

Janusz Gilas, Janusz Symonides

Plebiscyt na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach jako zagadnienie prawa międzynarodowego

Komunikaty Mazursko-Warmińskie nr 4, 525-551

1966

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PLEBISCYT NA POWIŚLU ORAZ NA WARMII I MAZURACH JAKO ZAGADNIENIE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO*)

Bogusław Leśnodorski w pracy poświęconej plebiscytowi na Warmii i Mazurach wypowiedział pogląd, że:

„W dalszych studiach nad plebiscytem musi się znaleźć obszerne omówienie sytuacji prawnej interesującego nas obszaru w tym czasie, jak i w szczególności Komisji Alianckiej i jej ustawodawstwa”¹.

Równie wiele do dalszych badań nad plebiscytem na Warmii i Mazurach wnieść może porównanie tych plebiscytów z innymi plebiscytami. Do licznych przyczyn, jakie złożyły się na przegranie plebiscytu, dodać można nowe, które wybiegają daleko poza analizę jego przebiegu i wskazują, że główną przyczynę polskiej przegranej stanowiła konkretna wersalska konstrukcja prawna — różna bardzo znacznie od tej, jaką zastosowano przy innych plebiscytach. Przeto również z tego powodu strona polska nie mogła wygrać. Nie miały co do tego wątpliwości — może z wyjątkiem Francji — wielkie mocarstwa uczestniczące w konferencji paryskiej. W poważnym studium poświęconym konferencji napisano w związku z plebiscytem na Warmii i Mazurach:

„Konferencja była świadoma, że obszar ten w rezultacie plebiscytu zostanie przyłączony prawdopodobnie do Niemiec, choć więzy rasowe i językowe mogą stać się w ostatecznym rachunku w końcu silniejsze i mogą doprowadzić do powstania silnego ruchu polskiego, kiedy pozbawione to będzie już znaczenia. Wszelako należało brać fakty takimi, jakimi były i pozostawić przyszłość jej losowi”².

Studium niniejsze nie jest jednak tylko przyczynkiem do zagadnienia historii plebiscytów w prawie międzynarodowym. Posiada ono znaczenie także dla współczesnej myśli prawniczej. W nauce niemieckiej bowiem właśnie w oparciu o przykłady ple-

*) Chociaż w polskich publikacjach historycznych przyjmuje się, że plebiscyty na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach były jednym plebiscytem, w rzeczy samej z postanowień traktatu wersalskiego wynika, iż konferencja paryska zarządziła przeprowadzenie na tym terytorium dwu plebiscytów. Z tych względów powołano dwie odrębne Komisje Międzysojusznicze, a następnie w odrębnych aktach prawnych stanowiono normy dotyczące przebiegu prac plebiscytowych.

¹ B. Leśnodorski, *Plebiscyt na Warmii i Mazurach w 1920 r.*, Pomorzanie na progu dziejów najnowszych pod red. T. Cieślaka, Warszawa 1961, s. 425, przypis 39.

² H.W.V. Temperley, *A History of the Peace Conference of Paris*, London 1924, vol. 6, s. 249.

bisycytów międzynarodowych i w nawiązaniu do doktryny politycznej samookreślenia narodów dowodzi się prawą Niemiec do polskich ziem północnych. Zdaniem autorów niemieckich plebiscyty po I wojnie światowej dowiodły, że ludność urodzona na pewnym obszarze, nawet jeśli go nie zamieszkuje, uprawniona jest do wypowiedziania się o losach politycznych tego obszaru i, że przysługuje jej prawo wybierania ojczyzny³. W ujęciu tym przeprowadzone po I wojnie światowej plebiscyty stają się fragmentem uzasadnienia tzw. *Heimatrechtu* i krytyki postanowień umowy poczdamskiej z dnia 2 sierpnia 1945 r. w przedmiocie prawa do polskich ziem północnych. Krytyka wersalskiej koncepcji plebiscytów, a także konkretnego wzorca prawnego plebiscytów na Powiślu, oraz na Warmii i Mazurach staje się wobec powyższego integralnym składnikiem polemiki z koncepcją, tzw. prawa do stron ojczystych.

1. Geneza

Powstanie państwa polskiego po I wojnie światowej stanowiło fakt samoistny i autonomiczny. Okolicznością umożliwiającą odrodzenie się państwowości polskiej była klęska wojskowa poniesiona w I wojnie światowej przez Prusy i Austrię, oraz zwycięstwo rewolucji socjalistycznej w Rosji. Zagadnienie granic Polski nie mogło być oczywiście regulowane wyłącznie w umowie między Polską a jej sąsiadami, należało ono do kompetencji organów konferencji pokojowej w Paryżu⁴. Wielkie mocarstwa, opracowując podstawy porządku światowego, nie mogły bowiem pominąć zagadnienia granicy między Polską a Niemcami. Kwestia ta uznana została za jedną z najważniejszych, gdyż doświadczenie wskazywało, że potęga Niemiec w znacznym stopniu stworzona została w oparciu o nabytki terytorialne, ludnościowe i materialne pochodzące z rozbiorów Polski. *Iunctim* między uczestniczeniem Prus w rozbiorze Polski a ich potęgą, która niedawno zagroziła światu, dyktowało konieczność przywrócenia Polsce zabranych jej terytoriów. Główne mocarstwa myśl tę wyrażały następująco:

„Zagarnięcie zachodnich prowincji Polski było jednym z podstawowych kroków, wskutek czego militarna potęga Prus została wznieśiona, konieczność mocnego trzymania tych prowincji zwichrzyła całe życie polityczne, najpierw Prus, potem Niemiec. Wyrównanie tej krzywdy stanowi pierwszy obowiązek sprzymierzonych, jak to oświadczano w przeciągu całej wojny...”⁵.

Polskie stronnictwa polityczne, zwłaszcza zaś Narodowa Demokracja przypominając, iż rozbiory Polski stanowiły naruszenie norm prawa narodów, występowały z postulatem przywrócenia państwa polskiego w granicach 1772 r. Tytuł historyczny nie był

³ H. Kloss, *Die Ostdeutschen und das Selbstbestimmungsrecht*, Ostdeutsche Wissenschaft. Jahrbuch des Ostdeutschen Kulturrates, München 1963, Bd. 10, s. 348.

⁴ K. Wolfke, *Great and Small Powers in International Law from 1814 to 1920 (From the Pre-History of the United Nations)*, Wrocław 1961, ss. 94—107.

⁵ *Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany published by His Majesty's Stationary Office*, London 1920.

jednak jedyny, na który powoływały się one w swych wystąpieniach w przedmiocie granicy z Prusami Wschodnimi, wysuwały one nadto pewne argumenty natury etnicznej (domagające się przyznania Polsce ziemi mazurskiej), a nadto odwołując się do konieczności gospodarczej i strategicznej⁶. Prezydent Stanów Zjednoczonych Wilson w swych słynnych 14 punktach również nie ograniczał się do motywu etnicznego, jako jedynej podstawy przy ustalaniu granic polskich. Punkt 13 brzmiał:

„Należy stworzyć niezawisłe państwo polskie, które powinno obejmować obszary zamieszkałe przez niezaprzeczalnie polskie grupy ludności, któremu należy zapewnić swobodny i bezpieczny dostęp do morza, a którego polityczną i gospodarczą niezawisłość i terytorialną całość należy zagwarantować paktem międzynarodowym”⁷.

Stanowisko Polski w sprawie rewindykacji ziem północnych zostało przedstawione organom konferencji paryskiej dwukrotnie. Po raz pierwszy 29 stycznia 1919 r. zreferował je bardzo obszernie przed Radą Najwyższą główny delegat polski Roman Dmowski⁸, poczem propozycjom rewindykacyjnym nadano ostateczny charakter w nocy z dnia 25 lutego 1919 r.⁹. W nocy z 28 lutego 1919 r. Polska wystąpiła z projektem włączenia w obręb państwa Powiśla, Warmii i Mazur bez plebiscytu. Reszta Prus Wschodnich miała natomiast stanowić (wyjąwszy także pewne obszary, jakie powinny przypadać Litwie) niezależną republikę pod protektoratem Ligi Narodów¹⁰.

Komisja do spraw polskich, której Rada Najwyższa przekazała do opracowania projekt granic polskich z Niemcami, przyjęła, że przebieg granicy powinien być dostosowany do kryteriów etnicznych oraz uwzględnić czynniki strategiczne i komunikacyjne. Wstępnie jednak podstawę dla prac zmierzających do określenia wspomnianych granic winna stanowić dobrze znana linia historycznego podziału, tj. granica sprzed 1772 r.¹¹. Jak dowodzi Stanisław Hubert, przyjęcie zasady granic historycznych przeczyło tezie, że wyłączną zasadę miała stanowić koncepcja granic etnicznych i „myśl podziałów etnicznych przytłumiła na konferencji pokojowej ideę Polski przedrozbiorowej”¹².

⁶ H. Zieliński, *Poglądy polskich ugrupowań politycznych na sprawy ziem zachodnich i granicy polsko-niemieckiej (1914—1919)*, Problem polsko-niemiecki w traktacie wersalskim pod red. J. Pajewskiego, Poznań 1963, ss. 188, 189—191.

⁷ Posłużono się tłumaczeniem L. Ehrlicha, *Prawo międzynarodowe*, wyd. 4, Warszawa 1958, s. 73.

⁸ Dokumentacja: *Sprawy polskie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r.*, Dokumenty i materiały, Warszawa 1965, t. 1, dok. 10, ss. 45—56.

⁹ *Sprawy polskie...*, t. 1, poz. 18, ss. 64—66.

¹⁰ *Sprawy polskie*, t. 1, poz. 21, ss. 72—77, Omówienie tezy Z. Wroniak, *Rola delegacji polskiej na Konferencję Paryską w ustaleniu polskiej granicy zachodniej*, Problem polsko-niemiecki..., ss. 239—243; H. Zieliński, op. cit., ss. 206—207.

¹¹ B. Perelmuter, *Sprawa granic polsko-niemieckich na posiedzeniach Rady Najwyższej Konferencji Pokojowej w Paryżu (styczeń—kwiecień 1919 r.)*, Materiały i Studia WSNS, Warszawa 1960, ss. 142—145.

¹² S. Hubert, *Rozbiory i odrodzenie Rzeczypospolitej. Zagadnienie prawa międzynarodowego*, Lwów 1937, s. 253.

W nawiązaniu do zasady granic historycznych niewątpliwie w granicach II Rzeczypospolitej powinny znaleźć się późniejsze obszary plebiscytowe, tj. część Powiśla (powiaty malborski i sztumski) oraz Warmia. Należały one do Rzeczypospolitej w okresie przedrozbiorowym. Roszczenia polskie w odniesieniu do powiatów kwidzyńskiego i suskiego uzasadniały natomiast względy strategiczne i komunikacyjne. Jednocześnie nie byłoby takie postępowanie zasadniczo sprzeczne z kryterium etnicznym. Zarówno powiat kwidzyński, jak i suski zamieszkiwała licznie ludność narodowości polskiej.

Przyznanie Powiśla i Warmii wzmocniłoby Polskę w tym miejscu, w którym strategicznie jej granica była najsłabsza. Nabytki te stworzyłyby także korzystne dla ludności miejscowej naturalne zaplecze dla polskiego wybrzeża. Było to jedyne rozwiązanie, dzięki któremu Wisła, jako rzeka narodowa mogłaby być wykorzystana dla celów handlu i żegluga i także optymalnie dla celów irygacji Powiśla, przy posłużeniu się istniejącą siecią kanałową, rzeką Liwną i częściowo Nogatem¹³. Biorąc natomiast pod uwagę, że powszechne prawo międzynarodowe tamtego okresu nie dysponowało normami regulującymi zagadnienie wykorzystania rzek dla innych celów niż żegluga, przyznanie innemu podmiotowi prawa międzynarodowego obszarów posiadających kanały i dopływy Wisły, podczas gdy zasilające te urządzenia Wisła i Nogat znajdować się miały na terytorium drugiego państwa, z góry wykluczało możliwość optymalnego wykorzystania całej sieci wodnej regionu geograficznego.

Trochę inaczej należy ująć argumentację odwołującą się do komunikacji kolejowej. Linie kolejowe można bowiem dostosować do ustalonych granic międzypaństwowych i studia nad wpływem granic na sieć komunikacyjną dowodzą, że szlaki komunikacyjne dopasowywały się bez większych trudności do biegu granicy. W konkretnym wypadku polskich granic północnych zachodziła specjalna sytuacja. Ustalano granicę między agresorem a jego ofiarą, przy czym agresor miał ponieść odpowiedzialność nie tylko za rozbiór Polski, lecz także za wywołanie wojny światowej. Z tych względów państwa stowarzyszone i sprzymierzone, opracowując terytorialne podstawy porządku światowego, powinny były zatroszczyć się o ustalenie takiej granicy między Polską a Prusami Wschodnimi, która posiadałaby jak największą wartość strategiczną i zapobiegałaby naruszeniu bezpieczeństwa. Mocarstwa sojusznicze powinny zatem przy ustalaniu przebiegu granicy na Powiślu wziąć pod uwagę szereg względów komunikacyjnych. Przede wszystkim podkreślić należy, że przyznanie Polsce Powiśla umożliwiłoby jej uzyskanie bardzo dogodnego połączenia kolejowego Mława — Malbork — Gdańsk z przedłużeniem na Warszawę — Lublin — Lwów. O wartości tego połączenia najlepiej świadczy statystyka. Na jej podstawie można sformułować opinię, że ta linia komunikacyjna zarówno w okresie przed I wojną światową jak również w okresie powojennym była w większym stopniu eksploatowana niż linia Aleksandrów — Toruń — Gdańsk. W granicach Polski znalazłaby się również linia kolejowa Grudziądz — Gardeja — Kwidzyn — Malbork —

¹³ S. Pawłowski, *Territoire plebiscitaire sur la rive droite de la Vistule*, Poznań 1920, ss. 5—11.

Gdańsk, z możliwością przedłużenia do Łodzi i na Śląsk¹⁴. H.W.F. Temperley podkreśla nadto, że dzięki przyznaniu Polsce Powiśla, Warmii i Mazur uzyskałaby ona dogodnie połączenie równoleżnikowe z jej terenami północnymi w sąsiedztwie z Litwą¹⁵.

Przyznanie Polsce Powiśla wydatnie zmniejszyłoby granicę między Rzeczypospolitą a Wolnym Miastem Gdańskim oraz umocniło Polskę w górnym biegu Wisły. Fakt ten z pewnością mógłby wpłynąć w przyszłości na obopólnie korzystne i przyjazne ułożenie się stosunków między Polską a Gdańskiem¹⁶.

Zwrócić należy uwagę na to, że sytuacja demograficzna, zarówno na Powiślu i Warmii, jak również na Mazurach powinna być interpretowana na korzyść Polski, gdyż były to obszary niesprawiedliwego traktowania ludności polskiej przez rząd pruski. Inne postępowanie oznaczałoby sankcjonowanie bezprawia pruskiego. Jak wskazywała bowiem komisja dla spraw polskich w sprawozdaniu z dnia 12 marca 1919 r. przygotowanym dla Rady Najwyższej:

„Właśnie na linii od Kwidzyna poprzez Bydgoszcz i Toruń, plan sztucznej kolonizacji rządu niemieckiego wywarł najsilniejszy skutek, tak że prawie odciął polski dostęp do Bałtyku od czysto polskich okręgów na południu. Plan ten i jego skutki są tak jaskrawe, że komisja uznała za akt prostej sprawiedliwości pominąć granice etniczne i zamknąć ten okręg (w granicach) Polski”¹⁷.

Niestety, główne organy konferencji paryskiej nie tylko nie liczyły się z obowiązkiem nieakceptowania bezprawia (*ex iniuria ius non oritur*), lecz nadto działały w oparciu o błędne konkluzje, osiągane w wyniku przyjmowania statystyk narodowościowych niemieckich, które były systematycznie fałszowane przez władze niemieckie. Obiektywne argumenty etniczne w wypadku Powiśla, Warmii i Mazur powinny przeważać szalę na korzyść Polski. Zresztą wysunąć można inny jeszcze argument za przyznaniem Polsce tych terytoriów bez plebiscytu. Nabytki te mogłyby przecież zostać potraktowane jako rekompensata za pozostawienie na terytorium niemieckim enklaw narodowości polskiej (w Wielkopolsce i Pomorzu Zachodnim). Komisja dla spraw polskich w sprawozdaniu przygotowanym dla Rady Najwyższej częściowo uznała słuszność polskich tytułów rewindykacyjnych, chociaż propozycje jej nie były konsekwentnym dowodem akceptowania połączonych zasad granic historycznych i poszanowania obiektywnych argumentów etnicznych¹⁸.

¹⁴ Ibidem, s. 16; H.W.V. Temperley, op. cit., vol. 2, s. 210.

¹⁵ H.W.V. Temperley, op. cit., vol. 2, s. 211.

¹⁶ W. Petsch, *Powiśle i zagadnienie Prus Wschodnich na Konferencji Pokojowej w Paryżu w 1919 r.*, Lud, 1957, t. 44, s. 52.

¹⁷ Tłumaczenie za S. Hubert, op. cit., s. 253. Dane statystyczne konsekwencji polityki germanizacyjnej na terytoriach plebiscytowych w okresie przed I wojną światową przedstawiono w pracy W. Petsch, *Narodowościowe problemy granicy polsko-niemieckiej*, Problem polsko-niemiecki..., ss. 282—285, 297—299.

¹⁸ Podkreślono w literaturze, że statystyki niemieckie opracowywano według kwestionariuszy spisowych odrzucających język jako podstawę określenia narodowości. Duże liczebnie grupy narodowościowe polskie zaliczono w tych statystykach do narodowości niemieckiej w grupie dwujęzycznej lub tworzone osobną narodowość — mazurską. Na podstawie statystyk szkolnych, które nie podlegały tak wielkim zabiegom i na które powoływała się na konferencji paryskiej delegacja polska (statystyka z 1913 r.) należało dojść do wniosku, że w takich powiatach, jak Kwidzyn i Susz bez mała połowę

Zalecała ona, aby Polsce przyznano Powiśle i Warmię, co się natomiast tyczy Mazur, to o przynależności tego okręgu zdaniem komisji powinien zdecydować plebiscyt¹⁹. Komisja broniła zajętego stanowiska kilkakrotnie²⁰. Ostatecznie jednak wskutek wysiłków brytyjskiego premiera D. Lloyda George'a na wniosek Wilsona, Rada Najwyższa podjęła decyzję o zarządzaniu plebiscytów na spornych obszarach. W rzeczy samej oznaczało to przyznanie ich Prusom Wschodnim pod warunkiem zawieszającym, jakim miał być wynik plebiscytów. Argumentów przeciwko przekazaniu Powiśla i Warmii Rzeczypospolitej dostarczyły wspomniane statystyki narodowościowe. Argumenty strategiczne wysunięte przez stronę polską zostały pominięte, a wpływ argumentów komunikacyjnych zmniejszono do minimum, wskazując na możliwość ustanowienia tranzytu przez terytorium pruskie²¹.

Zarządzenie plebiscytów na obszarze Powiśla oraz Warmii i Mazur mogła Polska poddać krytyce w oparciu o normy prawa międzynarodowego, domagając się włączenia tych terytoriów bez dodatkowych sprawdzianów. Rząd polski przyjął jednak traktat wersalski i w myśl obowiązujących zasad prawa międzynarodowego związał się jego postanowieniami. Protest przeciwko plebiscytom w trzech wymienionych okręgach złożył natomiast rząd Niemiec. Protest ten nie mógł mieć jednak żadnego znaczenia, ponieważ Niemcy były związane już poprzednio układem rozejmowym, zapowiadającym stosowanie plebiscytów.

Zwrócić należy uwagę, że w pewnych kręgach polskich świadomych narodowościowo, które zamieszkiwały obszary plebiscytowe, zarządzenie plebiscytu traktowano jako naruszenie prawa międzynarodowego. Znajdowało to niekiedy, choć raczej sporadycznie, wyraz w rezolucjach i odezwach. Przewija się w nich myśl o tym, że pewne obszary plebiscytowe powinny wrócić bezwarunkowo do Polski w wyniku nieważnienia rozbiorów i odwołania się do konstrukcji *ius postlimini*. Powołać się można na przykład na rezolucję uchwaloną przez olsztyński sejmik powiatowy. Na wniosek delegata Jana Baczewskiego stwierdzono w niej, że ludność polska uważa plebiscyt za niepotrzebny, gdyż „traktat wyrówna krzywdy, jakie wyrządzili zaborcy Polski przez zbrodnicze rozbiory i przyniesie jej te same granice, jakie posiadała przed 1772 rokiem”²². Podobnie w proteście ludności Suszu przeciwko poddaniu tego powiatu przepisom plebis-

mieszkańców stanowiła ludność polska. Eksperti konferencyjni głównych mocarstw stosowali jednak oficjalne niemieckie statystyki narodowościowe. (Por. W. P e t s c h, *Powiśle...*, ss. 48—51; C. S m o g o r z e w s k i, *East Prussia must disappear*, London 1944, ss. 19—22.

¹⁹ *Sprawy polskie...*, t. 1, poz. 24, ss. 107—113, H. Zieliński, op. cit., s. 208.

²⁰ *Sprawy polskie...*, t. 1, poz. 28, ss. 121—128. 19 marca 1919 r., po szerszej dyskusji, w której Lloyd George sprzeciwiał się przyznaniu Polsce Powiśla, Warmii i Mazur, przekazano sprawy polskie specjalnej komisji. Komisja podtrzymała swe stanowisko na posiedzeniu w dniu 20 marca 1919 r., przy czym — rzecz znamieną — stanowisko angielskich rzeczoznawców było sprzeczne ze stanowiskiem Lloyd George'a. Na posiedzeniu w dniu 22 marca 1919 r. Rada Dziesięciu znowu wskutek protestów Lloyda George'a nie mogła zaaprobować stanowiska Komisji. *Sprawy polskie...*, t. 1, ss. 130—132.

²¹ B. Perelmuter, op. cit., ss. 146—151, 156—163.

²² Cytowano na podstawie Z. Lietz, *Plebiscyt na Powiślu, Warmii i Mazurach w 1920 roku*, Warszawa 1958, s. 112.

cytowym z dnia 17 czerwca 1919 r. ludność miejscowa domagała się przyłączenia do Polski bez plebiscytu, powołując się na wnioski Komisji Spraw Polskich Konferencji Paryskiej, a więc w każdym razie na zasadę granic historycznych, którą Komisja przyjęła za podstawę swych prac²³. Generalnie jednak nie wykorzystano argumentów prawa międzynarodowego, by domagać się powrotu tych terenów do Polski bez plebiscytów.

2. Okupacja pokojowa

Na podstawie art. 95 traktatu wersalskiego, w przeciągu 15 dni²⁴ od chwili wejścia traktatu w życie miały ustąpić z terenów plebiscytowych w Prusach Wschodnich wojska niemieckie. Obszary te we wskazanym wyżej terminie miały być poddane władzy komisji międzynarodowej utworzonej osobno dla Powiśla oraz Warmii i Mazur. Władza komisji międzynarodowej nie miała nosić jedynie charakteru funkcjonalnego, a więc ograniczać się do spraw związanych bezpośrednio z przyszłym plebiscytem. Art. 95 traktatu określał, że komisje będą wykonywać całkowitą władzę, decydując we wszystkich sprawach, które mogą powstać w związku z realizacją traktatu, w tym także ogólną władzę administracyjną. Kompetencja tych komisji miała ustać dopiero wtedy, gdy terytoria plebiscytowe stosownie do wyników plebiscytu zostaną przekazane bądź Prusom Wschodnim bądź Polsce. Wyraźnie ustalono, że fakty te powinny nastąpić najpóźniej w ciągu miesiąca od notyfikacji Prusom Wschodnim i Polsce decyzji w sprawie podziału terytoriów plebiscytowych. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego treść uprawnień komisji sojusznicznych na obszarach plebiscytowych w Prusach Wschodnich określić należy jako okupację pokojową. Ludwik Ehrlich tak charakteryzował tę instytucję:

„Powierzenie okupacji (albo okupacji i administracji) jest umownym uznaniem prawa państwa wykonywania pełnej władzy publicznej w zakresie ogólnym na większej lub tworzącej całość (wyspa) części obszaru drugiego państwa. Okupacja na podstawie powierzenia różni się podstawą umowną od okupacji jako kroku wojennego i jako rodzaju represaliów”²⁵.

Odile Debbasch określał okupację pokojową w sposób następujący:

²³ *Sprawy polskie...*, t. 1, poz. 75, s. 344.

²⁴ *Commission d'exécution des clauses territoriales*, w sprawozdaniu przygotowanym dla Szeffów Delegacji Pięciu Wielkich Mocarstw z dnia 11 lipca 1919 r. ustaliła, że przejęcie władzy przez Komisję Plebiscytowe powinno nastąpić w 2 dni po ustąpieniu wojsk niemieckich z terenów plebiscytowych. Ustalenie to wydawało się sojusznikom niezbędne ze względu na niebezpieczeństwo przejścia władzy przez rady robotnicze i żołnierskie. (Por. *Documents on British Foreign Policy 1919—1939*. First Series, 1919, pod red. E.L. Woodward, R. Butler, London 1947, t. 1, s. 115.

²⁵ L. Ehrlich, op. cit., ss. 560—561.

²⁶ O. Debbasch, *L'occupation militaire. Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national*, Paris 1962, s. 178.

²⁷ Określenie używane przez O. Debbasch *démembrement de la souveraineté* lub uzyskanie przez okupanta *une partie de la souveraineté de l'occupé* nie są słuszne. Chodzi bowiem tylko o ograniczenie wykonywania suwerenności a nie ograniczenie suwerenności. (O. Debbasch, op. cit., ss. 178 n.).

„Ma ona za podstawę akt prawny przewidujący podział suwerenności lokalnej bądź z większą dokładnością przekazania wykonywania pewnych kompetencji na czas zazwyczaj dość długi”²⁶.

W przypadku okupacji pokojowej okupant nie uzyskuje suwerenności nad terytoriami plebiscytowymi, gdyż pozostaje ona nadal przy poprzednim podmiocie prawa międzynarodowego²⁷. Podkreślić jednak należy, że w konkretnej sytuacji plebiscytów w Prusach Wschodnich, Niemcy zaciągnęły w traktacie wersalskim zobowiązanie zrzeczenia się terytoriów, jeśli plebiscyty zostałyby wygrane przez element polski. Ważne jest podkreślenie tego warunkowego zniesienia suwerenności Niemiec nad obszarami plebiscytowymi. Zazwyczaj bowiem w prawie międzynarodowym występuje bezwarunkowa cesja, a więc aktowi rezygnacji z suwerennością nad pewnym terytorium towarzyszy akt trwałego rozciągnięcia suwerenności innego podmiotu prawa międzynarodowego. Zaznaczyć należy, że konstrukcja cesji nie była na ogół stosowana w odniesieniu do obszarów plebiscytowych ustalonych w traktatach pokojowych po I wojnie światowej, chociaż rozwiązanie takie posiadałoby większą wartość prawniczą. Do wyjątków świadczących, iż taka konstrukcja nie była niemożliwa, należy postanowienie art. 24 traktatu wersalskiego, w którym Niemcy zrzekły się jeszcze przed głosowaniem suwerenności na rzecz Belgii w stosunku do okręgu Eupen i Malmédy²⁸.

Nie można natomiast twierdzić, by uprawnienia Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wynikały z okupacji wojennej. Terytoria plebiscytowe zostały bowiem przekazane przez Niemcy dobrowolnie i na podstawie umowy międzynarodowej. Podstawę okupacji wojennej stanowi natomiast nie umowa międzynarodowa, lecz fakt, jakim jest podbój wojskowy²⁹. Pozornie wydawać się może, że zakres uprawnień podmiotu sprawującego okupację wojenną jest szerszy od uprawnień przysługujących podmiotowi sprawującemu okupację pokojową. W pierwszym przypadku okupant ograniczony jest odnośnie do sposobu wykonywania władzy normami powszechnego prawa międzynarodowego, których jednostronnie nie może uchylić, a stan wojny *de facto* lub *de iure* uniemożliwia z istoty rzeczy wniesienie jakichkolwiek modyfikacji do uprawnień okupacyjnych w drodze dwustronnego porozumienia. W drugim przypadku natomiast okupant w zakresie wykonywania władzy na zajęтым terytorium nie jest wiązany szczegółowymi nor-

²⁶ Art. 34 traktatu wersalskiego przewidywał *inter alia*: *L'Allemagne renonce, en outre, en faveur de la Belgique, à tous droits et titres sur les territoires comprenant l'ensemble des cercles (Kreise) de Eupen et Malmédy*. Nawet przegrany przez Belgię plebiscyt nie wywarłby żadnego skutku, gdyby Belgia nie wyraziła zgody na przekazanie terytorium Niemcom. Głosowanie w tych powiatach przeprowadzone do 23 lipca 1920 r., a polegające na dokonaniu stosownych wpisów na wyłożonych listach, przyniosło Belgii 27.024 głosy, a tylko 209 osób opowiedziało się za przyłączeniem do Niemiec. (S. Wamborgh, *La pratique des plébiscites internationaux*, Recueil des Cours de la Académie de Droit International 1927 (III), vol. 18, s. 197: *Dans tous les plébiscites prévus dans les traités, la souveraineté restait à l'Allemagne pour les régions envisagées, jusqu'à ce que les dispositions finales soient prises, après le vote, et quoique les droits d'administration, fussent suspendus. La souveraineté sur Eupen et Malmédy, au contraire, quoique sujette à la possibilité d'une révocation éventuelle par la Ligue, a passé à la Belgique dès l'entrée en vigueur du Traité, de par l'article 27.*

mami prawa powszechnego, lecz przede wszystkim normami umowy partykularnej, której postanowienia mogli korzystnie dla siebie ukształtować. W tym stanie rzeczy z norm prawa międzynarodowego wynika, że chociaż zarówno w przypadku okupacji wojennej jak i okupacji pokojowej nie następuje przeniesienie suwerenności z jednego podmiotu prawa międzynarodowego na inny, niemniej jednak w przypadku okupacji pokojowej okupant może uzyskać tak szeroką władzę nad właściwym terytorium, jakby był jego suwerenem. Suwerenność tego podmiotu nad okupowanym terytorium może więc mieć wartość jedynie nominalną. Założenia teoretyczne potwierdzają normy traktatu wersalskiego poświęcone plebiscytm międzynarodowym. Na podstawie art. 110 Niemcy zrzekły się w odniesieniu do obszaru plebiscytowego Szlezwiku „ostatecznie na korzyść Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych wszelkiego prawa zwierzchnictwa”. Podobnie w art. 49 traktatu wersalskiego Niemcy w odniesieniu do zagłębia Saary zrzekły się „rządów na terytorium powyżej wyszczególnionym na rzecz Ligi Narodów, działającej w tym wypadku w charakterze powierniczym”.

Porównując wyżej przytoczone postanowienia traktatu wersalskiego, tyżące się plebiscytów w powiatach Eupen i Malmédy, Szlezwiku i zagłębiu Saary z normami dotyczącymi plebiscytów na obszarze Powiśla oraz Warmii i Mazur stwierdzić należy, że główne mocarstwa dla plebiscytów interesujących Polskę stworzyły najbardziej niekorzystne warunki dla swobodnego wypowiedzenia się ludności. Nie tylko nie zastosowano konstrukcji cesji obszaru plebiscytowego, lecz najwężej w porównaniu z innymi określono uprawnienia komisji międzynarodowych. Z norm traktatu wersalskiego wynika również, że suwerenność Niemiec nad innymi obszarami plebiscytowymi, jeśli w ogóle się zachowała, nosiła tylko charakter nominalny, natomiast w odniesieniu do obszarów plebiscytowych w Prusach Wschodnich mogła być w poważnym stopniu wykonywana.

Dokumentacja konferencji paryskiej jak również korespondencja dyplomatyczna pozwalają także dowodzić, że uprawnienia Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych znajdowały swą podstawę w okupacji pokojowej. Kilkakrotnie wyraźnie stwierdzono w umowie Le Rond-Von Simson z dnia 9 stycznia 1920 r., że mocarstwa uzyskują w stosunku do obszarów plebiscytowych uprawnienia okupacyjne²⁹. W tym sensie wypowiadają się prace niemieckie poświęcone plebiscytowi na Powiślu³¹.

Fragmentem zagadnienia okupacji pokojowej wykonywanej przez Głównie Mocarstwa jest zagadnienie wykonywania jej przez siły zbrojne tych państw. Porównując art. 95 traktatu z art. 97 stwierdzić można, że traktat nie przewidywał wykonywania okupacji pokojowej przez wielkie mocarstwa na Warmii i Mazurach przy użyciu międzynarodowych sił zbrojnych, podczas gdy przewidywano funkcjonowanie takich sił dla obszaru plebiscytowego na

²⁹ O. Debbasch, op. cit., s. 183.

³⁰ Część F, punkt 1, część H, punkt 1, 2, część I punkt 4. Tekst: S. Wambaugh, *Plebiscites since the World War. With a Collection of Official Documents*, Washington, 1933, vol. 2, ss. 50—57.

³¹ Ulbricht von Holtum i M. E. von Holtum, *Beiträge zur Geschichte der Abstimmung in Westpreussen am 11 Juli 1920*, Görlitz br., passim.

Powiślu³². Rada Najwyższa podjęła jednak 13 października 1919 r. uchwałę, że każdy z terenów plebiscytowych w Prusach Wschodnich ma być okupowany przez oddziały międzysojusznicze³³. Pięć dni później szefowie delegacji pięciu wielkich mocarstw podjęli uchwałę ustalającą zasady funkcjonowania międzysojuszniczych sił zbrojnych na terytoriach plebiscytowych. W szczególności ustalono, że na każdym z terytoriów plebiscytowych większość kontyngentu dostarczy do mocarstwa, które wyznaczone zostanie do powołania dowództwa tych sił. Inne mocarstwa wyślą natomiast mniejsze kontyngenty. Postanowiono również, żeby kontyngent mocarstwa dla jednego terytorium plebiscytowego nie był mniejszy niż batalion, a ogólna wysokość efektywów dla obszaru plebiscytowego nie wynosiła mniej niż 2 bataliony. Nadto uzgodniono, że dowódcą sił zbrojnych na terytorium plebiscytowym powinien być wyższy oficer tego państwa, które wyznaczy przewodniczącego komisji międzynarodowej danego terytorium. Od zasady tej można było jednak odstąpić. Koszty utrzymania sił zbrojnych miały pokrywać wszystkie mocarstwa, proporcjonalnie do wysokości dostarczonych kontyngentów³⁴. Na podstawie tej samej uchwały przewidywano, że na terytorium plebiscytowe na Powiślu skierowane zostaną 2 bataliony³⁵, w tym 1 batalion brytyjski i 1 włoski. Dowództwo mieli sprawować Włosi³⁶. Na terytorium Warmii i Mazur miano natomiast wysłać łącznie 4 bataliony, w tym 3 brytyjskie i 1 amerykański. Dowództwo mieli sprawować Anglicy³⁷.

Ustalone kontyngenty były najmniejsze, jakie w ogóle można byłoby ustalić. Sama jednak konieczność wysłania sił zbrojnych na obszar plebiscytowy była z punktu widzenia prawa międzynarodowego oczywista. Warunkiem *sine qua non* istnienia okupacji pokojowej jest bowiem jej efektywność. Równocześnie nie można wyobrazić sobie przekazania władzy przez Niemcy Głównym Mocarstwom Sprzymierzonym i Stowarzyszonym bez stacjonowania na terytoriach plebiscytowych sił zbrojnych wielkich mocarstw. Znamienne jest jednak, że powyższe zasady prawa międzynarodowego budziły zasadnicze sprzeciw w gronie wielkich mocarstw. Rolę obrońcy tych zasad spełniali delegaci francuscy, zwłaszcza zaś marszałek Foch. Przeciwnikiem ich stosowania był głównie Lloyd George. Dyplomata brytyjski w swych wystąpieniach na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 1920 r. dowodził, że zarówno okręg olsztyński jak również kwidzyński zamieszkuje ludność rolnicza i nie ma wobec powyższego potrzeby utrzymywania nadzwyczajnych środków bezpieczeństwa. Stanowisko Lloyda George'a w istocie determinowała nie ocena stanu bezpieczeństwa w okręgach plebiscytowych,

³² Dokonując analizy wymienionych artykułów *Commission d'exécution des clauses territoriales* podkreśliła, że Komisja Sojusznicza w Olsztynie, jeśli zajęłaby stanowisko, że siły takie są konieczne dla przeprowadzenia nałożonych na nią zadań, mogłaby zażądać ich przystania. (Por. *Documents on British Foreign Policy...*, vol. 1, ss. 115—116).

³³ *Ibidem*, s. 934.

³⁴ *Documents on British Foreign Policy...*, vol. 2, s. 22.

³⁵ Ustalono, że batalion powinien liczyć 600—800 ludzi.

³⁶ Siły zbrojne na terytorium plebiscytowym na Powiślu miałyby liczyć od 1200—1600 ludzi.

³⁷ Siły zbrojne na terytorium plebiscytowym Warmii i Mazur miałyby liczyć 2400—3200 ludzi.

lecz szersze przesłanki polityczne. Ujawnił je w tym samym wystąpieniu, stwierdzając co następuje: „Chciałbym nawet dodać, że terytoria te są w zasadzie niemieckie i nigdy nie rozumiałem w pełni konieczności przeprowadzenia na nich plebiscytów”³⁸.

Mozna zatem dojść do wniosku, że poglądy dyplomacji brytyjskiej przeczące potrzebie skierowania sił zbrojnych na tereny plebiscytowe w Prusach Wschodnich wynikały z sympatii proniemieckich, zmierzających do stworzenia Niemcom najbardziej dogodnych warunków do wygrania plebiscytów. Argumentacja prawnicza przedstawiona przez Lloyda George'a również musiała budzić sprzeciw. Dowodził on bowiem, że fakt, iż traktat wersalski nie mówi o użyciu sił sojuszniczych na terenach plebiscytowych, stanowi dostateczną podstawę, aby ich nie wysyłać. Premier brytyjski nie brał jednak pod uwagę, że normy prawa traktatowego muszą być interpretowane w oparciu o normy powszechnego prawa międzynarodowego. Wychodząc z powyższych przesłanek prawniczych marszałek Foch wskazał na *iunctim* między wejściem przez Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone w posiadanie obszarów plebiscytowych a ich okupowaniem przez siły zbrojne. W konkluzji Foch zwrócił uwagę Lloydowi George'owi, że odmowa Wielkiej Brytanii przekazania swych kontyngentów wojskowych oraz zalecenie niewysyłania sił zbrojnych na tereny plebiscytowe stanowi odmowę wykonania traktatu wersalskiego³⁹.

Zwyciężyło stanowisko francuskie, aczkolwiek rozwiązanie nosiło charakter kompromisowy między dwiema skrajnymi tezami. W tzw. umowie Le Rond — Von Simson w jej części H stwierdzono, że obszary plebiscytowe Górnego Śląska, okręgu Olsztyna i okręgu Kwidzyna w miarę wycofywania się wojsk niemieckich będą zajmowane przez wojska sojusznicze, a objęte terytoria będą się znajdowały pod *régime provisoire de l'occupation militaire* (punkt I).

Ostatecznie na terytoriach plebiscytowych Komisje Międzynarodowe posiadały do swej dyspozycji niewystarczającą liczbę sił zbrojnych. Komisja w Olsztynie dysponowała początkowo jednym batalionem brytyjskim, dopiero niedawno uformowanym, który przyjmował uzupełnienia przez cały okres swego pobytu na terytorium plebiscytowym. Liczba żołnierzy łącznie z oficerami wynosiła 13 kwietnia 1920 r. około 700, a 21 maja 1920 r. około 800. Kontyngent brytyjski uzupełniała 1 kompania Włochów. Komisja Międzynarodowa w Kwidzynie dysponowała natomiast jednym batalionem włoskim uzupełnianym 1 plutonem francuskim⁴⁰.

W momencie przejęcia władzy nad terytoriami plebiscytowymi komisje sojusznicze powinny były rozwiązać istniejące formacje wojskowe i paramilitarne niemieckie. Stosownie bowiem do art. 95 traktatu wersalskiego już w przeciągu 15 dni od wejścia w życie traktatu wojska niemieckie miały ustąpić z obszarów plebiscyto-

³⁸ Ibidem, s. 947.

³⁹ Ibidem, ss. 947, 948. General Weygand wskazał nadto, że niewysyłanie sił zbrojnych na tereny plebiscytowe w imię umożliwienia działalności Komisji Sojuszniczych powodowałoby konieczność oparcia się przez nią na wojskach Niemiec. Podobną argumentację przedstawił także Clemenceau.

⁴⁰ *Documents on British Foreign Policy...*, vol. 1—10, passim. Por. także Z. Lietz, *Plebiscyt na Powiślu, Warmii i Mazurach w 1920 roku*, Warszawa 1958, s. 201.

wych. W świetle tego postanowienia dalsze istnienie na tych obszarach *Sicherheitspolizei* i *Grenzschutzu*, jak również *Bürgerwehry* stanowiło naruszenie normy traktatowej. Zwrócił na to uwagę rząd polski, nie bez racji wskazując, że organizacje te stanowią kontynuację armii niemieckiej pod nowymi nazwami⁴¹.

Niemieckie organizacje wojskowe istniały jednak mimo objęcia władzy przez komisje sojusznicze. O tym, że nie były to siły małe przekonują dane liczbowe. W okręgu olsztyńskim na dzień 11 marca 1920 r. *Sicherheitspolizei* liczyła 3 800 Niemców łącznie z 1 200 Niemcami w *Grenzschutzu*. Organizacje wojskowe niemieckie dysponowały nie tylko lekką bronią palną, lecz także bronią ciężką. Na przykład *Grenzschutz* według przedstawionych informacji posiadał 24 karabiny maszynowe i 8 moździerzy. Rzecz jasna, istnienie tych organizacji sprawiało, że element polski na obszarach plebiscytowych w dalszym ciągu był terroryzowany, a organizacje polskie nie mogły prowadzić pracy propagandowej. Zresztą wobec istnienia tak poważnych sił zbrojnych niemieckich niepewnie czuły się same Komisje Międzysojusznicze i dowództwo sił zbrojnych.

W korespondencji dyplomatycznej członkowie Komisji niejednokrotnie dawali temu wyraz. Brytyjski delegat do Komisji Plebiscytowej w Olsztynie, zarazem jej przewodniczący E. Rennie w piśmie z 11 marca 1920 r. do Curzona pisał, że Francuzi uczestniczący w komisji, jak również francuscy oficerowie sił sojuszniczych nalegają na natychmiastowe rozwiązanie niemieckich organizacji wojskowych, jednakże *the remaining members of the Commission have felt that these steps should be taken mere gradually in view of the small numbers of troops hitherto at our disposal*⁴². W tym samym piśmie delegat brytyjski informował, że chciałby wystać przynajmniej kompanię wojsk sojuszniczych do Ostródy, aby „zrobić cokolwiek dla udowodnienia, że Komisja może być zauważona”. Dyplomata brytyjski uważał, że krok taki musi być wszechstronnie rozważony, gdyż oznaczałoby to rozczłonkowanie i tak już niewystarczających sił okupacyjnych (*to scatter the already scanty occupying force*)⁴³. Motyw niedostatecznych sił zbrojnych znajdujących się do dyspozycji Komisji przewija się coraz częściej w korespondencji Renniego. 22 kwietnia 1920 r. pisze on:

„...staje się oczywiście, że środki pozostające do dyspozycji komisji są niewystarczające dla ochrony innych wobec niemieckiej części ludności, jeśli ta rozwinie systematyczne codzienne prześladowania”⁴⁴.

W innym miejscu Rennie wskazywał, iż z wojskowego punktu widzenia siły okupacyjne są niewystarczające nawet wtedy, gdy weźmie się pod uwagę, że mają one spełniać funkcje pomocnicze w stosunku do miejscowych sił policyjnych (niemieckich)⁴⁵. W związku z powyższym Komisja przez długi czas decydowała się

⁴¹ Informacje na ten temat zawiera list Sir H. Rumbolda do hrabiego Curzona z dnia 22 marca 1920 roku. (*Documents on British Foreign Policy...*, vol. 10, ss. 734—735).

⁴² *Ibid.*, s. 732.

⁴³ *Ibid.*, s. 733.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 756.

⁴⁵ *Ibidem*, ss. 757—758.

jedynie na przeprowadzanie defilad, które jej zdaniem mogły przekonywać ludność o obecności dostatecznej siły okupacyjnej.

Dopiero 30 kwietnia rozwiązano *Sicherheitswehr* i *Grenzpolizei* w Kwidzynie. Na ich miejsce powołano policję pod dowództwem włoskiego oficera płka Fernando Po. Wprawdzie przewidywano na początku, że w siłach tych weźmie udział 300—400 Polaków, lecz w rzeczywistości ich liczba była mniejsza⁴⁶. W okręgu olsztyńskim *Sicherheitspolizei* rozwiązano jeszcze później — 24 czerwca 1920 r.⁴⁷

W utworzonej policji plebiscytowej Polacy, mimo dużej liczby zgłoszeń w ogóle się nie znaleźli wskutek dyskryminacji zastosowanej przy badaniach lekarskich i w rekrutacji⁴⁸.

W konkluzji stwierdzić należy, że wobec niedostatecznych sił zbrojnych, którymi dysponowały Komisje Międzysojusznicze, nie mogły one wykonywać efektywnej okupacji zajętych terytoriów. Troszcząc się przede wszystkim o uchronienie niewielkich sił sojusznicych od konfliktu z uzbrojonymi Niemcami, dowództwo tych sił, jak również dyplomaci posiadający obywatelstwo państwa dysponującego na tych obszarach kontyngentem sił zbrojnych, unikali każdej interwencji, która z wojskowego punktu widzenia mogła się zakończyć jedynie klęską oddziałów sojusznicych. Fakty te zaciążyły na przygotowaniach do plebiscytów i na samym ich przebiegu. Brak elementu efektywności przy wykonywaniu okupacji nie zmienia jednak kwalifikacji prawnej kompetencji sojusznicych na tych terytoriach. Zgodnie z tym założeniem siły zbrojne znajdujące się na obszarach plebiscytowych były siłami okupacyjnymi. W tym stanie rzeczy można je wprawdzie, jak dowodzi się w współczesnych publikacjach z zakresu prawa międzynarodowego, uznać za międzynarodowe siły policyjne, prototyp doraźnych sił zbrojnych na Bliskim Wschodzie, w Kongu i na Cyprze⁴⁹. Pamiętać jednak należy, że w ostatnich przypadkach doraźne siły zbrojne nie stanowią armii okupacyjnej.

Najwyższym organem władzy na terytoriach plebiscytowych były Sojusznicze Komisje Kontroli. Same Komisje określały istotę swych kompetencji, jako rządzenie i administrowanie (*le gouvernement et l'administration*)⁵⁰. W art. 95 traktatu wersalskiego określano natomiast uprawnienia Komisji zrazu jako władzę (podanie obszarów władzy Komisji Międzynarodowej), a w innym miejscu także jako „ogólną władzę administracyjną”. Na tej podstawie można wnioskować, że Komisje winny mieć wprawdzie ograniczoną władzę administracyjną, lecz z punktu widzenia zadań plebiscytowych, koniecznych dla jego przeprowadzenia, pełną władzę. Podkreślić wreszcie należy, że nie inaczej traktat określał prawa Prus Wschodnich do ziem, które by im przypadły po plebiscycie (mogą znów objąć administrację terytorium). W istocie Komisje Międzynarodowe uzyskały zatem kompetencje rządu i to nawet kompetencje szersze od tradycyjnie przyjmowanych w pań-

⁴⁶ Inne dane Z. Lietz, op. cit., s. 222.

⁴⁷ S. Wambough, vol. 2, ss. 73—74.

⁴⁸ Z. Lietz, op. cit., s. 223—224.

⁴⁹ M. Flemming, *Problemy pod sądności w sprawach karnych członków sił zbrojnych Narodów Zjednoczonych*, Wojskowy Przegląd Prawniczy, 1965, nr 3, s. 317.

⁵⁰ S. Wambough; op. cit., vol. 2, s. 25.

stwach konstytucyjnych. Komisje posiadały bowiem uprawnienia wykraczające poza przyznawane zazwyczaj egzekutywie uprawnienia legislacyjne.

Inna rzecz, że Komisje nie wykorzystały w pełni przyznaných im uprawnień. Komisje powołała Rada Najwyższa. W skład Komisji dla okręgu kwidzyńskiego weszli: przedstawiciel Włoch (gen. Angelo Pavia — przewodniczący Komisji); Francji (hr. René de Cherisey); Anglii (Henry Beaumont) i Japonii (Morikazu Ida). W skład Komisji Międzysojuszniczej okręgu olsztyńskiego weszli przedstawiciele Wielkiej Brytanii (Ernest Rennie — przewodniczący), Włoch (markiz Fracassi di Terre Rossano) i Francji (Couget zastąpiony od 2 czerwca 1920 r. przez Chevalley) oraz delegat Japonii (Marumo)⁵¹. Komisje powołały departamenty ułatwiające wykonywanie władzy administracyjnej na obszarach plebiscytowych. Komisja olsztyńska powołała na przykład następujące departamenty: wewnętrzny, komunikacji, finansów, sprawiedliwości. Na czele departamentów znajdowali się urzędnicy wysłani przez państwa wchodzące w skład Komisji. Departamenty, prócz prac mających na celu przygotowanie plebiscytu, wykonywały także zadania w zakresie administracji terytoriów plebiscytowych. Przy ich pomocy Komisje sprawowały nadzór nad urzędnikami niemieckimi. Kontrola w tym względzie rozciągała się także na zagadnienia zarobków urzędniczych. W myśl decyzji Komisji listy płacy urzędników niemieckich miały być przez nią poświadczane. Komisja mogła urzędników mieszających się do spraw plebiscytowych zawiesić w obowiązkach lub nawet wydalic poza granice obszaru plebiscytowego. Inna rzecz, że Komisja z tych możliwości korzystała rzadko⁵². Urzędnicy zostali także zaprzysiężeni, a wyżsi urzędnicy musieli składać przed Komisją okresowe sprawozdania.

Komisja Międzysojusznicza w Olsztynie wykonywała również szereg zadań w zakresie stosunków zagranicznych. Komisja stanowiła bowiem ten organ, który udzielił *exequat*ur polskiemu konsulowi generalnemu w Olsztynie, doktorowi Zenonowi Lewandowskiemu⁵³. Podobnie Komisja w Kwidzynie udzieliła *exequat*ur hrabiemu Stanisławowi Sierakowskiemu jako konsulowi generalnemu tego okręgu. Jako najwyższy organ okupacyjny na terytorium plebiscytowym Komisje były też odpowiedzialne za bezpieczeństwo konsula i ochronę jego siedziby. Jak dowodzi jednak

⁵¹ Członkowie Komisji posiadali wysokie kwalifikacje dyplomatyczne i polityczne. Przedstawiciel Francji M. Couget był dyplomata *de carrière*. Przedtem był przedstawicielem Francji w Meksyku. Markiz Fracassi przez krótki okres czasu pracował w dyplomacji, a w trakcie wykonywania funkcji plebiscytowych był reprezentantem do Senatu we Włoszech. Delegat Japonii Marumo przed powołaniem go do Komisji Plebiscytowej był przedstawicielem Japonii w Rosji. Członkowie Komisji jednak w niewielkim stopniu przygotowani byli do wykonywania swych zadań w okręgu plebiscytowym. Niektórzy z nich nie znali języków obcych, nie znali ani historii narodu polskiego ani geografii i ekonomiki obszaru plebiscytowego. Wiedzę swą (jeśli przejawili po temu chęć) czerpali z materiałów wydanych na ich użytek przez ośrodki propagandy niemieckiej.

⁵² W okręgu kwidzyńskim wydalono burmistrza miasta i szefa *Sicherheits-polizei*. Wydalono również burmistrza Olsztyna Zülcha za niestosowne zachowanie się z okazji wydarzeń naruszających przywileje polskiego konsula.

⁵³ Konsul generalny Polski przybył na terytorium plebiscytowe dnia 16 lutego 1920. *Exequat*ur udzielono 3 marca 1920 r.

incydent ze zdjęciem przez Niemców flagi polskiej z siedziby konsulatu, a następnie ze zdjęciem tablicy konsulatu, Komisja nie zapewniła warunków dla pełnego bezpieczeństwa i poszanowania godności i czci państwa polskiego. Naruszenie norm powszechnego prawa międzynarodowego, jakim były przytoczone fakty, pociągnęło obowiązki udzielenia Polsce należnego zadośćuczynienia. Nastąpiło to w drodze uroczystego zawieszenia zbeszczeszczonych flagi z udziałem członka Komisji, przedstawicieli władz miejscowych w Olsztynie oraz oddziałów policji, a także złożenia oświadczenia o wzmoczeniu ochrony siedziby konsula na przyszłość⁵⁴.

Komisja była również odpowiedzialna za ruch ludności na terytorium plebiscytowym. Przedstawiciele Komisji udzielali wizy wjazdowej na paszportach osób udających się na terytorium plebiscytowe⁵⁵. Komisja miała prawo udzielania paszportów osobom zamieszkującym terytoria plebiscytowe lub udzielania wizy wjazdowej na posiadanych przez ludność paszportach⁵⁶. Komisja mogła wreszcie wyrażać zgodę na wielokrotne przekraczanie granicy w stosunku do osób zamieszkałych w pasie przygranicznym⁵⁷. Normy te zaczęły obowiązywać z chwilą wydania przez Komisję w Olsztynie rozporządzeń pod datą 18 i 19 lutego 1920 r.⁵⁸. Komisja w Kwidzynie uregulowała natomiast te sprawy w rozporządzeniu z dnia 23 kwietnia 1920 r.⁵⁹. Podkreślić jednak należy, że niejednokrotnie wizy lub paszporty wystawione przez Komisję Plebiscytowe nie były honorowane przez *Grenzschutz*. Komisja Plebiscytowa bowiem nie dysponowała własnym personelem międzynarodowym, który mógłby realizować administrację graniczną⁶⁰.

Komisja sprawowała również zwierzchnictwo personalne nad osobami pochodzącymi z okręgów plebiscytowych, lecz mieszkającymi poza nimi.

Przebieg plebiscytu w znacznej mierze zależał od zneutralizowania administracji niemieckiej. Zarówno traktat wersalski, jak również umowa Le Rond — Von Simson nie przewidywały zniesienia administracji niemieckiej, lecz oddawały ją pod nadzór Komisji z możliwością zastąpienia poszczególnych jej ogniw. Na podstawie umowy Le Rond — Von Simson lokalna administracja niemiecka miała przerwać całkowicie kontakty z rządem Niemiec, Prus lub władzami prowincji jeśli chodzi o administrację polityczną i sądową⁶¹. W zakresie organów administracji ekonomicznej i finansowej kontakty tych organów z rządem niemieckim, pruskim i prowincji mogły być utrzymane, lecz przy kontroli Komisji.

⁵⁴ Incydent omawia szeroko przewodniczący Komisji Rennie w liście do Lorda Curzona z dnia 11 marca 1920 r. (Por. *Documents on British Foreign Policy...*, vol. 10, ss. 730—731; również Z. Lietz, op. cit., s. 232).

⁵⁵ Część I umowy Le Rond-Von Simson, punkt 1. Tekst: (S. W a m b a u g h, op. cit., vol. 2).

⁵⁶ Część I, punkt 2.

⁵⁷ Część I, punkt 4.

⁵⁸ S. W a m b a u g h, op. cit., vol. 2, ss. 59—61.

⁵⁹ S. W a m b a u g h, op. cit., vol. 2, ss. 101—103.

⁶⁰ Z. Lietz, op. cit., ss. 208—209.

⁶² Część B, punkt 1, część H umowy Le Rond-Von Simson.

⁶¹ Część B, punkt 1, umowy Le Rond-Von Simson.

W sensie gospodarczym i finansowym obszary plebiscytowe stanowiły w dalszym ciągu część składową Niemiec⁶².

Komisje Plebiscytowe nie miały możliwości wykonania najważniejszego nadzoru nad administracją niemiecką. Nieznacznie tylko zmieniono organizację sądownictwa. Obowiązywało nadal prawo niemieckie i w oparciu o nie wydawano wyroki także w sprawach plebiscytowych. Wprawdzie w trakcie wykonywania uprawnień okupacyjnych przez komisję mogła ona na podstawie sprawowania ogólnego nadzoru uchylać niesprawiedliwe wyroki, niemniej jednak wobec obowiązywania prawa niemieckiego Polacy mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za działalność propagandową w okresie plebiscytowym po zakończeniu przez Komisję swych funkcji. Świadomość tego stanu rzeczy wpływać musiała na zachowanie się ludności i jej postawę.

3. Głosowanie

Traktat wersalski w art. 95 precyzując kompetencje Komisji Międzysojuszniczej dla okręgu olsztyńskiego przewidywał, że zadaniem jej jest zorganizowanie głosowania oraz zapewnienie, by przebiegało ono w warunkach wolności, rzetelności i tajności. W tym celu Komisja została upoważniona do wydania odpowiednich zarządzeń. Co do prawa głosu, to artykuł ten stanowił tylko, że przysługiwać ono będzie osobom, które ukończyły 20 lat w dniu uprawomocnienia się traktatu, a które bądź urodziły się na obszarze plebiscytowym, bądź posiadają tam miejsce zamieszkania od daty, którą miała ustalić Komisja. Osoby te miały głosować odpowiednio bądź w gminie urodzenia, bądź zamieszkania.

Traktat nie zawierał analogicznych postanowień w stosunku do okręgu kwidzyńskiego, a jedynie w art. 96 stwierdzał ogólnie, że mieszkańcy będą wezwani do wypowiedzenia się przez głosowanie poszczególnymi gminami, czy życząc sobie, by gminy ich należały do Polski czy do Prus Wschodnich.

Szczegółowy regulamin plebiscytowy został ogłoszony 12 kwietnia 1920 r. przez Komisję Międzysojuszniczą w Kwidzynie i 14 kwietnia przez komisję olsztyńską⁶³. Pierwszy w 46, drugi w 21 artykułach ustalały szczegółowo komu przysługuje prawo głosu, powoływały organy mające nadzorować przeprowadzenie plebiscytu, regulowały sposób sporządzenia list do głosowania, tryb oddania głosu i sankcje za naruszenie regulaminu.

Komisje ustaliły datę zamieszkania na obszarze plebiscytowym upoważniającą do głosowania. W okręgu kwidzyńskim na 1 stycznia 1914 r.⁶⁴, a w olsztyńskim na 1 stycznia 1905 r.⁶⁵.

Dla nadzorowania i przygotowania plebiscytu Komisje Międzysojusznicze powołały Komisje Kontrolne dla każdego powiatu oraz Komitety Plebiscytowe dla każdego obwodu głosowania. Komisje Kontrolne dla okręgu kwidzyńskiego składały się z przewodniczą-

⁶² Tekst, S. W a m b a u g h, *Plebiscites...*, t. 2, dokumenty nr 42 i 43, ss. 63 n. oraz ss. 88 n.

⁶⁴ Art. 4.

⁶⁵ Art. 2.

cego, którym winien być sędzia z obszaru plebiscytowego, pięciu członków i pięciu zastępców⁶⁶. W okręgu olsztyńskim przewodniczącymi Komisji Kontrolnych byli oficerowie alianckiej, a w skład jej wchodziło cztery członków i czterech zastępców mianowanych na zasadzie parytetowej przez stronę polską i niemiecką⁶⁷. Dla każdej gminy i każdego majątku dominialnego stanowiącego obwód do głosowania⁶⁸, Komisje Kontrolne powoływały Komitety Plebiscytowe złożone z czterech członków i czterech zastępców, z zastrzeżeniem, że członkowie ci winni znajdować się na listach wyborczych danego obwodu do głosowania. Zadaniem ich było przygotowanie list do głosowania oraz działanie w charakterze Biura Wyborczego w dniu głosowania. By wypełnić należne Polsce miejsce w Komisjach Kontrolnych i Komitetach Plebiscytowych należało dysponować według obliczenia W a m b a u g h 614 uprawnionymi do głosowania w okręgu kwidzyńskim i 6.856 w okręgu olsztyńskim⁶⁹. Obsadzenie tych miejsc okazało się w praktyce niemożliwe m. in. z uwagi na terror i atmosferę szantażu, jaką wytwarzano wokół osób desygnowanych przez stronę polską. Szczególnie niekorzystne okazało się zastrzeżenie, by członkowie Komitetów Plebiscytowych wyznaczani byli spośród miejscowych wyborców, co w przypadkach małej liczebności, w niektórych gminach w ogóle uniemożliwiało mianowanie. W okręgu kwidzyńskim aż w 148 Komitetach Plebiscytowych nie mieli Polacy w ogóle swych przedstawicieli⁷⁰. Po ogłoszeniu regulaminów wyborczych, które przewidywały zakończenie prac przygotowawczych na 28 czerwca 1920 r., strona polska wzmocniła swe wysiłki zmierzające do odroczenia plebiscytu na późniejszy termin. Konsul Lewandowski słusznie wskazywał, że siły alianckie są zbyt małe, że policja w praktyce jest częścią niemieckiej armii, że należy usunąć urzędników niemieckich. Podkreślał on, że sympatycy polscy nie mogą ani wyrażać swego stanowiska, ani zajmować miejsc w przewidzianych organach bez groźby dla swego życia⁷¹. Przedstawiciele polscy w Komisjach Kontrolnych okręgu olsztyńskiego wycofali się z nich, a w konsekwencji Komitety Plebiscytowe, które miały być mianowane do 9 maja, składały się w całości z Niemców⁷². Jednym z zasadniczych powodów wycofania się Polaków z Komisji Kontrolnej i odmowy współpracy w okresie od końca kwietnia do końca maja⁷³ był fakt, że Komisja olsztyńska

⁶⁶ Art. 7. Ponieważ na Powiślu były cztery powiaty: kwidzyński, malborski, suski i sztumski, utworzono cztery komisje kontrolne. W dwóch przewodniczyli Polacy, a w dwóch Niemcy.

⁶⁷ Art. 5. W powiatach na Warmii i Mazurach: Elk, Giżycko, Mrągowo, Nidzica, Olecko, Olsztyn miasto, Olsztyn, Ostróda, Reszel, Szczytno utworzono Komisje Kontrolne.

⁶⁸ Obwody do głosowania tworzone w każdej gminie posiadającej co najmniej 101 uprawnionych do głosowania. W wypadku, gdy liczba uprawnionych była mniejsza, dana miejscowość była przyłączana do sąsiedniej. W ten sposób utworzono 396 obwodów na Powiślu i 1694 na Warmii i Mazurach.

⁶⁹ S. W a m b a u g h, op. cit., +. 1, s. 124.

⁷⁰ Z. L i e t z, op. cit., s. 230 podaje odwrotnie, że tylko w 148 obwodach strona polska mianowała swych przedstawicieli.

⁷¹ S. W a m b a u g h, op. cit., t. 1, s. 125.

⁷² Podaje to końcowe sprawozdanie Komisji olsztyńskiej z sierpnia 1920 r. amieszczone przez S. W a m b a u g h, op. cit., t. 2, dokument 38, s. 79.

⁷³ Strona polska podjęła współpracę przy organizacji plebiscytu dopiero

nie przeprowadziła właściwej reorganizacji policji. Brak uczestnictwa w pracach przygotowawczych fatalnie odbił się na wynikach plebiscytu, gdyż złożone z sympatyków niemieckich Komisje Kontrolne i Komitety Plebiscytowe okręgu olsztyńskiego wykorzystwały tę nadarżającą się okazję do zaszkodzenia wszelkimi sposobami — legalnymi i nielegalnymi — sprawie polskiej. W tym stanie rzeczy znać należy za błąd strony polskiej bojkotowanie pracy Komisji zakładając, że można będzie w ten sposób doprowadzić do przesunięcia terminu plebiscytu lub stworzenia okoliczności uzasadniających odmowę uznania jego wyników przez Polskę. Z drugiej jednak strony podkreśla się, że z chwilą ogłoszenia bojkotu nie powinien nosić charakteru połowicznego i jeśli został ogłoszony, powinien być doprowadzony do końca ⁷⁴.

Przygotowania do plebiscytu zgodnie z regulaminem obejmowały następujące fazy: po powołaniu Komitetów Plebiscytowych, miały one przygotować listy głosujących. Przewidziano trzy rodzaje list: a) obejmującą osoby, które urodziły się w miejscu głosowania i tam mają swoje zamieszkanie; b) obejmującą osoby, które wprawdzie urodziły się w miejscu głosowania, ale nie miały w nim swego miejsca zamieszkania; c) obejmującą osoby, które nie urodziły się w miejscu głosowania, ale posiadają w nim swe miejsce zamieszkania od daty ustalonej przez Komisję olsztyńską i kwidzyńską, tj. od 1 stycznia 1905 r. i 1 stycznia 1914 r. ⁷⁵. Listy były następnie przedstawione do publicznego wglądu i można było zgłaszać zastrzeżenia co do prawidłowości umieszczenia na nich niektórych osób. Zastrzeżenia te były rozpatrywane przez Komisje Kontrolne, które decydowały o ich słuszności. Regulaminy nie określały dokładnie daty plebiscytu, który mimo protestów polskich został ustalony przez Konferencję Ambasadorów na 11 lipca 1920 r.

Punktem newralgicznym w procedurze plebiscytowej było przygotowanie listy b) obejmującej osoby urodzone, ale nie zamieszkujące w miejscu głosowania. Regulamin przewidywał, że umieszczenie na liście do głosowania odbywa się na pisemne żądanie zainteresowanego ⁷⁶.

Dla ściągnięcia emigrantów na głosowanie zorganizowano całą akcję ⁷⁷. Powstały specjalne organizacje zajmujące się wynajdywa-

po decyzji Konferencji Ambasadorów, która ustaliła datę plebiscytu. Nie zdolano jednak zrekonstruować nawet wszystkich Komisji Kontrolnych, nie mówiąc o Komitetach Plebiscytowych, głównie z uwagi na słabość organizacyjną oraz brak odpowiednich ludzi.

⁷⁴ W literaturze krytykowano linię taktyczną strony polskiej polegającą na bojkocie, którego zresztą nie przeprowadzono konsekwentnie do końca. (Por. Tadeusz Grygier, *Niektóre zagadnienia plebiscytu na Warmii i Mazurach*, *Zapiski Historyczne* 1957, t. 23, nr 1—3, ss. 113—115).

⁷⁵ Odpowiednio art. 9 regulaminu olsztyńskiego i 17 regulaminu kwidzyńskiego.

⁷⁶ Mówiąc o drugiej liście, regulamin Komisji olsztyńskiej przewidywał w art. 9: „...Die unter 2 angeführten Personen haben spätestens bis zum 22 Mai 1920 einen schriftlichen Antrag bei dem Abstimmungsausschuss des Abstimmungsbezirktes zu stellen, in dem sie nach Art. 4 ihre Stimme abgeben sollen.

⁷⁷ Jak pisze B. Leśnodorski, op. cit., s. 432. „Akty organizacji — *Deutscher Schulzbund* — ukazują, że była ona świetnie zorganizowana choć kosztowna”. (Por. także uwagi zawarte w końcowym sprawozdaniu Komisji olsztyńskiej, op. cit., s. 80, a także Z. Lietz, op. cit., ss. 84 i n.).

niem osób uprawnionych do głosowania na terenie Niemiec. Charakterystyczne jest, że większość podań o wpisanie na listę sporządzono bez inicjatywy zainteresowanych na specjalnych, drukowanych formularzach, obejmujących zwykle szereg nazwisk i niepodpisanych. Przedstawiciele niemieccy przekonali Komisję olsztyńską, że „pismem żądanie zainteresowanego” nie musi oznaczać żądania bezpośredniego i indywidualnego. Oczywiście, z taką niesłychaną interpretacją mogła się zgodzić tylko stronnicza komisja przychylnie ustosunkowana do Niemiec a wrogo do Polski. Pozwalało to na umieszczenie na listach nazwisk osób nieżyjących, zaś kobiety mogły być wpisywane dwukrotnie: pod nazwiskiem panińskim i męża. Nadużycia te mogły być popełniane, gdyż z jednej strony nie żądano żadnego dowodu tożsamości przy głosowaniu, z drugiej zaś strona polska nie posiadała odpowiedniej organizacji pozwalającej na wykrycie nadużyć. By zapobiec tak oczywistym fałszerstwom przedstawiciel francuski w Komisji olsztyńskiej proponował, by skreślić wszystkie osoby, jakie znalazły się na liście bez własnoręcznego podania oraz by żądać świadectwa tożsamości. Propozycje te początkowo nawet przyjęte, zostały zarzucone ze względu na sprzeciw niemiecki⁷⁸. I to również mówi samo za siebie. Specjalnie utworzona podkomisja złożona z urzędników alianckich dla zbadania wątpliwych wpisów na trzy dni przed głosowaniem 8 lipca wskazała, że jedna trzecia osób została umieszczona na listach bez osobistej prośby i otrzymała upoważnienie do głosowania, co umożliwi oddanie głosu przez inne osoby niż uprawnione⁷⁹.

Przewidziany przez traktat wersalski udział w plebiscycie emigrantów okazał się szczególnie niekorzystny dla Polski i zadecydował m. in. o wynikach plebiscytu. O ile bowiem emigranci niemieccy kierowali się niemal wyłącznie do innych części Niemiec, o tyle Polacy wyjeżdżali także do innych krajów. Brak jakiegokolwiek sprawniejszej organizacji, utrudnienia, jakie robiły im władze niemieckie a nawet fakt, że urzędy pocztowe na terenach plebiscytowych znajdujące się w rękach niemieckich prowadziły obstrukcyjną politykę, utrudniając a czasem i uniemożliwiając porozumiewanie się, zadecydowały o tym, że polscy emigranci niemal nie brali udziału w plebiscycie. Nie bez znaczenia pozostał fakt, że emigranci polscy w swej masie nie byli specjalnie silni ekonomicznie i z uwagi na brak pomocy finansowej ze strony rządu polskiego, nie mogli pokryć poważnych nieraz kosztów przejazdu.

W Olsztynie zarejestrowano ostatecznie 157.074 emigrantów. Przeciw przesadnej ich liczbie protestował rząd polski, wskazując w specjalnym memoriale, że liczba emigrantów zdolnych do głoso-

⁷⁸ Końcowe sprawozdanie Komisji olsztyńskiej, op. cit., s. 81.

⁷⁹ Podkomisja stwierdziła wyraźnie, że: *des lettres de vote ont été transmises à des tiers sans demande. Cette manière de procéder... peut permettre de voter à des personnes autres que les véritables votants. Il suffira, en effet, de se présenter aux urnes avec la lettre d'avis qui servira de légitimation. Or, n'importe qui pourra détenir ces lettres puisqu'elles sont envoyées à un tiers, et le destinataire pourra n'avoir ni l'occasion ni l'idée d'une protestation, puisqu'il n'a pas manifesté le désir de votre et ne viendra peut-être pas.* (Sprawozdanie Komisji olsztyńskiej, op. cit., s. 81).

wania — mających ukończone 20 lat dla obu obszarów plebiscytowania winna co najwyżej wynosić 84.500⁸⁰.

Oceniając regulaminy wyborcze wydane przez Komisje Międzysojusznicze należy wskazać na to, że zawierały one szereg postanowień niekorzystnych dla Polski, jak: zbyt krótkie terminy dla sporządzenia list wyborczych i reklamacji oraz wymóg pochodzenia członków Komitetów Plebiscytowych z danego obwodu do głosowania. Niezgodny z jakimikolwiek zasadami głosowania był sposób rejestracji głosujących spoza obszaru plebiscytowego, a zwłaszcza jego stronnicza interpretacja. Szereg postanowień wpływał niekorzystnie na klimat i atmosferę plebiscytu. Tak regulamin kwidzyński w przedmiocie sankcji za naruszenie regulaminu odsyłał do niemieckiego kodeksu karnego⁸¹. Głosowanie musiało się odbywać w urzędowych budynkach⁸², co także miało wpływ na głosującego, który przychodził w ten sposób do pomieszczenia, w którym tradycyjnie mieścił się pruski urząd. Z drugiej jednak strony pomijając obiektywne przeszkody i trudności, sposób, w jaki postanowienia regulaminu były realizowane przez stronę polską, wyraźnie wskazuje na chaos i zasadnicze braki organizacyjne. Tak więc, zupełnie niekonsekwentna była decyzja w uczestniczeniu w pracach Komisji Kontrolnych i Komitetów Plebiscytowych w Olsztynie w końcowej fazie, kiedy to po kilkutygodniowym bojkocie Niemcy w maksymalnym stopniu wykorzystali dla siebie polską nieobecność.

Głosowanie przyniosło niekorzystny dla Polski wynik⁸³.

4. Ustalenie granic

Zgodnie z artykułem 95 traktatu wersalskiego Komisje Międzysojusznicze złożyły sprawozdania Konferencji Ambasadorów, przedstawiając z jednej strony wyniki głosowania, z drugiej zaś wstępne zalecenia co do przebiegu linii granicznej. Komisja olsztyńska proponowała, by przyznać Polsce tylko trzy pograniczne wsie w powiecie ostródzkim: Groszki, Łabsztynek i Małe Napromki, a pozostałe 25, w których wyniki również były korzystne, z uwagi na odcięcie od terytorium polskiego pasem gmin niemieckich, zalecała pozostawić przy Prusach Wschodnich. Komisja kwidzyńska proponowała przyznanie Polsce grupy wsi leżących nad Wisłą, w której strona polska uzyskała większość, natomiast 26 pozostałych, zdaniem jej, z uwagi na oddalenie od granicy winno pozostać w obrębie Niemiec.

Konferencja Ambasadorów wydała decyzję zgodnie z zaleceniami komisji: 12 sierpnia 1920 r. dla okręgu kwidzyńskiego i 15 sierpnia dla olsztyńskiego⁸⁴.

⁸⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Memoriał w sprawie niemieckich usiłowań fałszowania wyników plebiscytu w okręgu Kwidzyn—Olsztyn, Warszawa 1920.

⁸¹ Art. 40—42. Również zarządzenie Komisji kwidzyńskiej z 18 maja w sprawie zebrań publicznych także w części sankcyjnej odsyłało do niemieckiego kodeksu karnego.

⁸² Art. 7 i 13 regulaminu kwidzyńskiego przewidywały, że pomieszczenia Komisji Kontrolnych i Komitetów Plebiscytowych winny się znajdować w oficjalnych budynkach.

⁸³ Wyniki plebiscytu zostały przedstawione w literaturze polskiej: Z. Lietz, op. cit., ss. 241—242; B. Leśnodorski, op. cit., s. 451.

⁸⁴ S. Wambaugh, *Plebiscites...*, t. 1, ss. 136—137; J. Błociszewski, *La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne*, Revue Générale

Pewne trudności powstały w związku z interpretacją art. 97 traktatu wersalskiego, który przewidywał: „...Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone oznaczają granicę między Prusami Wschodnimi i Polską na tym obszarze, pozostawiając w każdym razie Polsce na całym odcinku Wisły zupełny i całkowity nadzór rzeki (podkreślenie nasze), włączając w to jej brzeg wschodni na takiej przestrzeni, która może okazać się konieczną do jej uregulowania i ulepszenia...”. Problem sprowadzał się do rozstrzygnięcia, jaki to obszar niezbędny jest dla zupełnej i całkowitej kontroli Wisły. Zgodnie z tezą polską obszar ten obejmować powinien całą jej dolinę, a więc około dwudziestu wsi. Komisja kwidzyńska z uwagi na różnicę zdań w tej kwestii pozostawiła ją do decyzji Konferencji Ambasadorów, która przyznając Polsce wspomnianą grupę wsi: Nowe Lignowy, Kramary, Dwór, Bursztynch, Janowo, Małe Pole, postanowiła, że granica między Polską i Prusami przebiegać będzie na północ i południe od nich brzegiem Wisły. Szczegółowe ustalenie granicy pozostawiono Komisji Delimitacyjnej przewidzianej w traktacie wersalskim. Po ustaleniu tymczasowej linii demarkacyjnej 15 sierpnia 1920 r. obszar plebiscytowy został przekazany 16 sierpnia odpowiednio Niemcom i Polsce⁸⁵. Tego samego dnia opuściła teren plebiscytowy Komisja kwidzyńska, a dwa dni później olsztyńska.

Komisja Delimitacyjna pod przewodnictwem gen. Dupont zebrała się w Poznaniu 15 czerwca 1921 r., by ostatecznie zdecydować o takim przebiegu granicy, który zdaniem ekspertów konieczny jest dla zabezpieczenia Polsce zupełnej i całkowitej kontroli Wisły. Stanowisko Niemiec⁸⁶, że kontrola nie oznacza suwerenności, znalazło uznanie wśród rzeczoznawców, przeciwko czemu protestował rząd polski w nocie skierowanej do Konferencji Ambasadorów, domagając się ich zmiany. Nota spotkała się z negatywnym przyjęciem przez Konferencję, która poleciła Komisji Delimitacyjnej kontynuować prace. Na nowym posiedzeniu Komisji, które odbyło

de Droit International Public 1926, ss. 416—418; na s. 417 podaje on tekst not zawierających decyzję Konferencji Ambasadorów. Artykuł 87 traktatu wersalskiego przewidywał, że: „... Komisja złożona z 7 członków, z których 5 zamianują Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone, jednego Niemcy, jednego Polska, zostanie utworzona w 15 dni po uprawomocnieniu się niniejszego traktatu w celu oznaczenia na miejscu linii granicznej między Polską a Niemcami. Uchwały tej Komisji będą zapadały większością głosów i będą dla stron zainteresowanych obowiązujące”. (Dz. U. z 1920 r., nr 35, poz. 200).

⁸⁵ Na marginesie można odnotować fakt, że w związku z ofensywą Armii Czerwonej i przerwaniem komunikacji kolejowej nie zgłosił się żaden przedstawiciel Polski dla przejścia trzech wsi ostródzkich, które zostały przejęte przez Polskę z rąk niemieckich dopiero 31 października 1920 r.

⁸⁶ Niemcy starali się narzucić interpretację zgodnie z którą Polska miała sprawować nie suwerenność nad Wisłą, lecz jedynie nadzór, w związku z czym wschodni brzeg Wisły winien być przyznany Prusom Wschodnim. Interpretacja ta wyraźnie odbiega od rzeczowego znaczenia oryginalnego sformułowania *full and complete control of the river* zawartego w art. 97. Sformułowanie to zgodnie bowiem z rozumieniem słowa „kontrola” w języku angielskim z pewnością oznaczało suwerenność. (Por. uwagi na temat znaczenia słowa „kontrola” w prawie międzynarodowym: J. Symonides, *Kontrola międzynarodowa*, Toruń 1964, ss. 5—6). Nie mogą przeprowadzić swego sprzeciwu z traktatem stanowiska, Niemcy odmówiły podpisania protokołu o przekazaniu terytorium. (Por. S. Wambauh, *Plebiscites...*, vol. 1, s. 138).

się 27 sierpnia 1921 r. komisja uzgodniła ostatecznie, że granica przebiegać będzie w odległości 20 m od Wisły⁸⁷. Propozycja ta została zatwierdzona przez Konferencję Ambasadorów 19 grudnia 1922 r. Równocześnie opublikowano prowizoryczny regulamin normujący dostęp do Wisły ludności Prus Wschodnich, która została od niej odcięta. Zagadnienie dostępu do Wisły zostało ostatecznie uregulowane 21 listopada 1924 r.⁸⁸.

Oceniając konsekwencje terytorialne plebiscytu należy odnotować przede wszystkim fakt, że przy ustaleniu granicy ani Komisje Międzysojusznicze ani Konferencja Ambasadorów nie wzięły pod uwagę postanowienia zawartego w art. 95, by przy określaniu przebiegu linii granicznej, które nakazywało uwzględnić: „...zarówno życzenia mieszkańców, przez głosowanie wyrażone, jak położenie geograficzne i gospodarcze danych miejscowości...”. Z uwagi na powiązania gospodarcze i geograficzne należało przyłączyć do Polski niektóre wsie, co postulowały Warmiński i Mazurski Komitet Plebiscytowy. Zrozumiały sprzeciw budziła decyzja terytorialna na Powiślu, gdzie szereg wsi z większością polską, oddzielonych od Wisły tylko lasami państwowymi, przyznano Prusom Wschodnim. W tym wypadku nie uwzględniono ani życzenia ludności ani niewątpliwego powiązania i ciężenia do Wisły. Decyzja ta była zwłaszcza niesprawiedliwa, gdy się zważy, że szereg wsi z większością polską pozostawiono przy Prusach Wschodnich, przy całkowitym braku kompensacji.

Zakończenie

W opracowaniach, omawiających przebieg plebiscytów na Powiślu, Warmii i Mazurach, oraz w oficjalnych sprawozdaniach Komisji Plebiscytowych wymienia się kilkanaście przyczyn, które złożyły się na przegraną Polski. Wśród nich poważną rolę odegrała długoletnia germanizacja ludności polskiej na obszarze plebiscytowym. Nie bez znaczenia pozostawało także to, że ludność polska zajmowała znacznie słabsze pozycje ekonomiczne i zawodowe i uzależniona była pod tymi względami od Niemców. Winę za przegraną Polski ponosił w znacznym stopniu rząd II Rzeczypospolitej, który nie poświęcił należytej uwagi sprawom plebiscytowym. Interes polski nie znalazł zabezpieczenia w odpowiednich środkach organizacyjnych, finansowych, propagandowych. W okresie poprzedzającym plebiscyty nie istniało w praktyce jednolite kierownictwo, a skłócone ugrupowania poświęciły zbyt wiele uwagi sporom personalnym. W pewnym stopniu było to z jednej strony konsekwencją faktu, że państwo polskie znajdowało się w trakcie organizowania się i nie dysponowało w pełni efektywną strukturą, w pewnej mierze wynikało to również z zaangażowania się Polski w wojnę z Rosją Radziecką. Niekorzystny jej przebieg w dniach głosowania, miał bardzo poważny wpływ na wynik głosowania. Ludność pochodzenia polskiego zamieszkująca tereny plebiscytowe obawiała się, że przyłączenie tych terenów do Polski pociągnie

⁸⁷ Polska otrzymała także port w Korzeniewie, dworzec w Gardel, przyczółek mostowy na Wiśle pod Opaleniem). Z. Lietz, *Plebiscyt...*, s. 246).

⁸⁸ J. Błociszewski, op. cit., s. 418.

za sobą powołanie jej do wojska w celu wysłania na front wschodni. Obietnica rządu polskiego w tej sprawie przyszła zbyt późno i była mocno zwątpiana przez propagandę niemiecką. Propaganda niemiecka wreszcie dowodziła, że ludność pochodzenia polskiego nie powinna wskutek chwilowego impulsu wiązać się z Polską, która stanowi jedynie *Saison Staat*, które może być w niedługim okresie czasu zniesione z mapy Europy.

W dotychczasowej literaturze przedmiotu z natury rzeczy głównie historycznej, nie rozważano dokładniej strony prawnej obydwu plebiscytów. Przede wszystkim rozważania nad tymi zagadnieniami zacząć należy od wyjaśnienia podstawowej kwestii, czy cesja Powiśla, Warmii i Mazur musiała być uzależniona od zgody ludności zamieszkującej te terytoria. W doktrynie prawa międzynarodowego nie ma wątpliwości co do tego, że legalność cesji nie jest uwarunkowana zgodą ludności przekazywanego, czy wymienianego terytorium. Kwestie nabycia lub utraty terytorium regulowane są w umowach międzynarodowych, które zawierane są przez organy reprezentujące poszczególne podmioty prawa międzynarodowego. Ludność nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, a wolę państwa w stosunkach międzynarodowych wyrażają odpowiednie organy państwowe.

Z teoretycznego punktu widzenia instytucja plebiscytów miała stanowić realizację prawa narodów do samookreślenia. Decyzja w sprawie przeprowadzenia plebiscytów na Powiślu, oraz Warmii i Mazurach uzasadniana była przeprowadzeniem w okresie wcześniejszym szeregu plebiscytów, które przyczynić się miały do wytworzenia zasady prawa międzynarodowego, nakazującej konsultowanie ludności w wypadkach zmian terytorialnych. Studia nad historią dawniejszych plebiscytów dowodzą, że w praktyce nosiły one zupełnie inny charakter, były zjawiskiem wewnętrznym, a nie międzynarodowym. Plebiscyty bardzo często służyły dla zalegalizowania wynikających ze zwycięskiej wojny częściowych aneksji. Plebiscyty były organizowane przez państwo, które dokonało aneksji i kiedy państwo takie pewne było jego wyniku. Służyły one więc *ex post* dla uzasadnienia takiej aneksji. Ten charakter nosił plebiscyt przeprowadzony w związku z aneksją przez Francję Sabaudii i Nicei w 1860 r. Plebiscyt traktuje się jako instytucję ujawniającą obiektywne fakty etniczne zakładając, że ludność będzie głosować zgodnie ze swą przynależnością narodową. Doświadczenie wykazuje jednak, że wyniki plebiscytów kształtowane są często przez wydarzenia międzynarodowe o charakterze przemijającym i nie stanowią aktu ujawniającego świadomość narodową zamieszkującej ludności. Jak dowodzi wynik głosowania w Voralberg, przeprowadzonego w 1919 r. na podstawie art. 49—51 traktatu pokoju z Austrią w Saint-Germain 1919 r., ludność niewątpliwie pochodzenia niemieckiego wypowiedziała się za przyłączeniem do Szwajcarii z tego tylko względu, by uniknąć konsekwencji przegranej wojny. Wobec powyższego Szwajcaria odmówiła przyłączenia Voralberg do swego terytorium. Zresztą bardzo wątpliwe jest, czy plebiscyty stanowią realizację zasady samostanowienia narodów. W ślad za plebiscytem nie następowała zazwyczaj stosowna do wyników głosowania repartycja terytoriów, a na obszarze państw pozostawały poważne grupy mniejszościowe

wypowiadające się przeciw takiemu przyłączeniu. Plebiscyty miały zdecydować w wielu wypadkach o przynależności państwowej większych terytoriów. W takich wypadkach ich wynik nie może odzwierciedlić faktów etnicznych, a jeśli je odzwierciedli, ze względu na skomplikowane zjawiska demograficzne (enklawy narodowościowe, pasy demograficzne), nie może on znaleźć swego odbicia w podziale terytorium. Tylko wtedy, kiedy plebiscyt połączony będzie z zamianą małych jednostek terytorialnych, mógłby stanowić podstawę ustalania granic międzynarodowych. Jest to jednak w praktyce bądź niemożliwe, bądź niewskazane. Konsekwencją takiej zamiany byłyby bowiem olbrzymie trudności prawne i finansowe w związku z koniecznością przyjęcia zasady odszkodowania za zamianę nierównej wartości. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, w doktrynie prawa międzynarodowego przeważa pogląd, że nie ma obowiązku przeprowadzania plebiscytów jako warunku zmian terytorialnych. Wszelako zmiany takie powinny odbywać się przy poszanowaniu obiektywnych faktów, jak: język, religia, kultura itd. Pogląd ten wyrażają takie autorytety prawa międzynarodowego, jak Th. Funck-Bretano, A. Sorel, J. Starke, E. Hackworth, L'Huillier, F. Martens, K. Strupp, A. Verdoss, Ch. Rousseau. Podobny pogląd reprezentuje także polska nauka prawa międzynarodowego R. Bierzanek, S. Kóź, W. Petsch, B. Wiewióra. Zwrócić wreszcie należy uwagę na to, że po II wojnie światowej w traktatach pokoju cesje terytorialne nie były uwarunkowane plebiscytem.

W świetle powyższych uwag wskazać przede wszystkim należy, że zarządzenie plebiscytów na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach przez wielkie mocarstwa stanowiło jedynie akt poszukiwania usprawiedliwienia nieprzychylnego dla Polski stanowiska. Gdyby bowiem wielkie mocarstwa chciały rzeczywiście przekazać wymienione terytoria, to w oparciu o normy prawa międzynarodowego mogły to uczynić, powołując *ius postlimini i restitutio in integrum* oraz uwzględniając obiektywne fakty etniczne. Ustanawiając natomiast plebiscyty na konkretnych obszarach starały się one znaleźć jakieś usprawiedliwienie dla swego stanowiska. Zdawały sobie bowiem sprawę, że plebiscyty nie mogą wypaść dla Polski korzystnie. Wskazać również należy, że sama konferencja przyczyniła się w znacznym stopniu do przegranej Polski w plebiscytach. Przyjęto bowiem w porównaniu z innymi plebiscytami tamtego okresu mniej korzystne zasady. Spośród niekorzystnych postanowień o sposobie przeprowadzenia plebiscytu przede wszystkim wskazać należy, że upoważnionymi do głosowania były również osoby urodzone na obszarze plebiscytowym, a przebywające poza tym obszarem. Osoby tej kategorii zostały dopuszczone do głosowania w plebiscytach polskich, podczas gdy w wielu innych nie posiadały one prawa głosu, co więcej, wydano nawet zakaz odwiedzania terytorium plebiscytowego. Wbrew umotywowanym żądaniom polskim, by dla zrównoważenia wieloletniej germanizacji plebiscyty na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach były przeprowadzone dopiero po upływie dłuższego okresu, pozwalającego na rozwinięcie się świadomości narodowej, dającej wyraz obiektywnym faktom etnicznym, plebiscyt przeprowadzono nawet w krótszym czasie niż to przewidywał traktat wersalski. W prze-

ciągu pięciu, a nie sześciu miesięcy od przyjazdu Komisji Plebiscytowych. Zaznaczyć należy, że plebiscyt na obszarze Saary, którego losy nie były bez znaczenia dla wielkich mocarstw, przeprowadzono dopiero w 1935 r. Postanowienia traktatu wersalskiego stawiały Polskę w nierównoprawnej sytuacji z tego względu, że w przeciągu mniej więcej rocznego odstępu czasu od podpisania traktatu do przeprowadzenia głosowania Polacy mogli prowadzić pracę propagandową jedynie w okresie pięciomiesięcznym, gdyż poprzednie siedem miesięcy obszary pozostawały w pełnym i niczym nieograniczonym zarządzie i władzy niemieckiej. Niemcy wiedząc o tym, że los terytorium zadecyduje się w akcie głosowania, uczyniły wszystko, aby przygotować swe siły do tego wydania, a zarazem przeszkodzić wszelkim przygotowaniom polskim. Od momentu przyjazdu Komisji Polska nie mogła już nadrobić uprzedniego braku pracy przygotowawczej. W tamtym okresie czasu Niemcy zdołały przygotować już bez jakiegokolwiek kontroli międzynarodowej spisy osób, które urodziły się na obszarach plebiscytowych, lecz nie zamieszkiwały na nich oraz zorganizować ich udział w głosowaniu.

Również ustawodawstwo Komisji Plebiscytowych tworzyło uprzywilejowaną sytuację dla strony niemieckiej. Komisje nie uchyliły prawa niemieckiego, a niejednokrotnie odwoływano się do postanowień kodeksu karnego niemieckiego. W zastrzeżono również, że prawo niemieckie nie będzie się stosować w przyszłości do spraw związanych z okresem plebiscytowym. Świadomość, że w wypadku przegranej strony polskiej będzie można być pociągniętym do odpowiedzialności karnej za działania na rzecz przyłączenia do Polski, musiała z pewnością wpływać na postawę ludności pochodzenia polskiego. W ustawodawstwie Komisji Plebiscytowej dotyczącym głosowania zawierało się również szereg postanowień niekorzystnych dla Polski. Także w swej działalności Komisja Plebiscytowa w sposób nierówny traktowała obydwie strony. W korespondencji z Komisją, jak również w jej ustawodawstwie stosowano prawie wyłącznie język niemiecki.

Szereg naruszeń dokonanych przez Komisje wynikał częściowo z przychylnego stosunku większości członków komisji i personelu do Niemców, co znajdowało uzasadnienie także w postawie rządów większości tych członków, a częściowo z braku wystarczającej liczby personelu i sił zbrojnych. W tych warunkach przyjęta w założeniach konstrukcja okupacji pokojowej nigdy nie nabrała skuteczności. Jak podkreśla się w poważnym studium plebiscytów w prawie międzynarodowym pióra S. W a m b a u g h, naruszenia te wynikały także stąd, że Komisje unikały interweniowania w sprawach jednostkowych, gdyż panowało przekonanie, że plebiscyt i tak wygra z pewnością strona niemiecka.

Doświadczenia plebiscytów na Powiślu oraz na Warmii i Mazurach raz jeszcze potwierdzają zastrzeżenia i krytykę, jakiej instytucja ta została poddana w doktrynie prawa międzynarodowego.

PLEBISCITE IN POWISŁE, WARMIA AND MASURIA
AS A LEGAL PROBLEM

Summary

Paris peace conference preparing the treaty with Germany after the First World War ought to have assigned the controversial territory of Powiśle (District of Lower Vistula), Warmia and Masuria to Poland. She had historical claims to a part of that territory (Warmia and the districts of Malbork and Sztum) as belonging to the Polish Kingdom until 1772. Any other course would mean sanctioning the partitions of Poland, ultimately condemned as illicit, and also violation of the principle of non-acceptance of territorial acquisitions gained by force (*ex iniuria ius non oritur*). Moreover, the conference ought to have taken into account actual ethnical and economic facts as well as strategic considerations. In the interest of European order the latter demanded strengthening Poland in the area of the Baltic. Granting of the rest of Powiśle and of Masuria to Poland could have been treated as a compensation for the Polish enclaves which were to remain in Germany (in Wielkopolska and Western Pomerania).

Although the Commission on Polish Affairs accepted the majority of the above claims and arguments and recommended incorporation of these territories into Poland, the Supreme Council, under the pressure of the British delegation, decided to hold a plebiscite there.

In accordance with art. 95 of the Treaty of Versailles within 15 days of its ratification German forces were to leave the plebiscite area and administration was to be taken over by two inter-Allied commissions — one for the zone of Kwidzyn (Marienwerder) and one for zone of Olsztyn (Allenstein). From the point of view of international law the status of these commissions can be regarded as that of a peaceful occupant. Generally speaking the occupant does not acquire the supreme power over the territory he occupies as it remains with the former sovereign. In this particular case, however, the Treaty of Versailles had put Germany under obligation to renounce this territory if the plebiscite was won by Poland.

Legal construction adopted for the plebiscite in Powiśle, Warmia and Masuria had put Poland in an unfavourable situation beforehand. It is true that theoretically the inter-Allied commissions were able to administer the plebiscite zone, German civil servants and German police remained, however, and German law was partly in operation. As the commissions had very little time to prepare the plebiscite, if they were to counterbalance the detrimental position of the Poles, they should have acted with greatest efficacy.

For the above reasons the institution of cession was adopted for the plebiscite held in the district of Eupen and Malmédy instead of peaceful occupation. Belgium was granted supreme power over the plebiscite territory and voting was only to confirm this act. Also for the plebiscite in Schleswig and the Saar basin much more advantageous legal forms were chosen than in Powiśle, Warmia and Masuria. As far as Schleswig was concerned (art. 110) Germany had ceded the government over the plebiscite area to the Allied and Associated Powers. Similarly the Saar (art. 49) was placed under a trusteeship administration of the League of Nations.

Not only the legal form chosen for the plebiscite zones of Kwidzyn and Olsztyn was detrimental to the Poles, so was the way the inter-Allied commissions performed their functions. In accordance with international law peaceful occupation should be effective. In the case of both these zones this condition was not fulfilled. The inter-Allied commissions had small staffs and not enough allied forces at their disposal, on the other hand several detachments of German forces remained in both plebiscite zones over most of the preparatory period. In those circumstances the commissions had done practically nothing to prevent German terror. Not only assaults on Polish agitators had taken place, but the Germans had also attacked Polish meetings, Polish schools and even Polish consulates. Moreover, the commissions had failed to control German civil servants and German courts. They had also failed to supervise the registration of persons entitled to vote. The Germans grossly misused that situation. The results of the plebiscite were unfavourable to Poland. In consequence she received only scraps of the controversial territory.

After discussing the plebiscite in Powiśle, Warmia and Masuria from the point of view of international law the authors noticed that the quoted facts and their interpretation show the shortcomings of the institution of plebiscite. In their opinion territorial disputes should not be decided in that way. It is well known that often international incidents of fleeting significance influence the results of plebiscites and also that they express neither the national consciousness nor the opinion of the inhabitants of the controversial territory. A plebiscite can also be dangerous for the interested parties. As demographic situation is often very complicated (national enclaves etc.) the results of a plebiscite cannot always be taken into consideration when delimiting a frontier. Moreover, it would be impossible and undesirable if a plebiscite changed small territorial units.