

BARBARA STOCZEWSKA

*Autonomia narodowościowa jako koncepcja rozwiązania
problemu mniejszości narodowych w europejskiej
(głównie polskiej) myśli politycznej XIX i XX wieku*

Koncepcje rozwiązania problemu mniejszości narodowych poprzez zapewnienie im różnie rozumianej autonomii pojawiły się w drugiej połowie XIX wieku, a źródło ich popularności było związane z ożywionymi w tym czasie procesami narodotwórczymi, kształtowaniem się państw narodowych oraz wzrostem aspiracji narodów zależnych Europy Środkowo-Wschodniej. Pojęcie autonomii w odniesieniu do jednostek terytorialnych rozumiane jako przyznanie im określonego statusu prawnego, polegającego na posiadaniu pewnego zakresu samodzielności administracyjnej i prawodawczej, jest oczywiście znane i rozpowszechnione także współcześnie. Dzisiaj autonomia występuje najczęściej w dwóch odmianach, narodowościowej i terytorialnej, a każda z nich polega na uzyskaniu przez mieszkańców prawa do samostanowienia wobec większej całości¹. W uzyskaniu autonomii zainteresowane są przeważnie mniejszości narodowe, językowe lub religijne, gdyż struktura administracyjno-prawna autonomii pozwala im na skuteczne zaspokajanie aspiracji narodowych oraz obronę lub utrwalanie tożsamości narodowej². Współcześnie występująca autonomia narodowościowa ma charakter terytorialny, funkcjonuje najczęściej w państwach o wieloetnicznej strukturze i polega, najogólniej mówiąc, na przyznaniu jednostce autonomicznej częściowej samodzielności w granicach wyznaczonych przez konstytucję lub inny akt prawny.

W odróżnieniu od współczesnych postaci autonomii narodowościowej, jej niektóre dziewiętnastowieczne odmiany zakładały przyjęcie zasady pozaterytorialnej. Przekonanie, że rozwiązanie kwestii narodowych nie jest możliwe dzięki wytyczeniu jednolitych etnicznie jednostek administracyjnych, legło u podstaw koncepcji autonomii zwanej narodowo-kulturalną lub personalną autonomią kulturalną. Zrodziła się ona w środowisku austriackiej socjaldemokracji w końcu lat dziewięćdziesiątych XIX stule-

¹ Por. *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Warszawa 2004, s. 32 oraz *Wielka encyklopedia prawa*, red. nac. E. Smoktunowicz i in., Białystok–Warszawa 2000, s. 61.

² Szerzej patrz: K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. 36, s. 83 i n.

cia. Fakt, że koncepcje rozwiązania problemu narodowościowego na drodze autonomii powstały właśnie w monarchii austro-węgierskiej, nie wymaga głębszego uzasadnienia. Co prawda, państwo to, jak wiadomo, w wyniku wielu aktów prawnych z lat sześćdziesiątych XIX wieku przekształciło się w monarchię konstytucyjną, a słynny artykuł 19 ustawy zasadniczej z 1867 roku stanowił, że wszystkie „szczyty ludowe” (*Alle Volksstamme*) są równouprawnione i każdy ma nienaruszalne prawo do strzeżenia i pielęgnowania swojej narodowości, to jednak zasada ta nie była konsekwentnie stosowana i faktycznie do pełnego równouprawnienia narodów nie doszło. Mimo że miały one w warunkach ustrojowych państwa austriackiego niezwykle dogodne warunki do rozwoju, niemal wszystkie nie były zadowolone ze swego położenia i w mniej lub bardziej radykalny sposób dążyły do jego zmiany. Austriacy socjaldemokraci nie byli jednak początkowo zainteresowani rozwiązaniem kwestii narodowościowych. Do podjęcia tej problematyki i włączenia jej w program polityczny doszło dopiero podczas kongresu w Brnie w 1899 roku. Wtedy też przedstawiono dwa projekty rozwiązania kwestii narodowościowej. Pierwszy, przygotowany przez egzekutywę partii ogólnoaustriackiej, opierał się na zasadzie podziału państwa na samorządowe, autonomiczne terytoria narodowe, zarządzające w sposób niezależny sprawami o charakterze kulturalnym i językowym. Z drugim projektem wystąpił natomiast słoweński socjaldemokrata Etbin Kristan. Projekt ten odrzucał zasadę terytorialności i zakładał przyznanie każdemu żyjącemu w Austrii ludowi (bez względu na zamieszkiwane przez jego członków terytoria) status grup autonomicznych z uprawnieniem do załatwiania wszystkich jej spraw narodowych (kulturalno-językowych)³. Co prawda, oba projekty zostały wniesione pod obrady kongresu, jednak ten drugi odrzucono jako nierealny. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie kompromisowe polegające na propozycji utworzenia w miejsce krajów koronnych „narodowo rozgraniczonych ciał samorządowych, których prawodawstwo i administracja pozostawać będą w gestii Izb narodowych, wybranych na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego”. Wszystkie samorządowe terytoria miały utworzyć narodowo jednolity związek mający uprawnienia do „w pełni autonomicznego załatwiania swoich spraw”⁴. Ogólnikowość tej propozycji wzbudziła z jednej strony poważne zastrzeżenia w ruchu socjalistycznym Przedlitawii, z drugiej zaś wywołała ożywioną debatę na temat problematyki narodowej. Jej najbardziej znanymi uczestnikami stali się Karl Renner i Otto Bauer⁵. Propozycja pierwszego z nich nawiązywała do koncepcji Kristana i opierała się, najogólniej mówiąc, na tym, by wyposażone w osobowość prawną narody tworzyły korporacje o charakterze związku publicznoprawnego. Przynależność do tego związku miałyby się opierać na zasadzie osobistej deklaracji. Powinien on być wyposażony w organy naczelne (parlament, minister ds. narodowych) oraz lokalne – rady narodowe wybierane przez członków danej narodowości. Uprawnienia związku dotyczyłyby wyłącznie spraw kultury i oświaty. Członkowie korporacji mieli zostać opodatkowani, a uzyskane w ten

³ J. Żyndul, *Państwo w państwie*, Warszawa 2000, s. 14.

⁴ Cyt. za M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowowschodniej*, Warszawa 2000, s. 189.

⁵ Szerzej na ten temat pisze M. Waldenberg, *ibidem*, s. 259–276 oraz *idem*, *Socjalistyczne koncepcje rozwiązania kwestii narodowych. Projekt personalnej autonomii kulturalnej* [w:] *Stulecie Polskiej Partii Socjaldemokratycznej Galicji i Śląska (Materiały z sesji naukowej w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Krakowie w dniach 9–10 XI 1990 r.)*, red. M. Śliwa, Kraków 1991.

sposób środki miały służyć utrzymaniu centralnych narodowych instytucji oświatowych i kulturalnych. Na terenach mieszanych każda z narodowości miała natomiast dysponować odrębnym organem przedstawicielskim, zarządzającym sprawami narodowymi⁶. W ten sposób Renner wyobrażał sobie zabezpieczenie interesów narodowości stanowiącej mniejszość na danym terytorium oraz skuteczną eliminację ucisku narodowego. Otto Bauer co prawda nie uzupełnił w sposób istotny koncepcji personalnej autonomii kulturalnej Rennera, jednak przyznawał, że jej urzeczywistnienie mogłoby się stać najlepszym lekarstwem na problemy narodowe monarchii austro-węgierskiej. W pracy pt. *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie* z 1907 roku przekonywał, że przekształcenie Austrii w związkowe państwo narodów leży w interesie wszystkich podstawowych sił społecznych i politycznych. Tak pozytywnej opinii Bauera odnośnie do koncepcji personalnej autonomii kulturalnej Rennera nie podzielała jednak większość ówczesnego środowiska socjaldemokratycznego, reprezentowanego zresztą przez poszczególne narodowe organizacje. Krytyka dotyczyła najczęściej kilku podstawowych kwestii. Po pierwsze, zwracano uwagę na nikłe szanse urzeczywistnienia tego projektu, a co za tym idzie faktycznego rozwiązania problemu narodowego w monarchii Habsburgów. Pojawiały się także wątpliwości, czy ograniczenie autonomii tylko do kwestii kulturalno-językowych nie będzie hamować aspiracji narodowych również w innych sferach, na przykład politycznej. Ponadto część socjaldemokratów austriacko-niemieckich w projekcie autonomii dostrzegała istotną przeszkodę w dokonujących się żywiołowo procesach asymilacyjnych niektórych słowiańskich mniejszości narodowych⁷.

Inną oryginalną koncepcję rozwiązania problemu narodowego w wieloetnicznym państwie przedstawił przed I wojną światową jeden z przywódców rumuńskiego ruchu narodowego w Siedmiogrodzie, Aurel C. Popovici⁸. Z Rennerem łączyło go przekonanie o konieczności zachowania wieloetnicznego państwa. Zasadnicza różnica polegała na przyjęciu odmiennej zasady. Koncepcja autonomii Popoviciego miała mieć charakter terytorialny. Autor ten wychodził z założenia, że państwo wielonarodowe, jakim jest monarchia Habsburgów, ma szanse na przetrwanie (a leży to w interesie także małych narodów) tylko po przekształceniu jej w państwo o strukturze federacyjnej. W związku z tym odrzucał argument, że autonomia terytorialna jest wykluczona ze względu na brak możliwości wytyczenia homogenicznych etnicznie obszarów. Jego wizja zasadzała się nie tyle na potrzebach rozwoju narodowych kultur, ile na wymogach postępu ekonomicznego i cywilizacyjnego. Dostrzegał więc możliwość w miarę pełnego rozdzielenia narodów w ramach wielonarodowego państwa. Proponował w związku z tym podział oparty nie na kryterium historycznym, lecz etnicznym. Wierzył, że podstawowym warunkiem zakończenia waśni na tle etnicznym jest ściśle rozgraniczenie narodów. Był przekonany, że zachodzące między nimi konflikty są całkowicie naturalne. Chodzi tylko o to, by ich przebieg miał charakter jak najbardziej pokojowy. Wydaje się, że koncepcja Popoviciego miała szansę na urzeczywistnienie głównie ze względu na fakt pozostawania w obrębie utworzonych

⁶ *Idem, Narody zależne...*, s. 260.

⁷ *Ibidem*, s. 277.

⁸ Szerzej patrz: M. Waldenberg, *Ostatni projekt rozwiązania kwestii narodowych w monarchii Habsburgów* [w:] *Socjologia: teoria i działanie, księga pamiątkowa ku czci Władysława Markiewicza*, red. K. Doktor, W. Kwaśniewicz, A. Kwilecki, Warszawa 1997, s. 319 oraz H. Wereszycki, *Pod berłem Habsburgów*, Kraków 1975, s. 230–232.

na podstawie kryterium etnicznego autonomicznych jednostek terytorialnych licznych grup mniejszościowych. Wiara autora w to, że problem ich aspiracji oraz niezadowolenia będzie stopniowo minimalizowany, między innymi dzięki skutecznej asymilacji czy dobrowolnym przesiedleniom, nie znalazła też potwierdzenia w dalszej historycznej perspektywie. Przykładem może być chociażby multinarodowościowa Wojwodina, której Popowici przyznawał status autonomicznej jednostki terytorialnej, czy też wyodrębniona i połączona z częścią Bukowiny i Rusią Zakarpacką Galicja Wschodnia. W obu przypadkach nie doszło do stopniowego – jak przewidywał Popowici – zatarcia konfliktów na tle etnicznym, wręcz przeciwnie – ich eskalację można było obserwować jeszcze długo po zakończeniu I wojny światowej i upadku państwa austro-węgierskiego.

Ciekawym przykładem nieterytoryjalnej autonomii narodowej był eksperyment autonomiczny na Ukrainie w latach 1917–1918⁹. Jego główne zasady zaczerpnięte z prac Karla Rennera zostały przeniesione na grunt rosyjski przez Ukraińców galicyjskich. Akceptację i uznanie dla tej koncepcji uzasadniali oni, powołując się na własne wieloletnie doświadczenia w walce o „narodową wolność”. Twierdzili, że są przez to szczególnie predestynowani do zabezpieczenia praw innych mniejszości narodowych¹⁰. Utrzymane w tym duchu postulaty pojawiły się już na początku – niezwieńczonej zresztą sukcesem – ukraińskiej drogi do ustanowienia własnej państwowości w latach 1917–1921. W utworzonej w marcu 1917 roku Centralnej Radzie Ukraińskiej, na czele której jako przewodniczący stanął Mychajło Hruszewski, powołano sekretariat ds. narodowościowych¹¹. Później koncepcja przyznania mniejszościom narodowym praw autonomicznych pojawiała się na każdym z etapów kształtowania się ukraińskiej idei państwowej. W sposób najpełniejszy została ona sformułowana w tzw. Trzecim Uniwersale z 20 listopada 1917 roku oraz w Prawie o narodowo-personalnej autonomii uchwalonym przez Małą Radę w styczniu 1918 roku¹². W dokumencie tym stwierdzano, że każda z narodowości zamieszkujących Ukrainę ma prawo do autonomii narodowościowo-personalnej. Statut taki przyznawano z mocy prawa tylko trzem spośród nich: rosyjskiej, żydowskiej i polskiej. Pozostałe mniejszości (między innymi białoruska, czeska, mołdawska, niemiecka, tatarska i grecka) mogły się ubiegać o taki status na swój wniosek poparty podpisami przynajmniej 10 tysięcy obywateli Ukraińskiej Republiki Ludowej, deklarujących na zasadach dobrowolności przynależność do danej grupy narodowościowej. Obywatele określonej narodowości mieli tworzyć związek narodowy, pełniący wobec władz państwowych i samorządowych Ukrainy funkcje reprezentatywne, ale też w pewnym zakresie wykonawcze. Związek narodowy posiadał uprawnienia do uchwalania własnego budżetu oraz podatków. Precyzyjny zakres kompetencji związku oraz jego organów miało określić zgromadzenie ustawodawcze¹³. Przedstawiciele do tego ciała mogli wybierać wszyscy członkowie danego związku, którzy ukończyli 20 lat. Pozostawienie w gestii zgromadzenia ustawodawczego zakresu uprawnień autonomicznych poszczególnych

⁹ Szerzej o tym pisze: H. Jabłoński, *Polska autonomia narodowa na Ukrainie 1917–1918*, Prace Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego, t. III, Warszawa 1948.

¹⁰ Por. J. Żyndul, *Państwo...*, s. 55.

¹¹ Szerzej patrz: L. Wasilewski, *Ukraińska sprawa narodowa w jej rozwoju historycznym*, Warszawa 1925, s. 149; W. Stojko, *Ukrainian National Aspirations and the Russian Provisional Government [w:] The Ukraine 1917–1921: Study in Revolution*, ed. T. Hunczak, J.T. von der Heide, Cambridge 1977, s. 32.

¹² Por. H. Jabłoński, *Polska autonomia...*, s. 92.

¹³ *Ibidem*, s. 93.

związków narodowych sugerowało, iż mogły one mieć dość zróżnicowany charakter, uzależniony zapewne od potrzeb danej narodowości lub poziomu jej aspiracji. Trzeba przyznać, że uchwalone w styczniu 1918 roku prawo o autonomii narodowo-personalnej sformułowało jedynie jej niezwykle ogólny zarys, konkretne reguły praktycznej realizacji pozostawiając ciałom ustawodawczym poszczególnych związków narodowych. Jak jednak wiadomo, zasady te nigdy nie zostały doprecyzowane. Na przeszkodzie temu stanęły dalsze losy Ukraińskiej Republiki Ludowej. Upadek rządu Wynnyczenki oraz ustanowienie hetmanatu gen. Pawła Skoropadskiego przekreśliły ostatecznie szanse na ustanowienie na Ukrainie autonomii narodowościowo-personalnej, której projekt Leon Wasilewski, wybitny znawca problematyki ukraińskiej, nazwał „największą zdobyczą rewolucyjną”¹⁴.

Koncepcja autonomii narodowo-personalnej, opartej na kryteriach pozaterytorialnych, cieszyła się szczególnym powodzeniem wśród Żydów. Nie budzi to zdziwienia, zważywszy na fakt, że byli oni w Europie Środkowo-Wschodniej społecznością bardzo liczną i żyjącą w wielkim rozproszeniu. W samym tylko imperium carskim stanowili prawie 4% całej populacji, a obszary ich zasiedlenia obejmowały głównie europejską część państwa – ziemie polskie, ukraińskie, białoruskie i litewskie¹⁵. Ponadto, wobec braku własnego państwa, Żydzi szczególnie popierali ustanowienie autonomii, której struktura mogła stanowić pewien jego substytut, stwarzając szanse na realizację, choć w ograniczonym zakresie, namiastki narodowej suwerenności¹⁶. Z racji szczególnie wysokiego poziomu świadomości narodowej koncepcja autonomii mogła mieć wśród Żydów wielkie szanse urzeczywistnienia, była też przez nich znacznie pełniej rozwijana i poddawana gruntowniejszej analizie. Żydowska partia socjalistyczna Bund w 1901 roku na zjeździe w Białymstoku opowiedziała się za rozwiązaniem problemu narodowościowego na drodze przekształcenia Rosji w federację narodowości, wyposażonych w całkowitą autonomię każdej z nich, niezależnie od terytorium, które zamieszkują¹⁷. Postulat autonomii narodowo-kulturalnej został ostatecznie włączony do programu Bundu, Ogólnożydowskiego Związku Robotników w Rosji, Polsce i na Litwie w okresie rewolucji 1905 roku. Podstawą tej autonomii było rozumienie narodu jako wspólnoty kulturowej. Opierając się na tym założeniu, twórcy koncepcji autonomii za najważniejsze uważali używanie języka narodowego w kontaktach między urzędami państwowymi a obywatelami oraz prawo do nauczania w języku narodowym¹⁸. Organizacje mniejszości narodowych miały przejąć od państwa niektóre zadania z dziedziny kultury oraz zarządzać nimi na zasadach finansowania z budżetu centralnego poprzez proporcjonalny podział środków lub na drodze opodatkowania ich członków. Koncepcja autonomii kulturalnej została także przyjęta przez polski Bund, będący odrębną partią od końca 1917 roku. Również w wielonarodowościowej Polsce ustanowienie autonomii dla mniejszości żydowskiej wydawało się najlepszym rozwiązaniem skomplikowanej sytuacji. W programie Bundu autonomia kulturalna miała jednak polegać głównie na zabezpiec-

¹⁴ L. Wasilewski, *Z życia polskiego na Ukrainie*, „Kultura Polski” 1918, nr 33, s. 500.

¹⁵ Por. M. Waldenberg, *Narody...*, 164–169.

¹⁶ J. Żyndul, *Państwo...*, s. 17 i n.

¹⁷ Por. R. Bierzanek, *Autonomia narodowościowa*, „Sprawy Narodowościowe” 1937, nr 4–5, s. 365.

¹⁸ J. Żyndul, *Państwo...*, s. 37.

czeniu prawa do używania języka żydowskiego w szkolnictwie i administracji¹⁹. Spory wokół koncepcji autonomii narodowo-kulturalnej toczyły się też w drugim odłamie lewicowego ruchu żydowskiego – organizacji powstałej na początku 1900 roku w Poalej-Syjon. W jej łonie właśnie na tle stosunku do autonomii pod koniec 1905 roku doszło do podziału i w konsekwencji utworzenia Żydowskiej Socjalistyczno-Demokratycznej Partii Robotniczej. W manifestie programowym tej partii kwestia autonomii narodowo-politycznej została przedstawiona jako maksimum zadań, jakie można osiągnąć do czasu powstania samodzielnego państwa w Palestynie. Zasady funkcjonowania autonomii miały się opierać na szerokich uprawnieniach z zakresu kultury, polityki i ekonomii.

Problematykę autonomii narodowo-kulturalnej podejmował też Szymon Dubnow, urodzony na Białorusi badacz historii Żydów, publicysta oraz działacz polityczny, twórca Żydowskiej Partii Ludowej²⁰. U podstaw jego rozważań na temat autonomii leżała koncepcja narodu, który interpretował jako rodzaj wspólnoty opierającej się na szerokim podłożu historycznym, duchowym i kulturalnym. „Naród – pisał Dubnow – jest jak wielka rodzina: z jednej rodziny rozrasta się [...] i kiedy trwa, to przez długi czas, przez długi łańcuch pokoleń, tworzy się cały naród, który składa się z tysięcy rodzin, a potem milionów”²¹. Pominięcie przez Dubnowa w jego „definicji” narodu takich wyznaczników, jak terytorium, państwo czy wspólny język, pozwalało na uznanie społeczności żydowskiej za naród. Był to niezwykle istotny argument, zważywszy na rozpowszechnione w tym czasie przekonanie, że Żydzi są jedynie wspólnotą wyznaniową lub odrębną grupą etniczną podlegającą łatwej asymilacji. Pisząc historię Żydów, Dubnow wskazywał na te jej etapy, w których czynnikiem narodotwórczym było terytorium. Jak dowodził, dalsze dzieje sprawiły jednak, że to nie terytorium, ale religia stała się głównym nośnikiem idei narodowej oraz fundamentem procesu tworzenia się narodu żydowskiego²². W jego dziejach autor wyróżnił dwa etapy, wschodni i zachodni, oraz epokę izolacji i asymilacji. W okresie izolacji brak praw politycznych był rekompensowany doskonale funkcjonującym samorządem gminnym, siecią instytucji religijnych i kulturalnych, które stwarzały namiastkę autonomii²³. Co prawda, zapoczątkowany przez oświecenie okres asymilacji przyniósł Żydom równouprawnienie obywatelskie, ale jednocześnie przyczynił się do rezygnacji z ich narodowej odrębności. Dopiero dziewiętnastowieczny antysemityzm udowodnił – zdaniem Dubnowa – niemożność pełnej integracji Żydów z narodami, wśród których przyszło im żyć. W tych nowych warunkach autonomia narodowo-kulturalna, prócz walki o równouprawnienie polityczne, miała być podstawowym zadaniem partii i organizacji żydowskich. Zdaniem Dubnowa, głównymi filarami wewnętrznej autonomii narodu żydowskiego były: gmina, język i szkoła. Szczegółne znaczenie przypisywał temu ostatniemu czynnikowi, twierdząc, że edukacja jest najbar-

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 38.

²⁰ Więcej o tej postaci patrz: P. Vidal-Naquet, *Simon Dubnow: L'Homme-Memoire* [w:] *Simon Dubnow, Histoire Moderne du Peuple Juif, traduit du russe par Samuel Jankelevitch*, t. I, Paris 1994, s. III–IX; S. Dubnow-Erich, *The Life and Work of S.M. Dubnow. Diaspora Nationalism and Jewish History*, Bloomington–Indianapolis 1991.

²¹ Sz. Dubnow, *Historia Żydów*, Kraków 1939, s. 6.

²² *History of the Jews in Russia and Poland from the Earliest Times Until the Present Day* by S.M. Dubnow, t. III, Philadelphia 1920, s. 51–53.

²³ S. Dubnow, *Jewriei* [w:] *Formy nacyonalnogo dżiżenija w sowriemiennych gosudarstwach Awstro-Wiengrija, Rossija, Giermanija*, red. A. Kastielanski, Sankt-Petersburg 1910, s. 397.

dziej skutecznym elementem asymilującym. Równocześnie postulował jednak reformę tradycyjnej szkoły żydowskiej, kładącej nacisk głównie na religię. Uważał, że równie ważne jest kształcenie narodowe i obywatelskie²⁴.

* * *

Do wybuchu I wojny światowej koncepcja autonomii narodowościowej dla mniejszości narodowych nie stanowiła głównego przedmiotu zainteresowania najważniejszych polskich stronnictw i ugrupowań politycznych. Wyjątkiem byli jedynie socjaliści. W trakcie obrad tajnej konferencji narodowych partii socjalistycznych w Rosji, zwołanej w 1917 roku, gdzie reprezentantem PPS był Józef Piłsudski, z aprobatą odniesiono się do pomysłu ustanowienia na terenie państwa rosyjskiego „eksterytorialnych rad narodowych, wyposażonych w niezbędne prawa dla rozwiązania problemu narodowościowego”²⁵. W polskiej myśli politycznej tego okresu koncentrowano się natomiast głównie na budowaniu projektów własnego suwerennego państwa, w którym, co prawda, wagę mniejszości narodowych dostrzegano, a nawet formułowano różne warianty rozwiązania tego problemu, jednak żaden z nich nie przewidywał autonomii narodowościowej (terytorialnej bądź personalnej), a co najwyżej przyznanie mniejszościom praw narodowych, których zakres rozmaicie zresztą interpretowano. Rodzące się w drugiej połowie XIX wieku ruchy narodowe: litewski, ukraiński i białoruski, były postrzegane przez Polaków reprezentujących większość opcji politycznych jako mniejsze lub większe, ale jednak zagrożenie dla polskiego stanu posiadania. Tym bardziej, że ruchy te wchodziły w konflikt z dominującą politycznie, ekonomicznie i kulturowo społecznością polską, co było zresztą niezwykle znamienne dla procesów narodotwórczych Europy Środkowo-Wschodniej²⁶. W warunkach budzenia się i stopniowej radykalizacji aspiracji narodowych, czemu nierzadko towarzyszyły konflikty narodowe o gwałtownym niekiedy przebiegu, kreślenie wizji ich rozwiązania na drodze autonomii wydawało się mało realne. Co więcej, postulat taki mógł się stać wręcz zarzewiem konfliktu. Tak było na przykład w Galicji, gdzie szczególnie drażliwym problemem była tzw. kwestia ruska. Wśród licznych punktów zapalnych, jakie z różnym natężeniem wpływały na stosunki polsko-ukraińskie w Galicji na przełomie XIX i XX wieku, sprawą bardzo silnie antagonizującą oba te środowiska był postulat nadania Galicji Wschodniej statusu odrębnej jednostki administracyjnej, sformułowany przez Hołowną Radę Ruską, utworzoną we Lwowie w maju 1848 roku z inicjatywy wyższego duchowieństwa unickiego, przy poparciu gubernatora Franza von Stadiona²⁷. Z taką inicjatywą Ukraińcy wystąpili też

²⁴ *Ibidem*, s. 420.

²⁵ Por. R. Bierzanek, *Autonomia...*, s. 365.

²⁶ Szerzej patrz: M. Waldenberg, *Uwagi o roli czynnika narodowego w Europie Środkowowschodniej*, „Sprawy Narodowościowe”, seria nowa, 1997, t. 6, z. 1(10), s. 9 i n.

²⁷ K. Łewyćkyj, *Istorija politycznoji dumky halyćkych Ukrajinciw 1848–1914*, t. 1, Lwów 1926, s. 26; por. też R. Razik, *Ideologia ruskiego ruchu narodowego w Galicji Wschodniej w latach 1848–1863*, „Studia Historyczne”, 1983, z. 4, s. 607; J. Hrycak, *Historia Ukrainy. 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Lublin 2000, s. 93.

podczas zjazdu słowiańskiego w Pradze w czerwcu 1848 roku²⁸. W uchwalonym wówczas dokumencie programowym pt. „Żądania Rusinów w Galicji”, prócz postulatów dotyczących równouprawnienia w dziedzinie języka urzędowego, szkolnictwa i religii, zawarto też ideę podziału Galicji na dwie odrębne jednostki administracyjne²⁹. Jednak już wówczas, wobec wyraźnie rozbieżnych stanowisk dotyczących tej kwestii, wspomniany dokument (będący zwieńczeniem prac komisji polsko-ruskiej) zawierał kompromisowe rozwiązanie polegające na przekazaniu tej kwestii do rozpoznania przyszłemu Sejmowi Ustawodawczemu. Również w czerwcu tego roku Hołowna Rada Ruska zwróciła się z petycją do cesarza w tej sprawie oraz wystosowała apel do ludności o jej poparcie (do końca stycznia 1849 roku zebrano około 200 tys. podpisów)³⁰. Trzeba przyznać, że ukraińska koncepcja utworzenia z Galicji Wschodniej odrębnej jednostki autonomicznej znajdowała uzasadnienie w składzie narodowościowym tego terytorium. Zamieszkiwało je ponad 3 mln spośród liczącej 3,2 mln populacji Ukraińców galicyjskich³¹. Równocześnie Ukraińcy ustępowali jednak Polakom w wielu dziedzinach, zarówno pod względem ekonomicznym oraz politycznym, jak i kulturalno-oświatowym. W 1912 roku 37,8% gruntów w Galicji Wschodniej znajdowało się w rękach polskiej wielkiej własności ziemskiej. Szkolnictwo ukraińskie nie zaspokajało potrzeb edukacyjnych w stopniu nawet podstawowym. W roku szkolnym 1903/1904 na tym terenie istniało 25 średnich szkół polskich i tylko 4 ukraińskie. Na 4504 ukraińskich uczniów szkół średnich 2194 uczyło się w gimnazjach polskich. W tej sytuacji ukraińskie szkolnictwo nie było w stanie przeciwdziałać analfabetyzmowi – niemal powszechnemu wśród tej społeczności. Odsetek analfabetów w ukraińskich gminach Galicji Wschodniej sięgał 70%³². Ukraińcy żyjący na tych terytoriach byli społecznością w ponad 90% chłopską. Miasta, w tym przede wszystkim Lwów, zamieszkiwali Polacy oraz Żydzi. Jednak mimo zdecydowanej przewagi Ukraińców (według spisu z 1910 roku około 62%), co mogłoby wskazywać na zasadność koncepcji nadania Galicji Wschodniej znamion odrębnej jednostki autonomicznej, projekt ten budził zdecydowany sprzeciw wszystkich bez wyjątku polskich ugrupowań i stronnictw politycznych w Galicji. Najczęściej przywoływano argument, że mimo przewagi ukraińskiej Galicja Wschodnia nie jest jednak na tyle homogeniczna etnicznie, aby można było w jej ramach wytyczyć zwarte narodowościowo obszary. Zwracano uwagę na polskie oblicze miast. Według spisu z 1900 roku w galicyjskich miastach liczących ponad 5 tys. mieszkańców było 64% Polaków i tylko 23,4% Ukraińców, natomiast w tych większych (powyżej 20 tys.) odsetek Polaków był

²⁸ W.T. Wisłocki, *Kongres słowiański w r. 1848 i sprawa polska*, Lwów 1927.

²⁹ W. Kozub-Ciembroniewicz, *Austria a Polska w konserwatyzmie Antoniego Z. Helcla 1846–1865*, Kraków 1986.

³⁰ Patrz szerzej O. Turij, *Ukraińsko-polskie pogranicze i problem podziału Galicji w połowie XIX wieku* [w:] *Sąsiedztwo. Osadnictwo na pograniczu etnicznym polsko-ukraińskim w czasach nowożytnych*, red. J. Półciwiartek, Rzeszów 1997, s. 111.

³¹ K. Zamorski, *Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji. Ludność Galicji w latach 1857–1910*, H. Madurowicz-Urbańska, Kraków–Warszawa 1989, s. 97; A. Chwalba, *Krajobrazy etniczne Galicji Wschodniej* [w:] *Przez stulecia. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Antoniemu Podrazie w 80. rocznicę Jego urodzin*, red. D. Czerska, Kraków 2000, s. 173 i n.; E. Romer, *Struktura społeczna i kultura materialna Polaków i Rusinów w Galicji Wschodniej*, Lwów 1919, s. 23.

³² E. Romer, *Struktura społeczna...*, s. 25.

jeszcze wyższy i wynosił aż 72,5%³³. Ponadto podkreślano stały wzrost liczby Polaków – od 28,1% w 1880 roku do 33% w 1900 roku – co najprawdopodobniej wiązało się z powstaniem w Galicji Wschodniej przemysłu naftowego³⁴. Ponadto koncepcja podziału Galicji nie mogła doczekać się urzeczywistnienia choćby ze względu na całkowicie odmienną interpretację rozgraniczenia terytorialno-narodowościowego. O ile Polacy – i tu za reprezentatywną można uznać opinię Józefa Szujskiego – linię tę wytyczali do doliny Popradu i takich miejscowości, jak Gorlice, Grybów czy Rymanów³⁵, to siedziby ukraińskie sięgały znacznie dalej, aż po powiaty rzeszowski, łańcucki, przeworski, wschodnią część powiatu kolbuszowskiego z Sokołowem oraz wschodnią część powiatu nizańskiego do granicy Sanu³⁶. Oczywiście najbardziej skrajne stanowisko w tej kwestii zajmowali przedstawiciele endecji. Twierdzili między innymi, że „nie ma narodu ukraińskiego, istnieje zaś lud ruski” zamieszkujący od niepamiętnych czasów wschodnią część Małopolski związaną od wieków z państwem polskim. Rusini są tylko częścią narodu polskiego mówiącą w języku ruskim. Są zaledwie szczepem, który znajduje się na niskim poziomie rozwoju cywilizacyjnego i nie ma określonych aspiracji narodowych i cywilizacyjnych³⁷. Ukraińców w Galicji nazywali „masą ludową o nieustalonej nazwie, z narzuconymi jej przez wodzów wychowanych na pojęciach kozackiej wolności pretensjami państwowymi o nieokreślonych granicach”³⁸. Podobnie jak inni publicyści pozostałych stronnictw politycznych Galicji posługiwali się argumentami natury statystycznej, przedstawiając szacunkowe liczby Ukraińców i Polaków oraz rozmieszczenie ludności obu narodowości w poszczególnych powiatach, a także formułując wnioski, że Galicja Wschodnia jest krajem o „mieszanym” obliczu narodowościowym i „wykrojenie” zwartych obszarów etnograficznych nie jest możliwe³⁹. Należy podkreślić, że polemika dotycząca projektu wyodrębnienia Galicji Wschodniej koncentrowała się wyłącznie wokół zasadności samej idei. Nie formułowano żadnych konkretnych postulatów co do sposobu funkcjonowania autonomii, jej struktur czy organów. Nie można też nie odnotować, że nie wszyscy ukraińscy działacze ruchu narodowego popierali ten postulat. Liderzy lewicy ukraińskiej, Mychajło Pawłyk i Iwan Franko, sprzeciwiali się tej koncepcji, twierdząc, że utworzenie autonomii Galicji Wschodniej nie będzie racjonalne z uwagi na znaczne opóźnienie gospodarcze i społeczne tego terytorium. Wyraz temu stanowisku dawali na łamach „Przeglądu Społecznego”, z którym współpracowali w połowie lat osiemdziesiątych⁴⁰.

³³ L. Wasilewski, *Ukraina i sprawa ukraińska*, Kraków 1911, s. 160 oraz *idem*, *Polsko-rusinska otnoszenija w Galicji (pismo iz Austrii)*, „Russkoje Bogatstwo” 1908, nr 8 i n.

³⁴ *Idem*, *Polsko-rusinska otnoszenija...*, 1908, nr 8 i n.

³⁵ J. Szujski, *Polacy i Rusini w Galicji*, Dzieła zbiorowe, tom dodatkowy, Lwów 1891, s. 18.

³⁶ Por. M. Głuszko, *Walka konserwatystów krakowskich z demokratami na łamach ich organów prasowych w okresie 1867–1895*, Toruń 2007, s. 94.

³⁷ *Położenie Rusinów w Galicji. Przemówienie dr Stanisława Gąbińskiego w Izbie Posłów, 20 maja 1908 roku*, Lwów 1908, s. 13; *Mowa posła doktora Stanisława Grabińskiego wypowiedziana na wystąpieniu Izby Posłów we Wiedniu, dnia 29 października 1902 roku*, Lwów 1902, s. 11–12.

³⁸ F. Rawita-Gawroński, *Oderwanie Chełmszczyzny i Rusini*, Lwów 1909, s. 20.

³⁹ J.L. Popławski, *Żywioł polski w Galicji Wschodniej* [w:] *Jan Ludwik Popławski. Pisma polityczne*, t. II, Kraków–Warszawa 1910, s. 342; *idem*, *Sprawa ruska* [w:] *Jan Ludwik Popławski...*, s. 304. Por. też T. Gierałtowski, *Kwestya ruska w cyfrach*, „Przegląd Wszechpolski” 1902, t. 8, s. 176–190; J. Buzek, *Rozsiedlenie ludności polskiej i ruskiej w Galicji*, „Ateneum Polskie” 1908, t. 4.

⁴⁰ I. Franko, *Odrębność Galicji*, „Przegląd Społeczny” 1886, nr 7, s. 60–64.

W polskiej myśli politycznej przed I wojną światową najpełniejszą koncepcję autonomii narodowościowej opartej na zasadzie nieterytorialnej przedstawił jeden z najwybitniejszych ideologów i działaczy socjalistycznych, Ludwik Kulczycki. Swój projekt zawarł w pracy opublikowanej na łamach „Proletariatu” w 1902 roku, a więc w trzy lata po ukazaniu się *Staat und Natio* – książki napisanej przez Karla Rennera pod pseudonimem Synopticus. Kulczycki formułując po raz pierwszy swoje poglądy dotyczące autonomii podczas odczytu zorganizowanego przez Uniwersytet Ludowy im. Adama Mickiewicza w Krakowie, nie znał jednak jeszcze tej pracy⁴¹. Nie wiadomo, do jakiego stopnia się nią później inspirował. Jego projekt autonomii różnił się od koncepcji Rennera. Pisał: „[...] sformułowaliśmy ją w sposób niezależny od siebie”⁴². Kulczycki zakładał, że autonomia narodowościowa oparta tylko na zasadzie terytorialnej staje się z biegiem czasu niewystarczająca, gdyż na skutek postępu cywilizacyjnego oraz rozwoju kapitalizmu względnie jednolite narodowościowo obszary nabierają stopniowo charakteru mieszanego. Twierdził, że antagonizmy na tle etnicznym będą się z biegiem czasu minimalizowały, a „cywilizowane społeczeństwa” zrozumieją konieczność przyznania mniejszościom narodowym należnych im praw⁴³. Jego wizja autonomii nieterytorialnej opierała się na trzech zasadach. Po pierwsze, poszczególne grupy narodowościowe zamieszkujące dane terytorium autonomiczne miały mieć zagwarantowane prawo do swobodnego korzystania ze środków finansowych asygnowanych z budżetu państwa na cele związane z rozwojem instytucji naukowych i kulturalnych. Po drugie, przedstawiciele tych grup powinni mieć zagwarantowaną możliwość posługiwania się językiem narodowym w urzędach. Po trzecie, powinni oni mieć prawo do tworzenia związków narodowych z własnymi sejmami, posiadającymi uprawnienia w zakresie nakładania podatków. Pozyskane tą drogą środki można byłoby przeznaczyć na rozwój instytucji narodowych: szkół wszystkich typów, muzeów, instytucji dobroczynnych itp.

Związki narodowościowe wraz z ich sejmami miałyby – według Kulczyckiego – tworzyć izbę wyższą parlamentu państwa wielonarodowego. W jej skład wchodziłoby przedstawiciele poszczególnych narodowości w liczbie określonej przez prawo. Kulczycki zakładał dobrowolną przynależność danej jednostki do grupy czy związku narodowego. Deklaracja przynależności byłaby jednak równoznaczna ze zgodą na podporządkowanie się uchwałom sejmu. W jego skład mieli natomiast wchodzić posłowie wybrani proporcjonalnie do liczby przedstawicieli danej narodowości (np. jeden poseł na 50 tys. osób jednej narodowości). Kulczycki przewidywał ponadto możliwość połączenia autonomii terytorialnej z nieterytorialną. Taki wariant wchodziłby w grę w państwach złożonych z różnych prowincji, zamieszkałych w przeważającej większości przez jedną narodowość. Sejmy w tych prowincjach miałyby równocześnie charakter zgromadzeń narodowych, gdyż ich skład byłby zdominowany przez posłów reprezentujących daną narodowość. Mniejszości narodowe w takich prowincjach mogłyby natomiast mieć przedstawicieli w sejmach swoich związków narodowych, ale odpowiedzialnych wyłącznie za sprawy kulturalne. Taka połączona forma dwóch typów autonomii, terytorialnej i nieterytorialnej, miała – w opinii Kulczyckiego – niwelować konieczność rozdzielania

⁴¹ Por. L. Kulczycki, *Autonomia i federalizm w ustroju państw konstytucyjnych*, Lwów 1906, s. 173.

⁴² Cyt. za W. Wic, *Federalizm i autonomia w poglądach Ludwika Kulczyckiego*, „Studia Historyczne” 1987, r. 30, z. 4 (119), s. 604.

⁴³ L. Kulczycki, *Autonomia...*, s. 168.

między grupy narodowościowe funduszy uchwalonych przez instytucje autonomiczno-terytorialne na cele kulturalne, gdyż mniejszości narodowe mogłyby w swojej ojczystej prowincji zakładać odpowiednie instytucje narodowe tam, gdzie mieszkają. Kulczycki zdawał sobie jednak sprawę z trudności w urzeczywistnieniu takiego mieszanego wariantu, gdyż, jak pisał, „[...] wymagałby gotowości do ustępstw ze strony większości na rzecz mniejszości”⁴⁴.

* * *

Koncepcje rozwiązania problemu mniejszości narodowych na drodze nadania im statusu autonomii były obecne także w polskiej myśli politycznej okresu II Rzeczypospolitej. Z takimi propozycjami występowały nie tylko ugrupowania polityczne. Były one też formułowane przez indywidualnych polityków lub osoby w różny sposób zaangażowane w publiczną działalność, między innymi na rzecz mniejszości narodowych. Konieczność konstytucyjnych gwarancji praw dla tych mniejszości nie budziła niczyich wątpliwości już w zaraniu odrodzenia państwowości polskiej. Na tym etapie formułowano jednak tylko bardzo ogólne propozycje, mające jedynie ramowy charakter. Po raz pierwszy kwestię ochrony praw mniejszości narodowych podjęto w trakcie prac Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, która 28 lipca 1917 roku, a więc na prawie dwa lata przed podpisaniem tzw. Małego Traktatu Wersalskiego, uchwaliła postanowienie gwarantujące mniejszościom narodowym „swobodę rozwoju narodowego i kulturalnego w granicach jedności państwowej”⁴⁵. Ostatecznie uchwalone po dyskusji brzmienie tego postanowienia odnosiło się do mniejszości narodowych bez dokonywania w ich obrębie rozróżnień na zwarte lub rozproszone, jak również bez oznaczania kryterium obywatelskości. Ponadto poprzez użycie sformułowania „w granicach jedności państwowej” projektodawcy wykluczyli możliwość nadania niektórym obszarom państwa polskiego statusu autonomii. Do tej koncepcji powrócono już jednak w trakcie prac nad konstytucją.

Zanim doszło do jej uchwalenia, przez wiele miesięcy toczyła się dyskusja nad projektami ustawy zasadniczej przygotowanymi przez rząd, stronnictwa polityczne, a także osoby prywatne⁴⁶. Projekt rządowy zgłoszony w sejmie 3 listopada 1919 roku w art. 84 zabezpieczał ogólne prawa mniejszości narodowych w ciałach samorządowych oraz „[...] prawo ich znoszenia się z władzami państwowymi w języku własnym [...] przy uznaniu języka polskiego jako państwowego”⁴⁷. Nieco pełniejsze odniesienie do rozwiązania autonomicznego zawierał projekt Klubu Sejmowego Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. Powyższy projekt zapewniał mniejszościom narodowym „samorząd w sprawach narodowych i kulturalnych”, ale wyłącznie na „obszarze ich

⁴⁴ *Ibidem*, s. 172.

⁴⁵ L. Zieleniewski, *Zagadnienie mniejszości narodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej. Zarys historyczno-dogmatyczny*, Warszawa 1935, s. 4.

⁴⁶ Szerzej patrz: *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920, s. 7–8.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 11.

osiadłości”, a więc zasada ta miała się odnosić tylko do tzw. mniejszości zwartych⁴⁸. Ogólnikowość tego projektu przejawiała się ponadto w braku propozycji dotyczących konkretnych form organizacyjnych samorządu narodowo-kulturalnego w ustroju politycznym całego państwa.

Po raz pierwszy w sposób wyraźny koncepcja autonomii terytorialnej dla mniejszości narodowych pojawiła się w projekcie Związku Polskich Posłów Socjalistycznych zgłoszonym do sejmu 27 maja 1919 roku przez Mieczysława Niedziałkowskiego. Według art. 7 tego projektu, ziemie Rzeczypospolitej o ludności mieszanej pod względem narodowym lub w przeważnej części niepolskiej miały stanowić odrębne jednostki administracyjne⁴⁹. Ponadto projektodawcy przewidywali utworzenie tzw. Rad Ziemskich sprawujących określoną odrębnymi przepisami władzę na terenach autonomicznych oraz powołanie przy rządzie właściwych „ministrów dla spraw danej ziemi lub narodowości”. Trzeba przyznać, że idea autonomii narodowościowej była przedmiotem debaty w środowisku polskich socjalistów także w okresie późniejszym, już po uchwaleniu konstytucji z 1921 roku, debaty ożywionej, gdyż ogniskującej rozbieżne stanowiska i odmienne poglądy⁵⁰. Spór dotyczył przede wszystkim koncepcji nadania Galicji Wschodniej statusu autonomicznego. Sprzeciw wobec takiego projektu wyraziła część działaczy PPS z tych właśnie terenów. Twierdzili oni, że wprowadzenie autonomii rozluźni związki Galicji Wschodniej z Rzeczypospolitą, a równocześnie nie zaspokoi oczekiwań samych Ukraińców, domagających się własnego, niepodległego państwa. W trakcie dyskusji nad projektem autonomii terytorialnej, ożywionej po 1924 roku w związku z podejmowanymi przez rząd Władysława Grabskiego próbami opracowania programu polityki narodowościowej państwa, wśród członków Rady Naczelnej PPS wyłoniły się także inne stanowiska. Socjaliści galicyjscy nadal sprzeciwiali się wszelkim projektom autonomii terytorialnej, Mieczysław Niedziałkowski zaś swoją koncepcję rozszerzył, proponując nadanie statusu autonomicznego nie tylko Galicji Wschodniej, ale też pozostałym ziemiom zamieszkałym przez ludność ukraińską. Prócz tych stanowisk wyłoniły się jeszcze dwa – Tadeusza Hołównki i Zygmunta Żuławnego. Pierwszy proponował przyznanie autonomii terytorialnej jedynie Galicji Wschodniej, drugi natomiast uważał, że terytorium autonomiczne powinno obejmować część Galicji Wschodniej i Wołyń, ale z wyłączeniem niektórych miast, takich jak Lwów, Drohobycz, Borysław⁵¹. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja Niedziałkowskiego i w styczniu 1925 roku nowy projekt autonomii terytorialnej dla ziem Rzeczypospolitej „zamieszkałej w większości przez ludność ukraińską” został ponownie wniesiony do Sejmu i skierowany do Komisji Konstytucyjnej. Zgodnie z jego założeniami prowincja autonomiczna miała być wyposażona we własne organy władzy ustawodawczej (sejm krajowy), wykonawczej (podległy mu aparat urzędniczy z ministrem krajowym na czele) oraz sędziowskiej (sądy krajowe). Uprawnienia legislacyjne sejmu były dość szerokie i obejmowały kwestie związane ze szkolnictwem,

⁴⁸ L. Zieleniewski, *Zagadnienie...*, s. 11.

⁴⁹ *Projekty konstytucji...*, s. 49.

⁵⁰ Szerzej patrz: M. Śliwa, *Dwa socjalistyczne projekty autonomii terytorialnej dla Ukraińców w II Rzeczypospolitej [w:] Polska i jej wschodni sąsiedzi*, red. A. Andrusiewicz, Rzeszów 1997, s. 316; por. też R. Baker, *Polska Partia Socjalistyczna wobec postulatu autonomii terytorialnej Galicji Wschodniej [w:] Polska i Ukraina. Sojusz 1920 r. i jego następstwa*, oprac. zbior. pod red. nauk. Z. Karpusa, W. Rezmery, E. Wiszka, Toruń 1997, s. 397.

⁵¹ Por. M. Śliwa, *Dwa socjalistyczne...*, s. 318.

wyznaniami, a także organizacją administracji i sądownictwa oraz polityką rolną, przemysłową, sprawami komunikacji i bezpieczeństwa wewnętrznego⁵². Wniosek z 1925 roku, jak również kolejna, podobna inicjatywa PPS z października 1931 roku, pozostały w sferze projektów. Propozycja socjalistów okazała się zbyt radykalna dla większości polskich partii politycznych – zwłaszcza prawicowych i centrowych – natomiast nie satysfakcjonowała Ukraińców, których aspiracje sięgały znacznie dalej.

Ostatecznie kwestie dotyczące mniejszości narodowych uregulowano dwoma artykułami (109 i 110) konstytucji, uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 16 marca 1921 roku. Nie ma w nich mowy o autonomii narodowościowej, a jedynie o „autonomicznych związkach mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego”⁵³. Ponadto art. 109 gwarantował państwu polskiemu prawo do kontroli tych związków oraz uzupełniania w razie potrzeby ich środków finansowych.

Jak widać, odnośne artykuły konstytucji z 1921 roku (utrzymane zresztą w mocy konstytucją z 1931 roku) zostały sformułowane w sposób niezwykle ogólnikowy. Wywołało to polemikę, w której głos zabierali najwybitniejsi wówczas prawnicy: Władysław L. Jaworski, Władysław Kumaniecki, Fryderyk Zoll, Wacław Komarnicki, Zygmunt Cybichowski i inni. Część wątpliwości wypływała z nieprecyzyjnego określenia w konstytucji pojęcia mniejszości narodowych. Znamienne, że niejednoznaczność tej definicji, a właściwie jej brak, występuje także współcześnie⁵⁴ i choć jak wiadomo Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1994 roku jest bez wątpienia ważnym zwieńczeniem prac Rady Europy nad tym zagadnieniem, to jednak nie zawiera definicji mniejszości narodowej, między innymi dlatego, że państwa członkowskie nie zdołały uzgodnić żadnej wspólnej propozycji. Oczywiście na gruncie nauki są podejmowane liczne próby zdefiniowania mniejszości narodowej. Rozważania z tym związane pozwoliły na wyodrębnienie przynajmniej dwóch kategorii tych definicji: prawniczo-politologicznych i socjologicznych⁵⁵. Podobne próby podejmowała także nauka lat międzywojennych. Zdaniem Władysława J. Zaleskiego, jednym z najbardziej istotnych sporów w ówczesnej doktrynie było rozstrzygnięcie, czy o przynależności do danej mniejszości decydują tzw. przesłanki obiektywne, jak wspólnota pochodzenia, języka, kultury, religii, czy też przynależność taka ma wyłącznie indywidualny charakter i jest po prostu aktem woli, który można w dowolnym momencie odwołać lub zmienić⁵⁶. Przykładem definicji opartej na teorii obiektywnej jest – przytoczona przez Zaleskiego – definicja Jacques’a Fouquesa Duparc’a: „[...] mniejszość jest to grupa składająca się z obywateli państwa, którzy różnią się od innych współobywateli cechą charakterystyczną, jak język albo religia”⁵⁷.

Wątpliwości związane z interpretacją terminu „mniejszość narodowa” zrodziły się już na gruncie samej konstytucji, a zwłaszcza art. 109 i 110, z których pierwszy mówił tylko o mniejszościach narodowych, zaś drugi o mniejszościach narodowościowych, re-

⁵² *Ibidem*, s. 320.

⁵³ L. Zieleniewski, *Zagadnienie...*, s. 24.

⁵⁴ K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe”, seria nowa, 1992, t. 1, z. 1, s. 43 i n.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 44.

⁵⁶ Por. W.J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, Warszawa 1932, s. 12.

⁵⁷ J.F. Duparc, *La protection des Minorites, de Rase, Langue et de Religion*, Paris 1922, s. 31, cyt. za W.J. Zaleski, *Międzynarodowa ochrona...*, s. 13.

ligijnych i językowych. Na brak jednoznacznej wykładni tych artykułów zwracali uwagę Kumaniecki i (zwłaszcza) Jaworski, który jako pierwszy w literaturze prawniczej zajął się w sposób kompleksowy rozważaniami dotyczącymi mniejszości narodowych w świetle konstytucji⁵⁸. Można sądzić, że większość uczestniczących w dyskusji na tym zagadnieniu prawników przychyliła się do wspomnianej wyżej teorii obiektywnej, uznając za mniejszość narodową grupę wyróżniającą się od innych obywateli państwa pewnymi właściwościami związanymi ze wspólnotą pochodzenia, kulturą itp. Nie formułowali oni jednak w sposób jednoznaczny własnej propozycji definicji, wskazując jedynie (jak to uczynił na przykład W. Kumaniecki) na potrzebę rozstrzygnięcia tej kwestii w przyszłych aktach prawnych⁵⁹. Na tym tle pewną odmiennością charakteryzowały się natomiast poglądy Wacława Komarnickiego. Twierdził on, że pojęcie „mniejszość narodowa” nie odnosi się jedynie do „żywołów niepolskich”, ale powinno również obejmować ludność znajdującą się w mniejszości na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc także ludność polską. W ten sposób – zdaniem Komarnickiego – w konstytucji została zagwarantowana zasada równości politycznej obywateli⁶⁰.

Kolejny problem, wokół którego toczyła się dyskusja, to kwestia autonomii narodowościowej. Tu z kolei rozbieżności wiązały się z odmienną interpretacją tego terminu, niekiedy utożsamianego z pojęciem samorządu lub samorządu narodowego⁶¹. Trzeba zaznaczyć, że zamienne używanie tych terminów było w tym czasie dość powszechne, głównie w nauce anglosaskiej⁶². Na gruncie polskim można natomiast wskazać dwie koncepcje. Zwolennicy pierwszej, tworzący tzw. szkołę krakowską (Jaworski, Kumaniecki, Zoll), stali na stanowisku, że mniejszościom narodowym na podstawie art. 109 konstytucji przysługuje jednak pewien zakres autonomii, tj. władzy ustawodawczej. Takie poglądy głosił Jaworski. Zgodnie z jego opinią, użycie w konstytucji terminu „autonomiczny” miało oznaczać przyznanie związkom mniejszości narodowych pewnego zakresu uprawnień legislacyjnych. Podobne stanowisko prezentował Zoll. Zajął się on w szczególności zagadnieniem szkół dla mniejszości narodowych, co zresztą było związane z pełnionymi przez niego funkcjami: od lipca 1915 do września 1919 roku był bowiem wiceprezydentem samorządowej Rady Szkolnej Krajowej, a także (pod koniec) jednocześnie delegatem ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego do spraw szkolnictwa w Galicji⁶³. Według niego, związkom mniejszości o charakterze publiczno-prawnym miała przysługiwać autonomia w zakresie szkolnictwa. Zoll rozważał także zagadnienie przynależności do tych związków – czy powinna być oparta na indywidualnym wyborze, czy też miałyby zachodzić swoisty automatyzm. Deklaracja narodowościowa oznaczałaby wówczas równoczesną przynależność do związku. Dylemat ten Zoll

⁵⁸ Por. Władysław Leopold Jaworski *o prawie, państwie i konstytucji*, wstęp, wyb. i oprac. M. Jaskólski, Warszawa 1996.

⁵⁹ L. Zieleniewski, *Zagadnienie...*, s. 25.

⁶⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 380.

⁶¹ Szerzej o samorządzie w II RP patrz: M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.

⁶² K. Skotnicki, *Pojęcie...*, s. 75.

⁶³ Teczka osobowa – Fryderyk Zoll, Archiwum Biblioteki Jagiellońskiej, sygn. S II 619 (Junior I), patrz także: S. Kosiński, *Życie i działalność Fryderyka Zolla [w:] Fryderyk Zoll 1865–1848 Prawnik – Uczony – Kodyfikator*, red. A. Mączyński, Prace prawnicze, PAU, Kraków 1994, s. 12–14.

rozstrzygał na korzyść dobrowolności w akcesji do związku, co – jak twierdził – pozostawało w zgodzie z konstytucyjną zasadą wolności obywatelskiej.

Drugą grupę poglądów dotyczących interpretacji pojęcia „autonomia” prezentował zwłaszcza profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Zygmunt Cybichowski, który wyrażał przekonanie, że w art. 109 konstytucji jest mowa nie o autonomii, lecz o samorządzie. Wyraz takiemu stanowisku dał Cybichowski w *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)* (której był współautorem), gdzie w ogóle pominął pojęcie „autonomia”, odsyłając od razu do terminu „samorząd”⁶⁴. Pod tym zaś hasłem pisał, że, co prawda, samorząd często bywa łączony z autonomią wyrażającą się w możliwości stanowienia prawa, jednak zwykle w praktyce oba te terminy są stosowane zamiennie, a twórcy polskiej konstytucji mówiąc w art. 109 o autonomicznych związkach mniejszości narodowościowych, mieli na myśli wyłącznie związki samorządowe⁶⁵.

Prócz konstytucji z 17 marca 1921 roku kwestia autonomii narodowościowej pojawiła się też w ustawie wykonawczej z 26 września 1922 roku o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województw lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, a więc terytoriów Galicji Wschodniej, nazywanej w latach II RP Małopolską Wschodnią⁶⁶. Ustawa ta miała na celu rozwiązanie palącego problemu ukraińskiego na tych terenach. Między innymi w art. 26 ustawy władze II Rzeczypospolitej zostały zobowiązane do wszczęcia kroków zmierzających do utworzenia ukraińskiego uniwersytetu. Co więcej, w ustawie został określony termin do spełnienia tego obowiązku. Wynosił on dwa lata od daty ogłoszenia ustawy i upływał 25 października 1924 roku⁶⁷. Ponieważ spełnienie tego obowiązku wiązało się z niezwykle ważną dla Polski kwestią uznania przez mocarstwa suwerenności nad terytorium Galicji Wschodniej, władze, jak wiadomo, bez żadnego jednak powodzenia usiłowały podejmować pewne kroki zmierzające w kierunku realizacji odnośnych przepisów tej ustawy⁶⁸.

Ustawa ta w części pierwszej zawierała ogólne postanowienia o samorządzie wojewódzkim, natomiast w drugiej rozstrzygała już bardziej szczegółowe kwestie dotyczące funkcjonowania autonomii narodowościowej w ramach powszechnego samorządu trzech wyżej wymienionych województw wschodnich⁶⁹. Do kompetencji samorządu wojewódzkiego miały należeć sprawy religijne, szkolne (z wyjątkiem szkolnictwa wyższego), zdrowia publicznego, budowlane, agrarne (z wyjątkiem reformy rolnej) oraz inne przekazywane przez sejm. Organy samorządu narodowościowego swoją właściwością miały obejmować natomiast wszystkie wyżej wymienione sprawy, ale odnoszące

⁶⁴ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)* opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów i członków urzędów i instytucji centralnych i wyższych, t. 1, Warszawa, b.r.w., s. 38.

⁶⁵ *Ibidem*, t. 2, s. 922.

⁶⁶ Patrz szerzej: M. Papierzyńska-Turek, *Sprawa ukraińska w Drugiej Rzeczypospolitej 1922–1926*, Kraków 1979, s. 87.

⁶⁷ J. Tomaszewski, *Rząd Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektu utworzenia uniwersytetu ukraińskiego w Lwowie* [w:] *Ukraińska myśl polityczna w XX wieku*, red. M. Pułaski, Kraków 1993, s. 118.

⁶⁸ Szerzej o tym patrz również: K. Michalewska, *Próby utworzenia uniwersytetu ukraińskiego w Polsce w latach 1919–1926*, Archiwum Biblioteki Jagiellońskiej, sygn. dokt. 120/74; M. Bohaczewsky-Chomiak, *The Ukrainian University in Galicia: A Pervasive Issue*, „Harvard Ukrainian Studies” 1981, nr 4, s. 521–524.

⁶⁹ Por. R. Bierzanek, *Autonomia...*, s. 372.

się wyłącznie do problemów danej narodowości. Intencją ustawodawcy było ściśle zespolenie organów samorządu narodowościowego i samorządu powszechnego. Organem ustawodawczym samorządu miał być sejmik wojewódzki złożony – na przykład w województwie lwowskim – ze stu reprezentantów zasiadających w dwóch izbach, polskiej i ukraińskiej. W sprawach dotyczących tylko jednej narodowości izby miały obradować osobno i oddzielnie podejmować stosowne uchwały. Na podobnych zasadach funkcjonowałyby także organ wykonawczy samorządu – wydział wojewódzki, reprezentowany w odpowiednich proporcjach przez przedstawicieli mniejszości narodowych⁷⁰.

Prócz aktów prawnych oraz projektów ustaw dotyczących autonomii narodowościowej, kwestia ta była także przedmiotem dyskusji w środowisku polityków i publicystów zbliżonych do obozu Józefa Piłsudskiego, związanych z czasopismem „Droga” oraz Instytutem Spraw Narodowościowych, zamieszczających swoje artykuły także na łamach „Spraw Narodowościowych”, „Buntu Młodych” i „Polityki”. Należy zaznaczyć, że wysuwane przez to środowisko projekty dotyczyły już niemal wyłącznie kwestii ukraińskiej oraz ewentualności przyznania Małopolsce Wschodniej statusu autonomii. Ograniczenie rozważań związanych z problemem autonomii narodowościowej do Ukraińców było uzasadnione z jednej strony największą liczebnością tej mniejszości, z drugiej zaś faktem, że część reprezentujących ją partii politycznych powracała w swych programach do wywodzącego się jeszcze z czasów austriackich postulatu wyodrębnienia Galicji Wschodniej. Do grona polityków i publicystów przychylnie usposobionych do Ukraińców, wyrażających poparcie dla idei niepodległego państwa ukraińskiego oraz rozumiejących, ile niebezpieczeństw dla Polski kryje w sobie nierozwiązany konflikt narodowościowy, należał Piotr Dunin-Borkowski, wojewoda lwowski, mianowany na to stanowisko przez rządzącą ekipę piłsudczykowską w sierpniu 1927 roku⁷¹. Jego związki z konserwatyzmem powodowały być może, że – inaczej niż Tadeusz Hołówko czy Leon Wasilewski – nie szermował propozycjami swobód dla mniejszości ukraińskiej w Polsce. Postulował on oparcie polityki narodowościowej Polski na asymilacji państwowej Ukraińców. W jego przekonaniu nieodzownym elementem winien się stać odmienny podział mieszanych narodowościowo terenów południowo-wschodniej Polski. Proponował zatem zniesienie województw w Małopolsce Wschodniej i po dodaniu do niej połowy województwa lubelskiego utworzenie autonomicznej jednostki terytorialnej. Polityka, jaką zalecał, „powinna być polityką zadawalania Ukraińców bez szkody dla państwa i społeczeństwa polskiego celem ich ułojalnienia”⁷². Program ten należało jednak realizować stopniowo, przy zachowaniu dwojakiego rodzaju zasad. Z jednej strony spełnianie postulatów ukraińskich nie powinno narażać na „szwank państwowych interesów”, z drugiej zaś „trzeba unikać wszystkiego co w Ukraińcach mogłoby wzbudzać uczucie, że pragnie się wynarodowić czy też przeszkodzić w ich rozwoju narodowo-kulturalnym i ekonomicznym”. Borkowski okazywał zrozumienie dla „[...] niecierpli-

⁷⁰ *Ibidem*, s. 372–373.

⁷¹ Szerzej o nim patrz: T. Piotrkiewicz, *Kwestia ukraińska w koncepcjach politycznych piłsudczyzny w latach 1926–1930*, Warszawa 1981, s. 122; P. Hostowiec, *Wspomnienie o Piotrze Borkowskim*, „Kultura” (Paryż) 1949, nr 4–5, s. 179.

⁷² Por. P. Dunin-Borkowski, *Wytyczne programu zbliżenia polsko-ukraińskiego*, „Droga” 1931, nr 5, s. 393; *idem*, *Punkt wyjścia w sprawie ukraińskiej w Małopolsce Wschodniej*, „Droga” 1919, nr 6; *idem*, *Tendencje ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1931.

wości Ukraińców, którzy utracili wiele z tych swobód, jakie posiadali pod Austrią [...]”, równocześnie jednak zalecał rozłożenie realizacji tych wymagań w czasie. Jego zdaniem, w pierwszej kolejności należało spełnić postulaty kulturalne, takie jak odbudowanie narodowego szkolnictwa niższego i średniego, przywrócenie językowi ukraińskiemu równoprawnego statusu z językiem polskim na terenach zamieszkałych w większości przez Ukraińców, a także powołanie do życia ukraińskiej Akademii Umiejętności, która na wzór Ossolineum pełniłaby funkcję „swoistego instytutu narodowego”. Kolejnym etapem winna być realizacja ukraińskich żądań w dziedzinie ekonomicznej poprzez równe traktowanie na danym terenie tak polskich, jak i niepolskich sfer życia gospodarczego. I wreszcie ostatni etap to wprowadzenie „[...] autonomii wojewódzkiej przy równoprawieniu Polaków z Ukraińcami w ten sposób, by każda z narodowości miała taką samą ilość mandatów, a przez to równy udział w rządach regionu”. Utworzony w ten sposób obszar miałby – w przekonaniu Borkowskiego – ułatwić prowadzenie globalnej polityki narodowościowej. Jego powstanie uzasadniał także względami ekonomicznymi. Proponował ponadto nadanie Ukraińcom autonomii w dziedzinie narodowej kultury. W jej zaprowadzeniu dostrzegał istotny element przyspieszenia asymilacji państwowej Ukraińców, kosztem opóźnienia lub nawet przekreślenia ich asymilacji narodowościowej. Uważał więc za celowe równouprawnienie w urzędach i instytucjach języka polskiego z ukraińskim, a w okręgach o dominującej przewadze Ukraińców (ponad 50%) wręcz wprowadzenie tego języka jako urzędowego.

* * *

Autonomia narodowościowa jako koncepcja rozwiązania problemu mniejszości narodowych okazała się na gruncie polskim projektem całkowicie nierealnym, który, jak wykazano powyżej, nie wyszedł w zasadzie poza sferę dyskusji. Jedynie w Estonii w okresie międzywojennym udało się urzeczywistnić ideę autonomii personalnej. Podstawy estońskiej autonomii stworzyła uchwalona 15 czerwca 1920 roku konstytucja⁷³ oraz ustawa z 5 lutego 1925 roku O autonomii kulturalnej mniejszości narodowych w Estonii⁷⁴. Z mocy prawa z wnioskiem o przyznanie statusu autonomii mogły występować jednak tylko trzy najliczniejsze mniejszości: niemiecka, szwedzka i rosyjska⁷⁵. Inne mogły ubiegać się o taki status w zależności od ich liczebności (min. 3 tys. osób). Utworzenie autonomii miało się dokonywać na wniosek skierowany do rządu przez przedstawicieli mniejszości narodowych. Ustawa przyjęła system subiektywnego określenia narodowości, czyli do danej grupy mogły być zapisywane tylko te osoby, które taką deklarację złożyły. Zniesienie przynależności do autonomii następowało na skutek śmierci, utraty obywatelstwa estońskiego lub wystąpienia z autonomii. Co ciekawe, raz podjęta decyzja o wystąpieniu uniemożliwiała ponowne ubieganie się o przyjęcie. Organami naczelnymi

⁷³ T. Paluszyński, *Walka o niepodległość Estonii 1914–1920*, Poznań 2007, s. 421.

⁷⁴ Por. R. Bierzanek, *Autonomia...*, s. 385.

⁷⁵ Spis powszechny z 1922 roku wykazał, że Estończycy stanowili 87,7% ogółu ludności. Największą grupą mniejszościową byli Rosjanie (8,2%), a następnie Niemcy (1,7%), Szwedzi (0,7%) i Łotysze (0,4%) – podają za T. Paluszyński, *walka...*, s. 420.

były Rada Kulturalna i Zarząd Kulturalny, natomiast organami na poziomie lokalnym – tzw. kuratoria kulturalne powołane do zarządzania sprawami wchodzącymi w zakres autonomii na terenie powiatu⁷⁶.

Uderzające jest podobieństwo estońskiej autonomii personalnej do omówionej wcześniej koncepcji autonomii na Ukrainie. Nie ma podstaw do stwierdzenia, na ile ustawodawca estoński korzystał z ukraińskich doświadczeń, choć bliskość w czasie obu rozwiązań może wskazywać na duże prawdopodobieństwo takich analogii. Trudno też o udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, dlaczego właśnie mała, licząca niewiele ponad milion mieszkańców Estonia, będąca, co więcej, państwem o stosunkowo nielicznych mniejszościach, zdobyła się na tak unikalne w ówczesnej Europie rozwiązanie. Tym bardziej, że Łotwa, której proces narodotwórczy przebiegał bardzo podobnie do estońskiego, swoją koncepcję autonomii narodowościowej określiła w sposób znacznie mniej rozwinięty, ograniczając ją jedynie do szkolnictwa. Również na Litwie nie doszło do urzeczywistnienia koncepcji autonomii, choć litewska konstytucja z 1 września 1922 roku przewidywała taką możliwość. Jednak później nie uchwalono już żadnych aktów wykonawczych rozwijających konstytucyjne przepisy.

Jak widać, koncepcja autonomii narodowościowej była dość żywo dyskutowana na gruncie teorii. W praktyce poza casusem estońskim nie doczekała się realizacji. Nie ma tu miejsca na bardziej pogłębioną analizę przyczyn tego zjawiska. Wydaje się, że jedną z nich była z pewnością obawa państw przed utratą stabilności, co w przypadku większości młodych państw powstałych po zakończeniu I wojny światowej miało swoje uzasadnienie. Tym bardziej, że bez wątpienia autonomia narodowościowa zarówno terytorialna, jak i personalna jest przejawem decentralizacji państwa, nie sprzyja jego jedności.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają ponadto na przeprowadzenie analizy porównawczej wcześniejszych koncepcji autonomii narodowościowej z jej współczesnymi postaciami. Można jednak sądzić, że najważniejszą różnicą było to, że o ile koncepcje autonomii formułowane na przełomie XIX i XX wieku oraz w latach międzywojnia służyły przede wszystkim ochronie mniejszości narodowych, to współcześnie najczęściej są przez nie traktowane jako etap przejściowy do zorganizowania własnego niepodległego państwa.

⁷⁶ Por. R. Bierzanek, *Autonomia...*, s. 386.

National Autonomy as the Proposed Solution for the Issue of National Minorities in Polish and European Political Thought of the 19th and 20th Century

Summary

Proposals to solve the issue of national minorities by means of providing these groups with differently understood autonomy began to emerge in the second half of the 19th century. These concepts owed their popularity to the nation-building processes which were at their most dynamic at the time, the shaping of nation states as well as the increase in the aspirations of dependent nations of the Eastern and Central Europe. The article presents different concepts of national autonomy both in the context of Poland and of Europe, and comments on controversies regarding the definition of national minorities formulated in the context of Poland's constitutionalism, as well as the vision of national autonomy shaped in the framework of political thought at the turn of 19th and 20th centuries and the interwar period in Poland.

In conclusion the Author claims that national autonomy, as a concept of solving the issue of national minorities, proved to be a highly unrealistic project, which never became more than a subject of debate. The Author does not conduct a comparative analysis of earlier visions of national autonomy with contemporary ones. One may, however, presume that the notion as formulated in the 19th and 20th century and in the interwar period was mainly aimed at protecting national minorities, while the contemporary understanding sees the autonomy of national minorities as a preliminary stage for establishing their own independent state.