Biblioteka popularna dzieł społeczno-politycznych.

I.

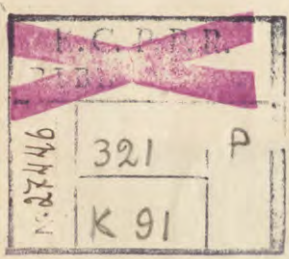
Autonomia i Federalizm

Lwów: Księgarnia Polska B. Połonieckiego.
Warszawa: E. Wende i Spółka.

Ludwik Kulczycki

Autonomia i Federalizm

w ustroju państw konstytucyjnych.



1906

Lwów - Polskie Towarzystwo Nakładowe.

Z DRUKARNI NARODOWEJ W KRAKOWIE

Od Wydawców.

Wobec doniosłości chwili obecnej konieczną rzeczą jest, żeby jaknajszersze koła naszego społeczeństwa mogły się dokładnie oryentować we wszystkich wielkich zagadnieniach, do których rozwiązania już się zbliżamy.

Dlatego też Polskie Towarzystwo Nakładowe postanowiło wydać szereg dzieł popularnych, poświęconych zagadnieniom doby obecnej. Prace te powinny dać czytelnikom możność ogólnego, ale dokładnego ich poznania, oraz zachęcić do dalszego szczegółowego ich zgłębiania.

W skład Biblioteki wejdą prace, dotyczące: autonomii i federalizmu, samorządu miejskiego, gminnego, prawodawstwa fabrycznego, związków zawodowych, szkolnictwa, życia polityczno-społecznego w rozmaitych państwach itd.

Przystępując do tego wydawnictwa, liczymy na poparcie ogółu, które jest konieczne dla szybkiego wypełnienia zakreślonego programu.

Przedmowa.

Z wielką przyjemnością przystąpiłem do opracowania tej książki. Jeszcze przed kilku laty pisałem w swych »Współczesnych prądach umysłowych i politycznych« (serya I i II) o potrzebie programu autonomicznego dla Królestwa Polskiego, zbliżającej się erze konstytucyjnej w Rosyi, solidarnej akcyi z partyami rosyjskiemi, którą prowadzić powinniśmy w imię własnych i wspólnych interesów.

Poglądy te znajdowały tu i owdzie zwolenników, solidaryzowała się z nimi, naprzykład, socyalistyczna partya Proletaryat; naogół jednak uważane były aż do wybuchu wojny rosyjsko-japońskiej za nieracyonalne i żądania, wynikające z nich, za przedwczesne. Tymczasem bieg wypadków stwierdził słuszność mych poglądów. Obecnie żądanie autonomii jest powszechne, jakkolwiek rozmaite stronnictwa wyobrażają ją sobie w sposób różny. Puszczając w świat tę książkę, porównywam obecne z przeszłem i z radością myślę o potrzebie omawianiu już teraz konstytucyi i autonomii szczegółowo, a nawet bardzo szczegółowo.

Jeszcze przed kilku laty, społeczeństwo nasze w swej ogromnej większości nie wierzyło w jaką-

kolwiek zmianę bliższą w Rosyi, mogącą przekształcić jej ustrój prawnopaństwowy; po ukazie 30-go października rzucono się w drugą ostateczność, i znaczna część, jeżeli nie większość, naszych żywiołów radykalnych skłonna była przypuszczać, że autonomię otrzymamy natychmiast, i że zakres jej obejmować może nawet sprawy wojskowe; są tacy, co marzą już nie o autonomii, ale o unii z Rosyą.

Wszystkie te poglądy opierają się: z jednej strony na nieznajomości spraw państwowych wogóle, z drugiej zaś na błędnej ocenie obecnej sytuacyi w Rosyi. Objawy chwilowe, występujące zawsze przy wielkich wstrząśnieniach, uważa się za coś wyjątkowego i wyprowadza z nich wniosek: że wszystko będzie można zdobyć. Nie tu miejsce analizować obecną sytuacyę polityczną w Rosyi, nadmienię tylko, że nie podzielam tego optymistycznego poglądu, siły bowiem »starej Rosyi« są jeszcze znaczne, a »młoda« nie odniosła całkowitego zwycięstwa, które nie jest łatwe; nie należy stawiać więc żądań, mogących być urzeczywistnionemi w stosunkach odwrotnych niż obecne.

Nasza literatura polityczna, dotycząca zagadnień prawnopaństwowych, jest nadwyraz uboga; nie mamy nawet najpotrzebniejszych dzieł z tej dziedziny, chociażby tłumaczonych. Tymczasem moment dziejowy, który przeżywamy, jest wyjątkowo ważny. Konieczną jest rzeczą, aby jaknajszersze koła społeczeństwa polskiego zdawały sobie jasno sprawę z tego, jaki ustrój konstytucyjno-autonomiczny dla Królestwa Polskiego jest najodpowiedniejszy i zara-

zem możliwy. Trzeba, aby szeroki ogół poznał organizacyę państw konstytucyjnych, złożonych z części odrębnych, które przedstawiają indywidualności historyczno-polityczne i kulturalno-narodowe.

Jakkolwiek struktura państwa złożonego inna jest niż jednolitego, jednakże szereg zagadnień prawnopaństwowych jest im wspólny. Z tego też względu książkę swą rozpocząłem od obszernego stosunkowo wstępu, poświęconego zagadnieniom organizacyi państwa konstytucyjnego wogóle.

W rozdziale pierwszym przedstawiłem autonomię prowincyi we Francyi, Anglii i Prusach. W rozdziale drugim przeszedłem już do państw złożonych i autonomii ich części; dopełnieniem tego rozdziału jest następny o autonomii narodowościowej nieterytoryalnej. Rozdział czwarty poświęciłem federalizmowi, przedstawiając ustrój Stanów Zjednoczonych A. P., Szwajcaryi i Niemiec; w następnym rozdziale scharakteryzowałem unie państwowe, osobiste i realne. W rozdziale ostatnim przedstawiłem: podstawy pożądanego, a zarazem możliwego do urzeczywistnienia w bliższej przyszłości ustroju konstytucyjnego Rosyi, oraz zarys autonomii Królestwa Polskiego i jego prowincyi.

W pracy mej zwróciłem szczególną uwagę na zagadnienie, dotyczące centralizacyi i decentralizacyi państwowej — zagadnienie nader ważne, niestety rzadko kiedy racyonalnie stawiane. Kwestya autonomii jest bardzo rozległa i obejmuje nie tylko stosunek sejmików prowincyonalnych i krajowych do parlamentów centralnych ogólnopaństwowych,

ale i finanse, administracyę i t. p. W książce niniejszej zajmowałem się przedewszystkiem ogólnym typem urządzeń autonomicznych i federalistycznych, pomijając kwestye administracyjne i finansowe.

Autonomię i samorząd miast i gmin pozostawiłem na stronie, ponieważ zagadnieniom tym poświęcone będą dziełka specyalne.

Z pracy niniejszej usunąłem też całkowicie metafizykę prawnopaństwową, w której się lubują uczeni niemieccy.

Nie wszystkie ustępy tego dziełka są równomiernie opracowane, gdyż chciałem je przystosować do potrzeb czytelnika polskiego wogóle, czytelnika zaś polskiego w Królestwie i Rosyi w szczególności. Tak naprzykład o organizacyi politycznej kolonii angielskich wspomniałem tylko zlekka, jakkolwiek jest ona nader ciekawa. Zrobiłem tak dlatego, że warunki, w których rozwijają się kolonie angielskie, są zgoła inne niż te, od których zależy byt Królestwa Polskiego. Natomiast stosunkowo dużo miejsca poświęciłem autonomii Galicyi, gdyż ma ona dla czytelnika polskiego szczególne znaczenie.

Książka moja, zgodnie z programem wydawnictwa, którego jest tomem pierwszym, ma na celu nie wyczerpujące przedstawienie zagadnień w niej zawartych, lecz raczej zwięzłe ich omówienie w formie możliwie popularnej; także zachęcenie czytelników do dalszego zgłębiania poruszonych w niej zagadnień i ułatwienie im tego.

Niżej podaję spis dzieł, z których w mniejszym

lub większym stopniu korzystałem przy pisaniu pracy niniejszej, i których znajomość potrzebna jest dla bliższego zapoznania się z genezą, rozwojem i charakterem parlamentaryzmu wogóle, z ustrojem poszczególnych państw, wreszcie z instytucyami autonomicznemi i federalistycznemi.

Autor.

Lwów, dnia 12 grudnia 1905 r.

WSTĘP

Państwo prawno-konstytucyjne. — Wolność osobista i obywatelska. — System jedno i dwuizbowy w instytucyach reprezentacyjnych. — Powszechne prawo głosowania i cenzus wyborczy. — Przedstawicielstwo ustosunkowane, przedstawicielstwo interesów i bezpośrednie prawodawstwo ludowe. — Głowa państwa. — Władza wykonawcza. — Władza sądowa w stosunku do prawodawczej i wykonawczej. — Partye polityczne w mechanizmie ustroju parlamentarnego. — Jak uzdrowić parlamentaryzm?

I.

Cechy państwa prawno-konstytucyjnego są następujące: udział społeczeństwa w stanowieniu praw, jego kontrola nad ich wykonywaniem, wreszcie — wolność osobista i obywatelska, którą władza państwa może tylko w wyjątkowych wypadkach naruszyć, i to nie inaczej, jak za zezwoleniem sądu.

W państwie prawno-konstytucyjnem, w przeciwstawieniu do ustroju absolutystycznego, żadne prawo nie może być ustanowione bez zgody przedstawicieli społeczeństwa. Sam udział w stanowieniu praw nie zabezpieczałby jednak obywateli kraju przed możliwemi nadużyciami władzy wykonawczej, mogącej ignorować istniejące prawa; dlatego też w państwach konstytucyjnych ustawy zapewniają obywatelom w sposób rozmaity kontrolę nad urzędnikami i, w razie potrzeby, obronę przed ich samowolą.

Współczesne państwo prawne daje swym członkom możność zabierania głosu w sprawach publicznych ustnie lub piśmiennie, przyznaje prawo zgromadzeń i związków o rozmaitych celach i t. p. Nikt nie może być dowolnie aresztowany i bez ważnych poszlak, przez prawo przewidzianych, trzymany w więzieniu; nikomu nie wolno zabrać bez wyroku sądowego własności. Władza państwowa w państwie konstytucyjnem wyznacza więc jednostkom szeroki zakres wolności osobistej.

W rozmaitych państwach konstytucyjnych prawa powyższe zapewnione są obywatelom w stopniu różnym. Później pomówię o tem obszerniej, obecnie chodzi mi tylko o ogólną charakterystykę państwa prawno-konstytucyjnego.

Zbiór ustaw, dotyczących organizacyi i funkcyi władz prawodawczych, wykonawczych i sądowych, jak również wyznaczających zakres wolności osobistej i obywatelskiej jednostek i grup w państwie — stanowi konstytucyę.

Ta ostatnia obejmuje zazwyczaj, chociaż nie zawsze, tylko zasadnicze prawa, dotyczące powyższych trzech władz i regulujące wolność osobistą i obywatelską. Szczegółowe zaś nie wchodzą do konstytucyi.

Rozpatrując konstytucye państw współczesnych i zestawiając z praktyką tych ostatnich, zauważymy z łatwością, że nie wszystkie zawierają nawet najważniejsze normy, dotyczące organizacyi i funkcyi

trzech władz centralnych. Okoliczność powyższa objaśnia się tem, że życie konstytucyjne wytworzyło pewne obyczaje, których trzymają się ściśle wszystkie jego czynniki, chociaż obyczaje te nie znalazły wyrazu w konstytucyjnem prawie pisanem. Np. w zasadniczych ustawach konstytucyjnych Anglii nie znajdujemy żadnych norm prawnych, dotyczących gabinetu, t. j. solidarnego ministerstwa, wychodzącego z pośród większości parlamentarnej, jakkolwiek gabinet ministrów jest jednem z najważniejszych ogniw w mechanizmie konstytucyjnym Anglii.

Zauważyć należy, że konstytucye powstają w sposób dwojaki: albo stopniowo w ciągu wieków i znajdują swój wyraz w szeregu poszczególnych ustaw, które zresztą nie regulują całego mechanizmu życia konstytucyjnego; albo w czasie względnie krótkim i formie wykończonej ustaw, tworzących całość jednolitą, opartych na konsekwentnej doktrynie i regulujących szczegółowo życie konstytucyjne.

Prawo państwowe rozróżnia konstytucye pisane i zwyczajowe. Przeciwstawienie to jednak należy brać z zastrzeżeniami, a więc: konstytucye zwyczajowe opierają się bądź co bądź na ustawach pisanych — dość wspomnieć wzmiankowaną już konstytucyę angielską. Jakkolwiek jej zasadnicze ustawy nie zawierają żadnych wskazań dotyczących gabinetu, jednakże regulują one cały szereg innych instytucyi i stosunków, mających w życiu konstytucyjnem Anglii znaczenie pierwszorzędne. Wymienimy tylko: Magna Charta libertatum z 1215 r.,

Bil o prawach z 1689 r. i inne. Z drugiej znowu strony i w t. zw. konstytucyach pisanych znajdujemy dodatki wytworzone z biegiem czasu przez zwyczaj, który powstał z konieczności politycznych i nie przeobraził się w formy prawne. Właściwie więc między konstytucyami pisanemi a zwyczajowemi są tylko różnice ilościowe.

Nie należy wszakże przeceniać faktu, że konstytucya angielska, pomimo iż nie zawiera w ustawach swych niektórych ważnych norm zwyczajowych, jest jednak pod wielu względami wzorowa, i wskutek tego lekceważyć znaczenie konstytucyi pisanych.

Rozwój Anglii odbywał się w warunkach wyjątkowych, które też niejedno tłumaczą — dość wspomnieć wyspiarskie jej położenie. Zapominać też nie należy, że w wiekach ubiegłych, w szczególności zaś za panowania Stuartów, możność rozmaitego interpretowania praw bywała przyczyną poważnych konfliktów; może także w przyszłości, kiedy dwie wielkie partye polityczne Anglii rozdrobnią się, i żywioły bardziej różnorodne niż obecnie wejdą do parlamentu — brak ustaw, regulujących ściśle życie konstytucyjne, stanie się powodem poważnych zawikłań.

Typem konstytucyi pisanych są konstytucye Stanów Zjednoczonych, oraz francuskie z ubiegłego stulecia i wogóle ówczesne. Konstytucya węgierska, będąca wynikiem wiekowego rozwoju, stanowi po części wyjątek. Obecnie jednak i ona opiera się na

szeregu ustaw, normujących mechanizm życia konstytucyjnego.

Bardzo wielu publicystów i teoretyków prawa państwowego okazuje skłonność do lekceważenia konstytucyi pisanych, wychodząc z tego założenia, że ustawy wtedy tylko mają znaczenie, kiedy opierają się na siłach realnych, które w każdej chwili mogą zmusić różne czynniki w życiu państwowem do ich ścisłego przestrzegania.

W poglądzie powyższym jest wiele przesady. W rozważaniu zjawisk politycznych, jak zresztą i każdych innych, nie należy stać nigdy na stanowisku bezwzględnem. Zapewne, jeżeli zasadnicze ustawy państwa są naruszane, to znaczenie ich maleje; z tego jednak nie wynika, żeby istnienie ich było zupełnie bezużyteczne, ustawy bowiem, nawet przez władzę obchodzone, hamują ją w pewnym stopniu. Sam zaś fakt istnienia ustaw ma ogromne znaczenie dla uświadomienia politycznego społeczeństwa. »Deklaracya praw człowieka i obywatela«, proklamowana na początku Wielkiej Rewolucyi francuskiej, miała olbrzymie moralne i praktyczne skutki, gdyż spopularyzowała pewne idee społeczne i polityczne, które zapuściły głębokie korzenie w świadomości mas. Wspomniana »Deklaracya« nie uchroniła wprawdzie Francyi od despotycznych rządów Napoleonów, zdemokratyzowała jednakże, przy równoległem działaniu innych czynników, społeczeństwo francuskie i może była jedną z przyczyn, dla których powrotna fala despotyzmu nie mogła długo zalewać tego kraju.

Nierównie łatwiej jest walczyć o zachowanie istniejącego już prawa pisanego, niż wprowadzać w życie instytucye, oparte na koncepcyach społecznych i politycznych, jeszcze nieuznanych nawet w teoryi prawa państwowego.

Wreszcie samo uchwalenie pewnej konstytucyi pisanej jest bądź co bądź objawem siły społeczno-politycznej, określonych grup, której negować nie można nawet wtedy, kiedy te ostatnie nie są w stanie zapewnić ścisłego przestrzegania nowych praw.

Praktyka życia konstytucyjnego w ciągu całego wieku XIX i pierwszych lat XX wypowiedziała się na korzyść konstytucyi pisanych. Kolonie angielskie nie stanowią pod tym względem wyjątku.

Rozpatrując prawo państwowe poszczególnych mocarstw, widzimy, że w jednych rozróżnia się ustawy konstytucyjne od zwykłych praw, dotyczących ustroju państwowego, w innych zaś nie. Rozróżnianie takie nie posiada wyłącznie znaczenia teoretycznego, lecz i ważne praktyczne. Mianowicie: opracowanie nowych ustaw konstytucyjnych, jak również zmiana starych tam, gdzie prawo robi powyższe rozróżnienie, powierzone jest specyalnym instytucyom; natomiast tam, gdzie takiego rozróżnienia niema, wszystkie prawa uchwalane bywają w zwykłych stałych zgromadzeniach przedstawicielskich. W Anglii np. parlament angielski może zawsze prostą większością głosów powziąć uchwały, zmieniające gruntownie podstawy ustroju konstytucyjnego, gdzieindziej zaś, jak np. we Francyi, Stanach Zjednoczonych i t. p. zmiana ustaw za-

sadniczych dokonana być może albo przez specyalne ciała prawodawcze, albo zwykłe parlamenty, ale nie prostą, lecz znaczną, bliżej przez prawo określoną większością głosów; wreszcie — przez stałe organa prawodawcze, które jednak przy rewizyi ustaw konstytucyjnych obradują w sposób niezwykły, prawem nakazany. Pierwszy sposób praktykowany jest w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, o czem obszerniej pomówię w innej części tej pracy; drugi — w Austryi; trzeci — we Francyi, gdzie rewizya konstytucyi dokonywa się przez izbę poselską i senat obradujących razem, przyczem dla prawomocności uchwał wystarcza prosta większość głosów.

Rozróżnienie ustaw konstytucyjnych od zwykłych praw, dotyczących ustroju państwowego, ma na celu zapobieganie łatwym i niespodzianym zmianom podstaw konstytucyi. Jeżeli zmiana konstytucyi wymaga specyalnych czynności, rozwagi i przygotowania, to jest wogóle trudniejsza. Ma to niezawodnie złe i dobre strony: złe, gdyż utrudnia reformy wogóle, a więc i najbardziej pożądane — dobre, gdyż nie naraża ustaw zasadniczych na los zmienny i zależny nieraz od okoliczności przypadkowych.

Konstytucye, nierozróżniające ustaw zasadniczych od praw zwykłych, są bardziej giętkie i prędzej mogą się przystosować do zmian. W Anglii jednak przymiot ten neutralizuje się po części przez izbę lordów — pierwiastek konserwatywny w mechanizmie ustroju państwowego.

Na ogół powiedzieć można, że najlepiej jest,

kiedy rewizyę konstytucyi przeprowadza specyalnie powołane w tym celu zebranie. Chroni to od niespodzianek i nadaje całej akcyi wyborczej specyalne znaczenie; różne opinie w państwie mają możność wypowiedzenia się i stoczenia ze sobą walki. Wobec powyższych warunków niewłaściwe jest utrudnianie rewizyi konstytucyi żądaniem znaczniejszej niż zwykle większości głosów dla prawomocności uchwał. Nie należy utrudniać reform tembardziej, że większość ludzi w sprawach społecznych i politycznych nie okazuje zbytniej pochopności do gwałtownych zmian. Na ile doniosłych reform we wszystkich państwach czekamy oddawna napróżno?

II.

Wolność osobista i obywatelska stanowi niezbędny warunek życia konstytucyjnego. Udział społeczeństwa w stanowieniu praw, sam przez się, bez swobód obywatelskich, bez gwarancyi wolności osobistej nie miałby w praktyce wielkiego znaczenia, i odwrotnie: zapewnienie jaknajszerszych praw jednostce i grupom bez instytucyi reprezentacyjnych nie dałoby społeczeństwu rzeczywistej wolności.

Dlatego też niezmiernie ważne dla normalnego życia konstytucyjnego jest istnienie obok ciał przedstawicielskich jaknajszerszej wolności osobistej i obywatelskiej, i opieki sądów nad jej utrzymaniem.

Wolność osobista polega na: nietykalności jednostki i jej mieszkania, oraz zabezpieczeniu tajemnicy listów.

W różnych państwach konstytucyjnych prawo w sposób rozmaity zapewnia wolność osobistą. Nigdzie jednak nie jest ona bezgraniczna; w pewnych okolicznościach zjawić się może konieczność uwięzienia jakiegoś obywatela, albo przeprowadzenia w mieszkaniu jego rewizyi; chodzi tylko o ścisłe określenie prawa, przy jakich warunkach wolność osobista może być naruszona. Ta ostatnia jest najlepiej zabezpieczona w Anglii i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Stosunkowo najczęściej gwałcona jest przez władze administracyjne tajemnica listów.

Swobody obywatelskie polegają na: wolności sumienia, myśli, słowa, prasy, zgromadzeń, związków i petycyi.

Długo trzeba było walczyć o uzyskanie powyższych gwarancyi i to nawet w krajach, gdzie wolność zapuściła głębokie korzenie, jak n. p. w Anglii, która nawet po dwuch swych rewolucyach nie miała jeszcze przez czas jakiś zupełnej wolności sumienia. Prawa krępujące katolików całkowicie zniesione zostały dopiero w 1829 r.

W interesach państwa, swobód obywatelskich i kultury leży oddzielenie od niego kościoła. Pod tym względem postęp jest mały. Stany Zjednoczone przodują w tym kierunku, chociaż i tu są wyjątki: w niektórych Stanach urzędy mogą być zajmowane tylko przez protestantów, w innych przez chrześcijan, żydów, nakoniec w jeszcze innych tylko przez wierzących w Boga i nieśmiertelność duszy. Wolność sumienia powinna być zupełna, wszelkie

jej ograniczanie jest wysoce szkodliwe. Konsekwentne zastosowanie tej zasady prowadzić powinno do uniezależnienia szkół od kultów przez usunięcie z nich wykładu religii, jako przedmiotu obowiązującego. Wychowanie religijne pozostawić należy woli rodziców.

Z drugiej strony państwo nie powinno krępować stowarzyszeń religijnych, jak i wszystkich innych.

Są jednak w społeczeństwach zacofanych sekty niewątpliwie bardzo szkodliwe, nad któremi nadzór jest potrzebny. Mam tu na myśli te, które wymagają od swych członków kaleczenia organizmu przez usuwanie pewnych jego części. Sekty te jednak stanowią wyjątek i rozwój oświaty zwalcza je najlepiej.

Interwencya państwa w sprawach, dotyczących wykonywania obrzędów religijnych, bywa niekiedy zupełnie słuszna; np. Anglicy zabronili w Indyach palenia żon po śmierci mężów, — zwyczaju będącego wynikiem pewnych wierzeń, które przed wieloma wiekami istniały także w Europie u niektórych ludów. W ten sposób zwalcza się zło niewątpliwe — niszczenie życia i to w warunkach codziennych. Niesłuszne jest natomiast krępowanie sekty mormonów w Stanach Zjednoczonych. Mormoni żyją w wielożeństwie. Bez względu na to, jak patrzeć na podobny zwyczaj, nie da się zaprzeczyć, że znaczna część ludzkości uznaje go bądź oficyalnie, mając nań sankcyę religii, bądź

nieoficyalnie, tolerując, a niekiedy i regulując prostytucyę.

Wolność myśli powinna być także zupełna. W niektórych państwach istnieje ona faktycznie prawie że w całej rozciągłości, zabezpieczona prawnie w ustawach, dotyczących swobody słowa i prasy.

Wolność słowa stosunkowo z łatwością weszła w życie, co się łatwo objaśnia trudnością rozciągnięcia kontroli nad przedmiotem rozmów obywateli.

Wolność prasy nie tak prędko została uznana. Obecnie jednak istnieje we wszystkich państwach konstytucyjnych, chociaż w praktyce ulega pewnym ograniczeniom. W Austryi do dziś dnia prokuratorya w pewnych razach konfiskuje wydawnictwa. Prawo to jednak da się obejść przez wniesienie w parlamencie interpelacyi z dołączeniem treści skonfiskowanego utworu, poczem można go drukować jako interpelacyę. W większości państw konstytucyjnych prasa jest wolna, i tylko w rzadkich wypadkach sąd może pociągnąć do odpowiedzialności wydawców, albo autorów, co jest uzasadnione, o ile chodzi o przeciwdziałanie niesprawiedliwym oszczerstwom osób lub instytucyi. Wolność prasy jest konieczna dla zdrowego rozwoju życia społecznego, nie powinna też być zupełnie krępowana.

Wolność zebrań i stowarzyszeń jest dziś powszechnie uznana w państwach konstytucyjnych. Tu i owdzie wszakże ulega pewnym drobnym ograniczeniom, które są smutną pozostałością ubiegłych

czasów. Bezwątpienia jednak dalszy rozwój stosunków politycznych i społecznych zniesie je zupełnie.

Rozwój stowarzyszeń we wszystkich państwach konstytucyjnych jest szybki i imponujący.

W chwilach nadzwyczajnych; podczas zaburzeń, rewolucyi, lub ataków terorystycznych, państwa konstytucyjne zawieszają działanie ustaw, zapewniających wolność osobistą i obywatelską. Na ogół zdarza się to rzadko i nie zakłóca na czas dłuższy normalnego biegu życia publicznego. Należałoby i w tych nadzwyczajnych wypadkach ograniczyć pochopność władzy państwowej do pozbawiania obywateli chociażby na krótko niektórych praw, co byłoby tem słuszniejsze, że niewielkie rozruchy nie powinny powodować stanu rzeczy, krępującego obywateli i naruszającego ich prawa, wielkie zaś w państwie konstytucyjnem dowodzą istnienia zła w życiu społecznem i politycznem, które trzeba usunąć jaknajprędzej. Wtedy zamiast zawieszania ustaw należy przeprowadzać reformy, które najwięcej przyczynić się mogą do uspokojenia państwa.

III.

Instytucye reprezentacyjne, w których skupia się działalność prawodawcza i kontrola rządu — sprowadzają się obecnie do dwuch typów: jedno i dwuizbowych.

W większości państw konstytucyjnych istnieją dwa zgromadzenia prawodawcze. Pierwsze zowie się: izbą niższą, izbą gmin, izbą deputowanych;

drugie zaś: izbą wyższą, izbą lordów, izbą panów, senatem.

System jednoizbowy spotyka się bardzo rzadko.

Ogromna większość teoretyków prawa państwowego wypowiada się na korzyść istnienia dwuch izb, co uzasadniają w sposób następujący. Po pierwsze, parlament składający się z jednej izby deputowanych skłonny jest do zbyt szybkich i radykalnych reform; dlatego też potrzebna jest druga izba, złożona z żywiołów umiarkowańszych, któraby hamowała nieco działalność prawodawczą tej ostatniej. Po drugie, powierzanie wyższej władzy prawodawczej jednemu zgromadzeniu doprowadzićby mogło z łatwością do jego despotyzmu; przeto lepiej jest pozostawić ją dwum zebraniom, w ten sposób bowiem żadne z nich nie będzie panowało bezwzględnie nad społeczeństwem, na czem wolność tego ostatniego może tylko zyskać. Po trzecie, każde prawo, uchwalane przez dwie izby, będzie lepiej pomyślane i wszechstronniej omówione. Po czwarte, w życiu konstytucyjnem nieuniknione są konflikty między przedstawicielami narodu w izbie deputowanych, a władzą wykonawczą; do złagodzenia tych konfliktów mogą się wiele przyczynić izby wyższe, zajmujące stanowisko pośrednie między rządem a deputowanymi.

Pierwszy z powyższych argumentów powtarzany jest najczęściej przez konserwatystów i ludzi umiarkowanych, którym zależy bardzo na powolnym ruchu postępowym. Pozostałe używane są przez wyznawców różnych obozów i czystych teoretyków.

Rozpatrzymy je szczegółowo.

Niezawodnie prawdą jest, że istnienie dwuch izb, z których jedna składa się z żywiołów konserwatywnych lub umiarkowanych przyczynia się do powolności reform. Zachodzi jednak pytanie, czy istotnie izby niższe na ogół okazują tak silny popęd do radykalnych reform? Na pytanie to rzeczywistość odpowiada przecząco, nie widać tego bowiem nawet tam, gdzie zaprowadzono równe, powszechne prawo głosowania do izb deputowanych. Ani we Francyi, ani w Niemczech nie dokonano w ostatnich czasach wielkich reform socyalnych; uchwalone zaś mają charakter bardzo umiarkowany. Dość wspomnieć prawa Bismarka o ubezpieczeniu robotników i Milleranda o warunkach pracy fabrycznej; nawet oddzielenie kościoła od państwa we Francyi, postanowione już w izbie deputowanych, w formie swej odznacza się umiarkowaniem i posiada charakter kompromisu. Powtarzanie więc bez końca frazesów o radykalizmie izb niższych zdradza albo zupełną nieznajomość rzeczy, albo tchórzostwo polityczne, obawiające się wszelkiego postępu. Gdyby zresztą izby niższe odznaczały się istotnie większą skłonnością do głębokich reform niż obecnie, to i w tym wypadku izby wyższe nie miałyby racyi bytu, gdyż w interesie pokojowej drogi postępu życzyć należy, żeby państwa przeprowadziły jaknajszybciej szereg reform, o których potrzebie wypowiedziały

się oddawna programy niektórych stronnictw i nauka.

Obrońcy izb wyższych mają na myśli Wielką Rewolucyę francuską i przypuszczają, że gdyby już w 1789 r. ukonstytuowały się dwie izby, a nie jedna, przeobrażenie starej Francyi odbyłoby się spokojniej, bez strasznych wstrząśnień i gwałtownych wahań.

Pogląd powyższy jest zupełnie błędny: gwałtowność i pośpiech, ujawniające się w działalności pierwszych ciał prawodawczych we Francyi podczas Wielkiej Rewolucyi, objaśniają się głównie głęboko i oddawna odczuwaną potrzebą reform zasadniczych, czemu rząd oraz stany uprzywilejowane do ostatniej chwili stawiali przeszkody. Naiwnem jest zresztą przypuszczenie, że istnienie izby wyższej powstrzymałoby pochód rewolucyi, albo złagodziło jej przebieg. Wszak francuskie Izby deputowanych działały pod silnym naciskiem ludności Paryża i zwykle jej ustępowały, aż do chwili, kiedy rządy jakobinów wywołały w społeczeństwie reakcyę. Istnienie izby wyższej przyczyniłoby się do jeszcze większego zaostrzenia rewolucyi, ale nigdy jej złagodzenia.

Argument o niebezpieczeństwie powierzania najwyższej władzy w państwie jednej izbie prawodawczej także nie wytrzymuje krytyki. Wskutek zachowawczości izby wyższej w stosunku do niższej, łatwo wyradzają się konflikty, zakończone moralną porażką jednej z izb, co podkopuje jej znaczenie. Zamiast więc jednego niebezpieczeństwa

powstają dwa: po pierwsze, zamieszanie w państwie, jakie sprowadza izba wyższa przez powstrzymywanie reform, powtóre, — konflikt konstytucyjny, jaki wywiązać się może z zatargów między izbami. Podczas akcyi za reformą wyborczą w Anglii w 1832 r. lordowie opierali się izbie niższej i ustąpili jej dopiero na skutek groźby rządu, że król zamianuje nowych jej członków w większej liczbie. Na Węgrzech izba magnatów stawiała opór liberalnym reformom w sprawie małżeństw mieszanych, ustąpiła dopiero pod naciskiem rządu, który przedstawiał tendencye większości izby niższej.

Gdzie chodzi o wielkie reformy społeczno-polityczne lub wyznaniowe, co do których izby niższe mają zdanie wyrobione i stałe — izby wyższe nie mogą stawiać długiego i skutecznego oporu i muszą w końcu z tych, czy innych przyczyn ustąpić; sprzeciwianiem się zaś powodują tylko rozdrażnienie społeczeństwa, stratę czasu i t. p. W sprawach drobniejszych, kiedy izba niższa nie jest zdecydowana dla nich pogłębiać swego konfliktu z izbą wyższą, ta ostatnia może przeszkodzić niejednej pożytecznej reformie.

Ażeby zabezpieczyć państwo i obywateli przed nagłemi postanowieniami, narażającemi pierwsze na niebezpieczeństwo, a drugich na naruszenie ich praw, trzeba innych, pewniejszych środków, aniżeli organizacyi izby wyższej: parlamenty uczynić należy ścisłem przedstawicielstwem większości narodu, któreby w postanowieniach swych faktycznie wyrażało

jej życzenie, i sądom powierzyć pieczę nietylko nad prawomocnością postępków administracyi, ale także zgodnością uchwał z konstytucyą. O sposobie osiągnięcia tego pomówimy dalej.

Jeśli przypuścimy, że izba wyższa nie będzie się składała z żywiołów odrębnych od wchodzących do izby niższej, to argument na korzyść pierwszej upadł sam przez się, gdyż trudno zrozumieć, dlaczego jedynie fakt istnienia dwuch ciał prawodawczych, złożonych z ludzi mało różniących się między sobą, ma dać lepsze rezultaty od jednego?

Zastanówmy się teraz nad tem, czy możliwe jest takie zorganizowanie izb wyższych, przy którem reprezentowałyby one żywioł wytrawniejszy, pod każdym względem lepiej uzdolniony do pracy prawodawczej, aniżeli członkowie izb niższych, żywioł, któryby, posiadając owe zalety był jednocześnie wolny od ich pewnych ważnych wad?

Izby wyższe składają się w różnych państwach z żywiołów rozmaitych, a więc: członków domów panujących, arystokracyi, wysłużonych wyższych urzędników, przedstawicieli wyższego duchowieństwa, najbogatszych kapitalistów, z osób wybitnych na różnych polach itp. W jednych krajach izby wyższe składają się przeważnie z członków zasiadających w nich dziedzicznie, w innych z urzędu, w innych jeszcze z wyborów, wreszcie w niektórych zasady te kombinują się.

W państwach monarchicznych panujący ma prawo mianować dożywotnich i dziedzicznych człon-

ków izb wyższych. W niektórych państwach, jak np. we Francyi, izba wyższa czyli Senat składa się: z osób wybranych przez specyalne kolegia w departamentach, do których wchodzą posłowie do izby, członkowie Rad generalnych, (instytucyi samorządu w departamentach) i okręgowych, oraz z delegatów gmin, wybranych przez ich zarządy. Senator powinien mieć przynajmniej ukończonych lat 40. Izba wyższa powstaje obecnie całkowicie z wyborów, pośrednio zaś powszechnych, gdyż kolegia wybierane są przez ogół mieszkańców departamentów, okręgów i gmin. Senat francuski jest w stosunku do izby deputowanych także na ogół czynnikiem konserwatywnym. Nie można też powiedzieć, żeby rola jego w pracy prawodawczej była pożyteczna.

O izbach wyższych w państwach federacyjnych pomówimy w dalszych rozdziałach; reprezentują one tam poszczególne części państwa w przeciwstawieniu do izb niższych, przedstawiających cały naród.

Widzimy więc, że obecnie izby wyższe nie składają się bynajmniej z osób, które miałyby specyalne kwalifikacye do lepszego wywiązywania się z zadań prawodawców od innych obywateli. Fakt przynależności do arystokracyi rodowej, albo pieniężnej nie uzdolnia jeszcze sam przez się w kierunku umiejętnego uchwalania dobrych praw. Przeciwnie — utrudnia, wytwarza bowiem poczucie egoizmu klasowego, ślepego często na potrzeby państwa i obywateli. Na ogół też członkowie arystokracyi

i wyższej burżuazyi nie odznaczają się ani wyższymi przymiotami umysłu, ani wyższą moralnością obywatelską. To samo powiedzieć można o duchowieństwie wyższem. Wysłużeni urzędnicy posiadają pewną praktyczną znajomość spraw publicznych i rutynę; natomiast brak im szerszego poglądu na rzeczy i wrażliwości społecznej na potrzeby ogółu. Co zaś do uczonych i innych wybitnych ludzi w różnych sferach życia, to mogą oni mieć najlepsze chęci, umysł wzniosły itp., ale zarazem nie posiadać specyalnych uzdolnień politycznych.

Niepodobieństwo jest dobrać ludzi takich, którzyby w izbach wyższych dawali rękojmie specyalne, że lepiej pojmować będą rzeczywiste potrzeby społeczne i że potrafią je w sposób najodpowiedniejszy zaspokoić na drodze prawodawczej. Skoro więc uczynić tego nie można, upada trzeci argument na korzyść izb wyższych o większej umiejętności w kierunku działalności prawodawczej od izby niższej. Dlaczego przypuszczać, że ludzie talentu, inicyatywy i charakteru nie mogą drogą wyboru dostać się do izby niższej?

Chęć utrzymania dwuch izb jest tak zakorzeniona, że np. w Norwegii izbę wyższą obierają posłowie z pośród siebie w ilości jednej czwartej.

Nieprzekonywujący jest na koniec czwarty i ostatni argument na korzyść izb wyższych, iż łagodzą one konflikty między władzą wykonawczą, a izbą niższą. W państwach, mających rząd parlamentarny, wyszły z partyi posiadającej większość w izbie deputowanych, konflikt taki powoduje dy-

misyę gabinetu ministrów. Pośrednictwo izby wyższej nic tu zdziałać nie może. Na wypadek zatargu izby wyższej z samą koroną w monarchii konstytucyjnej, albo z prezydentem, pośrednictwo izby wyższej mogłoby mieć pewne znaczenie, chociaż prawdopodobieństwo tego jest bardzo małe, gdyż izby wyższe nie mogą wyrażać opinii narodu. Natomiast w państwach konstytucyjnych, gdzie ministrowie zależą tylko od głowy państwa i nie mogą być jej narzuceni, izby wyższe działać mogą z władzą wykonawczą—gabinetem przeciwko izbie niższej. Korzyść istnienia izb wyższych jest, jak widzimy, wysoce problematyczna. Na ogół znaczenie ich upada, izby wyższe zaś wszędzie zdobywają coraz większy wpływ.

Izby wyższe mają niekiedy atrybucye sądowe wobec ministrów oskarżonych przez izby niższe.

We Francyi prezydent musi uzyskać zezwolenie Senatu na rozwiązanie parlamentu.

Izby wyższe będące przeżytkiem przywilejów klas wyższych, albo spełniają powolnie rozkazy monarchy, albo wreszcie istnieją z przyzwyczajenia i pewnych uprzedzeń umysłowych względem systemu jednoizbowego. Jedynie w państwach federacyjnych mają one racyę bytu.

IV.

Systemy wyborcze do izb niższych są rozmaite i nie może być naszem zadaniem rozpatrywanie ich w tym krótkim wstępie, rozważymy więc tylko ważniejsze.

Wybory do izby poselskiej mogą być bezpośrednie albo pośrednie; te ostatnie spotykają się obecnie tylko wyjątkowo. Zasada bezpośredniości zwyciężyła naogół wszędzie, co jest zrozumiałe, gdyż właściwie niepodobna przytoczyć ani jednego poważnego argumentu na korzyść wyborów pośrednich.

Ze względu na charakter grup wyborczych rozróżniamy: wybory w okręgach terytoryalnych od ogółu ich mieszkańców i w grupach zawodowych. Wybory pierwszej kategoryi są obecnie powszechnie prawie stosowane, drugiej — przy tak zw. przedstawicielstwie interesów, o czem pomówię osobno.

Należy tutaj wspomnieć także o wyborach proporcyonalnych, zapewniających przedstawicielstwo nietylko większości, ale i rozmaitym odcieniom mniejszości.

Naogół przeważa system wyborów bezpośrednich z okręgów wyborczych, zapewniający wstęp do parlamentu otrzymującym większość głosów. System ten znowu przejawia się w dwuch formach: powszechnego, równego prawa głosowania i — opartego na cenzusie, usuwającym pewną część mieszkańców od udziału w wyborach.

Powszechne, równe prawo głosowania jest jednym z najwybitniejszych objawów demokratyzacyi społeczeństwa; przenika ono coraz bardziej do ustroju państw współczesnych. Ich przeciwnicy wśród uczonych i publicystów, już to świadomie, już to nieświadomie bronią interesów klas posiadających...

Argumenty przeciwko równemu, powszechnemu prawu głosowania są następujące: popierwsze, warstwy niższe nie są uzdolnione do życia politycznego, które wymaga pewnego wykształcenia, bytu niezależnego, umożliwiającego swobodę ruchów i pracę nad sobą; podrugie, te tylko warstwy powinny mieć dostęp do parlamentu i przez to posiadać prawo szafowania groszem publicznym, które przysparzają dochodów państwowych w formie podatków od nieruchomości, zakładów handlowych lub przemysłowych, od dochodów itp., a więc warstwy najniższe, nie płacące powyższych podatków powinny być usunięte od wyborów; potrzecie, powszechne, równe prawo głosowania stwarza panowanie liczby, a nie żywiołów doborowych; poczwarte, wprowadza ono politykę na tory niebezpiecznych reform socyalnych.

Pierwszy z wymienionych zarzutów, nie uwzględnia najważniejszego zadania przedstawicielstwa: reprezentowania interesu ogółu, wszystkich jego części. Powtóre, zapoznaje on tę wielką prawdę, że masy, niewykształcone i niezdolne same bezpośrednio zajmować się działalnością prawodawczą, mogą jednak rozumieć, kto pojmuje najlepiej ich interesy i powierzać ich obronę ludziom uzdolnionym do tego. Doświadczenie parlamentarne Europy Zachodniej wykazuje, że posłowie, wybierani przez robotników, naogół nietylko nie stoją niżej od wybieranych przez warstwy inne, ale przeciwnie, często przewyższają ich znajomością spraw, sumienną pracą w parlamencie i niezależnością sądu.

Udział w życiu politycznem wymaga niezawodnie pewnej wiedzy, nie dają jej jednak ani ogólne średnie zasady naukowe, ani nawet uniwersytety. Można być doskonałym lekarzem, adwokatem lub profesorem a o sprawach politycznych mieć bardzo małe wyobrażenie. Fakt posiadania majątku i wolnego czasu ułatwia możność zdobywania wiedzy, ale jej jeszcze nie daje. Przy istnieniu partyi politycznych, posiadających w swem łonie ludzi, którzy znają się dokładnie na sprawach publicznych, nie trudno jest rozmaitym grupom ludności wybierać przez pośrednictwo partyi odpowiednich posłów.

Pogląd, wedle którego prawo wybierania posłów dawać należy tylko płacącym podatki bezpośrednie, nie wytrzymuje również krytyki, a to dlatego, że ten sam robotnik, który nie wnosi żadnego podatku bezpośredniego, opłaca państwu podatki pośrednie, przez co przyczynia się w sposób bardzo znaczny do jego dochodów. Zresztą państwo nie jest stowarzyszenie akcyjne, w takim bowiem razie mogłoby się rozwiązywać bez trudności, każdy jego obywatel mógłby jednocześnie być członkiem wielu państw itp. Udział więc w jego zarządzie nie może być zależny od tego, czy ktoś płaci podatki albo nie.

Pogląd, że powszechne, równe prawo głosowania stwarza panowanie liczby, a nie ludzi doborowych jest w pewnym stopniu słuszny, ale, jak to widzieliśmy w ustępie o izbach wyższych i nie można stworzyć ciała przedstawicielskiego z samych ludzi doborowych; powtóre, sprawiedliwe jest, żeby war-

stwy liczniejsze w społeczeństwie miały więcej przedstawicieli.

Jeżeli potępić zasadę panowania liczby przy wyborach, to należy konsekwentnie potępić ją przy głosowaniu w parlamencie, a wtedy pozostanie nam: albo zasada jednomyślności, albo przyznanie decydującej roli mniejszości zamiast większości. Zarówno jedna jak i druga nie mogłaby i nie powinna panować w stosunkach społecznych i politycznych.

Wreszcie i ostatni argument przeciwko równemu, powszechnemu prawu głosowania nie wytrzymuje krytyki: widzieliśmy już poprzednio, że parlamenty współczesne nie okazują bynajmniej gorączki reformatorskiej, i że właśnie niechęć do reform sprowadza najczęściej katastrofy w państwie.

W ten sposób wszystkie argumenty przeciwko równemu, powszechnemu prawu głosowania nie mogą się ostać wobec logiki i faktów.

Jak błędne są teorye zwolenników cenzusu, widać stąd, że często bardzo włościanin kilkunastomorgowy z zapadłych kątów ma prawo głosu, natomiast pozbawiony jest go robotnik ze stolicy, żyjący w otoczeniu kulturalniejszem aniżeli tamten, posiadający umysł ruchliwszy i bogatsze doświadczenie życiowe.

Cenzusy wyborcze bywają bądź majątkowe, bądź oświatowe. Czasami są one ukryte; w ten sposób, jakkolwiek wszyscy mężczyźni pełnoletni posiadają prawo głosowania, jednakże faktycznie głosy ich nie mają równego znaczenia, jak np. w Prusach.

Nierówność głosów jest czasami zaznaczona wyraźnie w prawie wyborczem np. w Belgii, gdzie obowiązuje system pluralny, zapewniający ludziom, mającym pewien cenzus majątkowy, umysłowy, albo oba, dwa lub trzy głosy.

Niekiedy klasy wyższe, dla zmniejszenia wpływu niższych, usuwają je częściowo od udziału w wyborach przez żądanie dopuszczania do nich tylko tych, którzy mieszkają dość długo w pewnem miejscu. Ponieważ ludność robotnicza najczęściej zmienia miejsce swego pobytu, ograniczenie więc powyższe ją dotyka przedewszystkiem.

Omawiając sprawę powszechnego, równego prawa głosowania, nie mogę pominąć kwestyi dopuszczenia kobiet do udziału w wyborach. Wszystkie zarzuty, skierowane przeciwko niemu, nie dadzą się obecnie uzasadnić poważnie. Dotyczyły one głównie dwuch punktów: popierwsze, zupełna odmienność natury kobiety od natury mężczyzny czyni ją niezdolną do życia politycznego; podrugie, dopuszczenie kobiet do udziału w życiu politycznem odbiłoby się ujemnie na stosunkach rodzinnych, gdyż powodowałoby zaniedbanie ich obowiązków względem potomstwa.

Nie zapuszczając się tu we wszechstronne rozważania pierwszego argumentu, co należy do innych dziedzin naukowych, zaznaczę tylko, że staje się on coraz większym anachronizmem w miarę stopniowego zdobywania przez kobiety dostępu do coraz nowych zajęć, które do niedawna były udziałem samych tylko mężczyzn. Niezawodnie, istnieją

znaczne różnice psychiczne między płciami, ale z tego nie wynika jeszcze, aby skutkiem nich kobiety były niezdolne do życia politycznego. Wszak różnice między przeciętnym wieśniakiem z prowincyi a uczonym profesorem ze stolicy, lub wielkim kapitalistą są większe, aniżeli nauczycielką miejską a jakimś adwokatem? Ci zresztą, którzy twierdzą o niezdatności kobiet do polityki, nie wychodzą nigdy poza ogólniki bez żadnej wartości naukowej ani praktycznej.

Gdyby rozpatrzeć właściwości umysłowe i moralne wszystkich wyborców w rozmaitych krajach, to może okazałoby się, że bardzo znaczna ich liczba posiada wady, przeszkadzające oryentowaniu się w życiu politycznem. Czyż należałoby ich wszystkich usunąć? Sądzimy, że nie, gdyż zadaniem przedstawicielstwa jest właśnie dokładne reprezentowanie ogółu.

Skoro kobiety mogą prowadzić samodzielnie interesy handlowe, przemysłowe, posiadać majątki ziemskie, nauczać, leczyć, a w niektórych krajach być adwokatami, inżynierami itp., to dlaczego nie mogą regulować prawnie rozmaitych spraw, dotyczących rolnictwa, przemysłu, handlu, oświaty, komunikacyi itp.?

Drugi argument pozornie tylko wydaje się być poważnym. Udział w życiu politycznem ogromnej większości obywateli, mających prawa wyborcze do parlamentu, ogranicza się zazwyczaj do czytania kilku dzienników, schodzenia się na kilka lub kil-

kanaście zebrań, przedwyborczych raz na rok, a częściej raz na dwa lata, lub trzy. Tylko mała garstka obywateli: przywódcy partyi politycznych, ich pomocnicy, oraz ludzie mający szczególne zamiłowanie do spraw politycznych — poświęca im więcej czasu. Dlaczego mamy przypuszczać, że nadanie praw politycznych kobietom spowoduje rzucenie się ogromnej ich większości do spraw politycznych, agitacyi itp.? Raczej chyba zajęcie się stałe polityką jednej tylko ich cząstki i to nieznacznej, co oczywiście nie mogłoby grozić zaniedbaniem dzieci, itp. Przecież nie wszystkie kobiety mają dzieci. Jeżeli dziś znaczna ilość matek poświęca wiele czasu na rozrywki, a inna na pracę po za domem, dlaczego część kobiet nie miałaby poświęcać go sprawom publicznym? Na jakiej podstawie istotom wolnym, świadomym, związanym z życiem społecznem i politycznem, odmawiać mamy udziału w niem?

Zresztą nie potrzebujemy się tu posługiwać samemi abstrakcyami. Niektóre państwa społeczne w stopniu większym lub mniejszym dopuściły kobiety do różnych instytucyi przedstawicielskich. Do rad szkolnych wybierają je narówni z mężczyznami nietylko w Anglii, lecz i w Norwegii, Kanadzie i wielu stanach Ameryki Północnej. W Anglii, Szkocyi i Irlandyi, Szwecyi i niektórych innych krajach kobiety biorą udział w wyborach municypalnych. Nie wymieniam tu wszystkich wypadków, w których mają one dostęp do instytucyi samorządu; nakoniec wspomnę o tem, że w stanach:

Colorado, Waschington, Wyoming, Utacha, Ithago posiadają one te same prawa wyborcze, co i mężczyźni; podobnie w Nowej Zelandyi i południowej Australii.

Otóż dotychczasowe doświadczenie nie wykazało bynajmniej żadnych ujemnych skutków dopuszczenia kobiet do udziału w wyborach. Krytycy podnosili tylko jeden zarzut, dający się ściśle stwierdzić: mianowicie kobiety mają skłonność do krępowania obywateli w sprawach obyczajowych pewnej kategoryi, np. domagają się ostrych praw przeciwko pijaństwu, nieobyczajności, żądają zamykania szynków itp. Jakkolwiek pijaństwo jest złe, jednakże zbyteczna interwencya państwowa w kierunku antyalkoholicznym, dotykająca nie samych tylko pijaków, jest niepotrzebna a nawet szkodliwa, gdyż narusza nadmiernie wolność osobistą. Ale dlatego nie należy usuwać kobiet od udziału w prawodawstwie. Wprawdzie dotychczasowe doświadczenie jest krótkie, ale też właśnie pierwsze jego lata powinny były ujawnić ujemne jego skutki wyraźniej, gdyby wogóle istniały.

Zarówno więc teorya, jak i praktyka przemawiają za dopuszczeniem kobiet do udziału w wyborach, a przeto i w prawodawstwie. Kobiety niezawodnie uzyskają stopniowo prawa.

V.

Powszechne, równe prawo głosowania jest bezsprzecznie bardzo cennym nabytkiem demokracyi; jednakże samo przez się nie odpowiada wszystkim

wymaganiom przedstawicielstwa, które powinno być wiernem odbiciem ilościowem i jakościowem opinii w całem państwie.

Doświadczenie parlamentarne wykazuje, że nawet przy systemie powszechnego, równego, tajnego prawa głosowania nie zawsze większość w parlamencie odpowiada większości w narodzie. Czasami poza nią ukrywa się mniejszość w państwie i odwrotnie. Trzeba się więc uciec do takiego systemu wyborczego, któryby, dopuszczając wszystkich obywateli kraju do wyborów, zapewniał tem samem zgodność większości w państwie z większością w parlamencie.

Dla lepszego zrozumienia faktu, że przy systemie zwykłych wyborów, nawet przy równem, powszechnem prawie głosowania, większość w narodzie mieć może mniejszość w parlamencie — weźmiemy przykład hypotetyczny.

Przypuśćmy, że w jakimś kraju jest 90 okręgów wyborczych, w których 900.000 obywateli głosuje, z tych 500.000 należy do partyi postępowej, a 400.000 do konserwatywnej. Okręgi wyborcze nie są zupełnie równe, ale pod względem zaludnienia nie przedstawiają wielkich różnic. Zwolennicy partyi postępowej skupieni są w znacznej liczbie w 40 okręgach, jest ich razem 400.000, konserwatystów 10.000, ogółem więc 410.000 głosujących; pozostałe 50 okręgów liczy 390.000 konserwatystów i 100.000 postępowców — ogółem 490.000 głosujących. Rezultat wyborów jest taki, że 500.000 głosujących postępowców zdobędzie większość tylko

w 40 okręgach, czyli, że posłów wybiorą tyluż; podczas gdy konserwatyści, których jest 400.000, a więc o 100.000 mniej niż postępowców, mieć będą większość w 50 okręgach i tyluż posłów. A więc partya liczebnie słabsza w narodzie wybierze, w przykładzie naszym, o 10 posłów więcej od partej liczniejszej.

Nie mogę tu wchodzić we wszystkie ciekawe obliczenia, dotyczące tej kwestyi, zaznaczę tylko, że na podstawie wzorów matematycznych wykazano, iż przy wyborach w okręgach, mających różną ilość mieszkańców, kiedy współubiegają się ze sobą dwie partye polityczne, i jedna z nich ma zwolenników skupionych w większej liczbie w mniejszości okręgów, to $^1/_3$ głosujących zwolenników jednej partyi, rozproszonych w większości okręgów dać może w $^3/_5$ okręgów większość $^5/_9$. Widzimy więc, jak zwykły system wyborów, nawet przy powszechnem, równem prawie głosowania nie daje gwarancyi, że większość w parlamencie opiera się na większości w narodzie. Zwykły system wyborów, w najlepszym nawet razie, kiedy między większością w narodzie, a większością w parlamencie panuje harmonia — ma jeszcze tę wadę, że kierunki stanowiące poważną mniejszość w narodzie mogą nie mieć wcale reprezentantów.

Dla usunięcia braków zwykłego systemu wyborczego uciekano się do rozmaitych środków paliatywnych. Np. dla dopuszczenia mniejszości do przedstawicielstwa postanowiono: aby w okręgach, z których wyjść powinno 3 albo 4 posłów, wyborcy

głosować mogli tylko na 2 albo 3. Przy takim systemie mniejszość miałaby swego reprezentanta. Ten sam skutek osiągano, pozwalając wyborcom w okręgach, posiadających kilku posłów, oddawać wszystkie swe głosy na jednego.

Powyższe sposoby głosowania dawały dostęp do parlamentu przedstawicielom mniejszości, nie mogły jednak zapewnić większości głosujących odpowiedniej większości w parlamencie. Osiągnąć to można tylko przez tak zwany system przedstawicielstwa ustosunkowego. Ten ostatni wytworzył już całą bogatą literaturę; tutaj zatrzymam się nad nim tylko w krótkości.

Zasadą przedstawicielstwa ustosunkowanego jest: dokonywanie wyborów w ten sposób, żeby parlament odtwarzał dokładnie ilościowo i jakościowo różne opinie w kraju. Istnieje wiele sposobów osiągnięcia przedstawicielstwa ustosunkowanego, z których rozważę tylko najprostszy. W tym wypadku kraj cały uważa się za jeden okręg i głosowanie odbywa się na listy różnych partyi; głosy otrzymane na każdą listę dzieli się przez liczbę ludności, przypadającej na jednego posła; iloraz pokazuje ilu posłów należy wybrać z list partyjnych, zaczynając od umieszczonych na pierwszem miejscu. Istnieją jeszcze inne systemy bardziej skomplikowane np. głosujący zmieniają porządek posłów zamieszczonych na listach partyjnych, głosują na zmienione listy itp.

Przedstawicielstwo ustosunkowane istnieje w poszczególnych kantonach szwajcarskich, w niektó-

rych stanach w Ameryce Północnej i koloniach australijskich. System ten przyjęty został w 1850 r. częściowo przy wyborach do Senatu w Danii, jak również w konstytucyi serbskiej z 1888 r. W Belgii jest on stosowany przy wyborach do izby niższej w połączeniu z głosowaniem pluralnem.

Przedstawicielstwo ustosunkowane ma licznych przeciwników między teoretykami parlamentaryzmu. Zarzuty te dają się sformułować jak następuje: popierwsze, nie powinno być zadaniem parlamentu przedstawianie wszystkich opinii, lecz tylko tych, które posiadają w państwie wielkie znaczenie; podrugie, przedstawicielstwo ustosunkowane, umożliwiając reprezentacyę nawet drobnym grupom politycznym, podkopuje parlamentaryzm, który może prawidłowo funkcyonować tylko przy istnieniu wielkich partyi, najlepiej dwuch, dających rządowi siłę; przy wielkiej ich liczbie trudno jest wytworzyć jednolite ministeryum, odpowiadające większości w parlamencie, gdyż wtedy sama ta większość jest bardzo niestała.

Pierwszy argument nie wytrzymuje krytyki: oczywiście słuszne jest, że polityka państwa idzie w kierunku przez większość wytkniętym, ale niesłuszne jest niedopuszczanie mniejszości do przedstawicielstwa, gdyż wtedy zresztą, jak widzieliśmy, nie jest ono zupełne; tylko przedstawicielstwo ustosunkowane daje pewność, że większość posłów odpowiada większości wyborców.

Co do zarzutu drugiego, prawdą jest, że istnienie wielu drobnych partyi podkopuje parlamenta-

ryzm, utrudnia rządy państwem itp.; ale samo rozdrabnianie się partyi spowodowane jest przyczynami głębszemi, aniżeli przedstawicielstwem ustosunkowanem. Cały rozwój cywilizacyi współczesnej sprzyja indiwidualizmowi i prowadzi do różniczkowania się opinii. Im więcej w społeczeństwie jest nagromadzonych idei, uczuć i chceń, tem mniej jest szans, że koordynować się one będą w umysłach większości ludzi w sposób jednakowy. Skoro zaś opinia jest już podzielona na liczne odłamy, to lepiej dać tym ostatnim przedstawicielstwo, niż je ignorować w instytucyach reprezentacyjnych.

Zaprowadzenie systemu przedstawicielstwa ustosunkowanego w wielkich państwach nastręcza więcej trudności od zwykłego. Nie są one jednak nie do przezwyciężenia; korzyści zaś wynikające zeń są dość duże, aby okupić zachód, jakiego wymaga.

Właściwie mówiąc tylko przedstawicielstwo ustosunkowane opiera się na racyonalnych podstawach, Poseł, wybrany drogą zwykłych wyborów w jakimś okręgu, reprezentuje jedną partyę, a więc tylko część wyborców. Fikcyą jest, iż przedstawia cały okręg. Jak bowiem może jeden człowiek przedstawiać konglomerat najróżnorodniejszych żywiołów o tendencyach rozbieżnych?

Zasadę, na której opiera się przedstawicielstwo ustosunkowane, możnaby w pewnych granicach zastosować i w samem prawodawstwie. Naprzykład, wyobraźmy sobie, że w parlamencie jakiegoś państwa ścierają się dwa prądy w sprawie szkół średnich: jeden z nich żąda jednego, a drugi innego

typu ich organizacyi. Ponieważ należy o ile możności zadawalać żądania różnych prądów opinii, słusznemby więc było w wypadku powyższym, żeby parlament uchwalił założenie szkół dwuch typów w takim stosunku ilościowym do siebie, w jakim były głosy ich zwolenników. Wzięliśmy przykład z zakresu szkolnictwa, ale analogicznie możnaby postępować przy regulowaniu innych instytucyi społecznych np. więzień, zakładów filantropijnych itp.

Oczywiście tylko mniejszość spraw społecznych i politycznych mogłaby być regulowana w sposób powyższy. Zasada proporcyonalności, zastosowana do samych uchwał prawodawczych, może zmniejszyć rozgoryczenie walczących obozów i podkopuje szablon. Szczegółowsze omówienie tej ważnej kwestyi wymagałoby specyalnej rozprawy.

Dla pełności uwag o reprezentacyi zatrzymać się jeszcze muszę nad t. z. przedstawicielstwem interesów.

Zwolennicy jego wychodzą z tego założenia, że zwykłe przedstawicielstwo, powstałe z wyborów w okręgach, nie odpowiada celowi, gdyż jest zbyt mechaniczne, że najwłaściwszą jego formą jest reprezentacya opinii zorganizowanych zawodów, jak: rolników, przemysłowców, kupców, robotników, adwokatów, ludzi oddanych zawodowi nauczycielskiemu i profesorskiemu itp. Reprezentacya taka będzie ograniczona.

Powyższemu twierdzeniu można uczynić następujące zarzuty. Popierwsze, delegaci poszczególnych grup zawodowych, ludzie w fachu swoim nawet najbardziej uzdolnieni, mogliby mieć skłonność roz-

ważania spraw publicznych z punktu widzenia swego zawodu. Tymczasem posłowie powinni posiadać szersze horyzonty umysłowe wogóle, a polityczne i społeczne w szczególności. Oczywiście najwybitniejsi nawet stoją i stać powinni na gruncie poglądów jednej partyi, wyrażającej interesy pewnych warstw, ale pojmować szeroko ich potrzeby. Podrugie, ogromną trudność nastręczałoby ilościowe ustosunkowanie przedstawicielstwa od poszczególnych zawodów; na wstępie nasuwa się pytanie: jaka gałąź pracy powinna mieć swego albo swoich przedstawicieli? Zawody są tak liczne, tak zróżniczkowane, że trudno byłoby tu o jakiś miernik. Następnie powstałaby kwestya: ilu deputowanych dać każdemu zawodowi, czy wedle ilości osób w nim zatrudnionych, czy jakiejś innej zasady? Wreszcie niepodobna zrozumieć, dlaczego przedstawicielstwo zawodowe lepsze być ma od przedstawicielstwa reprezentującego różne kierunki?

W praktyce nigdzie nie wprowadzono konsekwentnie przedstawicielstwa interesów w czystej formie. Po części istnieje ono w Austryi, przykład zaś tej ostatniej nie powinien być zachęcający.

Bezpośrednie prawodawstwo ludowe czyli referendum bywa często idealizowane, jako objaw prawdziwej woli obywateli, zabezpieczenie społeczeństwa przed zmiennością i zdradą posłów oraz bardzo skuteczny środek politycznego wyrabiania mas.

Poglądy te niezupełnie są uzasadnione: podczas

referendum obywatele nie mogą omawiać projektów praw, lecz z konieczności poprzestają na przyjęciu lub odrzuceniu wniosków sformułowanych przez parlament. Sformułowanie treści wniosku jest bardzo ważne, decyduje bowiem niekiedy o jego przyjęciu. W ten sposób i przy referendum na bezpośrednie wypowiedzenie się woli ogółu obywateli mają ogromny wpływ posłowie, a raczej ich większość w parlamencie.

Prawodawstwo wymaga pewnego uzdolnienia, ogół obywateli zaś nie ma dostatecznych kwalifikacyi do bezpośredniego decydowania o wszystkich szczegółach prawodawstwa; może on tylko oryentować się w kwestyi ogólnych kierunków politycznych i głosować na posłów, należących do poszczególnych partyi.

Bezpośrednie głosowanie obywateli nad projektami praw w niczem nie przyczynia się do lepszego ich wyświetlenia; jeżeli zaś chodzi o zgodność uchwał w parlamencie z wolą większości obywateli, biorących udział w życiu politycznem — to, jak widzieliśmy, przedstawicielstwo ustosunkowane daje pod tym względem gwarancye dostateczne.

Zmienność i zdrada posłów, występujących w parlamencie w innym charakterze, niż się do tego obowiązali, jest objawem dość rzadkim tam, gdzie istnieją zorganizowane partye polityczne ze ściśle określonymi programami.

Referendum nie może uchronić społeczeństwa od niespodzianych decyzyi: głosowanie, w którem biorą udział wszyscy uprawnieni obywatele kraju,

zależy od mnóstwa okoliczności, nie dających się przewidzieć. To samo dzieje się i przy głosowaniu na posłów. Zachowanie się tych ostatnich po wyborze mniej może sprawić niespodzianek, aniżeli zachowanie się obywateli podczas referendum.

Inicyatywa prawodawcza ludu nie wiele jest w stanie dać pozytywnego. Zresztą w przedstawicielstwie ustosunkowanem, gdzie mniejszości są także reprezentowane — każda myśl, poza którą stoi pewna ilość obywateli, ujawnić się musi i w parlamencie.

Bezpośrednie prawodawstwo ludowe, w państwach ze skomplikowanem i bogatem życiem politycznem, pochłaniałoby obywatelom wiele czasu, odrywało ich od zajęć codziennych, co jest poważną niedogodnością.

VI.

Atrybucye głowy państwa są rozmaite; w monarchiach inne, aniżeli w republikach.

Władza poszczególnych monarchów nie jest jednakowa; tak samo prezydentów. Władza monarchy unormowała się stosownie do tego, jaką drogą powstała w monachii konstytucya. Jeżeli była nadana z góry — oktrojowana, wówczas władza panującego jest większa; jeżeli została zdobyta przez naród, czy to drogą rewolucyi, czy umowy — jest mniejsza.

W tekstach konstytucyi zwierzchnie prawa narodu są niekiedy zaznaczone wprost; częściej jednak wynikają tylko logicznie z jej ustaw. W je-

dnych ustawa określa, co należy do atrybucyi ciał przedstawicielskich, a to wszystko, co przekracza zakres ich praw, pozostawione jest władzy monarszej; w innych znowu odwrotnie: ustawa wyszczególnia atrybucye panującego, to zaś, co wyraźnie nie jest w nich wskazane, należy do ciał przedstawicielskich.

Osoba panującego w monarchiach konstytucyjnych jest uważana za świętą i nietykalną. To ostatnie pociąga za sobą ważne konsekwencye, uznanie bowiem monarchy za świętość ma znaczenie tylko moralne. Nietykalność panującego wyraża się z jednej strony w specyalnych karach zastrzeżonych w kodeksach na tych, którzyby go obrazili, lub zagrażali jego bezpieczeństwu i życiu, z drugiej zaś w tem, że nie może on być pociągany przed żaden sąd, do żadnej odpowiedzialności przez nikogokolwiek, nie wyłączając przedstawicieli narodu.

Monarcha więc nawet konstytucyjny nie podlega żadnej karze za swe postępki. Natomiast w sprawach cywilnych można wytaczać mu procesy, które sądy państwa rozpatrują.

Panujący w monarchiach konstytucyjnych jest nieodpowiedzialny nietylko w sprawach osobistych, ale i politycznych; dlatego też wszystkie jego rozkazy podlegać winny kontrasygnacyi ministrów: jednego, lub wszystkich, stosownie do okoliczności. Jeżeli jej brak, rozkaz monarchy nie jest ważny. Tylko nadawanie orderów, spełnianie najwyższego dowództwa nad wojskiem (sprawy dotyczące zarządu wojskowego są stąd wyjęte) nominacya mi-

nistrów, wykonywanie aktów łaski, oraz wyrażanie poglądów osobistych — nie wymagają dla swej prawomocności kontrasygnacyi ministrów.

Panujący mianuje i uwalnia ministrów; w państwach, gdzie istnieją rządy parlamentarne, wybiera prezesa ministrów z partyi mającej większość w izbie deputowanych, a ten dobiera sobie kolegów. W ten sposób powstaje gabinet solidarny i odpowiedzialny politycznie przed parlamentem. Z chwilą kiedy zmienia się większość w izbie deputowanych, ministeryum ustępuje także. W ten sposób rządy faktyczne spoczywają w rękach partyi politycznej, mającej większość w parlamencie.

Z faktu, że przy rządach parlamentarnych ministeryum wychodzi z łona większości w izbie niższej, i skutkiem tego panujący sam nie rządzi — nie należy wnioskować, że nie ma on wcale wpływu na sprawy państwowe. Monarcha posiada przedewszystkiem prawo veta wobec uchwał izb, czyli może nie zatwierdzić tego, co one postanowią. Wprawdzie przy systemie rządów parlamentarnych nie korzysta on z tego prawa, gdyż działa zgodnie z programem ministrów, mających większość w izbie; ale może na nich wywrzeć nacisk, uprzedzając ich z góry, że pewnych praw nie zatwierdzi, jeżeli izby je przyjmą. Kiedy chodzi o sprawy podrzędniejszego znaczenia, ministrowie zwykle ustępują, nie chcąc wywoływać konfliktów z koroną. W kwestyach ważniejszych są mniej skłonni do ustępstw, ale jeżeli większość, na której się opierają nie jest

duża, mogą przychylić się do woli panującego. Oczywiście, w sprawach pierwszorzędnej wagi, jeżeli partya rządząca posiada znaczną większość, ministrowie nie ustąpią monarsze.

Panujący posiada jeszcze możność rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów. Środek ten jest jednak ryzykowny, gdyż nowy skład parlamentu okazać się może jeszcze bardziej opozycyjnie nastrojony od poprzedniego.

Gdzie istnieją izby wyższe niewybieralne, panujący ma prawo mianowania ich członków. I wtedy jednak przy rządach parlamentarnych idzie za zdaniem ministeryum.

Rola monarchy w polityce zagranicznej jest znaczna: przez swe osobiste stosunki może on niekiedy wiele zdziałać; ta sfera działalności monarchy najtrudniej poddaje się kontroli parlamentu.

W państwach konstytucyjnych, bez rządów parlamentarnych, w których ministrowie są zależni tylko od monarchy — władza monarchy jest jeszcze bardzo znaczna. Władza wykonawcza nietylko prawnie, ale i faktycznie spoczywa w jego rękach. Król pruski, który jest zarazem cesarzem niemieckim, kieruje w rzeczywistości polityką państw niemieckich zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną.

Panujący w państwach konstytucyjnych zarówno pierwszego jak i drugiego typu, posiada doniosłe prawo — wydawania rozporządzeń administracyjnych; rządzenie bowiem nie polega tylko na wykonywaniu praw, lecz i przedsiębraniu wszelkich środków, dotyczących dobra państwa i jego oby-

wateli. Rozporządzenia administracyjne nie powinny być wszakże w sprzeczności z istniejącemi prawami. Prawo zakreśla granice, w których monarcha rządzi jako przedstawiciel władzy wykonawczej.

Rozporządzenia administracyjne dzielą się na dwie kategorye: cyrkularze i rozporządzenia administracyjne w znaczeniu szerszem.

Cyrkularze bywają rozmaite i mogą wychodzić: od monarchy, jego ministrów, lub innych organów władzy wykonawczej; dotyczą: prowadzenia spraw w różnych gałęziach administracyi; organizacyi pewnych instytucyi, nie mających związku z prawami obywateli i nie wymagających funduszów uchwalanych przez parlament.

W powyższym zakresie monarcha może wydawać różne cyrkularze bez zezwolenia parlamentu. Natomiast kiedy chodzi o powołanie do życia instytucyi, wymagających środków publicznych, cyrkularz monarchy nie wystarcza, lecz potrzebna jest wola przedstawicieli narodu.

Rozporządzenia administracyjne w ściślejszem znaczeniu tego słowa, dotyczące praw obywateli i ich obowiązków, zasadniczo nie mogą zależeć wyłącznie od woli monarchy. Prawo zazwyczaj określa, w jakim zakresie spraw, albo w jakiej pojedyńczej sprawie panujący może wydawać takie rozporządzenia. Pomimo jednak tych granic monarcha ma jeszcze dość swobody ruchów. Inaczej być nie może: prawo nie jest w stanie wszystkiego z góry przewidzieć i musi dać szerokie pełnomo-

cnictwo głowie państwa, stojącej na czele władzy wykonawczej.

Konstytucye też w sposób ogólny upoważniają monarchę do wydawania rozporządzeń, mających na celu: wprowadzenie w życie praw i bezpieczeństwo państwa.

Rozporządzenia administracyjne powinny być publikowane w tej formie, co i prawa.

Monarcha otrzymuje też rozległe pełnomocnictwo w wypadkach nadzwyczajnych.

W państwach konstytucyjnych z rządem parlamentarnym wszystkie te atrybucye panującego przechodzą faktycznie na gabinet ministrów; ale i wtedy nawet monarcha przez swój wpływ osobisty może oddziaływać w znacznym stopniu na czynności rządu.

O udziale parlamentu w zawieraniu traktatów z mocarstwami obcemi jedne konstytucye nic nie mówią; inne zaś wymagają, aby te traktaty, które pociągają za sobą zmiany terytoryalne w państwie, albo zobowiązania pewnej określonej natury, były poddawane parlamentowi do zatwierdzenia.

W państwach, gdzie konstytucya nic nie wspomina o potrzebie zatwierdzenia traktatów przez parlament, zgoda tego ostatniego faktycznie wtedy tylko jest potrzebna, kiedy dla ich urzeczywistnienia trzeba wyznaczyć pewne fundusze, albo wydać nowe prawo.

Jeżeliby zaś parlament nie zechciał uchwalić pewnych sum, albo praw dla wykonania traktatu, wówczas ten ostatni temniemniej nie przestałby

obowiązywać państwa nazewnątrz. Znalazłoby się ono wówczas w położeniu nader trudnem. Dla uniknięcia tego rządy muszą się w podobnych wypadkach naprzód porozumieć z parlamentem i uzyskać jego pozwolenie. W ten sposób kontrola nad traktatami, pociągającymi za sobą wydatki lub nowe prawa, istnieje we wszystkich państwach konstytucyjnych.

Monarcha ma prawo wypowiadania wojny i zawierania pokoju; ponieważ jednak wojna wymaga środków materyalnych i to bardzo znacznych, więc faktycznie i ta ostatnia zależy od parlamentu.

Widzimy więc, że w monarchiach konstytucyjnych, bez względu na ich typ, czynności państwowe monarchy zależą od parlamentu; zależność ta jednak jest bardzo różna co do stopnia w monarchiach z rządem reprezentacyjnym i bez niego. W państwie pierwszego typu większość parlamentarna może zawsze usunąć rząd, kiedy nie jest z niego zadowolona; ten ostatni musi też przestrzegać nietylko litery prawa, ale i jego ducha. Natomiast w państwach, gdzie ministrowie zależą tylko od panującego, ogół nie może mieć ścisłej kontroli nad wykonywaniem praw, a rząd, trzymając się zewnętrznie litery prawa, może faktycznie w pewnym stopniu zmniejszać jego doniosłość i obchodzić je w różny sposób.

Z powodu tych różnic między dwoma typami monarchii konstytucyjnych, niektórzy teoretycy skłonni są uważać monarchię kontystucyjną bez rządu parlamentarnego za bliżej stojącą państwa

absolutystycznego, aniżeli państwa konstytucyjnego z rządem parlamentarnym.

Dotychczas rozpatrywałem tylko stanowisko panującego w państwie konstytucyjnem. Obecnie wypadnie powiedzieć kilka słów o prezydentach.

Prezydent w republice jest głową i przedstawicielem państwa; w jego rękach spoczywa władza wykonawcza. Podobnie jak w monarchiach, odróżniamy tu dwa typy rządów: parlamentarne, wychodzące z partyi mających większość w izbie deputowanych — i nieparlamentarne, zależne tylko od prezydenta; pierwsze istnieją we Francyi, drugie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Prezydent, podobnie, jak monarcha konstytucyjny ma wpływ na politykę rządu, oczywiście mniejszy, chociażby tylko dlatego, że jest obieralnym urzędnikiem państwa, a nie dziedzicznym monarchą.

Prezydent we Francyi może w porozumieniu z Senatem i za jego zgodą, rozwiązać izbę i rozpisać nowe wybory, może ją też odraczać najwyżej dwa razy podczas każdej sesyi.

W razie zdrady sądzi go Senat na żądanie Izby deputowanych.

Z powodu szerokich atrybucyi rządu centralnego we Francyi, prezydent może tam odgrywać znaczną rolę. Prawo daje mu bardzo duży zakres swobody w wydawaniu rozporządzeń administracyjnych.

W republikach, gdzie ministrowie zależą wyłącznie od prezydenta — ten ostatni kieruje fakty-

cznie polityką państwa. Tak jest w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

VII.

W poprzednim ustępie przedstawiłem dwa różne typy państw konstytucyjnych: z rządem parlamentarnym, reprezentującym większość w izbie deputowanych, oraz z rządem niezależnym od większości, mianowanym przez parlamentarną głowę państwa.

W pierwszym typie państw konstytucyjnych widzimy jedność władzy wykonawczej i prawodawczej, gdyż zarówno jedna jak i druga należy faktycznie do większości w parlamencie; niema tu zupełnego podziału władz.

Gabinet rządzi według woli większości parlamentarnej, z której sam wychodzi. Jest tu oczywiście pewien podział pracy między osobami; władza wykonawcza jednak w osobie ministrów faktycznie podporządkowana jest władzy prawodawczej. Głowa państwa stanowi ogniwo niezbędne w mechanizmie życia państwowego, ale naogół nie prowadzi polityki samodzielnej, odrębnej od polityki gabinetu.

Natomiast w państwach, nie posiadających rządów parlamentarnych, władza wykonawcza jest całkowicie oddzielona od prawodawczej; głowa państwa mianuje ministrów niezależnie od takiej, czy innej większości parlamentarnej.

Zupełne oddzielenie powyższych dwuch władz widzimy w konstytucyi francuskiej z 1791 r., która dawała królowi prawo względnego veta; mógł on

nie zatwierdzić prawa uchwalonego przez przedstawicieli narodu w dwuch kolejnych sesyach parlamentu; uchwała jego poraz trzeci wprowadzała je w życie. Król mianował ministrów, bez względu na większość deputowanych; ministrowie nie mogli być posłami. Podobnież w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Prezydent wybierany przez naród ma prawo veta nad uchwałami kongresu, które wtedy ponownie mogą być rozpatrywane i, przyjęte przez obie izby większością dwuch trzecich głosów muszą być przez prezydenta ogłoszone; on mianuje ministrów niezależnych od większości w izbach.

W niektórych państwach oddzielenie władzy prawodawczej od wykonawczej nie jest tak radykalne, np. w Prusach król, stojący na czele władzy wykonawczej i mianujący ministrów wedle swej woli, posiada zarazem prawo veta absolutnego, przez co staje się ważnym czynnikiem władzy prawodawczej.

W państwach konstytucyjnych w Europie przeważa typ rządów parlamentarnych, w których władza prawodawcza i wykonawcza nie są od siebie ściśle oddzielone; w obu Amerykach natomiast — system przeciwny.

Nasuwa się tu pytanie, jaki system rządów jest lepszy?

Zwolennicy podziału władz wychodzą z tego założenia, że dla obywateli korzystniejsza jest niezależność od siebie różnych władz: prawodawczej, wykonawczej, sądowej oraz zupełne ich oddziele-

nie, gdyż w razie potrzeby powstrzymują się one wzajemnie, i żadna z nich nie może zdobyć dyktatury.

Połączenie władzy prawodawczej i wykonawczej doprowadzić może do tendencyjnego stosowania praw na korzyść posiadających je w swoich rękach. Sąd powinien być też zupełnie od tych władz niezależny, ażeby na wypadek konfliktu ich z obywatelami bronić tych ostatnich i zająć stanowisko bezstronne.

Powyższe twierdzenie jest słuszne, jeżeli chodzi: popierwsze, o zupełne oddzielenie władzy sądowej od prawodawczej i wykonawczej; powtóre, o podział pracy między organami prawodawczymi i wykonawczymi. Całkowite oddzielenie władzy prawodawczej od wykonawczej przez uniezależnienie zupełne drugiej od pierwszej jest nieracyonalne. Między samem sformułowaniem prawa i jego wykonaniem istnieć powinna harmonia zupełna; dlatego też ci, co prawa uchwalają, powinni je w życie wprowadzać. Z drugiej strony ważne jest, aby praktyka stosowania praw, którą posiada władza wykonawcza, wpływała na władze prawodawcze.

Całkowite oddzielenie i uniezależnienie od siebie dwuch powyższych władz napotyka w życiu wielkie trudności, które albo podkopują samą zasadę, zupełnie ją zmieniając, albo stają się źródłem bardzo poważnych konfliktów. Ujemne skutki takiego oddzielenia wystąpiły już podczas wielkiej rewolucyi francuskiej: praktyka życia państwowego doprowadziła do tego, że władza wykonawcza znalazła

się w rękach prawodawczej. Mam tu na myśli rządy Komitetu bezpieczeństwa publicznego.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej faktycznie rządzą komisye izby deputowanych i Senatu, z któremi ministrowie mianowani przez prezydenta i w zasadzie przed izbami nieodpowiedzialni, muszą się ciągle porozumiewać i liczyć nawet w drobnych szczegółach, dotyczących administracyi. Stwarza to sytuacyę wysoce niedogodną: ministrowie są ciągle krępowani; komisye znowu oficyalnie nie posiadają władzy nad ministrami. Znaczenie ich nie tkwi w konstytucyi, lecz powstało z natury rzeczy, z konieczności.

W południowo-amerykańskich republikach niedogodności, wynikające z całkowitego oddzielenia władz, prowadzą do ciągłych zaburzeń, zamachów stanu i rewolucyi.

Najracyonalniejszym systemem rządów jest gabinetowy, polegający na uzależnieniu władzy wykonawczej od prawodawczej i na nominacyi ministrów z pośród członków partyi, mającej w parlamencie większość.

System rządów parlamentarnych w szczegółach przedstawia się różnie w państwach rozmaitych. Tu zwrócę tylko uwagę na niektóre jego formy wadliwe, wynikające ze źle pomyślanego sposobu postępowania przy działalności prawodawczej w izbach.

We Francyi te ostatnie, zebrawszy się, dzielą się przez losowanie na biura w ten sposób, że każdy członek należy do jednego. Jednem z zadań tych

biur jest wybieranie różnych komisyi: prawodawczej, budżetowej, samorządu itp., każde biuro wybiera jednego członka. Z tego widzimy, że skład komisyi jest zupełnie przypadkowy, a tymczasem mają one ogromne znaczenie, gdyż zmieniają projekty ministrów, wprowadzając do nich swe pomysły.

Gdyby w komisyach tych zasiadali członkowie, wybierani przez większość izby, między nimi a gabinetem ministrów istniałby stały kontakt w głównych sprawach dotyczących polityki rządu; tak jednak nie jest, ministrowie walczyć muszą ciągle z komisyami, złożonemi z ludzi rozmaitych, mających nieraz chorobliwą chęć modyfikowania w szczegółach wszystkiego. co im się przedkłada.

We Włoszech istnieje ten sam system komisyi z tą tylko różnicą, że komisya budżetowa wybierana jest przez izbę deputowanych.

W ten sposób wybierane komisye wykrzywiają rządy parlamentarne we Francyi i Włoszech i przynoszą wiele szkody.

VIII.

Niezależna i dobrze zorganizowana władza sądowa jest czynnikiem pierwszorzędnej wagi w państwie konstytucyjnem. Niektórzy teoretycy kwestyonują odrębność władzy sądowej dlatego, że jest ona jakoby tylko gałęzią władzy wykonawczej i jako taka jej podległą

Pogląd ten nie wytrzymuje jednak krytyki, gdyż jednym z głównych powodów racyi bytu władzy

sądowej jest i być powinna obrona obywateli przed samowolą władzy wykonawczej. Dla należytego wywiązania się z tego zadania władza sądowa musi być zupełnie niezależna od tej ostatniej. Władza sądowa może zawyrokować, że władza wykonawcza postąpiła niewłaściwie, i ukarać jej przedstawicieli; może także orzekać o zgodności lub nie pewnych poszczególnych praw z konstytucyą.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej sądy mogą uznać prawo, uchwalone już przez Kongres, za niezgodne z konstytucyą i jako takie pozbawić skutków praktycznych. Np. jeżeli ktoś z obywateli zwróci się do Trybunału z tem, że pewne opłaty, przez prawo nakazane, są niezgodne z konstytucyą, i ten ostatni, rozpatrzywszy sprawę, uzna prawo za nieważne — władze nie mogą zmuszać obywateli do uiszczenia opłat z niego wynikających.

Widzimy więc, że władza sądowa zajmuje istotnie stanowisko niezależne, i że atrybucye jej sięgają niekiedy bardzo daleko.

Tak też być powinno, gdyż rola jej jest rozległa: ma ona nietylko władzę rozsądzania sporów między obywatelami, nawet karania ich za przestępstwa, lecz i władzę rozjemczą między różnemi władzami w państwie.

Oczywiście atrybucye jej nie wszędzie są jednakowe; nie ulega jednak wątpliwości, że rola jej raczej wzrastać będzie, aniżeli maleć.

Ponieważ władza sądowa nie posiada sama przez się siły materyalnej, więc rozrost jej nie przed-

stawia takiego niebezpieczeństwa, jak np. nadmierne wzmocnienie władzy wykonawczej. Przyznać też należy, że fakt, iż rozstrzygać ona może o zgodności lub nie uchwalonych praw z konstytucyą — jest bardzo dodatni, gdyż zabezpiecza obywateli od niespodziewanych na nich zamachów.

Niezależność i powaga władzy sądowej polega przedewszystkiem na uniemożliwieniu nacisku nań przez władzę prawodawczą i wykonawczą. Aby to osiągnąć, należy zapewnić sędziom stałość ich urzędowania, a więc zabronić usuwania ich i przenoszenia z urzędów, z wyjątkiem wypadków przez prawo ściśle określonych. Następnie należy pracę ich opłacać dostatnio, a przez to uczynić odpornymi na różne pokusy; wreszcie starać się, żeby ich poziom umysłowy, moralny i obyczajowy był wysoki.

Sposób obsadzania posad sędziowskich jest ciągle jeszcze kwestyą sporną, która bywa rozstrzygana rozmaicie zarówno w praktyce, jak w teoryi. Sędziów albo mianuje władza wykonawcza, albo wybiera naród lub ciała przedstawicielskie.

Niektórzy uważają pierwszy sposób za lepszy, gdyż z urzędu sędziowskiego nie czyni on narzędzia partyi walczących i łatwiej prowadzi do zajmowania posad przez ludzi fachowych, wreszcie — godzi się lepiej z zasadą dożywotniego sprawowania obowiązków sędziowskich.

Przeciwko pierwszemu argumentowi mówi to, że w wielu państwach konstytucyjnych władza wykonawcza faktycznie sprawowana jest przez partye polityczne, więc mianowanie przez nią sę-

dziów może być także orężem w walce partyjnej. W państwach konstytucyjnych bez rządów parlamentarnych mianowanie sędziów stać się może i staje się narzędziem panowania w rękach rządu wogóle, w monarchiach zaś — korony. Np. rząd pruski obsadza posady sędziowskie przez osoby oddane sobie, a przedewszystkiem królowi.

Błędem jest przypuszczać, że w państwach konstytucyjnych rząd stać może zupełnie ponad partyami. Nawet w monarchiach absolutystycznych, gdzie władza jest niezależna w ścisłem znaczeniu tego słowa od partyi politycznych, rząd zwykle popiera przy obsadzaniu posad ludzi pewnego określonego kierunku. Właściwie więc, ktokolwiek mianować będzie, czy też wybierać sędziów, może zawsze, powierzając im urzędy, wzmacniać pewne stronnictwa lub kierunki, istniejące w państwie.

Zresztą w państwach konstytucyjnych, gdzie przynajmniej w sprawach karnych istnieje sąd przysięgłych — sędzia z urzędu nie odgrywa wielkiej roli.

Zważywszy to, cośmy powiedzieli, trudno oświadczyć się zasadniczo przeciwko wybieralności sędziów. Jednakże niektóre ważne względy przemawiają za tem, aby sędziowie nie byli wybierani bezpośrednio przez naród.

Popierwsze, wybór sędziów i innych urzędników w państwach demokratycznych, gdzie obywatele muszą często brać udział w wyborach do parlamentu, instytucyi samorządu prowincyonalnego, rad municypalnych i zarządów gminnych, zwiększałby jeszcze ilość czasu zużywanego na udział

w życiu publicznem, Grecy mogli sobie na to pozwalać, mieli bowiem niewolników, którzy za nich pracowali, w innem jednak położeniu są obywatele państw współczesnych. Gdzie odbywają się ciągłe wybory na posłów i urzędników, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, tam w życiu politycznem nadzwyczaj ważną rolę odgrywają politycy profesyonalni, działający nie z upodobania i przekonania, lecz zwykli spekulanci. Obywatele, zmuszeni ciągle głosować, nie mogą się obejść bez faktorów, którzy są ich plagą i państwa. Najznakomitsi badacze życia publicznego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i publicyści stwierdzają fakt ten powszechnie.

Powtóre, faktem jest, że bądźcobądź trudno jest przeciętnemu ogółowi ocenić, kto nadawać się będzie na sędziego a kto nie. Przy głosowaniu na posłów idzie się za programem politycznym, — na sędziów kierowaćby się można wprawdzie przeświadczeniem o uczciwości pewnej osoby, ale jest to kryteryum niedostateczne. Sędzia bowiem powinien posiadać przymioty fachowe, szczególnie w sprawach cywilnych i administracyjno-politycznych, dotyczących interpretacyi konstytucyi, odpowiedzialności urzędników.

Wybór sędziów przez ogół obywateli bezpośrednio przedstawia, jak widzieliśmy, pewne poważne niedogodności. Pozostają jeszcze do rozpatrzenia trzy inne sposoby obsadzania posad sędziowskich: wybór sędziów przez parlament, nominacya przez władzę wykonawczą, oraz kooptowanie na waku-

jące miejsca przez korporacye sędziowskie nowych członków. Drugi wydaje mi się odpowiednim: personal sędziowski składałby się z ludzi fachowo bardziej uzdolnionych, aniżeli przy stosowaniu pierwszego systemu. Ludzi fachowych ocenić mogą dokładnie tylko fachowcy. Trzeci z wymienionych sposobów stworzyłby zasklepiałą korporacyę sędziów, obcą nowym prądom.

Ponieważ w państwach z rządem parlamentarnym ten ostatni zależy od partyi, mającej przewagę w społeczeństwie, temsamem więc sędziowie, mianowani przez władzę wykonawczą, wychodziliby pośrednio z większości parlamentarnej.

Co do rodzaju sądów, to w sprawach karnych wszelkiego rodzaju sąd przysięgłych jest niezawodnie najodpowiedniejszy; nie można tego powiedzieć o sprawach cywilnych, oraz administracyjno-politycznych, gdzie chodzi o rozpatrywanie granic kompetencyi różnych instytucyi państwowych i społecznych, oraz rozstrzyganie powstających między nimi zatargów.

Urzędnicy podlegać powinni w sprawach z obywatelami kraju kompetencyi zwykłych sądów, a dochodzenie przeciwko nim nie powinno zależeć od zezwolenia ich władzy.

Powtarzam, że na szerokich podstawach oparta organizacya sądownictwa o rozległej kompetencyi nawet w sprawach administracyjnych i politycznych — jest niezbędnym warunkiem normalnego

i ściśle konstytucyjnego ustroju państwowego.

IX.

Jak widzieliśmy już, partye polityczne w państwach konstytucyjnych są bardzo ważnym czynnikiem; w posiadających zaś rządy parlamentarne, są one głównym motorem życia politycznego. Wobec tego muszę zatrzymać się pokrótce nad rolą ich w tem ostatniem.

Istnienie stałych partyi politycznych datuje się od chwili utrwalenia się ustroju konstytucyjnego. Dopóki udział w życiu politycznem państw był tylko przywilejem warst wyższych, partye były nieliczne. Zwolna jednak, skutkiem postępującej demokratyzacyi społeczeństwa, ilość ich zwiększać się musiała.

Anglia zdaje się przedstawiać wyjątek, gdyż pomimo jej demokratyzacyi od wielkiej reformy wyborczej 1832 roku widzimy w niej dziś jeszcze dwie wielkie partye polityczne. Głębsze jednak wniknięcie w stosunki angielskie potwierdzi tylko wypowiedzianą wyżej zasadę. Istotnie, w Anglii, pomimo demokratyzacyi społeczeństwa, skutkiem całego szeregu warunków, o których nie mogę tu mówić, niższe warstwy społeczne aż do czasów ostatnich nie odgrywały prawie i odgrywać nie chciały samodzielnej roli politycznej: robotnicy wykwalifikowani, należący do potężnych związków zawodowych, popierali partyę liberalną; ruch socyalistyczny jest tam tylko w zarodku. Jednakże

obecnie zauważyć się daje dążność do różniczkowania się partyi politycznych, i może wkrótce będzie już kilka zamiast dwuch.

Jak to miałem już sposobność zaznaczyć, rozdrabnianie się partyi politycznych utrudnia mechanizm parlamentaryzmu, gdyż popierwsze, w takich warunkach nie jest łatwo stworzyć zupełnie jednolity gabinet ministrów — jeżeli ten ostatni jest koalicyjny, to prędzej czy później w łonie jego powstać musi rozłam; powtóre, rząd jest krótkotrwały, gdyż wobec braku wielkiej przewagi jednej partyi nad innemi, większość w parlamencie ladachwila uledz może zmianie.

Na rozdrabnianie się partyi politycznych, oprócz przyczyn zaznaczonych już przezemnie kilkakrotnie wyżej, wpływa jeszcze jedna: kiedy jakaś klasa społeczna zdobędzie wszystko, co jest jej potrzebne nietylko do rozwoju lecz i panowania — wówczas, nie posiadając już żadnych pragnień jako klasa, sama rozbija się na frakcye, mające swe drobne interesy zawodowe w ścisłem znaczeniu, albo poprostu osobiste. Kiedy magnaterya polska zdobyła wszystko, czego tylko mogła zapragnąć — poszczególne rody zaczęły prowadzić własną politykę, jakgdyby dynastyczną; podobne zjawisko spotykamy wśród burżuazyi francuskiej i włoskiej.

W ten sposób rozdrabianie się partyi politycznych jest z jednej strony wynikiem demokratyzacyi społeczeństwa, oraz rozwoju indywidualizmu; z drugiej zaś — rezultatem zwyrodnienia politycznego tych warstw, które, uzyskawszy wszystko,

pragną już tylko ciasno pojętych korzyści osobistych.

Rozdrabnianie się partyi zależeć będzie w bliższej przyszłości od rozmaitych czynników. Wzrost stronnictw robotniczych skłonić może partye burżuazyjne i inne, reprezentujące interesy pozostałych warstw panujących, do skupienia się; wysunięcie zaś na plan pierwszy wielkich reform społecznych i politycznych — skupić może partye radykalne. Stronnictwa więc będą się rozdrabniać albo skupiać, stosownie do okoliczności miejsca i czasu.

Rola partyi w życiu politycznem jest bardzo ważna; kanalizują one różne opinie w państwie — mówię: różne, gdyż o jedną coraz trudniej. Przez to organizowanie sił społecznych ułatwiają one oryentowanie się w położeniu i chronią społeczeństwo, w pewnym oczywiście tylko stopniu, od różnych niespodzianek; wreszcie zmniejszają tarcie społeczne, nieuniknione przy wszelkich zmianach.

Partye polityczne mają jednak i strony ujemne, o których zamilczeć niepodobna. Wybitny autor rosyjski Ostrogorski w znakomitej swej pracy francuskiej p. t. *La democratie et l'organisation des parties politiques**) uwydatnił na przykładzie Anglii i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej złe strony partyi politycznych. Ponieważ autor ten projektuje całkowite zreformowanie mechanizmu ustroju parlamentarnego, zatrzymam się nad jego krytyką partyi politycznych, która jest punktem wyjścia jego poglądów pozytywnych.

---

*) Paris 1903.

Zdaniem Ostrogorskiego, partye polityczne krępują w wysokim stopniu obywateli, narzucając im cały złożony program; tymczasem wielu członków należy do nich może tylko z powodu kilku punktów programu. Ponieważ przynależność do pewnej partyi wymaga koniecznie przyjęcia wszystkich jej postulatów, przeto ta ostatnia narzuca zawsze w większym lub mniejszym stopniu członkom swym szablon i nie żąda bynajmniej zajmowania się jej sprawami programowo-taktycznemi, gdyż jest to rzeczą partyi, a raczej jej zarządu. Ta ostatnia zabija więc samodzielność i inicyatywę. Z drugiej strony zaś wytwarza kolizyę między sobą i spostrzeganym w dziejach nowożytnych ciągłym wzrostem indywidualizmu.

Ostrogorski rozwija bardzo szczegółowo powyższe myśli przy końcu drugiego tomu wzmiankowanej pracy. Nie poprzestaje jednak na krytyce partyi, lecz proponuje doniosłe zmiany w mechanizmie życia politycznego. A więc system partyi należy zarzucić tembardziej, że dziś niema już dlań gruntu objektywnego, demokracya bowiem w państwach z rozwiniętym parlamentaryzmem zatryumfowała, i naród nie potrzebuje dzielić się na ściśle odgraniczone od siebie i wrogie obozy. Zamiast partyi autor proponuje system lig, grupujących pod jednem ściśle określonem hasłem politycznem ludzi, którzy pod innymi względami mogliby się różnić.

Ligi takie miałyby tę przewagę nad partyami, że odpowiadałyby bardziej indywidualizmowi człowieka współczesnego. Jeden i ten sam obywatel

należałby jednocześnie do wielu lig, stawiających sobie różne cele. System ten miałby jeszcze i tę dobrą stronę, że pobudzałby ludzi do większego myślenia, rozwijał krytycyzm i samodzielność, zamiast bowiem, jak dziś, przyjmować bezkrytycznie wszystkie założenia partyi, musiałby każdy obywatel wobec poszczególnego zagadnienia życia publicznego namyślić się, do jakiej ligi ma wstąpić, stosownie do stanowiska jakie ta ostatnia zajmuje. Zapanowanie lig na miejsce partyi pociągnęłoby za sobą zmiany w organizacyi ministeryów. Zamiast współczesnych jednolitych i solidarnych, których byt w całości zależy w państwach z rządem parlamentarnym od głosowania w izbie, nawet nad sprawami niezbyt ważnemi, dotyczącemi poszczególnych ministeryów — powstałyby niejednolite i niesolidarne, złożone z ludzi nie należących do jednej partyi, lecz wytrawnych specyalistów, którzyby byli odpowiedzialni przed izbą deputowanych, ale każdy za siebie.

System powyższy, zdaniem Ostrogorskiego, ułatwiałby przeprowadzanie reform i umożliwiał osiągnięcie należytego składu parlamentu, gdyż wybieranoby posłów i uważano ich za zdolnych do rozwiązywania wszystkich zagadnień nie dlatego, że są członkami partyi, lecz na podstawie programu szczegółowego, dotyczącego jakiejś jednej, lub kilku spraw. Kontrola nad posłami byłaby większa i możność trafnego wyboru łatwiejsza. Organizacya rządu przy systemie lig byłaby doskonalsza, gdyż w skład jego wchodziliby ludzie nie należący

do jednej partyi, a więc nie zainteresowani we wzajemnem popieraniu się za jakąkolwiek cenę; a przez to i rząd taki podlegałby ściślejszej kontroli, gdyż w razie nadużyć jakiegoś ministra, albo wyższego urzędnika inni ministrowie nie zasłanialiby go; wreszcie organizacya rządu byłaby trwalsza, gdyż błąd jednego członka gabinetu nie powodowałby zmiany personalu w całym rządzie.

Tak się przedstawiają w ogólnych zarysach ciekawe wywody Ostrogorskiego, który poraz pierwszy w literaturze politycznej rozebrał w najdrobniejszych szczegółach mechanizm partyjny w Anglii i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Czy partye polityczne przynoszą istotnie tyle szkody, jak to sądzi Ostrogorski?

Niezawodnie jest prawdą, że wszystkie one bez wyjątku, począwszy od konserwatywnych, a skończywszy na socyalistycznych, posiadają liczne wady: narzucają szablony, zmuszają często swych członków do zewnętrznej solidarności w sprawach, co do których istnieją między nimi różnice; wytwarzają swój własny przesadny patryotyzm, powodują ciasnotę poglądów i zasklepienie umysłowe; np. pospolitem zjawiskiem jest, iż członek jednej partyi nie czytuje wydawnictw innej, w ten sposób świadomość jego bywa niedostępna argumentom przeciwników. To też czytającego uważnie dzienniki różnych partyi, albo uczestnika ich zebrań uderzy fakt, że w znacznej większości wypadków walczące ze sobą strony powtarzają argumenty, na które już inna strona odpowiadała. Tylko wyjątkowi pi-

sarze polityczni czują się w obowiązku przy obronie swych poglądów zbijać systematycznie wszystkie zasadnicze argumenty swych przeciwników, wypowiedziane w prasie peryodycznej, książkach albo na zgromadzeniach.

Nieraz nawet w łonie bardzo pokrewnych ideowo partyi występuje to samo zjawisko, jeżeli tylko te ostatnie walczą ze sobą z powodu pewnych różnic.

Nie chodzi mi tu bynajmniej o zacieranie się różnic w poglądach politycznych i społecznych rozmaitych grup, lecz o lepsze ugruntowanie programu każdej partyi politycznej przez wymianę zdań i wzajemną krytykę.

Ogromna większość polityków partyjnych posługuje się w walce popularnemi hasłami i stara się oddziaływać nie na rozum, lecz na uczucie; wszelkie zaś odstępstwa od szablonu są uważane przez nich za szkodliwe i zwykle nie bywają zbijane poważnie, a tylko zwalczane albo dowcipami, albo insynuacyami, albo nawet zarzutami natury osobistej ich inicyatorom. Nawet w partyach demokratycznych i socyalistycznych rozciąga się cenzurę nad umysłowością członków np przy robotnikach unika się poruszania pewnych kwestyi spornych.

Rozumie się, że organa partyjne i wydawnictwa, wogóle nie mają obowiązku, a nawet potrzeby umieszczać artykułów i prac, których myśl przewodnia sprzeczna jest z poglądami partyi; rozumie się także, że partya łączy ludzi, posiadających pewne *credo* polityczne: ale mając ściśle określone

teorye i walcząc dla ich zrealizowania, można i należy oddziaływać na innych w sposób krytyczny a nie demagogiczny; poglądy przeciwników zwalczać przedewszystkiem ścisłą argumentacyą, wreszcie nie zasklepiać członków partyi w ich tylko doktrynach i utrudniać im zapoznanie się z krytyką poglądów partyjnych. Demagogię i blagę należy tępić wszędzie i zawsze, nawet we własnej partyi.

Pomimo ujemnych stron partyjności muszę z całą energią wystąpić przeciwko poglądom Ostrogorskiego, który zaleca zniesienie partyi politycznych, opartych na całkowitych światopoglądach.

Przedewszystkiem zauważyć należy, że, jakkolwiek demokracya święci tu i owdzie pewne tryumfy, ludzkość bynajmniej nie doszła do takiego stanu społecznego i politycznego, któryby nie wymagał natężonej walki i podziału obywateli w różnych państwach na wrogie sobie i zwalczające się wzajemnie partye.

Wielkie zagadnienia socyalne i dziś jeszcze dzielą społeczeństwa, najwyżej w rozwoju posunięte, na wrogie sobie obozy i nie mamy żadnych danych na to, że nawet po zupełnem przekształceniu obecnego ustroju nie wytworzą się partye, mające sprzeczne światopoglądy.

Następnie Ostrogorski przeocza ten fakt, że istniejące obecnie partye polityczne nie są bynajmniej wytworem sztucznym, lecz przeciwnie, naturalnym; że musiały się z konieczności wytworzyć.

Nawet urzeczywistniony system lig, służących dla osiągnięcia poszczególnych celów, doprowadziłby, po pewnym czasie, do tego, że kilka lub kilkanaście lig łączyłoby się raz poraz ze sobą i że członkowie ich dla uproszczenia swej pracy, oszczędzenia trudu i wydatków stworzyliby w końcu partyę. Zapewne znalazłyby się jednostki, których poglądy byłyby w ten sposób skoordynowane, że nie pozwoliłyby im wejść do żadnej z istniejących partyi; ale większość obywateli od systemu lig przeszłaby niechybnie do partyi politycznych.

Jeżeli rozpatrzymy poglądy członków jakiejś partyi obecnie istniejącej, to przekonamy się, że wyznają oni wszystkie, albo prawie wszystkie poglądy swego stronnictwa. W ten sposób partye polityczne traktować można jako związek lig poszczególnych, zalecanych przez Ostrogorskiego.

Różne strony życia społecznego są silnie ze sobą złączone; zmiany, dokonane w jednych, odbijają w drugich; dlatego też trudno jest wyodrębniać jeden szczegółowy cel w polityce i na jego podstawie łączyć w ligi ludzi, których rozmaite dążności wynikają konsekwentnie z całkowitego ich światopoglądu. Jedna jakaś reforma dla pewnych obywateli może być pożądana przy jednoczesnem przeprowadzeniu drugiej; dla innych znowu pożądana być może bez innych zmian w życiu politycznem.

Dla przykładu wezmę sprawę całkowitej autonomii Galicyi. Pewne stronnictwa konserwatywne pragną zupełnego usamodzielnienia tej ostatniej wobec

Austryi, tembardziej, że wiedzą iż w Galicyi, któraby rządziła się sama bez kontroli rządu i parlamentu centralnego i zajmowała w monarchii stanowisko Węgier, mogłyby rządzić bezwzględnie; dla stronnictw radykalnych zaś usamodzielnienie Galicyi wtedy dopiero byłoby pożądane, gdyby sejm jej zdemokratyzował się i zapewnił warstwom ludowym należny im wpływ.

Widzimy więc, że w tym wypadku trudno byłoby zorganizować ligę dla usamodzielnienia Galicyi, złożoną z ludzi rozmaitych poglądów na inne sprawy. Trudność ta polegałaby na tem, że jedni chcieliby usamodzielnienia Galicyi tylko przy demokratycznym sejmie, inni niezależnie od tego.

Reformy społeczne i polityczne posiadają swą logikę wewnętrzną i jeżeli mają przynosić korzyść prawdziwą, muszą być konsekwentnie przeprowadzone; wszystko to zaś wymaga, aby się odbywały pod kierunkiem jednostek i grup, mających w zasadniczych podstawach jednolity pogląd na zagadnienia społeczne i polityczne, umysłowe i kulturalne.

Powyższy wzgląd przemawia też przeciwko mieszanym ministeryom, w których skład wchodziliby ludzie, różniący się znacznie w swych poglądach.

Ligi, zalecane przez Ostrogorskiego, nie mogłyby usunąć partyi politycznych, jak to starałem się wykazać wyżej; łącząc zaś ludzi odmiennych niekiedy światopoglądów, nie mogłyby zdziałać nic trwałego.

Partye polityczne posiadają, jak widzieliśmy, pewne wady, ale mają też dobre strony i, co ważniejsza, są niezbędne, jakeśmy to usiłowali dowieść. Wady obecnie związane z życiem partyjnem dadzą się tylko usunąć przez szeroki rozwój oświaty wogóle, wiedzy zaś społecznej i politycznej w szczególności i jaknajwszechstronniejszy udział obywateli w życiu społecznopaństwowem: w różnych stowarzyszeniach, instytucyach samorządu, oraz zgromadzeniach prawodawczych, przez co członkowie partyi przestaną być ludźmi bezkrytycznymi, za których myślą przywódcy.

X.

Parlamentaryzm współczesny znalazł licznych krytyków w rozmaitych obozach społecznopolitycznych, począwszy od konserwatystów, a skończywszy na rewolucyonistach.

Zarzucają mu więc: że jest nietrwały w państwach, gdzie rząd wychodzi z większości parlamentarnej; że kandydaci na posłów nie dopełniają zobowiązań swych względem wyborców; że parlamenty zazwyczaj nie odtwarzają należycie prądów panujących w społeczeństwie; że udział w nich psuje ludzi i wytwarza przedewszystkiem chęć panowania i utrzymania swego stanowiska; że zgromadzenia prawodawcze są powściągliwe w przeprowadzaniu rozległych reform; wreszcie, że parlament z natury rzeczy nie może stworzyć nic głębszego, gdyż w tak różnorodnem zbiorowisku udaje się zdobyć większość najczęściej tylko dla uchwał kom-

promisowych, będących wyrazem wspólnych poglądów różnych ludzi, pomysły zaś oryginalne, stanowiące własność wybitnych jednostek nie znajdują poparcia.

Nietrwałość rządów parlamentarnych ma pewne złe strony, ale nie należy ich przeceniać. Rząd powinien zależeć od społeczeństwa, w przeciwnym razie może on ignorować jego potrzeby i wolę i stawać ponad nim. Uniezależnienie ministrów od większości parlamentarnej, zalecane jako środek przeciw niestałości rządów, przedstawia stokroć więcej niedogodności, a nawet niebezpieczeństw.

Pomysł mieszanego pod względem ideowym ministeryum z oddzielną odpowiedzialnością każdego ministra uważam za chybiony, jakem to wyżej usiłował wykazać i sądzę, że i przy solidarnem ministeryum parlamentarnem, możnaby zaprowadzić pożyteczną reformę — oddzielną odpowiedzialność pojedynczego ministra w sprawach, w których działał samodzielnie. Już dziś zresztą bywają niekiedy częściowe przesilenia gabinetowe; należałoby więc tylko ściślej określić warunki ustąpienia pojedynczego ministra. Votum nieufności w izbie deputowanych mogłoby być wyrażane albo jednostce z pośród ministeryum, albo temu ostatniemu w całości. Jednakże zasadę zależności gabinetu od izby deputowanych należy utrzymać w zupełności.

Żeby skłonić posłów do sumienniejszego traktowania swych zobowiązań, proponowali niektórzy publicyści organizować stałą odpowiedzialność deputowanych przed wyborcami. Poseł mógłby być

pociągany do tej odpowiedzialności przez zgromadzenie wyborców w każdej chwili, czy to podczas sesyi parlamentu, czy po niej, a przed ponownymi wyborami i usuwany na skutek wyrażonego mu votum nieufności. Pomysł ten nie wydaje mi się trafnym, a to dla następujących powodów: w wielu państwach np. we Włoszech, Francyi itp. wyborcy obarczają posła swego całym szeregiem niekiedy nawet komicznych poleceń np. protekcyi dla otrzymania posady, koncesyi, wreszcie synekury; załatwiania sprawunków, dowiadywania się o rozmaitych rzeczach itp. W takich warunkach trudno jest nieraz posłowi zadowolić większość swych wyborców; możność usuwania posłów w każdej chwili zanadto uzależniałaby tych od wyborców i uczyniła igraszką ich fantazyi. Oczywiście, odpowiedzialność posłów przed wyborcami istnieć powinna, ale dość jest, żeby wybory ogólne powtarzały się często; wówczas i kontrola nad deputowanymi będzie łatwa. Śmiało rzec można, że przy proponowanym wyżej systemie odpowiedzialności co chwila odbywałyby się zgromadzenia wyborców, gdzieby omawiano sprawowanie się posła. Strata czasu, jakaby stąd wynikała, uniemożliwiałaby znacznej części obywateli udział w tych zebraniach, które zostałyby opanowane przez zawodowych spekulantów politycznych żyjących tylko z intryg; ludzie ci uzależniliby od siebie posłów. Przy systemie partyi dobrze zorganizowanych, kontrola posłów jest ułatwiona. Partya ma możność zbadania, czy przedstawiciel jej w parlamencie postępował zgodnie z jej programem, lub nie.

Dla kontroli posłów, niektórzy publicyści zalecają zaprowadzenie tak zwanych mandatów nakazczych. Deputowani otrzymywaliby ścisłe instrukcye, którychby się musieli trzymać pod grozą utraty mandatu. Pomysł ten nie wydaje mi się szczęśliwym: przedewszystkiem żaden mandat nie może przewidzieć wszystkich szczegółów głosowania w parlamencie, w tym ostatnim mogą zajść niespodziewane okoliczności. Instrukcye poselskie pozbawiłyby zupełnie posłów inicyatywy i samodzielności. Skutkiem tego, ludzie zdolni i wybitni usunęliby się od udziału w parlamencie. Wyborcy mieć powinni ogólną kontrolę nad posłami, ale zarazem pozostawić im pewną swobodę ruchów. Naogół bowiem posłowie mają większe doświadczenie polityczne, większą znajomość zagadnień, dotyczących życia zbiorowego, od przeciętnych wyborców.

Wyżej usiłowaliśmy wytłumaczyć, dlaczego parlamenty nie zawsze odtwarzają dokładnie ilościowo i jakościowo opinie, panujące w państwie — i jako środek przeciwko temu uznaliśmy zaprowadzenie przedstawicielstwa ustosunkowanego, opartego na równem, powszechnem i tajnem prawie głosowania.

Co zaś do ociągania się parlamentów z reformami społecznopolitycznemi, zauważyć należy, że błędem jest całkowitą inicyatywę ich pozostawiać izbom; przypuszczać, że te ostatnie wywiążą się wzorowo ze swych zadań bez bodźców zzewnątrz jest naiwne. Parlament sam przez się jest tylko mechanizmem, przez który przechodzić musi działalność prawodawcza, który ją

ułatwia itp.; wszelkie zaś reformy społeczne zależą od sił, istniejących w samem społeczeństwie i oddziaływających na parlament. Te tylko siły, wywierając nań nacisk w ten czy inny sposób, pobudzić go mogą do intensywnej i rozległej pracy prawodawczej. Nie parlamentaryzm jest grobem reform, jak sądzą anarchiści, lecz brak energii pozaparlamentarnej.

Co się tyczy ostatniego zarzutu, że uchwały w parlamencie muszą być kompromisowe, a więc niejednolite, i że skutkiem tego są wyrazem miierności, to zarzut ten bywa słuszny wtedy tylko, kiedy w parlamencie żadne ze stronnictw nie ma przewagi; o ile jednak to lub inne z nich posiada większość, uchwały parlamentu mogą być i są jednolite i, stosownie do programu partyi mającej przewagę, mogą spowodować niekiedy doniosłe zmiany w społeczeństwie i przedstawiać wynik głębokiej pracy twórczej, a nie wyraz miernoty prawodawczej i opinii przeciętnych.

Prawdą jest, że bardzo oryginalne pomysły ludzi wielkich nie często cieszą się powodzeniem w parlamentach; ale rzadko też mają one powodzenie i przy innych formach ustroju państwowego. Gdyby w parlamentach zasiadali wyłącznie prawie ludzie z umysłami wysoce indywidualnymi i twórczymi, te ich wybitne cechy mogłyby się wzajemnie neutralizować, a uchwały byłyby tylko odbiciem tych poglądów, które są im wspólne. W rzeczywistości jednak tak nie jest. Zazwyczaj ludzi wielkich w parlamentach jest mało; i w każdej partyi wybitni

narzucają ogółowi jej członków kierownictwo; w ten sposób dla planów rozległych zyskuje się przeciętnych posłów.

Jak widzieliśmy więc, parlamentaryzm posiada niewątpliwie wady, ale może ulec zreformowaniu. Zresztą jest to instytucya niezbędna, której nic innego zastąpić nie może. Poza parlamentaryzmem mamy tylko do wyboru między absolutyzmem, bezpośrednimi rządami obywateli i anarchią.

Parlamentaryzm udoskonalać się będzie pod wpływem wzrastającej oświaty, autonomii i samorządu. Wykształcenie polityczne powinno być jaknajszersze. Stworzenie popularnej literatury w tym kierunku jest niedostateczne; należy jeszcze wprowadzić niektóre przedmioty do szkół niższych i średnich i założyć specyalne wyższe zakłady naukowe. W średnich wykładane być powinny: elementarny kurs ekonomii politycznej, socyologii i prawa. Trudno zrozumieć, dlaczego ogólne wiadomości o zjawiskach społecznych mają być mniej potrzebne dla ludzi średnio wykształconych od botaniki, albo dlaczego ogólne wiadomości o instytucyach prawnopaństwowych kraju mają być dla tej kategoryi ludzi mniej potrzebne od łaciny, lub trygonometryi? Rozpowszechnienie nauk społecznych jest niezbędnym warunkiem rozwoju demokracyi.

Ogromnie doniosłe znaczenie ma w tym kierunku i samorząd. W gminie, powiecie i prowincyi, przy omawianiu spraw mniej skomplikowanych obywatele mogą się stopniowo wykształcić praktycznie w działalności publicznej. Zapominać jednak

nie należy, że szeroki samorząd lokalny i prowincyonalny rozwijać się może tylko na tle wolności politycznej wogóle.

Teoretyczne wykształcenie obywateli iść musi w parze z praktycznem i równolegle doń. Dlatego też naiwne, niesłuszne i pełne hypokryzyi są poglądy, wedle których naród trzeba najpierw w całości oświecić, a potem dać prawa polityczne najliczniejszym jego warstwom.

ROZDZIAŁ I.

Autonomia prowincyonalna w państwach jednolitych.

Centralizacya i decentralizacya organizacyi państwowej. — Autonomia i samorząd wogóle. — Autonomia departamentów we Francyi. — Autonomia hrabstw w Anglii. — Autonomia prowincyi w Prusach. — Uwagi ogólne o tych typach autonomii prowincyonalnej.

I.

Powszechnie znany jest fakt, że państwo nowożytne, w przeciwstawieniu do średniowiecznego, jest ściśle scentralizowane. To też nie chodzi mi o nowe stwierdzenie faktów powszechnie znanych, lecz o dokładniejsze i zarazem szczegółowsze rozważenie zagadnienia o centralizacyi i decentralizacyi państwa nowoczesnego. Musimy zbadać: w jakich granicach ustrój centralistyczny jest dla niego konieczny, a w jakich szkodliwy; jakie formy decentralizacyi spotykamy obecnie w życiu państwowem, które z nich mają przed sobą przyszłość, a które jej nie posiadają.

W rozdziale niniejszym będziemy rozpatrywali powyższe zagadnienia tylko w państwach jednolitych, czyli takich, których części nie stanowią wy-

bitnych indywidualności historycznopolitycznych, albo narodowokulturalnych. Oczywiście, każde prawie państwo składa się z części różniących się między sobą w większym lub mniejszym stopniu; jeżeli jednak te różnice nie są wynikiem odrębności państwowej w przeszłości, lub zgoła odmiennej organizacyi społecznej dawnej i obecnej, to mamy przed sobą państwo jednolite, a nie złożone.

Życie ekonomiczne i kulturalne społeczeństwa, przeszedłszy od gospodarstwa naturalnego do pieniężnego, wymaga dla swego normalnego biegu spokoju, porządku, zależnych od dobrej administracyi i sumiennego wymiaru sprawiedliwości. Ze wzrostem wymiany, coraz to większe terytorya stanowić zaczęły niezbędny warunek rozwoju poszczególnych ustrojów gospodarczych; na terenach tych potrzebne były jednolite prawa i przepisy administracyjne, ułatwiające rozwój produkcyi i wymiany oraz — środki komunikacyi.

Wszystkie te potrzeby życiowe pchały społeczeństwa, zorganizowane w państwo, do centralizacyi. Ta ostatnia rozwijać się musiała wraz ze wzrostem władzy monarchicznej, gdyż w większości państw tylko monarcha był wyrazem jedności mocarstw. W poszczególnych prowincyach istniały zgromadzenia stanowe; niekiedy bywały prócz nich jeszcze centralne. Nie była to jednak reprezentacya narodowa, tylko stanowa, właściwie więc i ona nie była tym wyrazem jedności państwowej, jak monarcha, stanowość bowiem z istoty swej przeciwna jest niwelacyi prawnoadministracyjnej.

W Anglii, dzięki okolicznościom wyjątkowym, o których nie będę się rozwodził, parlament wcześnie zatracił swój stanowy charakter i dlatego stał się obok monarchy wyrazem dążeń do jednolitości państwa; wszelako i tu nie był nim za Tudorów, których rządy były w praktyce niemal absolutystyczne.

Ponieważ panujący był naogół przedstawicielem jedności państwa, centralizacya, niezbędna dla rozwoju życia gospodarczego i kulturalnego, szła przez pewien czas w parze ze wzrostem jego władzy, tak iż nietylko doprowadziła do jednolitości prawodawstwa, administracyi i sądownictwa, lecz stworzyła jeszcze drobiazgowy, krępujący silnie społeczeństwo, system biurokratyczny, dający władzy monarszej możność wglądania we wszystkie szczegóły życia społecznego. W ten sposób rozwój centralizacyi, niezbędny w pewnych granicach dla normalnego biegu stosunków społecznych, stał się w końcu poważną przeszkodą ich postępu.

Istotnie, przepisy, normujące stosunki ekonomiczne w najdrobniejszych szczegółach, stały się uciążliwe dla pracy wytwórczej; odwoływanie się we wszystkiem do władz centralnych tamowało szybkość i swobodę ruchów w życiu gospodarczem i społecznem. Jeden szablon, regulujący drobiazgowo wszystkie główniejsze objawy życia zbiorowego, nie liczący się z różnorodnością warunków w poszczególnych prowincyach państw, krępował te objawy i robił wiele szkody.

Powstanie ustroju konstytucyjnego, który za-

pewnia społeczeństwu udział w działalności prawodawczej, sądownictwie i kontroli administracyi, a niekiedy i w niej samej — z konieczności wysunął kwestyę centralizacyi i decentralizacyi w ustroju państwowym. Kwestya ta w różnych miejscach w rozmaity sposób była rozwiązana; naogół jednak pewne poglądy odgrywały tu w początkach ery konstytucyjnej rolę główną.

We Francyi, gdzie rewolucya obaliła nie tylko absolutyzm, przywileje szlachty, ale i odrębności prowincyonalne, jako przeżytki średniowieczne, decentralizacya nie cieszyła się popularnością w początkach ery konstytucyjnej.

W Prusach podczas reform liberalnych w początkach XIX w. ścierały się ze sobą dwa prądy: jeden bardziej centralistyczny, oparty na pewnych poglądach racyonalistycznych; drugi mniej, liczący się w znacznym stopniu z tradycyami historycznemi państwa, odrębności prowincyi i t. p.

Naogół jednak powiedzieć można, że wszędzie obawa rozbicia państwa wskutek przeprowadzenia szerokiej decentralizacyi była silnie zakorzeniona; stopniowo tylko, pod wpływem instytucyj konstytucyjnych, ta ostatnia stawała się coraz popularniejsza. Zrozumiano nareszcie, że w pewnych granicach, jedność i różnorodność w państwie nie wykluczają się bezwzględnie, lecz dopełniają.

Jednolite państwo współczesne potrzebuje i nadal potrzebować będzie silnych instytucyj centralnych — jednolitej polityki zagranicznej, armii, jednego prawodawstwa, dotyczącego najistotniejszych

przejawów życia społecznego, jednolitego zarządu komunikacyi i t. p. Obok tego może jednak państwo bez obawy o swój byt pozostawić drogę otwartą dla objawów różnorodności w poszczególnych prowincyach.

Centralizacya i decentralizacya mogą się ujawniać w organizacyi wszystkich władz państwowych. Centralne instytucye administracyjne mogą skupiać w sobie całkowity zarząd państwa i poszczególnych jego części, pozostawiając instytucyom średnim i niższym w hierarchii biurokratycznej bardzo mały zakres samodzielności; albo średnie i niższe organa administracyjne mogą posiadać bardzo rozległą kompetencyę, a władze centralne wykonywać tylko ogólną kontrolę.

W zakresie władzy prawodawczej spotykamy także podobne różnice: w jednych państwach tylko parlament może uchwalać prawa, dotyczące całego życia politycznego, ekonomicznego i kulturalnego w społeczeństwie; w innych znowu zgromadzenia prowincyonalne, okręgowe, gminne i municypalne mają prawo wydawać odpowiednie uchwały w oznaczonym zakresie spraw.

Zagadnienie o centralizacyi i decentralizacyi wyłącznie w dziedzinie administracyi pozostawiam w pracy tej na uboczu; zajmę się natomiast kwestyą powyższą w zastosowaniu do autonomii i samorządu różnych jednostek terytoryalnych w państwie.

II.

Pojęcia autonomii i samorządu bywają rozróżniane przez niektórych prawników: pierwsze — jako władza stanowienia praw dla pewnych jednostek terytoryalnych przez ich ludność, drugie zaś — jako udział mieszkańców poszczególnych części państwa w ich administracyi. Inni utożsamiają pojęcia autonomii i samorządu. W istocie instytucye, odpowiadające tym pojęciom, łączą się często i tworzą całość jednolitą: organa prawodawcze w prowincyach państwa wybierają niekiedy dla zarządu specyalne komitety administracyjne, albo też wraz z organami wykonawczymi państwa spełniają niektóre funkcye administracyjne. W praktyce więc nie zawsze da się przeprowadzić ścisła granica między organami autonomii i samorządu.

W państwach jednolitych poszczególne prowincye różnią się znacznie między sobą: położeniem geograficznem, charakterem gleby, wytwórczością, stopniem rozwoju stosunków handlowych, kulturą gospodarczą i duchową mieszkańców, zaludnieniem ich i t. p. Wszystko to nadaje każdej prowincyi pewną indywidualność, wytwarza specyalne interesy lokalne i uprawnia ludność do udziału w ich zaspokojeniu. To samo dotyczy jednostek terytoryalnych, będących tylko wytworem administracyi, a nie tradycyi historycznej i różnic kulturalnogospodarczych.

Nie będę tu analizował różnych teoryj o słuszności praw jednostek terytoryalnych w państwie

do autonomii i samorządu, które nie objaśniają zupełnie powyższych zjawisk, będących wytworem realnych potrzeb społecznych, a nie takich lub innych koncepcyj prawa państwowego. Nie o to bowiem chodzić powinno, czy gmina, albo prowincya ma prawo lub nie do samodzielnego rozstrzygania swych spraw niezależnie od władzy państwowej na podstawie swej egzystencyi przedpaństwowej, albo czy jednostki terytoryalne są lub nie osobami prawnemi, lecz o pożytek autonomii dla społeczeństwa i państwa.

Zakres autonomii w państwach rozmaitych bywa różny, jak również i jej organizacya.

W dalszym ciągu rozdziału niniejszego przedstawię trzy typy autonomii prowincyonalnej, ich zalety i wady; obecnie zatrzymam się tylko nad kwestyą granic autonomii prowincyonalnej wogóle w państwach jednolitych.

Prowincye mają w stosunku do całego państwa dwojaki charakter: po pierwsze — odrębnych części, posiadających swą indywidualność, pewne właściwości, majątek korporacyjny i specyalne interesy z okoliczności tych wynikające; powtóre — terenów, na których ujawnia się ogólna działalność państwa, podporządkowanych jego interesom. Z tego dwojakiego charakteru prowincyi wynika dwojaki zakres ich praw autonomicznych. Autonomia polega na tem, że sejmiki prowincyonalne wydają prawa, dotyczące specyalnych interesów i właściwości prowincyi, oraz określają sposób wyko-

nania praw ogólnopaństwowych na terenie tych ostatnich.

Jak pogodzić jedność państwa z szeroką autonomią prowincyi?

Zagadnienie to jest bardzo ważne: szeroka autonomia prowincyi jest dla nich bardzo korzystna, pozwala bowiem jaknajdogodniej załatwiać swe interesy; oprócz tego jest ona szkołą życia politycznego dla obywateli państwa: sprawy prowincyonalne są mniej skomplikowane od ogólnopaństwowych i zajmowanie się niemi jest jakby przygotowaniem do szerszego zakresu działalności obywatelskiej.

Konieczne jednak jest, żeby autonomia prowincyonalna nie podkopywała jedności państwa, żeby jego interesy, jako całości, były ściśle przestrzegane i prawa uchwalane w parlamencie, a dotyczące całego państwa, zachowywane w poszczególnych prowincyach.

Czy można ściśle odgraniczyć sprawy, wchodzące w zakres prawodawstwa ogólnopaństwowego od tych, które pozostawić należy prowincyonalnemu?

Rozumie się samo przez się, że wszystko, co dotyczy specyalnych właściwości prowincyi, ich majątku i t. p. powinno być oddane kompetencyi sejmików prowincyonalnych.

Sprawy gospodarcze, nie dotyczące specyalnie majątku prowincyi, komunikacyi, oświaty, administracyi, dobroczynności i t. p. mogą stanowić w pewnym zakresie przedmiot prawodawstwa zarówno

ogólnopaństwowego jak i prowincyonalnego. Należy więc wskazać jakieś kryteryum, któreby pozwoliło przeprowadzić granicę między jednem a drugiem.

Zdaniem mojem, kryteryum takie nasuwa się samo przez się przy głębszem wniknięciu w zadania państwa oraz niezbędne warunki jego jedności.

Państwo posiada pewne potrzeby, które muszą być zaspokojone koniecznie; do nich należą: środki pieniężne na pokrycie wydatków, czerpane z podatków, które muszą być jedne dla całego państwa; środki komunikacyi różnej kategoryi, łączące ważne punkty życia przemysłowego, handlowego, kulturalnego i administracyjnego; zakłady naukowe różnych stopni, odpowiadające pewnym przeciętnym wymaganiom w różnych zawodach, oraz dające pewną normę wykształcenia ogólnego; instytucye administracyjne, zależne ściśle od władzy centralnej i działające w sposób jednolity w całem państwie i t. d. i t. d.

Zbyteczne jest wyliczać wszystkie tak liczne potrzeby państwa współczesnego. W pewnych ściśle określonych granicach muszą one być zaspokojone, gdyż stanowią minimum niezbędne dla normalnego życia państwowego. Potrzeby te powinny być przedmiotem uchwał parlamentu ogólnopaństwowego; on bowiem tylko może być kopetentnym sędzią w sprawie interesów całego państwa. Natomiast to

wszystko, co przekracza tę normę przeciętną, może i powinno być pozostawione sejmikom prowincyonalnym.

Powyższe kryteryum jest jedynie racyonalne i odpowiada zarówno interesom całości państwa, jak i prowincyi. Zachowuje jednolitość tam, gdzie ona jest potrzebna i konieczna, i pozostawia zarazem rozległe pole dla różnorodności w życiu prowincyi, dając przez to ujście indywidualizmowi i broniąc społeczeństwo przed szablonem.

Przykłady uwydatnią lepiej powyższy pogląd. Państwo potrzebuje pewnych środków komunikacyi, mających dla niego znaczenie ogólne; prowincye muszą wziąć udział w ich przeprowadzeniu na skutek decyzyi, powziętej w parlamencie. Natomiast środki komunikacyi, nie mające znaczenia dla całego państwa, powinny być pozostawione sejmikom prowincyonalnym.

Państwo ustanawia ogólny typ średnich zakładów naukowych, przez co chce wytworzyć pewien minimalny poziom średniego wykształcenia. Wszystkie prowincye powinny posiadać zakłady naukowe, w których wykładanoby przedmioty wskazane przez uchwały parlamentu. Sejmiki prowincyonalne powinny jednak posiadać prawo dopełniania ogólnego programu średnich zakładów naukowych przez dodanie niektórych przedmiotów, przekraczających minimum udzielanej w nich wiedzy, określone przez państwo.

Parlament uchwala ogólne przepisy sanitarne dla całego państwa, stanowiące minimum warun-

ków ochrony zdrowia, obowiązujące w całem państwie; sejmiki prowincyonalne powinny jednak mieć możność wydawania praw dodatkowych, nie kolidujących z poprzedniemi, któreby się przyczynić mogły do zaprowadzenia w danej prowincyi większej zdrowotności i t. d.

Z przytoczonego wyżej określenia spraw, należących do atrybucyi parlamentu i sejmików prowincyonalnych, wynika samo przez się, że sprawy specyalne, dotyczące poszczególnych prowincyi, powierzane być powinny ich zgromadzeniom prawodawczym. One to powinny uchwalać i zakładać odpowiednie instytucye w prowincyach swych, jak: specyalne zakłady naukowe, prócz ogólnopaństwowych, zakłady filantropijne, nieprzewidziane przez ustawy ogólne, melioracye rolne i t. d.

Im szersza jest autonomia prowincyonalna, tem większa jest ofiarność obywateli na rzecz zaspokojenia potrzeb miejscowych.

W pracy tej nie będę się zajmował autonomią powiatów, gmin i miast: przedmiotowi temu poświęcone będą w »Bibliotece« niniejszej inne dziełka; tutaj przy opisie autonomii prowincyonalnej wspominać będę o niższych jednostkach terytoryalnych o tyle zaledwie, o ile to jest konieczne dla zrozumienia tej ostatniej.

To wszystko, co mówione było we wstępie o systemie wyborczym do parlamentu, o oparciu go na szerokich podstawach demokratycznych — z większą jeszcze słusznością ma racyę bytu w zastosowaniu do sejmików prowincyonalnych.

Uchwały tych ostatnich nie powinny być w sprzeczności z prawami obowiązującemi w państwie; czuwać nad tem jest zadaniem przedstawiciela władzy państwowej w prowincyi, mianowanego i zależnego od ministeryum. W razie powzięcia uchwał przez sejmik prowincyonalny, sprzecznych z istniejącemi prawami, naczelnik prowincyi powinien wnieść skargę do najwyższego trybunału państwowego, który, będąc instytucyą sądową, rozstrzyga, czy uchwała jest sprzeczna lub nie z ustawami państwa i, stosownie do tego, unieważnia ją albo nie. W ten tylko sposób zachować można niezależność sejmików prowincyonalnych i zarazem jedność państwa.

Stosownie do tego, czy instytucye na prowincyi są wyrazem jej specyalnych potrzeb i uchwał, czy tylko podziałem urządzeń jednolitych w całem państwie, czy wreszcie łączą w sobie jedne i drugie z powyższych cech: zarząd ich znajdować się powinien jużto w rękach wydziałów prowincyonalnych, wybieranych przez sejmik, jużto w rękach urzędników państwowych, mianowanych przez rząd centralny albo podległe mu organa, jużto wreszcie — w rękach komitetów mieszanych, złożonych z urzędników państwowych i autonomicznych.

Taki system byłby najodpowiedniejszy w organizacyi prowincyi: niestety, w państwach jednolitych nie znajduje on w całej pełni dotychczas zastosowania.

Podział Francyi na departamenty datuje się od Wielkiej Rewolucyi. Utworzono je sztucznie zamiast dawnych prowincyi, w których widziano przeżytek

partykularyzmu średniowiecznego i przeszkodę do ugruntowania jedności narodowej i państwowej. Obecnie Francya dzieli się na 87 departamentów o różnym stopniu zaludnienia. Np. depart. Sekwany, w którego skład wchodzi Paryż, liczy około 4,000.000 mieszkańców, departament Północny — 1,866.994, sześć innych departamentów — od 700.000 do 1,000.000; 28 departamentów ma mniej aniżeli 300.000 mieszkańców; najmniejszy Belfort liczy ich 92.000.

Departamenty mają swe sejmiki — Rady generalne departamentów. Liczba ich członków, wybieranych na lat 6 przez głosowanie powszechne w kantonach [1]), zależy od ilości kantonów i w różnych departamentach waha się od 7 do 65; co lat 3 połowa Rady się odnawia.

Z wyjątkiem okresu sesyi parlamentarnych, prezydent republiki może zawsze na podstawie jakiegoś motywu rozwiązać Rady generalne departamentów.

O prawomocności wyborów w razach wątpliwych rozstrzyga Rada państwa [2]). Prawidłowość wyboru członka Rady generalnej departamentu może być poddana w wątpliwość przez jej członka, prefekta, albo wreszcie jednego z wyborców.

Rady generalne odbywają dwie sesye w ciągu

---

[1]) Są to niższe jednostki terytoryalne, o których wspomnę później.

[2]) Rada państwa we Francyi jest instytucyą administracyjno-sądową; składa się z urzędników mianowanych przez rząd.

jednego roku: piętnastodniową w kwietniu i miesięczną w sierpniu. Mogą być także sesye nadzwyczajne, trwające dni 8, zwoływane przez prezydenta rzeczypospolitej na żądanie $^2/_3$ członków Rad generalnych departamentów. Ci ostatni nie pobierają żadnych dyet.

Rady generalne departamentów są obowiązane przez państwo do załatwiania pewnych spraw; jeżeli tego nie robią należycie, rząd wydaje odpowiednie rozporządzenia. Załatwianie innej kategoryi spraw Rady jest dowolne, i rząd nie może jej do tego zmusić.

Do szeregu spraw, które Rady są obowiązane załatwiać, należą: przedewszystkiem rozkład bezpośrednich podatków departamentalnych na okręgi; rozpatrywanie podań okręgów i gmin, dotyczących zmiany przypadających na nie podatków[1]), wynajmowanie i utrzymywanie gmachów dla prefektury, podprefektury, instytucyi sądowych, oraz lokalów mieszczących w sobie żandarmeryę.

Do drugiej kategoryi spraw należą: środki komunikacyi, zakłady filantropijne, szpitale i ochronki, pomoc w utrzymywaniu zakładów naukowych przez udzielanie im lokali i subsydyów nadzwyczajnych, wyznaczanie rozmaitych funduszów dla podniesienia przemysłu, handlu, rolnictwa i wogóle kultury.

W początku istnienia Rad generalnych depar-

---

[1]) Skomplikowanej czynności rozkładania podatków dokonywają faktycznie urzędnicy z ministeryum finansów; Rady zaś sankcyonują tylko zazwyczaj ich propozycye.

tamentów przeważały sprawy pierwszej kategoryi, obecnie zaś drugiej.

Dla charakterystyki działalności Rad generalnych przytoczę tu niektóre dane, dotyczące wydatków na powyższe cele.

W 1899 roku wszystkie departamenty Francyi wydały ogółem około 300,000.000 franków; suma ta, napozór duża, blednie wobec wydatków w tymże roku samego Paryża w kwocie 600,000.000 franków.

Z owych 300,000.000 fr. departamenty wydały na:

środki komunikacyi . . .	135,076.006 fr.
dobroczynność	73,721.803 »
utrzymanie budynków . .	18,000.000 »
pensye niższych urzędników prefektury wraz z gratyfikacyami	5,000.000 »
zapomogi na utrzymanie szkół, liceów, bibliotek	4,458.155 »

Nadmienię tu, że od 1893 r. zorganizowana jest bezpłatna pomoc lekarska dla ludności niezamożnej, zapisanej na listach specyalnych. Dzieli się ona na trzy kategorye: mających stałe miejsce zamieszkania w gminie — takich jest najwięcej, przebywających w różnych miejscach departamentu, oraz nie mających wogóle określonego miejsca pobytu. Pomoc lekarską niosą pierwszej kategoryi gminy z funduszów własnych i zapomóg Rad departamentalnych; druga kategorya korzysta z pomocy lekarskiej tych ostatnich; nakoniec koszta le-

czenia trzeciej kategoryi ponosi wyłącznie państwo.

Dużą rolę w działalności Rad departamentalnych odgrywają zakłady dla obłąkanych i ochronki dla dzieci, których organizacya w zupełności od nich zależy.

W dziedzinie filantropii, hygieny i podniesienia kultury w departamentach, Rady generalne mają rozległe pole działania. Zakłady naukowe są wogóle utrzymywane jużto przez państwo, jużto przez gminy; Rady generalne wyznaczają tylko wyjątkowo dla niektórych subsydya i stałe fundusze.

Dochody departamentów pochodzą: z dodatków do podatków, dochodów z własnego majątku, wreszcie z dobrowolnie, lub obowiązkowo uiszczanych sum przez państwo, gminy i instytucye społeczne. Pierwsze źródło dochodów rozpada się na dwie główne kategorye: zwykłe i nadzwyczajne dodatki do podatków; zwykłe są zgóry rokrocznie oznaczane przez parlament; drugie — do określonej przez prawo wysokości uchwalane przez Rady generalne departamentów. Nadzwyczajne dodatki do podatków wraz z częścią zwyczajnych, przeznaczoną na środki komunikacyi, stanowią razem większość dochodów departamentów. W roku 1899 wynosiły one 186,000.000 fr. na ogólną sumę około 300,000.000. W tymże roku wpłynęło do rozporządzenia Rad generalnych w departamentach 72,000.000 fr. od państwa, gmin i różnych instytucyi społecznych. Dochód z majątku departamentów jest bardzo nieznaczny — we wspomnianym

roku wynosił tylko 2,066.000 fr. — to też departamenty zaciągają jeszcze długi.

Chociaż obowiązująca obecnie ustawa o departamentach zabrania ich Radom generalnym zwracać się do rządu z przedstawieniami i żądaniami natury czysto politycznej, jednakże ponieważ nie można ich ściśle oddzielić od innych, i ponieważ, nawet uznane za nielegalne, przedstawienie jest pewnego rodzaju manifestacyą, więc sejmiki departamentalne nieraz występują w roli politycznej. Prasa, opinia publiczna wogóle i rząd liczą się z tymi objawami tendencyi politycznych departamentów.

Teraźniejsza konstytucya francuska powierza wybór członków Izby wyższej, t. j. Senatu posłom z departamentów, zasiadającym w Izbie deputowanych, członkom Rad generalnych departamentalnych, członkom Rad okręgowych i delegatom gmin wybranych przez Rady gminne zpośród wyborców miejscowych. Radom generalnym przypada więc w wyborach do Senatu znaczny udział; okoliczność ta umożliwia im wpływ na rząd w osobie ministrów.

Prawo z dnia 15 lutego 1872 r. nadaje Radom generalnym w departamentach wyjątkowe pełnomocnictwo w razach nadzwyczajnych. Mianowicie, jeżeli Zgromadzenie narodowe, lub inne zastępcze, zostanie bezprawnie rozpuszczone, albo uniemożliwione przez uzurpatora lub tłum, Rady generalne powinny się zebrać same, nie czekając oficyalnego zwołania, w głównem mieście departamentu, lub w innem i przedsięwziąć środki, zmierzające do za-

prowadzenia porządku i bezpieczeństwa w departamencie; oprócz tego, powinny w tym wypadku wysłać po dwuch delegatów do miejsca, gdzie się znajduje rząd prawomocny i posłowie. Niektórzy pisarze francuscy poddają w wątpliwość moc obowiązującą tego prawa, uważając je za zniesione przez prawa konstytucyjne z 1875 r.

Uchwały Rad generalnych ulegały dawniej bardzo ścisłej kontroli rządu, który mógł je dowolnie zmieniać i kasować. Obecnie przeważa zasada, że uchwały te nie mogą być przezeń na ogół zmieniane, tylko kasowane w wypadkach przekroczenia istniejących ustaw. Aktu tego dokonywa wtedy prezydent republiki po wysłuchaniu opinii Rady państwa.

Uchwały Rad generalnych mogą być zaskarżane przez prefekta w ciągu dni 20 po zamknięciu sesyi; jeżeli w ciągu dwuch miesięcy na skargę niema odpowiedzi ze strony rządu — uchwała przechodzi w życie.

W niektórych wypadkach szczególnych, przez prawo przewidzianych, uchwały Rad generalnych wtedy tylko podlegają realizacyi, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od zamknięcia sesyi uchwały ich nie są zawieszone w wykonaniu przez umotywowany dekret rządowy. Ten ściślejszy nadzór rozciąga się przedewszystkiem na sprawy nabywania, zbywania i zamiany własności nieruchomej departamentów, oddanej do użytku prefekturze, podprefekturze, instytucyom sądowym, szkołom normalnym, więzieniom i żandarmeryi, oraz na niektóre

podrzędne, dotyczące wyłącznie departamentów. Pożyczki i nadzwyczajne dodatki do podatków muszą być zatwierdzane przez rząd, taksamo budżet departamentu.

Widzimy więc, że i obecnie jeszcze kontrola rządu nad autonomią departamentów jest duża.

Rady generalne nie mają do dziś swych własnych organów wykonawczych, i to właśnie stanowi wielką lukę w obowiązującej ustawie. Poprzestano na kompromisie: Rady generalne wybierają rokrocznie komisye departamentalne, złożone z kilku osób, od 3—7, których zadaniem jest kontrolowanie prefekta i wogóle władz administracyjnych w departamencie i czuwanie nad wykonywaniem uchwał. Komisye departamentalne same nie mają jednak żadnej władzy. Zbierają się co miesiąc.

Cała władza wykonawcza spoczywa w rękach prefekta, który jest naczelnikiem administracyi w departamencie, zależnym od rządu i przezeń mianowanym. Spełnia on mnóstwo funkcyi: jest naczelnikiem policyi, kuratorem szkół, agentem rządowym, kierującym poborem rekrutów, wykonawcą uchwał Rad generalnych; mianuje większość urzędników w departamencie, obsadza posady w instytucyach departamentalnych, założonych przez Rady generalne, które mogą tylko określać warunki, jakim urzędnicy ci odpowiadać powinni.

Taka rozległa władza prefektów doprowadzałaby do konfliktów między nim a Radą generalną i komisyą departamentalną, gdyby nie to, że pierwsza ma zawsze możność wywierania nań nacisku przez

swe uchwały. Np. Rada generalna, niezadowolona z prefekta, może odmówić funduszów na potrzebne drogi, albo na pensye niższego personalu prefektury i podprefektury. Oprócz tego ma przez senatorów wpływ w ministeryum; wreszcie przy systemie rządów parlamentarnych, jaki panuje we Francyi, władza centralna nie może lekceważyć instytucyi autonomicznych w departamentach, opartych na powszechnem prawie głosowania. Prefekt więc, będąc faktycznie urzędnikiem rządu centralnego, jest zarazem w praktyce znacznie zależny od Rady generalnej.

Dla pełności obrazu wypadnie mi w kilku słowach wspomnieć o niższych jednostkach autonomiczno-terytoryalnych.

Okręg — *arrondissement* jest jednostką terytoryalną dla organizacyi sądowej i wyborczej, posiada swą Radę okręgową, do której kantony wybierają delegatów. Ta ostatnia rozkłada między gminami sumę należnych podatków, przypadającą na jej okręg. Działalność Rady okręgowej jest poddana ścisłej kontroli prefekta.

Kanton jest jednostką terytoryalną dla wyboru członków Rady generalnej departamentu i Rady okręgowej i także dla innych celów czysto administracyjnych.

Najniższą jednostką autonomiczno-samorządną jest gmina miejska i wiejska. Wszystkich gmin jest we Francyi 36.170. Większość liczy mniej niż 1500 mieszkańców, a znaczna ilość mniej niż 500.

Wszystkie miasta francuskie, z wyjątkiem Paryża i Lionu, posiadają organizacyę gminną.

Gminy wybierają rady municypalne na podstawie głosowania powszechnego; te ostatnie zaś mera, który jest naczelnikiem gminy. Jakkolwiek wybierany, jest on nietylko urzędnikiem najniższej jednostki autonomicznej, ale zarazem urzędnikiem państwowym, zależnym od prefekta. Ten ostatni może go zawiesić w czynnościach na miesiąc, a prezydent rzeczypospolitej na trzy miesiące. Wszystkie rozporządzenia mera mogą być zniesione przez prefekta. Prezydent zaś może zupełnie usunąć mera z urzędu. Mer, oprócz różnych innych czynności, mianuje personal policyjny i innych niższych urzędników w gminie. Nominacye policyantów zatwierdza prefekt w gminach, mających do 40000 mieszkańców, w większych — potrzebny jest jeszcze dekret.

Rady municypalne są tem w gminie, czem Rady generalne w departamencie, podlegają też ścisłej kontroli władz rządowych. Mają one cztery sesye w ciągu roku. Prefekt może na miesiąc zawiesić ich czynności, a prezydent rzeczypospolitej rozwiązać je dekretem Rady ministrów.

Władza biurokracyi jest we Francyi, jak widzimy, jeszcze bardzo znaczna; w praktyce jednak liczyć się musi z instytucyami autonomicznemi i opinią publiczną. Okoliczność ta przynajmniej w części łagodzi zbytni centralizm i biurokratyzm instytucyi francuskich.

W 1895 r. we Francyi powstał dość żywy ruch,

zmierzający do reorganizacyi instytucyi autonomicznych w duchu rozszerzenia ich kompetencyi i uniezależnienia od biurokracyi. Rząd wyznaczył komisyę specyalną dla rozpatrzenia tej sprawy. Ruch ten jednak na razie nie dał wyników praktycznych, tylko wywołał pewną ilość prac naukowych i publicystycznych o autonomii i samorządzie.

Inne sprawy pochłonęły uwagę Francuzów, i parlament nie wydał żadnych praw, dotyczących rozszerzenia autonomii i samorządu.

IV.

W rozdziale niniejszym rozpatrzę instytucye prowincyonalne w Anglii, która, będąc w całości swej państwem złożonem, stanowi w rdzennych swych prowincyach jednolity organizm państwowy.

Przedstawienie w zwięzłym zarysie prowincyonalnych instytucyi autonomicznych w Anglii nastręcza, jak to przyznaje znaczna ilość pisarzy, zajmujących się tym przedmiotem, wielkie trudności, prawie nie do przezwyciężenia.

Instytucye angielskie wogóle powstawały stopniowo, w ciągu długiego szeregu wieków; wszelkie reformy bywały zazwyczaj kompromisem między staremi urządzeniami a nowemi i pozostawiały po sobie przeżytki; dla całkowitego zrozumienia nieomal każdej instytucyi w Anglii trzeba sięgać daleko wstecz. Nadto jej prowincyonalne urządzenia są bardzo liczne, poplątane i nieujęte w jeden system, jak np. we Francyi.

Do czasów ostatnich punkt ciężkości życia politycznego spoczywał w instytucyi sądów pokoju. Przez szereg wieków sędziowie pokoju spełniali wiele doniosłych funkcyi, dotyczących wszystkich stron życia społecznego: załatwiali sprawy karne pewnej kategoryi, zarządzali policyą, mieli piecze nad zdrowiem publicznem i wydawali odpowiednie rozporządzenia, przeciwdziałali rozpowszechnianiu się zarazy bydła, dozorowali dróg; czuwali nad dokładnością miar i wag; kontrolowali zarząd więzień, szpitali i innych zakładów; zajmowali się biednymi w parafiach.

Sędziów pokoju mianowała korona zpośród zamożnych obywateli miejscowych. Urząd ten był bezpłatny. Sędziowie pokoju byli niezależni, gdyż nie mogli być usuwani, jak inni urzędnicy; działalność ich jednak podlegała ogólnej kontroli państwa. Naogół wywiązywali się oni dość dobrze ze swych obowiązków, o ile dotyczyły bezpieczeństwa publicznego, utrzymywania dróg i t. p. Fakt jednak pochodzenia z klasy wyższej nie mógł pozostać bez wpływu na ich działalność: interesy warstw niższych nie były dostatecznie przez nich uwzględniane. Z biegiem czasu, kiedy całe życie społeczne komplikowało się coraz bardziej, ogrom pracy przytłaczał poprostu sędziów pokoju. Zwolna w wieku XIX. zaczęły powstawać nowe oddzielne instytucye dla zaspakajania poszczególnych potrzeb lokalnych.

Stopniowa demokratyzacya Anglii czyniła konieczną reorganizacyę instytucyi autonomicznych

i samorządnych na prowincyi; także należało powiązać ze sobą różne instytucye. To też parlament angielski wydał szereg ustaw, regulujących stosunki prowincyonalne. Najważniejsze wydane zostały w latach 1888 i 1894.

Prowincyonalną jednostką terytoryalno-autonomiczną jest w Anglii hrabstwo. Oprócz hrabstw, posiadających własne sejmiki i własną administracyę, są hrabstwa sądowe, wojskowe i parlamentarne, służące do wyboru do Izby deputowanych. Różne te hrabstwa nie pokrywają się wzajemnie.

W pracy niniejszej rozpatrywać będę tylko zakres działania organizacyi i znaczenia hrabstw — jednostek autonomicznych i samorządnych.

Hrabstwa posiadają swe sejmiki czyli t. zw. Rady hrabstw, do których kompetencyi należą następujące sprawy:

1). Utrzymywanie i przeprowadzanie wielkich dróg [1]) na terytoryum hrabstwa, o ile miasta nie nastają specyalnie na odstąpienie im pieczy nad drogami, przechodzącemi przez nie.

2). Ochrona rzek od zanieczyszczania, — bydła od chorób zakaźnych; tępienie szkodliwych owadów; zabezpieczenie ryb i małych ptaków.

3). W zakresie działalności dobroczynnej: utrzymywanie schronisk dla ubogich obłąkanych hrabstwa; wydawanie zaliczek dla ułatwienia emigracyi

---

[1]) Niepodobna inaczej określić »dróg wielkich« jak: uznane za takie przez władze hrabstwa.

jego mieszkańcom; częściowe ponoszenie kosztów przeprowadzenia ankiet w sprawie ubogich.

4). Udzielanie pozwoleń na otwieranie i urządzanie hal muzycznych i pól wyścigowych.

5). Czuwanie nad jednością miar i wag w Królestwie.

6). Szkolnictwo. Od chwili wydania prawa z 1902 r., kompetencya Rad hrabstw w kierunku organizowania zakładów naukowych rozszerzyła się znacznie. Zadaniem ich jest ująć szkolnictwo w pewien system zarówno co do wykładów, jak i zasad pedagogicznych. Miasta, mające mniej niż 10.000 mieszkańców, i okręgi miejskie[1]), liczące mniej niż 20.000 mieszkańców, zależne są od Rad w sprawach średniego i wyższego wykształcenia, które podlega kompetencyi ich własnych instytucyi. Przez to parafie i związki parafii utraciły swe poprzednie znaczenie w szkolnictwie. Tworzenie różnych zakładów naukowych, układanie ich programów, nadzór nad nimi — należy do Rad hrabstwa i innych instytucyi autonomicznych i lokalnych, pod ogólnym nadzorem Rady wychowania narodowego (ministeryum oświaty). Rady hrabstw i inne analogiczne instytucye wybierają dla kierowania szkolnictwem specyalne komisye, które powołują jeszcze osoby fachowe. Jedynie sprawy, dotyczące opodatkowania i pożyczek na cele szkolnictwa, rozpatrywane i decydowane są bezpośrednio przez Rady hrabstw.

---

[1]) O tych ostatnich patrz niżej.

W Anglii istnieją szkoły »wolne« i państwowe. Pierwsze powstały z funduszów prywatnych; ich ogromna większość posiada charakter wyznaniowy i powstaje zazwyczaj przy udziale duchownych kościoła anglikańskiego lub nonkonformistów t. j. członków sekt, nie należących do wyznania państwowego; drugie powstają z funduszów autonomicznych. Państwo popiera materyalnie jedne i drugie.

Wszystkie dzieci obowiązane są przejść 7-letni kurs szkół początkowych. W 1895 r. w szkołach »wolnych« kształciło się 2,500.000, w państwowych — 2,000.000 dzieci.

Nawet po prawie z 1902 r., które oddawało nadzór nad wszelkimi zakładami naukowymi Radom hrabstw i innym analogicznym instytucyom, dualizm szkół wyznaniowych i politycznych nie został zniesiony. Nadzór nad zakładami naukowymi mają Rady kuratorów, które, o ile chodzi o szkoły państwowe, składają się z czterech członków, mianowanych przez Rady hrabstw i dwuch przez parafię; kuratorye szkół »wolnych« składają się z dwuch osób, mianowanych przez Rady hrabstw, i czterech, wybieranych przez założycieli tych szkół.

7). Nadzór nad różnemi instytucyami lokalnemi. Rady hrabstw mają w tym kierunku dość rozległe atrybucye: określają liczbę członków Rad parafialnych, decydują o posiadaniu własnej Rady przez tę, lub inną parafię, rozstrzygają kwestyę podziału terytoryalnego okręgów, miast i t. p,, zatwierdzają uchwały Rad parafialnych o wywłaszczeniu grun-

tów prywatnych; pożyczają pewne sumy Radom parafialnym i upoważniają je do zaciągania pożyczek.

8). Wspólne z sędziami pokoju organizowanie i utrzymywanie policyi w hrabstwie, która jest jednak zależna także od ministeryum spraw wewnętrznych, często nawet bezpośrednio.

9). Zarządzanie majątkiem hrabstw.

10). Zaciąganie pożyczek, ustanawianie, rozkładanie i pobieranie podatków.

11). Mianowanie, kontrolowanie urzędników hrabstwa i oznaczanie im wynagrodzenia.

Widzimy więc, że atrybucye Rad hrabstw są bardzo rozległe. Uogólniłem je tylko, lecz nie wymieniłem całego szeregu spraw, pozostawionych autonomii hrabstw.

Tak szeroki zakres działania wymaga wielkich środków materyalnych. Należy więc rozpatrzeć źródła dochodów hrabstw. Są one następujące:

1). Sumy otrzymywane z kasy państwa i powstałe z opłat od różnych patentów, oraz $^2/_5$ opłat spadkowych. Fundusze powyższe są rozdawane przez pośrednictwo ministeryum samorządu lokalnego poszczególnym radom hrabstw. Nie mogą one być jednak używane dowolnie, lecz według ściśle określonego przeznaczenia. Służą więc: na pokrycie kosztów administracyi zakładów dobroczynnych, wynagrodzenie służby sanitarnej w okręgach hrabstw, koszta regestrów urodzeń i zejść, utrzymanie policyi, ubogich obłąkanych i wykształcenie techniczne. Dopiero, gdyby powyższe rubryki wydatków

były pokryte w inny sposób — sumy, otrzymane od państwa przez hrabstwo, mogłyby być przeznaczone na inne cele.

2). Pożyczki. Rady hrabstw posiadają prawo zaciągania pożyczek za zezwoleniem ministeryum samorządu lokalnego z tem zastrzeżeniem, że mają być najwyżej w ciągu lat 30-tu spłacone przez amortyzacye roczne. Jeżeli pożyczka przewyższa dziesiątą część majątku hrabstwa, to zezwolenie na nią ministeryum nie jest dostateczne, i potrzeba zgody parlamentu.

3). Opodatkowanie w sposób odpowiedni parafii, wchodzących w skład hrabstw, jeżeli dwa poprzednie źródła nie wystarczają. To źródło dochodów przyniosło im w roku 1890/91 przeszło 1,500.000 funt. szter.

4). Opłaty uchwalone przez Rady tytułem kary za naruszenie pewnych przepisów w hrabstwie obowiązujących. Nie mogą one przenosić 5 funt. szter. za każde przewinienie.

Instytucyą państwową, kontrolującą działalność Rad hrabstw, jest ministeryum samorządu lokalnego — *Local government board*, o którem wspomniałem wyżej. Działalność jego polega na następujących funkcyach: dozorowaniu prawidłowości biegu spraw w hrabstwie, zatwierdzaniu niektórych czynności Rad hrabstw i wydawaniu im zezwolenia na pewne przedsięwzięcia, wreszcie — sprawdzaniu sprawozdań finansowych hrabstw. Powyższe ministeryum posiada cztery departamenty: inspekcyi biednych, budowlanej, sanitarnej i finansowej.

Ministeryum oświaty rozciąga pewną kontrolę nad działalnością hrabstw na polu szkolnictwa.

Ministeryum spraw wewnętrznych kontroluje policyę hrabstw.

Ministeryum handlu ma prawo zezwalać na zakładanie gazowni, motorów elektrycznych, dróg żelaznych.

Ministeryum rolnictwa czuwa nad ścisłem przestrzeganiem ustawy weterynaryjnej.

Kontrola powyższa nad autonomią i samorządem hrabstw daleka jest od pedanteryi i innych właściwości biurokratycznych.

Rada do spraw samorządu miejscowego, czyli innemi słowy: ministeryum samorządu lokalnego jest, pod pewnym względem, instytucyą sądową; to znaczy: ma prawo żądać od poszczególnych osób oraz instytucyi wszelkiego rodzaju wyjaśnień i zeznań, w miarę potrzeby nawet pod przysięgą; może nałożyć karę za lekceważenie siebie jako instytucyi sądowej, rozstrzyga w ostatniej instancyi konflikty między podległemi sobie instytucyami, oraz między niemi, a osobami prywatnemi.

Ministeryum wydaje rozporządzenia i wyjaśnienia, dotyczące wprowadzenia w życie aktów parlamentu, który, dla uniknięcia nadużyć ze strony ministeryum, rozciąga nad niem ścisłą kontrolę.

Rozmaite uchwały, powzięte przez instytucye prowincyonalne i lokalne, wymagają naogół zatwierdzenia ministeryum, szczególnie w następujących wypadkach: przy wydawaniu obowiązujących postanowień, których naruszenie pociąga pewne

kary; mianowaniu niektórych urzędników; zaciąganiu pożyczki.

Okoliczność, że ministeryum asygnuje sumy dla instytucyi lokalnych, pozwala mu wywierać na nie znaczny wpływ.

Ministeryum dokonywa kontroli finansowej działalności instytucyi prowincyonalnych i lokalnych przez specyalnych audytorów, którzy bardzo dokładnie spełniają swe obowiązki. W roku 1898/9 odmówili oni zatwierdzenia wydatków w 2033 wypadkach. Zainteresowane tem instytucye wniosły w 1106 wypadkach rekurs przeciw tym odmowom do ministeryum, które jednak w większości postanowienia audytorów zatwierdziło.

W wypadkach nadzwyczajnych ministeryum ma prawo usuwać niektórych urzędników w lokalnych instytucyach prowincyonalnych.

Najwyższy jednakże nadzór nad działalnością instytucyi autonomicznych i samorządnych posiada sam parlament. Ta funkcya wyraża się najdobitniej w tak zwanem prawodawstwie dla poszczególnych wypadków.

Widzimy więc, iż jakkolwiek instytucye autonomiczne i samorządne w Anglii mają bardzo szerokie atrybucye, jednakże władze centralne tj. ministeryum samorządu lokalnego i parlament pozostawiają sobie daleko, może nawet za daleko idącą kontrolę.

Rady hrabstw powstają z wyboru. Prawo głosu posiada każdy od 12 miesięcy mieszkający w hrabstwie, albo w promieniu 7-mio milowym od niego

i posiadający tam dom, przedsiębiorstwo handlowe sklep, kantor. Wyborcami są też i kobiety niezamężne, o ile odpowiadają powyższym warunkom; nie mogą być jednak wybierane. Mieszkańcy, posiadający dochód z ziemi w wysokości 10 funt. szterl., są wyborcami do Rad hrabstw, nawet przebywszy w nich tylko 6 miesięcy.

Członkami Rad hrabstw mogą być: wszyscy, którym służy prawo głosu przy wyborach do parlamentu tytułem posiadanej w hrabstwach własności; parowie przy tych samych warunkach; duchowni; wreszcie mający prawo być członkami Rad municypalnych w miastach do hrabstw należących.

Członkowie Rad hrabstw dzielą się na dwie grupy: radców i oldermenów; różnica między nimi nie polega na sprawowanych funkcyach, lecz na sposobie ich wyboru, terminie pełnienia obowiązków i liczbie w Radach. Radców wybierają bezpośrednio wyborcy, oldermenów zaś, w liczbie trzy razy większej od tamtych, radcowie zpośród siebie lub innych osób, mogących być radcami. Radcowie wybierani są na lat 3, oldermeni na 6, przyczem co trzy lata połowa tych ostatnich podlega nowym wyborom. Wszyscy członkowie Rady hrabstwa wybierają przewodniczącego, który kieruje obradami, ale nie posiada żadnej niezależnej władzy wykonawczej.

Miasta, liczące w chwili wydania nowego prawa o autonomii hrabstw w 1888 r. 50.000 mieszkańców i więcej, otrzymały prawa hrabstw, a ich Rady

municypalne — Rad hrabstw. Miasta mniejsze weszły w skład hrabstw.

Niższemi jednostkami autonomicznemi, samorządnemi w Anglii są, oprócz miast, okręgi i parafie.

Okręgi zajmują się głównie sprawami drogowemi i sanitarnemi w granicach swego terytoryum i dopełniają działalność parafii. Rada okręgowa składa się z delegatów parafii, wybieranych na ich zgromadzeniach.

Atrybucye parafii świeckich, których nie należy mieszać z kościelnemi, są następujące:

1) Zarząd kapitałami i instytucyami dobroczynnemi parafii;

2) Nabywanie i zarząd nieruchomości parafialnych, służących do celów publicznych. Parafie mają prawo budowania mieszkań dla robotników i nabywania albo wynajmowania gruntów w tym celu albo dla uprawy. Najmu gruntów parafie dokonywają samodzielnie; kupno zaś albo wywłaszczenie posiadanej przez kogoś ziemi na cele powyższe wymaga zatwierdzenia Rady hrabstw.

W parafiach o ludności, nie przewyższającej 300 osób, sprawy wszystkie rozstrzygają się bezpośrednio na zgromadzeniach parafialnych, w których biorą udział wszyscy, którzy ukończyli lat 21, prowadzą oddzielne gospodarstwo, mają posady i wynajmują oddzielne mieszkania, nie wyłączając kobiet. Zebrania te wybierają prezesa i dwuch dozorców dla załatwiania spraw bieżących.

W parafiach, liczących więcej aniżeli 300 osób,

istnieją Rady parafialne, wybierane przez zgromadzenia ogólne. Członkami tych Rad mogą być także kobiety.

Sędziowie pokoju w chwili obecnej zatrzymali tylko atrybucye sądowe i niektóre, nieliczne zresztą, administracyjne.

V.

Pruskie autonomiczne i samorządne instytucye prowincyonalne i inne analogiczne do nich posiadają wiele cech charakterystycznych. Na obecne ich formy miał wielki wpływ znany prawnik niemiecki Gneist, badacz rozwoju instytucyi angielskich. Urządzenia pruskie zapożyczyły od nich niektóre pomysły, nie są jednak bynajmniej ich kopią.

Cechą główną instytucyi pruskich jest usiłowanie harmonijnego połączenia w jednych organach żywiołów czysto biurokratycznych ze społecznymi, przedstawiającymi warstwy średnie i wyższe. Instytucye pruskie nie są tak chaotyczne i skomplikowane jak angielskie, nie mają jednak tej prostoty, co francuskie.

Jak w poprzednich ustępach tego rozdziału, tak i przy omawianiu urządzeń pruskich zwrócę główną uwagę na prowincye.

Na czele prowincyi stoi, jako urzędnik państwowy, nadprezydent, mianowany przez króla zpośród urzędników prowincyonalnych. Czynność nadprezydenta polega na kontrolowaniu instytucyi prowincyonalnych, kierowaniu administracyą pań-

stwową i przewodniczeniu w mnóstwie różnych instytucyi. Jednakowoż nie może on wszystkiego sam rozstrzygać, lecz liczyć się musi z tak zwaną Radą prowincyonalną, w której skład, oprócz niego, jako przewodniczącego, wchodzą: jeden urzędnik zawodowy, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych faktycznie na całe życie, oraz pięć innych osób, mianowanych przez Wydział prowincyonalny wybierany przez sejmik prowincyonalny.

Rada prowincyonalna ma bardzo ważne atrybucye; w zwykłych wypadkach, bez jej zgody nadprezydent nie może wydawać żadnych rozporządzeń, a wydane przezeń samego w nadzwyczajnych razach, obowiązują tylko w ciągu trzech miesięcy; przyjmuje ona i rozstrzyga skargi na postanowienia innych niższych instytucyi administracyjnych. Ponieważ w Radzie prowincyonalnej zasiada większość osób wybieranych przez Wydział prowincyonalny, a zatem przedstawiciele społeczeństwa posiadają rzeczywistą możność rozciągania za jej pośrednictwem poważnej kontroli nad administracyą.

W zakresie bezpośredniej władzy wykonawczej udział Rady prowincyonalnej jest nieznaczny, może naprzykład decydować o przeprowadzeniu dróg pewnej kategoryi i innych sprawach mniejszej wagi.

Jedną z cech urządzeń pruskich jest ścisłe oddzielenie spraw ogólnopaństwowych od miejscowych; do pierwszych należą: szkolnictwo, policya, religia; do drugiej: drogi, szpitale, zakłady dobroczynne itp. Pierwsze podlegają kompetencyi insty-

tucyi i urzędników rządowych, drugie autonomicznych. Jak widzieliśmy jednak, w Radzie prowincyonalnej łączą się ze sobą dwa czynniki: biurokratyczny i społeczny.

Sprawy prowincyonalne, a nie ogólnopaństwowe należą do atrybucyi sejmików prowincyonalnych. Zbierają się one na skutek dekretu królewskiego przynajmniej raz na dwa lata a niekiedy i częściej.

W zasadzie sejmiki prowincyonalne mogą uchwalać to wszystko, co należy do potrzeb miejscowych. Sprawy, któremi się najwięcej zajmują, są następujące: budowa dróg, melioracye rolne, dobroczynność publiczna, szpitalnictwo, hygiena, rozkład podatków między powiatami itp. Mogą też wypowiadać swe zdanie o projektach do spraw, dotyczących prowincyi.

O ile atrybucye sejmików prowincyonalnych są rozległe, o tyle drobiazgowa jest kontrola rządowa nad ich działalnością i umożliwiająca rządowi jej krępowanie. Nadprezydent posiada prawo być obecnym na posiedzeniach sejmików prowincyonalnych, nie przewodniczy im jednak, gdyż one same wybierają sobie kierownika obrad. W razie przekroczenia przez sejmik swych atrybucyi, nadprezydent może unieważnić jego postanowienia. Król zatwierdza uchwały sejmików. Zrealizowanie wszystkich pożyczek, zaciąganych przez sejmiki, jak również podatków przez nie uchwalanych, a przekraczających pewną przez państwo określoną sumę, zależy od jednego lub kilku ministrów.

Sejmik zbyt opozycyjnie nastrojony względem rządu, wogóle, nie działający po jego myśli, może być w każdej chwili przez króla rozwiązany.

Posłowie sejmików prowincyonalnych wybierani są przez zgromadzenia powiatowe, do których przejdę później.

Sejmik prowincyonalny wybiera organ wykonawczy — Wydział i dyrektora, stojącego na jego czele. Ten ostatni skupia w swych rękach zarząd spraw automicznych prowincyi; wybór jego musi być zatwierdzony przez króla. Stosunek dyrektora do Wydziału jest analogiczny do stosunku nadprezydenta do Rady prowincyonalnej.

Ustawa pruska rozgranicza ściślej aniżeli francuska, atrybucye różnych władz prowincyonalnych.

Niższą od prowincyi jednostką terytoryalno-administracyjną jest okręg rządowy, na którego czele stoi mianowany przez króla prezydent rządowy, obdarzony rozległą władzą administracyjną. Obok niego, jako instytucya kolegialna, istnieje Zarząd okręgowy, w którego skład wchodzą wszyscy urzędnicy, stojący na czele poszczególnych gałęzi administracyi. Prezydent zasięga zdania Zarządu, działając z nim wspólnie, jednakże władza jego jest o wiele od tamtego rozleglejsza. Może on zmieniać jego postanowienia i działać samodzielnie, jeżeli uważa to za konieczne ze względu na korzyść państwa lub pośpiech.

Do atrybucyi zarządu należą wszystkie sprawy ogólnopaństwowe z wyjątkiem policyjnych, nad

któremi zarząd sprawuje inna instytucya. Członków Zarządu okręgowego mianuje także król.

Wydział okręgowy składa się z 7-miu członków: prezydenta rządowego, stojącego na czele okręgu, któremu przewodniczy, dwuch fachowych urzędników, mianowanych przez króla, z których jeden posiadać musi kwalifikacye sądowe, drugi — administracyjne, i czterech członków mianowanych przez Wydział prowincyonalny.

Wydział okręgowy zatwierdza rozporządzenia prezydenta, dotyczące policyi, kontroluje działalność niższych urzędników, rozpatruje wnoszone na nich skargi; wreszcie spełnia rolę trybunału administracyjnego; podczas wykonywania ostatniej z powyższych funkcyi przewodniczy mu nie prezydent, lecz ten zpośród urzędników, który posiada kwalifikacye sądowe.

Widzimy więc, że Wydział okręgowy, w którym przedstawiciele społeczeństwa mają większość (4 głosy na 7) odgrywa bardzo poważną rolę w kontroli nad administracyą, która skutkiem tego musi się liczyć z opinią publiczną.

Niższą jednostką administracyjną od okręgu jest powiat. Na jego czele stoi landrat, mianowany przez nadprezydenta, najczęściej, ale nie zawsze, na skutek przedstawienia sejmiku powiatowego. Jest to urzędnik zawodowy; władza jego rozciąga się zarówno na sprawy ogólnopaństwowe, jak i lokalne na terytoryum powiatu i jest w nim tem, czem w prowincyi władza nadprezydenta i dyrektora. Landrat działa w porozumieniu z Wy-

działem powiatowym, wybieranym na lat 6 przez powiat i przewodniczy mu. Wydział powiatowy jest także niższym sądem administracyjnym; występuje więc w dwojakim charakterze. Spełniając funkcye administracyjne, odbywa swe zebrania poufne, i członkowie jego są odpowiedzialni za powzięte na nich uchwały; działając zaś w charakterze instytucyi sądowej, posiedzenia odbywa publicznie, i członkowie jego nie są odpowiedzialni za ogłoszone przez siebie wyroki.

Jak widzimy, w Wydziale powiatowym przeważają żywioły społeczne, które przeciwdziałać mogą i przeciwdziałają rutynie biurokratycznej. Powszechnie panuje zdanie, że organizacya Wydziału powiatowego jest dobra.

System wyborczy do sejmików powiatowych jest nader skomplikowany. Są trzy kolegia wyborcze. Najpierw ustanawia się ilość delegatów od miejskich i wiejskich okręgów proporcyonalnie do zaludnienia, z tem zastrzeżeniem, że na wszystkie miasta okręgu razem nie może przypadać więcej ponad połowę członków; jeżeli zaś w okręgu jest jedno miasto — ponad jedną trzecią część. Potem ilość delegatów miejskich dzieli się między miastami, przyczem wybierają ich nie mieszkańcy, lecz władze miejskie; wreszcie ilość delegatów, przypadająca na okręgi wiejskie, dzieli się na dwie równe części, pomiędzy pozostałe dwa kolegia: kolegium wielkich podatników stanowią wszyscy zamieszkali w okręgu i opłacający w jego granicach, ale poza miastami, podatek od ziemi albo przedsiębiorstw

handlowych i przemysłowych w wysokości przynajmniej od 150—750 marek, stosownie do prowincyi — każdy z nich posiada jeden głos; trzecie kolegium stanowią: wszystkie osoby, płacące niewielki podatek od swego przedsiębiorstwa, przedstawiciele gmin wiejskich, wreszcie posiadacze majątków, uważanych za gminy.

W skład powiatów wchodzą jedynie miasta, mające mniej niż 25.000 mieszkańców; liczące zaś 25.000 i więcej, same stanowią powiaty, posiadając częściowo organizacyę tych ostatnich, częściowo municypalną.

Jak widzimy, system wyborczy do sejmików powiatowych zapewnia wielką przewagę klasom bogatym, oddając w ich ręce instytucye autonomiczne i samorząd nietylko w powiecie, ale i w prowincyi, gdyż sejmiki powiatowe wybierają posłów do sejmików prowincyonalnych. W ten sposób tylko mała część społeczeństwa w Prusach bierze faktycznie udział w instytucyach autonomicznych i w samorządzie.

Atrybucye sejmiku prowincyonalnego są następujące: wydawanie rozporządzeń dotyczących administracyi lokalnej, ustanawianie urzędów miejscowych, zakładanie instytucyi dobroczynnych i innych dla zaspokojenia potrzeb powiatu i — najważniejsza — ściąganie dodatków do podatków, na rzecz prowincyi, którymi sejmiki prowincyonalne obciążają powiaty.

Organizacya gminna w Prusach także zapewnia całkowitą przewagę klasom zamożniejszym. W gmi-

nach, gdzie liczba osób uprawnionych do udziału w zgromadzeniach jest mniejsza od 40, klasy te sprawiają w niej rządy. W gminach, gdzie takich osób jest więcej, istnieją Rady gminne złożone z 9 do 24 osób.

Wybory do Rad gminnych odbywają się według systemu klasowego. Z praw wyborczych korzystają wszyscy obywatele, mieszkający przynajmniej rok w gminie i płacący 3 marki podatku gruntowego, budowlanego, lub mający rocznego dochodu 660 marek. Wyborcy dzielą się na trzy kategorye, ze względu na sumę ogólną płaconych przez się podatków, w ten sposób, że na każdą kategoryę wypada $^1/_3$ ogólnej sumy płaconych podatków. Każda kategorya wybiera trzecią część delegatów zpośród osób, mających prawo udziału w zgromadzeniach gminnych. Przedstawicielstwo gminne w $^2/_3$ składać się powinno z posiadaczy gruntów.

Na równych prawach z gminami postawione są obszary dworskie, których właściciele zajmują miejsca zarządu gminnego. Anachronizm ten poza Prusami istnieje jeszcze w Galicyi i Bukowinie.

Gminy i obszary dworskie łączą się w wyższe jednostki administracyjne.

Miasta posiadają organizacyę odrębną, której jednak opisywać nie będę, gdyż to przechodzi zakres mej pracy.

VI.

Z powyższego przedstawienia autonomii prowincyonalnej we Francyi, Anglii i Prusach, czytel-

nicy widzą, że państwo w bardzo znacznym jeszcze stopniu krępuje swobodną działalność sejmików prowincyonalnych.

Fakt ten tłumaczy się różnemi przyczynami w rozmaitych państwach. Jedną z główniejszych i powszechną jest ta, że państwo obawia się nadmiernego obdłużenia i opodatkowania prowincyi przez sejmiki, co spowodowaćby mogło ekonomiczne ich wyczerpanie, i państwo na wypadek potrzeby nie mogłoby zwiększyć z nich swych dochodów.

Drugą z powyższych przyczyn jest okoliczność, że państwo udziela prowincyom zasiłków pieniężnych i skutkiem tego, co jest bardzo naturalne, chce mieć nad wydatkami kontrolę i nadawać im określone przeznaczenie.

W Prusach przesadna kontrola a nawet stosunek władzy państwowej do autonomii prowincyi i ich samorządu wynika z policyjnego charakteru państwa, na który składała się cała jego historya; ustrój konstytucyjny w małym tylko stopniu zmienił ten charakter Prus.

We Francyi tendencye centralistyczne mają swe źródło w przesadnych pojęciach o jednolitości państwa i obawie reakcyjnych dążności prowincyi, oraz ich odśrodkowych tendencyi, które przy szerokiej autonomii spowodowałyby rozwój odrębności plemiennych poszczególnych grup ludnościowych Francyi i doprowadziły zczasem do rozbicia narodu francuskiego na kilka narodów.

Zatrzymam się pokrótce nad wymienionemi

przyczynami, które wstrzymują rozwój autonomii prowincyonalnej w państwach jednolitych.

Oczywiście państwo, jako całość, powinno być przygotowane na różne ewentualności, które wymagać mogą znacznego podwyższenia podatków, i dlatego musi baczyć, aby instytucye autonomiczne nie zadłużały zbytnio prowincyi.

Także zrozumiała jest potrzeba kontroli państwa nad ich autonomią.

Co do policyjnych teoryi państwowych, nie widzimy potrzeby ich zwalczania, gdyż są one już dawno obalone przez naukę.

Zasługuje natomiast na rozpatrzenie kwestya, czy szeroka autonomia prowincyonalna leży lub nie w interesach ekonomicznego, społecznego, politycznego i kulturalnego postępu państwa; czy rozwój jej nie wpłynąłby na utrwalenie się niższych form życia zbiorowego w najszerszem znaczeniu w różnych częściach państwa, oddalonych od jego wielkich ognisk?

Zagadnienie to bardzo jest ważne, tembardziej, że najczęściej stawiane bywa błędnie, co oczywiście utrudnia jego racyonalne rozwiązanie.

Na podstawie kilku przykładów historycznych, w których stolica nadawała ton całemu kraju w momentach wielkich przewrotów politycznych, radykaliści twierdzą często, że centralizm odpowiada lepiej postępowemu rozwojowi społeczeństwa, aniżeli decentralizacya, dająca możność utrzymywania się na prowincyi rozmaitym przeżytkom epok ubiegłych.

Twierdzenie powyższe nie jest ścisłe. Centralizacya w wyjątkowych tylko okresach sprzyjała postępowemu rozwojowi społecznemu. Naprzykład, w epoce rozkładania się ustroju feudalnego despotyzm oświecony, opierający się na centralizacyi i biurokracyi, skłonniejszy był do pewnej kategoryi reform, aniżeli stany prowincyonalne, będące wyrazem ustroju autonomicznego. Ale reformy te okupowały się ciężkiemi ofiarami w dziedzinie prawodawstwa karnego, cywilnego, w stosunkach agrarnych i t. p.; odbywały się kosztem wzmocnienia biurokracyi i władzy centralnej. Ale chociażby korzyść tych reform była większa, aniżeli straty, jakie przynosiły, nie wynika z tego, iżby centralizm zawsze i wszędzie ułatwiał postępowy pochód społeczeństwa.

W epoce wielkich przewrotów rewolucyjnych w państwach, gdzie życie prowincyi wyprzedzone zostało przez stolicę o kilka stuleci — centralizm w formie dyktatury stolicy nad prowincyą mógł być przez czas jakiś nie tylko pożyteczny ale nawet konieczny. Nie można jednak tych niezwykłych okoliczności uważać za normalne i wynikających z nich konsekwencyi przenosić na czasy i warunki zgoła odmienne.

W państwach konstytucyjnych jużto całe społeczeństwo, jużto poszczególne jego koła dopuszczone są do udziału w prawodawstwie, kontroli rządu i t. p., nie może więc być mowy o usuwaniu mieszkańców prowincyi od wpływu w parlamencie. Jeżeli zaś mieszkańcy prowincyi są reak-

cyonistami, to najbardziej nawet centralistyczna konstytucya nie może zneutralizować ich szkodliwego wpływu w państwie: obecność ich w parlamencie utrudniać będzie wszelkie reformy. Ponieważ w scentralizowanem państwie odrębne jego części nie posiadają szerokiej autonomii, więc wogóle panować będą stosunki, odpowiadające układowi sił w parlamencie. Natomiast przy decentralistycznej organizacyi państwa, szerokiej autonomii prowincyi, powiatów, gmin i miast zyskują żywioły postępowe w pewnych miejscowościach, konserwatywne zaś w innych. Dlaczego ma to być gorsze od jednego szablonu życia publicznego w całem państwie? Gdyby Francya współczesna posiadała organizacyę bardziej niż obecna decentralistyczną, to niezawodnie żywioły konserwatywne zyskałyby przewagę w pewnych prowincyach; wzamian za to wielkie miasta i prowincye przemysłowe rozwijałyby się na drodze postępu szybciej, niżeli teraz.

Jeżeli w końcu XVIII. wieku, kiedy życie polityczne prowincyi pulsowało wogóle słabo, dla szybkiego przeobrażenia Francyi potrzebna była centralistyczna organizacya państwowa, co było równoznaczne z przemożnym wpływem Paryża, tego głównego ogniska postępu: to już w 1871 r., kiedy skutkiem rozwoju stosunków politycznych i społecznych prowincya stała się pierwiastkiem czynnym w życiu politycznem państwa i zdobyła w parlamencie znaczny wpływ, i kiedy nawet centralistyczna konstytucya nie mogła już zapewnić Paryżowi stanowczej nad nią przewagi — stała się konieczna

dla szybkiego rozwoju wyższych form życia społecznego w państwie wogóle jaknajszersza autonomia poszczególnych jego części, przedewszystkiem zaś wielkich miast.

Przy wzrastającej świadomości społecznej i politycznej obywateli państwa w różnych jego częściach, dyktatura stolicy i wielkich centrów wogóle nad całym krajem na czas dłuższy staje się niemożliwością. Zresztą słuszna jest zasada, żeby różne jednostki terytoryalne tak się urządziły, jak tego życzy sobie większość ich mieszkańców.

Państwo, uznając autonomię prowincyonalną w szerokim zakresie, baczyć tylko powinno, żeby we wszystkich jego zakątkach ogólne podstawy życia obywatelskiego były ujednostajnione i zasady wyrażone w konstytucyi ściśle przestrzegane; odrębnościom zaś społecznym w poszczególnych częściach państwa należy pozostawić możność rozwijania się.

Rozpatrując ewolucyę współczesnego państwa konstytucyjnego, widzimy, że równolegle ze wzmocnieniem jego organizacyi, jako całości, odbywa się rozwój urządzeń autonomicznych i samorządu.

Rozwój wielkiego przemysłu prowadzi z jednej strony do centralizacyi w kierunku ujednostajnienia praw cywilnych, handlowych, kryminalnych i t. p. do ujednostajnienia mechanizmu transportu i pewnych obyczajów handlowych itp. z drugiej zaś — do bardziej niż poprzednio natężonego życia w ró-

żnych częściach państwa, większej jego komplikacyi, większego indywidualizmu jednostek, wskutek wzrastającego podziału pracy i większej ilości różnorodnych kół społecznych, co wszystko razem stwarza potrzebę odrębnych ognisk życia w różnych częściach państwa z większym zakresem praw dla własnego rozwoju.

Tendencye centralistyczne i decentralistyczne przeplatają się wzajemnie. Dość wziąć pierwszy lepszy przykład, np. rozwój autonomii hrabstw w Anglii. Z jednej strony widzimy w Radach hrabstw koncentrowanie atrybucyi niektórych odrębnych i niezależnie istniejących instytucyi, albo tylko luźno ze sobą związanych; z drugiej strony — tendencyę przenoszenia do instytucyi hrabstw niektórych spraw, załatwianych poprzednio przez władze centralne.

Nie ulega wątpliwości, że reforma 1888 r. i inne późniejsze i drobniejsze były pod pewnym względem tryumfem centralizmu, pod innym — decentralizmu.

Przypuszczać można, że w przyszłości dwie powyższe tendencye będą istnieć i dopełniać się.

ROZDZIAŁ II.

Organizacya złożonych państw konstytucyjnych o szerokiej autonomii składających je krajów.

Charakterystyka państw złożonych. — Ustrój Austryi. Stosunek jej władz centralnych do instytucyi krajowych i autonomia Galicyi. — Stosunek Kroacyi do Węgier. — Stosunek Anglii do niektórych jej kolonii.— Uwagi ogólne.

I.

Złożonem państwem konstytucyjnem jest takie, które składa się z dwuch lub więcej części odrębnych, posiadających własne instytucye oraz prawa i, w pewnych granicach, samodzielne życie polityczne.

Państwa złożone składają się albo: z części, które w bliższej lub odleglejszej przeszłości posiadały niezależny byt państwowy, niekiedy były lub są jeszcze, terenem życia i rozwoju odrębnych narodowości, albo — z części, które nie tworzyły wprawdzie państw oddzielnych, nie były siedliskiem odrębnych narodowości i, chociaż zaludnione przez jeden naród, wskutek wielkiego oddalenia od siebie i różnorodności otoczenia przyrodniczego, żyją życiem własnem, posiadają własne instytucye, zapewniające im szeroki zakres samodzielności.

Złożone państwa konstytucyjne przedstawiają rozmaite typy: jedne o częściach z pewnym stopniem samodzielności politycznej, posiadających własne sejmy i z parlamentem centralnym o szerokich atrybucyach nawet w zakresie życia wewnętrznego państwa; inne o częściach, posiadających atrybucye państw w zakresie swego życia wewnętrznego i połączonych ze sobą instytucyami centralnemi, które załatwiają jedynie nieliczne stosunkowo sprawy wspólne; nakoniec — złożone z poszczególnych państw, złączonych tylko osobą wspólnego monarchy.

Nie będę w rozdziale niniejszym charakteryzować wszystkich tych ustrojów, rozpatrzę tylko jedną ich kategoryę: państwa o częściach, posiadających pewien stopień samodzielności politycznej, bez praw zwierzchniczych w zakresie swego życia wewnętrznego.

Zagadnienia, dotyczące organizacyi złożonych państw konstytucyjnych, są bardzo ważne i doniosłe zarówno z punktu widzenia teoryi, jak praktyki i nabierają coraz większego znaczenia wraz z rosnącą demokratyzacyą społeczeństwa, równouprawnieniem narodowości i wyznań.

Przy ustroju konstytucyjnym rozmaite części państw złożonych domagają się coraz większego zakresu samodzielności. Rozmaite narodowości dążą do równouprawnienia w państwie.

Jeżeli nawet w państwach jednolitych potrzebna jest pewna samodzielność poszczególnych prowincyi w sprawach miejscowych, to cóż dopiero powie-

dzieć o państwach złożonych, zaludnionych przez odrębne narody, posiadające własną kulturę i stojące na różnych szczeblach rozwoju społecznego i politycznego?

Oczywiście, w takich warunkach państwa powinny pozostawić swych częściom szeroki zakres samodzielności. Parlament centralny nie może z korzyścią dla państwa i różnych jego części rozstrzygać wszystkich żywotnych spraw ludności tak różnorodnej; posłowie takiego parlamentu nie mogą posiadać dość kompetencyi, nie znając dokładnie warunków w całem państwie, do rozstrzygania bez szkody dla ogółu wszystkich spraw, nieraz zawiłych, a dotyczących różnych części państwa. Jedynem więc racyonalnem wyjściem z tego jest pozostawienie szerokiej autonomii poszczególnym częściom państwa.

Centralizm w państwach złożonych utrudnia też kontrolowanie posłów przez szerokie warstwy. Ocena stanowiska posła wobec różnorodności spraw na tle warunków w różnych częściach państwa, co jest przedmiotem dyskusyi i uchwał parlamentarnych, wymaga olbrzymiej wiedzy i wielkiej przenikliwości umysłu, czego przeciętni obywatele nie posiadają. Wynikiem tego jest lekceważenie opinii publicznej ze strony posłów, brak kontaktu między ogółem a parlamentem, łatwość lawirowania rządu między stronnictwami, przeciwstawianie posłów rozmaitej narodowości itp. Wszystko to prowadzi do zwyrodnienia instytucyi centralnych i wytwarza ogólny stan niezadowolenia.

W rozdziale niniejszym rozpatrzę stosunek centralnego parlamentu austryackiego i Korony do poszczególnych sejmów krajowych, oraz Węgier do Kroacyi.

Związek Austryi z Węgrami rozpatrzę w rozdziale piątym, gdyż stosunek jest tu zgoła inny, aniżeli każdego z tych państw do krajów, w jego skład wchodzących; zajmę się także stanowiskiem Anglii wobec Kanady i kolonii australijskich.

II.

W Austryi istnieją dwie kategorye ustaw zasadniczych: państwowe i krajowe. Pierwsze mogą być zmienione tylko przez parlament centralny, drugie — przez sejmy krajowe; do prawomocności tych zmian potrzebna jest jednak zgoda cesarza.

Widzimy więc, że kraje, reprezentowane w austryackiej Radzie państwa (parlamencie) posiadają pewną samodzielność, że niesłusznie niektórzy prawnicy odmawiają Austryi bez Węgier prawa do nazwy państwa złożonego.

Parlament francuski, angielski, pruski, może dowolnie nie tylko zmienić, ale nawet zupełnie znieść autonomię departamentów, hrabst i prowincyi bez woli ich sejmików; parlament austryacki może zwęzić, albo rozszerzyć zakres autonomii krajów, nie może jednak, bez zgody sejmów krajowych, odebrać im tego, co zapewniają krajowe ustawy zasadnicze. Treść tych ustaw poznamy później.

Do kompetencyi austryackiej Rady państwa

(parlamentu) należy: ustawodawstwo dotyczące służby wojskowej, spraw celnych, handlowych, finansowych, monetarnych, bankowych, poczt, telegrafów, kolei żelaznych i innych środków komunikacyi; — obywatelstwa państwowego, kontroli nad cudzoziemcami, paszportów i spisu ludności; — patentów przemysłowych, miar i wag; — lecznictwa epidemii i zaraz zwierzęcych; — stosunków wyznaniowych, stowarzyszeń, zgromadzeń, prasy, praw autorskich; — głównych zasad organizacyi szkół ludowych, średnich zakładów naukowych oraz wszystkich spraw dotyczących uniwersytetów; — prawa karnego, cywilnego (z wyjątkiem wewnętrznego urządzenia ksiąg gruntowych w poszczególnych krajach, co pozostawione jest sejmom krajowym), handlowego, górniczego, morskiego i leśnego; — spraw wspólnych monarchii t. j. Austryi i Węgier, gdyż, jak zobaczymy w rozdziale V-tym tej pracy, t. zw. delegacye nie mają władzy ustawodawczej.

Ustawy, dotyczące jednej z powyższych kategoryi, uchwala nie Sejm krajowy, lecz Rada państwa, nawet w tym wypadku, kiedy chodzi o ustawę obowiązującą tylko w jednym kraju.

Rada państwa zatwierdza też następujące czynności rządu: traktaty handlowe z obcemi państwami wogóle i te z politycznych, które pociągają za sobą obciążenia państwa lub jego części, nakładają zobowiązania na poszczególnych obywateli, albo zmieniają granice państwa; coroczne oznaczenie ilości rekruta; budżet roczny Austryi (wspólne wydatki

uchwalają delegacye), zaciąganie długów; oznaczenie kwoty, jakie Austrya ma wnosić na wydatki wspólne całej monarchii.

Do prawomocności wszystkich uchwał potrzebna jest zgoda Izby poselskiej, Izby panów i cesarza.

Wybory do Izby poselskiej opierają się na t. zw. systemie kuryalnym, oraz powszechnem prawie głosowania.

System kuryalny jest przedstawicielstwem interesów poszczególnych grup ludności.

System wyborczy, obowiązujący we wszystkich krajach austryackich do Rady państwa, jest jednakowy, tylko w drobnych szczegółach są różnice.

W Austryi istnieje pięć kuryi wyborczych:

1. Kurya większej posiadłości. Należą do niej wielcy właściciele dóbr tabularnych, opłacający rocznie 200 koron podatku gruntowego i domowego (tak jest w Galicyi, w innych krajach kwota ta jest wyższa).

2. Kurya Izb handlowych i przemysłowych, którą stanowią członkowie tych Izb.

3. Kurya miejska, w której są trzy kategorye wyborców: a) należący do pierwszych $^2/_3$ wyborców do Rad gminnych, spisanych w porządku opłacanych podatków, poczynając od największych (tak jest w Galicyi, w innych krajach np. na Szląsku, wyborców tej kategoryi dzieli się na trzy części, nie według ilości osób, lecz opłacanych podatków, tak, iż do pierwszej należą ci, co razem opłacają $^1/_3$ podatków, do drugiej — opłacający wspólnie drugą $^1/_3$ część, do trzeciej — pozostałą $^1/_3$. W ten sposób

zdarzyć się może, że do pierwszej kategoryi należy kilka osób, a nawet jedna); b) wszyscy opłacający rocznie przynajmniej 8 koron podatków bezpośrednich, chociażby nawet w spisie podatkowym należeli do trzeciej części; c) ci, którzy z tytułu swego zajęcia, bez względu na ilość opłacanych podatków, należą do pierwszego koła wyborców do Rad gminnych (miejskich), a więc: księża, urzędnicy, adwokaci, notaryusze i t. p.

4. Kurya mniejszej posiadłości (włościańska). Prawo wyboru posłów mają: osoby zamieszkałe w gminach i odpowiadające tym warunkom, co mieszkańcy miast w kuryi trzeciej, oraz osoby zamieszkujące obszary dworskie, o ile odpowiadają jednemu z trzech wymienionych wyżej warunków.

Z wyjątkiem Austryi Dolnej, wybory z gmin wiejskich są dwustopniowe, to znaczy, że osoby, mające prawo wyborcze, tworzą kolegium prawyborców, którzy wybierają wyborców, a ci dopiero — posłów. Z tymi wyborcami głosują w Galicyi i na Bukowinie posiadacze obszarów dworskich, opłacający mniej niż 200 koron podatków.

5. Kurya powszechnego głosowania. Należą doń wszyscy obywatele osiedleni od 6 miesięcy w miejscu wyboru. Wybory z kuryi piątej są bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednio głosują należący do pierwszych trzech kuryi, pośrednio — do dwuch ostatnich. Od tej zasady są nieliczne wyjątki.

Widzimy teraz, jak sztuczny jest system wyborczy w Austryi, i jak przez to parlament nie jest rzeczywistym wyrazem potrzeb społeczeństwa.

Sztuczność ustawy wyborczej w Austryi jest tem większa, że nie każdy kraj wybiera jednakową ilość posłów w stosunku do ilości wyborców, lecz według zasady, że kraj płacący państwu więcej podatków, wybiera też więcej posłów.

Dla unaocznienia potworności systemu wyborczego w Austryi przytoczę tu następujące dane:

w	Czechach	6,318.280	mieszkańców	wybiera	110	posłów.
»	Galicyi	7,295.538	»	»	78	»
»	Austr. Dolnej	3,086.382	»	»	46	»
»	Morawii	2,435.081	»	»	43	»
»	Styryi	1,356.058	»	»	27	»
»	Tyrolu	850.062	»	»	21	»
»	Austr. Górnej	809.918	»	»	20	»
na	Szląsku	680.529	»	»	12	»
w	Krainie	508.348	»	»	11	»
»	Dalmacyi	591.587	»	»	11	»
»	Karyntyi	367.344	»	»	10	»
»	Bukowinie	729.921	»	»	11	»
»	Salzburgu	193.247	»	»	6	»
»	Gorycyi i Gradysku	232.338	»	»	5	»
»	Styryi	344.173	»	»	5	»
»	Tryeście	178.672	»	»	5	»
»	Vorarlbergu	129.816	»	»	4	»

Następujące tablice pokazują czytelnikom ilość głosujących obywateli w każdej z kuryi, ilość przypadających na nie posłów w poszczególnym kraju i prowincyi w Austryi.

W Austryi Dolnej.

W	I.	kuryi	wybiera	278	osób	8	posłów	
»	II.	»	»	48	»	2	»	
»	III.	»	»	110.400	»	17	»	
»	IV.	»	»	104.400	»	10	»	
»	V.	»	»	551.800	»	9	»	

W Austryi Górnej.

				137	osób	wybiera	3	posłów.
				34	»	»	1	»
				14.160	»	»	6	»
				61.100	»	»	7	»
				181.700	»	»	3	»

W Salzburgu.

W	I.	kuryi	wybiera	296	osób	1	posłów	
«	II.	»	»	—	»	—	»	
»	III.	»	»	4.161	»	2	»	
»	IV.	»	»	11.300	»	2	»	
»	V.	»	»	39.400	»	1	»	

W Styryi.

				201	osób	wybiera	4	posłów.
				64	»	»	2	»
				18.980	»	»	8	»
				82.300	»	»	9	»
				282.600	»	»	4	»

W Karyntyi.

W I.	kuryi	wybiera	112	osób	1	posłów
» II.	»	»	26	»	1	»
» III.	»	»	3.939	»	3	»
» IV.	»	»	19.990	»	4	»
» V.	»	»	70.600	»	1	»

W Tryeście.

W I.	kuryi	wybiera	—	osób	—	posłów
» II.	»	»	36	»	1	»
» III.	»	»	7.500	»	3	»
» IV.	»	»	—	»	—	»
» V.	»	»	36.318	»	1	»

W Istryi.

W I.	kuryi	wybiera	118	osób	1	posłów
» II.	»	»	18	»	—	»
» III.	»	»	7.000	»	1	»
» IV.	»	»	15.200	»	2	»
» V.	»	»	81.800	»	1	»

W Krainie.

97	osób	wybiera	2	posłów.
24	»	»	—	»
4.090	»	»	3	»
37.680	»	»	5	»
102.830	»	»	1	»

W Gorycyi i Gradysku.

443	osób	wybiera	1	posłów.
22	»	»	—	»
2.443	»	»	1	»
10.300	»	»	2	»
41.072	»	»	1	»

W Tyrolu.

241	osób	wybiera	5	posłów.
70	»	»	—	»
10.400	»	»	8	»
49.400	»	»	8	»
175.549	»	»	3	»

W Vorarlbergu.

W I.	kuryi	wybiera	—	osób	—	posłów	
» II.	»	»	16	»	—	»	
» III.	»	»	2.260	»	1	»	
» IV.	»	»	10.440	»	2	»	
» V.	»	»	33.870	»	1	»	

Na Szląsku.

W I.	kuryi	wybiera	48	osób	3	posłów	
» II.	»	»	28	»	—	»	
» III.	»	»	9.640	»	4	»	
» IV.	»	»	21.800	»	3	»	
» V.	»	»	110.770	»	2	»	

Na Bukowinie.

W I.	kuryi	wybiera	163	osób	3	posłów	
» II.	»	»	16	»	1	»	
» III.	»	»	6.450	»	2	»	
» IV.	»	»	54.340	»	3	»	
» V.	»	»	149.430	»	2	»	

W Czechach.

			430	osób	wybiera	23	posłów.
			188	»	»	7	»
			107.700	»	»	32	»
			299.580	»	»	30	»
			1,226.130	»	»	18	»

W Galicyi.

			2.188	osób	wybiera	20	posłów.
			95	»	»	3	»
			40.228	»	»	13	»
			536.800	»	»	27	»
			1,325.000	»	»	15	»

W Dalmacyi.

			618	osób	wybiera	1	posłów.
			18	»	»	—	»
			5.156	»	»	2	»
			56.040	»	»	6	»
			135.179	»	»	2	»

Przy takim systemie wyborczym mowy być nie może o powadze parlamentu, gdyż nie przedstawia on interesów społecznych i narodowych w należytem ustosunkowaniu. Obecnie, pod wpływem zajść w Rosyi i agitacyi partyi socyalno-demokratycznej w Austryi, sam rząd zapowiada reformę systemu wyborczego przez zniesienie kuryi i zaprowadzenie powszechnego prawa głosowania; nadto mają być uwzględnione jeszcze interesy mniejszości narodowych tak, aby ludność jednej narodowości, zamieszkała na terytoryum drugiej, mogła wybierać swych posłów; kraje, płacące więcej podatków, mają mieć więcej przedstawicieli.

Prezes ministrów Gautsch w mowie swej scharakteryzował tylko ogólnie reformę wyborczą, którą przedstawi dopiero szczegółowo w lutym... Nie ulega wątpliwości, że obecny system wyborczy będzie musiał ulec zmianie w kierunku równego powszechnego prawa głosowania.

Izba panów składa się: 1. z pełnoletnich członków rodziny panującej t. j. mających lat 20 skończonych (pełnoletność dla ogółu obywateli w Austryi rozpoczyna się dopiero od lat 24) z wyjątkiem następcy tronu, który jest pełnoletnim, ukończywszy lat 18; 2. z dziedzicznych przedstawicieli rodów arystokratycznych; 3. ze wszystkich arcybiskupów i biskupów, mających tytuł książęcy; 4. z osób uznanych przez cesarza za zasłużone w naukach, sztukach, państwie i kościele, zasiadających dożywotnie.

Korona ma więc wpływ przemożny na Izbę

panów, tembardziej, że cesarz może dowolnie zwiększać liczbę jej członków.

Ustawy muszą być w obu Izbach parlamentu uchwalone w jednakowem brzmieniu, w przeciwnym bowiem razie uważają się za nieprzyjęte przez parlament. Wyjątek z tej zasady stanowią ustawy, dotyczące poboru rekruta i budżetu. Na wypadek niezgodności między Izbami jedynie co do cyfr, mniejsza z nich uważa się za uchwaloną.

Ustawy, uchwalone przez obie Izby, cesarz zatwierdza, i wtedy dopiero stają się one ważne.

Cesarz zatwierdza, albo nie, uchwały przez Izby przyjęte, zmieniać ich jednak nie może.

Prawomocność uchwał w parlamencie wymaga obecności w Izbie panów przynajmniej 40, a w Izbie poselskiej 100 członków i absolutnej większości głosów obecnych. Do zmiany konstytucyi trzeba w Izbie panów również obecności 40 przynajmniej członków, a w Izbie posłów połowy t. j. 213 członków, oraz zgody $^2/_3$ obecnych członków Izb. W wypadkach nadzwyczajnych cesarz może wydawać nawet bez zezwolenia Rady państwa rozporządzenia tymczasowe. Konstytucya austryacka przewiduje trzy takie wypadki. Po pierwsze, według § 14 Ustawy Zasadniczej o reprezentacyi państwa — w czasie, kiedy Rada państwa nie jest zwołana. Rozporządzenia te nie mogą jednak zmieniać konstytucyi, ani nakładać nowych ciężarów na państwo, ani wreszcie zbywać nieruchomości państwowych i muszą być podpisane przez cesarza oraz wszystkich ministrów. Tracą one moc obowiązu-

jącą, jeżeli po zwołaniu Rady państwa rząd w ciągu czterech tygodni nie przedstawi ich Izbom do zatwierdzenia — najpierw poselskiej, albo jeżeli jedna z Izb ich nie zatwierdzi. Podrugie, według artykułu XX. Ustawy Zasadniczej o powszechnych prawach obywateli i § 1 ust. z 5 maja 1869 roku — w razie wojny, albo spodziewanego jej wybuchu; na wypadek niepokojów i zaburzeń wewnętrznych, spisków i knowań, mających charakter zdrady stanu, naruszających bezpieczeństwo osobiste obywateli — zawiesza się na podstawie uchwały całego ministeryum, w pewnej części państwa, na czas ograniczony ustawy zasadnicze, dotyczące: wolności osobistej, nietykalności domu, tajemnicy listowej, wolności słowa, druku, stowarzyszeń i zgromadzeń; a w miejsce tych ustaw wchodzą w życie inne surowe przepisy. Rozporządzenia mogą być wydane przez rząd nawet kiedy Rada państwa jest zwołana, ale muszą być jej podane do zatwierdzenia, najpierw Izbie poselskiej. Potrzecie, według ustawy z 23 maja 1873 r. rząd, po wysłuchaniu Najwyższego Trybunału, może zawiesić sądy przysięgłych w jakimś okręgu państwa najdłużej na rok jeden. Rozporządzenie to jednak musi być umotywowane na najbliższych posiedzeniach obu Izb i tracą swą moc obowiązującą, jeżeli chociażby jedna Izba im się sprzeciwi.

Wszystkie rozporządzenia cesarza wymagają podpisu przynajmniej jednego ministra; w przeciwnym razie nie są ważne; z powyższej zasady konstytucya robi jednak wyjątek co do zarządzeń

cesarskich, dotyczących: kierownictwa, dowództwa i wewnętrznej organizacyi armii, które dla swej prawomocności nie wymagają żadnego podpisu ministra i wyłącznie należą do atrybucyi cesarza, jako wodza najwyższego. Wyjątek ten znajduje częściowe objaśnienia w charakterze tych spraw, które wymagają szybkiego działania, tajemnicy, i bezwzględnego posłuszeństwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że stanowi to niepożądany wyłom w ustroju konstytucyjnym.

Ministrowie w Austryi nie są zależni od większości parlamentarnej i mogą, nie ciesząc się nawet jej zaufaniem, pozostawać u władzy.

Ministrowie są odpowiedzialni przed Radą państwa za naruszanie ustaw, także za postępki popełnione podczas urzędowania, będące jednocześnie zwykłem przestępstwem, podlegającem kodeksowi karnemu. Ponieważ jednak ściganie ministra za tego rodzaju postępki należy do sądów zwykłych; właściwie więc oskarżenia Rady państwa dotyczą rozporządzeń ministrów, naruszających ustawy konstytucyjne. Oskarżać ministrów może każda z Izb; odpowiedni wniosek musi być sformułowany piśmiennie i podpisany w Izbie panów przynajmniej przez 20, a w Izbie deputowanych przynajmniej przez 40 członków.

Wniosek oskarżenia ministra musi być w ciągu dni 8 wzięty przez Izbę pod obrady; ta ostatnia albo go odrzuca, albo wyznacza komisyę dla narad przedwstępnych, która bada sprawę, przesłuchuje świadków, ministra i t. p. Po sprawozdaniu

komisyi i przesłuchaniu ministra, Izba może wniosek oskarżenia ministra odrzucić, albo przyjąć; w drugim wypadku uchwała powyższa musi być, w formie adresu do tronu, podana do wiadomości cesarza, minister zaś zaprzestaje urzędowania, poczem sprawa przechodzi do Trybunału Stanu, do którego każda z Izb wybiera na lat 6 po 12 członków zpoza parlamentu, z prawem obeznanych, będących obywatelami austryackimi. Członkowie tego Trybunału wybierają sobie przewodniczącego. Po otrzymaniu uchwały, oskarżającej ministra. Trybunał wybiera sędziego śledczego, który posiada wszystkie prawa zwykłego sędziego śledczego. Urzędnicy w zeznaniach swych są wobec niego wolni od tajemnicy służbowej. Śledztwo winno być ukończone w ciągu 6 miesięcy, poczem następuje ogłoszenie dnia rozprawy; ta ostatnia jest jawna i ustna. Od imienia Izby występują w charakterze oskarżycieli trzech jej członków; oskarżony minister może mieć adwokata. Każda ze stron ma prawo odrzucić po 6 sędziów, tak że pozostaje jeszcze 12 — po sześciu wybranych przez każdą Izbę. W razie nieodrzucenia zmniejsza się liczbę sędziów przez losowanie. Dla ważności wyroku wymagana jest nieprzerwana obecność 10 członków. Do skazania potrzeba $^2/_3$ głosów. Wyrok może być różny: utrata godności ministra, w każdym razie utrata prawa do służby państwowej wogóle, oraz praw politycznych na czas ograniczony; jeżeli zaś czyn ministra jest jeszcze zwykłem przestępstwem karnem, to pociągnąć może za sobą,

w razie zdrady stanu, nawet karę śmierci. Cesarz nie może ułaskawić skazanego ministra inaczej, jak na wniosek tej Izby, która go oskarża.

Proces przeciwko ministrowi nie może być w każdym razie przerwany przez odroczenie, zamknięcie lub rozwiązanie Rady państwa; nie może jednak się odbyć jeżeli oskarżenia nie wniesiono na najbliższej sesyi Rady państwa po przestępstwie ministra, albo na tej sesyi, na której po zbadaniu rachunków państwowych, przekonano się o występku ministra.

Oskarżenie ministra wymaga więc długiej i złożonej procedury; skazanie zaś obstawione jest takiemi trudnościami jak: konieczność nieprzerwanej obecności 10 członków sądu na 12, większości $^2/_3$ głosów.

Dotychczas w praktyce ani razu nie oddano ministra pod sąd.

Konstytucya austryacka nadaje sejmom krajowym w statutach krajowych następujące atrybucye:

I. Wszystkie zarządzenia w sprawach: 1) kultury krajowej, t. j. uprawy roli, ochrony lasów, hodowli bydła i t. p.; 2) budowli publicznych stawianych kosztem kraju; 3) zakładów dobroczynnych przez kraj utrzymanych; 4) budżetu krajowego.

II. Bliższe zarządzenia w granicach ustaw ogólnych, uchwalonych przez Radę państwa w sprawach:

1) gminnych, 2) kościelnych i szkolnych, 3) podwód dla wojska, zaopatrzenia i kwaterunki.

III. Zaciąganie pożyczek i uchwalanie dodatków do podatków.

Do atrybucyi sejmów krajowych należą także wszystkie sprawy, które nie wchodzą w zakres działalności ustawodawczej Rady państwa. Jak zaznaczyłem na wstępie, ta ostatnia może uszczupli albo rozszerzyć kompetencyę sejmów krajowych, ale sprawy, pozostawione tym ostatnim przez statuty krajowe, nie mogą być im odebrane bez ich własnej zgody.

Do prawomocności ustaw potrzeba w sejmie przynajmniej połowy członków i zwykłej większości obecnych posłów; do zmiany systemu wyborczego do sejmu, lub statutu krajowego — obecności $^3/_4$ posłów i większości $^2/_3$ z pośród nich.

Uchwalone przez sejmy ustawy sankcyonuje cesarz; jednakże budżet krajowy nie uważa się, jak państwowy, za ustawę, lecz za zwykłą uchwałę administracyjną sejmu, jak np. budżet gminy, nie potrzebuje więc sankcyi cesarza; wymagają jej tylko uchwały sejmu, ustanawiające wyższe aniżeli 10% dodatki krajowe do podatków państwowych.

Sejmy posiadają jeszcze ważne prawo, przyznane im w § 19 statutów krajowych, obradowania i wyrażania sądu o obowiązujących ustawach państwowych i ich wpływie na stosunki krajowe; oraz stawiania wniosków o wydaniu nowych ustaw, potrzebnych dla dobra krajów.

Sejm może upoważnić Radę państwa do wy-

dania jakiejś ustawy w jego zastępstwie; wówczas prawo uchwalenia ustawy przechodzi na nią, ale tylko na jeden rok. Takie przenoszenie praw sejmu na Radę państwa odbywa się wtedy, jeżeli chodzi o ujednostajnienie w całem państwie pewnych ustaw krajowych.

Rada państwa ze swej strony może w sprawie, należącej wyłącznie do ustawodawstwa państwowego, uchwalić tylko prawo ogólne, a szczegóły pozostawić sejmom krajowym; a to wówczas, jeżeli chodzi o uwzględnienie w każdym kraju odmiennych stosunków społecznych i ekonomicznych.

System wyborczy do sejmów krajowych, jak i do Rady państwa, opiera się na kuryach wyborczych, których jest jednak z wyjątkiem Austryi Dolnej nie 5 lecz 4, tj. niema kuryi powszechnego głosowania; szczególne warunki prawa wyborczego w każdej kuryi są wogóle te same, co i przy wyborach do Rady państwa. Wynika to stąd, że ustawa wyborcza do tej ostatniej z dnia 2 kwietnia 1873 r. wypowiedziała ogólną zasadę, że warunki prawa wyborczego do Rady państwa mają być w każdym kraju te same, co i do sejmu krajowego. Później dopiero w różnych krajach, wchodzących w skład Austryi, powstały drobne zmiany w ordynacyi wyborczej do sejmów krajowych, jak również w całem państwie do Rady państwa. Naogół jednak zmiany te są bez znaczenia, z wyjątkiem, zaprowadzonego w 1896 r., powszechnego głosowania przy wyborach do Rady państwa z ku-

ryi piątej, czego niema przy wyborach do sejmów krajowych po za Austryą Dolną.

Sejmy krajowe są jednoizbowe i składają się: z posłów wybranych w poszczególnych kuryach i z osób zasiadających z urzędu, czyli tak zwanych wirylistów.

W sejmie galicyjskim zasiada z kuryi wielkiej

własności ziemskiej posłów				44
»	»	»	Izb handl. i przem.	3
»	»	»	miast	28
»	»	»	gmin wiejskich	74
			Razem	149

Zasiadają z urzędu:

arcybiskupi lwowscy: łaciński, grecki i orm.	3
biskupi łacińscy: tarnowski, przem. i krak.	3
biskupi greccy: przemyski i stanisławowski	2
rektorowie uniw.: krakowsk. i lwowskiego	2
rektor politechniki lwowskiej	1
prezes Akademii Umiejętności w Krakowie	1
Wszystkich posłów razem	161

System wyborczy do sejmu galicyjskiego, pozbawiony piątej kuryi, jest jeszcze większym anachronizmem od obowiązującego do Rady państwa; to też wielokrotnie wnoszono projekty rozszerzenia prawa wyborczego na szersze koła ludności przez dodanie kuryi powszechnego głosowania, oraz zwiększenie liczby posłów z miast, które są upośledzone; projekty te były jednak zawsze odrzucane nawet bez poważnej dyskusyi. Rządząca klika konserwatywna lekceważy sobie opozycyę i interesy najszerszych warstw społecznych. Ten upór

w stosunku do reformy wyborczej jest tem znamienniejszy, że dodanie naprzykład kuryi piątej, chociażby z dwudziestoma lub trzydziestoma posłami, nie złamałoby przewagi konserwatystów, którzy, dzięki nadużyciom wyborczym, bezprzykładnym w Europie, mają nawet ogromną większość między posłami z gmin wiejskich.

Jeżeli w sejmie nie mogła przejść tak skromna reforma, jak zaprowadzenie kuryi piątej, to cóż mówić o projektach równego, powszechnego, tajnego prawa głosowania?

Konserwatyści galicyjscy tłumaczą jeszcze tem swój opór reformie wyborczej, że wzmocniłaby ona pozycyę Rusinów. Stanowisko takie jest niesłuszne, gdyż po pierwsze: Rusini mają prawo uzyskać więcej posłów, stanowiąc prawie połowę ludności Galicyi; po drugie, sądząc z rezultatów wyborów z kuryi 4-ej do sejmu galicyjskiego, w której włościanie rusińscy zajmują około połowy okręgów wyborczych, powszechne prawo głosowania, a tem więcej piąta kurya, nie zapewniałaby Rusinom nie tylko większości, ale nawet potężnej mniejszości, materyalna przewaga bowiem Polaków w Galicyi wschodniej daje im dużą siłę.

Nadużycia wyborcze w Galicyi, są jak wspomniałem, wprost potworne: rząd potrzebuje powolnych sług w Wiedniu w osobie posłów polskich, popiera też klikę konserwatywną przy wyborach, co idzie tem łatwiej, że wszyscy urzędnicy w Galicyi są narzędziem w rękach stronnictw konserwatywnych.

Są rozmaite sposoby przeforsowywania dogodnych kandydatów z kuryi czwartej do sejmu, oraz z czwartej i piątej do Rady państwa, naprzykład: przekupstwo wyborców, rozpoczynanie wyborów i dokonywanie ich przed oznaczoną godziną, zanim się zjawią prawyborcy lub wyborcy; albo wymuszanie głosów chłopskich i drobnomieszczańskich przez starostów pod groźbą utrudnienia w załatwianiu spraw. Przepisy, dotyczące handlu i przemysłu, są w Austryi tak zawiłe, że dają przedstawicielom władzy możność gnębienia drobnych, a nawet i większych przemysłowców i kupców.

Rządząca w Galicyi klika konserwatywna w zapędach swych antykonstytucyjnych idzie znacznie dalej od przedstawicieli rządu centralnego.

Wolność osobista i obywatelska bywają naruszane w Galicyi przez urzędników Polaków częściej, aniżeli gdzieindziej. Zamieszkali tam emigranci nasi musieli niejednokrotnie udawać się do niemieckich ministrów w Wiedniu, celem uniknięcia wydalenia przez Polaków namiestników.

Sejmy krajowe mają, oprócz atrybucyi ustawodawczych, — administracyjne, do których należą: zarząd majątku krajowego, organizowanie Wydziału krajowego, dawanie mu instrukcyi i nadzorowanie jego czynności; nadzór nad powiatami i gminami; udzielanie różnych koncesyi np. na pobór myta drogowego.

Zarząd majątku krajowego stanowi: 1) utrzymanie i administrowanie t. zw. majątku domestykalnego tj. zakładowego majątku kraju, pozosta-

łego z czasów dawnych Stanów Krajowych; 2) utrzymywanie i administrowanie zakładów powstałych z funduszów krajowych np. szpitali, instytucyi filantropijnych, zakładów naukowych specyalnych itp.; 3) utrzymywanie krajowego funduszu szkolnego; 4) administracya funduszu indemnizacyjnego, funduszu utworzonego w 1848 r. i przeznaczonego na wynagrodzenie dawnych dziedziców za zniesienie pańszczyzny; 5) zarząd bieżących dochodów krajowych, wpływających do ogólnego funduszu krajowego.

Sejm spełnia bezpośrednio, w zakresie administracyi majątku krajowego, tylko czynności najważniejsze, resztę — Wydział krajowy pod jego nadzorem.

Wydział krajowy w Galicyi składa się z 6-ciu członków; jednego członka i zastępcę wybierają posłowie większej posiadłości, drugiego — posłowie miast i izb handlowych, trzeciego — posłowie gmin wiejskich, jednakże zpośród wszystkich posłów sejmowych a nie z wyłącznie należących do pewnej kuryi; resztę członków i zastępców (trzech) wybiera cały sejm,

Na czele Wydziału stoi marszałek krajowy, mianowany przez cesarza; dla czynności w Wydziale krajowym marszałek wybiera swego zastępcę zpośród jego członków. Cesarz mianuje jeszcze zastępcę marszałka w sejmie, ten jednak z Wydziałem krajowym nie ma nic wspólnego. Współdziała on w czynnościach parlamentarnych sejmu; układa projekty do ustaw krajowych, pośredniczy między

rządem a sejmem, przedkładając sejmowi projekty rządowe ustaw krajowych; pośredniczy między sejmem, podając uchwały sejmowe do wiadomości rządu i sankcyi cesarskiej.

Administracyjne czynności Wydziału krajowego są bardzo rozległe: zarządza on instytucyami krajowemi, pod ogólnym tylko kierunkiem sejmu, np. szkołą agronomiczną w Dublanach pod Lwowem, szkołą leśną we Lwowie, różnemi krajowemi szkołami przemysłowemi, i innemi instytucyami; mianuje, pensyonuje i nadzoruje swych urzędników i wykonywa nadzór nad czynnościami różnych jednostek autonomiczno-terytoryalnych tj. Rad powiatowych i gminnych. Wydział krajowy z marszałkiem na czele jest najwyższą instytucyą krajowo-administracyjną, której wszystkich atrybucyi wyliczyć szczegółowo niepodobna.

Słabą stronę autonomii krajowej w Galicyi, jak i innych krajach austryackich, jest brak własnej administracyi ogólnej, zależnej od sejmu. Istnieje tu dualizm władz równoległych: państwowej, na której czele stoi namiestnik, mianowany przez cesarza i zupełnie niezależny od sejmu, i — krajowej z marszałkiem i Wydziałem krajowym na czele.

Tego rodzaju organizacya władz jest przedewszystkiem bardzo kosztowna, następnie zawiła i ciężko funkcyonująca. Każdy z poszczególnych krajów austryackich tworzy całość odrębną i powinien posiadać administracyę ogólną, związaną ściśle z instytucyami krajowemi, odpowiedzialną przed sejmem.

Do przedmiotu tego wrócę jeszcze, rozpatrując autonomię Galicyi wogóle.

Dla charakterystyki autonomii Galicyi przytoczę niektóre cyfry, dające pojęcie o działalności władz autonomicznych w różnych kierunkach. Zacznę od zestawienia budżetu krajowego z r. 1866 i z roku 1905.

Wydatki uchwalone przez sejm w 1866 r.		
Koszta reprezentacyi kraju	250482	K
Koszta zarządu	95440	»
Koszta lecz. i zaop. chorych	423200	»
Koszta szczepienia	36252	»
Wydatki sanitarne	18000	»
Zasiłki dla zakł. dobroczyn.	11164	»
Zasiłki na cele naukowe i wych.	61308	»
Zapomogi dla dotk. klęską	—	»
Wyd. na wyd. włóczęgów	—	»
Kwaterunkowe dla żandar.	67226	»
Dopłaty na podwody	12000	»
Podatki i daniny	1390	»
Drogi krajowe	120000	»
Budowle wodne	—	»
Nagr. za ubicie zwierząt drap.	1000	»
Różne przypadkowe	60600	»
Suma wydatków	1158062	K

Wydatki uchwalone przez sejm w 1905 r.		
Reprezentacya krajowa	253772	K
Zarząd	812155	»
Sprawy zdrowotne	3226350	»
Dobroczynność	103473	»
Oświata	10515306	»
Pomniki historyczne	105140	»
Bezpieczeństwo publiczne	647218	»
Komunikacya	3770765	»
Budowy wodne i melior.	1957264	»
Rolnictwo	1714285	»
Górnictwo	37408	»
Przemysł i rękodzieła	665124	»
Długi krajowe	2939600	»
Rozmaite	463291	»
Razem	27211151	K

Widzimy więc, że budżet Galicyi w ciągu prawie lat 40 wzrósł ogromnie, pomimo tego, że kraj jest biedny.

Rozejrzyjmy się teraz szczegółowo w wydatkach krajowych.

Szkolnictwo krajowe wogóle znajduje się w Galicyi pod kierunkiem Rady szkolnej, która jest instytucyą państwową; na czele jej stoi wiceprezes rady szkolnej; nominalnym prezesem jest namiestnik. Rada szkolna w Galicyi ma szerszy zakres samodzielności, aniżeli w innych krajach, należących do Austryi.

Ogólne prawodawstwo, dotyczące szkół niższych i średnich, należy do Rady państwa, ale sejmy krajowe mogą je uzupełniać; uniwersytety natomiast i politechniki należą wyłącznie do kompetencyi Rady państwa i ministeryum w Wiedniu; różne zakłady specyalne, jak: szkoły przemysłowe (nie wszystkie) rolnicze, szkoła leśna, akademia rolnicza w Dublanach itp. zależą od sejmu i Wydziału krajowego.

W ten sposób sprawy, dotyczące oświaty, stanowią w niektórych razach atrybucye władz państwowych, w innych krajowych. Następujące liczby uwidocznią nam postęp oświaty w Galicyi. Rada szkolna krajowa w Galicyi, obejmując zarząd szkolnictwa w 1868 r., zastała: 81 szkół czteroklasowych, mających po czterech nauczycieli, 1961 szkół mających jednego nauczyciela, 427 parafialnych, 7 pięcio i sześcioklasowych szkół żeńskich klasztornych.

Na początku 1903 r. liczyła Galicya czynnych szkół ludowych:

1-klas.	publicznych	2326	pryw.	96	ogółem	2422
2-klas.	„	1398	„	25	„	1423
3-klas.	„	46	„	17	„	63
4-klas.	„	312	„	53	„	365
5-klas.	„	100	„	3	„	103
6-klas.	„	70	„	6	„	76
wydziałow.	„	70	„	34	„	104
(7—10-kl.)	„					
Razem publicznych		4322	„	234	„	4556

Liczba nauczycieli w szkołach ludowych wynosiła w r. 1875 — 3266, w r. zaś 1903 — 10082, nie licząc nauczycieli religii.

W 1871 uczęszczało do szkół ludowych 156015 dzieci, a w roku 1903 do publicznych 765383, do prywatnych 27535, w domu uczyło się 7285; na naukę dopełniającą uczęszczało po ukończeniu codziennej 148365. Ogółem więc kształciło się 948568 osób.

Wydatki na szkoły ludowe z funduszów gminnych, miejskich, powiatowych i krajowych w 1874 roku wynosiły 848542 koron, a w 1903 z tych samych funduszów 15722664 kor. Pod względem językowym szkoły w Galicyi w 1903 roku przedstawiały się jak następuje:

z polsk.	jęz. wykładow.	2209	publicz.	i 131	pryw.
z rusińs.	» »	2086	»	4	»
z niem.	» »	27	»	99	»

Liczba gimnazyów wzrosła także.

W 1868 r. Rada szkolna krajowa zastała 12 gimnazyów wyższych ośmioklasowych i 7 gimnazyów niższych czteroklasowych. Na początku roku szkolnego 1904 było 38 gimnazyów wyższych.

Liczba uczniów	w gimn.	w 1868	wynosiła	7258
»	»	»	» 1904	»	25286

Na utrzymanie gimnazyów państwo wyznaczało:

w 1868 r.	500.000 K
w 1905 r.	4004.395 K

W roku 1868 były w Galicyi 2 szkoły realne; jedna 6-cio, a druga trzyklasowa.

W początkach roku 1904 istniało siedmioklasowych szkół realnych 11.

Uniwersytet krakowski w roku 1868/9 posiadał słuchaczy 473, profesorów 40 a koszta jego utrzymania wynosiły 320.000 koron. W roku 1904/5 miał 2020 słuchaczy, 97 profesorów a budżet jego wynosił 1461089 kor.

Uniwersytet lwowski w roku 1868 miał słuchaczy 1069, profesorów 40 i utrzymanie jego kosztowało 220.000 k. W 1904/5 r. liczył 2732 słuchaczy, 72 profesorów i budżet jego dochodził do 1166830 K.

Dawna Akademia techniczna we Lwowie miała w 1868 r. słuchaczy 210, profesorów 27, wydatki jej wynosiły 62.134 k. W 1904/5 Politechnika lwowska liczyła słuchaczy 1182, profesorów 27, utrzymanie kosztowało 483.268 koron.

W 1896 roku powstała we Lwowie Szkoła weterynaryjna.

W 1900 roku przekształcono Szkołę sztuk pięknych na Akademię. Od r. 1870 powstało w Galicyi wiele szkół przemysłowych, państwowych i krajowych. W 1905 roku rząd przeznaczył na nie 459.503 kor. a kraj 432.950 kor. W 1898 powstała we Lwowie państwowa Akademia handlowa, licząca obecnie 291 słuchaczy, 11 profesorów, a budżet jej wynosi 58.200 koron.

W Galicyi istnieją wyższe, średnie i niższe szkoły rolnicze; wyższemi są: wydział rolniczy przy uniwersytecie krakowskim, oraz Akademia rolnicza w Dublanach, pod Lwowem; średnia szkoła rolnicza istnieje w Czernichowie; oprócz tego są niższe: Wydział rolniczy w Krakowie utrzymuje się kosztem państwa, ale kraj przyczynił się do budowy nowego gmachu dla wykładów; miasto dało 8 morgów na pola doświadczalne.

Wydatki kraju na cele rolnicze, uchwalone przez sejm, przedstawiają się w roku 1905, jak następuje:

Szkoła gospodarstwa leśnego		53057 K
Stacya dośw. botan.-rolnicza		22301 „
Akademia roln. w Dublanach		220402 „
Szkoła niższa rolnicza	»	34510 „
Szkoła gorzelnicza	»	9930 „
Gorzelnia krajowa	»	23115 „
Folwark		46964 „
Do przeniesienia		410279 K

Z przeniesienia	410279	K
Stacya dośw. chem.-rolnicza	52162	„
Szkoła średnia w Czernichowie	178965	„
Folwark » »	16868	„
Kraj. niższa szk. rol. w Horodence	30607	„
» » » » » Jagielnicy	38210	„
» » » » » Kobiernicach	42724	„
» » » » » Bereźnicy	45000	„
» » » » » Suchodole	40842	„
Droga do powstającej szk. rol. w Miłocinie	2500	„
Szk. zimowe roln. (Niewarów i Wojsław)	4032	„
Szkoła mleczarska w Rzeszowie	15530	„
Kurs roln. dla nauczyc. szkół lud.	2000	„
Nauczyciele wędrowni rolnictwa	16000	„
Środki demonstracyjne	1900	„
Szkoła ogrodnicza w Tarnowie	31800	„
Zakład sadown. w Zaleszczykach	30962	„
Akad. weter., nauczyciel. stypendya	14482	„
Styp. dla uczniów i kandydatów	14400	„
Podręczniki, podróże nauk., remuneracye	6000	„
Szkoła gospodyń wiejskich, subwencya	1000	„
Subw. dla towarzystw na cele naukowo rolnicze	44400	„
Razem	1030663	K

Instytucye autonomiczne zrobiły dużo na polu zdrowotności, ale i to jest nieznaczne, wobec tego, co pozostaje do zrobienia. W preliminarzu budżetowym na rok 1905 znajdujemy następujące pozycye na cele sanitarne:

Koszta leczenia ubogich i szpitale	2877168 K
Koszta utrzymania podrzutków	61000 „
Publiczna służba zdrowia	266700 „
Zasiłki dla zakładów sanitarnych	19600 „
Razem	3224468 K

Jak instytucye państwowe przeplatają się ciągle z krajowemi bez żadnego systemu, widać stąd, że podczas gdy inspektorat szpitali krajowych zależy od władz krajowych: policya sanitarna i zwalczania epidemii należą do władz państwowych. Ten sam objaw widzieliśmy w zakresie szkolnictwa różnych stopni.

Nie będę tu się zatrzymywał nad rozwojem środków komunikacyi, zaznaczę tylko, że podczas gdy w roku 1865 w Galicyi linie kolejowe wynosiły tylko 555·8 kilometrów, w r. 1901 już 3584. Kraj i państwo przyczyniają się do wzrostu środków komunikacyi.

Sejm asygnował i asygnuje znaczne sumy na melioracye rolne, popieranie przemysłu, rękodzieł, górnictwo i t. p. Nie zawsze polityka ta prowadzona jest umiejętnie, do czego przyczynia się brak w Galicyi sił fachowych z jednej strony i system protekcyjny rządzącej kliki z drugiej strony.

Kraj zorganizował też liczne instytucye kredytowe.

Wypada mi teraz słów kilka powiedzieć o autonomii powiatowej, gminnej i miejskiej.

Organem autonomii powiatowej są Rady powiatowe, do których wybory odbywają się z czterech

kuryi: wielkiej własności, wielkiego przemysłu i handlu, miast z wyjątkiem stolic i gmin wiejskich.

Na czele Rady powiatowej stoją: marszałek zatwierdzany przez cesarza i Wydział powiatowy.

Miasta dzielą się na dwie grupy: posiadające i nieposiadające swych statutów.

Wielka posiadłość ziemska tworzy odrębne od gmin jednostki administracyjne, tak zwane obszary dworskie. To wyodrębnienie obszarów dworskich jest dla posiadaczy wielkich własności bardzo korzystne; unikają oni przez to wiele ciężarów, ponoszonych przez gminy, i na terenie swych dóbr sprawiają władzę administracyjną. Obszary dworskie są krzyczącym objawem przywilejów i istnieją tylko w niektórych krajach Austryi i w Prusach. Poprawa stosunków polityczno-społecznych i ekonomicznych nie jest możliwa w Galicyi bez zniesienia obszarów dworskich.

Dla charakterystyki działalności niższych organów autonomicznych w Galicyi: powiatów, gmin i miast przytoczę tu jeszcze ich wydatki.

Wydatki 74 Wydziałów powiat. w roku 1902

Subwencya na cele oświaty szk.	104411 K.
» » » sanitarne	224806 »
» » » budowle	
Konserwacye wodne	78724 »
Koszta administracyi drogowej	753244 »
Budowa i utrzym. dróg powiat.	1443681 »
Do przeniesienia	2604866 K

Z przeniesienia	2604866 K
Budowa i utrzym. dróg gmin.	3382804 »
Budowa i utrzymanie publicznych dojazdów kolejowych	251740 »
Spłata długów drogowych	464153 »
Rozmaite wydatki drogowe / Zaliczki udzielone i zwrócone	842930 »
Razem	7546493 K

Wydatki gmin małomiejsk. i wiejsk. w 1900.

Cele dobroczynne	110764 K.
Straż pożarna	164891 »
Wydatki na cele sanitarne	387507 »
» » » szk. i oświatę	2084542 »
» » » paraf. i wyzn.	287893 »
» » » melioracyjne	2793 »
Razem	3038390 K

Wydatki 30 miast w r. 1902 objętych ustawą 1889 r.

Na cele dobroczynne	163217 K.
» » sanitarne	263870 »
Przedsiębiorstwa gminne wodne	513148 »
Na cele szkolne i oświatę	954135 »
» » parafialne i wyznaniowe	25313 »
» » drogowe	346357 »
Razem	2266040 K.

Widzimy więc, że autonomia przyniosła Galicyi znaczne korzyści, że kraj powoli się dźwiga

z upadku ekonomicznego, będącego rezultatem długoletnich rządów centralistyczno-absolutystycznych, które swą polityką skarbową i wogóle gospodarczą wyzyskiwały niemiłosiernie tę prowincyę, i dziś jeszcze rząd centralny, chociaż konstytucyjny, nie udziela jej tego materyalnego poparcia, do jakiego ma ona prawo; i dziś jeszcze system wyznaczania i ściągania podatków, drobiazgowość przepisów, dotyczących układania nowych przedsiębiorstw przemysłowych, system taryf kolejowych działają zabójczo na życie ekonomiczne Galicyi.

Konserwatyści, rządzący tym krajem, mają świadomość tych krzywd, ale nie mogą prowadzić polityki energicznej wobec rządu, gdyż bez jego poparcia skończyłoby się ich panowanie; bez nadużyć wyborczych nie byliby panami ani w sejmie, ani w Kole polskiem.

Autonomia Galicyi przyniosłaby daleko więcej korzyści, gdyby inne żywioły, niż obecnie, miały w niej przewagę polityczną; niestety dwie okoliczności stoją temu na przeszkodzie: brak silnego przemysłu, któryby stworzył niezależne mieszczaństwo oraz liczną i silną klasę robotniczą; wreszcie sztuczny, wołający o pomstę system wyborczy. Gdyby ten uległ zmianie, przewagę w sejmie zdobyłyby niezawodnie żywioły postępowsze, chociaż może na razie niezupełną. Skorzystałby na tem i przemysł, gdyż nowe żywioły, nie posiłkujące się nadużyciami przy wyborach, prowadziłyby śmielszą wobec rządu politykę; przy innym składzie posłów,

nawet bez rozwoju przemysłu — sejm mógłby przeprowadzić nie jedną korzystną ustawę dla szerszych mas.

Obecnie z subwencyi krajowych korzystają nieraz instytucye bez przyszłości, żadnej korzyści nieprzynoszące; natomiast inne poparcia nie znajdują.

Sprawą palącą w Galicyi jest kwestya ruska, która zaostrzyła się w ostatnich czasach, dzięki bezmyślnej i dziecinnej agitacyi szowinistów w osobie demokratów narodowych.

Rusini galicyjscy stali się zwolna narodem, posiadającym poczucie swej odrębności; zaczątki literatury i t. p. Są oni zainteresowani w wytworzeniu u siebie inteligencyi świeckiej, do tego zaś potrzebują własnych zakładów naukowych, urzędników i t. p. Domagają się więc wielu rzeczy: zakładania nowych gimnazyów, uniwersytetu, podziału Rady szkolnej krajowej na dwie sekcye: polską i rusińską; niektórzy wreszcie idą dalej i chcą podziału Galicyi na dwa terytorya odpowiednio do zamieszkujących je narodowości.

Decydujące w polityce stronnictwa polskie robiły Rusinom pewne ustępstwa: np. liczba szkół ludowych rusińskich czyni zadość ilości uczących się dzieci; można to po części powiedzieć i o gimnazyach; szkoda tylko, że ustępstwa te nie były nigdy robione w porę, co wywoływało rozgoryczenie i złość ze strony przeciwnej. Tak było np. z gimnazyum stanisławowskiem. Sejm postanowił założyć w mieście tem gimnazyum rusińskie po

wielu niesmacznych targach, utarczkach, przez co osłabił znaczenie tego ustępstwa.

Dziecinne występy demokratów narodowych, ich propaganda hakatyzmu względem Rusinów, odmawianie im prawa do nazwy narodu — zaciemniły tylko kwestyę.

Słuszne są wymagania Rusinów, dotyczące Rady szkolnej, t. j. żeby zarząd rusińskich zakładów naukowych skoncentrowany został w jednej instytucyi, w której zasiadaliby ludzie jednej z nimi narodowości.

Trudniejsza jest kwestya podziału Galicyi na polską i rusińską, a to dlatego, że w Galicyi wschodniej, w której Rusini mają przewagę, jest wielu Polaków, stanowiących poważną mniejszość. Można jednak w inny sposób uczynić zadość słusznym wymaganiom Rusinów; np. w powiatach, gdzie stanowią większość ludności, urzędnikami powinni być Rusini, począwszy od starosty, a skończywszy na niższych urzędnikach. Wówczas mieliby oni gwarancyę, że przynależne im prawa językowe byłyby należycie przestrzegane.

Przy tworzeniu jednostek administracyjno-terytoryalnych i autonomiczno-terytoryalnych niższego rzędu należałoby baczyć, aby jednostki takie były możliwie jednolite pod względem narodowościowym. A gdzie tego osiągnąć nie można, należy dać Rusinom autonomię nieterytoryalną, w jednej z form, wykazanych w rozdziale III-cim. Ułatwiłoby to zabezpieczenie polskich grup ludności od zamachów

ze strony Rusinów, a tym ostatnim dałoby możność lepszego rządzenia się na mieszanych terytoryach.

Należałoby uchwalić założenie rusińskiego uniwersytetu w Galicyi wschodniej; jeżeli byłyby z początku trudności z obsadzeniem katedr, to możnaby je tworzyć stopniowo; natomiast utrakwizacya uniwersytetu lwowskiego nie zadowoli Rusinów, a dla Polaków korzystna nie jest.

Usunięcie nadużyć przy wyborach, daleko częstszych w Galicyi wschodniej, aniżeli zachodniej, dałoby Rusinom liczniejsze przedstawicielstwo w sejmie i zabezpieczyło ich interesy.

Nie ulega wątpliwości, że i Rusini popełniają nietakty i błędy w polityce względem Polaków; to się tłumaczy podrażnianiem wskutek niewłaściwego ich traktowania i politycznem ich niewyrobieniem.

Oczywiście o wypędzeniu Polaków za San z Galicyi wschodniej mowy być nie może; nie powinna tu decydować okoliczność, że kiedyś terytoryum Galicyi wschodniej było całkowicie rusińskie, tak samo, jak słusznem jest, że Niemców czeskich obchodzić nie może fakt, że kiedyś całe Czechy były przez Czechów zaludnione. Trzeba się liczyć z tem, co jest, a nie z tem, co było kiedyś. Nie należy brać tragicznie gróźb wyrzucenia Polaków za San; śmieszna też jest i niegodna ludzi rozumnych i uczciwych chęć karania Rusinów za nietaktowne wystąpienia ich poszczególnych grup.

Osławiona zasada utrzymania stanu posiadania przez Polaków nie wytrzymuje żadnej krytyki,

i gdyby wszystkie czynniki w państwie zawsze i wszędzie trzymały się tej zasady, żadna zmiana nie mogłaby się odbyć. Rząd centralny z parlamentem nie dopuściliby do zmiany swego stanu posiadania; klasy wyższe wobec niższych trzymałyby się tej samej zasady; Niemcy wobec innych ludów w Austryi i t. p.

Wszystko się zmienia na świecie i stany posiadania także. Marzyć więc o ich wiecznem utrzymaniu jest kretynizmem politycznym.

Rozwój stosunków polityczno-społecznych i narodowościowych prowadzi do emancypacyi warstw niższych, które nabierają siły i walczą o swe prawa; to samo można powiedzieć i o narodach uciskanych.

Polityka polska w Galicyi wobec Rusinów jest bezplanowa i prowadzona z dnia na dzień. Uznawszy raz słuszność ich dążeń do rozwoju narodowego, trzeba go umożliwić przez nadanie im pewnych instytucyi i praw; zrobić to należy szybko bez targów i niepotrzebnych starć.

Nie ulega wątpliwości, że demokratyzacya Galicyi wogóle, a Sejmu w szczególności, wpłynie dodatnio na stosunki polsko-rusińskie.

Galicya dla swego dalszego rozwoju wymaga rozszerzenia autonomii, zniesienia dualizmu władz państwowych i krajowych, odpowiedzialnego przed sejmem rządu krajowego. Ten, dziś przed sejmem nieodpowiedzialny, posiada w swem ręku całą władzę wykonawczą; policya i żandarmerya zależy od władz państwowych.

Cała Austrya, jeżeli ma istnieć, musi się przeobrazić w państwo federalistyczne, zapewniające rozproszonym grupom narodowym autonomię nieterytoryalną (patrz rozdział III-ci).

Rozszerzenie jednak autonomii w Galicyi, może się wtedy tylko odbyć bez szkody dla kraju, jeżeli towarzyszyć mu będzie, lub je poprzedzi, demokratyzacya sejmu przez zaprowadzenie powszechnego, równego, tajnego prawa głosowania. W innych warunkach wydałaby ono na łup wstecznikom galicyjskim żywioły postępowe i myśl niezależną. Konserwatyści galicyjscy przy zupełnej swobodzie działania zaprowadziliby faktycznie cenzurę wydawnictw i w praktyce znieśliby wolność obywatelską t. j. wolność stowarzyszeń, zebrań i t. p.

Wobec tego stanowisko prawdziwie postępowych i demokratycznych stronnictw w Galicyi jest takie, że rozszerzanie autonomii przy obecnej przewadze konserwatystów byłoby dla warstw ludowych niekorzystne.

III.

Przedstawię tu w krótkości stosunek Kroacyi do Węgier, gdyż autonomia jej zasługuje na poznanie; jest ona szersza od galicyjskiej, chociaż jeszcze niecałkowita.

Kroacya wchodzi w skład państwa węgierskiego; stosunek ten opiera się na ścisłej umowie i może

ulec zmianie tylko za zgodą parlamentu węgierskiego i sejmu kroackiego.

Umowa określa sprawy wspólne całemu państwu węgierskiemu z Kroacyą włącznie; do nich należą: sprawy wojskowe, finansowe, jak: system podatków bezpośrednich i pośrednich, ich uchwalanie oraz sposób ich pobierania; ustanawianie wspólnego budżetu i kontrola nad nim; pożyczki, zarząd dobrami państwowemi, monopolami i regaliami; wspólna administracya finansowa z węgierskim ministrem finansów na czele; system monetarny, ustawodawstwo o handlu, bankach, kredycie, ubezpieczaniu, prawach autorskich; ustawodawstwo, dotyczące poczt, telegrafów, dróg i kolei żelaznych, zarząd temi, które uważane są za wspólne Kroacyi i Węgrom; nakoniec ustawodawstwo w zakresie prawa wekslowego, górnictwa, patentów, własności przemysłowej. Należą tu także sprawy wspólne całej monarchii Austro-Węgierskiej.

Wspólne sprawy Kroacyi i Węgier podlegają ustawodawczej kompetencyi parlamentu węgierskiego, złożonego z Izby deputowanych i Izby magnatów, w których zasiadają także przedstawiciele Kroacyi w pierwszej 40 na 453, w drugiej — 3-ch na 300 tu z górą.

W pozostałych, nieuznanych za wspólne sprawach, decydują niezależnie od siebie parlament węgierski i sejm kroacki; uchwały jednego i drugiego podlegają sankcyi cesarza.

Oczywiście ministeryum węgierskie, wychodzące z łona większości parlamentarnej może wpływać

na Koronę w kierunku niezatwierdzania niedogodnych dlań uchwał sejmu kroackiego.

Wykonanie uchwał w sprawach wspólnych powierza się w niektórych razach w Kroacyi władzom krajowym; w innych państwowym.

Stosunek finansowy Kroacyi do Węgier uregulowany jest osobną umową, zawartą w 1889 roku, na lat dziesięć i odnawianą później rokrocznie, według której Węgry i Kroacya wnoszą na wspólne wydatki sumy w stosunku 92 do 8; innemi słowy: Węgry ponoszą 92% wspólnych kosztów, Kroacya 8%. Dla zagwarantowania jednak Kroacyi środków na pokrycie jej własnych wydatków, ma ona prawo żądać wyłączenia z przychodów kraju 44% czystych przychodów publicznych tak, że najwyżej 56% tych ostatnich iść może na cele wspólne. Jeżeli zaś owe 56% nie pokrywa 8% wspólnych wydatków państwowych, przypadających na Kroacyę, to brak ten pokryć muszą Węgry; jeżeli owe 56% czystego dochodu Kroacyi przewyższa 8% wspólnych wydatków, to nadwyżka pozostaje dla niej.

Po za sprawami, uznanemi za wspólne, wszystkie inne podlegają kompetencyi sejmu kroackiego; ma więc on szeroki zakres działania i ustawodawstwa w sferze oświaty, organizacyi sądownictwa, policyi, administracyi, w dziedzinie znacznej części prawa cywilnego i karnego.

Sejm kroacki składa się z jednej Izby, w której jednak mieszczą się żywioły, wchodzące gdzieindziej w skład Izby deputowanych i Izby panów; większość posłów jest wybieralna na podstawie bar-

dzo skomplikowanego systemu; mniejszość stanowią wiryliści duchowni i magnaci.

Na czele władzy wykonawczej stoi ban, mianowany przez cesarza, na skutek przedstawienia ministeryum węgierskiego. Rozporządzenia cesarskie, dotyczące Kroacyi muszą być kontrasygnowane przez bana. Na tej podstawie jest on ze swymi 3-ma sekretarzami uważany za odpowiedzialnego przed sejmem; w praktyce jednak odpowiedzialność ta jest fikcyjna. Sejm ma prawo oddać go wraz z sekretarzami pod sąd, jednakże za zgodą $^2/_3$ sejmu, co ze względu na jego skład jest nader trudne.

W razie winy ban traci tylko swój urząd.

Język kroacki uznany jest za urzędowy w Kroacyi; posłowie mogą nim przemawiać nawet w parlamencie węgierskim.

Widzimy, że autonomia tego kraju w pewnym zakresie spraw jest bardzo szeroka, np. w dziedzinie szkolnictwa, policyi i t. p.; w innych szczupła, dość np. wspomnieć, że parlament węgierski uchwala wszystkie podatki dla całego państwa, a więc i dla Kroacyi, która dostaje tylko z rąk rządu centralnego określony procent czystego dochodu z kraju; nawet ściąganie podatków odbywa się przez państwowe urzędy skarbowe. Także ustawodawstwo, dotyczące środków komunikacyi nie należy do kompetencyi sejmu kroackiego. Autonomia Kroacyi wymagałaby więc rozszerzenia i wogóle nie jest wzorem godnym naśladowania.

IV.

Stosunek kolonii angielskich do metropolii jest rozmaity; zatrzymam się tu tylko na stosunku Anglii do Kanady i Australii.

Kolonie angielskie, położone na północ od Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, posiadały dawniej oddzielne zarządy i konstytucyę; w r. 1867 wytworzyły za zgodą metropolii federacyę, w której skład weszły: — Ontario, Kwebek, Nowy Brunświk, Nowa Szkocya i Wyspa księcia Edwarda (od 1873 r.)

Na czele rządu stoi generał-gubernator, mianowany przez Koronę, wykonywający swe funkcye przez ministrów odpowiedzialnych przed parlamentem Federacyi. Ten składa się z dwuch Izb: deputowanych i senatu. Prawo wyborcze do pierwszej różne jest w poszczególnych prowincyach Federacyi, zbliża się jednak do powszechnego głosowania; senatorów, których ilość z każdej prowincyi określa prawo, mianuje dożywotnio generał-gubernator.

Uchwały Izby deputowanych i senatu Federacyi, muszą być zatwierdzane przez generał-gubernatora. Rząd angielski może nie uznać zatwierdzonych przezeń uchwał, a wtedy tracą one moc prawa. W praktyce jednak, zarówno veto generał-gubernatora, jak i parlamentu, bynajmniej nie krępuje rozwoju Federacyi.

Na czele rządu każdej prowincyi stoi wicegubernator, mianowany przez generał-gubernatora na skutek przedstawienia odpowiedzialnego ministeryum. Każda z prowincyi ma swój parlament, złożony z jednej lub dwuch Izb.

W zakres kompetencyi władz federalnych Kanady wchodzą następujące sprawy: uchwalanie kredytów i budżetów Federacyi; regulowanie stosunków handlowych, obiegu pieniężnego i operacyi bankowych; miary, wagi, drogi żelazne, poczty, telegrafy; służba wojskowa i marynarka; ustawy dotyczące komunikacyi morskiej, budowy okrętów, połowu ryb, oraz ludności tubylczej.

Federacya ma nawet prawo, przy zachowaniu formalnego tylko zatwierdzenia rządu metropolii, zawierać traktaty handlowe z obcemi mocarstwami.

Pomimo tak szerokiego zakresu autonomii i samorządu, a raczej właśnie dlatego Kanada jest nader lojalna względem Anglii, czego mamy liczne dowody; wspomnę tylko o dwuch: w 1899 roku przy rewizyi swych ustaw celnych, Federacya zrobiła z własnej inicyatywy znaczne bardzo ulgi dla towarów angielskich, nie żądając wzamian żadnych przywilejów na rynku angielskim; podczas wojny Anglii z Transwaalem — niosła jej czynną pomoc w ludziach i pieniądzach.

Stosunek Kanady do Anglii nie jest: ani unią, gdyż łącznikiem między nią a metropolią jest nie tylko Korona, lecz i parlament angielski, który ma, teoretycznie przynajmniej, władzę zwierzchnią nad Fe-

deracyą; — ani federacyą, gdyż Kanada nie wysyła posłów do parlamentu centralnego.

Lojalność Kanady względem Anglii jest tem charakterystyczniejsza, że ludność jej nie jest bynajmniej wyłącznie angielska, lecz w znacznej części francuska. W interesach tej ostatniej zrównano w prawach język francuski z angielskim zarówno w parlamencie Federacyi, jak i w różnych instytucyach prowincyi Kwebek, zamieszkałej przeważnie przez Francuzów.

Stosunek władz Federacyi do prowincyonalnych rozpatrzę w rozdziale następnym.

Konstytucya Stanów Zjednoczonych Australii zapewnia im taką samą niezależność od metropolii, jaką posiada Federacya Kolonii Angielskich w Ameryce Północnej.

Na czele Federacyi Kolonii Australijskich stoi generał-gubernator, który rządzi za pomocą odpowiedzialnego przed parlamentem ministeryum. Władza parlamentu centralnego w Australii jest mniejsza, aniżeli w Federacyi Kanadyjskiej i wzorowana na atrybucyach instytucyi centralnych w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Parlament australijski składa się z dwuch Izb: deputowanych i senatu; do jednej i drugiej wybiera się posłów na podstawie powszechnego prawa głosowania. W senacie każda prowincya ma jednakową ilość przedstawicieli.

V.

Pomimo rozwoju kapitalizmu w Anglii i jej koloniach, oraz w Austryi — tendencye autonomiczno-decentralistyczne wzrastały ciągle. Istotnie, kolonie angielskie w początkach wieku XIX były daleko więcej, aniżeli obecnie, zależne od metropolii.

Zwolennicy poglądu, że rozwój kapitalizmu prowadzi do centralizmu, mogliby powiedzieć, iż wprawdzie kontrola i władza rządu i parlamentu angielskiego nad koloniami osłabły w ciągu wieku XIX; ale zato w Kanadzie i Australii, istniejące bez wzajemności związku państwowego obok siebie kolonie, z biegiem czasu musiały się złączyć i utworzyć Federacyę, co jest w porównaniu z tem, co było poprzednio, krokiem ku centralizmowi.

Zapewne, kapitalizm wymaga pewnego centralizmu, pewnej łączności prowincyi, kolonii i terytoryów, związanych ze sobą węzłami ekonomicznymi; ale nie jest on czemś bezwzględnem, lecz przybrać może rozmaite formy, w zależności od warunków, pozostawiając miejsce dla szerokiej autonomii i federalizmu. Nawet w starej Europie, w państwie, gdzie kapitalizm najsilniej jest rozwinięty, centralizm nie zdołał zatryumfować całkowicie. Oddawna z Anglią złączona Szkocya, której ludność, z małymi wyjątkami, używa języka angielskiego i przesiąknięta jest kulturą angielską, zachowała do czasów ostatnich pewną odrębność, nie posiadając autonomii politycznej w ścisłem znaczeniu tego słowa. Ma ona własną organizacyę

sądownictwa, odrębny departament oświaty, specyalne biuro samorządu prowincyonalnego i lokalnego, sekretaryat do spraw własnych w Londynie; wybiera do Izby lordów 16 parów zpośród szlachty, podczas gdy w Anglii niema wyborów do Izby wyższej. Do Izby deputowanych wybory odbywają się w obu krajach jednakowo. Ta odrębność urządzeń szkockich w niczem nie przeszkadza rozwojowi kapitalizmu.

W ostatnich czasach z powodu reform w Irlandyi i ujawniających się tam silnych dążności autonomicznych — powstały w Szkocyi prądy analogiczne, które wzmacniają się coraz bardziej.

W Austryi kapitalizm rozwinął się silnie w ciągu XIX wieku, a mimo to tendencye autonomiczno-federalistyczne wzmagają się naogół coraz bardziej. Mówię — naogół, gdyż chwilowo w latach od 1859 do 1873 pod tym względem rozmaicie bywało; dążność jednak różnych części państwa do rozszerzenia swej autonomii stale się wzmacnia. Nie ulega też wątpliwości, że Austrya będzie musiała przeobrazić się w państwo federalistyczne; stare podziały na kraje historyczne ustąpią nowym, odpowiadającym obecnemu stanowi kulturalno-narodowościowemu terytoryów.

Ale nawet wówczas potrzeby państwa współczesnego sprawią to, że centralny parlament i rząd, w zakresie spraw wspólnych, jak: cłowe, wojskowe, handlowe, środki komunikacyi i t. d., posiadać będą władzę rozległą i sprężystą.

Przesądem jest twierdzenie, że silne państwo

z silnym rządem centralnym dla spraw wspólnych wszystkim prowincyom musi być koniecznie centralistyczne i nie może pogodzić się z autonomią lub Federalizmem. Przeciwnie, harmonijne połączenie różnych części państwa, żyjących życiem własnem, posiadających w zakresie swych spraw wewnętrznych całkowitą autonomię — wytworzyć może potężne mocarstwo, zjednoczone nie tylko siłą zbrojną, lecz i wspólnym interesem.

Centralizm państwowy w rozmaitych dziedzinach życia publicznego nie jest: ani koniecznym wynikiem rozwoju kapitalizmu, ani warunkiem siły i potęgi państwa. Jest on konieczny i pożyteczny tylko w pewnych ściśle określonych granicach.

ROZDZIAŁ III.

Autonomia narodowościowa nieterytoryalna.

Autonomia odrębnych terytoryów w państwie, zaludnionych przez mieszkańców jednej narodowości, jest zarazem autonomią tych ostatnich; wystarcza więc do uregulowania stosunków wewnętrznych każdego narodu, oraz ich wzajemnego współżycia.

Jednakże z biegiem czasu staje się ona niedostateczna: skutkiem rozwoju środków komunikacyjnych oraz kapitalizmu wogóle — odbywają się liczne wędrówki ludności dla zdobycia lepszych warunków pracy; przemysłowcy ze swej strony sprowadzają z odległych stron taniego robotnika.

Z powyższych przyczyn, względnie jednolite dawniej pod względem narodowościowym, terytorya nabierają charakteru mieszanego. Zjawisko to potęgować się będzie w przyszłości nie tylko już pod wyłącznym wpływem czynników ekonomicznych, ale i innych, a więc: kulturalnych, ideowych, hygienicznych i t. p. Złagodnienie antagonizmów narodowościowych, coraz większe ugruntowanie się życia pokojowego zachęca ludzi do zmiany miejsca zamieszkania i ułatwia ją.

Zarazem jednak każdy człowiek rad będzie posiadać na obczyźnie wespół ze swymi rodakami instytucye kulturalno-narodowościowe, jak: szkoły, biblioteki itp.

Pragnienie to znajduje i znajdować będzie poparcie w rosnącem z dniem każdym w społeczeństwach cywilizowanych przeświadczeniu, że nietylko większość, lecz i mniejszość ma swe prawa; że więc, zachowując większości prawo ostatecznej decyzyi w kwestyach, gdzie to jest niezbędne — mniejszości pozostawić należy możliwie szeroką swobodę w zakresie jej potrzeb, a więc także i narodowo kulturalnych.

Całe powyższe rozumowanie dowodzi, że konieczna jest nowa forma autonomii dla grup ludnościowych, niezwiązana z pojęciem terytoryum.

Forma taka jest wyrazem koncepcyi autonomii narodowościowej nieterytoryalnej, oznaczającej możność prawnego regulowania swych potrzeb narodowo-kulturalnych przez grupy narodowościowe, rozproszone i stanowiące mniejszość na terytoryum państwowem innych narodowości.

Autonomia narodowościowa nieterytoryalna nie jest, jak to zobaczymy dalej, żadną utopią. Nie może ona wprawdzie zastąpić organizacyi terytoryalnej, ale może ją dopełnić, odpowiadając potrzebom, którym tamta nie czyni zadość.

Wyobraźmy sobie jakieś państwo, w którem, oprócz narodu, stanowiącego jego ludność główną, są jeszcze mniej więcej liczne grupy innych narodowości, rozproszone na całem terytoryum.

Chcąc uregulować w państwie tem stosunki narodowościowe na podstawach racyonalnych, należałoby: popierwsze, w gminach wiejskich, powiatach i prowincyach, zamieszkałych przez ludność mieszaną pod względem narodowościowym, przy asygnowaniu pewnych sum na rozmaite instytucye naukowe rozdzielać je pomiędzy poszczególne grupy narodowościowe danego terytoryum autonomicznego, pozostawiając im prawo użytkowania powyższych funduszów na utrzymywanie zakładów naukowych z rodowitym językiem wykładowym, odpowiadających ogólnemu programowi, obowiązującemu w państwie; podrugie, zapewnić w urzędach, na terytoryum mieszanem pod względem narodowościowym, możność załatwiania spraw w języku ojczystym przedstawicielom wszystkich grup narodowościowych, tworzących w danej jednostce terytoryalnej większość i poważną mniejszość; nakoniec, rozmaite narodowości, rozproszone w państwie, posiadaćby powinny możność tworzenia związków z własnymi sejmami, mającymi prawo opodatkowania przymusowego wszystkich tych, co się dobrowolnie do związków narodowych zapisali. Sumy w ten sposób powstałe byłyby przeznaczane na korzyść instytucyi narodowych, a więc: wyższe, średnie i niższe zakłady naukowe, akademie, muzea, instytucye dobroczynne itp.

Sejmy takie miałyby prawo regulowania wszystkich spraw wewnętrznych poszczególnych narodowości, o ile te nie muszą z natury rzeczy wchodzić w atrybucye państwa. Uchwały tych sejmów byłyby

obowiązujące dla członków związków narodowych, dopóki ci chcą w nich pozostawać.

Związki narodowe miałyby ogromną doniosłość praktyczną: dawałyby rozproszonym koloniom w rozmaitych zakątkach państwa możność posiadania szkół i innych instytucyi narodowych.

Organizacya sejmowa związków narodowych byłaby następująca: wszyscy rozproszeni członkowie jednej narodowości byliby zapisywani na odpowiednie listy; ustawa wyborcza określałaby, np. że na każde 50.000 osób pewnej narodowości wypada jeden poseł; utworzonoby specyalne spisy osób, któreby powinny razem głosować na jednego posła; gdyby zaś istniał system wyborów prowincyonalnych przy organizacyi partyjnej, głosowaliby wszyscy na listy partyjne.

Związki narodowościowe i ich sejmy mogłyby być punktem wyjścia organizacyi izby wyższej w państwach o różnorodnym składzie narodowościowym. Wiadomo, że izby wyższe w państwach federalistycznych mają inny charakter, aniżeli we Francyi, Anglii, Austryi itp., gdzie odgrywają rolę hamulca działalności prawodawczej; w Szwajcaryi i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej każdy kanton i stan, bez względu na liczbę mieszkańców, wysyła jednakową ilość posłów do izby wyższej, dla równoważenia wpływu ludniejszych kantonów i stanów, posiadających większą ilość posłów w izbach niższych, w których liczba posłów zależy od ilości mieszkańców. W państwach mieszanych pod względem narodowościowym możnaby więc

stworzyć izbę wyższą z równej ilości przedstawicieli wszystkich narodowości.

Oczywiście tam, gdzie jedna narodowość ma olbrzymią przewagę, sprawa byłaby trudniejsza. Możnaby jednak w tym wypadku w izbie wyższej dać przedstawicielstwo wszystkim narodowościom liczebnie nie absolutnie równe i w ten sposób umożliwić narodowości silniejszej zabezpieczenie swych interesów w parlamencie. W każdym jednak razie izba wyższa byłaby przedstawicielstwem narodowości.

W niektórych wypadkach możnaby połączyć autonomię terytoryalną z nieterytoryalną. Wyobraźmy sobie np. państwo złożone z różnych prowincyi, zamieszkałych przeważnie przez różne narodowości. Każda z tych prowincyi ma własny sejm. Otoż sejmy te, będąc instytucyami terytoryalnemi, miałyby zarazem charakter zgromadzeń narodowych, gdyż poszczególne narody tworzyłyby w nich olbrzymią większość posłów. Ponieważ jednak w każdej prowincyi państwa byliby mniej więcej liczni przedstawiciele innych narodowości, więc możnaby np. nadać prawo członkom każdej narodowości, mieszkającym poza swą ojczystą prowincyą, posyłania posłów do sejmu tej ostatniej.

Przeciwko takiej organizacyi możnaby postawić zarzut następujący: grupy narodowościowe, tworzące nieznaczną nawet mniejszość w jakiejś prowincyi, mają z nią jednak mnóstwo interesów wspólnych, i dlatego ważniejszy jest dla nich udział

w sejmach prowincyi gdzie mieszkają, aniżeli w ojczystych.

Zarzut powyższy jest słuszny w zasadzie, ale i tu możnaby znaleść wyjście: członkowie grup narodowościowych, tworzących w jakiejś prowincyi mniejszość, powinni oczywiście brać udział w jej sejmie we wszystkich sprawach. Co się tyczy zaś udziału w ich sejmach ojczystych — mógłby się on ograniczać tylko do spraw szkolnictwa, instytucyi dobroczynnych, kulturalnych t. j. takich, które miałyby dla pewnej grupy narodowościowej znaczenie bezpośrednie, gdyż wtedy członkowie jej mogliby przy pomocy swej ojczystej prowincyi zakładać odpowiednie instytucye narodowe tam, gdzie mieszkają.

Rozumie się samo przez się, że prawo powinno gwarantować swobodę zakładania różnych instytucyi narodowych we wszystkich częściach państwa.

Taka połączona forma autonomii terytoryalnej i nieterytoryalnej uczyniłaby zbytecznem rozdzielanie między grupy narodowościowe funduszów, uchwalonych przez instytucye autonomiczno-terytoryalne na cele kulturalne, o czem wyżej wspominałem.

Powyższy sposób zapewnienia praw mniejszości byłby prosty, ale z drugiej strony trudny do urzeczywistnienia, gdyż wymagałby gotowości do ustępstw ze strony większości na rzecz mniejszości.

Autonomia narodowościowa nieterytoryalna mogłaby przyjąć bardziej złożoną formę, odpowiadającą lepiej współczesnemu społeczeństwu klaso-

wemu, mianowicie: każda narodowość może tworzyć nie jeden związek, lecz dwa i więcej. Takie związki ze wszystkiemi swemi instytucyami miałyby właściwie charakter narodowo-partyjny w szerokiem znaczeniu tego słowa, odpowiadający światopoglądowi poszczególnych klas społecznych. Oczywiście na gruncie czysto kulturalnym mogliby się zejść przedstawiciele nie jednej, lecz kilku pokrewnych partyi.

Nie ulega wątpliwości, że autonomia narodowościowa nieterytoryalna nabierać będzie coraz większego znaczenia; w Austryi [1]) staje się już dziś kwestyą aktualną, w Rosyi również. Dla Polaków ma ona ogromną wagę ze względu na znaczną ich ilość w Rosyi poza Królestwem Polskiem.

---

[1]) Przed kilku laty Rudolf Springer, publicysta austryacki, wydał książkę, poświęconą rozwiązaniu kwestyi narodowościowej w Austryi, w której wypowiedział poglądy zbliżone do moich. Zaznaczę jednak, że sformułowałem po raz pierwszy swe poglądy w sprawie autonomii narodowej nieterytoryalnej, zanim poznałem pracę Springera, w odczytach o narodowości, urządzonych w Krakowie przez Uniwersytet ludowy im. Adama Mickiewicza w Krakowie.

ROZDZIAŁ IV.

Federalizm.

Czem jest federalizm. — Charakterystyka ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. — Charakterystyka ustroju Szwajcaryi. — Charakterystyka ustroju Cesarstwa Niemieckiego. — Ogólne uwagi o federalizmie i jego przyszłości.

I.

Federalizm jest połączeniem pewnej ilości państw, zachowujących swą odrębność, dla osiągnięcia przy pomocy władzy związkowej celów wspólnych.

Stosownie do charakteru władzy związkowej, federalizm przybiera formę związku państw, albo państwa związkowego.

Związki państw charakteryzują następujące cechy: połączone ze sobą państwa zachowują całkowicie swą władzę; władza związkowa zależy od nich i wynika z umowy; nietylko pierwotna forma związku, ale i każda w nim późniejsza zmiana zależy od zgody wszystkich państw; jedyny organ władzy związkowej stanowią delegaci rządów tych państw, wyrażający tylko opinię swych mocodawców. Ten organ władzy związkowej ma tylko pośrednio styczność z obywatelami państw, tworzą-

cych związek, i jego postanowienia wykonywają się nie przez organa związkowe, lecz władze poszczególnych państw. Władza związkowa jest bardzo słaba.

Związki państw są przestarzałą formą federalizmu.

Państwo związkowe ma inny zgoła charakter: jego organizacya nie jest wynikiem umowy między państwami, przyjętej jednogłośnie, lecz rezultatem działalności ustawodawczej parlamentu centralnego, albo innego zgromadzenia, w którego skład wchodzić muszą posłowie od ludności złączonych państw; uchwały powzięte na niem wykonywają się przez, niezależne od poszczególnych państw, władze związkowe, które wchodzą w stosunki bezpośrednie z obywatelami. Państwo związkowe posiada swe prawodawstwo, armię, administracyę, sądownictwo i finanse.

Tę formę federalizmu cechuje silna władza centralna. Jest ona względnie nowa: powstała po raz pierwszy w końcu XVIII. wieku z wprowadzeniem w życie obowiązującej dziś jeszcze konstytucyi Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej; później utworzyły się inne jeszcze państwa związkowe w Europie i Ameryce, jak: Szwajcarya, Cesarstwo Niemieckie, Meksyk, Argentyna itp.

O ile związki państw nie mają przed sobą przyszłości z powodu słabej organizacyi, o tyle państwa związkowe posiadają wszelkie szanse dalszego rozwoju i powstawania.

W rozdziale niniejszym o federalizmie, mieć będę

na myśli tylko tę drugą jego formę — państwa związkowego.

Federalizm godzi się z monarchiczną i republikańską formą rządu, jakkolwiek widoczne jest z doświadczenia, że ostatnia zdaje się lepiej mu odpowiadać: z wyjątkiem Niemiec, wszystkie inne państwa federalistyczne są republikami, w samych zaś Niemczech, jak zobaczymy niżej, federalizm nie występuje w zupełnie czystej formie.

Teoretycy prawa państwowego łamali sobie nieraz głowę nad kwestyą, czy władza zwierzchnia w federacyach jest podzielona, czy nie, a jeżeli nie, to kto ją posiada: państwa poszczególne, czy państwo związkowe?

Przed laty kilkudziesięciu przeważała teorya, że w państwie związkowem — Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej władzę zwierzchnią posiadają w różnych dziedzinach zarówno poszczególne państwa, jak i państwo związkowe, jako całość. Władza zwierzchnia pierwszych i drugiego rozciąga się na jedno terytoryum; są więc dwie władze zwierzchnie, ale każda z nich panuje w innej sferze stosunków państwowych; władza zwierzchnia państwa związkowego rozstrzyga stosunkowo mniej liczne sprawy wspólne wszystkich państw, w konstytucyi wskazane; władza zwierzchnia poszczególnych państw rozstrzyga sprawy pozostałe na poszczególnych terytoryach, wchodzących w skład państwa związkowego.

Zwolennikami teoryi istnienia dwuch władz zwierzchnich, byli: Tocqueville, autor dzieła p. t.

»Demokracya w Ameryce,« i Weitz, autor »Podstaw polityki«.

Przeciwko powyższej teoryi wystąpili gwałtownie inni uczeni, wychodząc z założenia, że na jednem terytoryum państwowem istnieć może jedna tylko władza zwierzchnia. Zdaniem ich, rozgraniczenie dwuch władz zwierzchnich, istniejących na jednem terytoryum, lecz obowiązujących w różnych dziedzinach życia państwowego, nie da się w żaden sposób ściśle przeprowadzić. Granica działania każdej z tych władz jest często nieuchwytna, nie tak jak granica dwuch terytoryów, na których obowiązują różne władze zwierzchnie. Jeżeli więc nasuwać się mogą wątpliwości co do granic dwuch władz zwierzchnich w państwie związkowem, to rozstrzygać je musi w ostatecznej instancyi jedna z nich: albo związkowa, albo państw pojedynczych. Zależnie od tego, władza zwierzchnia spoczywać będzie bądźto w państwie związkowem, bądźto w poszczególnych państwach; czyli innemi słowy — istnieć może tylko jedna władza zwierzchnia.

Ponieważ niektórzy teoretycy uważają władzę zwierzchnią za niezbędną atrybucyę państwa, więc uznają tylko istnienie państw jednolitych, chociażby udzielających poszczególnym swym częściom nader szerokiego zakresu autonomii i samorządu, oraz — związku państw. Seydel np. uważa Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Szwajcaryę za związek państw, a nie za państwo związkowe. Inni natomiast teoretycy, że wymienię tylko Jellinka, twierdzą, że posiadanie władzy zwierzchniej nie jest

niezbędnym warunkiem istnienia państwa, dlatego też rozróżniają oni państwa z władzą zwierzchnią i bez niej. W państwie związkowem poszczególne państwa nie posiadają władzy zwierzchniej, która należy tylko do niego, jako całości.

Wobec takiego postawienia kwestyi nasuwa się zaraz pytanie, czem się różni państwo, niemające władzy zwierzchniej, od prowincyi albo poszczególnego kraju, wchodzącego w skład państwa?

Na to pytanie Jellinek odpowiada: charakterem posiadanej władzy. Nawet państwo nieposiadające władzy zwierzchniej, rozporządza swoją, tytułem własnego, samodzielnego prawa, a nie skutkiem przekazania jej przez inne państwa i wykonywa ją w ograniczonym zakresie bez nadzoru i niezależnie.

Powyższa teorya, dotycząca państw związkowych i cech państw w ogóle, jest obecnie panującą w nauce prawa państwowego, zwłaszcza w niemieckiej.

Teorya ta wydaje mi się jednak w niektórych punktach błędną; najsłabszą jej stroną jest, według mnie, twierdzenie, że w państwie związkowem władza zwierzchnia nie może być podzielona i w niektórych dziedzinach należeć do państw poszczególnych, w innych do państwa związkowego — jego instytucyi centralnych. Twierdzenie powyższe odpowiada raczej poczuciu potrzeby jedności władzy, do której się przyzwyczajono, aniżeli rzeczywistości. Istotnie, władza centralna państwa związkowego ogranicza wprawdzie zwierzchnią władzę państw poszczególnych, wchodzących w jego skład

ale i sama jest przez nie ograniczana; widzimy więc dwie władze równorzędne i zwierzchnie w rozmaitych dziedzinach życia państwowego.

Fakt, że trudno jest przeprowadzić ścisłe granice między temi władzami, i że skutkiem tego jedna z nich musi rozstrzygać w wypadkach spornych i przez to mieć przewagę nad drugą, nie ma tu decydującego znaczenia, gdyż owo rozstrzyganie dotyczy tylko interpretowania istniejącej konstytucyi; skoro zaś skutkiem tych czy innych przyczyn, a chociażby owych interpretacyi, zajdzie potrzeba zmiany konstytucyi, to dla zupełnego jej przeprowadzenia potrzebna jest zgoda nie tylko władz centralnych państwa związkowego, ale i znacznej większości poszczególnych państw.

Przeciwstawiając trudnościom rozgraniczenia dwuch władz, działających na jednem terytoryum w rozmaitych dziedzinach, bezsporność granic różnych władz na różnych terytoryach — zwolennicy rozbieranej tu teoryi, jak np. Korkunow, wpadają niewątpliwie w grubą przesadę. Jakkolwiek w Stanach Zjednoczonych A. P. rodzą się często konflikty między władzami federalnemi a państw poszczególnych: to jednak toczą się także spory między rozmaitemi państwami o terytorya i prawo zwierzchniej władzy nad niemi. Jeżeli nawet pierwsze częstsze są od drugich, to nie należy ich jeszcze przeciwstawiać, jako niesłychanie łatwych do rozstrzygnięcia, niezmiernie zawikłanym.

Przedstawiać państwo związkowe, jako mające władzę zwierzchnią, a państwa poszczególne,

w skład jego wchodzące, jako jej pozbawione, można tylko drogą naciągania faktów.

Twierdzenie Jellinka, że państwo nieposiadające władzy zwierzchniej, różni się od prowincyi autonomicznej tem, że prawa swe czerpie w przeciwstawieniu do tamtej z siebie tylko, jest z czysto prawnego punktu widzenia zupełnie słuszne. Nie należy jednak rozpatrywać zagadnień państwowych wyłącznie z punktu widzenia czystego prawa, gdyż jest ono często fikcyą. Aby się przekonać o prawdziwości powyższych słów, dość jest zauważyć, że, z punktu widzenia czystej teoryi prawnej, stosunek Kanady albo Australii do Anglii jest bardziej zbliżony do stosunku Galicyi do Austryi, albo nawet Alzacyi i Lotaryngii do Niemiec, aniżeli np. poszczególnych kantonów szwajcarskich do Związku szwajcarskiego, albo poszczególnych stanów do federacyi północno-amerykej. W rzeczywistości jednak Kanada albo Australia jest bardziej niezależna od Anglii, aniżeli poszczególne kantony albo stany od federacyi szwajcarskiej lub północno-ameryk.

W życiu politycznem niema i nie może być ścisłych granic między związkami państwowymi, jakie stwarzają teorye prawne. Szeroka autonomia prowincyonalna może przejść stopniowo w autonomię krajową, ugruntowaną na własnych statutach, mających znaczenie praw zasadniczych, ta zaś w samodzielność państwa, wchodzącego w skład federacyi, która ogranicza je w pewnym stopniu. Oczywiście tu i ówdzie można wskazać pewne granice, ale przeceniać ich nie należy.

II.

Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej jest bardzo ciekawy i nastręcza mnóstwo zagadnień do rozwiązania; znakomite dzieła Tocquevilla, Bryca, Wilsona, Ostrogorskiego, Boutmego i innych, poświęcone Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej wyświetliły cały mechanizm ich organizacyi politycznej. W pracy niniejszej nie mogę się zajmować temi zagadnieniami i ograniczę się tylko do przedstawienia szkieletu ich organizacyi ze szczególnem uwzględnieniem stosunku poszczególnych stanów do władz federalnych, gdyż kwestya centralizmu i decentralizmu, autonomii i federalizmu stanowi specyalny przedmiot niniejszej pracy.

Dla dokładnego przedstawienia ustroju politycznego Stanów Zjednoczonych A. P. najlepiej jest rozpocząć jego charakterystykę od rozpatrzenia zakresu kompetencyi władz federalnych i władz poszczególnych stanów. W Stanach Zjednoczonych A. P., mamy pięć różnych kategoryi praw: 1) prawa przynależne wyłącznie władzom federalnym; 2) prawa przynależne wyłącznie władzom poszczególnych stanów; 3) prawa przynależne zarówno władzom federalnym, jak i poszczególnym stanom; 4) prawa, z których wzbrania się korzystać władzom federalnym; 5) prawa, z których wzbrania się korzystać poszczególnym stanom.

Wymieniając powyższe kategorye praw, Bryce robi słuszną uwagę, że pozornie wydawaćby się mogło, iż dwie ostatnie są zupełnie zbyteczne, to

bowiem, co wzbronione jest władzom federalnym, dozwolone jest stanom i odwrotnie. W rzeczywistości jednak tak nie jest: np. kongres (parlament Stanów Zjednoczonych A. P.) nie może nadawać tytułów szlacheckich, nie mogą tego robić i stany, żaden stan nie może wydać prawa obowiązującego wstecz, podobnież kongres. W Stanach Zjednoczonych mogą powstać kwestye, których nie mogą rozwiązać ani stany poszczególne, z powodu wyraźnego zakazu przez konstytucyę, ani władze federalne, których konstytucya do tego nie upoważnia, albo im jak stanom wprost zabrania. Gdyby np. mówi Bryce, w jednym ze stanów zaszła potrzeba wydania praw, podobnych do uchwalonych przez parlament angielski dla stosunków agrarnych w Irlandyi w 1891 roku, to taki akt prawodawczy nie mógłby być wydany ani przez zgromadzenie prawodawcze tego stanu, gdyż na przeszkodzie temu stałaby konstytucya, która zabrania uchwalać prawa, naruszające moc zobowiązań, ani przez kongres, jakkolwiek konstytucya nie zabrania mu tego wprost, ale i nie upoważnia. Jedynym sposobem wyjścia byłaby: najpierw zmiana konstytucyi przez usunięcie zakazu wydawania praw, naruszających moc zachowania zobowiązań; później uchwalenie odpowiednich praw agrarnych.

To ograniczenie parlamentów i kongresu jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech konstytucyi Stanów Zjednoczonych A. P. jako całości, oraz poszczególnych stanów i ma cel podwójny: uniemożliwić stanom wkraczanie w sferę kompe-

tencyi władz federalnych i zabezpieczyć ogół obywateli przed krępującemi ich prawami.

Rozpatrzmy teraz szczegółowiej powyższe pięć kategoryi praw. 1) Prawa, będące wyłącznie atrybucyą władz federalnych, dotyczą stosunków z obcymi rządami, oraz interesów całości Stanów Zjednoczonych A. P., do których należą: utrzymywanie armii i floty, handel wewnętrzny, moneta, miary i wagi, utrzymywanie poczt. Władzom federalnym dozwolone jest wydawanie praw oraz postanowień administracyjnych i sądowych dla regulowania tych spraw.

2) Stanom pozostawiony jest zarząd ich wewnętrznych spraw, a więc: wydawanie praw cywilnych i karnych, dotyczących interesów prywatnych, dozór nad wykonaniem praw i utrzymywanie porządku wewnętrznego, zakładanie instytucyi miejscowych, oświata, dobroczynność, wreszcie uchwalanie podatków na wewnętrzne potrzeby stanu.

3) Atrybucye władz federalnych oraz stanów poszczególnych są następujące: a) prawa dotyczące bankructw oraz niektórych spraw handlowych jak np. miast portowych; jednakże stany mogą tylko w tym wypadku wydawać powyższe prawa, jeżeli niema odpowiednich ustaw federalnych; b) uchwalanie podatków pośrednich i bezpośrednich z następującemi ograniczeniami: ani kongres ani parlamenty nie mogą uchwalać ceł na handel wywozowy jakiegokolwiek stanu; żaden parlament żadnego stanu nie ma prawa bez zezwolenia kongresu obciążać podatkami korporacyi lub agentur, założo-

żonych dla celów federacyi albo aktów, dokonywanych w imieniu władz federalnych; również kongres nie ma prawa nakładać podatków na stany poszczególne, ich własność albo agentury; c) władza sądowa w wypadkach, kiedy obywatele udają się stosownie do swej woli bądź do sądów federalnych, bądź do sądów poszczególnych stanów; d) rozstrzyganie spraw związanych z wyborem posłów i senatów do kongresu; jeżeli jednak kongres je rozstrzygnie, to prawa wydane przez stany tracą moc obowiązującą.

4) Władze federalne nie mają prawa: zawieszać ustaw o wolności osobistej, wydawać postanowień, dotyczących przestępstw politycznych, ani praw działających wstecz; dawać poszczególnym Stanom takich przywilejów handlowych, jakich nie mają inne; nadawać tytułów szlacheckich; ustanawiać praw zakazujących, albo wprowadzających pewne wyznania religijne, krępujących wolność słowa, prasy, zgromadzeń, zabraniających noszenia broni; wymagać od urzędników federalnych wyznawania jakiejś religii; oddawać obywateli pod sąd za przestępstwa kryminalne, niezależne od inicyatywy sądów przysięgłych; oddawać powtórnie pod sąd za jedno i to samo przestępstwo; żądać od świadka zeznań przeciwko sobie. Władza federalna obowiązana jest oddawać przestępcę pod sąd przysięgłych z jego okręgu i stanu.

5) Stany nie mogą: zawierać traktatów, ani też umów związkowych, bić monety, uznawać legalności znaków pieniężnych niezłotych albo nie-

srebrnych; wydawać praw o przestępstwach politycznych działających wstecz; wydawać praw znoszących obowiązującą moc umów; wprowadzać u siebie innej formy rządów; tolerować niewolnictwa; obcinać prawa obywateli Stanów Zjednoczonych, albo odmawiać im prawa podawania głosów przy wyborach z powodu ich pochodzenia, koloru skóry, albo należenia poprzedniego do kategoryi niewolników; pozbawiać kogokolwiek życia, wolności, albo własności bez odpowiedniego wyroku sądowego; odmawia komukolwiek opieki praw.

Bez zgody kongresu Stanów Zjednoczonych A. P. poszczególne stany nie mogą: nakładać ceł na towary wywożone ze stanów lub przywożone; utrzymywać w czasie pokoju wojska oraz okrętów wojennych; wchodzić w umowy z innymi stanami, albo mocarstwami zagranicznemi; rozpoczynać wojny, z wyjątkiem tych wypadków, w których do stanu wkroczył nieprzyjaciel lub kiedy najście takie nie da się uniknąć.

Każdy stan powinien: przyznawać obowiązującą moc wyroków sądowych wszystkich innych stanów: zapewnić obywatelom innych stanów, prawo korzystania z tych przywilejów i ulg, z jakich korzystają właśni jego obywatele; wydawać zbiegów z innych stanów, uciekających przed wykonaniem wyroków sądowych.

Ustawy nie zabraniają poszczególnym stanom: wprowadzać jakiejś nowej religii i wyznaczać specyalnych sum na jej utrzymanie, oraz instytucyi z nią związanych, wychowawczych i dobroczyn-

nych; znosić sądów przysięgłych w sprawach cywilnych i karnych; znosić swobody mowy, wydawnictw i mityngów, jeżeli te krępujące rozporządzenia dotyczyć będą w stopniu jednakim wszystkich obywateli; ograniczać praw wyborczych w jakimkolwiek stopniu; rozszerzać praw wyborczych na niepełnoletnich, kobiety i cudzoziemców.

To pozostawienie poszczególnym stanom w powyższych wypadkach swobody oznacza zdaniem Bryca, że twórcy konstytucyi nie pragnęli jednostajności w ustroju oddzielnych stanów.

Prawa poszczególnych stanów starsze są i obejmują więcej dziedzin od praw Stanów Zjednoczonych. W zasadzie uważa się, że wszystko, co wyraźnie w konstytucyi nie jest zaliczone do atrybucyi władz federalnych, i czego ta ostatnia nie wzbrania stanom, należy do nich. Chcąc więc kwestyonować pewne prawa stanów, trzeba wyraźnie wskazać, że konstytucya ich nie przyznaje.

Natomiast ponieważ prawa władzy federalnej pochodzą od stanów i są jej w ściśle określonym zakresie przez nią przekazane, więc konstytucya wymienia je dokładnie. W wypadku kiedy zachodzi kwestya, czy władza federalna ma prawo coś zrobić, decyduje fakt, czy konstytucya wyraźnie przyznaje władzy federalnej dane prawo. W przeciwnym razie znaczy, że prawo to przysługuje stanom.

Władza federalna wykonywa swe funkcye nad obywatelami bezpośrednio, a nie pośrednio przez władze stanów poszczególnych. Ani sądy federalne,

ani poborcy podatków federalnych, ani urzędnicy pocztowi nie potrzebują pomocy ze strony urzędników stanów. Dlatego też, mówi Bryce, w sprawach dotyczących interesów federacyi samorząd lokalny nie istnieje. Ani jeden urzędnik federalny nie jest wybierany przez ludność miejscową.

Ale i stany są niezależne w swych sprawach wewnętrznych od władz federalnych. Rząd stanów istnieje niezależnie i styka się z rządem federalnym w rzadkich tylko wypadkach. Twórcy konstytucyi, mówi cytowany wyżej autor, usiłowali o ile możności ograniczyć punkty styczne dwuch rządów, przewidywali bowiem, że o ile będą mniej liczne, o tyle konflikty między władzami będą rzadsze.

Charakterystyczne jest też, że władza federalna częściej zwraca się do obywateli państwa, aniżeli stanów poszczególnych. Nie może ona od nich domagać się środków niezbędnych do wypełnienia swych funkcyi; nie może dawać stanom rozporządzeń administracyjnych z wyjątkiem wypadków, w których są niezbędne do utrzymania republikańskiej formy rządu; wreszcie żądać przedstawienia sobie wydanych przez stany praw do zatwierdzenia, a tem samem nakładać na nie veta. Ograniczenia te nie mają w praktyce dużego znaczenia gdyż rząd federalny przez własnych urzędników zbiera podatki, które nałożył na obywateli; sam załatwia doniosłe dla siebie sprawy administracyjne, a uchwały parlamentów, któreby naruszały jego atrybucye, byłyby niekonstytucyjne i nie posiadałyby mocy obowiązującej.

»Każdy stan, mówi Bryce, ma w swym zakresie takie same prawa zwierzchnie i taką samą możność wypełniania własnej woli, jak i rząd narodowy (federalny) w swoim. Przyczyna jednego i drugiego faktu jest ta sama. Wszelka władza wychodzi od narodu, który część swych zwierzchnich praw udzielił rządowi federalnemu, a część rządom stanów. Obie te władze rządowe mają jednakowe prawa istnienia«.

Powyższy ustęp charakteryzuje wybornie ustrój Stanów Zjednoczonych: istnienie dwuch władz równoległych i współrzędnych i wspólnego ich zwierzchnika.

W konstytucyi Stanów Zjednoczonych są ważne luki, jak na to słusznie zwrócił uwagę Bryce. Konstytucya milczy o prawie zmuszenia przez rząd federalny nieposłuszne i buntownicze stany do posłuszeństwa i o prawie stanów występowania z federacyi.

Te niedomówienia konstytucyi zostały rozstrzygnięte przez historyę: wojna między Północnymi a Południowymi Stanami stwierdziła faktycznie, że rząd federalny może użyć siły dla uratowania bytu całości.

Wątpliwości konstytucyjne rozstrzyga sąd federalny, o czem wspomnę szczegółowiej przy badaniu tendencyi rozwojowych ustroju politycznego Stanów Zjednoczonych A. P. Najpoważniejsi jego znawcy twierdzą, że w teoryi wydaje się on daleko zawilszym, aniżeli jest w praktyce, i że spory,

dotyczące atrybucyi różnych władz, rozstrzygają się bez wielkiej trudności.

Rozpatrzymy teraz instytucye w Stanach Zjednoczonych A. P. najpierw federalne, później poszczególnych stanów.

Władza prawodawcza w federacyi należy do kongresu, składającego się z dwuch izb: Senatu oraz Izby deputowanych. Senat jest wyrazem zasady federalizmu, gdyż reprezentuje poszczególne stany. Parlamenty wybierają doń bez względu na wielkość i ludność stanów po dwuch przedstawicieli, a że stanów jest obecnie 45, więc Senat liczy tylko 99 członków.

Senatorowie wybierają się na lat 6, lecz co 2 lata jedna trzecia ulega ponownemu wyborowi. Wybrany może być każdy, będący od lat 10 obywatelem Stanów Zjednoczonych, mający lat 30 i podczas wyborów zamieszkały w stanie, który ma reprezentować.

Jakkolwiek senatorowie reprezentują poszczególne stany, jednakże nie otrzymują ani od rządów, ani od parlamentów żadnych instrukcyi na wzór członków Rady związkowej, reprezentujących poszczególne państwa w Cesarstwie Niemieckiem. Każdy senator głosuje tylko zgodnie z własnem przekonaniem, tak iż senatorowie z jednego stanu mogą w każdej kwestyi głosować rozmaicie.

Wilson słuszną robi uwagę: że senatorowie przedstawiają nie rządy stanów, lecz naród w nich zamieszkały.

Senatowi przewodniczy wiceprezydent Stanów

Zjednoczonych, wybierany jak prezydent (do tych wyborów wrócę jeszcze). Nie jest on jednak członkiem Senatu i wogóle nie ma prawa głosu z wyjątkiem wypadku, kiedy głosy w jakiejś sprawie tak się podzieliły, że po stronie różnych opinii jest ich jednakowa ilość. Jeżeli prezydent Stanów Zjednoczonych umiera, albo ustępuje z tych czy innych powodów, wiceprezydent zajmuje jego miejsce, a Senat wybiera zpośród swych członków przewodniczącego.

Senat sam wydaje prawidła, dotyczące jego działalności i dzieli się na komisye, których zadaniem jest przygotowywanie pewnych spraw, należących doń. Zwyczaj ten powstał stąd, że Senat przy nawale swych różnorodnych zajęć nie byłby w stanie w całym komplecie rozważyć wszystkich spraw, jak należy, dlatego też każdy wniosek odsyłany jest do jednej z komisyi, która go rozważa wszechstronnie i składa Senatowi sprawozdanie. Senat rozstrzyga sprawy przez głosowanie, idąc zazwyczaj za zdaniem komisyi.

Senat, oprócz atrybucyi wyłącznie prawodawczych jako izba wyższa, ma dość rozległą władzę administracyjną i spełnia niekiedy funkcye sądowe.

Administracyjna władza Senatu polega poczęści na zatwierdzaniu wszystkich ważniejszych nominacyi urzędników, dokonanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych w tej liczbie: sędziów, posłów przy obcych państwach i ministrów. Senat pozostawia faktycznie prezydentowi zupełną swobodę ich wyboru, rozumiejąc, że inaczej nie mógłby od-

powiadać za należyte sprawowanie rządów; co do innej kategoryi urzędników, senat korzysta skwapliwie z prawa ich zatwierdzania.

Traktaty z obcemi mocarstwami, zawierane przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, muszą być zatwierdzane przez Senat większością dwuch trzecich głosów obecnych w danym czasie posłów.

Z tych atrybucyi Senatu w dziedzinie administracyi państwa wynika logicznie jego nadzór nad władzą wykonawczą: może on w każdej chwili żądać wyjaśnień w różnych sprawach.

Co do traktatów specyalnie, prezydent nie jest obowiązany przed ich zawarciem powiadamiać Senat o toku obrad, ale może to robić. W praktyce bywa rozmaicie, stosownie do tego, jakie stosunki panują między prezydentem a Senatem.

Sądowe atrybucye Senatu polegają na sądzeniu wyższych dygnitarzy państwa, których oskarża Izba deputowanych. Senat nie często spełniał funkcye sądowe.

Wielu publicystów zachwyca się organizacyą Senatu Stanów Zjednoczonych A. P., widząc w nim instytucyę doskonałą. Rzeczywiście, Senat składa się z ludzi doświadczonych, naogół jednak członkowie jego nie odznaczają się wyższemi zdolnościami twórczemi w dziedzinie prawodawczej; kontrola Senatu nad administracyą przynosi dodatnie rezultaty, ale wątpliwa jest korzyść zatwierdzania przez Senat urzędników mianowanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych: jeżeli większość senatorów należy do tej partyi co i prezydent, to

Senat zatwierdzi zawsze wszystkich urzędników przez niego mianowanych; jeżeli natomiast jest inaczej, to przeszkadza prezydentowi w obsadzeniu ważniejszych posad przez jego współwyznawców politycznych.

Wogóle organizacya Senatu w Stanach Zjednoczonych jest różna od organizacyi izb wyższych gdzieindziej. W ustroju federacyi zajmuje on miejsce centralne i łączy w sobie wiele funkcyi.

Izba deputowanych składa się z posłów wybieranych bezpośrednio przez ludność Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Kongres (tj. Izba deputowanych i Senat) sam określa, w drodze prawodawczej, ilość członków Izby deputowanych wogóle z każdego poszczególnego stanu, stosownie do liczby mieszkańców; parlamenty wyznaczają okręgi wyborcze w stanach, stosownie do ilości posłów, tak, żeby na jednego posła wypadał jeden okręg.

Konstytucya orzeka, że od 30.000 mieszkańców nie może być więcej posłów nad jednego, i że każdy stan musi mieć bodaj jednego deputowanego. W roku bieżącym jest w Izbie deputowanych 386 członków; naogół jeden deputowany wypada na 181.000 mieszkańców.

Posłem może zostać każdy będący obywatelem Stanów Zjednoczonych od lat 7, mający ukończonych lat 20 i zamieszkały podczas wyborów w stanie, który go chce wybrać.

Izba deputowanych wybiera się na lat dwa w całości.

Charakterystyczne jest, że prawo federalne nie określa, kto powinien wybierać posłów do Izby deputowanych; konstytucya wskazuje tylko ogólnie, że wszyscy obywatele stanów poszczególnych, którzy zgodnie z ich ustawami są upełnomocnieni do wybierania posłów do liczniejszej z dwuch izb, stanowiących parlament stanu.

Czternasta poprawka do konstytucyi miała na celu pobudzić poszczególne stany do zapewnienia prawa głosowania wszystkim dorosłym mężczyznom. Według niej, jeżeli jakiś stan odmawia niektórym swym obywatelom płci męskiej, którzy ukończyli lat 21, prawa głosowania do liczniejszej izby we własnym parlamencie (a więc i do Izby deputowanych kongresu), nie z powodu popełnionego przestępstwa, przedstawicielstwo tego stanu w kongresie będzie zmniejszone w stosunku liczby tych osób do ilości wszystkich mężczyzn, którzy ukończyli lat 21. Wilson zaznacza jednak, że powyższe prawo nie przyniosło wielkich korzyści, gdyż władze federalne nie mogły w praktyce przeprowadzić go w sposób należyty.

Naogół prawo wyborcze do Izby deputowanych kongresu bliskie jest powszechnemu prawu głosowania mężczyzn.

Izba deputowanych, podobnie jak Senat, sama określa swój regulamin; ale w przeciwieństwie doń także sama wybiera swego prezesa. Posiada on olbrzymi wpływ i jest może pod względem znaczenia drugą osobą w państwie. On, a nie Izba, wybiera członków różnych komisyi, których

doniosłość jest wielka; od niego zależy kierownictwo czynności Izby wogóle i porządek jej zajęć wszczególności.

Cała praca Izby deputowanych skupia się w komisyach, do których wchodzą bez poprzedniej dyskusyi ogólnej wszystkie projekty praw. Izba zazwyczaj uchwala to, co jej zalecą komisye; kontrolują one rząd, stawiają mu różne żądania. Przy tak ogromnem znaczeniu komisyi, obrady ogólne Izby deputowanych nie są tak interesujące, jak w Europie, będąc pozbawione wielkich dyskusyi zasadniczych. Uchwały, przyjęte przez Izbę deputowanych oraz Senat i zatwierdzone przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, stają się prawem.

Często między Izbą deputowanych a senatem zdarzają się konflikty; każda z izb wybiera wówczas po trzy osoby i te wspólnie usiłują przeprowadzić kompromis między niemi tak, aby żadna z nich nie czuła się dotknięta. W razie niedojścia do porozumienia między izbami rozstrzygnięcie sporu przewleka się do czasu, kiedy jedna z nich ustąpi. Powaga Senatu w Stanach Zjednoczonych jest wielka i dlatego nie okazuje on skłonności do ustępowania Izbie deputowanych.

Prezydent Stanów Zjednoczonych albo nakłada swe veto na projekt prawa, przyjęty przez kongres, albo go zatwierdza, albo wreszcie zachowuje się wobec niego biernie. Jeżeli w ciągu dni 10 po otrzymaniu od kongresu projektu do prawa, prezydent stawia umotywowane veto, to projekt ten wraca do kongresu i wtedy tylko staje się pra-

wem bez zatwierdzenia prezydenta, jeżeli zostanie przyjęty przez dwie trzecie głosów w każdej Izbie. Jeżeli w ciągu dni 10 od otrzymania projektu prawa prezydent nic nie przedsiębierze w stosunku do niego, to staje się on prawem.

W Stanach Zjednoczonych ogół obywateli nie zachowuje się niechętnie wobec stosowania veta przez prezydenta, gdyż uważa go za swego męża zaufania, którego jednem z zadań jest chronić obywateli od złych praw.

Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej stoi na czele władzy wykonawczej; czuwa nad ścisłem wykonywaniem praw Stanów Zjednoczonych i dowodzi ich armią i flotą, oraz milicyą stanów oddzielnych, która znajduje się właściwie na służbie u rządu federalnego; zarządza zewnętrznymi stosunkami państwa; przyjmuje posłów obcych mocarstw; zawiera traktaty za zgodą dwuch trzecich członków Senatu; mianuje urzędników federacyi; z tych ważniejszych zatwierdza Senat.

Prezydenta wybiera się na cztery lata: w każdym stanie tylu specyalnych wyborców, ilu stan wysyła posłów do kongresu i senatorów, zbiera się i głosuje na prezydenta i wiceprezydenta Senatu. Głosy te na piśmie posyłają się kongresowi; otwierają, odczytują w obecności posłów obu izb. Wybór prezydenta odbywa się absolutną większością głosów. Jeżeli takiej większości niema, wybiera go Izba deputowanych zpośród trzech kandydatów, mających najwięcej głosów. Przy wyborze prezydenta każdy stan ma jeden głos; do wa-

żności wyborów potrzeba obecności reprezentantów dwuch trzecich stanów; wybór uważa się za uskuteczniony, jeżeli kandydat uzyskał głosy większości wszystkich stanów. Jeżeli Izba deputowanych nie wybierze prezydenta w czasie oznaczonym, to wiceprezydent spełnia jego obowiązki. Uważa się on za wybranego, jak i prezydent, jeżeli otrzyma absolutną większość głosów; w przeciwnym razie wybiera go Senat zpośród dwuch kandydatów, mających największą liczbę głosów. Do ważności wyboru potrzebna jest obecność dwuch trzecich senatorów; absolutna ich większość rozstrzyga.

Konstytucya federalna nie określa wyborców prezydenta i wiceprezydenta w Stanach. Obecnie powszechnie przyjęty jest system, że ogół pełnoletnich mężczyzn głosuje na wyborców w stanach, którzy dopiero dokonywają ich wyboru.

Prezydent musi mieć ukończonych lat 35, mieszkać w Stanach Zjednoczonych lat 14 i być urodzonym ich obywatelem.

Stosunki między władzą wykonawczą a prawodawczą są w Stanach Zjednoczonych inne, aniżeli w Europie w państwach parlamentarnych. Jest on niezależny od Izby deputowanych i Senatu w znaczeniu politycznem tj. nie podaje się do dymisyi w razie votum nieufności.

Ministrowie ani prezydent nie biorą udziału w debatach kongresu, są od niego oddzieleni; natomiast komisye wchodzą z niemi w ciągłą styczność i często krępują.

Nie mogę tu wchodzić w różne ciekawe szczegóły, świadczące o wadliwości tego zupełnego oddzielenia władzy wykonawczej od prawodawczej; zaznaczę tylko, że powoduje ono tarcie między władzami i stwarza dziwną sytuacyę: komisye stają się przez to niekiedy jakby ministeryami — ministrowie muszą się bardzo liczyć z niemi, choćby dlatego, że potrzebują pieniędzy. W rezultacie powstaje poplątanie władz, w którem zaciera się odpowiedzialność osób, tembardziej, że działalność komisyi jest dość nieuchwytna. Błędy te nie wynikają jednak bynajmniej z ustroju federalistycznego, lecz z doktrynerstwa, które chciało bezwzględnie oddzielić władzę wykonawczą od prawodawczej.

Prezydent, jak i inni dygnitarze państwa, mogą być oskarżeni przez Izbę deputowanych i sądzeni przez Senat. Dla prawomocności wyroku potępiającego, który może polegać jedynie na usunięciu skazanego od urzędowania, trzeba większości dwuch trzecich głosów.

Podczas spełniania funkcyi sądowych przewodniczy Senatowi sędzia główny Najwyższego Trybunału.

Z powyższego przedstawienia widoczne jest, że władza prezydenta Stanów Zjednoczonych jest rozległa; przewyższa ona nie tylko władzę prezydenta Rzeczypospolitej Francuskiej, lecz i monarchy w państwach, gdzie się utrwaliły rządy parlamentarne. Kieruje on osobiście całą polityką wewnętrzną i zewnętrzną państwa. W krytycznych chwilach jego faktyczna władza jeszcze wzrasta —

dość wspomnieć rolę Lincolna podczas wojny o zniesienie niewolnictwa.

Wybory prezydenta mają w Stanach Zjednoczonych ogromną doniosłość, która się potęguje przez to, że zmiana jego osoby powoduje zawsze zmianę dość licznego personalu urzędniczego. Z tego względu są one bardzo ożywione i dla walczących ze sobą partyi ważniejsze od wyborów do Izby deputowanych.

Znaczenie władzy prezydenta osłabione jest przez krótki termin jego urzędowania.

Obraz organizacyi federalnej nie byłby pełny, gdybym pominął tu instytucye sądowe, tembardziej, że władza sądowa w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej posiada atrybucye wyjątkowe, nieistniejące w państwach europejskich.

Sądownictwo federalne składa się: z Trybunału Najwyższego dziewięciu okręgowych Izb apelacyjnych i dziewięciu Sądów okręgowych, sześćdziesięciu ośmiu Sądów powiatowych i jednego Sądu specyalnego dla rozpatrywania pretensyi osób prywatnych do rządu Stanów Zjednoczonych.

Konstytucya ustanawia tylko ogólnie istnienie sądów federalnych dla pewnej kategoryi spraw i nieusuwalność sędziów bez sądu; natomiast cała ich organizacya spoczywa na zwykłych ustawach, uchwalonych przez kongres.

Sądy federalne rozpatrują wszystkie sprawy, mogące wyniknąć z powodu: ustaw konstytucyjnych, praw i traktatów Stanów Zjednoczonych; konsulów, ambasadorów i innych agentów dyploma-

tycznych, admiralicyi i marynarki; sporów, w których Stany Zjednoczone występują jako jedna ze stron; sporów między poszczególnymi stanami; obywatelami jednego stanu a innymi stanami; między obywatelami różnych stanów; sporów między obywatelami jednego stanu z powodu gruntów, danych przez różne stany na podstawie różnych koncesyi; sporów między Stanami a obcemi państwami i ich obywatelami i poddanymi.

Sądy w Stanach Zjednoczonych stoją na straży konstytucyi i baczą, żeby ustawy włączone do niej nie były zmieniane, lub naruszane przez prawa zwykłe, uchwalone przez kongres. Jeżeli więc na podstawie jakiegoś prawa państwo stawia swym obywatelom wymagania sprzeczne z konstytucyą, to mogą oni odwołać się do sądu, który orzeknie, czy dane prawo ma moc obowiązującą, albo nie, przy istniejącej konstytucyi. W ten sposób sądy wyjaśniają i przez wyroki swe dopełniają konstytucyę, nadają jej więcej wyrazistości i wypełniają w niej różne luki. Jest to tylko dlatego możliwe, że naród ogranicza atrybucye zgromadzeń prawodawczych, sąd rozstrzyga więc, czy zgromadzenia te nie naruszyły pełnomocnictw, które udzielił im naród.

Naogół, jak to praktyka wykazała, sędziowie federalni spełniają dobrze swe zadanie; są oni niezależni, dobrze zabezpieczeni (w sądach wyższych) i, nawet należąc do partyi politycznych, w ogromnej większości wypadków zachowują bezstronność w swych wyrokach. Sędziowie federalni wystrze-

gają się mieszania do spraw ściśle politycznych w rozstrzyganych procesach; nie wchodzą więc nigdy w rozpatrywanie celowości lub użyteczności uchwał kongresu, albo rozporządzeń prezydenta, lecz ograniczają się tylko na skonstatowaniu ich zgodności z konstytucyą.

Przy rozpatrywaniu konfliktów między prawami konstytucyjnemi stanów i federacyi stosowana jest zasada: że drugie stoją ponad pierwszemi, gdyż dotyczą całego narodu; nie wynika z tego oczywiście, żeby pierwsze były lekceważone, lecz, żeby prawa, które stany przeniosły na federacyę, w interesie nawet własnym były nienaruszalne.

Ponieważ sędziowie są dziećmi swego społeczeństwa, więc prądy, mające w niem w danym czasie przewagę, znajdują i u nich posłuch. Np. od początku powstania konstytucyi Stanów Zjednoczonych aż do 1835 roku wśród sędziów przeważała tendencya do wzmocnienia władzy federalnej; później aż do wojny między północnymi a południowymi Stanami wzięła górę wprost przeciwna; wreszcie po wojnie znowu zapanowało dążenie ku wzmocnieniu władzy federalnej.

Niezgodność uchwalonych praw z konstytucyą daje się usunąć albo przez niestosowanie ich, albo, jeżeli są potrzebne, przez zmianę konstytucyi, co jednak wymaga czasu i przedstawia znaczne trudności. Od powstania konstytucyi federalnej aż do chwili obecnej — uchwalono tylko 15 poprawek do niej.

W Stanach Zjednoczonych istnieją dwa wskazane przez konstytucyę sposoby formułowania i proponowania potrzebnych w niej zmian. Po pierwsze: czyni to sam kongres na żądanie dwuch trzecich członków w każdej izbie; po drugie: Konwent konstytucyjny, zwołany przez kongres na żądanie parlamentów dwuch trzecich wszystkich Stanów. Co do wyboru i składu Konwentu — konstytucya nie daje żadnych przepisów; według Bryca brak ten tłomaczyć należy w ten sposób, że kongresowi zostawia się wydanie odpowiednich postanowień.

Istnieją także dwa sposoby zatwierdzania zmian w konstytucyi, z których kongres wybiera jeden. Po pierwsze: mogą to zrobić parlamenty trzech czwartych stanów; po drugie: specyalnie w tym celu zwołane w poszczególnych stanach trzy czwarte konwentów.

Dotychczas, jak to zaznaczyłem wyżej, 15 razy robiono poprawki w konstytucyi i zawsze proponowano je oraz formułowano i zatwierdzano w pierwszy sposób, tj. kongres większością dwuch trzecich głosów występował z inicyatywą zmiany konstytucyi i jej projektem; a większość trzech czwartych parlamentów poszczególnych stanów zmiany te zatwierdzała.

Do prawomocności zmian konstytucyi zgoda prezydenta nie jest potrzebna, gdyż, jak wiemy, każde prawo, uchwalone przez kongres większością dwuch trzecich głosów w każdej izbie, nie wymaga jego zatwierdzenia.

W jednym tylko wypadku nie można w sposób

powyższy zmienić konstytucyi, mianowicie: żaden stan, bez własnej zgody, nie może być pozbawiony prawa posiadania jednakowej ilości przedstawicieli w Senacie.

Wspomniałem wyżej, że wyroki sądów federalnych wyjaśniają wątpliwe punkty konstytucyi, a nawet przez szerokie jej interpretowanie wypełniają niektóre jej luki.

Jest zupełnie zrozumiałe, że jedna i ta sama konstytucya nie mogła bez dużych zmian odpowiadać przez lat z górą sto potrzebom społeczeństwa amerykańskiego, które rozwijało się niezmiernie szybko. Z konieczności więc należało konstytucyę z końca XVIII. wieku naginać i przystosowywać do nowych potrzeb; to właśnie zadanie spełniły sądy federalne. Dla należytego zrozumienia ich roli przytoczę tu parę przykładów z dziedziny ich działalności w tym kierunku.

Konstytucya federalna nadaje kongresowi prawo regulowania handlu Stanów Zjednoczonych z obcemi państwami i poszczególnych stanów między sobą. Sądy federalne dały temu prawu następującą interpretacyę: przez handel rozumieć należy i komunikacyę wodną, jako środek jego rozwoju; wynika stąd, że kongres ma prawo regulowania nawigacyi. Żeby jednak ostatnie nie wchodziło w konflikt z prawami poszczególnych stanów, sądy orzekły, że prawo kongresu regulowania handlu wyklucza możliwość konkurencyjnego prawodawstwa poszczególnych stanów; ale ustawy, regulujące handel i wydane przez te ostatnie, nie tracą mocy obo-

wiązującej, jeżeli kongres nie uznał za potrzebne korzystać ze swego prawa i sam spraw tych uregulować. Dalej sąd orzekł: kongres nie ma prawa regulowania handlu i nawigacyi w granicach jednego tylko stanu, — lecz w całym szeregu stanów. Federalne prawa nawigacyjne regulują żeglugę na oceanie i w granicach każdego stanu, o ile od niej zależy jego handel z innym, albo z plemionami indyjskimi.

Prawa kongresu w zakresie handlu uległy później rozszerzeniu; wreszcie ustaliła się zasada, że regulowanie tego ostatniego należy wyłącznie do kongresu, bez względu na to, czy chodzi o handel wewnętrzny, czy zewnętrzny, i dlatego oddzielne stany nie mają prawa tego robić, nawet w wypadku, jeżeli to nie przeczy konstytucyi i ustawom federalnym. Postępując w sposób powyższy, mówi profesor Kowalewskij, Najwyższy Trybunał Federacyi był w zupełnej zgodzie z tym artykułem konstytucyi (art. I., sekcya VIII), który pozwala kongresowi ustanawiać wszelkie normy niezbędne dla praktycznego urzeczywistnienia wszystkich praw, przynależnych instytucyom federalnym.

»Sądy, mówi uczony rosyjski, musiały przez swe wyroki zapewnić tryumf imanentnych praw kongresu, t. j. takich, które nie mieszcząc się wyraźnie w tekscie konstytucyi, odpowiadają niewątpliwie wypowiedzianym w niej zamiarom, dotyczącym zabezpieczenia mieszkańcom Stanów Zjednoczonych nie tylko pokoju wewnętrznego i ze-

wnętrznego, wolności i sprawiedliwości, ale także ogólnej pomyślności i jedności«.

Woodburn, idąc śladem innych amerykańskich prawników, przeprowadza następującą różnicę między interpretacyą konstytucyi a jej konstrukcyą prawną, wprost przez nią nieprzewidzianą, lecz wynikającą koniecznie z jej norm. Zdaniem jego, interpretacya wyjaśnia tekst pisany; jest sztuką odnalezienia rzeczywistej treści terminów i zdań. Konstrukcya prawna natomiast nie zajmuje się oddzielnymi wyrazami i zdaniami, lecz całością. Zaczyna ona od skonstatowania rzeczywistych zadań i zamiarów ustaw zasadniczych państwa i stosownie do tego określa naturę wytworzonych przez nią władz, nie zawsze wyraźnie zdefiniowaną, ale wynikającą z konieczności i zamiarów twórców konstytucyi.

Sądy amerykańskie wypełniają obie powyższe czynności.

Dla uzasadnienia tego, co mówiłem we wstępie do pracy niniejszej: że nie należy zbyt ostro przeciwstawiać sobie t. zw. pisanych i niepisanych konstytucyi, przytoczę tu zdanie cytowanego już prof. Woodburna o konstytucyi Stanów Zjednoczonych.

»Chociaż konstytucyę naszą uważa się najczęściej za pisaną, jednakże w rzeczywistości nie jest ona wyłącznie taką. Zwyczaj zaopatrzył nas w konstytucyę w połowie niepisaną... stanowią ją następujące zasady: 1) wyborcy prezydenta głosować powinni na kandydata swej partyi; 2) prezydent nie może być wybrany na trzecie czterolecie; 3) pre-

zydent może udzielić dymisyi urzędnikom federalnym bez udziału Senatu; 4) zarówno Senat, jak i Izba deputowanych zarządzają różnemi sprawami, zapomocą komisyi, które w Izbie niższej składają się z osób, mianowanych przez jej prezesa, w wyższej zaś wybranych przez samych członków; 5) Senat nie powinien odmówić zatwierdzenia ministrów, mianowanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych; 6) członek kongresu mieszkać powinien w tym okręgu, który go wybrał; 7) zgromadzenie członków partyi określa jej program polityczny, któremu w stopniu równym winien się poddać wyborca, poseł i senator«.

Z powyższego ustępu można wnioskować, że partye polityczne w Stanach Zjednoczonych stanowią ważny czynnik mechanizmu konstytucyjnego. Istotnie, są one, śmiało rzec można, nawet ich główną sprężyną. Partye amerykańskie są wybornie zorganizowane i kierują wszelkimi wyborami czy to do kongresu, czy na prezydenta. Ich zjazdy określają naprzód całą kampanię. Kilku przywódców partyi politycznej, mającej w danym czasie większość w kongresie i swego prezydenta, rządzi państwem.

W Stanach Zjednoczonych rządy te jednak są poczęści osłabiane przez zupełne oddzielenie władzy prawodawczej od wykonawczej, wskutek czego rząd właściwy nie skupia się wyłącznie w gabinecie. Ta sama przyczyna powoduje czasem dysharmonię między prezydentem a kongresem, jeżeli

większość tego ostatniego należy do innej partyi, aniżeli on sam.

Charakterystyczne jest, że polityce w Stanach Zjednoczonych A. P. nie oddają się ludzie bardzo wybitni, głównie dlatego, że wolą albo pomysłowość swą i energię skierować ku zdobyciu wielkich fortun, co ułatwiają tam różne okoliczności, albo oddać się innym zawodom np. adwokackiemu, naukowemu itp. Zajmowanie się polityką nie popłaca tak, jak działalność przemysłowo-handlowa, przytem zazwyczaj nie zajmuje się długo wybitnych miejsc w państwie: prezydent najwyżej przez lat 8 piastuje swój urząd, posłowie rzadko kiedy przesiadują dłużej w parlamencie; w tym ostatnim trudno się odznaczyć wobec braku wielkich dyskusyi i skupienia całej pracy w komisyach; zajmowanie się polityką naraża na grube nieraz nieprzyjemności z powodu bardzo zaciekłych walk partyjnych; stanowisko wreszcie deputowanego albo senatora nie daje tego znaczenia, co np. w Europie.

Amerykanie, ograniczywszy atrybucye kongresu i parlamentów w stanach poszczególnych, uważają że czynny udział w życiu politycznem nie wymaga wybitnych zdolności. Wszechpotężni przedstawiciele kapitału wolą mieć w osobie posłów powolne narzędzie swej woli, niż ludzi samodzielnych. Dlatego też naogół świat polityczny w Stanach Zjednoczonych nie przedstawia się świetnie.

Czy tak będzie zawsze? Jest to wątpliwe; jeżeli bowiem dotychczas kongres i parlamenty Stanów nie były widownią wielkich walk socyalno-polity-

cznych, w których ścierałyby się różne światopoglądy; jeżeli prawodawstwo tych zgromadzeń nie potrzebowało bardzo wysilać swej twórczości dla wielkich reform: to w przyszłości, kiedy warunki egzystencyi będą w Stanach Zjednoczonych utrudnione skutkiem zajęcia gruntów dotychczas wolnych, wzrostu ludności i większego rozwoju kapitalizmu w Ameryce i innych częściach świata, który zwęzi rynki — społeczeństwo w Stanach Zjednoczonych będzie musiało przystąpić do wielkich przeobrażeń społecznych, które wymagać będą wybitnych polityków.

Plagą w życiu politycznem Stanów Zjednoczonych jest potęga trustów i bogaczy, którzy wywierają wpływ przemożny na wszystkie sfery życia publicznego, centralizując częściowo działanie instytucyi demokratycznych. Możnaby o tem pisać bardzo wiele, ale nie leży to w zakresie pracy niniejszej; zaznaczę tyko, że środki zaradcze przeciwko temu złu leżą w sferze wielkich przeobrażeń socyalnych, a nie w reformach prawno-państwowych.

Stany Zjednoczone, jako całość, posiadają własne terytoryum, złożone z okręgu Kolumbia, w którym mieszczą się władze federalne, oraz z rozległych przestrzeni ziemi, znajdujących się pod ich zarządem, zwanych terytoryami, które są jakby stanami w zarodku.

Arsenały wojenne i morskie, forty i latarnie morskie zbudowane są przez rząd federalny w różnych częściach Stanów Zjednoczonych na grun-

tach kupionych przezeń od osób prywatnych. Poszczególne stany, od których grunta te zależą, zazwyczaj ustępują je chętnie całkowicie Federacyi z tem zastrzeżeniem, że ustąpienie to będzie zniesione z chwilą, kiedy wzmiankowane grunta przestaną się użytkować dla celów wojennych państwa.

Urządzenie terytoryów jest nader ciekawe, gdyż wykazuje, jak doskonale dadzą się pogodzić jaknajdemokratyczniejsze instytucye państwowe z istnieniem w granicach państwa terenów, zamieszkałych przez ludność w części barbarzyńską. Dlatego też wspomnę o organizacyi amerykańskich terytoryów.

Rozmaite terytorya posiadają różną organizacyę, stosownie do warunków kulturalnych swych mieszkańców, stopnia zaludnienia itp.

Z początku rząd federalny dla zarządu terytoryami mianował gubernatorów i sędziów; później, ze wzrostem kultury mieszkańców, nadawał terytoryom prawa posiadania własnych zgromadzeń prawodawczych, wybieranych przez ich ludność. Wreszcie terytorya przeobrażały się w stany z przynależnemi im prawami.

Wypada mi teraz scharakteryzować ustrój stanu, wreszcie autonomię i samorząd niższych jednostek terytoryalnych.

Organizacya prawnopaństwowa poszczególnych stanów jest w szczegółach różna. Nie mogę opisywać ustroju wszystkich 45-ciu stanów, gdyż wymagałoby to całego tomu. Z konieczności zatrzymam się na ich najpowszechniejszych cechach.

Stany są niezależne od republiki, posiadające własne życie publiczne. Każdy obywatel Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej odczuwa bezporównania więcej wpływ prawodawstwa, administracyi, sądownictwa i różnych instytucyi stanu, którego jest mieszkańcem, aniżeli Federacyi.

Zgromadzenia prawodawcze stanów składają się z dwuch Izb: poselskiej i senatu. Członkowie ich są wybieralni zazwyczaj przez tych samych wyborców. Senatorów wybiera się z większych okręgów wyborczych, aniżeli posłów, przez co pierwszych jest mniej od drugich; senatorami są ludzie starsi i wybierani na czas dłuższy od posłów.

System wyborczy jest rozmaity w różnych stanach, wszędzie jednak zbliża się do powszechnego prawa głosowania, albo jest niem; w niektórych stanach wymaga się od wyborcy umiejętności przeczytania ustępów z konstytucyi, w innych — opłacania jakichkolwiek podatków. Stany: Kolorado Wyoming, Washington, Utaha i Idaho nadały kobietom równe prawa wyborcze z mężczyznami.

Zgromadzenia prawodawcze stanów nie mają bardzo szerokich atrybucyi, gdyż mieszkańcy, niedowierzając im, wciągnęli do konstytucyi cały szereg praw zwykłych, przez co ograniczyli zakres działalności prawodawczej tych zgromadzeń.

Ustawy konstytucyjne prawie zawsze muszą być zatwierdzane przez głosowanie bezpośrednie uprawnionych do tego obywateli. Zmiany w konstytucyi czy to ogólne, czy tylko częściowe wy-

magają dość złożonych czynności i napotykają różne trudności.

Zgromadzenia prawodawcze w stanach nie mogą z inicyatywy własnej przedsiębrać ogólnej rewizyi konstytucyi. W razie zjawienia się na porządku dziennym tej kwestyi, głosowanie bezpośrednie obywateli stanu rozstrzyga, czy zwołać albo nie konwent dla przeprowadzenia rewizyi konstytucyi. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej, Zgromadzenie prawodawcze zwołuje konwent, który wybiera się na podstawie zwykłego głosowania. Ten ostatni oddaje rezultat swej pracy tj. projekt zmiany konstytucyi do zatwierdzenia uprawnionym do głosowania mieszkańcom stanu.

Zgromadzenia prawodawcze mogą same występować z częściowymi projektami zmiany konstytucyi; w niektórych stanach potrzebna jest do tego prosta większość głosów, w innych większość dwuch trzecich, prawie zawsze jednak poprawki te bywają zatwierdzane przez głosowanie bezpośrednie obywateli stanu. W wielu stanach projektowane przez Zgromadzenia prawodawcze reformy, zanim wejdą do konstytucyi, powinny być przyjęte przez dwa następujące po sobie Zgromadzenia prawodawcze, niezależnie od głosowania obywateli.

Rewizya konstytucyi, albo częściowe jej zmiany w różnych stanach odbywają się w szczegółach w sposób rozmaity.

Władza wykonawcza spoczywa w rękach gubernatora i kilku wyższych urzędników, wybiera-

nych przez obywateli. Ma on zwykle prawo veta w stosunku do uchwał Zgromadzeń prawodawczych w tym zakresie, co prezydent w stosunku do Kongresu; niektóre stany nie dają mu jednak tego prawa.

Gubernator jest dowódcą milicyi i jako taki czuwa nad zewnętrznem bezpieczeństwem stanu tj. żeby wszelki napad nań był odparty, i jego wewnętrznym spokojem i porządkiem.

Zazwyczaj, choć nie zawsze, posiada gubernator prawo ułaskawiania przestępców w większym lub mniejszym zakresie.

Inni wyżsi urzędnicy administracyjni bywają najczęściej także wybierani przez obywateli, skutkiem czego są oni wzajemnie i od gubernatora niezależni. Okoliczność ta wpływa ujemnie na jednolitość administracyi.

Jak widzimy, zgubne oddzielenie zupełne władzy prawodawczej od wykonawczej istnieje także i w poszczególnych stanach.

Władza sądowa w stanach ma podobnie rozległe atrybucye, jak i w ustroju Federacyi; sędziowie są wybieralni bądź przez obywateli, bądź przez Zgromadzenia prawodawcze i to na czas względnie krótki. Z tego powodu sądownictwo stanów stoi niewysoko.

Obserwatorowie życia politycznego Stanów Zjednoczonych stwierdzają, że wewnętrzne sprawy poszczególnych stanów wzbudzają coraz mniejsze zainteresowanie obywateli w porównaniu ze sprawami federacyi. Widać z tego, że coraz ściślejsze

węzły łączą ze sobą ogół obywateli Stanów Zjednoczonych.

Pozornie wydawać się to może dziwne, gdyż, jak zaznaczyłem wyżej, prawodawstwo stanów obejmuje daleko więcej spraw dotyczących obywateli od prawodawstwa Federacyi; jednakże w gruncie rzeczy zjawisko powyższe jest zupełnie naturalne: Amerykanie wytworzyli oddawna organizacyę polityczną, która odpowiada ich potrzebom, co wraz z przyczynami, o których wspomniałem wyżej, powoduje brak silnych dążności ku wielkim reformom społecznym; obecnie cała ich energia skierowana jest ku zdobyciu jaknajlepszych warunków bytu materyalnego. Sprawy federalne, dotyczące systemu celnego, komunikacyi, handlu itp., mające pierwszorzędne znaczenie dla ich spraw gospodarczych, budzą więc najżywszy interes. Przy zmianie warunków, z chwilą wysunięcia się wielkich zagadnień socyalnych — życie polityczne w poszczególnych stanach nabierze większej intensywności, a ich zgromadzenia polityczne staną się areną wielkich walk...

Jeszcze jedna przyczyna wpływa na osłabienie interesu do spraw politycznych poszczególnych stanów — wzrost wielkich miast. Istotnie, niektóre wielkie miasta skupiają w sobie jedną trzecią, jedną czwartą, nawet połowę mieszkańców stanu; wewnętrzne sprawy takiego miasta budzą większy interes, aniżeli stanu.

W Zgromadzeniach prawodawczych stanów kwitnie przekupstwo, i to jest jednym z powodów niedowierzania obywateli swym posłom i dążności

do zwężenia atrybucyi zgromadzeń na korzyść bezpośredniego głosowania obywateli. To ostatnie z powodu wielkiej ilości osób, biorących w niem udział, jest mniej dostępne dla korupcyi — niepodobna bowiem większości ich przekupić.

Autonomia hrabstw, miast i gmin wiejskich jest w stanach bardzo obszerna i zasługuje w zarysie tym na wzmiankę.

»Prawo, mówi Wilson, wychodzi z ośrodka w tem znaczeniu, że ustanawia się jedno dla całego stanu przez jego Zgromadzenie prawodawcze; przepisy prawa są szczegółowe nawet w drobiazgach, ale jego zastosowanie i sama władza wykonawcza mają charakter lokalny. Istnieje jeden wspólny szeroki plan, ale legion osób jest uprawniony do wykonywania go, niezależnie od siebie; lokalne zastosowanie jego zasad pociąga za sobą rozmaitość nieskończoną«.

W rozmaitych częściach Stanów Zjednoczonych instytucye lokalne mają w szczegółach różną formę, zależną od okoliczności historycznych, gospodarczych itp. Wogóle rozróżnić można trzy typy tych organizacyi; pierwszy w stanach nad oceanem Atlantyckim, stanowiących Nową Anglię; drugi — w stanach południowych; trzeci wreszcie w pozostałych.

W Nowej Anglii punktem ciężkości życia społecznego na prowincyi jest gmina wiejska, albo, jeżeli kto woli, okręg wiejski; hrabstwa nie odgrywają tu dużej roli. Jego mieszkańcy korzystają z szerokiej autonomii i samorządu. Wszyscy mężczyźni, którzy ukończyli lat 21, biorą udział w Zgro-

madzeniu okręgu wiejskiego, mającego szerokie atrybucye. Do jego kompetencyi należy: utrzymanie dróg i przeprowadzenie nowych, dobroczynność, sprawy sanitarne i różne inne o charakterze kulturalnym, wreszcie zarząd majątkiem okręgu. Sprawami oświaty zarządzają wybieralne komitety szkolne.

Zgromadzenia okręgów wiejskich uchwalają budżet okręgowy i odpowiednie podatki; wybierają zarząd stały, złożony z kilku osób, których liczba jest zawsze nieparzysta i kilku innych urzędników, oraz sędziów niższej instancyi; organizują policyę miejscową.

Cała administracya lokalna spoczywa w rękach ludzi, wybierających i zależnych bezpośrednio, czy pośrednio od mieszkańców okręgu wiejskiego.

Kontrola rządu stanu nad autonomią i samorządem lokalnym polega na tem, że może on przymusić mieszkańców i urzędników okręgu do wykonywania ustaw ogólnych, oraz baczy, żeby obciążenie podatkowe na cele lokalne nie przeszło pewnej normy.

W innych częściach Stanów Zjednoczonych okręg wiejski przedstawia się inaczej i ma mniejsze atrybucye, jak nad Atlantykiem; zawsze jest jednak jednostką autonomiczno-terytoryalną. Powoli, szczególnie w stanach północno-zachodnich, poczyna on odgrywać coraz większą rolę.

W stanach południowych punktem ciężkości życia miejscowego stało się od samego początku hrabstwo.

Hrabstwo zajmuje się utrzymywaniem dróg, szkol-

nictwem, dobroczynnością, utrzymywaniem więzień i różnemi sprawami kulturalnemi; nie ma ono jednak własnego ciała przedstawicielskiego, tylko Biuro Zarządu głównego, złożone z komisarzy hrabstwa. Posiada ono licznych urzędników, których większość jest wybieralna. Hrabstwo ma też wybieralnych sędziów.

W innych stanach zarówno hrabstwa, jak i okręgi wiejskie odgrywają wybitną rolę w życiu prowincyi.

Miasta posiadają organizacyę specyalną i bardzo różnorodną; w niektórych stanach doszły one do takiej potęgi, że uniezależniły się zupełnie od Zgromadzeń stanowych.

Autonomia miast jest szeroka; większe z nich posiadają Zgromadzenie prawodawcze, złożone z dwuch izb i mera, którego atrybucye podobne są do gubernatorskich. Władze miejskie są wzorowane na władzach stanu.

Z powyższego przedstawienia organizacyi Stanów Zjednoczonych widoczne są jej wady i zalety.

Pierwsze dają się sformułować w sposób następujący: a) konstytucya zawiera niedomówienia, które przy pewnych okolicznościach stać się mogą powodem konfliktów między władzami federalnemi, a stanowemi; b) zupełne oddzielenie władzy wykonawczej od prawodawczej stwarza bardzo ciężki aparat państwowy, w którym różne jego części nietylko nie mają kontaktu, ale nawet sobie prze-

szkadzają wzajemnie; c) wybieralność ważniejszych urzędników, którzy są właściwie od siebie niezależni, wytwarza rozbieżność w czynnościach administracyi; d) wybieralność sędziów na czas krótki czyni ich zależnymi od partyi politycznych i odbija się ujemnie na wymiarze sprawiedliwości.

Niektórzy badacze stosunków w Stanach Zjednoczonych dodają do tych wad jeszcze dwie inne, wynikające z ustroju federalistycznego: a) słabość władzy centralnej; b) niedogodności wynikające z różnorodnego prawodawstwa poszczególnych stanów.

Powyższe zarzuty wydają mi się nieuzasadnione.

Wyjątkowe warunki, w jakich się znajduje Federacya wobec państw obcych, i zapewnione bezpieczeństwo czynią silniejszą władzę centralną zbyteczną; dla utrzymania wewnątrz ładu, zagwarantowania całości Federacyi — jest ona zupełnie dostateczna. Co do rozmaitości ustawodawstwa nie jest ona tak wielka we wszystkich dziedzinach życia i nie nastręcza nadzwyczajnych trudności prawnikom. Stwierdza to taki krytyczny i gruntowny pisarz, jak Wilson.

Nie ulega wątpliwości, i wszyscy prawie pisarze zgadzają się na to, że ustrój federalistyczny Stanów Zjednoczonych, jest jedną z głównych przyczyn ich rozkwitu: stworzył on nader przyjazne warunki dla rozwoju energii i inicyatywy obywateli i dał im szeroką wolność, która wydała jaknajlepsze rezultaty.

Jeden tylko Klaudyusz Janet, przypisuje świetny rozwój Stanów Zjednoczonych okolicznościom

przypadkowym, a nie przyczynom głębszym, do których należy ich ustrój polityczny.

III.

Konstytucya federalna Związku Szwajcarskiego podobna jest do konstytucyi Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, która wywarła niewątpliwie na nią znaczny wpływ; podobieństwo to jednak jest tylko ogólne i nie wyklucza, jak to niżej wykażę, poważnych różnic.

Konstytucya federalna stwierdza w swym tekście wyraźnie, że poszczególne kantony, z których się składa Związek Szwajcarski, zachowują swą władzę zwierzchnią, o ile ta nie jest ograniczona przez konstytucyę.

Zakres spraw, przynależnych centralnym władzom federalnym, jest w Związku Szwajcarskim znacznie szerszy, aniżeli w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej; wchodzą doń: stosunki z obcemi mocarstwami, sprawy wojskowe, ustawodawstwo handlowe, poczty i telegrafy, koleje żelazne, prawodawstwo fabryczne, ustawy o polowaniu, środki zaradcze przeciwko epidemiom, zarząd stowarzyszeń religijnych, zamykanie klasztorów.

Federalna władza prawodawcza ma prawo nadzoru nad niektóremi sprawami, chociaż bezpośrednio niemi nie zarządza, np. nad rzekami, mostami, lasami i najważniejszemi drogami. Konstytucye kantonalne podlegają jej zatwierdzeniu, jak również prawa kantonalne o prasie, nabywaniu nieruchomości i głosowaniu w sprawach gminnych. Kon-

stytucya federalna gwarantuje podstawowe wolności obywatelskie wszystkim obywatelom.

Związek Szwajcarski zatwierdza i gwarantuje konstytucye kantonów, jeżeli: a) konstytucye te i zmiany nie zawierają w sobie nic przeciwnego ustawom konstytucyi federalnej; b) jeżeli zapewniają korzystanie z praw obywatelskich zgodnie z formami republikańskiemi, przedstawicielskiemi i demokratycznemi; c) jeżeli były przyjęte przez lud (obywateli kantonu) i mogą ulec rewizyi na żądanie absolutnej większości obywateli.

Jeżeli władze kantonalne na wypadek zamieszek lub zaburzeń w kantonach nie mogą zwrócić się do rządu federalnego o pomoc, to ma on prawo z własnej inicyatywy wmieszać się do spraw kantonu, wysyłając tam wojska związkowe dla zaprowadzenia porządku. Wypadek taki zdarzył się w początkach dziewiątego dziesięciolecia XIX. w., podczas poważnych zaburzeń w kantonie Tesseńskim. W zwykłych warunkach rząd federalny nie spełnia prawie czynności wykonawczych w kantonach.

Władza wykonawcza rządu federalnego dotyczy spraw następujących: zagranicznych, cłowych, pocztowych, telegraficznych, arsenałów, monopolu spirytusowego, politechniki i wojskowości. Ale i w zakresie tych ostatnich pełnomocnictwa rządu centralnego są ograniczone; dowodzi on wojskiem podczas wojny, mianuje wszystkich oficerów i reguluje sprawy ogólne, dotyczące armii. We wszystkich innych sprawach spełnia on tylko funkcyę nadzoru.

Wogóle zaś prawa, uchwalone przez Związek Szwajcarski, wykonywają się przez władze kantonalne i wyroki sądu federalnego przez administracyę kantonalną.

Związek Szwajcarski, jak widzimy, posiada, w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, szerszą władzę prawodawczą; natomiast jego władza wykonawcza jest węższa. W stosunku do kantonów posiada on za to większą od Stanów Zjednoczonych władzę nadzorczą — dość wspomnieć prawo zatwierdzania konstytucyi kantonów.

Specyalnie w zakresie ustanawiania podatków Stany Zjednoczone Ameryki Północnej posiadają większą władzę od Związku Szwajcarskiego.

W Szwajcaryi dochody Federacyi powstają: z jej majątku, z ceł, poczt i telegrafów, wreszcie z podziału przez pół podatku nałożonego na uwolnionych od służby wojskowej; tylko w razie, gdyby powyższe źródła dochodów nie były dostateczne, Związek Szwajcarski ma prawo nałożyć na kantony obowiązek dostarczania mu potrzebnych sum.

Organem prawodawczym Federacyi jest Zgromadzenie federalne, składające się, jak Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z dwuch izb, reprezentujących ogół mieszkańców i kantony: Rady narodowej i Rady kantonalnej. Władzę wykonawczą sprawuje Rada federalna.

Każdy obywatel szwajcarski, który ukończył lat 20 i nie jest duchownym, ma prawo głosu wedle konstytucyi kantonu, do którego należy, wy-

biera posłów do Rady narodowej na lat trzy. Członków Rady kantonalnej wybierają: kantony po dwuch i półkantony po jednym.

Rada federalna jest złożona z 7 członków, wybranych przez Zgromadzenie federalne, t. j. przez Radę narodową i Radę kantonów. Wybory odbywają się na wspólnem ich posiedzeniu.

Atrybucye Zgromadzenia federalnego są rozległe, gdyż nie ograniczają się, jak zobaczymy, wyłącznie do działalności ustawodawczej, lecz ją przekraczają; należą tu:

1) występowanie w imieniu Związku Szwajcarskiego w charakterze władzy najwyższej wobec innych mocarstw; kontrola nad wszelkiego rodzaju przymierzami z niemi i aliansami; decydowanie w sprawie wojny i pokoju; uchwalanie praw dotyczących armii federalnej, oraz przedsiębranie środków utrzymania neutralności i bezpieczeństwa zewnętrznego Związku Szwajcarskiego.

2) Podtrzymywanie powagi Federacyi wobec kantonów; przedsiębranie środków dla: utrzymania bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego oraz nietykalności konstytucyi kantonów.

3) Rozsądzanie w drodze apelacyjnej postanowień Rady federalnej i kwestyi, dotyczących umów kantonów między sobą i z obcemi mocarstwami.

4) Ustawodawstwo Związku szwajcarskiego, piecza nad nienaruszalnością konstytucyi federalnej i wypełnianiem wszystkich zobowiązań Związku.

5) Uchwalanie budżetów federalnych i kontrola finansów Związku.

6) Organizacya administracyi Związku przez ustanawianie urzędów i mianowanie urzędników federalnych.

7) Dozór nad sądownictwem federalnem i działalnością Rady federalnej, polegającej na przyjmowaniu skarg na jej decyzyę, i ich załatwianiu; rozstrzyganie konfliktów administracyjnych.

8) Praca nad rewizyą konstytucyi, która należy także do narodu.

Rada narodowa i Rada kantonów obradują na wspólnem zebraniu pod przewodnictwem prezesa pierwszej i rozstrzygają sprawy większością głosów w wypadkach następujących:

1) wyboru Rady federalnej, Kancelaryi i Sądu federalnego i głównodowodzącego armią Związku.

2) narady nad zastosowaniem prawa łaski;

3) rozstrzygania spraw, dotyczących kompetencyi różnych władz.

Konstytucya upoważnia jedynie Związek Szwajcarski do zawierania przymierzy i traktatów z obcemi mocarstwami, szczególnie cłowych i handlowych; jednakże, jako wyjątek od tej zasady ogólnej, pozwala ona kantonom zawierać umowy z obcemi mocarstwami w sprawach: gospodarczych, sąsiedzkich i policyjnych — jednakże pod warunkiem, że nie będą zawierały nic szkodliwego dla Związku Szwajcarskiego i innych kantonów.

Członków Rady kantonalnej wybierają kantony w sposób określony przez ich własną konstytucyę.

Rada federalna składa się z 7 osób, wybieranych na przeciąg sesyi Rady narodowej; funkcye

Rady federalnej są te same, co gabinetu ministrów; stanowisko jej jednak wobec innych władz odmienne od tego ostatniego w państwach z rządem parlamentarnym. Chociaż jest ona wybierana przez obie Izby, jednakże w politycznem znaczeniu tego słowa nie jest przed niemi odpowiedzialna i ani w całości ani w części nie ustępuje na wypadek różnicy zdań z większością członków Rady narodowej.

Twórcy konstytucyi federalnej dążyli do tego, aby władza wykonawcza należała doń niepodzielnie; w praktyce jednak wytworzył się inny stan rzeczy: każdy członek Rady federalnej stoi na czele jednego departamentu, skupiającego w sobie zarząd poszczególnej gałęzi administracyi. Departamenty te są następujące: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i policyi, wojskowy, finansów i podatków, przemysłu i rolnictwa, poczt i dróg żelaznych.

Wszystkie te departamenty są ściślej ze sobą związane w Szwajcaryi, aniżeli gdzieindziej. Jeden z 7-miu członków Rady federalnej jest prezesem Związku Szwajcarskiego, wybieranym wraz z wiceprezydentem na rok jeden przez Zgromadzenie federalne. Konstytucya zastrzega wyraźnie, żeby prezydent nie został w roku następnym wybrany ponownie na swój urząd albo wiceprezydenta. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech Rady federalnej jest okoliczność: że członkowie jej nie należą do jednej partyi lecz do dwuch lub kilku, i często większość ich ma inne poglądy, aniżeli

większość Rady narodowej. Wprawdzie w monarchiach konstytucyjnych bez rządów parlamentarnych spotykamy się z ministeryami, których poszczególni ministrowie należą do różnych kierunków; ale wybiera ich monarcha a nie parlament. Członkowie Rady federalnej urzędują zazwyczaj bardzo długo.

Oprócz atrybucyi administracyjnych, posiada Rada federalna także i niektóre sądowe, niezależnie od Sądu federalnego, który ma głównie rozstrzygać spory z zakresu prawa publicznego; nie może jednak rozpatrywać konfliktów prawno-administracyjnych. Zostały one przekazane Radzie federalnej z prawem apelacyi w większości wypadków do Zgromadzenia federalnego.

Sądowe atrybucye Rady federalnej powodują to, że wydaje ona często wyroki samowolne, gdyż, nie będąc w ścisłem znaczeniu tego słowa instytucyą sądową, kieruje się motywami natury praktyczno-politycznej.

Widzimy więc, że w federalnej konstytucyi szwajcarskiej niema ścisłego oddzielenia władz, przeciwnie, łączą się one ze sobą często.

Najciekawszą stroną urządzeń politycznych w Szwajcaryi jest bez wątpienia bezpośredni udział narodu w prawodawstwie, czyli referendum. Ma ono w sprawach całego Związku Szwajcarskiego ograniczone zastosowanie — tylko przy zmianach w konstytucyi federalnej.

Rewizya konstytucyi następuje, kiedy zażądają

tego: obie Izby Zgromadzenia federalnego, jedna z Izb, nakoniec 50.000 wyborców drogą petycyi.

W pierwszym wypadku Izby przystępują do obrad i uchwalają odpowiednie zmiany w istniejącej konstytucyi, poczem lud zatwierdza je, albo odrzuca; w razie przyjęcia potrzebna jest dla ich prawomocności jeszcze zgoda większości kantonów. W drugim i trzecim wypadku żądanie rewizyi konstytucyi oddaje się ludowi do orzeczenia, czy ma być spełnione albo nie; jeżeli lud zgadza się na rewizyę, następują nowe wybory do Izb i one to przygotowują projekt zmian, który znowu oddaje się do zatwierdzenia ludowi i kantonom. Decyduje większość. Wyrazem woli kantonów jest zdanie większości głosujących obywateli.

Prawa zwykłe, nieobjęte przez konstytucyę i rezolucye, mające ogólne znaczenie, których ustanowienie nie jest nagłe, mogą być oddawane ludowi do zatwierdzenia, jeżeli tego zażąda 30.000 obywateli, albo 8 kantonów.

Głosowanie ludu — referendum nie jest poprzedzone przez żadne obrady głosujących, które są niemożliwe; lud daje tylko odpowiedź twierdzącą, albo przeczącą.

Inicyatywa ludowa ogranicza się tylko do uchwalenia praw konstytucyjnych. O formie jej wspomniałem wyżej.

Zmiany konstytucyi federalnej w Związku Szwajcarskim odbywają się dość często; o charakterze ich powiem słów kilka później, po całko-

witem przedstawieniu urządzeń federalnych i kantonalnych.

Ważną instytucyą Związku Szwajcarskiego jest Sąd Federalny, złożony z 9 osób, wybieranych na trzy lata przez Zgromadzenie Federalne, które zpośród nich co dwa lata wybiera prezesa i wiceprezesa sądu; to samo ciało, na ten sam termin, wybiera zastępców sędziów, także w liczbie dziesięciu.

Sędziowie w czasie sprawowania swych obowiązków, nie mogą zajmować innych urzędów, albo oddawać się innym profesyom; nie mogą też być członkami żadnej korporacyi.

Jurysdykcya Sądu Federalnego jest różnorodna; należą doń:

1) Sprawy dotyczące prawa publicznego, jak: spory między kantonami o dotrzymanie umów międzykantonalnych, o granicę; konflikty między władzami różnych kantonów; wydawanie przestępców; kwestye umów między kantonami a obcymi rządami; wreszcie procesy o prawa obywatelskie, wynikające z konstytucyi federalnej, albo kantonalnej. Sprawy ostatniej kategoryi są najczęstsze. W przeciwstawieniu do sądów w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej Sąd Federalny nie rozpatruje jednak kwestyi, czy prawa federalne są zgodne albo nie z konstytucyą federalną.

Kompetencya Sądu Federalnego w zakresie spraw, dotyczących prawa publicznego, rozszerza się stopniowo pod wpływem praktyki życiowej. Broni on obywateli przed nadużyciem władz, samowolnem zwężaniem przez nie praw obywatelskich.

Jego kompetencya rozszerzyła się aż do zażaleń na władze kantonalne za odmawianie wymiaru sprawiedliwości. Sąd Federalny rozpatruje je nawet wówczas, kiedy powód twierdzi tylko ogólnie, na podstawie dowodów negatywnych, że sędzia odmówił mu wymiaru sprawiedliwości przez dowolne zastosowanie prawa. Konstytucya Związku Szwajcarskiego nie nadała Sądowi Federalnemu tych rozległych atrybucyi, który je jednak faktycznie posiada. Oczywiście taka praktyka sądowa wzmacnia władzę Związku Szwajcarskiego.

2) Sprawy cywilne w niektórych tylko wypadkach. Rada Federalna rozpatruje mianowicie: a) w charakterze instytucyi apelacyjnej od Sądu Kantonalnego ostatniej instancyi — procesy opierające się o prawa federalne, gdzie chodzi przynajmniej o sumę 3000 franków, albo niedającą się naprzód określić; b) w charakterze sądu już nie apelacyjnego lecz pierwszej instancyi, — sprawy należące doń jedynie ze względu na procesujące się strony, a więc: między kantonami, a osobami prywatnemi albo korporacyami przynajmniej o 3000 franków; między kantonami jednymi a drugimi o takąż sumę; między Związkiem Szwajcarskim kantonów, a jednym lub kilkoma kantonami, wreszcie — jeżeli stroną odpowiadającą jest Związek Szwajcarski. W innych wypadkach sprawy — opierające się nawet o prawa federalne, podlegają sądom kantonalnym.

W razie dobrowolnej zgody dwuch procesujących się stron, każda sprawa może być oddana

do rozpatrzenia Sądowi Federalnemu, jeżeli kwestya sporna uznana jest przez prawo federalne za ważną.

3) Sprawy karne, do których należą: dotyczące zdrady stanu, powstania i gwałtów popełnionych przeciwko władzom federalnym, naruszenia zobowiązań międzynarodowych, przestępstw politycznych, skutkiem których powstają zaburzenia, wymagające wmieszania się władz politycznych.

Niezależnie od spraw politycznych, wedle zdania niektórych władz, Sąd Federalny może rozpatrywać cały szereg innych. Urzędnicy federalni, którzy za przestępstwa profesyonalne pociągani są zwykle do sądów kantonalnych, mogą na żądanie Zgromadzenia Federalnego, albo Rady Federalnej stawać przed Sądem Federalnym.

Niektóre inne procesy mogą jeszcze za zezwoleniem Zgromadzenia Federalnego przejść do kompetencyi Sądu Federalnego na podstawie specyalnych omówień w konstytucyi.

Izba apelacyjna Sądu Federalnego rozpatruje skargi na wyroki sądów kantonalnych w zakresie niektórych spraw: policyjnych, bankowych i fiskalnych.

Wspomniałem już wyżej, że Zgromadzenie Federalne i Rada Federalna rozsądzają niektóre sprawy administracyjne; mówiąc teraz o sądownictwie związkowem wogóle, wymienię je szczegółowo.

Do atrybucyi federalnej jurysdykcyi administracyjnej należą sprawy dotyczące: zwoływania milicyi kantonalnej, zarządu szkołami publicznemi, wolności handlu, cen na produkty i prawa rozwozu, wolno-

ści wyznań i kultów, prawomocności wyborów kantonalnych i głosowania, interesów handlu, umów z obcemi mocarstwami, uwalniania od wojska itp.

Na wzór Stanów Zjednoczonych i w Związku Szwajcarskim obowiązuje zasada, że wyroki sądów każdego kantonu winny być wykonywane na całem jego terytoryum.

Zestawiając atrybucye i znaczenie Sądu Federalnego w Szwajcaryi i Najwyższego Sądu Federalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej Lowell robi słuszną uwagę: że ten ostatni jest bardziej niezależny, gdyż Kongres nie może ograniczać jego kompetencyi, jak to czyni Zgromadzenie Federalne, przez rozpatrywanie konfliktów administracyjnych, i że Najwyższy Sąd w Stanach Zjednoczonych, łączy się z całym szeregiem innych federalnych instytucyi sądowych, podczas gdy w Szwajcaryi zajmuje stanowisko odosobnione.

Organizacya kantonalna w Szwajcaryi zasługuje z wielu względów na uwagę. W niektórych kantonach przetrwała jeszcze stara instytucya zgromadzeń ludowych; nieomal wszyscy mieszkańcy kantonu bywają na nich obecni — udział w obradach biorą uprawnieni do tego przez konstytucyę, obywatele kantonu — pełnoletni mężczyźni. Takie Powszechne Zgromadzenie Obywateli (Landsgemeinde) odbywają się jeszcze w Uri, Glarusie, w dwuch Unterwaldenach i Appenzlach; przewodniczy im naczelnik władzy wykonawczej — Landmann. Zgromadzenia te mają władzę zwierzchnią w kantonach: uchwalają prawa, kontrolują administracyę, wybie-

rają urzędników i mogą nawet zmienić konstytucyę. Ze wzrostem ludności coraz trudniej w Zgromadzeniach tych obradować, dlatego w półkantonie Appenzel-Anserrhoden obrady i poprawki do praw są na nich wykluczone zupełnie; obecni mogą tylko zatwierdzać albo odrzucać przedłożone im wnioski. W pozostałych kantonach i półkantonach, gdzie Zgromadzenia te istnieją z wyjątkiem Glarusa, obrady się odbywają, ale wnoszenie poprawek do praw nie jest dopuszczalne.

Oprócz Zgromadzenia Powszechnego Obywateli, w powyższych kantonach istnieją jeszcze Rady Kantonalne, które przygotowują wszystko, co jest niezbędne do obrad na zgromadzeniach i odgrywają ważną rolę w zarządzie kantonu. Rady te nie są, dzięki dziwnej niekonsekwencyi, wybierane przez Zgromadzenia, lecz przez oddzielne okręgi wyborcze i dopełniają działalność Zgromadzeń Powszechnych Obywateli, a więc: rozpatrują szczegóły, którymi Zgromadzenie nie może się zajmować, wydają rozporządzenia, uchwalają drobne kredyty, kontrolują wydatki i wybierają drugorzędnych urzędników. Oprócz Rady Kantonalnej istnieje jeszcze Rada Administracyjna, wybierana przez Zgromadzenie i będąca organem wykonawczym kantonu. Na czele tej Rady stoi Landmann, który przewodniczy zarazem Powszechnemu Zgromadzeniu Obywateli. (Landsgemeinde).

Taka jest organizacya kilku starych kantonów; pozostałe rządzą się inaczej: nie mają owych Powszechnych Zgromadzeń Obywateli, ale i w nich

lud bierze bezpośrednio udział w prawodawstwie przez głosowanie, co zowie się referendum.

Kantony te posiadają jedną izbę prawodawczą, zwaną zwykle Radą Wielką, która wybierana jest przez równe, powszechne głosowanie na 3 albo 4 lata, z wyjątkiem kilku kantonów. Przy powszechnem głosowaniu zaprowadzono przedstawicielstwo ustosunkowane w kantonach: Tesseńskim, Genewskim, Neuchatelskim, Zougskim, Soloturneńskim. Rada Wielka uchwala prawa, podatki, kredyty, kontroluje administracyę i wybiera ważniejszych urzędników.

Organem władzy wykonawczej jest Rada Wykonawcza, złożona zwykle z 5 albo 7 osób (w kantonie Berneńskim z 9-ciu) i wybierana najczęściej tak, jak i Rada Wielka na lat 3 albo 4. W mniejszej liczbie kantonów Radę Wykonawczą wybiera Rada Wielka; w większości kantonów wybierają ją obywatele kantonów w ten sam sposób, jak i członków Rady Wielkiej.

Na wzór Rady Federalnej, Rady Wykonawcze nie mają charakteru partyjnego: zasiadają w nich nietylko członkowie partyi, mających większość w Radach Wielkich, lecz i przedstawiciele innych partyi. Członkowie Rad Wykonawczych dzielą między sobą kierownictwo poszczególnych gałęzi administracyi.

Szwajcarowie chcieli sobie zapewnić ścisłą kontrolę nad działalnością Rad Wielkich, i możność rozpuszczania ich w każdym czasie i wyboru nowych; dlatego konstytucye kantonalne pozwalają

w każdym czasie pewnej liczbie obywateli od tysiąca do kilkunastu tysięcy — stosownie do kantonu, żądać głosowania ludu w sprawie rozpuszczenia Rady, albo nie; na wypadek decyzyi twierdzącej Rada ustępuje, a nowe wybory powołują inną. Jednakże ten sposób rozpuszczania Rad Wielkich został w czasach ostatnich zarzucony wobec rozpowszechnienia się referendum.

Referendum polega na zatwierdzaniu przez lud w drodze powszechnego i bezpośredniego głosowania praw uchwalonych przez izby prawodawcze.

Są dwa rodzaje referendum: obowiązujące i warunkowe; w pierwszym wypadku prawa uchwalone przez ciała ustawodawcze muszą być bezwarunkowo oddawane ludowi do zatwierdzenia; w drugim tylko na skutek żądania pewnej ilości obywateli, określonej w konstytucyi. W obydwuch wypadkach lud rozstrzyga większością głosów.

Referendum stosować się może do praw zwykłych i praw konstytucyjnych: każda, czy to częściowa, czy całkowita zmiana konstytucyi (a więc praw konstytucyjnych) w Szwajcaryi, oddaje się do zatwierdzenia ludowi; natomiast nie wszystkie konstytucye szwajcarskie nakazują to czynić ze zwykłemi prawami, uchwalonemi przez ciała prawodawcze; obecnie podlegają one prawie w połowie kantonów obowiązującemu referendum, w drugiej zaś warunkowemu (wyjątek stanowi konserwatywny Fryburg, niemający dla praw zwykłych referendum wogóle).

W niektórych małych kantonach istnieje jeszcze

prawo veta ludowego, które właściwie zbliża się do referendum i poprzedziło je w Szwajcaryi; polega ono na tem, że pewna ilość obywateli może zażądać oddania prawa uchwalonego przez Radę Wielką pod głosowanie ludu, które rozstrzyga. Istotną różnicą między prawem veta a warunkowem referendum stanowi to, że w pierwszym wypadku prawo wtedy tylko uważa się za odrzucone, jeżeli przeciwko niemu wypowie się absolutna większość nie głosujących, lecz mających prawo głosu: nie głosujący uważają się za zwolenników poddanego pod głosowanie projektu prawa.

Dopełnieniem referendum, jako formy udziału ludu w prawodawstwie, jest prawo inicyatywy ludowej, polegające na tem, że pewna ilość obywateli może wystąpić z projektem prawa, chociażby Zgromadzenie Prawodawcze było mu przeciwne; głosowanie ludu rozstrzyga.

Nie mogę tu rozwodzić się zbyt obszernie o bezpośredniem prawodawstwie ludowem, gdyż przedmiotem, jakkolwiek bardzo ciekawy i ważny z punktu widzenia teoryi i praktyki, nie znajduje się w bezpośrednim związku z zagadnieniami, stanowiącemi treść niniejszej książki. Zatrzymam jednak nieco nad nim uwagę czytelników.

Fakty pokazały, że bezpośrednie głosowanie ludowe w kierunku uchwalania nowych praw nie przyniosło dodatnich rezultatów; niektóre doniosłe prawa, dotyczące polepszenia warunków pracy itp. zostały odrzucone, natomiast inne, mniej ważne, uchwalone. Także ujawniło się skąpstwo i brak

zrozumienia spraw nieco więcej skomplikowanych. Jest również rzeczą charakterystyczną, że lud korzysta mniej z referendum, niż z udziału w wyborze posłów; fakt ten, niezmiernie ciekawy, można stwierdzić zupełnie dokładnie; np. w Bernie bierze udział w referendum tylko 43%, obywateli z prawem głosowania, natomiast w wyborach na posłów 63%; w Zurichu w referendum 62·6%, w wyborach na posłów 71·3%. W Bazylei (kantonie) do 1892 r. zatwierdzenie każdej nowej ustawy wymagało większości nietylko głosujących obywateli, lecz mających prawo głosu. Otóż w okresie od 1864 do 1884 r. lud głosował nad 102 prawami, z których 48 było przyjętych, 28 odrzuconych, 26 zaś nie można było zatwierdzić z powodu niepodania głosów przez połowę obywateli uprawnionych do głosowania.

Bezpośredni udział w prawodawstwie nie osiąga więc celu, gdyż lud z niego nie korzysta w stopniu dostatecznym; masy chętniej wybierają posłów, niż głosują nad prawami, co jest dowodem, że czują się bardziej kompetentne do oceny osób i ogólnego programu ich partyi, aniżeli wypowiadania swego zdania o poszczególnych konkretnych prawach — rzecz zrozumiała i zupełnie naturalna; wreszcie referendum nie przyczyniło się do polepszenia bytu klas pracujących, lecz powstrzymywało w większości wypadków reformy bardzo potrzebne.

Bezpośredni udział ludu w prawodawstwie nie może się również przyczynić do większego wyro-

bienia mas. Przy głosowaniu dyskusya jest całkowicie wykluczona, jako niemożliwa ze względów technicznych.

Taka forma prawodawstwa osłabia także węzły ideowo-partyjne, gdyż ogół, głosując bezpośrednio na poszczególne prawa, które w większości wypadków mało rozumie i których nie rozważa i rozważać nie może w całości, lecz w oderwaniu, zaczyna lekceważyć programy ogólne, oparte na mniej więcej jednolitych światopoglądach. Ta obojętność względem partyi nie pociąga za sobą samodzielności, gdyż wymaga ona dużego rozumu i wiedzy. Zamiast więc łączności partyjnej, występuje chaotyczność, której owocem jest nierozważne głosowanie, zależne często od okoliczności przypadkowych, nie dających się przewidzieć.

Wreszcie przy głosowaniu bezpośredniem poczucie odpowiedzialności zanika, gdyż nie zgromadzenie, złożone z określonej liczby osób znanych, lecz całe masy decydują bezpośrednio. Wtedy też występują wyraźniej niskie popędy, zakorzenione głęboko u ludzi przeciętnych, jak np. skąpstwo.

Zdaniem mojem, bezpośrednie prawodawstwo ludowe nie ma przed sobą przyszłości, a obecnie już niejednokrotnie okazało się szkodliwe. Inicyatywa ludowa nie dała także żadnych dodatnich rezultatów i wykazała zdumiewające ubóstwo.

Jeszcze wypadnie mi tu powiedzieć kilka słów o gminach i okręgach.

W gminach zgromadzenie obywateli decyduje o najważniejszych sprawach i wybiera głównych

urzędników. Dla wykonywania uchwał Zgromadzenia Gminnego i wogóle załatwiania spraw bieżących wybiera ono Radę Gminną, której przewodniczący ma dużą władzę. W wielkich gminach większej części kantonów francuskich, o sprawach decyduje nie zgromadzenie obywateli gminy, lecz Rada Ogólna i oprócz niej istniejąca Rada Wykonawcza.

Okręg ma charakter wyłącznie administracyjny.

Konstytucya Związku Szwajcarskiego ulega częstym rewizyom i zmianom w kierunku centralistycznym, silniejszym niż Stany Zjednoczone A. P. Pozornie wydawaćby się to mogło dziwne, gdyż w małej Szwajcaryi rozwój kapitalizmu jest względnie słaby, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych A. P. — olbrzymi, skutkiem czego i stosunki społeczno-polityczne wymagają szybszej zmiany tu, aniżeli tam. To samo możnaby powiedzieć o procesie centralizacyi.

W rzeczywistości jednak w zjawiskach powyższych niema nic dziwnego: Związek Szwajcarski jest kraikiem małym, którego życie nie jest bardzo skomplikowane i którego organizacya polityczna stanowi mechanizm lżejszy i ruchliwszy od Stanów Zjednoczonych A. P. Zresztą o ile tu rewizya konstytucyi zupełna, czy też częściowa jest wskutek przyczyn technicznych trudna, o tyle w Szwajcaryi łatwa. Wreszcie konstytucya Stanów Zjednoczonych, dzięki rozległej władzy, jaką daje sądom — jest giętszą od konstytucyi federalnej Związku Szwajcarskiego, a zatem zmiany fakty-

czne odbywają się bez zmian pisanego tekstu konstytucyi.

Co zaś do tendencyi centralistycznych, to te w pewnym zakresie spraw istnieją i tam — zarysowują się zaś wybitniej w Szwajcaryi dlatego, że kantony szwajcarskie są daleko mniejsze i trudniej jest im w wirze nowoczesnego życia wystarczyć sobie samym, aniżeli stanom w Ameryce. Te ostatnie są większemi i silniejszemi jednostkami ekonomiczno-polityczno-kulturalnemi od kantonów.

W jakiej sferze uwidoczniają się te centralistyczne tendencye, powiem w końcu niniejszego rozdziału.

IV.

Cesarstwo Niemieckie nie jest federacyą w czystej formie; niezawodnie jednak swym ustrojem politycznym bliższe jest jej, aniżeli innym formom państwa złożonego.

Od federacyi, w formie ścisłej, ustrój Cesarstwa Niemieckiego różni się w następujących punktach: popierwsze, pozostawiając nader rozległe pole prawodawstwu związkowemu, znacznie większe, aniżeli ustrój Szwajcaryi i Stanów Zjednoczonych A. P., nie zapewnia Cesarstwu własnej administracyi, któraby wykonywała to wszystko, co należy do zakresu spraw wspólnych, lecz pozostawia organom wykonawczym poszczególnych państw, wchodzących w skład Cesarstwa; po drugie, państwa te nie są równouprawnione, przeciwnie, jedno z nich — Prusy, jak zobaczymy dalej,

posiada faktycznie władzę, decydującą w sprawach Cesarstwa, jako całości, a król pruski jest cesarzem niemieckim; po trzecie, w Radzie Związkowej delegaci, reprezentujący poszczególne państwa, wchodzące w skład Związku — uważani są za przedstawicieli swych rządów i jako tacy pozbawieni samodzielności w głosowaniu i muszą postępować według otrzymanych instrukcyi.

Wogóle więc Cesarstwo Niemieckie jest dziwnym tworem politycznym. Pod względem ustawodawczym jest ono bardziej centralistyczne od najbardziej typowych federacyi; pod względem faktycznego stosunku do siebie rządów poszczególnych państw, jest jakgdyby ich związkiem pod protektoratem Prus; pod względem prawnym stanowisko rządów delegatów poszczególnych w Radzie Związkowej jest czemś pośredniem między federacyą a konfederacyą.

Nadzorowi Cesarstwa i kompetencyi jego prawodawstwa podlegają:

1) Sprawy dotyczące przesiedlania się, stosunku obywateli do miejsca urodzenia i pobytu, prawa obywatelstwa, paszportów, dozoru policyjnego nad cudzoziemcami, ubezpieczeń i rzemiosł, kolonizacyi i przenoszenia się do państw obcych. W Bawaryi stosunek obywateli do miejsca pobytu i urodzenia wyjątkowo pozostawiony jest jej uznaniu i wyjęty z pod kompetencyi władz Cesarstwa.

2) Prawodawstwo cłowe i handlowe, oraz ustanawianie podatków niezbędnych dla Cesarstwa.

3) Określenie systemu miar, wag, monet, a tak-

że zasadniczych norm, dotyczących wykupu pieniędzy papierowych, zagwarantowanych przez wartości ruchome lub nieruchome.

4) Ogólne ustawodawstwo o bankach.

5) Patenty na wynalazki.

6) Ochrona praw autorskich.

7) Organizacya wspólnej obrony handlu niemieckiego zagranicą, niemieckiej nawigacyi morskiej, obsadzenie wspólnych niemieckich konsulatów, utrzymywanych kosztem Cesarstwa.

8) Koleje żelazne i środki komunikacyi lądowej i wodnej, utworzone w interesie obrony państwa i ogólnego obrotu.

Specyalny ustęp w konstytucyi określa dokładniej atrybucyę władz Cesarstwa w powyższych dziedzinach.

9) Spław i komunikacya na parostatkach, na wodach wspólnych kilku państw, sygnalizowanie.

10) Poczta i telegraf z uwzględnieniem praw specyalnych Wirtembergu i Bawaryi.

11) Przepisy o wzajemnem wypełnianiu wyroków w sprawach cywilnych.

12) Normy dotyczące siły dowodowej aktów prawnych.

13) Wspólne prawodawstwo cywilne, karne i jednakowa organizacya sądownictwa.

14) Armia i flota wojenna w Cesarstwie.

15) Prawidła dotyczące pomocy lekarskiej i weterynaryjnej.

16) Przepisy o prasie i prawach związków.

Zwracam uwagę czytelników na punkt 13, we-

dług którego prawodawstwo cywilne, kryminalne oraz organizacya sądownictwa winny być jednakowe w całem Cesarstwie. To stwierdza powiedziane przezemnie we wstępie o organizacyi Niemiec: że ich centralizacya ustawodawcza jest wielka.

Władza ustawodawcza w Cesarstwie należy: do Parlamentu i Rady Związkowej. Wybory do Parlamentu odbywają się na podstawie równego i powszechnego prawa głosowania; jeden deputowany przypada na jeden okręg wyborczy. Pierwotnie każdy z tych okręgów liczył 100.000 mieszkańców; z biegiem czasu jednak pod wpływem naturalnego przyrostu ludności i rozwoju stosunków ekonomicznych, które doprowadziły do olbrzymiego rozrostu miast, stosunki ludnościowe w okręgach wyborczych uległy rdzennej zmianie; miasta, te ogniska kultury, skupiły w sobie ogromną ilość ludności, jednak wybierają posłów w tym stosunku, co poprzednio. Rząd nie chce zmieniać okręgów wyborczych, rozumiejąc dobrze, że zmiany takie dałyby większe przedstawicielstwo miastom — i co za tem idzie — żywiołom postępowym.

Obecnie Parlament wybiera się na lat 5. Na ogólną liczbę 397 posłów, przypada w nim na: Prusy 235, Bawaryę 48, i Saksonię 23, Wirtemberg 17, Alzacyę i Lotaryngię 15, itd.

Posłowie nie otrzymują wynagrodzenia; ma to na celu utrudnić ludziom niezamożnym udział w życiu politycznem przez zasiadanie w Parlamencie. Parlament uchwalał często projekt prawa

o wynagrodzeniu deputowanych, ale Rada Związkowa odrzucała go stale. Bezpłatność posłowania odbiła się nie tyle na socyalistach, którzy w Niemczech mają poważne środki materyalne, ile raczej na innych niezbyt zamożnych stronnictwach opozycyjnie nastrojonych.

Pozornie wydawać się może, że atrybucye parlamentu niemieckiego są bardzo szerokie, gdyż uchwala on budżet, wszystkie kredyty i prawa, ma też inicyatywę prawodawczą. W rzeczywistości jednak, dzięki przyczynom, o których wspomnę niżej, znaczenie jego nie jest wielkie.

Konstytucya ustanawia, mówi Lowell, jednoroczność budżetu, ale główne prawa o poborze podatków są stałe i nie mogą być zmienione bez zgody Rady Związkowej; najważniejsze kredyty na armię w rzeczywistości określają się przez prawo, ustanawiające ilość wojska, a to uchwala się zwykle na lat wiele.

Parlament ma prawo inicyatywy prawodawczej, ale rzadko udaje mu się zeń korzystać. Jako wyjątek przytoczyć można uchwałę, mającą wielką doniosłość konstytucyjną o wspólnem prawodawstwie cywilnem i karnem. Najczęściej Parlament omawia i uchwala projekty rządowe. Stronnictwa opozycyjne krytykują rząd nieraz bardzo energicznie i wnoszą przez swych posłów interpelacye, które nie mają jednak wielkiej praktycznej doniosłości wobec tego, że kanclerz państwa, najwyższy urzędnik w Cesarstwie, nie jest politycznie odpowiedzialny przed Parlamentem; jego odpowiedzial-

ność jest tylko sądowa. Parlament może być każdej chwili rozwiązany przez Radę Związkową za zgodą cesarza.

Istotnie wielkie znaczenie ma natomiast Rada Związkowa, która składa się z rządów poszczególnych państw i miast wolnych, wchodzących w skład Cesarstwa Niemieckiego. Atrybucye jej są rozległe i wielostronne, bo prawodawcze, administracyjne i sądowe.

W Radzie Związkowej poszczególne państwa reprezentowane są przez następujące 58 głosów:

Prusy	17	Sachsen-Koburg-Gota	1
Bawarya	6	Anhalt	1
Saksonia	4	Schwarzburg-Rudolstadt	1
Würtemberg	4	Schwarzburg-Sonders	1
Baden	3	Waldeck	1
Hessen-Darmstadt	3	Reus starszej linii	1
Meklemburg Schwerin	2	Reus młodszej linii	1
Brunszwik	2	Schaumburg-Lippe	1
Sachsen-Weimar	1	Lippe	1
Meklemburg-Strelitz	1	Lubeka	1
Oldenburg	1	Brema	1
Sachsen Meiningen	1	Hamburg	1
Sachsen Altenburg	1		

Prusy w rzeczywistości mają głosów 20, gdyż skutkiem umowy z ks. Waldeck sprawują rządy w jego księstwie i rozporządzają jego głosem. Od czasu zaś usunięcia ks. Kumberlandskiego z Brunszwiku — także dwoma głosami tego księstwa.

Członków Rady Związkowej wysyłają poszczególne rządy; są nimi najczęściej wyżsi urzędnicy, np ministrowie. Nie jest nawet konieczne, żeby dele-

gat jakiegoś państwa był jego obywatelem. Często ze względów oszczędnościowych kilka drobnych państw, wchodzących w skład Cesarstwa, wysyła wspólnie jednego delegata, upoważniając go do przemawiania i głosowania w ich imieniu. Dawniej zwyczaj ten był bardzo w użyciu np. w r. 1880 — 13 małych państewek reprezentowało 2 delegatów innych państw.

Przeciwko zwyczajowi temu wystąpił Bismarck, jako wielce szkodliwemu, gdyż pozbawia on Radę Związkową osób, na które można oddziaływać przez argumenty, i bardziej samodzielnych z szerszemi pełnomocnictwami, jako właściwi delegaci swych państw.

Na skutek jego propozycyi podzielono sesye Rady Związkowej na dwa okresy. W pierwszym, poświęconym sprawom najważniejszym, koniecznie muszą brać udział rzeczywiści delegaci oddzielnych państw; w drugim, przeznaczonym dla spraw drobniejszych, mogą występować delegaci, reprezentujący po kilka państw.

Bardzo ciekawy, pomysłowy i dla Prus dogodny jest sposób mianowania komisyi Rady Związkowej. Składa się ona z 9-ciu komisyi stałych: członków pierwszej, zajmującej się armią i fortecami mianuje cesarz, przyczem Bawarya przez konstytucyę a Saksonia z Wirtembergiem przez umowę wojenną mają zapewniony udział swych delegatów w tej komisyi. Członkowie komisyi morskiej, są również mianowani przez cesarza. Pozostałe komisye: podatków i ceł, handlu, kolei żelaznych, poczt

i telegrafów, sądów i kontroli — wybierane są przez członków Rady Związkowej. W każdej z ostatnich 7-miu komisyi powinni być przedstawiciele przynajmniej 5-ciu państw, w ich liczbie Prus. Przewodniczy zawsze przedstawiciel tych ostatnich. Wybór komisyi przez cesarza albo Radę Związkową jest tylko określeniem, jakie państwa mają mieć w komisyi swych przedstawicieli, osoby ich zaś są wybierane przez delegatów poszczególnych państw. Dziewiąta komisya spraw zagranicznych nie składa żadnych sprawozdań Radzie Związkowej, tylko wysłuchuje relacyi kanclerza i wypowiada poglądy na nie swych rządów.

Komisya spraw zagranicznych składa się z przedstawicieli: Bawaryi, Saksonii, Wirtembergu i dwuch innych państw, wybieranych przez Radę Związkową. Ponieważ w komisyi tej odbywają się narady z kanclerzem, mianowanym przez cesarza, który jest zarazem królem pruskim, więc specyalny delegat od Prus jest w niej zbyteczny.

Konstytucya niemiecka zapewnia niektórym państwom specyalne przywileje, pozostawiając im w niektórych sferach życia państwowego niejaką samodzielność n. p. Bawarya, Wirtemberg i Baden nie podlegają obowiązującym całe Niemcy uchwałom, dotyczącym akcyzy na piwo; dlatego też delegaci tych państw nie podają swego głosu w Radzie Związkowej, kiedy chodzi o te prawa. Niektóre państwa miały pierwotnie swe przywileje w parlamencie niemieckim, ale zniesiono je, wy-

chodząc z założenia, że jest on wyrazem jedności narodowej, a nie odrębności państw.

Każde prawo musi być uchwalone przez Parlament i Radę Związkową. Specyalnego zatwierdzenia cesarza nie potrzeba, gdyż ma on w niej pewną ilość głosów przynależnych Prusom.

Dla zmiany konstytucyi potrzeba zwykłej większości w Parlamencie i znacznej większości w Radzie Związkowej; żadna zmiana nie może nastąpić, jeżeli sprzeciwi się jej 14 głosów na 58. Ponieważ same tylko Prusy mają 17 — znaczy to więc, że ich zgoda jest w tym wypadku konieczna.

Przemożny wpływ Prus ujawnia się jeszcze w innych czynnościach Rady Związkowej: przy uchwalaniu wszelkich praw dotyczących armii, floty, ceł, akcyzy i przy projektach rewizyi przepisów administracyjnych, dotyczących poboru podatków — głos Prus ma decydujące znaczenie; także rozstrzygają one w wypadkach, kiedy głosy w Radzie Związkowej podzielą się równo.

Wspomniałem już, że Rada Związkowa łącznie z Parlamentem sprawuje władzę prawodawczą, ponieważ żadne prawo bez jej zatwierdzenia nie może wejść w życie. Ale Rada Związkowa gra faktycznie większą rolę w stanowieniu praw od Parlamentu, gdyż ten ostatni rzadko występuje z inicyatywą, a rzadziej jeszcze przeprowadza swe wnioski.

Większość praw przygotowuje się najpierw w Radzie Związkowej, potem w formie projektów rządowych przechodzi do Parlamentu. W razie przy-

jęcia ich przezeń wracają one do Rady Związkowej, która je zatwierdza, i cesarz ogłasza.

W charakterze władzy wykonawczej Rada Związkowa może wydawać postanowienia, dotyczące administracyi, dopełniające prawa, jeżeli statuty nie powierzają tego innym władzom; w zakresie finansów posiada rozległe funkcye kontrolujące; mianuje urzędników cesarstwa, jak: sędziów Sądu Cesarskiego, członków izb obrachunkowych, bierze udział w nominacyi poborców podatków i konsulów; udziela swego zezwolenia na rozwiązanie Parlamentu, wypowiedzenie wojny, wykonanie egzekucyi na buntowniczem państwie, wchodzącem w skład Cesarstwa.

Członkowie Rady Związkowej występują wobec Parlamentu w charakterze ministrów, broniąc pewnych jej zarządzeń, komunikując, jakieby zmiany zamierzała wprowadzić do uchwał Parlamentu itp.

Wreszcie Rada Związkowa posiada także atrybucye sądowe; są one następujące: rozwiązywanie sporów, dotyczących interpretacyi praw, między państwami, wchodzącemi w skład Cesarstwa, a jego władzami; sądzenie w porządku apelacyjnym w wypadkach, kiedy sąd państwowy nie wymierzył sprawiedliwości; sądzenie spraw między państwami należącemi do Cesarstwa, jeżeli nie mają charakteru prawno-prywatnego i jeżeli jedna ze stron tego zażąda; rozstrzyganie na żądanie jednej ze stron kwestyi konstytucyjnych dla państwa, nie mającego własnego trybunału do tego przeznaczonego; w tym wypadku Rada Związkowa obowią-

zana jest postarać się o polubowne załatwienie sporu, inaczej konflikt rozstrzyga się w drodze ustawodawstwa państwowego.

Parlament nie może być zwołany bez sesyi Rady Związkowej; natomiast ona może być zwołana w każdej chwili na żądanie jednej trzeciej swych członków.

Posiedzenia Rady Związkowej są tajne. Prezesem jej jest kanclerz. Cesarz zwołuje, odracza i zamyka posiedzenia Parlamentu i Rady Związkowej; może też rozwiązać Parlament za jej zgodą; mianuje kanclerza i niższych urzędników Cesarstwa; dowodzi armią i kieruje polityką zagraniczną i wewnętrzną Cesarstwa.

Głową administracyi Cesarstwa jest kanclerz cesarski, którego rola jest olbrzymia, a czynności bardzo różnorodne; przedstawia on Parlamentowi budżet, daje wyjaśnienia Radzie Związkowej, odpowiadając na interpelacye. Ponieważ cesarz nie jest odpowiedzialny, więc krytyka rządu, jego błędów itp. odbywa się w formie ataków, skierowanych przeciwko kanclerzowi; jak zaznaczyłem, nie jest on jednak politycznie odpowiedzialny przed Parlamentem, a udzielone mu votum nieufności nie pociąga za sobą jego dymisyi. Do funkcyi kanclerza należy także baczenie, aby w poszczególnych państwach prawa Cesarstwa były należycie wykonywane. Konflikty między nim a poszczególnymi rządami państw, wchodzących w skład Niemiec, rozpatruje Rada Związkowa.

W dziedzinie sądownictwa, jak i w innych sfe-

rach życia państwowego, Cesarstwo naogół nie posiada własnych organów; sądy państw poszczególnych są zarazem jego sądami. Ustawy państwowe przepisują jednakową organizacyę sądownictwa i procesu. Na czele organizacyi sądowej stoi Sąd Cesarski w Lipsku — najwyższa instancya apelacyjna. Wyroki tego sądu nadają jednolitość sądownictwu niemieckiemu.

Jak zauważyłem na początku, nie wszystkie państwa, wchodzące w skład Cesarstwa, zajmują wobec niego jednakowe stanowisko. Państwa większe, szczególniej Bawarya, korzystają w rozmaitych dziedzinach z większej samodzielności, nie wyłączając nawet spraw wojskowych.

Brak miejsca nie pozwala mi wnikać w te szczegóły, zresztą nieważne; wspominam o nich dlatego tylko, aby wykazać nierównomierność ustroju państwa związkowego, stanowiska poszczególnych państw stosownie do ich sił i okoliczności.

Nie będę tu również rozpatrywać konstytucyi poszczególnych państw, wchodzących w skład Cesarstwa, gdyż każda z nich rozwijała się samodzielnie i każdą należałoby przedstawić osobno, co wymagałoby całej książki. Naogół powiem tylko, że konstytucye te są niesłychanie zacofane. Niektóre z nich noszą wyraźne cechy średniowieczne (Meklemburg), inne pełne są przeżytków absolutystycznych. Badając konstytucye, dziwić się wypada, że Niemcy, naród oświecony i cywilizowany, mogą żyć przy podobnych urządzeniach, a zdziwienie to jest tembardziej usprawiedliwione, że każde

z państw niemieckich w wewnętrznem swem życiu oddziaływa na obywateli więcej przez prawa swoje, aniżeli związkowe.

Konstytucya Cesarstwa jest także parodyą konstytucyi wolnego państwa, zapewnia ona bowiem rządom (Rada Związkowa), jak widzieliśmy, więcej praw, aniżeli narodom w osobie Parlamentu.

Postęp w niemieckich instytucyach politycznych w ostatnich 25 latach jest prawie żaden) a nawet są objawy wsteczne, jak np. przedłużenie terminu wyboru posłów do lat 5-ciu. Najgorsze zło jest, że nie widać w społeczeństwie niemieckiem szerszych tendencyi do reform politycznych; oczywiście pragną ich socyaliści, oprócz nich mało kto o tem myśli, z wyjątkiem słabej partyi ludowej na południu; zresztą i socyaliści poza krytyką w Parlamencie nie prowadzą silnej walki na dziś o reformę polityczną państwa. Może zmieni się to w bliższej przyszłości pod wpływem wielkich wypadków europejskich.

V.

Ustrój federalny posiada jeszcze wiele innych państw np. republiki: Meksykańska, Argentyńska, Brazylijska itd.; Kanada i Australia są federacyami pod zwierzchnością Anglii.

Wszystkie te federacye w budowie swej mało się różnią od Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdyż na ich ustroju były wzorowane; różnice tkwią w zakresie kompetencyi władz federalnych.

Z zestawienia konstytucyi wyżej wymienionych republik zauważyć można tendencyę ku ujednostajnieniu praw cywilnych, kryminalnych i handlowych. Niektóre konstytucye np. argentyńska, brazylijska i inne ważniejsze zaliczają do atrybucyi wspólnego ustawodawstwa kodeksy handlowe, cywilne i karne.

Konstytucya Federacyi Kanadyjskiej jest bardziej centralistyczna od innych, i w przeciwstawieniu np. do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej zawiera ścisłe określenie kompetencyi poszczególnych kolonii, pozostawiając resztę władzom federalnym.

Z powyższego przedstawienia różnych rodzajów federalizmu, czytelnicy widzą, że jest to forma ustroju społecznego bardzo giętka, przystosowująca się z łatwością do potrzeb czasu.

Praktyka sądów amerykańskich jakgdyby rozszerzyła konstytucyę Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej przez jej interpretowanie, ale rozszerzenie to, jakkolwiek dotyczy ważnych w życiu państwowem szczegółów, nie zmienia w niczem podstaw federalizmu. Stany Zjednoczone wstąpiły już na arenę wielkiej polityki wszechświatowej, i konstytucya ta nie krępowała ich ruchów.

Jakkolwiek Cesarstwo Niemieckie jest pod pewnym względem parodyą federalizmu, ma ono w sobie jednakże niezawodnie wiele jego pierwiastków. Odrzuciwszy z konstytucyi niemieckiej ustawy wsteczne i przekształciwszy ją odpowiednio, możnaby otrzymać typ organizacyi politycznej sfede-

rowanych państw różnego znaczenia i wielkości, który nie byłby pozbawiony pewnych przymiotów, a zarazem odpowiadałby wszystkim potrzebom wielkiego mocarstwa, odgrywającego pierwszorzędną rolę w polityce wszechświatowej.

Państwo federalne nie musi być słabe; przeciwnie, może być nawet bardzo silne, powierzając swym władzom centralnym to wszystko, co potrzebne jest dla jego bezpieczeństwa, szybkości ruchów, i pozostawiając sfederowanym częściom zupełną swobodę w zakresie ich życia wewnętrznego.

Federalizm nie znajduje się też w sprzeczności z szybkim rozwojem kapitalizmu, co widzimy najlepiej na przykładzie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

W państwach, złożonych z wielu różnorodnych części, parlament centralny nie jest wstanie podołać całkowicie swemu zadaniu i źle się zeń wywiązuje, nie czyniąc zadość wielu nader ważnym potrzebom niektórych klas społecznych w różnych częściach państwa. Uwzględnić należy także komplikacyę i zawikłanie zagadnień politycznych w parlamencie, który decyduje o wszystkich sprawach w poszczególnych częściach państwa, różniących się znacznie od siebie — czego rezultatem jest jałowość jego prac.

Powyższym brakom parlamentaryzmu zapobiega ustrój federalny.

Pewna część doktrynerów socyalno-demokratycznych różnych narodowości zarzuca federalizmowi, że, stwarzając wiele ognisk życia politycznego w postaci sejmów krajowych, rozprasza jakoby siły

klasy robotniczej, zamiast je skupiać w walce w jednym parlamencie.

Na to można odpowiedzieć: jakkolwiek państwo federalistyczne pozostawia poszczególnym swym częściom całkowitą autonomię w ich życiu wewnętrznem: to jednak części te mają wiele wspólnych interesów żywotnych, na których podstawie mogą organizować i organizują się rozmaite partye społeczne. Najgłębsi obserwatorowie życia politycznego w Stanach Zjednoczonych jednogłośnie świadczą, że nigdzie partye polityczne nie są tak po mistrzowsku zorganizowane, jak tam właśnie; dodać tu należy, że zarówno w poszczególnych stanach, jak i w Kongresie, główną rolę odgrywają jedne i te same partye.

Mógłby ktoś zarzucić, że Szwajcarya jest właśnie dowodem rozbicia sił i tendencyi partykularystycznych. Istotnie, ale pamiętać trzeba, że jest ona krajem drobnym, w którym przechowało się wiele przeżytków, i że sama natura wyodrębniła rozmaite małe obszary; wreszcie — jej życie ekonomiczne należy raczej do typu drobnomieszczańskiego, aniżeli wielkoprzemysłowego.

Żaden ustrój zarówno polityczny, jak społeczny, nie jest bezwzględnie doskonały, a więc i federalizm w pewnych warunkach przynosi wielkie korzyści, w innych może przynieść szkody. Ogólnie można powiedzieć, że jest korzystny tam, gdzie poszczególne części państwa, wchodzące w skład związku, są o tyle duże i niezależne, że żyć mogą własnem życiem, nie zasklepiając się w żadnym kierunku.

Błędem zaś byłoby rozbijać państwo jednolite kulturalnie, gospodarczo i narodowościowo na małe państewka, związane ze sobą węzłem federalizmu.

Rola federalizmu na tem polega, że łączy on jedność tam, gdzie jest konieczna, z różnorodnością, i że każdej indywidualności państwowej zapewnia swobodny rozwój w większej całości.

Będąc zwolennikiem federalizmu, twierdzę zarazem, że byłoby korzystne dla mieszkańców Szwajcaryi połączenie niektórych jej kantonów.

Uprzedzenia pewnej frakcyi socyalnej demokracyi do federalizmu mają swe źródło w dwuch faktach: po pierwsze, we wspomnieniach z czasów Międzynarodówki, kiedy to federalista Bakunin walczył z centralistą Marksem; po drugie, w kontraście, jaki istnieje między parlamentem centralnym, wychodzącym z powszechnego głosowania, a sejmami państw poszczególnych, wychodzącymi z wyborów, opartych na najgorszych systemach wyborczych.

W Niemczech każde postępowe stronnictwo musi obecnie dążyć do zwiększenia atrybucyi centralnego parlamentu kosztem sejmów, gdyż niepodobieństwem jest przeprowadzenie pożytecznych reform w nich samych, a tembardziej zmiany konstytucyi poszczególnych państw niemieckich. Ale gdyby po szeregu lat parlament centralny w Niemczech skupił w sobie wszystko kosztem atrybucyi sejmów, to należałoby znowu dążyć do utworzenia z Niemiec federacyi demokratycznej, opartej na innych podstawach, aniżeli współczesne nam Cesarstwo.

Ustrój federalistyczny dlatego jeszcze ma wielkie znaczenie, że pozwala na eksperymenty polityczne: istotnie, łatwiej jest wypróbować działanie jakiegoś prawa na mniejszej przestrzeni, aniżeli na wielkiej. Wreszcie federalizm umożliwia zdobywanie wyższych form współżycia dla terytoryów, zamieszkałych przez ludność więcej do nich przygotowaną.

Ciekawe zjawisko widzimy obecnie w Hiszpanii: przemysłowa i postępowa Katalonia, której ludność ma swój język i literaturę, żąda zupełnej autonomii wewnętrzej i połączenia z resztą prowincyi węzłem federacyi, gdyż układ jej sił społecznych wyższy jest i dogodniejszy dla szybkiego rozwoju od ich układu w całej Hiszpanii. We Włoszech, gdzie rolnicze południowe prowincye są wyzyskiwane przez północne przemysłowe, widzą także niektórzy konieczność zaprowadzenia ustroju federalistycznego, któryby zapewnił całkowitą autonomię poszczególnym prowincyom, które w przeszłości rozwijały się w sposób odmienny. Tendencye centralistyczne, jakie tu i owdzie występują w państwach federalistycznych, dotyczą tylko niektórych stron życia państwowego, przedewszystkiem spraw gospodarczych. Gdzie poziom kultury jest mniej więcej jednakowy, zarysowują się dążności ku ujednostajnieniu kodeksów cywilnego i karnego. Jednakże w państwach złożonych z części bardzo różnorodnych niema takich tendencyi.

Ustrój federalistyczny ma jeszcze ogromne znaczenie z punktu widzenia spraw międzynarodowych:

z biegiem czasu, pod wpływem rozwoju pokojowego typu życia, trudności i kosztowności wojen — korzystniej byłoby poszczególnym państwom dla unikania gwałtownych starć międzynarodowych, łączyć się ze sobą na podstawie federacyi, aniżeli jakiej innej.

Kwestya ta należy jednak do odległej przyszłości i byłoby rzeczą jałową już dziś mówić o niej szczegółowo. Chodzi mi tylko o wskazanie, że federalizm, zaprowadzony w większej ilości państw, spowodować może przewrót w stosunkach międzynarodowych.

ROZDZIAŁ V.

Unia osobista i realna.

Obecnie ustaliły się w nauce prawa państwowego, szczególnie po pracach Jellinka, następujące określenia unii osobistej i realnej. Unią osobistą zowie się: połączenie państw, opierające się na chwilowej wspólności monarchy, powstałej z przypadkowego połączenia się w jego osobie praw do tronu tych państw. Unią realną natomiast zowie się oparte na zgodzie zobopólnej połączenie państw, wskutek czego mają one wspólnego monarchę.

Typem unii osobistej było połączenie Anglii z Hanowerem, zerwane w 1837 r. z przyczyny różnych praw spadkowych w tych krajach; w Hanowerze kobiety nie miały prawa do tronu, a więc zamiast królowej angielskiej Wiktoryi dostał się on jej wujowi. Drugi przykład unii osobistej wedle powyższego określenia stanowi stosunek Holandyi do Luxemburgu, zerwany z tych samych powodów. Unię realną przedstawiać ma obecne połączenie Austryi z Węgrami i rozerwane świeżo — Szwecyi z Norwegią.

Niektórzy dawniejsi teoretycy przyjmowali za podstawę rozróżnienia unii osobistej od realnej

istnienie, lub nie, wspólnych instytucyi państwowych w połączonych państwach. Jellinek i inni odrzucili ten pogląd i oparli swój na przyczynach połączenia się państw pod berłem wspólnego monarchy.

Pogląd dawniejszy wydaje mi się bardziej uzasadniony, chociażby dlatego tylko, że niepodobna określić dokładnie, kiedy połączenie państw pod wspólnem berłem dokonało się przypadkowo, a kiedy świadomie i celowo w interesie państwa. Np. według Jellinka unią osobistą jest połączenie się ziem Korony Czeskiej z dziedzicznemi posiadłościami niemieckiemi Habsburgów; podczas, gdy ci ostatni bynajmniej nie przypadkowo dziedziczyli różne posiadłości, lecz przeciwnie, planowo się żenili i prowadzili nawet pertraktacye dyplomatyczne w celu zapewnienia sobie różnych sukcesyi.

Sądzę, że ani przyczyny połączenia, ani jego motywy nie mogą mieć decydującego znaczenia w określeniu pewnego połączenia państw, jako unii osobistej albo realnej, jedynie — instytucye. Słusznie więc nazwać można unią osobistą takie połączenie, które nie zna żadnych instytucyi wspólnych i opiera się wyłącznie na osobie panującego; unią zaś realną — takie, które, oprócz wspólnego monarchy, ma jeszcze wspólne instytucye państwowe. Faktycznie też stosunek Szwecyi do Norwegii podobniejszy był do stosunku Anglii i Hanoweru, aniżeli Austryi i Węgier.

Właśnie w dziedzinie prawa państwowego, zajmującego się przedewszystkiem instytucyami, a nie genezą psychiczną zjawisk politycznych, instytucye,

a nie co innego, powinny być brane za punkt wyjścia rozmaitych rozróżnień.

Unia realna według powyższego określenia mego jest przejściową formą połączeń państwowych od unii osobistej do federacyi, będąc bliższą pierwszej, aniżeli drugiej. Szkoła Jellinka uważa unię realną za specyalną formę związku państw.

Jeżeli nawet jedno państwo w osobie swego monarchy owładnęło drugiem, ale później dało mu także przez monarchę całkowitą niezależność prawną od siebie, i związek tych dwu państw opierał się tylko na osobie wspólnego panującego, który władzę swą wykonywał w obu państwach — to i taki stosunek jest unią osobistą.

Chociaż istnieją różnice między teoretykami prawa państwowego w pojmowaniu unii osobistej i realnej, jednakże na jednym punkcie panować zdaje się między nimi zgoda — że obecnie i w przyszłości niema widoków na tworzenie się nowych unii osobistych i realnych. Tego rodzaju połączenia państwowe nie mają przyszłości i albo się rozpadną, jeżeli siły połączonych państw mało się różnią, albo się przeobrażą w federacye.

Państwo nowożytne wymaga, szczególnie w pewnych dziedzinach, sprężystej władzy; tymczasem unia uniemożliwia ją we wszystkich. Żadne państwo współczesne, o ile nie zostanie do tego zmuszone siłą w dosłownem znaczeniu tego wyrazu — nie zechce stosunku swego do innego państwa, a tembardziej do swych części, opierać na tak kruchej podstawie, jak unia osobista, albo nawet realna.

Trzeba zupełnie nie rozumieć współczesnego życia politycznego, aby przypuszczać możność powstawania nowych unii.

Na zakończenie tego rozdziału zrobię krótką wzmiankę o wspólnych instytucyach dla Austryi i Węgier, któremi są: trzy Ministerya i t. zw. Delegacye.

Austrya i Węgry mają wspólnych ministrów dla spraw zagranicznych, finansów i wojny. Niezależnie od nich każde z połączonych państw ma jeszcze swych własnych ministrów wojny i finansów.

Delegacye wybierane są przez parlamenty austryacki i węgierski. Delegacye te zjeżdżają się kolejno do stolic połączonych państw; obradują oddzielnie, a porozumiewają się ze sobą piśmiennie. Każda Delegacya może jednak zaproponować rozstrzygnięcie pewnej sprawy przez wspólne głosowanie obu Delegacyi; wniosku takiego druga Delegacya nie może odrzucić, jeżeli trzykrotna wymiana zdań między niemi nie doprowadziła do porozumienia.

Na ogólnem posiedzeniu przewodniczą kolejno prezesi obu Delegacyi; los rozstrzyga, kto ma przewodniczyć na pierwszem. Aby rezultat głosowania nie był zależny od przypadkowego składu liczebnego każdej z Delegacyi — w razie nierównej liczby ich członków, ze strony liczniej zgromadzonej Delegacyi wstrzymuje się od głosowania liczba członków, stanowiących nadwyżkę.

Los wskazuje mających się wstrzymać od głosowania.

Każda Delegacya ma 60 członków, z których Izba niższa wybiera 40, wyższa 20. Z 20 członków delegacyi węgierskiej, wybranych przez Izbę magnatów — jeden musi przypadać na Kroacyę; z 40 wybieranych przez węgierską Izbę poselską — 4. Austryacka Izba panów wybiera 20 członków większością głosów; 40 członków do Izby deputowanych wybiera nie izba w całości, lecz posłowie z poszczególnych krajów. Czechy wybierają 10, Galicya 7 itd.

Delegacye nie posiadają władzy ustawodawczej w ścisłem znaczeniu tego słowa; uchwalają natomiast coroczny budżet wydatków na sprawy wspólne, decydują o sposobie użycia i spłaty pożyczek, wreszcie wykonywają kontrolę nad wspólnymi ministrami, żądają wyjaśnień i wyrażają im swą opinię.

Do prawomocności uchwał budżetowych i kredytowych potrzebna jest zgoda obu Delegacyi; kontrolę nad ministrami sprawują oddzielnie każda Delegacya, tylko dla ich oskarżenia potrzebna jest zgoda obydwuch.

Uchwały budżetowe i kredytowe zatwierdzać musi cesarz, jeżeli wejść mają w życie.

Pozatem Austrya i Węgry żyją życiem odrębnem, ale parlament każdego z tych państw dla prawomocności swych uchwał potrzebuje sankcyi cesarza.

Głównem źródłem wspólnych dochodów są cła i sumy wydzielane przez oba parlamenty. Austrya płaci 68%, Węgry 32% wspólnych wydatków.

Stosunki ekonomiczne między Austryą i Wę-

grami, dotyczące: spraw przemysłowych, kolei żelaznych, linii telegraficznych, ważnych dla obu państw, systemu celnego — regulują się co lat dziesięć, przez decyzye uchwalone w obu parlamentach. Umowy te mają charakter nawpół międzynarodowy. Ten brak ciała ustawodawczego dla spraw wspólnych, jest powodem ciągłych konfliktów między Austryą a Węgrami, niedających się załagodzić przez lata całe i paraliżujących działalność parlamentów w obydwuch państwach.

Jedynem wyjściem z tego położenia byłoby przekształcenie Austro-Węgier na federacyę w czystej formie. Pociągnęłoby to oczywiście za sobą pozbawienie Niemców i Węgrów uprzywilejowanego stanowiska. Państwo składałoby się wówczas z szeregu krajów, zaludnionych przez różne narodowości zupełnie równouprawnione. Naturalnie należałoby zapewnić prawa mniejszościom narodowym na poszczególnych terytoryach.

Austrya stałaby się wtedy wielkiem i silnem państwem federacyjnem, do którego ciążyłyby może inne państewka na półwyspie Bałkańskim.

Program polityczny P. P. S. „Proletariat".

ROZDZIAŁ VI.

Jaki powinien być przyszły ustrój konstytucyjny Państwa Rosyjskiego i autonomia poszczególnych jego części?

Ogólne uwagi o Państwie Rosyjskiem i pożądana forma jego konstytucyi. — Pożądany ustrój autonomiczny jego części. — Autonomia Królestwa Polskiego. — Uwagi ogólne o przyszłości konstytucyjnego Państwa Rosyjskiego.

I.

Państwo Rosyjskie jest najrozleglejsze ze wszystkich; jego posiadłości nie są rozproszone jak np. Wielkobrytańskie, lecz przeciwnie, tworzą całość skupioną i są zaludnione przez różne, stojące na najrozmaitszych stopniach rozwoju, narody i plemiona, wśród których jednak ogromną przewagę liczebną posiada naród rosyjski. Te niezmiernie doniosłe cechy Państwa Rosyjskiego warunkują jego organizacyę polityczną, mianowicie — uniemożliwiają faktycznie konsekwentne przeprowadzenie w niem ustroju centralistycznego.

Nawet w epokach panowania jaknajwiększego centralizmu i absolutyzmu Rosya w rzeczywistości

nie była całkowicie rządzona przez jedną wolę z Petersburga: poszczególni generał-gubernatorowie posiadali olbrzymią władzę i postępowali samowolnie, nie zawsze licząc się ściśle z rozkazami, wychodzącymi ze stolicy.

Z zaprowadzeniem ustroju konstytucyjnego, który zapewni ludności Państwa udział w stanowieniu praw i kontroli rządu, dążności odśrodkowo-autonomiczne wzmocnią się z natury rzeczy, gdyż nie tylko poszczególne narody w skład Państwa wchodzące, ale nawet rdzennie rosyjskie prowincye, rozwijające się zdala od głównych ognisk życia państwowego, domagać się będą pewnej autonomii. Oczywiście żądania ich nie będą iść tak daleko, jak tamtych w zakresie decentralizacyi państwowej; jednakże różnych jej zwolenników będzie niezawodnie wielu.

Niepodobieństwem jest stosowanie jednych i tych samych praw w całem Państwie, złożonem z części tak różnorodnych, których ludność znajduje się na najrozmaitszych etapach rozwoju społecznego. Toteż korzystać one będą musiały z autonomii, której zakres w wypadkach poszczególnych będzie rozmaity.

Z drugiej strony ogromna przewaga liczebna w Państwie narodu rosyjskiego uniemożliwia zaprowadzenie w Rosyi ustroju federalistycznego w czystej jego formie, jaki widzimy naprz. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, albo Szwajcaryi, t. j. żeby poszczególne części posiadały taką samodzielność państwową, jak stany albo kantony. Trudno przypuścić, ażeby w bliższej przyszłości

poszczególne ziemie rdzennie rosyjskie, domagając się nawet szerokiej autonomii, chciały posiadać całkowite zwierzchnictwo w zakresie swych spraw wewnętrznych: tworząc przez szereg wieków jedną całość, nie przedstawiają one odrębności państwowych.

Gdyby zaś części Państwa, których mieszkańcy należą do odrębnych narodowości, mogły uzyskać autonomię całkowitą, to i wówczas Państwo nie tworzyłoby federacyi w czystej formie, gdyż przewaga liczebna narodu rosyjskiego musiałaby zapewnić rdzennej Rosyi większy wpływ na sprawy ogólno-państwowe, aniżeli Królestwu, Litwie, Gruzyi i t. p.

Naiwne też byłoby przypuszczenie, żeby Państwo Rosyjskie, scentralizowane, z przewagą liczebną jednej narodowości, rozbić się mogło na części odrębne, zaludnione przez poszczególne narody i tylko luźno osobą monarchy ze sobą złączone, t. j. — wytworzyć unię osobistą, albo realną.

Unia realna, jako forma współżycia państwowego, nie może być odpowiednia dla Państwa Rosyjskiego, które składa się z części, jakkolwiek różnorodnych, ale niejednakowej wielkości i nieprzedstawiających jednakowej siły, i nie byłaby korzystna ani dla Państwa ani jego poszczególnych części.

Omawiając tę formę państw złożonych, zaznaczyłem, że nie czyni ona zadość warunkom państwa nowoczesnego, które wymaga silnej organizacyi, opartej na trwałych podstawach prawnych, a nie zależnej w każdej chwili od dobrowolnej zgody jego części.

Unia jest niekorzystną formą Państwa dla poszczególnych jego części dlatego, że w razie konfliktów między niemi a panującym nie mogłyby one walczyć w obronie swej samodzielności. W ten sposób związek naprz. Królestwa Polskiego z Rosyą na podstawie unii nie byłby dla niego korzystny. Tylko całkowita autonomia poszczególnych części Państwa w ich sprawach wewnętrznych przy istnieniu parlamentu centralnego dla spraw całego Państwa umożliwia mniejszym, wyodrębnionym i posiadającym polityczną samodzielność terytoryom obronę jej i utrzymanie, przez odpowiednie bowiem sojusze w parlamencie wytwarza się poważną siłę. W społeczeństwie rosyjskiem są stronnictwa, sprzyjające autonomii innych narodów, zamieszkujących państwo. Ludność nierosyjska może zawsze, o ile nie chodzi o oderwanie się od Państwa, liczyć na poparcie tych żywiołów w parlamencie centralnym; zapominać też nie należy, że w tym ostatnim sami przedstawiciele narodowości obcych tworzyliby poważny zastęp.

Rosya nigdyby nie pozwoliła zresztą na rozbicie jej na szereg państw niezależnych, związanych luźno tylko osobą panującego, gdyż to zachwiałoby jej znaczenie międzynarodowe.

Należy więc przypuścić, że przyszłe konstytucyjne Państwo Rosyjskie przyjąćby mogło po pewnym czasie formę federacyi na wzór Państwa Niemieckiego naprz., z tą różnicą, że poszczególne jego części nie mogłyby mieć swych monarchów, i że sprawy wojskowe i dyplomatyczne byłyby cał-

kowicie i wyłącznie skoncentrowane w rękach parlamentu centralnego; natomiast nie byłoby konieczne stworzenie jednego kodeksu we wszystkich częściach Państwa.

Zamiast Rady Związkowej, jak w Niemczech, istniałaby prawdopodobnie Izba Wyższa, w której zasiadaliby przedstawiciele poszczególnych części Państwa, z liczebną przewagą rdzennie rosyjskich. Ze względu na bardzo znaczną ilość rodowitych Rosyan niepodobna byłoby zastosować do rosyjskiej Izby Wyższej tych zasad, których wyrazem są Izby wyższe w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Szwajcaryi.

Co do Finlandyi, może skutkiem tradycyi, utrzymałby się jej obecny stosunek do Rosyi.

Mówiąc o przyszłej organizacyi konstytucyjnej całego Państwa Rosyjskiego i autonomicznej poszczególnych jego części, należy mieć na uwadze przedewszystkiem układ sił politycznych i na ich podstawie dopiero tworzyć program instytucyi ogólno-państwowych i krajowych.

Jakkolwiek poszczególne partye i grupy polityczne mają rozmaite poglądy i pragnienia co do przyszłego ustroju konstytucyjnego Rosyi, jednakże niezawodnie ogromna większość politycznie świadomych obywateli rosyjskich pragnie parlamentu, opartego na podstawach powszechnego, równego, tajnego prawa głosowania. Domagają się tego: wszystkie partye socyalistyczne, wszystkie grupy radykalne, partya konstytucyjno-demokratyczna — wreszcie większość ziemców. Zważywszy, że klasa

robotnicza najwięcej się przyczyniła do przeobrażenia Państwa Rosyjskiego z absolutystycznego na konstytucyjne, że ona stanowi dziś bardzo poważną siłę polityczną — trudno przypuścić, aby długo mógł się utrzymać system wyborczy, wykluczający ją zupełnie od udziału w wyborach do parlamentu, albo zapewniający jej w tym ostatnim nieznaczną liczbę posłów.

Zbyteczne jest dowodzenie potrzeby dla Rosyi równego, powszechnego, tajnego prawa głosowania; obawa, że masy ciemnych włościan, tworzące większość ludu na wsi, wybierałaby samych zwolenników reakcyi, jest przesadzona, gdyż znaczna część włościan dziś już rozumie doniosłość wolności politycznej; zapominać też nie należy, że ziemcy i socyaliści mają na wsi wpływ coraz większy. Zresztą siłą rzeczy włościanie w miarę udziału w życiu politycznem lepiej rozumieć je będą i, zgodnie ze swymi interesami, przystaną do partyi reform.

Zaprowadzenia w Rosyi równego, tajnego, powszechnego prawa głosowania tembardziej należy się domagać, że istnienie cenzusu majątkowego nie usuwa bynajmniej żywiołów nieoświeconych na wsi, pozbawia natomiast wpływu na wybory do parlamentu klasę robotniczą, która jest najpewniejszym sprzymierzeńcem postępu politycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturalnego.

Prawo wyborcze kobiet liczy obecnie w rosyjskich stronnictwach skrajnych wielu zwolenników, ale ci nie widzą możności postulatu tego w najbliższym czasie przeprzeć.

System przedstawicielstwa ustosunkowanego, niezawodnie najodpowiedniejszy, nie został dotąd uwzględniony w programach partyi rosyjskich.

Stronnictwa socyalistyczne, demokratyczne i liberalne w Rosyi zgadzają się co do potrzeby zaprowadzenia już dziś równego, powszechnego i tajnego prawa głosowania dla mężczyzn; jednakże niema między niemi tej zgodności w kwestyi jedno albo dwuizbowego systemu w przyszłym parlamencie rosyjskim. Stronnictwa socyalistyczne oświadczają się za jednoizbowym systemem. Partya konstytucyjno-demokratyczna zostawia w tej kwestyi swobodę swym członkom; natomiast delegaci ziemstw wypowiedzieli się za dwuizbowym systemem, przyczem izba wyższa byłaby także wybieralna i po części na wzór Senatu francuskiego składałaby się z delegatów ziemstw (organów samorządu gubernialnego) któreby miały być oparte również jak i izba niższa na równem, tajnem, powszechnem prawie głosowania.

Hr. Witte w programie swym umieścił pierwotnie reorganizacyę obecnej Rady Państwa, złożonej z wyższych urzędników, mianowanych przez cesarza, w duchu powyższych poglądów ziemców; zdaje się jednak, że rząd zdecydował się na kompromis, i że Rada Państwa składać się będzie w połowie z członków, mianowanych przez cesarza i wybieranych przez ziemstwa, instytucye naukowe, ekonomiczne i Synod.

W państwach federacyjnych, jak widzieliśmy wyżej, izby wyższe mają specyalne zadanie — ochrony

praw mniejszych państw niezwierzchniczych, wchodzących w skład federacyi, przez zapewnienie wszystkim członkom federacyi, bez względu na ich ludność, rozmiar i bogactwo, jednakowej ilości przedstawicieli.

W Niemczech Rada Związkowa reprezentuje poszczególne państwa w Cesarstwie, przyczem większość ich ma różną ilość głosów. Właściwie więc instytucya ta nie gwarantuje bynajmniej interesów małych państw, lecz przeciwnie, wzmacnia raczej przewagę największego t. j. Prus.

W Rosyi, jak to już zaznaczyłem wyżej, niepodobieństwo jest, żeby w izbie wyższej ziemie rdzennie rosyjskie wobec olbrzymiej swej przewagi liczebnej miały jednakową ilość delegatów z innemi; w ten sposób i racya bytu izby wyższej upada. Prawdopodobnie jednak, a nawet rzec można prawie napewno, w przyszłym parlamencie rosyjskim istnieć będzie.

Nie mam potrzeby rozwodzić się tu obszernie nad gwarancyami praw osobistych i obywatelskich w Rosyi. Oczywiście powinny one być jaknajszersze, czego wymagają też partye nie tylko socyalistyczne, lecz także demokratyczne a nawet i śmielsze zpośród liberalnych.

II.

Jakie części Państwa Rosyjskiego powinny posiadać całkowitą autonomię nietylko kulturalną i gospodarczą, lecz i polityczną w zakresie swego życia wewnętrznego?

Zaznaczyłem już wyżej, że poszczególne ziemie rdzennej Rosyi autonomii takiej nie potrzebują; oczywiście należy rozszerzyć atrybucye istniejących obecnie ziemstw w zakresie spraw kulturalnych, gospodarczych, oraz dać im własną administracyę, której przekazaćby można znaczną część atrybucyi miejscowych organów państwowych; autonomię polityczną mogłyby otrzymać tylko te rdzennie rosyjskie ziemie, które są bardzo oddalone od środka państwa, jak naprz. Syberya Wschodnia i Zachodnia, prowincya Zabajkalska, kraj Ussuryjski, Zakaspijski, Taszkient i t. p.

Tu jednak nasuwają się pewne trudności, gdyż w niektórych z wymienionych prowincyi ludność jest bardzo rzadka i posiada mało sił kulturalno-politycznych. Nie należy jednak faktu tego przeceniać, gdyż możnaby przystosować zakres autonomii do warunków miejscowych. Syberya naprz. mogłaby mieć autonomię dość szeroką, kraj Zakaspijski zaś szczupłą i t. p.

Zjawia się teraz pytanie, jak należałoby postąpić z plemionami, bardzo nisko stojącemi na drabinie rozwoju społecznego?

Pod tym względem istnieją trzy zdania: 1) plemiona, zaludniające pewne terytorya, powinny, jak i inne narodowości Państwa, wysyłać posłów do jednej lub obydwuch izb parlamentu stosownie do tego, z ilu ten ostatni składać się będzie; 2) plemiona niższe powinny korzystać z jaknajszerszego samorządu wewnętrznego, jednakże pod kontrolą rządu centralnego; 3) korzystając z samorządu, nie

powinny jednak wybierać posłów do izby niższej, lecz tylko do wyższej, która reprezentować ma prowincye. Jak widzieliśmy, konstytucya Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej znalazła rozwiązanie powyższego problematu, tworząc tak zw. terytorya, posiadające stosownie do okoliczności rozmaity stopień samorządu.

Niezawodnie należy pozostawić Buryatom, Jakutom, Tunguzom i wielu innym plemionom samorząd wewnętrzny, własne prawa obyczajowe, o ile te nie kolidują z ogólnym kodeksem karnym; co zaś do udziału w ogólnem życiu państwowem powyższych plemion, to jedno z dwojga: albo są one na to jeszcze zbyt mało kulturalne, i wtedy nie powinny wogóle brać udziału w wyborach czy to do izby niższej czy wyższej; albo też poziom ich cywilizacyjny pozwala na ten udział, i w takim razie delegaci ich mieć powinni dostęp do obydwuch izb.

Sądziłbym, że na początek należałoby dopuścić delegatów plemion barbarzyńskich do prowincyonalnych zgromadzeń autonomicznych, w których działalność jest mniej skomplikowana; tu posłowie ci obznajamialiby się ze sprawami publicznemi i mogliby w razie nadużyć ze strony administracyi państwowej wypowiadać swe skargi, mając poparcie w powyższych zgromadzeniach.

Dopuszczenie przedstawicieli tych plemion do udziału w parlamencie ogólno-państwowym byłoby niekorzystne dla ogółu, gdyż nie rozumieliby oni zupełnie spraw tam omawianych, posiadając zaś

prawo głosu, mogliby popełniać liczne błędy. U plemion powyższych nietylko masa jest nieprzygotowana do szerszego życia politycznego, lecz brak nawet nielicznych grup oświeconych, zpośród których ta masa mogłaby wybierać swych mężów zaufania.

Rozpatrzmy teraz inne części Państwa Rosyjskiego i stosunek ich do całości.

Części Państwa Rosyjskiego z ludnością odrębną, ale kulturalną zarazem, któreby powinny posiadać terytoryalną autonomię są: Królestwo Polskie, Litwa etnograficzna, Mało- i Biało-Ruś, Łotwa, Estonia i Gruzya; Ormianie nie zamieszkują naogół zwartego terytoryum, lecz przeważnie są rozproszeni po całym Kaukazie i w Rosyi południowej nad morzem Czarnem.

Oczywiście nie wszystkie te grupy narodowościowe posiadają wyraźną odrębność polityczno-kulturalną; jedne prawie wcale jej nie mają, inne w stopniu niewysokim; dlatego też i autonomia nie może być dla tych różnych grup jednakowa, przynajmniej w bliższym czasie.

Królestwo Polskie, z wyjątkiem kilku powiatów w gub. Suwalskiej a po części Lubelskiej i Siedleckiej, posiada jednolitą ludność polską, prócz Żydów, stanowiących bardzo znaczny procent po miastach; w gub. Grodzieńskiej jest także kilka powiatów z ludnością przeważnie polską. Chcąc sprawiedliwie uregulować stosunki autonomiczne w Król. Polskiem, należałoby w mieszanych powiatach Lubelskiej, Siedleckiej i Grodzieńskiej gu-

berni pozostawić samej ludności zupełną swobodę wypowiedzenia się, do jakiego życzy sobie należeć terytoryum. Co do gub. Suwalskiej, to tam różnice narodowościowe występują zupełnie wyraźnie, i możnaby oddzielić polską od litewskiej części tej guberni.

Przekształcone w sposób powyższy Królestwo Polskie powinno otrzymać całkowitą autonomię w zakresie swego życia wewnętrznego. Nad kwestyą tą zatrzymam się później.

Nadanie całkowitej autonomii wewnętrznej innym terytoryom narodowościowym przedstawia różne trudności, nie wszędzie jednak nie do przezwyciężenia.

Zacznijmy od Litwy, którą można rozumieć w granicach historycznych i etnograficznych.

Niema żadnej racyi wyodrębniać Litwy historycznej t. j. Litwy właściwej — etnograficznej i dzisiejszej guberni: Wileńskiej, Grodzieńskiej, Witebskiej, Mińskiej, Mohylewskiej, Kowieńskiej i części Suwalskiej.

Litwini i Żmudzini, stanowiący całość odrębną, dziś już z silnem poczuciem narodowościowem, zajmują część guberni Suwalskiej, Kowieńskiej i część Wileńskiej. Terytoryum to należałoby wyodrębnić, nadając mu szeroką autonomię. Nasuwałyby się tu trudności językowe: litewszczyzna nie rozwinęła się jeszcze w tym stopniu, żeby można było natychmiast stworzyć terminologię prawno-administracyjną dla sądów i urzędów oraz naukową dla wyższych, a po części i średnich zakładów na-

ukowych. Ponieważ bądźcobądź w granicach Litwy etnograficznej jest dość znaczny procent Polaków i Żydów (Rosyan jest bardzo mało i prawie wyłącznie urzędników) i trudno byłoby wprowadzić natychmiast język litewski do urzędów i wszystkich zakładów naukowych. Na razie możnaby w urzędach pozostawić język rosyjski, utrzymując tylko przy nich tłumaczy litewskich, polskich i żargonowych, którzyby na żądanie obywatela miejscowego tej lub innej narodowości umożliwili porozumiewanie się urzędników z mieszkańcami.

Co zaś do języka w szkole, litewski mógłby być wykładowym w elementarnych i stopniowo wprowadzany jako taki do średnich zakładów naukowych, potem dopiero do wyższych. Ludność innych narodowości nap. polska, powinna jednakże mieć swe zakłady naukowe z własnym językiem wykładowym, ale być obowiązana do uczęszczania na lekcye rosyjskiego i litewskiego.

Co do zakresu autonomii Litwy etnograficznej, nie mogłaby ona, na razie przynajmniej, być tak szeroka, jak w Królestwie: popierwsze, wątpliwe jest, czy rząd, a nawet społeczeństwo rosyjskie dopuściłoby do tego w czasie bliższym; podrugie, narodowość litewska nie doszła jeszcze do tego stopnia kultury językowej i naukowej, któryby wogóle umożliwił jej całkowitą samodzielność. Gdyby Litwa leżała gdzieś nie na zachodzie — na granicy Niemiec, lecz daleko na Syberyi, Państwo prędzej zdecydowałoby się dać jej bardzo szeroką autono-

mię. Zbytecznie byłoby tu silić się na ścisłe wyznaczanie granic autonomii litewskiej; sądzę jednak, że możnaby ją określić jako autonomię kulturalno-narodowo-gospodarczą, któraby prawdopodobnie z czasem znacznie się rozszerzyła.

Mówiąc o wyodrębnieniu Litwy etnograficznej, należy wspomnieć, że Wilno może nie weszłoby w jej skład, lecz musiałoby leżeć na terytoryum Białej Rusi, do której przechodzę obecnie.

Wątpię, czy znajdzie się ktokolwiek, co twierdzić będzie z całą pewnością, że Białorusini już dziś tworzą naród odrębny, który w bliższej przyszłości, jako taki, rozwijać się będzie. Właściwie ludność białoruska nie posiada wybitnej odrębności ani kulturalnej, ani językowej, ani poczucia odrębności narodowej, decydującego o tem, czy dana grupa ludności tworzy naród albo nie.

Białorusini ulegną prawdopodobnie rusyfikacyi, zachowując swe narzecze w życiu rodzinnem i gminie. Fakt, że nie posiadają oni poczucia odrębności narodowej, poważnie przemawia przeciwko wszelkim sztucznym przedsięwzięciom w kierunku wytworzenia narodowości białoruskiej. Nie da się zaprzeczyć, że ogromna większość Białorusinów ma więcej pokrewieństwa z narodem rosyjskim, aniżeli polskim, to też byłoby szaleństwem usiłowanie spolszczyć Białorusinów. Cel ten nie mógłby być w żaden sposób osiągnięty, natomiast popsułby tak potrzebne dla nas dobre stosunki społeczeństwa polskiego z rosyjskiem, nawet z jego najpostępowszymi odłamami.

Powinniśmy więc odrzucić raz na zawsze tendencye zaborcze wobec Białorusi, natomiast domagać się ścisłego zagwarantowania praw mniejszości narodowościowych wogóle. Polegać ono powinno między innemi i na możności tworzenia przez grupy narodowościowe w całem państwie dobrowolnych związków, mających na celu zakładanie różnych instytucyi kulturalnych, naukowych itp.

Nad przedmiotem tym zatrzymałem się obszerniej w rozdziale trzecim pracy niniejszej.

Co się tyczy praw polskości na Białorusi i w innych miejscowościach, gdzie ludność polska stanowi przynajmniej 10% mieszkańców, to należałoby wymagać, ażeby w powyższym stosunku z ogólnych sum, przeznaczonych na szkolnictwo przez miejscowe instytucye autonomiczne gubernialne, miejskie i prowincyonalne — dawano odpowiednie kwoty na polskie zakłady naukowe z polskim językiem wykładowym i godzinami rosyjskiego, jako oddzielnego przedmiotu.

To, cośmy powiedzieli o ludności polskiej na Białorusi, dotyczy i żydowskiej, która, stanowiąc w kraju tym poważną większość w miastach, ma wszelkie prawo posiadania własnych zakładów naukowych. Zachodzi tu oczywiście pewna trudność w stosowaniu już obecnie żargonu do wykładów w średnich zakładach; sądzę jednak, że zwolna trudności te dałyby się przełamać. W przeciwnym razie poprzestaćby należało na założeniu niższych szkół żydowskich.

Językiem urzędowym na terytoryum białoru-

skiem musi być oczywiście rosyjski, zarówno w sądzie, jak i w administracyi, jednakże przy różnych instytucyach powinni się znajdować tłumacze państwowi, którzy mogliby na żądanie obywateli miejscowych przyjmować od nich podania i zeznania, i zwracać się do nich w języku danej grupy narodowościowej.

Zakres autonomii terytoryum białoruskiego stanowiłyby: sprawy gospodarcze, kulturalne i inne w tym rodzaju. Nie byłaby to więc autonomia polityczna, lecz taka, jakąby obecnie posiadać mogła, jak widzieliśmy wyżej, — Litwa. Ze wzrostem kultury Litwinów i rozwojem języka, uzyska ona zapewne z czasem szerszy zakres autonomii, co trudno przypuścić o terytoryum białoruskiem, które tysiącznymi węzłami związane jest i będzie z Rosyą.

Ludność Małorusi, którą stanowią przeważnie Małorusini, posiada większą indywidualność od Białorusinów; wytworzyli oni już pewną literaturę i mają niejakie poczucie odrębności narodowej. Małorusini w Rosyi są daleko mniej uświadomieni narodowościowo od Rusinów galicyjskich, na co składają się następujące przyczyny: od Polaków w Galicyi Wschodniej wyróżnia ich język, wyznanie i położenie socyalne: są oni w ogromnej większości włościanami i drobnymi mieszczanami w niektórych miastach; inteligencya zaś należy przeważnie do stanu duchownego; natomiast do rdzennych Rosyan zbliża ich język małoruski, w większym stopniu pokrewny rosyjskiemu, aniżeli polskiemu, także wyznanie prawosławne; wreszcie służba wojskowa

i obowiązujący język państwowy rusyfikują Małorusinów.

Wszystko to spowodowało, że w Rosyi Małorusini w większości swej nie mają wyraźnego poczucia odrębności narodowej; niewątpliwie jednak wzrośnie ono z utrwaleniem się życia konstytucyjnego: zaczną przenikać wydawnictwa z Galicyi, powstaną pisma małoruskie i wzmoże wydawnictwo książek. Można więc przypuszczać, że w kilka dziesiątek lat narodowościowy ruch małoruski wzmoże się, skutkiem czego zarysują się tendencye do pozyskania bardzo szerokiej autonomii dla terytoryum małoruskiego. Tendencye te jednak spotkają się z silnym oporem ze strony rządu i znacznej części społeczeństwa rosyjskiego. Jedno zdaje się nie ulegać wątpliwości, że w czasach najbliższych autonomia Małorusi i Białorusi, o ile im wogóle zostanie nadana, nosić będzie charakter gospodarczo-kulturalny a nie polityczny.

Wszystko, co powiedziałem wyżej o stosunkach, które panować powinny na Białorusi, da się zastosować i do Małorusi, z tą tylko różnicą, że już od samego początku Małorusini domagać się mogą i będą szkół niższych napewno, a może i średnich z ojczystym językiem wykładowym.

W Galicyi Wschodniej istnieją już gimnazya małoruskie (rusińskie), mogą więc być i w Rosyi. Z początku język Rusinów galicyjskich nie byłby zapewne całkowicie rozumiany przez Małorusinów w Rosyi, co jednak stopniowo dałoby się usunąć.

W urzędach prawdopodobnie musiałby zrazu

panować język rosyjski; ale Małorusini powinni mieć prawo załatwiania spraw rozmaitych we własnym języku. Na terytoryum małoruskiem należy także domagać się zabezpieczenia interesów mniejszości narodowych.

Z kolei przechodzę do prowincyi Nadbałtyckich, tj. do guberni: Kurlandzkiej, Liflandzkiej i Estońskiej.

Na samym wstępie nasuwa się tu zagadnienie dość trudne: czy terytoryum powyższe wyodrębnić jako jedną całość, czy podzielić je na dwie części łotewską i estlandzką?

W gubernii Kurlandzkiej i Liflandzkiej znaczną większość stanowią Łotysze; w Estlandzkiej — Estończycy. Niemcy w liczbie 200.000 rozproszeni są we wszystkich trzech guberniach.

Ogólna zasada, którą się kierować należy przy podziale Rosyi na jednostki terytoryalno-autonomiczne jest, żeby one odpowiadały możliwie ściśle zamieszkującym je grupom narodowościowym. W tym wypadku zasada ogólna przemawiałaby za oddzieleniem pierwszych dwuch wymienionych guberni i nadaniem im szerokiej autonomii, podobnież trzeciej.

Przeciwko takiemu rozwiązaniu kwestyi przemawia trudność ścisłego odgraniczenia Estończyków od Łotyszów, np. w Rydze jest wielu jednych i drugich. Rozstrzygnięcie kwestyi, czy prowincye Nadbałtyckie mają tworzyć jedno terytoryum autonomiczne, czy dwa, należałoby pozostawić bezpośrednio zainteresowanym, tj. Estończykom i Łotyszom.

Autonomia tych lub tej części państwa powinna być bardzo szeroka dlatego, że po pierwsze: ludność zamieszkująca je jest bardzo kulturalna, a więc całkowicie uzdolniona do samorządu; po drugie, posiada bardzo głęboką świadomość swej odrębności narodowej; po trzecie, wyodrębnia ją język, wyznanie i własna kultura od ludności rosyjskiej; po czwarte nakoniec, ludność rosyjska w prowincyach Nadbałtyckich jest bardzo nieliczna i wyłącznie prawie składa się z urzędników. Zakres autonomii tych prowincyi powinien być tak szeroki, jak naprz. Królestwa Polskiego.

Oczywiście w prowincyach Nadbałtyckich, jak i w innych częściach Państwa, należy zagwarantować prawa narodowych mniejszości, a więc: Niemców, Żydów, Polaków i Rosyan.

Pozostaje mi jeszcze powiedzieć słów kilka o Kaukazie.

Ten ostatni jest terenem, na którym mieszkają najróżnorodniejsze plemiona i narody o bardzo rozmaitym stopniu rozwoju. Wszystkie te grupy są najczęściej wrogo względem siebie usposobione, z czego nieraz korzystała administracya państwowa. Właściwie więc nie można uważać Kaukazu za jednolitą całość polityczną.

Większość ludów kaukazkich zaliczyć wypada do rzędu tych, którym należałoby dać autonomię wewnętrzną pod nadzorem państwa z dopuszczeniem ich przedstawicieli do zgromadzeń prowincyonalnych; lecz przedwcześnie byłoby obdarzać

ich prawem wysyłania posłów do parlamentu ogólnopaństwowego.

Istnieje jednak terytoryum, które należy wyodrębnić jako całość etnograficzną, a po części nawet historyczną i kulturalną; mam tu na myśli Gruzyę wraz z terytoryum, zaludnionem przez pokrewne plemiona. Wprawdzie na przestrzeni tej znajdują się w miastach i Ormianie, którzy procentowo stanowią znaczną część ludności, nie może to jednak przemawiać przeciwko nadaniu Gruzyi autonomii politycznej; Ormianom, jako tworzącym mniejszość narodowościową, trzeba zabezpieczyć prawa: szkolne, językowe i kulturalne, co w zupełności zadośćuczyni słusznym ich żądaniom.

Gruzini posiadają starą kulturę, jak i Ormianie, język jednych i drugich jest wyrobiony; ci i tamci wytworzyli już własną literaturę i publicystykę.

Autonomia Gruzyi powinna być całkowita, jak Królestwa Polskiego.

Poza terytoryum Gruzyi są jeszcze miasta i okręgi, zaludnione przeważnie przez Ormian, które nie tworzą jednak zwartego terytoryum; należałoby im nadać szeroki samorząd miejski i ziemski oraz prawa: językowe, szkolne i kulturalne i zapewnić udział w parlamencie.

Ziemcy, stanowiący w Rosyi najpoważniejszy odłam stronnictwa liberalnego, domagają się rozszerzenia autonomii i samorządu ziemstw gubernialnych i powiatowych, aż do powierzenia im całej administracyi lokalnej, nie wyłączając policyi. Prawdopodobne jest, że żądania te w znacznej

części, jeżeli nie całkowicie, będą prędzej czy później przez rząd zaspokojone, a wtedy ziemstwa gubernialne miałyby szeroką autonomię kulturalno-gospodarczą może w tych granicach, co Biało i Małoruś. Różnica tkwiłaby jedynie w posiadaniu specyalnych praw językowych przez ludność miejscową tych prowincyi.

Uogólniając to wszystko, co powiedziałem wyżej, przechodzimy do następujących wniosków. Części Państwa Rosyjskiego, różne pod względem narodowościowo-plemiennym należałoby podzielić na trzy kategorye: do pierwszej weszłyby terytorya zamieszkałe przez ludność barbarzyńską i półbarbarzyńską, nie mogącą brać udziału w instytucyach reprezentujących państwo, obdarzone jednak autonomią wewnętrzną pod kontrolą władzy państwowej; do drugiej — terytorya, zamieszkałe przez ludność kulturalną, rdzennie rosyjską i inną, uzdolnioną do udziału w życiu konstytucyjnem państwa, któreby posiadały mniej więcej szeroką autonomię narodowo-kulturalną; wreszcie do trzeciej kategoryi weszłyby części państwa, zamieszkałe przez ludność także kulturalną, lecz zarazem tak wyodrębnioną historycznie i narodowościowo od ludności rdzennie rosyjskiej, że powinnyby posiadać całkowitą autonomię polityczną w zakresie swych spraw wewnętrznych, i tylko dla spraw wojskowych, celnych, monetarnych i dotyczących polityki zagranicznej i t. p. wysyłać swych posłów do parlamentu centralnego.

Ponieważ rozmaite terytorya narodowościowe posiadałyby niejednakowy stopień autonomii, przeto

niektóre sprawy musiałyby być rozpatrywane przez większą, inne przez mniejszą ilość posłów. W ten sposób parlament powinienby przyjąć formę jednego zgromadzenia o dwuch kompletach: jeden stanowiliby posłowie ze wszystkich części państwa dla spraw wspólnych, a więc dotyczących: wojska, systemu celnego i monetarnego, traktatów handlowych i politycznych, dyplomacyi i stosunku państwa do poszczególnych jego części; drugi komplet — ci sami posłowie z wyłączeniem reprezentantów ziem o autonomii pełnej (politycznej) dla spraw wyjętych z pod kompetencyi władz autonomicznych terytoryów drugiej kategoryi (t. j. posiadających autonomię gospodarczo-kulturalną, a nie polityczną) i spraw dotyczących ziem rdzennie rosyjskich i wychodzących poza granice rozszerzonego samorządu ziemskiego, jak: ustawodawstwo cywilne, karne i fabryczne, organizacya sądownictwa, średnich i wyższych zakładów naukowych, system podatkowy i t. p.

Zamiast jednego parlamentu mogłyby istnieć dwie instytucye reprezentacyjne o takim składzie i kompetencyi posłów, jak dwa komplety powyższego zgromadzenia, tylko już niezależnie od siebie wybieranych.

Istnienie jednego zgromadzenia byłoby korzystniejsze, sprzyjałoby bowiem zbliżeniu się wszystkich posłów, decydujących nie tylko o sprawach wspólnych dla wszystkich części państwa, lecz i o innych. Także powaga jednego takiego zgromadzenia o różnych kompletach byłaby większa wobec

rządu, niż każdego z dwuch zgromadzeń, gdyż te ostatnie, składając się z zupełnie różnego personalu poselskiego, nie zawsze występowałyby wobec rządu jednakowo.

Oczywiście naiwnością byłoby przypuszczać, że w państwie tak rozległem jak Rosya, która do wczoraj, rzec można, rządzona była wyłącznie przez biurokracyę, będącą faktycznie zarazem władzą prawodawczą, wykonawczą i sądową — wszystkie powyższe reformy natychmiast będą urzeczywistnione. Jest też bardzo prawdopodobne, że nadanie autonomii terytoryom nierosyjskim napotka właśnie na największe trudności; obecnie jedynie co do Królestwa Polskiego panuje zgoda prawie zupełna w obozie postępowym, czego dowodzi świeżo ogłoszony program stronnictwa konstytucyjno-demokratycznego. Pomimo jednak tej zgody możliwą rzeczą jest, że rząd nie odrazu ustąpi i że nie zechce Królestwu nadać autonomii politycznej. Nie trzeba jednak tem się zrażać, pamiętając, że zaprowadzenie jej napotka duże trudności z powodu panujących w państwie tradycyi centralistycznych.

W społeczeństwie naszem istnieje skłonność do przerzucania się w kwestyach politycznych z jednej ostateczności w drugą; przed rokiem jeszcze trzeba było przekonywać nasz ogół inteligentny o możliwości urzeczywistnienia się w bliższym czasie ustroju konstytucyjnego; po ogłoszeniu zaś manifestu z 30 października 1905 r., którym ten został zapowiedziany, wierzono już w uzyskanie

autonomii drogą przedłużania strejków w naszym kraju, nawet po ich ukończeniu w Rosyi.

Skoro zapanuje w rzeczywistości ustrój konstytucyjny w Rosyi, zbierze się Duma Państwowa na podstawie nowozreformowanego systemu wyborczego, i Rada Państwa, ta przyszła izba wyższa w parlamencie, zostanie zreformowana w ten sposób, że zamiast wszystkich członków mianowanych przez cesarza połowa ich, albo dwie trzecie będą wybierane przez ziemstwa, korporacye naukowe, przemysłowe i duchowne: wówczas stronnictwa autonomiczne różnych narodowości wraz z postępowemi rosyjskiemi będą dość silne, ażeby w bliższej przyszłości przeprowadzić w państwie decentralizacyę a dla Królestwa Polskiego uchwalić autonomię.

W chwili obecnej nie wystarcza jednak mówić o autonomii w sposób ogólnikowy, lecz należy wejść w jej ważniejsze szczegóły.

III.

Przystępując do skreślenia pożądanej formy autonomii Królestwa Polskiego, muszę wprzód wypowiedzieć kilka uwag ogólnych.

Należy pamiętać, że Państwo Rosyjskie jest potężne; że pomimo porażki, doznanej w wojnie z Japonią, potrafiło utrzymać swe mocarstwowe stanowisko; że wreszcie, wstąpiwszy na drogę rozwoju konstytucyjnego, wzmocni się znacznie, gdyż rząd znajdzie w końcu stały punkt oparcia w nie-

których warstwach społecznych; wejdą doń i zasilą biurokracyę wogóle ludzie wiedzy, talentu, inicyatywy i t. p.

Przed Państwem Rosyjskiem otworzą się szerokie perspektywy wpływu politycznego, rozwoju ekonomicznego i t. p.

Dla najłatwiejszego i najpewniejszego rozwoju swej potęgi potrzebować ono będzie sprężystej władzy w zakresie spraw wojskowych, celnych i innych. Wszystko więc, co będzie przeszkadzało jednolitości akcyi, sprawności i t. p. z konieczności musi być usunięte kosztem chociażby największych ofiar. Nie trzeba też zapominać, że społeczeństwo polskie nie będzie mogło korzystać z większych przywilejów wobec przyszłego rządu od prowincyi rdzennie rosyjskich, gdyż nie posiada sił do ich uzyskania.

Sprawy wojskowe muszą być całkowicie pozostawione instytucyom państwowym, zbyt są bowiem ważne dla całego państwa klasowego, ażeby nawet na małem terytoryum miały być regulowane przez instytucye autonomiczne.

Również określenie sum, jakie Królestwo Polskie wnosić powinno na cele ogólnopaństwowe, musi należeć do parlamentu ogólnopaństwowego, a nie być każdorazowo wynikiem dobrowolnej umowy między niem a państwem.

Królestwo Polskie pomimo rozkwitu ekonomicznego stanowi tylko małą cząstkę państwa, i wszelkie konflikty z niem byłyby dla jego autonomii bardzo niebezpieczne. Dlatego też wszystkie sprawy, mogące go wywołać, lepiej jest przekazać parla-

mentowi ogólnopaństwowemu, w którego skład weszliby i posłowie z Królestwa; sejmowi zaś krajowemu pozostawić wszystkie sprawy, mające tylko znaczenie wewnętrzne.

Żądać należy na dziś tylko tego, co ma jakieś szanse urzeczywistnienia. Nic łatwiejszego, jak nakreślić plan jaknajszerszej autonomii, nie licząc się z rzeczywistością.

Ustawodawstwo i organizacya, dotyczące kolei żelaznych, poczt i telegrafów, muszą być jednolite w całem państwie; w granicach Królestwa Polskiego w instytucyach tych powinien panować język polski. Zarząd dróg żelaznych spoczywałby w rękach państwa, z wyjątkiem znajdujących się w posiadaniu prywatnem. Budowa nowych linii kolejowych wymagałaby zatwierdzenia władz centralnych państwa, a to ze względów strategicznych, niezmiernie dla niego ważnych.

Ustawodawstwo monetarne powinno należeć do atrybucyi parlamentu centralnego.

Ustawodawstwo podatkowe byłoby zadaniem sejmu polskiego. Państwo określałoby tylko sumę dochodów z różnych swych części; sposób zaś opodatkowania powinien być pozostawiony sejmowi; gdyż w rozmaitych, różniących się wybitnie od siebie pod względem gospodarczym, częściach musiałby być odmienny.

Kwestya własnego kodeksu karnego i cywilnego dla Królestwa Polskiego mogłaby być rozstrzygnięta rozmaicie. Dziś jeszcze posiada ono kodeks cywilny Napoleona, a nie ogólnorosyjski.

W niektórych państwach federalistycznych, jak widzieliśmy w rozdziale czwartym, istnieje tendencya do ujednostajnienia kodeksów. Jednakże Rosya jest w całości swej państwem zbyt różnorodnem, ażeby ustanowienie jednolitego dlań kodeksu dziś już było korzystne.

Posiadanie odrębnego kodeksu nie jest dla nas koniecznością, lecz wygodą, gdyż przyjęcie ogólnego, ułożonego przez parlament centralny nie przedstawiałoby żadnego dla narodowości naszej niebezpieczeństwa. Płonne są też obawy, że kodeksy ogólnorosyjskie byłyby zacofane w stosunku do naszych. Odrębność ustaw cywilnych i karnych dla Królestwa jest pożądana tylko dlatego, że kraj nasz różni się znacznie od Rosyi rdzennej pod względem gospodarczo-kulturalnym, cały ustrój naprz. własności chłopskiej inny jest u nas, aniżeli w gub. wielkoruskich.

Społeczeństwu rosyjskiemu i naszemu chodzićby mogło jedynie o to, żeby postępki w rdzennej Rosyi dozwolone i spotykane często nie były w Królestwie uznawane za przestępstwa kryminalne i odwrotnie: czyny dozwolone w kraju naszym nie były przestępstwem w Rosyi. Oczywiście trudno przypuścić coś podobnego przy istnieniu odrębnych kodeksów karnych. Byłyby wprawdzie między nimi różnice, ale nieznaczne, tak iż nie pociągałyby za sobą ujemnych skutków we współżyciu dwuch narodów.

To, co mówiłem wyżej, da się zastosować do organizacyi sądownictwa; więc i ta powinna należeć do kompetencyi sejmu polskiego.

Ustawodawstwo fabryczne należałoby także pozostawić sejmowi. Praktyka wykazała, że dzień roboczy faktycznie krótszy jest w Królestwie Polskiem, aniżeli w Cesarstwie; w interesie więc polskiej klasy robotniczej leży prawo regulowania przez własny sejm warunków pracy.

Zakres autonomii Królestwa Polskiego powinien także obejmować organizacyę elementarnych, niższych, średnich i wyższych zakładów naukowych, ustawodawstwo przemysłowo-handlowe i organizacyę administracyi, oraz autonomii prowincyonalnej, powiatowej i gminnej. Wogóle do jego kompetencyi należeć powinno to wszystko, co nie wchodziłoby w atrybucye parlamentu centralnego.

Uchwały sejmu, jak i parlamentu centralnego musiałyby zapewne zyskiwać zatwierdzenie głowy państwa; trudno bowiem przypuścić, żeby w bliższym czasie parlament centralny, a tembardziej sejm posiąść mógł zupełną niezależność.

Nie wymieniłem tu oczywiście wszystkich spraw, któremi zajmowaćby się miał sejm polski.

Sejm powinien być zwoływany co rok i składać się z posłów, wybranych przez równe, powszechne, tajne i bezpośrednie głosowanie wszystkich dorosłych mężczyzn, którzy ukończyli 21 lat; każdy wyborca może być również posłem. Jeden poseł przypadać powinien na 50.000 mieszkańców.

Jak czytelnicy wiedzą ze wstępu, powszechne prawo głosowania wraz z systemem przedstawicielstwa ustosunkowanego dać może pewność, że większość w sejmie odpowiadać będzie większości

w narodzie. Jednakże wybory proporcyonalne najlepiej odpowiadają swemu celowi przy istnieniu dobrze zorganizowanych i zdefiniowanych partyi politycznych. Nie ulega wątpliwości, że obecnie i w najbliższej przyszłości tworzyć się będą w kraju naszym partye nowe, a istniejące ulegać przekształceniu. Dlatego też natychmiastowe wprowadzenie systemu wyborów proporcyonalnych nie jest konieczne.

Przyznanie praw politycznych kobietom jest słuszne i potrzebne, gdyż w przeciwnym razie nawet powszechne i równe prawo głosowania umożliwia reprezentacyę w parlamentach tylko połowie mniej więcej mieszkańców. Jednakowoż przesądy, panujące w poglądach wszystkich stronnictw na kwestyę kobiecą, uniemożliwiają narazie nadanie praw politycznych kobietom.

Sejm składać się powinien z jednej izby, wybieranej na dwa lata. Głowa państwa może go rozwiązać, ale nowe wybory odbyć się powinny w ciągu trzech miesięcy, a nowy sejm zebrać się nie później, jak wpół roku od chwili rozwiązania poprzedniego.

Sejm wybiera swego marszałka, dwuch zastępców i czterech sekretarzy.

Rządy kraju spoczywają w rękach rady rządzącej, złożonej z członków, mianowanych przez głowę państwa, naczelników poszczególnych gałęzi administracyi i prezydenta. Ten ostatni przewodniczy obradom rady rządzącej, sam jednak nie kieruje żadną gałęzią administracyi.

Wszyscy członkowie rady rządzącej są odpowiedzialni przed sądem za przestępstwa, wynikające z nadużycia władzy: przewodniczący — przed najwyższym trybunałem państwowym, pozostali — przed trybunałem Królestwa Polskiego, i wszyscy z wyjątkiem prezydenta odpowiedzialni politycznie przed sejmem, to znaczy: na wypadek, jeżeli sejm wyrazi któremu z nich, lub wszystkim większością głosów nieufność — to jeden z członków rady rządzącej, albo wszyscy podać się muszą do dymisyi.

Na czele siły zbrojnej w Królestwie Polskiem stoi dowodzący wojskami, zależny wyłącznie od rządu centralnego.

Dla reprezentowania kraju przy rządzie centralnym i czuwania nad jego interesami istnieć powinien specyalny urzędnik, mianowany przez głowę państwa trzech kandydatów ~~z pośr~~ód sejmu. Urzędnik ten byłby ministrem bez teki, niezwiązany jednak solidarnie z ministerstwem centralnem w Petersburgu.

Rada rządząca składać się powinna z 11 członków, oprócz prezydenta, stojących na czele tyluż departamentów: administracyi wewnętrznej, komunikacyi, oświecenia publicznego i kultury sztuk, sądownictwa, skarbowości, przemysłu i handlu, rolnictwa, robót publicznych, prasy, kultów i zdrowia publicznego.

Wszyscy urzędnicy cywilni i członkowie rady rządzącej z wyjątkiem prezydenta powinni być stałymi mieszkańcami Królestwa Polskiego. Językiem sądu, administracyi, szkolnictwa jest polski.

Jak w innych częściach państwa, tak i w Królestwie Polskiem mniejszości narodowościowe powinny mieć zabezpieczone swe prawa językowe i kulturalne.

Kościół należy oddzielić od władz krajowych.

Nieporozumienia między władzami krajowemi a państwowemi, wynikające z interpretacyi ustaw, określających kompetencyę instytucyi i władz autonomicznych — rozstrzygać powinien specyalny trybunał państwowy, będący instytucyą sądową, złożoną, jak wszystkie tego rodzaju w państwie, z sędziów dożywotnich, nieprzenoszonych z posady na posadę. Sędziami tego trybunału powinni być, prócz Rosyan, członkowie innych narodowości, zamieszkujących Rosyę tak, aby liczba pierwszych nie przewyższała $^2/_3$ ogółu sędziów.

Wszystkie rozporządzenia głowy państwa, dotyczące spraw Królestwa Polskiego i należące do kompetencyi parlamentu centralnego, winny być kontrasygnowane przez jednego z ministrów rosyjskich; dotyczące zaś spraw załatwianych w sejmie polskim przez odpowiedniego członka rady rządzącej, albo wszystkich.

Konflikty, które nie nadają się do rozstrzygnięcia w drodze sądowej, poruszane być powinny w parlamencie centralnym, w wielkim komplecie posłów.

Wypadnie mi teraz powiedzieć kilka słów o autonomii prowincyonalnej, powiatowej, miejskiej i gminnej w Królestwie Polskiem.

Jak to zaznaczyłem w rozdziale pierwszym tej pracy, jaknajszerszy rozwój samorządu i auto-

nomii rozmaitych jednostek terytoryalnych jest rzeczą pierwszorzędnej wagi.

Królestwo Polskie należałoby podzielić na prowincye, które nie zawsze odpowiadałyby dzisiejszym guberniom, chociażby już dlatego, że przypuszczalnie samo terytoryum Królestwa na wschodniej i północnej granicy uległoby pewnym zmianom, o których mówiłem wyżej.

W każdej prowincyi istniećby powinien sejmik prowincyonalny, którego członkowie byliby wybierani przez równe, powszechne i tajne głosowanie. Należałoby tu zrobić wyłom w jednym z najbardziej zakorzenionych przesądów, i do wyborów dopuszczać kobiety, zapewniając im zarazem możność zasiadania w sejmikach. Udział kobiet w sejmikach autonomicznych prowincyonalnych nie było by już taką nowością, jak w instytucyach parlamentarnych, a przez to łatwiej dałby się urzeczywistnić.

Sejmiki prowincyonalne zbierałyby się dwa razy do roku. W zakres ich kompetencyi wchodzić powinny następujące sprawy: utrzymywanie w porządku dróg bitych i mostów oraz przeprowadzanie nowych; przedsiębranie środków podniesienia rolnictwa przez otwieranie niższych, średnich i wyższych szkół agronomicznych, utrzymywanie pól doświadczalnych i laboratoryów specyalnych; poprawa rasy bydła, hodowla ryb i roślin, poprawa stanu lasów; współdziałanie rozwojowi przemysłu i rzemiosł przez tworzenie odpowiednich fachowych zakładów naukowych, oraz udzielanie zapomóg nowym gałęziom produkcyi; zakładanie szkół ogólnie-

kształcących, uniwersytetów i wyższych zakładów naukowych według programu, obowiązującego w analogicznych instytucyach krajowych; fundacya szpitali, przytułków i rozmaitych innych zakładów dobroczynnych; wydawanie przepisów o utrzymywaniu czystości w miejscach publicznych, oraz rozporządzeń sanitarnych. Wogóle sejmiki prowincyonalne powinny mieć prawo zajmowania się wszystkiem, co dotyczy: kultury, zdrowotności, oświaty, dobrobytu, dobroczynności, dróg i komunikacyi prowincyi.

Instytucyą wykonawczą sejmików prowincyonalnych byłyby wydziały złożone z kilkunastu osób, wybierających sobie prezesa. Wydziały powinny kierować administracyą instytucyi zakładanych przez prowincye.

Na pokrycie wydatków prowincyi sejmiki czerpać będą środki z następujących źródeł: z dodatków do podatków, zasiłków z kasy krajowej przez sejm uchwalonych, kar za naruszenie pewnych przepisów obowiązujących w prowincyi, specyalnych opłat uchwalonych przez sejmiki, wreszcie pożyczek.

Na wypadek, gdyby sejmiki prowincyonalne uchwaliły zbyt duże ciężary, to członek rady rządzącej, stojący na czele departamentu skarbowego, powinienby być uprawniony do zawieszenia uchwały sejmiku, aż do orzeczenia sejmu. Dla uniknięcia nieporozumień, prawo bliżej określi, — jakie maksimum obciążenia uchwalić mogą sejmiki własną władzą.

W zasadzie decyzye sejmików, o ile nie naruszają kompetencyi innych instytucyi krajowych, nie wymagałyby zatwierdzenia ani sejmu ani innych władz; jednakże w następujących wypadkach należałoby odstępować od tej zasady: uchwały dotyczące zakładów naukowych średnich, ogólnokształcących, wszelkiego rodzaju wyższych, któreby odbiegały od typu analogicznych instytucyi krajowych, lecz miały dawać te same prawa, powinny być zatwierdzane przez departament oświecenia publicznego, a wrazie konfliktu rozstrzygane przez sejm krajowy.

Uchwały sanitarne zatwierdza departament zdrowia publicznego bez apelacyi do sejmu. Wszelkie uchwały sejmików, nakładające pewne kary za niezachowywanie przepisów przez nie ustanowionych, podlegają zatwierdzeniu sejmu krajowego.

Podobnie jak sejm byłby instytucyą kontrolującą sejmiki prowincyonalne, tak one nadzorowałyby niższe instytucye autonomiczne.

Rady municypalne miast liczących ponad 50.000 mieszkańców posiadać powinny prawa sejmików prowincyonalnych i stanowić oddzielne od prowincyi terytoryum. Rady municypalne wybieraćby należało również na podstawie równego, tajnego, powszechnego prawa głosowania z udziałem kobiet. Ich organem wykonawczym winne być wybierane przez nie wydziały miejskie z prezydentem miasta na czele.

O radach powiatowych i organizacyi gminnej nie będę się rozwodzić; wspomnę tylko, że przy

wszelkiego rodzaju wyborach panować powinno powszechne, równe, tajne prawo głosowania.

Reprezentować władze krajowe na prowincyi powinna rada prowincyonalna z prezydentem na czele. W radzie tej zasiadaliby naczelnicy poszczególnych prowincyonalnych gałęzi administracyi krajowej z włączeniem policyi, którą zarządzałby komitet, złożony z 3-ch członków mianowanych przez władze krajowe i 3-ch członków wydziału prowincyonalnego; przewodniczącym tego komitetu, posiadającym dwa głosy, byłby ktoś z jego członków, wybrany przezeń większością głosów. Gdyby dwie osoby otrzymały jednakową ilość głosów, przewodniczącym zostanie najstarszy członek komitetu. Ten mianuje urzędników policyjnych, wydaje przepisy, dotyczące utrzymania porządku i t. p., oraz rozpatruje skargi drobniejsze na urzędników policyjnych. Ważniejsze idą do sądu.

W miastach zarząd spoczywałby także w rękach komitetu mieszanego, złożonego w połowie z przedstawicieli władz miejskich, w połowie krajowych.

W szkicu niniejszym nie chodzi o drobne szczegóły, lecz o ogólny typ instytucyi. Nie łudząc się możliwością zdobycia odrazu wszystkiego, czego się pragnie, i będąc przygotowani na trudności wszelkiego rodzaju — powinniśmy jednakże już dziś uprzytomnić sobie całokształt organizacyi kraju naszego, jaka byłaby w czasie niezbyt odległym najodpowiedniejsza i zarazem możliwa.

Chcąc uzyskać szeroką autonomię, powinniśmy wziąć się energicznie do dzieła: nie dość jednak

jest na zjazdach ziemców, w pośpiechu, z powodu nawału spraw, dyskutować o niezbędnych dla nas instytucyach: trzeba, żeby stronnictwa polskie, któreby się zgodziły na jeden typ autonomii, wydawały prace w języku rosyjskim, przedmiotowi temu poświęcone, umieszczały odpowiednie artykuły w postępowych organach prasy rosyjskiej, urządzały odczyty w Rosyi itp. Pożądany byłby specyalny dziennik w języku rosyjskim, przeznaczony uzasadnieniu potrzeby autonomii dla Królestwa i innych części państwa.

Pozwolę sobie zrobić uwagę, że kwestya autonomii Królestwa Polskiego byłaby może już dziś albo urzeczywistniona, albo na drodze do bardzo blizkiego urzeczywistnienia, gdyby nie działalność demokracyi narodowej. Wydać się to może paradoksem, ponieważ stronnictwo to żąda dziś autonomii. Postaramy się to jednak dowieść. Jeszcze przed kilku laty, kiedy społeczeństwo nasze w swej olbrzymiej większości nie wierzyło w możliwość konstytucyi w Rosyi, wykazywałem w swych pracach i artykułach publicystycznych konieczność jasnego sformułowania programu autonomiczno-konstytucyjnego dla naszego kraju; zarzuciłem też demokracyi narodowej, że, mając szerokie stosunki wśród ludu wiejskiego, nie propaguje wśród niego żadnego programu politycznego, lecz oddziaływa jedynie nań w kierunku rozbudzania uczuć nie tyle patryotycznych, ile szowinistycznych. Publicyści demokratyczno-narodowi twierdzili wówczas, że polityka haseł jest głupstwem, a należy wysuwać

tylko to, co ma w danej chwili znaczenie praktyczne i pogłębia uczucia narodowe wogóle. Niektórzy uważali nawet wysuwanie hasła autonomii i konstytucyi za dobrowolne wchodzenie do Państwa Rosyjskiego i występek przeciwko patryotyzmowi.

Skutek tej błędnej polityki jest taki, że kiedy w roku bieżącym, tak doniosłym dla całego państwa i kraju naszego, robotnicy wyraźnie wypowiedzieli swe żądania polityczne, włościanie, będący pod wpływem demokracyi narodowej, po kilkunastu latach jej pracy oświadczyli się jedynie za wprowadzeniem języka polskiego do urzędów gminnych, i to w chwili, kiedy konieczność reorganizacyi państwa była już oczywista. Gdyby zaś włościanie nasi we wszystkich guberniach zażądali konstytucyi z autonomią, możeby zrozumiano prędzej w Petersburgu, że domaganie się autonomii nie jest jedynie objawem spisku rewolucyjnego.

Możemy się pocieszać, że lud wiejski w Królestwie prędzej czy później wypowie się za autonomią. Zapewne, ale łatwiej jest coś otrzymać przy ogólnej reorganizacyi państwa, a więc od chwili zapowiedzi konstytucyi aż do jej szczegółowego sformułowania i przeprowadzenia, aniżeli później.

Nigdy jeszcze błędy demokracyi narodowej nie występowały tak jaskrawo, jak obecnie.

IV.

Po ustaleniu się konstytucyi, wszechstronny rozwój społeczeństwa w różnych częściach Państwa Rosyjskiego, odbywać się będzie bardzo szybko;

rozkwit kapitalizmu zwiększy różnice, istniejące między przemysłowemi częściami państwa, a rolniczemi; w pierwszych żywioły radykalne będą potężne, w drugich — słabe, co wytworzy coraz większą kolizyę ideałów między mieszkańcami poszczególnych terytoryów. Kolizya ta uwydatni się jeszcze na tle kulturalno-narodowościowem skutkiem rozrostu cywilizacyi poszczególnych grup narodowo-plemiennych. Syberya np. w prędkim czasie stanie się w niektórych swych częściach krajem przemysłowym o natężonem życiu wewnętrznem.

Wszystko to doprowadzić może w końcu do rozbicia jednolitej konstytucyi rosyjskiej i przeobrażenia ustroju państwa w federacye poszczególnych jego części na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Przewaga plemienia wielkoruskiego oczywiście pozostanie, ale jego terytoryum, skutkiem różnic ekonomicznych i kulturalnych oraz dążności społecznych i politycznych, rozbije się na części poszczególne z całkowitą autonomią wewnętrzną.

Dla postępu społecznego będzie to zjawiskiem wysoce dodatniem: części państwa z potężną ludnością fabryczną wytworzą instytucye odpowiadające jaknajdalej idącym wymaganiom społecznym. Rosya, jako państwo federacyjne stanie się potęgą, zarazem jednak stworzy warunki swobodnego i wszechstronnego rozwoju wszystkich swych części.

Inne prace tegoż autora:

Zarys podstaw socyologii ogólnej. Lwów 1904 r. Cena 4 korony.

Treść: Przedmowa. Część I: Przedmiot i metoda socyologii. — Część II: Typy i związki społeczne. — Część III: Przeobrażenia społeczne. — Część IV: Rozwój indywidualizmu w życiu społecznem. — Część V: Socyologia i polityka.

Anarchizm Współczesny. Cena 5 koron. Lwów. Wyd. Pol. Tow. Nakładowego. Księgarnia Polska.

Treść: Przedmowa. Wstęp. Część I: Od Godwina do Bakunina. — Część II: Od Bakunina do Kropotkina. — Od Kropotkina do chwili obecnej. — Część IV: Źródła anarchizmu. — Część V: Krytyka anarchizmu. Zakończenie.

Współczesne prądy umysłowe i polityczne. Serya I: Lwów 1903. Księgarnia Polska. Cena 3 kor.

Treść Przedmowa. Walka z pozytywizmem. Ruch etyczny. Poglądy Szczepanowskiego. Poglądy Lutosławskiego. Patryotyzm a nacyonalizm. Demokratyzm. Antysemityzm. Zakończenie.

Współczesne prądy umysłowe i polityczne. Serya II. Lwów 1904. Księgarnia Polska. Cena 4 kor.

Treść: Przedmowa. Myśl nowoczesna polska. Kilka uwag o wykształceniu politycznem u nas. Finlandya a Rosya. Gruzya a Rosya. Ugodowcy. Nowy program stronnictwa demokratyczno-narodowego. Nowy prąd radykalno-patryotyczny. Obecna sytuacya polityczna w Rosyi. Zakończenie. Dodatki.

W druku:

Naród. Studyum socyologiczne. Wydawnictwo Polskiego Tow. Nakładowego.

UWAGA

do str. 115, wiersza 20-go i następnych.

Pozornie wydać się może dziwnem twierdzenie moje, iż w wieku XVIII życie polityczne we Francyi pulsowało słabiej, aniżeli w drugiej połowie XVIII wieku. Mógłby tu ktoś zarzucić, że w starej Francyi przedrewolucyjnej poszczególne prowincye miały odrębne instytucye i prawa i t. p., że więc posiadały samodzielność, którą utraciły później. Nie chodzi mi jednak o odrębność obyczajowo-kulturalną i prawną poszczególnych prowincyj Francyi, lecz o fakt, że absolutyzm w niej rozwijał się równolegle z centralizacyą polityczną i że Paryż w osobie króla oraz wyższych dygnitarzy państwa rządził prowincyą.

Od chwili ugruntowania wolności politycznej we Francyi przy coraz większej demokratyzacyi społeczeństwa i coraz większym udziale mas w życiu politycznem — prowincya stawała się pierwiastkiem czynnym w życiu państwowem. Paryż w osobie rządu parlamentarnego nie mógł już narzucać swej woli prowincyi, jak to czynił rząd w czasach przedrewolucyjnych.

Dostrzeżone omyłki druku.

Strona 114, wiersz 8 od góry zamiast:

Ale reformy te okupowały się ciężkiemi ofiarami w dziedzinie prawodawstwa karnego, cywilnego, w stosunkach agrarnych i t. p. odbywały się kosztem wzmocnienia biurokracyi i władzy centralnej.

Powinno być:

Ale reformy te w dziedzinie prawodawstwa karnego, cywilnego, w stosunkach agrarnych i t. p. okupowały się ciężkiemi ofiarami: odbywały się kosztem wzmocnienia biurokracyi i władzy centralnej.

Strona 256, wiersz 10 od góry zamiast:

jest połączenie

Powinno być:

było połączenie

Strona 290 wiersz 17 od góry zamiast:

trzech kandydatów z pośród sejmu

Powinno być:

z pośród trzech kandytatów sejmu
