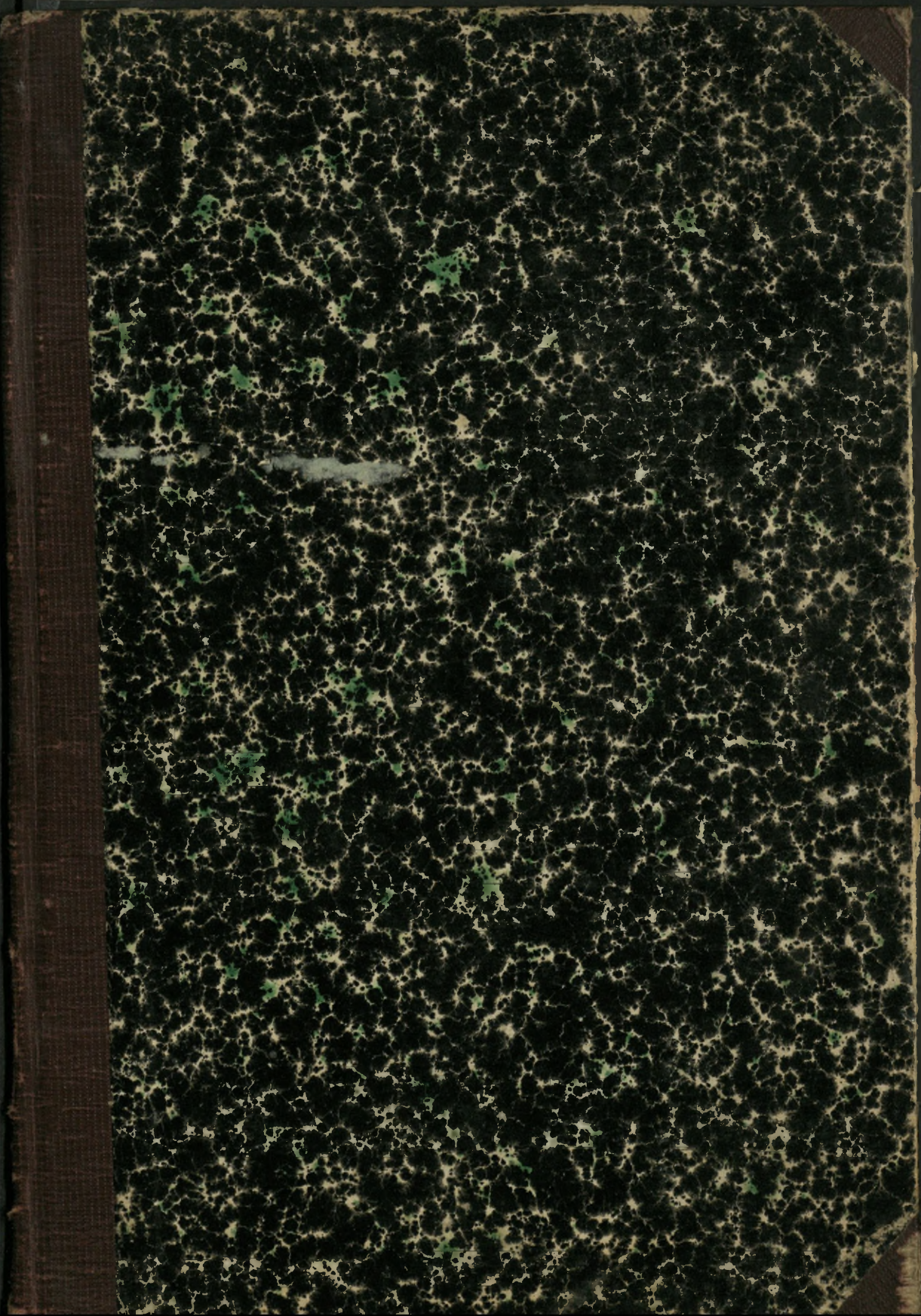




Grey Scale #13



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



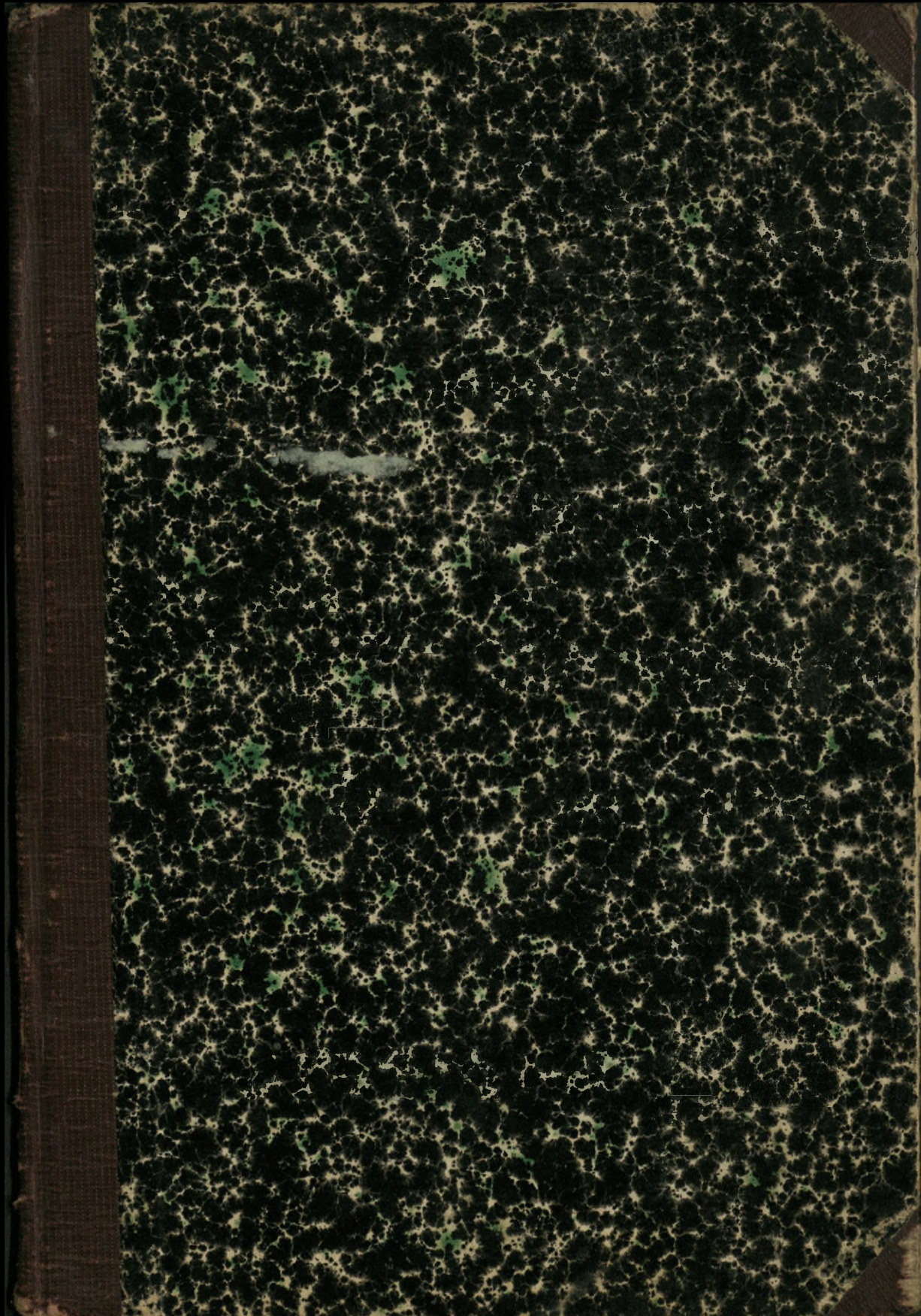
Inches 1 2 3 4 5 6 7 8

Centimetres 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

Colour Chart #13

Blue	Light Blue	Dark Blue	Light Purple
Cyan	Light Cyan	Dark Cyan	Light Cyan
Green	Light Green	Dark Green	Light Green
Yellow	Light Yellow	Dark Yellow	Light Yellow
Red	Light Red	Dark Red	Light Red
Magenta	Light Magenta	Dark Magenta	Light Magenta
White	White	White	White
3/Color	3/Color	3/Color	3/Color
Black	Black	Black	Black

DANES PICTA .COM



DR. T. WAŁEK

l. 176.

462

PAŃSTWOWOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

KRAKÓW 1917.
NAKŁADEM REDAKCYI „KULTURY POLSKIEJ”.

321

30625/2



Wo Begriffe fehlen, da stellt ein
Wort zur rechten Zeit sich ein.

Goethe: Faust.

Wielka niejasność panuje nawet wśród wykształconego naszego ogółu na punkcie fundamentalnych pojęć prawno-politycznych. Wiele jałowych dyskusji i jątrzących polemik ma swe źródło w nieświadomych, lub co gorsze, niekiedy wręcz świadomych nieporozumieniach. Jako odstraszący przykład może posłużyć rozpowszechnione do niedawna w pewnych kołach zwalczanie idei niepodległości Polski w imię państwowości polskiej.

Rzecz niniejsza stawia sobie za zadanie ustalenie istoty państwowości i niepodległości w ich wzajemnym stosunku do siebie z punktu widzenia zarówno prawnego, jak politycznego. Oba te punkty widzenia są mocno różne i prowadzą w wielu kwestiach do całkiem odmiennych rezultatów. Ogólna teoria państwa (po niemiecku: *Allgemeine Staatslehre*) musi uwzględnić zarówno prawny jak polityczny punkt widzenia, przyczem z reguły i słusznie uważa pierwszy za podstawowy. W podobny sposób mamy zamiar tu postępować; dla większej ścisłości i jasności będziemy roztrząsać obchodzące nas tu zagadnienia całkiem oddzielnie z jednego i drugiego punktu widzenia.

Początkiem zamieszania, panującego w naszej publicystyce odnośnie do terminów: niepodległość i państwowość, jest dwuznaczność tego ostatniego. Niekiedy używa się go poprostu jako synonimu państwa, np. gdy się mówi o Lidze Państwowości Polskiej. W tym wypadku jest atoli oczywistem, że tak rozumianej państwowości nie można wogóle porównywać, ani tem mniej przeciwstawiać niepodległości, albowiem pojęcia te należą do dwóch całkiem różnych kategorii logicznych; państwo należy do kategorii substancyi, niepodległość do kategorii stosunku. Państwowość jednak może oznaczać także sumę cech charakterystycznych dla danego państwa, i jest wówczas identyczna z treścią pojęcia tegoż państwa. Można przytem mieć na oku poszczególne konkretne państwa, wówczas przez państwowość polską, francuską, rosyjską itd. rozumie się całość znaków charakterystycznych dla państwa polskiego,

francuskiego lub rosyjskiego, przyczem w pierwszym rzędzie chodzi oczywiście o te cechy, które wyróżniają odnośne państwo od innych. Jeżeli natomiast ma się do czynienia z ogólnym pojęciem państwa, wówczas określenie państwowości jest równoznaczne z definicyą państwa jako takiego; abstrahuje się przytem od wszystkich cech przypadkowych, znamionujących te lub owe realnie istniejące państwa. Państwowość oznacza w tym wypadku tę cechę lub tę sumę cech, której posiadanie decyduje o tem, czy jakimukolwiek organizmowi politycznemu można przyznać charakter państwa lub nie. We wszystkich definicyach państwa kapitalną, lubo nie wyłączną rolę odgrywają pojęcia należące do kategorii stosunku. Jeżeli zatem z treści pojęcia państwa uwzględnimy tylko te pojęcia, wówczas możemy je jako jednorodne porównywać z pojęciem niepodległości. W rezultacie przekonamy się, że jest ono istotnem wprawdzie nie dla wszelkiej państwowości, lecz tylko dla pewnego jej typu, który atoli jest z punktu widzenia politycznego najważniejszym.

Jako przedmiot naszych rozważań¹⁾ w grę wchodzi zagadnienia władzy państwowej, suwerenności, niepodległości, wreszcie stosunku państwa do tworów politycznych niższego rzędu, jakimi są wszelkiego rodzaju związki komunalne (gmina, powiat, prowincya autonomiczna), oraz wyższego rzędu, t. j. do różnych form połączeń państwowych, jak unia realna i personalna, związek czyli konfederacya państw, państwo związkowe itd. Staraniem naszym będzie przytem unikać o ile można krytyki sprzecznych z sobą zapatrywań i opierać się jedynie na powszechnie przyjętych rezultatach dzisiejszej teoryi państwa oraz ogólnego prawa publicznego. Własny pogląd będziemy musieli rozwinąć i uzasadnić tylko w tych kwestyach, które posiadają dla omawianego tu przedmiotu zasadniczą doniosłość i co do których w nauce panuje wciąż jeszcze wielka rozbieżność zdań.

Kiedy jakiemuś politycznie zorganizowanemu społeczeństwu należy przyznać charakter państwa?²⁾

¹⁾ Niepodobna nam zajmować się tutaj choćby tylko w najkrótszym zarysie całością problemu istoty państwa. Od samych początków nauki o państwie wytworzyły się zasadnicze różnice zapatrywań w tej kwestyi, a i dziś jeszcze bardzo daleko do ogólnej zgody choćby tylko w najważniejszych punktach. Dla naszych celów koniecznem jest rozważyć tylko te strony problemu, które są istotne dla należytego zrozumienia stosunku pojęć państwowości i niepodległości do siebie.

²⁾ Zaznaczamy wyraźnie, że nie chodzi nam przytem o definicyę państwa, lecz tylko o kryterium, pozwalające pod względem prawnym odróżnić tę formę organizacyi politycznej od innych.

Ogromna większość współczesnych przedstawicieli prawa państwowego daje na to pytanie zgodną odpowiedź, że dotychczas społeczeństwo musi posiadać samoistny podmiot władzy państwowej. Pojęcie podmiotu władzy państwowej wymaga bliższego określenia.

W społeczeństwie mogą istnieć rozmaite rodzaje władzy, jeżeli przez władzę rozumiemy stosunek dwóch woli do siebie, z których jedna panuje nad drugą, t. j. ma prawo wydawać jej rozkazy i żądać dla nich posłuszeństwa. Takimi rodzajami władzy są np.: władza męża nad żoną, ojca, względnie rodziców nad dziećmi, pracodawcy nad robotnikiem, majstra nad uczniem, korporacji nad jej członkami, w ustroju patrymonialnym pana nad poddanymi itd. Władza państwowa różni się tem od innych, że jest w danem społeczeństwie zarazem najwyższą i najogólniejszą. Jest najwyższą, albowiem wszystkie inne rodzaje władzy muszą się jej podporządkować, a w razie konfliktu ustąpić. Zresztą czerpią one swą moc prawną wyłączenie z wyraźnego lub milczącego uznania ze strony władzy państwowej (ściśle mówiąc podmiotu tej władzy). Jest najogólniejszą, albowiem rozciąga się zasadniczo na całość stosunków społecznych, nie zaś tylko na pewne ich kategorie. Z powyższego określenia wynika, że w obrębie jednego społeczeństwa nie mogą istnieć dwie równorzędne i od siebie niezawisłe władze państwowe. Nie wyklucza to oczywiście możliwości, że dane państwo podlega innemu; wówczas także władza państwowa takiego państwa jest podporządkowana władzy państwa zwierzchniczego. Kwestya ta będzie omówiona szerzej przy rozważaniu połączeń państw.

Według naszego określenia władza jest stosunkiem podporządkowania woli podległej pod wolę panującą. W odniesieniu do tej ostatniej, władza jest jej prawem podmiotowem; wola panująca jest podmiotem władzy¹⁾, wola podległa władzy przedmiotem. Koniecznem jest teraz ustalić, czyja wola w państwie jest podmiotem władzy państwowej. Najbardziej dziś rozpowszechniona teoria przyjmuje, że wola tą jest wola państwa, innemi słowy, że państwo samo jest podmiotem władzy państwowej. Państwo jest tu pojęte jako osoba, oczywiście jako t. zw. osoba prawnicza, nie fizyczna. Pojęcie osoby prawniczej jest dotąd wielce sporne; nie możemy tu wdawać się w jego dyskusyę. Wystarczy tu zaznaczyć, że t. zw. teoria organiczna, według której osoba prawnicza ma być realny lubo nieco od-

¹⁾ W potocznem użyciu przenosi się często miano władzy państwowej na jej podmiot, dzierżyciela lub wykonawcę, np. gdy się mówi: władza rozkazuje, zakazuje itp.

mienny, niż osoba fizyczna, absolutnie nie da się utrzymać. Jedyną istotą znaną nam z doświadczenia, która posiada osobowość, jest człowiek i to człowiek pojedynczy. Pojęcie osoby zbiorowej nie ma wcale egzystencji przedmiotowej i jest tylko wytworem naszego umysłu. Pojęcie to jednak nie jest fikcją, gdyż opiera się na fakcie realnego istnienia różnych zbiorowości ludzkich. Tylko że te zbiorowości, lubo złożone z osób, nie są same osobą. Pojęcie osoby zbiorowej, utworzone przez analogię z pojęciem osoby ludzkiej, jest zatem tylko symbolem zorganizowanej grupy jednostek ludzkich, wyposażonych w osobowość, a więc przede wszystkim w wolę. Tem samym więc, gdy mówimy o woli zbiorowej, wówczas używamy tego terminu w znaczeniu przenośnym, gdyż w rzeczywistości nie istnieje żadna wola zbiorowa, odrębna od woli tworzących ją jednostek. Symbol osoby i woli zbiorowej jest atoli zarówno w nauce, jak w życiu praktycznym, nadzwyczaj użytecznym, a nawet wręcz niezbędnym. Wartość jej ujawnia się w szczególności odnośnie do omawianego tu zagadnienia podmiotu władzy państwowej. Tylko wprowadzając to pojęcie, można mówić o państwie jako o podmiocie praw i obowiązków. W rzeczywistości oznacza to, że owe prawa i obowiązki należą do całego społeczeństwa, nie zaś do żadnej jego części, czy to rządzącej, czy to rządzonej. Pojęcie osobowości państwowej jest najdoskonalszym wyrazem solidarności społecznej, obejmującej nie tylko żyjące, ale także minione i przyszłe pokolenia. Służy ono za podstawę zasady dziś powszechnie uznanej, że państwo pozostaje to samo nie tylko pomimo zmiany osoby fizycznej władcy, ale nawet pomimo zmiany instytucji dzierżącej władzę państwową wskutek nowej konstytucji lub rewolucji. Uznanie osobowości państwa ma dalej to doniosłe znaczenie, że nakłada na władcę nie tylko moralny, lecz także prawny obowiązek wykonywania władzy w interesie ogółu poddanych. Jak dalece pojęcie państwa jako osoby jest niezbędnym, najlepszą tego ilustracją jest fakt, że nawet ci autorowie, którzy jak np. Duguit w teorii bezwzględnie je odrzucają, w praktyce muszą na każdym kroku się niemu posługiwać. Przy koncepcji państwa jako podmiotu władzy państwowej koniecznym jest istnienie jednej lub więcej osób realnych, któreby w imieniu idealnej osoby państwa władzę wykonywały. Osoba lub wielość osób, posiadająca trwałe prawo wykonywania pełni władzy państwowej, nazywa się dzierżycielem władzy państwowej albo poprostu władcą (*souverain, Träger der Staatsgewalt*). Władcą jest np. w Rosji. państwach Rzeszy Niemieckiej i Austrii monarcha, w Anglii parlament, we Francji Zgromadzenie Narodowe, w Stanach Zjednoczonych, w Belgii i w Szwajcarii lud. Władca jednak niekoniecznie musi wyko-

nywać sam władzę; należy tu jak i gdzieindziej odróżniać ściśle zdolność prawną od zdolności do działania. Dlatego obok pojęcia władcy niezbędnem jest pojęcie najwyższego wykonawcy władzy państwowej; jest nim ten, kto w ostatniej instancji władzę faktycznie wykonuje. W wymienionych powyżej państwach, w których monarcha jest prawnie suwerenem, jest także z reguły najwyższym wykonawcą władzy państwowej; w razie regencji jednak stanowisko to przechodzi na regenta. We Francyi funkcyja ta jest rozdzielona pomiędzy prezydenta republiki, senat i Izbę deputowanych oraz trybunał kasacyjny, w Stanach Zjednoczonych pomiędzy prezydenta, kongres i trybunał związkowy, w Szwajcaryi pomiędzy lud, zgromadzenie związkowe, radę związkową i trybunał związkowy.

Wypada jednak zaznaczyć, że chociaż obecnie zarówno w prawie pozytywnem jak i w nauce, państwo jest ogólnie uznane jako podmiot władzy państwowej, w przeszłości rzecz się miała wielokrotnie inaczej. W monarchiach despotycznych starożytności, w różnych państwach Wschodu, z których niejedno dotrwało do czasów obecnych, w cesarstwie rzymskiem od Dyoklecjana, w nowożytnych monarchiach absolutnych, przynajmniej niektórych, władca był nie tylko dzierżycielem, ale i podmiotem władzy państwowej, państwo zaś było wyłącznie jej przedmiotem. Na tem stanowisku stawali najwybitniejsi teoretycy państwowa, nie tylko monarchiści, jak Bodin i Hobbes, lecz, rzecz ciekawa, także herold zwierzchnictwa ludu, Rousseau. Było to następstwem nieodróżniania ludu od państwa. Różnica ta i dziś nie jest dostatecznie uwzględniana, zwłaszcza, jeżeli chodzi o społeczeństwa demokratyczne. Jest ona jednak bardzo ważna, w szczególności dla wyodrębnienia podmiotu władzy państwowej od jej dzierżyciela, i dlatego musi być tu zaznaczona. Państwo jest nazwą zbiorową ogółu członków zorganizowanej politycznie społeczności. Lud natomiast w sensie prawnopolitycznym, n. p. w terminie: zwierzchnictwo ludu, obejmuje tylko ogół obywateli, posiadających prawa polityczne, t. j. w najbardziej demokratycznych społeczeństwach ogół dorosłych mężczyzn i kobiet, w przeważnej większości krajów zaś wyłącznie ogół dorosłych mężczyzn. Ponieważ zaś za wolę ogółu uchodzi wola większości, więc faktycznie mniejszość społeczeństwa rządzi całością. Odróżnienie państwa od ludu ma ten sam cel na względzie, co odróżnienie państwa jako podmiotu od władcy, jako dzierżyciela władzy państwowej, mianowicie ustanowienie obowiązku prawnego władcy do wykonywania władzy w interesie ogółu poddanych. Że „suwerenny lud“ może również dobrze, jak panująca jednostka, nadużyć władzy w interesie własnym, na to istnieją aż nazbyt liczne przykłady historyczne. Szczególnie

licznych dostarcza historia starożytnych republik demokratycznych, w których lud był nie tylko władcą, ale i podmiotem władzy państwowej i identyfikował się zatem zupełnie z państwem.

Podniesienie okoliczności, że prawo pozytywne nie zawsze uznaje państwo za podmiot władzy państwowej, było atoli koniecznym wobec tego, że powyżej przyznaliśmy charakter państwa społeczeństwu posiadającemu samoistny podmiot władzy państwowej. Określenie to musimy więc sprecyzować w tym kierunku, że społeczeństwo takie może według prawa pozytywnego albo być samo podmiotem władzy państwowej, albo też posiadać władcę, będącego tej władzy samoistnym podmiotem. Jedna i ta sama osoba fizyczna może być podmiotem władzy państwowej w kilku państwach, które mimo to zachowują swój samodzielny charakter, o ile wspólny ich władca występuje w każdym z nich jako odrębny podmiot władzy państwowej. Jako przykład można przytoczyć starożytną monarchię perską. Królowie perscy byli równocześnie władcami Babilonu i Egiptu; dwa te kraje pozostały formalnie samodzielnymi państwami (Babilonia aż do powstania r. 480 przed Chr.). Podobny charakter miała monarchia Aleksandra Wielkiego, który był równocześnie królem macedońskim, jako następca Achemenidów królem perskim, i faraonem egipskim. Jeszcze częściej zachodzi wypadek, że dwa lub więcej państw posiada wspólnego władcę (w znaczeniu dzierżyciela władzy państwowej), który wykonuje w każdym państwie władzę w imieniu odrębnych jej podmiotów; formalnie samodzielność tych państw nie doznaje żadnego uszczerbku. Są to tak częste wypadki unii personalnej i realnej. Wreszcie zachodzi możliwość, że w państwie posiadającym nie tylko własny podmiot władzy państwowej, lecz także samodzielnego władcę, wykonywanie władzy znajduje się w ręku obcego czynnika państwowego. Przykładem tak częsty, zwłaszcza dzisiaj, protektorat. Poniżej omówimy szczegółowo zagadnienia związane z różnego rodzaju połączeniami państw. Wprzód jednak musimy się zająć kwestyą suwerenności i niepodległości państwowej. Docieramy tutaj do samego jądra problemu wzajemnego stosunku pojęć państwowości i niepodległości.

SUWERENNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ.

Pojęcie suwerenności wiąże się najściślej z pojęciem władzy państwowej. Bardzo często oba te terminy są używane jako synonimy. Szczególnie we Francji zarówno prawo pozy-

tywne, poczynawszy od deklaracji praw człowieka z 20—26 sierpnia 1789¹⁾ i od pierwszej konstytucji z r. 1791²⁾ jak teoria państwa i prawa publicznego identyfikuje pojęcie *souveraineté* i *autorité* albo *puissance publique*. To utożsamienie ma jednak wielce ujemną stronę, gdyż wprowadza konfuzję pomiędzy pojęciem władzy państwowej, a pojęciem suwerenności w jej pierwotnym i właściwym znaczeniu. W najstarszym znaczeniu wyraz *souveraineté* utworzony od *souverain* = łac. *superanus* oznaczał wszelki stosunek wyższości. Później, głównie za sprawą Bodina, pojęcie *souveraineté* uległo gruntownej modyfikacji i wyrażało stosunek nie relatywnej, lecz absolutnej wyższości = *supremitas*, nie jak poprzednio *superioritas*. W tym sensie pojęcie to jest jednym z istotnych atrybutów władzy państwowej; uwidocznia się to już w danym powyżej przez nas określeniu władzy państwowej, jako najwyższej. Z pojęcia władzy państwowej da się suwerenność logicznie przenieść na podmiot względnie dzierżyciela tejsze władzy; stąd nazywa się zarówno państwo, jak władcę suwerennym. Pojęcie suwerenności można jednak wprowadzić do wszelkiej kategorii stosunków władztwa, nie wyłącznie do władzy państwowej; jest to dopuszczalnem w zakresie wszystkich stosunków, w którym dany podmiot władztwa jest wolny od wszelkiej innej równorzędnej lub wyższej władzy. Można n. p. z całą słuszością nazwać jury przysięgłych albo najwyższy trybunał suwerennym, albowiem w zakresie, na który rozciąga się władza tych instytucji, jest ona rzeczywiście najwyższą. Tak samo mówi się o suwerennych organach korporacji, ponieważ posiadają one w danym zakresie, objętym przez uprawnienia korporacji, najwyższą władzę. Suwerenną była też w Polsce aż do reform za Stanisława Augusta władza pana nad poddanymi. Różnica zachodząca pomiędzy tego rodzaju suwerennością a suwerennością państwową wynika stąd, że władza państwowa jest władzą najogólniejszą, t. j. obejmuje wszystkie stosunki społeczne. Dalsza różnica kapitalna leży w tem, że władza państwowa jest sama źródłem swych uprawnień, podczas gdy wszystkie inne rodzaje władzy czerpią swą moc prawną jedynie z wyraźnego lub milczącego uznania przez państwo. Suwerenność państwowa jest więc pierwotna i samoistna, wszelka inna jest pochodna, nadana lub sankcyonowana.

Pojęcie suwerenności z istoty swej da się właściwie odnieść

¹⁾ W artykule III. jest powiedziane. Le principe de toute *souveraineté* réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

²⁾ Tytuł III. art. 1 brzmi: La Souveraineté... appartient à la Nation, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

wyłącznie do stosunków wewnętrznych państwa. Dla pojęcia wyższości, zwłaszcza absolutnej, niema miejsca w stosunkach międzynarodowych doby nowożytnej, opartych na zasadzie równorzędności i równouprawnienia poszczególnych państw. Pod tym względem pojęcie suwerenności dałoby się w teorii przypisać jedynie monarchiom starożytnym pretendującym do panowania nad światem, oraz średniowiecznemu cesarstwu rzymskiemu, które (podobnie zresztą, jak kalifat muzułmański) stało na odziedziczonym po starożytności gruncie uniwersalnego imperyum.

Wynika stąd z konieczności, że termin suwerenność w odniesieniu do stosunków zewnętrznych państwa oznacza całkiem inne pojęcie, niż odnośnie do stosunków wewnętrznych. Przez suwerenność zewnętrzną rozumie się albo prawo (subiektywne) państwa do utrzymywania stosunków z innymi państwami, względnie prawo władcy do reprezentowania państwa w tych stosunkach¹⁾, albo też niepodległość państwową. Coprawda usiłowano bardzo często suwerenność zewnętrzną wydedukować z suwerenności wewnętrznej. W rzeczy samej pojęcie absolutnej wyższości wyklucza logicznie możliwość istnienia obok suwerennej władzy państwowej innej władzy równorzędnej lub zgoła wyższej. Atoli władza państwowa nie sięga poza granice państwa. Dlatego jej suwerenność nie da się pogodzić jedynie z zawisłością od jakiegokolwiek czynnika wewnątrz państwa; natomiast możliwość podporządkowania całego państwa pod inne pozostaje otwarta. Dlatego pojęcie niepodległości państwowej na zewnątrz należy ustalić niezawisłe od pojęcia suwerenności wewnętrznej. Istota pojęcia niepodległości uwydatni się najlepiej przez porównanie z dyametralnie przeciwnem pojęciem podległości, które, jak to wyżej zaznaczyliśmy, nie pozostaje w żadnej logicznej sprzeczności z pojęciem państwowości.

Podległość jest korrelatem do pojęcia władztwa, określonego przez nas jako stosunek pomiędzy dwiema wolami, z których jedna ma prawo rozkazywania, druga obowiązek posłuszeństwa. Państwo zobowiązane do posłuszeństwa rozkazom innego państwa jest podległym. Niepodległym nazwiemy zatem państwo, któremu żadne inne państwo nie ma prawa rozkazywać. Jest to *civitas non recognoscens superiorem*.

Niepodległość nie jest bynajmniej identyczna z niezależnością lub niezawisłością. Prawie powszechne nieodróżnianie tych pojęć jest przyczyną wielu trudności zarówno w prawie państwowem, jak międzynarodowem. Język polski posiada szczęśliwym trafem osobne wyrazy na te dwa pojęcia w przeciwień-

¹⁾ To pojmowanie jest szczególnie rozpowszechnione w Anglii i Francji.

stwie np. do niemieckiego, francuskiego, angielskiego lub włoskiego, które tem samym słowem (*Unabhängigkeit, indépendance, independence, indipendenza*) oznaczają niepodległość i niezawisłość (dosłownie tę ostatnią). Niezawisłość wyklucza pojęciowo wszelką zależność, wszelkie skrępowanie przez obcą wolę i pokrywa się z absolutną wolnością. Wynika stąd, że w odniesieniu do państwa, przynajmniej współczesnej doby, absolutna niezawisłość w przeciwieństwie do absolutnej niepodległości jest niemożliwa. Wszystkie państwa dzisiejsze są w swej bezwzględnej swobodzie skrępowane przez przynależność do społeczności narodów i przez prawo międzynarodowe, regulujące stosunki w jej obrębie. Jak daleko sięga ta zależność, najlepszym dowodem uznana powszechnie przed wojną zasada, że w razie konfliktu pomiędzy postanowieniami prawa międzynarodowego a państwowego, to ostatnie musi ustąpić. Coprawda obecna wojna światowa wykazała w niezliczonych przypadkach, że zasada powyższa nie da się w praktyce przeprowadzić. Dalej wszystkie państwa są związane całym systemem umów, dotyczących kwestyi politycznych (jak traktaty przymierza, neutralności), gospodarczych, kulturalnych itd.; umowy te są koniecznym wynikiem współżycia państw i narodów. Każda umowa ogranicza w sprawie, którą reguluje, swobodę ruchów stron i znosi w mniejszym lub większym stopniu ich absolutną niezawisłość. Mogą wreszcie niektóre państwa dopuścić do daleko idącego skrępowania nawet swej wewnętrznej samodzielności, jak to np. miejsce w różnych uniach realnych; mimo to odnośne państwa nie tracą wcale niepodległości. O absolutnej niezawisłości możnaby mówić jedynie u społeczeństw najprymitywniejszych, przed wytworzeniem się jakiegokolwiek porządku międzynarodowego. Czy stan taki istniał kiedykolwiek w rzeczywistości, wydaje się mocno wątpliwem, wąwszy chyba ludy żyjące w zupełnem odosobnieniu. Poza tem możnaby teoretycznie przyznać absolutną niezawisłość państwom pretendującym do panowania nad światem, jakie istniały w starożytności i wiekach średnich. Widzieliśmy uprzednio, że tylko te państwa mogłyby uchodzić za suwerenne na zewnątrz w tym samym sensie, w jakim pojmuje się suwerenność na wewnątrz. Absolutna niezawisłość byłaby u tych państw logiczną konsekwencją ich suwerenności zewnętrznej.

Okazuje się więc, że całkowita niezawisłość jest w nowoczesnych warunkach współżycia państw niepodobieństwem. Możliwą jest wyłącznie niezawisłość względna. Stopień jej zależy od zakresu spraw, w których dane państwo musi liczyć się z wolą innych państw. Natomiast niepodległość albo jest, albo jej niema; zmniejszona ani powiększona być nie może. Niepodległość i niezawisłość nie tylko nie pokrywają się z sobą,

ale nawet niema pomiędzy nimi żadnego parallelizmu. Owszem często zachodzi wypadek, że państwo formalnie niepodległe znajduje się w daleko większej zawisłości nietylko faktycznej, lecz także prawnej, niż państwo niepodległości pozbawione. Przekonamy się o tem w dalszym ciągu, przy roztrząsaniu kwestyi połączeń państw.

POŁĄCZENIA PAŃSTW.

W zagadnieniu tem pojęcia suwerenności, niepodległości i niezawisłości odgrywają bardzo wielką rolę. Z drugiej strony wyświetlenie charakteru różnych typów połączeń państwowych pozwala dopiero ująć trafnie istotę tamtych pojęć. Problemy, które się tu nasuwają, należą do najważniejszych, jakie teoria państwa oraz ogólne prawo państwowe ma do rozwiązania. Nic więc dziwnego, że zapatrywania w tej dziedzinie rozcho-
dzą się bardzo znacznie. Jest koniecznem zająć względem nich zdecydowane stanowisko. Punktem wyjścia dla całego sporu jest kwestya, czy i jaka suwerenność jest istotną dla pojęcia państwa. O ile suwerenność pojmuje się tylko jako suwerenność wewnętrzną w sensie, w jakim ją powyżej określiliśmy, panuje dziś niemal powszechna zgoda, że taka suwerenność jest istotną cechą państwa. Pozostaje jednak przytem otwartą kwestya podziału suwerenności, a raczej mówiąc ściśle suwerennej władzy państwowej; jest to kwestya tzw. ograniczenia zakresu suwerenności. Logicznie da się taki podział władzy państwowej na dwie lub nawet więcej władz z kompetencją ograniczoną do pewnych działów życia państwowego, w których zakresie każda z nich byłaby najwyższą i niezależną od drugiej, tj. suwerenną, całkiem dobrze pomyśleć; konsekwencją takiego poglądu byłoby dopuszczenie egzystencji w jednym społeczeństwie dwóch lub więcej od siebie niezawisłych państwowości. Naturalnie w takim razie nie możnaby władzy państwowej nazwać najogólniejszą, jak to powyżej uczyniliśmy. W rzeczy samej dawniejsza teoria państwa związkowego reprezentowana przez Tocqueville'a i Waitza opierając się na konstytucyi Stanów Zjednoczonych uważała za główną cechę tej formy państwowej podział suwerenności pomiędzy państwo zbiorowe a państwa składowe. Każda z tych odrębnych władz państwowych miałaby oczywiście samodzielny podmiot, samodzielne dzierżyciela i najwyższego wykonawcę. Jeżeli taki pogląd jest logicznie dopuszczalny, to w praktyce musiałby doprowadzić do nieustannego konfliktu pomiędzy działającymi

w jednym społeczeństwie organami niezawisłych od siebie państwowości, a w następstwie do zupełnej anarchii. Albowiem wszystkie dziedziny życia publicznego wiążą się z sobą organicznie; mechaniczny rozdział nie da się tu wcale uskutecznić. Cel zasadniczy organizacji państwowej, mianowicie wytworzenie silnej i jednolitej woli zbiorowej, byłby całkiem uniemożliwiony. Dlatego należy teorię Tocqueville'a i Waitza odrzucić i szukać innego wytłumaczenia państwa związkowego.

Bardzo liczna grupa teoretyków państwowości usiłowała usunąć trudności, związane z pojęciem państwa złożonego przez przyjęcie zmniejszonej lub ograniczonej co do treści (nie co do zakresu) suwerenności. Ta zmniejszona suwerenność przysługiwałaby państwom składowym, podczas gdy państwo zbiorowe posiadałoby pełną suwerenność. Niektórzy uczeni, np. Stengel, nie przypisują nawet państwu zbiorowemu pełni suwerenności i uznają wogóle tylko suwerenność względną. Atoli pojęcie absolutnej wyższości wyklucza logicznie wszelkie zmniejszenie lub ograniczenie; suwerenność zmniejszona lub relatywna, to prawdziwa *contradictio in adiecto*. Niektórzy przedstawiciele omawianego teraz poglądu przez zmniejszoną suwerenność rozumieją suwerenność wewnętrzną bez suwerenności zewnętrznej, pojętej jako niepodległość państwowa. Tę suwerenność wewnętrzną przyznają państwom składowym w przeciwieństwie do suwerenności zewnętrznej, która należy wyłącznie do państwa zbiorowego. Ponieważ, jak widzieliśmy uprzednio, niepodległość jest pojęciowo całkiem różna od suwerenności, przeto takie tłumaczenie istoty państwa związkowego jest, pomijając niewłaściwy termin zmniejszonej suwerenności, logicznie dopuszczalne. Oczywiście pozostaje do zbadania, o ile ono odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy. Natomiast nie można przyjąć zapatrywania, wyrażonego przez część zwolenników „zmniejszonej“ suwerenności, jakoby państwa składowe posiadały pewną, lubo ograniczoną suwerenność zewnętrzną, o ile tę ostatnią identyfikuje się z niepodległością. Jak to powyżej zaznaczyliśmy, niepodległość jest na równi z suwerennością pojęciem absolutnym; dlatego żadne jej zmniejszenie ani ograniczenie nie da się pomyśleć.

Wylimitowanie ani pojęć suwerenności zmniejszonej lub ograniczonej, czyto co do zakresu, czyto co do treści, utoruje nam drogę do właściwego zrozumienia istoty państwa złożonego. Wprzód należy wszelako rozstrzygnąć kwestyę wstępną: czy państwo złożone, jakakolwiekby była jego forma, jest wogóle pojęciowo możliwe. Pytanie to może się wydać dziwnem wobec okoliczności, że pozytywne prawo publiczne wielu państw w przeszłości i terażniejszości opiera się na pojęciu państwa złożo-

nego. Atoli przy rozwiązywaniu zagadnień naukowych — a takim jest problem istoty państwa — ustawodawstwo praktyczne nie może rościć sobie pretensyi do nieomylnego autorytetu. Jakoż w rzeczy samej istnieje bardzo znaczna szkoła prawnopañstwowa, która neguje logiczną możliwość jakiegokolwiek państwa złożonego. O ile zaś chodzi o interpretację zjawisk prawnych podciąganych zazwyczaj pod to pojęcie nasuwają się dwie ewentalności. Albo tzw. państwo złożone uważa się za pewną specjalną formę organizacyi państwa jednolitego, albo też odmawia się mu wogóle charakteru państwa i widzi w niem tylko spółkę (*societas*) pojedynczych państw suwerennych i niepodległych. W pierwszym wypadku zachodzą znowu dwie możliwości. Albo przypisuje się państwowość wyłącznie państwu zbiorowemu z wykluczeniem państw składowych, albo też odmawia się jej zarówno państwu zbiorowemu, jak państwowom składowym i upatruje dopiero w połączeniu państwa zbiorowego i państw składowych rzeczywiste pełne państwo.

Naszkicowane tutaj teorye wychodzą wszystkie z założenia, że istotną cechą wszelkiej państwowości jest suwerenność wewnętrzna i zewnętrzna, ta ostatnia utożsamiona z niepodległością. Rzeczywiście nieuniknioną konsekwencyą takiego poglądu jest niemożliwość wszelkiego państwa złożonego. Państwo niepodległe nie może bowiem podlegać żadnemu innemu państwu. Wobec tego także państwa składowe rzekomego państwa złożonego, o ile im się przyzna charakter państwa, nie mogą podlegać państwu zbiorowemu, to ostatnie zaś nie może mieć nad nimi władzy. Tymczasem pojęcie władzy jest najistotniejszą częścią składową pojęcia państwa. Wynika stąd, że t. zw. państwo zbiorowe, nie mając władzy nad swemi częściami, nie jest wogóle państwem. O ile zaś przyznaje mu się charakter państwa, a tem samem i władzę nad państwami składowymi, musi się tym ostatnim odmówić państwowości i zaliczyć je do autonomicznych związków komunalnych. W pierwszym wypadku t. zw. państwo złożone jest tylko spółką państw niepodległych, w drugim bardzo silnie zdecentralizowanym państwem jednolitem. Czy jednak niepodległość jest faktycznie niezbędną cechą wszelkiej państwowości? Ci, którzy odpowiadają twierdząco na to pytanie, opierają się przedewszystkiem na pojęciu suwerenności, które zdaniem naszym słusznie uważają za istotną część składową pojęcia państwa. Atoli bezpodstawnie łączą lub zgółą identyfikują suwerenność z niepodległością. Dlatego argument ich wysnuty z pojęcia suwerenności musi odpaść. Inny wzgląd, na który się powołują, dotyczy konieczności odróżniania państwa od związku komunalnego. Różnica ta ich zdaniem się zatrze, jeżeli z pojęcia państwa wyeliminujemy pełną suveren-

ność, obejmującą także niepodległość na zewnątrz. Twierdzenie to jednak nie da się utrzymać. Pomiędzy najbardziej uzależnionym państwem a wyposażoną w najszerszą autonomię prowincją istnieje z punktu widzenia prawnego fundamentalna różnica, że pierwsze posiada własny podmiot władzy państwowej, druga zaś nie.

Przykład konkretny rzecz całą najlepiej wyjaśni. Weźmy pod uwagę z jednej strony państwa tak zupełnie zawisłe od obcej kurateli, jak Annam lub Marokko w stosunku do Francji, z drugiej zaś strony angielskie kolonie tak samodzielne, jak Kanada lub Australia. W obu wyżej wymienionych państwach władza państwowa, wykonywana jest w znacznej mierze przez czynniki francuskie, ale niemniej pozostaje władzą państwową annamiczną lub marokkańską, nie zaś francuską, podmiotem jej, względnie dzierżycielem nie jest Republika francuska, czy też francuskie Zgromadzenie Narodowe, lecz król Annamu i sułtan Marokka. Stosunek tych państw do Francji jest unormowany przez umowy międzynarodowe, nie zaś przez ustawodawstwo państwowe Francji, które też nie może go jednostronnie zmienić. Poddani annamiccy czy też marokkańscy nie są też wcale poddanymi francuskimi. Natomiast w Kanadzie i Australii władza państwowa, wykonywana przez organa miejscowe niemal całkiem niezawisłe od rządu angielskiego, jest mimo to władzą państwową brytyjską, nadaną przez parlament Zjednoczonego Królestwa i wykonywaną w imieniu Jego Brytyjskiej Młści. Parlament angielski zachowuje pełnię suwerennej władzy państwowej nad wszystkimi samorządnymi koloniami, może każdej chwili aktem jednostronnym zmienić lub nawet całkiem znieść ich konstytucję autonomiczną. Stosunek tych kolonii do imperium brytyjskiego reguluje wyłącznie angielskie prawo państwowe, nie zaś prawo międzynarodowe. Każdy Kanadyjczyk lub Australczyk jest równocześnie poddanym brytyjskim i przynależny do kraju macierzystego zażywa w nim bez żadnych dalszych formalności pełni praw obywatelskich. Różnica pomiędzy państwem a związkiem komunalnym jest zatem kapitalna i bez wprowadzania niepodległości do pojęcia państwa. Bardzo trafnie wykazuje Laband, że tylko państwo posiada władztwo, t. j. prawo rozkazywania wolnym ludziom i w danym razie wymuszania siłą posłuszeństwa, jako własne prawo podmiotowe. Jeżeli gmina jest uprawniona do wydawania obowiązujących rozkazów oraz do przeprowadzania ich ewentualnie przemocą, wówczas działa w imieniu i na zlecenie państwa, w zastępstwie lub mocą delegacji tego ostatniego; odwołuje się przeto do mocy państwa, nie swojej, wykonuje prawo obce, nie własne.



Dla odróżnienia państwa od związku komunalnego nie potrzeba wprowadzać żadnych innych momentów. W szczególności nie można uznać za kryterium przy tem odróżnieniu okoliczności, czy dany organizm polityczny posiada osobowość międzynarodową lub nie, jak to się dzisiaj bardzo często czyni. Twierdzeniu, że tylko państwa osobowość tę mogą posiadać, przeczą liczne fakta zarówno z przeszłości, jak teraźniejszości. W wiekach średnich terytorya lenne, pozbawione niewątpliwie państwowości, miały prawo zawierania umów o charakterze międzynarodowym z obcemi państwami, ba nawet prawo wojny i pokoju. Dzisiaj samorządne kolonie angielskie mogą zawierać na własną rękę i we własnym imieniu z obcemi państwami wszelkie traktaty międzynarodowe z wyjątkiem ściśle politycznych. Gdyby nawet parlament brytyjski nadał kolonom prawo prowadzenia wojny i zawierania pokoju oraz wszelkiego rodzaju umów politycznych, jak traktaty przymierza lub neutralności, jednym słowem pełną osobowość międzynarodową, to i tak kolonie te nie stałyby się państwami, albowiem brakowałyby im wciąż samoistnego podmiotu władzy państwowej.

Z powyższych rozważań wynika, że niepodległość nie jest niezbędną dla przeprowadzenia linii granicznej pomiędzy państwem a innemi formami organizacyi politycznej. Mimo to byłoby uzasadnionem odmówienie państwowości t. zw. państwom podległym, gdyby te ostatnie posiadały pod względem prawnym więcej wspólnego ze związkami komunalnymi, niż z państwami niepodległemi. Tak atoli nie jest. Albowiem najważniejszą cechą państwowości jest samoistna władza, posiadana na mocy własnego prawa. Tę władzę posiadają państwa zarówno niepodległe, jak podległe, natomiast wszelkie inne twory polityczne są jej pozbawione. Niepodległość nie jest zatem konieczną cechą państwowości. Państwa podległe są możliwe, a tem samym także państwa złożone.

Jeżeli suwerenność zewnętrzna czyli niepodległość nie jest *conditio sine qua non* państwowości, nasuwa się pytanie, czy może także suwerenność właściwa, suwerenność wewnętrzna, nie jest zbędną dla pojęcia państwa. Pewna część teoretyków państwowości stoi w rzeczy samej na stanowisku, że władza państwowa niekoniecznie musi być w danym społeczeństwie najwyższą, t. j. suwerenną. Atoli suwerenność jest specyficzną właściwością państwa, wyodrębniającą je od wszelkich innych organizmów politycznych i dlatego nie można jej usunąć z pojęcia państwa. Podana przez nas powyżej za Labandem *differentia specifica* państwowości implikuje wprost pojęcie suwe-

renności.¹⁾ Albowiem jeżeli państwo samo jedno posiada prawo władztwa i prawo stosowania przymusu fizycznego w wykonywaniu władztwa jako prawo własne, podczas gdy wszelkie inne podmioty władzy mają ją tylko jako prawo nadane lub uznane przez państwo, z ramienia i przez delegację państwa, i w granicach określonych przez to ostatnie, w takim razie jest jasnym, że państwo musi posiadać w obrębie swego terytorium władzę najwyższą czyli suwerenną. Ponieważ jednak suwerenność nie sięga poza granice państwa, przeto nie wyklucza, jak to już mieliśmy sposobność zaznaczyć, podporządkowania jednego państwa drugiemu. Co więcej, możliwą jest podległość państwa organizmowi o charakterze międzynarodowym i międzypaństwowym, ale niepaństwowym, jakim jest np. kościół katolicki. W wiekach średnich szereg państw znajdował się w stosunku podległości wobec kościoła, przez pewien czas nawet Święte Rzymskie Cesarstwo. Jeżeli natomiast władza państwowa podlega organizacyi religijnej ograniczonej do danego terytorium państwowego, wówczas mamy do czynienia z państwem teokratycznym, w którym władcą jest owa organizacya religijna. Suwerenność państwowa nie doznaje przez to bynajmniej uszczerbku. Uznanie suwerenności za konieczny atrybut państwa prowadzi do dalszego wniosku, że każde państwo musi posiadać władcę, dzierżącego pełnię suwerennej władzy. W przeciwnym bowiem razie suwerenność państwowa byłaby czystą fikcją. Państwo bowiem, będąc tylko symbolem osoby, nie zaś osobą realną, nie jest samo przez się zdolne do żadnych aktów woli, w szczególności aktów woli suwerennej. Akty takie mogą wychodzić jedynie od osób rzeczywistych, jednej lub więcej. Pojęcia władcy nie można redukować wyłącznie do reprezentacyi władzy państwowej na zewnątrz, do jej fizycznego uwidocznienia. Istota władcy leży w posiadaniu pełni władzy państwowej, bez względu na to, czy władca się ujawnia cieleśnie poddanym, czy nie.

Jakkolwiek każde państwo musi mieć władcę, nie jest wcale koniecznym, żeby władzę najwyższą faktycznie wykonywał czy to sam, czy to za pomocą delegowanych przez siebie organów państwowych.²⁾ Teoretycznie jest możliwem, że działalność suwe-

¹⁾ Laband odrzuca wprawdzie suwerenność jako nieistotną dla pojęcia państwa, atoli suwerenność u niego obejmuje także niepodległość na zewnątrz.

²⁾ Władca wykonuje suwerenną władzę państwową sam, o ile jest równocześnie jej najwyższym wykonawcą, jak to ma np. zwykle miejsce w monarchiach, ale także w różnych republikach demokratycznych (w szczególności w ogromnej większości republik starożytnych, z nowszych zaś w Szwajcaryi). W dzisiejszych społeczeństwach demokratycznych lud zazwyczaj wykonuje władzę suwerenną za pomocą swych organów reprezentatywnych, np.

renna władcy wyczerpuje się w akcie konstytucyjnym. Władza konstytuująca jest mianowicie władzą suwerenną *par excellence*. Ustalając zasadnicze normy życia państwowego jest źródłem wszelkich praw i dlatego nie może być prawnie w żadnym kierunku skrepowana, jest więc absolutnie najwyższą i niezawisłą czyli suwerenną. O ile więc konstytucya nie przewiduje możliwości swej zmiany ani też organów upoważnionych do przeprowadzenia tej zmiany, w takim razie nowy akt woli suwerennej jest prawnie wykluczony. Niezmiennność konstytucyi jest atoli z punktu widzenia praktycznego utopią. Wymogi życia okazują się zawsze silniejszymi od najmocniejszych zakazów prawnych. Doświadczenie to porobiły już wielokrotnie państwa starożytności ze swymi zakazami zmiany ustroju, sankcyonowanymi często przez groźbę najsurowszych kar, a niekiedy także przez uroczyste przysięgi religijne, jak np. w republikańskim Rzymie odnośnie do przywrócenia władzy królewskiej. Doktryna o niezmienności konstytucyi odżyła po części w czasach nowożytnych. W szczególności absolutną niezmiennność głosili liczni teoretycy francuskiego konstytucjonalizmu (między innymi Tocqueville) za monarchii lipcowej, która wszak sama była wynikiem rewolucyi i dość znacznej modyfikacyi karty konstytucyjnej z r. 1814. Osłabionym wyrazem tej doktryny są utrudnienia różnego rodzaju istniejące odnośnie do zmian konstytucyjnych w krajach, które praktykują system t. zw. konstytucyi sztywnych (*rigides*). Suweren, gdy nie ma możliwości prawnej objawienia i przeprowadzenia swej woli, wchodzi poprostu na drogę rewolucyjną i burzy niewygodne formy konstytucyjne. Daremność wszelkich prób ograniczenia woli suwerennej, wynika z jej istoty jako woli najwyższej i absolutnie wolnej. Wola ta nie może być skrepowana przez żadną wolę, nawet własną. Myśl rzeczywistego samoograniczenia woli suwerennej jest logicznym absurdem. Normy regulujące przejawy woli suwerennej znaczą tylko o tyle i tak długo, jak ona tak chce.

PAŃSTWO ZŁOŻONE.

Analiza powyższych kwestyj wstępnych umożliwi nam zrozumienie istoty państwa złożonego. W każdym takim państwie musimy odróżnić państwo zbiorowe (*Gesamtstaat, Oberstaat*) od państw składowych (*Gliedstaat, Einzelstaat, Unterstaat*). We

w Belgii takim organem jest Zgromadzenie Narodowe, w Stanach Zjednoczonych kongres wspólnie z ciałami prawodawczymi lub konwencyami poszczególnych stanów (ściślej mówiąc większość $\frac{2}{3}$ kongresu i większość w legislaturach lub konwencyach $\frac{3}{4}$ ogółu stanów).

wszelkiem państwie złożonem suwerenność zewnętrzna czyli nie podległość przysługuje wyłącznie państwu zbiorowemu, któremu państwa składowe są w mniejszej lub większej mierze podporządkowane. Wobec przeciwnych poglądów na tę sprawę, postaramy się poniżej wykazać to szczegółowo na każdej z form państwa złożonego. Zależnie od stosunku państw składowych do siebie oraz do państwa zbiorowego, rozpadają się państwa złożone na dwie grupy. Jedną z nich stanowią państwa federatywne, w szczególności państwo związkowe oraz związek państw, drugą państwa oparte na zasadzie wasalstwa i suzerenności. Przegląd tych form państwowych rozpoczniemy od państwa związkowego, jako że u niego uwydatniają się najsilniej cechy charakterystyczne państwa złożonego.

Państwo związkowe (*Bundesstaat, état fédéral*). Nie ulega żadnej wątpliwości, że w państwie związkowym państwo zbiorowe posiada wszystkie znamiona państwowości, jako to własny podmiot władzy państwowej, własnego jej dzierżyciela, oraz najwyższego wykonawcę względnie najwyższych wykonawców czyli rząd w najogólniejszem tego słowa znaczeniu, obejmującym władzę prawodawczą, wykonawczą i sądową.¹⁾ Państwu zbiorowemu podlegają bezpośrednio zarówno państwa składowe, jak i poddani tych państw. Usiłowano wprawdzie kwestyonować podległość państw składowych państwu zbiorowemu twierdząc, że państwo zbiorowe i państwa składowe są niepodległemi, każde w swej sferze. Są to omawiane powyżej teorye ograniczenia suwerenności co do zakresu lub co do treści, teorye podziału, względnie zmniejszenia suwerenności, które jako sprzeczne z samą istotą suwerenności nie dadzą się absolutnie utrzymać. Z konstytucyi wszystkich państw związkowych wynika niewątpliwie, że państwo zbiorowe ma w zakresie swej kompetencyi prawo wydawania obowiązujących rozkazów państwom składowym oraz wymuszania w danym razie siłą posłuszeństwa. Jeżeli nawet konstytucya, jak np. w Stanach Zjednoczonych, nie przewiduje *explicite* egzekucyi przeciw opornym państwom składowym, to jednak prawo to wypływa z natury państwa związkowego i było też stosowane bez żadnych skrupułów przez rząd Unii w czasie wojny secesyjnej 1861—1865. Ponieważ za niepodległe można uważać tylko takie państwo, któremu żadne inne nie ma prawa wydawać jakichkolwiek rozkazów, przeto jest oczywiście, że państwa składowe państwa związkowego niepodległemi nie są. Natomiast państwo zbiorowe w żadnej dziedzinie nie podlega innemu państwu, jest zatem niepodległym

¹⁾ W potocznem użyciu przez rząd rozumie się zwykle tylko najwyższy organ władzy wykonawczej.

w całym tego słowa znaczeniu. Różnica pomiędzy państwem zbiorowym a państwem jednolitem leży w specjalnej organizacji podmiotu władzy państwowej. Podczas gdy w państwie jednolitem, o ile posiada osobowość prawniczą, podmiotem władzy państwowej jest korporacja wszystkich poddanych państwa, to w państwie zbiorowym jest nim korporacja państw składowych.¹⁾ Wynika stąd, że w państwie zbiorowym władcą jest ogół władców państw składowych. W Stanach Zjednoczonych władcą jest lud, ale nie lud amerykański jako całość, lecz ogół ludów poszczególnych Stanów, w Szwajcaryi ogół ludów 22 kantonów, w Niemczech ogół monarchów poszczególnych państw oraz parlamentów wolnych miast. Te cechy są wspólne wszystkim państwom związkowym. Różnice pomiędzy nimi zachodzą dopiero, gdy chodzi o organizację rządu czyli najwyższych organów wykonawczych władzy państwowej. Pod tym względem istnieją dwa typy państwa związkowego. W jednym z nich rząd państwa zbiorowego jest o ile możliwości uniezależniony od rządów państw składowych. Kompetencya państwa zbiorowego jest możliwie ściśle odgraniczona od kompetencyi państw składowych, które też w swej sferze są prawie całkiem niezawisłe od państwa zbiorowego. Na tej zasadzie oparta jest konstytucya Stanów Zjednoczonych oraz naśladowujących ją innych amerykańskich republik związkowych a także Szwajcaryi.²⁾ Drugi typ przedstawia Rzesza Niemiecka. Rządy państw składowych posiadają tu wpływ decydujący na rząd państwa zbiorowego. Ujawnia się to przedewszystkiem w okoliczności, że król pruski jest równocześnie cesarzem niemieckim, głową Rzeszy. Stwarza to daleko sięgającą zawisłość Rzeszy od Prus, nie tylko faktyczną, o której będzie mowa później, lecz także prawną. Mamy tu przykład klasyczny, że formatna niepodległość może iść w parze z wielką zawisłością i *vice versa*. Ta zależność prawna niepodległej Rzeszy od podległych jej Prus ujawnia się naprzód w fakcie, że Rzesza nie posiada

¹⁾ Rzesza Niemiecka, Szwajcaryja, Stany Zjednoczone nie są korporacją 90 milionów Amerykanów, 67 milionów Niemców, 3¹/₄ mil. Szwajcarów, lecz 48 stanów, 25 państw niemieckich, 22 kantonów.

²⁾ Nielustownie uważa się skład amerykańskiego senatu, względnie szwajcarskiej Rady Stanów (Ständerat) za objaw udziału rządów państw składowych w rządzie związkowym. Jest to wykluczone przez okoliczność, że członkowie tych ciał nie mogą odbierać od rządów państw składowych żadnych instrukcyi ani mandatów imperatywnych. Ciała te są powołane do reprezentowania interesów związku, nie zaś państw składowych. Ujawnia się to zwłaszcza odnośnie do senatu amerykańskiego. O ile posiada kompetencyę odmienną, niż izba reprezentantów, dotyczy ona wyłącznie spraw obchodzących całą Unię (jak np. sprawy zagraniczne) nie zaś poszczególne stany. Zresztą od wprowadzenia wyboru senatorów bezpośrednio przez lud znikła wszelka istotna różnica pomiędzy mandatem senatu a izby reprezentantów.

w stosunku do Prus t. zw. kompetencji kompetencji, tj. prawa rozszerzenia samodzielnego swej kompetencji kosztem podległych państw wbrew ich woli. Albowiem wszelka zmiana konstytucji jest niedopuszczalna, jeżeli przeciw niej oświadczy się co najmniej 14 głosów w Radzie Związkowej; tymczasem Prusy same posiadają w niej 17 głosów (na 58). Co więcej, najważniejsza zasada państwa związkowego, mianowicie podporządkowanie państw składowych pod państwo zbiorowe, pozostaje w odniesieniu do Prus *lex imperfecta*. Mianowicie wykonanie rozkazów państwa zbiorowego i ewentualne wymuszenie dla nich przemocą posłuszeństwa ze strony państw składowych konstytucya Rzeszy powierza wyłącznie cesarzowi, który oczywiście nie może sam przeciw sobie przeprowadzać egzekucyi związkowej. Rzesza Niemiecka przy wykonywaniu swej kompetencji w stosunku do Prus jest zdana całkiem na ich dobrą wolę. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych i Szwajcaryi są Niemcy państwem związkowym o organizacyi hegemonicznej, to znaczy, że pomimo zasadniczego równouprawnienia państw składowych tworzącego podstawę wszelkiego państwa związkowego, jedno z nich ma wprawdzie nie zwierzchnie ale kierujące stanowisko, które jest jego prawem specjalnem, *jus singulare*.¹⁾ Ale także inne państwa Rzeszy mają zapewniony wybitny udział w jej rządzie dzięki Radzie związkowej, złożonej z pełnomocników poszczególnych państw, którzy są zobowiązani bezwarunkowo głosować według udzielonych im przez rządy swych państw instrukcyi. Rada związkowa posiada bardzo rozległą kompetencyę i jest właściwym organem reprezentującym suwerena Rzeszy, tj. ogół monarchów niemieckich oraz parlamentów miast wolnych; zarazem Rada jest obok cesarza najwyższym wykonawcą władzy państwowej Rzeszy.²⁾

Państwo związkowe może oprócz państw składowych obejmować także terytorya pozbawione państwowości, a wskutek tego także udziału w podmiocie władzy państwowej państwa zbiorowego i będące tylko przedmiotem tej ostatniej. W takim położeniu znajdują się Alzacya i Lotaryngia, jako kraj Rzeszy (*Reichsland*), oraz tzw. terytorya Stanów Zjednoczonych i nie-

¹⁾ Także niektóre inne państwa Rzeszy, jak Bawarya i Wirtembergia posiadają takie *jura singularia* gwarantujące im większą samodzielność w stosunku do państwa zbiorowego, niż ją mają inne państwa składowe. Te prawa specjalne nie mogą być przez ustawodawstwo Rzeszy zmienione lub cofnięte bez zgody odnośnego państwa.

²⁾ Wynika stąd, że całkiem fałszywym jest pogląd, jakoby Rada związkowa była rodzajem izby wyższej. W ustawodawstwie Rzeszy Rada związkowa zajmuje miejsce nie izby wyższej, lecz suwerena udzielającego sankcyi uchwałąm przedstawicielstwa narodowego. Cesarz, ponieważ nie jest władcą Rzeszy, nie ma prawa sankcyi.

których innych amerykańskich republik związkowych. Zarówno w Alzacji i Lotaryngii, jak w amerykańskich terytoriach jedynym podmiotem władzy państwowej jest państwo zbiorowe, które wykonuje ją przez swego najwyższego wykonawcę władzy państwowej.¹⁾ Przynależni do tych krajów posiadają obywatelstwo państwa zbiorowego. Niekiedy, jak np. w Alzacji i Lotaryngii, mają przyznany udział w reprezentacji narodowej państwa zbiorowego na równi z ludnością innych jego części; w innych państwach, np. w Stanach Zjednoczonych, są tego prawa pozbawieni, względnie ich przedstawiciele mają tylko głos doradczy.

Wspomniane tu przedstawicielstwo ludu w państwie zbiorowym, wybierane wprost przez obywateli, jest naturalną choć bynajmniej nie konieczną konsekwencją²⁾ okoliczności, że państwo to posiada bezpośrednią władzę nietylko nad państwami składowymi, lecz także nad ich poddanymi, którzy są temsamem także poddanymi państwa zbiorowego. Oznacza to, że państwo zbiorowe może wydawać rozkazy obowiązujące wszystkich swych poddanych bez uciekania się do pośrednictwa państw składowych. W szczególności ustawy państwa zbiorowego posiadają moc prawną dla wszystkich jego poddanych od chwili ogłoszenia przez kompetentne organa tegoż państwa i nie wymagają żadnej osobnej publikacji ze strony państw składowych. W państwach związkowych, w których jest przeprowadzony ścisły rozdział kompetencji pomiędzy państwem zbiorowym i państwami składowymi, jak w Stanach Zjednoczonych i Szwajcarii, państwo zbiorowe posiada dla wykonywania swych rozkazów nietylko centralne organa kierownicze lecz także niższy aparat urzędniczy stykający się bezpośrednio z ludnością. Ale także w Rzeszy Niemieckiej, która wykonywanie swych ustaw z reguły powierzyła państwom składowym, te ostatnie działają w zakresie kompetencji Rzeszy tylko jako jej organa wykonawcze na mocy władzy przez nią delegowanej, podobne

1) Np. w Alzacji i Lotaryngii podmiotem władzy państwowej jest Rzesza, w imieniu której władzę tę wykonuje cesarz. Podobnie rzecz się ma z terytoriami Unii, w których wykonywanie władzy państwowej w ostatniej instancji należy do naczelných organów państwa zbiorowego, tj. do prezydenta, kongresu oraz trybunału związkowego.

2) Parlament związkowy mógłby składać się z delegatów parlamentów poszczególnych państw (jak np. proponował austriacki projekt reformy Związku Niemieckiego z r. 1863) lub nawet — o ile chodzi o państwo związkowe, złożone z państw monarchicznych, jak Rzesza Niemiecka — mógłby wcale nie istnieć, a pomimo to odnośne państwo nie straciłoby wcale charakteru państwa związkowego.

w tym względzie do ciał samorządnych w państwach jednolitych, jak np. w Anglii.¹⁾

Związek państw (*Staatenbund, confédération d'états*). Bezpośrednie władztwo państwa zbiorowego nad ludnością państw składowych jest najważniejszą i jedyną istotną różnicą prawną pomiędzy państwem związkowym a związkiem państw. W tym ostatnim państwo zbiorowe panuje wprost tylko nad państwami składowymi, nie zaś nad ich obywatelami, którzy zatem podlegają mu tylko pośrednio, przez swą przynależność do państw wchodzących w skład związku. Okoliczność ta stanowi jeden z głównych względów, dla których dziś teoria państwa przeważnie odmawia związkowi państw charakteru państwa; twierdzi się mianowicie, że do pojęcia państwa należy bezpośrednie władztwo nad jednostkami ludzkimi. Atoli zapatrywanie to pozostaje w sprzeczności z faktami historycznymi. W średniowiecznym państwie lennem obowiązywała długo zasada: *homines baronum non sunt homines ipsius regis*; władca nie posiadał zatem bezpośredniej władzy nad poszczególnymi poddanymi. Mimo to nie odmawia się państwu feudalnemu państwowości ani też uważa go się za związek państw, co byłoby zresztą wykluczone przez okoliczność, że terytorya lenne nie miały własnej władzy państwowej.

Obok powyższego argumentu negatywnego (braku bezpośredniej władzy nad indywiduami) przeciw charakterowi państwowemu związku państw wysuwa się inny, natury pozytywnej. Związek państw uznaje się za spółkę państw niepodległych i upatruje główną różnicę pomiędzy nim a państwem związkowym w charakterze korporatywnym tego ostatniego. Chodzi tu o kwestyę zasadniczej doniosłości dla połączeń państw, albowiem wszelka forma tychże da się sprowadzić do spółki albo korporacji. Różnica istotna pomiędzy pojęciami spółki (*societas*) i korporacji (*universitas*), przeniesionemi z prawa prywatnego do prawa publicznego, leży w tem, że korporacja jest osobą prawniczą a zatem samoistnym, od swych członków wyodrębnionym podmiotem prawnym, podczas gdy spółka jest tylko stosunkiem prawnym pomiędzy biorącymi w niej udział; każdy z nich pozostaje samodzielnym podmiotem prawnym, ogół tych podmiotów nie tworzy żadnego nowego, różnego od nich i ponad nimi stojącego podmiotu. Podstawa prawna jest też inna u spółki niż u korporacji; w pierwszym wypadku jest nią umowa, w drugim statut.²⁾

¹⁾ W Zjednoczonym Królestwie ciała samorządne w bardzo rozległym zakresie służą za niższe organa wykonawcze władzy państwowej.

²⁾ O ile statut czyli konstytucja korporacji opiera się na „umowie“ członków, to termin „umowa“ oznacza w tym wypadku — nie jak w zwy-

Jest jasnym, że gdyby związek państw miał charakter spółki, nie mógłby być państwem, albowiem nie mógłby posiadać własnego podmiotu władzy państwowej. Atoli ustrój i dzieje różnych związków państw, jak Zjednoczonych Prowincyi Niderlandzkich od unii utrechkiej aż do r. 1795, Szwajcaryi aż do r. 1798 i 1815—1848, Stanów Zjednoczonych północnej Ameryki w latach 1778—1787, Związku Niemieckiego 1815—1866 świadczą niedwuznacznie o charakterze korporatywnym tych połączeń państwowych. Tożsamo da się udowodnić odnośnie do niektórych związków państw starożytności, jak związek peloponeski, pierwszy i drugi ateński związek morski, związek koryncki (338—323).

Wszelka korporacya, a zatem także związek państw, wykonuje nad swymi członkami pewną władzę, której jest podmiotem. Dla przyznania państwowości związkowi państw decydującym jest rozstrzygnięcie kwestyi, czy władza korporacyjna związku jest władzą państwową, czy nie. W tym względzie nie jest wystarczającym argument, że korporacya złożona z państw musi mieć władzę tego samego rodzaju, co jej członkowie, a więc władzę państwową. Albowiem według słusznej uwagi Rehma członkowie korporacyi są w niej zaangażowani zwykle tylko częścią swjej osobowości, korporacya zatem nie musi posiadać całkiem tejsamej natury, co jej członkowie. W rzeczy samej istnieje obecnie cały szereg organizacji międzypaństwowych, tzw. unii administracyjnych, ukonstytuowanych obecnie na ogół jako spółki, które jednak mogłyby w wielu wypadkach przeobrazić się w korporacye, pozbawione atoli niewątpliwie państwowości. Są to stowarzyszenia państw mające na celu wspólne regulowanie a po części także wspólną administracyę różnych spraw gospodarczych (zwłaszcza komunikacyi) i kulturalnych. Jako przykład można przytoczyć stworzony przez traktat paryski z 5/17 maja 1865 ogólny związek telegraficzny oraz ustanowiony na mocy traktatu berneńskiego z 9 października 1874 światowy związek pocztowy, dalej dwa europejskie związki kolejowe (jeden z 15 maja 1886, drugi z 14 października 1890), związek państw europejskich dla uregulowania produkcji cukru (konwencya brukselska z 5 marca 1902), związek państw dla miar i wag zorganizowany przez konwencyę paryską z 20 maja 1875, związek dla przemysłowej ochrony prawnej, stworzony przez układ paryski z 20 marca 1883, unia berneńska dla ochrony dzieł literatury i sztuki z 9 września

kłem swem znaczeniu — czynność prawną pomiędzy stronami, mającą regulować wzajemne ich interesy na podstawie istniejącego prawa obiektywnego, lecz zbiorowy akt woli tworzący nową osobę prawniczą oraz miarodajny dla niej nowy porządek prawny.

1886 itd.; niektóre z tych unii administracyjnych miały nawet wielkie znaczenie polityczne, jak np. niemiecki Zollverein. Wspólną atoli cechą wszystkich tych organizacyi jest ich cel ograniczony do pewnych spraw specjalnych, niezwiązanych z istotą państwa, t. j. spraw, które mogą ale nie muszą być unormowane i zarządzane przez państwo i tylko przez państwo. Dlatego gdyby nawet niektóre unie administracyjne przemieniły się ze spółek w korporacje państw, to ich władza korporacyjna nie stałaby się władzą państwową, ani też korporacja sama państwem. Państwa w skład takich korporacyi wchodzące nie uroniłyby nic ze swej niepodległości, podobnie jak jednostka nie traci nic ze swej wolności osobistej przez przynależność do różnych korporacyi prywatnych. Wolność ta może natomiast uleść daleko idącym ograniczeniom przez przynależność do korporacyi prawa publicznego, np. do korporacyi wyznaniowych w państwach, które nie przeprowadziły rozdziału kościoła od państwa. Tak samo rzecz się ma z niepodległością państw połączonych w związku, który sam posiada znamiona państwa. Ma to wtedy miejsce, gdy władza związkowa rozciąga się na stosunki dotyczącej samej istoty państwowości. Jeżeli zatem dana korporacja państw stawia sobie za zadanie choćby tylko ochronę swych członków na zewnątrz oraz ukształtowanie stosunków międzynarodowych tychże pomiędzy sobą, innemi słowy, utrzymanie swej egzystencyi, to cel ten jest *par excellence* państwowy, co więcej, jedyny, jaki wszelkie państwo, nawet stojące na najniższym stopniu kultury, musi sobie stawiać. Władza korporacyjna, która czuwa nad wypełnieniem tego zadania, jest z konieczności władzą państwową, korporacja sama państwem.

Z okoliczności, że związek państw posiada bezpośrednią władzę tylko nad państwami składowymi, nie zaś nad ich ludnością, wynika, że ta ostatnia nie może mieć udziału w tworzeniu naczelných organów władzy związkowej, lecz wyłącznie państwa należące do związku. Zwykle też najwyższy organ wykonawczy władzy państwowej związku jest kongresem posłów państw składowych. Możliwem jest także ciało parlamentarne, złożone z delegacyi parlamentów poszczególnych państw, natomiast wykluczonem przedstawicielstwo ludu pochodzące z bezpośrednich wyborów. Następstwem takiego stanu rzeczy jest zazwyczaj luźna organizacja władzy związkowej i jej słaba egzekutywa w stosunku do państw składowych. Słabość władzy związkowej jest szczególnie wielka w razie, jeżeli konstytucya związku wymaga — jak to ma bardzo często miejsce — dla wszystkich lub przynajmniej dla wszystkich ważniejszych uchwał jednomyślności państw składowych. Główna przyczyna bezsilności związku państw, jakiej wielu przykładów dostarcza nam

historia, leży nie w ograniczonej kompetencji związku,¹⁾ lecz przede wszystkim w braku silnego i przynajmniej w znacznej mierze uniezależnionego od państw składowych rządu, któryby mógł wobec nich skutecznie bronić interesów całości. Dlatego państwa składowe, jakkolwiek pozbawione prawnej niepodległości i poddane władzy państwowej związku, cieszą się z reguły bez porównania większą niezawisłością, aniżeli niektóre państwa formalnie niepodległe, np. państwa złączone unią realną. U tych ostatnich zakres swobodnego działania woli państwowej jest przeważnie także pod względem prawnym, nie tylko faktycznym, daleko bardziej ścieśniony, niż u członków związku państw.

Wskazany tu moment niemocy związku państw może jednak w wysokim stopniu przeciwdziałać organizacja hegemoniczna, zwłaszcza jeżeli państwo kierownicze związku posiada, także o ile chodzi o siłę materialną, znaczną przewagę nad innymi państwami składowymi. W nowożytnych związkach państw element hegemoniczny albo był całkiem wykluczony, albo też dopuszczony tylko w bardzo ciasnych granicach.²⁾ Objawy słabości wewnętrznej i zewnętrznej dały się u tych związków szczególnie dotkliwie odczuć. Inaczej rzecz się miała u wspomnianych powyżej związków państwowych starożytności, opartych na hegemonii państwa górującego bezwzględnie siłą nad innymi.³⁾ Ponieważ w tych organizacjach państwowych egzekutywa związku leżała w ręku państwa kierowniczego, więc mogła działać silnie i sprawnie na zewnątrz i wewnątrz. Związek peloponeski przetrwał dwa stulecia i okazał się najpotężniejszym organizmem państwowym, jaki Grecy zdołali kiedykolwiek wytworzyć. Lecz także w nowszych czasach niektóre luźnie spojęne związki państw miały długi żywot, np. u konfederacji szwajcarskiej przeszło pięć, u republiki Zjednoczonych Prowincji Niderlandzkich przeszło dwa wieki. Niestusznem jest zatem twierdzenie, że związek państw jest tylko formą przejściową, pozbawioną warunków trwałego bytu.

Zrozumienie istoty związku państw jako państwa złożonego jest utrudnione przez okoliczność, że to samo miano nadaje się

¹⁾ Konstytucja Stanów Zjednoczonych z roku 1787, która na miejsce związku państw postawiła państwo związkowe, nie zmieniła niemal wcale zakresu uprawnień rządu centralnego w stosunku do państw składowych.

²⁾ Np. w Związku Niemieckim Austria miała prezydium, atoli prawa z niem związane były tylko natury formalnej i nie stanowiły żadnego źródła siły.

³⁾ Dla związku korynckiego, stworzonego przez Filipa macedońskiego, było niezmiernie charakterystycznym, że prezydium należało do władcy państwa, które wcale w skład związku nie wchodziło.

także połączeniom państw, mającym niewątpliwy charakter spółki a nie korporacyi, a więc pozbawionym państwowości. Jako przykład takiej spółki państw można przytoczyć starożytny Związek Italski pod przewodnictwem Rzymu, w nowszych zaś czasach Związek Reński z r. 1806. Pierwszy z tych przykładów dowodzi, że ta forma połączenia państw może w pewnych warunkach¹⁾ okazać się niezwykle spoistą i żywotną. Niemniej atoli taki związek państw nie jest państwem. Państwa należące do niego nie podlegają żadnej zbiorowej państwowości, a zatem nie tracą prawnie nic ze swej niepodległości. Natomiast ich niezawisłość może uleść bardzo znacznym ograniczeniom, jak to np. miało miejsce w Związku Italskim.

Związkiem państw nazywa się tylko takie spółki państw, które przez umowę zobowiązały się wykonywać wspólnie funkcje esencyalne państwowości. Pod tym względem niema różnicy pomiędzy korporatywnym a spółkowym związkiem państw. Spółki państw nie mające tego zasadniczego celu, należą do wspomnianych powyżej unii administracyjnych.

PAŃSTWA ZŁOŻONE OPARTE NA ZASADZIE SUZERENNOŚCI I WASALSTWA.

Ten typ państwa złożonego przedstawia dwie odmiany. W jednym i to najczęstszym wypadku państwo takie składa się z państwa zwierzchniczego (suzerennego) oraz podległych mu państw wasalskich, które początek prawny²⁾ swego państwowego bytu wywodzą z nadania państwa zwierzchniczego. To ostatnie jest źródłem powstania ale nie istnienia władzy państwa wasalskiego, które wykonuje ją — naturalnie w zakresie wyznaczonym przez suzerena — we własnym imieniu i na mocy własnego prawa. Gdyby było inaczej, gdyby władza przysługująca państwu wasalskiemu była wciąż tylko władzą delegowaną państwa zwierzchniczego, wówczas rzekome państwo wasalskie nie byłoby wcale państwem. Węzeł łączący państwo zwierzchnicze z państwami wasalskimi jest natury

1) Najważniejszym z nich jest oczywiście organizacja hegemoniczna i bezwzględna przewaga państwa kierowniczego.

2) Nie należy mieszać początku lub racyi prawnej bytu państw wasalskich z historycznym ich powstaniem. Często państwa te były pierwotnie niepodległe i dopiero z biegiem czasu popadły w zależność od innego państwa. Atoli historyczne powstanie stosunku wasalstwa jest dla jego prawnej natury obojętne. Państwa niepodległe z chwilą oddania się w wasalstwo straciły dotychczasową prawną rację swego państwowego bytu i musiały ją zastąpić przez nową, którą jest nadanie państwa zwierzchniczego.

prawnopaństwowej, nie międzynarodowej¹⁾ i tworzy państwo złożone, które tem się różni od państw federatywnych, że podmiotem władzy państwowej w państwie zbiorowem jest tylko państwo zwierzchnicze, nie zaś ogół państw składowych. Państwo zwierzchnicze, jako jedyny podmiot władzy państwowej niepodległego państwa zbiorowego, jest oczywiście samo także niepodległym; żadne inne państwo nie ma prawa wydawania mu rozkazów. Jest to jedyny wyjątek od reguły, że w państwie złożonem państwa składowe podlegają państwu zbiorowemu.

Ta forma państwa złożonego była bardzo częstym zjawiskiem w wiekach średnich, jako następstwo ustroju feudalnego. Różne jej przeżytki dotrwały doby nowożytnej, stopniowo zanikały jednak wskutek radykalnie zmienionych warunków historycznych oraz ewolucyi pojęć prawnopaństwowych. Najdłużej stosunek suzerenności i wasalstwa dochował się w państwie tureckiem; wasalami Turcyi były Serbia, Czarnogóra i Rumunia aż do r. 1878, Bułgaria do r. 1908, Egipt do r. 1914, Kreta 1898—1913. Przykłady powyższe uwidoczniają charakter sztuczny i przejściowy, jaki na ogół znamionuje w dzisiejszych czasach połączenie państw na zasadzie suzerenności i wasalstwa. Zwykle stanowi ono fazę przygotowawczą do zupełnego oderwania się państwa wasalskiego od zwierzchniczego.

Drugą odmianę omawianego tu typu państwa złożonego przedstawia Święte Rzymskie Cesarstwo narodu niemieckiego w okresie 1648—1806. Od poprzedniej grupy państw opartych na stosunku suzerenności i wasalstwa Rzesza w owym okresie różniła się tem, że żadne z państw składowych nie wykonywało zwierzchnictwa nad innymi ani też było podmiotem władzy w państwie zbiorowem, które było suzerenem wszystkich państw Rzeszy. Podmiotem władzy państwowej Rzeszy była Rzesza jako całość, jako korporacja obejmująca wszystkich poddanych i całe terytorium Cesarstwa, nie zaś ogół państw składowych, który owszem był tylko przedmiotem tej władzy. Władcą Rzeszy nie był ogół stanów Rzeszy, lecz cesarz, mimo że swobodne wykonywanie władzy cesarskiej uległo od pokoju westfalskiego nadzwyczajnym ograniczeniom ze strony stanów. Rzesza nie była zatem państwem związkowem, albowiem w tem ostatniem ogół państw składowych, względnie władców tychże państw jest podmiotem, względnie dzierżycielem władzy państwowej państwa zbiorowego.

¹⁾ Dlatego obecnie nadaje się bardzo często stosunkowi wasalstwa i suwerenności miano nie całkiem właściwe protektoratu prawnopaństwowego; termin protektorat oznaczał pierwotnie tylko stosunek zawisłości międzynarodowej i lepiej używać go tylko w tym sensie.

W państwach złożonych, których podstawą jest stosunek suzerenności i wasalstwa, państwo zbiorowe może podobnie jak w państwach federatywnych panować bezpośrednio albo tylko nad państwami składowymi, albo także nad poddanymi tych ostatnich.¹⁾ Ten ostatni wypadek zachodził między innymi w Rzeszy Niemieckiej. Obie formy suzerenności były reprezentowane w Turcyi, pierwsza w stosunku do Bułgarii, druga w stosunku do Egiptu.

Państwo złożone nasuwa jeszcze jeden problem dotyczący niepodległości. Chodzi mianowicie o to, czy jakieś państwo może tylko częścią swego terytorium wchodzić w skład państwa złożonego. Jeżeli się na to pytanie odpowie twierdząco, wówczas odnośne państwo zachowuje pełną niepodległość na terytorium nienależącym do państwa złożonego, jest równocześnie podległym temu ostatniemu, o ile chodzi o część terytorium do tegoż przynależną. Ponieważ suwerenność wewnętrzna jest odrębnym pojęciem od suwerenności zewnętrznej (w znaczeniu niepodległości) i ponieważ tylko pierwsza jest koniecznym atrybutem państwowości, przeto powyższa ewentualność jest logicznie możliwa. Jedność państwowa nie doznaje przez przyależność części terytorium do państwa złożonego żadnego formalnego uszczerbu, albowiem w granicach całego terytorium istnieje tylko jedna suwerenna (w znaczeniu suwerenności wewnętrznej) władza państwowa. W rzeczy samej mamy przykłady państwa podzielonego terytoryalnie na część podległą i część niepodległą. Całkiem niewątpliwym przykładem jest W. Księstwo Heskie w czasie od 1 lipca 1867 do 31 grudnia 1870; wówczas północna część tego kraju należała do Północnoniemieckiego Związku, będącego państwem związkowym, a tem samem podlegała jego władzy, podczas gdy część południowa zachowała całkowicie swą niepodległość. Daleko częstszymi były wypadki przynależności częściowej różnych państw do związku państw lub do imperyów zbudowanych na zasadzie suwerenności. I tak tylko część państwa pruskiego (mianowicie z wyłączeniem ziem nabytych kosztem Polski) wchodziła w skład Cesarstwa; później tylko ta sama część należała do Związku Niemieckiego. Do tego ostatniego należały również tylko te kraje austriackie, które niegdyś podlegały dawnemu Cesarstwu. Konsekwencją takiego stanu rzeczy była atoli zawsze albo niezmiernie luźna zależność odnośnego terytorium od państwa złożonego, albo na odwrót osłabienie łączności państwowej tego terytorium z resztą państwa, która nie wchodziła w skład państwa złożonego. Przeważnie miała miejsce pierwsza ewentual-

¹⁾ Pierwsza ewentualność odpowiada lepiej zasadom prawa lennego

ność, gdyż władza centralna państwa złożonego była w owych wypadkach bardzo słabą w stosunku do państw składowych. Druga ewentalność nastąpiłaby z pewnością w Hesyi, gdyby stan rzeczy z lat 1867—1870 potrwał był dłużej. Jednolita władza państwowa heska mogła bowiem działać tylko w zakresie spraw nie podlegających nader obszernej kompetencji Związku Północno-Niemieckiego, który posiadał przytem silną egzekutywę. Dlatego stosunek obu części Hesyi do siebie musiałby faktycznie, choć nie prawnie, przybrać charakter unii realnej. Zjednoczenie Niemiec w roku 1871 zapobiegło takiej ewolucyi prawnopaństwowej.

INNE POŁĄCZENIA PAŃSTW.

Połączenia państw, o których teraz będzie mowa, odznaczają się tem, że nie tworzą osobowości prawniczej, lecz tylko pewien stosunek prawny pomiędzy państwami połączonemi; tem samem nie są państwem złożonem. Należy tu wymienić naprzód *unię, personalną i realną*. Unia personalna nie jest nawet, ściśle rzecz biorąc, żadnym stosunkiem prawnym, lecz tylko faktycznym i polega na tem, że w dwóch lub więcej państwach panuje dzięki przypadkowej zgodności sukcesyi tronu jedna i ta sama osoba. W monarchiach elekcyjnych, jak Święte Rzymskie Cesarstwo lub Polska, unia personalna była następstwem elekcyi władcy obcego bądź dziedzicznego, bądź elekcyjnego; unia taka kończyła się oczywiście ze śmiercią odnośnego władcy, mogła atoli być odnowioną, czyto przez powołanie jego sukcesora w państwie dziedzicznym na tron państwa elekcyjnego, czyto — o ile chodzi o złączone unią personalną państwa elekcyjne — przez ponowny wybór jednego i tego samego monarchy. Jako przykład dwóch państw elekcyjnych, złączonych unią personalną, można przytoczyć Rzeszę Niemiecką i Węgry od Ferdynanda I. aż do Leopolda I.¹⁾ Przykładami unii personalnej państwa dziedzicznego z elekcyjnym są Rzesza Niemiecka i Hiszpania za Karola V., Rzesza i Węgry 1687—1806, Polska i Saksonia za Augusta II. i III. Wreszcie unię personalną państw dziedzicznych widzimy w związku Węgier i Polski za Ludwika, Czech i Węgier za dynastyi luxemburskiej i jagiellońskiej, Anglii i Szkocyi 1603—1707,

¹⁾ Oba te państwa były w owym okresie państwami elekcyjnymi; wybór monarchy w obu państwach dokonywał się faktycznie w obrębie jednej dynastyi, i to zgodnie z sukcesją w krajach dziedzicznych austriackich, dzięki czemu Habsburgowie mogli trwale utrzymać w swem ręku tron cesarski węgierski i przeobrazić ten-ostatni z końcem XVII. w. z elekcyjnego w dziedziczny.

Anglii i Hannoveru 1714—1837, Niderlandów i Luxemburga 1839—1890. Te dwa ostatnie przykłady okazują, że także w państwach dziedzicznych unia personalna ma tylko o tyle trwałość, o ile porządek następstwa tronu jest identyczny; w razie kolizji przepisów o sukcesji w konkretnym wypadku unia personalna natychmiast się rozpada.

Unia personalna nie tylko nie ogranicza w niczem niepodległości odnośnych państw, ale nawet nie stwarza sama przez się żadnego węzła zawisłości prawnej pomiędzy nimi. Państwa te są zdolne względem siebie do wszelkich aktów międzynarodowych, nie wykluczając wojny. W praktyce wspólność monarchy utrudnia w wysokim stopniu tę ostatnią ewentualność; jest ona możliwą tylko w państwach, w których monarcha panuje, ale nie rządzi. Ale i w tym wypadku stanowisko wspólnego monarchy państw wojujących z sobą nie da się długo utrzymać; unia musi uleść naprzód faktycznemu, później także prawnemu (przez formalną detronizację monarchy) zerwaniu, jakkolwiek ten ostateczny krok może się dla różnych powodów opóźnić. I tak np. w czasie wojny pomiędzy Austrią i Węgrami 1848/1849 utrzymywano ze strony węgierskiej aż do kwietnia 1849 fikcyjną działalność w imieniu króla Ferdynanda V. W Polsce po wybuchu powstania listopadowego wysuwano przez dłuższy czas formułą o walce konstytucyjnego króla polskiego Mikołaja z samowładnym cesarzem rosyjskim Mikołajem.¹⁾

W państwach absolutnych, gdzie monarcha jest czy to podmiotem władzy państwowej, czy to — o ile odnośne prawo publiczne uznaje osobowość prawniczą państwa — władzy tej nieograniczonym dzierżycielem, unia personalna z natury rzeczy przeobraża się w realną, a w następstwie bardzo często w państwo jednolite. Ten sam proces mógł się dokonać także w monarchiach stanowych, w których idea jedności woli państwowej nie znajdowała dość silnego praktycznego wyrazu, albowiem funkcje państwowe były podzielone pomiędzy władcę i stany, przyczem pierwszy posiadał w pewnych dziedzinach nie krępowaną przez stany kompetencję. We wszystkich takich państwach związanych unią personalną monarcha mógł w zakresie swoich uprawnień, które oczywiście były bez porównania szersze w państwach absolutnych, niż w państwach o ustroju stanowym, tworzyć dowolnie instytucje wspólne;

1) Okoliczność, że tak Węgry jak Polska były związane unią realną a nie personalną, ma dla traktowanej tu kwestyi o tyle znaczenie, że w razie unii realnej wojna między związanymi nią państwami jest możliwą tylko w drodze rewolucyi, natomiast przy unii personalnej może mieć charakter całkiem legalny.

pod względem prawnym nie przesądzały one wprawdzie niczem absolutnej samodzielności odnośnych państw, atoli faktycznie ograniczały ją w bardzo znacznej mierze, a nawet mogły doprowadzić do zupełnego jej zniesienia. W ten sposób dokonała się stopniowo przemiana złączonych pierwotnie czystą unią personalną królestw Kastylii i Aragonii w jednolite państwo hiszpańskie, na tej drodze dom Hohenzollernów stworzył ze zlepków różnych samodzielnych terytoriów, częścią należących do Rzeszy, częścią stojących po za nią, jedność państwową Prus. Analogiczny, tylko nie tak prostolinijny rozwój doprowadzi do ukształtowania się monarchii habsburskiej w jej różnych formach od sankcyi pragmatycznej z r. 1713 aż do ustaw r. 1867.

W przeciwieństwie do unii personalnej jest *unia realna* stosunkiem prawnym o charakterze spółki, zawartej na podstawie umowy pomiędzy dwoma lub więcej państwami. Odnośne państwa zobowiązały się w umowie do wspólnego wykonywania pewnych funkcji państwowych; w tym celu posiadają niektóre organa wspólne. Unia realna nie jest więc niczem innym, jak tylko formą wyżej opisanego spółkowego związku państw i może istnieć równie dobrze u państw republikańskich, jak monarchicznych, jakkolwiek zwykle używa się tego terminu tylko w odniesieniu do tych ostatnich. Unia realna może ograniczać się wyłącznie do wspólności monarchy, która wówczas ma w przeciwieństwie do unii personalnej charakter trwały. Zwykle jednak zakres spraw wspólnych jest szerszy, obejmuje conajmniej sprawy zagraniczne, często także armię, finanse itd., wskutek czego wzajemna niezależność państw związanych unią może być znacznie ograniczona. Natomiast ich niepodległość prawnie pozostaje nietknięta, albowiem unia realna będąc tylko spółką nie tworzy żadnego państwa zbiorowego (*Gesamtstaat*), któremu by poszczególne państwa unii podlegały. Jako przykład luźnej unii realnej może służyć Polska i Litwa przed r. 1569, Szwecya i Norwegia 1815—1905, których związek uległ zerwaniu z powodu sporu o samodzielność Norwegii w sprawach zagranicznych; nieco ściślejszą była unia W. Brytanii i Irlandyi 1783—1801 Królestwa Polskiego i Rosyi 1815—1831, Finlandyi i Rosyi 1809—1899, znacznie ściślejszą jest unia Austrii i Węgier od r. 1867.

Przy unii realnej duże znaczenie prawne ma forma, w jakiej unia została zawarta. Pod względem prawa materialnego wszelka unia realna ma charakter umowy, atoli pod względem formalnym może opierać albo na rzeczywistej umowie międzynarodowej dotyczących państw, albo też na ich identycznym ustawodawstwie. Ten ostatni wypadek zachodzi np. odnośnie do unii

austro-węgierskiej, której podstawą prawną nie jest żadna umowa pomiędzy obu stronami,¹⁾ lecz wyłącznie samodzielne ich ustawodawstwo od sankcji pragmatycznej aż do ugody z r. 1867. Podobnie jedynym węzłem prawnym łączącym Rosję z Królestwem Polskiem 1815—1831 była konstytucja tego ostatniego. Ta różnica formy ma dużą prawną doniosłość, gdy chodzi o rozwiązanie unii. Jeżeli unia opiera się na umowie międzynarodowej, wówczas może uleść rozwiązaniu tylko za zgodą wszystkich stron umownych. Jeżeli natomiast podstawą prawną unii są samoistne akty ustawodawcze odnośnych państw, w takim razie każde z nich może teoretycznie przez jednostronny akt ustawodawczy zmienić, a nawet zerwać unię. Np. Węgry mogłyby na drodze ustawodawczej bez zgody Austrii stworzyć w miejsce wspólnej armii samodzielną armię węgierską, jak tego żąda opozycja. W praktyce jednak postulat ten nie dał się urzeczywistnić, gdyż korona będąca jednym z czynników węgierskiego ustawodawstwa jest wysoce zainteresowana w utrzymaniu wspólności i przeszkodzeniu jednostronnym zmianom wzajemnego stosunku obu połów monarchii; okazała się też dość silną, by udaremnić idące w tym kierunku zamiary węgierskiej partii niezawisłości nawet w czasie, gdy ta ostatnia miała większość w sejmie (1906 do 1910).

Choć unia realna jest zazwyczaj spółką państw, może jednak przybrać charakter korporatywny, a tem samem stać się państwem złożonym. Wszystkie cztery formy tego ostatniego są teoretycznie możliwe przy korporatywnem ukształtowaniu unii realnej. Oczywiście w tym wypadku państwa składowe tracą swą niepodległość na rzecz państwa zbiorowego. Taką formę unii realnej, a mianowicie państwo związkowe w miejsce dotychczasowej spółki, stworzyła unia lubelska (1569), kiedy to z dwóch państw, Polski i Litwy, powstało „jedno nierozdzielne i nieróżne ciało, a także i nieróżna ale jedna wspólna rzeczpospolita“. Analogiczny rozwój prawnopństwowy miał miejsce w monarchii habsburskiej. Sankcja pragmatyczna z 19 kwietnia 1713 stworzyła pomiędzy poszczególnymi posiadłościami Habsburgów tylko unię realną o charakterze spółki. Natomiast patent z 11 sierpnia 1804, w którym dotychczasowy cesarz rzymski Franciszek II przybrał tytuł dziedzicznego cesarza Austrii, nadał tej unii przez stworzenie austriackiego państwa zbiorowego charakter państwa związkowego. Wskutek tego te części monarchii, które dotąd posiadały prawnopństwową niepodległość, jak Węgry, zostały jej pozbawione. Ten stan rzeczy trwał aż do rewo-

¹⁾ Natomiast zawierana zwykle na lat dziesięć t. zw. umowa austro-węgierska w sprawach gospodarczych ma formę umowy międzynarodowej.

lucyi 1848 r., w następstwie której Węgry na krótki czas nie tylko odzyskały pełną niepodległość, lecz także rozluźniły w wysokim stopniu więzy unii realnej, a przez to osiągnęły daleko idącą niezawisłość. Klęska Węgrów w r. 1849 spowodowała zupełne unicestwienie węgierskiej państwowości i przemianę monarchii w państwo jednolite. Ugoda z r. 1867 atoli przywróciła państwowość i to państwowość niepodległą Węgier; zorganizowana wówczas unia realna miała tylko charakter spółki, austriackie państwo zbiorowe, ustanowione w r. 1804, przestało istnieć. Coprawda unia z r. 1867 była dość ścisła, niezawisłość Węgier dość skrzepowana. Część austriackich centralistów długo nie chciała się pogodzić z nowym porządkiem rzeczy. Przedstawiciele tego kierunku na austriackich katedrach prawa publicznego wysilali się aż do ostatnich czasów, by udowodnić, że pomimo ustaw z r. 1867 istnieje wciąż austro-węgierski lub zgoła tylko austriacki „Gesamtstaat“ czy „Reich“. Teza ta, która nie miała nigdy poważnego naukowego uzasadnienia, upadła ostatecznie dopiero w czasie obecnej wojny światowej wskutek aktów czynnika najbardziej miarodajnego, t. j. korony, którymi stwierdzono w sposób kategoryczny, że cesarstwo austriackie obejmuje tylko królestwa i kraje reprezentowane w Radzie państwa i że tytuł króla węgierskiego jest równorzędny z tytułem cesarza austriackiego i od niego niezawisły.

Przeobrażenie unii realnej o cechach spółki w państwo złożone ujawnia się także w rozwoju stosunku Rosyi do Polski i Finlandyi. W latach 1815—1831 Polskę łączyła z Rosją tylko unia realna mająca formę spółki; Polska była więc wtedy państwem prawnie niepodległym. Po przegranej wojnie r. 1831 Statut Organiczny nadany przez Mikołaja I w roku 1832 zniósł niepodległość Królestwa Polskiego i proklamował, że będzie ono na przyszłość stanowić część integralną cesarstwa rosyjskiego. Możliwość postanowienia te tłumaczyć jako całkowite unicestwienie państwowości Królestwa i zamianę tegoż w autonomiczną prowincję rosyjską. Niektóre jednak poważne względy przemawiają przeciw takiej konstrukcyi prawnej. W rosyjskich ustawach zasadniczych obowiązujących aż do rewolucyi artykuł 4 opiewał: „Z tronem cesarskim Wszechrosyi nierozdzielnie są połączone trony Królestwa Polskiego i W. Ks. Finlandzkiego“. Tron (symbol państwowości) Królestwa Polskiego jest tu traktowany jako coś odrębnego od tronu rosyjskiego. Że tak jest, tego dowodzi postawienie na równi tronu polskiego z wieloksiążęcym tronem Finlandyi, która aż do roku 1899 była niewątpliwie państwem. Odrębność państwowa Polski i Finlandyi wynika zresztą także z okoliczności, że wspomniany artykuł 4 mówi

tylko o tych dwóch krajach, nie zaś o innych carstwach, w. księstwach, księstwach i t. d. wyszczególnionych w wielkim tytule władców rosyjskich; te ostatnie bowiem stanowią integralną część cesarstwa i własnej państwowości nie posiadają.¹⁾ Różne akty prawno-państwowe z ery Wielopolskiego dadzą się w sposób naturalny wytłumaczyć tylko w razie uznania państwowości Królestwa Polskiego; nie można zaś twierdzić, że wówczas przywrócono zniesioną przez Statut Organiczny odrębność państwową Królestwa, albowiem koniecznym byłby pod tym względem formalny akt prawno-państwowy, którego brak. Wobec tego należy artykuł 1 Statutu organicznego: „Królestwo Polskie przyłączone na zawsze do Państwa Rosyjskiego stanowi nierozdzieloną część tego państwa“, tłumaczyć nie jako zniesienie państwowości polskiej, lecz jako stworzenie ogólno-rosyjskiego państwa zbiorowego, któremu Królestwo Polskie podlegało jako państwo składowe. Zupełne zniszczenie państwowości Królestwa nastąpiło dopiero w czasie rewolucji rosyjskiej. W nowej redakcji rosyjskich ustaw zasadniczych, stanowiącej fundament Rosji konstytucyjnej, artykuł pierwszy oświadczał: „Cesarstwo rosyjskie jest jednolite i niepodzielne“. Jedność państwowa Rosji jest tu zatem proklamowana jak najdobitniej, wszelkie ukształtowanie federatywne cesarstwa wykluczone. Nacyonalizm rosyjski występował przeciw wszelkim idącym w tym kierunku tendencjom z niemiejszą zaciekleścią, z jaką jakobini r. 1793 zwalczali pod hasłem „jednej i niepodzielnej Rzeczypospolitej“ (République une et indivisible) rzekome zakusy federalistyczne żyrondistów. W szczególniejszej sprzeczności z powyższą zasadą jedności państwowej Rosji pozostaje okoliczność, że dawny artykuł 4 pozostał bez zmiany przejęty do nowej redakcji ustaw zasadniczych, jako artykuł 26. Artykuł ten da się w sposób nienaciągany wytłumaczyć jedynie jako uznanie państwowości Królestwa Polskiego i Finlandyi. Wobec kategoriycznego brzmienia artykułu 1, od którego postanowień jedyny wyjątek jest zawarty w art. 2 odnośnie do Finlandyi, owa naturalna interpretacja jest niemożliwa; artykuł 26 może mieć tylko znaczenie zbytecznego w gruncie rzeczy podkreślenia związku państwowego Królestwa i Finlandyi z Rosją bez względu na różny charakter tego związku. Królestwo mianowicie było na podstawie ustaw zasadniczych z r. 1906 tylko zwykłą prowincją rosyjską, Finlandya natomiast była, jak się to poniżej okaże, państwem wasalskim Rosji.

Podobną była ewolucya stosunku Finlandyi do Rosji. Od r. 1809 do 1899 Finlandya znajdowała się w tem samem po-

¹⁾ W małym tytule rosyjskim wymieniony jest obok tytułu cesarskiego tylko tytuł Króla Polskiego i W. Księcia Finlandzkiego.

łożeniu, co Królestwo Polskie w latach 1815—1831, była złączona z Rosją tylko przez unię realną o charakterze spółki, była więc prawnie państwem niepodległym. Manifest z 15 lutego 1899 zmienił radykalnie ten stan rzeczy; w sprawach dotyczących interesów całego imperyum — Finlandya została więc uznana za jego część składową — sejm finlandzki miał mieć odtąd tylko głos doradczy. Manifest z 15 lutego 1899 r. nie znosił państwowości finlandzkiej, ale podporządkowywał ją, podobnie jak Statut Organiczny odnośnie do Królestwa Polskiego, rosyjskiemu państwu zbiorowemu. Rewolucya w r. 1905 położyła na krótki czas koniec osławionej metodzie rządów Bobrikowa; Finlandya odzyskała na razie swe dawne prawa. Ale już artykuł 2 rosyjskich ustaw zasadniczych z 23 kwietnia 1906 stanowił: „W. ks. Finlandzkie, tworząc nierozdzielną część rosyjskiego imperyum, będzie rządzone w swych wewnętrznych sprawach według osobnych urzędzeń na podstawie osobnego ustawodawstwa“. Artykuł ten mógłby oznaczać, że Finlandya przestała być państwem i stała się tylko autonomiczną prowincją rosyjską. Ale równoczesne ustawodawstwo finlandzkie pozostawia jeszcze mniej wątpliwości, niż o ile chodzi o stan prawno-państwowy Królestwa Polskiego na podstawie Statutu Organicznego, że Finlandya nie straciła wówczas państwowości, lecz tylko niepodległość przez podporządkowanie imperyum rosyjskiemu jako jego państwo składowe. Dopiero zainaugurowane w roku 1909 przez Stołypina ustawodawstwo zmierzało otwarcie do zupełnego unicestwienia odrębności państwowej Finlandyi. Ta akcja unifikacyjna posunęła się bardzo daleko, mimo to jednak zdaniem naszym Finlandya pozostała wciąż jeszcze państwem¹⁾. Obecna rewolucya rosyjska przywróciła w całej pełni stan rzeczy z przed r. 1899.

Jeżeli więc uznamy, że Rosya tworzyła w latach 1832 do 1906 razem z Królestwem Polskiem państwo złożone a w latach 1899 do 1905 i 1906 do 1917 razem z Finlandją, nasuwa się pytanie, jaką formę to państwo złożone posiada. Dwie odpowiedzi są możliwe. Albo opiera się ono na suzerenności cesarstwa rosyjskiego nad Finlandją, a przed r. 1906 także nad Królestwem Polskiem, albo też jest państwem związkowym. Przyznany Finlandyi udział w ogólnopaństwowym parlamencie przemawiałby raczej za tą ostatnią ewentualnością. Atoli istotą państwa związkowego jest przynajmniej zasadnicze równouprawnienie państw składowych. O takim równouprawnie-

¹⁾ Za względ decydujący trzeba uznać okoliczność, że Finlandczycy do dziś dnia posiadają osobną przynależność państwową i nie są obywatelami rosyjskimi.

niu nie może być mowy w stosunku Rosyi do Królestwa Polskiego w latach 1832—1906 oraz do Finlandyi od roku 1899. Dlatego należy oświadczyć się za pierwszą ewentualnością i widzieć w cesarstwie rosyjskiem państwo zwierzchnicze Królestwa Polskiego i Finlandyi.

PROTEKTORAT.

Unia realna jest zasadniczo spółką państw na podstawie ich równouprawnienia (*societas aequalis*). Jest atoli możliwą także spółka nierówna (*societas inaequalis*), w której jedna strona jest pod względem praw i obowiązków uprzywilejowana. W starożytności ta forma spółki była bardzo rozpowszechniona, zwłaszcza w stosunku Rzymu do jego tzw. sprzymierzeńców. W nowszych czasach odżył ten rodzaj połączenia państw w praktykowanym na szeroką skalę przy ekspansyi kolonialnej protektoracie. Protektorat, jak wszelka spółka, polega na umowie międzynarodowej, mocą której pewne państwo oddaje się pod opiekę drugiego; to ostatnie jest zobowiązane bronić państwa protegowanego przeciw nieprzyjaciółom wewnętrznym i zewnętrznym, w zamian za co państwo protegowane powierza protektorowi wykonywanie części albo nawet całości swych praw państwowych. Prawa te pozostają jednak w całości jego własnością; jego zdolność prawna jest nietknięta, tylko zdolność do działania jest ograniczona. Państwo protegowane nie traci więc wcale niepodległości, tylko nie może z niej korzystać. Prawo prywatne dostarcza tu zupełnej analogii w stosunku kurateli. Jednostka znajdująca się pod kuratelą nie traci wcale swej wolności na rzecz kuratora, nie może jej tylko używać bez jego zgody. O ile kurator działa w zastępstwie kuranda, wykonuje prawo cudze, nie własne. Całkiem tak samo rzecz się ma z aktami państwa opiekuńczego, przedsiębranymi za państwo protegowane, gdy chodzi np. o reprezentację tego ostatniego na zewnątrz, o zawieranie w jego imieniu traktatów międzynarodowych, ale także gdy chodzi o administrację wewnętrzną, która również bardzo często przysługuje protektorowi w mniejszym lub szerszym zakresie. Jeżeli więc protektorat nie znosi niepodległości państwa protegowanego, to natomiast ogranicza w niesłychany sposób jego niezawisłość. Wprawdzie wszelka umowa stwarza pewną zależność pomiędzy stronami umownemi. Atoli przy spółce nierównej, jaką jest protektorat, zależność prawna, nie mówiąc już o faktycznej, strony protegowanej od protegującej jest oczywiście bez porównania większa, niż naodwrot.

Luźniejszy stosunek zawisłości przedstawia protekcyja.

Od protektoratu różni się tem, że państwo opiekuńcze otrzymuje prawny wpływ tylko na pewne sprawy zewnętrzne państwa protegowanego. Różnica pomiędzy tymi stosunkami zawisłości jest tylko różnicą stopnia, nie istoty; nic więc dziwnego, że w praktyce a nawet w terminologii traktatów bardzo często się zaciera. To wewnętrzne podobieństwo protektoratu i protekcyi ujawnia się na przykładach historycznych tegoż ostatniego stosunku; wystarczy przypomnieć tu zależność Związku Reńskiego od Napoleona, Rzeczypospolitej Krakowskiej od trzech mocarstw opiekuńczych, wysp Jońskich od Anglii.

Jeszcze słabszą jest z punktu prawnego zależność przy t. zw. *gwarancyi*, przez którą rozumie się poręczenie niektórych praw jakiegoś państwa (np. całości terytorjalnej, niepodległości, neutralności) przez inne państwa. Gwarancya atoli może odnosić się także do ustroju wewnętrznego odnośnego państwa i stwarza wówczas dla niego nader uciążliwą, w pewnych warunkach wręcz zabójczą zawisłość od obcych państw. Polska w wieku XVIII jest pod tym względem najbardziej odstrasającym przykładem. Ale jeszcze w r. 1847 i 1848 usiłowały mocarstwa europejskie z tytułu gwarancyi przeszkodzić wewnętrznej konsolidacyi Szwajcaryi na drodze przemiany ze związku państw w państwo związkowe.

Wreszcie najswobodniejszą formą spółki państw są *przymierza*. Mogą one być albo ściślejsze, zaczępno-odporne, albo luźniejsze, czysto odporne. W pierwszym wypadku istnieje dość duża zależność aliantów od siebie, albowiem polityka zagraniczna musi być w głównych zarysach identyczna. Natomiast w drugim wypadku przymierze stawia sobie cele czysto negatywne, zależność wzajemna sprzymierzeńców jest słaba, wszelkiego rodzaju extratoury są możliwe. Przymierza z reguły zawiera się tylko na czas określony; w tem leży zasadnicza różnica pomiędzy niemi a powyżej opisanemi formami spółki państw, mającemi ważność na wieczne czasy lub przynajmniej na nieograniczony przeciąg czasu. Z drugiej strony łączy się przymierze z protekcyą i gwarancyą w t. zw. grupę niezorganizowanych połączeń państw, albowiem nie posiadają żadnych stałych organów wspólnych.

ZŁOŻONE POŁĄCZENIA PAŃSTW.

Wszystkie powyższe rozważania dotyczyły wyłącznie pojedynczych połączeń państw, to jest takich, w których skład wchodziły jedynie państwa jednolite. Atoli logicznie i faktycznie możliwe są połączenia państw złożone znów z połączeń państw. Pojęciowo można nawet skonstruować połączenia państw trój-

i więcej- stopniowe, t. j. złożone z połączeń państwowych, obejmujących również nie państwa jednolite, lecz połączenia państw i t. d. W rzeczywistości jednak tylko dwustopniowe połączenia państw są zjawiskiem niezbyt rzadkiem. Przy tych połączeniach odróżnić cztery zasadnicze formy, co wynika z przeprowadzonego powyżej zasadniczego podziału wszelkich połączeń państwowych na korporatywne i spółkowe. Dwustopniowe połączenia państw mogą być albo 1^o) korporacją złożoną z korporacji państw, albo 2^o) korporacją złożoną ze spółek państw, albo 3^o) spółką złożoną z korporacji państw, albo 4^o) spółką złożoną ze spółek państw. Dalsze odmiany tych czterech form zasadniczych wynikają z okoliczności, że dane połączenie państw może się składać z korporacji oraz ze spółek państw, albo z korporacji państw oraz z państw jednolitych, albo ze spółek państw i państw jednolitych, albo wreszcie z korporacji i spółek państw tudzież z państw jednolitych. Te formy mieszane dwustopniowych połączeń państw są nawet historycznie zjawiskiem najczęstszym.

Jeszcze bardziej szczegółowa klasyfikacja tych połączeń państw dałaby się przeprowadzić według różnych, powyżej opisanych form korporacji i spółek państw, jak państwo związkowe, związek państw, państwo oparte na zasadzie suzerenności i wasalstwa, unia, protekcya, protektorat itd. Wszystkie te formy organizacyi mogą zasadniczo występować także w dwustopniowych połączeniach państw. Wynika stąd bardzo wielka ilość możliwych kombinacyi, któremi tutaj nie możemy i nie potrzebujemy się zajmować, albowiem dla kwestyi wzajemnego stosunku pojęć państwowości i niepodległości nie wnoszą żadnych nowych momentów istotnej wagi. Wystarczy wskazać na niektóre przykłady historyczne dla każdej ze wspomnianych czterech zasadniczych typów dwustopniowych połączeń państw. I tak, o ile chodzi o państwo złożone, obejmujące państwa złożone, czyli o korporację korporacji państw, to jedną z form takiej organizacyi jest n. p. związek państw, składający się z państw związkowych. Zjawisko to było całkiem częste w starożytności ¹⁾. W nowszych czasach przykładu podwójnego, a nawet potrójnego federalizmu dostarcza Konfederacya Szwajcarska przed rokiem 1798. Należący do niej kanton Graubünden składał się z trzech państw związkowych ²⁾. Ten stan rzeczy

¹⁾ Np. ateński drugi związek morski obejmował początkowo szereg państw związkowych, podobnie Związek Korynecki, stworzony przez Filipa II, oraz Związek Helleński Antigonosa Dosona.

²⁾ Były to t. zw. Gotteshausbund (założony w roku 1367), Obere, albo Graue Bund (założony w roku 1395) i Zehngerichtebund (zawarty w r. 1436), które w roku 1471 złączyły się w Związek Wieczysty.

istniał w głównych zarysach także w okresie 1815—1854. Ponieważ w r. 1848 Szwajcarya przeobraziła się w związek państw w państwo związkowe, przeto kanton Graubünden był w latach 1848—1854 przykładem państwa związkowego w państwie związkowym. Cesarstwo austriackie, będące w okresie 1804—1848 państwem związkowym, należało od r. 1815 częścią swego terytorium do Związku Niemieckiego, będącego federacją państw. Wreszcie do dzisiejszej Rzeszy Niemieckiej należą księstwa Koberg i Gotha, połączone unią realną o charakterze korporatywnym; jest to więc znów przykład państwa związkowego w państwie związkowym. Wielu przykładów państwa złożonego w państwie złożonym dostarczają państwa oparte na zasadzie suzerenności i wasalstwa, zwłaszcza te, które, jak średniowieczne Święte Rzymskie Cesarstwo, albo państwo Mongołów, pretendowały do imperyum światowego. Jeszcze częściej zjawiskiem, niż korporacja państw w łonie korporacji państw, jest spółka państw w obrębie korporacji państw. Jest to całkiem naturalne, albowiem spółka jest najprostszą i najczęstszą formą połączenia państw, od najbardziej luźnego przymierza międzynarodowego aż do najściślejszej unii realnej. Np. dziś pomiędzy poszczególnymi państwami Rzeszy Niemieckiej istnieje mnóstwo spółek wszelkiego rodzaju, głównie dotyczących administracji. Połączenia różnych terytoriów dawnej Rzeszy Niemieckiej o charakterze unii realnej w okresie 1648—1806 dostarczają także licznych przykładów spółek państw w ramach państwa złożonego. Najczęstszą historycznie formą spółki państw złożonych są przymierza międzynarodowe. Jako przykład ściślejszej spółki państw złożonych może posłużyć unia realna Polski i Litwy za Kazimierza Jagiellończyka; oba te kraje były bowiem wówczas państwami złożonymi, opartymi na zasadzie suzerenności i wasalstwa. Innym przykładem takiej ściślejszej spółki jest unia realna Rosyi, tworzącej razem z państwami wasalскими, Chiwą i Bucharą, a od roku 1832 także z Królestwem Polskiem państwo złożone, i Finlandyi (przed r. 1899). Tu należą także rozmaite projekty połączenia Belgii i Polski z Rzeszą Niemiecką, wysuwane w czasie obecnej wojny. Czwarta wreszcie forma zasadnicza dwustopniowego połączenia państw, mianowicie spółka spółek państw, jest najczęściej reprezentowana przez przymierze pomiędzy wszelkiego rodzaju spółkowymi połączeniami państw, jak unia realna, spółkowy związek państw (np. przymierze Związku Reńskiego z Francją) i t. p. Ściślejszą spółką, bo unią realną w unii realnej polsko-litewskiej, był związek Prus Królewskich z Polską 1466 — 1569. Tu możnaby także podciągnąć pomysł przekształcenia monarchii habsburskiej na zasadach podwójnego dualizmu, gdyby proje-

ktowany związek Polski i Austrii tworzył tylko spółkę państw a nie korporację.

We wszystkich tych na pozór mocno skomplikowanych wypadkach kwestya państwowości i niepodległości przedstawia się całkiem prosto. Korporacja złożona z korporacji państw jest państwem, o ile spełnia — w przeciwieństwie do unii administracyjnych — jakąkolwiek funkcję *esencyjalną* państwowości. Będąc państwem korporacja taka wykonuje władzę państwową nad wchodzącymi w jej skład pojedynczemi korporacjami państw, pozbawionemi skutkiem tego niepodległości. Podobnie rzecz się ma z korporacją, do której należą spółki państw. Spółki te podlegają wówczas władzy państwowej korporacji, a temsamem odnośnie państwa złączone spółką tracą swą niepodległość. Natomiast spółka korporacji państw, czyli państw złożonych, nie znosi bynajmniej niepodległości tych ostatnich, albowiem spółka taka, jak to powyżej widzieliśmy, nie jest sama państwem, a więc nie posiada także władzy państwowej. Wreszcie spółka spółek państw zachowuje oczywiście nietkniętą niepodległość wszystkich państw do niej należących.

POŁĄCZENIA ZWIĄZKÓW KOMUNALNYCH.

Wszelkie formy połączenia, zarówno korporatywnego, jak spółkowego, które mieliśmy powyżej sposobność zaobserwować w stosunkach pomiędzy państwami, mogą zachodzić także u autonomicznych związków komunalnych. Z tego rodzaju zjawiskami spotykamy się z natury rzeczy najczęściej w epokach upadku znaczenia państwa i idei państwowej, a więc przede wszystkim w Europie średniowiecznej. Dzisiaj tylko brytyjskie kolonie samorządne zasługują na uwagę jako największy dotąd znany przykład federalizmu związków komunalnych. Atoli te połączenia związków komunalnych są z punktu widzenia *prawnego* dla zagadnienia państwowości i niepodległości całkiem bez znaczenia, oczywiście jeżeli posiadamy już kryterjum pozwalające odróżnić państwo od związku komunalnego. W tym wypadku kwestyi tej wogóle nie można nawet stawiać w odniesieniu do nich, bo nie uiega najmniejszej wątpliwości, że chodzi tu organizmy nie będące państwami. Natomiast związków komunalnych i ich połączeń nie podobna pominąć przy omawianiu *politycznej* strony problemu państwowości i niepodległości, ponieważ związki komunalne wielokrotnie były i — jak tego przykład powyższy kolonii angielskich dowodzi są obecnie czynnikiem politycznym wielkiej wagi, konkurującym skutecznie z rzeczywistemi państwami.

PAŃSTWOWOŚĆ, NIEPODLEGŁOŚĆ I NIEZAWISŁOŚĆ Z PUNKTU WIDZENIA TEORYI POLITYCZNEJ.

Całkiem odmiennym od prawnego jest punkt widzenia polityczny, o ile chodzi o rozważanie kwestyi związanych z państwowością. W pierwszym wypadku chodzi o stosunki *p r a w n e* istniejące zarówno na wewnątrz państwa pomiędzy różnymi czynnikami życia państwowego, jak i na zewnątrz państwa pomiędzy nim a innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Natomiast polityka jako teoria zajmuje się stosunkami siły, tak wewnątrzno-państwowymi, jak międzynarodowymi. Wprawdzie stosunki prawne są także stosunkami siły, w szczególności jest nim wszelkie władztwo. Atoli siła prawna jest siłą *i d e a l n ą*, *m o r a l n ą*; działanie jej realne jest tylko wtedy możliwe, gdy idzie w parze z siłą rzeczywistą, polityczną. Te faktyczne stosunki siły stanowią przedmiot polityki jako nauki. Wynika stąd, że dla wszystkich nauk zajmujących się rzeczywistością, tem, co istnieje, nie zaś tem, co istnieć powinno, a więc także dla historii, strona polityczna zagadnień dotyczących państwa ma bez porównania większe znaczenie, niż strona prawna. Coprawda ta ostatnia jest daleko łatwiejsza do ujęcia i sformułowania, gdyż opiera się o normy nie dające się zakwestyonować i wyposażone w charakter trwałości. Dlatego też nasze rozważania nad państwowością rozpoczęliśmy od tej strony. Natomiast siły polityczne są często trudno uchwytnie, działają niekiedy albo całkiem albo przynajmniej w znacznej mierze w ukryciu i wskutek tego uchodzą uwagi ogółu¹⁾; wielokrotnie dopiero późniejsze wnikliwe badanie historyczne wykrywa istotne sprężyny najważniejszych wydarzeń. Także wzajemny stosunek sił różnych państw bywa nieraz fałszywie oceniany; takie pomyłki mogą pociągnąć za sobą nieobliczalne następstwa, jak tego dowodzą przykłady wojny francusko-niemieckiej 1870/1871, rosyjsko-japońskiej 1904/1905 i obecnej wojny światowej. Oczywiście zatem dla praktycznej polityki rzeczywiste stosunki sił są w jeszcze wyższym stopniu miarodajne, niż dla teorii państwa. Wielkość prawdziwego męza stanu objawia się między innymi w trafnej ocenie tych stosunków i odpowiedniemi ich wyzyskaniu.

Normy prawne w chwili ich ustanowienia są zazwyczaj

¹⁾ Jako przykład można przytoczyć olbrzymi, dotąd tylko w drobnej części wyświetlony wpływ amerykańskich organizacyi kapitalistycznych na politykę Unii, dalej wielką rolę masoneryi w życiu publicznem krajów romańskich i t. d.

wyrazem istniejących stosunków sił. Rozdźwięk pomiędzy stanem prawnym a politycznym jest następstwem okoliczności, że rozwój sił realnych wyprzedza stale odpowiednią ewolucję form prawnych. Zjawisko to daje się zaobserwować zarówno w dziedzinie polityki wewnętrznej, jak międzynarodowej. Jeżeli chodzi o pierwszą, to typowego przykładu dostarcza nam dzisiejsza Anglia. W kraju tym monarcha zachował pod względem prawnym nader rozległą prerogatywę będącą przeżytkiem czasów, kiedy korona była w rzeczywistości dominującym czynnikiem w życiu państwowem Anglii. Dziś atoli król nie może robić wcale swobodnego użytku z praw formalnie mu przysługujących; faktyczne ich wykonywanie przeszło w ręce gabinetu, który jest tylko wydziałem wykonawczym partii mającej większość w izbie gmin. Podobny proces historyczny miał miejsce odnośnie do stanowiska Izby lordów. Aż do r. 1911 Izba lordów zasadniczo była te same prawa, co Izba gmin; w rzeczywistości znaczenie polityczne Izby wyższej było bez porównania mniejsze, niż Izby niższej. Sprzeczność pomiędzy stanem prawnym a faktycznym doprowadziła jednak w tym wypadku do ostrego konfliktu, gdy w roku 1909 Izba lordów zechciała w kwestyi budżetowej zrobić użytek ze swego niewątpliwego, ale od kilkudziesięciu lat niewykonywanego prawa. Konflikt ten zakończył się prawdziwą *capitis diminutio* Izby lordów także pod względem prawnym; reformy konstytucyjne r. 1911 usunęły wreszcie sprzeczności pomiędzy stanowiskiem prawnym a politycznym obu izb parlamentu i sankcjonowały w formie ustawowej absolutną przewagę Izby gmin. O ile chodzi o stosunki międzynarodowe, to poniżej będziemy mieli sposobność dotknąć jaskrawych przeciwieństw pomiędzy literą prawa a rzeczywistością.

Historja uczy nas, że głównymi ośrodkami siły politycznej były zazwyczaj państwa. Od reguły tej atoli istnieją nader liczne wyjątki. Można je podzielić na trzy grupy, które traktujemy oddzielnie, jakkolwiek niektóre z wchodzących tu w grę państw okazują cechy charakterystyczne dla dwóch a nawet wszystkich trzech grup. Pierwsza z nich obejmuje zjawiska bardzo częste w pewnym stadium rozwoju historycznego, które zwykle określa się jako średnowieczne. Nazwa wskazuje, że stan rzeczy przez nią wyrażony w swej najbardziej typowej formie istniał wśród społeczeństw europejskich w wiekach średnich. Atoli spotykamy się z nim także u innych narodów i w innych okresach dziejowych, n. p. w starożytnym Egipcie za czasów t. zw. średniego państwa, w t. zw. greckiem średnowieczu (1100—500 przed Chr.), w Japonii w stuleciach poprzedzających ostateczne ustalenie się szogunatu w końcu XVI w.

i t. d. We wszystkich tych wypadkach wspólną cechą charakterystyczną jest wielkie osłabienie ideowe i faktyczne znaczenia państwa na korzyść czynników społecznych. Te ostatnie, zwłaszcza jeżeli opierały się, jak to miało miejsce w systemie lennym, o podstawę terytoryalną, reprezentowały w polityce wewnętrznej a nawet międzynarodowej rzeczywistą siłę, wobec której państwo i władza państwowa były często całkiem bezsilne. Jako przykład takiego „zmierzchu“ państwowości może posłużyć Francja za ostatnich Karolingów i pierwszych Kapetyngów, Święte Rzymskie Cesarstwo od upadku Hohenstaufów, w innej postaci także Polska w XVII i XVIII wieku. W Niemczech stały wzrost siły i samodzielności wielkich terytoryów lennych doprowadził wkońcu do zupełnego rozbitcia Cesarstwa na kilkadziesiąt odrębnych organizmów państwowych. We Francji dokonał się wręcz przeciwny proces dziejowy; monarchia wzięła tu stopniowo górę nad wszystkimi prądami odśrodkowymi i zbudowała niewzruszoną jedność państwową i narodową Francji. W Polsce dzieło wzmocnienia władzy państwowej, podjęte niestety za późno, nie zdołało uratować Rzpltej od zagłady. W dobie najnowszej, w XIX i XX wieku państwu przeciwstawił się ze szczególniejszą gwałtownością czynnik polityczny, którego rola wbrew wszystkim apostołom internacjonalizmu nie jest bynajmniej skończona, mianowicie naród. Idea narodowa nie neguje jednak idei państwowej, jako takiej, lecz tylko pewną jej formę, owszem podkreśla niezmierną wartość niepodległej państwowości dla narodu; wszak cała zasada narodowości w swej pierwotnej formie, proklamowanej przez rewolucję francuską, propagowanej później przez Napoleona III, da się streścić w postulatcie, by państwo pokrywało się z narodem. Kompromisem pomiędzy tą zasadą a dawną państwowością i to kompromisem świadczącym o wielkiej sile politycznej czynnika narodowego są różne pomysły autonomii narodowej, oparte na zasadzie terytoryalnej lub personalnej lub wreszcie na kombinacji obojga.

Idea autonomiczna znalazła już nadzwyczaj szerokie i niezwykłe doniosłe pod względem politycznym zastosowanie w organizacji brytyjskiego imperyum. To ostatnie ujawnia przytem radykalną sprzeczność pomiędzy formą prawną a realno-polityczną treścią. Powyżej wykazaliśmy, że samorządne kolonie angielskie są pozbawione państwowości i są tylko autonomicznymi prowincjami Zjednoczonego Królestwa, którego parlament wykonuje nad nimi pełnię suwerennej władzy państwowej; prawnie parlament w Westminsterze mógłby każdej chwili według swobodnego uznania znieść całkowicie ich autonomię i zrównać je z t. zw. koloniami koronnymi, w których całą

władzę wykonują angielskie czynniki rządowe. Tak rzecz stoi na papierze. Rzeczywistość polityczna wygląda obecnie całkiem inaczej. Parlament brytyjski nie może ze swego prawnie nieograniczonego władztwa nad koloniami samorządnymi robić użytku, tak samo, jak korona ze swej prerogatywy. Fatalne doświadczenie z koloniami północno-amerykańskimi, która na przedsięwziętą przez parlament angielski próbę efektywnego wykonywania praw suwerennych — w tym konflikcie prawo formalne było niewątpliwie po stronie angielskiej — odpowiedziały oderwaniem się od kraju macierzystego, stało się punktem wyjścia dla całej późniejszej angielskiej polityki wobec kolonii zamieszkałych przez ludność białą. Kardynalną zasadą tej polityki było pozostawienie odnośnym koloniom możliwie wielkiej swobody tak, żeby nie odczuwały więzów zależności od metropoli jako coś niewygodnego i krępującego ich wolność i by tem samem nie próbowaly pozbyć się całkiem tej zależności. Faktycznie związek Wielkiej Brytanii z koloniami samorządnymi jest niezmiernie luźny. Kolonie owe posiadają nietylko najzupełniejszą samodzielność w swych sprawach wewnętrznych, lecz także w sprawach dotyczących interesów całego imperyum, jak n. p. polityka zagraniczna, mają całkiem wolną rękę. W szczególności nie są zobowiązane brać jakiegokolwiek udziału w wojnach prowadzonych przez Anglię; o ile to czynią, jak n. p. na największą skalę w obszernej wojnie światowej, dzieje się to całkiem dobrowolnie.

Angielskie kolonie samorządne przedstawiają jeszcze jedną interesującą z punktu widzenia prawnego i politycznego właściwość. Dostarczają mianowicie typowego przykładu organizacji federatywnej związków komunalnych. Trzy wielkie federacje, Dominion of Canada, Commonwealth of Australia i Unia Południowo-afrykańska, wykonują niemal wszystkie funkcje państwowe, jakkolwiek państwami nie są. Dlatego ustroj ich wykazuje daleko idące podobieństwo do ustroju prawdziwych państw związkowych. W ustroju tych kolonii brak własnej państwowości ujawnia się tylko tem, że w Kanadzie, Australii i Południowej Afryce najwyższym wykonawcą władzy państwowej jest generalny gubernator, mianowany przez koronę brytyjską i będący jej przedstawicielem; takie same stanowisko mają gubernatorowie w poszczególnych prowincjach wchodzących w skład federacji. W rzeczywistości generalni gubernatorowie i gubernatorowie mają w sprawach zarządzanych nominalnie przez siebie krajów nie więcej do mówienia, niż reprezentowany przez nich monarcha w sprawach Zjednoczonego Królestwa; faktyczna władza leży w ręku parlamentów kolonialnych oraz odpowiedzialnych przed nimi gabinetów. Orga-

nizacya związkowa wielkich kolonii samorządnych ma wielkie polityczne znaczenie, albowiem toruje drogę do upragnionego przez wszystkich zwolenników „Większej Brytanii“ (Greater Britain) przekształcenia brytyjskiego imperyum w duchu federalistycznym, a temsamem do ściślejszego zespolenia kolonii z krajem macierzystym. Obecna wojna światowa wzmocniła w wysokim stopniu te dążności. O ileby one miały się urzeczywistnić, dotychczasowe kolonie stałyby się prawdziwymi państwami, całe imperyum zaś przeobraziłoby się w związek państw albo nawet w państwo związkowe. Mamy tu do czynienia z pozornym paradoksem prawno-politycznym. Emancypacja prawna kolonii z pod angielskiej władzy państwowej ma służyć do wzmocnienia jedności imperyum. Rzecz cała tłumaczy się atoli bardzo prosto. Dotychczas kolonie samorządne nie miały żadnego formalnego wpływu na rząd imperyum, ale też władza tego ostatniego prawie całkiem nie krępowała ich samodzielności. Natomiast w razie przekształcenia imperyum w państwo federatywne, kolonie otrzymałyby wprawdzie udział w rządzie tego państwa, ale w parze z nowymi prawami szłyby nowe obowiązki. Władza ogólnobrytyjskiego państwa zbiorowego, lubo prawnie ograniczona tylko do niektórych dziedzin życia państwowego, faktycznie dałaby się kolonom samorządnym odczuć daleko silniej, niż dzisiejsza prawnie suwerenna i nieograniczona władza Zjednoczonego Królestwa. Dlatego żywioty w koloniach, będące za utrzymaniem ich dotychczasowej niezależności, sprzeciwiają się energicznie wyposażeniu kolonii w państwo w ość podporządkowaną państwowości ogólnobrytyjskiej. Imperyum brytyjskie zorganizowane federatywnie byłoby największym okazem podwójnego federalizmu, gdyż składałoby się w przeważnej mierze nie z państw jednolitych (takimi byłyby obecne mniejsze kolonie samorządne, jak n. p. Nowa Zelandya), lecz z państw związkowych (Kanada, Australia, Południowa Afryka, ewentualnie także samo Zjednoczone Królestwo, o ile nomerule dla Irlandyi, względnie, jak niektórzy proponują, także dla Anglii, Szkocyi i Walii stanie się faktem). Jakimkolwiek zresztą będzie przyszły rozwój brytyjskiego imperyum, nie ulega najmniejszej wątpliwości, że już dzisiaj angielskie kolonie autonomiczne, jakkolwiek pozbawione państwowości, reprezentują samodzielną siłę polityczną daleko poważniejszą, niż mnóstwo państw, zwłaszcza tych, o których będzie poniżej mowa.

Drugą grupę państw, którym brak samoistnego znaczenia politycznego, stanowią miniaturowe państwka, jak n. p. w dzisiejszych czasach republiki San Marino i Andorra, księstwa Monaco i Liechtenstein, W. Ks. Luksemburskie. Starożyność

i wieki średnie dostarczają nam bardzo licznych przykładów takich mikroorganizmów państwowych. Ich znikoma rola polityczna jest następstwem słabości ich sił i zasobów materialnych w stosunku do innych państw. Do tej klasy należy także zaliczyć państwa, które posiadają znaczne zasoby materialne, ale dla różnych powodów niewyżyskane tak, że ich efektywna siła jest bardzo niewielka. Obraz takiego państwa przedstawiała w XVIII w. Polska, dziś np. Persya, po części także Chiny. Należy tu zaznaczyć z całym naciskiem, że chodzi tu o siłę względną, nie zaś absolutną odnośnych państw. W różnych okresach dziejów pierwszorzędną rolę odegrały państwa, których siła mierzona miarą dzisiejszą była wręcz minimalna. Historia dostarcza nam niezliczonych przykładów, jak wskutek przesunięcia się stosunku sił państwa o mocarstwem znaczeniu schodziły na całkiem podrzędne stanowisko, mimo że ich siła absolutna nie tylko nie zmalała, ale nawet znacznie wzrosła. Naodwrot państwa stojące długo poza nawiasem wielkiej polityki lub będące tylko jej przedmiotem, nie podmiotem, mogą wśród sprzyjających warunków wyrósć na potężne mocarstwa. W starożytności Macedonia za Filipa II, w wiekach średnich państwa Arabów i Mongołów, w najnowszych czasach Japonia, oto charakterystyczne przykłady takiej ewolucji a raczej rewolucji dziejowej.

Trzecią wreszcie klasę państw pozbawionych samoistnego znaczenia politycznego tworzą państwa znajdujące się bądź prawnie oraz faktycznie, bądź tylko faktycznie pod obcym panowaniem. Ten typ państwowości jest bardzo częstym zjawiskiem we wszystkich epokach historycznych. Dziś występuje zwłaszcza w związku z ekspansją kolonialną mocarstw europejskich; wielkie imperya kolonialne w znacznej części składają się z państw podległych. Te ostatnie posiadają często bardzo wielkie, niekiedy, jak n. p. cesarstwo indyjskie, wręcz olbrzymie elementy siły politycznej, które atoli służą o b c y m celom państwowym. Przyczyna, dla której państwa te poprostu nie egzystują jako odrębny czynnik polityczny, leży nie w braku materialnych źródeł siły, lecz wyłącznie w braku niepodległości. Niektóre z państw podległych, skazanych na absolutną niemoc, były przed utratą niepodległości pierwszorzędnymi mocarstwami i w wielu wypadkach mogłyby razem z odzyskaniem niepodległości odzyskać dawne mocarstwowe stanowisko. Wszak Anglicy w Indjach są spadkobiercami Wielkiego Moguła, którego państwo należało swego czasu do największych potęg świata. Podobnież Egipt, będący w rękach angielskich jednym z głównych filarów światowej potęgi Albionu, odegrał już za Mehameda Alego pierwszorzędną rolę polityczną. Zarówno

Egipt, jak Indye mogłyby stać się czynnikami mocarstwowymi wielkiej wagi, gdyby udało im się zdobyć niepodległość. Omawiana tu grupa państw jest niezmiernie pouczająca, albowiem rzuca właściwe światło na polityczną wartość państwowości i niepodległości. Zanim atoli zajmiemy się wzajemnym stosunkiem tych pojęć z politycznego punktu widzenia, musimy wprzód ustalić znaczenie niepodległości jako pojęcia politycznego, gdyż nie pokrywa się ono bynajmniej z pojęciem niepodległości prawnej.

Prawnie niepodległym nazwaliśmy poprzednio państwo, któremu żadne inne państwo nie ma prawa rozkazywać. Natomiast za politycznie niepodległe można uznać tylko takie państwo, któremu żadne inne państwo faktycznie nie może rozkazywać. Rozkaz taki nie zawsze musi przybrać formę prawną jednostronnego aktu władczego woli panującej względem woli podległej; bardzo często często maskuje się pod postacią żądań i pretensyi, jakie mogą podnosić nawzajem państwa z sobą równorzędne. Jeżeli atoli dane państwo znajduje się pod nieodpartym przymusem fizycznym uczynienia zadość tym żądaniom, wówczas są one w rzeczywistości rozkazem, państwo zaś odnośnie jest politycznie podległym. Niepodległość faktyczna może istnieć bez niepodległości prawnej. W takim położeniu znajdowały się n. p. większe państwa Rzeszy Niemieckiej w okresie 1648—1806, te same państwa w czasach Związku Niemieckiego 1815—1866. Daleko częstszym jest wypadek, że niepodległość prawna idzie w parze z podległością polityczną. Szerzej przedstawimy tę kwestyę przy omawianiu połączeń państw.

Podobnie jak niepodległość prawna jest rzeczą zgoła różną od niezawisłości prawnej, tak samo i niepodległość polityczna jest czemś odmiennem od niezawisłości politycznej. Niezawisłość jest równoznaczna ze swobodą działania woli państwowej, niekępowaną przez inną wolę. O ile ta swoboda dotyczy więzów natury prawnej, jak n. p. wszelkiego rodzaju umowy międzynarodowe, wówczas mamy do czynienia z niezawisłością prawną. Przez niezawisłość polityczną zato będziemy rozumieć wolność od zależności faktycznej, wpływającej ze wzajemnego oddziaływania państw na siebie. Wynika stąd, że podobnie jak prawna, tak i polityczna niezawisłość absolutna jest w praktyce niemożliwa. Posiadałoby ją jedynie państwo panujące nad światem. Rzeczywistego przykładu takiego państwa dzieje nam dotąd nie dostarczyły. Niezawisłość, a raczej, określając rzecz pozytywnie, zawisłość polityczna może być w odniesieniu do jakiegoś państwa całkiem inną, niż zawisłość

prawna. N. p. aż do wybuchu wojny światowej Włochy pozostawały na mocy paktu trójprzymierza w prawnej zawisłości od Niemiec i Austro-Węgier, tymczasem pod względem faktycznym bez porównania większą była ich zawisłość od Anglii i zawisłość ta była jednym z decydujących momentów w polityce włoskiej wobec mocarstw centralnych.

Wzajemny stosunek pojęć politycznych niepodległości i niezawisłości jest atoli nieco odmienny, niż stosunek analogicznych pojęć prawnych. Wykazaliśmy poprzednio, że prawnie może istnieć niepodległość bez niezawisłości (ściśle mówiąc, z małą niezawisłością), oraz znaczna niezawisłość bez niepodległości. Także polityczna niepodległość może się łączyć z dużą zawisłością faktyczną, ale wykluczona jest niezawisłość polityczna bez politycznej niepodległości. Jeżeli jakieś państwo jest w stanie wydawać drugiemu rozkazy, choćby tylko w pewnym zakresie — i wymusić dla nich ewentualnie siłą posłuszeństwo, wówczas o niezawisłości podległego państwa nie może być mowy. Podczas gdy więc pomiędzy niepodległością a niezawisłością prawną zachodzi różnica istoty, to pomiędzy odpowiadającymi im pojęciami politycznymi jest tylko różnica stopnia. Niezawisłość polityczna jest tylko dalszym rozwinięciem niepodległości, wyższym stopniem samodzielności politycznej. Wynika stąd, że w walce o polityczną samodzielność podstawowym zadaniem jest zdobycie niepodległości; niezawisłość jest tylko koroną wieńczącą dzieło wyzwolenia.

POŁĄCZENIA PAŃSTW JAKO ZJAWISKA POLITYCZNE.

Podobnie jak wzajemny stosunek pojęć prawnych państwowości, niepodległości i niezawisłości uwydatnia się najlepiej na różnych typach połączeń państw, taksamo rzecz się ma z analogicznymi pojęciami politycznymi. Także stosunek tych ostatnich do odnośnych pojęć prawnych da się najlepiej wyświecić na połączeniach państw.

Kwestya niepodległości i niezawisłości zarówno prawnej, jak politycznej, jest tu zagadnieniem stosunku państw wchodzących w skład danego połączenia do siebie, względnie, o ile chodzi o państwo złożone, do reprezentowanej przez to połączenie jednostki państwowej wyższego rzędu (t. j. do państwa zbiorowego). Wykazaliśmy powyżej, że we wszelkim państwie złożonym (z jedynym wyjątkiem państwa zwierzchniczego w państwie złożonym, opartem na zasadzie suzerenności) państwa składowe prawnie podlegają władzy państwa zbiorowego, a temsamem są pozbawione niepodległości prawnej. Ten stan

prawny nie ma jednak bynajmniej decydującego znaczenia, gdy chodzi o charakter polityczny państwa złożonego. Pod tym względem miarodajną jest okoliczność, czy w jakimś państwie złożonym państwo zbiorowe ma możność faktyczną wykonywania przysługującej mu prawnie władzy nad państwami składowymi. Jeżeli tak, wówczas państwa składowe nie posiadają także politycznej niepodległości. W przeciwnym razie istnieje tak częsta sprzeczność pomiędzy sytuacją prawną a faktyczną; państwa składowe, prawnie podległe, są politycznie niepodległe i mogą wyciągnąć wszelkie płynące stąd konsekwencje w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. Ta sprzeczność pomiędzy formą prawną, a treścią realną bytu państwowego może wystąpić na jaw we wszystkich typach państwa złożonego i jest wytworem specjalnych warunków historycznych, które mogą być w poszczególnych wypadkach zgoła różne. Zbadanie czynników politycznych, decydujących o sile albo słabości państwa zbiorowego, a więc o podległości lub niepodległości politycznej państw składowych jest niezwykle pouczające nie tylko dla teorii, lecz także dla praktyki politycznej i dlatego musimy się niem zajmować, choćby tylko w najkrótszym zarysie.

W państwie związkowym najważniejszym z wchodzących tu w rachubę momentów jest organizacja państwa zbiorowego. Jak widzieliśmy poprzednio, państwa związkowe rozpadają się pod tym względem na dwie grupy; w jednej z nich rząd państwa zbiorowego jest możliwie uniezależniony od rządów państw składowych, w drugiej te ostatnie wywierają bardzo silny wpływ na wykonywanie władzy państwa zbiorowego. W pierwszym wypadku państwo zbiorowe jest — oczywiście w zakresie swej kompetencji — zorganizowane na podobieństwo państwa jednolitego. Rząd państwa zbiorowego bierze swój mandat wprost od całości społeczeństwa państwa związkowego, nie zaś od ogółu rządów państw składowych. Siła takiego państwa zbiorowego, a temsamem jego faktyczna władza nad państwami składowymi zależy w zupełności od poparcia ze strony społeczeństwa. Jeżeli to ostatnie całe lub przynajmniej w swej ogromnej większości życzy sobie utrzymania silnego państwa zbiorowego i jest gotowe wyposażyć je w skuteczne środki egzekutywy, wówczas także pod względem politycznym władza państwa zbiorowego nad państwami składowymi i podległość tychże względem niego nie da się zakwestyonować. W takim państwie związkowym obywatele większą przywiązują wagę do łączności i spójności całej federacji, niż do samodzielności poszczególnych państw do niej należących; w pierwszym rządzie uważają się za obywateli państwa zbiorowego a nie państw składowych i odpowiednio do tego orientują swe

działanie polityczne. Taki stan rzeczy istnieje obecnie w państwach związkowych, których byt spoczywa na mocnych podstawach, jak Stany Zjednoczone, Szwajcarya, a także niektóre republiki Ameryki łacińskiej. Natomiast państwo związkowe omawianego teraz typu nie da się utrzymać, jeżeli poczucie łączności wśród ludności poszczególnych jego części jest słabe, a przywiązanie do samodzielności państw składowych wielkie. Tak n. p. małe republiki środkowo-amerykańskie łączyły się parokrotnie w państwo związkowe, które atoli za każdym razem rychło się rozpadało. Dla podobnych przyczyn uległ zerwaniu związek państwowy Kolumbii i Wenezueli. Dla całości państwa związkowego niebezpieczne są już prądy odśrodkowe w niektórych, może nawet niezbyt licznych państwach składowych. Często prądy te nie dają z początku wręcz do rozwiązania stosunku związkowego, lecz tylko do możliwie wielkiego jego rozluźnienia. Atoli z natury rzeczy tendencje takie muszą popaść w konflikt z władzą państwa zbiorowego, ilokrotnie ta ostatnia w interesie całości musi naruszyć interesy państw składowych, w których owe dążności odśrodkowe się zaznaczają. Historia Stanów Zjednoczonych w okresie poprzedzającym wojnę secesyjną dostarcza pod tym względem najbardziej pouczającego przykładu. Przez długi czas starano się złagodzić zapomocą kompromisu sprzeczność interesów pomiędzy stanami północnymi i południowymi i tolerowano w teorii i praktyce jawne nieposłuszeństwo tych ostatnich wobec władzy związkowej. W ostatecznym jednak rezultacie środki kompromisowe zawiodły; spór prawno-polityczny o niepodległość państw składowych, względnie supremację Unii, został rozstrzygnięty nie piórem, lecz mieczem. Stanom południowym nie powiodła się próba secesji z Unii, albowiem w walce z daleko silniejszymi stanami północnymi były pozostawione własnym siłom; przykładu udanej secesji dostarcza natomiast republika Panama, która przy poparciu Stanów Zjednoczonych w roku 1903 zerwała związek z Kolumbią.

Inaczej wygląda polityczny stosunek państw składowych do państwa zbiorowego w drugiej odmianie państwa związkowego, dla której charakterystycznym jest wybitny udział państw składowych w rządzie państwa zbiorowego. Państwo takie może posiadać silną i sprężystą organizację, zdolną do wykonywania efektywnej władzy nad państwami składowymi, tylko wówczas, gdy interes ogółu tych ostatnich lub przynajmniej tych z pośród nich, które razem wzięte górują bezwzględnie siłą nad resztą, pokrywa się z interesem państwa zbiorowego. Najprostsza droga do osiągnięcia tego celu jest organizacja hegemoniczna państwa związkowego, zwłaszcza jeżeli państwo wykonujące hegemonię przewyższa siłą wszystkie inne państwa skła-

dowe razem wzięte, jak to ma n. p. miejsce w Rzeszy Niemieckiej. W tym wypadku jednak występuje na jaw głęboka sprzeczność pomiędzy sytuacją prawną a polityczną. Pod względem prawnym Prusy podlegają na równi z innymi państwami Rzeszy władzy tej ostatniej. Poprzednio wykazaliśmy, że to władztwo Rzeszy nad Prusami ma, nawet o ile chodzi o stronę prawną, całkiem platoniczny charakter i idzie w parze z wielką zależnością prawną Rzeszy od Prus. Wzajemny zaś stosunek polityczny tych państw do siebie najlepiej określił najwybitniejszy teoretyk polityki bismarkowskiej, Herman Treitschke, który wogóle odmawiał Rzeszy suwerenności (w znaczeniu niepodległości), przypisując natomiast suwerenność Prusom; dla niego Rzesza była tylko „przedłużonymi Prusami“, inne państwa składowe Rzeszy pruskimi państwami wasalskimi. W rzeczy samej Prusy są dziś jeszcze w przeciwieństwie do innych państw Rzeszy, nie wyłączając uprzywilejowanej pod wielu względami Bawaryi, państwem politycznie niepodległym. Rzesza bowiem nie posiada faktycznej możności wydawania Prusom jakichkolwiek rozkazów, któreby im były niemiłe. Jest to po części następstwem różnych postanowień konstytucji Rzeszy, po części zaś istniejącego układu sił w obrębie tej ostatniej. Widzieliśmy powyżej, że Prusy są prawnie w stanie zapobiedz jakiegokolwiek zmianie konstytucji Rzeszy i że egzekucya związkowa przeciw nim jest niemożliwa. Dalej Prusom przysługuje w ustawodawstwie absolutne *veto* we wszystkich sprawach dotyczących armii i marynarki oraz ceł i niektórych podatków pośrednich wyszczególnionych w art. 35 konstytucji. W innych materyach teoretycznie jest możliwem przyjście do skutku ustawy wbrew Prusom, albowiem w radzie związkowej, w której udział poszczególnych państw składowych w ustawodawstwie Rzeszy znajduje swój wyraz, Prusy rozporządzają tylko 17 głosami na 58 (względnie 61). Atoli pomiędzy tymi 58 głosami jest kilkanaście głosów miniaturowych państweczek, zupełnie od Prus zawisłych; głosy ich idą stale razem z pruskimi i zapewniają im absolutną większość w radzie związkowej. W bardzo nielicznych wypadkach, w których przyszła do skutku uchwała rady związkowej wbrew głosem pruskim, chodziło o kwestye drobne, przyczem Prusy nie uważały za potrzebne stosować całego nacisku na zależne od siebie państweczka, jaki wyrzucić mogły. Jeżeli tak się rzecz ma z ustawodawstwem, gdzie supremacya prawna Rzeszy nad Prusami jest najsilniej zaznaczona, to cóż dopiero mówić o władzy wykonawczej, oddanej całkowicie w ręce króla pruskiego. Tenże w wykonywaniu jej jest wolny od jakiegokolwiek skutecznej kontroli parlamentarnej, a także tylko w stosunkowo nieznacznej mierze skrepowany przez radę związkową. W szczególności ce-

sarz posiada prawie całkiem wolną rękę w polityce zagranicznej. W tej dziedzinie też odbiła się w najfatalniejszy sposób zupełna zawisłość Rzeszy od Prus. Wystarczy tu przypomnieć sprawę polską, którą polityka niemiecka wbrew wyraźnemu interesowi Rzeszy traktowała aż do wybuchu wojny światowej wyłącznie z punktu widzenia najciaśniej pojętego interesu państwa pruskiego. Rzesza nie jest więc faktycznie zdolna w żadnej sferze życia państwowego wykonywać swego prawnego władztwa nad Prusami, które dlatego należy uznać za państwo politycznie niepodległe. Natomiast w bardzo rozległym zakresie, jak daleko sięga swobodna władza cesarza, Rzesza politycznie podlega państwu pruskiemu.

Nieco inaczej niż kwestya niepodległości politycznej przedstawia się zagadnienie niezawisłości w odniesieniu do Rzeszy i Prus. Te ostatnie są politycznie państwem niepodległym, ale niepodobna przyznać im choćby tylko względnej niezawisłości politycznej. Albowiem przynależność do Rzeszy krępuje bądź co bądź w wysokim stopniu ich swobodę ruchów. Uwidocznia się to zwłaszcza na polu ustawodawstwa, gdzie Rzesza posiada nader rozległą kompetencję. Przytem wykonywanie władzy ustawodawczej Rzeszy leży w rękę organów przynajmniej częściowo niezależnych od czynników państwowych pruskich, jak Sejm Rzeszy i rada związkowa. W radzie związkowej Prusy mają wprawdzie z reguły zapewnioną większość. Natomiast w Reichstagu polityka pruska spotykała się często z nieprzewidywanym oporem. Parlament niemiecki okazał się dotąd absolutnie bezsilnym, gdy chodziło o przeforsowanie pozytywnych żądań wbrew woli rządu pruskiego, atoli miał dość mocy, by wielokrotnie udaremnić w dziedzinie ustawodawczej zamiary tegoż rządu. Sejm Rzeszy nie był więc w stanie narzucić swej woli Prusom, jego działalność nie mogła znieść politycznej niepodległości Prus, lecz stawiała tylko szranki dla swobodnego działania pruskiej woli państwowej, a temsamem ograniczała niezawisłość polityczną Prus. W szczególności okazało się od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku niepodobieństwem przeprowadzić na drodze ustawodawstwa Rzeszy jakichkolwiek ustaw antypolskich z wyjątkiem ustawy o zgromadzeniach i stowarzyszeniach, wydanej w czasach stworzonego przez ks. Bülowa bloku konserwatywno-liberalnego. Zależność Prus od Rzeszy w zakresie jej kompetencji ustawodawczej objawia się tem dobitniej, że parlament niemiecki oparty jest na całkiem innej zasadzie prawno-politycznej, niż organa prawodawstwa pruskiego; sejm Rzeszy pochodzi z wyborów na podstawie czteroprzymiotnikowego prawa głosowania, pruska izba posłów jest wybierana na podstawie osławionego systemu trójklasowego.

Nic więc dziwnego, że Bismarck w końcowym okresie swego kanclerstwa przemyślał — coby napróżno — nad upodobnieniem zapomocą zamachu stanu prawa wyborczego Rzeszy do ordynacji sejmowej pruskiej, a temsamem nad jednostronnem wzmocnieniem zawisłości Rzeszy od Prus. Trzeba bowiem zaznaczyć, że zależność prawnopolitycznej Prus od Rzeszy odpowiada jeszcze daleko większa zawisłość Rzeszy od Prus. Zawisłość ta jest uzasadniona w dziedzinie ustawodawczej dominującym stanowiskiem rady związkowej, która znajduje się pod przeważnym wpływem pruskim. Zawisłość Rzeszy od Prus jest bezwzględna i zupełnie jednostronna w zakresie władzy wykonawczej, oddanej bez zastrzeżeń w ręce króla pruskiego. Polityczna supremacja Prus nad Rzeszą znajduje swe naturalne uzasadnienie w okoliczności, że państwo pruskie obejmuje blisko $\frac{2}{3}$ terytorium i ludności całych Niemiec. Do tego przyłącza się fakt, że pozostała reszta Rzeszy rozpada się na 24 państw i państewek i wskutek tego rozbicia nie może przeciwstawić Prusom poważniejszej siły politycznej. W dodatku Prusy na podstawie całego szeregu konwencji z poszczególnymi państwami Rzeszy wzięły w swe ręce administrację wojskową w całych Niemczech z wyjątkiem Bawaryi, Saksonii i Wirtembergii; skutkiem tego tylko te trzy państwa — zwłaszcza zaś uprzywilejowana znacznie w zakresie wojskowości Bawarya — reprezentują obok Prus pewną samodzielną siłę polityczną. Atoli przewaga materialna Prus nawet nad połączonemi trzema innymi królestwami niemieckimi jest tak wielka, że te ostatnie byłyby w razie jakiegokolwiek konfliktu z Prusami całkowicie zdane na ich łaskę, gdyby były ograniczone do własnych sił. Atoli istnieje możliwość, że państwa te w razie konfliktu z Prusami uzyskałyby poparcie ze strony obcych mocarstw. Okoliczność ta wystarcza sama, ażeby Prusy we własnym dobrze zrozumianym interesie nie nadużywały swej przewagi nad innymi państwami Rzeszy. Jakoż dotychczasowe, blisko już półwiekowe dzieje zjednoczonych Niemiec nie dostarczają przykładu wyraźnego naruszenia praw i uzasadnionych interesów mniejszych państw niemieckich przez Prusy. Natomiast tym państwom przynależność do wielkiego mocarstwa przyniosła nieocenione korzyści polityczne i gospodarcze, które pozwoliły im łatwo przeboleć ograniczenie dawnej samodzielności. Dlatego własny interes każe wszystkim państwom niemieckim trwać mocno przy jedności Rzeszy. Ale jeszcze mocniej jest ta jedność ufundowana w rozbudzonem w ciągu XIX wieku i wzrastającym ciągle niemieckim poczuciu narodowem, dzięki któremu idea wielkiej niemieckiej ojczyzny pokonała i pozbyła wszelkiego politycznego znaczenia dawne dążności partykularystyczne. Dzięki temu jedność państwowa

Niemiec wytrzymała świetnie próbę ogniową wojny światowej. Wszelkie rachuby nieprzyjaciół na antagonizmy dzielnicowe w Rzeszy okazały się złudne.

Organizacya hegemoniczna atoli nie jest bynajmniej konieczną cechą państwa związkowego, opartego na zasadzie udziału państw składowych w rządach państwa zbiorowego. Logicznie i praktycznie jest w zupełności możliwem państwo związkowe, w którym wszystkie państwa składowe mają prawnie i faktycznie zasadniczo równy wpływ na rząd państwa zbiorowego. Współcześnie nie posiadamy wprawdzie żadnego przykładu takiego państwa, ponieważ typ państwa związkowego, opartego na zasadzie udziału państw składowych w rządzie państwa zbiorowego, jest dziś reprezentowany jedynie przez zorganizowaną hegemonicznie Rzeszę Niemiecką. Natomiast całego szeregu przykładów dostarczają nam starożytne państwa związkowe, jak n. p. związek achajski.

Wypada wkońcu zaznaczyć, że w państwie związkowym, w którym jedno państwo składowe góruje bezwzględnie siłą nad ogółem pozostałych, organizacya hegemoniczna jest praktycznie jedyną dopuszczalną. Tęsamem wykluczonym jest w takim państwie ustroj polegający na ścisłym rozdziale państwa zbiorowego od państw składowych. Albowiem wówczas państwo zbiorowe nie byłoby w stanie wykonywać faktycznej władzy nad owem przemożnym państwem składowym wbrew jego woli; wszak to ostatnie górując siłą nad ogółem wszystkich innych państw składowych, tęsamem góruje nią także nad państwem zbiorowem. Państwo to nie mogąc w rzeczywistości wykonywać władztwa nad podległym mu nominalnie państwem składowym, nie mogłoby tęsamem spełniać najistotniejszej funkcji państwowej. Wszelki poważniejszy konflikt pomiędzy państwem zbiorowem a dominującym państwem składowym musiałby doprowadzić odrazu do rozbicia państwa związkowego.

Związek państw przedstawia zupełną analogię z państwem związkowym, w którym państwa składowe mają stanowczy wpływ na rządy państwa zbiorowego. Inna organizacya jest niemożliwa, ponieważ dla związku państw charakterystycznym jest bezpośrednio władztwo państwa zbiorowego tylko nad państwami składowemi, nie zaś nad poszczególnymi obywatelami. Wszystko, co powyżej powiedzieliśmy o państwie związkowym, da się w jeszcze większej mierze odnieść do konfederacyi państw. W szczególności forma hegemoniczna ustroju jest dla utrzymania efektywnej władzy państwa zbiorowego nad państwami składowemi wobec braku bezpośredniej egzekutywy rządu centralnego w stosunku do poddanych w daleko wyższym stopniu wskazana, niż w państwie związkowym. Jakoż jedynych przy-

kładów prawdziwie sprawnego funkcjonowania tego typu państwa złożonego dostarczają nam wyłącznie zorganizowane hegemonicznie związki państw starożytności. — Nowsze związki państw, oparte na zasadzie zupełnej równorzędności państw składowych, nie były zdolne do wytworzenia silnej władzy w państwie zbiorowem. Mimo tego braku, zarówno Konfederacya Szwajcarska, jak Rzeczpospolita Zjednoczonych Prowincyi Niderlandzkich, mogła się utrzymać przez szereg wieków, a nawet odegrać wybitną rolę w wielkiej polityce. Było to możliwem tylko dzięki okoliczności, że w tych państwach interes państw składowych nie kolidował naogół z interesem państwa zbiorowego; gdzie zaś kolizya taka miała miejsce — dość przypomnieć opozycyę arystokratyczną i partykularystyczną prowincyi Holandyi przeciw reprezentującemu interes państwa zbiorowego domowi orańskiemu — tam dotyczące państwo składowe nie miało dość sił, by stawić trwale skuteczny opór rządowi centralnemu i zaryzykować krok ostateczny — wojnę domową. W Szwajcaryi i Niderlandach ogół państw składowych rozumiał i uznawał potrzebę utrzymania związku, pomimo wszelkich tarć wewnętrznych. W krajach tych istniała też niewątpliwie rzeczywista lubo mocno ograniczona władza państwa zbiorowego nad państwami składowemi; te ostatnie zatem nie posiadały także politycznej niepodległości. Inaczej rzecz się miała ze Związkiem Niemieckim 1815—1866. Pomimo wszystkich zarzutów, jakie współcześnie i później stawiano jego konstytucyi, nie byłaby ona przeszkodą w realizacji jedności narodowej Niemiec, gdyby nie skład Związku, który zgóry udaremniał pozytywne jego funkcjonowanie. Do Związku należały dwa wielkie mocarstwa, Austria i Prusy, z których każde było potężniejsze od wszystkich innych państw składowych razem wziętych. Oba te mocarstwa rywalizowały zawzięcie z sobą, bądź skrycie, bądź otwarcie, w dążeniu do hegemonii nad Związkiem. Przed osiągnięciem tego celu jednak ani Austria, ani Prusy nie chciały uronić nic ze swej faktycznej niepodległości i niezawisłości i dlatego nie dopuszczały do żadnego wzmocnienia centralnej władzy związkowej, która wszak mogła w danym razie zwrócić się przeciw jednemu albo drugiemu z tych państw. Toteż najwyższy organ wykonawczy tej władzy, frankfurckie Zgromadzenie Związkowe było całkiem bezsilne wobec Austrii i Prus. Tylko gdy Austria i Prusy szły ręką w rękę, jak n. p. w czasie osławionej „Demagogenverfolgung“, wówczas można było wprawić w ruch machinę związkową i to przeciw opornym mniejszym państwom niemieckim. Tym ostatnim nie przydało się na nic formalne równouprawnienie wobec ogromnej przemocy materyjalnej Austrii i Prus. Gdy te mocarstwa działały we wzajemnem porozumieniu,

wtedy skuteczny opór ze strony mniejszych państw był na dłuższą metę niemożliwy; Zgromadzenie Związkowe w każdym takim wypadku okazywało się powolnym życzeniom austriackim i pruskim. Z politycznego punktu widzenia zatem stan rzeczy w Związku Niemieckim przedstawiał się następująco: Austria i Prusy, prawnie podległe władzy związkowej, faktycznie cieszyły się pełną niepodległością i daleko idącą niezawisłością; natomiast inne państwa niemieckie były pozbawione niepodległości zarówno prawnej, jak politycznej, a temsamem także niezależności politycznej. Związek Niemiecki służył partykularnym celom państwowym Austrii i Prus, nie zaś ogólnemu interesowi narodu niemieckiego. Okazał się dość silnym, by tłumić wszelkie dążności narodowe i wolnościowe, ale zawiódł w zupełności, gdy chodziło o spełnienie jakichkolwiek pozytywnych zadań.

W państwie złożonym, opartem na zasadzie suzerenności i wasalstwa polityczna niepodległość i niezawisłość państw wasalskich zależy przedewszystkiem od stosunku ich sił do sił państwa zwierzchniczego. Ten stosunek był zgoła inny, gdy chodzi o stanowisko Chiwy albo Buchary wobec Rosyi, niż Bułgaryi wobec Turcyi 1878 — 1908. Chiwa i Buhara są państwami prawnie i politycznie podległymi i zawisłymi, Bułgaria natomiast na długie lata przed formalnym zrzuceniem zwierzchnictwa tureckiego była politycznie niepodległą i niezależną. Częstokroć państwa wasalskie wetowały sobie słabość własnych sił w stosunku do suzerena przez poparcie mocarstw postronnych; przykładem chrześcijańskie państwa wasalskie Turcyi, Serbii, Czarnogóra, Rumunia przed r. 1878, Kręta 1898—1913. Pomoc zewnętrzna również umożliwiła wasalom Świętego Rzymskiego Cesarstwa narodu niemieckiego wyzwolić się faktycznie z pod władzy cesarskiej¹⁾ i uzyskać polityczną niepodległość i niezawisłość, stanowiącą tak jaskrawy kontrast do ich prawnej podległości względem Cesarstwa.

Państwa złożone wszelkiego rodzaju znane nam z historii, zwłaszcza zaś państwa związkowe i związki państw, przeważnie obejmowały terytorya z ludnością albo całkowicie lub przynajmniej w ogromnej większości jednolitą pod względem narodowym. Okoliczność to bynajmniej nie przypadkowa. Państwa

¹⁾ Ten proces dziejowy dokonał się ostatecznie w ciągu wojny trzydziestoletniej i otrzymał sankcję międzynarodową w pokoju westfalskim 1648. Pomoc Francyi i Szwecyi udzielona dążnościom partykularystycznym odegrała przytem decydującą rolę. Bez tej pomocy książęta niemieccy prawdopodobnie ulegliby w walce z cesarzem. Wszak w pierwszym okresie wojny Ferdynand II uzyskał dzięki Wallensteinowi stanowisko, jakiego od czasów Hohenstaufów żaden władca Niemiec nie posiadał.

federatywne z reguły powstały wskutek dobrowolnego połączenia się pewnej liczby państw w organizm polityczny wyższego rzędu. Przytem państwa składowe rezygnowały ze swej niepodległości i ze znacznej części swej niezawisłości. Tę ofiarę mogły odnośne państwa tylko wtedy ponieść z łatwością, gdy w nich poczucie wzajemnej przynależności i potrzeba jedności przeważały nad przywiązaniem do samodzielności. Było to możliwem wogóle tylko tam, gdzie ludność owych państw należała do jednego narodu i pożądała politycznego zjednoczenia narodowego. Ta tendencya do jedności narodu w ramach jednej państwowości nie u wszystkich narodów i nie we wszystkich epokach występowała z równą siłą. Owszem często dążności partykularystyczne brały górę i udaremniały konsolidacyę państwową danego narodu albo nawet rozsadzały istniejącą już ogólno-narodową państwowość. Starożytna Grecya, Niemcy w ostatnim okresie średniowiecza i w dobie nowożytnej aż do XIX w. dostarczają uderzających przykładów niemocy idei narodowej w dziedzinie państwowej. Dopiero w ubiegłym stuleciu ruch narodowy wysunął postulat jedności politycznej na naczelne miejsce tuż obok postulatu niepodległego bytu państwowego. W tym wypadku państwo związkowe było naturalną formą urzeczywistnienia jedności politycznej narodu, nie przez zniszczenie, lecz przez złączenie w większą całość istniejących partykularnych państwowości. Natomiast ta sama idea narodowa, która była najsilniejszym czynnikiem łączenia się państw jednolitych pod względem narodowym w państwa federatywne, stawia największe trudności w utworzeniu państwa złożonego z państw różniących się narodowościowo pomiędzy sobą. Albowiem każdy naród uważa niepodległość państwową za najdroższy skarb i nie jest skłonny, o ile jest już w jej posiadaniu, poświęcić jej dobrowolnie na ołtarzu państwowości wyższego rzędu. Dlatego najczęstszych w historii przykładów państwa złożonego o ludności mieszanej pod względem narodowym dostarczają państwa oparte na zasadzie suzerenności i wasalstwa. Państwa te bowiem powstały z reguły na drodze przymusu stosowanego przez państwo przemożne względem państw słabszych. Niekiedy zaś ta forma państwowa stanowi fazę przejściową dla wyzwalających się narodów przed uzyskaniem pełnej niepodległości; przykładem państwa wasalskie Turcyi. Jeżeli zaś chodzi o państwo federatywne, to dobrowolny udział różnych narodów jest możliwy tylko wtedy, gdy odnośne narody uznają swą niezdolność do utrzymania niepodległego bytu państwowego oraz potrzebę oparcia się o silniejszą państwowość dla zabezpieczenia swej egzystencji. Może tu rozchodzić się tylko o narody słabe liczebnie lub znajdujące się w szczególności nie-

korzystnych warunkach politycznych. Także korzyści materialne wynikające z przynależności do wielkiego państwa mogą odgrywać pewną rolę, atoli w epoce silnie rozwiniętego poczucia narodowego nie są w stanie same przez się wziąć górę nad wrodzonym każdemu narodowi dążeniem do niepodległości. Zresztą przynależność drobniejszych narodów do państwa złożonego wszelkiego typu, nawet do państwa federatywnego, którego podstawą jest wszak zasadnicze równouprawienie wszystkich państw składowych, mieści w sobie niebezpieczeństwo, że naród mający w związku przewagę polityczną (zwykle dzięki swej sile liczebnej, ale niekiedy także skutkiem innych przyczyn), a tem samem wywierający przemożny wpływ na rząd państwa zbiorowego zechce wyzyskać władztwo tego ostatniego nad państwami składowymi dla ciemienia lub przynajmniej upośledzenia mniejszości narodowych. Niebezpieczeństwo to nie istnieje lub przynajmniej jest znacznie zredukowane tylko w tych państwach złożonych o ludności mieszanej narodowościowo, w których żaden naród nie góruje bezwzględnie siłą nad innymi. Inną gwarancją dla małych narodów należących do państwa złożonego przedstawia słabość państwa zbiorowego w stosunku do państw składowych; stanu takiego atoli nie można uważać za normalny.

* * *

Wręcz odwrotnie niż w korporatywnych połączeniach państw przedstawia się kwestya wzajemnego stosunku niepodległości i niezawisłości prawnej do niepodległości i niezawisłości politycznej w połączeniach państw o charakterze spółki. W pierwszej grupie zachodziło pytanie, o ile prawna podległość państw wchodzących w skład danej korporacji odpowiada faktycznemu stanowi rzeczy. Natomiast w spółkach państw kwestyą do rozstrzygnięcia jest, czy prawna niepodległość państw złączonych spółką istnieje także w rzeczywistości. Kwestya ta przedstawia się rozmaicie zależnie od różnych form spółki państw. Każda z tych form ma sobie właściwe przyczyny zgodności lub sprzeczności pomiędzy stanem prawnym a politycznym. Jeden atoli moment odgrywa w spółkach państw wszelkiego rodzaju wielką, przeważnie nawet decydującą rolę w sprawie politycznej niepodległości lub podległości odnośnych państw, mianowicie ich wzajemny stosunek sił.

Okoliczność ta ujawnia się odrazu na najluźniejszym z punktu widzenia prawnego związku państw, na unii personalnej. Formalnie państwa złączone taką unią nie tracą nic nietylko ze swej niepodległości lecz także ze swej niezawisłości, gdyż unia

personalna nie stwarza żadnych węzłów natury prawnej, a temsamem żadnej zależności pomiędzy niemi. W rzeczywistości unia personalna może w danych warunkach doprowadzić do zupełnego unicestwienia niepodległości i niezawisłości a nawet państwowości państw należących do unii. Mały organizm państwowy, mający wspólnego monarchę z wielkiem mocarstwem, będzie mógł tylko wśród szczególnie pomyślnych okoliczności utrzymać swą polityczną niezawisłość. Hannover w czasie swej unii z W. Brytanią był kontynentalną przyczepką tej ostatniej, biernym przedmiotem polityki angielskiej. Samodzielność słabszego państwa złączonego z silniejszym unią personalną jest mocno zagrożona zwłaszcza w wypadku, gdy te państwa sąsiadują ze sobą. Tendencje do ściślejszego zespolenia narzucają się wówczas z żywiołową siłą. Przykładem unifikacja Hiszpanii, zakończona za Filipa V. po złamaniu ostatecznem oporu Katalonii. Podobny proces dziejowy miał miejsce także w monarchii Habsburgów i dwukrotnie — za Józefa II. i za ery Bacha — doprowadził chwilowo do takiej samej zupełnej unifikacji.

Ponieważ w państwach związanych unią personalną monarcha jest jedynym czynnikiem łączącym, przeto dla ich wzajemnego stosunku niezmierną doniosłość posiada stanowisko, jakie na mocy ich ustroju przysługuje monarsze. Z tego punktu widzenia unie personalne (podobnie jak i realne) dadzą się podzielić na trzy grupy, zależnie od tego, czy obejmują państwa absolutne, czy też absolutne i konstytucyjne, czy wreszcie tylko konstytucyjne. W związku z tem pozostaje inny moment wielkiej wagi. Mianowicie władca panujący nad kilku państwami może być i zazwyczaj jest z jednym z nich przedewszystkiem związany przez interes dynastyczny lub osobisty, względy narodowe lub wyznaniowe i t. p. Jeżeli więc chodzi o unię personalną monarchii absolutnych, to ich samodzielność i odrębność jest z reguły tylko pozorną. Monarcha bowiem, dzierżąc pełnię władzy państwowej, może według własnego uznania złać podległe sobie państwa w jeden organizm państwowy. O ile zaś tego nie czyni ze względów politycznych, n. p. licząc się z drażliwościami swych poddanych, ich uczuciami narodowemi, przyzwyczajeniem do samodzielnego bytu państwowego i t. d., to w każdym razie skupia najważniejsze funkcje państwowe w jednym miejscu, a temsamem przeobraża unię personalną w unię realną. Ta ostatnia zresztą jest zwykle tylko stadyum przejściowem, prowadzącem do całkowitej unifikacji. Starożytne monarchie: asyryjska, perska, macedońska, dostarczają pod tym względem najbardziej charakterystycznych przykładów. W nowszych czasach podobne zjawisko występuje w imperyum hi-

szańskim XVI. i XVII. wieku. Poszczególne królestwa i kraje, wchodzące pierwotnie w jego skład tylko na zasadzie unii personalnej, rychło zamieniły się w hiszpańskie prowincje. Taksamo w Niemczech państwa Habsburgów, Hohenzollernów i t. d., powstały z pierwotnie całkiem samodzielnych terytoriów, dzięki planowej działalności odnośnych dynastji, które umiały w tych terytoriach ugruntować swą absolutną władzę, a przez to utorować drogę do ich zjednoczenia państwowego. To przejście od unii personalnej do realnej a następnie do państwa jednolitego odbywa się naturalnie na korzyść tej państwowości, z którą władca absolutny utożsamia swój interes. Państwo to atoli musi być w unii najsilniejsze. Z reguły też interes monarchy pokrywa się z interesem najsilniejszego z podległych mu państw. W rzadkich wypadkach, w których specjalne względy, n. p. natury wyznaniowej lub narodowej, wiążą monarchę z państwem słabszem, oczywiście proces unifikacyi na korzyść tego państwa jest niemożliwy. Próby w tym kierunku doprowadziłyby od razu do rozbitcia unii.

Jeżeli chodzi o unię personalną pomiędzy państwem lub państwami absolutnymi a konstytucyjnymi, to rezultat takiego współżycia — nienaturalnego samo przez się, bo łączącego organizmy państwowe, oparte na sprzecznych z sobą zasadach — zależy przede wszystkim od obopólnego stosunku sił. Gdy w takim nieharmonijnym związku państwo absolutne góruje stanowczo siłą nad państwem konstytucyjnym i gdy monarcha, jak to w takim wypadku prawie zawsze się dzieje, solidaryzuje się z pierwszym, wówczas niezależność polityczna państwa konstytucyjnego znajduje się w wielkim niebezpieczeństwie. Unia absolutystycznej Kastylii z konstytucyjną Aragonią doprowadziła do zniszczenia samodzielności państwowej i swobód politycznych tej ostatniej. Dzieje konstytucyjnych Węgier pod panowaniem Habsburgów w okresie, kiedy ta dynastia zdołała ugruntować absolutyzm w innych swych posiadłościach, dostarczają podobnego przykładu. W obu wypadkach dążności centralistyczne miały grę ułatwioną dzięki charakterowi stanowi konstytucyi zarówno Aragonii, jak Węgier, a to z przyczyn, o których była mowa powyżej. Atoli jeszcze większe niebezpieczeństwo zagraża samodzielności państwa absolutnego, pozostającego w unii z przemożnym państwem konstytucyjnym. Monarcha bowiem, który dobrowolnie lub z konieczności musi dostosować swą politykę do interesów tego ostatniego, może całkiem legalnie znieść odrębny byt państwa absolutnego i wcielić je do państwa konstytucyjnego. Pod tym względem najbardziej jaskrawym zjawiskiem jest los niezawisłego państwa Kongo, które jego król, Leopold II, podarował pro prostu Belgii. Ale nawet

jeżeli odrębność prawna takiego państwa formalnie pozostała nietknięta, to w rzeczywistości położenie jego niewiele się różni od położenia prowincyi. Przykładem Hannover za czasów unii z Anglią.

W państwach konstytucyjnych, połączonych unią personalną, monarcha z natury rzeczy ma na ich wzajemny stosunek wpływ daleko mniejszy, niż w państwach absolutnych. Lecz także w ustroju konstytucyjnym stanowisko prawne, a zwłaszcza faktyczne korony może być mocno różne i obejmuje całą skalę od całkiem dominującego aż do czysto dekoracyjnego. Im większą jest rola władcy we wszystkich lub przynajmniej niektórych państwach unii, tem silniej jest ograniczona ich faktyczna niezawisłość i to na korzyść państwa, którego interes leży władcy w pierwszej linii na sercu. Oczywiście i tu należy uczynić zastrzeżenie, że odnośnie państwo musi być w unii najsilniejsze. Bardzo charakterystycznego przykładu dostarcza unia personalna Anglii i Szkocyi za Stuartów. W obu państwach korona była aż do rewolucyi roku 1688 najsilniejszym czynnikiem konstytucyjnym i skutkiem tego mogła z reguły narzucić swą osobistą politykę, która siłą rzeczy interes Szkocyi podporządkowywała i dostosowywała do interesu Anglii. Ta zależność słabszego państwa unii od silniejszego ujawniała się jaskrawo nawet w wewnętrznych stosunkach Szkocyi; dość przypomnieć narzucenie jej kościoła episkopalnego, tak Szkotom nienawistnego. Wobec tak daleko sięgającego jednostronnego wpływu Anglii na Szkocyę, któremu ta ostatnia musiała ulegać, trudno mówić już nietylko o niezawisłości, ale nawet o niepodległości politycznej Szkocyi pomimo jej zupełnej niepodległości i niezawisłości prawnej. Niezawisłość polityczna jest przy unii personalnej tylko wtedy możliwa, gdy państwa do niej należące są mniej więcej jednakowo silne i w swym ustroju nie przyznają monarsze roli dominującej. Wspólność monarchy jest atoli wówczas węzłem bardzo słabym, który łatwo pęka w razie poważniejszego konfliktu interesów pomiędzy państwami unii. Przykładem unia Polski i Szwecyi za Zygmunta III.

Ograniczenie niezawisłości politycznej państw unii personalnej niekoniecznie musi niweczyć ich polityczną niepodległość. Gdy wchodzi w grę państwa równe siłą, w takim razie władca, nawet jeżeli posiada znaczny wpływ w ich życiu politycznym, nie może we własnym dobrze zrozumianym interesie, prowadzić jednostronnej polityki na rzecz jednego z państw unii i narzucać jej innym. Państwa unii prowadzą wówczas w mniejszym lub szerszym zakresie politykę wspólną; istnieje pomiędzy nimi wzajemna zależność, atoli żadne z nich nie jest w stanie zniewolić drugiego do uległości. Wspólność polityczna

jest wynikiem porozumienia, nie zaś przymusu. Temsamem odnośne państwa, pomimo skrępowania swei bezwzględnej niezależności, nie tracą swej politycznej niepodległości. Za przykład może posłużyć unia personalna Rzeszy Niemieckiej i Hiszpanii za Karola V. Polityka tych państw była w wysokim stopniu od siebie uzależniona z przeważnym uwzględnieniem interesu hiszpańskiego, atoli ich niepodległość pozostała nieknięta.

W unii realnej wszystkie momenty, o których była powyżej mowa, odgrywają rolę, obok nich atoli wymagają uwzględnienia inne, wynikające z zawisłości prawnej, która jest cechą istotną unii realnej. Stopień zależności prawnej jest oznaczony przez zakres spraw, w których państwa unii są zobowiązane postępować wspólnie, stopień zależności politycznej przez zakres spraw, co do których ta wspólność faktyczna nie istnieje. Co do stopnia wspólnoty zarówno prawnej, jak politycznej mogą zachodzić olbrzymie różnice. Najluźniejsza forma unii realnej ogranicza się wyłącznie do wspólności monarchy i różni się od unii personalnej, jak to na swem miejscu zaznaczyliśmy, tylko tem, że ta wspólność ma podstawę prawną, nie zaś tylko faktyczną. Różnica ta zaciera się jeszcze bardziej, jeżeli unia realna opiera się nie na umowie międzynarodowej, lecz tylko na samoistnem ustawodawstwie dotyczących państw. W tym ostatnim wypadku unia może być zniesiona przez jednostronny akt ustawodawczy jednego z tych państw. Trwałość jej jest zatem równie niepewną, jak trwałość unii personalnej, która również może być jednostronnie zerwana przez legalne lub gwałtowne usunięcie monarchy z tronu w któremkolwiek z państw unii. Ta najluźniejsza forma unii realnej łączyła Polskę i Litwę przed r. 1569. Była ona szczególnie luźna pomimo, że opierała się na wzajemnych umowach, ze względu na elekcyjność tronu w Polsce i sukcesję na Litwie. W praktyce unia realna, polegająca prawnie tylko na wspólności władcy, przechodzi siłą rzeczy, taksamo jak unia personalna, w związek daleko ściślejszy w monarchiach absolutnych. Było to również nieuniknionem w państwach posiadających konstytucyę stanową, o ile ta ostatnia nie krępowała zbytnio prerogatywy monarszej.

W przeciwieństwie do powyższej formy unii realnej, utożsamionej przez wielu z unią personalną ze względu na praktyczne podobieństwo pomiędzy niemi, unia realna przeważnie oprócz wspólności monarchy określa pewne funkcye państwowe, w których państwa unii mają występować razem jako jedność polityczna lub przynajmniej działać we wzajemnem porozumieniu. Z natury rzeczy wspólność ta rozciąga się przedewszystkiem na politykę zagraniczną. Ale i na tem polu unia może być

ściślejsza lub luźniejsza. Unia Szwecyi i Norwegii (1815—1905) zobowiązywała te państwa jedynie do wzajemnej obrony, a nie do pomocy w razie wojny zaczepnej. Pod względem swych skutków zewnętrznych unia szwedzko-norweska nie różniła się od zwykłego przymierza międzynarodowego, jakie dla celów obronnych państwa zresztą całkiem od siebie niezawisłe zawierały we wszystkich okresach dziejów. Różnica zachodziła tylko ta, że unia realna łączy odnośne państwa na przeciąg swego trwania, to jest zazwyczaj na wieczne czasy, podczas gdy zwykłe przymierza międzynarodowe były w nowszych czasach — w przeciwieństwie do starożytności, gdzie przymierza wieczyste nie były rzeczą rzadką — zawierane albo na ściśle oznaczony przeciąg czasu, albo też na nieokreślony czas z zawarowaniem określonych terminów, w których przymierze mogło być wypowiedziane. Dalszą konsekwencją unii pomiędzy Szwecją i Norwegią w dziedzinie spraw zagranicznych była wspólna reprezentacja dyplomatyczna, a przez długi czas także konsularna, na zewnątrz oraz kierownictwo jej przez wspólnego ministra. Ale właśnie ta okoliczność doprowadziła do ustawicznych sporów pomiędzy obu państwami unii. Norwegia uważała całkiem słusznie, że ponieważ jej łączność zewnętrzno-polityczna ze Szwecją ogranicza się tylko do wzajemnej obrony, przeto powinna mieć samodzielne organa dla prowadzenia polityki zagranicznej. Opór ze strony szwedzkiej przeciw tym żądaniom doprowadził w końcu do zerwania unii. Znacznie ściślejszą była odnośnie do spraw zagranicznych unia Królestwa Kongresowego i Finlandyi z Rosją, albowiem ustanawiała bezwzględłą wspólność polityki zewnętrznej i organów do jej prowadzenia. Mimo to i ta unia była w zasadzie jenó wieczystem przymierzem zaczepno-odpornem. Wynikające stąd ograniczenie niezawisłości Królestwa Polskiego i Finlandyi nie byłoby dla tych państw zbyt uciążliwe, gdyby nie kolosalna przewaga materialna głównego partnera unii, Rosyi. Jako dalszy niebezpieczny moment przyłączała się okoliczność, że konstytucya Królestwa Polskiego i Finlandyi przyznawały królowi, względnie W. Księżciu nader rozległą prerogatywę. Ponieważ zaś interes osobisty i dynastyczny wiązał wspólnego monarchę unii z natury rzeczy przede wszystkim z państwowością rosyjską, przeto w ostatecznym rezultacie nie można mówić nietylko o niezawisłości, ale nawet o niepodległości politycznej Królestwa Kongresowego i Finlandyi. Jeszcze ściślejszą jest obecna unia realna pomiędzy Austryą i Węgrami. Na mocy jej bowiem państwa te nietylko występują na zewnątrz jako jedność, jako „Monarchia Austro-Węgierska“ i muszą prowadzić bezwzględnie wspólną politykę zagraniczną zapomocą wspólnych organów, lecz także mają

wspólną armię, t. j. najważniejszy instrument niezawisłości państwowej. W tym rozstrzygającym punkcie niezależność polityczna Austrii i Węgier jest niemal całkiem zniesiona, gdyż istnienie oddzielnej obrony krajowej stanowi tylko bardzo słabą przeciwwagę dla wspólności armii. Przytem wpływająca z tej wspólności wzajemna zawisłość nie jest równa dla Austrii i Węgier. Ponieważ konstytucya węgierska z r. 1867 oddaje organizacyę armii prawie wyłącznej kompetencyi monarchy, który wskutek dotychczasowego rozwoju historycznego jest znacznie silniej związany z państwowością austriacką niż z węgierską, przeto i wspólna armia austro-węgierska ma w daleko wyższym stopniu charakter austriacki niż węgierski. Pod względem prawnym ujawnia się to przedewszystkiem w niemieckim języku komendy. Pod względem faktycznym przewaga Austrii objawia się między innymi w stałej praktyce, dzięki której dotąd żaden Węgier nie został wspólnym ministrem wojny, dalej w okoliczności, że przed obecną wojną światową 70% ogółu oficerów liniowych i przeszło 50% oficerów rezerwowych było narodowości niemieckiej, która stanowi zaledwie 23% ludności całej monarchii. Pod względem politycznym zatem zawisłość Węgier od Austrii jest znacznie większa niż naodwrot. Tem się tłumaczy uporczywa walka węgierskiej partyi niezawisłości o samodzielną armię węgierską i zarazem stanowczy opór korony przeciw temu żądaniu. Albowiem przy obecnym stanie rzeczy monarcha jest także na Węgrzech najsilniejszym czynnikiem politycznym; gdyby zechciał zmienić kurs stosowany wobec Węgrów od r. 1867 i znieść niepodległość lub nawet państwowość węgierską, Węgrzy nie mieliby możności stawić skutecznego oporu. Ich niepodległy byt państwowy polega więc w znacznej mierze na dobrej woli dynastji. Nic dziwnego, że Węgrzy chcą oprzeć swą państwowość na mocniejszych podstawach. Z drugiej strony Węgrzy w posiadaniu własnej armii byłiby dość silni, by zerwać w danym razie unię, jak to uczyniła Norwegia w r. 1905. W razie zadośćuczynienia węgierskim postulatom w sprawie armii istnienie monarchii austro-węgierskiej politycznie nie zależałoby od dobrej woli Węgrów. Do tego korona oczywiście nie chciała dopuścić i umiała dotąd udaremnić wszelkie zamachy Węgrów na jedność armii. Sprawa ta jednak odżyła w czasie obecnej wojny; dzisiejszy gabinet węgierski uzyskał podobno bardzo daleko idące przyrzeczenia ze strony monarchji. Dalszy rozwój sprawy będzie zależał przedewszystkiem od wyniku wojny światowej. Pomimo znacznej i to jednostronnej zawisłości Węgier od Austrii w dziedzinie wojskowości przewaga Austrii nie jest dziś tak wielka, by Węgry musiały ulegać jakimkolwiek rozkazom wychodzącym z Wiednia. Niepodległość polityczna Węgier pozostaje

nietknięta pomimo skrępowania ich politycznej niezawisłości. Ta ostatnia jest dotąd ograniczona daleko bardziej, niż tego wymagają postanowienia konstytucji austriackiej i węgierskiej, normujące unię. Tylko wspólność polityki zagranicznej i armii jest w nich bezwzględnie zawarowana. Prócz tego jednak na podstawie zawieranych z reguły na 10 lat umów pomiędzy Austrią i Węgrami (t. zw. ugoda austro-węgierska) także polityka gospodarcza należy w bardzo szerokim zakresie do spraw wspólnych; dość przypomnieć jednolity obszar cłowy i handlowy, wspólny bank austro-węgierski itd. Ta wspólnota gospodarcza przynosi Węgom pod względem ekonomicznym niewątpliwie znaczne korzyści i dlatego posiada za Litawą wielu gorących zwolenników, niemniej atoli ogranicza w wysokim stopniu ich niezależność państwową i dlatego węgierska partya niezawisłości wypisała na swym sztandarze obok hasła własnej armii także hasło samodzielności gospodarczej Węgiei. Mimo to wypada zauważyć, że strona gospodarcza posiada dla kwestyi niezawisłości politycznej daleko mniejszą doniosłość niż strona zewnątrzpolityczna i wojskowa. Wspólność gospodarcza nie przesądza jeszcze o łączności politycznej, jakkolwiek jej toruje drogę. Przykładem najlepszym niemiecki „Zollverein“, uważany powszechnie za fazę wstępną do późniejszej jedności państwowej Niemiec. Do pewnego stopnia pogląd ten jest słuszny. Nie mniej atoli poszczególne państwa należące do „Zollvereinu“ mogły aż do końca uprawiać politykę nietylko odrębną ale często wręcz sprzeczną z polityką przodującego w Związku mocarstwa, tj. Prus; dotyczy to zwłaszcza państw średniej wielkości, jak Bawaryya, Saksonia, Wirtembergia i Hanower. Jedność państwowa Niemiec została utrwalona nie przez traktaty cłowe, lecz przez decyzje na polach bitw r. 1866 i 1870/71. Najsilniejszym zaś jej czynnikiem było niemieckie poczucie narodowe a nie korzyści materyalne, wynikające ze wspólności gospodarczej.

Jak długo unia realna nie przybiera charakteru korporatywnego a tem samem nie tworzy państwa złożonego, niepodległość państw w jej skład wchodzących teoretycznie nie doznaje uszczerbku, choćby nawet wspólność wynikająca z unii rozciągała się na bardzo wiele lub nawet na wszystkie dziedziny życia państwowego. Odnosi się to nietylko do niepodległości prawnej lecz także politycznej. Albowiem da się pomyśleć wypadek unii realnej, gdzie pomimo najdalej posuniętej wspólności funkcyj państwowych żadne z dotyczących państw niema faktycznej możliwości rozkazywania innym a temsamem załatwianie spraw wspólnych musi się odbywać wyłącznie na podstawie wzajemnego porozumienia, przy wykluczeniu jakiegokolwiek przymusu. W praktyce jednak możliwość istnienia takiego stanu rzeczy

jest minimalna. Im więcej bowiem państwa niepodległe mają spraw wspólnych, tem większe jest prawdopodobieństwo konfliktów pomiędzy niemi, tem trudniejsze wzajemne porozumienie, tem większa potrzeba stworzenia czynnika państwowego; stojącego ponad poszczególnemi państwami, innemi słowy, tem większa potrzeba przeobrażenia unii w państwo złożone¹⁾, jeżeli nie zgoła w państwo jednolite. Oczywiście podobna ewolucya; która znosi niepodległość, względnie nawet państwowość członków unii, może mieć miejsce na drodze dobrowolnej tylko tam, gdzie w odnośnych społeczeństwach poczucie i chęć wspólności góruje stanowczo nad przywiązaniem do samodzielności. Najbardziej charakterystycznego przykładu dostarcza pod tym względem rozwój stosunków polsko-litewskich; stopniowe zacieśnianie więzów unii realnej o charakterze spółki doprowadziło w r. 1569 w Lublinie do nadania unii charakteru korporatywnego, do utworzenia państwa złożonego, polsko-litewskiego, które po upływie przeszło dwóch wieków przeobraziło się na mocy konstytucyi 3-go maja w państwo jednolite. Znacznie częściej podobny proces dziejowy w kierunku centralistycznym dokonywał się przy zastosowaniu przymusu, zwłaszcza w monarchiach absolutnych lub stanowych; o licznych przykładach, z jakimi się pod tym względem w historii spotykamy, była już mowa powyżej, dość wspomnieć tutaj o monarchiach Habsburgów i Hohenzollernów, Hiszpanii, Danii (w stosunku do Szlezewiku i Holstyni), Rosyi (w stosunku do Królestwa Polskiego i Finlandyi) z pośród państw konstytucyjnych o Anglii (w stosunku do Irlandyi) i t. d.

Unia realna, o ile ma charakter spółkowy, jest typową formą kompromisową połączenia państw. Z jednej strony czyni zadość, lubo w niedoskonały sposób, potrzebie wspólności, z drugiej zaś strony nie narusza niepodległości państw złączonych unią. Jak wszelkie połowiczne rozwiązanie problemu politycznego, unia realna jest zjawiskiem przejściowem. W swym dalszym rozwoju prowadzi albo do rzeczywistej państwowości wyższego rzędu, czyli do państwa złożonego, opartego na zasadzie federatywnej, niekiedy zaś nawet wprost do państwa

¹⁾ Brak instancyi, któraby rozstrzygała spory pomiędzy państwami unii — taką instancją w państwie złożonym jest w stosunku do państw składowych państwo zbiorowe — daje się dotkliwie odczuć już w monarchii austro-węgierskiej, w następstwie znacznego zakresu spraw wspólnych, ustanowionego w r. 1867. Brak ten powoduje peryodycznie zawzięte walki o tzw. ugodę, pomiędzy Austryą i Węgrami. Świadcami takiej walki jesteśmy także obecnie. Jako wyjście z tej sytuacji, przedstawia się jedynie alternatywa: przeobrażenie monarchii w państwo złożone, o czem atoli Węgrzy nie słyszeć nie chcą, albo znaczne rozluźnienie unii realnej i zbliżenie jej do unii personalnej.

jednolitego, albo też do coraz większego rozluźnienia i w końcu do zerwania więzów unii. Kierunek tej ewolucji zależy przede wszystkim z jednej strony od wzajemnego stosunku sił państw unii, z drugiej zaś strony od siły prądów dośrodkowych i odśrodkowych w łonie odnośnych społeczeństw. Ewolucja w kierunku centralistycznym, jeżeli nie dokonuje się pod naciskiem wywieranym przez państwo przemożne na państwo słabsze unii, jest możliwa tylko tam, gdzie państwa unii łączy wspólnota narodowa lub przynajmniej bardzo silna wspólnota tradycji kulturalnych i historycznych, jak to np. miało miejsce w dawnej Rzpltej polsko-litewskiej. W przeciwnym razie rozwój w kierunku odśrodkowym jest nieunikniony.

Spółką państw może być, jak to poprzednio zaznaczyliśmy, także związek państw, który w tym wypadku od zwykłego przymierza międzynarodowego różni się tylko swą większą trwałością, ewentualnie także większym zakresem spraw wspólnych. Niepodległość polityczna państw wchodzących w skład takiego związku wtedy tylko nie doznaje uszczerbku, gdy żadne z państw związku nie góruje bezwzględnie siłą nad pozostałymi. Albowiem takie przemożne państwo z natury rzeczy wykonuje w związku co najmniej faktyczną, zazwyczaj także prawną hegemonię i jest w stanie narzucić innym członkom związku swą wolę, temsamem zaś uczynić ich prawną niepodległość całkiem iluzoryczną¹⁾. Typowem zjawiskiem tego rodzaju był starożytny Związek Italski pod przewodnictwem Rzymu. Natomiast spółkowy związek państw, w którym układ sił pomiędzy poszczególnymi państwami wyklucza organizację hegemoniczną, jak np. inapoleoński Związek Reński, nietylko nie narusza politycznej niepodległości swych członków²⁾, lecz także pozostawia im bardzo znaczną niezawisłość, gdyż zakres spraw wspólnych jest zwykle bardzo ograniczony. Stopień tej niezawisłości zależy od organizacji związku; jeżeli do wspólnych wystąpien

1) Niepodległość państw należących do związku może być zagrożona także na wypadek, jeżeli nie jedno państwo przemożne, lecz grupa państw wywiera na pozostałych członków związku nacisk, któremu ci ostatni muszą ulegać. Jako przykład może służyć Związek Niemiecki (do 1866), zorganizowany co prawda korporatywnie, w którym Austria i Prusy, idąc razem, mogły z reguły narzucić swą wolę mniejszym państwom niemieckim. Atoli takie ugrupowania w łonie związku państw są przeważnie zjawiskiem przejściowem i dlatego wpływ ich na niepodległość polityczną innych państw związku jest również tylko chwilowy.

2) Chodzi tu naturalnie tylko o wzajemną niepodległość państw związku w stosunku do siebie, co nie wyklucza braku niezawisłości, a nawet niepodległości politycznej wobec czynnika zewnętrznego. Np. Związek Reński znajdował się w zupełnej zależności od swego protektora, Napoleona, który w jednej ze swych enuncyacji uznał go wręcz za część francuskiego imperyum.

związku wymagana jest jednomyślność wszystkich państw związku, wówczas niezawisłość tych ostatnich jest szczególnie wielka.

Zanim od spółek państw opartych na zasadzie równouprawnienia przejdziemy do spółek nierównych, jak protektorat, protekcyja itd., wymaga omówienia zjawisko polityczne, które najczęściej poprzedza formalne zawarcie nierównej spółki, mianowicie okupacya terytorium państwa, przynajmniej formalnie niepodległego, w całości lub części przez obce wojska. Okupacya taka może być albo wojenna albo pokojowa, istnieją atoli także formy przejściowe. Okupacya wojenna, w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest uwarunkowana przez prawnie istniejący stan wojenny pomiędzy odnośnymi państwami. Cechą charakterystyczną okupacyi wojennej jest okoliczność, że wykonywanie pełni władzy państwowej na terytorium okupowanym przechodzi w ręce państwa okupującego, jakkolwiek władza ta pozostaje własnością państwa, do którego dane terytorium należy. Granice dla wykonywania tej cudzej (nieprzyjacielskiej) władzy państwowej, są oznaczone jedynie przez prawo międzynarodowe, ostatnio skodyfikowane na konferencyach haskich r. 1899 i 1907. Ograniczenia te są bardzo słabe, prawie wszędzie podporządkowane t. zw. koniecznościom wojennym. Politycznie najważniejszym jest zakaz zmuszania mieszkańców okupowanego terytorium do niewierności i do usług przeciw własnemu krajowi¹⁾. Okupacya wojenna zatem faktycznie lubo nie prawnie unicestwia dotychczasową państwowość na obszarze okupowanym. Zdobywca może aktem jednostronnym ten stan faktyczny zmienić w stan prawny i postawić przez ogłoszenie aneksyi własną władzę państwową na miejsce okupowanej nieprzyjacielskiej. W razie zupełnego pokonania (t. zw. *debellatio*) danego państwa i zajęcia całego jego terytorium zwycięzca może decydować o dalszym bycie lub niebycie państwowym zwyciężonego przeciwnika, który na to rozstrzygnięcie niema żadnego wpływu. Zasada *vae victis* pozostaje dziś taksamo w mocy, jak w starożytności. Jeżeli zwycięzca nie chce zniszczyć całkowicie państwowości zwyciężonych, może uregulować swój przyszły stosunek do nich według własnego uznania. Mogą stąd wynikać wszelkie znane nam stosunki podległości i zawisłości pomiędzy państwami.

O ile więc chodzi o okupację wojenną, stosunki pomiędzy dotyczącymi państwami przedstawiają się całkiem prosto, zgodność

¹⁾ Artykuły 44 i 45 postanowień regulujących prawa i zwyczaje wojny lądowej, dołączonych do drugiej konwencji haskiej z 29 lipca 1899 i czwartej konwencji haskiej z 18 października 1907.

pomiędzy stanem prawnym i politycznym jest zupełna. Natomiast rzecz komplikuje się nadzwyczajnie przy okupacji wojskowej, dokonanej pomimo istniejącego, przynajmniej formalnie, pokoju pomiędzy państwem okupującym i okupowanym. Najczęstszym nie powodem ale pretekstem do takiej okupacji bywają zamieszki wewnętrzne, które służą za uzasadnienie obcej interwencji. Ta ostatnia następuje zazwyczaj na korzyść prawowitej władzy, zagrożonej przez ruch rewolucyjny; np. interwencja Anglików w Egipcie w r. 1882, Francji w Marokku w r. 1911. Interwencja może odpowiadać życzeniom rządu, na rzecz którego ma miejsce, zwłaszcza, jeżeli tenże bez obcej pomocy nie byłby w stanie się utrzymać. Jako przykład może posłużyć interwencja Austrii i Francji w Państwie kościelnem w r. 1831, dalej interwencje francuskie za drugiej republiki i drugiego cesarstwa na rzecz Papieża przeciw włoskiemu ruchowi narodowemu; w ostatnich czasach cały szereg interwencji Stanów Zjednoczonych na Kubie, Haiti itd. Często jednak rząd państwa, będącego przedmiotem obcej interwencji, wcale jej nie pragnie, ale nie ma siły, by ją odrzucić. Typowym przykładem jest francuska interwencja w Syrii przeciw Druzom w r. 1860, okupacja Bośni i Hercegowiny przez Austro-Węgry w r. 1878, okupacja Krety w r. 1898 przez mocarstwa opiekuńcze (Anglię, Francję, Rosję i Włochy), dla uśmierzenia tamtejszego powstania. Istnieje wreszcie trzecia możliwość, mianowicie, że interwencja jest najwyższemu organowi państwowemu pożądana, mimo że oficjalnie ją odrzuca. Tak się rzecz miała z interwencją Austrii na rzecz absolutyzmu w Neapolu i Piemontie, oraz Francji w Hiszpanii w latach dwudziestych ubiegłego wieku. Interwencja może atoli kierować się także przeciw prawowitemu rządowi, zazwyczaj pod tym lub owym płaszczykiem prawnym. Interwencja rosyjska w Polsce, przeciw wyborowi Leszczyńskiego w r. 1733, interwencje Francji rewolucyjnej w Holandyi, Szwajcaryi i Włoszech, z dzisiejszej chwili interwencja Anglii i Francji w Grecyi przeciw królowi Konstantynowi na rzecz Venizelosa, oto przykłady takiej polityki. Odkąd na ogół przyjęła się zasada niemieszania się do spraw wewnętrznych obcego państwa, interwencja sprzeczna z tą zasadą bywa z reguły motywowana zagrożeniem interesów politycznych lub gospodarczych państwa interweniującego. W porównaniu z praktyką Świętego Przymierza postęp niewielki, jedyną pociechą jest ograniczenie w ostatniem pięćdziesięcioleciu stosowania praktyki interwencyjnej niemal wyłącznie do polityki kolonialnej i do państw, będących jej przedmiotem¹⁾.

¹⁾ Za takie państwo uchodziła aż do ostatnich czasów także Turcja, stąd dostarcza ona szczególnie licznych przykładów interwencji „pokojowej“ ze strony obcych państw.

Okupacya pokojowa nie zawsze jest następstwem interwencji w sprawach wewnętrznych dotyczącego państwa. Może także służyć jako środek presji dla przeforsowania pewnych zadań natury politycznej lub gospodarczej. Oczywiście środek ten można stosować tylko wobec państw słabych, które nie mogą się okupacyi sprzeciwić z bronią w rękę. Jak długo Turcyja uchodziła za chorego człowieka, okupacya niektórych jej terytoryów, zwłaszcza wysp, oraz blokada portów tureckich była stale stosowana dla złamania zbyt uporczywego oporu sułtana. W innych wypadkach uzasadniano okupacyę koniecznościami politycznymi, zwłaszcza militarnymi. Obsadzenie w czasie wojny terytoryum państwa neutralnego przez państwo wojujące było dawniej bardzo często praktykowane. Z ostatnich czasów dość przytoczyć okupacyę Korei w czasie wojny rosyjsko-japońskiej, okupacyę Luksemburga przez Niemcy, oraz Grecyi przez Anglię i Francję w czasie obecnej wojny światowej. Okupacya taka jest jako pogwałcenie neutralności niewątpliwie sprzeczna z prawem międzynarodowem dziś obowiązującym, ale państwa słabe, które nie może albo nie chce — w przeciwnieństwie n. p. do zachowania się Belgii na początku wojny światowej — zaryzykować wojny, musi znosić to naruszenie swych praw i to pomimo ciężącego na każdym neutralnem państwie obowiązku oporu przeciw złamaniu neutralności. Okupacya pokojowa może być także stypulowana w traktacie pokojowym i ma wówczas na celu zabezpieczyć wykonanie traktatu. Przykładem okupacya terytoryum francuskiego na mocy drugiego pokoju paryskiego z 20 listopada 1815 oraz preliminarzy pokojowych z 26 lutego 1871, okupacya Bułgaryi i wschodniej Rumelii przez wojska rosyjskie na mocy artykułu 22 traktatu berlińskiego z 13 lipca itd. W tym wypadku, podobnie jak w razie interwencji w sprawach wewnętrznych jakiegoś państwa, dokonanej na mocy układu z tem ostatniem, okupacya opiera się na umowie międzynarodowej.

Poza wyżej wspomnianymi mogą przy okupacyi umownej wchodzić w grę jeszcze inne motywy. Najczęstszym, lubo przeważnie tylko pozornym, jest potrzeba ochrony terytoryum państwowego przed atakiem z zewnątrz. Traktaty ustanawiające protektorat, który z reguły idzie w parze z okupacyą wojskową państwa protegowanego przez siły zbrojne protektora, wysuwają ten motyw na pierwszy plan. Oczywiście mamy tu do czynienia tylko z bardzo przejrzystą fikcją. Państwo protegowane przed nikim nie potrzebuje tak bardzo ochrony, jak właśnie przed protektorem. Rzeczywistym motywem okupacyi jest zapewnienie politycznego panowania protektora nad protegowanym. Podobnie rzecz się ma w wielu wypadkach, gdy chodzi

o okupację z tytułu protekcji, albo gwarancyi. Gdzieindziej okupacja umowna jest motywowana specjalnymi interesami państwa do niej uprawnionego. Jako przykład może posłużyć okupacja sandzaku Novibazar przez Austro-Węgry (1878—1908). Tu należy także niewykonywane prawo Szwajcaryi do okupacji części Sabaudyi w czasie wojny.

Jakkolwiek przeprowadzenie okupacji „pokojoyej“ często nie obchodzi się bez rozlewu krwi (w szczególności jeżeli chodzi o interwencję w walkach domowych jakiegoś państwa) tak, że pod tym względem nie różni się wcale od okupacji wojennej, to jednak z punktu widzenia prawnego różnica pomiędzy obu formami okupacji jest bardzo wielka. W przeciwieństwie do okupacji wojennej okupacja pokojowa poza niektórymi wyjątkami nie narusza wykonywania władzy przez organa państwa, do którego okupowane terytoryum należy. Wspomniane wyjątki dotyczą z jednej strony okupacji, polegającej na umowie z właścicielem okupowanego obszaru, mocą której państwo okupujące obejmuje administrację (w najszerszym tego słowa znaczeniu = wykonywaniu władzy państwowej wogóle) na terytoryum obsadzonym, przykładem okupacja Cypru przez Anglię i Bośni i Hercegowiny przez Austro-Węgry w r. 1878. Całkiem podobnym z punktu widzenia politycznego zjawiskiem lubo odmiennie skonstruowanym pod względem prawnym jest „dzierzawa“ obcego terytoryum, praktykowana zwłaszcza w Chinach przez Rosyę, a potem Japonię (Port Artura z półwyspem Kwantung), Niemcy (Kiau-czau), Anglię (Wei-haiwei). We wszystkich tych wypadkach okupacja czy dzierzawa, której czas trwania jest albo nieokreślony albo bardzo długi (99 lat), jest politycznie niczem innym, jak tylko zamaskowaną formą zaboru. Naturalną konsekwencją jest formalna aneksja przy nadarzającej się sposobności, jak np. aneksja Bośni i Hercegowiny w r. 1908, Cypru w r. 1914. Drugą odmianę pokojowej okupacji, połączonej z administracją zajętego terytoryum, stanowi okupacja służąca jako łagodniejszy od wojny środek przymusu międzynarodowego. Okupacja taka, jako dokonana wbrew woli właściciela okupowanego terytoryum, charakterem swym zbliża się bardzo do okupacji wojennej.

Pomijając powyższe wypadki, okupacja pokojowa pozostawia władzę państwową na objętym przez nią obszarze w rękach organów prawowitego właściciela. Ograniczenia tej władzy mogą dotyczyć jedynie spraw związanych bezpośrednio z obecnością i z interesami wojsk okupujących i wymagają zgody państwa, którego terytoryum jest obsadzone. Niepołączoność prawną tego ostatniego nie doznaje przytem żadnego uszczerbku, niezawisłość zaś prawną jest skrepowana tylko w całkiem

ciasnym zakresie. Zupełnie atoli inaczej wygląda sprawa z punktu widzenia politycznego. Należy tu odróżnić dwa wypadki. Albo obca okupacja wojskowa obejmuje tylko część terytorium państwowego, albo też całe lub prawie całe razem z głównymi ośrodkami życia państwowego. W pierwszym wypadku oczywiście okupacja jest bez porównania mniej dotkliwa dla państwa, które ją musi znosić, niż w drugim. Ograniczenia jego niepodległości i niezawisłości politycznej dają się bezpośrednio odczuć jedynie na obszarze okupowanym, pozatem zaś tylko pośrednio, zależnie od większego lub mniejszego znaczenia obsadzonego terytorium dla całego państwa. Natomiast w drugim wypadku państwo okupowane z reguły traci nietylko niezawisłość, lecz także niepodległość polityczną. Przyczyna tego stanu rzeczy jest całkiem prosta. Okupant ma państwo okupowane militarnie w swem ręku; zachodzi tu podobny stosunek jak pomiędzy zwycięscą i zwyciężonym w razie zupełnego pokonania (*debellatio*) tego ostatniego. Skutkiem tego dla państwa okupowanego szanse zbrojnego oporu przeciw okupantowi są zazwyczaj znikome. Okupant może zatem przeforsować wszystkie swe żądania, które dla państwa okupowanego są faktycznie rozkazami. Gdyby to ostatnie ośmieliło się odmówić im posłuszeństwa, okupant może przeważnie bez żadnego ryzyka dla siebie zaapelować do *ultima ratio* w stosunkach międzynarodowych -- do broni, i unicestwić całkiem byt państwa okupowanego, które naturalnie woli uniknąć tej ostateczności przez poddanie się dyktatowi okupanta. W rzadkich wypadkach, w których państwo okupowane podjęło walkę zbrojną przeciw okupantowi, była ona z punktu widzenia politycznego raczej powstaniem niż wojną, jakkolwiek prawo międzynarodowe przyznaje jej w całej pełni charakter wojny.

W klasyczny sposób ilustruje położenie Egiptu od r. 1882 wpływ czystej okupacji bez żadnej domieszki zawisłości prawnej, jak protektorat, protekcja lub gwarancja, na niepodległość i niezawisłość polityczną i zarazem uwidocznia ogromną sprzeczność pomiędzy stanem prawnym a faktycznym. Wprawdzie podobnego przykładu dostarcza także Polska za Stanisława Augusta. Atoli system polityczny, stosowany wobec upadającej Rzpltej przez Repnina, Stackelberga, Sieversa czy Igelströma, był mocno niedoskonały, jak tego dowodzą wybuchy ostrej reakcji przeciw niemu ze strony społeczeństwa polskiego, które chwilowo kwestyonowały wartość praktyczną i powodzenie systemu, a nawet przejściowo doprowadziły za Sejmu Wielkiego do zupełnej emancypacji z pod wpływu rosyjskiego. Natomiast w Egipcie Cromer i Kitchener doprowadzili do perfekcji system, już poprzednio stosowany z najlepszym powodzeniem w Indyach, zwłaszcza w państwie Wielkiego Mogola. Dzięki niemu umieli utrzymać

angielskie panowanie nad Nilem bez gwałtownych kryzysów, jakie towarzyszyły agonii Rzpltej. Różnica metod politycznych, używanych przytem przez rosyjskich prokonsulów w Polsce a angielskich w Egipcie, odpowiada dokładnie różnicy kultury rosyjskiej i angielskiej. Wobec tego, że kwestya oddziaływania okupacji na niepodległość i niezawisłość państwową jest obecnie¹⁾ dla nas bardzo aktualną i bardzo ważną, nie będzie od rzeczy wyjaśnić ją bliżej na konkretnym przykładzie. Dlatego chcemy tutaj przedstawić w krótkim zarysie położenie prawno-polityczne Egiptu pod okupacją brytyjską²⁾.

Aż do r. 1914 Egipt był pod względem prawnym państwem wasalskiem Turcyi. Stosunek jego do suzerena był uregulowany przez szereg fermanów sułtańskich, z których ostatni i najważniejszy, z 27 marca 1892, był wystawiony dla ostatniego kedywa, Abbasa II. Hilmi, zdetronizowanego przez Anglików po wdaniu się Porty w obecną wojnę światową. Na mocy tego fermanu Egipt otrzymał na wewnątrz daleko idącą samodzielność. Wykonywanie władzy prawodawczej, administracyjnej i sądowej było oddane w całości w ręce kedywa. Ograniczenia jej, mające manifestować przynależność Egiptu do państwa otomańskiego, posiadały z jednym jedynym wyjątkiem całkiem platoniczny charakter. Wyjątek ten dotyczy siły zbrojnej. Armia egipska w czasie pokoju nie miała przenosić 18000 ludzi. Jesliby atoli Turcyja była zawikłana w wojnę, miała prawo zażądać współdziałania armii egipskiej, która w tym wypadku mogła być powiększona w miarę potrzeby. O ile chodzi o flotę, to kedyw bez zezwolenia sułtana nie miał prawa budować pancerników. Kedyw miał prawo nominacyi wszystkich oficerów armii i floty aż do rangi pułkownika włącznie oraz wszystkich urzędników cywilnych, przyczem atoli nie wolno mu było nadawać wyższych tytułów, niż beja drugiej klasy. Pozatem armia egipska musiała używać flagi tureckiej, dystynkcyje stopni wojskowych miały być te same, co w armii otomańskiej. Bicie monet egipskich i pobieranie podatków, jakkolwiek powierzone rządowi egipskiemu, odbywa się w imieniu sułtana. Ferman statuował też wyraźnie zasadę, która w państwie złożonem rozumie się sama przez się, mianowicie, że wszyscy Egipcyanie byli równocześnie poddanymi

¹⁾ Kwestya ta obchodzi w obecnej wojnie światowej bardzo żywo wiele innych państw i narodów, w szczególności Belgie, Luksemburg, Serbie, Czarnogórę, Rumunię, Grecyę, Persyę.

²⁾ Przeciw obranemu przez nas przykładowi nie można podnosić zarzutu nietrafności ze względu na to, że Egipt nie był pod względem prawnym państwem niepodległym. Albowiem zwierzchnictwo sułtana było za czasów okupacji czystą fikcyą i nie posiada dlatego żadnego znaczenia dla rozstrąsanego tutaj problemu politycznego.

otomańskimi. W przeciwieństwie do tej rozległej autonomii wewnętrznej zwierzchnictwo sułtana krępowało bardzo silnie Egipt w jego stosunkach zewnętrznych. Kedywowi nie wolno było zawierać żadnych traktatów politycznych z obcemi państwami ani też odstępować jakichkolwiek praw terytoryalnych sułtana. Tem samem żadna cesya terytoryum egipskiego nie była ważna bez zgody sułtana. Kedyw nie miał oczywiście także prawa wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju. Natomiast wolno mu było zawierać umowy międzynarodowe w sprawach handlowych lub czysto wewnętrznej administracji. W związku z temi ograniczeniami międzynarodowej zdolności prawnej kedyw nie mógł utrzymywać żadnych przedstawicieli dyplomatycznych u obcych rządów. Zasadniczo w stosunkach międzynarodowych Egipt był reprezentowany przez Turcyę. Osobna reprezentacya egipska na międzynarodowych konferencyach bywała dopuszczana niekiedy (ale niezawsze) lubo z ograniczonymi prawami, gdy chodziło o sprawy specjalnie dotyczące Egiptu. Wreszcie zwierzchnictwo sułtana znajdowało swój wyraz w haraczu płaconym przez Egipt, wynoszącym 682000 funtów egipskich rocznie.

Kedyw wykonywał przysługującą mu władzę za pomocą odpowiedzialnych ministrów, to znaczy, że żaden jego akt prawnopanstwowy nie był ważny, jeżeli nie był kontrasygnowany przez prezydenta ministrów i kompetentnych ministrów. Zasadę tę, wykluczającą dawniejszy system rządów osobistych, proklamował po raz pierwszy reskrypt kedywa Izmila z 28 sierpnia 1878, ostatnio zaś sankcyonował ją artykuł 10 „ustawy organicznej“ z 1 lipca 1913. W Egipcie przyjął się system gabinetowy, to znaczy że istnieje rada ministrów, której członkowie są odpowiedzialni solidarnie za ogólną politykę rządu oraz każdy indywidualnie za swe czynności w zakresie swej kompetencji. Aż do r. 1914 Egipt posiadał siedm ministerstw resortowych, mianowicie spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, robót publicznych, wojny i marynarki, oświaty, finansów i spraw zewnętrznych. Ministrowie egipscy nie byli jednak wcale odpowiedzialni przed reprezentacyą narodową, lecz wyłącznie przed kedywem, względnie sułtanem. Pod tym względem ustrój Egiptu objawiał największe podobieństwo do „konstytucyi“ rosyjskiej w latach 1906–1917.

Ustawa organiczna z 1 maja 1883 stworzyła w Egipcie pierwsze zawiązki przedstawicielstwa ludu. Na mocy jej powstały dwa ciała reprezentatywne: Rada Ustawodawcza i Zgromadzenie Generalne. Rada Ustawodawcza składała się z 14 członków mianowanych przez rząd (między nimi prezydent Rady) oraz z 16 członków wybranych przez rady prowincjonalne, względnie przez największe miasta kraju. Rada Ustawodawcza miała wy-

łącznie charakter doradczy. Rząd był wprawdzie zobowiązany wszelką ustawę albo dekret „*portant réglement d'administration publique*“ przedłożyć Radzie do zaopiniowania, ale nie był wcale związany jej uchwałami, winien był tylko zakomunikować jej motywy swego odmiennego stanowiska, przyczem dyskusya w Radzie nad tymi motywami była niedopuszczalna. Również budżet miał być przedkładany Radzie, która mogła wyrażać swe zdanie o poszczególnych jego działach i wypowiadając życzenia, wyjąwszy o ile chodziło o ciężary finansowe, wynikające z zobowiązań międzynarodowych. Rząd atoli posiadał zupełną swobodę uwzględnienia albo nie zapatrywania i życzenia Rady.

Zgromadzenie Generalne składało się z ministrów, z członków Rady Ustawodawczej i z 46 deputowanych, wybranych na podstawie powszechnego i równego, ale pośredniego prawa wyborczego. Ciało to w przeciwieństwie do Rady Ustawodawczej miało przynajmniej w jednej sprawie głos stanowczy, mianowicie bez jego zgody nie mógł być wprowadzony żaden nowy podatek bezpośredni. Pozatem rząd winien był odnieść się do Zgromadzenia Generalnego, gdy chodziło o zaciągnięcie pożyczki, budowę kanałów i kolei żelaznych oraz o klasyfikację ziemi przy wymiarze podatku gruntowego; uchwała Zgromadzenia nie była dla rządu bynajmniej obowiązująca. Zgromadzenie mogło także z własnej inicjatywy wypowiadać zdanie o wszystkich sprawach gospodarczych, administracyjnych i finansowych. Jeżeli rząd zajmował odmiennie stanowisko, winien był podać jego motywy do wiadomości Zgromadzenia. Aż do r. 1910 obrady Rady Ustawodawczej i Zgromadzenia Generalnego były całkiem tajne, co nie mogło przyczynić się do powiększenia autorytetu tych ciał. Po wprowadzeniu jawności rząd musiał się więcej liczyć ze zdaniem tych ciał przez wzgląd na opinię publiczną¹⁾.

Pod naciskiem coraz bardziej wzmagającego się ruchu narodowego i wolnościowego, którego żadne represye nie były w stanie stłumić, nastąpiła w r. 1913 reforma parlamentaryzmu egipskiego. „Ustawa Organiczna“ z 1 lipca 1913 powołała do życia w miejsce Rady Ustawodawczej i Zgromadzenia Generalnego jeden organ reprezentatywny pod nazwą Zgromadzenia Ustawodawczego. Ciało to składa się z ministrów, 17 członków mianowanych (w tem prezydent i jeden wiceprezydent) i 66 członków wybranych na podstawie powszechnego, równego i pośredniego prawa głosowania. Według brzmienia artykułu

1) Np. w r. 1910 rząd zaniechał projektowanej umowy z towarzystwem kanału Sueskiego, skoro większość Zgromadzenia Generalnego oświadczyła się przeciw niej.

3 ustawy nominacja pewnej liczby członków ma zapewnić różnym grupom społecznym pewne minimum reprezentacji, określone w tym artykule. Nowy parlament egipski posiada kompetencję dawniejszej Rady Ustawodawczej (artykuły 9 i 22) oraz Zgromadzenia Generalnego (artykuły 17—19). Zgromadzenie Ustawodawcze pomimo swej nazwy ma przy wydawaniu ustaw podobnie jak dawne Zgromadzenie Generalne z jedynym wyjątkiem, dotyczącym nakładania nowych podatków bezpośrednich (art. 17), tylko głos doradczy. Ustawodawstwo wbrew woli parlamentu jest atoli utrudnione przez przepisaną w art. 12—15 procedurę¹⁾. Prócz tego Zgromadzenie posiada z wyjątkiem ustaw konstytucyjnych prawo inicjatywy ustawodawczej, które brakowało Radzie Ustawodawczej i Zgromadzeniu Generalnemu. Z drugiej strony art. 20 zakazuje Zgromadzeniu wszelkiej dyskusji nad listą cywilną, haraczem płaconym sułtanowi, długiem publicznym i wogóle wszelkimi zobowiązaniami, mającemi swe źródło w umowach międzynarodowych, dalej o sprawach odnoszących się do obcych mocarstw i do stosunku Egiptu do nich. Ale nie tylko polityka zagraniczna jest dla Zgromadzenia dziedziną zakazaną; nie może ono również zajmować się sprawami dotyczącymi nominacji lub usunięcia urzędników i służby państwowej. Natomiast jako nową zdobycz parlamentaryzmu egipskiego ustawa z 9 lipca 1913 w art. 27—29 przyznaje ograniczone prawo interpelacji²⁾. W ostatecznym rezultacie parlament egipski posiada obecnie mimo niewątpliwego postępu w porównaniu ze stanem z przed r. 1913 znacznie mniej praw, niż nawet rosyjska дума w okresie 1906—1917.

Egipt rozpada się na 6 gubernatorstw i 18 prowincyi. Na czele prowincyi stoi gubernator (mudir). Od r. 1883 istnieje w każdej prowincyi rada pochodząca z wyborów, która służy gubernatorowi za organ doradczy. Ustawa organiczna z 1 lipca 1913 r. rozszerzyła bardzo kompetencję rad prowincjonalnych i przyznała im w całym szeregu spraw głos stanowczy. Postęp w kierunku udziału społeczeństwa w rządach kraju jest w dzie-

1) Wedle niej projekt rządowy w razie odrzucenia lub zmiany nieprzyjętej przez rząd musi wrócić raz jeszcze pod obrady Zgromadzenia, jeżeli zaś to ostatnie po raz drugi poweźmie uchwały sprzeczne z punktem widzenia rządu, sprawa ma być traktowana na poufnej naradzie pomiędzy ministrami i Zgromadzeniem; jeżeli i to nie doprowadzi do porozumienia, projekt rządowy po upływie 15 dni może być raz jeszcze przedłożony Zgromadzeniu i w razie dalszej różnicy zdań pomiędzy nim a rządem może być ogłoszony jako ustawa, przyczem rząd winien zawiadomić Zgromadzenie o powodach, dla których nie uwzględnił opozycji Zgromadzenia.

2) Prawo to jest ograniczone co do formy i treści interpelacji przez art. 28, prócz tego zaś przez zawarty w art. 29 zakaz dyskusji nad odpowiedzią ministrów.

dzinie samorządu prowincjonalnego bez porównania większy niż w dziedzinie ogólnopństwowej.

Za okupacji angielskiej przeprowadzono gruntowną reformę sądownictwa i oparto je na zasadach europejskich, w szczególności przeprowadzono rozdział sądownictwa i administracji i zabezpieczono niezawisłość sędziów. Atoli kompetencya sądów egipskich rozciąga się tylko na krajowców. Cudzoziemcy podlegają własnemu sądownictwu konsularnemu w prawie wszystkich sprawach karnych, w których są stroną obwinioną, i we wszystkich sprawach cywilnych, w których obie strony są poddanymi tegosamego państwa. — Sprawy cywilne pomiędzy tubylcami i cudzoziemcami oraz pomiędzy cudzoziemcami różnej przynależności państwowej, sprawy karne wyłączone z pod jurysdykcji konsularnej i wszystkie przekroczenia policyjne są rozstrzygane przez t. zw. trybunały mieszane, złożone z sędziów egipskich i cudzoziemskich ¹⁾. Trybunały mieszane są obecnie najważniejszą pozostałością dawnej bardzo rozległej ingerencji mocarstw europejskich w sprawach zarządu kraju. Pierwotnie t. zw. „administracya międzynarodowa“ obejmowała skarb, koleje żelazne i domeny państwowe. Wytrwałym zabiegiem polityki angielskiej powiodło się ograniczyć stopniowo i po części usunąć zupełnie wpływ obcy na te dziedziny życia państwowego Egiptu. Resztki administracji międzynarodowej znikną prawdopodobnie w niedługim czasie.

Jeżeli teraz przyjdzie wydać sąd ogólny o egipskiej maszynie państwowej z punktu widzenia prawnego, to wypada stwierdzić przedewszystkiem, że posiada ona wszystkie organa samodzielnej państwowości, a więc własnego monarchę, rząd z kompetencyą rozciągającą się na wszystkie gałęzie działalności państwowej (ministerstwa spraw zagranicznych i wojny!), parlament, własną armię, aparat administracyjny i sądowy i t. d. Widzieliśmy dalej, że samodzielność Egiptu jest stosunkowo znacznie ograniczona przez zwierzchnictwo sułtana, lecz bynajmniej nie przez Anglię, której wpływ prawny nie wychodził poza obręb t. zw. administracji międzynarodowej i nie był większy od wpływu innych mocarstw, biorących udział w tej administracji.

Jakże inaczej wygląda stan faktyczny! W stosunku do suzerena w Konstantynopolu Egipt od czasu okupacji angielskiej cieszył się zupełną niepodległością i niezawisłością polityczną. Rząd angielski bronił jej energicznie przeciw zakusom

¹⁾ Charakter prawny trybunałów mieszanych jest kwestyą sporną. Niektórzy uważają je za prawdziwe organa międzynarodowe, inni zaś za sądy państwowe egipskie pomimo udziału w nich obcych sędziów i wpływu odnosnych państw na ich nominacyę.

tureckim zmanifestowania w praktyce supremacji padyszacha nad Egiptem i to wbrew woli kedywa i narodu egipskiego, których gorącym pragnieniem było utrzymać związek z Turcją. Jakoż postanowienia fermanu z 27 marca 1892 pozostały martwą literą. Egipt prowadził wojnę bez pozwolenie suzerena (podbój Sudanu), zawierał na własną rękę traktaty polityczne, naruszające nawet prawa terytoryalne sułtana, jak np. w traktacie angielsko-egipskim z 19 stycznia 1899 dotyczącym Sudanu. Zupełne uniezależnienie Egiptu od państwa otomańskiego ujawniło się w jaskrawy sposób w czasie wojny trypolitańskiej. Turcja nie tylko nie otrzymała pomocy wojskowej, do której Egipt był zobowiązany, lecz nawet nie mogła uzyskać przemarszu dla swych wojsk przez terytoryum egipskie. Ze zwierzchnictwa sułtana pozostały jedynie formy bez żadnego politycznego znaczenia.

Wręcz odwrotnie przedstawia się rzeczywisty stosunek Egiptu do W. Brytanii. Od r. 1882 rządy w kraju sprawował faktycznie nie kedyw, lecz przedstawiciel Anglii, noszący skromny tytuł generalnego konsula i ajenta dyplomatycznego Jego Brytyjskiej Mości. Najwybitniejszy z angielskich prokonsulów w Egipcie, lord Cromer w swej książce p. t. *Modern Egypt* tak charakteryzuje rolę polityczną Anglii a temsamem i swoją własną w okupowanym kraju: „Ponieważ użycie wszelkiego skrajnego środka¹⁾ było wykluczone, przeto Anglik obrał metodę postępowania, która stała mu się drogą przez sposób myślenia i narodową tradycję. Obrął drogę pośrednią. Zawarł kompromis. Jest obcem jego anglosaskiemu umysłowi wymagać owej *situation nette*, która jest tak drogą logicznemu Francuzowi. Musiał zachować swój przyrodzony geniusz, stosując system, który według wszelkich reguł politycznego myślenia był nie do przeprowadzenia. Nie mógł anektować Egiptu, ale miał wyświadczyć krajowi tyle dobrego, jak gdyby go był anektował. Nie wolno mu było mieszać się w swobodę działania rządu kedywowego, ale w praktyce musiał obstawać przy tem, by kedyw i egipscy ministrowie szli za jego zdaniem. Musiał być w teorii jednym z wielu mocarstw, które wykonywały równe prawa, ale w praktyce musiał wywierać wpływ przemożny. Musiał obsadzić część terytoryum otomańskiego wojskami brytyjskimi, równocześnie atoli nie czynić niczego, coby mogło naruszyć słuszne prawa

¹⁾ Poprzednio lord Cromer wymienił dwie ewentualności radykalnego rozwiązania kwestyi egipskiej, mianowicie opróżnienie kraju z wojsk angielskich i oddanie rządów w zupełności w ręce miejscowych czynników, albo aneksję przez Anglię, i wykazał, że obie były niedopuszczalne.

sultana. Nie mógł złamać danego Francuzom przyrzeczenia¹⁾, atoli musiał je zawinąć w serwetkę, ażeby je przy stosowniejszej sposobności znów wyciągnąć na światło dzienne. Jednym słowem, musiał działać z praktycznym, zdrowym rozsądkiem, lekceważeniem teorii i przy braku wszelkiego określonego, oparłego na wnioskach logicznych planu, które to cechy są charakterystyczne dla jego rasy“. To ostatnie zdanie można przyjąć tylko z dużymi zastrzeżeniami. Zapewne polityka angielska nie miała od samego początku ściśle wytkniętego celu, któryby była zdecydowana urzeczywistnić za wszelką cenę, bez względu na okoliczności. Były nawet chwile, kiedy rząd angielski pod naciskiem koniunktury politycznej myślał szczerze o opuszczeniu Egiptu (konwencja angielsko-turecka z 22 maja 1887). Atoli na dnie całej roboty angielskiej nad Nilem leżała myśl utrzymania o ile możliwości tak nieocenionej placówki mocarstwowej, jak Egipt. W miarę trwania okupacji myśl ta krystalizowała się coraz bardziej w jasny program, którego wykonanie zależało tylko od sprzyjającej sytuacji międzynarodowej. Gdy wskutek porozumienia angielsko-francuskiego, uwieńczonego umową z 8 kwietnia 1904, ustała dotychczasowa opozycja Francji przeciw okupacji Egiptu²⁾, ta ostatnia przybrała charakter definitywny. Przeobrażenie okupacji w formalny protektorat przy sposobności obecnej wojny światowej było już tylko położeniem kropki nad i.

Dominujące stanowisko Anglii w Egipcie spoczywało aż do r. 1914 przedewszystkiem na fakcie obsadzenia kraju przez wojska angielskie. Ale siła tych ostatnich była stosunkowo nieznaczna, gdyż wynosiła przeciętnie tylko 6000 ludzi. Dopiero w ostatnim roku przed wybuchem wojny światowej rząd angielski w przewidywaniu nadchodzących wypadków wzmocnił znacznie armię okupacyjną. Ale i przedtem sama świadomość, że Anglia może dzięki swej bezwzględnej przewadze na morzu wzmocnić każdej chwili armię okupacyjną, musiała działać paraliżująco na próby oporu przeciw okupantowi. Mimo to jednak angielska siła zbrojna w Egipcie nie byłaby wystarczała do utrzymania kraju i jego rządu w uległości, zwłaszcza np. w momencie tak krytycznym, jak wojna burska, gdyby się polityce

1) Chodzi tu o uroczyście przyrzeczenie gabinetu Gladstone'a, że natychmiast po przywróceniu porządku i spokoju w Egipcie wojska angielskie kraj opuszczają.

2) W układzie z 8 kwietnia 1904 ustęp dotyczący Egiptu opiewa: „Rząd Jego Brytyjskiej Mości oświadcza, że nie ma zamiaru zmienić politycznego stanu Egiptu (to zdanie wyklucza ewentualną aneksję Egiptu przez Anglię). Rząd Francuskiej Republiki oświadcza ze swej strony, że nie chce stawiać przeszkód akcji W. Brytanii w tym kraju przez żądanie, by oznaczono termin dla brytyjskiej okupacji, lub w jakikolwiek inny sposób“.

angielskiej nie powiodło opanować głównych środków, mogących służyć do obrony przeciw okupantowi. W pierwszym rzędzie chodziło o armię egipską. Nadzwyczaj dogodnym było dla Anglii zawarte już w fermanie z 2 sierpnia 1879 ograniczenie armii egipskiej na stopie pokojowej do 18000 ludzi. Była to liczba nieproporcjonalnie mała w stosunku do 13-milionowej ludności Egiptu, który za Mehemeta Alego rozporządzał armią liczącą 277000 ludzi, w tem 130000 wojska regularnego. Jest jasnym, że przy niskim stanie prezencyjnym armii egipskiej obowiązująca ustawowo powszechna służba wojskowa nie może być w praktyce przeprowadzona, gdyż tylko niewielki procent popisowych znajduje dla siebie miejsce w istniejących kadrach. Ale i ta nieliczna armia egipska mogłaby się stać niebezpieczną dla trzykrotnie słabszej załogi angielskiej. Najskuteczniejszym środkiem dla zażegnania tego niebezpieczeństwa było dostać w swe ręce organizację armii egipskiej. Starania angielskie w tym kierunku były uwieńczone zupełnym powodzeniem. Okoliczności sprzyjały im przytem w wysokim stopniu. Bezpośrednim bowiem pretekstem do okupacji był bunt wojskowy przeciw kedywowi pod hasłem narodowym „Egipt dla Egipcyan“, kierowany przez Arabiego paszę. Toteż już w sześć dni po bitwie pod Tel el Kebir, która zadecydowała o klęsce egipskiego ruchu narodowego i o panowaniu angielskiem nad Nilem, kedyw za inspiracją angielską dekretem z 19 września 1882 rozwiązał armię egipską. Teraz było dla okupantów rzeczą łatwą wymóżyć na kedywie, żeby organizowanie nowej armii powierzono w zupełności oficerom angielskim. Kedyw pozostał wprawdzie nominalnie najwyższym wodzem (*oberster Kriegsherr*), cała armia była zaprzysiężona na jego imię, atoli faktyczne dowództwo spoczywało w ręku generalissimusa (po arabsku: *sirdar*), którym był zawsze angielski generał. Wszystkie kierownicze stanowiska w ministerjum wojny i w sztabie generalnym zajęli również oficerowie brytyjscy¹⁾; minister wojny był wprawdzie zawsze Egipcyaninem, ale też odgrywał zawsze tylko rolę dekoracyjną, oficerowie angielscy armii egipskiej byli oficjalnie mianowani przez kedywa, ale faktycznie wyznaczał ich rząd angielski, względnie jego przedstawiciel w Kairo. Dalej Anglicy zastosowali klasyczną zasadę *divide et impera*, którą już poprzednio, nauczeni fatalnem doświadczeniem powstania sipajów w r. 1857, wypróbowali z najlepszym skutkiem przy organizowaniu armii indyjskiej. Ażeby odebrać armii egipskiej charakter narodowy, wcielono do niej znaczną liczbę murzynów sudańskich i trochę Beduinów²⁾; pomiędzy

¹⁾ W całej armii egipskiej na 840 oficerów było w r. 1913 138 Anglików.

²⁾ Piechota egipska składała się z 9 batalionów fellahów po 4 kompanie, z 7 batalionów murzyńskich po 6 kompanii i z 2 batalionów arabskich

tymi elementami a fellahami egipskimi panuje od niepamiętnych czasów zajadły antagonizm. Ale i to jeszcze nie wydawało się okupantowi wystarczającym dla uchronienia się przed niespodziankami ze strony armii egipskiej. Jako dalsza gwarancja pod tym względem służył całkiem wyrafinowany system dyzlokacyi. W czasie pokoju nie było żadnych większych jednostek, niż batalion, szwadron i bateria. Ogromna większość armii egipskiej¹⁾ była stacyonowana w Nubii i Sudanie. Wszystkie posiadłości kedywa były podzielone na 13 okręgów wojskowych, z których atoli tylko jeden (okręg Kairo) przypadał na cały właściwy Egipt²⁾. Komendant okręgu wojskowego, które to stanowisko zajmowali wyłącznie oficerowie angielscy, zwykle w randze pułkownika, miał dowództwo nad wszystkimi wojskami w swym okręgu. Garnizony egipskie w poszczególnych miejscowościach były bardzo słabe i wynosiły z reguły nie więcej niż 1 batalion (przeważnie mniej), 1 szwadron lub 1 bateria³⁾. Natomiast cała armia okupacyjna była skoncentrowana w Kairo, Aleksandryi i Port Said. Małe oddziały egipskie, rozprószone po całym kraju, wystarczały do utrzymania porządku, ale w razie próby powstania przeciw rządowi okupacyjnym mogły być z łatwością zgniecione po kolei przez przeważające siły angielskie. W takich warunkach armia egipska okazała się posłusznym narzędziem polityki brytyjskiej. Na czele tej armii przy stosunkowo niewielkim udziale wojsk angielskich⁴⁾ Kitchener zmiażdżył mahdystów i zdobył Sudan. 35 lat okupacji Egiptu upłynęło dotąd bez żadnych poważniejszych wstrząśnień pomimo wzrastającego wśród ogółu ludności wrogiego nastroju dla okupanta. Niemniej atoli według doniesień dzienników niemieckich Anglicy uważali za wskazane po wybuchu wojny światowej rozbroić armię egipską. Jakoż nic o niej nie było słyhać w walkach, które się toczyły na półwyspie Sinai i na granicy trypolitańskiej.

po 2 kompanie, kawalerya z 1 szwadronu egipskiego i 4 sudańskich; w artylerii i broni technicznej byli pomieszani rekruci rozmaitego pochodzenia.

¹⁾ 14 batalionów piechoty, batalion piechoty na mulach, 5 kompanii piechoty na wielbłądach, 2 szwadrony kawaleryi, 4 baterie artylerii i batalion kolejowy.

²⁾ W okręgu Kairo stały tylko 4 bataliony piechoty, 3 szwadrony kawaleryi, 1 bateria artylerii polnej i 3 kompanie artylerii fortecznej.

³⁾ Wyjątek stanowiły garnizony Chartum (6 batalionów i 3 baterie) oraz Chendi (2 szwadrony i 1 bateria) w Sudanie. Dla utrzymania w ryzach tego ogromnego kraju z ludnością niespokojną i wojowniczą było koniecznym trzymać skoncentrowaną w jednym miejscu większą siłę zbrojną, by móc ją rzucić każdej chwili na zagrożony teren; stąd nagromadzenie wojsk w stolicy kraju. Ponieważ tam znajduje się także główna część armii angielskiej w Sudanie, przeto niebezpieczeństwo buntu oderwanych od gruntu ojczystego wojsk egipskich jest niewielkie.

⁴⁾ Wojska angielskie stanowiły zaledwie 1/8 korpusu ekspedycyjnego.

Jeżeli chodzi o administrację cywilną, to wpływ brytyjski nie miał również żadnego prawnego uzasadnienia, lecz tylko czysto faktyczne, które jednak w zupełności wystarczało. Pod naciskiem Anglii kedyw musiał przyjąć do swej służby cały szereg urzędników angielskich. Z pośród nich największą rolę odgrywają t. zw. doradcy. Poczawszy od ministerstwa skarbu stopniowo wszystkie ministerya egipskie otrzymały angielskiego doradcę. Urzędnik ten nie posiada prawnie żadnej egzekutywy i ma wyłącznie kompetencję doradczą, niemniej atoli jest faktycznym kierownikiem odnośnego departamentu. Prócz tego po r. 1904 zaczęto mianować coraz więcej angielskich podsekretarzy stanu wyposażonych formalnie w egzekutywę. Doradcy i podsekretarze stanu mają prawo obecności na posiedzeniach rady ministrów. Na prowincyi dodani do pomocy gubernatorom urzędnicy brytyjscy zajmują wobec nich podobne stanowisko, jak doradcy wobec ministrów. Prócz tego na czele policyi jako generalny inspektor stanął angielski generał; kraj cały podzielono na trzy obwody policyjne, których zarząd powierzono również Anglikom, wreszcie w większych miastach zamianowano europejskich inspektorów, oczywiście przeważnie angielskiej narodowości. Trzeba tu jednak zaznaczyć z całym naciskiem, że wszyscy ci urzędnicy są funkcyonaryuszami państwowymi egipskimi a nie brytyjskimi. Mianowanie i usuwanie ich należało wyłącznie do kedywa i jego ministrów. Rząd angielski nie miał żadnego prawa mieszania się w te sprawy. Tęsamem naturalnie także brytyjski agent dyplomatyczny nie miał żadnej władzy nad urzędnikami egipskimi narodowości angielskiej, którzy byli wszyscy podporządkowani hierarchicznie egipskim ministrom, względnie gubernatorom prowincyi. W rzeczywistości ci urzędnicy byli panami całej administracyi. To stanowisko zawdzięczają wyłącznie politycznej przewadze, jaką ich kraj macierzysty posiada w Egipcie dzięki faktowi okupacyi. Lord Cromer tak charakteryzuje ich sytuację wobec żywołów krajowych: „Doznawali (urzędnicy brytyjscy) poparcia dyplomatycznego. Ponadto, i to jest może jeszcze ważniejszym od samego poparcia, wszyscy interesowani odczuwali, że w rezerwie stała możliwość silniejszego poparcia, niż go faktycznie użyczono“. O t. zw. doradcach powiada lord Cromer: „Niema specjalnego systemu, by wymusić przyjęcie ich rad. Można tylko powiedzieć, że gdyby ich rady miały być systematycznie odrzucane, wywołałoby to niezadowolenie rządu brytyjskiego, i że tenże znalazłby prawdopodobnie odpowiednie drogi i środki, by dać odczuć to niezadowolenie“. Oględnie jest tu wyrażona zupełna niemoc Egiptu wobec państwa okupacyjnego. Przy takim stanie rzeczy angielski konsul generalny był rzeczywistym szefem całej administracyi

egipskiej. Gdyby jakikolwiek urzędnik angielskiej narodowości zechciał wyłamać się z przepisanej przez niego linii postępowania, wystarczałaby mała interwencja dyplomatyczna u rządu egipskiego i dotyczący urzędnik wyleciałby od razu ze swego stanowiska.

W ostatecznym rezultacie okazuje się, że Egipt, będąc prawnie państwem wasalskiem Turcyi, był od niej politycznie całkiem niezawisły a natomiast wskutek okupacji był zależny nawet wręcz podlegał W. Brytanii, której żądania były dla niego faktycznie rozkazem. Sprzeczność tę pomiędzy położeniem prawnym a faktycznym usunięto w listopadzie 1914 r. po przyłączeniu się Turcyi do mocarstw centralnych. Jeszcze gdy Turcja była neutralna, stan rzeczy w Egipcie był nie do utrzymania. Aby zapobiedz niebezpiecznej dla siebie agitacji reprezentantów dyplomatycznych Niemiec i Austro-Węgier, generał komenderujący armią okupacyjną uciekł się do niesłychanego gwałtu i zarządził przymusowe wydalenie ich z kraju. Napróżno ci ostatni protestowali, powołując się na otrzymane od Wysokiej Porty exequatur, która jedyna miała prawo im je odebrać. Egipski minister spraw zagranicznych oświadczył, że jest bezsilny wobec przemocy i że nie może gwałtowi zapobiedz. Z chwilą, kiedy Anglia wypowiedziała wojnę Turcyi, Egipt był prawnie zobowiązany do udziału w wojnie przeciw mocarstwu okupacyjnemu. Temu Anglicy położyli koniec i to w sposób wielce charakterystyczny dla kwestyi państwowości i niepodległości. Egipt ogłosił państwem niepodległym, ale pod swoją opieką. W miejsce zdetronizowanego kedywa, który to tytuł oznaczał wicekróla, na tronie egipskim zasiadł jego stryj, Hussein Kamel, jako sultan. Ta zmiana tytułu symbolizuje świeżą niepodległość prawną państwa egipskiego. Atoli ta niepodległość szła w parze z formalnym sankcjonowaniem politycznej zawisłości i podległości Egiptu wobec brytyjskiego protektora. Ogłoszenie protektoratu przez Anglię nie wprowadziło do dotychczasowej maszyny państwowej żadnych modyfikacji, z jednym, co prawda bardzo znaczącym wyjątkiem. Mianowicie zniesiono ministerjum spraw zagranicznych jako niepotrzebne, gdyż Anglia objęła opiekę nad interesami Egiptu na zewnątrz. Ze taka niepodległość nie jest ideałem egipskiego ruchu narodowego, jest jasnym. Wszyscy przywódcy tego ruchu, którzy przeważnie schronili się do Europy (głównie Szwajcaryi) oświadczyli się za utrzymaniem dotychczasowego stosunku wasalstwa wobec Porty.

Okupacja wojskowa, która stwarza dla państwa, będącego jej przedmiotem, jedynie stan zawisłości faktycznej, jest naturalnym przejściem do form, w których ta zawisłość znajduje także wyraz prawny, jak protektorat i protekcja; bardzo

często też je poprzedza albo im towarzyszy. Już poprzednio, zaznaczyliśmy, że nawet z punktu widzenia prawnego granica pomiędzy protekcyą i protektoratem jest całkiem płynna¹⁾. Pod względem politycznym granica ta w zupełności się zaciera, jak to się okaże na szeregu przykładów przytoczonych poniżej; dla tego nie będziemy jej wcale uwzględniać przy rozważaniu strony politycznej protektoratu i protekcyi. Wykazaliśmy na swem miejscu, że protektorat i protekcyja pozostawiają nietkniętą niepodległość prawną odnośnego państwa i ograniczają tylko jego niezawisłość. Inaczej atoli rzecz się ma pod względem politycznym. Zarówno protekcyja jak protektorat zazwyczaj podporządkowuje faktycznie protegowanego protektorowi. Jednakowoż taki obrót rzeczy nie jest konieczny i niekiedy nie następuje. Znamy przykłady, gdzie stosunek opiekuńczy — tą nazwą obejmujemy protekcyę i protektorat — nie pociąga za sobą zatraty niepodległości politycznej państwa protegowanego. Wchodzą tu w grę rozmaite czynniki, z których najważniejszym obok stosunku sił pomiędzy protektorem i protegowanym jest stopień i zakres zawisłości tego ostatniego, wynikający z protektoratu. Pod tym względem mogą zachodzić ogromne różnice, wszystkie atoli znane nam z historii odmiany protektoratu i protekcyi dadzą się podzielić na dwie grupy zależnie od tego, czy zawisłość państwa protegowanego od protektora rozciąga się tylko na jego sprawy zewnętrzne, czy także i na wewnętrzne. Każda z tych grup obejmuje znowu cały szereg odcieni, istnieją też formy przejściowe od pierwszej do drugiej. Jest oczywiste, że zawisłość protegowanego od protektora jest w pierwszej grupie zasadniczo mniejsza niż w drugiej. Najmniejszy stopień zawisłości zachodzi wówczas, gdy państwo protegowane zachowuje w zupełności prawo wykonywania władzy państwowej na zewnątrz, to znaczy w stosunku do innych państw, względnie podmiotów prawa międzynarodowego. Chodzi tu w szczególności o prawo wysyłania i przyjmowania reprezentantów dyplomatycznych (t. zw.

¹⁾ Charakterystycznym objawem jest pod tym względem zupełna sprzeczność zapatrywań na istotę protekcyi i protektoratu i na różnicę pomiędzy nimi wśród teoretyków prawa publicznego. Podczas gdy np. Rehm uważa protekcyę w przeciwieństwie do protektoratu za stosunek równorzędności pomiędzy dotyczącymi państwami, który też nie narusza wcale niepodległości państwa protegowanego, to z drugiej strony Bornhak przypisuje protekcyi zupełne unicestwienie suwerenności (w znaczeniu niepodległości) państwa znajdującego się pod protekcyą a w następstwie odmawia temu ostatniemu charakteru państwa zgodnie ze swym zasadniczym poglądem, wedle którego niepodległość na zewnątrz jest istotną cechą państwowości. Natomiast protektorat, który według Rehma jest stosunkiem podległości państwa protegowanego względem protektora, według Bornhaka jest naodwrot stosunkiem równorzędności nie unicestwiający niepodległości, a temsamem i państwowości protegowanego.

prawo legacyi czynne i bierne) i konsularnych, zawierania traktatów międzynarodowych, prowadzenia wojny i t. d. Jako minimum zobowiązań protegowanego wobec protektora w zamian za zobowiązanie tego ostatniego do ochrony protegowanego, stanowiące istotę wszelkiego stosunku opiekuńczego, należy uważać wstrzymanie się od wszelkich aktów, któreby mogły wyrządzić szkodę protektorowi, a więc zwłaszcza od przymierza z jego przeciwnikami politycznymi lub zgoła otwartymi nieprzyjaciółmi; państwo protegowane nie może jednym słowem prowadzić polityki zagranicznej, zwróconej przeciw protektorowi. W związku z tem także w polityce wewnętrznej państwo protegowane nie może naruszać uprawnionych interesów protektora; co najmniej jest niedopuszczalne upośledzenie państwa opiekuńczego w porównaniu z innymi państwami. Jeżeli skrępowanie niezawisłości państwa protegowanego ogranicza się do powyższego minimum, w takim razie jest dość nieznaczne, nie sięga nawet tak daleko, jak to ma miejsce w zwykłych przymierzach międzynarodowych, które zobowiązują aliantów do wzajemnej czynnej pomocy przynajmniej w razie pewnych ewentualności. W omawianym teraz wypadku państwo protegowane nie traci wcale swej niepodległości politycznej skutkiem stosunku opiekuńczego ¹⁾. Ale podobnie luźny protektorat lub protekcyja należą do bardzo rzadkich zjawisk. Jako przykład można przytoczyć Genuę, króla w ciągu wieków średnich i nowożytnych oddawała się z kolei pod opiekę rozmaitych mocarstw, przyczem jej zależność od tych ostatnich przeważnie nie sięgała poza określoną powyżej miarę. W podobnym położeniu znajdowało się także księstwo Monaco pod kolejną opieką Florencyi, króla francuskiego, cesarza Karola V., znowu Francyi i w końcu (aż do r. 1860) Sardynii.

Wyższy stopień zależności państwa protegowanego od protektora zachodzi wówczas, jeżeli pierwsze jest zobowiązane do czynnej pomocy bądź w razie ataku na protektora, bądź w razie jakiegokolwiek wojny tego ostatniego. Chodzi tu więc o zobowiązania, odpowiadające przymierzu bądź odpornemu, bądź zaczepno-odpornemu. Ten drugi wypadek był w dziejach znacznie częstszy. W starożytności np. państwa protegowane Rzymu ²⁾ były zobowiązane do pomocy zbrojnej na każde wezwanie protektora. Podobnie rzecz się miała z państwami zale-

¹⁾ Nie wyklucza to oczywiście możliwości, że z innych powodów — np. z powodu własnej słabości lub wielkiej przewagi materialnej protektora — państwo protegowane faktycznie musi słuchać rozkazów protektora, a tem samem jest pozbawione niepodległości politycznej.

²⁾ Bardzo liczni w ostatnich wiekach republiki „sprzymierzeńcy“ Rzymu z wyjątkiem Związku Italskiego znajdowali się w położeniu, które odpowiada w zupełności nowoczesnemu protektoratowi.

znemi od Francji za czasów Rewolucji i Cesarstwa. Ograniczenie niezawisłości zewnętrznej tych państw szło jeszcze dalej, albowiem nie wolno im było prowadzić na własną rękę wojny i zawierać przymierzy politycznych¹⁾. Ta zawisłość w dziedzinie polityki zagranicznej może obejmować całokształt tej ostatniej; np. w traktacie z 15 marca 1874, na mocy którego Francja uzyskała protektorat nad Annamem, artykuł 3 stanowił, że król Annamu ma „uzgodnić swą politykę zagraniczną z polityką francuską i niczego nie zmieniać w swych obecnych stosunkach dyplomatycznych“. Takie ogólne sformułowanie zawisłości protegowanego od protektora idzie z jednej strony niewątpliwie dalej, niż proste zobowiązanie do pomocy wojennej w każdym wypadku lub nawet do niezawierania przymierzy politycznych i do nieprowadzenia wojny bez zgody protektora, z drugiej atoli strony nie zobowiązuje wyraźnie protegowanego do czynnego udziału w wojnach protektora i pod tym względem jest dla pierwszego mniej uciążliwe. Wszystkie powyższe ograniczenia niezawisłości w sprawach zewnętrznych mogą zachodzić także we wzajemnych stosunkach państw ze sobą równorzędnych na zasadzie zwykłego przymierza międzynarodowego. Ale od przymierza opartego na równouprawnieniu kontrahentów (*foedus aequum* według terminologii rzymskiej) stosunek opiekuńczy, odpowiadający całkiem starożytnemu *foedus iniquum*, różni się tem, że rozdziela nierównomiernie i jednostronnie zawisłość pomiędzy protektora i protegowanego. We wszystkich sprawach, w których stosunek opiekuńczy ustanawia taką zawisłość, decyzja należy do protektora, protegowany zaś winien się do niej dostosować. Decyzja ta ma dla protegowanego faktycznie lubo nie prawnie charakter rozkazu. Dlatego stosunek opiekuńczy, wyjąwszy jego najłagodniejszą formę, wspomnianą na początku, wyklucza polityczną niepodległość protegowanego, ma się rozumieć pod warunkiem, że protektor jest dość silny, by wymusić wykonanie zobowiązań, ciążących na protegowanym.

W dotychczas omawianych postawach stosunku opiekuńczego państwo protegowane zachowało w całości wykonywanie władzy państwowej na zewnątrz (suwerenności zewnętrznej) pomimo wszelkich ograniczeń swobody w tem wykonywaniu i pomimo kontroli ze strony protektora. Bez porównania dotkliwszą staje się zawisłość państwa, które musi oddać protektorowi wykonywanie swej suwerenności zewnętrznej w całości lub części. W tym wypadku obrona interesów państwa protegowanego na zewnątrz należy do protektora. Ten ostatni ma wpraw-

¹⁾ Takie ograniczenie nakładał także starożytny Rzym niektórym swoim „sprzymierzeńcom“, np. Kartaginie na mocy pokoju z r. 201 przed Chr.

dzie obowiązek, wypływający zarówno z samej istoty stosunku opiekuńczego, jak i z traktatu, będącego jego podstawą prawną, bronić sumiennie i lojalnie interesów protegowanego; w praktyce atoli protektor, którego działalność usuwa się w tym względzie (w przeciwieństwie do opiekuna w prawie prywatnym) z pod wszelkiej kontroli, postępuje tak, jak tego wymaga jego własny interes, i podporządkowuje mu, a w razie sprzeczności poświęca bez skrpułów interes protegowanego. Współczesny protektorat kolonialny jest przeważnie oparty na zasadzie reprezentacji protegowanego przez protektora w stosunkach zewnętrznych. Ale tensam stan rzeczy istniał także w niektórych wypadkach „protekcji“ nad państwami europejskimi, jak Rzeczpospolita Krakowska (1815—1846) i Rzeczpospolita Wysp Jońskich (1815—1863). W tej formie protektoratu i protekcji należy odróżnić dwie odmiany — zależnie od tego, czy protektor obejmuje wykonywanie suwerenności zewnętrznej protegowanego w zupełności lub tylko częściowo. W tym ostatnim wypadku protegowany może np. zachować prawo przyjmowania obcych posłów (t. zw. bierne prawo legacji) i konsulów bez prawa utrzymywania swych przedstawicieli w innych państwach; jako przykład może służyć Tunis na podstawie układu w Bardo z 12 maja 1881 r., Marokko na podstawie umowy z r. 1912. Daleko częstszą jest, zwłaszcza obecnie, druga ewentualność, mianowicie że wykonywanie suwerenności zewnętrznej protegowanego przechodzi w całości na protektora; jako przykład można przytoczyć Madagaskar (traktat z 17 grudnia 1885) aż do aneksji przez Francję w r. 1896, dalej przeważną większość protektoratów angielskich, z przeszłości także Rzeczpospolitą Krakowską i Wyspy Jońskie. Jeżeli reprezentacja państwa protegowanego na zewnątrz znajduje się w całości w ręku protektora, wówczas ten ostatni może przedsięwziąć w imieniu protegowanego wszelkie akty międzynarodowe, chyba że traktat dotyczący stosunku opiekuńczego wymaga dla niektórych z nich (np. wypowiedzenia wojny) wyraźnej zgody protegowanego. W jaką podległość względem państwa opiekuńczego taki stan rzeczy oddaje państwo protegowane, nie potrzeba tu szerzej wywodzić.

We wszystkich powyżej omówionych formach protekcji i protektoratu zawisłość państwa protegowanego od protektora dotyczyła jedynie stosunków zewnętrznych. Wskazaliśmy poprzednio, że ta zawisłość pociąga za sobą z reguły także utratę niepodległości politycznej. Jednakowoż jeżeli chodzi o państwa, których stosunki z zagranicą są nierozwinięte i bez wielkiego znaczenia i którym protektorat nie nakłada pozytywnych świadczeń na rzecz protektora, jak np. pomoc wojenną, to istnieje możliwość, że państwo protegowane nie potrzebuje się zbytnio

oglądać na protektora, ani tem mniej przyjmować od niego jakichkolwiek rozkazów. Państwo takie zachowałyby pomimo protektoratu swą polityczną niepodległość. Np. Kambodża w latach 1863—1884, Annam w latach 1874—1884, Madagaskar w latach 1885—1896 mógłby uchodzić pomimo francuskiego protektoratu za państwo niepodległe, gdyż protektor miał mało sposobności do ingerencji ani też dość siły, by zmusić odnośne państwo protegowane do uległości. Jeżeli wierzyć publicystom francuskim, to rządy wspomnianych państw nie tylko lekcewały sobie powagę protektora, lecz nawet naruszały wielokrotnie w sposób jaskrawy jego interesy, chronione już nie tylko przez układ o protektoracie, lecz nawet przez ogólne prawo międzynarodowe. Wynikłe stąd zatargi doprowadziły do wojny pomiędzy Francją i Annamem (1882—1883) i Madagaskarem (1894—1895). W następstwie wojny Madagaskar stał się zwykłą kolonią francuską, natomiast Annam musiał przyjąć na mocy traktatu z 6 czerwca 1884 protektorat daleko uciążliwszy niż poprzednio. Ten traktat, podobnie jak równoczesny układ z Kambodżą z 17 czerwca 1884, dostarcza charakterystycznego przykładu protektoratu drugiego typu, ograniczającego nie tylko zewnętrzną ale i wewnętrzną suwerenność państwa protegowanego.

Jako formę przejściową od pierwszego do drugiego typu stosunku opiekuńczego należy uważać wypadek, gdzie wpływ protektora na wewnątrz państwa protegowanego ogranicza się prawnie tylko do okupacji wojskowej. Poprzednio jednak wykazaliśmy, jak zabójczo działa obca okupacja na polityczną niepodległość nawet państw całkiem niezawisłych pod względem prawnym. Odnosi się to naturalnie w jeszcze wyższym stopniu do państw znajdujących się pod obcą opieką. Jako przykład może posłużyć Tunis w pierwszych latach francuskiego protektoratu. Traktat w Bardo poza prawem utrzymywania załogi francuskiej na terytorium Tunisu nie przyznawał Francji żadnej ingerencji w sprawy wewnętrzne tego kraju. Dopiero traktat w Marsa z 8 czerwca 1883 zainicjował zmianę pod tym względem w kierunku coraz większego wpływu Francji na administrację wewnętrzną Tunisu. Prawie wszystkie współczesne protektoraty kolonialne ograniczają w mniejszym lub większym stopniu suwerenność wewnętrzną państwa protegowanego na rzecz protektora, zwłaszcza w dziedzinie sądownictwa i skarbowości. Podobnie jak przy ograniczeniu suwerenności zewnętrznej i tutaj da się odróżnić zasadniczo mniejszy i większy stopień uzależnienia. Pierwszy wypadek zachodzi wówczas, gdy protektorowi przysługuje tylko prawo kontroli ewentualnie także kierownictwa administracją protegowanego, którą ten ostatni wykonuje sam we własnym imieniu. W tem położeniu znajdowały się niektóre państwa pro-

tegowane Francji rewolucyjnej i napoleońskiej, także Anglia ograniczała się często do kontroli gospodarki państw pozostających pod jej opieką, z najnowszej doby należy tutaj francuski protektorat nad Marokkiem¹⁾. Niekiedy jednak kontrola ze strony protektora jest tak silna, że poddaje w zupełności pod jego władzę organa państwa protegowanego, jak to np. miało miejsce z wyspami Tahiti na mocy układu z 5 sierpnia 1847. Mimo to musimy uznać w zasadzie, że ta druga forma stosunku opiekuńczego w wyższym stopniu uzależnia protegowanego od protektora, niż to ma miejsce tam, gdzie protektor posiada tylko prawo kontroli lub nawet kierownictwa. Oczywiście ta zasada jest słuszna tylko *ceteris paribus*, to znaczy, jeżeli chodzi o te same dziedziny życia państwowego. Zachodzi wobec tego możliwość, że państwo protegowane, w którym protektor wykonuje tylko kontrolę nad administracją, jak np. wyżej wspomniane królestwo Tahiti, znajduje się w daleko większej zależności od niego, niż państwo, które odstąpiło protektorowi wykonywanie niektórych swych praw zwierzchniczych na wewnątrz. Zależy to od stopnia i rozciągłości obcej kontroli, względnie kierownictwa z jednej strony oraz od znaczenia praw zwierzchniczych, których wykonywanie jest w ręku protektora, dla samodzielności politycznej protegowanego z drugiej strony. Współczesne protektoraty kolonialne przeważnie oddają protektorowi wykonywanie niektórych funkcji państwowych w kraju protegowanym, w pierwszym rzędzie sądownictwa²⁾, następnie skarbowości oraz działów technicznych, jak poczta, telegraf, komunikacja, roboty publiczne, górnictwo i t. d.³⁾. Bardzo często forma ingerencji protektora w sprawy wewnętrzne protegowanego posiada charakter mieszany, to znaczy, że protektor niektóre działy zarządu wewnętrznego bierze w swe ręce, co do innych zaś ogranicza się do kontroli i kierownictwa.

W bardzo charakterystyczny sposób umieli Francuzi w Tu-

¹⁾ O ile chodzi o protektorat kolonialny Anglii i Francji, wszędzie sądownictwo nad poddanymi tych państw w krajach protegowanych znajduje się w rękach organów protektora. Ale tansom stan rzeczy istniał lub istnieje także w państwach całkiem niepodległych politycznie, jak Turcja, Chiny, Japonia, w których na zasadzie t. zw. kapitulacji państwa europejskie uzyskały wyjęcie swych poddanych z pod jurysdykcji krajowej. Dlatego można tę okoliczność pominąć przy ocenie stosunku protektoratu do suwerenności wewnętrznej protegowanego.

²⁾ Państwa współczesne, uprawiające politykę kolonialną, zwłaszcza Anglia i Francja, w prawie wszystkich państwach przez siebie protegowanych stopniowo rozszerzyły swe sądownictwo, które pierwotnie obejmowało z reguły własnych poddanych, na wszystkie sprawy cywilne i karne, w których są zainteresowani nietubyley.

³⁾ Jako przykład mogą służyć postanowienia traktatu z 6 czerwca 1884 i konwencji z 18 lutego 1885 pomiędzy Francją i Annamem.

nisie rozszerzyć swój wpływ poza granice ustanowione przez traktaty normujące protektorat. Metoda stosowana przytem jest całkiem analogiczna do tej, którą Anglicy posługiwali się w Egipcie. Modyfikacye w porównaniu z tą ostatnią mają swe źródło w okoliczności, że Francya miała do czynienia z krajem protegowanym, Anglia natomiast z krajem od siebie prawnie całkiem niezawisłym. W Tunisie Francuzi wzięli w swe ręce także tę część władzy państwowej, której wykonywanie formalnie pozostawili bejowi, a to w ten sposób, że najważniejsze stanowiska w rządzie i administracyi beja obsadzili obywatelami francuskimi, którzy — i w tem leży różnica w porównaniu w Egipcie — są od rządu francuskiego zawiśli także pod względem prawnym. I tak rezydent generalny Republiki w Tunisie i jako taki hierarchicznie podlegający jej rządowi jest równocześnie tunetańskim prezydentem ministrów i ministrem spraw zagranicznych. Żaden akt prawno-państwowy beja nie jest ważny, jeżeli nie jest kontrasygnowany przez prezydenta ministrów. Tunetańskim ministrem wojny jest francuski generał dowodzący armią okupacyjną. Cała korespondencya rządu beja musi przechodzić przez ręce sekretarza generalnego, którym jest pierwszy sekretarz rezydenta francuskiego. Najważniejsze stanowisko rządowe zajmują Francuzi. Na prowincyi każdy kaid (gubernator) ma dodanego sobie do boku francuskiego kontrolora, któremu podlega policya. Przy takim stanie rzeczy lord Cromer mógł z całą słusznością nazwać państwo beja politycznie częścią Francyi na równi z departamentem Sekwany. Logicznie jest możliwem, że protektor doprowadzi proces wchłaniania państwa, pozostającego pod jego opieką, do ostatecznych konsekwencyi, możliwych bez formalnej aneksyi, to znaczy, że obejmie w swój zarząd wszystkie dziedziny życia państwowego w kraju protegowanym. Protektorat francuski nad Kambodżą według postanowień traktatu z 17 czerwca 1884, oraz nad Dahomeyem na mocy układu z 29 stycznia 1894 stworzył dla tych państw sytuację niedaleką od tej ostateczności. Dlatego we francuskiej literaturze prawa publicznego przeważa zapatrywanie, że wspomniane kraje straciły wogóle charakter państw i stały się zwykłemi posiadłościami francuskimi, temsamem zaś niema mowy o prawdziwym protektoracie nad nimi, albowiem stosunek opiekuńczy może istnieć tylko pomiędzy rzeczywistemi państwami. Pogląd taki jest, o ile chodzi o stronę prawną kwestyi, niewątpliwie błędny. Stosunek opiekuńczy, nawet doprowadzony do najskrajniejszych konsekwencyi, nie narusza istotnych cech państwowości kraju protegowanego. Ten ostatni zachowuje własne terytoryum i własnych poddanych, samodzielny podmiot władzy państwowej i osobnego władcę. Władza państwowa w takim

kraju, lubo w całości wykonywana przez protektora, pozostaje własnością protegowanego. Co więcej, odnośny kraj pozostaje nie tylko państwem, ale także państwem prawnie niepodległym, albowiem wszelki stosunek opiekuńczy, nawet jeżeli protektor zagarnął wykonywanie całej władzy państwowej protegowanego, pozostaje stosunkiem obligatoryjnym pomiędzy równymi sobie podmiotami prawnymi, nie zaś stosunkiem władztwa pomiędzy panującym a poddanym i dlatego nie znosi bynajmniej niepodległości prawnej państwa protegowanego. Ten stan rzeczy prawny może mieć pewne moralne znaczenie, w pewnych warunkach, n. p. gdyby państwu protegowanemu udało się wyswobodzić z pod zależności od protektora, mógłby nawet nabrać praktycznego znaczenia, przede wszystkim wskutek utrzymania ciągłości prawno-państwowej odnośnego organizmu politycznego w czasie przed i po zrzuceniu obcego jarzma, niemniej atoli państwo, któreby oddało wykonywanie całej swej władzy protektorowi, pod względem politycznym stałoby na równi ze zwykłymi posiadłościami tego ostatniego. Podobny stan rzeczy może zresztą nastąpić także bez formalnego przelania na protektora prawa wykonywania władzy państwowej kraju stojącego pod jego opieką, a to przez czysto faktyczne opanowanie organów rządowych protegowanego w połączeniu z okupacją wojskową, jak tego przykład widzieliśmy w Tunisie.

Obok powyżej opisanych dwóch form zasadniczych stosunku opiekuńczego, z których pierwsza uzależnia protegowanego od protektora na punkcie wykonywania praw zwierzchniczych na zewnątrz, druga zaś rozciąga to uzależnienie także na stosunki wewnętrzne, jest logicznie dopuszczalna jeszcze trzecia, która by dawała protektorowi wpływ, może nawet bardzo znaczny, na sprawy wewnętrzne protegowanego, natomiast tylko niewielki na jego stosunki zewnętrzne. W praktyce atoli nie spotykamy przykładu podobnego protektoratu albo protekcji. Tłómaczy się to bardzo prosto. Stosunek opiekuńczy wbrew swej nazwie służy wręczystości przede wszystkim interesom protektora, które wymagają w pierwszym rzędzie uzależnienia protegowanego w dziedzinie polityki zagranicznej, dopiero w drugiej linii wpływu na jego sprawy wewnętrzne. Te ostatnie obchodzą protektora głównie, o ile mogą oddziaływać na osiągnięcie tamtego najważniejszego celu, w szczególności, o ile dzięki wpływowi na nie protektor może sobie zapewnić bezwzględna uległość protegowanego. Omawiana tu ewentualność mogłaby się urzeczywistnić jedynie w razie, gdyby protektorowi więcej leżało na sercu dobro protegowanego niż własny interes. Tak bezinteresowny protektor nie jest nam dotąd w dziejach znany. Natomiast inna forma połączenia państw, t. zw. akcesya,

reprezentowana przez wzajemny stosunek Prus i księstwa Waldeck od układu z 18 lipca 1867 dostarcza przykładu państwa, które oddało prawie całą wewnętrzną administrację w ręce obce, zachowując natomiast wykonywanie praw zwierzchniczych na zewnątrz (oczywiście w ramach konstytucji Północno-niemieckiego Związku, a następnie Rzeszy Niemieckiej). Od stosunku opiekuńczego akcesya różni się tem, że jej oficjalnym celem nie jest ochrona dotyczącego państwa przed niebezpieczeństwami od zewnątrz i wewnątrz, co byłoby zbyt cieżnym wobec ciążącego na Rzeszy obowiązku ochrony jej państw składowych, lecz „sprowadzi dla księstw Waldeck i Pymont ulgę w ciężarach, nałożonych im przez ich przynależność do Rzeszy Niemieckiej“. Dalsza różnica w porównaniu z protektoratem i protekcyą leży w tem, że stosunek opiekuńczy jest zazwyczaj ustanowiony na nieokreślony przeciąg czasu bez możności jednostronnego wypowiedzenia, podczas gdy układ dotyczący akcesyi księstwa Waldeck do państwa pruskiego obowiązuje tylko na lat dziesięć; po upływie tego terminu Waldeck może odzyskać zupełną niezawisłość od Prus. Ze król pruski mógł pozostawić księciu Waldeck wykonywanie władzy państwowej na zewnątrz, tłumaczy się brakiem większego znaczenia politycznego tego prawa wobec przynależności księstwa do Rzeszy. Dla Prus większą wartość miało objęcie wewnętrznej administracji, dokonane na mocy akcesyi, gdyż rozszerzyło władzę króla pruskiego na kraj coprawda niewielki, ale dotąd od Prus niezawisły, a temsamem stanowiło dla tych ostatnich realną zdobycz polityczną.

Jeżeli stosunek opiekuńczy z reguły nietylko ogranicza w wysokim stopniu niezawisłość prawną, a zwłaszcza polityczną państwa protegowanego, lecz także niweczy jego polityczną niepodległość i skutkiem tego stwarza jaskrawe przeciwieństwo pomiędzy stanem rzeczy prawnym a faktycznym, to pokrewna pod wielu względami gwarancya zazwyczaj krępuje tylko niezawisłość prawną i polityczną odnośnego państwa, natomiast nie pozbawia go niepodległości politycznej, nie mówiąc oczywiście o prawnej, która w każdym wypadku pozostaje nietkniętą. Atoli zależnie od tego, czy gwarancya dotyczy tylko sytuacji międzynarodowej państwa, będącego jej przedmiotem, czy też jego stosunków wewnętrznych, także następstwa polityczne gwarancyi i jej oddziaływanie na niepodległość i niezawisłość polityczną danego państwa są zgoła różne. W pierwszym wypadku gwarancya może mieć zastosowanie w różnych dziedzinach życia międzynarodowego; wystarczy tu wspomnieć o najważniejszych z punktu widzenia politycznego rodzajach gwarancyi. Więc przedewszystkiem może być zagwarantowana niezawisłość i całość terytoryalna pewnego państwa. Dla tego

ostatniego jest to najmniej uciążliwa forma gwarancyi, zazwyczaj nawet pożądana. Pociąga za sobą skrępowanie jego niezawisłości tylko w razie, jeżeli zabrania mu wyzbycia się niezawisłości (n. p. przez zawarcie unii realnej, wejście w skład państwa złożonego, przyjęcie protektoratu i t. p.) lub gwarantowanego terytorium (przez cesyę, zamianę, sprzedaż i t. p.), przyczem państwo stojące pod gwarancyą może mieć obowiązek przeszkodzenia ewentualnie siłą naruszeniu swej niezawisłości lub nietykalności swego terytorium. Natomiast niezawisłość wchodzącego w grę państwa nie doznaje żadnego uszczerbku przez gwarancyę, jeżeli ta ostatnia nie zawiera powyższych zobowiązań ze strony państwa gwarantowanego i jeżeli staje się efektywną jedynie na jego żądanie. Dla takiego państwa powstaje sytuacja uprzywilejowana; wszystkie prawa są bowiem po jego stronie, wszystkie obowiązki po stronie gwarantów. Wypada atoli zaznaczyć, że traktaty, gwarantujące niezawisłość i całość terytorjalną, okazały się przeważnie bardzo kruchymi i dlatego ich wartość praktyczna jest mocno problematyczna. Dość przypomnieć gwarancyę daną przez kongres wiedeński państwom niemieckim, przez kongres paryski ¹⁾ Turcyi, przez Austryę, Francję, Wielką Brytanię, Prusy, Rosyę i Szwecyę Danii na mocy traktatu z 8 maja 1852; we wszystkich tych wypadkach stan rzeczy gwarantowany uległ gwałtownemu naruszeniu, żaden zaś z gwarantów nie wypełnił ciężącego na nim obowiązku i nie uczynił żadnego poważnego wysiłku dla zapobieżenia temu, co więcej, sprawcą pogwałcenia było za każdym razem państwo gwarantujące ²⁾. Gwarantowana przez Francję, Anglię i Rosyę przez układ z 7 maja 1831 i układ tych państw z Danią z 13 lipca 1863 niezawisłość Grecyi doznała w obecnej wojnie światowej najsroższego ciosu właśnie od gwarantów. Fakta te tłumaczą się zasadniczym charakterem gwarancyi. Podobnie jak stosunek opiekuńczy, tak i gwarancya ma oficjalnie na celu w pierwszym rzędzie interes państwa, będącego jej przedmiotem, w rzeczywistości natomiast interes mocarstw gwarantujących. Otóż gwarancya niezawisłości i nietykalności terytorjalnej odpowiada najbardziej interesowi państwa gwarantowanego, atoli

¹⁾ Zarówno ogólny traktat paryski z 30 marca 1856 w artykule 7, jak i specjalna umowa pomiędzy Austryą, Francją, Wielką Brytanią i Turcyą z 15 kwietnia 1856 gwarantowały niezawisłość i nietykalność państwa oomańskiego. W umowie z 15 kwietnia 1856 kontrahenci zobowiązali się wzajemnie do utrzymania ewentualnie z bronią w rękę postanowień traktatu.

²⁾ Postanowienia kongresu wiedeńskiego dotyczące Niemiec zostały obalone przez Prusy w r. 1866 (zabór Hannoweru, Hesyi, Nassan i Frankfurtu!), obrabowanie Danii ze Szlezewiku, Holsztynu i Lauenburga wbrew traktatowi z 8 maja 1852, było dziełem Prus i Austryi, wielka amputacja, dokonana na terytorium Turcyi w r. 1878, była dziełem Rosyi.

zarazem może najłatwiej popaść w sprzeczność z interesem gwaranta¹⁾, który w takim razie przechodzi bez skrupułów do porządku dziennego nad swemi zobowiązaniami.

Daleko bardziej krępuje niezawisłość państwa gwarantowanego gwarancya jego neutralności, zwłaszcza przy t. zw. neutralizacji wieczystej. Stosunek ten wytwarza z natury rzeczy pomiędzy gwarantami i państwem gwarantowanym wzajemne prawa i obowiązki. Pierwsi zobowiązują się do absolutnego poszanowania neutralności państwa gwarantowanego²⁾, ewentualnie do czynnego wystąpienia przeciw wszelkiemu jej naruszeniu³⁾, to ostatnie zaś jest zobowiązane do przestrzegania ścisłej neutralności i do unikania wszystkiego, coby ją mogło na szwank wystawić. Państwu takiemu nie wolno prowadzić wojny zaczepnej, ani wogóle polityki zagranicznej, któraby mogła je zawikłać w wojnę; jako aktywny czynnik polityczny w życiu międzynarodowym jest w znacznej mierze wyeliminowane. Nie może też zrzec się swego problematycznego przywileju neutralności bez zgody gwarantów. Nic więc dziwnego, że tylko państwa małe i słabe, jak Szwajcarya (zneutralizowana przez deklarację mocarstw z 20 listopada 1815), Belgia (zneutralizowana przez układ z 15 listopada 1831 i z 19 kwietnia 1839), Luksemburg (zneutralizowany przez układ z 11 maja 1867), były gotowe przyjąć taką gwarancję. W chwili rzeczywistej próby gwarancya taka zawiodła w zupełności, jak tego dowiodły wydarzenia obecnej wojny światowej. Dość przypomnieć pogwałcenie neutralności Belgii i Luksemburga przez Niemcy, obszaru Konga i Korfu przez mocarstwa entente'y, we wszystkich tych wypadkach przez państwa, podpisane na traktacie gwarancyjnym. Jeżeli uszanowano dotychczas neutralność Szwajcaryi, to nie dzięki papierowym zobowiązaniom, lecz dzięki sile i energicznemu stanowisku tego kraju.

Wszystkie powyższe formy gwarancyi, jakkolwiek mogą znacznie krępować niezawisłość dotyczącego państwa, nie naruszają jego niepodległości politycznej. Inaczej rzecz się ma, jeżeli gwarancya odnosi się także lub nawet wyłącznie do stosunków wewnętrznych danego państwa. Gwarancya taka może dotyczyć, by wymienić tylko najważniejsze pod względem

¹⁾ Niekiedy gwarancya kolidowała już w chwili jej ustanowienia z interesami gwaranta, który jednak dla różnych względów musiał się jej podjąć. Odnosi się to n. p. do gwarancyi całości terytorium duńskiego przez Prusy w r. 1852 i tureckiego przez Rosyę w r. 1856.

²⁾ Taką jest n. p. gwarancya neutralności zagłębia Konga i sąsiednich obszarów, orzeczona przez artykuł 10 aktu generalnego konferencji berlińskiej z 26 lutego 1885.

³⁾ Ta znacznie dalej od poprzedniej idąca gwarancya neutralności znalazła zastosowanie wobec Szwajcaryi, Belgii i Luksemburga.

politycznym wypadki — ustroju¹⁾), bądź w całości, bądź niektórych jego przepisów (n. p. sukcesji tronu), administracji²⁾), gospodarki finansowej³⁾), dalej stanowiska prawnego pewnych grup społecznych, wyznaniowych i narodowych⁴⁾), niektórych prowincji⁵⁾), a w państwie złożonym także państw składowych⁶⁾).

¹⁾ Jako przykład można przytoczyć objętą przez Francję i Szwecję w pokoju westfalskim 1648 gwarancję ustroju Rzeszy, gwarancję austriackiej sankcji pragmatycznej, dalej powtarzającą się w XVIII w. gwarancję polskiego nierządu ze strony mocarstw rozbiorczych, gwarancję ustroju konstytucyjnego Grecji przez Francję, Anglię i Rosję Art. 2 traktatu paryskiego z 20 listopada 1815 pomiędzy Prusami, Austrią, Wielką Brytanią i Rosją zawierającego gwarancję przeciw powrotowi Napoleona i jego rodziny do najwyższej władzy we Francji i wogóle przeciw zamieszkom wynikłym z „zasad rewolucyjnych“.

²⁾ Przykładem organizacja administracji w prowincjach tureckich, zamieszkałych przez ludność chrześcijańską, gwarantowana przez mocarstwa europejskie. Organizacja ta funkcjonowała rzeczywiście w Macedonii i zakończyła się jak wiadomo zupełnym fiaskiem. W latach 1913 i 1914 proponowano podobną organizację także dla wilajetów armeńskich.

³⁾ Gwarancja może dotyczyć długu państwowego (n. p. zbiorowa gwarancja pożyczki egipskiej z r. 1885 przez mocarstwa europejskie), a także dochodów przeznaczonych na jego pokrycie. W tym wypadku gwarancja pociąga za sobą z reguły kontrolę gwarantów nad zarządem odnośnych dochodów. Przykładem ustanowiona w r. 1879 międzynarodowa administracja finansów Egiptu, tureckiej Dette Publique, od roku 1898 także długu państwowego Grecji.

⁴⁾ Najbardziej klasycznego przykładu dostarcza Turcja. W traktatach w Kuczuk Kainardzi (1774) i Bukareszcie (1812) Rosja objęła gwarancję praw chrześcijan, poddanych sułtana. Na kongresie paryskim (1816) gwarancja ta przeszła na ogół mocarstw biorących w nim udział, jakkolwiek drugi ustęp art. 9, zabraniający mocarstwom mieszać się w stosunki pomiędzy sułtanem i jego poddanymi, odbierał tej gwarancji praktyczne znaczenie. Stypulacje kongresu paryskiego, dotyczące chrześcijan, zostały odnowione na kongresie berlińskim (art. 62 układu z 13 lipca 1878); specjalną gwarancję kongres berliński dał Armeńczykom (art. 61 wspomnianego układu).

⁵⁾ Przykładem gwarancja autonomii prowincji tureckiej Libanu przez mocarstwa europejskie na mocy protokołu z 9 czerwca 1861 oraz Wschodniej Rumelii według postanowień kongresu berlińskiego.

⁶⁾ Jako przykład może służyć objęta przez Rosję na mocy traktatu w Kuczuk Kainardzi z 21 lipca 1774 gwarancja stanowiska prawnego gospodarstw Mołdawii i Wołoszczyzny, zatwierdzona i po części rozszerzona później przez traktat w Jassach (9 stycznia 1792), w Bukareszcie (12 maja 1812), w Akermanie (7 października 1826), w Adryanopolu (14 października 1829) i Unkiar-Skelessi (8 lipca 1833). Na kongresie paryskim 1856 gwarancja ta przeszła na ogół mocarstw reprezentowanych na nim. Kongres paryski zastąpił także dotychczasową (opierającą się na traktatach w Bukareszcie, Akermanie i Adryanopolu) gwarancję rosyjską praw i przywilejów Serbii przez zbiorową gwarancję mocarstw. Jakkolwiek na kongresie berlińskim odrzucono żądanie Rosji, ażeby udzielić nowo utworzonemu księstwu bułgarskiemu zbiorowej gwarancji mocarstw, to niemniej uregulowanie stanowiska prawno-państwowego Bułgarii w stosunku do jej suzerena, sułtana, przez traktat z 13 lipca 1878 równało się faktycznie gwarancji, albowiem stosunek wzajemny Turcji i Bułgarii nie mógł być zmieniony przez akt jednostronny sułtana, ani nawet na podstawie wzajemnego porozumienia pomiędzy suzerenem

Ingerencya gwarantów w sprawy wewnętrzne państwa gwarantowanego może być uwarunkowaną przez żądanie lub przynajmniej zgodę rządu tego ostatniego, albo nie. Jest rzeczą jasną, że w pierwszym wypadku ograniczenie niezawisłości państwa gwarantowanego i niebezpieczeństwo grożące jego niepodległości politycznej jest bez porównania mniejsze niż w drugim. W praktyce atoli to odróżnienie niekiedy nie da się przeprowadzić; w wielu razach bowiem zgoda państwa, będącego przedmiotem gwarancyi, jest czystą formalnością. Mimo to gwarancya, nawet w swej najbardziej krępującej niezawisłość państwa gwarantowanego formie, nie znosi sama przez się jego politycznej niepodległości. Ani Rzesza Niemiecka, pomimo gwarancyi jej ustroju ze strony Francyi i Szwecyi, ani nawet Turcyja, pomimo niemal ciągłego mieszania się mocarstw w jej sprawy wewnętrzne, nie straciła swej niepodległości. Dopiero w połączeniu z innemi okolicznościami, poddającemi państwo gwarantowane pod przemożny wpływ obcego mocarstwa, gwarancya może posłużyć jako doskonałe narzędzie do uniemożliwienia jakichkolwiek usiłowań wywoleńczych i do zupełnego ujarzemia. Przykładem Rzeczpospolita polska w XVIII wieku. Panowanie rosyjskie nad nią miała za główną przyczynę słabość militarną i polityczną Polski w stosunku do wschodniego sąsiada, od Stanisława Augusta zaś za główną podporę okupację wojskową kraju. Jako środek dla utrzymania tego stanu rzeczy gwarancya polskiej anarchii okazała się szczególnie dogodną dla polityki rosyjskiej, a zgubną dla Rzeczypospolitej.

Od powyższych form gwarancyi różni się występująca często jako część składowa traktatu przymierza gwarancya zasadnicza tem, że jest obustronna, to znaczy, że państwa sprzymierzone gwarantują sobie nawzajem n. p. niepodległość i całość swego terytorium. Gwarancya nie jest atoli żadną istotną cechą przymierza. Istota wszelkiego przymierza polega na zo-

a wasalem bez zgody mocarstw podpisanych na traktacie berlińskim. Prawa księstwa Samos (określone w fermanach sułtańskich z r. 1832 i 1849) były gwarantowane przez Francję, Anglię i Rosję, Krety tworzącej od r. 1899 prawdziwe państwo, lubo podległe Turcyi, przez tesame mocarstwa i przez Włochy. Odnośnie do państw wasalskich Turcyi bardzo często używano nie tylko w publicystyce, lecz także w języku dyplomatycznym, a nawet w traktatach międzynarodowych terminu „mocarstwa opiekuńcze“ na oznaczenie gwarantów. Nazwa ta wskazuje, że w powyższych wypadkach gwarancya miała oficjalnie na celu ochronę państw wasalskich Porty. Jednakowoż tego rodzaju „protekcya“ państw tworzących część państwa złożonego nie należy mieszać z prawdziwym stosunkiem opiekuńczym, który może istnieć tylko pomiędzy państwami prawnie niepodległemi. Opieka mocarstw europejskich nad państwami podległemi Turcyi mogła występować tylko w formie gwarancyi. Skutkiem tego mieszano dość często gwarancyę z protekcją i uważano tę ostatnią za specjalny wypadek pierwszej; całkiem niesłusznie.

bowiązaniu do wzajemnej pomocy w szerszym lub węższym zakresie. Zwykle przymierza międzynarodowe ograniczają polityczną niezawisłość państw sprzymierzonych, najczęściej oczywiście w dziedzinie spraw zagranicznych, niekiedy — o ile chodzi o przymierza cłowe i handlowe — także gospodarczych. Im ściślejsze przymierze, tem naturalnie wzajemna zawisłość większa. Jakkolwiek zawisłość ta może być większa niż n. p. w wielu wypadkach unii realnej, to jednak jest od tej ostatniej daleko mniej niebezpieczna dla politycznej niepodległości dotychczasowych państw. Przymierze jest w przeciwieństwie do unii realnej zazwyczaj niezorganizowaną spółką państw, to jest pozbawioną organów wspólnych (przynajmniej organów stałych); jedyną jego gwarancją jest dobra wiara i lojalność sojuszników, jedynym węzłem realnym wzajemny interes. W żadnych umowach międzynarodowych klauzula *rebus sic stantibus* nie znajduje tak ogólnego zastosowania, jak właśnie w traktatach przymierza. Dlatego nawet najdalej idące zobowiązania sojusznicze ograniczają niezawisłość sprzymierzeńców tylko tak długo, jak długo jest taka ich wola. Oczywiście nie można tego powiedzieć o państwach, które znajdują się dla powodów, leżących całkiem poza stosunkiem sprzymierzeńczym, pod przemożnym wpływem politycznym sojusznika. W takich wypadkach wzajemna zależność faktyczna państw sprzymierzonych jest bardzo nierówno rozdzielona; przykładem tradycyjne przymierze angielsko-portugalskie. Państwo słabsze może nie tylko popaść w zupełną zawisłość od potężnego sprzymierzeńca, lecz nawet być zmuszone do zupełnej uległości względem niego, temsamem zaś traci swą polityczną niepodległość. W tych razach atoli przymierze samo przez się, o ile nie zawiera momentów zawisłości, opisanych powyżej przy omawianiu okupacji i stosunku opiekuńczego, jest tylko formą zewnętrzną, w której się ujawnia zależność, względnie podległość danego państwa, nie zaś jej przyczyną.

KONIEC.

R. 1916.





306256