

Lars Espen Løften

Den polske minoritetstraktaten i årene etter første verdenskrig

En undersøkelse av hvordan Polen stilte seg imot Folkeforbundet

Bacheloroppgave i Historie

Veileder: Mats Ingulstad

Mai 2023

Lars Espen Løften

Den polske minoritetstraktaten i årene etter første verdenskrig

En undersøkelse av hvordan Polen stilte seg imot
Folkeforbundet

Bacheloroppgave i Historie
Veileder: Mats Ingulstad
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for moderne samfunnshistorie



NTNU

Kunnskap for en bedre verden

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	2
2 Tidligere forskning.....	4
3 Det første polske memorandum, januar 1923.....	8
3.1 Den polske minoritetstraktatens svakheter.....	8
3.2 «[E]stablishing for Minorities, not protection, but a privileged position.».....	13
3.3 Tittonis rapport og treerkomiteen.....	16
3.4 Polske meninger og oppfordringer.....	22
4 Det andre polske memorandum, august 1923.....	24
4.1 Petisjoner fra minoriteter.....	24
4.2 Petisjoner fra internasjonale organisasjoner.....	27
5 Konklusjon.....	31
6 Litteraturliste.....	34
7 Kildeliste.....	35

1 Innledning

Etter å ha vært delt mellom fremmede stater i mer enn 100 år, kom Polen tilbake på europakartet som en selvstendig stat ved slutten av første verdenskrig. Ententemaktene belønnet Polen med et utstrakt areal som gjorde staten til en av de største på kontinentet. Dette førte til at Polens territorium nådde forbi kun de regionene med hovedsakelig polske innbyggere. I gjengjeld for deres utvidete landegrenser ble statens autoritet overfor de nye minoritetsbefolkningene innskrenket av det nylige opprettede Folkeforbundet. Dette skapte en vanskelig og paradoksal situasjon for de nyopprettede polske myndighetene. Hvor langt en stat kan gå i utøvelse av makt overfor sin egen befolkning og sitt eget territorium i dette nye internasjonale systemet er ikke lenger opp til enhver stat å bestemme selv. Nå kan dette bli bestemt av fremmede stater og aktører.

Det samlede territoriet Polen ble gitt av Ententemaktene ved Versailles, var av imponerende størrelse. Polen ble gitt landområder som tidligere tilhørte hovedsakelig Russland, men staten mottok også betydelige landkonsesjoner fra Tyskland og Østerrike-Ungarn. Den offisielle folketellingen fra 30. september 1921, inkludert to senere folketellinger som omfatter regionene Vilnius og Øvre Schlesien, gir oss en total befolkning på 27,2 millioner. Av denne totalen blir omtrent 8,4 millioner angitt som del av en minoritet på grunnlag av enten rase eller språk – en svært betraktelig porsjon av det totale innbyggertallet. De største gruppene av disse minoritetene er rutener, jøder, hviterussere og tyskere, som utgjør omtrent 3,9 millioner, 2,1 millioner, 1,25 millioner og 1 million henholdsvis.¹ Dette tilsier at omtrent 30 prosent av den polske befolkningen tilhørte en minoritetsgruppe. Tar vi, derimot, en titt på tallene for religiøs tilhørighet finner vi en betydelig økning i den jødiske befolkningen til 2,8 millioner.² Her er det viktig å påpeke at det kan være avvik i de som regnes som jødisk i henhold til rase eller språk og de som tilhører jødedommen. Det er dermed utfordrende å fastslå et spesifikt tall, men det er ikke nødvendigvis så viktig, vi vet uansett at den nyopprettede polske republikk hadde en stor jødisk minoritet.

¹ United Nations Office at Geneva (UNOG). u.å. Poland - Administrative Divisions. Voivodeships. LON-G6521.F7 1930 .L66.

² Ibid

Minoritetene som bodde i Polen under mellomkrigstiden hadde rettigheter fastsatt av en minoritetstraktat. Denne traktaten ble signert samme dag som Versaillestraktaten, den 28. juni 1919.³ Den polske minoritetstraktaten skulle opprettholdes under oppsyn av det nylige etablerte Folkeforbundet. Traktaten pålegger den polske stat flere krav om hvordan minoriteter skal behandles og hvilke rettigheter de har. Disse kan inneholde veldig generelle stipuleringer som i artikkel 2 av traktaten: «Poland undertakes to assure full and complete protection of life and liberty to all inhabitants of Poland without distinction of birth, nationality, language, race or religion.»⁴ Andre artikler kan inneholde en mer vag formulering, som artikkel 9. Den pålegger polske myndigheter krav knyttet til utdanning, men kun i områder hvor det er «a considerable proportion of Polish nationals of other than Polish speech».⁵ En stipulering som det kan bli problematisk å hevde, og enkel å argumentere imot. Uten konkrete spesifikasjoner er det helt subjektivt hvor mye som må til for å utgjøre *en betydelig andel*.

Den artikkelen som kanskje er viktigst for denne teksten vil derimot være traktatens 12. artikkel. Det er den som gir Folkeforbundet rollen som garantist for rettighetene til og beskyttelsen av de forskjellige minoritetsgruppene boende i Polen. Det er i tillegg den artikkelen som gir Folkeforbundets råd myndighet til å ta eventuelle grep de selv anser som hensiktsmessig og passende til saken dersom de skulle oppdage en «infracton, or any danger of infracton» av traktatens stipulasjoner og krav.⁶ Traktatens 12. artikkel kommer til å bli nevnt flere ganger i teksten, og blir også diskutert regelmessig i dokumentene som vil bli undersøkt. Derfor vil det utdypes mer om artikkelen senere.

Minoritetstraktaten ble pålagt Polen i artikkel 93 av fredstraktaten med Tyskland hvor Polen var en av de undertegnende maktene.⁷ Det betydde at hvis Polen skulle motta territoriet de ble tildelt i Versaillestraktaten, var det betinget på vedtakelse av minoritetstraktaten. Ved forhandlingene om vilkårene for begge traktater ble Polen representert av Ignacy Paderewski

³ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Germany. R1218-17-513-61: ii; UNOG. 1919. Treaty of Peace with Poland. R1222-17-290-290: 13

⁴ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Poland. R1222-17-290-290: 5, Artikkel 2; 8, Artikkel 12

⁵ Ibid: 7, Artikkel 9

⁶ Ibid: 8, Artikkel 12

⁷ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Germany. R1218-17-513-61: 111, Artikkel 93

og Roman Dmowski.⁸ Walicki forteller oss at Dmowski ble invitert til Versailles på Polens vegne grunnet hans partis gode forhold til Ententen. Her spilte Dmowski en viktig rolle i å oppnå Polens betydelige territorium under Versaillesforhandlingene. Videre var han i tillegg til stede når spørsmålet om minoriteter ble tatt opp. Her finner vi dermed en situasjon hvor én av Polens to representanter under forhandlingene angående minoritetsrettigheter var en beryktet antisemitt.⁹ Dmowski skal en gang ha skrevet dette om de største problemene for det nye Polen: «Our problem with Russia is a trifle in comparison with our problem with Germany but even the latter is much easier than our problem with the Jews.».¹⁰

Polens misnøye med både minoritetstraktaten og Folkeforbundets mandat som opprettholderen av minoritetsrettigheter vil komme tydelig til syne gjennom denne teksten. Dette nye internasjonale systemet som kom på plass med Folkeforbundets opprettelse, hvor fremmede stater hadde noe myndighet til å dirigere hvordan en stat valgte å praktisere sin suverenitet, var et nytt og ambisiøst eksperiment. Marzec påpeker at en sårn situasjon, hvor en suveren stat var pålagt begrensninger av en internasjonal organisasjon, var uvanlig på denne tiden.¹¹ Folkeforbundet kan faktisk regnes som den først av sitt slag.¹² Denne oppgaven vil dermed undersøke hvordan Polen reagerte på Folkeforbundets innskrenking av statens autoritet overfor sine egne innbyggere. Jeg har med det formulert følgende problemstilling for denne teksten: Hvordan forsøkte Polen å stille seg imot Folkeforbundet og minoritetstraktaten, hvilke fremgangsmåter og argumenter ble tatt i bruk?

2 Tidligere forskning

Det er tydelig at den polske minoritetstraktaten er et tema som har mottatt relativt lite oppmerksomhet fra forskere utenfor Polen. I tillegg er det svært få norskspråklige verk å finne som omtaler minoritetstraktaten. Det eksisterer, derimot, et mye bredere omfang av litteratur som tar for seg andre aspekter av det historiske forholdet mellom Polen og dets minoriteter. Denne delen vil derimot forsøke å skape en oversikt over den tilgjengelige litteraturen som er

⁸ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Germany. R1218-17-513-61: 15; UNOG. 1919. Treaty of Peace with Poland. R1222-17-290-290: 5

⁹ Walicki 2000: 12

¹⁰ Dmowskis brev til Zygmunt Wasilewski, juli 1917. Sitert i Walicki 2000: 26-27

¹¹ Marzec 2021: 1085

¹² Gram-Skjoldager & Ikonomou 2017: 257-258

mer direkte relatert til selve minoritetstraktaten, istedenfor tekster som omfatter andre minoritetsrelaterte spørsmål.

I en artikkel fra 2022 undersøkte Kinga Czechowska og Krzysztof Kania hvordan den polske minoritetstraktaten påvirket polsk diplomati på 1920- og 1930-tallet. Her opplyser forfatterne at minoritetstraktatens opphav i 1919, og dens opphøring i 1934, er kjente hendelser i historiografi. Deres artikkel skal dermed opplyse om noe som er mindre kjent.¹³ De viser hvordan Polen argumenterte for et ønske om å generalisere alle minoritetstraktater fra Versailles. Noe som ville innebære at obligasjonene fra minoritetstraktatene isteden skulle gjelde for alle av Folkeforbundets medlemsstater. Artikkelen konkluderer med å fortelle hvordan Polen til slutt velger å annullere traktaten i 1934 da en generalisering ikke er blitt oppnådd.¹⁴

Wiktor Marzecs artikkel fra 2021 tar for seg den politiske situasjonen innenlands i Polen rundt signeringen og ratifiseringen av minoritetstraktaten. Han undersøkte den problematiske prosessen for å vedta traktaten og den politiske fiendtligheten mellom de forskjellige partiene i Polen. Videre ser Marzec på utviklingen av etnisk konflikt i perioden etter.¹⁵ Katarzyna Witkowska-Chrzczonek har en artikkel fra 2021 hvor hun undersøker og sammenligner statusen av minoritetsrettigheter i mellomkrigstidens Polen og Polen i dag. Artikkelen presenterer de større minoritetsgruppene i Polen før andre verdenskrig og ser på de ulike lovfestede rettighetene minoritetsgruppene har. Den polske minoritetstraktaten blir undersøkt her, som det første og viktigste internasjonale lovverk av de som blir inspirert. I neste del blir forholdene i dagens Polen undersøkt, som er et mer etnisk homogent land enn det var i mellomkrigstiden.¹⁶

Innen omfanget av litteratur som angår dette temaet finner vi verker som tar for seg en bestemt minoritetsgruppe. Hos Stefan Dyroff kan vi lese om mellomkrigstidens Polens ukrainske minoritet i en artikkel fra 2014. Her undersøkte Dyroff den internasjonale

¹³ Czechowska & Kania 2022: 164

¹⁴ Ibid: 163-176

¹⁵ Marzec 2021: 1080-1096

¹⁶ Witkowska-Chrzczonek 2021: 407-422

kampanjen i 1930-1931 for rettigheter og beskyttelse for ukrainere i Polen. Han forteller at kampanjen kom som et svar på polske myndigheters brutale behandling av ukrainere under deres forsøk på å pasifisere Polens sørøstlige provinser. Artikkelen gir oss et innblikk i kampanjens sentrale aktører og deres fremgangsmåter for å fremheve ukrainernes situasjon, et innblikk på noe som kan kalles en tidligere form for humanitarisme. Dyroff konkluderer med å vise hvordan den internasjonale oppmerksomheten forandret seg fra et spørsmål om minoritetsrettigheter til menneskerettigheter.¹⁷

Jødernes forhold til den polske minoritetstraktaten er også et tema som er blitt undersøkt Gershon Bacon, i en artikkel fra 2002, skrev om hvordan minoritetstraktaten påvirket livene til, og behandlingen av, polske jøder. Bacon presenterer hvordan polske autoriteter unnlot å opprettholde rettighetene til den jødiske minoriteten som ble fastsatt av traktaten. Videre viser artikkelen synet fra Folkeforbundet, i Genève – her forteller Bacon at Genèves forståelse var at jødene var fornøyde med sin situasjon i Polen.¹⁸ I en artikkel fra 2008 om den jødisk-amerikanske advokaten Louis Marshall skriver Carole Fink om Marshalls arbeid for minoritetsrettigheter under fredskonferansen i Paris i 1919. Her får vi et innblikk i synet til Marshall, en av de sentrale figurene bak minoritetstraktatene i tillegg til hans samhandling med andre diplomater som var til stede. Fink gir oss kjennskap til jødernes arbeid for beskyttelse til minoriteter, med spesielt fokus på jødiske minoriteter, i de nyetablerte østeuropeiske statene. Videre beretter Fink om hvilke holdninger noen av de sentrale statene og representantene hadde til minoritetstraktaten. Vi får også noe informasjon om hvordan Polen så på minoritetstraktaten de selv måtte godta samtidig som det spekuleres om de østeuropeiske jødiske minoritetsgruppene ville hatt det bedre uten traktaten.¹⁹

Omfanget av norsk- og engelskspråklig litteratur som tar for seg den polske minoritetstraktaten er ikke spesielt utbredt. Av det som er tilgjengelig, finnes det tekster som undersøker traktatens opphav i Paris og bakgrunnen for dens ratifisering i Polen. Andre artikler ser nærmere på hvordan det var for selve minoritetene som bodde i mellomkrigstidens Polen. Noen tekster har spesielt fokus på den jødiske minoriteten boende i landet. Videre har

¹⁷ Dyroff 2014: 216-230

¹⁸ Bacon 2002: 145-155

¹⁹ Fink 2008: 21-40

vi også sett på en artikkel som kartlegger den polske diplomatistategien angående ønsket om å generalisere minoritetstraktatene for å styrke sin egen posisjon.

Det denne oppgaven skal ta for seg, derimot, er å kartlegge fremgangsmåter og argumentasjon Polen brukte i konfrontasjon med Folkeforbundet og minoritetstraktaten fra utvalgte dokumenter. Denne teksten vil dermed forsøke å presentere hvilke argumenter og fremgangsmåter som ble tatt i bruk da Polen forsøkte å bekjempe det som ble anset som internasjonal innblanding i statens indre anliggender og en trussel mot dens suverenitet. Polske myndigheter vedtok og aksepterte minoritetstraktaten kun fordi det var et krav i Versaillestraktaten.²⁰ Mye av den polske misnøyen angående traktaten rettet seg dermed mot Folkeforbundet – organisasjonen som sto for å overvåke minoritetstraktaten og skulle være garantisten for dens opprettholdelse. Det var tross alt gjennom Folkeforbundet minoritetenes rettigheter skulle sikres. Teksten vil hovedsakelig undersøke forholdet på første halvdel av 1920-tallet, hvor de fleste primærkildene hadde sitt opphav. Dette tidsrommet inneholder viktige år for både Polen og Folkeforbundet, ettersom det utgjør formative perioder for begge.

For å gjøre dette vil kildemateriale bli hentet fra Folkeforbundets arkiver som befinner seg i De forente nasjoners kontor i Genève. Dette fører til at bildet som blir skapt av Polens forhold til Folkeforbundet angående minoriteter kun blir formet av diplomati og annet arbeid i og gjennom organisasjonen. Dokumenter som berører innenriks polsk politikk, eller andre mer private kilder som dagbøker, vil dermed ikke inkluderes. Videre vil det i mindre grad bli undersøkt dokumenter som angår hvordan forholdet ble oppfattet fra Folkeforbundets side. De dokumentene som vedrører dette, er isteden inkludert i den hensikt å danne kontekst og diskusjon for de polske handlingene. Dette er gjort for å avgrense tekstens omfang, ettersom formålet ikke er å utdype om de bilaterale relasjonene mellom de to partene. Hvordan Folkeforbundet og organisasjonens aktuelle grener opererte i praksis, vil heller ikke utdypes noe mer enn det som er nødvendig for å forstå hvor og hvorfor de passer inn i bildet.

²⁰ Czechowska & Kania 2022: 163

3 Det første polske memorandum, januar 1923

3.1 Den polske minoritetstraktatens svakheter

For å finne ut hvilke argumenter og fremgangsmåter Polen tok i bruk da de stilte seg imot den polske minoritetstraktaten og Folkeforbundets autoritet angående minoritetssaker retter vi blikket først mot et dokument fremstilt av den polske regjering. Dette dokumentet ble sendt til Folkeforbundet og inneholdt ti seksjoner angående ulike temaer og saker. I disse seksjonene presenterte den polske regjeringen flere meninger, argumenter, oppfordringer og forslag rundt aspekter av den gjeldende ordningen for beskyttelsen av minoritetsgrupper i Polen. Dette kapittelet vil hovedsakelig undersøke dette dokumentet fra regjeringen, men andre assosierte dokumenter vil også bli inkludert.

I det nevnte dokumentet, som er datert 16. januar 1923, finner vi et brev og et memorandum levert til Folkeforbundets generalsekretær av den polske delegaten Askenazy. I brevet beretter Askenazy at han er blitt instruert av den polske regjeringen om å legge frem noen merknader og oppfordringer angående beskyttelsen av minoriteter under Folkeforbundet og dets råd. Videre ønsker Askenazy at generalsekretæren videresender dette til alle statene på rådet slik at Polens kommentarer kan diskuteres i nærmeste fremtid.²¹ Dette memorandumet samt dets relaterte dokumenter fortjener en mer grundig undersøkelse ettersom de opplyser om flere viktige punkter angående Polens forhold til Folkeforbundet og minoritetstraktaten. Denne delen skal derfor ta for seg en dypere kronologisk gjennomgang og analyse av memorandumets seksjoner samtidig som innholdet skal bli undersøkt i henhold til sekundærlitteraturen. Noen av memorandumets seksjoner refererer til andre dokumenter, derfor vil relevante deler av de dokumentene også bli inkludert for å sette den polske regjeringens kommentarer i kontekst.

Memorandumet som Askenazy leverte til Folkeforbundets generalsekretær, redegjør for noen av synspunktene den polske regjeringen har på Polens minoritetstraktat, traktatene generelt og hvordan minoriteter beskyttes i henhold til Folkeforbundet. Regjeringen åpner innledningsvis i første seksjon med å beskrive traktaten som en «exceptional law».²² Men regjeringen

²¹ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 1-2

²² Ibid: 3

påpeker at dokumentet likevel er mangelfullt, og dermed – etter Polens mening – bør traktatens innhold derfor praktiseres «in a restricted and not an extended sense».²³ Her ser vi den polske regjeringen komme med en forsiktig innledning. De åpner med en kommentar som kan tolkes som et kompliment før de kommer med kritikk av traktaten. Budskapet er likevel klart, regjeringen mener at det ville vært fornuftig å generelt begrense bruken av traktaten. En mening som vil gi gjenklang gjennom resten dokumentet og som vil være mye av grunnlaget for Polens argumenter og forslag.

I neste seksjon forsøker Polen å forsiktig påpeke traktatens- og Folkeforbundets ensidighet. Stormaktene som påla Polen minoritetstraktaten, samt andre medlemsstater i Folkeforbundet, er heller ikke fullstendig homogene stater, likevel er ikke traktatens krav gjeldende for disse statene. Polen argumenterer derfor at dette er noe som går imot det regjeringen hevder er organisasjonens prinsipp om likhet for alle medlemmer. Videre er dette en urett basert på mer generelle «principles of equity and humanity».²⁴ Her er det viktig å merke at Folkeforbundets pakt ikke direkte fastslo likhet mellom alle medlemmer som et av organisasjonens fundamentale prinsipp.²⁵

Ut ifra disse første to delene av memorandumet kan vi se Polens misnøye med minoritetstraktatens innførelse. Den er ikke blitt pålagt flere andre folkeforbundsmedlemmer, heller ikke noen av stormaktene som formulerte dens obligasjoner. Den polske regjering argumenterer derfor at traktatens krav bør være gjeldende for hele Folkeforbundet. Dersom kravene gjaldt for alle medlemmer i organisasjonen ville ikke polske myndigheter være i en like svekket posisjon kontra andre stater. Dermed synes dette å være et forsøk på å få alle medlemsstater til å følge traktatens prinsipper om minoritetsbeskyttelse. Som vi vet fra Czechowska og Kania's artikkel var nettopp dette en polsk diplomatstrategi. Siden 1922, året før dette dokumentet ble skapt, var det snakk om generaliseringen av minoritetstraktatene. Forfatterne viser videre til at det var Askenazy som la frem ideen, i tillegg til at det ble tatt i bruk den samme formuleringen: «principles of equity and humanity».²⁶

²³ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 3, Artikkel 1

²⁴ Ibid: 3, Artikkel 2

²⁵ UNOG. 1924. Covenant of the League of Nations with Annex. C-L-136-1924-V-Annexe_BI: 1-10

²⁶ Czechowska & Kania 2022: 165

På den andre siden kan det også være et forsøk til å få traktaten annullert, noe den første seksjonen kan underbygge. I den delen hevder Polen at på grunn av traktatens utilstrekkelige innhold kan det bli krevende å opprettholde dens påbud fullstendig. Noe som dermed kan signalisere Polens ønske om enten å fjerne de kravene de er blitt pålagt, eller å begrense traktatens- og dermed Folkeforbundets råds autoritet overfor minoritetsspørsmål innenlands i Polen. Hvis stormaktene og de andre medlemsstatene ikke vil at det skal implementeres én felles minoritetstraktat for hele organisasjonen, kan Polen argumentere for hvor urettferdig situasjonen er. Akkurat det ble følt innenlands, hvor det ble hevdet at pålegget av minoritetstraktatene «divided countries into two groups of unequal status in the League of Nations.»²⁷ Det var tross alt kun noen få medlemsstater som mottok spesielle obligasjoner om minoritetsbeskyttelse. Tyskland, som endte på den tapende siden av første verdenskrig, var ikke påbudt kravet om en minoritetstraktat.²⁸ Dette fremhever de merkelige omstendighetene Polen befant seg i etter krigen, ettersom de var på den seirende siden.²⁹

Den polske regjeringen forklarer i påfølgende seksjon at selve formålet med beskyttelsen av minoriteter er at de skal få leve liv som alle andre, men at dette kun kan oppnås gjennom midler som ikke er «prejudicial to the consolidation of such States.»³⁰ Hvis statskonsolideringen dermed blir forstyrret vil dette videre ha en negativ effekt på tilstanden og velferden til den statens minoriteter. Polen hinter til at de er spesielt utsatt for dette, fordi de er en av statene som ble reetablert etter første verdenskrig. Her understreker den polske siden at flere av deres større minoritetsgrupper er, eller kunne vært, influert av minoritetenes fremmede nasjonalstater eller av andre organisasjoner utenfor Polens landegrenser. Det antydes en mistanke om at blant annet de tyske- og litauiske befolkningene i Polen til en viss grad er influert av henholdsvis Tyskland og Litauen. Dersom minoritetsbefolkningene boende i Polen var påvirket av- og samarbeidet med fremmede aktører ville det hatt store konsekvenser for statens konsolidering og sikkerhet. Som ville i tillegg resultere i konsekvenser for selve minoritetene.³¹ Bacon forteller at minoritetsseksjonen ved Folkeforbundet hadde forståelse for statenes bekymringer angående statskonsolidering og

²⁷ Czechowska & Kania 2022: 164

²⁸ Ibid: 164

²⁹ Walicki 2000: 12

³⁰ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 4, Artikkel 3

³¹ Ibid: 4, Artikkel 3

anså deres frykter som reelle.³² Dermed kan dette fortelle oss at regjeringen muligens kan ha bevisst spilt på sympati ved Folkeforbundets organer da argumentasjonen ble utformet.

Polen underbygger videre deres frykter ved å vise til historiske forhold med sine nabostater, blant annet Tyskland. Her hevdes det direkte at minoritetsgrupper, som den tyske, ble utnyttet som et påskudd til invasjon, hvor de historiske delingene av Polen hintes til som eksempel.³³ Argumentasjonens formål virker å være det samme som i tidligere deler, men her hevdes det at Polens egne minoritetsgrupper kan være utenlandske agenter som ønsker å underminere polsk suverenitet. Ignacy Paderewski fortalte dette i et notat til en komite ved Versaillesforhandlingene den 17. juni 1919:

«The Polish nation has not forgotten that the dismemberment of Poland was the consequence of the intervention of foreign Powers in affairs concerning her religious minorities, and this painful memory makes Poland fear external interference in internal matters of state more than anything.»³⁴

Bacon opplyser om at en som jobbet ved Folkeforbundets minoritetsseksjon, Pablo de Azcarate, selv forteller at de ansatte ved dette departementet sympatiserte med regjeringer som hadde slike frykter.³⁵ Dette viser igjen at den polske argumentasjonen kunne hatt medhold innen Folkeforbundets byråkrati, som kan ha vært tatt i betraktning da memorandumet ble dannet. Selv om minoritetsseksjonen ikke ville vært organet som skulle bedømme dette memorandumet, spilte seksjonen likevel en viktig rolle innen forarbeidet og den administrative delen av minoritetssaker.³⁶ Noe som dermed kunne ha påvirket rådsmedlemmers mening om den polske argumentasjonen.

Til slutt brukes det tredje avsnittet til å understreke og å grunngi polsk forsiktighet angående beskyttelse av minoriteter gjennom en oppsummering av de forannevnte punktene. Frykter for polsk nasjonal sikkerhet presiseres spesielt.³⁷ Dette viser oss at i denne seksjonen rettferdiggjør Polen sitt eget ønske om å innskrenke traktaten og har en motvilje mot dens utøvelse. Holdningen om at traktatens innføring var urettferdig, er også reflektert her. Vi kan

³² Bacon 2002: 153

³³ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 4, Artikkel 3

³⁴ UNOG. 1919. Meetings Reports of the Committee on New States. S336/1/1: 76, 78

³⁵ Bacon 2002: 151, 153

³⁶ Stone 1932: 503

³⁷ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 4, Artikkel 3

tenke oss at regjeringen er spesielt kritisk til utvidete rettigheter for visse minoritetsgrupper. Dette er fordi, som de selv poengterte, omfattende kontakt og samarbeid med stater eller organisasjoner utenfor polske grenser kan ha en destabiliserende effekt eller, i verste fall, føre til invasjon. I tillegg kan minoritetstraktaten legge ekstra press på Polen mens staten er i sin tidlige fase. Noe stormaktene slipper. Videre kan det også ha en negativ innflytelse på utviklingen av polske institusjoner.

Marzec fremhever at Dmowskis eget parti mislikte sterkt traktatens krav om obligatorisk statlig finansiering til jødiske institusjoner. Dette kunne dermed ha påvirket regjeringens hevdelse om at traktaten kan være et hinder for statskonsolideringen, ettersom dette partiet var kanskje det mest betydelige polske partiet i årene etter Versaillesforhandlingene. Denne fiendtligheten mot den jødiske minoriteten var utbredt i Polen og hadde en lang historie innen høyrefløyen av polsk politikk.³⁸ Denne ideen om hvorvidt noe av den polske argumentasjonen kunne vært basert på antisemittiske holdninger skal også undersøkes videre i neste kapittel.

Den neste seksjonen av memorandumet fortsetter å utvikle den polske regjeringens argument fra forrige del. Det forklares her at hvis et fungerende forhold mellom majoritet og minoritet skal kunne utvikles, er det nødvendig at dette kommer på plass organisk innenlands, uten fremmed innflytelse eller påvirkning. Det understrekes, fra polsk hold, at utenlandsk innblanding kun vil spolere dette båndet mellom partene. Her advares det om en risiko for «consequences fatal both to the State and to the Minority itself.»³⁹ Argumentasjonen regjeringen presenterer har en tydelig gjenklang med det som ble hevdet i foregående del. Minoritetstraktaten, et lovverk som ikke har opphav innenfor de polske grenser, men som likevel er gjeldende innenlands, kan ansees som fremmed innblanding. Dermed kan dette tolkes som en måte for Polen å stille seg imot traktatens forpliktelser, og imot Folkeforbundets råds autoritet i minoritetsspørsmål. Videre kan denne innblandingen ha negative konsekvenser på et følelsesmessig grunnlag. Politikere i Warszawa mente det var svært urettferdig av stormaktene å kreve en spesiell ordning for beskyttelse av minoriteter i Polen på tross av statens lange historie av toleranse.⁴⁰

³⁸ Marzec 2021: 1085-1086, 1091-1092

³⁹ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 5, Artikkel 4

⁴⁰ Czechowska & Kania 2022: 163

3.2 «[E]stablishing for Minorities, not protection, but a privileged position.»⁴¹

Disse følgende delene av memorandumet holder seg i tråd med tidligere argumentasjon, men det kan likevel oppdages en endring i tematikken. Istedenfor å kun påpeke hvor feilaktig og urettferdig minoritetstraktaten er stiller den polske regjeringen seg mer skeptisk til selve minoritetene. Polen virker derfor å fortsette en argumentasjon som ble startet i del tre hvor det blant annet ble hevdet at de ulike minoritetsgruppene kunne bli brukt av fremmede stater som et påskudd for invasjon. Det kan dermed oppdages likheter da den femte seksjonen tar for seg noe regjeringen ser på som et stort problem: risikoen for at traktaten blir misbrukt av minoritetene selv.

Den polske siden kommenterer at ettersom en slik traktat er et nytt og unikt eksperiment er det kun erfaring og praksis som vil vise om det er en effektiv løsning for å beskytte minoriteter. Polen, som en av statene som er blitt pålagt traktatens obligasjoner, vil da muligens være av de partene som føler konsekvensene av misbruk verst. Nettopp det påstår de at skjedde allerede i høsten 1920, da den ble utnyttet av ukrainere, eller på vegne av ukrainere. Polen hevder at i perioden rundt «preliminary peace negotiations» med Sovjetunionen ble en mengde klager sendt til Folkeforbundets sekretariat med formål om å svekke den polske forhandlingsposisjonen.⁴² Regjeringen velger videre å påpeke at de som sendte inn disse misvisende og falske klagene ikke hadde noen form for autoritet overfor de befolkningene som rapportene ble ført på vegne av.⁴³ Senere i dokumentet kommenteres det at de hendelsene som er beskrevet her ble utført «entirely devoid of legal foundation.»⁴⁴

Her ser vi likheter med tidligere polske argumenter som stiller seg imot minoritetstraktaten, men nå med et nytt grunnlag. Argumentasjonen kan anses som en måte å fortelle at på grunn av traktatens mangelfullhet, som skaper en risiko for Polens sikkerhet, er det grunnlag for å ikke følge dens forpliktelser helhetlig. En måte å tolke dette på er at regjeringen forsøker å fortelle at selv om beskyttelsen av minoriteter er en viktig sak, så må nasjonal sikkerhet prioriteres. Videre er det allerede blitt slått fast at dette systemet for minoritetsbeskyttelse var

⁴¹ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 7, Artikkel 6

⁴² Ibid: 5-6, Artikkel 5

⁴³ Ibid: 6, Artikkel 5

⁴⁴ Ibid: 6, Artikkel 6

uvanlig i denne perioden, derfor er det noe sannhet i Polens påstander. Dermed er det ikke usannsynlig at det var en reell risiko for at traktaten kunne bli utnyttet.

På den andre siden er det viktig å huske at dette hendte i en periode med pågående krigføring. Böhler forteller at Polen var involvert i seks væpnede konflikter i årene 1918-1921 i Øst- og Sentral-Europa. Videre opplyses det at «Although violence was most intense in the areas mainly populated by Russians and Ukrainians, the epicentre of violence - in terms of the sheer number of different armed encounters - was the territory of the former Kingdom of Poland.»⁴⁵ En av konfliktene Polen var involvert i var den polsk-ukrainske krigen som varte mellom 1918-1919. Her mistet titusenvs livet og Böhler forteller at «Both sides committed atrocities against civilians.»⁴⁶ Ettersom denne perioden var markert av krigføring som hadde tydelige konsekvenser for sivilbefolkningene vil det også tilsi at minoritetsgruppene ble preget av den ustabile situasjonen. Det kan dermed fastslås at forholdene for minoriteter gjennomgikk en forverring i dette tidsrommet, som ville vært spesielt sant for ukrainere som hovedsakelig ville ha bodd i grenseområdene mellom Polen og Sovjetunionen. Witkowska-Chrzczonec forteller at den ukrainske minoriteten «defined their identity in opposition to the Poles».⁴⁷ Det opplyses videre om at ukrainerne var svært politisk aktive, og at en nasjonalistisk leder sa i 1930 at de ikke ønsker fred, de vil ha selvstendighet.⁴⁸ Med disse punktene tatt i betraktning kan det likevel være vanskelig å si om petisjonene som ble sendt inn var rettferdige eller ikke; uansett er ikke det polske synet på hendelsen overraskende.

Den sjettede delen fungerer delvis som en kommentar på den forrige – den advarer mot risikoen ved å la andre aktører enn kun stater på rådet heve klager angående minoritetsspørsmål til Folkeforbundet for deliberasjon eller bevisstgjøring. Den polske regjeringen hevder at dette motstrider minoritetstraktatens stipulasjoner – at aktører, av samme slag som nevnt i forrige seksjon, ikke har rett til å «take the initiative in submitting questions relating to the protection of minorities to the League of Nations».⁴⁹ Begrunnelsen her er at det ville gitt «Minorities, not protection, but a privileged position.», noe som er sett på som et brudd på Polens

⁴⁵ Böhler 2015: 66

⁴⁶ Ibid: 67

⁴⁷ Witkowska-Chrzczonec 2021: 409

⁴⁸ Ibid: 409

⁴⁹ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 6-7, Artikkel 6

suverenitet.⁵⁰ Medlemmer av majoriteten, polakker, ville derimot kun ha tilgang til fremgangsmåter som er tillagt dem innenlands under grunnloven.⁵¹

For å videre underbygge denne argumenteringen refereres det til et svar generalsekretæren gav til en tysk forening i Polen.⁵² Dette dokumentet angår en minoritetspetisjon Folkeforbundet mottok 26. mai 1921 som generalsekretæren hadde i oppgave å videresende til alle medlemsstater. Generalsekretæren opplyser at petisjonen ikke kunne settes på rådsmøtets dagsorden, med mindre et rådsmedlem tok initiativet og hevet den, som stipulert i artikkel 12 av minoritetstraktaten.⁵³ Denne artikkelen slår fast at rådsmedlemmer har myndighet til å ta opp minoritetsspørsmål på denne måten, og at det skjer hvis det er mistanke om brudd på traktatens krav. Det er imidlertid viktig å merke seg at selv om artikkelen ikke eksplisitt tillegger den samme myndigheten til andre enn rådsmedlemmer, betyr ikke det nødvendigvis at artikkelen direkte utelukker andre aktører fra å sende inn petisjoner til Folkeforbundets råd.⁵⁴ Fordi det er det vi ser her: Generalsekretæren opplyser om at petisjonen ble videresendt til alle medlemsstater, men ettersom petisjonen ble sendt av en tysk forening, vil ikke saken bli tatt opp uten tiltak fra et rådsmedlem.

Nettopp dette kan vi se bli presisert i et vedlegg til et dokument vi skal se videre på senere. Retten rådsmedlemmer har til å heve anklager om mulige brudd på minoritetstraktatens krav, «does not in any way exclude the right of the Minorities themselves, or even of States not represented on the Council».⁵⁵ I motsetning til rådsmedlemmer har de aktørene kun mulighet til å sende en petisjon, eller lignende. Dersom de skulle velge å sende noe inn til rådet, har de imidlertid ikke rett til å også opprette en sak ut av det. Den rettigheten er kun reservert rådsmedlemmer.⁵⁶

⁵⁰ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 7, Artikkel 6

⁵¹ Ibid: 7, Artikkel 6

⁵² Ibid: 6-7, Artikkel 6

⁵³ UNOG. 1921. Petition from the Society of German Leaseholders of Properties in Poland. R1663-41-12865-12966. Note by the Secretary-General: 1

⁵⁴ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Poland. R1222-17-290-290: 8, Artikkel 12

⁵⁵ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 145

⁵⁶ Ibid: 145

Selv om den polske regjeringen påstår at «It is quite obvious that this procedure was entirely devoid of legal foundation.» kan det likevel virke som at petisjonene som ble innsendt av ukrainere i 1920 var av lovlig grunnlag.⁵⁷ Som nevnt har minoritetene selv rett til å sende petisjoner inn til Folkeforbundet ifølge rådets tolkning av prosedyren. Det kan være grunn til å se tolkningen fra det nevnte vedlegget som gjeldende fordi den kommer fra en rapport fremstilt av Tittoni, Italias representant ved Folkeforbundets råd, og som ble vedtatt av rådet 22. oktober, 1920.⁵⁸ Denne rapporten hadde i formål «to determine the nature and limits of the guarantees with regard to the protection of Minorities provided for by the different Treaties.»⁵⁹ Etersom denne rapporten, som inkluderte deler om hvilke aktører som hadde rett til å sende inn petisjoner til Folkeforbundet, ble vedtatt av rådet forteller det oss at prosedyren rapporten la ned også vil være rådets tolkning. Tittonis rapport skal også undersøkes videre i følgende delkapittel, samt neste kapittel, ettersom flere av punktene hvor den polske regjeringen stilte seg uenig til rådets syn på prosedyre angående petisjoner kan knyttes til denne rapporten. Dermed kan det virke som at Polen, med argumentasjonen i de foregående seksjonene, har et annet syn på denne prosedyren. Det kan også fungere som en signalisering om at de er uenige i tolkningen av denne prosedyren og av traktatens 12. artikkel, og at de derfor mener det ville vært ønskelig å endre den gjeldende prosedyren.

3.3 Tittonis rapport og treerkomiteen

Disse neste delene av den polske argumentasjonen bygger videre på det vi har sett i de tidligere delkapitlene, men videre kan vi se en ny vinkling som tar for seg Tittonis rapport og en komite rådet opprettet. Så langt har Polen vist flere forbehold mot å følge minoritetstraktatens forpliktelser i sin helhet, men i syvende seksjon forklares det at Polen likevel ønsker å samarbeide med Folkeforbundet i å forbedre traktaten. Polen forklarer at de har tatt steg for å revidere måten anklager og petisjoner sendt fra privatpersoner eller andre lignende grupper og organisasjoner blir rapportert og behandlet. Dette skjedde da den polske delegasjonen la frem et forslag om endring den 3. juni 1921, som ble vedtatt av rådet den 27. juni det samme året. Polen anser dette som et første steg i forbedringen av prosedyren angående minoritetsspørsmål.⁶⁰

⁵⁷ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 6, Artikkel 6

⁵⁸ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 1, 13

⁵⁹ Ibid: 143

⁶⁰ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 7-8, Artikkel 7

Forslaget kom i form av et notat som ble lagt frem av den polske delegaten, Askenazy, i tillegg til et notat fra den tsjekkosllovakiske utenriksministeren dagen etter, 4. juni 1921. Notatet kommer som en foreslått endring av Tittonis rapport, som nevnt tidligere. Vi finner dette forslaget i møteboken fra rådets trettende samling, juni 1921. Her har generalsekretæren valgt å kun inkludere et utdrag fra rapporten, den foreslåtte prosedyren, istedenfor å gjengi den i sin helhet.⁶¹ Dette er trolig fordi det kun er denne delen som er relevant for det polsk-tsjekkoslovakiske forslaget. Utdraget fra Tittonis opprinnelige rapport la frem at generalsekretæren bør videresende minoritetsspørsmålspetisjoner til alle stater på rådet uten kommentar. Tittoni bemerker at generalsekretæren allerede har formet seg en prosedyre hvor alle dokumenter kommunisert til rådsmedlemmer, samtidig også blir videresendt til alle andre medlemsstater. Rapporten sier i tillegg at staten som petisjonen angår, bør bli informert om dens innhold samtidig som rådsmedlemmene, så lenge staten er et medlem av Folkeforbundet. Dette skal ikke anses som at den anklagede, eller siktede, staten formelt ber Folkeforbundet om informasjon. Videre betyr dette heller ikke at staten er pålagt å presentere bevis i saken. Tittoni indikerer at en petisjon ikke er tatt opp av rådet, og dermed er ikke staten tiltalt, med mindre et rådsmedlem tar initiativet til å påpeke en «infracation, or the danger of infracation» av minoritetstraktatens obligasjoner.⁶² Dette reflekterer andre avsnitt av artikkel 12 i traktaten som også stipulerer, som vi har sett, at kun rådsmedlemmer har denne myndigheten.⁶³

Det polske og det tsjekkosllovakiske notatet blir beskrevet som «almost identical» med Tittonis rapport om prosedyre. Derfor ble polske og tsjekkosllovakiske representanter invitert til sekretariatskontorene, hvor de utformet et felles forslag.⁶⁴ Forslaget ønsker å gi stater tiltalt i petisjoner angående minoritetsspørsmål en mulighet til å varsle om de ønsker å legge ved kommentarer til petisjonen før den blir videresendt til medlemsstater. Denne muligheten varer inntil tre uker fra datoen deres representant ved sekretariatet mottar petisjonen, og gjelder kun hvis petisjonen kommer fra andre aktører enn medlemsstater av Folkeforbundet. Dersom staten ønsker å legge ved kommentarer til petisjonen blir perioden utvidet fra tre uker til to måneder. Ved «exceptional and extremely urgent cases» skal den siktede statens representant bli informert om petisjonens innhold før rådsmedlemmene, heter det i forslaget.⁶⁵ Videre skal

⁶¹ UNOG. 1921. Thirteenth Session of the Council. R1410/27/13377/2764/Jacket4. C.171 (b) M.130.1921. I: 1

⁶² Ibid: 1

⁶³ UNOG. 1919. Treaty of Peace with Poland. R1222-17-290-290: 8, Artikkel 12

⁶⁴ UNOG. 1921. Thirteenth Session of the Council. R1410/27/13377/2764/Jacket4. C.171 (b) M.130.1921. I: 2

⁶⁵ Ibid: 2-3

dette skje i alle tilfeller som angår Polen eller Tsjekkoslovakia. Forslaget ender med å åpne for at også andre stater som har lignende minoritetstraktater⁶⁶, kan ta i bruk denne endrete prosedyren.⁶⁷ Som nevnt ovenfor ble forslaget vedtatt av Folkeforbundets råd 27. juni 1921.

Tittonis rapport forsøkte å fastslå retningslinjer for hvordan informasjon angående minoritetsspørsmål skulle sendes ut, og hva dette betydde for stater som hadde petisjoner reist mot seg. Det polsk-tsjekkoslovakiske forslaget forsøkte å bygge på dette ved å utvide spillerommet for stater som hadde minoritetspetisjoner ført mot seg. Dette kunne dermed forbedre samarbeidet, og å lette spenninger, mellom Folkeforbundets råd og stater som ble pålagt minoritetstraktater. Selv om dette kan sees på som en måte for Polen å sikre sin posisjon hvis det eventuelt ble stilt spørsmål angående deres behandling av minoriteter er det viktig å huske at forslaget ble vedtatt av rådet. Noe som tyder til at motpartene på rådet, de som står for å dømme Polen i slike saker, mente at forslaget var akseptabelt og rettferdig nok til å godtas.

Mer bakgrunn av det polsk-tsjekkoslovakiske forslaget finner vi i dokumentet angående petisjonen Folkeforbundet mottok fra en tysk forening i Polen. Vi finner en side signert «E.C.» 1. juni 1921 hvor det fortelles at i henhold til Tittonis rapport er generalsekretariatet pliktig å sende minoritetspetisjoner til alle medlemmer. Men den polske delegasjonen har informert tidligere at de setter stor pris på om de og deres regjering får mulighet til å legge ved kommentarer til petisjoner før de sendes ut.⁶⁸ Ettersom det polske forslaget angående nettopp dette var datert to dager etter er forslaget trolig skapt i reaksjon til dette, som et ønske om å få dette som formell praksis. Personen som signerer er Erik Colban, som Bacon opplyser at ledet minoritetsseksjonen ved Folkeforbundets sekretariat. De Azcarate var en av Colbans kolleger ved seksjonen.⁶⁹

⁶⁶ For en liste over stater med lignende minoritetstraktater se: Stone 1932: 503

⁶⁷ UNOG. 1921. Thirteenth Session of the Council. R1410/27/13377/2764/Jacket4. C.171 (b) M.130.1921. I: 2-3

⁶⁸ UNOG. 1921. Petition from the Society of German Leaseholders of Properties in Poland. R1663-41-12865-12966. Draft telegram to Monsieur von Kries: 1

⁶⁹ Bacon 2002: 151

Det er ikke nødvendigvis så overraskende at rådet gikk med på å utvide spillerommet for statene som er pålagt minoritetstraktater. Fordi hvis rådet hadde for stor autoritet overfor minoritetene som bor de statene, kunne det reflektere dårlig på statene representert ved rådet, Storbritannia og Frankrike var blant disse, dersom de selv ikke opprettholdt tilfredsstillende forhold for sine minoriteter.⁷⁰ På dette punktet opplyser Marzec at «The great Powers were initially not willing to take any responsibility for minority protection, understanding well the repercussions it may cause in their own colonies.»⁷¹ Bacon forteller at fra synspunktet til en ansatt ved minoritetsseksjonen, de Azcarate, var «the aim of the protection system for minorities [...] not humanitarian but purely political».⁷² Fra hans ståsted var altså hovedformålet med systemet å forhindre at stater skulle blande seg i nabostaters anliggender og andre mellomstatlige konflikter på bakgrunn av minoriteter gjennom en internasjonalisering av arbeidet.⁷³ Dette kan dermed forklare hvorfor forbedret samarbeid mellom rådet og traktatstater var så viktig. Selv om dette betydde en svekkelse av rådets autoritet, som potensielt kunne komme på bekostning av traktatstatenes minoriteter.

Videre i det polske memorandumet advares det i åttende seksjon om at det ville vært uakseptabelt hvis en petisjon utviklet seg til en disputt foran rådet hvor en finner den anklagede staten på den ene siden og statens egne innbyggere på den andre.⁷⁴ Bacon forteller at minoritetsseksjonen hadde forståelse for stater med slike bekymringer, fordi det kunne innebære konsekvenser for den anklagede statens indre konsolidering. Noe som dermed kunne forverre de statlige myndighetenes forhold til minoriteter samt statens obligasjoner til den delen av befolkningen.⁷⁵ Vi finner dermed flere punkter i den polske argumentasjonen som ansatte ved Folkeforbundet sympatiserte med. Noe som derfor kan peke mot at disse holdningene ble tatt i betraktning ved utarbeidelsen av memorandumet. Videre presiserer regjeringen det at retten til å heve klager mot en stat foran rådet er reservert kun rådsmedlemmer.⁷⁶ Ut ifra regjeringens formulering er det vanskelig å fastslå om det refereres til den retten kun rådsmedlemmer har til å ta opp petisjoner, eller om det menes at kun rådsmedlemmer i utgangspunktet har rett til å sende inn petisjoner. Meningen her virker å

⁷⁰ UNOG. 1924. Covenant of the League of Nations with Annex. C-L-136-1924-V-Annexe_BI: 2, Artikkel 4

⁷¹ Marzec 2021: 1085

⁷² Bacon 2002: 153

⁷³ Ibid: 153

⁷⁴ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 8, Artikkel 8

⁷⁵ Bacon 2002: 153

⁷⁶ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 8, Artikkel 8

være førstnevnte, som da vil nærmere samsvare med rådets mening. Sistnevnte ville imidlertid falle mer i tråd med tidligere argumentasjon.

Polen virker videre å vise misnøye mot et forslag rådet vedtok 25. oktober 1920. Vedtaket skulle opprette en spesiell komite bestående av presidenten og to andre medlemmer som skulle ta opp overtredelser, eller risikoen for det, som presisert i artikkel 12 av minoritetstraktaten. Regjeringen påstår at som en konsekvens av denne opprettelsen blir individuelle rådsmedlemmer delvis fritatt fra det ansvaret de må ta på seg dersom de tar initiativet i minoritetsspørsmål. Det hevdes at opprettelsen av denne komiteen svekker garantien de mottok i minoritetstraktaten.⁷⁷ Grunnen til at Polen gir inntrykk av motvilje mot opprettelsen av denne komiteen kan være at ett enkelt rådsmedlem ikke lenger trenger å være alene i å utpeke overtredelser. Noe som dermed kan minske terskelen for å heve anklager mot en annen stat. Dermed øker det risikoen for at Polen blir tiltalt i eventuelle brudd på traktatens betingelser.

Bakgrunnen for opprettelsen av denne komiteen finner vi i rådets tiende samling, holdt i Brussel oktober 1920. Ved rådets andre møte, 22. oktober, viser Balfour, den britiske representanten, misnøye med gjeldende prosedyre hvor individuelle rådsmedlemmer er pliktige å ta på seg oppgaven med å påpeke andre staters feil i opprettholdelsen av minoritetstraktater. I neste møte, 23. oktober, sier den belgiske representanten, Hymans, seg enig i Balfours observasjon. Hymans foreslår at rådsmedlemmer ikke må ta initiativ med mindre det viser seg å være stor folkelig støtte. Eller at et rådsmedlem isteden kan heve en anklage ved en petisjon, og deretter sende petisjonen videre til en komite som skulle undersøke saken videre. Hymans' forslag ble godt mottatt og ved rådets syvende møte, 25. oktober, ble det vedtatt at en komite skulle opprettes. Denne komiteen skulle ha i oppgave å vurdere og undersøke alle petisjoner og andre henvendelser om brudd på minoritetstraktatens stipuleringer.⁷⁸ Det er tydelig at rådsmedlemmer oppfattet det som vanskelig å måtte individuelt ta på seg oppgaven å anklage stater for brudd på deres forpliktelser overfor minoriteter. Dersom opprettelsen av denne komiteen gjorde det enklere for rådsmedlemmer å

⁷⁷ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 8-9, Artikkel 8

⁷⁸ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 1, 11, 13, 15, 33

holde stater ansvarlige for deres behandling av minoriteter er det forståelig at Polen mener opprettelsen er en negativ utvikling.

Stone, i en artikkel fra 1932, påpeker at rådet kun tar stilling til eventuelle brudd på minoritetstraktatens stipulasjoner hvis et rådsmedlem først tar initiativ. Men ettersom traktaten ikke betegner hvilke motiver som burde ligge bak initiativet har dette ført til at rådsmedlemmer ofte tar initiativ på grunnlag av personlige motivasjoner tilknyttet minoritetsgruppen. Rådsmedlemmer med mer reelle og altruistiske motiver kunne på sin side være mer motvillige til å gjøre det samme, på grunn av de mulige konsekvensene en slik handling kunne ha for rådsmedlemmet og staten de representerte. For å unngå dette ble komiteen derfor opprettet slik at rådet mer automatisk tar stilling ved eventuelle brudd på traktatens krav.⁷⁹ Det er imidlertid viktig å legge merke til at rådet ikke tildeler komiteen myndighet til å uavhengig ta initiativ til minoritetspetisjoner.⁸⁰ Det er likevel grunn til å tro at komiteens arbeid kan fungere til å forhindre rådsmedlemmer fra å misbruke rådets autoritet for personlige interesser, og at det videre blir tilrettelagt for at rådsmedlemmer heller bruker sin myndighet for mer legitime hensikter.

Opprettelsen av komiteen kan dermed ha både fordeler og ulemper for Polen. Det vil være en forminsknet risiko for at rådets autoritet blir utnyttet på vegne av minoritetsgrupper som bor i Polen. Men dersom rådet er mer villige til å handle på vegne av minoriteter på mer generelle grunnlag kan det bety en økning av petisjoner som blir tatt opp av rådet. Rådet opererer ikke i et vakuum, rådsmedlemmer har tilknytning til Folkeforbundets medlemsstater og deres valg vil reflektere tilbake på staten de representerer. I motsetning til sekretariatet, som kun skulle operere på vegne av Folkeforbundet, var rådet opprettet med betraktning til at rådsmedlemmer ville sette nasjonale interesser først.⁸¹ Komiteen kan derimot minske individualiteten av medlemmers handlinger i minoritetsspørsmål. Komiteen kan på et vis føre til en mer autonom stilling for rådsmedlemmer. Dette er fordi hvis et rådsmedlem skulle velge å ta opp en petisjon på grunnlag av komiteens arbeid kunne det dermed medføre færre konsekvenser for staten medlemmet representerte.

⁷⁹ Stone 1932: 507-508

⁸⁰ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 33

⁸¹ Gram-Skjoldager & Ikonomou 2017: 261

Den polske regjeringen hevder at ettersom komiteen, referert til som «the Committee of Three», tar for seg alle petisjoner og henvendelser angående minoriteter som Folkeforbundet mottar, fører det til at anklagere «multiply their complaints without any plausible reason.».⁸² Det hevdes at dette har ført til en forverring av relasjoner mellom stat og minoritet, og at dette, i verstefall, kan svekke domstolenes autoritet dersom saken allerede er blitt behandlet innenlands.⁸³ Her virker det som at den polske regjeringen antyder at rådets avgjørelse har ført til at den opprinnelige traktatens legitimitet, samt garantien staten mottok, er blitt svekket. Dermed kan det bli vanskeligere for Polen å opprettholde dens krav på rettferdig vis. Videre kan seksjonen fungere som en oppfordring til rådet om å trå varsomt når medlemmene utøver sin myndighet i minoritetsspørsmål. Hvis vi tar et synspunkt i tråd med regjeringens tidligere argumentasjon kan vi anta at dersom det er blitt enklere for anklagere å utnytte traktaten, og rådsmedlemmer har lavere terskel for å gripe inn, kan dette få store konsekvenser for Polens forhold til Folkeforbundet og for statens nasjonale sikkerhet.

3.4 Polske meninger og oppfordringer

Memorandumet slutter med en liste over noen meninger den polske regjeringen har, som også kan oppfattes som oppfordringer eller forslag, i form av dokumentets tiende seksjon. Regjeringen opplyser om at de ønsker en justering av det polsk-tsjekkoslovakiske forslaget som ble vedtatt 27. juni 1921. Istedenfor å følge forslagets opprinnelige forandringer i prosedyre, som fastslo at petisjoner kun skulle videresendes etter en viss periode, skal ingen petisjoner mottatt fra minoriteter videresendes til Folkeforbundets medlemsstater.⁸⁴ Det er mulig at andre lignende ikke-statlige aktører som sender inn petisjoner også omfattes her. Antakeligvis er ikke rådsmedlemmer utelukket som mottakere, derimot. Regjeringen ønsker at dette skal bli ny prosedyre. De anerkjenner likevel at rådet kan vedta et nytt forslag som endrer prosedyren videre. Ellers virker de å foreslå at rådet kan vedta resolusjoner som skaper unntak for enkelttilfeller. Videre presenterer den polske regjeringen sin mening om at treerkomiteen skal stå uten uavhengig myndighet, og at dens arbeid dermed kun skal ansees som rutinemessig informasjonsinnhenting.⁸⁵

⁸² UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 9, Artikkel 9

⁸³ Ibid: 9, Artikkel 9

⁸⁴ Ibid: 10, Artikkel 10

⁸⁵ Ibid: 10, Artikkel 10

Den polske regjeringen mener påfølgende at prosedyren nedlagt i minoritetstraktatens andre avsnitt av artikkel 12 skal følges i alle minoritetssaker.⁸⁶ Som vi har sett tidligere virker Polen å være av den mening at traktatens 12. artikkel innebærer at kun individuelle rådsmedlemmer har myndighet til å heve petisjoner til rådet for deliberasjon, samt å i det hele tatt angi petisjoner til rådets oppmerksomhet. Dette ville i så fall reflektere synet Polen gav om anklagene omtalt i artikler 5 og 6, ansett som motstridende med traktatens innhold og juridisk ugrunnet. Denne tolkningen synes å være basert på at artikkelen ikke direkte tildeler denne myndigheten til slike aktører, noe som da motstrider den tolkningen rådet virker å ha. At dette er tilfellet, synes å bli bekreftet i siste avsnitt. Regjeringen presiserer at, som følge av deres syn på artikkel 12 av minoritetstraktaten, mener de at ingen minoritetsspørsmål skal tas opp av rådet uten direkte initiativ av et rådsmedlem.⁸⁷ Her er trolig nok alle former for petisjoner og kommentarer også inkludert. Skal dette derimot skje, anerkjenner regjeringen rådsmedlemmers rett til å ta del i den eventuelle deliberasjonen om minoritetsspørsmålet. Regjeringen vektlegger de enkelte rådsmedlemmers individuelle rettighet til å ta et slikt initiativ.⁸⁸

De polske meningene og oppfordringene i denne seksjonen viser at regjeringen ikke ønsker noen drastiske endringer for Folkeforbundets råd og dets arbeid med minoriteter. Polen ønsker en begrensning i prosedyren for kommunikasjon av minoritetspetisjoner. Med tanke på vedtakelsen av Tittonis rapport virker det som at rådet verdsetter fri flyt av informasjon gjennom organisasjonen. Selv om det polsk-tsjekkoslovakiske vedtaket innebar noen endringer i når og hvordan informasjon ble kommunisert, forsøkte det ikke å blokkere denne videresendelsen. Videre presiserer regjeringen sin mening om at treerkomiteen skal fortsette å stå uten uavhengig myndighet. En større endring kan isteden komme gjennom det presumptive ønsket om å forandre gjeldende tolkning av artikkel 12 i minoritetstraktaten. Noe som potensielt kunne innebære vesentlige endringer i hvem som har rett til å sende inn minoritetspetisjoner. Likevel er det også mulig at betydningene av en slik endring ikke ville vært så betydelig for rådet i dets håndtering av minoritetssaker. Dette blir utdypet videre i neste kapittel hvor Folkeforbundets behandling av informasjon i slike saker undersøkes nærmere.

⁸⁶ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 10, Artikkel 10

⁸⁷ Ibid: 10, Artikkel 10

⁸⁸ Ibid: 10, Artikkel 10

Det er ikke nødvendigvis viktig å anslå om rådet ser på seksjonens innhold som ønskelig eller ikke. Det kan likevel være betydningsfullt for regjeringen å gjøre rådet bevisst på hvor Polen står på disse punktene. De polske meningene og oppfordringene burde ikke å ansees som et angrep på Folkeforbundets råd. Isteden kan det ses som en appell om at rådet bør ta en mer reservert rolle i behandlingen av minoritetsspørsmål, noe som har vært en gjenganger i andre deler av memorandumet. Polens innvendinger mot rådet er ikke nødvendigvis urettferdige, det er forståelig at regjeringen viser skepsis til utenlandsk innblanding. Minoritetstraktaten og en internasjonal organisasjon som Folkeforbundet er tross alt relativt eksperimentelle, og nyskapende oppfinnelser.

4 Det andre polske memorandum, august 1923

4.1 Petisjoner fra minoriteter

Det eksisterer, i tillegg, en oppfølger til memorandumet. Dette andre dokumentet fra den polske regjering ble mottatt av generalsekretæren 24. august 1923. Det forklares der om at dette andre memorandumets formål er å opplyse om hvordan Polen ønsker at Folkeforbundet skal håndtere petisjoner sendt inn av minoriteter og internasjonale organisasjoner. I det innledende notatet blir det fortalt av den nye polske delegaten Modzelewski at han er blitt instruert av den polske regjeringen til å overlevere dette supplerende memorandumet for rådets overveielse.⁸⁹

Dokumentet er todelt, og i del en blir det foreslått en prosedyre for hvordan Folkeforbundet skal akseptere petisjoner tilsendt av minoriteter. Regjeringen forteller at de ønsker å bygge på de tankene som ble lagt frem i seksjoner fem og seks av det første memorandumet. De delene handler om hvilke aktører som burde ha rett til å sende inn minoritetspetisjoner til rådet. Som vi har sett, virker regjeringen å være av den mening at kun medlemmer av rådet burde ha denne rettigheten, et syn som er basert på deres tolkning av minoritetstraktatens 12. artikkel. En tolkning som virker å motstride rådets egne syn på saken. Videre tar de også henhold til noen andre vedtak angående lignende tilfeller. De ønsker derfor å klargjøre noen punkter her de mener ville vært fordelaktig.⁹⁰

⁸⁹ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 1-2

⁹⁰ Ibid: 3

Den polske regjeringen foreslår dermed at alle petisjoner sendt av ett eller flere medlemmer av en minoritetsgruppe burde kommuniseres kun gjennom regjeringen til den staten innsenderne er borgere av. Vedkommende stats regjering skulle deretter kunne inkludere eventuelle vedlegg de mener er aktuelle før petisjonen sendes videre. Dersom Folkeforbundets sekretariat skulle motta en petisjon som ikke følger denne nedlagte prosedyren skal petisjonen da returneres til avsender.⁹¹ Polen spesifiserer ikke direkte statsborgerskapet til alle innsendere av petisjoner som regjeringen omtalte i seksjoner fem og seks av januar-memorandumet.⁹² Men dersom de hadde vært polske borgere ville det under denne foreslåtte prosedyren bety at alle petisjoner og klager ville først måtte gå gjennom Polens regjering, som da ville hatt rett til å legge ved andre opplysninger de mente var relevante. Det hadde da oppstått en situasjon hvor regjeringen hadde måttet behandlet en petisjon som anklaget den selv, som de deretter skulle ha sendt inn til Folkeforbundet for å bli overveiet av rådet.

Dette betyr imidlertid ikke at Polen har onde intensjoner med sitt forslag. Det kan heller være et ønske om å få muligheten til å i større grad kunne ta hånd om minoriteters klager før de eventuelt blir videresendt til sekretariatet. Dette var kanskje blant det viktigste for polakker. Fordi som Czechowska og Kania påpeker, var ønsket om å få overlate minoritetsbeskyttelse til den polske grunnloven stort. Paderewski understreket allerede under Versaillesforhandlingene at rettigheter for minoriteter ville bli inkludert i grunnloven selv uten minoritetstraktaten.⁹³ Under de parlamentariske debattene rundt vedtakelsen av traktaten hjemme i Polen var det mange som hevdet at den lange polske tradisjonen av toleranse sto som et vitne til hvorfor utenlandske krav var unødvendig.⁹⁴

Likevel er det viktig å ta i betraktning bakgrunnen for Polens minoritetstraktat, og hvorfor stormaktene ønsket en slik ordning i utgangspunktet. Dmowski, som en av de polske representantene ved forhandlingene i 1919, ble beskyldt for å være grunnen til at Ententemaktene mente spesielle obligasjoner for beskyttelse av minoritetsgrupper var nødvendig for Polen. Anklagen var basert på hans velkjente nasjonalistiske og antisemittiske

⁹¹ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 3

⁹² UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 10: 5-6, Artikler 5-6

⁹³ Czechowska & Kania 2022: 163

⁹⁴ Czechowska & Kania 2022: 163; Marzec 2021: 1081

holdninger, og kom fra Herman Lieberman, en sekularisert jødisk sosialist fra det polske sosialistpartiet. Selv Paderewski, den andre polske representanten i 1919, var misfornøyd med konsekvensene Dmowskis rykte hadde for Polens internasjonale omdømme.⁹⁵

Videre i dokumentet opplyser den polske regjeringen om fordeler de mener deres foreslåtte prosedyre kunne bringe. I det første punktet forteller regjeringen at dersom en minoritet oppfatter måten de blir behandlet av lokale myndigheter på som verre enn det minoritetstraktaten garanterer kan myndighetene nå bli øyeblikkelig informert. Det kan dermed raskt bli tatt steg for å bedre situasjonen. På det andre punktet opplyser regjeringen at under deres foreslåtte system ville minoriteter motta en garanti fra statens sentrale myndigheter om at dersom minoritetene mente at traktatens krav ikke ble riktig opprettholdt ville staten undersøke situasjonen. Dersom myndighetene da oppdaget at dette var sant, ville det ikke være nødvendig for minoritetene å oppsøke utenlandsk støtte, fordi situasjonen ville hatt mulighet til å bli oppklart innenlands. Dette ville medføre forbedringer i forholdene mellom staten og minoritetsgruppene. I det tredje og siste punktet forklarer regjeringen at dersom Folkeforbundet hadde tatt i bruk denne foreslåtte prosedyren ville antallet petisjoner rådet mottok gått kraftig ned. Dette er fordi minoritetenes nasjonale regjeringer ville ha mulighet til å ta hånd om eventuelle problemer først. Noe som ville føre til at rådets medlemmer kun måtte tre inn dersom minoriteten og regjeringen ikke klarte å løse problemet innenlands.⁹⁶

Hovedformålet med den nye foreslåtte prosedyren er altså å gi stater pålagt minoritetstraktater en mulighet til å behandle minoriteters klager før de blir sendt til Folkeforbundet. Dermed vil det være en måte å redusere utenlandsk involvering på. Polen håper at det samtidig kan skape mer vennlige relasjoner mellom minoritetsgrupper og deres statlige myndigheter. Forslagets mulige fordeler er i tråd med argumentasjonen til stede i det forrige memorandumet. Hevdelsen av polsk suverenitet, samt kultivering av sterke og vennlige bånd mellom stat og minoritet, var begge viktige punkter i januar-memorandumet. Det er viktig å unngå antakelsen om at Polen ønsker å fjerne alle former for garanterte rettigheter for- og beskyttelse av minoritetsgrupper. Det kan derimot være forståelig at de isteden ønsker at slike ordninger skal

⁹⁵ Marzec 2021: 1083, 1088

⁹⁶ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 3-4

befinne seg innenlands, samt ha sitt opphav der. Fink opplyser at de franske representantene ved traktatforhandlingene i 1919 «made clear their preference that the Poles manage their domestic affairs by themselves.».⁹⁷

4.2 Petisjoner fra internasjonale organisasjoner

August-memorandumets andre del legger frem en foreslått prosedyre for hvordan Folkeforbundet burde håndtere petisjoner sekretariatet mottar fra internasjonale organisasjoner. Regjeringen åpner med å opplyse om at de mener petisjoner innsendt av den typen aktører ikke burde bli videresendt til rådet for undersøkelse og deliberasjon. Det påstås videre, som et faktum, at petisjoner av dette slaget er en innblanding fullstendig uten grunnlag. For å begrunne denne påstanden peker regjeringen til deres tolkning av minoritetstraktatens 12. artikkel. Videre legges det frem at ettersom minoritetsbefolkningene boende i traktatstatene er de som drar nytte av de obligasjonene statene er pålagt, burde det også være selve minoritetene som har rett til å kreve opprettholdelsen av obligasjonene. Det betyr at rådsmedlemmer er de eneste som kan blande seg inn i en traktatstats anliggender i minoritetsspørsmål, og at det kun kan skje ved en henvendelse fra selve minoritetsgruppene.⁹⁸

Regjeringen forsøker med denne delen å videre avklare sin tolkning av minoritetstraktatens 12. artikkel. Likevel belyser ikke dette noe nytt i forhold til det vi allerede vet. Regjeringen la dette klart frem i den sjette delen av januar-memorandumet da de omtalte traktatens bestemmelser: «They do not lay down that any private association whatsoever is entitled to take the initiative in submitting questions relating to the protection of minorities to the League of Nations.».⁹⁹ Dermed kan dette være et forsøk fra regjeringen på å gjøre sitt ståsted klarere for rådet ved å direkte utelukke aktører, ettersom rådets tolkning ikke ekskluderer aktører på samme måten som Polen gjør med sin tolkning av artikkel 12.

Noe av bakgrunnen for denne eksplisitte avvisningen av internasjonale organisasjoner finner vi kanskje i jødisk aktivisme. Som Marzec forteller «Jewish diplomacy played an important

⁹⁷ Fink 2008: 39

⁹⁸ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 5

⁹⁹ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 10: 6, Artikkel 6

role in pushing forward the idea of the treaty.».¹⁰⁰ Videre beretter han at det var mange i Polen som mente at minoritetstraktaten hovedsakelig var skapt for å beskytte jøder.¹⁰¹ Mer om dette finner vi hos Fink, som forteller om den jødiske advokaten Louis Marshall som var en viktig talsperson for minoritetsrettigheter, spesielt jødiske rettigheter, ved forhandlingene rundt minoritetstraktaten. Om organisasjonen American Jewish Committee forteller Fink at den ble dannet med formål om blant annet å «combat foreign persecution» og var en av flere internasjonale organisasjoner som hadde dette som en av deres hensikter.¹⁰² Det blir fortalt at Polen viste ekstra skepsis mot internasjonal jødisk aktivisme. Utover 1920-tallet fortsatte Marshall aktivt sin kamp for jødiske rettigheter i Øst-Europa. Han var selv noe skeptisk til Folkeforbundet så han tok også i bruk andre fremgangsmåter i denne kampanjen.¹⁰³ Bacon opplyser at selv med Polens antagonistiske holdning mot sin jødiske minoritet forble jødernes rett til å appellere via petisjoner til Folkeforbundet ubrukt gjennom 1920-tallet. En markant kontrast til andre minoritetsgrupper i Polen. De få petisjonene som ble sendt på vegne av polske jøder gjennom tiåret var alle fra utenlandske organisasjoner.¹⁰⁴

Den polske regjeringen fortsetter denne delen med å hevde at deres syn – at kun minoritetene selv kan fungere som et startpunkt for et minoritetsspørsmål i rådet – virker å samsvare med konklusjonen i Tittonis rapport. Det blir påstått at denne konklusjonen forteller at kun minoriteter har rett til å sende inn petisjoner til Folkeforbundet. Videre forklares det at petisjoner innsendt av Folkeforbundets medlemsstater, som ikke er rådsmedlemmer, mangler grunnlag for at deres handlinger skal bli tildelt samme status som petisjoner fra minoriteter. Denne påstanden synes å være basert på at Tittonis rapport ikke utdyper om «the juridical character and justification» for slike medlemmers handlinger.¹⁰⁵

Rapporten tar for seg flere punkter, og ett av dem er, som nevnt tidligere, hvem som har rett til å sende petisjoner til Folkeforbundet. Det forklares at rådsmedlemmers rett til å heve et minoritetsspørsmål foran rådet, ikke utelukker minoritetene selv, og medlemsstater som ikke er rådsmedlemmer, til å gjøre det samme. En handling fra slike aktører har derimot ikke

¹⁰⁰ Marzec 2021: 1085

¹⁰¹ Ibid: 1085

¹⁰² Fink 2008: 21-22

¹⁰³ Ibid: 27, 38

¹⁰⁴ Bacon 2002: 149-150

¹⁰⁵ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 6

juridisk makt, men kan isteden skaffe rådets oppmerksomhet til et minoritetsspørsmål.¹⁰⁶ Selv om det kun er disse to typene aktører som nevnes i rapporten, betyr ikke det nødvendigvis at andre aktører er utelukket fra å gjøre det samme. Den polske regjeringen påstår at ettersom Tittoni ikke utdyper mer detaljert om grunnlaget alminnelige medlemsstater har til å sende inn petisjoner, kan ikke deres handling ansees som likestilt en tilsvarende handling fra minoriteter. Det virker å være på dette punktet regjeringen hevder at deres syn samsvarer med det som kommer frem i Tittonis rapport.¹⁰⁷ Her kan det imidlertid bemerkes at rapporten ikke utdyper om minoriteters rett til slike tiltak heller.¹⁰⁸

Polen avslutter med å fortelle sin mening om at alle innsendinger angående minoritetsbeskyttelse fra internasjonale organisasjoner burde regnes som «subsidiary documents of an informative character», og ikke som ordinære petisjoner.¹⁰⁹ Denne presiseringen om informasjon Folkeforbundet mottar fra denne typen aktører er ikke nødvendigvis så overraskende og følger den generelle tråden om å bekjempe utenlandsk innblanding. Det som kanskje er mer overraskende derimot er regjeringens aksept av petisjoner innsendt fra minoriteter, noe som de virket å vise misnøye til i, blant annet, den sjette seksjonen av januar-memorandumet. Hvor det, som nevnt, ble argumentert at dersom et medlem av en minoritet skulle velge å appellere til Folkeforbundet for å bedre sin situasjon ville det gi de spesielle privilegier majoriteten ikke hadde.¹¹⁰ Likevel kan ikke petisjoner mottatt fra medlemmer av minoritetsgrupper som er borgere av- og boende i Polen regnes som en form for utenlandsk innblanding. Noe som dermed kunne ha gjort det mer utfordrende å argumentere for deres avisning.

Den polske regjeringens ønske om å nedgradere statusen av informasjon kommunisert til Folkeforbundet fra internasjonale organisasjoner ville ikke resultert i store forandringer for organisasjonen. Stone påpeker at selv petisjoner innsendt av minoriteter er også kun informasjon, ettersom de ikke innehar noen juridisk makt i seg selv. Det kreves uansett

¹⁰⁶ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 145

¹⁰⁷ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 6

¹⁰⁸ UNOG. 1920. Tenth Council of the League of Nations. R1407-27-7747-2764: 145

¹⁰⁹ UNOG. 1923. Protection Proposals Submitted by the Polish Government. C-539-1923-I_EN: 6

¹¹⁰ UNOG. 1923. Proposals Submitted by the Polish Government. C-65-1923-I_EN: 10: 7, Artikkel 6

direkte handling fra et rådsmedlem dersom petisjonen skal plasseres foran rådet. Stone forteller at

«There is no difference, juridically speaking, between a petition submitted by a minority organization and one submitted by an individual or by an international sectarian or other organization; or between either of these and the newspaper cuttings which the Minorities Section constantly collects and classifies. All are information, pure and simple».¹¹¹

Alle petisjoner og andre typer innsendinger til Folkeforbundet, samt annen informasjon som organisasjonen selv samler, blir alt brukt til samme formål – å sikre at rådet har alle nødvendige opplysninger til å utføre sine plikter overfor minoriteter boende i traktatstater.¹¹² I tillegg til informasjon Folkeforbundet blir tilsendt og kunnskap minoritetsseksjonen samler inn fra blant annet aviser, forteller Bacon om en annen viktig måte organisasjonen skaffet opplysninger på. Colban møtte ofte representanter fra minoritetsgrupper og statlige myndigheter, noe han kunne bruke halve året på å gjøre, for å skaffe kjennskap til deres syn på ulike saker. Samtidig brukte han disse møtene til å opplyse om sitt eget og seksjonens syn på sakene.¹¹³

Dette viser dermed at selv om Polen ønsket å underminere legitimiteten til petisjoner innsendt fra internasjonale organisasjoner kontra innsendinger fra minoriteter, hadde Folkeforbundet uansett tilgang til mye annen informasjon. Det kan likevel være et formål i seg selv for den polske regjeringen å klargjøre sitt syn på kommunikasjoner fra ulike aktører, uansett om det kanskje ikke vil utgjøre store forskjeller i praksis. Argumentasjonen kan tyde til et ønske om et hierarki av innsendinger organisasjonen mottar, hvor petisjoner fra minoritetene selv muligens ville vært på toppen. Dermed kan dette også være en måte for regjeringen å kommunisere sine prioriteringen til Folkeforbundet. Noe som kan oppfattes som et bevis på at polske myndigheter tar minoriteters klager svært seriøst. Samtidig ville det fremdeles falle i tråd med polsk skepsis til utenlandsk innblanding, her i form av innsendinger fra internasjonale organisasjoner.

¹¹¹ Stone 1932: 504

¹¹² Ibid: 504

¹¹³ Bacon 2002: 152

August-memorandumet, som et supplerende dokument til innsendingen fra januar er mer begrenset i sitt omfang. Det første dokumentet inneholdt deler som kan tolkes som ønsker om å innskrenke rådets autoritet ovenfor minoritetsspørsmål. Dette memorandumet, derimot, synes isteden å være et ønske om å begrense rollen av petisjonsinnsenderne angående minoritetsspørsmål. Dette ønsket kommuniseres som å være en fordel for Folkeforbundets råd, ettersom de ville motta færre innsendinger som skulle regnes som minoritetspetisjoner. Videre ville regjeringens forslag bringe med fordeler for Polen, hovedsakelig gjennom muligheten til å behandle klager fra minoriteter før de henvendte seg til rådet for bistand. Som vi har sett ville ikke ønsket om å endre statusen av innsendinger fra internasjonale organisasjoner nødvendigvis endre mye i praksis – Folkeforbundet ville trolig ha tatt kommunikasjoner fra slike aktører i betraktning uansett. Likevel kommer det polske målet om å begrense utenlandsk involvering i minoritetssaker klart til syne ved flere punkter i dokumentet.

5 Konklusjon

I denne teksten er det blitt undersøkt noen utvalgte dokumenter fra Folkeforbundets arkiver. Oppgavens hovedvekt har vært på to memorandum fra 1923, fremstilt av den polske regjering og sendt til Folkeforbundet. Disse to dokumentene har inneholdt flere meninger, argumenter og forslag angående Folkeforbundet og dets råd, samt den polske minoritetstraktaten og den gjeldende ordningen for beskyttelsen av minoritetsgrupper boende i Polen. I tillegg er det blitt undersøkt noen relaterte dokumenter for å skape en mer utdypende kontekst for de polske handlingene. Denne delen vil først inneholde en oppsummering av det som er blitt funnet fra undersøkelsen av dokumentene og sekundærlitteraturen. Deretter vil jeg forsøke å komme med en konklusjon til problemstillingen som ble presentert i innledningen.

Et sentralt tema for den polske regjeringen gjennom memorandumene har vært å bekjempe det som ble ansett som utenlandsk innblanding og involvering i Polens indre anliggender. Dette er fordi fra det polske ståstedet kunne Folkeforbundet og minoritetstraktaten begge bli sett på som former for uønsket innblanding fra fremmede aktører. Som vi har sett i undersøkelsen av kildematerialet og sekundærlitteraturen kan en del av skepsisen for dette spores tilbake til antisemittiske holdninger, noe av bakgrunnen for dette stammer trolig fra Dmowski og hans parti. I formålet om å bekjempe denne innblandingen tok den polske

regjeringen i bruk en bred argumentasjon, samtidig som de kom med forslag og oppfordringer til Folkeforbundet. Deler av argumentasjonen baserte seg på en påpeking av minoritetstraktatens påståtte mangler og feil. Det ble i tillegg hevdet at ordningen om beskyttelsen av minoriteter ble implementert på urettferdig vis. Dermed ble det foreslått en generalisering som ville medføre felles obligasjoner ovenfor minoritetsgrupper til alle av organisasjonens medlemsstater, noe som samsvarer med funnene som ble satt lys på i Czechowska og Kaniás verk. Videre har vi sett at flere punkter av argumentasjonen samsvarte med sympatiske holdninger fra ansatte ved minoritetsseksjonen, dermed er det mulig at disse holdningene ble tatt i betraktning da regjeringen utformet dokumentene.

For å styrke sin egen posisjon i minoritetssaker kom den polske regjeringen også med forslag og oppfordringer angående hvilke aktører som hadde rett til å sende inn petisjoner til Folkeforbundet. I januar-memorandumet virket regjeringen å ha en tolkning av minoritetstraktatens 12. artikkel som syntes å tilsi at kun rådsmedlemmer hadde rett til å sende inn petisjoner. Denne meningen hadde trolig endret seg da det andre memorandumet ble levert, ettersom at regjeringen da åpnet for at minoriteter skulle ha muligheten til å sende inn petisjoner. Dette skulle derimot kun skje gjennom regjeringen til den staten minoritetene var borgere av. Dermed ville den polske regjeringen ha en sjanse til å behandle minoritetenes klager før de ble videresendt til Folkeforbundet. Dette ville ført til en reduksjon i den utenlandske innblanding i minoritetssaker. Internasjonale organisasjoners innsendinger skulle ikke bli regnet som ordinære petisjoner, men som Stone påpekte ville det trolig innebære få endringer for Folkeforbundet. Stone opplyste også om at regjeringens meninger og oppfordringer angående treerkomiteen heller ikke ville ha resultert i stort. Det polsk-tsjekkoslovakiske forslaget som ble vedtatt hadde derimot resultater om Polens stilling dersom de skulle blitt tiltalt i en minoritetssak. Regjeringen brukte dette som et eksempel på å vise deres samarbeidsvilje.

Gjennom denne oppgaven har vi sett at i Polens forsøk på å stille seg imot Folkeforbundet og minoritetstraktaten ble det tatt i bruk, som nevnt, en utbredt argumentasjon som omfattet flere punkter, den polske regjeringen kom med oppfordringer og forslag. Som vi har sett har disse oppfordringene og forslagene tatt for seg endringer i ulike prosedyrer. Dette kom blant annet frem gjennom det polsk-tsjekkoslovakiske vedtaket om hvordan informasjon ble sendt rundt i

Folkeforbundet og muligheten for stater tiltalt i minoritetssaker å inkludere kommentarer til petisjonene som eventuelt ble hevet. Dette ble i seg selv brukt som et argument, som nevnt, samtidig som det ble forsøkt å bygge videre på det. Regjeringen kom også med oppfordringer om hvordan Folkeforbundet skulle håndtere innsendinger fra ulike aktører.

Mye av argumentasjonen var basert på å bekjempe utenlandsk innblanding, og å styrke Polens posisjon i minoritetssaker. Noe som har sammenfalt med mye av sekundærlitteraturen, blant annet gjennom ønsket om å reservere minoritetsbeskyttelse til den polske grunnloven. Flere deler av argumentasjonen har falt i tråd med tidligere funn, som generaliseringen som Czechowska og Kania har undersøkt. Gjennom å knytte funnene fra memorandumene til tidligere forskning har det også blitt sett at flere punkter i de polske fremgangsmåtene trolig kan ha hatt bakgrunn i antisemittiske holdninger. Videre har det også blitt oppdaget at sympatiske holdninger innen minoritetsseksjonen også kan ha blitt tatt i betraktning under formuleringen av den polske argumentasjonen. Ved å ha knyttet polske oppfordringer til det Stone har funnet om hvordan treerkomiteen handlet og hvordan Folkeforbundet behandlet informasjon har vi også sett at noen av regjeringens forslag ville hatt begrensede resultater. Dette kan peke mot at noen fremgangsmåter kunne hatt symbolske, eller følelsesmessige formål, som for eksempel ønsket om å endre statusen av innsendinger fra internasjonale organisasjoner i forhold til de fra minoriteter. Noe som kunne skape et bilde om at Polen satte minoritetsbeskyttelse høyt. Den polske regjeringen stilte seg altså ikke nødvendigvis fiendtlig til Folkeforbundet og minoritetstraktaten, men kom likevel med flere forbehold mot å følge traktatens stipulasjoner helhetlig. På den andre siden kom regjeringen også med forslag som muligens kunne vært fordelaktig for begge parter. Det ble dermed tatt i bruk et variert sett med fremgangsmåter, hvor mye av det kan spores tilbake til samme formål: å redusere utenlandsk innblanding i polske anliggender.

6 Litteraturliste

Bacon, G. (2002). Polish Jews and the Minorities Treaties Obligations, 1925: The View from Geneva (Documents from the League of Nations Archives). *Gal-Ed: On the History & Culture of Polish Jewry*, 18, 145-176

Böhler, J. (2015). Enduring Violence: The Postwar Struggles in East-Central Europe, 1917-21. *Journal of Contemporary History*, 50(1), 58-77. <http://www.jstor.org/stable/43697363>

Czechowska, K. & Kania, K. (2022). The Polish Minority Treaty and the Polish Idea of Generalisation of Minority Protection Commitments Within the League of Nations. *Przegląd Zachodni*, 383(2), 163-176.

Dyroff, S. (2014). Minority Rights and Humanitarianism: The International Campaign for the Ukrainians in Poland, 1930–1931. *Journal of Modern European History*, 12(2), 216-230. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=30h&AN=96060805&site=ehost-live>

Fink, C. (2008). Louis Marshall: An American Jewish Diplomat in Paris, 1919. *American Jewish History*, 94(1-2), 21-40. <http://doi.org/10.1353/ajh.0.0059>

Gram-Skjoldager, K. & Ikonou, H. A. (2019). The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organizations. *The International History Review*, 41(2), 257-279. <https://doi.org/10.1080/07075332.2017.1409792>

Marzec, W. (2021). ‘One of the oldest states in Europe has never suppressed any nation’. The minority treaty, nationalist indignation and the foundations of interwar ethnic democracy in Poland. *Nations and nationalism*, 27(4), 1080-1096. <https://doi.org/10.1111/nana.12765>

Stone, J. (1932). Procedure under the Minorities Treaties. *The American Journal of International Law*, 26(3), 502-513. <https://doi.org/10.2307/2190201>

Walicki, A. (2000). The Troubling Legacy of Roman Dmowski. *East European Politics and Societies*, 14(1), 12-46. <https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=2597>

Witkowska-Chrzczonek, K. (2021). Interwar and Contemporary Poland. A Comparison of the Protection of Minority Rights in the Second and in the Third Polish Republics. *Comparative Law Review*, 27, 407-422. <https://doi.org/10.12775/CLR.2021.018>

7 Kildeliste

United Nations Office at Geneva. (1919). *Meetings reports of the Committee on new States*. Hentet 24. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/meetings-reports-of-the-committee-on-new-states>

United Nations Office at Geneva. (1919). *Treaty of Peace Between the United States of America, the British Empire, France, Italy and Japan and Poland*. Hentet 3. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/ratification-of-peace-treaty-between-allied-powers-and-poland-proces-verbal-of-deposit-of-ratifications-of-treaty-signed-at-versailles-28th-june-1919-treaty-of-peace-between-the-united-states-of-america-the-british-empire-france-italy->

United Nations Office at Geneva. (1919). *Treaty of Peace between the Allied, Associated Powers, Germany and Protocol. Signed at Versailles June 28 1919*. Hentet 4. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/treaty-of-peace-between-the-allied-associated-powers-germany-and-protocol-signed-at-versailles-june-28-1919>

United Nations Office at Geneva. (1921). *Protection of leaseholders of domains in Pomerania and Posen - Presidents of Society of leaseholders of "domains" in Poland - Forwards memorial protesting against the infringement by the Polish government of the Minorities Clauses of the Treaty between Poland and the Principal Allied and Associated Powers. Begs the League of Nations Council to receive a representative of this Society, and to undertake the protection of these German speaking Polish citizens*. Hentet 16. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/protection-of-leaseholders-of-domains-in-pomerania-and-posen-presidents-of-society-of-leaseholders-of-domains-in-poland-forwards-memorial-protesting-against-the-infringement-by-the-polish-government-of-the-minorities-clauses-of-the-tre>

United Nations Office at Geneva. (1921). *Thirteenth Session of the Council, Geneva - Minutes of Meetings from 27 to 28 June 1921 - (Seventeenth Meeting to Twenty-First Meeting)*. Hentet 27. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/thirteenth-session-of-the-council-geneva-minutes-of-meetings-from-27-to-28-june-1921-seventeenth-meeting-to-twenty-first-meeting>

United Nations Office at Geneva. (1923). *Proposals Submitted by the Polish Government Regarding the Procedure in Connection with Minority Petitions*. Hentet 13. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/proposals-submitted-by-the-polish-government-regarding-the-procedure-in-connection-with-minority-petitions>

United Nations Office at Geneva. (1923). *Protection Proposals Submitted by the Polish Government Regarding the Procedure in Connection with Minority Petitions*. Hentet 20. april, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/protection-proposals-submitted-by-the-polish-government-regarding-the-procedure-in-connection-with-minority-petitions>

United Nations Office at Geneva. (1924). *Covenant of the League of Nations with Annex*. Hentet 7. mai, 2023, fra <https://archives.ungeneva.org/covenant-of-the-league-of-nations-with-annex-3>

United Nations Office at Geneva. (u.å.). *Poland - Administrative Divisions. Voivodeships*. Hentet 6. april, 2023 fra <https://archives.ungeneva.org/poland-administrative-divisions-voivodeships>

