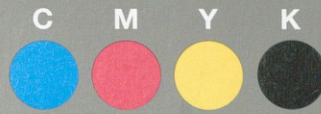
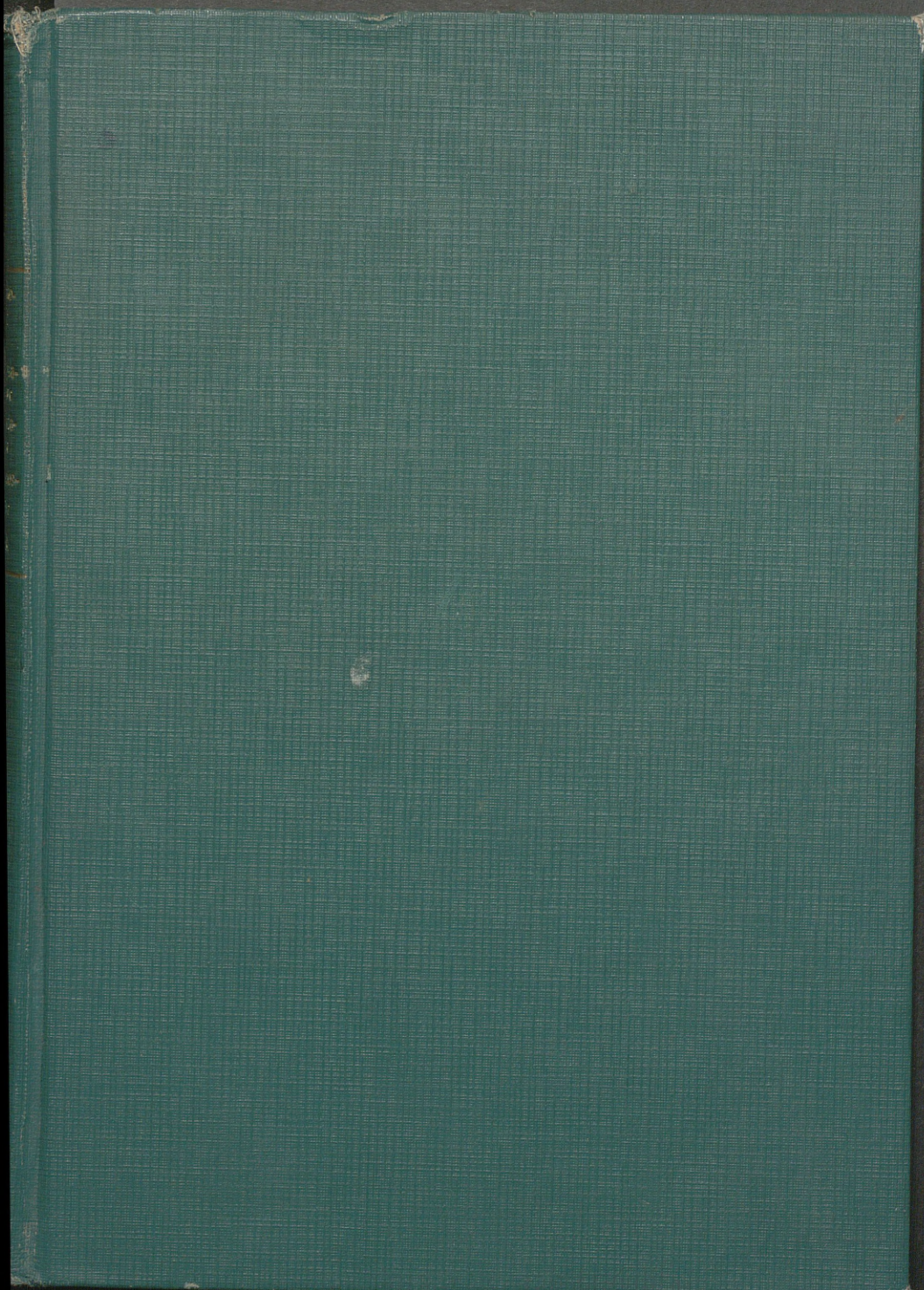
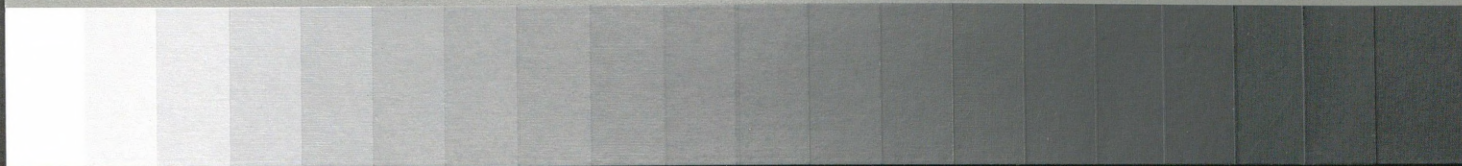
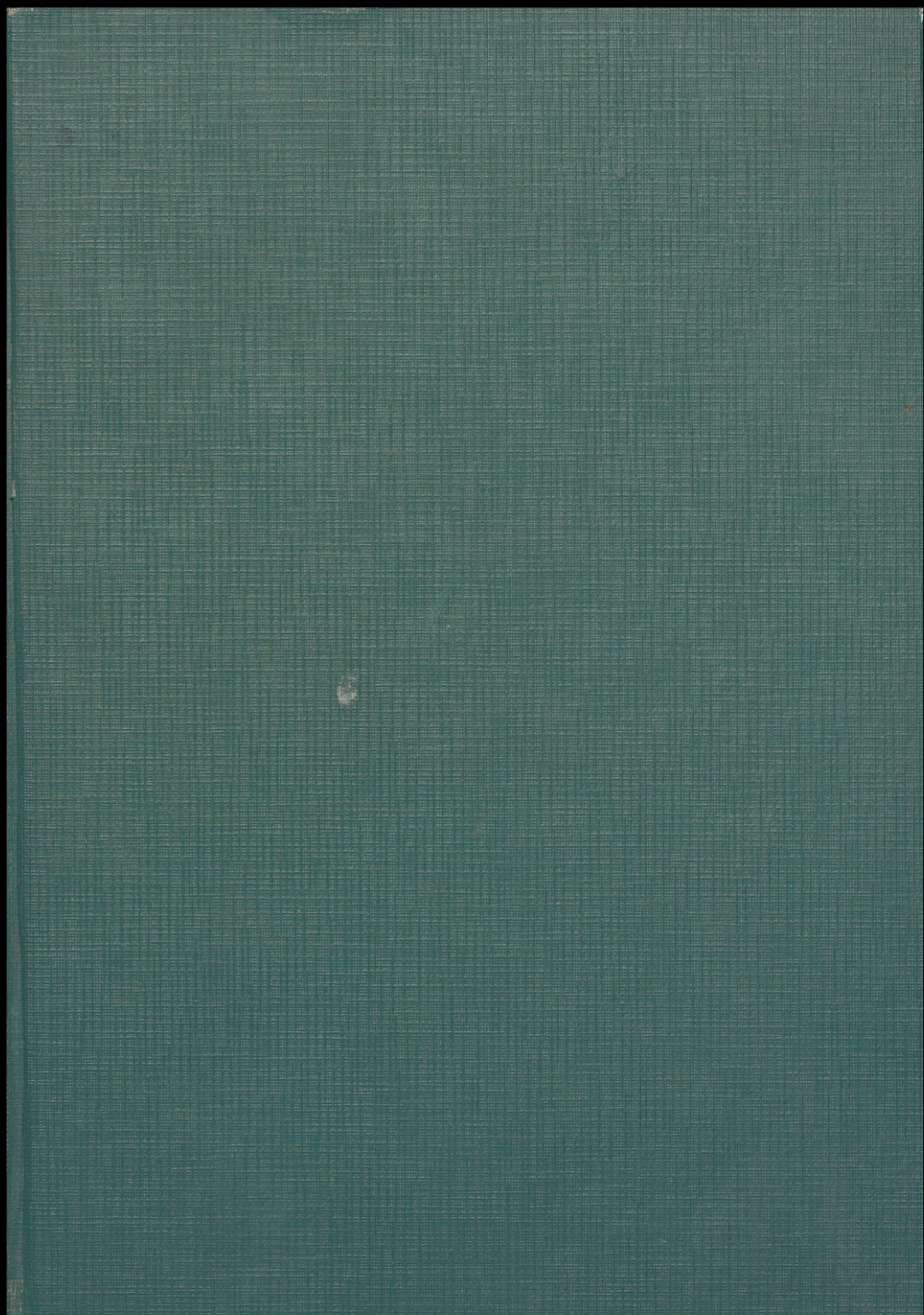


Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19





86.2854 25/I

MIĘDZYNARODOWE
ZOBOWIĄZANIA
MNIEJSZOŚCIOWE POLSKI

*Inbłds 40166 jest
15.1.53
dł*

WITOLD SWORAKOWSKI

**MIEDZYNARODOWE
ZOBOWIĄZANIA
MNIEJSZOŚCIOWE
POLSKI**

K O M E N T A R Z

DO ART. 12-go

MAŁEGO TRAKTATU WERSALSKIEGO

Z PRZEDMOWĄ

Prof. Dr. JULJANA MAKOWSKIEGO

WARSZAWA — 1935

**NAKŁADEM INSTYTUTU BADAŃ SPRAW NARODOWOŚCIOWYCH
SKŁAD GŁÓWNY: KSIĘGARNIA F. HOESICKA W WARSZAWIE**



Wylaczone
ze zbiorów
Buw

do 40166

2/53

du

341 : 323,9 : 323/432

8.48 046

EX LIBRIS
KONSULATU R.P.
W BUKARESZCIE

No 244



D-1/60
3.1.53

DRUK ST. NIEMIRY SYN I S-KA
WARSZAWA, PLAC NAPOLEONA 4.
POD ZARZĄDEM JÓZEFA PUCHALSKIEGO.

PRZEDMOWA.

Traktat o Ochronie Mniejszości, wymuszony na Polsce przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone w chwili podpisywania Traktatu Pokoju z Niemcami, od samego początku stał się ośrodkiem ożywionej kontrowersji naukowej. Jest to bowiem układ zupełnie wyjątkowy, nad którym od urodzenia zawisła wątpliwość co do jego mocy wiążącej. Pełnomocnicy polscy podpisali go pod przymusem nieodpornym, ponieważ postawiono ich wobec alternatywy: albo położenie podpisu na Traktacie mniejszościowym, albo niedopuszczenie do podpisania Traktatu Wersalskiego, dającego sankcję międzynarodową niepodległości Polski.

Wiadomo jednak, że prawo międzynarodowe w je-dnym tylko wypadku nie unieważnia umowy, zawartej pod takim przymusem; mianowicie traktat pokoju, narzucony przez zwycięzcę zwyciężonemu pod groźbą zupełnej zagłady, jest pomimo to ważny i musi być wy-konany. Nie może to stosować się do Polski, która by-ła państwem zwycięższym, a nie zwyciężonym. A tym-czasem treść Małego Traktatu Wersalskiego tak ogra-niczała naszą swobodę ruchów, jak gdybyśmy byli stro-ną wojującą, pobitą przez Główne Mocarstwa i zdana na ich łaskę i niełaskę. Nic zatem dziwnego, że w urzę-dowym druku angielskim (*Treaty Series No 8 (1919)*)

Cmd. 223), omyłkowo oczywiście, (ale jakże znamienną była ta omyłka!) wydrukowano Traktat Mniejszościowy pod tytułem: „Treaty of Peace between the U. S. A., the British Empire, France, Italy and Japan and Poland“.

Wielkie Mocarstwa zdawały sobie sprawę z bezprawności nacisku, wywieranego na Polskę, nacisku mającego wszystkie cechy wymuszenia, i dla usprawiedliwienia go powołały się w pierwszym punkcie wstępu do Traktatu na okoliczność że ich zwycięstwo przywróciło narodowi polskiemu niepodległość. Motyw ten jest bez wartości, bo wiadomo, że sprzymierzeni walczyli nie o niepodległość Polski, ale o swoją własną egzystencję, że ani jeden żołnierz aljancki nie zginął walcząc bezpośrednio o wolność Polski, natomiast dziesiątki tysięcy Polaków padło na polach Flandrii i w lesie Argońskim.

Obarczony tak ciężkim grzechem pierworodnym, Traktat Mniejszościowy nigdy nie został Magna Charta mniejszości. Przeciwnie, niefortunne przepisy proceduralne, zawarte w Art. 12, stały się źródłem tak krzyczących nadużyć, że zaczęła się wytwarzać procedura pozatraktatowa, oparta na rezolucjach Rady Ligi, nie mającej zresztą żadnego tytułu prawnego do poprawiania i dopełniania Traktatu.

Przedmiotem pracy p. W. S w o r a k o w s k i e g o jest właśnie analiza Art. 12 i późniejszych doń nadbudówek. Praca rozpoczęła w mojem seminarjum dyplomowem, jest owocem gruntownych badań i przemyśleń autora. Ułatwi ona niewątpliwie czytelnikowi polskiemu zorientowanie się w tem tak skomplikowanem zagadnieniu.

Prof. dr. Julian Makowski.

OD AUTORA.

Zagadnienie mniejszości narodowych stanowiło i stanowi poważny problemat polskiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Ta ostatnia dziedzina wyłaniała się jako skutek pewnych uprawnień organów międzynarodowych, jakie wypływały z art. 12 t. zw. Małego Traktatu Wersalskiego z 1919 r., zawierającego m. in. postanowienia, dotyczące ochrony mniejszości rasowych, religijnych i etnicznych w Polsce. Podstawy prawno-międzynarodowe tych uprawnień organów międzynarodowych stanowią przedmiot niniejszej pracy.

Zmierzałem do przedstawienia całokształtu zagadnień, związanych i wpływających z treści artykułu 12-go. Nie mogłem przytem pominąć genezy całego Traktatu i jego 12-go artykułu, jak również aktualnej kwestji generalizacji zobowiązań mniejszościowych, która z polskiego punktu widzenia została postawiona w ultymatywny sposób przez Pana Ministra Józefa Becka na XV Ogólnem Zgromadzeniu Ligi Narodów we wrześniu 1934 r. i czeka swego rozwiązania.

Przy pisaniu niniejszej pracy, pozostawało mi w pamięci położenie ludności polskiej w państwach przygranicznych, która, aczkolwiek częściowo posiada teoretyczną możliwość korzystania z międzynarodowej

ochrony mniejszości, jednak wobec nieskuteczności obecnego systemu tej ochrony, szcześnie z niej zrezygnowała. Pragnąłbym, by czytelnik polski również o ich losach pamiętał.

Na tem miejscu pragnąłbym złożyć szczerze podziękowanie Panu Stanisławowi Józefowi Paprockiemu, Sekretarzowi Generalnemu Instytutu Badań Spraw Narodowościowych w Warszawie, który zachęcił mnie i skierował na drogę systematycznych badań spraw mniejszościowych. Jego dobrych rad słuchając, obrałem niniejszy temat jako przedmiot szczegółowych badań. Za wszechstronną pomoc, której stale mi chętnie udzielał, jestem Mu prawdziwie i szczerze wdzięczny.

Pragnąłbym również zapewnić mego nauczyciela prawa międzynarodowego, Pana Profesora D-ra Juliana Makowskiego, że więcej może aniżeli inni Jego uczniowie Jemu zawdzięczam. Korzystałem z Jego światłych wskazówek i pouczeń nie tylko w czasie, kiedy temat niniejszy opracowywałem w seminarjum dyplomowym pod Jego kierunkiem; już później, kiedy opuściłem mury uczelni i przystąpiłem do rozszerzenia tematu pracy, nie szczędził pracy i trudu, udzielając mi wiele cennej pomocy, za co pragnąłbym na tem miejscu w skromnych słowach szczerze Mu podziękować.

Wreszcie nie mogę pominąć wyrażenia swej wdzięczności Instytutowi Badań Spraw Narodowościowych w Warszawie, którego stypendystą byłem w czasie studiów akademickich, a który obecnie umożliwił mi wydanie niniejszej pracy.

Warszawa, w lipcu 1935 r.

Witold Sworakowski.

CZĘŚĆ PIERWSZA.
ROZWAŻANIA WSTĘPNE.

ROZDZIAŁ I.

**Zagadnienie narodowościowe jako motyw
współczesnych traktatów o ochronie
mniejszości.**

1. Wstęp.

We współczesnych stosunkach międzynarodowych Europy, wywodzących się od okresu zawarcia traktatów pokojowych (1919—1923), likwidujących formalnie wojnę światową oraz jej bezpośrednie następstwa (wojna grecko-turecka), wysuwa się coraz bardziej ochrona mniejszości wyznaniowych i narodowych jako zagadnienie o charakterze międzynarodowym. Nietylko sam fakt, że kwestje narodowościowe stały się obecnie przedmiotem obrad organów Ligi Narodów oraz najrozmaitszych społeczno - politycznych zespołów międzynarodowych, skłania nas do stwierdzenia międzynarodowego charakteru tego zagadnienia. Również ustosunkowanie się całego szeregu państw europejskich w swej wewnętrznej polityce do życiowych zagadnień pewnych grup swych obywateli, t. zw. mniejszości rasowych, wyznaniowych, językowych i etnicznych, jako konieczny skutek wytworzonych stosunków wewnątrz-

no-państwowych, potwierdza powyższe stwierdzenie i świadczy, iż zagadnienie to nabrało współcześnie tej doniosłości, która przez społeczność międzynarodową nie może być zaprzeczona i pominięta.

Zastanawiając się nad tem, czy zagadnienie to jest nowe i czy w przedwojennej Europie nie odgrywało poważniejszej roli, stwierdzić musimy, że jego terytorjalne i liczbowe rozmiary w Europie przedwojennej były znacznie większe, natomiast po wojnie zwiększył się jedynie jego rozgłos zewnętrzny. Liczbowy i terytorjalny zakres tego zagadnienia w Europie powojennej uległ bowiem zmniejszeniu, natomiast w formie, w której zagadnienie to obecnie się przejawia, nastąpiła zmiana, polegająca na wyraźnym przesunięciu z dziedziny wewnętrzno-państwowej na teren międzynarodowy.

Najtrafniej ilustrują ten stan rzeczy cyfry; podczas gdy w roku 1914 było w państwach europejskich około 85 milionów mniejszości narodowych i wyznaniowych, to liczba ich po traktatach pokojowych 1919 — 1923 zmniejszyła się do około 30 milionów ¹⁾).

Zagadnienie narodowościowe przed wojną było uważane za kwestję wewnętrzną zainteresowanego państwa, podczas gdy Konferencja Pokojowa w Paryżu w 1919—1920 r., włączając je do treści traktatów, wyraźnie usankcjonowała międzynarodowe znaczenie tego zagadnienia. Był to niewątpliwie skutek

¹⁾ Władysław J. Zaleski: „Międzynarodowa ochrona mniejszości”. Warszawa 1932. Odnosnik na str. 20.

N. Politis: Le Problème des Minorités. *L'Esprit International* Nr. 33 Janvier 1935, str. 4.

działania dynamicznej siły, jakiej nabrały dążności poszczególnych narodowości, ujarzmionych przez państwa wojujące. Ta dynamika zagadnienia narodowościowego została spotęgowana przez dążenie państw przedwojennych do hermetycznego zamknięcia go w granicach danej państwowości. W splocie przyczyn, które stały się powodem wybuchu wojny światowej, dążenia do zmian terytorjalnych, mające swoje podłoże w zagadnieniach narodowościowych, stanowiły czynnik bardzo poważny ²⁾).

To znaczenie zagadnień narodowościowych docenił Woodrow Wilson, twórca „nowego porządku Europy”. Doszedł on mianowicie do wniosku, że bez sprawiedliwego unormowania zagadnień narodowościowych nie może być mowy o trwałym pokoju w Europie. To stwierdzenie skłoniło go do sprecyzowania teorii o prawie samostanowienia narodów o swym losie, teorii, której w pierwszych tygodniach Kongresu Paryskiego tak zdecydowanie bronił.

Nie wytrwał Wilson konsekwentnie przy swoich zasadach do końca Kongresu; uległ presji angielskiej i nie zrealizował swego programu w całości.

2. Geneza ochrony mniejszości.

Pojęcie ochrony mniejszości nie zrodziło się na Konferencji Paryskiej. Autorzy traktatów pokojowych zdawali sobie dokładnie sprawę, że, wywie-

²⁾ Jeszcze w 1913 r. ukazała się w Paryżu zbiorowa praca p. t. „*Les aspirations autonomistes en Europe*” (Leçons faites à l'École des Hautes Études Sociales. Libr. F. Alcan. Str. XIX + 377), która w jaskrawych barwach odmalowała rozpaczliwą walkę uciskanych narodów w Europie.

rając nacisk na państwa „avec les intérêts limités“, aby przyjęły zobowiązania chroniące mniejszości, zmieniają jedynie formę i zakres dawnej treści analogicznych zobowiązań międzynarodowych. Punkt I-szy noty Rady Najwyższej do delegata polskiego Ignacego Paderewskiego z dnia 24 czerwca 1919³⁾ (t. zw. list Clémenceau) jest tego niezbitym dowodem.

Traktaty międzynarodowe, zawierające postanowienia o ochronie mniejszości, stanowiły zawsze pewne specyficzne „signum temporis“, wynikające z charakteru epoki historycznej, w której były zawierane. Pierwsze traktaty, chroniące mniejszości wyznaniowe, zostały zawarte jako skutek walk i przesładowań wyznaniowych. Epoka ta stała pod znakiem hasła „cuius regio, eius religio“.

Gdy walki wyznaniowe szcześnie zaczynają tracić dawne rozmiary, przyjmuje się w Europie nowa zasada: „cuius regio, eius lingua“, która staje się motywem akcji wynaradawiającej w poszczególnych państwach⁴⁾. Walka z językiem ojczystym mniejszości

³⁾ Wyjątki noty Rady Najwyższej do Paderewskiego:

„Przedewszystkiem pragnąłbym zaznaczyć, że traktat ten nie jest nowością... Ta zasada, posiadająca liczne precedensy, znalazła najbardziej wyraźne zastosowanie w czasie Kongresu w Berlinie...”

„Prawdą jest, że nowy Traktat różni się w swej formie od poprzednich Konwencji, które dotyczyły kwestyj tego rodzaju”. (Tłumaczenie noty obacz *W. J. Zaleski*, str. 117—123).

⁴⁾ *Alfons v. Parczewski*: Ein Ueberblick über die Sprachenkarte Europas und der Entwurf eines internationalen Friedensvereins zum Schutze der sprachlichen Minderheiten. Paris 1904, str. 29.

staje się zarodkiem współczesnej walki narodowościowej. W walce tej mieścił się cały program ucisku państwa wobec swych mniejszości narodowych, który poprzez walkę z językiem ojczystym, stanowiącym — obok kultury, tadycji i zwyczajów — najważniejszy element odrębności narodowej, zmierzał do wchłonięcia tych mniejszości. Po ustąpieniu zatem ucisku wyznaniowego występuje ucisk językowy i narodowościowy.

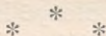
Podobnie jak traktaty, kończące wojnę trzydziestoletnią, formalnie zakończyły okres prześladowań religijnych w Europie i poprzez klauzule ochronne zainicjowały stopniowe wprowadzenie faktycznej wolności wyznań, tak traktaty pokojowe, likwidujące wojnę światową, miały, zdaniem ich autorów — między innymi celami — położyć kres wszelkim prześladowaniom i uciskowi religijnemu i narodowościowemu.

Niestety, z rozmaitych przyczyn politycznych, nie stały się tym upragnionym „instrumentem pacyfikacji Europy”, a nawet poniekąd — na niektórych obszarach — stworzyły stan gorszy, aniżeli istniał uprzednio. Traktaty powojenne podzieliły państwa i narody na dwie kategorie: stworzyły grupę państw uprzywilejowanych — przeciwstawiając je państwu nieuprzywilejowanym; zrodziły grupy narodowościowe, chronione przed uciskiem i grupy, którym ochrony tej odmówiono.

Traktaty, zamykające okres wojny trzydziestoletniej, wprowadziły międzynarodową ochronę wolności wyznań, zawarowując tę ochronę w odpowiednich po-

stanowieniach traktatowych. Używając współczesnej nomenklatury, możemy ową ochronę wolności wyznań nazwać ochroną mniejszości wyznaniowych. Zapewniała ona obywatelom, wyznającym odmienne wyznanie aniżeli większość obywateli nowego państwa i zamieszkującym na obszarach, które przechodziły pod nową suwerenność, zupełną swobodę wykonywania swych praktyk religijnych.

Wskazywanie na kapitulacje (1535 — 1740) jako na pierwowzór późniejszej ochrony wyznaniowej wydaje się prawnie nieuzasadnione. Kapitulacje zawierały umowne przywileje dla cudzoziemców w Turcji, a zatem są klasycznym wzorem dzisiejszych umów konsularnych i osiedleńczych⁵⁾.



Jeżeli przyjrzymy się bliżej treści traktatów, — poczynawszy od wojny trzydziestoletniej a skończywszy na pokoju w Bukareszcie w 1918 r. — które zawierają postanowienia, dotyczące ochrony mniejszości, zauważymy pewne wspólne cechy, które dadzą się wyrazić w dwóch typach umów:

1-o umowy p r e w e n c y j n e;

2-o umowy i n t e r w e n c y j n o - r e p r e s y j n e.

Pierwszy typ umów ustalał istnienie pewnego stanu rzeczy wewnątrz danego państwa i miał na celu zapewnienie na przyszłość chronionym mniejszościom korzystanie z pewnego zakresu praw wolnościowych.

⁵⁾ *Dr. Walter Lehmann: Die Kapitulationen. Weimar 1917, str. 18—34.*

Umowy tego rodzaju były zawierane albo z okazji pewnych cesyj terytorjalnych (począwszy od traktatu polsko-szwedzkiego w Oliwie 1660 r.⁶⁾), albo też z okazji uznania przez Mocarstwa niepodległości nowego państwa (Holandia — 1814, Grecja — 1830).

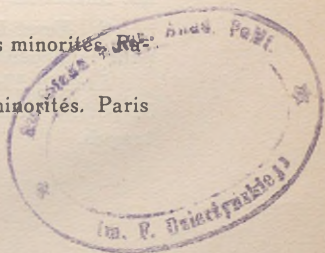
Umowy drugiego typu były zawierane po zwycięstwie, odniesionem nad pewnym państwem, które uciśkało swoje mniejszości; wówczas strona zwycięska narzucała stronie zwyciężonej pewne zobowiązania, które miały być stosowane do obszarów, które nie zawsze były przedmiotem cesji terytorjalnej. Stanowiło to pewnego rodzaju interwencję w wewnętrzne sprawy państwa zwyciężonego, a zarazem sam fakt stosowania tej interwencji był represją *sui generis* jako skutek uprzedniego złego traktowania mniejszości.

Początkowo umowy drugiego typu były zawierane jedynie z Turcją; były one właściwą treścią t. zw. interwencji humanitarnej XVIII i XIX wieku⁷⁾). Później były zawierane również przez europejskie państwa chrześcijańskie (np. Protokół Kongresu Wiedeńskiego z 29.III.1815 dawał królowi Sardynji prawo interwencji w obronie katolików Sabaudji, odstąpionej Republice Genewskiej).

Ostatnią umową tego typu przed 1919 r. była klauzula, dotycząca równouprawnienia żydów w Rumunji, mieszcząca się w art. XXVII i XXVIII Traktatu Po-

⁶⁾ *Jaques Fouques-Duparc*: La protection des minorités. Paris 1922, str. 6.

⁷⁾ *André Mandelstam*: La protection des minorités. Paris 1925. Str. 7.



koju w Bukareszcie, zawartego 7 maja 1918 r. przez Mocarstwa Centralne z Rumunią ⁸⁾).

* * *

Po dawnych umowach, ustanawiających ochronę mniejszości wyznaniowych, należy wskazać na niektóre umowy, które, zawarte dawno przed wojną światową, stanowią pierwsze próby ustanowienia ochrony mniejszości narodowych. Nie znajdujemy w tym czasie umów, chroniących wszystkie narodowości w pewnym państwie; natomiast były to raczej umowy ustanawiające pewne umowne przywileje dla niektórych narodowości danego państwa. Do klasycznych przykładów umów tego typu należy akt końcowy Kongresu Wiedeńskiego z 9-go czerwca 1815 r. ⁹⁾. Ustęp drugi artykułu pierwszego ustanawia ochronę mniejszości polskiej w Rosji, Prusach i Austrii:

„Polacy, poddani Rosji, Austrii lub Prus, otrzymają reprezentację i instytucje narodowe, unormowane stosownie do trybu bytu politycznego, które każdy z rządów, do których należą, uzna za pożyteczne i stosowne im nadać”.

Ponieważ, w myśl powyższego, rozmiary i formy tych „instytucyj narodowych” pozostawiono do uznania państw zaborczych, przeto ta ochrona mniejszości po-

⁸⁾ *Dr. Eugen Graf Ledebur-Wicheln: Der Friedensvertrag mit Rumänien. Wien 1918. Str. 20.*

⁹⁾ *Karol Lutostański: Les partages de la Pologne et la lutte pour l'indépendance. Lausanne — Paris 1918. Str. 384.*

Ludwik Ehrlich: Prawo Narodów. Wyd. II. Lwów 1932. Str. 34 podaje tłumaczenie polskie tekstu tych postanowień traktatowych.

zbawiona była wszelkiej skuteczności. Brak jakiegokolwiek gwarancji wykonania tego zobowiązania, uczynił go „świstkiem papieru”.

Drugim znanym przykładem, są postanowienia art. 4. ust. II Traktatu Berlińskiego z 1878 r.¹⁰⁾, które przewidywały specjalną ochronę mniejszości tureckiej, greckiej i rumuńskiej w Bułgarii¹¹⁾. Również i ten traktat pozbawiony był gwarancji i nie wywarł poważniejszego wpływu na położenie tych mniejszości w Bułgarii.

3. Ewolucja ruchów narodowościowych do wybuchu Wojny Światowej.

Wojny napoleońskie spowodowały ożywienie aspiracji wolnościowych poszczególnych ujarzmionych narodów. Okres od Kongresu wiedeńskiego do „wiosny ludów” 1848 r. pełen jest ruchów rewolucyjnych, które miały swe źródło w zagadnieniach narodowościowych i były wyrazem politycznych tendencji rozwojowych ujarzmionych narodów europejskich. Pod wpływem tego okresu ruch wolnościowy poszczególnych narodów niewyzwolonych przetwarza się w pewnego rodzaju stan potencjalny, w którym pozostają niezadowolone narodowości do chwili wybuchu wojny światowej¹²⁾. We wszystkich państwach, znajdujących się w środkowym i wschodnim pasie Europy,

¹⁰⁾ *Martens: Recueil, Serie II. T. III, str. 452.*

¹¹⁾ *W. J. Zaleski: str. 20.*

¹²⁾ *„Les aspirations autonomistes en Europe”. Paris 1913. Wstęp Ch. Seignobos'a str. X—XVII.*

grozi wciąż wybuch ostrych wewnętrznych konfliktów narodowościowych, mających swe przyczyny w niespełnionych marzeniach wolnościowych niezadowolonych grup ludności mniejszościowej tych państw. Nawet odprężenie na Bałkanach, które nastąpiło po Kongresie Paryskim w 1856 r. i Traktacie Berlińskim w 1878 r., nie było długotrwałe i nie uspokoiło tej połaci Europy, a raczej stosunki na Bałkanach bardziej skomplikowało.

Ewolucja doktryn, mających decydujący wpływ na ruchy narodowościowe tego okresu, wykazuje logiczną konsekwencję, która ma swój klasyczny przykład w dwóch objawach jednokierunkowej dążności, czasowo oddalonej od siebie o przeszło pół wieku: utworzony w 1850 r. przez Mazzini'ego w Londynie „Komitet Konfederacji Wschodniej”¹³⁾, w którego skład wchodził patrjoci włoscy, węgierscy, polscy, rumuńscy, czescy i południowo-słowiańscy, przyjmuje jako pierwszy etap realizacji niepodległości narodów niewyzwolonych likwidację Austro-Węgier. Znamienna jest tutaj ścisła analogja z postulatami, wypowiedzianymi przez Edwarda Benesza w książce p. t. „Zniszczcie Austrię”, wydanej podczas wojny światowej. Widzimy, że ideologja epoki wiosny ludów znalazła realizację dopiero w traktatach pokojowych po wojnie światowej. Na tym przykładzie możemy ocenić, jak silną była ideologja wyzwolenia narodów, nie posiadających swej własnej państwowości.

Ruchy wolnościowe znajdują w tej epoce silne poparcie ze strony doktryny społeczno - radykalnej,

¹³⁾ Orsi Pietro: *Włochy nowoczesne*. Warszawa 1912.

a w szczególności ze strony doktryny austriackich socjal-demokratów. Program Kongresu socjalistów austriackich 7 września 1899 wysunął tezę o konieczności nadania poszczególnym obszarom narodowościowym Austro-Węgier szerokiej autonomii terytorjalnej¹⁴⁾. Tezę tę rozwinęli do rozmiarów samoistnej doktryny socjaliści austriaccy Otto Bauer i Karol Renner¹⁵⁾.

Rozwijająca się po 1848 r. demokracja wywalczyła w państwach środkowo-europejskich pewne zdobycze w dziedzinie wolności wyznaniowej i uprawnienia języków mniejszościowych. Niektóre państwa wprowadziły konstytucyjne równouprawnienie wyznań i fragmentaryczne prawa językowe dla mniejszości (Austria 1867, Węgry 1868, Niemcy 1871 i t. d.).

Sytuacja polityczna Europy przedwojennej była dla wszelkich ruchów wolnościowych narodów niewyzwolonych bardzo niekorzystna. Od ukazania się zjednoczonych Niemiec (1871) na arenie politycznej Europy, wszelkie wysiłki mocarstw były skierowane ku zachowaniu „równowagi europejskiej”, przyczem wysunęły się na czoło zagadnienia gospodarcze i militarne. Czynniki etnopolityczne zostaje czasami odsunięty na plan dalszy; dopiero wojna bałkańska aktualizuje problem narodowościowy w południowo-wschodniej Europie.

¹⁴⁾ *Mandelstam*: str. 26; *Bronisław Bouffall*: Ochrona mniejszości w prawie narodów. Warszawa 1928, str. 154.

¹⁵⁾ *Otto Bauer*: Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Wien 1907. *Karl Renner (Springer)*: Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat. 1902, — Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, 1918.

Przy takim stanie rzeczy wybucha wojna światowa, przyczem bezpośrednia przyczyna (zamach w Sarajewie) ma również swój podkład narodowościowy (tendencje zjednoczeniowe Serbji). Wszystkie niezadowolone narodowości przystępują stopniowo do czynnego współdziałania po tej lub tamtej stronie walczących grup Wielkich Mocarstw, aby z chwilą ich zwycięstwa wyciągnąć dla siebie jaknajwiększe korzyści.

4. Zagadnienie narodowościowe podczas Wojny Światowej.

Cała działalność poszczególnych narodowości, składających duże nadzieje w wynikach działań wojennych, odbywała się w dwóch płaszczyznach. Na płaszczyźnie wewnętrznych targów z rządami poszczególnych państw, w których to targach poszczególne narodowości pragnęły wywalczyć dla siebie maksimum uprawnień w dziedzinie prawnopolitycznej i kulturalnej, oraz na terenie międzynarodowym, występując tutaj jako działalność irredentystyczna, skierowana przeciwko swemu państwu zamieszkania i dążąca do wskrzeszenia własnej państwowości.

Dla niniejszych rozważań ważniejsze będą wypadki na terenie międzynarodowym, ponieważ wpływały one pośrednio na kształtowanie się opinii międzynarodowej o zagadnieniach narodowościowych. Działania grup narodowościowych na terenie międzynarodowym skupiały się dookoła trzech instytucji: „Union des Nationalités” w Lozannie, „Organisation centrale pour la Paix durable” w Hadze oraz drugiej międzynaro-

dówki. Oddzielnie należy omówić działalność czynników żydowskich podczas wojny, która przejawiała się w żydowskich organizacjach międzynarodowych oraz organizacjach pacyfistycznych i socjaldemokratycznych (Poale Sion).

„Union des Nationalités” powstała w Szwajcarii w początku 1915 r. i posiadała charakter ententofilski. Organizacja ta odbyła trzy zjazdy (Conférence des Nationalités¹⁶⁾, na których opracowano „projekt deklaracji praw narodowości” (projet de déclaration des droits des nationalités). Deklaracja domagała się uznania istnienia poszczególnych grup narodowościowych, oraz w art. 6 domagała się następujących praw dla mniejszości¹⁷⁾:

„Les droits inhérents aux nationalités comportent des modalités et des degrés, à savoir: les droits dérivant de sa propre nationalité à garantir à tout homme, quel qu'il soit, et en quelque lieu qu'il se trouve (droits universels, droits de l'homme); le droit à l'autonomie, à garantir aux natio-

¹⁶⁾ *Fouques-Duparc* (str. 143) mówi o dwóch zjazdach Union des Nationalités; w czerwcu 1915 r. w Paryżu i w 1916 r. w Lozannie; natomiast *Nathan Feinberg* (La question des Minorités à la Conférence de la Paix de 1919 — 1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des Minorités. Paris 1929, str. 22) wspomina o trzech zjazdach, cytując jako źródło oficjalne wydawnictwo U. d. N. „Comptendu de la III-e Conférence des Nationalités” Lausanne 1917. Ponieważ praca *Feinberga* jest nowsza i podaje dokładne źródła, podczas gdy *Fouques-Duparc* opiera się na pracy *Gabrysa* (Le problème des nationalités. La Haye 1916), przeto zdanie *Feinberga* wydaje się bardziej uzasadnione.

¹⁷⁾ *Fauques-Duparc*: str. 143—144.

nalités ou groupes différents composant un même État (administration autonome régionale ou locale, self — government, autonomie municipale, scolaire, religieuse); puis l'indépendance et la souveraineté nationale à garantir aux nationalités homogènes érigées en États distincts ou aux nationalités différentes, librement associées à d'autres, pour former des États fédératifs ou unitaires".

Działalność Union des Nationalités ograniczyła się jedynie do uchwalenia tej deklaracji. Po zjeździe 1916 r., wobec zmienionej sytuacji politycznej i stosunku niektórych narodowości do Ententy (rewolucja rosyjska, uznanie Czechów i Polaków za strony walczące) Union des Nationalités zaprzestała dalszej działalności.

„Organisation centrale pour la Paix durable" powstała w roku 1915 z inicjatywy pacyfistów holenderskich¹⁸⁾. Siedzibą tej organizacji była Haga. Do organizacji wchodził nie tylko pacyfiści z państw neutralnych, ale również z niektórych państw wojujących. Organizacja ta nie wdawała się w układanie programu rewindykacji terytorjalnych (jak to czyniła Union des Nationalités), a dążyła jedynie do ustalenia pewnych norm prawnych, które, niezależnie od tego, która z wojujących stron zwycięży, — winny w przyszłości regulować wzajemny stosunek państwa do swych mniejszości narodowych.

Na pierwszym zebraniu tej organizacji w 1915 r. uchwalono t. zw. „Programme Minimum", którego ar-

¹⁸⁾ Mandelstam: str. 29.

tykuł pierwszy dotyczył zagadnienia narodowościowego¹⁹⁾:

„Żadna aneksja ani cesja terytorjalna nie powinna mieć miejsca wbrew interesom i życzeniom ludności. Zgoda ludności winna być stwierdzona w miarę możliwości drogą plebiscytu, lub w inny sposób.

Państwa powinny zagwarantować narodowościom znajdującym się na ich terytorjum państwowem równe prawa obywatelskie²⁰⁾, wolność religijną i swobodne używanie swego języka”.

W początkach 1916 r. została powołana specjalna komisja studjów, która miała opracować szczegółowe wnioski, opierające się o tezy powyższego programu²¹⁾. Na czele komisji stanął historyk norweski prof. Halvdan Koht; w skład komisji wchodził przedstawiciel z państw neutralnych oraz z Austrii i Anglii. Na zjeździe organizacji w Kopenhadze (październik 1917) prof. Koht przedłożył „projekt umowy międzynarodowej, dotyczącej praw mniejszości narodowych”²²⁾, składający się z 9-ciu artykułów. Siedem pierwszych artykułów wymienia wszystkie prawa, które należy zapewnić mniejszościom narodowym; dwa ostatnie artykuły traktują o sankcjach międzyna-

¹⁹⁾ *Eduard Bernstein: Völkerrecht und Völkerpolitik*. Berlin 1919, str. 141; *Mandelstam*: str. 30; część artykułu pierwszego podaje również *Fouques-Duparc*: str. 144.

²⁰⁾ *Bernstein* cytuje w tekście niemieckim „Rechtsgleichheit”, zaś *Mandelstam* i *Fouques-Duparc* mówią o „égalité-civile”.

²¹⁾ *Fouques-Duparc*: str. 144, *Mandelstam*: str. 30.

²²⁾ *Halvdan Koht: Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales*. La Haye 1917.

rodowych, uprawniając do stosowania tych sankcyj „międzynarodowe komisje nadzorcze” i „Trybunał Narodowości” (Tribunal des Nationalités)²³⁾.

Powyższy projekt konkretyzuje dwie myśli, które później, w znacznie zmienionej formie, zostały zrealizowane: zawarcie osobnego traktatu międzynarodowego o ochronie mniejszości narodowych oraz ustanowienie międzynarodowej instancji nadzorującej. Projekt przewidywał rozciągnięcie przepisów traktatu na wszystkie państwa.

Na uchwaleniu projektu prof. Koht'a skończyła się działalność tej organizacji pacyfistycznej. Nadmienić jeszcze należy, że cała działalność tej organizacji w sprawie mniejszości miała jako punkt wyjścia odszukanie realnych warunków trwałego pokoju; projekt ochrony mniejszości narodowych miał się stać tylko jednym z instrumentów upragnionego „wiecznego pokoju”.

Działalność drugiej Międzynarodówki w pierwszych trzech latach wojny (1914—1916) natrafiała na duże trudności. Kierownictwo Międzynarodówki przeszło w ręce czynników socjalistycznych państw neutralnych (Holandia, Szwecja), socjaliści zaś francuscy odmówili początkowo współpracy z socjalistami niemieckimi. Organizacje socjalistyczne państw Ententy i państw centralnych wydały osobne deklaracje w sprawie zagadnienia narodowościowego; natomiast Kongres sztokholmski (maj—czerwiec 1917) wydał oddzielną deklarację w tej sprawie²⁴⁾. We-

²³⁾ *Fouques-Duprac*: str. 146—148.

²⁴⁾ *Bernstein*: str. 159—177.

wewnętrzne nieporozumienie w centralnej organizacji socjalistycznej uniemożliwiło zajęcie przez międzynarodówkę jednolitego stanowiska w sprawie ochrony mniejszości, mimo iż działalność poszczególnych państwowych grup socjalistycznych w tej kwestji była bardzo ożywiona.

Czynniki żydowskie, nie działające jako zwarta grupa ²⁵⁾, potrafiły rozwinąć dość skoncentrowaną akcję w sprawie ochrony mniejszości. Postulaty żydowskie podczas wojny skupiały się dookoła żądania autonomji kulturalnej dla wszystkich mniejszości narodowych oraz uznania Żydów za mniejszość n a r o d o w ą, a nie tylko wyznaniową. Odrębną akcję prowadzili Żydzi w sprawie Palestyny, uzyskując w znanej deklaracji Lorda Balfoura z dnia 2 listopada 1917 zupełne zaspokojenie swych pragnień.

Wpływy żydowskie na kształtowanie się traktatowych zobowiązań mniejszościowych zostaną omówione przy rozważaniach nad genezą tych postanowień.



²⁵⁾ Akcja żydowska początkowo nie była jednolita: Żydzi wschodnio- i środkowo-europejscy, amerykańscy oraz organizacje sjonistyczne i masonskie (Łoża B'nai Brith) utworzyli „Komitet Delegacji Żydowskich przy Konferencji Pokojowej”, — natomiast oddzielnie działały: Joint Foreign Committee i Alliance Israélite Universelle. Ostatnio wymienione organizacje były w swych żądaniach mniej radykalne i sprzeciwiały się stawianiu żądania praw n a r o d o w y c h dla Żydów, domagając się jedynie pełnej swobody i równouprawnienia w y z n a n i o w e g o. (*Feinberg, La question des minorités*, str. 36, opiera się wyłącznie o oficjalne źródła obu grup żydowskich).

Gdy losy wojny były zdecydowane, gdy pobite państwa centralne prosiły o pokój, a Rosję unieruchomiła pożoga rewolucji, zagadnienie narodowościowe nabrało odmiennego znaczenia dla narodów niewyzwolonych, przed którymi otwierała się możliwość uzyskania własnej państwowości, a zupełnie odmiennego dla Żydów. Podczas gdy pierwsza grupa była na dobrej drodze, aby stać się w swym przyszłym państwie większością, Żydzi pozostawali w państwach europejskich a nawet w Palestynie nadal mniejszością; z tej sytuacji wynikały dla nich inne dążności i cele. To powoduje zupełnie inne ustosunkowanie się Żydów do Konferencji Pokojowej, przed którą walczą o prawa mniejszości sami, korzystając jedynie z protekcji żydostwa amerykańskiego i angielskiego oraz z ukrytej pomocy niemieckiej delegacji pokojowej²⁶⁾. Dzięki poważnym wpływom żydostwa angielskiego i amerykańskiego na rządy swoich państw, Żydzi potrafili osiągnąć bardzo korzystne dla siebie postanowienia traktatowe, ustanawiające ochronę mniejszości narodowych i wyznaniowych.

Tak więc kwestje narodowościowe odgrywały na Konferencji Pokojowej w Paryżu bardzo dużą rolę. Aczkolwiek tak poważny teoretyk problemu narodo-

²⁶⁾ Komitet Delegacji Żydowskich, do którego wchodziła również żydowska loża masonśka B'nai Brith, pozostawał w kontakcie z delegacją niemiecką. Zasadniczy układ wzajemnego popierania został podobno zawarty pomiędzy masonerją niemiecką — w której główną rolę odgrywali wówczas Żydzi niemieccy — a socjalistycznym rządem Rzeszy w Berlinie w loży na Dorotheenstrasse dnia 23 listopada 1918 r. (Ob. R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, str. 346).

wościowego jakim był Woodrow Wilson posiadał decydujący wpływ na losy Konferencji, to jednak dzięki układowi sił politycznych i machinacjom pozakulisowym zagadnienie narodowościowe zostało na Konferencji Pokojowej w Paryżu raczej spaczone, — a w żadnym razie nie znalazło tutaj swego sprawiedliwego rozwiązania.

ROZDZIAŁ II.

Geneza, cel i postanowienia Traktatu o ochronie mniejszości.

1. Geneza Traktatu.

Polski Traktat o ochronie mniejszości, t. zw. Mały Traktat Wersalski ²⁷⁾, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r., ma swoją obszerną historję, której szczegółowe omówienie przekracza ramy niniejszej pracy. Omówimy tutaj jedynie ważniejsze etapy powstania tego Traktatu, podając najważniejsze teksty, oświeclające jego genezę, ze specjalnem zwróceniem uwagi na te kwestje, które wiążą się z ustanowieniem międzynarodowej kontroli nad jego wykonaniem.

Na Konferencji Pokojowej w Paryżu spotykamy się ze sprawą traktatowej ochrony mniejszości po raz pierwszy dnia 10 stycznia 1919, kiedy Wilson przedstawił delegacji amerykańskiej swój drugi projekt Paktu Ligi Narodów. Wilson projektował dołączyć do Paktu pewne „postanowienia dodatkowe”, których artykuł

²⁷⁾ Używany skrót: M. T. W.

VI-ty miał dotyczyć ochrony mniejszości rasowych i narodowych jedynie w państwach nowych. Tekst tego artykułu brzmiał następująco ²⁸⁾:

„Liga Narodów zażąda od wszystkich nowych państw, aby — jako przedwstępny warunek uznania ich za państwa niepodległe lub samodzielne — zobowiązały się przyznać wszystkim mniejszościom rasowym lub narodowym, w zakresie swych rozmaitych jurysdykcji, ściśle takie same traktowanie i takie same bezpieczeństwo zarówno prawne jak i faktyczne, które jest przyznane rasowej lub narodowej większości ich ludności”.

Wstawienie powyższego postanowienia do zobowiązań dodatkowych do Paktu L. N. wpływało niewątpliwie z założeń politycznych Wilsona, jednak zapewne nie bez wpływu pozostały również liczne memorjały i rezolucje amerykańskich organizacji żydowskich ²⁹⁾ oraz bliski kontakt Wilsona z szeregiem wybitnych Żydów amerykańskich, którzy odegrali poważną rolę w polityce Stanów Zjednoczonych Ameryki (Baruch, Dr. Cyrus Adler, Louis Marshall, Frankfurter, Henry Morgenthau, Sędzia Julian Mack i inni).

Tekst zawarty w art. VI postanowień dodatkowych został uznany za niewystarczający, gdyż pomijał mniejszości wyznaniowe. Zwrócił na to uwagę członek de-

²⁸⁾ *Robert Lansing*: Die Versailler Friedens-Verhandlungen. Berlin 1921, str. 221.

David Hunter Miller: The Drafting of the Covenant. New York — London 1928, T. II, str. 91. (Skrót: *Miller, Covenant*).

²⁹⁾ *Louis Marshall*: The World Court and the Protection of Racial and Religious Minorities. (Dodatek do amerykańskiego wydania książki *Luigi Luzzatti*: God in Freedom. New-York 1930), str. 752—763.

legacji amerykańskiej David Hunter Miller:³⁰⁾ to też w drugim paryskim (a trzecim kolejnym) projekcie Paktu L. N. Wilsona z 20 stycznia 1919 znajduje się art. VI postanowień dodatkowych nieco zmieniony (rozszerzenie zobowiązania również na wszystkie państwa, które zażądata przyjęcia do L. N.), a pozatem dodany został nowy art. VII, który miał następujące brzmienie:³¹⁾

„Uznając, że prześladowanie i nietolerancja religijna bywają często przyczyną wojen, Mocarstwa podpisujące zgadzają się, — a Liga Narodów zażąda takiego samego przyrzeczenia od wszystkich nowych państw, jak również od tych, które zgłoszą życzenie należenia do niej, — że nie wydadzą żadnych ustaw, któreby zabraniały lub ograniczały swobodne wykonywanie praktyk religijnych, oraz że nie wydadzą żadnych zarządzeń, któreby robiły prawną lub faktyczną różnicę na szkodę osób, wyznających takie poszczególne wyznania, religie lub wierzenia, których obrządki nie są w niezgodzie z porządkiem lub moralnością publiczną”.

Powyższe artykuły stanowią rozwinięcie pierwotnej propozycji Wilsona. Nie ulega wątpliwości, że na decyzję rozszerzenia ochrony, zawartej w pierwotnym projekcie, wpłynęły poważnie wspomniane powyżej czynniki żydowskie. Jednak przypisywanie podniesienia sprawy ochrony mniejszości przez Wilsona wyłącznie wpływom żydowskim, jak to czyni Kierski³²⁾, zdaje się być niesłuszne, ponieważ było to zgodne z ogół-

³⁰⁾ Notatka w pamiętnikach *Millera* z dnia 14 stycznia 1919. *David Hunter Miller: My Diary at the Conference of Peace*, New York 1925. (Skrót: *Miller: Diary.*) T. I, str. 75.

³¹⁾ *Miller: Covenant*, T. II, str. 105.

³²⁾ *Kierski: Ochrona praw mniejszości w Polsce*. Poznań 1933, str. 35.

na zasadą tolerancyjną Wilsona, która stanowiła podstawę jego teorii o samostanowieniu narodów oraz wpływała z jego purytańskiego usposobienia. Należy przytem przypomnieć, że Żydzi amerykańscy nie upominali się o prawa wyznaniowe, a natomiast domagali się uznania ich za naród³³⁾, a dodany art. VII dotyczył właśnie wolności religijnej.

Amerykański projekt Paktu L. N. i postanowień dodatkowych spotkał się z silną opozycją delegacji brytyjskiej, która ze swej strony wysunęła projekt Paktu w redakcji Lorda Roberta Cecila. Wśród punktów spornych znalazły się również art. VI i VII „postanowień dodatkowych”. Nastąpiły długie pertraktacje, które wydały jako wynik kompromisowy projekt Paktu, t. zw. „projekt Cecil — Miller” z dnia 27 stycznia 1919³⁴⁾. W projekcie tym art. VII (t. j. wyznaniowy) pozostał niezmieniony, natomiast art. VI został skreślony z tem, że Lord Cecil proponował przeniesienie tego artykułu do odpowiednich traktatów terytorjalnych.

Powyższe załatwienie nie odpowiadało Wilsonowi, wobec czego na konferencji, odbytej przez Wilsona dnia 31 grudnia 1919 z delegatami angielskimi postanowiono powierzyć rozpatrzenie wszelkich rozbieżności doradcom prawnym Anglii i Ameryki (Hurst i Miller). W ten sposób powstał ostateczny projekt Paktu L. N., t. zw. „projekt Hurst — Miller” (2 lutego

³³⁾ R. S. Baker: The public papers of Woodrow Wilson. New York — London 1927, T. I., str. 230. Obacz również rozważania na ten temat *Feinberga* (La question des minorités, str. 46—47) oraz uwaga nasza w odnośniku 25, str. 25.

³⁴⁾ *Miller*: Covenant. T. I, str. 60 i T. II, str. 141.

1919), który stał się podstawą dyskusji Komisji Ligi Narodów Konferencji Pokojowej.

W projekcie tym art. VI został zupełnie pominięty, zaś art. VII został przeredagowany i wobec zniesienia osobnych „postanowień dodatkowych” został wcielony do Paktu i w nowej numeracji artykułów Paktu stał się artykułem XIX-tym. Tekst tego artykułu brzmi następująco: ³⁵⁾

„Wysokie Układające się Strony zgadzają się nie ogłaszać żadnej ustawy, która zakazywałaby lub utrudniałaby swobodne wykonywanie praktyk religijnych oraz nie stwarzać żadnej różnicy prawnej i faktycznej wobec osób, które będą praktykowały odrębne wyznanie, religję lub wierzenie, których obrządki nie są sprzeczne z porządkiem lub moralnością publiczną”.

Powyższy projekt wprowadzał jedną zasadniczą zmianę: miał on obowiązywać wszystkich sygnatarjuszy Paktu L. N., a nie tylko „nowe państwa”, jak to było w koncepcji Wilsona. Mimo sprzeciwu Wilsona, który podtrzymywał swoje pierwotnie cytowane dwa artykuły, projekt Hurst — Miller został uznany jako projekt obowiązujący delegację amerykańską i angielską i już 3 lutego wszedł pod obrady Komisji Ligi Narodów. Równocześnie wszedł

³⁵⁾ *Miller: Covenant. T. II, str. 237* Tekst angielski tego artykułu:

„The High Contracting Parties agree that they will make no law prohibiting or interfering with the free exercise of religion, and that they will in no way discriminate either in law or in fact, against those who practice any particular creed, religion or belief, whose practices are not inconsistent with public order or public morals”.

pod obrady projekty rządów francuskiego i włoskiego, jednak nie zawierały one żadnych postanowień, dotyczących ochrony mniejszości.

Dnia 8 lutego 1919 Komisja zastanawiała się poraz pierwszy nad art. XIX. Na wstępie dyskusji Lord Robert Cecil zaproponował nowy tekst tego artykułu, który stwierdzał, że sygnatarjusze Paktu uznają wszelkie prześladowania religijne za źródło niepokojów, mogące doprowadzić do wojny, wobec czego upoważniają Komitet Wykonawczy Ligi Narodów, w razie stwierdzenia, że pokój jest zagrożony przez nietolerancyjne postępowanie pewnego rządu, do poczynienia odpowiednich kroków celem zlikwidowania tego stanu ³⁶⁾.

Wywiązała się obszerna dyskusja ³⁷⁾, w wyniku której artykuł XIX i wniosek Lorda Cecila odesłano do Komisji Redakcyjnej (Larnaude, Lord R. Cecil, Venizelos i Vesnić).

Następnego dnia (10 lutego), Komisja Redakcyjna przedstawiła nową redakcję art. XIX, która w swej treści była bardzo zbliżona do propozycji Lorda Cecila ³⁸⁾, jednak tekst ten nie odpowiadał Wilsonowi, wobec czego zaproponował on własną, nieco zmienioną redakcję tego artykułu ³⁹⁾. W nowej redakcji Wilsona zachowany był charakter ogólnie-obowiązujący tego artykułu, jednak otrzymał on treść deklaratywną: sygnatarjusze oświadczali, że nie pozwolą by ich obywatelom, z tytułu wyznawania pewnej religii byli na-

³⁶⁾ *Miller*: Covenant. T. II, str. 273 i 276.

³⁷⁾ *Miller*: Covenant. T. II, str. 273—274.

³⁸⁾ *Miller*: Covenant. T. II, str. 283.

³⁹⁾ *Miller*: Covenant. T. II, str. 282 i 286—287.

rażeni na prześladowania. Zatem w tej redakcji odpadła koncepcja ewentualnej interwencji „Komitetu Wykonawczego Ligi Narodów”. Słusznie zaznaczył Bourgeois podczas dyskusji, że artykuł ten jest tylko powtórzeniem podobnej tezy Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela.

Dnia 11 lutego cały Pakt został odesłany do Komisji Redakcyjnej celem uwzględnienia wszelkich zmian, wprowadzonych podczas pierwszego czytania. Komisja Redakcyjna opracowała raport, w którym w odniesieniu do art. XIX, wobec pojawienia się trudności, proponowała ⁴⁰⁾ zupełne opuszczenie deklaracji o wolności religijnej w Pakcie, względnie o ile Komisja Ligi Narodów podtrzyma swe dotychczasowe uchwały, Komisja Redakcyjna proponowała nadanie art. XIX nowej redakcji, zbliżonej do tekstu przedłożonego przez Wilsona. W nowej redakcji Paktu, przedłożonej przez Komisję Redakcyjną, artykuł religijny stał się art. 21 projektu Paktu.

Dnia 13 lutego Komisja Ligi Narodów rozpatrywała ten artykuł w nieobecności Wilsona (przewodniczył Lord Robert Cecil) ⁴¹⁾. Larnaude (Francja) oświadczył, że przyłącza się do opinii Lorda Cecila, który był za zupełnem skreśleniem art. 21-go. House (Stany Zjed. Am.) zaznaczył, że Wilson przywiązuje do pozostawienia tego artykułu dużą wagę, wobec czego prosił by go nie skreślano. Wówczas Lord R. Cecil zgodził się na zatrzymanie go w projekcie Paktu. Następnie zabrał głos przedstawiciel Japonji Baron Makino,

⁴⁰⁾ *Miller: Covenant. T. II, str. 307.*

⁴¹⁾ Protokół obacz *Miller: Covenant, T. II, str. 323—325.*

który zaproponował dodanie do tego artykułu drugiego ustępu następującej treści: ⁴²⁾

„Ponieważ równość narodów jest podstawową zasadą Ligi Narodów, przeto Wysokie Umawiające się Strony zgadzają się przyznać możliwie bezzwłocznie wszystkim cudzoziemcom, obywatelom państw będących członkami Ligi, równe i sprawiedliwe pod każdym względem traktowanie, bez żadnej różnicy prawnej i faktycznej z powodu ich rasy lub obywatelstwa“.

Wniosek japoński — a jeszcze bardziej jego motywacja — wywołały duże zamieszanie; Lord Robert Cecil stanowczo sprzeciwił się tej poprawce; dyskusja stawała się chaotyczna i przybierała ostre formy. Wówczas Venizelos (Grecja) zaproponował definitywne skreślenie art. 21 z tekstu Paktu, motywując ten wniosek delikatnością całego zagadnienia rasowego i religijnego. Wyraził on przytem przekonanie, że Liga Narodów wkrótce zajmie się temi zagadnieniami. Znaczna większość Komisji wypowiedziała się za wnioskiem Venizelos'a. House zastrzegł się wówczas, że przedstawi całą sprawę Wilsonowi, rezerwując w ten sposób możliwość podniesienia jej ponownie w łonie Rady Najwyższej.

Tymczasem Wilson jeszcze tego samego dnia zgodził się na powyższą uchwałę Komisji.

Co było powodem tego, że Wilson tak łatwo dał się przekonać o konieczności skreślenia tak usilnie bronięego przez siebie artykułu? Ze sprawą tą wiązało się zagadnienie emigracji japońskiej do Stanów

⁴²⁾ Tekst wniosku obacz *Miller: Diary*, Dokument 355, T. V, str. 195.

Zjednoczonych oraz Dominjonów i Kolonij brytyjskich (w pierwszym rządzie do Australji!) i to właśnie było powodem ostrego protestu premjera australijskiego Hughes'a i silnego zaniepokojenia delegacji amerykańskiej.

Dnia 14 lutego odbyło się plenarne posiedzenie Konferencji Pokojowej. Wilson przedłożył tekst Paktu w brzmieniu uchwalonem przez Komisję — a więc bez artykułu 21. Wtedy Makino zastrzegł, iż podtrzymuje swoją poprawkę. Wówczas projekt Paktu Ligi Narodów skierowano ponownie do Komisji, na której dnia 11 kwietnia 1919 rozpatrywano poraz drugi również wniosek japoński ⁴³⁾. Znowu sprzeciwili się wnioskowi delegaci amerykańscy i angielscy. Gdy poddano wniosek pod głosowanie, uzyskał on 11 głosów na 17 osób głosujących. Wilson oświadczył, że wobec braku jednomyślności wniosek upada, — co spowodowało protesty, ponieważ inne wnioski uchwalała komisja większością głosów ⁴⁴⁾. Sprawa zaczęła się komplikować, ponieważ rządy angielski i amerykański nie chciały zgodzić się na wprowadzenie do Paktu wniosku japońskiego ⁴⁵⁾.

W międzyczasie wybuchł pomiędzy delegacją japońską i W. Mocarstwami drugi konflikt w sprawie półwyspu Szantuńskiego. Ponieważ w tej sprawie również były zainteresowane Stany Zjednoczone i Anglja,

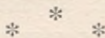
⁴³⁾ *Miller: Covenant. T. I, str. 460—462.*

⁴⁴⁾ Np. kwestję siedziby Ligi Narodów.

⁴⁵⁾ *Marshall (op. cit., str. 769)* omawiając te komplikacje powołuje się na twierdzenie płk. House'a, według jego pamiętników (*The intimate papers of Col. House. T. IV, str. 309—315*).

przeło — jak to Lansing słusznie przypuszcza ⁴⁶⁾ — doszło dnia 28 kwietnia do kompromisu; Stany Zjednoczone i Anglja zgodziły się na pewne koncesje dla Japonji w sprawie Szantungu, Japonja zaś zgodziła się na wycofanie art. 21 i swojej poprawki. Ta pozakulisowa transakcja znalazła swój epilog na plenarnem Zebraniu Konferencji Pokojowej dnia 28 kwietnia 1919, na którem baron Makino złożył obszerną deklarację, w której podtrzymywał wprawdzie tezę równości ras, jednak oświadczył, iż wniosek swój „tymczasem“ wycofuje.

W ten sposób upadł ostatecznie projekt wprowadzenia klauzuli ochrony mniejszości do Paktu Ligi Narodów.



Sądząc według oficjalnych prac Konferencji Pokojowej mogłoby się wydawać, że okres pomiędzy 13 lutym a 28 kwietnia (t. j. od chwili skreślenia art. 21 z projektu Paktu L. N. do plenarnego zebrania, na którem Japonja wycofała się z całej sprawy art. 21 i proponowanego dodatku do tego artykułu) poświęcony był głównie zwalczaniu tezy japońskiej o równości ras, — natomiast nie posunął całego zagadnienia ochrony mniejszości o krok naprzód. Tymczasem okres ten — a szczególnie druga połowa kwietnia — jest właściwie dla powstania polskiego Traktatu o ochronie mniejszości okresem najważniejszym. Gdy 1 maja 1919 została powołana do życia t. zw. Komisja Nowych Państw,

⁴⁶⁾ *Lansing*: str. 192.

postanowienia materialne były w zasadzie ustalone; późniejszą ewolucję przeszły postanowienia formalne oraz koncepcja umiejscowienia tych postanowień w Traktacie Pokoju z Niemcami.

W międzyczasie podkomisja dla spraw Polski przesłała dnia 15 marca 1919 Radzie Najwyższej raport ⁴⁷⁾, w którym zwracała uwagę Rady na rzekome wypadki wystąpień antyżydowskich w Polsce i wyrażała przekonanie, że:

„...mając na względzie uniknięcie powtarzania się gwałtów, których ludność częstokroć jest ofiarą, istnieje konieczność rozważenia środków, któreby zagwarantowały dla tych odłamów ludności Polski, które się różnią rasą i religią od większości, poszanowania ich praw wyznaniowych”.

Raport ten był niewątpliwie skutkiem wzmożonej od drugiej połowy lutego działalności czynników żydowskich, albowiem z chwilą, gdy stało się wiadomem, że umieszczenie klauzuli wolności wyznań w Pakcie L. N. zostało przesądzone odmownie, akcja żydowska w Paryżu nabrała bardzo intensywnej formy. Kierownictwo całą akcją objął utworzony dnia 25 marca 1919 „Komitet Delegacji Żydowskich przy Konferencji Pokoju w Paryżu”. Równocześnie podczas pobytu Wilsona w Nowym Jorku dnia 2 marca interwenjowała u niego w tej sprawie delegacja żydowska ⁴⁸⁾.

Dnia 31 marca 1919 wybitny członek delegacji amerykańskiej Prof. Coolidge po powrocie z podróży po wschodniej Europie przesłał Millerowi (amerykański

⁴⁷⁾ *Miller*: Diary. T. XVII, str. 226.

⁴⁸⁾ *Marshall*, op. cit., str. 774. *Feinberg*: La question des Minorités, str. 69.

doradca prawny) memoriał, przedstawiając konieczność nałożenia na Polskę i inne państwa nowe pewnych zobowiązań, chroniących mniejszości wyznaniowe i narodowe⁴⁹⁾. Memoriał ten otrzymali w odpisie również inni członkowie delegacji amerykańskiej. Dnia 4 kwietnia również wpływowy członek delegacji amerykańskiej J. C. Grew wystosował pismo do Millera, popierając w nim sugestję Coolidge'a⁵⁰⁾.

Dnia 1 kwietnia odbył rozmowę z Millerem wybitny przedstawiciel żydów amerykańskich sędzia Mack, który zapytywał czy nie dałoby się jeszcze w jaki sposób umieścić w Pakcie postanowienia, dotyczącego równouprawnienia wyznań. Miller udzielił odpowiedzi negatywnej⁵¹⁾, informując jednocześnie Mack'a o memoriale Coolidge'a. Niewątpliwie ta wiadomość zachęciła działaczy żydowskich do dalszych zabiegów. Dnia 3 kwietnia delegacja żydowska przedstawiła swoje żądania, dotyczące ochrony mniejszości religijnych i narodowych delegatom amerykańskim Lansingowi, White'owi i Bliss'owi. W kilka dni później Mack i Marshall interwenjowali również u House'a⁵²⁾. Skierowano ich do D. H. Millera. Dnia 20 kwietnia Mack i Marshall przedłożyli Millerowi obszerny memoriał o liczebności i położeniu mniejszości narodowych i wyznaniowych w państwach Europy Wschodniej (obejmujący Polskę,

⁴⁹⁾ Tekst memoriału — *Miller: Diary*. T. VII, str. 366—367, dok. 661.

⁵⁰⁾ Tekst listu — *Miller: Diary*. T. VII, str. 368, dok. 662.

⁵¹⁾ Przebieg tej rozmowy odtwarza *Miller* w swym pamiętniku. *Miller: Diary*, T. I, str. 217.

⁵²⁾ *Marshall*, op. cit., str. 777.

Czechosłowację, Rumunię i Jugosławię) oraz „propozycje dotyczące ochrony mniejszości”⁵³⁾.

„Propozycje” żydowskie składały się z dwóch rozdziałów: pierwszy zawierał wyszczególnienie szeregu uprawnień mniejszości oraz postanowienie, że zobowiązania te stanowią warunek nabycia terytoriów i winny być wcielone do ustaw konstytucyjnych; drugi rozdział zmierzał do uczynienia powyższych postanowień skutecznymi i przewidywał sankcję w formie interwencji Ligi Narodów i jurysdykcję mającego powstać Trybunału międzynarodowego.

Widzimy zatem, że „propozycje” żydowskie posiadały już konkretne formy zobowiązań o charakterze wyjątkowym, przyczem wprowadzono koncepcję sankcji organów międzynarodowych. Pozatem te „propozycje” stały się punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad sprawą ochrony mniejszości w Polsce i innych „państwach nowych”.

Miller przyjmując te dokumenty obiecał skomunikować się w tej sprawie z Hudsonem, który również otrzymał memorjał i „propozycje”. Millerowi nie odpowiadały podsunięte „propozycje”, gdyż tegoż dnia jeszcze zredagował własny projekt zobowiązań mniejszościowych Polski.

Pierwszy projekt Millera⁵⁴⁾ składał się również z dwóch rozdziałów, krótszych i ogólnikowych, zbliżonych w swej treści do dawnego projektu art. VI i VII

⁵³⁾ Informacje o rozmowie Millera z Mack'iem i Marshallem obacz *Miller: Diary* T. I, str. 262. Tekst memorjału, op. cit. T. IX, str. 186—190. Dok. 888. Tekst „propozycji”, op. cit. T. VIII, str. 422—424. Dok. 822.

⁵⁴⁾ *Miller: Diary*. T. VIII. str. 455. Dok. 826.

dotatkowych zobowiązań do Paktu. W jego koncepcji, w tekście — poza postanowieniami merytorycznymi — znajdowało się stwierdzenie, że postanowienia te posiadają charakter zobowiązań międzynarodowych oraz żądanie, że zostaną one wcielone do praw konstytucyjnych jako nieodwołalne (as an irrevocable bill of rights).

Następnego dnia (21 kwietnia) Miller wręczył Hudsonowi swój projekt zobowiązań Polski oraz omawiał z nim „propozycje” żydowskie⁵⁵⁾. Projekt Millera nie uzyskał aprobaty Hudsona, który uznał go za nazbyt ogólnikowy.

Już następnego dnia t. j. 22 kwietnia przybyli do Millera ponownie Mack i Marshall, którzy wręczyli mu nowy projekt zobowiązań mniejszościowych Polski⁵⁶⁾. Projekt przewidywał we wstępie, że Polska przyjmując te zobowiązania, „uznaje je za zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym co do których obowiązuje jurysdykcja Ligi Narodów”. Poza wstępem projekt ten obejmował 7 punktów: sześć pierwszych zawiera uprawnienia mniejszości, siódmy zaś przewidywał wcielenie poprzednich punktów do konstytucji polskiej i uzależnienie ich zmiany od zgody Ligi Narodów.

Miller zgadzał się zasadniczo na ten nowy tekst (miał zastrzeżenia jedynie do punktu 6-go) i przesłał go tegoż dnia do House'a.

⁵⁵⁾ *Miller: Diary. T. I, str. 263.*

⁵⁶⁾ *Zapiski Millera z dnia 22.IV.1919, Diary, T. I. str. 267; tekst „propozycji”: Diary, T. IX, str. 7. Dok. 841.*

Powyższe propozycje wprowadzały nowy element, który wszedł następnie w zmienionej formie do traktatu o ochronie mniejszości: uzależnienie zmiany postanowień od zgody Ligi Narodów.

Jest faktem znamienym, wynikającym z zapisków Millera ⁵⁷⁾, że znany memoriał Komitetu Delegacji Żydowskich z 10 maja 1919 powstał z przeróbki memoriału, wręzonego Millerowi dnia 20 kwietnia (Dok. 888) i włączenia (nieco przerobionego) projektu zobowiązań, wręczonych Millerowi dnia 22 kwietnia (Dok. 841). Zasadnicze tezy i żądania memoriału z 10 maja znane były zatem Millerowi jeszcze przy końcu kwietnia. Według zapisków Millera memoriał ten sporządzono najpierw w języku angielskim, a następnie został przetłumaczony na język francuski i wydrukowany przed 10-ym kwietnia. Oficjalnie wpłynął ten memoriał do Sekretarjatu Konferencji Pokoju dopiero 10 maja.

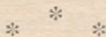
House po otrzymaniu wspomnianego powyżej nowego tekstu zobowiązań porozumiał się najpierw z Millerem, a następnie z Mackiem i Marshalllem. Dnia 29 kwietnia Miller wystosował pismo do House'a ⁵⁸⁾, do którego dołączył propozycje żydowskie z 22 kwietnia (ze swoją propozycją art. VI) i memoriał z 20.IV. W piśmie tem wskazywał na konieczność umieszczenia zobowiązań mniejszościowych w Traktacie Pokoju z Niemcami i przedstawienie tej sprawy Radzie Najwyższej do decyzji. House przedstawił sprawę Wil-

⁵⁷⁾ Dopiski (odnośniki): Diary. T. I, str. 281 i T. IX, str. 186.

⁵⁸⁾ Miller: Diary. T. I, str. 281. Tekst pisma: T. IX, str. 182. Dok. 886.

sonowi, który wniósł ją na porządek dzienny posiedzenia Rady Najwyższej dnia 1 maja 1919.

W tym samym czasie angielski ekspert ekonomiczny Sir H. Llewellyn Smith skierował dnia 27 kwietnia raport ⁵⁹⁾ do Rady Najwyższej, w którym wskazywał na konieczność zobowiązania Polski do przystąpienia do szeregu międzynarodowych konwencji komunikacyjnych (żegluga, tranzyt i t. p.), zawartych jeszcze przed wojną oraz na potrzebę uzyskania od Polski szeregu zobowiązań gospodarczych na korzyść Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych.



Zanim przystąpimy do rozważania dalszych losów projektowanych postanowień, dotyczących ochrony mniejszości w Polsce, należy zwrócić uwagę na stan prac Millera, House'a i Hudsona oraz Komitetu Delegacji Żydowskich w tej kwestji w końcu kwietnia 1919, a zatem przed powołaniem do życia Komisji Nowych Państw.

Jak to już uprzednio stwierdzono na zasadzie zapisków Millera żądania zawarte w memorjale Komitetu Delegacji Żydowskich, datowanym oficjalnie datą 10 maja 1919, znane były Millerowi i House'owi już w końcu kwietnia. Tezy żydowskie, aprobowane przez Millera i House'a, pokrywające się z późniejszym (10.V) memorjałem Komitetu Delegacji Żydowskich weszły później — w pewnych ustępach dosłownie —

⁵⁹⁾ Tekst raportu — *Miller: Diary*. T. IX, str. 250—251. Dok. 910.

do tekstu podpisanego przez Polskę traktatu. Cytujemy poniżej te ustępy projektu, zawartego w memorja-le, ⁶⁰⁾ które po przekształceniu i uzupełnieniu weszły do art. 12 M. T. W.:

I. „Państwo... przyjmuje wobec Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych następujące zobowiązania, którym przyznaje charakter zobowiązań międzynarodowych, poddając je jurysdykcji Ligi Narodów”.

[następują punkty 1—8, zawierające postanowienia materialne].

9. „Państwo... uznaje, że powyżej określone zobowiązania stanowią integralną część składową jego ustawodawstwa konstytucyjnego w znaczeniu deklaracji prawnej, która nie może być ograniczona lub zagrożona przez jakąkolwiek ustawę, rozporządzenie lub działanie urzędowe; o ileby wspomniane zobowiązania zostały przez nie naruszone, ustawy takie, rozporządzenia i urzędowe działania będą nieważne i pozostaną bez skutku. Żadne z poprzednich postanowień nie będzie mogło być zmienione bez zezwolenia Ligi Narodów”.

II. „Każda strona, podpisująca traktat niniejszy, którego część stanowi rozdział niniejszy, jak również każda mniejszość, dotknięta przez pogwałcenie lub niedotrzymanie któregośkolwiek z postanowień niniejszego rozdziału, będą miały prawo przedstawiania swych reklamacyj w przepisanej formie Lidze Narodów lub każdemu innemu ustanowionemu Trybunałowi”.

W uzasadnieniu do tego projektu autorowie z Comité des Délégations piszą:

⁶⁰⁾ Tekst angielski — *Miller: Diary*. T. IX, str. 191—200.
Dok. 889. Tekst francuski — *Feinberg: La question des minorités*, str. 156—163.

„L'institution de la Ligue des Nations assurera une sanction internationale aux droits ainsi conférés. Ainsi il y aura un tribunal capable d'imposer aux États nouvellement créés ou agrandis le respect des obligations qu'ils auront automatiquement contractées”.

Porównyując projekt Komitetu Delegacji Żydowskich z tekstem ostatecznym traktatu, możemy w szeregu punktów stwierdzić zupełną identyczność ⁶¹⁾ tekstu projektu żydowskiego z późniejszym traktatem. Stanowi to dowód, jak znaczny wpływ potrafiła wywrzeć działalność członków Komitetu Żydowskiego na Millera i House'a, którzy w spokoju swoich gabinetów przygotowywali pierwszy projekt polskiego traktatu o ochronie mniejszości.

* * *

Rada Najwyższa dnia 1 maja 1919 rozważała dwie sprawy polskie: raport Sir Llewellyna Smith'a, dotyczący zobowiązań ekonomicznych ⁶²⁾ oraz projekt Millera zobowiązań Polski dotyczących ochrony mniejszości. Te ostatnie miały w myśl sugestji Millera, aprobowanej przez Wilsona, wejść do Traktatu Pokoju z Niemcami. Rada postanowiła powołać nową komisję, która miałaby się zająć raportem Smith'a i ochroną mniejszości w państwach nowych. Do komisji tej weszli: Miller (Stany Zjednoczone Am.),

⁶¹⁾ Dokładne porównanie tekstu propozycji żydowskich z późniejszym tekstem Traktatu przeprowadza *Feinberg*: *La question des minorités*, str. 82—91.

⁶²⁾ Ob. str. 42.

Headlam-Morley (W. Brytanja), zaś przewodniczącego miał wyznaczyć Clémenceau (stał się nim Berthelot). Włochy w tym czasie przejściowo wycofały się z prac Konferencji, wobec czego nie mianowały swego przedstawiciela do komisji.

Komisja zebrała się poraz pierwszy już 2 maja. Raport z tego posiedzenia został przesłany Radzie Najwyższej⁶³⁾. Komisja otrzymała od Rady Najwyższej następujące materiały:

1) Raport Llewellyna Shmith'a w sprawie pewnych zobowiązań ekonomicznych Polski;

2) projekt dwóch artykułów zobowiązań mniejszościowych, w redakcji Wilsona, wreszcie

3) propozycje żydowskie z 22.IV i memoriał żydowski z 20.IV (to znaczy te dokumenty, które 29.IV Miller przesłał House'owi).

Komisja (bez udziału Berthelota) rozważała najpierw memoriał Smitha, stwierdzając konieczność zawarcia przez Głównie Mocarstwa specjalnej umowy z Polską w pewnych sprawach ekonomicznych, które nie mogły być umieszczone w Traktacie Pokoju z Niemcami. (Postanowienia te weszły później w skład II-ej części M. T. W.).

Następnie rozpatrywano zagadnienie ochrony mniejszości w t. zw. państwach nowych (Polska, Czechosłowacja, Jugosławja). Stwierdzono, że wymaga ono dokładnego przestudjowania, wobec czego sprawa tych postanowień nie da się szybko załatwić. Uzgodniono zaproponować Radzie Najwyższej umieszczenie w Traktacie Pokoju jedynie postanowienia blankieto-

⁶³⁾ *Miller: Diary. T. XIII, str. 20—25.*

wego, przewidującego zawarcie przez Polskę specjalnej umowy z Mocarstwami w sprawie ochrony mniejszości.

W protokołach pierwszego posiedzenia Komisji ⁶⁴⁾ znajdują się proponowane przez Wilsona dwa artykuły, dotyczące ochrony mniejszości; miały one następujące brzemienie ⁶⁵⁾:

Traktowanie mniejszości
(p o l i t y c z n y c h).

„Państwo.... ustanawia i zgadza się, że zastosuje w prawodawstwie do wszystkich mniejszości rasowych lub narodowych zupełnie to samo traktowanie i bezpieczeństwo, zarówno pod względem prawnym jak i faktycznym, jakie jest przyznane większości rasowej i narodowej jego ludności“.

(r e l i g i j n y c h).

„Państwo... ustanawia i zgadza się, że nie będzie zabraniało i przeszkadzało wolnemu wykonywaniu praktyk żadnej wiary, religii lub wierzenia, których praktyki nie będą sprzeczne z publicznym porządkiem lub publiczną moralnością, oraz, że żadna osoba na jego obszarze państwowym nie będzie prześladowana w życiu, wolności oraz dążeniu do szczęścia przez przynależenie do jakiegokolwiek wiary, religii lub wierzenia“.

Pozatem do pierwszego raportu Komisji Nowych Państw do Rady Najwyższej był dołączony projekt zobowiązania blankietowego, które miało wejść do Traktatu Pokoju z Niemcami (później art. 93 Traktatu Pokoju), oraz pierwszy projekt Komisji osobnej

⁶⁴⁾ *Miller: Diary*. T. XII, str. 14—20.

⁶⁵⁾ j. w. str. 14—15 oraz T. IX, str. 249. Dok. 909.

umowy z Polską, dotyczącej ochrony mniejszości. Projekt ten powstał przez przeredagowanie „propozycji” żydowskich z 22 lutego.

Następnego dnia t. j. 3 maja Rada Najwyższa zaaprobowwała propozycje Komisji Nowych Państw co do umieszczenia w Traktacie Pokoju z Niemcami wspomnianej klauzuli, odsyłającej do specjalnej umowy mniejszościowej pomiędzy Polską a Głównymi Mocarstwami⁶⁶⁾. Już dnia 7 maja wręczono Niemcom projekt Traktatu Pokoju, w którym odpowiednie postanowienie było zawarte w art. 93, niezmienionym później do chwili podpisania Traktatu. Tekst art. 93 Traktatu Wersalskiego brzmi następująco:⁶⁷⁾

„Polska przyjmuje postanowienia, które Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone uznają za konieczne dla ochrony w Polsce interesów mieszkańców, różniących się od większości ludności rasą, językiem lub religią, i godzi się na zamieszczenie tych postanowień w Traktacie z temi Mocarstwami.

Polska godzi się również na zamieszczenie w Traktacie z Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi postanowień, które te Mocarstwa uznają za konieczne dla ochrony wolności tranzytu oraz dla słusznego traktowania handlu innych narodów”

W powyższym tekście brak wzmianki o przyjęciu przez Ligę Narodów gwarancji nad zobowiązaniami mniejszościowemi. Wynika z tego, że w p i e r w s z e j

⁶⁶⁾ Pismo *Hankey'a* do Sekretarza Generalnego Konferencji Dutasta, przekazane Komisji Nowych Państw, *Miller: Diary*. T. XIII, str. 28—29.

⁶⁷⁾ Traktat Pokoju z Niemcami, zawarty w Wersalu dnia 28 czerwca 1919. *Dz.. U. R. P.* Nr. 35 ex 1920, poz. 200, str. 70.

fazie prac Komisji, t. j. do 7 maja nie było mowy o klauzuli gwarancyjnej.

Zobowiązania mniejszościowe — w myśl koncepcji autorów traktatów do chwili wręczenia projektu Traktatu Pokoju delegacji niemieckiej — nie wykraczały poza ramy traktatowych zobowiązań państw nowych, podlegających powszechnemu prawu międzynarodowemu. Miały one wprawdzie stanowić jednostronne zobowiązania tych państw, jednak nie wprowadzały specjalnego „regime d'exception”, jak to później nastąpiło.

Rada Najwyższa dnia 3 maja rozpatrywała również zasady projektu umowy mniejszościowej, udzielając swej ogólnej aprobaty⁶⁸⁾, z tem jednak, że miał on ulec stylistycznym zmianom.

W okresie od 3-go do 13-go maja projekt Traktatu o ochronie mniejszości uległ kilkakrotnym zmianom stylistycznym, przyczem wzięto również pod rozwagę propozycje żydowskie, zawarte w memorjale Komitetu Delegacji Żydowskich z 10 maja (w jego ostatecznem brzmieniu). Dnia 13-go maja Komisja Nowych Państw sporządziła drugi raport⁶⁹⁾ dla Rady Najwyższej, do której dołączyła projekt nowego tekstu umowy z Polską, dotyczącej ochrony mniejszości.

Rada Najwyższa uchwałą z dnia 17 maja⁷⁰⁾ zatwierdziła przedłożony jej tekst projektu umowy i poleciła przesłać go delegacji polskiej w Paryżu i rządowi polskiemu w Warszawie.

⁶⁸⁾ *Miller*: Diary. T. I, str. 286—287 i T. IX, str. 263. Dok. 917.

⁶⁹⁾ *Miller*: Diary. T. XIII.

⁷⁰⁾ *Miller*: Diary. T. XIII, str. 65—66.

Komisja Nowych Państw miała jeszcze pewne wątpliwości, jednak po ich wyjaśnieniu wygotowała depeszę⁷¹⁾ do posła Francji w Warszawie, zawierającą tekst projektu Traktatu oraz prośbę zakomunikowania go rządowi polskiemu. Depesza ta została uchwalona 21 maja, a wysłana 22.V.1919. Równocześnie dnia 22 maja, przy piśmie Berthelota projekt traktatu został przesłany delegacji polskiej w Paryżu.

Postanowienia, pierwszego oficjalnego projektu traktatu, które później stały się treścią art. 12 Traktatu, rozbite są w projekcie na dwa artykuły: ^{71a)}

Artykuł 1.

„Polska pragnąc przystosować swe urządzenia do zasad wolności i sprawiedliwości, oraz dać niezawodną rękojmię wszystkim mieszkańcom terytorjów, nad którymi objęła zwierzchnictwo, przyjęła z własnej woli wobec Mocarstw zobowiązanie co do następujących artykułów, oraz przynajmniej im charakter zobowiązań międzynarodowych, podległych jurysdykcji Ligi”.

Artykuł 14.

„Przepisy powyższych artykułów, zawierające ochronę mniejszości etnicznych, językowych i religijnych, zostały uznane przez Wysokie Umawiające się Strony za będące pod opieką Ligi Narodów, a zmiany ich mogą nastąpić tylko za zgodą Ligi”.

⁷¹⁾ *Miller: Diary. T. XIII, str. 75—78. Pismo Berthelota do delegacji polskiej, Koźmiński: Sprawa mniejszości, Warszawa 1922, str. 13—14.*

^{71 a)} Tekst polski: *Koźmiński*, str. 14—18.

Powyższe postanowienia ustalają cztery kryteria stosunku Sygnatarjuszy lub z ich pełnomocnictwa Ligi Narodów do postanowień Traktatu:

1^o międzynarodowy charakter zobowiązań, stwierdzenie czego *verbis expressis* było zbędne, ponieważ wszystkie postanowienia, zawarte w umowach międzynarodowych, posiadają ten właśnie charakter, a taką umową miał być również projektowany Traktat;

2^o poddanie zobowiązań pod „jurysdykcję” Ligi Narodów, jednak wobec braku określenia, na czym miała polegać owa „jurysdykcja” Ligi Narodów, postanowienie to stanowiłoby na przyszłość odrębne zagadnienie;

3^o ustanowienie opieki (*protection*) nad postanowieniami powyższych (1—13) artykułów, co jednak wobec braku bliższego określenia „opieki” redukowało się jedynie do wykonywania kryterjum czwartego, t. j.:

4^o zmiany art. 1—13 Traktatu mogą być dokonane jedynie za zgodą Ligi Narodów, przyczem brak sprecyzowania procedury mógł spowodować bardzo dowolną interpretację tego artykułu.

Z powyższego wynika, że „nowy system” w dziedzinie ochrony mniejszości pojawił się w formie konkretnej poraz pierwszy w projekcie Traktatu, a probowanym przez Radę Najwyższą dnia 17 maja 1919. Inicjatorem tego systemu jest niewątpliwie Komitet Delegacyj Żydowskich. Memorjał żydowski z 20 kwietnia 1919, zawierający zasadnicze elementy póź-

niejszego artykułu 12-go, uzyskał ogólną aprobatę Rady Najwyższej i tem samem stał się punktem wyjścia prac Komisji Nowych Państw. Zatem „nowy system” ochrony mniejszości, o którym mówi Clémenceau w swoim liście do Paderewskiego z 24 czerwca 1919, wcale nie był wynikiem troskliwości Wielkich Mocarstw o losy mniejszości, a jedynie wygodnym i oportunistycznym rozwiązaniem sprawy przez Wielkie Mocarstwa, podsuniętem przez jedną z zainteresowanych mniejszości narodowych, t. j. Żydów, którzy w późniejszej praktyce najszybciej przekonali się o niedorzeczności i wadliwości tego systemu i najmniej z niego korzystali.

Delegacja polska przesała swoje uwagi krytyczne do tego projektu dopiero dnia 15 czerwca 1919. W międzyczasie na zebraniu plenarnem Konferencji, dnia 31 maja 1919, przewodniczący delegacji polskiej, Ignacy Paderewski przedstawił polski punkt widzenia w sprawie ochrony mniejszości. Pierwszy zabrał głos na plenarnem zebraniu premier rumuński Jonel Brătianu, który bardzo ostro protestował przeciwko ingerencji Mocarstw w sprawy wewnętrzne państw suwerennych drogą traktatów mniejszościowych. Do wywodów premiera rumuńskiego przyłączyli się delegaci Polski, Czechosłowacji, Jugosławji i Grecji. Ze strony Mocarstw replikowali Clémenceau i Wilson, który bardzo obszernie motywowował konieczność ochrony mniejszości i gwarancję tej ochrony, wzamian za gwarancję nietykalności terytorjów państw, które przyjmą zobowiązania mniejszościowe.

Delegat Polski Paderewski wyraził zapewnienie, że gwarancje konstytucyjne, które nada Konstytucja

Polska mniejszościom, będą wystarczające, aby zapewnić prawa mniejszości i dostosować swoje wewnętrzne urządzenia państwowe do poziomu państw zachodnich ⁷²⁾. Konferencja jednak (Clémenceau i Wilson) nie uznali tej deklaracji za wystarczającą.

Delegacja polska przedłożyła dnia 15 czerwca 1919 swoje uwagi do projektu Traktatu, w których co do artykułu 1 i 14 nadmieniała: ^{72a)}

⁷²⁾ Przebieg posiedzenia plenarnego Konferencji Pokojowej dnia 31 maja 1919 zawiera druk francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych: „*Conférence de la Paix, Huitième Séance Plénière, (Sténographie)*”. Przemówienie Paderewskiego podaje również Marshall, str. 789.

Paderewski na tem posiedzeniu powiedział:

„Oświadczam, że Polska udzieli wszystkim mniejszościom rasowym, językowym i religijnym te same prawa, jakie udzieli swym pozostałym obywatelom. Zapewni ona tym mniejszościom wszystkie te wolności (*liberties*), jakie zostały im dotychczas lub będą w przyszłości zapewnione (*garanted*) przez wielkie narody i państwa zachodu, oraz jest gotowa rozszerzyć te prawa w tym samym stopniu, w jakim Liga Narodów uzna to za wskazane dla państw, które do niej należą. Jestem przekonany, że gwarancje te, gdy zostaną wcielone do Konstytucji Polski przez Sejm Konstytucyjny, będą w zupełnej zgodzie ze szlachetnym i wzniosłym duchem, który przewodzi wielkim pracom Konferencji Pokojowej. Oto wszystko co miałem do powiedzenia.

^{72a)} Tekst „Uwag” delegacji polskiej: w języku polskim podaje Koźmiński, str. 19—30, w języku angielskim podaje Miller: *Diary*. T. XIII, str. 171—179.

U Millera dokument ten jest datowany 15 czerwca, zaś Koźmiński i za nim szereg autorów polskich podaje 16 czerwca („wyślane 16 czerwca”). Prawdopodobnie został on 15 czerwca wygotowany w delegacji polskiej, jednak dopiero 16-go doręczony Sekretarjatowi Konferencji.

1. „Ingerencja w sprawy wewnętrzne. Delegacja Polska na Konferencji Pokojowej, uznając wielkie znaczenie potwierdzenia udzielności państwa Polskiego w Traktacie między Głównymi Mocarstwami a Polską, nie może jednak właśnie z punktu widzenia praw zwierzchniczych polskich nie przedłożyć swych obiekcyj w sprawie wprowadzenia do traktatu z Niemcami art. 93, w którym Polska zmuszona była dopuścić ingerencję Głównych Mocarstw w swoje sprawy wewnętrzne.

Polska już wypróbowała na sobie zgubne skutki, jakie pociąga za sobą obrona przez Mocarstwa cudzoziemskie mniejszości etnicznych i religijnych. Naród polski nie zapomniał, iż rozbiory Polski były spowodowane ingerencją Mocarstw cudzoziemskich w sprawy mniejszości etnicznych i religijnych w Polsce; bolesne to wspomnienie zmusza go do jak największej obawy przed zewnętrzną ingerencją w sprawy wewnętrzne Państwa. Obawa ta została dopiero co potwierdzona przez jednogłosną uchwałę Sejmu Ustawodawczego, który, polecając rządowi w jak najprędzym czasie przygotować projekt praw mniejszości, wypowiedział się kategorycznie przeciw wszelkiej ingerencji zewnętrznej w tej materji. Polska da wszystkim swym poddanym pełne prawa obywatelskie, lecz wzamian będzie żądała, żeby wszyscy obywatele odczuwali sumiennie swe obowiązki względem państwa. Nie będzie zaś można osiągnąć tego celu, jeśli prawa nadane mniejszościom zostaną narzucone Państwu Polskiemu i jeśli te mniejszości, czując się pod opieką zewnętrzną, będą w ten sposób ośmielone do wnoszenia skarg przed obcą instancją przeciwko państwu, do którego należą. Takie postępowanie wywoływałoby oburzenie przeciw mniejszościom i byłoby powodem do ciągłych niepokojów”.

[Punkt 2-gi omawia „stosunki polsko-żydowskie”].

3. „Narzucenie Polsce zobowiązań, dotyczących się samej istoty i formy konstytucji. Przyznając w zupełności wszystkim obywatelom, bez różnicy pochodzenia, wyznania i języka, równość przed prawem, która wypływa z zasad wolności, oraz konieczność zagwarantowania tych zasad przez konstytucję polską, przedstawiciele Polski czują się zmuszeni zastrzec się najkatego-

rycznie przeciwko wszelkim klauzulom Traktatu, któreby godziły w udziałność Państwa Polskiego, narzucającym Polsce zobowiązania, dotyczące się samej istoty i formy konstytucji polskiej, oraz zmuszające do przedłożenia wszelkiej ewentualnej zmiany do aprobaty Rady Ligi Narodów.

Rozciągnąć opiekę specjalną nad częścią konstytucji polskiej przez Ligę Narodów, oraz wymagać zgody Rady (par. 13 i 14 projektu traktatu) jest to uznać naród polski za naród o niższym poziomie cywilizacyjnym, niezdolny do zabezpieczenia wszystkim swoim obywatelom praw i wolności obywatelskiej; sposób ten jest obcy nowożytnym poglądom na obowiązki państwa".

4. „Nieustanna kontrola Mocarstw nad Polską. W ten sposób Państwo Polskie, udzielne w zasadzie, znalazłoby się pod nieustanną kontrolą Mocarstw: jakakolwiek zmiana w konstytucji, któraby wyrażała wolę suwerenną ludności, musiałaby być poddana, co się tyczy zobowiązań, wymienionych w traktacie, badaniu przez Radę Ligi, oraz ewentualnej jej zgodzie. W praktyce wola jednego tylko członka Rady będzie w stanie powstrzymać rozwój konstytucji polskiej, dotyczącej się najżywoźniejszych potrzeb kraju".

5. Gwarancje nienaruszalności konstytucji. Postanowienia konstytucyjne, dotyczące się mniejszości, jakoteż i cała konstytucja będzie posiadała w Polsce, tak jak zresztą i w innych państwach, gwarancje nienaruszalności. Prawa, rozporządzenia i akty administracyjne nie mogą mieć zastosowania wbrew konstytucji. Organizacja władz politycznych, tak jak i odpowiadające im gwarancje polityczne i sądowe, będą stanowiły wystarczające zabezpieczenie nienaruszalności praw zasadniczych. Artykuł 14 projektu Traktatu, zawierający wymaganie aprobaty Rady Ligi dla przeprowadzenia zmian konstytucyjnych, jako też klauzula do artykułu 1, na podstawie której postanowienia wymienionego Traktatu, które mają wejść do konstytucji, będą poddane jurysdykcji Ligi, powinny być uznane, jako naruszające suwerenność Polski".

(Następują punkty, dotyczące poszczególnych art. projektu).

Należy zwrócić uwagę, że w „uwagach” delegacji polskiej jest kilkakrotnie mowa o ingerencji „R a d y Ligi Narodów”, czego w projekcie Komisji Nowych Państw nie było. Wynikło to stąd, że w okresie pomiędzy 21 maja a 15 czerwca na posiedzeniach Komisji Nowych Państw, w których brał udział również Lord Robert Cecil, wysunięto kwestję możliwości odwoływania się mniejszości bezpośrednio do ciał międzynarodowych ⁷³⁾. Lord Robert Cecil zaproponował wstawienie postanowienia, w myśl którego mniejszości, gdy nie uzyskają ochrony przed instancjami wewnętrznymi (national courts), będą mogły apelować do instancji międzynarodowych. Temu projektowi był przeciwny Marshall, który dowiedziawszy się o nim, przedłożył swoje obiekcje prof. Hudsonowi, przedstawicielowi Stanów Zjednoczonych w Komisji, który chwilowo zastępował nieobecnego w Europie D. Huntera Millera ^{73a)} Marshall sprzeciwił się temu projektowi dlatego, gdyż obawiał się, że mniejszości, udając się ze skargami do instancji międzynarodowych, będą ściągały na siebie gniew swego państwa zamieszkania. Poglądy Marshall’a zaaprobował prof. Hudson i przekonał Lorda Roberta Cecil’a o konieczności przerwania roli oskarżyciela na jedno z państw, będących członkiem Ligi Narodów. Lord Robert Cecil poszedł przytem jeszcze dalej, precyzując, że jedynie członkowie Rady Ligi Narodów będą posiadali prawo ingerencji w tych sprawach. W ten sposób powstał ustęp drugi art. 12-go M. T. W.

⁷³⁾ *H. Miller: Diary. T. XIII, str. 99, 103—105, 106—110.*

^{73a)} *Marshall, str. 785.*

Powyższe uchwały Komisji Nowych Państw znalazły swój wyraz dopiero w drugim projekcie Traktatu, który sporządziła Komisja po wysłuchaniu uwag przedstawicieli zainteresowanych Państw na posiedzeniu Rady Najwyższej dnia 31 maja oraz po otrzymaniu „uwag” delegacji polskiej z 15 czerwca 1919. Drugi projekt ^{73b)} wykazuje szereg zmian redakcyjnych. Omówione uprzednio artykuły 1 i 14 zostały następująco zmienione:

Dotychczasowy artykuł 1-szy został rozdzielony na dwie części: część pierwsza o charakterze deklaratywnym została przeniesiona do wstępu Traktatu, natomiast część druga tego artykułu (uznająca charakter międzynarodowy tych zobowiązań i poddająca zobowiązania traktatowe pod „jurysdykcję” Ligi Narodów) została połączona z dotychczasowym artykułem 14-ym, przyczem tekst nowego, połączonego artykułu uległ zasadniczej zmianie redakcyjnej, zgodnie z wnioskami Hudsona i Lorda Cecila na Komisji Nowych Państw. Po przeniesieniu dawnego artykułu 13-go (gwarancja konstytucyjna) na miejsce dawnego, podzielonego artykułu 1-go, zmieniony artykuł, powstały z połączenia części artykułu 1-szego i dawnego 14-go, stał się w drugim projekcie Traktatu artykułem 13-tym następującej treści:

Artykuł 13. „Polska zgadza się, że w wypadkach, gdy powyższe artykuły dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych lub językowych, przepisy te będą stanowiły zobowiązania o charakterze międzynarodowym. Polska zgadza się, że każdy członek Rady Ligi Narodów będzie miał prawo zawiadomić Radę o przekroczeniu lub niebezpieczeństwie

^{73b)} Koźmiński, str. 31—33.

przekroczenia któregośkolwiek z tych zobowiązań i że Rada będzie mogła postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za skuteczne i wskazane w danych okolicznościach (w tłumaczeniu powinno być „w danej okoliczności”; błąd tłumaczenia Koźmińskiego. Uwaga nasza). Poza tem Polska zgadza się, że w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynów przewidzianych w niniejszych artykułach, zachodzącej między Rządem Polskim, a którymś z Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych, lub jakim innem Mocarstwem — członkiem Rady Ligi Narodów, ta różnica zdań uważana będzie za spór o charakterze międzynarodowym, zgodnie z brzmieniem artykułu 14 Paktu Ligi Narodów. Rząd Polski zgadza się, aby wszelkie tego rodzaju spory były na żądanie drugiej Strony przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Decyzje Stałego Trybunału będą bezapelacyjne i będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje wydane na zasadzie artykułu 13 Paktu“.

Do drugiego projektu dodano pozatem wstęp oraz włączono cały drugi rozdział Traktatu (8 artykułów), dotyczący stosunków dyplomatycznych, handlowych i komunikacyjnych. Były to postanowienia, będące wynikiem memorjału Llewellyn Smitha.

Ten drugi projekt przysłało delegacji polskiej dnia 20 czerwca ^{73c)}. Delegacja Polska czyniła w tym czasie usilne starania, aby zmienić decyzję Wielkich Mocarstw w sprawie mniejszości, dążąc do złagodzenia formy narzuconego Polsce Traktatu. Wysiłki te okazały się bezskuteczne, ponieważ pokrywające się z żądaniami Polski zmiany, które zachodziły pomiędzy drugim projektem a ostatecznym tekstem, były minimalne. Natomiast wprowadzono jedną zmianę w art. 13, która była bardzo zasadnicza. Mianowicie w zda-

^{73c)} *Miller: Diary. T. XIII, str. 196.*

niu pierwszym tego artykułu (w ostatecznym tekście jest to art. 12) dodano słowa: „i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów”. Już w pierwszym projekcie spotkaliśmy się z klauzulą, że postanowienia Traktatu będą „pod opieką Ligi Narodów, a zmiany ich mogą nastąpić tylko za zgodą Ligi” (art. 14). W drugiej redakcji klauzula ta została opuszczona, powróciła jednak do trzeciej redakcji w zmienionej formie, zaopatrzona w postanowienia wykonawcze (procedura zmian Traktatu). Za autora tej redakcji należy uważać Lorda Cecila, który działał w tym wypadku pod wpływem Komitetu Delegacji Żydowskich ⁷⁴⁾.

Należy tutaj również zaznaczyć, że Rada Najwyższa już w nocy z 16 czerwca 1919 r. (a zatem przed otrzymaniem „Uwag” delegacji polskiej) skierowanej do rządu niemieckiego w odpowiedzi na jego notę z 29 maja oświadczyła: „Mocarstwa Sp. i Stow. są gotowe zapewnić gwarancję praw mniejszości niemieckiej... na obszarach państwa niemieckiego, przydzielonych do państw, stworzonych przez Traktat”. Z tego więc wynika, że już 16 czerwca koncepcja narzucenia Polsce jakiejś gwarancji była dojrzała.

Okres pomiędzy 16 a 28 czerwca cechuje gorączkowa praca Komisji Nowych Państw nad wykończeniem Traktatu. Działalność czynników żydowskich była najmniej intensywna. Szczegółowe opisywanie tego okresu zajęłoby zawiele miejsca.

Dnia 23 czerwca, t. j. na 4 dni przed datą podpisania Traktatu, przesłano delegacji polskiej trzeci o s-

⁷⁴⁾ *Marshall*, str. 785 i nast.; *Miller*: *Diary*. T. XIII, 103.

tatni projekt Traktatu, do którego był dołączony list przewodniczącego Konferencji Pokojowej, Jerzego Clémenceau, pisany w imieniu Głównych Moceństw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych ⁷⁵⁾.

Pismo to stanowiło oficjalną motywację i interpretację Traktatu. Treść jego zostanie podana i omówiona przy poszczególnych ustępach artykułu 12-go M. T. W.; w tem miejscu należałoby podać kilka uwag o genezie tego dokumentu.

Rada Najwyższa przesłała „uwagi” delegacji polskiej do Komisji Nowych Państw wyrażając życzenie, aby sugestje polskie — w miarę możliwości — zostały uwzględnione w nowej stylizacji Traktatu ⁷⁶⁾. W odpowiedzi na wezwanie Rady Najwyższej Komitet doniósł, że różnice pomiędzy tekstem ustalonym przez Komisję i propozycjami polskimi są „natury zasadniczej”, wobec czego uskutecznione na tej zasadzie zmiany posiadały charakter jedynie zmian stylistycznych. Wówczas Rada Najwyższa poleciła Komisji przygotowanie pisma dla delegacji polskiej, które miałoby szeroko i wyczerpująco uzasadnić postanowienia Traktatu.

Projekt tego pisma opracował z polecenia Komisji delegat brytyjski Headlam - Morley; po przyjęciu tego projektu przez Komisję w dniu 21 czerwca został

⁷⁵⁾ Komisja Nowych Państw uchwaliła tekst pisma Clémenceau do Paderewskiego i ostateczny tekst traktatu dnia 23 czerwca. *Miller: Diary T. XIII*, str. 200—201. Rada Najwyższa zaaprobowwała je dnia 24 czerwca. Tekst pisma *Miller: Diary T. XIII*, str. 215—222.

⁷⁶⁾ *Miller: Diary. T. XIII*, str. 170—171.

on przesłany do Rady Najwyższej ^{73a}). Zdaniem Marshall'a ⁷⁷) pismo to

„w rzeczywistości było sporządzone przez delegata brytyjskiego w porozumieniu z prof. *Hudsonem*, oraz przy współpracy kilku kierowniczych przedstawicieli żydowskich. Aczkolwiek nosi podpis Clémenceau, to on osobiście zapewne nic nie ma z nim wspólnego, poza tem że je podpisał...”.

W ten sposób dzięki bardzo szczegółowej pracy Marshall'a, opracowanej na podstawie źródłowych dzieł Millera, House'a, Seymoura i Hudsona została uchylona zasłona z zakulisowych prac nad polskim traktatem o ochronie mniejszości.

Rada Najwyższa dnia 24 czerwca zaaprobowała list w redakcji Komitetu, wprowadzając jedynie bardzo nieznaczną zmianę (zgodnie z sugestją prof. Hudsona, zawartą w jego raporcie dla Wilsona z dnia 23 czerwca): zamiast słów ^{77a})

„It is on the *guarantee of these Powers* that the future Poland will to a large extent depend”

wprowadzono słowa:

„It is on the *support which the resources of these Powers will afford to the League of Nations* that the future Poland will to a large extent depend”.

Te właśnie słowa były wyjęte z mowy Wilsona na plenarnem Zebraniu Konferencji dnia 31 maja i bardziej odpowiadały amerykańskiej koncepcji w tej sprawie.

^{70a}) *Miller*: Diary T. XIII, str. 197.

⁷⁷) *Marshall*: (Luzzatti), str. 791—792.

^{77a}) *Marshall*: (Luzzatti), str. 792.

Po doręczeniu tego pisma delegacji polskiej, w myśl twierdzeń Marshall'a ^{77a)} „rozeszły się pogłoski, że traktat zostanie zmieniony, co spowodowało duże obawy niektórych delegatów żydowskich”. Wynikło to zapewne stąd, że (w myśl informacji Marshall'a) delegacja polska dała do zrozumienia, iż traktatu w przedstawionej redakcji nie podpisze. Tymczasem w ciągu dnia następnego (25 czerwca) poinformowano Delegację polską, iż Rada Najwyższa uważa notę Clémenceau za ultimatum, — wobec czego delegacja polska widziała się zmuszoną przyjąć zasadniczo Traktat, nie rezygnując jednak z dalszego żądania zmienienia niektórych jego postanowień.

Na list Clémenceau odpowiedział Paderewski notą z dnia 26 czerwca ⁷⁸⁾, w której zgodę delegacji polskiej na podpisanie Traktatu uzasadniał m. in. przeświadczeniem rządu polskiego, że

„...nowa organizacja stosunków międzynarodowych przewiduje prawo Ligi Narodów do ingerencji w sprawy zewnętrzne i wewnętrzne wszystkich państw suwerennych...”.

W nocie tej domagał się Paderewski zapewnienia Polsce wzajemności ze strony Niemiec w zabezpieczeniu Polakom w Niemczech tych samych praw i przywilejów, jakie Traktatem zostały zapewnione mniejszości niemieckiej w Polsce ⁷⁹⁾. Pozatem domagał się Paderewski pewnych stylistycznych modyfikacji artykułu

⁷⁸⁾ *Koźmiński*, str. 41—43. *Kumaniecki*: Odbudowa państwowości polskiej. Warszawa-Kraków 1924, str. 236—238.

⁷⁹⁾ Niemcy, domagając się w swych „Uwagach do warunków pokoju” (Nota Niemiec z dnia 29.V.1919 — tekst w *Kraus*: Das Recht der Minderheiten. Berlin 1927, str. 42) pewnych gwarancji dla mniejszości niemieckiej w Polsce, oświadczyły, że „Rze-

9-go projektu Traktatu. Żadne z tych żądań nie zostało spełnione.

Delegaci Polski podpisali dnia 28 czerwca 1919 r. w Wersalu traktat, który w nagłówku nie zawierał bliższego określenia swej treści, a który następnie — niesłusznie⁸⁰⁾ — otrzymał nazwę „Traktat o ochronie mniejszości” (*Traite dit des Minorites*) albo „Mały Traktat Wersalski”).

2. Cele Małego Traktatu Wersalskiego.

Ogólnie przyjęło się mniemanie, że celem M. T. W. jest zapewnienie sprawiedliwego traktowania mniejszości narodowych w Polsce. Jest to zdanie subiektywne z punktu widzenia mniejszości. Jeśli chcemy obiektywnie stwierdzić cele, które przyświecały przedstawicielom Wielkich Mocarstw na Konferencji Pokojowej, kiedy tak twardo obstawały przy żądaniu

sza Niemiecka ze swej strony jest zdecydowana mniejszości obcych narodowości na swoim terytorjum traktować według tych samych zasad”.

Rada Najwyższa, przyjmując tę deklarację Niemiec do wiadomości (nota Mocarstw Sprzym. i Stow. z 16 czerwca 1919 — *Kraus Herbert: Das Recht der nationalen Minderheiten*. Berlin 1927, str. 42—43) jednak celowo (życzliwa interwencja żydowska?), lub przez niedopatrzenie delegacji polskiej nie utrwaliła tej deklaracji przez umieszczenie jej w Traktacie. Później Niemcy oświadczyły, że deklaracja ta nie jest obowiązująca.

⁸⁰⁾ Niesłusznie dlatego, ponieważ postanowienia części II-ej Traktatu z punktu widzenia ich znaczenia dla Państwa Polskiego i Mocarstw — Sygnatarjuszy posiadały niewątpliwie większe znaczenie aniżeli postanowienia o ochronie mniejszości w części I-ej.

ustanowienia ochrony mniejszości, musimy dojść do przekonania, że głównym celem było zabezpieczenie pokoju i dobrych stosunków pomiędzy narodami Europy. Ochrona mniejszości miała być wyłącznie jednym ze środków, służących do osiągnięcia tego celu. Potwierdzają to liczne wyjątki z mów Wilsona⁸¹⁾, Clémenceau i innych mężów stanu, którzy posiadali wpływ na kształtowanie losów świata na Konferencji Paryskiej.

Ale nietylko pokój był celem, do którego zdążali autorzy Traktatu. W zabezpieczeniu pacyfikacji Europy za pośrednictwem ochrony mniejszości, tkwił w działaniach Wielkich Mocarstw również pewien motyw egoistyczny. Przecież pokój, który chcieli ustabilizować, miał być przez nich gwarantowany (art. 10 Paktu Ligi Narodów!). A zatem w gorliwości szukania dróg do przyszłego pokoju, kierowały się Wielkie Mocarstwa również chęcią zmniejszenia widoków ewentualnej konieczności interwencji z tytułu swego charakteru gwaranta tego pokoju. Dowodem egoizmu Mocarstw przy rozpatrywaniu problemu mniejszościowego, jest też fakt wyeliminowania postanowień ochronnych z Paktu Ligi Narodów. Nie miały Mocarstwa w swych aspiracjach „humanitarnych” zamiaru nałożenia na siebie pewnego rodzaju samoograniczenia przez przyjęcie —

⁸¹⁾ *Wilson* w mowie, wygłoszonej na plenarnym zebraniu Konferencji Pokojowej dnia 31.V.1919: „My chcemy zapewnić pokój światowy i usunąć na przyszłość wszelkie czynniki niepokoju i niebezpieczeństwa”. (*Feinberg*: str. 100).

choćby bardzo problematycznych w swych skutkach — zobowiązań ogólnych. Mimowoli nasuwa się przykra uwaga, iż był to szczytny humanitaryzm — na cudzy koszt, który jednocześnie zapewniał Mocarstwom jako członkom Rady Ligi Narodów duże możliwości do ingerowania w wewnętrzne stosunki państw, które poddawały się zobowiązaniom mniejszościowym.

Ale czy tylko pragnienie zabezpieczenia ochrony mniejszości i osiągnięcia tą drogą ogólnej paacyfikacji było dążeniem Mocarstw przy ustalaniu tekstu M. T. W.? Nadmieniliśmy o uwadze delegacji brytyjskiej skierowanej do Rady Najwyższej w sprawie konieczności uregulowania szeregu kwestyj gospodarczych i dyplomatyczno-formalnych, które wysuwały się jako konsekwencja wejścia nowej Polski do społeczności międzynarodowej. Była to konieczność wynikająca z uznania Polski jako państwa suwerennego. Widzimy, że ta uwaga delegacji brytyjskiej została uwzględniona i skonkretyzowana w drugim rozdziale M. T. W. Z punktu widzenia przyszłych stosunków sygnatarjuszy M. T. W. z Polską druga część M. T. W. posiadała stanowczo większe znaczenie aniżeli część pierwsza. Jeślibyśmy rozważali doniosłość M. T. W. z punktu widzenia politycznego, bezsprzecznie punkt ciężkości przesunąłby się na część pierwszą Traktatu. Jednak zamiarem W. Mocarstw było wyłączenie problemu mniejszości ze „sfery politycznej”, a zatem ten drugi punkt widzenia — zgodnie z wolą autorów Traktatu — należy wyłączyć. Wydaje się więc słusznem rozpatrywanie znaczenia po-

stanowień całego M. T. W. jako dokumentu, który miał stanowić regulator stosunków sygnatarjuszy z nowopowstałą wówczas Polską.

Chcąc ustalić cele postanowień mniejszościowych M. T. W. musimy sięgnąć do oficjalnej interpretacji Traktatu, którą stanowi nota przewodniczącego Rady Najwyższej Clémenceau, wystosowana dnia 24 czerwca 1919 r. do Paderewskiego (t. zw. „list Clémenceau”⁸²⁾), która była pisana „w imieniu Rady Najwyższej Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych”, a zatem jest autorytatywnym wyrazem ich woli. Cele M. T. W. charakteryzuje ten dokument w następujący sposób:⁸³⁾

„Dziś mają Mocarstwa uwzględnić nową sytuację, a doświadczenie wykazało, że nowe postanowienia są konieczne. Terytorja, które obecnie zostały przekazane Polsce i innym państwom, obejmują — co jest nie do uniknięcia — znaczną liczbę ludności, mówiącej innym językiem i należącej do innych ras, aniżeli ludność tych państw, do których będą włączone. W ciągu wielu lat dzieliła niestety rasy namiętna nienawiść. Należy ufać, że te różne odłamy ludności łatwiej przyzwyczają się do nowego swego położenia, o ile od samego początku będą miały świadomość, że są chronione i skutecznie zabezpieczone przed wszelkiem niebezpieczeństwem niesprawiedliwego ich traktowania lub ucisku. Sam fakt świadomości istnienia tej gwarancji ułatwi niezawodnie w praktyce przez wszystkich pożądane pojednanie i w rzeczywistości uniknie się konieczności osiągnięcia tego siłą”.

⁸²⁾ W. Zaleski: str. 117—123, W. Kumaniecki, str. 232—236. Kraus: str. 43—50 (tekst francuski), Temperley H. W. V.: A History of the Peace Conference of Paris. London, 1924, T. V, str. 432—7. (Tłumaczenie angielskie). Miller: Diary T. XIII, str. 215—222.

⁸³⁾ Zaleski: str. 121—122.

Powyższy ustęp stwierdza stan faktyczny, nie kwestjonowany zresztą wówczas przez nikogo, t. j. obecność mniejszości językowych i rasowych na obszarze Państwa Polskiego i precyzuje następujące cele Traktatu:

1-o łatwiejsze przyzwyczajanie się mniejszości do swego nowego położenia;

2-o ochrona mniejszości przed niesprawiedliwym traktowaniem i uciskiem;

3-o pacyfikacja sporów narodowościowych („pożądane pojednanie” — „la réconciliation désirée”).

Pierwszy z wymienionych celów stał się fundamentem t. zw. t e z y a s y m i l a c y j n e j, którą głoszają niektórzy politycy i autorzy prac z dziedziny ochrony mniejszości; znalazła ona dobitny wyraz w znanej „deklaracji osobistej” Mello Franco, złożonej na 37 sesji Rady Ligi Narodów dnia 9-go grudnia 1925 ⁸⁴⁾.

Drugi cel zdążył do uchronienia mniejszości przed niesprawiedliwością; a zatem wydaje się, że maksymalnem jego żądaniem powinno być zabezpieczenie równouprawnienia mniejszości z większością. Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż prawa materialne, z których mogą korzystać mniejszości na podstawie Traktatu, stanowią pewnego rodzaju uprzywilejowanie mniejszości. Naruszając zasadę równouprawnienia na niekorzyść większości, uprzywilejowanie to naru-

⁸⁴⁾ *Journal Officiel de la S. d. N.* VII. Nr. 2, str. 138; *S. d. N. Protection des Minorités* (C. 8. M. 5. 1931), str. 40—47.

s z a t e m s a m e m r ó w n i e ż w y s u n i ę t ą p r z e z M o c a r s t w a z a s a d ę s p r a w i e d l i w o ś c i .

Trzeci cel potwierdza scharakteryzowane powyżej tendencje W. Mocarstw, zdążające do zabezpieczenia ogólnego pokoju.

Z powyższych trzech celów, dwa dotyczą samych mniejszości, trzeci zaś dotyczy pośrednio całej społeczności międzynarodowej.

W celach tych jest mowa o „ochronie mniejszości” („różne odłamy ludności... są chronione i skutecznie zabezpieczone przed wszelkiem niebezpieczeństwem niesprawiedliwego traktowania lub ucisku”). Określenie „ochrona mniejszości” („protection des minorités) przyjęło się w doktrynie mniejszościowej jako terminus technicus dla całego zagadnienia mniejszościowego. Należy zatem zbadać czy „ochrona mniejszości” jest pojęciem prawnym?

Badając postanowienia M. T. W. dochodzimy do wniosku, że postanowieniami temi nie są chronione ani jednostki należące do mniejszości, ani ich zbiorowość. Przedmiotem ochrony jest Traktat, t. zn. zobowiązania Polski, przyjęte wobec W. Mocarstw. Osoby należące do mniejszości ani ich zbiorowości nie mają ż a d n y c h p r a w ⁸⁵⁾, wynikających z M. T. W. ⁸⁶⁾, a prawa te

⁸⁵⁾ Nieścisły jest zatem tytuł obszernej pracy K. Kierskiego, dotyczącej ochrony mniejszości w Polsce p. t. „Ochrona praw mniejszości w Polsce”. (Nakładem autora. Poznań 1933), gdyż nie istnieją „prawa mniejszości”. (Obacz recenzję D-ra W. J. Zaleskiego pracy Kierskiego w „Sprawach Narodowościowych” R. VIII, str. 127).

⁸⁶⁾ Sąd Najwyższy R. P. w wyroku Nr. ZS 15/21 z 21.IV. 1923 orzekł, iż obywatele R. P. nie mają prawa powoływania się

istnieją jedynie dla Sygnatarjuszy Traktatu, względnie zostały przelane na członków Rady Ligi Narodów. Przywileje mniejszości, wynikające z M. T. W., są zatem tylko refleksem prawa, ustanowionego przez Sygnatarjuszy, dla regulowania ich wzajemnego stosunku. Ochrona mniejszości jest zatem tylko jednym z celów Traktatu, t. zn. jednym z upragnionych przez Sygnatarjuszy skutków praw, ustanowionych traktatem. Mniejszości są tylko pośrednio przedmiotem Traktatu. Z powyższego wynika, że t. zw. „ochrona mniejszości” nie jest sama w sobie pojęciem prawnym.

W związku z drugim celem M. T. W. (ochrona mniejszości przed niesprawiedliwością i uciskiem) nasuwa się pytanie, czy ta „ochrona” winna być czemś stałym, wieczystym trwającym⁸⁷⁾. Jak z postanowienia art. 12-go wynika, Traktat może w pewnych warunkach ulec „wszelkiej zmianie”, a zatem i uchyleniu, które może być uważane za maksymalną zmianę. Z tego wynika, że ochrona mniejszości nie jest pomyślana jako stan trwały, a raczej przejściowy, ułatwiający osiągnięcie celu pierwszego, t. j. łatwiejszego przyzwyczajania się mniejszości do ich nowego położenia. W tem powiązaniu pierwszego i drugiego punktu celów Traktatu mieści się pewna ideologiczna sprzecz-

bezpośrednio na postanowienia M. T. W., ponieważ obowiązuje on Państwo Polskie tylko wobec innych państw, natomiast dla poszczególnych obywateli nie stwarza żadnych praw. (Zb. orzeczeń Zgr. Og. S. N. 1922—25, poz. 14, str. 65).

⁸⁷⁾ Tezę o „stałości” zobowiązań mniejszościowych Polscy postawili teoretycy niemieccy; najwybitniejszym jej obrońcą był G. Bruns. Źródła obacz odnośnik 161 na str. 113.

ność z punktem trzecim, wysuwającym konieczność osiągnięcia „pożądanego pojednania”. Żadna akcja asymilacyjna (o ile tak należy rozumieć „przyzwyczajenie się do nowego położenia”), nawet bardzo łagodnie prowadzona, nie spotka się w dzisiejszych warunkach uświadomienia narodowego mniejszości z uznaniem lub conajmniej z aprobatą zainteresowanej mniejszości. Prędzej lub później wywoła konflikt. A zatem drugi element celów traktatu kłóci się z elementem trzecim („pacyfikacja”).

Wydaje się więc, że M. T. W., w tej formie, w jakiej został z pośpiechem sporządzony i z tą interpretacją, która została mu przez niektórych teoretyków dodana, nie jest i nie będzie zdolny spełnić głównego swego celu: sprawiedliwego zlikwidowania sporów narodowościowych we współczesnej Europie.

3. Treść postanowień mniejszościowych M.T.W.

Traktat między Głównymi Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Polską, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r.⁸⁸⁾ składa się ze wstępu, dwóch rozdziałów, obejmujących 21 artykułów, 2 aneksów oraz formalnego zakończenia.

We wstępie Mocarstwa potwierdzają uznanie Polski jako państwa suwerennego; następnie znajduje się wzmianka o granicach i obszarze Polski, stwierdzenie, że Traktat ten jest wykonaniem art. 93 Traktatu Pokoju z Niemcami, oraz w końcu oświadczenie Polski, iż traktat ten podpisuje „pragnąc przy-

⁸⁸⁾ Dz. U. R. P. Nr. 110 ex 1919, poz. 728.

stosować swe urządzenia do zasad wolności i sprawiedliwości, oraz dać niezawodną rękojmię wszystkim mieszkańcom terytorjów, nad którymi objęła zwierzchnictwo".

Rozdział I-szy dotyczy ochrony mniejszości. Postanowienia tej części dadzą się podzielić na cztery części:

1. Art. 1 i 12 dotyczą gwarancji (konstytucyjnej i międzynarodowej) oraz sankcyj w razie naruszenia postanowień, zatem mają charakter formalny;

2. Art. 2 zawiera normy prawno-materjalne, dotyczące ochrony życia i wolności wszystkich mieszkańców Polski;

3. Art. 3—6 zawierają postanowienia normujące prawa nabywania obywatelstwa polskiego i opcji;

4. Art. 7—11 zawierają normy prawno-materjalne dotyczące zobowiązań Polski zapewnienia swoim obywatelom, należącym do mniejszości, pewnych uprawnień i przywilejów.

Ponieważ w późniejszych rozważaniach będzie mowa o poszczególnych artykułach, przeto podamy pokrótce streszczenie każdego artykułu, pomijając art. 3—6, które nie dotyczą ochrony mniejszości⁸⁹⁾, a zatem nie są objęte klauzulą gwarancyjną art. 12.

Art. 1. zobowiązuje Polskę do uznania wszystkich postanowień, zawartych w art. 2 do 8 za prawa zasadnicze (konstytucyjne).

Art. 2. zapewnia wszystkim mieszkańcom Polski ochronę życia i wolności oraz swobodnego wykonywania praktyk religijnych.

⁸⁹⁾ Art. 2 również nie dotyczy mniejszości, jednak dla przejrzystości podajemy jego streszczenie.

Art. 7. zobowiązuje Polskę do zapewnienia równouprawnienia wszystkim obywatelom polskim w dziedzinie praw cywilnych i politycznych, dostępu do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów oraz w dopuszczeniu do zawodów i przemysłu. Wreszcie artykuł ten domaga się ułatwień przy używaniu języka mniejszościowego przed władzami.

W Art. 8. Polska zobowiązuje się zezwolić mniejszościom na zakładanie szkół prywatnych i innych zakładów naukowych, dobroczynnych, religijnych i społecznych.

Art. 9 zobowiązuje rząd polski do zakładania i utrzymywania w pewnych warunkach publicznego szkolnictwa mniejszościowego oraz nakłada na państwo obowiązek subwencjonowania z funduszy publicznych rozmaitych instytucyj kulturalnych i oświatowych mniejszości.

Art. 10 i 11 zawierają specjalne postanowienia dotyczące mniejszości żydowskiej (szkolnictwo, uwzględnienie święta szabasu).

Art. 12 postanawia ⁹⁰⁾:

(I) (1) „Polska zgadza 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 Ligi Narodów. (2) Nie będą one mogły być zmienione bez zgody większości Rady Ligi Naro-

⁹⁰⁾ Dla uproszczenia w omawianiu poszczególnych części tekstu artykułu 12-go ponumerowano ustępy artykułu liczbami rzymskimi, zaś poszczególne zdania liczbami arabskimi.

dów. (3) Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonja zobowiązują się nie odmawiać swego przyzwolenia na jakąkolwiek zmianę powyższych artykułów, któraby uzyskała w należytej formie zgodę większości Rady Ligi Narodów.

(II) (1) Polska zgadza się, aby każdy członek Rady Ligi 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.

(III) (1) Poza tem Polska zgadza się, aby, w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynu, przewidzianych niniejszemi artykułami, zachodzącej pomiędzy Rządem Polskim a którem z Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych lub jakim innem Mocarstwem Członkiem Rady Ligi Narodów, ta różnica zdań uważana była za spór o charakterze międzynarodowym zgodnie z brzmieniem artykułu 14 Paktu Ligi Narodów. (2) Rząd Polski zgadza się, aby wszelkie spory tego rodzaju były na żądanie drugiej Strony przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości. (3) Decyzje Stałego Trybunału będą bezapelacyjne i będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje, wydane na zasadzie artykułu 13 Paktu“.

Ponieważ tłumaczenie polskie wykazuje poważne odchylenia od tekstu oryginalnego, przeto zacytujemy również tekst francuski:

„La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les États-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations.

La Pologne agréee que tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance.

La Pologne agréee en outre qu'en cas de divergence d'opinion, sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le Gouvernement polonais et l'une quelconque des Principales Puissances alliées et associées ou toute autre Puissance, Membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend, ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement polonais agréee que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice. La décision de la Cour Permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte”.

Rozdział II-gi Traktatu (art. 13—21) zawiera postanowienia dotyczące nawiązania stosunków dyplomatycznych z Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stow., kwestyj handlowych, celnych i komunikacyjnych oraz w końcu wymienione są w dwu ane-

ksach przed wojną zawarte Konwencje międzynarodowe, do których Polska zobowiązuje się w Traktacie zgłosić swe przystąpienie.

W zakończeniu Traktat postanawia, iż winien być ratyfikowany oraz, że otrzyma moc obowiązującą równocześnie z Traktatem Pokoju z Niemcami.

* * *

Traktat wywołał w opinii polskiej duże oburzenie. Podczas debaty sejmowej nad ratyfikacją Traktatu padły ostre słowa pod adresem autorów traktatu, a nawet pod adresem delegatów Polski, którzy Traktat ten podpisali ⁹¹⁾. Rząd Polski stał jednak na stanowisku, iż Traktat dodatkowy w okresie ratyfikacyjnym tworzy nierozzerwalne iunctim z Traktatem Pokoju z Niemcami. Wyrazem tego była opinja większości Komisji Ratyfikacyjnej, która oświadczyła, że w chwili ratyfikacji oba Traktaty „stanowią formalnie jedną całość tak, że niepodobna ratyfikować jednego bez drugiego ⁹²⁾. Niemniej jednak dokumenty ratyfikacyjne sporządzono oddzielnie.

Sejm R. P. ratyfikował Mały Traktat Wersalski ustawą z dnia 31 lipca 1919 r. równocześnie z Traktatem Pokoju z Niemcami. Ratyfikacji tego Traktatu dokonały również rządy Wielkiej Brytanji, Francji, Włoch i Japonji. Stany Zjednoczone Am. ani Traktatu

⁹¹⁾ Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Ustawod. z 81 i 82 pos. (30 i 31 lipca 1919), oraz Druk Sejmu Ust. Nr. 933.

⁹²⁾ Druk Sejmu Ustawod. R. P. Nr. 933.

Pokoju z Niemcami, ani Małego Traktatu Wersalskiego nie ratyfikowały⁹³⁾).

Dokumenty ratyfikacyjne, zgodnie z postanowieniem Traktatu, zostały złożone przez przedstawicieli czterech Gł. Mocarstw i Polski w Paryżu dnia 10-go

⁹³⁾ Ten fakt stał się powodem, że niektórzy autorzy polscy (Prof. K. Cybichowski i K. Kierski) i politycy (W. Trąpczyński) kilkakrotnie podnosili zarzut, że M. T. W. formalnie nie obowiązuje Polskę.

Cybichowski (Prawo międzynarodowe, publiczne i prywatne, Wyd. IV-te. Warszawa 1932, str. 290; W sprawie ważności Małego Traktatu Wersalskiego. Odbitka z Księgi Pamiątkowej ku czci Oswalda Balcera, str. 4) stoi na stanowisku, że jedynie Wielki Traktat Wersalski przewidywał możliwość wejścia jego w życie bez ratyfikacji wszystkich kontrahentów, natomiast do M. T. W. należy stosować przepisy zwyczajnego prawa narodów, które wymagają ratyfikacji przez wszystkich sygnatarjuszy. Uważa on, że „Polska wprawdzie stosowała ten Traktat dobrowolnie przez kilka lat, lecz przez to nie nadała mu mocy definitywnej”.

Wydaje się, że skoro Polska traktat ten stosowała i nie kwestjonowała w ciągu przeszło półtora dziesięciolecia jego ważności, to wszelka dyskusja na ten temat posiada charakter dyskusji akademickiej, a sama teza praktycznie jest bezużyteczna.

Kierski (op. cit. str. 105—106) powtarza argumentację Cybichowskiego i ze swej strony dodaje dwie błędne interpretacje: 1-o uważa on, że Wielkie Mocarstwa stanowiły łącznie jednego kontrahenta w M. T. W., co nie jest zgodne ze stanem faktycznym, gdyż nie negocjowały i nie podpisały one traktatu za pośrednictwem wspólnych pełnomocników, a natomiast we wstępie traktatu wymienieni są oddzielni pełnomocnicy; 2-o uważa on, że „traktat ten stał się polską ustawą wewnętrzną, obowiązującą tak, jak wszystkie inne ustawy, ogłoszone w należytym porządku”. Temu twierdzeniu zaprzeczył Sąd Najwyższy R. P. w wyroku Nr. ZS. 15/21 z 21.IV.1923, orzekając, że M. T. W.

stycznia 1920⁹⁴⁾, t. zn. w ten sam dzień, w którym nastąpiło złożenie dokumentów ratyfikacyjnych Traktatu Pokoju z Niemcami. Od tej daty Mały Traktat Wersalski nabrał dla Polski mocy obowiązującej aczkolwiek ogłoszenie w Dzienniku Ustaw⁹⁵⁾ nastąpiło dopiero 6 grudnia 1920⁹⁶⁾.

Wobec tego, że Mały Traktat Wersalski stał się prawomocny, pierwsza kolejna sesja Rady Ligi Narodów (druga od czasu istnienia Ligi Narodów) rozważyła obowiązki, spadające na nią, jako przyszłą gwarantkę tego Traktatu, zgodnie z art. 12 Traktatu. Uchwałą z dnia 13 lutego 1920 Rada L. N., po wysłuchaniu krótkiego referatu⁹⁷⁾ przedstawiciela Japonji Matsui, przyjęła gwarancję artykułów od 1 do 11 Traktatu, „o ile dotyczą one osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych”⁹⁸⁾. Polecając przedstawicielowi Japonji zbadanie istoty Traktatu i stwierdzenie czy Rada może przyjąć gwarancję, Rada wyraziła życzenie, aby traktat był przez niego rozpatrzony „łącznie z listem towarzyszącym p. Clémenceau do p. Paderewskiego z dnia 24

nie ustanawia żadnych praw dla poszczególnych obywateli polskich, a zatem nie jest polską ustawą wewnętrzną.

⁹⁴⁾ Protokół złożenia dokumentów ratyfikacyjnych *Dziennik Ustaw R. P.* z 1920 r. Nr. 110, poz. 728, str. 1946.

⁹⁵⁾ *Dziennik Ustaw R. P.* Nr. 110 ex 1920 r., poz. 728.

⁹⁶⁾ Traktat Pokoju z Niemcami został ogłoszony w Dzienniku Ustaw już 26 kwietnia 1920 (*Dz. U. R. P.* Nr. 35 ex 1920, poz. 200).

⁹⁷⁾ *S. d. N. J. O. I.* Nr. 2, str. 55—56.

⁹⁸⁾ *S. d. N. P. d. M.* 1931, str. 163.

czerwca 1919"⁹⁹⁾. Temsamem Rada Ligi Narodów uznała list Clémenceau jako oficjalną interpretację Traktatu.

Kierski¹⁰⁰⁾ jest zdania, że

„Rada Ligi odrazu przekroczyła zakres swoich uprawnień, albowiem w swojej rezolucji oświadczyła, że obejmuje gwarancję nad postanowieniami, zawartymi w art. 1 do 11 Traktatu. Rozciągnięcie tej gwarancji przez Radę na wszystkie artykuły, poprzedzające artykuł 12, nie tylko przeczyło zasadom ścisłej interpretacji prawnej, ale wprost kłóciło się z dosłownym tekstem art. 12-go”.

Podobne stanowisko zajmuje również J. Diehl¹⁰¹⁾. Wątpliwości te zostaną omówione przy rozpatrywaniu istoty gwarancji Ligi Narodów¹⁰²⁾.

Od chwili przyjęcia gwarancji przez Radę Ligi Narodów sprawy mniejszościowe stanowiły poważną dziedzinę działalności organów Ligi (Rady, Zgromadzenia i Sekretarjatu). Znamiennem jest, że wbrew dążeniu autorów Traktatu do wyłączenia spraw mniejszościowych ze „sfery politycznej” (list Clémenceau!), sprawy te w łonie Ligi uważane i traktowane były właśnie jako zagadnienia polityczne; dowodem tego jest fakt, iż wszelkie kwestje mniejszościowe, które są rozpatrywane przez Zgro-

⁹⁹⁾ *idem*, loc. cit.

¹⁰⁰⁾ Kierski: str. 306—307.

¹⁰¹⁾ Julius Diehl: Garantie - Vertrag, Intervention und Garantie des Völkerbundes im heutigen Minderheitenrecht. Würzburg 1930, str. 90.

¹⁰²⁾ Vide str. 120—121.

madzenie Ligi Narodów, stale przechodzą przez filtr Komisji Politycznej (szóstej). Powyższe stwierdzenie dobitnie charakteryzuje działalność Ligi Narodów w dziedzinie ochrony mniejszości i potwierdza rozbieżność pomiędzy zamiarami autorów Traktatu a praktyką Ligi Narodów.

* * *

Streszczając powyższe rozważania stwierdzić należy, iż Mały Traktat Wersalski jest źródłem prawotwórczym jedynie dla Polski i pozostałych państw Sygnatarjuszy lub członków Rady Ligi Narodów¹⁰³); natomiast dla obywateli polskich, należących do mniejszości rasowych, wyznaniowych i językowych, nie stanowi żadnego źródła prawotwórczego. Wszelkie przywileje i uprawnienia osób należących do mniejszości, wynikające z postanowień Traktatu, są jedynie refleksem prawa ustanowionego w Traktacie dla jego Sygnatarjuszy lub ich pełnomocnika, którym jest Rada Ligi Narodów.

¹⁰³) Deklaracja Ministra J. Becka, złożona dnia 13 września 1934 r. na Zgromadzeniu Ligi Narodów nie kwestjonowała ważności samego Traktatu, a zapowiadała jedynie uchylenie się Polski od „wszelkiej współpracy z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę systemu ochrony mniejszości”. Zatem Min. Beck nie „wypowiedział” Traktatu — jak to częstokroć mylnie twierdzono — a wyłącznie zapowiedział uchylenie się rządu polskiego od dalszego udziału w t. zw. „procedurze mniejszościowej” Ligi Narodów. (Szczegóły w tej kwestji obacz str. 206 i nast.).

CZĘŚĆ DRUGA.

ANALIZA ARTYKUŁU 12-EGO.

ROZDZIAŁ II.

Rozważania ogólne.

1. Krytyka tekstu.

Mały Traktat Wersalski został sporządzony w dwóch równobrzmiących tekstach: francuskim i angielskim. Obydwa teksty są obowiązujące. Jeśli rozważymy, że wszystkie jego projekty pierwotne były sporządzone w języku angielskim (pierwszy projekt Wilsona, „propozycje” Komitetu Delegacyj Żydowskich, wnioski Lorda R. Cecila i prof. Hudsona), to przyjdziemy do przekonania, że tekst angielski lepiej oddaje wolę i myśli jego autorów. Z drugiej strony jednak przewodniczącym i sekretarzem Komisji Nowych Państw byli Francuzi, przeto nie jest prawdopodobne, aby tekst francuski powstał jedynie przez przetłumaczenie uchwalonych projektów amerykańskich i angielskich, a raczej jest wynikiem dyskusji, przy której obydwaj języki były równolegle dopuszczane. W każdym razie przy wszelkich interpretacjach M. T. W. należy rozpatrywać obydwaj teksty oryginalne.

Sama treść tekstu całego Traktatu wykazuje cały szereg luk, niedociągnięć a nawet niekonsekwencji. Szczególnie art. 12 — o który było najwięcej targów¹⁰⁴⁾—zawiera szereg ogólników. Brak sprecyzowania zasadniczych pojęć¹⁰⁵⁾, użytych w tekście Traktatu przysporzył w praktyce wiele kłopotów. Tak więc w art. 12-tym niema określenia gwarancji Ligi Narodów, nie sprecyzowano procedury, którą winna stosować Rada L. N. w wypadku jego naruszenia, niema warunków zniesienia Traktatu, wreszcie niema bardzo ważnego wyjaśnienia, kogo należy uważać za „personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue”. Jedynie brak tego określenia mógł spowodować, że Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, rozpatrując skargę optantów niemieckich w Polsce, a więc osób nie będących obywatelami polskimi, uznał, że M. T. W. obejmuje również optantów¹⁰⁶⁾, a zatem obywateli państwa obcego, którego obywatelstwa prawnie nie utracili.

Tak więc M. T. W. sporządzany pośpiesznie, bez dostatecznego przestudjowania i przemyślenia całego zagadnienia przez autorów Traktatu, posiada piętno dorywczości: braki, sprzeczności, niejasności.

¹⁰⁴⁾ obacz str. 55—58.

¹⁰⁵⁾ np. użycie określenia „niebezpieczeństwo przekroczenia” postanowień wyklucza wogóle praktyczne stosowanie pewnych pozornie istotnych postanowień Traktatu.

¹⁰⁶⁾ C. P. J. S.: Serie B. Avis consultatif Nr. 7, str. 14—17.

2. Krytyka tłumaczenia art. 12-go.

Tłumaczenie polskie tekstu Traktatu ogłoszone w Dzienniku Ustaw R. P., poza używaniem pierwotnej nomenklatury „Związek Narodów” zamiast „Liga Narodów” i „Umowa Związku Narodów” zamiast „Pakt Ligi Narodów”, wykazuje dwa błędy, które nadają Traktatowi w brzmieniu polskim inne znaczenie aniżeli mają oryginały Traktatu.

1) Słowa „personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue” (tekst angielski: „persons belonging to racial, religious or linguistic minorities”) zostały spolszczone jako „osoby należące do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych”. Tłumaczenie niemieckie, sporządzone przy układaniu tekstu niemieckiego Konwencji Genewskiej 15 maja 1922 r.¹⁰⁷⁾ wymienia „Personen einer völkischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit”. Błędem wydaje się użycie w tłumaczeniu polskim przymiotników „rasowych, religijnych lub językowych”, w liczbie mnogiej, natomiast wydaje się trafniejszym tłumaczenie tych słów przez „rasowej, religijnej lub językowej”. Pozatem wydaje się, że słowo „wyznaniowej” będzie trafniejsze aniżeli „religijnej”. W ten sposób zwrot ten otrzymałby brzmienie: „osoby należące do mniejszości rasowej, wyznaniowej lub językowej”.

2) Słowa „dans la circonstance” (tekst angielski: „in the circumstances”) zostały przetłumaczone na

¹⁰⁷⁾ *Reichsgesetzblatt*, Jg. 1922. II. Teil, str. 238—304. Kraus: str. 71.

słowa „w danych okolicznościach”. Niemieckie tłumaczenie tych słów brzmi¹⁰⁸⁾: „nach der Lage des Falles”.

W tym wypadku użycie w tłumaczeniu polskim liczby mnogiej ma daleko idące następstwa, ponieważ autorom Traktatu chodziło o wypadki indywidualne¹⁰⁹⁾, a nie o zgeneralizowanie tych „okoliczności”. Rozdział II, art. 12 miał ustanowić procedurę indywidualną dla każdego wypadku, kiedy Radzie zostanie zwrócona uwaga na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia postanowień traktatowych. Jest to podstawa zarzutu, że Rada L. N., ustanawiając procedurę szablonową dla wszystkich spraw mniejszościowych, które do niej dochodziły, przekroczyła literę Traktatu.

Pozornie zachodzi tutaj sprzeczność w tekście oryginału francuskiego i angielskiego: tekst francuski wymienia „la circonstance” (liczba pojedyncza!) podczas gdy tekst angielski wymienia „the circumstances” (liczba mnoga!). Jednak w języku angielskim słowo „circumstances” jest używane tylko w liczbie mnogiej¹¹⁰⁾, tak że ta sprzeczność jest tylko pozorna. Interpretacja gramatyczna umacnia zatem tezę, że chodziło tutaj jedynie o poszczególne wypadki.

Dlatego wydaje się, że poprawne tłumaczenie polskie tych słów winno brzmieć „w danym wy-

¹⁰⁸⁾ idem.

¹⁰⁹⁾ Koncepcja zezwolenia mniejszościom odwoływania się do Trybunału międzynarodowego (str. 39 i 55) pośrednio wskazuje, że mogła być mowa jedynie o wypadkach indywidualnych.

¹¹⁰⁾ W. Kierst: Słownik angielsko-polski (Trzaska, Ewert i Michalski). Warszawa 1926, str. 97.

padku". Gdyby na ten błąd zwrócono uwagę z samego początku, kiedy postanowienia M. T. W. wchodziły w zakres praktycznego działania Rady L. N., wówczas można było na podstawie dosłownego brzmienia art. 12-go sprzeciwić się ustanowieniu szablonowej procedury Rady w sprawach mniejszościowych, która spowodowała szkodliwą automatyzację działalności Rady L. N. w tej materji. Rząd Polski wprowadzie poruszył sprawę oddzielnego rozpatrywania każdej petycji mniejszościowej w nocy reprezentanta R. P. do Ligi Narodów z dnia 16 stycznia 1923 ¹¹¹⁾, jednak mówiąc o prawie inicjatywy w sprawach mniejszościowych, która winna przysługiwać „w każdym poszczególnym wypadku jednemu państwu, członkowi Rady Ligi Narodów” ¹¹²⁾, Rząd Polski nie wskazał, że procedura winna być stosowana indywidualnie do każdego poszczególnego wypadku.

Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby procedurę, wykraczającą poza literę Traktatu, dobrowolnie przyjętą przez poszczególne państwa zainteresowane, w każdej chwili móc zakwestjonować.

Deklaracja Min. Becka z dnia 13 września 1934 r. była poprzedzona mozolnemi staraniami Polski o wprowadzenie tej procedury w ramy zobowiązań traktatowych ¹¹³⁾. Gdy te starania okazały się bezowocne, uczyniła Polska krok dalej, dążąc do upowszechnienia zobowiązań mniejszościowych i spowodowania pośred-

¹¹¹⁾ Zaleski, str. 170—177.

¹¹²⁾ Zaleski, str. 176.

¹¹³⁾ Obacz str. 151 i nast.

niego ujednostajnienia tej procedury w stosunku do wszystkich państw¹¹⁴⁾. Gdy i te zabiegi spełzły na niczem, Polska uchyliła się od dalszego udziału w międzynarodowej kontroli nad wykonywaniem jej zobowiązań mniejszościowych.

3. Charakter prawny art. 12.

Art. 12-ty M. T. W. jest ogólnie zwany „klauzulą gwarancyjną” w znaczeniu gwarancji międzynarodowej (w odróżnieniu od „gwarancji konstytucyjnej”, którą ustanawia art. 1-szy dla art. 2—8).

Z punktu widzenia klasyfikacji prawa na prawo materialne i prawo formalne, nie ulega wątpliwości, że art. 12 zawiera postanowienia o charakterze *p r a w a f o r m a l n e g o*, podczas gdy artykuły poprzedzające art. 12 zawierają *p r a w a m a t e r j a l n e*. Gdy kwestja, które artykuły spośród art. 1 — 11 zawierają prawo materialne, jest sporna, to charakter formalny postanowień art. 12 nie jest kwestjonowany.

Z historii powstania M. T. W. wynika, że art. 12 był postanowieniem dodatkowym, które miało usprawnić ochronę mniejszości. Rada Najwyższa w „*lettre d'envoi*” (t. zw. list Clémenceau) — pisze, że „nowy Traktat różni się w swej formie od poprzednich konwencji, które dotyczyły kwestyj tego rodzaju”. Tą różnicą był właśnie artykuł 12-ty, który członkom Rady L. N. dawał formalne prawo ingerencji w zakresie sposobu wykonywania „artykułów poprzednich, o ile dotyczą mniejszości”.

¹¹⁴⁾ Obacz str. 191 i nast.

Artykuł 12-ty stał się źródłem „nowego systemu” ochrony mniejszości zapomocą umów międzynarodowych. Stanowiąc w całości klauzulę gwarancyjną Traktatu, zawiera on szereg oddzielnych klauzul specjalnych, które stanowią części składowe tej gwarancji.

Nasuwa się pytanie, czy sam artykuł 12-ty podpada pod gwarancję, ustanowioną w swej treści? Bezspornie nie. Klauzula gwarancyjna obejmuje swą treścią tylko i wyłącznie „artykuły poprzednie”. Artykuł 12-ty jest stypulacją zawierającą dodatkowe zobowiązania, wiążące Polskę jedynie w stosunku do Sygnatariuszy Traktatu. Do artykułu 12-go nie odnosi się również art. 93 Traktatu Pokoju z Niemcami, ponieważ zobowiązywał on do przyjęcia jedynie „postanowień... koniecznych dla ochrony w Polsce interesów mieszkańców, różniących się od większości ludności rasą, językiem lub religią”, natomiast nie zobowiązywał art. 93 Polskę do przyjmowania jakichkolwiek postanowień dodatkowych, wykraczających poza zobowiązania materialne. Pozatem wiadomo, że koncepcja gwarancji Ligi Narodów pojawiła się dopiero po przedstawieniu projektu Traktatu Pokoju (zawierającego już art. 93) delegacji niemieckiej¹¹⁵). Dlatego też art. 93 nie wspomina o gwarancji Ligi Narodów, a zatem gwarancja ta nie pozostaje w żadnym związku z art. 93 Traktatu Pokoju.

¹¹⁵) Obacz str. 47 i 48.

4. Treść artykułu 12-go.

Rozpatrując charakter prawny art. 12-go stwierdzono, że zawiera on klauzulę gwarancyjną, składającą się z samego postanowienia gwarancyjnego oraz z postanowień dodatkowych, określających sposób wykonywania gwarancji przez Ligę Narodów, której gwarancja została powierzona.

Klauzula gwarancyjna w ścisłym tego słowa znaczeniu jest zawarta w zdaniu pierwszym ustępu pierwszego art. 12-go ¹¹⁶⁾, które stanowi, że:

„Polska zgadza się, aby postanowienia artykułów poprzednich, o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych (ściślej rasowej, wyznaniowej lub językowej — nasza uwaga!), stanowiły zobowiązanie o znaczeniu międzynarodowym i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów”.

Gwarancję otrzymali pierwotnie współkontrahenci Polski, t. zn. Głównie Mocarstwa; Polska natomiast wyraziła swą zgodę, aby Głównie Mocarstwa przełały na Ligę Narodów swoje prawa i obowiązki, wynikające dla nich z tytułu gwaranta „poprzednich artykułów” ¹¹⁷⁾. Zdanie I. 1, art. 12-go poza klauzulą gwarancyjną, zawiera również klauzulę cesyjną, mocą której Liga Narodów, w zastępstwie Wielkich

¹¹⁶⁾ Dla uproszczenia stosuje się dla określania poszczególnych ustępów i zdań art. 12 liczby: np. I, 3, oznacza ustęp pierwszy, zdanie trzecie.

¹¹⁷⁾ Artykuły, których dotyczy gwarancja są w doktrynie polskiej sporne, (*Kierski, Cybichowski*) przeto będę je określał ogólnie gdyż w niniejszych rozważaniach nie jest to istotne.

Mocarstw, w odniesieniu do „artykułów poprzednich“, otrzymała ius agendi. Wszelkie zagadnienia powstające z treści zdania I. 1, art. 12 zostaną omówione w następnym rozdziale (Rozdział IV. „Gwarancja Ligi Narodów“).

Drugie i trzecie zdanie precyzują warunki, w których może nastąpić z m i a n a g w a r a n t o w a n y c h p o s t a n o w i e ń. Są to postanowienia proceduralne, nakazujące gwarantowi sposób postąpienia na wypadek, gdyby zaszła potrzeba zmiany gwarantowanych postanowień:

„Nie będą one mogły być zmienione bez zgody większości Rady Ligi Narodów. Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonja zobowiązują się nie odmawiać swego przyzwolenia na jakąkolwiek zmianę powyższych artykułów, któraby uzyskała w należytej formie zgodę większości Rady Ligi Narodów“.

Zagadnienia procedury zmiany traktatu, z którymi łączy się również kwestja zupełnego uchylenia Traktatu, stanowią osobny kompleks zagadnień współczesnego problemu mniejszościowego. Zostaną one też łącznie omówione w specjalnym rozdziale (Rozdział V: „Zmiana i uchylene postanowień M. T. W.“).

Drugi ustęp art. 12-go składa się z jednego tylko zdania i zawiera przepisy, któremi winna kierować się Rada Ligi Narodów w wypadku, gdy Polska przekroczy postanowienia gwarantowane lub gdy będzie istniało niebezpieczeństwo takiego przekroczenia:

„Polska zgadza się, aby każdy członek Rady Ligi Narodów miał prawo zwracać uwagę Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych

zobowiązań, oraz, żeby Rada mogła postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach".

Niewątpliwie powyższe przepisy zapowiadają wezwanie Polski do odpowiedzialności przed Radą L. N. za pewne fakty, które spowodowałyby przekroczenie lub stanowiłyby niebezpieczeństwo przekroczenia gwarantowanych postanowień. Polska będzie w tym procesie stroną pozwaną — Rada L. N. oraz jej członkowie będą stroną pozywającą. Odpowiedzialność ta, — jak wogóle czynności Rady L. N., — będzie polegała na wymianie not pomiędzy Sekretarjatem Ligi Narodów i rządem polskim, na pewnych przemówieniach na sesji Rady, wreszcie zakończy się ta działalność pewną uchwałą Rady; wszystkie te czynności będą miały charakter działań polityczno-dyplomatycznych. To też tę odpowiedzialność Polski przed Radą L. N. nazwiemy odpowiedzialnością polityczną.

Omówiona wyżej odpowiedzialność polityczna odbywa się obecnie przed Radą L. N. według pewnych przepisów szablonowych, dla których przyjęło się określenie „procedury mniejszościowej”. Przepisy te, stanowiące część składową regulaminu wewnętrznego Rady L. N. i Sekretarjatu L. N., będą przedmiotem szczegółowych badań w jednym z późniejszych rozdziałów (VI-ym) niniejszych rozważań.

Ustęp trzeci art. 12-go ogólnie określa procedurę na wypadek, gdy pomiędzy rządem polskim a którymkolwiek członkiem Rady L. N. wyniknie różnica zdań w kwestjach dotyczących gwarantowanych artykułów oraz ustanawia forum i sposób załatwiania takiego incydentu.

Zdanie III. 1, art. 12, jako konsekwencja ustalonej na Konferencji Pokoju zasady, że dla kontroli wykonywania zobowiązań winna istnieć możliwość pociągnięcia Polski przed Trybunał Międzynarodowy, postawia:

„Pozatem Polska zgadza się, aby, w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynu, przewidzianych niniejszymi artykułami, zachodzącej pomiędzy Rządem Polskim a którym z Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych lub jakim innem Mocarstwem członkiem Rady Ligi Narodów, ta różnica zdań uważana była za spór o charakterze międzynarodowym zgodnie z brzmieniem artykułu 14 Paktu Ligi Narodów”.

Z powyższego wypływa, że spory wynikające z zagadnień dotyczących postanowień mniejszościowych M. T. W. traktowane są narówni ze sporami międzynarodowymi, określonymi w art. 14 Paktu Ligi Narodów.

Konsekwencją zdania III. 1, jest zdanie III. 2, które zgodnie z art. 14 Paktu L. N. stanowi k l a u z u ł ę k o m p e t e n c y j n ą dla Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze ¹¹⁸⁾ w sporach wynikających z gwarantowanych postanowień mniejszościowych M. T. W.:

„Rząd Polski zgadza się, aby wszelkie spory tego rodzaju były na żądanie drugiej strony przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości”.

¹¹⁸⁾ Należy przypomnieć, że w okresie układania i podpisania M. T. W. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynar. jeszcze formalnie nie istniał; jego statut został uchwalony dopiero w grudniu 1920 r.

Następne zdanie III. 3, ustala doniosłość prawną decyzji Stałego Trybunału Spr. Międzyn.:

„Decyzje Stałego Trybunału będą bezapelacyjne i będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje, wydane na zasadzie artykułu 13 Paktu”.

Powyższa klauzula była konieczna ze względu na to, że art. 13 Paktu L. N., w jego pierwotnej formie z 1919 r., nie przewidywał jurysdykcji Stałego Trybunału Spr. Międzyn., a natomiast przewidywał jedynie Sąd Rozjemczy, którego jurysdykcja była bardzo ogólnikowo ustalona ¹¹⁹⁾.

Cały ustęp III-ci stanowi łącznie przepis regulujący załatwianie sporów, wynikających z zagadnień mniejszościowych, stanowiących przedmiot gwarantowanych artykułów. Ponieważ jest tutaj ustalona instancja o charakterze sądowym, postępowanie przed tą instancją będzie miało dla Polski charakter procesu

¹¹⁹⁾ Ustęp 1-szy art. 13 Paktu przewidywał pierwotnie jedynie rozstrzygnięcia rozjemcze; dopiero w grudniu 1925 nabrała mocy prawnej poprawka, wprowadzająca również postępowanie sądowe.

Jeśli chodzi o forum sądzące, to pierwotny tekst ust. 3-go art. 13-go brzmiał: „Sądem rozjemczym, któremu sprawa jest przekazywana, będzie Sąd, wskazany przez Strony, lub Sąd, przewidziany w uprzednio zawartych konwencjach”.

Natomiast po zmianie tego artykułu ustęp ten otrzymał następujące brzmienie:

„Sprawa będzie przekazana Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej, lub wszelkiej innej jurysdykcji, bądź Sądowi wskazanemu przez Strony, lub przewidzianemu w ich uprzednio zawartych konwencjach”.

sądowego. Wobec tego, że postępowanie przed instancją sądową jest dalszym ciągiem odpowiedzialności Polski za naruszenie lub spowodowanie niebezpieczeństwa naruszenia traktatowych postanowień mniejszościowych, przeto tę odpowiedzialność nazwiemy odpowiedzialnością sądową Polski z tytułu zobowiązań, przyjętych w M. T. W.

* * *

Przez podzielenie artykułu 12-go M. T. W. na poszczególne części, które obejmują pewne zagadnienia, oddzielne omówienie tych zagadnień stanie się bardziej przejrzyste i celowe. Taka szczegółowa analiza postanowień art. 12-go umożliwi następnie wyciągnięcie odpowiednich wniosków, charakteryzujących cel, istotę i zakres gwarancji Ligi Narodów w sprawie ochrony mniejszości.

Ponieważ analogiczne zobowiązania, jakie Polska przyjęła w M. T. W. a w szczególności w art. 12-ym, znajdują się również w innych traktatach mniejszościowych ¹²⁰⁾, w Traktatach Pokoju ¹²¹⁾ i deklaracjach mniejszościowych ¹²²⁾, przeto zagadnienie ochrony

¹²⁰⁾ Traktaty mniejszościowe z Głównymi Mocarstwami zawarły oprócz Polski następujące państwa: Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia i Grecja

¹²¹⁾ W następujących Traktatach Pokojowych znajdują się podobne postanowienia mniejszościowe: z Austrią (Saint-Germain-en-Laye 1919 r.), Bułgarią (Neuilly-sur-Seine 1919 r.) z Turcją (Lozanna 1923 r.), z Węgrami (Trianon 1920 r.).

¹²²⁾ Deklaracje w sprawie ochrony mniejszości złożyły następujące państwa: Albanja, Finlandja, Estonja, Łotwa, Litwa i ostatnio Irak.

mniejszości na terenie Ligi Narodów nie dotyczy samej tylko Polski. W szczególności sprawy wynikające z art. 12-go mają na terenie ligowym charakter ogólny, tak, iż nie sposób wyłączyć tutaj jedynie zagadnienia polskie, dotyczące art. 12-go. Z tych powodów dalsze rozważania Części II-ej będą posiadały charakter ogólny, przyczem jednak interesy Polski i jej ustosunkowanie się do tych zagadnień będą stale specjalnie podkreślane.

ROZDZIAŁ IV.

Gwarancja Ligi Narodów.

1. Uwagi ogólne.

„Nowy porządek Europy” wprowadził na światową arenę polityczną nowy czynnik w stosunkach międzynarodowych: jest nim L i g a N a r o d ó w, której charakter prawnomiędzynarodowy jest do tej chwili w doktrynie prawa międzynarodowego sporny¹²³⁾. Na podstawie dotychczasowej jej działalności można uznać Ligę Narodów za osobę prawnomiędzynarodową o charakterze związku celowego¹²⁴⁾, zbliżoną do konfederacji.

Głównem zadaniem i celem Ligi Narodów jest „rozwoj współpracy między narodami oraz zapewnienie

¹²³⁾ Przegląd spornych zapatrywań na charakter prawny Ligi Narodów podaje *J. Makowski*: *Prawo Międzynarodowe*, str. 434—437. Vide również *Ehrlich*: str. 422—424.

¹²⁴⁾ *J. Makowski*, str. 438.

im pokoju i bezpieczeństwa" ¹²⁵). Jeśli uprzytomnimy sobie, że ochrona mniejszości miała w myśl zamiarów autorów M. T. W. stanowić jeden z „instrumentów pokoju”, to staje się zrozumiałe dlaczego właśnie Lidze Narodów powierzono wykonanie gwarancji nad traktatami, zawierającymi postanowienia dotyczące ochrony mniejszości.

Jednak nietylko nadzieje pokładane w Lidze Narodów przez jej twórców były powodem, dla którego wykonanie gwarancji powierzono właśnie Lidze Narodów, tworowi nowemu, przeciwko któremu pojawiły się pierwsze zastrzeżenia (z łona delegacji amerykańskiej i francuskiej ¹²⁶) już na samej Konferencji Pokojowej. Niewątpliwie przyczyniły się do tego również trzy inne zasadnicze powody: p o p i e r w s z e zdawano sobie sprawę z nieskuteczności dotychczasowego systemu gwarancyjnego w analogicznych wypadkach (Kongres Wiedeński, Traktat Berliński), p o d r u g i e chciano ominąć ingerencję Mocarstw w sprawy wewnętrzne państw nowych, a p o t r z e c i e zamierzano konflikty — jakie mogłyby w przyszłości wynikać na tle traktowania mniejszości — wyjąć ze sfery politycznej, aby im zapewnić obiektywne traktowanie na forum międzynarodowym.

Czytając odpowiedni ustęp t. zw. listu C l é m e n c e a u d o P a d e r e w s k i e g o ¹²⁷), te trzy powody dają się najwyraźniej odróżnić:

¹²⁵) Wstęp do Paktu Ligi Narodów.

¹²⁶) *Lansing*, str. 33, 134—136.

¹²⁷) *Zaleski*, str. 120.

„Prawdą jest, że nowy Traktat różni się w swej formie od poprzednich konwencji, które dotyczyły kwestyj tego rodzaju. Zmiana formy jest logicznym następstwem i istotną częścią nowego porządku rzeczy w stosunkach międzynarodowych, powstałego obecnie wobec stworzenia Ligi Narodów. Według dawnego systemu gwarancje wykonania tego rodzaju postanowień były powierzane wielkim mocarstwom. Doświadczenie dowiodło, że w praktyce system ten był nieskuteczny. System ten mógł być również krytykowany z tej przyczyny, że dawał wielkim mocarstwom, czy to indywidualnie, czy też zbiorowo, prawo wtrącania się w sprawy wewnętrzne ustroju państw zainteresowanych, prawo, którym można było się posługiwać do celów politycznych. Według nowego systemu gwarancje są powierzone Lidze Narodów”.

A dalej:

„W ten sposób konflikty, które mogłyby się wyłonić, wyjdą ze sfery politycznej, aby być powierzone instancji sądowej”.

Przy układaniu tekstu Traktatu Mocarstwa stały na stanowisku, iż Traktat nie narusza suwerenności Polski. Uwydatniono to również w t. zw. liście C l é m e n t e a u, dodając równocześnie, że postanowienia są precyzyjne, t. zn. nie będą mogły ulegać żadnej interpretacji rozszerzającej:

„Postanowienia, dotyczące gwarancji, zostały zredagowane z największą starannością, w ten sposób, aby wyraźnie zaznaczyć, że Polska pod żadnym względem nie będzie się znajdowała pod kuratelą Mocarstw Sygnatariuszy Traktatu”.

Z powyższego wynika, że M. T. W. wprowadza dwa nowe czynniki do dawnego systemu gwarancji międzynarodowej: Ligę Narodów, jako nową

instytucję wykonywującą gwarancję, oraz interwencję członków Rady Ligi Narodów, jako nową formę wykonania gwarancji. Wprowadzenie tych dwóch czynników nowych zmieniło gruntownie znaczenie i treść gwarancji jako instytucji prawa międzynarodowego. Dlatego zanim przystąpimy do rozpatrzenia istoty współczesnej gwarancji Ligi Narodów, musimy sięgnąć wstecz i zaznajomić się z „dawnym systemem”, którego upadek ogłosiły W. Mocarstwa na Konferencji Pokoju w Paryżu.

2. Gwarancja w prawie narodów (do 1919 r.).

W pojęciu gwarancji w szerszym tego słowa znaczeniu mieszczą się czynności lub zachowanie się jednego lub więcej państw, mające na celu upewnienie drugiego państwa lub grupy państw o trwałości i bezpiecznym istnieniu pewnego wytworzonego stanu prawnego.

Quabbe¹²⁸⁾ podaje następujące określenie gwarancji w szerszym tego słowa znaczeniu:

„Eine völkerrechtliche Garantie liegt vor, wenn ein Staat einem andern Sicherung für die Aufrechterhaltung eines Rechtes durch eine ausdrücklich darauf zielende Handlung gewährt. Diese Handlung nennt man das Garantiemittel oder kurz (aber nicht ganz prägnant) Garantie“.

¹²⁸⁾ Dr. Georg Quabbe: Die völkerrechtliche Garantie. Breslau, 1911, str. 11.

Pochodzenie gwarancji w prawie narodów jest sporne; jednak autorzy uważają, że przeszła ona do prawa narodów z dawnych instytucji prawa rzymskiego¹²⁹⁾ (*varrandi, conservatores, fideiussores*), inni zaś są zdania, że jest to norma recypowana z prawa prywatnego¹³⁰⁾. Forma międzynarodowej gwarancji zmieniała się w miarę rozwoju stosunków międzynarodowych. Pierwszym objawem gwarancji umowy międzynarodowej była przysięga, składana przez głowy państw strony gwarantującej i gwarantowanej. Później gwarancja występowała w stawianiu zakładników, w oddawaniu w zastaw miast i twierdz granicznych lub całych prowincyj, w okupacji pewnych terytoriów; wreszcie przyjęła się forma stosowana współcześnie: u m o w a g w a r a n c y j n a.

Quabbe¹³¹⁾ podaje jako datę pojawienia się umowy gwarancyjnej, jako instytucji prawa narodów, rok 1648 (Traktat westfalski). Od tego czasu jedynie w wyjątkowych wypadkach gwarancja międzynarodowa przybierała dawne formy.

Przystępując do badania istoty gwarancji międzynarodowej w „starym systemie” należy stwierdzić, że doktryna prawa międzynarodowego jest w tej materji rozbieżna; jednak zasadniczych różnic w pojmowaniu gwarancji międzynarodowej nie ma. Podamy kilka definicyj umowy gwarancyjnej, które wykażą te różnice. Umowa gwarancyjna, jest to umowa (*Vertrag, traité*):

¹²⁹⁾ Quabbe, str. 31 cytuje *Neyron'a* (*Essai historique et politique sur les garanties. Göttingen, 1777*).

¹³⁰⁾ Quabbe, str. 91.

¹³¹⁾ Quabbe, str. 33.

v. Liszt ¹³²⁾:

„durch welchen ein Staat einem anderen sich verpflichtet, entweder für die Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen eines anderen Staates, oder aber dafür einzustehen, dass dieser von seiten eines anderen Staates in seinen völkerrechtlichen Rechten nicht beeinträchtigt werde“.

v. Martitz ¹³³⁾:

„durch welchen eine Macht oder eine Mehrheit von Mächten,... die Verbindlichkeit übernehmen, ein völkerechtliches Rechtsverhältnis gegen Verletzungen... durch alle angemessenen Mittel aufrecht zu erhalten“.

Téopilian ¹³⁴⁾:

„par lequel un Etat, le garant, contracte envers un autre, le garanti, l'obligation accessoire de faire respecter une obligation principale, conventionnelle ou autre qu'un tiers a envers le garanti“.

Martens ¹³⁵⁾.

Umowa gwarancyjna zawiera zobowiązanie pewnego państwa... „die Ausführung eines gewissen

¹³²⁾ v. Liszt: Das Völkerrecht, systematisch dargestellt, 1907, str. 184.

¹³³⁾ v. Martitz: Völkerrecht. „Kultur der Gegenwart“ II. 8, str. 457.

¹³⁴⁾ Téopilian: Les traités de garantie du point de vue juridique. Genève 1904, str. 25.

¹³⁵⁾ v. Martens: Völkerrecht. 1883. Bd. I. str. 420.

Traktates zu garantieren, die Rechte eines bestimmten Volkes zu beschützen oder einen gewissen Zustand der Dinge aufrecht zu erhalten“.

Bluntschli ¹³⁶⁾:

„1. Die Erfüllung eines Vertrags kann unter die Garantie (Gewährschaft) einer dritten Macht gestellt und dadurch gesichert werden. 2. Der Garantievertrag ist ein selbstständiger Vertrag zum Schutze einer allgemeinen völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Anordnung“.

Bonfils ¹³⁷⁾:

„Les traités de garantie proprement dits sont ceux par lesquels un ou plusieurs Etats s'engagent, soit à respecter soit à faire respecter par autrui et à respecter eux-même à la fois, un certain état de choses concernant la situation internationale, ou même la situation intérieure d'un ou de plusieurs Etats“.

Zanim przystąpimy do omówienia poszczególnych definicji i do ustalenia wniosków, wykazujących różnicę pomiędzy istotą gwarancji międzynarodowej w „dawnym systemie“ a istniejącym dziś stosunkiem gwarancyjnym pomiędzy Ligą Narodów i Polską, wydaje się niezbędnem podać i omówić pewne zasadnicze

¹³⁶⁾ *Bluntschli*: Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten. 1868. § 430 i 432.

¹³⁷⁾ *Bonfils Henry*: Manuel de Droit international public. Paris 1898, str. 445.

określenia, które przyjęły się w prawie międzynarodowym jako terminologja umów gwarancyjnych.

G w a r a n t jest to ta z umawiających się stron, która ma zapewnić istnienie określonego stanu prawnego.

G w a r a n t o w a n y jest to strona, której stan prawny został zagwarantowany.

K l a u z u l a g w a r a n c y j n a jest to postanowienie, które w swej treści ustala stosunek gwarancyjny umawiających się stron. Musi ona zawierać słowo „gwarancja”. Zamiast klauzuli gwarancyjnej może być również zawarta oddzielna, dodatkowa umowa gwarancyjna.

Ażeby stosunek gwarancyjny powstał jest wymagana zgoda gwaranta i gwarantowanego.

Jeśli chodzi o formę redakcyjną, umowa gwarancyjna może być umową samoistną lub też postanowieniem dodatkowym (klauzula gwarancyjna)¹³⁸⁾. W każdym razie, ażeby umowa posiadała charakter umowy gwarancyjnej słowo „gwarancja” musi być wymienione w tekście¹³⁹⁾. Następnym warunkiem powstania umowy gwarancyjnej jest wymaganie, aby gwarancja dotyczyła pewnego stanu już istniejącego w chwili zawierania umowy; stąd wynika, że nie można gwarantować czegoś w rzeczywistości nieistniejącego. Nie wyklucza to jednak, aby gwarancja obejmowała pewien stan, ustalony w tej samej umowie lub w umowie, która zostanie równocześnie zawarta.

¹³⁸⁾ „garantie accessoire”, „accessorische Garantie”.

¹³⁹⁾ K. G. Idman: *Le Traité de Garantie*. Helsingfors 1913, str. 153.

Wypadki, kiedy gwarant będzie mógł interwenjować, winny być ściśle ustalone w umowie gwarancyjnej, jest to *casus garantiae*¹⁴⁰⁾.

Sposób wykonania przyjętej gwarancji przez gwaranta winien być określony w umowie gwarancyjnej, przyczem umowa ta nie może być interpretowana rozszerzająco. Sposób postępowania i środki, którymi może posługiwać się gwarant przy wykonywaniu przyjętej gwarancji stanowią *procedurę gwarancyjną*.

Podmiotami umowy gwarancyjnej mogą być jedynie państwa suwerenne. Autorzy, omawiając gwarancję „dawnego systemu“, uważają, że warunkiem, aby państwo mogło być gwarantem, jest zdolność jego do prowadzenia wojny¹⁴¹⁾, jako sankcji za niedotrzymanie swych zobowiązań przez gwarantowanego.

Przedmiotem umowy gwarancyjnej mogą być jedynie pewne postanowienia prawno-międzynarodowe. Muszą one dotyczyć istniejącego stanu prawnego, określonego w umowie.

Przedmioty gwarancji dzieli Quabbe na dwie grupy: prawa względne (*relative Rechte*) i prawa bezwzględne (*absolute Rechte*).

Gwarancja praw względnych polega na zabezpieczeniu wypełnienia pewnych umów. Natomiast gwarancję praw bezwzględnych dzieli Quabbe¹⁴²⁾ na następujące podgrupy (typy):

- 1) gwarancja nietykalności terytorjalnej,
- 2) gwarancja niepodległości państwa,

¹⁴⁰⁾ Quabbe, str. 146.

¹⁴¹⁾ J. Diehl, str. 91. Quabbe, str. 107, 112.

¹⁴²⁾ Quabbe, str. 117—138.

- 3) gwarancja neutralności,
- 4) gwarancja stosunków wewnętrzno - państwowych.

ad 1 i 2) Pierwsze dwie podgrupy ustanawiają gwarancję, która zawiera w sobie w pierwszym rzędzie korzyści strony gwarantowanej t. j. tej, która w razie naruszenia jej terytorjum lub zagrożenia jej bytowi niepodległemu, będzie posiadała prawo żądania pomocy ze strony gwaranta. Powyższe dwa typy gwarancji zawierają *implicite* przymierze umawiających się państw. Gwarant ma tylko obowiązki, gwarantowany zaś posiada prawa. W powyższych wypadkach gwarancja z natury rzeczy będzie się pokrywała z wolą państwa gwarantowanego.

ad 3) Trzeci typ niezawsze będzie korzystny dla strony gwarantowanej. Może zająć wypadek, że państwo, którego neutralność zastała zagwarantowana, będzie zainteresowane w tem, aby zerwać neutralność, — nie będzie tego jednak mogło uskutecznić ze względu na istnienie gwarancji. Gwarant ma w tym wypadku nie tylko obowiązek bronięcia neutralności gwarantowanego, ale będzie posiadał również prawo niedopuszczyć do naruszenia neutralności przez samego gwarantowanego. Również gwarantowany ma obowiązek (zachowania neutralności) i prawo (domagać się bronięcia neutralności przez gwaranta).

ad 4). Czwarty typ obejmuje gwarancję określonych stosunków wewnętrzno - państwowych. Strona gwarantowana ma obowiązek zachowania pewnego stanu prawnego wewnętrzno - państwowego, natomiast gwarant w razie naruszenia tego

stanu prawnego ma prawo domagać się restytucji gwarantowanego przez siebie stanu.

Ten czwarty typ obejmuje ochronę mniejszości w „dawnym systemie”: w powyższym układzie gwarantowany ma tylko obowiązki, gwarant zaś posiada wyłącznie tylko prawa. Mocarstwa, którym dawniej była powierzona gwarancja praw mniejszości, mogły skorzystać z tego prawa lub też z korzystania z niego zrezygnować. Zależało to wyłącznie od warunków i okoliczności politycznych, wśród których nastąpiło naruszenie gwarantowanych zobowiązań.

Ta zależność polityczna wykonywania gwarancji była powodem tego, że w okresie negocjowania Traktatu Pokoju w Paryżu przedstawiciele rozmaitych narodowości, które albo dążyły do uzyskania samodzielności państwowej, albo też pragnęły wywalczyć na przyszłość korzystniejsze warunki swego bytu jako mniejszości narodowe, wysuwali w swych memorjałach do Konferencji najrozmaitsze formy rozwiązania zagadnienia mniejszości narodowych i wyznaniowych. Na czoło tych grup narodowościowych wysunęli się Żydzi, jako najbardziej doświadczeni w podobnych sprawach¹⁴³). Nie ulega wątpliwości, że ich sugestje (memorjał z 10 maja 1919) zostały przez Wielkie Mocarstwa przyjęte jako podstawa układania zobowiązań

¹⁴³) Już na Kongresach w Wiedniu (1815), Paryżu (1858) i Berlinie (1878) Żydzi wpływali na kształtowanie się spraw dotyczących mniejszości. Wyczerpujące i bardzo ciekawe informacje o akcji żydowskiej na Kongresie Wiedeńskim podaje Dr. *Salo Baron* w „Die Judenfrage auf dem Wiener Kongress”. Wiedeń, 1920.

mniejszościowych. Podsunęta Mocarstwom koncepcja gwarancji Ligi Narodów została uznana jako dogodna i najmniej krępująca forma pośredniej interwencji Mocarstw w sprawy mniejszościowe.

Po zaznajomieniu się z elementami i mechanizmem gwarancji międzynarodowej w „dawnym systemie”, a w szczególności z gwarancją ochrony mniejszości, można stwierdzić, iż polega ona na gwarantowaniu „określonego stanu”, a zatem dotyczy bezpośrednio pewnych postanowień materialnych, zawartych w traktacie gwarancyjnym. Mocarstwa gwarantujące, (a zatem gwarant) występowały bezpośrednio jako czynnik powodujący istnienie określonego stanu prawnego. Zasadnicza różnica pomiędzy dawnym i obecnym systemem gwarancji polega na tem, że obecnie Polska sama występuje dobrowolnie jako strona, ustanawiająca pewien stan prawny, a Mocarstwa, lub Liga Narodów gwarantują jedynie wykonanie pewnych postanowień, które zawierają obietnicę Polski samostannego ustanowienia w swoim ustawodawstwie pewnego stanu prawnego. Postanowienia te nie wypływają z woli Mocarstw i one jako kontrahent formalnie nie są autorami wewnętrznych zarządzeń Polski.

Ujemną stroną gwarancji w „dawnym systemie” była możliwość dowolnego interpretowania, kiedy zachodził casus garantiae, oraz możliwość stosowania dowolnej procedury¹⁴⁴⁾ przez Mocarstwa gwarantujące. Niedomagania te redukowały znaczenie gwarancji do minimum — jak to słusznie zauważono w notcie Mocarstw z 24.VI.1919, — a dla samych państw

¹⁴⁴⁾ Cybichowski, str. 27.

gwarantowanych stwarzały stałe niebezpieczeństwo ingerencji Mocarstw w ich sprawy wewnętrzne i naruszenia ich suwerenności.

Zasługuje na uwagę, że mimo wprowadzenia „nowego systemu” gwarancyjnego, Mocarstwa już wkrótce potem (Locarno 1925 r.) wróciły do zdyskwalifikowanego przez nie „systemu dawnego”!

3. Elementy gwarancji art. 12-go.

W „dawnym systemie” gwarancji Mocarstw w zakresie ochrony mniejszości, Mocarstwa gwarantowały pewien określony stan prawny, ustalony przez kontrahentów. W tym wypadku jedna strona zobowiązywała się do ustanowienia pewnego stanu prawnego, a Mocarstwa jako druga strona gwarantowały utrzymanie tego stanu. Gwarancja dotyczyła zatem bezpośrednio pewnego prawa materialnego. W tym wypadku Mocarstwa były gwarantem, a druga strona gwarantowanym.

W M. T. W. jest mowa o tem, że „postanowienia artykułów poprzednich... zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów”, przyczem z dalszego brzmienia klauzuli gwarancyjnej wyraźnie wynika, że gwarancja dotyczy wykonania samych postanowień¹⁴⁵⁾ traktatu.

Należy zatem odróżnić gwarancję określonego stanu prawnego od gwarancji wykonania zobowiązań traktatowych.

¹⁴⁵⁾ Kwestja zmiany postanowień w rzeczywistości jest również sprawą takiego lub innego wykonania „postanowień poprzednich artykułów”.

W pierwszym wypadku istnieje niewątpliwie strona gwarantowana, t. j. państwo, którego określony stan prawny został zagwarantowany. Natomiast w drugim wypadku nie ma strony gwarantowanej, a istnieją gwarantowane postanowienia traktatowe, wobec czego w tym wypadku może być mowa jedynie o dodatkowym zapewnieniu przez stronę zobowiązaną wykonania danego traktatu, niezależnie od tego, kto z tego stanu rzeczy będzie czerpał korzyści.

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że w „nowym systemie” gwarancji ochrony mniejszości nie istnieje strona gwarantowana. Do tego wniosku doszedł również Ito¹⁴⁶⁾.

Częstokroć spotykane zdanie, że same mniejszości są stroną gwarantowaną nie wytrzymuje krytyki i jest w samem swem założeniu mylne, gdyż mniejszości nie stanowią „odrębnej zbiorowości politycznej”¹⁴⁷⁾ w swoich państwach zamieszkania, a tem mniej podmiotu prawa narodów.

Obecnie zachodzi pytanie: k t o j e s t g w a r a n t e m? Dla zbadania tego musimy sięgnąć do genezy M. T. W. Traktat ten był w y k o n a n i e m art. 93-go Traktatu Pokoju z Niemcami. Ten jego charakter wykonawczy nie ulega wątpliwości i jest dostatecznie wyraźnie zaznaczony w samym art. 93, we wstępie do M. T. W., w t. zw. liście Clémenceau, wreszcie w dokumentach Konferencji Pokojowej. Z artykułu 93-go Traktatu Pokoju wynika, że Traktat, który Polska

¹⁴⁶⁾ N. Ito: La protection des minorités. Paris 1931, str. 207.

¹⁴⁷⁾ Nota Rady Najwyższej do Paderewskiego z 24.VI.1919 (t. zw. list Clémenceau) punkt VI (Zaleski, str. 123).

zawrze w wykonaniu tegoż artykułu będzie stosunkiem prawno - międzynarodowym pomiędzy Polską, a Głównymi Mocarstwami. Rzesza Niemiecka, która była jednym z kontrahentów Traktatu Pokoju, miała jedynie prawo domagać się aby umowa zapowiedziana w art. 93-cim została zawarta i uzyskała moc prawną. Z chwilą spełnienia tych warunków, a zatem po podpisaniu i ratyfikowaniu tej umowy, artykuł 93 Traktatu Pokoju został wykonany zaś wszelkie prawa Niemiec z tytułu tego artykułu zostały wyczerpane.

O oddawaniu postanowień tego przyszłego traktatu pod czyjąkolwiek gwarancję nie było początkowo na Konferencji mowy. Koncepcja gwarancji została wysunięta dopiero wtedy, kiedy w łonie członków Komisji Nowych Państw pojawiły się głosy o konieczności ustanowienia forum, które rozpatrywałoby skargi mniejszości przeciwko pogwałceniu ochrony traktatowej¹⁴⁸⁾.

Wysunięto początkowo koncepcję „ochrony Ligi”, „jurysdykcji Ligi” oraz kompetencję Ligi do czynienia zmian traktatu, a dopiero następnie koncepcję gwarancji.

Przyjrzyjmy się motywom, które podały Mocarstwa w piśmie z 24 czerwca 1919:

Wykonywanie gwarancji w „dawnym systemie” przez W. Mocarstwa było nieskuteczne, wtrącały się one bowiem do spraw wewnętrznych gwarantowanych państw a zatem należało to wykonywanie gwarancji powierzyć komu innemu: powstawała Liga Narodów,

¹⁴⁸⁾ str. 47—48 i 55—58 oraz wymienione tam źródła.

w Radzie której G. Mocarstwa będą miały głos decydujący (5 głosów na 9!), więc powierzyć wykonywanie gwarancji temu właśnie gronu! Będą w niem posiadały głos również „państwa małe“, a więc będzie to pewnego rodzaju reasekuracją Polski, „że Polska pod żadnym względem nie będzie się znajdowała pod kuratelą Mocarstw Sygnatarjuszy Traktatu“¹⁴⁹). W ten sposób oddano wykonywanie gwarancji Lidze Narodów, ściślej mówiąc: Radzie L. N.

Rozważmy, czy Liga Narodów lub jej organ wykonawczy, jakim jest Rada, może być uważana za gwaranta? Teoretycznie nasuwają się dwa zastrzeżenia, które przemawiają przeciwko temu, aby Liga Narodów mogła być uważana za gwaranta:

1^o Liga Narodów nie jest stroną w Traktacie. — Wprawdzie znane są wypadki w prawie narodów, że może być zawarty traktat gwarancyjny in favorem tertii, ale wtedy ten trzeci jest stroną gwarantowaną. Nie jest do pomyślenia traktat gwarancyjny, w którym nie brałby udziału gwarant.

2^o Liga Narodów nie jest pełnowartościowym podmiotem prawa narodów. Nie może m. in. prowadzić wojny¹⁵⁰), a cały jej autorytet „uzależnionym będzie w znacznej mierze od poparcia, jakiego Lidze Narodów udzieli potęga Wielkich Mocarstw“¹⁵¹). Znana „klauzula gwarancyj-

¹⁴⁹) T. zw. List Clémenceau, *Zaleski*, str. 120.

¹⁵⁰) *Quabbe*, str. 112 wymaga tego od państwa jako warunku, aby mogło się stać gwarantem.

¹⁵¹) T. zw. List Clémenceau: *Zaleski*, str. 119 (słowa wstawione na życzenie Wilsona — obacz str. 60).

na" Paktu L. N. (t. j. art. 10-ty) jest ściśle rzecz biorąc, wzajemną gwarancją jej członków i cała kompetencja Ligi w tej gwarancji jest wyłącznie proceduralna. Podobnie wydaje się, że zadanie Ligi na podstawie art. 12-go M. T. W. jest również tylko proceduralne.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że poszczególne Główne Mocarstwa są formalnie gwarantem wykonania M. T. W.; jednakże dążąc do usprawnienia instytucji międzynarodowej gwarancji, sygnatariusze M. T. W. upoważnili Radę L. N. do wykonywania gwarancji w ściśle określonych w M. T. W. granicach. Innymi słowy: Główne Mocarstwa jako gwarant odstąpiły określoną część swoich kompetencji Radzie L. N., Polska zaś (jako kontrahent w umowie z Gł. Mocarstwami) wyraziła na to swoją zgodę. W następstwie tego Rada L. N. specjalną uchwałą (13.II.1920) przyjęła prawa, które zostały jej odstąpione przez Mocarstwa, za wyraźną zgodą Polski.

Powyższy wypadek przelania określonych kompetencji pewnych państw na zbiorowe ciało międzynarodowe (Radę L. N.) stanowi jedną z charakterystycznych cech „nowego systemu” w stosunkach międzynarodowych. Wydaje się, że określenie „cesja kompetencyjna” oddaje trafnie treść powyższego aktu prawno-międzynarodowego w „nowym systemie”¹⁵²⁾.

¹⁵²⁾ Józef Lemański określa to jako „pełnomocnictwo”, dane Radzie L. N. przez kontrahentów M. T. W. („Generalizacja zobowiązań mniejszościowych a Polska” — *Sprawy Narodowościowe* R. VIII (1934), str. 534).

Rada L. N. jest zatem pełnomocnikiem gwarantów, wykonywującym gwarancję na podstawie cesji kompetencyjnej. Nabyła ona określone w art. 12 M. T. W. prawa gwaranta.

Przedmiotem gwarancji są artykuły 1 — 11 M. T. W. „o ile dotyczą osób należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych”.

Klauzulę gwarancyjną stanowi zdanie I. 1. art. 12 M. T. W.

Casus *guarantiae* jest określony jako „przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia” postanowień gwarantowanych, t. j. postanowień, które stanowią przedmiot gwarancji.

Procedura gwarancyjna przewiduje odpowiedzialność polityczną i sądową na skutek nastąpienia casus *guarantiae* i mieści się w postanowieniach ust. II i III art. 12-go. Postępowanie Rady L. N. w myśl litery Traktatu winno być w każdym konkretnym wypadku oddzielne.



Odmiennej poglądu na stosunek Ligi Narodów do M. T. W. jest Bruns¹⁵³⁾ Polemizując z Idmanem i Bussmannem¹⁵⁴⁾ uważa on, że Liga Narodów jest gwarantem, zaś Głównie Mocarstwa są stroną gwaran-

¹⁵³⁾ *Carl Georg Bruns*: Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge. Wydawnictwo zbiorowe: Gesamte Schriften zur Minderheitenfrage. Berlin 1933, str. 114.

¹⁵⁴⁾ *Dr. Otto Bussmann*: Der Völkerrechtliche Garantievertrag, insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes. Frankfurt 1926.

towną. Z tego wynika, że Główne Mocarstwa posiadają obowiązki ¹⁵⁵⁾, wpływające ze stosunku gwarancyjnego, zaś Polska posiada zobowiązania materialne, wpływające z M. T. W. Bruns powyższą argumentację przeprowadza po to, aby wykazać, że G. Mocarstwa mają obowiązek stałego czuwania nad wykonywaniem zobowiązań mniejszościowych przez Polskę, nawet wtedy, gdyby Liga Narodów przestała istnieć. W tym punkcie spoczywa cała słabość argumentacji Bruns, gdyż już uprzednio wykazano niesłuszność tej tezy. Przyjmując nawet tezę Bruns, że Liga jest gwarantem, a G. Mocarstwa są stroną gwarantowaną, wynika z tego, że stosunek gwarancyjny zachodzi pomiędzy temi dwiema stronami; a zatem logicznie rozumując dalej: gdy Liga Narodów przestanie istnieć, wtedy upada cały stosunek gwarancyjny. Bruns jednak jest zdania, że w tym wypadku Mocarstwa musiałyby się zastanowić nad wytworzoną sytuacją, i Ligę Narodów zastąpić innym gwarantem. Wywody Bruns zbijają również Ito ¹⁵⁶⁾, który wprowadzie również uważa, że Liga Narodów jest gwarantem, natomiast wnioskując, że Mocarstwa nie są stroną gwarantowaną. Zdaniem Ito w niniejszym stosunku gwarancyjnym nie ma strony gwarantowanej.

Podobnie jak Bruns, zapatruje się na tę kwestję również Diehl ¹⁵⁷⁾.

* * *

Rada L. N. wykonywa zatem zastępczo określone w M. T. W. czynności gwarancyjne; zakres działania

¹⁵⁵⁾ Bruns, str. 115.

¹⁵⁶⁾ Ito, str. 207.

¹⁵⁷⁾ Diehl, str. 91—95.

Rady L. N. nie może wykraczać poza kompetencje, nadane jej przez sygnatarjuszy Traktatu w art. 12. Dla tego zakresu działania Rady L. N. przyjęło się określenie „gwarancja Ligi Narodów”. Zwracamy na to określenie dlatego specjalną uwagę, że chociaż jest ono prawnie nieściśle, to jednak wobec tego, że jest ogólnie stosowane, posługiwać się niem będziemy w powyższym znaczeniu w dalszych rozważaniach.

Nawiązując do zagadnienia podniesionego przez Brunsę, należy się zastanowić nad tem, co by się stało z klauzulą gwarancyjną z chwilą, gdyby Liga Narodów przestała istnieć? Główne Mocarstwa nie nabyłyby automatycznie prawa gwaranta, gdyż zrzekły się one tych praw — a to zrzeczenie się właśnie stanowiło istotę „nowego systemu”. Klauzula gwarancyjna zawarta w art. 12 M. T. W. traciłaby wtedy swą doniosłość prawną, gdyż przejście gwarancji na Główne Mocarstwa byłoby sprzeczne z intencjami tych Mocarstw jako autorów Traktatu. Zobowiązania poprzedzające art. 12 pozostałyby w mocy jako stypulacje umowne pomiędzy Mocarstwami i Polską, jednakże znikłaby właśnie wszelka ich gwarancja.

4. Istota gwarancji Ligi Narodów.

Rada Ligi Narodów rezolucją z dnia 13 lutego 1920 przyjęła wykonywanie gwarancji, powierzając jej przez sygnatarjuszy M. T. W., dodając zastrzeżenie „o ile dotyczą one (postanowienia) osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych¹⁵⁸⁾”. Jednak już wkrótce po tem wysunęła się

¹⁵⁸⁾ S. d. N. J. O. I. str. 55—56.

konieczność zbadania zakresu tej gwarancji i jej skutków. Z tego powodu polecono przedstawicielowi Włoch Tittoniemu zbadanie istoty i zakresu przyjętej gwarancji. Tittoni przedstawił dnia 22 października 1920 na II sesji Rady L. N. w Brukseli raport, w którym odnośnie do istoty gwarancji wypowiedział co następuje: ¹⁵⁹⁾

„Nie będzie rzeczą zbędną określić przede wszystkim jasno istotny sens słów: „gwarancja Ligi Narodów”. Wydaje się rzeczą oczywistą, iż to określenie oznacza przede wszystkim, iż postanowienia dotyczące mniejszości są nieetykalne, t. j. nie mogą być zmienione w tym sensie, aby naruszone zostały jakiekolwiek prawa obecnie uznane, i bez zgody większości Rady Ligi. W drugim rzędzie oznacza to postanowienie, że Liga winna się upewniać, że postanowienia dotyczące ochrony mniejszości są stale wykonywane”.

Powyższa opinia Tittoniego nie stanowi właściwej analizy istoty gwarancji, a raczej określa jej skutki. W raporcie swym postawił Tittoni dwie tezy, o które toczy się dotychczas spór:

1^o tezę o nienaruszalności traktatów o ochronie mniejszości;

2^o tezę o obowiązku Ligi Narodów stałego upewniania się, czy zobowiązania mniejszościowe są wykonywane.

Obie tezy należy dziś uważać za obalone: broni ich jeszcze doktryna niemiecka. Nienaruszalność traktatów upada chociażby dlatego, że tekst traktatów (art. 12 ust. I. zdanie 1 M. T. W.) przewiduje możliwość zmian. Natomiast teza stałości upewniania się czy trak-

¹⁵⁹⁾ Zaleski, str. 163; tekst franc. S. d. N. P. d. M. 1931. Str. 14.

taty są wykonywane nie jest zgodna z literą traktatu, który przewiduje zajmowanie się Rady sprawami z traktatów tych wpływających, jedynie wtedy, gdy którykolwiek z członków Rady zwróci uwagę Rady na naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia postanowień traktatu; a więc w sporadycznych wypadkach — a nie stale. Taką właśnie interpretację tekstu art. 12 M. T. W. potwierdził również referent Komitetu Londyńskiego (dla spraw ochrony mniejszości narodowych) na madryckiej sesji Rady Ligi Narodów, Adatci, w swym raporcie złożonym Radzie dnia 11 czerwca 1929, w którym stwierdził:¹⁶⁰⁾

„...traktaty nie zawierają żadnych postanowień, które zezwalałyby Radzie na stały nadzór w odniesieniu do położenia mniejszości...”

Co się tyczy interpretowania użytego przez Tittonego słowa „stale” (constamment) jako „nazawsze” (jak to podtrzymuje doktryna niemiecka¹⁶¹⁾, to jest to również niesłuszne, ponieważ wykażemy na dalszem

¹⁶⁰⁾ S. d. N. P. d. M. 1931, str. 179. Tekst francuski: „...les traités ne contiennent pas de dispositions permettant au Conseil, quant à la situation des minorités, une surveillance constante...”

¹⁶¹⁾ Charakterystyczny wyjątek memoriału rządu niemieckiego do Komitetu Londyńskiego (S. d. N. P. d. M. 1931, str. 184): „Elle (sc. la garantie) comporte, d'abord, une surveillance permanente de la situation des minorités dans les différents pays signataires...”

Z tą samą interpretacją spotykamy się u poszczególnych autorów niemieckich: C. G. Bruns: Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge, str. 10 i nast., Junckerstorff: Die Völkerbundsgarantie, str. 48 i nast., Junghann: Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund, str. 7 i nast.

miejscu, że traktaty te mogą być przez sygnatariuszy każdej chwili wogóle uchylone. Tak więc obie tezy Tittoniego są nieistotne. Temsamem upada cała „definicja” Tittoniego istoty gwarancji Ligi Narodów; nie wgłębiła się ona w samą istotę gwarancji, a jedynie wyliczała — z mylną prawniczą interpretacją — skutki tej gwarancji.

Natomiast należałoby dla zgłębienia znajomości doktryny Ligi Narodów w tej dziedzinie zbadać drugi przypadek gwarancji Ligi Narodów: dotyczy on konstytucji W. M. Gdańska.

W myśl art. 103 ust. I. Traktatu Pokoju z Niemcami:

„Konstytucja Wolnego Miasta Gdańska opracowana zostanie w porozumieniu z Wysokim Komisarzem Ligi Narodów przez prawidłowo wyznaczonych przedstawicieli Wolnego Miasta. Znajdować się ona będzie pod gwarancją Ligi Narodów”.

Powyższe postanowienie znalazło swój wyraz również w samej konstytucji W. M. Gdańska w art. 49 ust. III, który przewiduje, że: ¹⁶²⁾

„Zmiany konstytucji mogą wejść w życie dopiero z chwilą, gdy zostały zakomunikowane Lidze Narodów i gdy ta oświadczyła, że przeciwko zmianom nie podnosi żadnych sprzeciwów”.

Z okazji zatwierdzenia konstytucji Gdańska przez Radę L. N. referent tej sprawy, przedstawiciel Japonii Ischii w następujący sposób określił słowo „gwarancja” (raport z 17 listopada 1920): ¹⁶³⁾

¹⁶²⁾ Zbiór dokumentów urzędowych dotyczących stosunku W. M. Gdańska do Rzplitej Polskiej. Część I. Gdańsk 1923, str. 133.

¹⁶³⁾ j. w. str. 120.

„Postanowienie Traktatu Wersalskiego, według którego konstytucja Wolnego Miasta będzie zagwarantowaną przez Ligę Narodów, znaczy: 1) że ta konstytucja winna podlegać zatwierdzeniu Ligi Narodów, 2) że konstytucja ta nie może być zmieniona bez upoważnienia Ligi Narodów i 3) że życie konstytucyjne Wolnego Miasta Gdańska winno się zastosowywać do przepisów tej konstytucji.

Oczywiście gwarancja konstytucji i opieka Ligi są ze sobą ściśle związane. Zasadniczą myślą jest, że Wolne Miasto winno tworzyć w ustroju międzynarodowym Europy organizm, który winien być broniony przeciw wszelkiej ingerencji ze strony jakiegokolwiek kraju, który winien posiadać własny byt, i który samo przez się rozumie się, winien mieć w poszanowaniu przepisy Traktatu Wersalskiego i prawa, które ten traktat udzielił Polsce”.

Powyższe określenie również precyzowało pojęcie gwarancji przez wyliczenie jej skutków. Punkt 1-szy był powtórzeniem pierwszego zdania ust. I art. 104 Traktatu Pokoju w Wersalu. Natomiast dwa następne punkty określiły gwarancję w podobny sposób, jak to uczynił Tittoni. Niemniej jednak należy wskazać że Ishii był ostrożniejszy przy określaniu tych skutków; nie popadł w błędy Tittoniego.

Gwarancja Ligi Narodów w dziedzinie ochrony mniejszości była również przedmiotem rozważań t. zw. Komitetu Londyńskiego, zaś w raporcie Adatci'ego, przedstawionym sesji madryckiej Rady L. N. (czerwiec 1929) rozważania te były streszczone w rozdziale „*sanction de traités*”. Niestety rozpatrywania te szły również jedynie pod kątem widzenia skutków prawnych gwarancji.

Na podstawie powyższych raportów możemy scharakteryzować doktrynę Rady L. N. w odniesieniu do wykonywanej przez nią gwarancji:

Rada uważała, że winna ona jako wykonawczyni gwarancji posiadać wpływ na ewentualne zmiany gwarantowanego stanu prawnego, oraz, że winna ona przeciwdziałać naruszeniu i niebezpieczeństwu naruszenia gwarantowanych postanowień.

Rozważmy obecnie opinie autorów polskich i obcych o istocie gwarancji L. N.: prof. Kutrzeba¹⁶⁴), Łypacewicz¹⁶⁵), i Jeziorański¹⁶⁶) uważają zgodnie, że gwarancja L. N. polega na tem, że:

1^o zmiany traktatu mogą być dokonane jedynie za zgodą większości Rady L. N.

2^o Rada L. N., na skutek zwrócenia jej uwagi przez członka Rady na naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia może zastosować procedurę traktatem przewidywaną (dać instrukcje, odpowiednio postąpić).

3^o Członek Rady L. N. może w razie powstania sporu, dotyczącego gwarantowanych artykułów Traktatu, skierować sprawę do St. Trybunału S. M. do ostatecznego rozstrzygnięcia.

Mandelstam¹⁶⁷) odróżnia dwie gwarancje:

1^o gwarancję przeciwko zmianom bez zgody Rady L. N., oraz 2^o gwarancję wykonania.

¹⁶⁴) St. Kutrzeba: *Mniejszości*, str. 66—67.

¹⁶⁵) W. Łypacewicz: *Gwarancja Ligi Narodów i procedura według Traktatów Mniejszościowych*. Warszawa 1930, str. 14—15.

¹⁶⁶) *Konstanty Jeziorański*: *Istota problemu mniejszościowego na terenie międzynarodowym*. Warszawa 1930, str. 8.

¹⁶⁷) *Mandelstam*, str. 81.

Ito¹⁹⁸⁾ rozróżnia trzy gwarancje:

1^o gwarancję nienaruszalności (zmiany tylko za zgodą Rady L. N.), 2^o gwarancję wykonania, i 3^o gwarancję interpretacji.

Po rozważeniu powyższych tez zdaje się nie ulegać wątpliwości, że gwarancja Ligi Narodów w dziedzinie ochrony mniejszości zapewnia należyte wykonanie zobowiązań mniejszościowych przez państwa, które przyjęły te zobowiązania. Istota tej gwarancji w „nowym systemie” — w odróżnieniu od dotychczasowych postanowień gwarancyjnych w „dawnym systemie” — polega:

1^o na przelaniu wykonywania gwarancji na określony organ międzynarodowy (cesja kompetencyjna);

2^o na możliwości wytoczenia państwu, które przyjęło materialne zobowiązania procesu politycznego (przed Radą L. N.) lub sądowego (przed St. Trybunałem Spraw. Międzyn.) za naruszenie postanowień, których wykonanie gwarantują Gł. Mocarstwa;

3^o na możliwości zmiany lub uchylenia gwarantowanych postanowień, przewidywanej w samej klauzuli gwarancyjnej.

Czem różni się powyższa koncepcja gwarancji w „nowym systemie” od gwarancji w „systemie dawnym”? Podczas gdy dawna gwarancja nosiła charakter interwencji poszczególnego Mocarstwa¹⁹⁹⁾, to obecny system wyłącza interwencję tego rodzaju, a zamiast niej wprowadza dobrą wolę strony gwaranto-

¹⁹⁸⁾ N. Ito, str. 193—237.

¹⁹⁹⁾ Ito, str. 201.

wanej. Inowacją „systemu nowego” jest cesja kompetencyjna, na podstawie której wykonanie gwarancji teoretycznie zostało oddane kolegialnemu organowi społeczności międzynarodowej, w którym strona gwarantowana współdziała na zasadzie „równi z równymi”.

Z punktu widzenia państw zobowiązanych skutki gwarancji:

w dawnym systemie ochrony mniejszości — o ile miały miejsce — wyrażały się stosowaniem siły i przymusu ze strony gwaranta, a zatem stanowiły z reguły naruszenie suwerenności państwa gwarantowanego;

w nowym systemie zaś pociągają za sobą odpowiedzialność państwa oskarżonego o naruszenie gwarantowanych zobowiązań, która to odpowiedzialność — ze względu na to, że nie może być zastosowana wobec wszystkich członków społeczności międzynarodowej — ustanawia wobec grupy państw zobowiązanych pewien stan wyjątkowy (*regime d'exception*) a temsamem narusza uświęconą zasadę równości państw.

Nadmieniono powyżej, że w „nowym systemie” wprowadza się jako poważny czynnik skuteczności gwarancji dobrą wolę państwa zobowiązanego. Dotychczasowa, piętnastoletnia praktyka Ligi Narodów wykazała, że ten właśnie czynnik w konkretnych wypadkach zajmowania się Ligi Narodów sprawami mniejszościowymi posiadał decydujące znaczenie. Nie mogły nie przewidywać tego Wielkie Mocarstwa już wtedy, kiedy nowy ten system kontroli wykonywania

zobowiązań mniejszościowych ustanawiały. Słusznie zauważył Politis¹⁷⁰⁾, że

„niewątpliwie myślano, że Rada zawsze będzie postępowała roztropnie i ustąpi przed uzasadnionymi uwagami, które przedstawi państwo zainteresowane“.

Zastanówmy się nad konsekwencjami, jakie grożą państwu-sygnatarjuszowi umowy mniejszościowej w wypadku, gdyby uchyliło się od wykonania pewnej uchwały Ligi Narodów lub wyroku Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w dziedzinie ochrony mniejszości? Grożą mu wówczas sankcje przewidywane w art. 16 Paktu L. N.: blokada gospodarcza, wykluczenie z Ligi, wymuszenie poszanowania zobowiązań Paktu L. N. przez akcję zbrojną jej członków. Tak brzmi litera Paktu, — w praktyce jest wprost nie do pomyslenia, aby jakikolwiek zatarg, wynikający z ochrony mniejszości, spowodował wyczerpanie wszystkich sankcyj przez Ligę Narodów. Liga zapewne — zgodnie z opinią Politisa — postąpi rozsądnie i odstąpi od zbyt bojowych zarządzeń. Natomiast w dzisiejszych warunkach jest możliwe aby jedno państwo, którego współrodacy stanowią mniejszość narodową w drugim państwie, rozpoczęło przeciwko drugiemu państwu kroki wojenne za pokrzywdzenie swoich współrodaków. Jednak i tutaj zachodzą okoliczności utrudniające: oba państwa muszą ze sobą graniczyć, — bo np. Rzesza Niemiecka w razie ewentualnego pokrzywdzenia mniejszości niemieckiej przez Rumunję byłaby pozbawiona możliwości stosowania sankcji zbrojnej.

¹⁷⁰⁾ N. Politis. La Justice Internationale. Paris 1924, str. 243.

Na podstawie tych rozważań należy stwierdzić, że dobra wola państwa zobowiązanego odgrywa we współczesnym systemie ochrony mniejszości decydującą rolę przy wykonywaniu wszelkich zobowiązań w tej dziedzinie, a opinia międzynarodowa będzie poważnie wpływała na kształtowanie się woli danego państwa.

5. Przedmiot gwarancji.

W myśl zdania I.1, art. 12-go tylko

„postanowienia artykułów poprzednich, o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych“

podlegają gwarancji. Na tej podstawie przeprowadza Kierski ¹⁷¹⁾ dowód, że jedynie artykuły 7 ust. 4, oraz art. 8, 9, 10 i 11 M. T. W. są gwarantowane, albowiem tylko one dotyczą osób należących do mniejszości. Tymczasem St. Trybunał Spr. Międzynar. w Hadze, w sporze polsko-niemieckim w sprawie kolonistów wydał opinię ¹⁷²⁾, w myśl której wszystkie bez wyjątku artykuły poprzednie, t. zn. 1 — 11, podpadają pod gwarancję ustanowioną art. 12-tym.

Sprawa ta jest zatem sporna. Opinia St. T. S. M. nie stanowi precedensu, — tak, że nie jest wykluczone, że Trybunał w innym składzie może wydać opinię przeciwną. Nie wdając się w meritum tego sporu, w dalszych rozważaniach będziemy używali określenia „artykuły gwarantowane“, obejmując niem kompleks

¹⁷¹⁾ Kierski, str. 304.

¹⁷²⁾ C. P. J. I. Série B. Avis Consultatif N° 7, str. 16—17.

postanowień gwarantowanych, których materialna treść nie będzie posiadała znaczenia dla dalszych rozważań.

6. Skutki gwarancji.

Rada Ligi Narodów została upoważniona do wykonywania gwarancji, przyczem w określonym wypadku nabywa pewne kompetencje również Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. Wyłączna kompetencja Rady L. N. względnie St. T. S. M. na podstawie art. 12 M. T. W. nie ulega wątpliwości. Zgromadzenie L. N. i Sekretariat L. N. nie nabyły na podstawie art. 12-go żadnych praw do ingerencji. — Tak się przedstawia sprawa kompetencji na podstawie litery Traktatu.

Odmiennego zdania jest Junckerstorff¹⁷³⁾, który uważa, że gwarancja Ligi Narodów jest gwarancją kolektywną, wobec czego wszyscy członkowie Ligi mają prawo wykonywania praw gwaranta. Opinia ta jest niesłuszna, bo pod tym względem tekst traktatu i uchwały Rady i Zgromadzenia L. N. są jasne.

Przy wykonywaniu gwarancji państwo gwarantowane ma prawo domagać się od gwaranta, aby nie wykraczał poza przepisy traktatu¹⁷⁴⁾. Postępowanie, które ma miejsce po stwierdzeniu, że nastąpił casus guarantiae winno być zgodne z procedurą gwarancyjną ustaloną w traktacie.

¹⁷³⁾ *Junckerstorff*: Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts. Haag 1930, str. 26.

¹⁷⁴⁾ *Ito*, str. 217.

Jeśli zostanie stwierdzone naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia postanowień M. T. W., t. zn. gdy nastąpi casus garantiae, Polska, na podstawie art. 12 M. T. W., może być pociągnięta do odpowiedzialności:

a) przed Radę L. N. na skutek inicjatywy członka Rady; tę formę odpowiedzialności nazwaliśmy odpowiedzialnością polityczną;

b) przed Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej na skutek skargi jednego z sygnatariuszy lub jednego z członków Rady L. N.; tę formę odpowiedzialności nazwaliśmy odpowiedzialnością sądową.

W razie stwierdzenia naruszenia zobowiązań mniejszościowych, ostatecznym skutkiem odpowiedzialności politycznej i sądowej może być jedynie przywrócenie stanu, który został naruszony.

ROZDZIAŁ V.

Zmiany i zniesienie postanowień M. T. W.

1. Możliwość zmian postanowień M. T. W.

Zdanie I. 2, art. 12 M. T. W. precyzuje wyraźnie możliwość zmian postanowień M. T. W., określając równocześnie warunki, w których zmiany poprzednich artykułów będą mogły być przeprowadzone przez Radę L. N.:

„Nie będą one mogły być zmienione bez zgody większości Rady Ligi Narodów”.

Z powyższego wynika, że postanowienia M. T. W. nie są niezmiennialne, a tem samem upada teoria o nie-naruszalności ochrony mniejszości, której autorem stał się Tittoni, a która znalazła gorliwych obrońców w długim szeregu autorów niemieckich. Teza Tittoni'ego jest zawarta w raporcie przedłożonym Radzie L. N. z dnia 22 października 1920¹⁷⁵⁾, w którym twierdzi:

„iż postanowienia dotyczące mniejszości są nietykalne (intangibles), t. zn. nie mogą być zmienione w tym sensie aby naruszone zostały jakie prawa obecnie uznane (droits actuellement reconnus), i bez zgody większości Rady Ligi Narodów“.

Tittoni¹⁷⁶⁾ pojmuje nietykalność traktatów o ochronie mniejszości jako niemożliwość naruszenia „uznanych praw“, przyczem dodaje „i bez zgody większości Rady L. N.“. W związku z tem należy stwierdzić:

1^o treść traktatów o ochronie mniejszości nie stanowi żadnego kompleksu „uznanych praw“, a to chociażby dlatego, że te „prawa“ nie zostały przez wszystkie państwa „uznane“, a więc nie stanowią *sui generis* „common law“ społeczności międzynarodowej;

2^o „uznane prawa“, o których mówi Tittoni, są tylko i jedynie treścią traktatów międzynarodowych, co do których doktryna współczesnego prawa narodów uznała, że nie mogą być „umowami wieczystymi“;

3^o niezrozumiałem jest dla czego Tittoni, gdyby był przekonany o nietykalności „uznanych praw“, powiądał tę tezę z dodatkiem „i bez zgody większości Rady

¹⁷⁵⁾ patrz str. 112.

¹⁷⁶⁾ patrz str. 112—116.

L. N.". Już z tego zwrotu wynika, że ta nietykalność" mogła być naruszona za zgodą większości Rady L. N.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie możliwości zmian gwarantowanych zobowiązań miało stanowić zasadniczą różnicę w systemie gwarancyjnym dawnym i obecnym. Najtrafniej charakteryzuje to Temperley¹⁷⁷):

„W dawnym systemie już jedno tylko państwo, odmawiając swej zgody, mogło uniemożliwić konieczny rozwój, któremu każda umowa, narówni jak każde prawo, winno podlegać”.

M. T. W. jest umową międzynarodową, a ponieważ każda umowa międzynarodowa może ulec zmianom za zgodą wszystkich sygnatarjuszy, przeto i M. T. W. wymagałby jedynie tej zgody, gdyby nie klauzula cesyjna, która w pewnych granicach oddaje to prawo Radzie L. N., pod warunkiem, ustalonym w samej klauzuli cesyjnej (zgoda w i ę k s z o ś c i R. L. N.). Sporną jest kwestja, czy nabywając prawo zmian traktatów mniejszościowych nabyła równocześnie Rada L. N. prawo uchylenia postanowień tych traktatów? Temi zagadnieniami zajmiemy się w innym miejscu. Obecnie należałoby rozważyć twierdzenie niektórych autorów niemieckich¹⁷⁸), że zniesienie M. T. W. byłoby sprzeczne z art. 93 Traktatu Pokoju z Niemcami.

Zdaniem Brunsa art. 93, łącznie z uprzednią wymianą not pomiędzy Mocarstwami a Niemcami, stano-

¹⁷⁷) Temperley, T. V, str. 139.

¹⁷⁸) Bruns, Schriften, str. 112—113. Dr. Rudolf Camerer: Verbesserung des Minderheitenschutzes gegen den Willen der betroffenen Staaten? Berlin 1932, str. 48—51.

wi zobowiązanie Mocarstw wobec Niemiec, na podstawie którego Mocarstwa, bez zgody Niemiec nie mogą zrezygnować ze swego wymagania wobec Polski. Bruns dopatruje się tutaj bezpodstawnie jakiegoś stosunku gwarancyjnego pomiędzy Mocarstwami i Niemcami¹⁷⁹⁾).

Podobnie rozumuje Camerer, dodając, że Liga Narodów nie ma prawa zwiększać zakresu zobowiązań Polski, natomiast mają to prawo jedynie Główne Mocarstwa¹⁸⁰⁾, przyczem zdaniem Camerera nie będzie wtedy wymagana zgoda Polski.

Stwierdzić raz jeszcze należy,¹⁸¹⁾ że zobowiązania Polski wypływające z art. 93-go Traktatu Pokoju:

1^o są aktem jedynie Mocarstw i Polski, a dla Niemiec stanowią *res inter alios acta*;

2^o zostały przez Polskę przyjęte, a przez podpisanie i ratyfikację tego osobnego Traktatu (M. T. W.) art. 93 został wykonany i z tego tytułu na Polsce nie ciąży już żadne zobowiązania;

3^o nie stwarzają dla Niemiec żadnej podstawy prawnej do jakichkolwiek roszczeń.

Powoływanie się Brunsa na wymianę not pomiędzy Mocarstwami i Niemcami mogłoby jedynie wtedy być argumentem, gdyby Niemcy uznały również za obowiązującą swoją notę z dnia 29 maja 1919¹⁸²⁾ w sprawie ochrony praw mniejszości w Rzeszy Niemieckiej. Jak dotychczas uczeni i politycy niemieccy

¹⁷⁹⁾ Bruns, *Schriften*, str. 113.

¹⁸⁰⁾ Camerer, str. 41.

¹⁸¹⁾ obacz również wywody w tej materji na str. 105—106.

¹⁸²⁾ Zaleski, str. 116. Kraus, str. 42. W tej sprawie obacz str. 61 i odnośnik 79 na tejże stronie.

odmawiają tej nocie charakteru obowiązującego. A zatem ten argument Brunsza, oparty na doktrynie niemieckiej, upada.

2. Procedura zmiany postanowień M. T. W.

Powyżej stwierdzono, że M. T. W. może ulec zmianom. Obecnie należy rozpatrzyć jakie będzie postępowanie przy przeprowadzaniu tych zmian?

a) Inicjatywa zmian M. T. W. wyjść może przede wszystkim od wszystkich sygnatarjuszy. Ponieważ Główne Mocarstwa są stałymi członkami Rady L. N. przeto to stwierdzenie będzie posiadało znaczenie dla Polski, na wypadek gdyby w Radzie nie zasiadała. Nie ulega wątpliwości, że każdy Traktat może być zmieniony na żądanie jednego chociażby sygnatarjusza; zachowanie się przy tem pozostałych sygnatarjuszy w tej chwili nie ma dla rozważań znaczenia. Zachodzi jedynie pytanie, czy cedując swoje uprawnienia wykonywania gwarancji i upoważniając Radę do przeprowadzania zmian, sygnatarjusze utracili prawo inicjatywy tych zmian? Klauzula cesyjna mówi jedynie o samem przeprowadzaniu zmian, nie wymienia również inicjatywy tych zmian, a pozatem wydaje się, że propozycja taka może wyjść od poszczególnych sygnatarjuszy na podstawie zasadniczych uprawnień sygnatarjusza w powszechnem prawie narodów.

Pozatem nabyli prawo inicjatywy zmian poszczególni członkowie Rady. Jeśli w myśl klauzuli cesyjnej nabyli prawo decydowania o zmianach, to tembardziej przysługuje im prawo postawienia każdego

wniosku w dziedzinie tej zmiany. Procedura specjalna przy wnoszeniu takiego wniosku nie wydaje się potrzebna; będzie to czynność członka Rady, regulaminem wewnętrznym przewidywana.

Nieczłonkowie Rady, nie posiadając żadnych kompetencji w sprawach M. T. W., wniosku o zmianę M. T. W. na podstawie art. 12-go postawić nie mogą. Natomiast jest możliwem, aby podnieśli sprawę zmian postanowień M. T. W. na podstawie art. 11 lub 19 Paktu Ligi Narodów. Taki wniosek nie-członków Rady nie spowodowałby bezpośrednio zmiany M. T. W. na podstawie art. 12 M. T. W. a pociągnąłby za sobą skutki Paktem przewidziane, które pośrednio mogłyby doprowadzić do zmiany M. T. W. na podstawie art. 12. Streszczając powyższe rozważania stwierdzić należy, iż inicjatywa zmian M. T. W. na podstawie 12-go artykułu może wyjść:

- 1^o od sygnatarjuszy (indywidualnie lub zbiorowo),
- 2^o od poszczególnych członków Rady L. N.

b) **P r z e d m i o t e m z m i a n** na podstawie art. 12-go mogą być jedynie „artykuły poprzednie, o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych“, a zatem te same artykuły, które podlegają gwarancji. Jeśli przyjmiemy, że nie wszystkie „artykuły poprzednie“ dotyczą mniejszości, wówczas tylko te artykuły, które dotyczą mniejszości będą mogły być przedmiotem zmian, rozpatrywanych przez Radę L. N.; do pozostałych „artykułów poprzednich“ stosowałaby się procedura tradycyjne t. zn. mogą one być zmienione za zgodą wszystkich sygnatarjuszy (bez Ameryki).

Nie może być zmieniony przez Radę L. N. na podstawie art. 12-go sam artykuł 12-ty¹⁸³⁾. To znaczy, że Rada nie posiada kompetencji zmienić chociażby jednomyślną uchwałą zakresu gwarancji. Rada jest z woli sygnatarjuszy jedynie pełnomocnikiem i wykonawcą gwarancji Głównych Mocarstw i nie może sama zmienić swojej kompetencji, określonej w klauzuli zawierającej cesję kompetencyjną. Do zmiany art. 12-go upoważnieni są jedynie sygnatarjusze M. T. W. Rada mogłaby jedynie zająć pewne stanowisko do zmian, wprowadzonych przez sygnatarjuszy; więc np. w razie gdyby sygnatarjusze zgodzili się na zniesienie całego ustępu II-go art. 12. Rada mogłaby zrzec się wykonania gwarancji, przyjętej uchwałą z dnia 13.II.1920. Jednakże każda zmiana art. 12-go przez sygnatarjuszy nie byłaby skutkiem samego M. T. W., a opierałaby się o praktykę zwyczajnego prawa narodów.

c) Kompetencja zmian wymienionych artykułów 1 do 11 przysługuje jedynie Radzie L. N. a to na skutek przelania przez sygnatarjuszy swych praw do tych zmian na ten właśnie organ Ligi Narodów. Wobec brzmienia zdania II.2. art. 12-go nie posiada tego prawa Zgromadzenie Ligi Narodów, a Rada Ligi Narodów nie może tego prawa odstąpić innemu ciału, ponieważ nie została do tego przez sygnatarjuszy upoważniona.

¹⁸³⁾ Do tej konkluzji dochodzi również *Politis*: „...Le Conseil ne peut autoriser que la modification des articles relatifs au statut des minorités et non celle du contrôle international...” (*N. Politis*: Le problème des Minorités”. *L'Esprit International*. 1935. Nr. 1, str. 17).

W zasadzie zmiany traktatów międzynarodowych należą do kompetencji wszystkich sygnatariuszy. Zrzeczenie się przez sygnatariuszy prawa korzystania z tej zasady i przelanie swego prawa na Radę Ligi Narodów stanowi — jak to już wskazano — istotną innowację w instytucji gwarancji międzynarodowej w „nowym systemie”¹⁸⁴). Główne Mocarstwa nie tylko przebrały swą kompetencję w tej dziedzinie na Radę L. N., ale również zobowiązały się nie sprzeciwiać się żadnej zmianie, uchwalonej w należytej formie przez Radę L. N. (zdanie I.3. art. 12):

„Stany Zjednoczone Ameryki, Imperjum Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonja zobowiązują się nie odmawiać swego przyzwolenia na jakąkolwiek zmianę powyższych artykułów, któraby uzyskała w należytej formie zgodę większości Rady Ligi Narodów”.

Przypomnieć należy, iż Stany Zjednoczone Am., które nie ratyfikowały M. T. W., utraciły tem samem wszystkie prawa i obowiązki, wypływające z tego Traktatu.

Uchwała Rady L. N. w sprawie zmiany M. T. W. na podstawie art. 12-go wymaga tylko zwyczajnej większości głosów jej członków. Jest to postanowienie, które czyni wyjątek od postanowienia art. 5 Paktu L. N. w sprawie jednomyślności uchwał Rady. Polska jako państwo zainteresowane, zasiadałaby na podstawie art. 4 § 5 Paktu L. N. w Radzie przy rozpatrywaniu zmian M. T. W. nawet wtedy, gdyby nie była członkiem Rady. Należałoby zbadać kwestję czy państwo zainteresowane (w tym wypadku Polska) posiada

¹⁸⁴) N. Ito, str. 225.

w Radzie L. N. głos decydujący w sprawach, w których jest zainteresowane?

Art. 4 § 5 urzędowego tłumaczenia polskiego ¹⁸⁵⁾
Paktu L. N. brzmi:

„Każdy członek Ligi, w Radzie niereprezentowany, będzie wezwany, aby wysłał tam swego przedstawiciela, ilekroć Radzie zostanie przedłożona sprawa, która szczególnie dotyczy jego interesów“.

Porównując to tłumaczenie z tekstami oryginalnymi dochodzimy do wniosku, że tłumaczenie jest błędne. Lepszem jest tłumaczenie urzędowe Ligi Narodów: ¹⁸⁶⁾

„Każdy z członków Ligi, który nie jest reprezentowany w Radzie, będzie proszony o wysłanie swego przedstawiciela do zasiadania w Radzie w razie wniesienia przed Radę sprawy szczególnie go interesującej“.

Jednak ani „wysłał tam swego przedstawiciela“ ani „wysłania swego przedstawiciela do zasiadania w Radzie“ nie oddaje właściwej treści tego postanowienia. Tekst francuski również jest niewyraźny, natomiast tekst angielski mówi wyraźnie o „to sit as a member“, t. zn. „zasiadać jako członek“, a z tego wynika, że wtedy przedstawiciel państwa zainteresowanego posiada wszelkie prawa członka Rady, z prawem głosowania włącznie.

Prof. Makowski uważa, że przedstawiciel państwa zainteresowanego zasiada w tym wypadku w Radzie

¹⁸⁵⁾ Dz. U. R. P. Nr. 35 ex 1920 poz. 200.

¹⁸⁶⁾ Liga Narodów: Polski przekład oraz francuski i angielski teksty Paktu. Genewa 1925, str. 6—7.

„na prawach członka Rady”¹⁸⁷⁾. Prof. Ehrlich również jest podobnego zdania¹⁸⁸⁾.

Przeto zmianę postanowień mniejszościowych zawartych w art. 1 — 11 M. T. W. na podstawie art. 12-go może uchwalić Rada L. N. zwyczajną większością głosów, przyczem Polska również będzie posiadała prawo głosu. Nie przesądza to jednak kwestji, czy uchwała taka może zapaść wbrew woli państwa zainteresowanego, co poniżej zostanie omówione.

d) Zgoda państwa zainteresowanego. Nie ulega wątpliwości, że zdania I.2 i I.3. art. 12-go są ze sobą logicznie powiązane i łącznie tworzą postanowienie, które normuje możliwości zmian M. T. W. Według tradycyjnego prawa narodów jedynie sygnatarjusze posiadają prawo zmienienia jednomyślnie każdego przez nich zawartego traktatu;¹⁸⁹⁾ w „nowym systemie” sygnatarjusze M. T. W. (t. zn. Główne Mocarstwa i Polska) odstąpiły to prawo Radzie L. N., przyczem mogłoby się wydawać, że klauzula cesyjna jest wystarczającym upoważnieniem Rady L. N. Tymczasem autorzy Traktatu uznali za wskazane, poza stwierdzeniem kompetencji Rady L. N. do czynienia zmian M. T. W. (zdanie I.2), sprecyzować również stosunek sygnatarjuszy do tych zmian: Główne Mocarstwa zostały zobowiązane do wyrażenia swej zgody na każdą uchwałę Rady L. N., zmieniającą postanowienia M. T. W. Od Polski nie zażądano takiej „zgody in blanco”.

¹⁸⁷⁾ J. Makowski, str. 443.

¹⁸⁸⁾ L. Ehrlich, str. 401, 404—405.

¹⁸⁹⁾ N. Ito, str. 224—225.

Z powyższego należy wnioskować, że sygnatarjusze odstępując Radzie L. N. swych praw do współdziałania w zmianach postanowień M. T. W. w charakterze sygnatarjuszy, nabyli równocześnie prawa współdziałania w tych zmianach w charakterze członków Rady L. N.¹⁹⁰). Dodanie zdania I.3 do art. 12-go upewnia nas, że dawna zasada zgody sygnatarjusza na zmiany Traktatu nie została naruszona: faktycznie zmiany postanowień M. T. W., który pomimo cesji pewnych praw z tego Traktatu wynikających, jest dla Rady L. N. res inter alios acta, wymagają aprobaty sygnatarjuszy. Główne Mocarstwa udzieliły swej zgody in blanco, — Polska tego nie uczyniła, ergo: Polska może sprzeciwić się każdej zmianie postanowień M. T. W. chociażby ona była uchwalona przez Radę L. N. nietylko „w należyty sposób” t. zn. zwyczajną większością głosów, ale nawet wtedy, gdyby odpowiednia uchwała zapadła głosami wszystkich członków Rady L. N. z wyjątkiem Polski¹⁹¹).

¹⁹⁰) W myśl Paktu Ligi Narodów G. Mocarstwa miały być stały mi członkami Rady L. N., natomiast Polska wchodziłaby przy zmianach M. T. W. do Rady L. N. jako państwo zainteresowane.

¹⁹¹) Komitet Prawników powołany w 1929 r. przez Radę L. N. do rozpatrzenia zagadnienia potrzeby zgody państw zobowiązanych na zmiany procedury mniejszościowej, implicity stanął na tem samem stanowisku. Ustalił on, że w razie zmiany procedury przez Radę L. N., winna ona zmiany te przedstawić państwowi zobowiązanym do przyjęcia („pour acceptation”). Takie postępowanie — zdaniem Komitetu Prawników — jest zgodne z postanowieniami traktatów, które normują możliwość ich zmian. („Cette méthode est conforme aux dispositions des traités et déclarations de minorités qui concernent la modification de ces instruments”). S. d. N. P. d. M. 1931, str. 216.

Odmiennej zdania jest Camerer¹⁹²⁾, który brak wymienienia Polski w zdaniu I.3 art. 12-go interpretuje w ten sposób, że Polska wogóle nie zawarła traktatu z własnej woli, a natomiast skutek presji Gł. Mocarstw, czego wyrazem jest art. 93 Traktatu Pokoju. Na Polsce, zdaniem Camerera, trwale ciąży obowiązek przyjęcia takich postanowień chroniących mniejszości, których Gł. Mocarstwa od niej będą wymagały. Natomiast Gł. Mocarstwa są zobowiązane wobec wszystkich stron w M. T. W., a zatem i wobec Ligi Narodów (sic! Camerer uważa Ligę Narodów za stronę w M. T. W.!)¹⁹³⁾, domagać się od Polski na podstawie art. 93 zawarcia dodatkowych umów, zgodnych z uchwałami Rady L. N. — Polska posiada zobowiązanie przyjęcia tych zmian nie wobec Ligi Narodów, ale wobec Głównych Mocarstw, te zaś posiadają obowiązek domagania się od Polski przyjęcia tych zmian.

Powyższe rozumowanie Camerera opiera się na tezie Brunsza o trwałym obowiązywaniu art. 93, o czym wyżej była mowa. Jak już wykazano, art. 93 Traktatu Pokoju z Niemcami został wykonany, a tem samem ważność jego wygasła.

3. Uchylenie postanowień M. T. W.

Postanowienia zdań I. 2 i I. 3 art. 12-go mówią jedynie o tem, że postanowienia artykułów poprzednich będą mogły być „*zmienione*” (*modifiées*,

¹⁹²⁾ Camerer, str. 44—49.

¹⁹³⁾ Camerer, str. 45.

modified), natomiast nie wspominają o możliwości zupełnego uchylenia lub zawieszenia wykonywania całego Traktatu lub jego poszczególnych artykułów.

Należy zatem zanalizować, czy „wszelka zmiana” (toute modification) zawiera pojęciowo w sobie również „unicestwienie” albo „uchylenie” (abrogation). Zdaje się, że w praktyce można sobie wyobrazić takie zmiany pewnego postanowienia prawnego, iż wszelki skutek jego będzie praktycznie wyłączony; wtedy więc zmiana poszłaby tak daleko, że przemieniłaby się w faktyczne uchylene.

W badaniach teoretycznych należy się ograniczyć do interpretacji postanowień traktatu, która, jak wiadomo, nie może być rozszerzającą. Słowa w tekście pewnej umowy musimy uważać jako dokładne i ściśle. W odniesieniu do M. T. W. jest to tembardziej konieczne, gdyż interpretacja autentyczna Traktatu mówi, że postanowienia jego zostały ułożone „avec le plus grand soin”. Na tej podstawie musimy dojść do przekonania, że nie wolno nam identyfikować „zmiany” z „uchyleniem”.

W praktyce zmiana postanowień M. T. W. może faktycznie unicestwić materjalną treść jego postanowień, natomiast formalnie zmiana uchwalona przez Radę L. N. nie może zupełnie znieść traktatu. Trafnie określa tę różnicę pomiędzy faktycznem a formalnem zniesieniem M. T. W. Ito¹⁹⁴⁾:

„Ce qui est permis, c'est la modification et non l'abrogation. Un régime de protection des minorités doit exister

¹⁹⁴⁾ N. Ito, str. 224.

aussi longtemps que les traités de minorités restent en vigueur. De l'esprit qui a guidé l'élaboration de ces traités de minorités, il résulte difficilement que le Conseil puisse apporter aux stipulations existantes des modifications de nature à faire disparaître le fondement même du régime actuel de la protection des minorités":

Postanowienia, które „zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów" zostały ustalone przez państwa-sygnatarjuszy. Art. 12 nadaje Radzie L. N. kompetencję jedynie do zmiany tych postanowień. To umowne zrzeczenie się sygnatarjuszy współdziałania w przystosowywaniu postanowień do faktycznej potrzeby nie unieważniło prawa sygnatarjuszy do zniesienia swoich postanowień w myśl zasady pospolitego prawa narodów. W myśl tych zasad państwa - sygnatarjusze mogą jednomyślnym postanowieniem uchylić każdą normę umowną, której są autorami ¹⁹⁵⁾.

Powyższe rozważania wiążą się ściśle z dwoma zagadnieniami:

a) Kto może uchylić postanowienia M. T. W.? Niektórzy autorzy są zdania, że postanowienia M. T. W. może uchylić Rada L. N., uchwałą przyjętą „w należyty sposób" (większością głosów) oraz sygnatarjusze traktatu, jednomyślnym postanowieniem. Rozważmy najpierw czy Rada L. N. posiada tę kompetencję? Z punktu widzenia formalnego Rada tej kompetencji nie posiada, ponieważ, jeśli ustalimy nasz pogląd, że słowo „zmiana" nie może być rozszerzająco interpretowane jako „uchylenie", wówczas Rada

¹⁹⁵⁾ J. Makowski, str. 340, przykład: protokół Konferencji Pontyjskiej, tamże str. 323. L. Ehrlich, str. 270, 373.

posiada tylko i jedynie prawo do zmian. Faktycznie zmiany Rady L. N. mogą posiadać ten sam skutek, jak gdyby postanowienia zostały uchylone. Tę tezę przyjął również Ito, w cytowanej uprzednio opinii.

Nie wyklucza to jednak możliwości formalnego zniesienia M. T. W. drogą uchwały Rady L. N., ale wtedy „zgoda in blanco” Głównych Mocarstw, zawarta w zdaniu I.3. byłaby nieważna, ponieważ dotyczy ona wyłącznie zmian, nie zaś uchylenia. W tym wypadku byłaby wymagana zgoda *verbis expressis* wszystkich sygnatarjuszy, t. zn. Polski i Głównych Mocarstw (bez Stanów Zjednoczonych A.). Zatem aktem mającym doniosłość prawną byłaby nie uchwała Rady L. N., lecz zgoda wszystkich sygnatarjuszy.

Pozostaje jeszcze do rozważenia pytanie, czy sygnatarjusze M. T. W. bez współdziałania Rady L. N. są w prawie uchylić postanowienia tego traktatu? Uprzednio omówiliśmy obowiązującą dotychczas zasadę prawa narodów, w myśl której sygnatarjusze posiadają możliwość uchylenia każdego przez się zawartego traktatu drogą odpowiedniego jednomyślnego postanowienia. „Nowy system” (t. j. M. T. W. i Pakt Ligi Narodów) nie przyniósł w tej materji żadnej zmiany. A nawet Pakt Ligi Narodów, który w art. 19 wprowadził klauzulę *rebus sic stantibus* do prawa narodów¹⁹⁶), wzmocnił i usankcjonował zasadę konieczności zgody wszystkich sygnatarjuszy na zmianę lub uchYLENIE każdego traktatu. (W razie rewizji jakiegos traktatu na podstawie art. 19 P. L. N. państwo,

¹⁹⁶) J. Makowski, str. 324.

przeciwko któremu jest skierowany wniosek, głosuje również, a do uprawomocnienia się uchwały jest wymagana jednomyślność ¹⁹⁷⁾.

Zatem sygnatarjusze zachowali prawo uchylenia M. T. W. lub jego poszczególnych postanowień z własnej woli ¹⁹⁸⁾; dla Rady L. N. zaś akt taki sporządzony poza Ligą, byłby *res inter alios acta* i Liga nie posiadałaby żadnej podstawy prawnej do interwencji w tej kwestji. Winna ona każdy akt swych mocodawców przyjąć do wiadomości. Nie wyklucza to jednak możliwości, że którykolwiek z członków Ligi mógłby wtedy podnieść sprawę ochrony mniejszości na forum Ligi na podstawie art. 11 § 2 Paktu L. N. (okoliczności, mogące wpłynąć na stosunki międzynarodowe), jednak sprawa podlegałaby zwyczajnej procedurze, jakiej podlegają sprawy wniesione do Rady na podstawie Paktu L. N.

b) Zachodzi jeszcze konieczność sprecyzowania co może być przedmiotem uchylenia przez Sygnatarjuszy? Nie ulega zdaje się wątpliwości, że w myśl tradycyjnego prawa narodów przysługuje sygnatarjuszom prawo uchylenia całego traktatu. Cedując Radzie L. N. pewne prawa, wypływające z ich charakteru sygnatarjuszy, państwa

¹⁹⁷⁾ Dr. S. T. Artykuł 19 Paktu Ligi Narodów. Warszawa 1925, str. 26—27.

¹⁹⁸⁾ Tezę tę umacnia również oświadczenie min. Barthou na Zgromadzeniu L. N. dnia 13.X.1934, kiedy zaznaczył, że jedno mocarstwo nie jest uprawnione do jednostronnego modyfikowania lub wypowiedzenia Traktatu „...z pominięciem przewidzianej w tym względzie procedury czy też rokowań z innemi sygnatarjuszami traktatu” (obacz str. 211).

te nie straciły ius agendi w zakresie swych podstawowych praw. Gdy więc sygnatarjusze posiadają prawo uchylecia całego traktatu, to tembardziej mogą się porozumieć co do uchylecia poszczególnych jego artykułów i postanowień ¹⁹⁹⁾.

* * *

W ten sposób dochodzimy do wniosku, że:

I. zmiany postanowień art. 1 — 11 M. T. W., które dotyczą mniejszości rasowych, religijnych i wyznaniowych może dokonać jedynie Rada L. N. za zgodą Polski, zwyczajną większością głosów;

II. zmiany i uchylecia art. 12 mogą dokonać wyłącznie sygnatarjusze, bez względu na opinię Rady L. N.;

III. uchylecie postanowień M. T. W. zależy od woli i zgody sygnatarjuszy; uchylecie to może nastąpić zgodnie z opinią większości Rady L. N., albo też z zupełnem wyłączeniem opinii i współdziałania Rady L. N.

¹⁹⁹⁾ Porównaj rozważania nad możliwością zmian art. 12-go na str. 127—128.

ROZDZIAŁ VI.

Odpowiedzialność polityczna na podstawie art. 12-go.

1. *Casus garantiae*.

Każdy traktat gwarancyjny posiada w sobie możliwość wprowadzenia w ruch pewnej siły pomocniczej, która w wypadku naruszenia gwarantowanego stanu, spowodowałaby powrót do dawnego stanu rzeczy. Przyczyna wprowadzania w ruch tej siły, to — *casus garantiae*. Muszą nastąpić pewne fakty, określone zgóry w umowie gwarancyjnej, które stają się dla gwaranta bezpośrednią przyczyną wejścia w życie jego prawa, wypływającego dla niego ze stosunku gwarancyjnego. W M. T. W. *casus garantiae* jest bardzo ogólnie określony: „przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych zobowiązań” (mowa tutaj o „poprzednich artykułach, o ile dotyczą osób należących do mniejszości rasowej, religijnej lub językowej”). Powyższe określenie jest bardzo niewystarczające, bo przypuśćmy, że co do tego, czy dany fakt stanowi przekroczenie postanowień M. T. W. osiągniemy pewne porozumienie lub też będziemy musieli się pogodzić z decyzją Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, to jednak ściśle i obiektywne ustalenie tego co jest „niebezpieczeństwem przekroczenia” nie wydaje się wogóle możliwe. Samo pojęcie „niebezpieczeństwo” jest tak subiektywne, że nie sposób jest ułożyć nawet pewnych ogólnych norm, w myśl

których możnaby ustalić kryterja, jakie wskazywałyby na stan „niebezpieczeństwa przekroczenia”. Co do tego postanowienia zatem należy stwierdzić, iż jest ono **o b j e k t y w n i e n i e w y k o n a l n e**.

Ponieważ jednak autorom traktatu chodziło o **o b j e k t y w n e** rozpatrywanie w przyszłości spraw, dotyczących ochrony mniejszości, przeto należy wogóle wyłączyć możliwość rozpatrywania przez Radę Ligi Narodów, jakiejkolwiek sprawy mniejszościowej pod kątem widzenia „niebezpieczeństwa” jej zaistnienia.

Jeśli gwarantem jest państwo, wówczas może ono samo przez swoje organa ustalić chwilę, kiedy uważa, że nastąpił *casus garantiae*. Inaczej się przedstawia ta sprawa w wypadku wykonywania gwarancji przez Radę L. N. *in corpore*. Autorzy traktatu, przewidując trudności, jakie mogłyby się nastręczyć przy wykonywaniu gwarancji przez Radę L. N. sprecyzowali, że „każdy członek Rady Ligi Narodów (będzie) miał prawo zwracać uwagę Rady” na nastąpienie *casus garantiae*.

Dopiero gdy jeden z członków Rady L. N. nabrał przekonania, że nastąpił *casus garantiae* i w następstwie tego w sposób wyraźny zwróci na to uwagę Rady L. N., wówczas „wprawia się w ruch” mechanizm gwarancyjny Ligi Narodów. Bezpośrednim powodem zajęcia się Rady L. N. daną sprawą staje się zatem określona czynność państwa-członka Rady L. N. Tak sprawę tę ustala Traktat i tak to sobie wyobrażali autorzy Traktatu; — zupełnie inną drogą poszła kilkuletnia praktyka Ligi Narodów.

Powyższy przebieg spraw na forum Ligi Narodów, jako skutek domniemanego naruszenia gwarantowa-

nych postanowień mniejszościowych, byłby zgodny z tekstem traktatu i z wolą jego autorów. Rada Najwyższa w porozumieniu z Komisją Nowych Państw rozpatrywała najrozmaitsze projekty, w jaki sposób dałoby się zapewnić wykonywanie gwarancji przez Ligę Narodów. Zdecydowano²⁰⁰), iż kompetencję w sprawach ochrony mniejszości winna posiadać jedynie Rada L. N. oraz, że jedynie państwa - członkowie Rady (States — Members of the Council) będą posiadały prawo zwracania uwagi na naruszenie traktatu. Członek Rady, który zdecyduje się zwrócić uwagę Rady na naruszenie, powinien zbadać sprawę i posiadać pewność, że istnieją dostateczne powody, aby sprawę przedkładać tak poważnemu gronu, jakim jest Rada Ligi Narodów.

Z powyższego wynika, że autorowie pragnęli, aby Rada zajmowała się poważnym materiałem rzeczowym, za który jedno z państw-członków Rady przyjąłoby odpowiedzialność. Wyłączyłoby to możliwość wnoszenia spraw błahych i drobnych oraz używania problemu mniejszościowego jako środka propagandy pewnych ukrytych celów politycznych.

2. Procedura gwarancyjna na podstawie M.T.W.

Gdy Rada L. N. stwierdzi nastąpienie casus guarantiae, t. zn., że gwarantowane postanowienia M. T. W. (albo chociażby jedno z nich) zostały naruszone, Rada jest w prawie zastosować procedurę gwaran-

²⁰⁰) *Miller: Diary. T. XIII, str. 169—170, 303, 332—333.*
Porównaj również str. 55.

cyjną, przewidywaną w traktacie. Procedura ta ustalona jest wyłącznie następującymi słowami ust. II. art. 12:

„Polska zgadza się... żeby Rada mogła postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i skuteczne w danych okolicznościach” (prawidłowe tłumaczenie...” w danym wypadku”²⁰¹).

Powyższy ustęp ustanawia odpowiedzialność polityczną Polski za naruszenia postanowień M. T. W. Należy tę odpowiedzialność oddzielić od odpowiedzialności sądowej na zasadzie ust. III-go art. 12, która jest następstwem „różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynów” pomiędzy Polską i którymkolwiek członkiem Rady L. N. Wydaje się, że odpowiedzialność sądowa jest następstwem niedojścia do pozytywnych rezultatów w postępowaniu politycznym przed Radą L. N. Tymczasem w praktyce Stały Trybunał Spr. Międzyn. rozpatruje również sprawy, w których Rada nie zakończyła swojego postępowania badawczego (sprawa podatkowa księcia Pszczyńskiego w 1932/3 r.).

Powróćmy obecnie do tekstu traktatu, ustanawiającego procedurę gwarancyjną Rady L. N. Co oznacza, że Rada będzie mogła „postąpić w taki sposób (procéder de telle façon, take such action) i dać takie instrukcje (instructions, direction) jakie uzna za wskazane i skuteczne”? Czy to oznacza, że Rada może dla spełnienia tych czynności ułożyć specjalną formę swego działania? Nie istnieją trafne argumenty, które przemawiałyby za taką interpretacją trak-

²⁰¹) Obacz str. 82—83.

tatu. Natomiast przeciwnie, z treści przemówienia Wilsona i Clémenceau na plenum Kongresu dnia 31 maja 1919 ²⁰²⁾, wynika, że Liga, jako czynnik pokoju, użyje wszystkich środków, jakimi na podstawie Paktu dysponuje, aby pokój ten niesprawiedliwym traktowaniem mniejszości nie został zakłócony. A zatem środkami działania Ligi Narodów przy wykonywaniu gwarancji nad postanowieniami, dotyczącymi ochrony mniejszości, mogą być jedynie środki, przysługujące Radzie na podstawie Paktu Ligi Narodów. Środkami temi będzie:

- a) postępowanie pośredniczące (art. 15 Paktu),
- b) postępowanie rozjemcze (art. 12 Paktu).

W każdym z wymienionych wyżej wypadków sprawa przed Radą L. N. winna zakończyć się u c h w a ł ą (rezolucją) R a d y, przy której powzięciu na podstawie art. 4 i 5 P. L. N. państwo zainteresowane (w wypadku sprawy z M. T. W., Polska) posiada głos, narówni z członkami Rady L. N. Uchwała taka winna zapaść j e d n o g ł o ś n i e, a zatem musi istnieć również z g o d a państwa zainteresowanego.

Z powyższego wynika, że procedura gwarancyjna na podstawie ust. II, art. 12 ogranicza się do zwyczajnej procedury Rady Ligi Narodów na podstawie Paktu, natomiast wszelkie odmienne postępowanie Rady L. N. w sprawach, rozpatrywanych na podstawie art. 12 M. T. W. jest niezgodne z literą tego traktatu i wolą jego autorów.

²⁰²⁾ Obacz odnośnik 72 na str. 52 i odnośnik 81 na str. 63.

W końcu należy zaznaczyć, że w myśl słów „dans la circonstance” t. j. „w danym wypadku”, Rada L. N. winna każdą sprawę, wniesioną przez swego członka na podstawie art. 12-go, rozpatrywać indywidualnie. Wszelkie wprowadzenie szablonu przy rozpatrywaniu tych spraw, jest niezgodne z traktatowym brzmieniem zakresu kompetencji Rady, jako wykonawczyni gwarancji na podstawie zlecenia, otrzymanego od sygnatarjuszy traktatu.

* * *

Rada L. N. została przez sygnatarjuszy M. T. W. upoważniona do wykonywania gwarancji nad postanowieniami mniejszościowemi tego traktatu. Powyżej ustalono zakres gwarancji, warunki nastąpienia casus garantiae oraz środki procedury gwarancyjnej w granicach litery traktatu. Obecnie rozpatrzymy dotychczasową praktykę Rady L. N., stosowaną przy wykonywaniu gwarancji i zastanowimy się nad tem, czy stosowana obecnie przez Radę procedura gwarancyjna (dla której nieściśle przyjęło się określenie „procedury mniejszościowej”) odpowiada omówionej powyżej procedurze, która byłaby następstwem ścisłego stosowania traktatu.

3. Praktyka Rady L. N. w dziedzinie procedury gwarancyjnej.

Jeszcze przed przyjęciem wykonywania gwarancji przez Radę L. N. zaczęły wpływać do Sekretariatu Ligi pisma, zawierające skargi na nieodpowiednie traktowanie mniejszości w państwach, które przyjęły zobowiązania, dotyczące ochrony mniejszości. Sekre-

tarjat załatwiał je „wewnętrzno - administracyjnie”, przesyłając ich odpisy jako dokumenty informacyjne poszczególnym członkom Ligi²⁰³). W ten sposób Sekretariat L. N. przyczyniał się do rozpowszechniania wiadomości o położeniu mniejszości w poszczególnych krajach, wiadomości, które w większości wypadków nie były zgodne z prawdą, a które tem samem obniżały autorytet „nowych państw” w opinii międzynarodowej.

Tym stanem rzeczy zajęła się brukselska sesja Rady L. N., polecając przedstawicielowi Włoch Tittoni'emu zreferowanie tej sprawy łącznie ze sprawą zakresu gwarancji Ligi Narodów w sprawie ochrony mniejszości. Tittoni w swym raporcie, przyjętym przez Radę L. N. dnia 22 października 1920, odnośnie do procedury gwarancyjnej i postępowania z pismami w sprawach mniejszości, nadchodzącymi do Sekretariatu L. N., zaproponował następujący sposób działania Rady i Sekretariatu L. N.:²⁰⁴)

1^o Rada rozpoczyna działalność w razie przekroczenia lub niebezpieczeństwa przekroczenia zobowiązania dopiero naskutek zwrócenia jej uwagi przez jednego z członków Rady;

2^o Powyższe stwierdzenie nie wyklucza możliwości, aby tak mniejszości same jak i państwa w Radzie niereprezentowane „zwracały uwagę Ligi Narodów na każde przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia”; taki fakt posiada charakter „petycji lub pro-

²⁰³) *Zaleski*, str. 62—63.

²⁰⁴) *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 13—14. *Zaleski*, str. 163—165.

stej i zwykłej informacji" i nie pociąga za sobą automatycznego zajęcia się Rady tą sprawą:

3^o Powyższe informacje prześle Sekretarz Gen. Ligi do wszystkich członków L. N. i mają one umożliwić członkom Rady zwrócenie uwagi na fakt przekroczenia lub niebezpieczeństwo przekroczenia M. T. W.;

4^o Państwa zainteresowane mogą, — ale nie mają obowiązku — przedstawiać w danej sprawie swych uwag;

5^o Sekretarz może niektóre informacje traktować jako pilne;

6^o Każdy członek Rady L. N. może zażądać natychmiastowego zwołania Rady.

Zdaniem autora raportu powyższe postanowienia miały na celu „zapobiec niespodziewanemu aktowi ucisku mniejszości”.

Rada uchwaliła powyższy raport i przesłała go do wszystkich członków Ligi z prośbą, „aby zechcieli zwrócić specjalną uwagę swych rządów na konkluzje, wyrażone w niniejszym raporcie”. Pomimo, iż raport ten dotyczył sprawy, która obchodziła wszystkie państwa, które przyjęły zobowiązania mniejszościowe, państwa te (a w tym i Polska) wbrew art. 4 ust. 5 Paktu nie zostały zaproszone do współdziałania z Radą przy układaniu tak ważnej dla nich uchwały interpretacyjnej. Raport ten jako nieformalnie przez Radę L. N. uchwalony mógł zatem przez państwa zobowiązane być zakwestjonowany²⁰⁵).

²⁰⁵) Uczyniła to jedynie w kilka lat później Litwa, jednak było to zapóźno i Rada protestu tego nie uwzględniła.

Jeśli chodzi o treść raportu, to wykraczała ona poza treść postanowień traktatowych. Dopuszczając poza członkami Rady L. N. poszczególnych członków mniejszości oraz państwa - nieczłonków Rady do „zwracania uwagi Rady” w sprawach przekroczenia lub niebezpieczeństwa przekroczenia oraz przekazyując pewne czynności Sekretarzowi Generalnemu L. N., Rada przekroczyła swą kompetencję, przekazaną jej przez sygnatariuszy Traktatów mniejszościowych. Rozsyłanie przez Sekretarjat L. N. nadchodzących pism jako „informacyj” do członków Ligi również nie posiadało prawnego uzasadnienia w tekście Traktatu. Oba te wykroczenia poza treść postanowień Traktatów stały w jaskrawej sprzeczności z zamiarami autorów Traktatów²⁰⁶⁾ i na tej podstawie raport, jako akt wprowadzający postanowienia proceduralne sprzeczne z literą Traktatu mógł być zakwestjonowany przez państwa zainteresowane. Jednak żadne państwo nie zorientowało się w jego znaczeniu i nie zdobyło się na odpowiedni protest. Brak wszelkiego protestu spowodował, że Rada Ligi Narodów stała później na stanowisku, że państwa zainteresowane wyraziły tem samem swoją milczącą zgodę²⁰⁷⁾.

²⁰⁶⁾ patrz: str. 55—56.

²⁰⁷⁾ Komitet Prawników, powołany przez Radę L. N. 4.III. 1929 r. przyznał uchwałąm Rady L. N. w dziedzinie procedury mniejszościowej, przyjętym do wiadomości przez państwa zobowiązane, charakter układu („accord”). Komitet Prawników stanął na stanowisku, że nie wszystkie uchwały proceduralne Rady L. N. wymagają zgody państw zobowiązanych. Rozgraniczenie pomiędzy uchwałami, dotyczącymi wewnętrznej

Na posiedzeniu Rady L. N., na którym Tittoni referował swój raport, Balfour zwrócił uwagę, że „Traktaty mniejszościowe nakładają na członków Rady obowiązek niewdzięczny i trudny. Jeżeli trzeba interwenjować dla ochrony mniejszości, jeden z członków Rady winien się zdecydować być oskarżycielem państwa, któreby nie dotrzymało swoich zobowiązań”.

Z tego wynika, że Balfour zdawał sobie sprawę jakie zadanie przypada członkom Rady w konsekwencji przyjęcia przez Radę cesji gwarancyjnej. Natomiast żaden z członków Rady nie zorjentował się, że, dopuszczając do komunikowania każdej „informacji” o rzekomym przekroczeniu lub niebezpieczeństwie przekroczenia tego traktatu, oddają w ręce wichrzycieli pokoju niebezpieczny instrument propagandy przeciwko „nowym państwom”.

Raport Tittoni’ego, mimo iż wykazuje niedostateczne przygotowanie rzeczowe jego autora do rozpatrywania tych spraw, stał się podstawą obowiązującej procedury, stosowanej przez organy Ligi w sprawach mniejszościowych. Cała dalsza ewolucja procedury, to jedynie modyfikacje postanowień, zawartych w raporcie Tittoni’ego.

Już następnego dnia po przyjęciu raportu Tittoni’ego (23.X.1920), premier belgijski Hymans, po-

działalności Rady L. N., a postanowieniami ustanawiającymi nowe zobowiązania państw traktatowych jest nieścisłe. (*S. d. N. P. d. M.* 1931, str. 215—217).

Nie wydaje się sprzecznym z ogólnymi zasadami prawa narodów, aby układ taki został przez jedną ze Stron po pewnym czasie, zależnie od faktycznego stanu rzeczy w danej dziedzinie, wypowiedziany.

wołując się na opinię Balfoura z uprzedniego dnia, wyraził na posiedzeniu Rady obawę ²⁰⁸⁾, że ustalona procedura naraża państwo, które będzie występowało w roli oskarżyciela, na przykrości; zdaniem Hymansa należałoby powierzyć badanie wszystkich napływających petycji i informacji w sprawach ochrony mniejszości Komitetowi, złożonemu z trzech członków Rady, który po zbadaniu materiału przedkładałby Radzie sprawozdania. Rada na podstawie tego sprawozdania miałaby decydować o dalszych losach wniesionych petycji i informacji.

Powyższą propozycję Hymansa przekazano Komitetowi Prawników, który przedłożył Radzie w tej sprawie raport, uchwalony przez Radę L. N. dnia 25 października 1920 ²⁰⁹⁾. Raport realizuje propozycję Hymansa, wprowadzając Komitet, złożony z prezesa Rady i dwóch członków (t. zw. Komitet Trzech). Raport ten został przyjęty jako przepis regulaminu wewnętrznego Rady L. N. (t. zw. „rezolucja Hymansa”).

Powyższa uchwała znosząca indywidualną odpowiedzialność państwa-członka Rady L. N. za zwrócenie uwagi Rady L. N. na naruszenie postanowień mniejszościowych była sprzeczna z wyraźnem brzmieniem traktatu i stanowiła zupełne przekreślenie pierwotnych intencji autorów Traktatu; Rada Najwyższa wyraźnie

²⁰⁸⁾ Tekst francuski: *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 15. Tłumaczenie polskie *Zaleski*, str. 166.

²⁰⁹⁾ Tekst francuski: *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 15. Tłumaczenie polskie *Zaleski*, str. 167.

„uchwaliła, że prawo zwracania uwagi na te naruszenia winno być zawarowane wyłącznie państwom - członkom Rady”²¹⁰⁾.

Również Komitet Nowych Państw podkreślił tę zasadę w odpowiedzi na obiekcje delegacji austriackiej na Konferencję Pokoju przeciwko postanowieniom mniejszościowym²¹¹⁾:

„Obecnie jasnem będzie, że Rada Ligi może działać tylko na wniosek państwa - członka Rady...”

Słuszna również była uprzednio cytowana uwaga Balfoura na posiedzeniu Rady L. N. 22.X.1920, w której uważał, że jedno państwo - członek Rady L. N. musi się zdecydować być oskarżycielem.

Jakie następstwa pociągało za sobą przyjęcie koncepcji Hymansa? Odpowiedzialność indywidualna członka Rady L. N. odpadała, a sprawy mniejszościowe dostawały się przed Radę *anoniowo*, t. zn. wpływały pod obrady Rady L. N. jako osobista opinia przedstawicieli trzech Państw, co do której niewiadomo nawet było czy nie ograniczała się tylko do większości Komitetu, t. zn. do dwóch członków. W ten sposób jednak opinia Komitetu posiadała pewien autorytet, przeciwko któremu niezawsze pozostali członkowie Rady potrafili przeciwstawić swoją własną opinię. To jest też powodem, dla którego wniosek Komitetu zreguły był zatwierdzany przez Radę, a jedynie

²¹⁰⁾ List *Sir Maurice'a Hankey'a* przedrukowany u *Millera*: *My Diary* T. XIII, str. 169. Obacz również str. 141.

²¹¹⁾ *Miller*: *My Diary* T. XIII, str. 332.

w wyjątkowych wypadkach ulegał drobnym modyfikacjom.

T. zw. „rezolucja Hymansa“, niezgodna z literą traktatów o ochronie mniejszości, stanowiła dalszy krok Rady L. N. w przekraczaniu postanowień traktatowych. Jednak również przeciwko tej rezolucji nie protestowały państwa zainteresowane. Niewątpliwie powodem tego był brak orientacji i niedoceniające skutków tej uchwały Rady L. N. przez zainteresowane państwa ²¹²⁾.

Dopiero dnia 3 czerwca 1921 reprezentant Polski przy Lidze Narodów Askenazy zwrócił się do Sekretarza Gen. L. N. z propozycją ²¹³⁾ wprowadzenia pewnych modyfikacji do raportu Tittoni'ego. Powodem tego był fakt, że Sekretarjat L. N. rozsyłał do członków L. N. petycje i informacje mniejszościowe, które zawierały fałszywe przedstawienie położenia mniejszości w Polsce. Rząd polski pragnął uzyskać możliwość rozsyłania do członków Ligi równocześnie z dokumentem Sekretarjatu Ligi swojego oświecenia faktycznego stanu rzeczy.

W tym samym czasie przedstawiciel Czechosłowacji przy Lidze Narodów Girsza skierował pismo ²¹⁴⁾ do Sekretarza Gen. Ligi Narodów w podobnej sprawie.

Po przeprowadzeniu pertraktacji z Sekretarzem L. N. przedstawiciele obu wymienionych państw uło-

²¹²⁾ Stanisław Kutrzeba: *Mniejszości w najnowszym prawie międzynarodowym*. Lwów 1925, str. 70.

²¹³⁾ Nota Askenazego: *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 18—19, *S. d. N. J. O.* II, str. 797.

²¹⁴⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 17—18. *S. d. N. J. O.* II, str. 796.

żyli projekt rezolucji, która została przyjęta przez Radę L. N. dnia 27 czerwca 1921 („rezolucja Askenazy — Girsy”²¹⁵).

Powyższa rezolucja wprowadza następującą zmianę raportu Tittoni'ego:

Pisma, dotyczące ochrony mniejszości, pochodzące od nieczłonków Ligi, będą przesyłane zainteresowanemu rządowi, który w ciągu trzech tygodni winien zawiadomić Sekretariat Ligi, czy dołączy do pisma swoje uwagi w danej sprawie. Jeśli państwo nie skorzysta z tej możliwości, wówczas stosuje się do pisma procedura Tittoni'ego; gdy zaś państwo zawiadomi w tym czasie Sekretariat L. N., że pragnie dołączyć swe uwagi, wówczas przysługuje temu państwu termin dwóch miesięcy na sporządzenie swoich uwag, które następnie wraz z pismem zostaną rozesłane przez Sekretarza L. N. do wszystkich członków Ligi.

Novum w tej rezolucji jest postanowienie, że wchodzi ona natychmiast w życie w stosunku do Polski i Czechosłowacji; pozostałe państwa, które przyjęły zobowiązania mniejszościowe zostaną zaproszone do wyrażenia swej zgody na stosowanie tej procedury również w stosunku do nich.

Podczas gdy „rezolucja Hymansa” została uznana za postanowienie regulaminowe Rady L. N., mające obowiązywać bez zgody zainteresowanych państw, to obecna rezolucja wymaga do swej ważności zgody państw zainteresowanych²¹⁶). Wszystkie państwa

²¹⁵) *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 17. Tłumaczenie polskie *Zaleski*, str. 168.

²¹⁶) Porównać opinię Komitetu Prawników, str. 147 odnośnik 207.

udzieliły swej zgody na tę rezolucję. Należy również zaznaczyć, że „rezolucja Askenazy — Girsza” jest pierwszą uchwałą proceduralną Rady L. N., przy której uchwaleniu przez Radę brali również udział przedstawiciele państw zainteresowanych t. j. Polski i Czechosłowacji.

Rezolucja ta nie wprowadza żadnej istotnej zmiany procedury, a rozszerzając postanowienia poprzedniej uchwały (rap. Tittoni'ego), pośrednio potwierdziła jedynie ważność tego postanowienia, które wykaczało poza traktatowe zobowiązania państw zainteresowanych.

* * *

W latach 1921 i 1922 zajmowało się Zgromadzenie Ligi Narodów sprawami mniejszościowymi, uchwalając szereg dezyderatów pod adresem Rady L. N. Ponieważ jednak Zgromadzenie L. N. nie posiada żadnej kompetencji w sprawie traktatów o ochronie mniejszości, przeto jego uchwały pozostały zupełnie bez wpływu na dalszy rozwój procedury.

Tymczasem powodzenie propozycji polskich i czechosłowackich w 1921 r. zachęciło oba rządy do szukania dróg załatwienia piekącej sprawy procedury Rady L. N. w sprawach mniejszościowych. Liczba pism z nieprawdziwym przedstawieniem położenia mniejszości w Polsce i w innych państwach, które przyjęły zobowiązania mniejszościowe, przybierała rozmiary nieprawdopodobne. Wyraźnie dawała się odczuwać tendencja zniesławienia dobrego imienia Polski przez pewne czynniki wrogo dla Polski uspo-

sobione. Ten stan rzeczy spowodował, że rząd polski wystosował dwa obszerne memorjały (z dnia 16 I.1923 i 2.VIII.1923) w tej sprawie do Sekretarza Generalnego Ligi Narodów²¹⁷⁾. Również rząd czesko-słowacki wystąpił z podobnym memorjałem²¹⁸⁾. Oba rządy domagały się gruntownej rewizji stosowanej procedury i zmodyfikowania jej w duchu przyjętych przez nich w traktacie o ochronie mniejszości zobowiązań.

Do obszernego exposé o stosowanej procedurze i jej wpływie na kształtowanie się międzynarodowej ochrony mniejszości, rząd polski dołączył następujące tezy, w myśl których powinna być zmieniona procedura Rady L. N.²¹⁹⁾:

„Rząd polski byłby zdania, że:

W uwzględnieniu rezolucji z 27.VI.1921 r. należy zdecydować, że petycja mniejszościowa może być komunikowana członkom Ligi Narodów tylko na podstawie wyrażonej rezolucji, powziętej w tej sprawie przez Radę na wniosek jednego z jej członków;

Rozpatrywania, życzenia i wnioski Komitetu Trzech winny być uważane jedynie za prace o charakterze wyłącznie wewnętrznym i informacyjnym do użytku Rady i Sekretarjatu Ligi Narodów, niepowodujące skutków prawnych, mogących powstać wskutek prawa inicjatywy, przewidzianego w ustępie 2 artykułu 12-go Traktatu;

Procedura przewidziana przez tenże ustęp 2 art. 12, winna być stosowana dokładnie i ściśle, w każdym poszczególnym wypadku;

²¹⁷⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 31—34 i str. 36—37, tłumaczenie polskie, *Zaleski*, str. 170—177 i 178—180.

²¹⁸⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 34—36, *Zalski*, str. 181—183.

²¹⁹⁾ Tłumaczenie polskie *Zaleski*, str. 177.

W następstwie powyższego, żadna sprawa, dotycząca ochrony mniejszości, nie może być wnoszona przed Radę Ligi Narodów inaczej, jak tylko wskutek wyraźnej i spontanicznej inicjatywy państwa - członka Rady Ligi Narodów, oczywiście bez przesądzenia możliwości przyłączenia się indywidualnie do takiej inicjatywy każdego innego członka Rady".

Powyższe memorjały polskie i czeskosłowackie stały się przedmiotem obrad Rady L. N. dnia 5 września 1923. Sprawozdawca Rady Rio Branco przedstawił obszerny raport ²²⁰⁾, w którym naogół przychylił się do polskiego punktu widzenia. Po obszernej dyskusji, w której tezę polską poparł min. Skirmunt, Rada przyjęła rezolucję (t. zw. „rezolucja Rio Branco”), którą ze względu na jej doniosłą treść przytaczamy *in extenso*: ²²¹⁾

„W związku z poprzednimi rezolucjami, co do sposobu postępowania w sprawach, dotyczących ochrony mniejszości z 22 i 25 października 1920 r. i 27 czerwca 1921 r., Rada Ligi Narodów uchwała:

1. Petycje, dotyczące ochrony mniejszości, kierowane do Ligi Narodów, co do których może być stosowana procedura ustalona rezolucją Rady z 22 i 25 października 1920 r. i 27 czerwca 1921 r.:

a) powinny mieć za przedmiot ochronę mniejszości, w zrozumieniu traktatów;

b) w szczególności nie mogą być redagowane w formie żądania zerwania węzłów politycznych między mniejszością, o którą chodzi, a państwem, do którego ta mniejszość należy;

c) nie powinny pochodzić ze źródła anonimowego lub niedość poważnego;

²²⁰⁾ S. d. N.: P. d. M. 1931, str. 24—31.

²²¹⁾ S. d. N.: P. d. M. 1931, str. 23. Tłumaczenie polskie Zaleski, str. 183—184.

d) nie powinny zawierać gwałtownych i niestosownych wyrażen;

e) nie mogą zawierać informacji lub podawać faktów, które były już niedawno przedmiotem petycji, do której zastosowano zwykły sposób postępowania.

Gdyby państwo zainteresowane podniosło z jakiegokolwiek powodu zarzuty co do „przyjęcia” petycji, Sekretarz Generalny przedłoży sprawę „przyjęcia” Prezesowi Rady, który może zaprosić dwóch innych członków Rady dla zbadania tej kwestji. Na żądanie państwa zainteresowanego, sprawa sposobu postępowania może być wpisana na porządek dzienny Rady.

2. Jeżeli państwo zainteresowane zażąda i jeżeli okoliczności tego wymagają, Prezes Rady może przedłużyć termin dwumiesięczny, przewidziany rezolucją z 27 czerwca 1921, dla przedstawienia przez państwo zainteresowane uwag do petycji.

3. Przesyłanie członkom Ligi Narodów petycji, jak i ewentualnie uwag rządu zainteresowanego, jeżeli takowe zostały przedstawione, ogranicza się zgodnie z rezolucją z 27 czerwca 1921 r., do członków Rady. Przesyłanie ich innym członkom Ligi lub podawanie do publicznej wiadomości może nastąpić na żądanie państwa zainteresowanego lub w wykonaniu rezolucji, powziętej co do tego przez Radę na podstawie odpowiedniego wniosku.

4. Badanie petycji i uwag odnośnych rządów, jeżeli takowe zostały przedstawione, przez Prezesa i dwóch innych członków Rady—zgodnie z rezolucją z 25 października 1920 r. ma na celu jedynie ewentualne stwierdzenie, czy nie powinien jeden lub kilku członków Rady zwrócić uwagę Rady na naruszenie lub niebezpieczeństwo naruszenia, któregośkolwiek z postanowień o ochronie mniejszości. Prawo sygnalizowania naruszenia lub niebezpieczeństwa naruszenia przyznane członkom Rady, pozostaje w całości w mocy.

5. Niniejsza rezolucja zostanie podana do wiadomości rządów, które podpisały traktaty lub złożyły deklaracje w sprawie ochrony mniejszości”.

Nie wszystkie tezy polskie zostały w powyższej rezolucji przyjęte. Utrzymano „Komitet Trzech”, ale ustalono warunki „recévabilité” informacji, która, przechodząc od Sekretarza Gen. L. N. do Komitetu, otrzymywała charakter petycji (w pojęciu proceduralnym). Ważny był również punkt znoszący postanowienia raportu Tittoni'ego o rozsyłaniu do w s z y s t k i c h członków Ligi pism, zawierających zażalenia mniejszości; odtąd pisma te miały być rozsyłane jedynie do członków Rady L. N.

Najważniejszym postanowieniem w tej rezolucji był punkt określający charakter i zakres prac Komitetu Trzech, przyczem podkreślono, że zwrócenie uwagi Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia zobowiązań może nastąpić jedynie przez jednego lub kilku członków Rady. Punkt ten nie odpowiadał wprawdzie w całości tezie polskiej, jednak chwilowo zadowolili rząd polski, który zgodził się na przyjęcie tej rezolucji.

Memorjały polskie i czeskosłowacki oraz dyskusja, która przy tej okazji odbyła się w łonie Rady L. N. posiada dlatego duże znaczenie, że poraz pierwszy pojawiły się wtedy zastrzeżenia w odniesieniu do niezgodności stosowanej procedury z postanowieniami art. 12-go M. T. W. Jest to ważny moment, ponieważ od tej chwili poczynawszy rząd polski stale podkreślał pozatraktatowy charakter t. zw. procedury mniejszościowej.

* * *

Sprawy procedury mniejszościowej weszły ponownie pod obrady Rady L. N. dnia 10 czerwca 1925, t. j. w okresie kiedy przystąpienie Niemiec ²²²⁾ do Ligi Narodów wydawało się być kwestią tygodni. Tym razem poddano rewizji skład Komitetu Trzech.

Sprawozdawca odnośnej rezolucji Mello - Franco przedstawił krótki raport, w którym stwierdził m. in., że obecna rezolucja jest tylko potwierdzeniem dotychczasowej praktyki w dziedzinie powoływania członków Komitetu Trzech. Rezolucja z 10.VI.1925 (t. zw. rezolucja Mello - Franco) wyłączała od udziału w Komitecie:

a) przedstawiciela państwa, o którego mniejszości traktuje petycja;

b) przedstawiciela państwa sąsiedniego;

c) przedstawiciela państwa, którego większość jest tego samego pochodzenia etnicznego co członek mniejszości, którego petycja jest rozpatrywana;

d) prezesa Rady, o ile dotyczą go powyższe warunki; w takim razie zastępuje go ten z poprzedników, którego warunki te nie dotyczą.

Niemcy głosili, że powyższe warunki zostały ułożone, aby utrudnić Rzeszy opiekowanie się mniejszościami niemieckimi zagranicą i uważali tę rezolucję jako specjalnie krzywdzącą ²²³⁾.

²²²⁾ Niemcy nie przyjęły żadnych zobowiązań chroniących mniejszości narodowe w Niemczech. Jedyne na obszarze plebiscytowym na Śląsku obowiązuje do 1937 r. polsko-niemiecka konwencja górnośląska, która zawiera pewne postanowienia o ochronie mniejszości.

²²³⁾ J. H. Bernstorff: Quousque tandem? „Völkerbund-Fragen“ 1925, Nr. 3/4, str. 45—51.

Następnie ponownie Zgromadzenie L. N. zajmowało się w 1925 r. sprawami mniejszościowymi, rozpatrując sprawę generalizacji zobowiązań mniejszościowych²²⁴). Konkretnych rezultatów w tej dziedzinie nie osiągnięto.

Procedura mniejszościowa pozostała niezmieniona do czerwca 1929, kiedy sesja madrycka Rady L. N. przeprowadziła do pewnego stopnia kodyfikację obowiązującej do tego czasu procedury, czyniąc nieznaczne poprawki. Sprawę procedury poruszyli w 1929 r. na marcowej sesji Rady L. N. Stresemann (Niemcy) i Dandurand (Kanada). Powody poruszenia tej kwestji przez wymienionych powyżej członków Rady L. N. posiadały wybitnie polityczny charakter. Pobudki polityczne Stresemanna są znane; chodziło mu o rozszerzenie zakresu ochrony mniejszości i o dalsze rozwinięcie procedury, ze względu na zamiary Niemiec skuteczniejszego bronięcia mniejszości niemieckich; natomiast Dandurand niewątpliwie działał naskutek wpływów politycznych dobrze zorganizowanej emigracji ukraińskiej w Kanadzie. Domagał się więc rozszerzenia Komitetu Trzech na stały Komitet Rady, z udziałem przedstawicieli wszystkich członków Rady, oraz wprowadzenia przepisu o wnoszeniu petycji poprzez rząd zainteresowanego kraju.

Rada, uchwałą z dnia 7 marca 1929 powołała specjalny Komitet (przedstawiciele Anglii, Hiszpanji i Japonji), któremu powierzyła rozważanie wniosków Niemiec i Kanady oraz upoważniła Komitet do przeprowadzenia ankiety w sprawie ochrony mniejszości,

²²⁴) Obacz rozdział VIII, str. 197.

w której wzięłyby udział rządy zainteresowanych państw.

Na podstawie zebranego materiału²²⁵⁾ Komitet (t. zw. Komitet Londyński) opracował obszerny raport²²⁶⁾, który poddawał analizie genezę, istotę i cel ochrony mniejszości oraz szczegółowo krytykował obowiązującą do tego czasu procedurę. Po obszernej dyskusji²²⁷⁾ Rada uchwaliła rezolucję²²⁸⁾ (t. zw. „rezolucję madrycką”), która zatwierdzała obowiązującą do tego czasu procedurę i wprowadzała pewne postanowienia nowe:

Rozdział I. — dotyczy *recévabilité* i odsyła do rezolucji Rady z 5 września 1923 (Raport Rio Branco²²⁹⁾).

Rozdział II. — dotyczy składu „Komitetu Mniejszościowego”, który w pewnych warunkach może być powiększony do 5-ciu osób. W innych kwestjach, dotyczących składu Komitetu, dotychczasowe uchwały pozostają w mocy.

Rozdział III. — wyraża życzenie, by Komitety Mniejszościowe zbierały się częściej, w miarę możliwości między sesjami Rady, aby w ten sposób działanie Komitetów przyspieszyć.

²²⁵⁾ Uwagi swe nadesłały rządy: Niemiec, Austrii, Bułgarji, Chin, Estonji, Grecji, Węgier, Łotwy, Litwy, Holandji, Polski, Rumunji, Jugosławji, Szwajcarii, Czechosłowacji oraz szereg stowarzyszeń międzynarodowych.

²²⁶⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 153—237.

²²⁷⁾ Protokół *vide S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 105—113, 114—147.

²²⁸⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 10—11. Tłumaczenie polskie *Zaleski*, str. 186—188.

²²⁹⁾ Obacz str. 155.

Rozdział IV. — przewiduje zawiadamianie członków Rady o wynikach prac Komitetów.

Rozdział V. — zawiera dezyderat, aby zainteresowane rządy zgadzały się na publikowanie wyników prac Komitetów.

Rozdział VI. — dotyczy stałych rocznych sprawozdań Rady Ligi Narodów ze swych prac w dziedzinie ochrony mniejszości.

Jak z powyższego wynika, rezolucja madrycka wprowadziła nieznaczne tylko merytoryczne inowacje do ustalonej uprzednio procedury. Inowacje te ograniczają się do rozszerzenia Komitetu do 5-ciu osób oraz do pewnych nowych uchwał w sprawie publikacji wyników prac Komitetów i Rady L. N. Natomiast dyskusja, która odbyła się z okazji omawiania raportu londyńskiego zawiera wiele cennych uwag o t. zw. procedurze mniejszościowej w Radzie L. N.

W dwóch następnych latach (1930 i 1931) po uchwałach madryckich procedura mniejszościowa była wielokrotnie krytykowana na zebraniach VI Komisji Zgromadzenia L. N., zaś w 1930 r. min. Benesz w imieniu pięciu państw, które podpisały Traktaty o ochronie mniejszości, oświadczył, że państwa te nie zgodzą się na żadne dalsze jednostronne zwiększenie zakresu zobowiązań, co mogłoby nastąpić pośrednio przez zmiany proceduralne ²³⁰). Oświadczenie to powtórzył i umocnił w imieniu tych samych państw Ghica na zebraniu VI Komisji Zgromadzenia L. N. w 1931 roku ²³¹).

²³⁰) „Sprawy Narodowościowe” R. IV (1930), str. 672.

²³¹) *idem* R. V. (1931), str. 503.

Deklaracja min. Becka, złożona na Zgromadzeniu L. N. dnia 13 września 1934 r. zmieniła zasadniczo stosunek Polski do całej procedury mniejszościowej. Nie kwestjonując ważności gwarantowanych artykułów (articles précédents) M. T. W., min. Beck oświadczył, iż rząd polski „widzi się zniewolony uchylić się, od dnia dzisiejszego, od wszelkiej współpracy z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę systemu ochrony mniejszości ²³²⁾).

Z powyższego wynika, że Polska, proponując rozważenie zagadnienia generalizacji ochrony mniejszości, pragnęła osiągnąć zastąpienie obowiązujących postanowień traktatowych i pozatraktatowych w tej dziedzinie nowymi postanowieniami, ogólnie obowiązującymi. Do chwili zawarcia nowej, powszechnej konwencji o ochronie mniejszości, rząd polski uchylił się od współpracy z organami międzynarodowymi przy kontroli nad stosowaniem ochrony mniejszości. Uzasadnienie i interpretacja tego stanowiska rządu polskiego znajduje się w jednym z dalszych rozdziałów niniejszej pracy ²³³⁾.

* * *

Z powyższego krótkiego przedstawienia rozwoju procedury Rady L. N. w sprawach mniejszościowych można wnioskować, że ewolucja tej procedury wykazywała z biegiem czasu następujące okresy:

²³²⁾ Tekst polski deklaracji Min. Becka obacz *Józef Lemański: Generalizacja zobowiązań mniejszościowych a Polska. „Sprawy Narodowościowe” R. VII. (1934), str. 530—533. Wyjątek z przemówienia ob. str. 206.*

²³³⁾ Obacz str. 206.

1-szy od lutego 1920 r. do uchwalenia rezolucji Hy-mansa (25.X.1920); Rada L. N., uchwalając szablono-wą procedurę i nadając pewne kompetencje Sekretar-zowi Gen. L. N., przekroczyła postanowienia trakta-tów mniejszościowych, rozszerzając temsamem bez-prawnie zakres zobowiązań „państw traktatowych”.

2-gi od wniesienia memorjałów polskiego i czeskie-go (4 i 5.VI.1921) do uchwalenia rezolucji Mello-Fran-co (10.VI.1925); w tym okresie, pod wpływem żądań Polski i Czechosłowacji, poprzednie postanowienia pro-ceduralne zostają w pewnym stopniu zwężone;

3-ci od chwili przyjęcia Niemiec do Ligi Narodów (wrzesień 1926) do uchwały madryckiej (czerwiec 1929), który to czas jest okresem walki Niemiec o roz-szerzenie procedury;

4-ty od uchwały madryckiej (1929) do deklaracji min. Becka (13.X.1934); okres ten cechuje pewne usta-bilizowanie procedury, spowodowane zgodnem a ne-gatywnem stanowiskiem Małej Ententy, Polski i Grecji wobec wszelkich prób jej rozszerzenia.

5-ty okres — bieżący — zapoczątkowany deklara-cją min. Becka (13.X.1934), w którym Polska uchyla się od współpracy przy stosowaniu procedury mniej-szościowej; inne państwa zgadzają się na stosowanie nadal procedury ustalonej w rezolucjach Ligi z ma-drycką włącznie.

Tak więc przedstawia się rozwój stosowanej przez Radę L. N. procedury. Na ten rozwój wpływały nie-wątpliwie głównie czynniki polityczne ²³⁴⁾ — a wła-

²³⁴⁾ N. Ito: str. 276.

śnie te wpływy chcieli autorzy M. T. W. odsunąć od „nowego systemu” ochrony mniejszości, ażeby system ten uczynić skutecznym.

4. Charakterystyka procedury Rady L. N.

Analizując treść postanowień ust. III. art. 12 M. T. W. wskazaliśmy, że właściwa procedura gwarancyjna, t. zn. czynności gwaranta, które w razie nastąpienia casus garantiae mają spowodować restytucję gwarantowanego stanu prawnego, rozpoczynają się w chwili zwrócenia uwagi członka Rady L. N. na przekroczenie postanowień traktatu. Również wskazaliśmy, jakie winny być czynności Rady L. N., wynikające z postanowień art. 12-go i innych ogólnie obowiązujących przepisów współczesnego prawa narodów (w tym wypadku Paktu L. N.)

Porównajmy powyższą teoretyczną procedurę, opartą ściśle o literę traktatu, z kolejnymi czynnościami, przewidywanymi przez stosowaną przez L. N. procedurę: ²³⁵⁾

Akt zwracający uwagę Rady L. N. na rzekome przekrocze- nie postanowień może pocho- dzić od członka Rady,	zgodne z M. T. W.
---	-------------------

albo w formie petycji lub zwy- kłej informacji od dowolnej osoby lub organizacji;	niezgodne z M. T. W.
---	-------------------------

²³⁵⁾ Przykład vide Zaleski, str. 85—87.

Sekretarz Generalny L. N. bada recevabilité, poczem, jeżeli uważa, że dany akt nadaje się do dalszego traktowania, niezgodne z M. T. W.

przesyła jego odpis przedstawicielowi danego zainteresowanego państwa przy L. N.; przepis przez M. T. W. nieprzewidziany—nie jest sprzeczny z M. T. W.

rząd zainteresowanego państwa ma możliwość przesłania Sekretarjatowi L. N. w ciągu dwóch (ew. trzech) miesięcy swych uwag w danej sprawie; przepis przez M. T. W. nieprzewidziany—nie jest sprzeczny z M. T. W.

równocześnie odpis pisma przesyła Sekretarz L. N. do wszystkich członków Rady L. N., naskutek czego zgodne z M. T. W. tylko wtedy, gdy pismo pochodzi od członka Rady

przewodniczący Rady wyznacza Komitet Mniejszościowy, niezgodne z M. T. W.

który rozpatruje pismo wraz z uwagami zainteresowanego rządu; niezgodne z M. T. W.

Komitet może żądać od państwa zainteresowanego dodatkowych informacji, niezgodne z M. T. W.

Komitet może sprawę zlikwidować, albo stwierdziwszy nastąpienie naruszenia zobowiązań, sygnalizuje to Radzie;

sprawa przechodzi automatycznie do zgóry na cały rok wyznaczonego sprawozdawcy,

sprawozdawca sporządza raport, zawierający stwierdzenia, zalecenia, życzenia lub decyzje.

Dla przyjęcia raportu wymagana jest jednomyślność (brak sprzeciwu).

Gdy niema jednomyślności i powstanie różnica zdań, sprawa może być podjęta przez jednego z członków i przesłana do St. T. Spr. M.

niezgodne z M. T. W.

niezgodne z M. T. W. Powołanie sprawozdawcy i oddawanie jemu sprawy do rozpatrzenia byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku, gdyby „zwrócenie uwagi” pochodziło od członka Rady L. N. i gdyby Rada ad hoc wybrała sprawozdawcę sprawy.

zgodne z M. T. W. jedynie w wypadku gdy pismo pochodzi od członka Rady.

zgodne z art. 5 § 1 P. L. N.

zgodne z art. 12, III. M. T. W.

Sprawę przekazać może do	
St. T. S. M. również Rada z	zgodne z art. 14 Pak-
prośbą o avis consultatif	tu L. N.
Kompetencja St. T. S. M.	zgodne z art. 12, III.
	i art. 13 i 14 P. L. N.
Sprawa, po załatwieniu, może	przepis przez M. T.
być opublikowana w Journal	W. nieprzewi-
Officiel.	dziany — nie jest
	sprzeczny z M. T. W.

Z powyższego zestawienia wynika, że większość czynności Rady L. N., składających się na jej procedurę w sprawach ochrony mniejszości, jest niezgodna z postanowieniami art. 12 M. T. W. lub przez te postanowienia nieprzewidziana.

To też słuszna jest charakterystyka obecnej procedury, wypowiedziana przez min. Zaleskiego na 54 sesji Rady L. N. 6 marca 1929: ²³⁶⁾

„procedura mniejszościowa w obecnej swej formie zupełnie nie jest przewidzianą przez traktaty mniejszościowe. Jest to procedura pozatraktatowa ustalona dobrowolnie w interesie mniejszości za wspólnym i życzliwym porozumieniem Rady i państw sygnatariuszy traktatów mniejszościowych”.

Powyższa teza min. Zaleskiego została potwierdzona przez Komitet Londyński, który w swym raporcie stwierdził: ²³⁷⁾

²³⁶⁾ S. d. N.: P. d. M. 1931, str. 92.

²³⁷⁾ S. d. N.: P. d. M. 1931, str. 167. W tłumaczeniu polskim: „Ustanowiwszy w 1920 r. procedurę informacyjną pozatraktatową... Rada...”

„Ayant, en 1920, institué une procédure d'information en dehors des traités... le Conseil...”

W ten sposób zdaje się być udowodnionem, że ustanowiona przez Radę L. N. procedura wykracza poza literę traktatu, a więc stanowi *procedurę pozatraktatową*. Jeśli państwa zobowiązane postanowieniami ochrony mniejszości zgadzały się na stosowanie tej procedury, to było to skutkiem ich uprzedniej (milczącej lub wyraźnej) zgody na jej wprowadzenie. Nie przesądzało to jednak przyszłego ustosunkowania się państw zobowiązanych wobec zmian, zawieszenia wykonywania lub zniesienia tej procedury.

Na podstawie powyższego stwierdzenia nasuwa się pytanie, czy wobec zgody państw zainteresowanych, postanowienia proceduralne Rady L. N. nabrały charakteru zobowiązań prawnie - międzynarodowych?

Rozważymy tę kwestję najpierw ogólnie, zastanawiając się nad charakterem prawnym uchwał Rady L. N. Każda uchwała Rady, przyjęta przez państwo, stanowi dla niego zobowiązanie, mimo iż podstawą tego zobowiązania nie jest traktat, a tylko skutek traktatu (Paktu L. N.). Jest to logiczne następstwo przynależenia danego państwa do pewnej organizacji międzynarodowej. Przynależność ta pociąga określone skutki prawne; w tym wypadku związanie uchwałą Rady L. N. jest skutkiem przynależenia Polski do L. N. Uchwały takie nie mają formalnego znaczenia rzeczy osądzonej, a natomiast mogą ulegać zmianie i reasumpcji przez to samo ciało, przez które zostały uchwalone. Z charakteru międzynarodowego Ligi Narodów wynika, iż uchwały Rady L. N. stanowią zo-

bowiązania międzynarodowe *sui generis*.

Zastanówmy się obecnie, czy powyższe rozumowanie da się zastosować do uchwał proceduralnych Rady L. N.?

Wszelkie uchwały w tej dziedzinie nie wypływają z Paktu L. N., a tylko i wyłącznie z art. 12 M. T. W. Kompetencja Rady L. N. w tej dziedzinie jest ustanowiona w postanowieniach tego artykułu. Gdy więc Rada L. N. powzięła jakiegokolwiek uchwały, które nie wypływają z jej prawnej kompetencji, a które zatem są pozbawione podstaw prawnoprawnych międzynarodowych, to na te uchwały powyżej przytoczone rozumowanie ogólne nie może być rozciągnięte.

Dowód tego, że postanowienia proceduralne L. N. w dziedzinie ochrony mniejszości nie są zobowiązaniami wiążącymi jej członków, daje nam sama praktyka Ligi Narodów. Komitet Prawników²³⁸⁾ wyraził opinię, że postanowienia proceduralne Rady L. N. dzielą się na takie, które obowiązują bez zgody zainteresowanych państw i takie, co do których ważności jest wymagana ich zgoda. Nie ulega wątpliwości, że postanowienia pierwszej kategorii winny obowiązywać wszystkie państwa — członków Ligi, a zatem i te, które nie przyjęły zobowiązań mniejszościowych. Do takich postanowień należy również przepis o konieczności przejścia każdej sprawy poprzez długi szereg działań organów Ligi (badanie *recévabilité*, rozesłanie petycji, badania wstępne Komitetu Trzech i t. d.). Otóż praktyka wykazała, że niektóre państwa — członkowie Rady L.

²³⁸⁾ Obacz odnośnik 207 na str. 147.

N. nie trzymali się tych przepisów proceduralnych i wnosili sprawę wprost na Radę. Takie przeprowadzanie spraw nie spotkało się z odrzuceniem ze strony Rady, ze wskazaniem na „obowiązującą procedurę”. Wynika stąd, że te przepisy proceduralne nie są obligatoryjne dla członków Rady. Wychodząc z założenia, że uchwały Rady, którym należy przyznać charakter *sui generis* zobowiązań międzynarodowych, obowiązują bezwzględnie wszystkich jej członków, dochodzimy i tą drogą do wniosku, że uchwały proceduralne Rady L. N. w dziedzinie ochrony mniejszości nie posiadają charakteru zobowiązań prawnomiędzynarodowych w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Teza min. Zaleskiego o dobrowolnym stosowaniu procedury pozatraktatowej przez państwa, które przyjęły zobowiązania ochrony mniejszości, znajduje tutaj pełne swe potwierdzenie.

Powyższe wnioski mają doniosłe znaczenie dla ustalenia możliwości zmiany i uchylenia stosowanej przez Radę L. N. procedury mniejszościowej.

Jeśli chodzi o zmianę obecnych postanowień proceduralnych, to mogłaby ona nastąpić drogą uchwały Rady L. N. jedynie za zgodą państw zainteresowanych. Ewentualne zmiany będą stosowane jedynie na skutek tej zgody poszczególnych państw zainteresowanych.

Jeśli zaś chodzi o zniesienie, to sprawa jest prosta: Rada L. N. może każdą swoją uchwałę reasumować, a zatem może unieważnić swoje uprzednie uchwały i znieść tem samem całą procedurę. Jednak reasumpcja musiałaby obejmować wszystkie

uchwały Rady, ponieważ unieważnienie tylko poszczególnych uchwał, równałoby się zmianie, a nie zniesieniu procedury.

Pozatem państwa, które uprzednio wyraziły swą zgodę na stosowanie wszystkich lub poszczególnych uchwał proceduralnych, mogą zgodę tę cofnąć. Ponieważ uchwały te nie mają charakteru zobowiązań prawnomiędzynarodowych, przeto nie wydaje się, żeby istniał sposób zmuszenia ich do działania wbrew swej woli. Wszelka ingerencja Ligi lub jej poszczególnych członków w tej dziedzinie musiałaby z natury rzeczy przybrać formy interwencji politycznej i byłaby sprzeczną z całym rozumowaniem autorów traktatów o ochronie mniejszości.

Należałoby również określić charakter prawny skutków procedury, stosowanej przez Radę L. N.:

Rio Branco w raporcie swym z 5.IX.1923 r. stwierdził, że badania petycyj przez Komitet Trzech „ne constitue pas une action juridique”²³⁹⁾ Również Komitet Londyński uznał, że badania wstępne nie posiadają charakteru prawnego, a mają jedynie na celu ułatwienie Radzie wykonywania gwarancji²⁴⁰⁾. Wszyscy sprawozdawcy L. N. byli zgodni w tem, że skutki prawne pociąga za sobą dopiero uchwała Rady, powzięta naskutek raportu Komitetu Mniejszościowego lub naskutek zwrócenia jej uwagi przez jednego z członków Rady.

²³⁹⁾ *S. d. N.: P. d. M.* 1931, str. 27. Tłumaczenie polskie: „nie stanowią aktu prawnego”.

²⁴⁰⁾ *idem* str. 183.

Należy podkreślić, że wobec treści deklaracji min. Becka z dnia 13.X.1934 r. cała t. zw. „procedura mniejszościowa” na terenie Ligi Narodów straciła dla Polski swą ważność i znaczenie. Stanowi ona zatem kompleks zagadnienia międzynarodowej kontroli ochrony mniejszości narodowych, wyznaniowych i rasowych, które zdaniem opinii polskiej winno prędzej czy później znaleźć swoje p o w s z e c h n e rozwiązanie.

ROZDZIAŁ VII.

Odpowiedzialność sądowa na podstawie art. 12-go.

1. Geneza klauzuli kompetencyjnej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w M. T. W.

Kwestja możności rozpatrywania spraw, wynikających z przekroczenia zobowiązań mniejszościowych przez specjalny Trybunał międzynarodowy została podniesiona podczas Konferencji Pokojowej przez Komitet Delegacyj Żydowskich.

Rozdział II żydowskiego projektu umowy o ochronie mniejszości ²⁴¹⁾ przewidywał „prawo przedstawiania swych reklamacyj w przepisanej formie Lidze Narodów lub każdemu innemu ustanowionemu Trybunałowi”.

²⁴¹⁾ Patrz: str. 43.

Pierwszy projekt traktatu z dnia 22 maja 1919 ²⁴²⁾ nie ustanawiał jednak żadnej instancji sądowej w sprawach mniejszościowych.

Koncepcja przekazania pewnych kompetencji w sprawach traktatu o ochronie mniejszości przyszłemu „Trybunałowi Ligi Narodów” została rzucona na zebraniu Komisji Nowych Państw dnia 29 maja 1919 r. przez Lorda Roberta Cecila ²⁴³⁾. Przedstawił on wniosek ²⁴⁴⁾, zmierzający do zastąpienia projektu art. 13 Traktatu dwoma nowymi artykułami; pierwszy z tych artykułów przewidywał możliwość zwracania uwagi Rady L. N. przez jej członków na przekroczenia lub niebezpieczeństwo przekroczenia postanowień mniejszościowych przez państwa zobowiązane, drugi zaś ustalał możliwość odwoływania się mniejszości bezpośrednio do mającego powstać Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej ²⁴⁵⁾.

²⁴²⁾ Patrz: str. 49.

²⁴³⁾ *Nathan Feinberg*: La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le système de la protection internationale des minorités. Paris 1931, str. 27—28.

²⁴⁴⁾ *Miller*: Diary. T. XIII, str. 105.

²⁴⁵⁾ Tekst drugiego artykułu proponowanego przez Lorda R. Cecila: „Rząd Polski zgadza się pozatem, ażeby z chwilą powstania Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej i ustalenia jego procedury, każdy obywatel polski (every polish national) lub grupa obywateli, wspomniana w uprzednich artykułach, miała prawo zwracać się (to appeal) do wspomnianego Trybunału. Trybunał będzie mógł powziąć takie decyzje w tej dziedzinie i dać takie instrukcje, jakie mu będą się wydawały wskazane. Decyzja Trybunału będzie bezapelacyjna i będzie miała tę samą moc, co decyzje, wydane na zasadzie art. 13 Paktu”. (*Miller*: Diary, T. XIII, str. 105).

Ten właśnie drugi artykuł, projektowany przez Lorda R. Cecila, po zasadniczych zmianach (wyłączenie możliwości wnoszenia skarg do Trybunału przez same mniejszości) został umieszczony w art. 13-ym drugiego projektu traktatu ²⁴⁶⁾. W ostatecznej redakcji Traktatu jest to ust. III art. 12-go, który brzmi:

„Pozatem Polska zgadza się, aby, w razie różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynu, przewidzianych niniejszymi artykułami, zachodzącej pomiędzy Rządem polskim a którym z Głównych Mocarstw Sprzymierzonych lub jakim innem Mocarstwem Członkiem Rady Ligi Narodów, ta różnica zdań uważana była za spór o charakterze międzynarodowym zgodnie z brzmieniem artykułu 14 Paktu Ligi Narodów. Rząd polski zgadza się, aby wszelkie spory tego rodzaju były na żądanie drugiej strony przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Decyzje Stałego Trybunału będą bezapelacyjne i będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje, wydane na zasadzie artykułu 13-go Paktu”.

Motywy wstawienia tego ustępu do M. T. W. podają W. Mocarstwa w swej nocie do premjera Polski (t. zw. list Clémenceau): ²⁴⁷⁾

„Pragnąłbym ponadto zwrócić uwagę Pana na zawarte w traktacie postanowienie, pozwalające przedłożenie Trybunałowi Ligi Narodów każdego sporu, któryby powstał na tle stosowania przepisów Traktatu. W ten sposób konflikty, które mogłyby się wyłonić, wyjdą ze sfery politycznej, aby być powierzone instancji sądowej. Należy się spodziewać, że ten sposób ułatwi bezstronne decyzje, usuwając tem samem niebezpieczeństwo interwencji Mocarstw w sprawy wewnętrzne Polski”.

²⁴⁶⁾ Patrz: str. 56—57.

²⁴⁷⁾ Zaleski, str. 120—121.

Obok motywów wymienionych w nocie, nasuwa się uwaga, że, skoro postanowienia tego Traktatu miały posiadać charakter międzynarodowy, a Pakt Ligi Narodów miał ustalić pro futuro pewien sposób załatwiania sporów międzynarodowych, to nie ulega wątpliwości, że również i spory, któreby wynikły z postanowień tego traktatu, podpadałyby pod judykaturę, ustanoloną przez Pakt Ligi Narodów. Podczas gdy art. 14 Paktu L. N. przewidywał fakultatywną judykaturę Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, to klauzula kompetencyjna Trybunału zawarta w ust. III. art. 12 ustanawia tę judykaturę obligatoryjnie.

2. Kompetencja Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej na podstawie art. 12.

Zdanie III. 1 art. 12 postanawia, że Polska uzna każdy spór, który mógłby wyniknąć pomiędzy Polską a którymkolwiek członkiem Rady L. N. na podstawie „różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynu” (de fait) w sprawach gwarantowanych artykułów, za spór o charakterze międzynarodowym, zgodnie z brzmieniem art. 14 Paktu L. N.

Artykuł 14 Paktu L. N. ustanawia dwa rodzaje kompetencji St. Trybunału Sp. M.:

a) jurysdykcyjną dla rozpatrywania sporów międzynarodowych, oraz

b) opiniodawczą w sprawach przekazanych Trybunałowi przez Radę lub Zgromadzenie L. N.

Zdanie III. 2 art. 12 stanowi klauzulę kompetencyjną St. T. S. M. Na podstawie tego posta-

nowienia Strony mogą spory, powstałe z różnicy zdań w sprawie gwarantowanych artykułów w M. T. W., skierować jedynie przed St. T. S. M.

Z powyższego wynika, że na podstawie art. 12 M. T. W. (zdanie 1 i 2 ust. III) St. T. S. M. w sprawach ochrony mniejszości, wynikłych pomiędzy Polską i którymkolwiek członkiem Rady L. N. posiada kompetencję jurysdykcyjną i wydaje wyroki, które są bezapelacyjne.

a) *Kompetencia ratione materiae.*

Przedmiotem sprawy przed St. T. S. M. może być spór, który powstał na podstawie „różnicy zdań w kwestjach prawa lub czynu”, wynikającej z artykułów gwarantowanych M. T. W.

Określenie „différend” — „spór” — jest pojęciem ogólnym, znacznie szerszym od „litige” i „conflict”²⁴⁸). Dlatego należy je rozumieć jako ograniczone uprzedniem określeniem „w kwestjach prawa lub czynu”. W drugim zdaniu jest już użyte określenie „différend de ce genre” (spory tego rodzaju), co zatem ogranicza kompetencję St. T. Spr. M.:

- 1) do sporów ściśle prawnych i
- 2) do sądowego ustalania spornego stanu faktycznego.

Jeżeli chodzi o spory prawne, to będą one dotyczyły „różnicy zdań w kwestjach prawa”, zatem w pierwszym rzędzie będą one obejmowały interpretację postanowień samego traktatu, a poza to również

²⁴⁸) *Feinberg* (La Jurisdiction, str. 99), wykazując szerokie znaczenie tego słowa, cytuje również opinię de Latour'a.

interpretację innych norm prawnych. Ito²⁴⁹⁾ dopatruje się w klauzuli kompetencyjnej St. T. Spr. M., a w szczególności w tej jej części, która oddaje interpretację prawną traktatu Trybunałowi, osobnej „gwarancji interpretacyjnej” (*garantie d'interprétation*), która stanowi integralną część gwarancji Ligi Narodów. Niewątpliwie wyłączenie sporów, wynikających na tle ochrony mniejszości, ze sfery sporów politycznych i sprowadzenie ich na płaszczyznę prawno-sądową jest inowacją „nowego systemu”, jednak nie wydaje się słusznym określenie tego jako odrębnej formy gwarancji, a raczej należy to określić jako usprawnienie mechanizmu gwarancyjnego.

Przy sądowym ustalaniu stanu faktycznego (*divergence d'opinion, sur des questions... de fait*) St. T. Spr. M. ma bardzo nieokreślony zakres kompetencyjny. Ponieważ w myśl art. 36 par. 4 Statutu swego Trybunał władny jest sam określić swoją kompetencję, przeto połączone określenia „*de droit et de fait*” dają możliwość rozważania przez Trybunał wszelkich sporów z zakresu ochrony mniejszości. Teoretycznie wyłączone są spory polityczne (wola autorów, wyrażona w nocie Mocarstw do Paderewskiego!), jednak rozciągłość określenia „*question de fait*” stwarza duże niebezpieczeństwo rozszerzającej interpretacji litery traktatu. Trybunał w swojej oficjalnej publikacji sam stwierdza brak dokładnego sprecyzowania swej kompetencji w sprawach ochrony mniejszości²⁵⁰⁾.

²⁴⁹⁾ N. Ito, str. 233.

²⁵⁰⁾ „Dans certains instruments internationaux, les clauses de compétence simples revêtent une forme moins précise et, peut-être, moins restreinte”. A dalej: „les traités de minorités

Sporną jest sprawa czy pod kompetencję Trybunału podpadają sprawy, wynikające ze wszystkich „artykułów poprzednich” czy też jedynie z tych, które dotyczą osób, „należących do mniejszości rasowej, religijnej lub językowej”. W sprawie nabywania obywatelstwa polskiego na zasadzie M. T. W. Trybunał wydał opinię, że jego kompetencja rozciąga się na wszystkie bez różnicy „artykuły poprzednie”²⁵¹). Nie stanowi to jednak precedensu prawnego, a w doktrynie sprawa ta jest sporna.

Zachodzi pytanie, czy sprawy, wynikające z interpretacji samego art. 12-go M. T. W., podpadają pod obligatoryjną jurysdykcję St. T. Spr. M.? Wydaje się, że na podstawie tekstu traktatu odpowiedź winna być negatywna. W doktrynie również i ta sprawa jest sporna²⁵²).

b) K o m p e t e n c j a r a t i o n e p e r s o n a e.

Na podstawie zdania III. 1 i III. 2 art. 12-go Trybunał jest kompetentny do rozpatrywania jedynie sporów, które wynikną pomiędzy Polską z jednej strony,

établissent une compétence de la Cour qui couvre l'ensemble des questions pouvant surgir à propos de certaines de leurs dispositions, en désignant les divergences d'opinions sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles". *C. P. d. J. I.* Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour, str. 26—27.

²⁵¹) *Avis de la C. P. d. J. I.* Nr. 7. Porównaj również str. 120 i odnośnik 172.

²⁵²) *St. Osusky* (w artykule „Du droit des minorités et des Etats minoritaires” w „*L'Esprit International*” 1929 r., str. 179) odmawia Trybunałowi kompetencji rozważania sporów, wynikających z interpretacji art. 12. *Feinberg* (*La Juridiction*, str. 114 i 115) jest odmiennego zdania.

a jednym z Głównych Mocarstw (Stany Zjednoczone nie wchodzą w grę) lub którymkolwiek członkiem Rady L. N. W myśl zdania III. 2 Polska może być tylko stroną „pozwaną”, zaś Główne Mocarstwa i członkowie Rady L. N. mogą być jedynie „powodem” w procesie.

Państwa — członkowie Ligi, nie będący członkami Rady, nie mogą pozywać Polski do Trybunału z tytułu przekroczenia postanowień M. T. W. Zatem we wszelkich sporach pomiędzy Polską i państwem — nieczłonkiem Rady L. N. w zakresie ochrony mniejszości miałyby zastosowanie postanowienia Paktu L. N.²⁵³). W tym wypadku na podstawie art. 12 Paktu może nastąpić jednostronne przedstawienie sporu Radzie L. N. lub wspólne oddanie go St. T. Spr. M.

Państwa, które podpisały Traktaty o ochronie mniejszości, w razie gdy są niezadowolone z załatwienia sprawy mniejszościowej przez Radę L. N., nie mają prawa zaskarżenia uchwały Rady do Trybunału. Jedynie przez niezastosowanie się do uchwały mogą spowodować ewentualne oddanie sprawy do Trybunału.

Również Rada jako ciało zbiorowe nie może być powodem w sprawie przed Trybunałem; może jedynie zażądać o p i n j i (avis consultatif) Trybunału; jednak w tym wypadku podstawą prawną zajmowania się Trybunału daną sprawą nie jest art. 12 M. T. W., a tylko art. 14 Paktu L. N.

²⁵³) Raport Sekretarza Gen. L. N. na drugiej sesji Rady L. N. S. d. N.: *J. O. Février* 1920, str. 26.

3. Procedura Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

Procedura St. T. S. M. w sprawach wynikających na podstawie M. T. W. nie różni się od ogólnej procedury, stosowanej na podstawie art. 39—64 Statutu i art. 32—70 Regulaminu St. T. S. M. Zasługuje na uwagę fakt, że w innych traktatach, w których przyznano kompetencję sądową St. T. S. M., znajdują się postanowienia, wymagające przed oddaniem sprawy do Trybunału przeprowadzenia określonych pertraktacyj dyplomatycznych. M. T. W. robi w tym zwyczaju wyłom, dopuszczając bezpośrednio zwrócenie się powoda do Trybunału drogą zwyczajnej skargi i przy zachowaniu normalnej procedury Trybunału.

Nasuwa się pytanie, czy Trybunał może rozpocząć procedurę w pewnej sprawie, w której nie została wyczerpana procedura wewnętrzno-krajowa lub postępowanie przed Radą L. N.? W doktrynie sprawa ta jest sporna ²⁵⁴); w praktyce Trybunał nie wymaga uprzedniego wyczerpania instancji krajowych, czy też uprzedniego sfinalizowania sprawy na terenie Rady L. N. (sprawa księcia Pszczyńskiego!).

4. Doniosłość wyroków Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

Zdanie III. 3. art. 12-go ustala, że decyzje St. T. S. M. w sprawach przekazanych Trybunałowi na podstawie III. 1, art. 12, będą bezapelacyjne. Zasada ta

²⁵⁴) *Feinberg*: La juridiction, str. 65—69.

została następnie umocniona w art. 60 Statutu St. T. S. M., który przewiduje, że wyroki (arrêts) Trybunału są ostateczne i bezapelacyjne. Jednak rewizja wyroku jest w pewnych warunkach możliwa. Wyroki St. T. S. M. nie ustanawiają precedensu.

Zdanie III. 3 postanawia w końcu, że decyzje St. T. S. M. „będą miały tę samą moc i wartość, co decyzje, wydane na zasadzie artykułu 13-go Paktu”. Chodzi tutaj o sankcję przeciwko stronom, któreby nie wykonywały wyroku „w dobrej wierze” lub nie zastosowały się do wydanego wyroku.

W tej dziedzinie § 4 art. 13 Paktu L. N. postanawia:

„Członkowie Ligi zobowiązują się wykonywać w dobrej wierze wydane wyroki i nie wszczynać wojny przeciwko żadnemu z członków Ligi, który zastosuje się do nich. W razie niewykonania wyroku, Rada proponuje środki, które zapewniłyby jego skuteczność”.

Wobec faktycznego braku środków, umożliwiających Lidze Narodów skuteczne przeciwstawienie się ewentualnemu przekroczeniu Paktu L. N., postanowienia art. 13 P. L. N. posiadają charakter teoretyczny. Jedynym środkiem posiadającym wielkie znaczenie w tej dziedzinie jest niewątpliwie opinia międzynarodowa ²⁵⁵).

²⁵⁵) Porównaj rozważania na str. 119—120.

CZĘŚĆ TRZECIA:
**ZAWIESZENIE WYKONYWANIA
ART. 12-go M. T. W. PRZEZ POLSKĘ.**

ROZDZIAŁ VIII.

**Walka o generalizację międzynarodowej
ochrony mniejszości.**

1. Skutki stosowania art. 12-go M. T. W.

Przez przyjęcie gwarancji nad postanowieniami, chroniącymi mniejszości w niektórych państwach, Liga Narodów wzięła na siebie zadanie stróża ich wykonania. Dla spełnienia tego zadania Rada Ligi Narodów częściowo sama, częściowo współdziałając z państwami, które przyjęły te zobowiązania, ustanowiła procedurę, którą stosuje w odniesieniu do spraw z tej dziedziny.

Uchwalając tę procedurę, Rada Ligi Narodów, która miała stać na straży nieprzekraczalności traktatów o ochronie mniejszości, sama przekroczyła pełnomocnictwa, dane jej w art. 12-ym M. T. W. i innych analogicznych traktatach i deklaracjach²⁵⁶⁾. A zatem Rada Ligi Narodów ustanowiła precedens naruszenia po-

²⁵⁶⁾ porównaj str. 147.

stanowień art. 12-go. Kilkakrotnie podkreślano na forum Rady, że postanowienia proceduralne są poza-traktatowe²⁵⁷⁾, gdyż wykraczają poza literę art. 12-go. Nikt temu nie przeczył; przeciwnie, przedstawiciele niektórych Sygnatarjuszy — Wielkich Mocarstw dali niedwuznacznie wyraz swojej opinii, że podzielają ten pogląd²⁵⁸⁾. Z punktu widzenia prawnego naruszenie art. 12-go przez rozszerzenie procedury gwarancyjnej nastąpiło przez Wielkie Mocarstwa, które jako członkowie Rady Ligi Narodów przy przekroczeniu tem głównie współdziałały. Polska, jak i inne państwa traktatowe, wyraziła swą milczącą zgodę na to przekroczenie, jednak nie pozbyła się temsamem możliwości zakwestjonowania wytworzonego stanu i cofnięcia swej dotychczasowej zgody.

Polityczne skutki stosowania art. 12-go były wręcz przeciwne zamierzeniom autorów „nowego systemu ochrony mniejszości”. Interwencja organu międzynarodowego poprzez anonimowy „Komitet Trzech” spowodowała, że cały system ochrony mniejszości stał się środkiem szkodliwej propagandy politycznej, skierowanej przeciwko państwom traktatowym. Zamiast „ogólnego pojednania” możliwość wnoszenia „skarg” stała się źródłem wewnętrznego niepokoju „nowych państw²⁵⁹⁾”. W miarę krzepnięcia organizmu Państwa

²⁵⁷⁾ najwyraźniej stwierdził to Min. Zaleski na posiedzeniu Rady L. N. d. 6 marca 1929 r. (obacz tekst przemówienia str. 167).

²⁵⁸⁾ Briand i Chamberlain na tem samem posiedzeniu Rady L. N.

²⁵⁹⁾ Zostało to, coprawda na innych przesłankach — również stwierdzone w jednej z rezolucyj VIII-go Kongresu Mniejszości Narodowych (w których jak wiadomo kierowniczą rolę odgrywają mniejszości niemieckie). „Sprawy Narodowościowe” R. VIII (1932), str. 250.

Polskiego, w miarę postępu wewnętrznej konsolidacji i usuwania śladów wstecznicstwa państw zaborczych ²⁶⁰), w miarę wypracowywania własnego ustawodawstwa, dostosowanego z jednej strony do naturalnych potrzeb całej ludności Polski, z drugiej zaś strony do poziomu państw zachodnio-europejskich, forma narzuconej Polsce ochrony mniejszości i sposób jej wykonywania stawały się anachronizmem. Najlepszym potwierdzeniem tej oceny stanu rzeczy jest chociażby fakt, że Żydzi t. zn. ta właśnie mniejszość, która najbardziej o ustanowienie ochrony mniejszości w Polsce zabiegała, nie skorzystała z niej dotychczas ani razu, gdyż z Polski nie wpłynęła dotychczas żadna petycja żydowska do Ligi Narodów. Nie omieszczały natomiast inne mniejszości (co do których nie ulegało wątpliwości, że działają naskutek obcej, wrogiej Polsce inicjatywy), zasypywać Ligę Narodów skargami na Polskę. W większości wypadków były to pieniactwa, pozbawione wszelkiego podłoża słuszności; w wielu wypadkach wina leżała po stronie samych mniejszości, które zatracaly poczucie granicy pomiędzy odrębnością narodową i lojalnością względem państwa, którego są obywatelami. We wszystkich jednak wypadkach sprawiedliwość, z której mogli korzystać na zasadzie wewnętrznego ustawodawstwa, dawałaby im zapewne poważniejsze korzyści konkretne, aniżeli rozpatrywanie „skargi” przez Ligę Narodów.

Najważniejszym jednak dla Polski skutkiem artykułu 12-go było naruszenie zasady równo-

²⁶⁰) np. zniesienie ograniczeń ustawodawstwa rosyjskiego dotyczącego Żydów i t. p.

ści państw. Międzynarodowa kontrola ochrony mniejszości stwarzała stan wyjątkowy („regime d'exception”), który dawał pewnym państwom możliwość jednostronnego wytoczenia Polsce procesu politycznego na forum międzynarodowym, nie dając jej wzajemian żadnej możliwości korzystania z tego samego prawa w stosunku do nich ²⁶¹).

Znaczenie państwa i narodu polskiego wśród narodów cywilizowanych i mocarstwowe stanowisko Polski nie pozwalały na tolerowanie tego stanu rzeczy, który zewnętrznie i wewnętrznie wytwarzał pozory pewnej niższości. Dorobek cywilizacyjny narodu polskiego uprawniał Polskę do szukania dróg wyjścia z tej sytuacji.

2. Zniesienie czy upowszechnienie art. 12-ego?

W powyższych okolicznościach, wytworzonych przez stosowanie art. 12-go M. T. W. przed polską racją stanu stanęły dwie możliwości: albo dążenie do zniesienia nienormalnego i krzywdzącego Polskę stanu nierówności, albo też spowodowanie upowszechnienia tego stanu wyjątkowego i doprowadzenie w ten sposób do zrównania praw i obowiązków wszystkich państw.

Przeciwko pierwszej koncepcji — poza niewątpliwie dużymi trudnościami zrealizowania — przemawiały również względy odpowiedzialności za ewentualne osłabienie skuteczności ochrony mniejszości w tych państwach, w których ochrona ta jest konieczna. Po-

²⁶¹) Zaleski: str. 111—112.

mijając już nawet pobudki takie, jak zrozumienie położenia obcych mniejszości w państwach o dość niskiem poczuciu konieczności sprawiedliwego traktowania wszystkich swoich obywateli, Polsce nie mogło być obojętne położenie i warunki rozwoju kulturalno-narodowego ośmiu milionów Polaków zagranicą. Wszak większość z nich, jako obywatele państwa zamieszkania, stanowią formalnie „mniejszość narodową”, — uznaną lub nieuznaną za taką przez państwo zamieszkania. Obecny system międzynarodowej ochrony mniejszości w praktyce nie dawał im żadnej ochrony faktycznej ²⁶²); nie oznaczało to jednak, że należy rezygnować z ulepszenia tego systemu.

Za upowszechnieniem międzynarodowej ochrony mniejszości nie przemawiały tylko wymienione powyżej względy. Opinia publiczna, o ile za taką uznamy opinię całego szeregu międzynarodowych organizacji społecznych, — coraz częściej i bardziej stanowczo zaczęła się przychylić ku koncepcji generalizacji ochrony mniejszości. Polska, podejmując się przeprowadzenia jej w płaszczyźnie prawno-międzynarodowej, stawała się tem samem orędowniczką tej opinii publicznej.

Pozatem wydawało się, że wystąpienie z propozycją upowszechnienia ochrony elementarnych praw mniejszości wyznaniowych, rasowych i etnicznych zostanie uznane jako słuszne i sprawiedliwe z punktu widzenia ogólnoludzkiego a w żadnym razie nie spotka się ze

²⁶²) Krótki przegląd położenia Polaków w państwach obcych zawiera opracowanie: *Pięć lat pracy dla Polonji Zagranicznej*. (Rozdz. XI). Warszawa 1934.

sprzeciwem Wielkich Mocarstw, które przecież w okresie Konferencji Pokojowej w Paryżu były tak stanowczymi obrońcami tej ochrony. Przychylnie stanowisko opinii międzynarodowej zdawało się temu sprzyjać.

Toteż kiedy przed Polską stanęły dwie alternatywy: albo dążyć do zniesienia, albo też do generalizacji międzynarodowej ochrony mniejszości, Polska wierna swej tolerancyjnej tradycji wybrała tę drugą.

3. Opinia publiczna w walce o generalizację międzynarodowej ochrony mniejszości.

Pierwsze głosy, domagające się upowszechnienia ochrony mniejszości, padły jeszcze w okresie wojny światowej. Różniły się one między sobą co do formy, w jakiej pragnęły widzieć realizację swych postulatów, jednak wszystkie one zgadzały się w jednym: sprawiedliwość wymaga uchronienia wszystkich mniejszości wyznaniowych, etnicznych i rasowych we wszystkich państwach, przed uciskiem ze strony państwa zamieszkania. Przypominamy tutaj cytowany uprzednio art. 6 deklaracji „Union des Nationalités” z 1915 r.²⁶³), oraz opracowany przez prof. Koht'a „projekt umowy międzynarodowej, dotyczącej praw mniejszości narodowych”, uchwalony przez Kongres „Organisation centrale pour la Paix durable”²⁶⁴).

Okres Konferencji Pokojowej, kiedy w łonie Rady Najwyższej sprawa umieszczenia odpowiedniej klau-

²⁶³) Obacz str. 21.

²⁶⁴) Obacz str. 22—24.

zuli mniejszościowej do Paktu L. N. była sporna, przyczynił się bardzo znacznie do spopularyzowania idei generalizacji ochrony mniejszości. Prawie wszystkie projekty statutu Ligi Narodów, opracowane przez organizacje i uczonych różnych narodów zawierały postanowienia o ochronie mniejszości. Koncepcje, aktualne w tym okresie, wywarły później przemożny wpływ na kształtowanie się opinii publicznej w tej materji. Pewną korektywą tych koncepcyj była również praktyka Ligi Narodów w sprawach mniejszości i jej niedomagania.

Nie miejsce tutaj na analizowanie ewolucji zapatrywań opinii publicznej na generalizację ochrony mniejszości. Jednak dla poparcia słuszności omawianego później wniosku polskiego, przedstawionego Lidze Narodów, należy tutaj pokrótce zreferować odpowiednie uchwały ważniejszych organizacji międzynarodowych ²⁶⁵⁾.

Unja Międzyparlamentarna od roku 1923 zajmowała się kilkakrotnie zagadnieniem generalizacji ochrony mniejszości, stwierdzając w swych uchwałach jego ważność dla osiągnięcia skutecznej współpracy międzynarodowej.

Unja Międzynarodowa Stowarzyszeń Ligi Narodów już w grudniu 1919 r. wskazywała na konieczność rozciągnięcia ochrony mniej-

²⁶⁵⁾ Obszerne omówienie ewolucji opinii publicznej na kształtowanie się koncepcji generalizacji międzynarodowej ochrony mniejszości zawiera praca *Emilji Chmielewskiej* p. t. *Generalizacja ochrony mniejszości w Lidze Narodów*. (Maszynopis w Instytucie Badań Spraw Narodowościowych w Warszawie).

szości na wszystkie państwa. Od tego czasu Unja kilkakrotnie pobierała uchwały (w tej sprawie (1923 projekt Overbeke'a „Ogólnego Statutu Mniejszości Narodowych“, 1928 wniosek o wprowadzenie odpowiednich postanowień do Paktu L. N. i t. d.).

Instytut Prawa Międzynarodowego również rozpatrywał to zagadnienie, wyrażając przychylną opinię. W szczególności uchwalił Instytut „Deklarację Międzynarodowych Praw Człowieka“, która domagała się generalizacji ochrony mniejszości ²⁶⁶).

Katolicka Unja Studjów Międzynarodowych w ramach „III Tygodnia Katolickiego“ w Genewie w 1931 r. uchwaliła „Deklarację praw i obowiązków mniejszości“, w której domagała się wcielenia ochrony mniejszości do powszechnego prawa międzynarodowego ²⁶⁷).

Federacja Międzynarodowa Związków Praw Człowieka i Obywatela stwierdziła na swym Kongresie w 1931 r., że opinia międzynarodowa domaga się rozciągnięcia zobowiązań mniejszościowych na wszystkie państwa, wobec czego Federacja apelowała do Ligi Narodów, aby zwołała konferencję międzynarodową celem zawarcia odpowiedniej konwencji ogólnej ²⁶⁸).

Międzynarodowa Akademia Dyplomatyczna uchwaliła w 1928 r. rezolucję stwier-

²⁶⁶) „*Les Minorités Nationales*“. Rocznik 1932, str. 69—70.

²⁶⁷) Witold Sworakowski: Sprawy mniejszościowe w Katolickiej Unji Studjów Międzynarodowych. *Sprawy Narodowościowe*. R. VII. (1933), str. 278.

²⁶⁸) „*Les Minorités Nationales*“. Rocznik 1932, str. 72—73.

dającą m. in. że międzynarodowa ochrona praw człowieka i obywatela odpowiada poczuciu prawnemu współczesności, wobec czego Akademia wyraziła życzenie, aby Liga Narodów przyczyniła się do zawarcia powszechnej konwencji, gwarantującej ochronę praw człowieka i obywatela ²⁶⁹). Rezolucja ta została powzięta wskutek stwierdzenia niesprawiedliwości, wynikającej z tego, że nie wszystkie państwa przyjęły międzynarodowe zobowiązania mniejszościowe.

Związek Mniejszości Polskich w Europie w uchwałach programowych, powziętych na swym II-gim Zjeździe w 1930 r. wysunął dezyderat, aby traktatowa ochrona mniejszości została zgeneralizowana ²⁷⁰).

Kongresy Mniejszości Narodowych dość późno doszły do wniosku, że upowszechnienie ochrony mniejszości posiada wielkie znaczenie dla pokoju świata. VII Kongres, odbyty w Wiedniu w 1932 r. domagał się zawarcia ogólnej konwencji, zawierającej powszechne zobowiązania mniejszościowe ²⁷¹).

Należy stwierdzić, że poza wymienionymi organizacjami międzynarodowymi cały szereg instytucji w rozmaitych państwach domagał się upowszechnienia ochrony mniejszości. Nadmienić należy, że wiele wybitnych jednostek ze świata naukowego i politycznego

²⁶⁹) „*Les Minorités Nationales*”. Rocznik 1932, str. 72.

²⁷⁰) Stanisław J. Paprocki: Berlin—Genewa. „*Sprawy Narodowościowe*”. R. III (1929), str. 591—610.

²⁷¹) Stanisław J. Paprocki: VIII Kongres Mniejszości Narodowych w Wiedniu. *Sprawy Narodowościowe*. R. VI (1932), str. 519—520.

opublikowało projekty najrozmaitszych „statutów mniejszościowych” i konwencji międzynarodowych o ochronie mniejszości.

Pobieżny ten przegląd opinii publicznej utwierdza nas w przekonaniu, że droga obrana przez Polskę, a zmierzająca do pozytywnego rozwiązania tego zagadnienia na terenie Ligi Narodów, była słuszną i nie wpływała z nieprzygotowanych na terenie międzynarodowym egoistycznych przesłanek rządu polskiego. Negatywny stosunek forum genewskiego do propozycji polskiej upewnia nas, że w Pałacu Narodów panuje jeszcze duch „dawnego” systemu ochrony mniejszości, w którym element polityczny niweczył wszelkie nawet najlepiej uzasadnione dążenia ku sprawiedliwemu rozwiązaniu zagadnienia mniejszości.

4. Sprawa generalizacji na terenie Ligi Narodów

Liga Narodów otrzymała od Konferencji Pokojowej, a ściślej mówiąc od Wielkich Mocarstw, pełnomocnictwo czuwania nad sprawiedliwym traktowaniem mniejszości w określonych państwach. Kompleks zagadnień mniejszościowych wszedł do zakresu działania Ligi nie tylko pod postacią postanowień traktatowych i zobowiązań deklaracyjnych, ale również zasadnicze części dyskusji, przeprowadzonej na Konferencji Pokojowej w łonie Rady Najwyższej i Komisji Nowych Państw częstokroć były cytowane w przemówieniach i dokumentach w Radzie i Zgromadzeniu Ligi Narodów²⁷²). Potwierdza to naszą tezę, że w o l a a u t o -

²⁷²) Wymienić tutaj tylko należy dwa klasyczne wypadki cytowania woli autorów M. T. W. w łonie Ligi Narodów: poraz pierwszy

rów traktatu nie przestała stanowić ważnego czynnika przy interpretacji postanowień traktatowych, a przede wszystkim przy respektowaniu właściwych ich celów, niesprecyzowanych dokładnie w samym traktacie ²⁷³).

Gdy jednak mówimy o zamierzeniach autorów traktatów mniejszościowych, to nie możemy pominąć pierwszych koncepcyj Wilsona i innych mężów stanu, w myśl których ochrona mniejszości miała stanowić nieodłączną część powszechnego prawa (*common law*) cywilizowanego świata i miała być umieszczona w Pakcie Ligi Narodów ²⁷⁴). Dopiero później względy oportunistyczne skłoniły anglosasów do zupełnego wycofania się z upowszechnienia ochrony mniejszości ²⁷⁵).

Niewątpliwie te pierwotne koncepcje upowszechnienia pewnego minimalnego zakresu ochrony mniejszości dały opinii publicznej duży materiał myślowy, z którego wyprowadziła ona najrozmaitsze formy i konstrukcje planów urzeczywistnienia początkowych zamiarów autorów traktatów mniejszościowych. Ma-

omawiano ją podczas dyskusji nad istotą gwarancji L. N. nad Traktatem Polskim (22.X.1920), poraz drugi obszernie cytowano przebieg dyskusji nad traktatem w łonie Konferencji Pokojowej w raporcie Komitetu Londyńskiego z 1929 r. (*S. d. N.: P. d. M. 1931*, str. 156—159).

²⁷³) Wstęp do M. T. W. nie nadmienia celu traktatu, a wylicza jedynie zamierzenia Polski: „...Polska pragnąc przystosować swe urządzenia do zasad wolności i sprawiedliwości...”.

²⁷⁴) Obacz str. 33—34 art. 21-go projektu Paktu Ligi Narodów i wniosek barona Makino.

²⁷⁵) Obacz str. 34—36.

terjały opublikowane przez Temperley'a ²⁷⁶⁾, Dawida Huntera Millera ²⁷⁷⁾ i współtwórców „nowego systemu” ochrony mniejszości stanowią niewyczerpane źródło, zawierające myśli, poczynania i enuncjacje autorów traktatów w tej dziedzinie.

* * *

Jako pierwsze konkretne posunięcie Ligi Narodów, zmierzające do pewnego rozszerzenia ochrony mniejszości, ustalonej w traktatach specjalnych i klauzulach traktatów pokojowych, była uchwała I-go Zgromadzenia L. N. z dn. 15.X.1920 r. dotycząca państw bałtyckich, kaukaskich i Albanji. Zgromadzenie stanęło mianowicie na stanowisku, że państwa te, zanim zostaną przyjęte do Ligi Narodów, winny przyjąć zobowiązania, dotyczące ochrony mniejszości, podobne do postanowień traktatów mniejszościowych. Odpowiednia uchwała Zgromadzenia brzmi ²⁷⁸⁾:

„W razie przyjęcia do Ligi Narodów państw bałtyckich, kaukaskich i Albanji, Zgromadzenie zaleca tymże państwom wydać odpowiednie zarządzenia zapewniające stosowanie ogólnych zasad, zawartych w traktatach o mniejszościach, i wzywa je, aby zechciały porozumieć się z Radą co do szczegółów ich zastosowania”.

²⁷⁶⁾ H. W. V. Temperley: *A history of the Peace Conference of Paris*. London, 1924. Tom. V.

²⁷⁷⁾ D. H. Miller: *De drafting of the Covenant*. New York 1928, oraz tegoż autora: *My Diary at the Conference of Peace with Documents*. Tomy I i XIII.

²⁷⁸⁾ S. d. N. *Journal Of*. 1920 r., Nr. 2, str. 124. Tekst polski: Zaleski, odnośnik na str. 32.

Należy zaznaczyć, że pośrednim autorem tej rezolucji był Komitet Delegacji Żydowskich, który pismem z dnia 26.IX.1920 r. zwrócił uwagę Przewodniczącego V Komisji I Zgromadzenia Ligi Narodów, że od tych państw należałoby zażądać podpisania „specjalnej konwencji”, zawierającej postanowienia o ochronie mniejszości²⁷⁹⁾. Sprawę referował na posiedzeniu V Komisji Lord Robert Cecil, który przedstawił następujący wniosek²⁸⁰⁾.

„Zgromadzenie nie jest skłonne do przyjęcia do Ligi Narodów żadnego nowego państwa, o ile nie zobowiąże się przedtem do zawarcia umów, które odpowiadałyby odnośnym traktatom o mniejszościach, przyjętym już przez kilka państw”.

Cecil w referacie zaznaczył, że uchwała ta miałaby dotyczyć jedynie państw europejskich. Viviani (Francja) sprzeciwił się temu wnioskowi, uważając, że należy zrezygnować z jego ogólnej formy i wyraził zdanie, że wystarczy zażądać od państw, przyjmowanych w przyszłości do Ligi, aby w swym ustawodawstwie wewnętrznym zagwarantowały sprawiedliwe traktowanie mniejszości. Po dłuższej dyskusji²⁸¹⁾ przyjęto wniosek Cecila w zmienionej formie, cytowany powyżej dosłownie (Uchwała Zgromadzenia).

Z powyższego wynika, że już na pierwszym Zgromadzeniu L. N. podjęta została przez Lorda Roberta Cecila koncepcja rozszerzenia zobowiązań mniejszo-

²⁷⁹⁾ Tekst pisma Komitetu podaje *Koźmiński*, str. 91—93.

²⁸⁰⁾ *Koźmiński*, str. 94.

²⁸¹⁾ przebieg dyskusji u *Koźmińskiego*, str. 93—102.

ściowych na istniejące państwa, które nie były założycielami Ligi Narodów (wówczas np. Albanję, a w przyszłości również na Niemcy i Rosję — o ile zamierzałyby wstąpić do Ligi) oraz na nowe państwa, które powstawały bez przyczynienia się ku temu Konferencji Pokojowej (państwa bałtyckie i kaukaskie). Niewątpliwie realizacja tego zamierzenia byłaby znacznie zwiększyła liczbę „państw zobowiązanych” i ułatwiłaby może w przyszłości rozszerzenie zobowiązań mniejszościowych na wszystkie państwa.

Już na trzecim Zgromadzeniu L. N. we wrześniu 1922 r. podczas dyskusji nad wnioskiem G. Murray'a o przekazaniu sprawozdania Rady, dotyczącego ochrony mniejszości do VI Komisji Zgromadzenia, delegat Łotwy Walters zaproponował powołanie specjalnej Komisji, która miałaby za zadanie opracowanie ogólnych zasad międzynarodowej ochrony mniejszości, mającej obowiązywać wszystkich członków Ligi Narodów ²⁸²). Pod presją Wielkich Mocarstw Walters wycofał swoją propozycję, przyczem referent tej sprawy na plenum Zgromadzenia, Motta, nie odmawiając jej zasadniczo słuszności, określił ją jako tymczasem „za śmiałą”.

Mimo odrzucenia propozycji Waltersa, Zgromadzenie w dniu 21.X.1922 uchwaliło rezolucję, zawierającą następujący dezyderat ²⁸³):

²⁸²) S. d. N. *Actes de la troisième Assemblée*. 1922, str. 49—54.

²⁸³) J. w. str. 185—186, S. d. N. P. d. M., str. 242. Tekst polski Zaleski, str. 70.

„Zgromadzenie wyraża nadzieję, iż państwa niezwiązane w stosunku do Ligi Narodów żadnymi prawnymi zobowiązaniami, dotyczącymi mniejszości, będą przestrzegały stosowania zasad sprawiedliwości i tolerancji w stosunku do własnych mniejszości rasowych, religijnych i językowych przynajmniej w tym stopniu, jakiego wymagają traktaty i stała działalność Rady”.

Uchwała ta bezsprzecznie stanowi punkt wyjścia dla wszelkich dalszych usiłowań na terenie Ligi Narodów, zmierzających do generalizacji ochrony mniejszości. Wyrażenie nadziei, że państwa niezobowiązane traktatem „będą przestrzegały... (ochrony mniejszości) ...w tym stopniu, jakiego wymagają traktaty i stała działalność Rady” stanowiło poważny argument w dalszej walce o generalizację ochrony mniejszości na terenie Ligi i stwarzało moralne podstawy tej walki. Stanowi to również potwierdzenie potrzeby f a k t y c z n e g o równouprawnienia wszystkich mniejszości.

Oceniając tę uchwałę obiektywnie, stwierdzić należy, że pozostała ona typową „uchwałą papierową”, która w praktyce nie przyniosła dotychczas mniejszościom, pozbawionym traktatowej ochrony, najmniejszej korzyści.

Od czasu tej uchwały III Zgromadzenia koncepcja generalizacji ochrony mniejszości pojawia się na forum Ligi w coraz innej formie. Najważniejszym dla nas faktem jest właśnie to jej stałe pojawianie się, gdyż potwierdza ono jej aktualność.

Już w nocy z 16.I.1923 r. rząd polski wysuwa ponownie sprawę generalizacji jako właściwą formę rozwiązania zagadnienia ochrony mniejszości²⁸⁴):

²⁸⁴) S. d. N. P. d. M., 1931, str. 32. Tekst polski: Zaleski, str. 172.

„...wydaje się sprawiedliwym, aby w imię tak wzniosłej zasady równości wszystkich członków Ligi Narodów, i w imię zasad sprawiedliwości i ludzkości, przewodzących każdemu liberalnemu traktowaniu mniejszości, — traktaty te stosowane były względem Polski i innych państw, którym zostały narzucone, w tym samym duchu, w ten sam sposób i w tych samych granicach, jakby je stosowano, gdyby je posiadały Wielkie Mocarstwa oraz inni członkowie założyciele Ligi Narodów”.

Szóste Zgromadzenie Ligi Narodów rozpatrywało we wrześniu 1925 zwięzły wniosek Galvanauskasa (Litwa), zmierzający do generalizacji zobowiązań mniejszościowych²⁸⁵):

„Delegacja litewska proponuje szóstemu Zgromadzeniu Ligi Narodów utworzenie specjalnej Komisji, mającej opracować projekt ogólnej konwencji pomiędzy wszystkimi członkami Ligi Narodów, ustalającej ich powszechne prawa i obowiązki wobec mniejszości”.

Znów pod naciskiem państw, sprzeciwiających się upowszechnieniu ochrony mniejszości, wniosek litewski został wycofany, stwarzając w ten sposób pozory niecelowości podobnej inicjatywy.

Koncepcję generalizacji ochrony mniejszości podnosi ponownie Min. Zaleski na Zgromadzeniu Ligi Narodów we wrześniu 1928, kiedy, przeciwstawiając się wnioskowi o utworzeniu stałej Komisji do spraw mniejszości, wyraził przekonanie, że byłoby to możliwe jedynie w wypadku, gdyby wszyscy członkowie Ligi Narodów podpisali ogólną konwencję o ochronie mniejszości²⁸⁶).

²⁸⁵) S. d. N. P. d. M., 1931, str. 244.

²⁸⁶) „Sprawy Narodowościowe” R. II. (1928), str. 610.

Z okazji ankiety, rozpisanej przez Komitet Londyński w 1929 r., kilka państw w swych odpowiedziach wypowiedziało się mniej lub więcej wyraźnie za upowszechnieniem ochrony mniejszości (Austria, Chiny, Litwa i Szwajcaria). Generalizacja miała ich zdaniem uczynić bardziej skuteczną stosowaną przez Ligę procedurę mniejszościową. Sama dyskusja i uchwały madyckie stały pod znakiem wyłącznie procedury, wobec czego sprawa generalizacji merytorycznie nie była ani omawiana, ani nie zapadła w tej dziedzinie żadna uchwała.

W 1932 r. z okazji dyskusji mniejszościowej na XIII Zgromadzeniu Ligi Narodów Min. Zaleski ponowił swe uprzednie oświadczenie, że należy dążyć do upowszechnienia ochrony mniejszości ²⁸⁷).

Obszerną dyskusję na temat generalizacji ochrony mniejszości wywołał na XIV Zgromadzeniu L. N. w 1933 r. wniosek Frangulisa (Haiti), zmierzający do przyjęcia przez Zgromadzenie „generalizacji praw człowieka”. Aczkolwiek nie dotyczył on bezpośrednio generalizacji traktatów mniejszościowych i wychodził z założenia konieczności ochrony praw człowieka i obywatela, to jednak w istocie rzeczy zmierzał również do upowszechnienia ochrony mniejszości. Wniosek Frangulisa brzmiał następująco ²⁸⁸):

„XIV Zgromadzenie Ligi Narodów
zważywszy, że traktaty mniejszościowe zawarte w 1919
i w 1920 r. przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone, zobowiązują pewną ilość państw do poszanowania praw człowieka i obywatela,

²⁸⁷) „Sprawy Narodowościowe” R. VI. (1932), str. 732—733.

²⁸⁸) S. d. N. *Journal Of. Supl. Spec.* Nr. 120, str. 34.

że ochrona międzynarodowa praw człowieka i obywatela, uświęcona przez traktaty mniejszościowe, odpowiada poczuciu prawnemu świata współczesnego,

że zatem upowszechnienie ochrony praw człowieka i obywatela jest wysoce pożądane,

że w chwili obecnej prawa te winny być sformułowane w sposób, zapewniający wszystkim mieszkańcom państwa prawo do pełnej i całkowitej ochrony ich życia i wolności, oraz zapewniający wszystkim obywatelom równość wobec prawa i możliwość korzystania z tych samych praw cywilnych i politycznych bez różnicy rasy, języka i religii,

wyraża życzenie, aby pod egidą Ligi Narodów została zawarta Konwencja światowa, zapewniająca ochronę i poszanowanie wspomnianych praw".

Powyższy wniosek pokrywał się prawie dosłownie z uchwałami Międzynarodowej Akademii Dyplomatycznej z 1928 r. i Instytutu Prawa Międzynarodowego z 1929 r.²⁸⁹⁾. Wniosek ten skierowany był głównie przeciwko Rzeszy Niemieckiej, gdzie nowy reżim narodowo-socjalistyczny tolerował wykroczenia przeciwko Żydom, których nie uznano w „Nowych” Niemczech za mniejszość.

Większość państw wypowiedziała się za generalizacją pewnego kompleksu ochrony mniejszości, natomiast Anglja, Francja i Włochy sprzeciwiły się zasadniczo koncepcji generalizacji.

W tej sytuacji przedstawiciel Polski, Min. Raczyński, powołując się na oświadczenie Min. Zaleskiego w 1932 r., zgłosił projekt następującej rezolucji²⁹⁰⁾:

²⁸⁹⁾ Obacz str. 189.

²⁹⁰⁾ *Sprawy Narodowościowe* R. VII. (1933), str. 750.

„Zgromadzenie Ligi Narodów,

zważywszy, że będące obecnie w mocy traktaty mniejszościowe oraz czynione wobec Rady oświadczenia niektórych państw o międzynarodowej ochronie mniejszości — wiążą jedynie część członków Ligi Narodów, podczas gdy inni jej członkowie stale pozostają wolni od jakichkolwiek zobowiązań prawnych w tej dziedzinie;

będąc zdania, że taki stan rzeczy zapewnia gwarancję międzynarodową jedynie niektórym mniejszościom, natomiast pozostawia bez ochrony międzynarodowej inne, które w żadnym wypadku nie mogą odwołać się do Ligi Narodów;

uważając, że podobne rozróżnienie mniejszości na chronione i niechronione stoi w sprzeczności z poczuciem równości i sprawiedliwości;

zdając sobie sprawę z tego, że mniejszości rasowe, językowe i religijne, które nie są objęte obecną ochroną mniejszości, a które mają to samo prawo moralne do ochrony Ligi Narodów jak mniejszości chronione, znajdują się we wszystkich niemal krajach europejskich i pozaeuropejskich;

stwierdza, że obecne warunki ochrony międzynarodowej mniejszości nie są zgodne z podstawowymi zasadami moralności międzynarodowej i jest zdania, że zaradzić temu można przez zawarcie ogólnej konwencji o ochronie mniejszości. Konwencja ta winna zawierać jednakowe zobowiązania dla wszystkich członków Ligi Narodów oraz zapewniać ochronę międzynarodową wszystkim mniejszościom rasowym, językowym i religijnym.

W konsekwencji Zgromadzenie prosi Radę, aby zechciała powołać Komisję Studiów, któraby zbadała problem i przedstawiła na następnej Sesji Zgromadzenia projekt konwencji ogólnej o ochronie mniejszości”.

Podkomisja powołana do ustalenia tekstu rezolucji VI Komisji w sprawach mniejszościowych nie uwzględniła projektu Min. Raczyńskiego i przedłożyła na-

stępujący raport, zaaprobowany następnie przez Komisję i plenum Zgromadzenia ²⁹¹):

„Zgromadzenie, przyjmując uchwałę, powziętą przez Zgromadzenie dn. 21.IX.1922 r.,

I. Wyraża nadzieję, że państwa, które nie są związane wobec Ligi Narodów żadnym zobowiązaniem prawnym w tem, co dotyczy mniejszości, będą w traktowaniu swoich mniejszości rasowych, religijnych i językowych stosowały przynajmniej ten sam stopień sprawiedliwości i tolerancji, jakiego wymagają traktaty i stała działalność Rady.

II. Zgromadzenie uważa, że zasady wyrażone w rezolucji I, potwierdzające zalecenie z r. 1922 winny być stosowane bez wyjątku do wszystkich kategorii obywateli, którzy różnią się od większości ludności pod względem rasy, języka lub religii”.

W tym stanie rzeczy, kiedy wydawało się, że obszernie dyskusje w łonie samej Ligi Narodów i liczne uchwały szeregu wybitnych społecznych organizacji międzynarodowych przygotowały dostatecznie grunt dla jasnego i mocnego postawienia sprawy generalizacji na terenie międzynarodowym, Polska przesłała Sekretarjatowi L. N. swój wniosek w tej sprawie.

5. Wniosek polski w sprawie generalizacji ochrony mniejszości.

Dnia 10 kwietnia 1934 r. przedstawiciel rządu polskiego przy Lidze Narodów Min. Raczyński przesłał Sekretarzowi Generalnemu Ligi pismo następującej treści ²⁹²):

²⁹¹) *Sprawy Narodowościowe* R. VII. (1933), str. 751—752.

²⁹²) Tłumaczenie polskie: *Sprawy Narodowościowe*, R. VIII (1934), str. 121—122.

Panie Sekretarzu Generalny,

Z polecenia mego Rządu mam zaszczyt prosić Pana o wpisanie na porządek dzienny najbliższego Zgromadzenia—zgodnie z art. 4 par. 2 p. d. Regulaminu Zgromadzenia Ligi Narodów — projektu następującej rezolucji:

„Zgromadzenie Ligi Narodów,

zważywszy, że obowiązujące obecnie traktaty mniejszościowe oraz złożone przez niektóre państwa przed Radę deklaracje o międzynarodowej ochronie mniejszości wiążą jedynie część członków Ligi Narodów, podczas gdy inni członkowie Ligi pozostają wciąż wolni od jakichkolwiek zobowiązań prawnych tego rodzaju;

uważając, że taki stan rzeczy zapewnia gwarancję międzynarodową jedynie niektórym mniejszościom, pozostawia natomiast bez międzynarodowej ochrony inne, które nie mogą w żadnym wypadku odwołać się do Ligi Narodów;

zważywszy, że podobne rozróżnianie mniejszości na chronione i niechronione jest sprzeczne z poczuciem równości i sprawiedliwości;

zdając sobie sprawę z faktu, że mniejszości rasowe, językowe i religijne, niepodlegające obecnej ochronie mniejszości, mające jednak to samo prawo moralne do ochrony Ligi Narodów, jak mniejszości chronione, znajdują się we wszystkich niemal krajach europejskich i pozaeuropejskich;

stwierdza, że obecne warunki międzynarodowej ochrony mniejszości nie są zgodne z podstawowymi zasadami moralności międzynarodowej i jest zdania, że należy temu zapobiec przez uchwalenie ogólnej konwencji o ochronie mniejszości; konwencja ta winna nałożyć takie same zobowiązania na wszystkich członków Ligi Narodów oraz zapewnić międzynarodową ochronę wszystkim mniejszościom rasowym, językowym i religijnym;

postanawia zwołać w tym celu Konferencję międzynarodową, złożoną ze wszystkich członków Ligi Narodów i polecić jej opracowanie ogólnej Konwencji o międzynarodowej ochronie mniejszości;

prosi Radę, aby zechciała poczynić odpowiednie zarządzenia celem zwołania wspomnianej Konferencji w terminie przyspieszonym, w każdym zaś razie w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia prac obecnej sesji Zgromadzenia".

Wysuwając wniosek o generalizacji międzynarodowej ochrony mniejszości, rząd polski wychodził z następujących założeń:

- 1) mniejszości znajdują się niemal we wszystkich krajach europejskich i pozaeuropejskich;
- 2) podział tych mniejszości na chronione i niechronione jest sprzeczny z poczuciem słuszności i sprawiedliwości;
- 3) potrzebę faktycznego równouprawnienia wszystkich mniejszości stwierdziło już III Zgromadzenie L. N. (1922), a potwierdziło ponownie XIV Zgromadzenie L. N. (1933);
- 4) obecny system ochrony mniejszości narusza zasadę równości państw;
- 5) z punktów 2 i 4 wypływa, że obecne warunki międzynarodowej ochrony mniejszości kłócą się z podstawowymi zasadami moralności międzynarodowej.

Jako konkluzję tych stwierdzeń rząd polski wysunął dwie tezy:

- 1) wszystkie państwa winny przyjąć zobowiązania mniejszościowe,
- 2) wszystkie mniejszości winny być chronione.

Dla zrealizowania tych tez rząd polski proponował zwołanie w ciągu sześciu miesięcy po uchwaleniu swego projektu przez Zgromadzenie L. N. konferencji mię-

dzynarodowej, która opracowałaby ogólną konwencję o międzynarodowej ochronie mniejszości.

Jednak koncepcja polska, która wydawała się jasną i słuszną, spotkała się z bardzo chłodnym przyjęciem w opinii niektórych państw. Negatywne stanowisko wobec propozycji polskiej zajęły głównie państwa, które wprawdzie posiadają w rzeczywistości w swoich granicach mniejszości wyznaniowe, rasowe lub etniczne, jednak na forum międzynarodowym przeczą ich istnieniu. Poważnym argumentem tych państw przeciwko generalizacji jest obawa przed powstaniem tych mniejszości tam, gdzie ich rzekomo nie ma ²⁹³). Takie sofistyczne i wykrętne stanowisko niektórych państw nie wytrzymuje obiektywnej krytyki. Nie zmienia to jednak ich negatywnego stosunku do wszelkiego postępu w dziedzinie ochrony mniejszości.

Jeszcze zanim Zgromadzenie przystąpiło do rozpatrywania wniosku polskiego wiadomem było, że

²⁹³) Podczas dyskusji nad litewskim wnioskiem o generalizacji (1925) przedstawiciele państw oponujących jasno określili powody ich sprzeciwu:

De Jouvenel (Francja) oświadczył: „Ażeby znaleźć mniejszość we Francji należałoby ją najpierw wynaleść. W obecnej chwili odbywa się polemika na temat czy język bretoński jest narzeczem, czy odrębnym językiem. Sprawa ta nie wywołuje trudności, jednak gdyby Zgromadzenie przyjęło podobną rezolucję, jaka jest dyskutowana, to wystarczyłoby aby się znalazł ambitny radny powiatowy lub bezrobotny adwokat prowincjonalny i natychmiast zwróciłby się do Ligi Narodów”.

Hymans (Belgia) wyraźnie powiedział, że generalizacja zamiast ustalać pokój byłaby powodem do nowych walk wewnętrznych i później międzynarodowych.

wniosek ten spotka się z dużymi trudnościami ze strony grupy wielkich państw w Lidze Narodów.

Dnia 13 września 1934 r. na plenum Zgromadzenia L. N. Min. Beck w dłuższym przemówieniu uzasadnił wniosek rządu polskiego, wykazując główne motywy, dla których wniosek ten został postawiony ²⁹⁴).

Zgromadzenie odesłało wniosek do VI Komisji, w której ponowne uzasadnienie przedstawił Min. Raczyński. Nie miejsce tutaj na szczegółowe rozpatrywanie dyskusji na Zgromadzeniu i VI Komisji. Wobec negatywnego stanowiska delegatów wielkich państw wniosek nie miał widoków przejścia, wobec czego Min. Raczyński zrezygnował z poddawania go pod głosowanie, jednak oświadczył, że rząd polski podtrzymuje swój punkt widzenia z całą stanowczością ²⁹⁵).

Aczkolwiek wniosek polski formalnie upadł, to jednak samo zagadnienie generalizacji ochrony mniejszości zostało postawione i czeka swego rozwiązania. Polska, przyjmując na siebie trudny obowiązek orędowniczej koncepcji na terenie Ligi Narodów i wskazując na właściwą drogę przy jej realizacji, spełniła swój obowiązek wobec cywilizacji.

²⁹⁴) Tekst przemówienia Min. Becka: *Przegląd Prasy. Biuletyn M. S. Z. T. III*, zes. 3, str. 68—69. Również w artykule: *Józef Lemański. Generalizacja zobowiązań mniejszościowych a Polska. „Sprawy Narodowościowe”*. R. VIII, (1934), str. 530—533.

²⁹⁵) przebieg dyskusji: *Sprawy Narodowościowe*. R. VIII. (1934), str. 679—689.

ROZDZIAŁ IX.

Deklaracja Min. Becka w sprawie zawieszenia wykonywania art. 12-go M. T. W.

1. Stanowisko Polski.

W uzasadnieniu wniosku o generalizacji ochrony mniejszości Min. Beck dn. 13 września 1934 r. oświadczył na Zgromadzeniu L. N., że ²⁵⁶):

„Wiadomości otrzymane przeze mnie w czasie, dzielącym nas od zeszłorocznego Zgromadzenia, nie mogą ze względu na swą treść napędzać mnie optymizmem. Zapewniają mnie, że pogląd większości reprezentowanych tu rządów nie uległ zmianie. Chciałbym jednak mylić się, gdyż jest oczywiście, że jakieś załatwienie zagadnienia jest niezbędne.

Oczekując wprowadzenia w życie powszechnego i jednolitego systemu ochrony mniejszości, Rząd mój widzi się zniewolony uchylić się, poczynawszy od dnia dzisiejszego, od wszelkiej współpracy z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę systemu ochrony mniejszości.

Rozumie się samo przez się, że decyzja Rządu polskiego nie jest bynajmniej wymierzona przeciwko interesom mniejszości. Interesy te są i będą chronione przez prawa zasadnicze Polski, które zapewniają mniejszościom językowym, rasowym i wyznaniowym wolność rozwoju i równość traktowania”.

²⁵⁶⁾ Tłumaczenie polskie przemówienia Min. Becka w artykule *Józefa Lemańskiego*: „Generalizacja zobowiązań mniejszościowych a Polska” w *Sprawach Narodowościowych*. R. VIII (1934), str. 530—533.

Tekst francuski: *Polityka Narodów*, Zbiór Dokumentów, II (1934), str. 439—445.

Z powyższej deklaracji wynika, że Polska zawiesza wykonywanie art. 12-go M. T. W., przewidującego kontrolę organów międzynarodowych (t. j. Rady L. N. i St. Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej) nad stosowaniem przez Polskę zobowiązań mniejszościowych, do chwili, kiedy art. 12 albo będzie obowiązywał wszystkich członków Ligi, albo też zostanie zastąpiony innymi postanowieniami ogólnej Konwencji o ochronie mniejszości.

Mylne jest interpretowanie deklaracji Min. Becka jako jednostronnego wypowiedzenia Traktatu o ochronie mniejszości, lub jego artykułu 12-go, gdyż Min. Beck nie zakwestjonował ich ważności, a jedynie uzależnił wykonywanie art. 12-go od przyjęcia go przez wszystkich członków L. N. Skoro bowiem jest w obecnym systemie sprzeczny z podstawowymi zasadami moralności międzynarodowej — fakt, stwierdzony przez Min. Becka i niezaprzeczony przez żadnego mówcę na Zgromadzeniu i VI Komisji — to zaprzestanie jego stosowania do chwili naprawienia tego stanu rzeczy z punktu widzenia moralności międzynarodowej jest uzasadnione.

Każda norma prawna wypływa z nakazów moralności środowiska, w którym ma obowiązywać. Skoro jakiś przepis prawa zatracił swą zgodność z obowiązującym pojęciem moralności, wówczas niewykonywanie tego przepisu wypływa jako wyższy nakaz moralności danego środowiska.

Istnieje przepis tradycyjnego prawa narodów, który mówi: *pacta sunt servanda*, ale przecież jedynie te pakta mogą być pożyteczne społeczności międzynaro-

dowej, które opierają się na moralności międzynarodowej. Skoro zmieniło się pojęcie tego, co jest moralne, to logicznem się wydaje, że nietylko mogą, ale muszą ulec zmianie pakta, które przeżyły się w pojęciu ich moralnych przesłanek.

W ten sposób rozumowało społeczeństwo i rząd polski: skoro opinia międzynarodowa uznaje niemoralność obecnego systemu ochrony mniejszości, to zawieszenie jego stosowania do chwili uzdrowienia tego stanu rzeczy jest słuszne i usprawiedliwione. Tę opinię Min. Beck przelał w formy obowiązującej deklaracji na forum Ligi Narodów.

W dyskusji nad wnioskiem polskim potwierdziła się słuszność deklaracji Min. Becka jeszcze z innego punktu widzenia: niektóre państwa niezobowiązane stały na stanowisku, że skoro Polska krytykuje obecny system, to nie może równocześnie domagać się przyjęcia go przez inne państwa. Równocześnie przedstawiciele tych państw dali do zrozumienia, że nie mogą przyjąć zobowiązań o ochronie mniejszości, gdyż uważają je za szkodliwe dla siebie. W tem właśnie ukrytem twierdzeniu tkwi potwierdzenie stanowiska Polski: skoro obecny system byłby szkodliwy dla innych, to niewątpliwie jest on szkodliwy również dla Polski; a zatem nie można zmuszać Polski do stosowania systemu, który jest szkodliwy.

Takie rozumowanie rządu polskiego potwierdził Min. Beck w wywiadzie swym, opublikowanym w „Gazecie Polskiej” z dn. 6 października 1934 r., w którym powiedział²⁹⁷⁾:

²⁹⁷⁾ „Gazeta Polska” z dnia 6.X.1934. Przedrukowany również w wyd. *Polityka Narodów*, Zbiór dokumentów, str. 585—487.

„W przebiegu omawianej debaty — wprost lub między wierszami wszystkich deklaracji — można było wyczytać stwierdzenie: że ani dzisiejszy stan życia międzynarodowego, ani coraz silniej akcentująca się ewolucja Ligi Narodów nie wskazuje na to, aby system ochrony mniejszości narodowych przez organy międzynarodowe był dojrzały. Mogę przychylić się do tego zdania: ale — rebus sic stantibus — konkluzja nasza jest jasna i jedyna: Polska nie nadaje się na teren dla eksperymentowania niedojrzałych systemów — i terenem tym nie będzie”.

Dyskusja nad wnioskiem polskim, tak na plenum Zgromadzenia, jak również na VI Komisji wykazała dobitnie, iż zagadnienie ochrony mniejszości zeszło obecnie zupełnie na tory polityczne²⁹⁸). Działalność Rady L. N. siłą swego politycznego nastawienia zepchnęła je na te tory. Wola i zamierzenia autorów zostały przekreślone; pozostały same postanowienia, które stały się narzędziem takiej lub innej polityki państw niezobowiązanych wobec państw zobowiązanych. W takiej sytuacji — rebus sic stantibus — Polska wyciągnęła wobec politycznej części traktatu (art. 12) konsekwencje również polityczne.

2. Stanowisko Sygnatarjuszy M. T. W.

Deklaracja Min. Becka została złożona wobec Zgromadzenia L. N.; byli na niem obecni przedstawi-

²⁹⁸) *Politis* (Le problème des minorités „*L'Esprit International*“, Nr. 33, Janvier 1935, str. 19) również dochodzi do wniosku, że Mocarstwa powróciły do politycznej koncepcji ochrony mniejszości.

ciele wszystkich państw — sygnatarjuszy M. T. W.²⁹⁹⁾, a zatem tych państw, które są uprawnione do czynienia zmian lub zniesienia jego art. 12-go³⁰⁰⁾. Druga część Deklaracji Min. Becka stwierdziła wyraźnie, że rząd polski „nie będzie od dnia dzisiejszego (13.V.1934) współpracował z organami międzynarodowymi w zakresie kontroli nad stosowaniem przez Polskę zasady słusznego i równego traktowania mniejszości”. Kto zna traktat o ochronie mniejszości od razu stwierdzi, że Min. Beck miał na myśli jego art. 12-ty.

Jak zareagowali sygnatarjusze M. T. W. na oświadczenie Min. Becka?

Przedstawiciel W. B r y t a n j i Min. Simon³⁰¹⁾ czuł się w obowiązku „wypowiedzenia trzech lub czterech zdań jako k o m e n t a r z a do oświadczeń”, złożonych przez Min. Becka. Jednak w odniesieniu do zdania, w którym Min. Beck zapowiedział zawieszenie wykonywania art. 12 M. T. W. Simon oświadczył: „Nie wiem dokładnie, jak należy rozumieć to zdanie”. Mowa Simona miała miejsce nazajutrz po deklaracji Min. Becka, a zatem Min. Simon zaznajomił się ze stenogramem, z którego cytował jedno zdanie, oraz miał możliwość naradzenia się z kompetentnymi prawnikami. Wiadocznie tego nie uczynił i nie orjentował się w sytuacji.

²⁹⁹⁾ Przedstawiciel Japonii nie był obecny, jednak kiedy Min. Beck składał swe oświadczenie, Japonja jeszcze oficjalnie nie przestała być członkiem Ligi, wobec czego otrzymała protokół z posiedzeń, co w tym wypadku jest równoznaczne z obecnością na posiedzeniu.

³⁰⁰⁾ obacz str. 128 i konkluzje punkt II na str. 138.

³⁰¹⁾ Tłumaczenie przemówień Simona, Barthou i Aloisi'ego znajduje się w „*Sprawach Narodowościowych*” R. VIII. (1934), str. 677—679.

Ale na tem nie koniec; w dalszej swej mowie Min. Simon powiedział: „Dodam w związku z tem, że nie należy zapominać o brzmieniu art. 93 Traktatu Wersalskiego, który dotyczy ustalenia granic Polski” (podkreślenie nasze). Chyba fatalna pomyłka? Przecie w art. 93 T. W. a n i s ł o w a nie ma o granicach Polski. Dziwnie brzmi wobec tego podobne oświadczenie w ustach Ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanji.

Możnaby również polemizować z twierdzeniem Min. Simona, że „Polska przyjęła pewną procedurę”, która stała się dla niej „obowiązująca”, wobec czego „w drodze aktu jednostronnego, nie może uwolnić się od tego rodzaju zobowiązań”. Możliwość wykazać nieścisłości prawne w tem twierdzeniu i rozumowaniu. Najważniejsze jednak jest stwierdzenie, że przedstawiciel Wielkiej Brytanji usiłował interpretować deklarację Min. Becka i w związku z nią wygłosił pewne zapatrywania na możliwość zniesienia procedury mniejszościowej, jednak nie zgłosił swego *veto* wobec samego meritum deklaracji Min. Becka.

Przedstawiciel Francji Min. Barthou, wyrażając przekonanie, że w sprawie deklaracji Min. Becka winni się wypowiedzieć wszyscy sygnatarjusze, przyłączył się „w zupełności do wniosków Sir John Simona”. W dalszym ciągu Barthou zaznaczył, że Francja nie ma zamiaru utrudniać zmian traktatu, jednak nie sądzi, „aby jedno mocarstwo miało tytuł do dokonania jednostronnie tych modyfikacyj a tembardziej do wypowiedzenia traktatu z pominięciem przewidzianej w tym względzie procedury, czy też rokowań z innymi sygnatarjuszami traktatu”. Min. Barthou nie chce

przypuszczać, aby tak właśnie należało rozumieć oświadczenie Min. Becka.

Wywody Min. Barthou trafiały w próżnię, gdyż w deklaracji Min. Becka niema mowy ani o jednostronnym wypowiedzeniu traktatu ani też o jego jednostronnej modyfikacji. Deklaracja Min. Becka przewiduje coś pośredniego, do czego Min. Barthou w swoim przemówieniu nie ustosunkował się. Znowu należy stwierdzić, że i drugi sygnatarjusz nie zgłosił swego weta przeciwko czasowemu zawieszeniu wykonywania postanowień art. 12-go M. T. W.

Przedstawiciel Włoch baron Aloisi wyraził przyknanie, iż Min. Beck drugą część swej deklaracji „traktuje w ścisłym związku z poprzedzającą ją propozycją. W samej rzeczy, gdyby chcieć ją traktować samodzielnie, byłaby ona poprostu równoznaczną z jednostronnem zrzuceniem z siebie zobowiązania międzynarodowego”.

Baron Aloisi interpretował deklarację Min. Becka według swego rozumienia. Przewidywał również możliwość samodzielnego traktowania drugiej części deklaracji Min. Becka, jednak nie określił stosunku rządu Włoch do tej możliwości.

Japonja nie była na Zgromadzeniu reprezentowana i również później nie określiła swego stosunku do drugiej części deklaracji Min. Becka: Qui tacet, consentire videtur.

Przedstawiciele W. Brytanji, Francji i Włoch wyrazili przekonanie, że nie przypuszczają, aby Polska zamierzała jednostronnym aktem zrzucić z siebie przyjęte zobowiązania w dziedzinie ochrony mniej-

szości. Z przemówień ich wynikało, że rzekomo nie zrozumieli właściwych intencji rządu polskiego.

Min. Raczyński, rozpoczynając na VI Komisji dyskusję na temat wniosku polskiego o generalizacji ochrony mniejszości, wyjaśnił, że rząd polski deklaracją Min. Becka w sprawie wstrzymania się Polski od współdziałania z organami międzynarodowymi w zakresie stosowania przez Polskę systemu ochrony mniejszości nie miał zamiaru wywołania na Zgromadzeniu dyskusji na temat, który nie wchodzi w zakres kompetencji Zgromadzenia (t. j. sprawa zmian lub zniesienia M. T. W.). Zatem oświadczenie Min. Becka miało charakter jedynie deklaracyjny, wobec czego przedstawiciel Polski wykluczył możliwość dyskusji na ten temat na VI Komisji.

W kilka dni po deklaracji Min. Becka, dn. 27 września 1934, Rada L. N. rozpatrywała petycję mniejszościową, wniesioną przeciwko Polsce na podstawie M. T. W. Przedstawiciel Polski w Radzie, Min. Raczyński powstrzymał się od głosu tak podczas dyskusji, jak również przy głosowaniu. Manifestacyjnie wskazał, że Polska stosuje się do deklaracji Min. Becka i nie bierze udziału w kontroli organów międzynarodowych nad wykonywaniem postanowień M. T. W.

Sygnatarjusze zasiadający w Radzie L. N. mieli zatem możliwość praktycznego przekonania się jak Polska pojmowała deklarację swego Ministra spraw zagranicznych. Nie zareagowali oni na zajęte przez Polskę stanowisko. Zatem należy przyjąć, iż wyrazili na polską interpretację deklaracji Min. Becka swą milczącą zgodę.

3. Deklaracja Min. Becka w świetle prawa narodów.

Trzeba najpierw ustalić, jak należy zakwalifikować z punktu widzenia prawa narodów drugą część deklaracji Min. Becka.

Polska traktatu o ochronie mniejszości nie wypowiedziała. To zdaje się nie ulegać wątpliwości, gdyż rząd polski nie tylko nie zakwestjonował konieczności ochrony mniejszości, ale wyraźnie stwierdził, że krok jego nie jest skierowany przeciwko samym mniejszościom.

Nie nastąpiło również wypowiedzenie samego art. 12-go M. T. W., gdyż jasno wynika z deklaracji Min. Becka, że z chwilą gdyby art. 12 nawet w jego obecnym brzmieniu został przyjęty przez wszystkie państwa, Polska automatycznie powróciłaby do jego stosowania.

Zatem mamy tutaj do czynienia z czasowym zawieszeniem wykonywania art. 12-go. Deklaracja wyraźnie określa w jakich warunkach nastąpi ponowne stosowanie jego przez Polskę. Deklaracja ustala również przedmiotowo, że zawieszeniu ulegają postanowienia, które przewidują współpracę Polski z organami międzynarodowymi przy kontroli nad stosowaniem systemu ochrony mniejszości. A zatem uległa zawieszeniu cała klauzula gwarancyjna, zawarta w art. 12 M. T. W.

Jak już wspomniano, Polska podpisywała traktat na podstawie zapewnienia Sygnatarjuszy, że klauzula gwarancyjna w obecnej formie nie ustanawia prawa, którem będzie można „posługiwać się do celów poli-

tycznych" ³⁰²). Tymczasem, jak to już wskazywano, klauzula gwarancyjna stała się narzędziem polityki, a cały system traktatowy nabrał cech wybitnie politycznych. W tych warunkach zastosowanie przez Polskę zasady *rebus sic stantibus* wydaje się uzasadnione i dopuszczalne.

Polska złożyła na forum międzynarodowym odpowiednią deklarację, a sygnatarjusze przyjęli ją do wiadomości, nie uważając za wskazane zastąpienia zakwestjonowanych przez Polskę postanowień nowym układem.

Nie czas jeszcze na rozważanie skutków, jakie deklaracja Min. Becka pociągnęła i pociągnie za sobą. Obecnie należy się jedynie ograniczyć do stwierdzenia:

artykuł 12-ty M. T. W. przestał obowiązywać Polskę do chwili zastąpienia go odpowiednimi postanowieniami, przyjętymi przez wszystkich członków Ligi Narodów.

³⁰²) Nota W. Mocarstw do Premjera Polski z 24.VI.1919 (t. zw. list Clémenceau).

ZAKOŃCZENIE.

„Było zasadniczym błędem w Traktatach Pokoju... nakładanie tych zobowiązań jedynie na nowe państwa. Te same zobowiązania winny były być przyjęte przez Wielkie Mocarstwa i winny były być uczynione częścią powszechnego prawa Europy". Są to słowa prof. Gilberta Murray'a ³⁰³), dobrego znawcy zagadnień Ligi Narodów i ochrony mniejszości, które—przystępując do pewnych konkluzyj—musimy stale mieć w pamięci.

Autorzy Małego Traktatu Wersalskiego byli może nawet słusznego mniemania, że stworzyli prototyp *n a r z ę d z i a p a c y f i k a c j i* zaognionych sporów narodowościowych w Europie, jednak już w samym zaraniu używania go popełnili zasadniczy błąd: przez narzucenie go tylko pewnym państwom, przez wprowadzenie chaotyczności do całego systemu poprzez zmienienie niektórych postanowień w stosunku do pewnych państw (deklaracje!), wreszcie przez podział samych mniejszości na „chronione" i „niechronione",

³⁰³) Słowo wstępne do książki *Mair'a: Protection of Minorities*, str. 7.

od samego początku obowiązywania tego systemu odebrali mu zasadnicze warunki jego skuteczności. Liga Narodów, wprowadzając samorzutnie nielogiczną z punktu widzenia litery traktatu procedurę, zagmatwała jeszcze bardziej cały system, nadając mu piętno polityczne, w złem tego słowa rozumieniu. Wobec tego, cały ten system, który zdaniem jego autorów miał być środkiem pacyfikacji, stał się narzędziem stałego fermentu i niepokoju.

W tych warunkach system ochrony mniejszości przemienił się we współczesnych stosunkach międzynarodowych w stan wyjątkowy, skazany jak każdy stan tego rodzaju na szybszą lub powolniejszą zagładę. Podział członków Ligi Narodów na „zobowiązanych” i „wolnych” w dziedzinie ochrony mniejszości, wytworzył niezdrową atmosferę dookoła całego tego zagadnienia. Słusznie więc mógł Min. Beck napiętnować obowiązujący system międzynarodowej ochrony mniejszości jako paradoksalny i sprzeczny z pojęciem moralności międzynarodowej.

Rozwój stosunków międzynarodowych postępuje w szybkim tempie. Postęp dorobku, siły i znaczenia poszczególnych członków społeczności międzynarodowej odbywa się nierównomiernie. Przykład Polski, — która w okresie Konferencji Pokojowej była in statu nascendi, a obecnie śmiało sięga po miano i godność Mocarstwa — jest tego najlepszym dowodem.

Jest chyba zrozumiałe, że system, który mógł wydawać się potrzebny dla Polski, która powracała ponownie do rodziny państw niepodległych jako czyn-

nik nowy i nieznany, stał się zbędny dla Polski Mocarstwowej, którą uznaje się dziś za poważny czynnik ładu i pokoju na wchodzie Europy. Gdy więc Polska, zwracając się w dobrej wierze do Ligi Narodów z propozycją upowszechnienia i uzdrowienia obecnego systemu ochrony mniejszości, w odpowiedzi usłyszała od Wielkich Mocarstw: non possumus, — wówczas, wychodząc z zasady „równi z równymi“, odpowiedziała w ten sam sposób.

BIBLIOGRAFJA.

(Podano jedynie dzieła i artykuły, cytowane w tekście).

I. W JĘZYKU POLSKIM.

- BOUFFAŁ BRONISŁAW — Ochrona mniejszości w prawie narodów — Warszawa, 1928.
- CHMIELEWSKA EMILJA — Generalizacja ochrony mniejszości w Lidze Narodów. — Rękopis w Instytucie Badań Spraw Narodowościowych w Warszawie.
- CYBICHOWSKI ZYGMUNT — Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne — Wyd. IV. Warszawa, 1932.
- W sprawie ważności i wypowiedzialności Małego Traktatu Wersalskiego. Odbitka z Księgi Pamiątkowej ku czci Oswalda Balcera — Warszawa, 1925.
- DILLON E. J. — Konferencja Pokojowa w Paryżu — Warszawa, 1921.
- DMOWSKI ROMAN — Polityka polska i odbudowanie państwa — Warszawa, 1926.
- EHRlich LUDWIK — Prawo Narodów — Wyd. II. Lwów, 1932.
- JEZIORAŃSKI KONSTANTY — Istota problemu mniejszościowego na terenie międzynarodowym — Warszawa, 1930.
- KIERSKI KAZIMIERZ — Ochrona praw mniejszości w Polsce — Poznań, 1933.
- KIERST W. — Słownik angielsko - polski — (Trzaska, Ewert i Michalski), Warszawa, 1926.
- KOZICKI STANISŁAW — Sprawa granic Polski na Konferencji Pokojowej w Paryżu — Warszawa, 1921.

- KOZMIŃSKI TADEUSZ — Sprawa mniejszości — Warszawa, 1922.
- KUMANIECKI WŁADYSŁAW — Odbudowa państwowości polskiej — Warszawa, 1924.
- KUTRZEBA STANISŁAW — Kongres, Traktat i Polska — Warszawa, 1921.
— Mniejszości w najnowszym prawie międzynarodowym — Lwów, 1925.
- LEMANSKI JÓZEF — Generalizacja zobowiązań mniejszościowych a Polska — „Sprawy Narodowościowe” R. VIII (1934).
- ŁYPACEWICZ WACŁAW — Gwarancja Ligi Narodów i procedura według traktatów mniejszościowych — Warszawa, 1930.
- MAKOWSKI JULJAN — Prawo Międzynarodowe — Warszawa, 1930.
- ORSI PIETRO — Włochy nowoczesne — Warszawa, 1912.
- PAPROCKI STANISŁAW J. — Berlin—Genewa — „Sprawy Narodowościowe” R. 1929.
— VIII Kongres Mniejszości Narodowych w Wiedniu — „Sprawy Narodowościowe” R. 1932.
- Pięć lat pracy dla Polonji Zagranicznej. Sprawozdanie z działalności Rady Organizacyjnej Polaków z Zagranicy. 1929—1934. — Warszawa, 1934.
- S. T. — Art. 19 Paktu Ligi Narodów — Warszawa, 1925.
- SWORAKOWSKI WITOLD — Sprawy mniejszościowe w Katolickiej Unji Studjów Międzynarodowych — „Sprawy Narodowościowe” R. 1933.
- ZALESKI WŁADYSŁAW J. — Międzynarodowa ochrona mniejszości — Warszawa, 1932.

II. W JĘZYKACH OBCYCH.

- BAKER R. S. — The public papers of Woodrow Wilson — New York, 1927.
- BARON SALO — Die Judenfrage auf dem Wiener Kongress — Wiedeń, 1920.
- BAUER OTTO — Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie — Wiedeń, 1907.

- BERNSTEIN EDUARD — Völkerrecht und Völkerpolitik—Berlin, 1925.
- BERNSTORFF J. H. — Quousque tandem? — „Völkerbundesfragen“ — Berlin, 1925.
- BLUNTSCHLI — Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten — 1868.
- BONFILS HENRY — Manuel de droit international public — Paryż, 1898.
- BRUNS CARL GEORG — Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage — Berlin, 1933.
— Grundlagen und Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts — Berlin, 1929.
- BUSSMAN OTTO — Der völkerrechtliche Garantievertrag, insbesondere seit der Entstehung des genfer Völkerbundes — Frankfurt, 1926.
- CAMERER RUDOLF — Verbesserung des Minderheitenschutzes gegen den Willen der betroffenen Staaten? — Berlin, 1932.
- DIEHL JULIUS — Garantie-Vertrag, Intervention und Garantie des Völkerbundes im heutigen Minderheitenrecht — Würzburg, 1930.
- ERLER GEORG — Das Recht der nationalen Minderheiten — Münster, 1931.
- FEINBERG NATHAN — La question des minorités à la Conference de la Paix de 1919—1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités — Paryż, 1929.
— La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le systeme de la protection internationale des minorités — Paryż, 1931.
- FOUQUES DUPARC JAKUES — La protection des minorités de langue, de race et de religion — Paryż, 1922.
- IDMAN K. G. — Le traité de garantie — Helsingfors, 1913.
- ITO N. — La protection des minorités — Paryż, 1931.
- JUNGHANN OTTO — Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund — Tybinga, 1934.
- JUNKERSTORFF KURT — Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts — Haga, 1930.

- KOHT HALVDAN — Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales. Haga, 1917.
- KRAUS HERBERT — Das Recht der nationalen Minderheiten — Berlin, 1927.
- LANSING ROBERT — Die Versailler Friedens-Verhandlungen — Berlin, 1921.
- LEDEBUR-WICHELN EUGEN — Der Friedensvertrag mit Rumänien — Wiedeń, 1918.
- LEHMANN WALTER — Die Kapitulationen — Weimar, 1917.
- Les aspirations autonomistes en Europe — Leçons faites à l'Ecole des Hautes Etudes Sociales, — Paryż, 1913.
- LISZT — Das Völkerrecht, systematisch dargestellt — 1907.
- LUTOSTAŃSKI KAROL — Les partages de la Pologne et la lutte pour l'indépendance. — Lozanna, 1918.
- MAIR L. P. — The protection of Minorities. — Londyn, 1928.
- MANDELSTAM ANDRE — La protection des minorités — Paryż, 1925.
- MARSHALL LOUIS — The World Court and the Protection of Racial and Religious Minorities. Dodatek do amerykańskiego wydania książki Luigi Luzzatti'ego: God in Freedom. New York, 1930.
- MILLER DAVID HUNTER — The Drafting of the Covenant — New York, 1928.
- My Diary at the Conference of Peace with Documents — New York, 1925.
- OSUSKY ST. — Du droit des minorités et des États minoritaires — „*L'Esprit International*” R. 1929.
- PARCZEWSKI ALFONS — Ein Ueberblick über die Sprachenkarte Europas und der Entwurf eines internationalen Friedens-Vereins zum Schutze der sprachlichen Minderheiten — Paryż, 1904.
- POLITIS N. — La justice internationale — Paryż, 1924.
- Le probleme des minorités — „*L'Esprit International*” R. 1935.
- QUABBE GEORG — Die völkerrechtliche Garantie — Breslau, 1911.
- RAMLOV RUDOLF — Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes — Berlin, 1931.

- RENNER KARL (SPRINGER) — Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat—Wiedeń, 1902.
 — Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen — Wiedeń, 1918.
 TEMPERLEY H. W. V. — A History of the Peace Conference of Paris — T. V. Londyn, 1924.

III. WYDAWNICTWA URZĘDOWE.

a) polskie.

- DZIENNIK USTAW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ—Roczniki: 1920 i 1921.
 SPRAWOZDANIA STENOGRAFICZNE Z POSIEDZEŃ SEJMU USTAWODAWCZEGO R. P.
 ZBIÓR DOKUMENTÓW URZĘDOWYCH DOTYCZĄCYCH STOSUNKU W. M. GDAŃSKA DO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ — Cz. I. Gdańsk, 1923.
 ZBIÓR ORZECZEŃ ZGROMADZENIA OGÓLNEGO SĄDU NAJWYŻSZEGO. 1922—1925.

b) obce.

- REICHSGEZETZBLATT — Rocznik 1922, Berlin.

c) Wydawnictwa Ligi Narodów.

- JOURNAL OFFICIEL DE LA S. D. N. — od 1920 r.
 SOCIETE DES NATIONS: La protection des minorités de langue, de race ou de religion par la S. d. N. Deuxième édition. Genewa 1931. (Skrót: S. d. N. P. d. M).
 LIGA NARODÓW: Polski przekład oraz francuski i angielski teksty paktu — Genewa, 1925.

d) Wydawnictwa Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

- Arêt Nr. 2.
 Avis consultatif Nr. 7.

Statut, Règlement et autres textes constitutionnelles ou réglementaires. (Deuxième édition) Leyden, 1931.

Collection des textes gouvernant la compétence de la Cour.
(Troisième édition) Leyden, 1926.

IV. WYDAWNICTWA PERJODYCZNE.

SPRAWY NARODOWOŚCIOWE — Warszawa.

POLITYKA NARODÓW — Warszawa.

PRZEGLĄD PRASY — Biuletyn Prasowy Ministerstwa Spraw
Zagranicznych, Warszawa.

LES MINORITÉS NATIONALES — Bruksela.

L'ESPRIT INTERNATIONAL — Paryż.

VÖLKERBUNDFRAGEN — BERLIN.

SKOROWIDZ.

(Liczby z gwiazdką oznaczają odnośniki na danej stronie).

Barthou, 137, 211.

Beck, Józef, Min., 7, 205, 206, 210, 217.

— deklaracja Min. Becka na Zgr. L. N., 78*, 83, 162, 172, 206, 208, 210, 214.

— wywiad udzielony „Gazecie Polskiej”, 208—209.

Bruns, Carl Georg, 68*, 109, 110, 125, 133.

Cecil, Lord Robert, 30 32, 33, 34, 55, 56, 58, 79, 173, 174, 194.

Clémenceau, Georges, 45, 52, 59, 63.

— list do Paderewskiego — obacz „Nota Rady Najwyższej”.

Generalizacja zobowiązań mniejszościowych 83, 187.

— wniosek Waltersa 195.

— — Galvanauskasa 197, 204*.

— — Frangulisa 198—199.

— — Raczyńskiego 199—200.

— — rządu polskiego 201—203.

— deklaracja Min. Becka — obacz „Beck”.

Gwarancja międzynarodowa (dawna) 95—104.

Gwarancja Ligi Narodów — obacz Liga Narodów.

House, E., płk., 33, 34, 38, 40, 41, 42, 44.

Hudson, 39, 40, 42, 55, 56, 60.

Interwencja humanitarna XVIII i XIX w. 15.

Ito, N., 105, 117, 134, 177.

Kapitulacje 14.

Kierski, Kazimierz, 29, 67*, 75*, 77, 86*, 120.

Klauzula — cesyjna 86, 108.

— gwarancyjna 85, 86, 99, 109, 111, 214.

— kompetencyjna St. Trybunału Sp. M. 89, 172.

Klauzula rebus sic stantibus 136, 204, 209.

Kongres Paryski (1856) 18, 102*.

„ Wiedeński (1815) 15, 16, 102*.

Lansing, 36, 38.

Liga Narodów: — czynności Rady L. N. 145—146, 152, 162.

— gwarancja L. N. postanowień M. T. W. 48, 58, 76, 77, 85, 91—95, 104—122, 177.

— gwarancja Konstytucji Gdańska 114—115.

— istota gwarancji 116—117.

— jako gwarantka M. T. W. 107—109, 111, 116.

— Komitet Trzech 149, 157, 158, 160, 161, 183.

— kompetencja w sprawach ochrony mniejsz. (M. T. W.) 32, 33, 39—41, 47, 50, 54—58, 68, 78, 103, 124—128, 131, 135, 141, 169.

— — przekroczenie kompetencji 77, 147, 182—183.

— Sekretarjat 145.

— Zgromadzenie 153, 159, 161, 191—201, 206, 209.

Mack, Julian, 28, 38, 40, 41.

Mały Traktat Wersalski — geneza 27, 36, 45, 55.

— ratyfikacja 74, 75, 129.

— jego ważność 5, 75*, 76.

— krytyka tekstu i tłumaczenia 80—82.

— projekty M. T. W. 49, 56—59, 173, 174.

— w obradach Komisji Nowych Państw 36, 45—49, 51, 55, 58, 59, 79, 173.

— w obradach plenum Konf. Pok. 51—52.

— uchylenie 68, 133, 135, 138.

— zmiana 122—124, 126—127.

— — zgoda sygnatariuszy (Polski) na zmiany 129, 131, 132, 136, 143.

— artykuł 12-ty M. T. W. 71, 73, 85, 87, 128, 137, 182, 214.

— — jego charakter prawny 84—85.

— — prawa G. Mocarstw wpływające z art. 12-go 129.

— — zawieszenie wykonywania przez Polskę 182, 214, 215.

— — zmiany 68, 87, 104*, 128, 137, 138.

Makino, 33, 36.

— wniosek w sprawie równości ras 34, 35.

Marshall, Louis, 28, 38, 40, 41, 55, 60, 61.

Memorjał Coolidge'a 37, 38.

- L. Smitha 42, 44, 45, 57.
- („uwagi”) delegacji polskiej (15.VI.1919) 51—59.
- rządu polskiego w sprawie procedury mniejsz. obacz „procedura”.

Memorjały żydowskie — obacz „Żydzi”.

Miller, David Hunter, 29, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 55.

Międzynarodówka druga 20.

Mniejszości — ochrona m. w „dawnym systemie”. 12, 14, 101—102.

- charakter prawny ochrony m. 67—68.
- polskie zagranicą 7, 187.
- w Niemczech 61, 158.
- petycje m. do L. N. 144—145, 157.
- prawa m. 67, 78.
- różnica pomiędzy „dawnym” a obecnym systemem ochr. m. 50, 51, 94—95, 103, 117—118, 124, 136.

Nota — Niemiec do Rady Najw. (29.V.1919) 61*, 125.

- Rady Najw. do Niemiec (16.VI.1919) 58, 62*.
- Rady Najw. do Paderewskiego (t. zw. list Clémenceau z 24.VI.1919) 12, 51, 59, 60, 61, 65, 76, 93—94, 174.
- Paderewskiego do Rady Najw. (26.VI.1919) 61.

Organisation pour la paix durable 20, 23—24, 187.

Paderewski, Ignacy, 51, 52, 61.

- oświadczenie na zebr. plen. Konf. Pok. 52*.

Pakt Ligi Narodów; postanowienia o ochronie mniejszości w Pakcie:

- dotyczące wszystkich państw 31.
- dotyczące tylko „państw nowych” 28.
- projekty Wilsona 27, 29, 30, 32, 33, 79.
- projekt Cecil-Miller 30.
- projekt Hurst-Miller 30, 31.
- skreślenie z projektu P. L. N. 36.
- w obradach Komisji dla spraw L. N. 31—33.
- w obradach plenum Konf. Pok. 35—36.
- w obradach Rady Najw. 42.

Procedura mniejszościowa — charakter prawny 147, 168—170.

- ewolucja 163.

- oddzielna dla każdej sprawy 82—83, 113, 144.
 - memorjały polskie do L. N. w sprawie pr. 151, 154, 155.
 - pozatraktatowa 121—122, 141.
 - porównanie traktatowej z pozatraktatową 164—167.
 - uchylenie pr. 171.
 - zmiany pr. 132, 170.
- Raczyński, Edward, 199, 205.
- Rada Najwyższa Gł. Mocarstw 42, 44, 47, 48, 50, 58, 59, 60, 61, 62*, 125.
- Raport Tittoniego 112, 123, 145, 148.
- Raport Komitetu Londyńskiego (1929) 113*, 115, 160, 167—168.
- Recévabilité petycyj mniejz. 157.
- Rezolucje Rady L. N. — Hymansa (1920) 149.
- Askenazy-Girsa (1921) 152.
 - Rio-Branco (1923) 155—156.
 - Mello Franco (1925) 158.
 - madrycka (1929) 160—161.
- Stały Trybunał Sprawiedl. Międzynar. 80, 89, 90, 120, 121, 122, 142, 178—181.
- Tittoni, 112, 113, 114, 115, 123.
- Traktat Berliński (1878) 17, 18, 102*.
- „ Pokoju w Bukareszcie (1918) 14, 15.
 - „ Pokoju z Niemcami (28.VI.1919) 37, 41, 44, 46, 74, 76, 114, 115.
 - projekty Wilsona klauzuli mniejz. 45—46.
 - projekty Millera 39.
 - art. 93: 46, 47, 69, 85, 105, 106, 125, 133, 211.
 - — prawa Niemiec, wynikając z art. 93: 106, 125, 133.
 - — j. w. Gł. Mocarstw 110, 111, 133.
- Traktat Westfalski (1648) 13.
- „ w Oliwie (1660) 15.
- Union des Nationalités 20, 21—22, 187.
- Wilson Woodrow, 11, 27, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 41, 46, 51, 52, 60.
- mowa na plenum Konf. Pok. (31.V.1919) 51, 60, 63*.
- Zagadnienie narodowościowe — przed wojną świat. 9, 10, 17—20.
- podczas wojny świat. 20—27.
 - podczas Konf. Pok. 26, 102.

Zaleski, August, 167, 170, 183* 197, 198.

Zamierzenia twórców M. T. W. 48, 51, 62—65, 78, 93, 106, 119,
131, 149, 173, 191.

Zasada równości państw 184, 185.

Żydzi — działalność organizacji żydowskich podczas Konf. Pok.
25*, 37, 38.

— — współdziałanie z deleg. niemiecką 26*, 62*.

— — wpływ na delegację amerykańską 28, 29, 37, 44.

— memorjały w sprawie ochrony mniejsz. 38, 41, 43, 44, 45,
48, 50.

— Komitet Delegacyj Żydowskich przy Konf. Pok. 25*, 37, 41,
44, 48, 172, 194.

— „propozycje” w sprawie ochr. mniejsz. 39, 40—41, 45.

THE
LIBRARY OF THE
MUSEUM OF NATURAL HISTORY
AND
ZOOLOGY
OF THE
CITY OF NEW YORK
AND
THE
ADJACENT ISLANDS
AND
THE
VILLAGE OF MANHATTAN
NEW YORK
1880

SPIS TREŚCI.

	Str.
Przedmowa	5
Od Autora	7
 CZĘŚĆ PIERWSZA: Rozważania ogólne.	
Rozdz. 1. Zagadnienie narodowościowe jako motyw współczesnych traktatów o ochronie mniejszości.	
1. Wstęp	9
2. Geneza ochrony mniejszości	11
3. Ewolucja ruchów narodowościowych do wybuchu Wojny Światowej	17
4. Zagadnienie narodowościowe podczas Wojny Światowej	20
 Rozdz. II. Geneza, cel i postanowienia Traktatu o ochronie mniejszości.	
1. Geneza Traktatu	27
2. Cele Małego Traktatu Wersalskiego	62
3. Treść postanowień mniejszościowych M. T. W.	69
 CZĘŚĆ DRUGA: Analiza artykułu 12-go.	
Rozdz. III. Rozważania ogólne.	
1. Krytyka tekstu	79
2. Krytyka tłumaczenia art. 12-go	81
3. Charakter prawny art. 12-go	84
4. Treść artykułu 12-go	86
 Rozdz. IV. Gwarancja Ligi Narodów.	
1. Uwagi ogólne	92
2. Gwarancja w prawie narodów (do 1919 r.)	95
3. Elementy gwarancji art. 12-go	104
4. Istota gwarancji L. N.	111
5. Przedmiot gwarancji	120
6. Skutki gwarancji	121

Rozdz. V. Zmiany i zniesienie postanowień Małego Traktatu Wersalskiego.

1. Możliwość zmian postanowień M. T. W. 122
2. Procedura zmiany postanowień M. T. W. 126
3. Uchylenie postanowień M. T. W. 133

Rozdz. VI. Odpowiedzialność polityczna na podstawie art. 12-go.

1. Casus garantiae 139
2. Procedura gwarancyjna na podstawie M. T. W. . . 141
3. Praktyka Rady L. N. w dziedzinie procedury gwarancyjnej 144
4. Charakterystyka procedury Rady L. N. 164

Rozdz. VII. Odpowiedzialność sądowa na podstawie art. 12-ego.

1. Geneza klauzuli kompetencyjnej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w M. T. W. 172
2. Kompetencja St. T. Spr. M. na podstawie art. 12-go 175
3. Procedura St. T. Spr. M. 180
4. Doniosłość wyroków St. T. Spr. M. 180

CZĘŚĆ TRZECIA: Zawieszenie wykonywania art. 12-go M. T. W. przez Polskę.

Rozdz. VIII. Walka o generalizację międzynarodowej ochrony mniejszości.

1. Skutki stosowania art. 12-go M. T. W. 182
2. Zniesienie czy upowszechnienie art. 12-go? . . . 185
3. Opinia publiczna w walce o generalizację międzynarodowej ochrony mniejszości 187
4. Sprawa generalizacji na terenie Ligi Narodów . . 191
5. Wniosek polski w sprawie generalizacji ochrony mniejszości 201

Rozdz. IX. Deklaracja Min. Becka w sprawie zawieszenia wykonywania Art. 12-ego M. T. W.

1. Stanowisko Polski 206
2. Stanowisko Sygnatarjuszy M. T. W. 209
3. Deklaracja Min. Becka w świetle prawa narodów . 214

ZAKOŃCZENIE 216

- Bibliografia 219
- Skorowidz 225
- Spis treści 231



13503 / 1