aby każdy członek rady Związku Narodów miał prawo zwracać uwagę rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregośkolwiek z tych zobowiązań, oraz, żeby rada mogła postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach”.

Następnie, stosownie do ust. 3-go tegoż artykułu, Polska zgadza się, aby „w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynów, przewidzianych niniejszemi artykułami, zachodzącej między rządem polskim a którym z głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych lub jakim innym mocarstwem członkiem rady Związku Narodów, ta różnica zdań uważana była za spór o charakterze międzynarodowym”.

Z przytoczonych przepisów wynikają dwie zasadnicze tezy: po — 1. że zwracać uwagę rady Ligi Narodów na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia przez Polskę

postanowień traktatu o mniejszościach ma prawo jedynie tylko członek tej rady i po — 2. że różnica zdań i kwestii stosowania tych postanowień może zachodzić tylko między rządem polskim a jednym z głównych mocarstw sprzymierzonych lub jakim innym mocarstwem, będącym członkiem rady Ligi Narodów.

Wskutek tego należy uznać za niedopuszczalne zwracanie się ze skargami poszczególnych obywateli polskich, należących do mniejszości, lub związków tych obywateli, jak np. zamkniętego przed kilku laty przez władze polskie „Deutschtumsbund'u" (wyjątek stanowi tylko Górny Śląsk na zasadzie art. 147 i nast. polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej, zawartej w Genewie dnia 15 maja 1922 r.). Przyjmowanie i rozpatrywanie przez radę Ligi Narodów takich skarg stwarza dla przedstawicieli mniejszości narodowych jakieś przywileje, których rdzenni obywatele polscy nie posiadają, jest jawnym pogwałceniem zasady równości, będącej podstawą traktatu o ochronie mniejszości.

W samej rzeczy. Wyobraźmy sobie, że rząd polski ruje dzierżawcę Polaka z majątku państwowego lub przeznacza majątek Polaka na reformę rolną. Dzierżawca lub właściciel majątku, o ile uważają się za pokrzywdzonych, mają prawo udać się na drogę sądową lub administracyjną, zależnie od charakteru sprawy. Prawomocny wyrok sądu albo trybunału administracyjnego ma dla obydwóch stron moc obowiązującą.

Inaczej rzecz się ma, jeśli w grę wchodzi interesy przedstawiciela mniejszości. Taki obywatel polski może nic sobie nie robić z wyroku polskiego i w każdym poszczególnym wypadku przenieść swą sprawę do rady Ligi Narodów, która przy jej rozstrzygnięciu — jak uczy doświadczenie — bynajmniej nie krępuje się zapadłym w tej sprawie wyrokiem. Wytwarza się sytuacja niesłychana, w stosunkach praworządnych wręcz niedopuszczalna.

Nie bacząc na to, sekretarjat generalny rady Ligi Narodów — zamiast zwracać skargi i petycje, podawane przez czynniki do tego nieuprawnione — począł takie skargi przyjmować, komunikując je „w zasadzie (en principe)" do wiadomości rządów wszystkich państw, należących do Ligi. Ponieważ jednak zasadę tę sekretarjat pojmował całkiem subiektywnie, więc trudno było wyrozumieć, czem się właściwie kierował przy wyborze i komunikowaniu tych skarg

do wiadomości ogółu. Można było tylko zauważyć, że liczba takich skarg, wymierzonych przeciw Polsce, była zadziwiająco wielka w porównaniu z liczbą skarg na postępowanie innych państw, np. Anglii, które napływały również bardzo obficie, ale których całkiem się nie rozsyłało.

Zaprowadzona przez sekretarjat generalny procedura była wyraźnym naruszeniem przepisów, zawartych w art. 12 traktatu o mniejszościach. Należało z naszej strony przeciwko niej jak najenergiczniej zaprotestować. Niestety, rząd polski, powodowany nadmierną, a — jak się w skutkach okazało — szkodliwą kurtuazją, ograniczył się tylko do propozycji pewnego zmodyfikowania tej procedury, ażeby dać możność państwom zainteresowanym zająć względem skarg mniejszościowych swoje stanowisko, przed rozesłaniem tych skarg do wiadomości ogółu.

Stosowana obecnie procedura opiera się na uchwałach rady Ligi z dnia 25 października 1920, 21 czerwca 1921 i 5 września 1923 r. i przedstawia się, jak następuje:

Petycje mniejszości, aby mogły iść drogą ustalonej procedury:

- a) powinny mieć za przedmiot przewidzianą w traktatach ochronę mniejszości;
- b) nie mogą wymagać 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;
- e) muszą zawierać informacje lub wskazywać na fakty, które nie były przedmiotem petycji, skierowanych na drogę zwykłego postępowania.

W razie nadesłania do sekretarjatu Ligi Narodów petycji w sprawie ochrony mniejszości, sekretarjat bada, czy petycja odpowiada powyższym warunkom przyjęcia. Jeżeli odpowiada, petycja zostaje zakomunikowana zainteresowanemu rządowi. W razie, gdyby zainteresowany rząd zakwestionował prawo przyjęcia petycji, sekretarz generalny przekazuje sprawę tę przewodniczącemu rady, któremu służy prawo, w celu jej zbadania, powołania do pomocy dwóch członków rady. Na żądanie zainteresowanego państwa, sprawa przyjęcia lub nieprzyjęcia petycji może być wniesiona na porządek obrad rady.

W razie przyjęcia petycji, zainteresowane państwo winno w ciągu trzech tygodni zawiadomić Ligę, czy pragnie w związku z tą petycją przedstawić swoje uwagi. Uwagi te muszą być nadesłane w terminie dwumiesięcznym. O ile jednak okoliczności tego wymagają, przewodniczący rady może ten termin przedłużyć. Następnie petycja, razem z uwagami zainteresowanego rządu, komunikuje się członkom rady, a na żądanie — również wszystkim członkom Ligi.

Przewodniczący z dwoma członkami rady tworzą t. zw. „komitet trzech” i badają złożone w sprawie dokumenty. Każdemu z członków rady służy prawo „zwrócenia uwagi” rady na sprawy poruszone w petycjach. Takie zwrócenie uwagi jest urzędowym wniesieniem sprawy przed radę Ligi Narodów. Wówczas rada może zgodnie z art. 12 traktatu o mniejszościach „postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach”, a w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynów, zachodzącej między zainteresowanym państwem a którymś z członków rady, taka właśnie różnica zdań ma być uważana za spór o charakterze międzynarodowym i przekazana dla ostatecznego rozstrzygnięcia Trybunałowi Międzynarodowej Sprawiedliwości w Hadze.

Jeżeli chodzi o Polskę, to o ten trybunał oparło się już kilka spraw, dotyczących specjalnie mniejszości niemieckiej — jak wiadomo — bardzo pochopnej do podawania skarg na Polskę. Z przykrością stwierdzić musimy, że niemal za każdym razem wyroki i opinie trybunału były tego rodzaju, że swoją argumentacją prawną i ostatecznymi konkluzjami wywoływały powszechną konsternację w świecie prawniczym.

Ustalona w sposób powyższy procedura uległa w czerwcu r. b. nieznacznym zmianom. Mianowicie rada Ligi Narodów postanowiła, że w razie uznania przez sekretariat generalny, iż wniesiona do Ligi skarga albo petycja nie odpowiada warunkom przyjęcia, sekretariat będzie zawiadamiał o tem petenta, oraz że na wypadek, gdyby wpłynęła petycja szczególnej wagi, rada będzie mogła powołać dla jej zbadania komitet, składający się nie z trzech, jak dotychczas, lecz z 5 członków. Inne zmiany mają już całkiem drugorzędne znaczenie i dotyczą ogłaszania i doręczania członkom rady wyników prac komitetów mniejszościowych.

Zmiany te wprowadzono na skutek raportu specjalnej komisji, wyłonionej w marcu r. b. przez radę Ligi dla zbadania

wniosków niemieckiego ministra spraw zagranicznych Stresemanna i delegata kanadyjskiego do Ligi Narodów Danduranda. Panowie ci domagali się jeszcze większego, niż dotychczas, rozszerzenia gwarancyj Ligi Narodów w sprawach mniejszości, przede wszystkim zaś utworzenia dla tych spraw stałego organu przy Lidze. Rada Ligi żądania tego wprawdzie nie uwzględniła, ale przez wprowadzenie powyższych zmian proceduralnych niejako stabilizowała dotychczasowy stan rzeczy, sprzeczny z postanowieniami traktatu. Liga Narodów zeszła na manowce. Chcąc być w zgodzie z traktatem, nie powinna była ani stabilizować dotychczasowej procedury, ani nawet wogóle debatować nad możliwością rozszerzenia gwarancyj, udzielonych mniejszościom, lecz, przeciwnie, dążyć do ich zwężenia, albo ściślej mówiąc — do doprowadzenia ich do tych norm prawnych, które Liga, świadomie lub nieświadomie, przekroczyła.

* * *

Przekroczenia te — jak widzieliśmy — miały miejsce na całej linii: były to przekroczenia nie tylko proceduralne, lecz także przedmiotowe i podmiotowe. Skutki tych przekroczeń nie kazały długo czekać na siebie. Były bowiem tego rodzaju, że sama idea ochrony mniejszości, w zasadzie słuszna i sprawiedliwa, uległa wypaczeniu.

Przedstawiciele mniejszości narodowych wnet pojęli, że przy takim postawieniu sprawy, jak to uczyniła Liga Narodów, problemat mniejszościowy będzie znakomitym środkiem do podtrzymywania wśród mniejszości ducha irredenty. W tym też kierunku odrazu wytężyli całą swoją działalność.

W stosunku do Polski jest to tem bardziej zastanawiające, że Polska — zamiast poprzestać jedynie na wykonaniu postanowień traktatu o mniejszościach i w ten sposób uczynić zadość swoim zobowiązaniom międzynarodowym — z własnej i nieprzymuszonej woli znacznie rozszerzyła zakres praw mniejszościowych, przewidzianych w traktacie.

Przedewszystkiem do spraw religijnych mniejszości rząd polski prawie wcale się nie miesza. I jeżeli pewne sfery w sejmie i poza sejmem rozpoczęły już całkiem wyraźną ofensywę przeciwko Kościołowi katolickiemu, to dotychczas nie słyszeliśmy, aby ktokolwiek pozwolił sobie na zaczepienie prawosławnych, ewangelików lub żydów. Wskutek tego dotąd jeszcze, mimo upływu lat dziesięciu, jesteśmy świadkami

takiej anomalji, jak bezpośrednia łączność kościoła ewangelicko-unickiego w zachodniej Polsce z Berlinem, której rząd pruski — gdyby było odwrotnie — napewno nie tolerował,

Co do szkolnictwa, to zobowiązania Polski określone są ściśle w art. 9 traktatu. Obejmują one jedynie szkoły początkowe i polegają na poczynieniu przez rząd polski odpowiednich ułatwień, aby dzieci obywateli, należących do mniejszości, miały zapewnioną w tych szkołach możliwość pobierania nauki w języku ojczystym. Przytem mniejszość niemiecka — jak już zaznaczyliśmy — ma prawo korzystania z tych ułatwień tylko na terenie byłej dzielnicy pruskiej.

Tak jest w teorii. W rzeczywistości zaś jesteśmy świadkami ogromnego rozwoju szkolnictwa mniejszościowego, nie tylko początkowego, lecz także średniego, często ponad rzeczywiste potrzeby mniejszości, a prawie zawsze z uszczerbkiem dla rdzennej polskiej ludności.

Zacytuję jeden tylko przykład. W roku szkolnym 1927—28 poza obrębem b. dzielnicy pruskiej — t. zn. tam, gdzie Polska nie ma obowiązku utrzymywania niemieckich szkół publicznych — było czynnych aż 177 takich szkół, w których pobierało naukę 17381 dzieci niemieckich. Utrzymanie tych szkół kosztowało znaczne sumy. Wydano je ponad zobowiązania traktatowe. Można je było albo zaoszczędzić, albo też zużyć na pomoc oświatową dla ludności polskiej w Niemczech, posiadającej — i to odniedawna — znikomą wprost liczbę szkół polskich.

Ale nie dość na tem. Skarb polski ponosi jeszcze koszt utrzymania gimnazjum w Toruniu z niemieckim językiem wykładowym, na Śląsku zaś samorządy prowadzą własnym kosztem niemieckie szkoły średnie, mimo że artykuł 14 protokołu końcowego do konwencji górnośląskiej z dn. 15 maja 1922 r. wyraźnie zastrzegł tworzenie szkół średnich w Polsce i Niemczech na zasadach wzajemności. W Niemczech niema ani jednej szkoły średniej z polskim językiem wykładowym. Wobec tego Polska nie ma żadnego obowiązku wydawania pieniędzy państwowych czy samorządowych na niemieckie szkoły średnie.

Tak samo prawa językowe mniejszości zostały w Polsce znacznie rozszerzone. Małopolska wschodnia i większa część kresów są właściwie dwujęzyczne. Na zasadzie ustaw z dn. 31 lipca 1924 r. (Dz. Ust. N. 78, poz. 724 i 757), języki mniejszości zaprowadziliśmy tam w sądach, administracji i samo-

rzędzie, do czego również nie byliśmy zobowiązani. Co się zaś tyczy Niemców, to ci nie widzą nawet potrzeby uczenia się po polsku, bo wszędzie swobodnie mogą porozumieć się w swoim ojczystym języku.

Wreszcie — i to może najważniejsze — Polska nie stawia sprawy narodowościowej formalnie i nie docieka, co należy rozumieć przez „znaczną odłam (proportion considerable)”, o którym mówi traktat o mniejszościach. Powszechnie przyjęto, że mniejszość powinna stanowić 20—25 proc. ogółu ludności. Gdyby się tego trzymać, to — pytamy — co by pozostało z uprawnień, zagwarantowanych przez traktat mniejszościom? Byłyby całe powiaty, w których słaba procentowo mniejszość nie mogłaby, na przykład, pretendować ani do jednej szkoły powszechnej.

Jasne jest, że Polska nie tylko zapewniła swoim mniejszościom możliwość zachowania i pielęgnowania najważniejszych właściwości narodowych, jakimi są niewątpliwie własna kultura i język, lecz poszła w tym kierunku znacznie dalej, niż to mogło wynikać z jej zobowiązań międzynarodowych. Postępując w ten sposób, Polska miała wszelkie prawo liczyć na minimalną choćby dozę uznania za to i wdzięczności, a jeśli nie wdzięczności, to przynajmniej na lojalny stosunek mniejszości do państwa.

Rzeczywistość jednak nie potwierdziła tych nadziei. Okazało się, że wśród przedstawicieli mniejszości jest bardzo dużo takich, którym bynajmniej nie chodzi ani o zachowanie równych praw cywilnych i politycznych, ani o jakieś dobra kulturalne lub możliwość dalszego ich rozwoju, lecz jedynie i wyłącznie — o rozbijanie państwa polskiego. Czerpiąc zachętę i poparcie u państw wrogich Polsce, przedstawiciele naszych mniejszości dybią na całość i niepodległość Rzeczypospolitej, uprawiają — często bezkarnie — zwykłą zdradę stanu. Na zachodzie, będąc ekspozyturą Berlina, dążą do oderwania byłej dzielnicy pruskiej; na wschodzie, posłuszni nakazom z Moskwy, głoszą otwarcie hasło „za San”, hasło oderwania kresów, a nawet Podlasia i Chełmszczyzny.

Na terenie międzynarodowym problemat mniejszości stał się dla wrogów Polski ulubionym środkiem skierowanej przeciwko niej propagandy. Celują w tem, jak zwykle, Niemcy, którzy postanowili wygrać kwestję mniejszości dla celów swojej polityki odwetowej. Mniejszości mają stać się symbolem nieustających walk narodowościowych, trwałem źródłem

niepokojów w powojennej Europie i na tej zasadzie posłużyć Niemcom za pretekst do ogłoszenia żądań rewindykacyjnych, skierowanych w pierwszej linii przeciwko Polsce. Niemcy dokładają wszelkich starań, aby podtrzymywać ducha irredenty wśród mniejszości i nie dopuścić do uspokojenia się sztucznie wytworzonych wśród nich fermentów.

Sprawiedliwość nakazuje przyznać, że Liga Narodów zaczyna orjentować się w istotnych celach polityki niemieckiej. W znacznej mierze przyczyniło się do tego pamiętne wystąpienie min. Stresemanna w Lugano w grudniu 1928 r. Uderzenie pięścią w stół nie pozostało bez echa: wywołało ono mocne zaniepokojenie i powszechne oburzenie w krajach, bezpośrednio w kwestji ochrony mniejszości zainteresowanych. Wielu ślepcom otworzyły się oczy.

W tej chwili w łonie Ligi coraz bardziej dojrzewa i kryształizuje się właściwy pogląd na stanowisko mniejszości. Liga wysunęła dwie zasadnicze tezy: po — 1. że celem traktatów o ochronie mniejszości jest asymilacja państwowa mniejszości, jest polityczna jedność, polityczne zlanie się mniejszości z większością; po — 2. że wskutek tego mniejszości powinny lojalnie współpracować z narodami, wśród których żyją, a nie dawać się używać obcym czynnikom za narzędzie do rozbijania państw, powstałych po wojnie.

Na 54 sesji Ligi Narodów Briand powiedział dosłownie: „Nie trzeba podtrzymywać wśród mniejszości tego, co nazwałbym duchem polemiki, duchem przewrotu; nie trzeba ich stawiać na stopie, wojennej z narodem, z którym powołane są do współżycia, i to w ich własnym interesie. . . Przeciwnie, leży to w ich interesie, aby regulować trudności bezpośrednio między nimi i państwem, do którego zostały włączone”.

Poprzednio jeszcze Briand i Chamberlain jednogłośnie stwierdzili, że reprezentowane przez ich państwa nie dopuszczą do nadużywania sprawy mniejszości w celu wywołania zamętu na naszym kontynencie. Rzucona przez Chamberlain'a teoria „czystych rąk” mniejszości oznacza kategoryczny nakaz szczerzej i bezwzględnej lojalności mniejszości wobec państw, których są obywatelami.

Myliłby się jednak ten, ktoby przypuszczał, że niepowodzenia, jakich doznała w ostatnich czasach na terenie Ligi Narodów niemiecka polityka mniejszościowa, skłoni ten naród do zaniechania groźnych dla pokoju europejskiego eksperymentów. Niemcy opracowali swój plan rewindykacyjny w najdrobniejszych szczegółach; urzeczywistniają go krok za krokiem z właściwą sobie systematycznością i zaciekłym uporem; problemat zaś mniejszościowy włączyli do tego planu, jako jego część integralną, jedną z najważniejszych. Nie ma mowy o tem, aby plan ten w czemkolwiek zmienili.

Jakoż na czerwcowej sesji rady Ligi Narodów w Madrycie min. Stresemann oświadczył, że wprawdzie przyjmuje sprawozdanie komisji, wyłonionej dla rozpatrzenia wniosków jego i Danduranda, ale jednocześnie uważa, że sprawozdanie *to*, na drodze do rozwiązania sprawy mniejszości, stanowi tylko nowy etap, który bynajmniej ostatnim nie będzie.

Jeżeli zatem Niemcy już teraz zapowiadają, że przy pierwszej sposobności znowu podniosą kwestję mniejszości, to wydaje mi się, że nie od rzeczy będzie przypomnieć im o możliwości jeszcze innego rozwiązania tej kwestji — rozwiązania opartego ściśle na gruncie prawnym i, być może, dlatego właśnie wręcz przeciwnego temu, jakie proponują Niemcy.

Rozwiązaniem tem — według mojego przekonania — jedynie skutecznem i radykalnem, byłoby całkowite wypowiedzenie traktatu o ochronie mniejszości.

Pozostawiając na boku stronę polityczną zagadnienia, pragnę zająć się jedynie jego stroną prawną i wykazać, że traktat o ochronie mniejszości bynajmniej nie jest czemś niernaruszalnem, czego ani zmienić, ani uchylić nie można.

Przedewszystkiem w samym traktacie znajdujemy wskazówki na możliwość jego wypowiedzenia. Mianowicie w ust. 1. art. 12-go powiedziano, że postanowienia tych jego artykułów, które dotyczą mniejszości rasowych, religijnych lub językowych, „nie będą mogły być zmienione bez zgody większości rady Związku Narodów. Stany Zjednoczone Ameryki, imperjum Brytanji, Francja, Włochy i Japonja zobowiązują się nie odmawiać swego przyzwolenia na jakąkolwiek zmianę powyższych artykułów, któraby uzyskała w należącej formie zgodę większości rady Związku Narodów”.

A więc zmiana jest możliwa, jest nawet przewidziana w traktacie, tylko postawiona w zależność od pewnych czynników.

Jakież to są czynniki?

Traktat o mniejszościach zawarły dwie strony: a) pięć wielkich mocarstw: Stany Zjednoczone Ameryki, Brytania, Francja, Włochy i Japonia i b) Polska. Z tego wynika, że wszelkie zmiany w traktacie mogą zająć tylko za zgodą kontrahentów, tj. pięciu głównych mocarstw (a właściwie czterech, ponieważ Stany Zjednoczone później odpadły) i Polski. Niemcy, które w zawarciu traktatu nie uczestniczyły, nie mają tutaj nic do mówienia.

Ale w zacytowanym wyżej ustępie 1 art. 12. traktatu główne mocarstwa przelały swe prawa co do zmiany jego postanowień na radę Ligi Narodów, zobowiązując się nie odmawiać przyzwolenia na zmianę tych postanowień, o ile uzyska ona zgodę większości rady. Była to logiczna konsekwencja oddania postanowień, dotyczących mniejszości, pod gwarancję Ligi Narodów.

Do zmiany tedy tych postanowień potrzeba teraz: a) zgody Polski i większości rady Ligi (a więc nie wszystkich jej członków), oraz b) zawarcia na tej podstawie nowego układu między Polską i głównymi mocarstwami sprzymierzonymi (Anglja, Francja, Włochy i Japonja). Te ostatnie nie będą już badały treści tego układu, zobowiązawszy się nie odmawiać przyzwolenia „na jakąkolwiek zmianę (à toute modification)” odnośnych przepisów. Zakres tych zmian nie został niczem ograniczony. Z tego wniosek, że może to być wszelka zmiana, nie wyłączając nawet całkowitego anulowania uciążliwych przepisów.

Ale nie dość na tem.

Traktat o mniejszościach narzucono Polsce w wyjątkowych okolicznościach. Przedstawiciele Polski nie brali żadnego udziału w jego układaniu, nie nawet nie wiedzieli o zakulisowych intrygach, poprzedzających jego pojawienie się. Narzucono go im w ostatniej chwili, przed samem podpisaniem w Wersalu traktatu pokoju. Postawiono ich wówczas całkiem niespodziewanie przed następującą alternatywą: albo podpiszecie ułożony przez nas, ten oto traktat o ochronie mniejszości, albo zrezygnujecie z podpisania traktatu pokoju razem z innymi mocarstwami, w charakterze ich sprzymierzeńców.

Wzamin za podpisanie traktatu o mniejszościach, wielkie mocarstwa przyrzekły Polsce tak wzmocnić Ligą Narodów, by ta mogła stać na straży całości terytorjum polskiego. Powiedziano to wyraźnie w liście Clemenceau z dn. 26 czerw-

ca 1919 r., stanowiącym odpowiedź wielkich mocarstw na protest Paderewskiego przeciwko traktatowi o mniejszościach. Tym sposobem wielkie mocarstwa zaciągnęły względem Polski zobowiązanie, którego jednak nie wykonały. W następnym bowiem zaraz roku, podczas najazdu bolszewickiego, i Liga Narodów i wielkie mocarstwa — z wyjątkiem jednej tylko Francji — obojętnie przyglądały się śmiertelnym naszym zapasom, toczonym z bolszewikami w interesie nietylko Polski, ale całej Europy. Pakta sunt servanda. Ponieważ jednak w stosunkach międzynarodowych obowiązuje zasada ścisłej wzajemności, więc i Polska nie ma obowiązku trzymać się umowy, której druga strona nie dopełniła.

Dalej Polska, jako państwo niepodległe, jest podmiotem prawa narodów i posiada szereg praw, zwanych prawami zasadniczymi (*droits fondamentaux*). Bódaż najważniejszym z nich jest prawo do równości, będące bezpośrednim skutkiem udzielności (suwerenności) państwowej. Państwa udzielne, nie mając wyższej władzy nad sobą, mogą żądać, by je uważano za równe z innymi. Tymczasem traktat o mniejszościach narzucono tylko Polsce i kilku innym jeszcze państwom lecz nie rozciągnięto jego mocy obowiązującej na wszystkie państwa, jak to wynikałoby z ogólnej zasady równości państwowej. Mamy tu więc do czynienia z jawnym naruszeniem jednego z praw zasadniczych państw (prawa do równości). Według zaś teorii prawa międzynarodowego, traktaty, naruszające tego rodzaju prawa zasadnicze, nie mają mocy obowiązującej *).

Z udzielności państwowej wypływa również dla państwa zupełna swoboda działania u siebie wewnątrz kraju, stowienia praw, jakie władza państwowa uzna za potrzebne, urządzenia życia publicznego tak, jak to uzna za wskazane, pod jednym tylko warunkiem — żeby przedsiębrane w tym celu zarządzenia nie kolidowały z interesami innych państw. Jest rzeczą oczywistą, że narzucony Polsce traktat o mniejszościach, wyodrębniający pewne grupy obywateli wewnątrz państwa i oddający je pod opiekę czynników zewnętrznych, ogranicza możliwość swobodnego działania władz państwowych wewnątrz kraju, jest zatem sprzeczny z samą zasadą suwerenności.

*) Por. prof. Cybichowski: Obywatelstwo polskie (Encyklopedia podręczna prawa publicznego, str. 537—538).

Wreszcie i stosunki obecnie uległy w Polsce radykalnej zmianie. Kiedy przedstawiciele Polski w 1919 roku podpisali traktat o mniejszościach, nie istniała jeszcze ustawa konstytucyjna. Mocarstwa miały więc jakąś podstawę starać się o zapewnienie mniejszościom *per fas et nefas* ochrony na drodze międzynarodowej. Skoro jednak teraz Polska nie tylko włączyła do swojej konstytucji postanowienia traktatu o mniejszościach, do czego się formalnie zobowiązała, ale z własnej woli znacznie je rozszerzyła i uzupełniła — sam traktat stał się zbędnym i bezprzedmiotowym.

I nie tylko zbędnym, ale wręcz szkodliwym. Jakiś to bowiem już wyżej wskazali, w stosunkach międzynarodowych traktat ten daje różnym mącicielom pokoju pretekst do podminowywania stanu politycznego teraźniejszej Europy; w stosunkach zaś wewnętrznych państw, którym ten traktat narzucono, wywołuje powszechną niechęć ku mniejszościom, jako tym, którzy, korzystając ze swego uprzywilejowanego stanowiska, podważają bezkarnie autorytet państw, których są obywatelami, przeszkadzają wewnętrznej ich konsolidacji i stanowią w nich czynnik ustawicznego fermentu i irredenty.

Zniesienie traktatu o mniejszościach wniosłoby do stosunków w powojennej Europie powszechne odprężenie i uspokojenie, tak niezbędne dla utrzymania pokoju, co właśnie powinno stanowić najgłówniejsze zadanie Ligi Narodów.