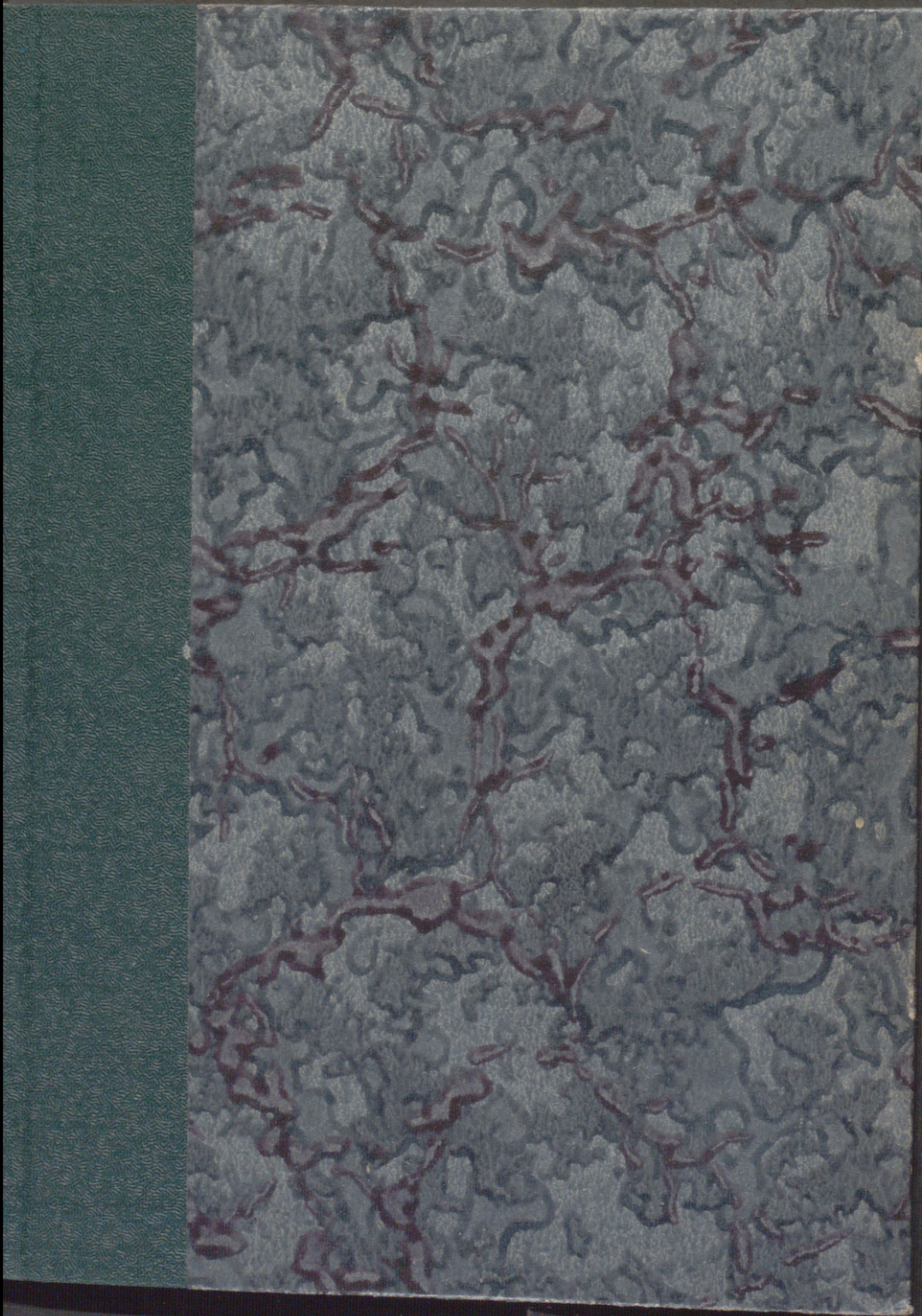
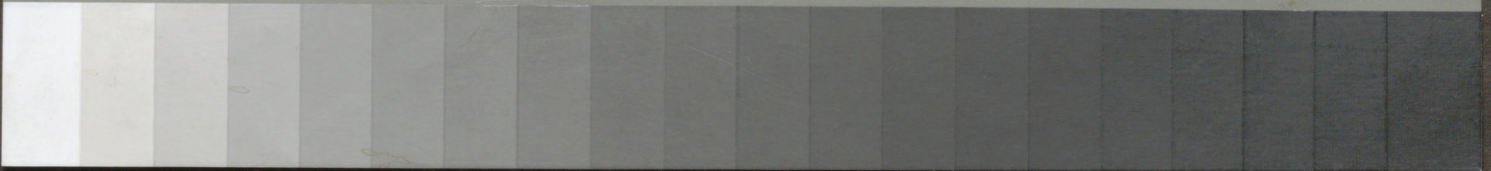




Grey Scale #13



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



Colour Chart #13





EDWARD GRABOWSKI.

Z dziedziny
teorii i praktyki
stanów wyjątkowych.

Odbitka z „Gazety Sądowej Warszawskiej”.



WARSZAWA.

Skład Główny w Księgarni GEBETHNERA i WOLFFA

—
1911.

—= Cena 20 kop. =—

W Galicji 50 halerzy.

9/11

EDWARD GRABOWSKI.

Z dziedziny
teorii i praktyki
stanów wyjątkowych.

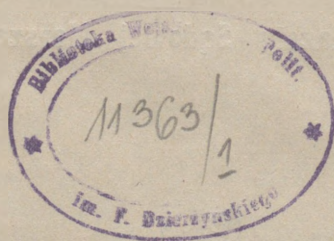
Odbitka z „Gazety Sądowej Warszawskiej”.



WARSZAWA.

Skład Główny w Księgarni GEBETHNERA i WOLFFA.

—
1911.



W Drukarni * * *
Noskowskiego* * *
Warecka № 15. * * *

TREŚĆ.

I. Część Ogólna.

	<i>Str.</i>
1. Pojęcie stanu wyjątkowego.	3
2. Konstytucjonalizm a stan wyjątkowy. Różnica pomiędzy prawem a rozporządzeniem. Rozporządzenia nadzwyczajne i rozporządzenia wyjątkowe. Znaczenie ustaw o stanach wyjątkowych.	4

II. Stany wyjątkowe w Rosji.

3. Zarys dziejowy urządzeń, skierowanych przeciwko rewolucjonistom w wieku XIX aż do r. 1881. III-ci wydział własnej Jego Cesarskiej Mości kancelaryi i Korpus Żandarmów. Rozszerzone kompetencje generał-gubernatorów. Wygnanie i osiedlenie na drodze administracyjnej. Dzieje tych instytucji. Inne kompetencje władz administracyjnych. Polityka prawodawcza w dziedzinie ustawodawstwa wyjątkowego w roku 1881.	8
4. Ustawa wyjątkowa z roku 1881. Jej skodyfikowanie. Tymczasowy charakter ustawy. Systematyczne odnawianie jej działania. Strona prawna tego odnawiania od roku 1906. . . .	13
5. Rodzaje stanów wyjątkowych. Dwa rodzaje ochrony. Stan wojenny. Strona prawna ogłaszania stanów wojennych w roku 1905—1906. Cele rządu w ogłaszaniu stanów wojennych.	16
6. Kolidzja sposobu ogłaszania stanów wyjątkowych z art. 15 ustaw zasadniczych.	18

7. Pełnomocnictwa wyjątkowe administracyi w całym państwie. Areszty i rewizje. Strona prawna stosowania uwagi do art. 33 ustawy z r. 1881 względem aresztowanych. Sądy ministrów w roku 1905 o stosowaniu aresztu przez administrację lokalną. Wydziały „ochrony”. Ich powstawanie po roku 1881. Podział pracy pomiędzy żandarmerją a wydziałami „ochrony”. Ajenci ochrony, ajenci filerzy i ajenci prowokatorzy. Nietykliwość osobista w opinji rządu w roku 1905. Wygnanie i osiedlenie administracyjne. Sądy wojenne. Postanowienia obowiązujące i kary za ich przekraczanie. Inne wyjątkowe pełnomocnictwa: zakazu zgromadzeń, zamykania zakładów handlowych i przemysłowych, sekwestrowania nieruchomości, nakładania aresztu na ruchomościach, zawieszania wydawnictw perjodycznych, zamykania zakładów naukowych. 19
8. Pełnomocnictwa administracyjne specjalne w krajach dawnej Rzeczypospolitej. 31
9. Prace nad rewizją ustawodawstwa wyjątkowego. Opinie Durnowo i Wittego w komitecie ministrów. Wytyczne Rady Specyalnej hr. Ignatjewa a projekt prawodawczy komisji Makarowa 32

Z DZIEDZINY TEORJI I PRAKTYKI STANÓW WYJĄTKOWYCH. 1)

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.

1. Pojęcie stanu wyjątkowego.

Przez stan wyjątkowy rozumie się zazwyczaj szereg wyjątkowych atrybucji władz, udzielanych im w razie grożącego państwu z wewnątrz lub z zewnątrz niebezpieczeństwa.

Stąd pochodzi i dwoistość tych kompetencji: w razie wojny ogłaszany bywa stan wojenny, w razie zamieszek wewnętrznych — stan wyjątkowy — czyli, że się tak wyrażę.

W Rosji, jak wiemy, stan wyjątkowy wojenny wielokrotnie był stosowany i wskutek wrzenia rewolucyjnego wewnątrz państwa.

Pojęcie stanu wyjątkowego znajduje się w sprzeczności z pojęciem praw obywateli; zwiększenie bowiem atrybucji władz administracyjnych — specjalnie policji, odbywa się kosztem uszczuplenia praw obywateli.

1) Prw. W. M. Hessen: Iskluczitelnoje położenie. Petersburg, 1908. Henryk Apolinary Konn: Prawa wyjątkowe. Warszawa 1909. Skład główny w księgarni Gebethnera i Wolffa.

2. Konstytucjonalizm a stan wyjątkowy.

Różnica pomiędzy prawem a rozporządzeniem. Rozporządzenia nadzwyczajne i rozporządzenia wyjątkowe. Znaczenie ustaw o stanach wyjątkowych.

Różnica materialna pomiędzy prawem a rozporządzeniem nie da się ściśle sformułować. Jedynym ściśłem rozgraniczeniem prawa od rozporządzenia może być czysto formalna właściwość prawa, polegająca na tem, że musi ono być uchwalone przez zgromadzenia prawodawcze i uzyskać sankcję głowy państwa, gdy tymczasem rozporządzenia pochodzą z innych źródeł władzy. Tylko prawo może zmienić prawo, rozporządzenie zaś władzy wykonawczej nie może być sprzeczne z prawem.

Zasady powyższe są kardynalnymi zasadami konstytucjonalizmu; ich pogwałcenie niweczy pojęcie prawa, niweczy wogóle działanie prawa w państwie, tworzy w państwie panowanie nie prawa, lecz siły.

Jednak od zasad powyższych konstytucje państw współczesnych znają wyjątki dwu rodzajów, mianowicie: rozporządzenia nadzwyczajne i rozporządzenia o stanach wyjątkowych.

Na zasadzie rozporządzeń nadzwyczajnych (Notverordnung) w szeregu państw głowa państwa może postąpić wbrew obowiązującemu prawu lub wydać normę obowiązującą o znaczeniu prawa; w Rosji działać się to może na zasadzie art. 87 ustaw zasadniczych, w Austrii — na zasadzie osławionego art. 14 ustawy konstytucyjnej z r. 1867; poza tem jest to dopuszczalne i w poszczególnych państwach Rzeszy Niemieckiej (Prusy, Saksonja, Badenia), w Japonji, Danji, Hiszpanji, Portugaiji, Argentynie, Brazyliji i in.

Rozporządzenia nadzwyczajne mają jednak charakter tymczasowy; wydawane być mogą tylko w razach nadzwyczajnych, gdy państwo znajduje się w niebezpieczeństwie, gdy zgromadzenia prawodawcze nie są zebrane, a zachodzi konieczna potrzeba załatwie-

nia pewnej sprawy. Po zebraniu izb prawodawczych wydane rozporządzenie musi być w pewnych, najczęściej ściśle określonych terminach (W Rosji — 2 miesiące) oddane pod ich rozpatrzenie i w razie, jeśli zgromadzenia nie uchwalą wydanego rozporządzenia, przestaje ono działać.

W dziedzinie krótkiej praktyki konstytucjonalizmu rosyjskiego mieliśmy już zastosowanie powyższych zasad niejednokrotnie: po rozwiązaniu I-ej Dumy ustanowione zostały na zasadzie art. 87 ustaw zasadniczych sądy wojenno - polowe, zniesione automatycznie w terminie dwumiesięcznym od daty zebrania się II-ej Dumy. Na zasadzie tegoż art. 87 dokonano reformy agrarnej, usiłowano zjednać milionowe rzesze pracowników handlowych przez wydanie przepisów ochronnych i t. d. Na tej samej zasadzie w marcu 1911 r. wprowadzono ziemstwa na Ukrainie i Białorusi, a w terminie dwumiesięcznym od daty wydania rozporządzenia Dumę rozpuszczono na półroczne wakacje dla ustalenia w ciągu tego czasu działania ziemstw.

Jednak rozporządzenia nadzwyczajne nie mogą dotyczyć szeregu instytucji w Rosji, nie mogą wprowadzać zmian w ustawach zasadniczych, w ustawach organizacyjnych obu izb prawodawczych oraz w ustawach o wyborach do tych izb.

Rozporządzenia nadzwyczajne mogą przeto wprowadzać stan wyjątkowy, to znaczy ograniczać obywateli w ich prawach; jest to zrozumiałe samo przez się. Niektóre konstytucje wspominają nawet o tem wyraźnie, że rozporządzenie nadzwyczajne może wprowadzić stan wyjątkowy (w Bułgarji, Hiszpanji, Argentynie i Brazyliji). Tam jednak, gdzie wyraźnej wzmianki o tem niema, odpowiednia kompetencja głowy państwa jest bezpośrednim wynikiem nieograniczonej pod tym względem kompetencji wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych.

Pomimo to, zupełnie zbytecznie ze stanowiska teorii prawa, w rozmaitych konstytucjach naczelnicy państw otrzymują prócz prawa wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych jeszcze i inną atrybucję — wydawania

rozporządzeń wyjątkowych (*Ausnahmeverordnung*). Atrybucję tę posiadają monarchowie niektórych poszczególnych państw Rzeszy Niemieckiej, cesarz niemiecki, cesarz Japonji i cesarz Rosyjski — na zasadzie art. 15 ustaw zasadniczych.

Rozporządzenie to, w przeciwieństwie do rozporządzeń nadzwyczajnych, może być wydane i w czasie sesji zgromadzeń prawodawczych; nadto pozbawione jest charakteru tymczasowości, będącego cechą zasadniczą rozporządzeń nadzwyczajnych. Rozporządzenie wyjątkowe, to znaczy rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, nie ulega rozpatrzeniu zgromadzeń prawodawczych; ich decyzji ulega tylko sama ustawa, dotycząca stanu wyjątkowego, ustawa, która obowiązuje w razie wprowadzenia jej w życie przez rozporządzenia wyjątkowe. O ile przeto władza prawodawcza określać może treść ustaw wyjątkowych, o tyle działanie ich jest uzależnione od rozporządzenia cesarskiego — t. zw. wyjątkowego (*Ausnahmeverordnung*).

Zresztą powyższe właściwości rozporządzeń wyjątkowych nie są absolutnie powszechne. Ustawy niektórych państw, uznające te rozporządzenia, ustanawiają jednak pewną nad nimi kontrolę zgromadzeń prawodawczych. W Prusach na zasadzie art. 17 prawa z r. 1851 o ogłoszeniu stanu obłężenia i o zawieszeniu rękoi konstytucyjnych, — o wprowadzeniu stanu wyjątkowego należy izby bezzwłocznie po ich zebraniu *zawiadomić*. Oczywiście zawiadomienie to nie jest dostateczną rękoią. W Austrii pod tym względem rzecz przedstawia się lepiej: na zasadzie prawa z roku 1869 (art. 11) ministerjum, wprowadzające stan wyjątkowy, przedłużające go, lub znośzące, ma obowiązek bezzwłocznie zdać o tem sprawę parlamentowi na najpierwszem posiedzeniu, oraz postępować swe motywować i wreszcie zastosować się do uchwały parlamentu. Tu przeto widzimy zachowanie rękoi konstytucyjnej. Rozporządzenie wyjątkowe tem się w Austrii od nadzwyczajnego (art. 14) różni, że gdy ostatnie zostaje przez parlament

przyjęte, staje się prawem obowiązującym; pierwsze zaś działa nadal, jako rozporządzenie.

Z tego też względu rozporządzenie o stanie wyjątkowym pozostaje w sprzeczności z duchem konstytucjonalizmu. Rozporządzenie nadzwyczajne łamie wprawdzie zasadę konstytucyjną, ale rozporządzenie to z natury swej jest chwilowe. Tymczasem prawo wydawania rozporządzeń wyjątkowych, ustanawiających poza prawem normy obowiązujące na czas nieograniczony (bo choćby i były przez ustawy ograniczone, rozporządzenia wyjątkowe mogą być ponawiane nieograniczoną liczbę razy) znajduje się w zasadniczej sprzeczności z duchem i literą najelementarniejszego konstytucjonalizmu.

Według zasad konstytucjonalizmu czystego stan wyjątkowy może być ogłoszony tylko na drodze prawodawczej — przez uchwalenie go, lub uchwalenie jego wprowadzenia przez zgromadzenia prawodawcze.

Według zasad konstytucjonalizmu połowicznego stan wyjątkowy może być wprowadzony na zasadzie rozporządzenia nadzwyczajnego naczelnika państwa, rozporządzenia, które musi być bezzwłocznie poddane pod obrady i uchwałę parlamentu po jego zebraniu się.

Zasada, ustanawiająca prawo głowy państwa do wydawania rozporządzeń o stanach wyjątkowych niezależnie od wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych, do gruntu pachy ideę konstytucjonalizmu i pozbawia ustroj państwowy rękojmi prawności. Tam jednak, gdzie, jak w Austrii, rozporządzenia wyjątkowe ulegają kontroli parlamentu, spaczenie ustroju jest tylko formalne; materjalnie — rękojmie konstytucyjne istnieją. Gdzie tej kontroli niema, niema i rękojmi prawnych; w Rosji art. 15 ustaw zasadniczych, pozwalający na ogłoszenie jakiejś miejscowości w stanie wyjątkowym, znajduje się — zdaniem Hessena — w sprzeczności, nie dającej się pogodzić z najpierwszemi zasadami „odnowionego ustroju państwowego”, zwiastowanemi przez manifest październikowy.

Niezależnie od powyżej rozpatrzonej kwestji, w jaki sposób wprowadzony być może stan wyjątkowy i ograniczenie praw obywateli, istnieje w teorii prawa zagadnienie innego rodzaju: czy potrzebne jest prawo, ustanawiające samą treść wzmocnionej kompetencji władz i zmniejszenia praw obywateli; czy przeto należy posiadać ustawę, obowiązującą *na wypadek* wprowadzenia stanu wyjątkowego, czy też za każdym razem przy ogłaszaniu stanu wyjątkowego ogłaszać należy, na czem ten stan wyjątkowy polega.

Niektórzy prawnicy (Isambert) dowodzą, że istnienie takiej ustawy jest jakby usankejonowaniem jej działania, że przeto jest szkodliwe. Z drugiej jednak strony w państwach, gdzie dopuszczalne są rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, a zwłaszcza w państwach, jak Rosja, w których rozporządzenia te nie ulegają żadnej kontroli parlamentu, istnienie ustawy, określającej prawa i atrybucje władz w razie ogłoszenia stanu wyjątkowego, ustawy uchwalanej przez parlament, jest ostatnią deską ratunku dla szczątków wolności obywatelskich. Brak takiej ustawy oznaczałby wprowadzenie bezwzględnego absolutyzmu. Na zasadzie rozporządzenia wyjątkowego nie tylko ogłaszano stany wyjątkowe, lecz dyktowano by normy obowiązujące poza dziedziną prawa, w miejscowościach ogłoszonych za pozostające w stanie wyjątkowym.

II. STANY WYJĄTKOWE W ROSJI.

3. Zarys dziejowy urzędzeń, skierowanych przeciwko rewolucjonistom w wieku XIX aż do roku 1881.

III-ci wydział własnej Jego Cesarskiej Mości kancelarji i Korpus Żandarmów. Rozszerzone kompetencje generał-gubernatorów. Wygnanie i osiedlenie na drodze administracyjnej. Dzieje tych instytucji. Inne kompetencje władz administracyjnych. Polityka prawodawcza w dziedzinie ustawodawstwa wyjątkowego w roku 1881.

Zdaniem Hessena, ustawa z roku 1881, wbrew u tał temu mniemaniu, nie wniosła nic nowego do prawnej walki rządu rosyjskiego z żywiołami wolnościowemi.

W początkach XIX wieku instytucją centralną policji politycznej w państwie była Kancelarja Specjalna przy ministerjum spraw wewnętrznych. W roku 1826 Kancelarja ta została zreorganizowana, i zamiast niej powstał III wydział własnej Jego Cesarzkiej Mości kancelarji. Przyczyna reorganizacji była jasna: pod wrażeniem dni grudniowych cesarz Mikołaj zapragnął osobiście zajmować się sprawą policji politycznej. Organem wykonawczym III wydziału był Korpus Żandarmów, równocześnie powołany do życia. Zadaniem III-go wydziału było zarządzanie policją polityczną, zbieranie wiadomości o osobach, znajdujących się pod dozorem policji, wysyłanie osób uznawanych za szkodliwe lub podejrzone, wyznaczanie tym osobom miejsc osiedlenia, administracja więzień dla przestępców politycznych.

III-ci wydział wraz z korpusem żandarmów zawiadywał na powyższych zasadach walką z ruchem wolnościowym aż do roku 1880. W lutym tego roku powołano do życia, jako instancję wyższą jeszcze od III-go wydziału—komisję zwierzchniczą zawiadowczą („Wierchowijnaja rasporiaditielnaja komisija”) ze znacznie rozszerzoną, niemal dyktatorską kompetencją. Komisja ta została zawieszona po 2 miesiącach w kwietniu roku 1880; cały zaś III-ci wydział zreorganizowano i celem wznowienia jednolitości władzy wykonawczej włączono do ministerjum spraw wewnętrznych, jako specjalny departament policji państwowej.

Policja polityczna lokalna aż do roku 1879 zśrodkowywała się w osobach gubernatorów. W czasach zaś powszechnej reformy policji politycznej, wywołanej wzmagającym się pod koniec panowania Aleksandra II ruchem rewolucyjnym, w roku 1879 mianowicie, utworzono szereg tymczasowych urzędów — jenerał-gubernatorskich z władzą nadzwyczajną w Petersburgu, Charkowie i Odesie; nadto te same rozszerzone kompetencje udzielone zostały jenerał-gubernatorom: warszawskiemu, kijowskiemu i moskiewskiemu.

Specjalną, najważniejszą kompetencją tych organów lokalnych było prawo wygnania oraz osiedlenia na drodze administracyjnej.

Aż do roku 1855 kompetencje te gubernatorów nie były normowane przez ustawę.

Obok wygnania z rozporządzenia cesarskiego, często zdarzały się wygnania a nawet osiedlenia z rozporządzenia lokalnych organów rządu. Niektóre gubernje liczyły bardzo wielu wygnańców, znajdujących się pod dozorem policji. Było to dla policji uciążliwe. Wskutek tego w roku 1855 wydane zostało rozporządzenie cesarskie, na którego zasadzie wygnanie na drodze administracyjnej może nastąpić jedynie w porozumieniu ministra spraw wewnętrznych z głównozarządzającym III-cim wydziałem własnej Jego Cesarskiej Mości kancelarji. Po kilku jednak latach poszczególni wielkorządcy otrzymywać zaczęli prawo wysyłania bez porozumiewania się z instytucjami centralnemi ludzi „nieprawomyślnych pod względem politycznym”, lub „wogóle szkodliwych”. W roku 1861 prawo to otrzymali generał-gubernatorowie: kijowski i wileński; po powstaniu w roku 1863 wygnanie stosowane było masowo w Królestwie Polskiem. Poczynając od ósmego dziesiątka lat ubiegłego wieku, wygnanie administracyjne było stosowane coraz częściej do robotników fabrycznych.

Rozkaz cesarski z r. 1870 uznaje strejki fabryczne za „obcy narodowi rosyjskiemu sposób wyrażania swego niezadowolenia, celem wywoływania wrzenia, nieporządku, rozruchów”. Skutkiem tego rozkaz zaleca gubernatorom na wypadek strejku nie dopuszczać do rozpraw sądowych, a natomiast wysyłać przywódców strejkowych na drodze administracyjnej bez porozumiewania się z ministrem spraw wewnętrznych do jednej z wyznaczonych gubernji. W roku 1871 wskutek strejku woźniców w Odesie stosowanie rozkazu powyższego, dotyczącego tylko strejków w fabrykach, zostało rozciągnięte na wszelkiego rodzaju strejki.

W tym czasie stosowanie wygnania administracyjnego wzrasta nadzwyczaj szybko. Rozkaz cesarski z 24 Maja 1878 roku zaleca wysyłać osoby, pociągane do odpowiedzialności za propagandę przeciw-rządową, do rozporządzenia generał-gubernatora Syberji Wschodniej.

Wygnanie administracyjne było wówczas dla wygnańców rzeczą dosyć nieokreśloną. Przedewszystkiem wygnanie było bezterminowe; przed rokiem 1881 wygnańcom nigdy nie oznaczano terminu wygnania. Na okoliczność tę zwrócił uwagę jeszcze w roku 1861 senator Duhamel w czasie rewizji gubernji ołonieckiej. Senator dowodził, że położenie wygnańców jest rozpaczliwe, co prowadzi ich na drogę przestępstw, i zalecał określanie terminu osiedleńcom administracyjnym. Komitet ministrów nie podzielił jednak zdania senatora, dowodząc, że wygnanie i osiedlenie administracyjne są potężną bronią rządu w walce z buntownikami, że przeto broni tej stępieć nie można.

Ograniczenia prawne wygnańców i osiedleńców, jak i cała instytucja wygnania i osiedlenia administracyjnego, nie były uregulowane przez prawo. To też ograniczenia te powstały w drodze zwyczajowej i sprowadzały się do ograniczeń wolności przesiedlania się, nietykalności mieszkania i korespondencji, do ograniczeń w piastowaniu urzędów państwowych i społecznych, w zajmowaniu się handlem i przemysłem, w działalności pedagogicznej i w adwokaturze. Ograniczenia te jednak nie były ściśle i wiele pod tym względem zachodziło wyjątków.

Prócz wygnania i osiedlenia działały przed rokiem 1881-ym — rokiem wydania ustawy o ochronie — i inne pełnomocnictwa organów administracji.

W roku 1878 wydane zostało rozporządzenie cesarskie, nakazujące oddawać przestępców politycznych za szereg przestępstw pod sąd wojenny. celem zastosowania względem tych osób art. 279 kodeksu karnego wojskowego, przepisującego karę śmierci.

W roku 1879 szereg ukazów udzielił jeneral-gubernatorom kompetencji wydawania postanowień obowiązujących celem ochrony spokoju i zapobiegania spiskom przeciwpaństwowym; nadto za przekroczenia przeciwko tym postanowieniom nadano jenerał-gubernatorom prawo wymierzania grzywny w wysokości do 500 rubli lub też aresztu do 3-ch miesięcy.

Wszystkie te środki nie powstrzymały ruchu rewolucyjnego. Po śmierci Aleksandra II rząd uciekł się do niewypróbowanego dawniej środka walki z rewolucjonistami.

Rozkaz cesarski z dnia 18/31 Marca 1881 roku przywołuje na pomoc rządowi delegatów ludności Petersburga, którzy stanowić mieli radę tymczasową przy naczelniku miasta. Uchwały tej rady miały być obowiązujące. Naczelnik miasta Petersburga miał owej radzie składać swe projekty, które w razie uchwalenia przez radę miały być bezzwłocznie przez naczelnika miasta Petersburga wykonywane. Jeśli zaś rada projekt naczelnika odrzucała, niewolno było projekt wykonywać. Prawo wyborcze do tej rady posiadali wszyscy właściciele domów, lokatorowie, właściciele przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych; miasto dla wyborów podzielono na 228 rewirów, z których każdy wybiera wyborcę. Wyborcy ci wybierali mieli z pośród siebie 25 radnych. Wybory zatwierdzać miał cesarz.

Cała ta instytucja była dziełem strachu.

Wkrótce opamiętały się sfery rządzące, że projektowana rada nie będzie skuteczną bronią w walce z rewolucją. Wówczas też, we wrześniu roku 1881, zniesiono rozkaz z dnia 18/31 marca. Natomiast w dniu 14/27 sierpnia ogłoszono „Ustawę o środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego” („Położenie o miarach k ochronienju gosudarstwiennawo poriadka i obszczestwiennawo spokojstwja”).

4. Ustawa wyjątkowa z roku 1881.

Jej skodyfikowanie. Tymczasowy charakter ustawy. Systematyczne odnawianie jej działania. Strona prawna tego odnawiania od roku 1906.

Cała ta ustawa stanowi w formie skodyfikowanej dodatek do uwagi 2-ej artykułu 1-go zbioru ustaw o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przestępstwom; zbiór ten umieszczono w XIV-ym tomie zbioru praw (Swod Zakonow). Wysoce charakterystyczną jest dla prawodawstwa rosyjskiego powyższa kodyfikacja. Wzmiankowana „Ustawa o środkach ochrony” jest dziś dla obywateli najdotkliwszym prawem, górującym ponad innemi; prawem z poza którego dopatrzeć się wprost niepodobna kodeksu procedury karnej, prawa karnego. Cała ta wszechwładna ustawa jest dodatkiem do jednej z uwag jednego z artykułów obowiązującego kodeksu o znaczeniu podrzędnem. Jak widzimy przeto, treści praw w Rosji obowiązujących doszukiwać się należy nie w zasadach ogólnych, zawartych w wielkich, powszechnie znanych kodeksach sądowych. Zasady te pozostają martwą literą od święta. W życiu codziennym panują skromnie ukryte fijołki prawodawcze, w rodzaju powyższej Ustawy o ochronie.

Ustawę tę ogłoszono wraz z ukazem cesarskim w dniu 4/17 Września 1881 roku, zapowiadającym, że nieszczęsne („priskorbnyja”) wydarzenia czasów ostatnich oraz rozpanoszone w państwie wrzenie wywołały smutną konieczność użyciu na *czas pewien* środków *tymczasowych*, zmierzających do ustalenia porządku zupełnego i wykorzenia buntu. Ustawę wydano na 3 lata; po 3-ch latach miała przestać obowiązywać. Wznawiano ją jednak i wznawiano stale co 3 lata na dalsze trzylecie w roku 1884, 1887, 1890, 1893, 1896, 1899 i 1902.

Tym sposobem rząd w okresie rewolucyjnym w roku 1905 znalazł się w obliczu ustawy, działają-

cej od 24-ch lat, wydanej, jako środek tymczasowy, i ostatnio przedłużonej do 4/17 Września 1905 roku. W Najwyżej zatwierdzonym dzienniku Komitetu Ministrów z dnia 10/23 Lutego 1905 roku czytamy z tego powodu, co następuje:

„Ustawa o ochronie porządku państwowego i spokoju społecznego, mająca w czasie jej wydania charakter tymczasowy i wyjątkowy, stała się, wskutek rozległości obszarów państwa, oraz długiego jej stosowania, ustawą, której charakteru zupełnie nie przewidywano w czasie jej wydania; nabrała znaczenia ustawy wydanej na stałe. Ustawa ta obowiązuje już bez przerwy w ciągu 22 lat, *pod jej działaniem zdążyło powstać całe pokolenie, które nie zna innych sposobów utrzymania spokoju publicznego i z ksiązek zaledwie wie o prawach ogólnych państwa Rosyjskiego*”.

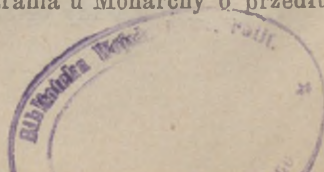
To oficjalne potwierdzenie przez jedną z najwyższych instancji państwowych starego porządku jest świetną ilustracją znaczenia ustaw wyjątkowych w państwie Rosyjskiem.

W roku 1905 dawnym zwyczajem ministerjum spraw wewnętrznych wszczęło starania, aby Komitet Ministrów wyjednał u Monarchy dalsze przedłużenie trwania ustawy o ochronie na nowe trzylecie. Starania te wbrew dawnej swej praktyce, pod wpływem nadsciągającej nawałnicy rewolucyjnej, Komitet Ministrów w części tylko uwzględnił: uchwalono wyjednać u Monarchy zatwierdzenie przedłużenia działania ustawy nie na nowe trzylecie, lecz aż do czasu dokonania rewizji prawodawstwa wyjątkowego, a w każdym razie na czas nie dłuższy, niż 1 rok. Monarcha wniosek Komitetu Ministrów zatwierdził; ustawa przeto moc swą utracić miała w dniu 4/17 Września 1906 roku. W ciągu tego roku nastąpiło, jak wiadomo, zniesienie formalnego absolutyzmu; żadne prawo nowe bez uchwalenia go przez oba zgromadzenia prawodawcze obowiązywać nie mogło. Oczywiście jest, że prawo tymczasowe, jakim jest rozpatrywana ustawa o ochronie państwa, ulega tym samym zasadom, co i prawo zwykłe: przedłużenie terminu jego działa-

nia jest atrybucją władzy prawodawczej. Po upływie terminu, na jaki prawo zostaje wydane, prawo to przestaje obowiązywać; a przedłużyć jego działanie, zmienić lub stworzyć inne prawo — to zadanie prawodawstwa.

Jeżeli władza prawodawcza pozostaje w tym względzie beczynną, prawo tymczasowe automatycznie upada. Tak się też stało w dniu 4/17 września 1906 r.; ustawa o ochronie państwa w dniu tym przestała działać. Pomimo to, wbrew art. 86 ustaw zasadniczych, ustawa ta była stale przedłużana w roku 1906, 1907, 1908, 1909 i 1910 na drodze rozporządzenia jeszcze do czasu ewentualnego wydania nowego prawa o stanach wyjątkowych, lecz co najwyżej na 1 rok. Dziś przeto działanie tej ustawy wygasa najpóźniej w dniu 4/17 Września 1911 roku. Jak widzimy, pojęcie prawa już od roku 1906 znajduje się w sprzeczności z obowiązywaniem ustawy o ochronie państwa. Sprzeczność tę pogodzić można, dowodząc, że na zasadzie art. 15 ustaw zasadniczych Monarcha ma prawo ogłaszania poszczególnych miejscowości za pozostające w stanie wyjątkowym; tem samem przeto Panujący ma prawo ogłaszania, na czem te stany wyjątkowe mają polegać; przedłużając przeto działanie ustawy o ochronie państwa, Panujący właściwie korzysta jedynie z art. 15 ustaw zasadniczych. Żadne prawo nie ogranicza tu Cesarza w określaniu materji stanu wyjątkowego, a w braku takiego prawa, monarcha przeto ma tu władzę nieograniczoną. Mimo to profesor Łazarewski jest tu innego zdania: dowodzi, że w art. 15 ustaw zasadniczych zawarta jest preumpeja, że istnieje już ustawa wyjątkowa; ponieważ zaś niema w ustawach zasadniczych artykułu, upoważniającego Cesarza do określania materji ustawy wyjątkowej, przeto materję tę ustanowić może tylko władza prawodawcza.

Hessen, nie zgadzając się z Łazarewskim, uważa, że praktyka przedłużania ustawy z roku 1881 od roku 1906 jest nielegalna: mianowicie Rada Ministrów, wszczynając corocznie starania u Monarchy o przedłu-



żenie tej ustawy, popelnia czyn sprzeczny z ustawami zasadniczymi.

W każdym rozporządzeniu cesarskiem, ogłaszającym stan wyjątkowy, zdaniem Hessena, winna być ogłoszona materia tego stanu; dziś bowiem niema takiego *prawa*, któreby mogło być w życie wprowadzane; *prawo* to przestało istnieć w dniu 4/17 września 1906 roku. Nadto, zdaniem Hessena, nadzwyczajne kompetencje władz lokalnych, przewidziane przez ustawę z roku 1881 dla miejscowości nieobjętych stanem wyjątkowym, są bezwzględnie dziś nielegalne. Jeżeli bowiem nawet przypuścić, że ustawa z roku 1881 zostaje ogłaszana corocznie na zasadzie art. 15 ustaw zasadniczych, to w żadnym razie nie mogą być legalnie ogłaszane za obowiązujące te jej artykuły, które dotyczą miejscowości, nieobjętych stanem wyjątkowym. Przypuściwszy, że panujący, ogłaszając w pewnej miejscowości stan wyjątkowy, może określać jego treść na zasadzie art. 15, przypuścić niepodobna, aby na zasadzie tegoż artykułu Cesarz ogłaszał pewne normy obowiązujące o znaczeniu większem od obowiązującego prawa w miejscowościach, których nie ogłosił za pozostające w stanie wyjątkowym. A wiadomo, że ostatnie dwa rozdziały ustawy z roku 1881 właśnie rozszerzają kompetencje władz lokalnych w miejscowościach nie objętych stanem wyjątkowym.

Tym rozpatrywaniom prawnym przeczy jednak rzeczywistość życiowa: cała ustawa z roku 1881 dziś, jak wiadomo, wbrew ustawom zasadniczym, obowiązuje.

5. Rodzaje stanów wyjątkowych.

Dwa rodzaje ochrony. Stan wojenny. Strona prawna ogłoszania stanów wojennych w roku 1905—1906.

Cele rządu w ogłaszaniu stanów wojennych.

Ustawa z roku 1881 składa się z 5-ciu części, a mianowicie:

Część I. Zasady ogólne (art. 1—13).

- Część II. Stan ochrony wzmocnionej (artykuły 14—22).
- Część III. Stan ochrony nadzwyczajnej (artykuły 23—27).
- Część IV. Przepisy dla miejscowości nie objętych stanem wyjątkowym (artykuły 28—30).
- Część V. Przepisy o wygnaniu i osiedlenia na drodze administracyjnej (artykuły 31—36).

Jak widzimy z powyższego, ustawa z roku 1881 przewiduje dwa rodzaje stanów wyjątkowych: ochronę wzmocnioną i ochronę nadzwyczajną. Nadto prawodawstwu rosyjskiemu znany jest stan wojenny i stan obłączenia; oba te stany jednak nie są przewidziane przez rozpatrywaną ustawę; ogłaszane być mają według prawa w czasie wojny na terytorjum wojennem; wiadomo jednak z praktyki życiowej, że stan wojenny był ogłoszony w licznych bardzo miejscowościach państwa w czasie zamieszek wewnętrznych. Działo się to, zdaniem Hessena, wbrew obowiązującej literze prawa, najoczywiściej. Zresztą praktyka życiowa stanu wojennego niewiele się różni od praktyki ochrony nadzwyczajnej. O ile przeto ze względów prawnych, teoretycznych, razić musi nielegalne działanie stanu wojennego tak bardzo rozpowszechnione, o tyle z drugiej strony przy stanie wojennym władze posiadały nie o wiele więcej prerogatyw, niż przy stanie ochrony nadzwyczajnej.

To też istotnie trudno zrozumieć, jakie pobudki skłaniały rząd do ogłaszania stanu wojennego w miejscowościach, w których wojny niema. Postępowanie to wytłomaczyć się chyba da tendencją rządu do sterylizowania ludności, nie obznajmionej z prawem i do wzbudzenia w niej na drodze strachu uczuć pokory.

6. Kolidzja sposobu ogłoszania stanów wyjątkowych z art. 15 ustaw zasadniczych.

Ochronę wzmocnioną w poszczególnej miejscowości ogłasza minister spraw wewnętrznych lub też generał-gubernatorowie za aprobatą ministra (artykuł 7 ustawy z roku 1881). Minister zawiadamia o wprowadzeniu stanu ochrony wzmocnionej senat oraz referuje przyczyny swego postępku Monarsze za pośrednictwem rady ministrów (art. 8).

Stan ochrony wzmocnionej może być wprowadzony co najwyżej na przeciąg jednego roku, a sprawę przedłużenia tego stanu minister referuje Radzie Ministrów (art. 12).

Z powyższego widzimy, że dziś działająca ustawa z r. 1881 sprzeciwia się art. 15 ustaw zasadniczych, na którego zasadzie prawo ogłoszania poszczególnych miejscowości w stanie wyjątkowym służy wyłącznie tylko Panującemu.

Stan ochrony nadzwyczajnej w poszczególnej miejscowości ogłoszony być może tylko jako zatwierdzona przez Monarchę uchwała Rady Ministrów, powzięta wskutek wniosku ministra spraw wewnętrznych. Stanu tego nie można ogłosić na czas dłuższy, niż pół roku; po tym jednak czasie można go przedłużyć na tej samej drodze, w jakiej się go ogłasza (art. 9, 12).

Nowela do zasad powyższych z roku 1905 (z d. 29 Listopada / 12 Grudnia) umożliwia ogłoszenie obu stanów ochrony przez generał-gubernatorów, gubernatorów i naczelników miasta („gradonaczalniki”) w razie przerwy w komunikacjach kolejowych, pocztowych lub telegraficznych (art. 12¹).

Po przywróceniu komunikacji stan wyjątkowy w ten sposób wprowadzony może być przez ministra zniesiony.

Zasady noweli tej znajdują się w bardziej jeszcze jaskrawej sprzeczności z art. 15-ym ustaw zasadniczych. Każdy gubernator w pewnych wypadkach może ogłaszać stan wyjątkowy i w pełni zeń korzystać.

Stwierdzić tu należy krańcową decentralizację absolutnie nieodpowiedzialnej administracji.

Zdaniem Hessena, nowela ta, ogłoszona przed wydaniem ustaw zasadniczych, została przez art. 15 tych ustaw zniesiona.

Pomimo to w skodyfikowanej w roku 1906 ustawie z roku 1881 nowela ta figuruje jako wzmiankowany powyżej art. 12¹.

7. Pełnomocnictwa wyjątkowe administracji w całym państwie.

Areszty i rewizje. Strona prawna stosowania uwagi do art. 33 ustawy z r. 1881 względem aresztowanych. Sądy ministrów w roku 1905 o stosowaniu aresztu przez administrację lokalną. Wydziały „ochrony”. Ich powstawanie po roku 1881. Podział pracy pomiędzy żandarmerją a wydziałami „ochrony”. Ajenci ochrony, ajenci filerzy i ajenci prowokatorzy. Nietykliwość osobista w opinji rządu w roku 1905. Wygnanie i osiedlenie administracyjne. Sądy wojenne. Postanowienia obowiązujące i kary za ich przekraczanie. Inne wyjątkowe pełnomocnictwa: zakazu zgromadzeń, zamykania zakładów handlowych i przemysłowych, sekwestrowania nieruchomości, nakładania aresztu na ruchomościach, zawieszania wydawnictw perjodycznych, zamykania zakładów naukowych.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego pociąga za sobą kolosalne zwiększenie kompetencji administracji państwowej. Z pełnomocnictw, udzielanych tu przez ustawę z roku 1881 administratorom, najważniejsze są: rozszerzone prawo aresztowania obywateli, dokonywania u nich rewizji, wydalania ich, osiedlania na

drodze administracyjnej, oddawania ich spraw pod rozpatrzenie sądów wojennych, wydawania postanowień obowiązujących i in.

Rozpatrzymy po kolei te kompetencje policji i gubernatorów.

Sprawa nietykalności osobistej obywateli według ustawy z roku 1881 przedstawia się w sposób następujący:

Bez względu na to, czy miejscowość znajduje się w stanie wyjątkowym, czy nie, każdy obywatel wzbudzający podejrzenie, *mające podstawę* („osnowatielnoje podozrienje”), że uczestniczy w ruchu rewolucyjnym, lub że ma z nim styczność, lub że należy do niezalegalizowanego stowarzyszenia, może zostać aresztowanym z rozporządzenia naczelnika żandarmerji gubernalnej, lub miejscowego naczelnika policji lub też z rozporządzenia pomocników tych naczelników. — Areszt ten nie może jednak trwać dłużej, jak 2 tygodnie w miejscowościach znajdujących się w stanie wyjątkowym, a 7 dni w miejscowościach nie objętych stanem wyjątkowym (art. 21, 29). W mieszkaniach obywateli takich mogą być każdej chwili dokonywane rewizje. Poza tem rewizje w czasie stanu wyjątkowego mogą być dokonywane z rozporządzenia tych samych władz wszędzie, każdej chwili (art. 21).

Termin dwutygodniowy aresztu w czasie stanu wyjątkowego może być przedłużony jeszcze o 2 tygodnie na zasadzie piśmiennego rozporządzenia gubernatora lub naczelnika miasta (gradonaczalnika).

Zasady powyższe narażają w najwyższy sposób nietykalność osobistą obywateli. Jedynym warunkiem, stawianym przez prawodawstwo dla zaaresztowania obywatela, jest, aby był on podejrzany *na pewnej podstawie*. Co znaczy jednak to *mające podstawę podejrzenie*? — tego prawodawca nie określa, zostawiając to do uznania aresztujących. Tem samem wytwarza się w tej dziedzinie pole do zupełnej samowoli. Umożliwia to dokonywanie aresztów masowych wśród ludności, tak zwanych „likwidacji”, rewizji w całych miasteczkach lub dzielnicach i t. d.

Jedyną pociechą aresztowanych obywateli, są-
dząc z brzmienia artykułów, na których zasadzie po-
zbawiono ich wolności (art. 21 lub 29), jest wzglę-
nie niedługi przeciąg czasu, podany, jako maksymal-
ny, dla trzymania ich w zamknięciu (7 dni, 2 tygo-
dnie lub co najwyżej miesiąc). Na ten termin jest
jednak dla aresztujących lekarstwo, stosowane do
wszystkich niemal aresztowanych, a bardzo częste
stosowane nielegalnie. Lekarstwem tym jest uwaga
do art. 33 rozpatrywanej ustawy, na której zasadzie
areszt osób, przeznaczonych do wysłania na drodze
administracyjnej do pewnej określonej miejscowości,
może być przedłużony z rozporządzenia ministra spraw
wewnętrznych na czas nieograniczony, aż do czasu
rozstrzygnięcia sprawy wygnania.

Widzimy więc, że więzienie obywateli z rozpo-
rządzenia wprawdzie ministerjalnego może być cho-
ciażby dożywotnie. Wiadomo o wypadkach więzienia
z mocy uwagi do art. 33 w ciągu 4 lat; działo się to
jednak dawniej, w okresie znacznie poprzedzającym
wypadki r. 1904—1906. I dziś jednak częste są wy-
padki trzymania ludzi na powyższych zasadach praw-
nych w ciągu roku lub dwóch lat, poczem ludzie ci
są wysyłani do oddalonych gubernji.

Bardzo często się zdarza, że uwaga do art. 33
ustawy z r. 1881 bywa stosowana nielegalnie: dotyczy
ona bowiem wyłącznie ludzi wyznaczonych przez wła-
dze miejscowe do wysłania do *pewnej ściśle określonej
miejscowości*; a jest o tem wyraźna w ustawie wzmian-
ka. Nie dotyczy to przeto ludzi, którym władze
miejscowe zamierzają jedynie wzbronić zamieszkiwa-
nia w miejscowościach, objętych stanem wyjątkowym.
Tymczasem, jak wiadomo, wysyłanie ludzi do ściśle
określonych miejscowości stale z roku na rok się
zmniejsza. Ludzi tych wysłano:

w roku 1908 — 10.066

w roku 1909 — 1.991

w roku 1910 — ok.650

Tymczasem liczba osób, aresztowanych na zasadzie wzmiankowanej uwagi do art. 33, znacznie jest wyższa od liczby wygnańców; liczba aresztowanych z mocy uwagi do art. 33 jest niezmiernie duża, liczba wysyłanych—niewielka. Stąd wniosek prosty, że albo władze lokalne błędnie informują ministerjum o swych zamiarach przedstawiania do wysyłania ludzi, a to celem wyjednania pozwolenia na dalsze ich więzienie, albo minister nielegalnie wyzyskuje swe prawo, stosując je do ludzi nie przeznaczonych do wysłania, albo też ministerjum nie zatwierdza wniosków władz lokalnych o wyznaczaniu wygnańcom miejsc zesłania, skutkiem czego władze lokalne ograniczać się muszą do wydawania zakazu przemieszkiwania w miejscowościach, objętych stanem wyjątkowym.

W ministerjum rzeczywiście jest tendencja, wywołana może wskazaniami, wypowiedzianymi przez Dumę, do zmniejszania liczby wygnańców do określonych miejscowości, a skutkiem tego powoli miejsce osiedlenia wygnańców na drodze administracyjnej zajmuje bardziej łagodna represja w postaci zwykłego zakazu zamieszkiwania pewnych miejscowości z prawem wyboru przez wygnańca miejsca zamieszkania poza obszarem dlań zakazanym (t. zw. „wysyłka wyborowa” w przeciwieństwie do „wysyłki naznaczonej”).

Stąd zdawałoby się, że gdyby władze policyjne stosowały uwagę do art. 33 sumiennie, bardzo niewielu obywateli byłoby pozbawionych wolności na jej zasadzie. W rzeczywistości dzieje się inaczej; na zasadzie wzmiankowanej uwagi mnóstwo osób odsiaduje długie miesiące więzienia; utarł się nawet już pewien zwyczaj trzymania masowo ludzi po 3—4 miesiące na powyższych zasadach; a potem następuje zupełne uwolnienie lub też zwykły zakaz zamieszkiwania, a tylko zupełnie wyjątkowo — wygnanie z wyznaczeniem miejsca osiedlenia. Trudno jednak, aby nielegalnie przez czas dłuższy lub krótszy więzienia obywatele skargi swe na władzę motywowali tem, że ich nie wysłano do oddalonych gubernji. Policja prze

to i żandarmerja w tym względzie czują się zabezpieczonemi.

O nielegalnym stosowaniu fatalnej uwagi do art. 33 wspomina między innymi prokurator izby sądowej charkowskiej Chrulew w „Materjałach rady specjalnej hr. Ignatjewa” (Osoboje Sowieszczanje, XI, str. 10).

W okresie ruchu rewolucyjnego nawet wśród sfer rządowych uznawano za istną plagę ludności owo prawo policji, specjalnie wydziałów ochrony i żandarmerji, aresztowania obywateli bez motywów i kontroli.

Przed ustawą z roku 1881 policja nie zajmowała się przestępstwami politycznymi. Wchodziły one w zakres działania żandarmerji, która, jak wiadomo, od roku 1881 stała się organem dochodzenia sądowego i badania przestępstw politycznych, pozostając zresztą i nadal tem, czem była dawniej, od chwili swego powstania—mianowicie organem śledczym i organem denuncjacji w materjach politycznych. Żandarmerja zupełnie była wyodrębniona od zarządu ogólnego, zarówno lokalnego, jak i centralnego. Wyodrębnienie to nie dogadzało interesom ministerjum spraw wewnętrznych: jego bowiem organ — gubernator, odpowiedzialny za porządek w gubernji, pozostawał zupełnie poza walką z rewolucjonistami; naczelnik żandarmerji gubernjalnej był od gubernatora niezależniony.

Ustawa z r. 1881 do walki z rewolucją dopuszcza i policję ogólną, na której czele, jak wiadomo, stoją gubernatorowie oraz naczelnicy miast („gradonaczalniki”); a dopuszczenie to wyraziło się w art. 21 i 29, upoważniającym nie tylko żandarmerję, lecz i naczelników policji do dokonywania aresztów i rewizji. Od tego czasu w łonie policji ogólnej powstają stopniowo, najpierw w Petersburgu i Moskwie, potem zaś i w wielu innych miastach, specjalne „wydziały dla ochrony bezpieczeństwa publicznego i porządku”, tak zwane wydziały ochrony; celem tych wydziałów jest tropienie przestępstw politycznych.

Stopniowo funkcje żandarmerji i wydziałów

ochrany, zdaniem Łopuchina, ulegają różnicowaniu: wydziały ochrony biorą na siebie sprawę tropienia przestępców, żandarmerja zaś — bada ich i bada przestępstwa. W sprawach karnych rozgraniczenie tych dwóch momentów: wytropienia i zbadania jest raczej natury formalnej; najczęściej bowiem jedno łączy się z drugim. W sprawach politycznych rzecz się ma odmiennie: przestępstwa są tu najczęściej natury ciągłej, przestępcy są ludzie inteligentni; z trudnością przeto daje się wykryć przestępstwo całkowicie; tajemnica jest często doskonale przez przestępców zachowana. Poza tem rząd ma bezpośredni interes w specjalnem zbadaniu natury przestępstw politycznych, w zdarciu z nich maski tajemniczości, w poznaniu ich przyczyn. Stąd, zdaniem Łopuchina (Iz itogow służebnago opyta, str. 13 i nast.) te dwie funkcje: tropienia i badania przestępstw politycznych musiały być powierzone dwu równoległym organom.

Działalność wydziałów ochrony poczęści jest regulowana przez instrukcje ministerjum spraw wewnętrznych, przeważnie jednak nie jest wcale regulowana i, zdaniem Hessena, dotychczas nie uległa zbadaniu naukowemu. Wydziały te korzystają przede wszystkim z usług specjalnych agentów, z których jedni, t. zw. „filerzy” są wyznaczani do tropienia przestępców zzewnątrz, inni — do szpiegowania ich wśród nich samych. Zadaniem tych ostatnich jest obłudnie sympatyzować z ideami osób podejrzanych i w ten sposób wkładać się do ich towarzystwa, do tajników ich życia wewnętrznego, intelektualnego.

Abstrahując kwestję szlachetności tych metod tropienia przestępców, stwierdzić należy, że ci ajenci, tropiący przestępców, symulując ku nim uczucia sympatji, znajdują się na samej granicy do popełniania przestępstw; że właściwie granicy tej ściśle oznaczyć się nie da, że może być tylko pomyślana teoretycznie, w praktyce zaś ajenci ci zawsze być muszą agentami prowokatorami. Zaufanie bowiem i znaczenie wśród rewolucjonistów ten tylko zdobywa, kto umie się im zasłużyć i kto im się wysługuje. Ze stanowiska prze-

te prawa ajenci prowokatorowie są zawsze równocześnie i przestępcami politycznymi. Materiały w tym względzie są nadzwyczaj liczne; rozpatrzenie ich wymagałoby specjalnych opracowań; do powyższego tylko stwierdzenia muszą się tu ograniczyć.

Poza „filerami” i agentami prowokatorami wydziały ochrony posilkują się dla wytropienia przestępców metodą rewizji i aresztów na zasadzie ustawy z roku 1881 (art. 21 lub 29). Rewizja i areszt jest tu *nie następstwem* wykrycia przestępstwa, lecz *środkiem do jego wykrycia*, jest to areszt dla wyjaśnienia przyczyn zaareztowania. Przy masowych rewizjach i aresztowaniach, dokonywanych bez jakiegokolwiek zasady, znaleźć się zawsze może jeden człowiek, lub kilka osób, które mają pewną styczność z ruchem rewolucyjnym.

Ciekawy materiał w dziedzinie praktyki wydziałów ochrony zebrał senator rewidujący gub. bakińską, Kuźminskij; czytamy tam między innymi:

„W ogromnej większości wypadków niema zupełnie danych do przypuszczenia, na jakiej zasadzie dokonano rewizji i aresztowania; rezolucji bowiem, dotyczącej dokonania rewizji, nie robiono, a w rezolucjach dotyczących zaareztowania motywowano je w ten sposób: „uwzględniając dane, posiadane o osobistości X., postanowiłem” i t. d. Często bardzo rewizji dokonywano na zasadzie denuncjacji anonimowych, bez sprawdzenia źródeł w sposób potajemny lub też przez zbadanie; rewizje uważane są za środek zupełnie zwykły, drobny, zupełnie jakoby nie dotkliwy dla osób prywatnych” (Tygodnik „Prawo” 1906, str. 918).

Pomocnik ministra spraw wewnętrznych Durnowo przyznał na posiedzeniu komitetu ministrów (co prawda dopiero w r. 1905), że nikt z obywateli nie ma żadnej rękojmi, że nie będzie dokonana u niego rewizja, że nie zostanie aresztowany, bez dania po temu władzy jakiegokolwiek powodu.

Ustawa z roku 1881 przewiduje dwa rodzaje wygnania obywateli: 1) wydalenie z miejscowości, objętych

stanem wyjątkowym z pozostawieniem prawa wyboru miejsca zamieszkania, oraz 2) osiedlanie obywateli w miejscowości specjalnie dla nich przez władzę wyznaczoną.

Osiedlanie takie przymusowe na drodze administracyjnej może nastąpić w czasie stanu wojennego wskutek rozporządzenia generał-gubernatora; jeśli zaś stanu wojennego niema — tylko wskutek rozporządzenia ministerjum.

Ustawa z roku 1881 ustanawia w tym celu przy ministerjum spraw wewnętrznych „Radę Specjalną” („Osoboje Sowieszczanie”), pod przewodnictwem jednego z wice - ministrów, złożoną z czterech członków: po dwóch delegatów od ministerjów: spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Uchwały tej Rady ulegają zatwierdzeniu ministra spraw wewnętrznych (art. 34).

Termin takiego wysłania na osiedlenie z zakazem opuszczenia miejsca, wyznaczonego na zamieszkanie, może być od jednego roku do 5 lat (art. 36).

Rada Specjalna przy rozpatrywaniu spraw może żądać od władz lokalnych, które zaprojektowały wygnanie z wyznaczeniem miejsca zamieszkania, oraz termin tego wygnania — wiadomości uzupełniających, wyjaśnień; może nawet żądać przysłania do Petersburga osoby, mającej być wysłaną (art. 35).

W rzeczywistości wyjaśnienia te wyjątkowo tylko bywają żądane; do Petersburga osoby, mające zostać wygnanymi, nie jeżdżą; Rada Specjalna zatwierdza najczęściej wnioski władz lokalnych. Zresztą, jak już wzmiankowałem przy rozpatrywaniu zasad aresztowania na podstawie ustawy z roku 1881, w czasach ostatnich ministerjum ma tendencję do ograniczania liczby wygnanców z wyznaczonymi miejscami zamieszkania; to też i władze lokalne przestają patrzeć na te funkcje ministerjalne jako na prostą formalność, polegającą na zatwierdzaniu wniosków władz lokalnych. Niestety jednak władze lokalne bez zawodu uważają za formalność uzyskanie od ministra pozwolenia na dłuższe więzienie osób

przeznaczonych na wygnanie. Minister stale zatwierdza wnioski o uwięzieniu tych osób i na tej drodze w więzieniach państwa siedzą tysiące obywateli.

Jakkolwiek ustawa z roku 1881 dotyczy miejscowości, objętych stanem wyjątkowym, jednak prawo wyznaczania miejsca wygnania minister spraw wewnętrznych zachowuje i dla miejscowości, nie objętych stanem wyjątkowym (art. 26 uwaga 2); pod tym względem władza ministra rozciąga się przeto na całe państwo; atrybucja ta przeto nie nosi już charakteru wyjątkowego; wyjątkowość jej chyba na tem polega, że cała ustawa z roku 1881 jest prawem tymczasowym, że z roku na rok jest odnawiana, że zatem może być zniesiona.

Z kompetencji tej ministra wynika, że i druga, łagodniejsza forma wygnania — z pozostawieniem wolności wyboru miejsca zamieszkania, prócz pewnych ściśle określonych miejscowości, jest z rozporządzenia ministra w stosunku do całej ludności państwa dopuszczalna.

W przeciwieństwie do ministra władze lokalne stosować mogą tylko tę drugą, złagodzoną formę wygnania i to tylko w miejscowościach, objętych stanem nadzwyczajnym. Mianowicie generał-gubernatorowie, a w miejscowościach, nie ulegających ich władzy — gubernatorowie i naczelnicy miejscy mają prawo zakazywać poszczególnym osobom zamieszkiwania w miejscowościach, objętych stanem nadzwyczajnym. Z atrybucji tej wyższa administracja lokalna czyni użytek nadzwyczajnie często. Tak zwana „wysyłka wyborowa” stosowana była w czasie wzięcia rewolucyjnego i dziś jeszcze jest stosowana masowo.

Niema statystyki osób w powyższy sposób ograniczonych w prawie przesiedlania się i zamieszkiwania; liczba ich jednak bezwątpienia kilkakrotnie, jeśli nie więcej przenosi liczbę wygnańców—osiedleńców administracyjnych, a tych było w dniu 1 Października 1910 roku — 8.387 (Referat ks. Golicyna, dotyczący etatu ministerjum spraw wewnętrznych).

Prócz rewizji, aresztowań, wygnania obywateli, ustawa z roku 1881 upoważnia administrację do oddawania obywateli, oskarżonych o przestępstwa, pod sąd wojenny.

Żaden obywatel w Państwie Rosyjskiem nie ma rękojmi, że za oskarżenie o przestępstwo natury politycznej nie będzie oddany pod sąd wojenny, nawet choćby stan wyjątkowy w odpowiedniej miejscowości nie był ogłoszony.

O oddaniu obywateli pod sąd wojskowy decyduje wówczas minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości; mogą oni mianowicie wyjąć z pod kompetencji sądów ogólnych i powierzyć sądom wojskowym sprawy o przestępstwa natury politycznej oraz o opór zbrojny lub napad na przedstawicieli władzy, gdy nastąpiło zabójstwo lub usiłowanie zabójstwa, poranienie, pobicie lub podpalenie. Sądy wojskowe wówczas sądzą według praw procedury wojskowej, obowiązującej w czasie wojny i mają obowiązek stosować do odpowiednich przestępstw art. 279 ustawy karnej wojskowej. Artykuł ten zaś brzmi, że w czasie wojny za zabójstwo, jego usiłowanie, rozbój, podpalenie i grabież grozi pozbawienie wszystkich praw i kara śmierci (art. 31 ustawy z roku 1881).

Sprawy polityczne sądy wojenne sądzą przy drzwiach zamkniętych (art. 18).

Wyroki sądu wojskowego ulegają zatwierdzeniu generał-gubernatora, a w miejscowościach nie ulegających ich władzy — dowódcy wojsk (art. 19).

Poza tem sądy wojskowe sądzą na zasadzie prawa materialnego ogólnego, zatem przestępstwa natury politycznej — na zasadzie nowego kodeksu karnego.

W miejscowościach, objętych stanem wyjątkowym, dla oddania obywateli pod sąd wojskowy nie potrzeba rozporządzenia ministerjalnego; wystarcza rozporządzenie generał-gubernatorów, a przytem pod sąd wojenny oddani być mogą obywatele za wszelkiego rodzaju przestępstwa (art. 17).

W czasie ochrony wzmocnionej dla oddania sprawy do sądu wojennego potrzeba zawsze specjalnego rozporządzenia generała-gubernatora; w czasie stanu ochrony nadzwyczajnej specjalne takie rozporządzenie jest zbyt bezużyteczne; wystarczy jedno rozporządzenie, na którego zasadzie wszystkie sprawy pewnej kategorii są wyjęte z pod kompetencji sądów ogólnych, a powierzone sądom wojskowym; w czasie zaś stanu wojennego szereg przestępstw z prawa samego ulega kompetencji sądów wojennych. Zbyt bezużyteczne tu przeto są wszelkie rozporządzenia.

Właściwym celem zasad powyższych jest możliwość szerokiego stosowania kary śmierci, która w kodeksie karnym zachowała się zaledwie w kilku wyjątkowych wypadkach.

I tu znów przeto stwierdzić można jedną z najbardziej charakterystycznych cech prawodawstwa rosyjskiego, którego treści istotnej doszukiwać się należy, wygrzebywać ją wśród poszczególnych punktów dodatków do uwag artykułów ustaw mało znanych i podrzędnych (jak np. cała rozpatrywana ustawa z roku 1881). W znanych zaś, powszechnie na pozór używanych kodeksach, jak np. kodeks karny, rzeczywistości życia doszukać się można z trudnością.

Wydawanie postanowień obowiązujących i wymierzanie kar za przekroczenia tych postanowień jest również jednym z poważnych przywilejów administracji, zawarowanych jej przez ustawę z roku 1881.

Postanowienia te, rzecz prosta, nie mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem. Z ducha prawa wynika, że muszą one dotyczyć walki z rewolucjonistami. Tymczasem praktyka administracyjna wykazuje, że gubernatorowie wydają często postanowienia obowiązujące, nie uwzględniając obowiązującego prawodawstwa; że postanowienia te dotyczą nie tylko walki z rewolucjonistami, lecz regulują bardzo często dziedziny życia nie wspólnego z rewolucją nie mające, albo też mające z nią w najlepszym razie związek tylko bardzo odległy, a więc np. po-

stanowienia, dotyczące higieny, żebraków, włóczęgów i t. p.

Kary za przekroczenia przeciw tym postanowieniom wymierzone być mogą na drodze administracyjnej: areszt do 3-ch miesięcy, grzywna do 500 rubli w stanie ochrony wzmocnionej, do 3000 rubli — w stanie ochrony nadzwyczajnej (art. 15, 26).

Z innych pełnomocnictw administracji, zmniejszających prawa obywateli, zanotować należy w dalszym ciągu prawo gubernatorów i naczelników miasta zakazywania zgromadzeń nawet prywatnych (art. 16).

Zakaz ten przed wydaniem prawa o zgromadzeniach z 4/17 Marca 1906 roku nie miał praktycznego znaczenia i był nawet nonsensem prawodawczym, gdyż wszelkie zgromadzenia były zakazane przez art. 111 ustawy o zapobieganiu i przeciwdziałaniu przestępstwom. Od roku 1906 prawo zakazu zgromadzeń odczuć się daje zgromadzeniom prywatnym, których wolność prawo z roku 1906 ogłasza; zgromadzenia natomiast publiczne ulegają na zasadzie przepisów marcowych tak ścisłej kontroli policyjnej, że prawo ich zakazu w czasie stanu wyjątkowego nie ma wielkiego znaczenia.

Gubernator i naczelnik miasta może zamykać w czasie ochrony wzmocnionej zakłady handlowe i przemysłowe (art. 16).

W czasie ochrony nadzwyczajnej administracja zachowuje te same pełnomocnictwa, jakie posiada w czasie ochrony wzmocnionej, a nadto jest uprawniona do:

nakładania sekwestru na nieruchomości i aresztu na ruchomościach;

zawieszania wydawnictw periodycznych;

zamykania zakładów naukowych na czas nie dłuższy, niż 1 miesiąc; o przedłużeniu zaś tego terminu minister spraw wewnętrznych może się starać w Radzie ministrów (art. 26).

W czasie stanu wojennego zakłady naukowe mogą być zamykane na cały czas trwania tego stanu.

8. Pełnomocnictwa administracyjne specjalne w krajach dawnej Rzeczypospolitej.

Prócz wszystkich powyższych pełnomocnictw, związanych ze stanami wyjątkowymi lub z ustawą wyjątkową o ochronie państwa z roku 1881, prawodawstwo rosyjskie zawiera szereg pełnomocnictw specjalnych i z tego względu wyjątkowych, udzielanych poszczególnym organom administracji lokalnej.

Pełnomocnictwa takie najszczodrzej były zawsze udzielane wielkorszadzcom na kresach państwa, specjalnie w krajach dawnej Rzeczypospolitej.

W Królestwie Polskiem w roku 1861 ogłoszono stan wojenny, który nigdy formalnie nie był zniesiony. Zdaniem generał-gubernatora warszawskiego stan ten zachował się jeszcze w połowie ostatniego dziesiątka lat ubiegłego wieku. Zasięgnięto w tej mierze opinii sztabu jeneralnego, od którego do ministerjum spraw wewnętrznych przyszła informacja, że „specjalnego rozporządzenia o zniesieniu stanu wojennego w Królestwie Polskiem (o ile wiadomo) nie było”. Ministerjum jednak zaopiniowało, że stan wojenny został *implicitie* zniesiony w dniu 20 Września (2 Października) 1876 roku, gdy została zatwierdzona ustawa, opracowana przez komitet urządzający organizacji zarządu Królestwa Polskiego; nadzwyczajne przeto pełnomocnictwa naczelnika kraju opierają się nie na przepisach o stanie wojennym, lecz na ustawie z roku 1876.

Na zasadzie tej ustawy naczelnicy kraju są upoważnieni do represji administracyjnych nieokreślonych za cały szereg postępów natury politycznej, jak np. za to, jeśli duchowieństwo nieprawosławne nie odprawia specjalnego nabożeństwa w dni galowe, za budowanie kaplic, stawianie krzyżów lub innych pomników dla uczczenia wydarzeń natury politycznej, za manifestacyjne noszenie żałoby narodowej i in.

Pełnomocnictwa te, wynikające z ustawy organizacyjnej z roku 1876, służą generał-gubernatorom warszawskim do dnia dzisiejszego.

W czasach późniejszych generał - gubernatorowie warszawscy otrzymali szereg innych pełnomocnictw: w roku 1900 prawo wydawania postanowień obowiązujących w całym szeregu spraw, ustanawiania kar za ich przekroczenia na drodze administracyjnej: grzywny do 500 rubli, aresztu do 3 miesięcy; prawo karania za potajemne nauczanie; w roku 1902 — prawo zamykania bibliotek publicznych, czytelni i in.

Minister spraw wewnętrznych od roku 1884 ma prawo zakazywać poszczególnym osobom zamieszkiwania w obrębie Królestwa Polskiego.

Na Litwie, Białorusi i Ukrainie wielkorządcy również uzyskali szereg daleko sięgających pełnomocnictw.

W roku 1861 główni naczelnicy krajów „północno-zachodniego” i „południowo-zachodniego” otrzymali pełnomocnictwo nadzwyczajne „uciekania się do wszystkich tych środków, które uznają na zasadzie okoliczności lokalnych za niezbędne dla ochrony spokoju w powierzonym im kraju”. Po stłumieniu powstania pełnomocnictwa te nie zostały cofnięte, skutkiem czego jeszcze w roku 1905 senat rozstrzygać musiał kwestję, czy pełnomocnictwa te z roku 1861 mają moc.

9. Prace nad rewizją ustawodawstwa wyjątkowego.

Opinie Durnowo i Wittego w Komitecie ministrów.
Wytyczne rady specjalnej hr. Ignatjewa a projekt prawodawczy komisji Makarowa.

Wszystkie te ustawy i pełnomocnictwa wyjątkowe, o których wyjątkowości mówić należy w cudzym słowie, przemieniły się bowiem w stałe środki rządzenia państwem, całe to prawodawstwo na zasadzie ukazu Cesarzkiego z d. 12/25 Grudnia 1904 roku postanowiono zrewidować. Był to czas wielkich nadziei

w Rosji, doba „liberalnych” rządów ks. Światopełk-Mirskiego.

Wskutek wyrażonej woli Cesarskiej sprawa rewizji ulegała dyskusji komitetu ministrów w zimie roku 1905. Sądy, wypowiedziane wówczas przez komitet, weszły w skład jego dziennika i są ostrem, zdecydowanym potępieniem całej ustawy z roku 1881. Komitet konstatuje, że usiłowania rządu, przedsiębrane na zasadzie rozpatrzonej ustawy, osiągały skutek wręcz odwrotny. Durnowo, ówczesny wice-minister spraw wewnętrznych, stwierdził, że wygnanie na drodze administracyjnej stanowiło najczęściej stosowany środek walki z rewolucją, że jednak to wygnanie działa w sposób wysoce sprzyjający dziełu rewolucji; może to być środek prześladowania rewolucjonistów, jest to jednak najskuteczniejszy środek przenoszenia zarazy rewolucyjnej z miejscowości, gdzie ta grasuje, do miejsc przez nią nietkniętych. Wygnañcy i osiedleńcy są czynnymi agitatorami i roznoszą ideę walki z rządem do najbardziej zapadłych kątów.

Prócz wygnania, zdaniem senatora Durnowo, najczęściej stosowanym środkiem walki jest areszt osób podejrzanych. Tu senator stwierdza, że areszt ten dokonywany bywa w sposób wysoce niewłaściwy, że administracja lokalna nadużywa w tym względzie swej dyskrecjonalnej władzy, że wśród niewinnie aresztowanych obywateli szerzy się gorycz, niechęć do rządu, że atmosfera więzienna potęguje nastroj rewolucyjny.

Ówczesny prezes Komitetu Ministrów, Witte, w wywodach swych poszedł dalej jeszcze. Dowodził, że wadą walki rządu z rewolucjonistami był nie tylko sposób stosowania represji, lecz wogóle fakt, że rząd stosując represje, nic nie czynił w kierunku zapobiegania szerszeniu się niezadowolenia wśród szerokich warstw ludności. Rząd nie uwzględnił nowych, rozwijających się potrzeb życia, powstających wskutek zmian, zachodzących w ustroju gospodarczym i społecznym. Jako przykład, Witte podaje sprawę prawo-

dawstwa fabrycznego. Przez czas długi rząd utrzymywał, że niema kwestji robotniczej w Rosji, że robotnicy fabryczni wciąż jeszcze są równocześnie rolnikami, że wychodźstwo do miast i fabryk ma charakter sezonowy. Nieliczni działacze państwowi, będący innego zdania, byli oskarżani o to, że imaginacja ich tworzy w Rosji nową kwestję — kwestję robotniczą. Nic przeto dziwnego niema, zdaniem Wittego, że robotnicy, nie znajdując ochrony ze strony państwa, zespolili się, że powstały związki robotnicze, niebezpieczne dla spokoju publicznego.

Podobnie ilustruje Witte politykę rządu w stosunku do uniwersytetów i do Żydów. Rząd tworzy rewolucjonistów przez swą fałszywą politykę.

To też Witte wyraził zdanie, że zabezpieczenie porządku państwowego da się osiągnąć tylko na drodze odpowiedniego skierowania całej wewnętrznej polityki rządu na inne tory.

Wytknąwszy pewne ogólne wskazania dla mającego uleść opracowaniu projektu ustawy wyjątkowej, Komitet Ministrów powierzył jego opracowanie Radzie Specjalnej pod przewodnictwem hr. Ignatjewa; na posiedzeniach tej Rady wypowiedane były sądy podobne do sądów, wygłaszanych w Komitecie Ministrów.

Rada Specjalna obradowała jednak tylko w maju i początku czerwca 1905 r.; później została odroczone; następne jej posiedzenie odbyło się dopiero w styczniu 1906. W ciągu tej przerwy zaszły wypadki rewolucyjne, a ich wynikiem było powstanie Rady Ministrów i odmiennego porządku opracowywania projektów prawodawczych. To też Rada Specjalna, zebrawszy się w styczniu 1906 roku, uznała się za niekompetentną do dalszego opracowywania projektu. Powołana przez prezesa Rady Ministrów do życia komisja pod przewodnictwem Makarowa dla opracowania projektu, po Radzie Specjalnej hr. Ignatjewa odziedziczyła ogólne zasady dla projektu. Zasady te znajdują się w jaskrawej kolizji z projektem, którego analizę znaleźć można w rozprawie p. Konna p. t. „Prawo wyjątkowe”, drukowanej przed paru laty

w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” i wydanej w oddzielnej odblite.

Kolizja ta pomiędzy motywami Komitetu Ministrów i zasadami opracowanymi przez Radę Specjalną w r. 1905 z jednej strony a projektem ustawy wyjątkowej — płodem 1906 roku z drugiej, harmonizuje z kolizją, zachodzącą w tendencjach przerażonego szerzącym się wrzeniem rządu w roku 1905, a tendencjami rządu w dobie upadającego ruchu wolnościowego i tryumfującej kontrrewolucji, w roku 1906. Projekt ustawy w czasie niezadługim znajdzie się na porządku dziennym Dumy; sprawa przeto stanów wyjątkowych stanie się nie tylko aktualną sprawą życia, lecz i aktualnem zagadnieniem polityki prawodawczej.





71363/
19.





Biblioteka

11363/1

Naukowa