



29
A
Liber 217
BIBLIOTEKA KONGRESOWA
PUBLICZNEGO
Prof. St. Kietrzyński

BESELEROWSKA KONSTYTUCJA DLA POLSKI.

(Z PAMIĘTNIKÓW I AKTÓW Z CZASU WIELKIEJ WOJNY).

General-gubernator warszawski Beseler był to jeden z nielicznych polityków niemieckich, który w sprawie rozwiązania kwestji polskiej na wypadek zwycięstwa państw centralnych miał plan własny. Starał się też o to usilnie, by o celowości tego planu i jego wartości dla Niemiec przekonać sfery rządzące, ciągle chwiejne, niezdecydowane, nie wiedzące, jakie stanowisko zająć w sprawie Polski. Co do samego planu, wiadomo było, iż polegał on na koncepcji utworzenia z najważniejszej części terytorjum, któreby od Rosji zostało oderwane, Państwa Polskiego, odrębnego, związanego z Cesarstwem Niemieckiem — i tylko z tem Cesarstwem. Lecz jak ten plan wyglądał w rozwinięciu? A przede wszystkim — co najważniejsze — jak miał wyglądać związek projektowanego Państwa Polskiego z Niemcami?

W szczegółach odpowiedź na te pytania daje projekt konstytucji, który generał Beseler wypracował dla tego przyszłego Państwa Polskiego.

Pierwszą wzmiankę o istnieniu tego projektu i drobny z niego wyjątek ogłosił prof. Franciszek Bujak w wydanych przez Biuro prac przygotowawczych dla kongresu pokojowego w Paryżu w marcu 1919 r.: *Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne*; następnie zaś podał o nim bliższą wiadomość prof. Stanisław Stroński w wydawanej przez siebie w czasie kongresu w Paryżu *Indépendance polonaise* i w jednym z numerów *Rzeczypospolitej* z r. 1921. Dzięki uprzejmości prof. Strońskiego otrzymałem pełny tekst tego projektu konstytucji. Jest to druk in 4-to, zawierający obok tekstu także obszernie motywy, w których generał Beseler, na nich podpisany, przemawia wyraźnie w swoim imieniu jako autor i projektu i motywów. Egzemplarz ten, z którego korzystałem, pochodzi widocznie z jakiegoś zbioru urzędowego, ma bowiem na sobie urzędową sygnaturę.

I. CHARAKTER KONSTYTUCJI.

Nie mam zamiaru zestawiać dokładnie wszystkich przepisów tego projektu. Na początku motywów jego twórca wyraźnie zaznacza, iż chciał ułożyć konstytucję, któraby nie odbiegała od typu konstytucyj, jakie powstały w XIX wieku w monarchjach konstytucyjnych, ale przedstawiała przeciętne prawo konstytucyjne, a jako główne wzory, które brał pod uwagę przy jej układaniu, wskazuje wyraźnie konstytucje: pruską, Cesarstwa Niemieckiego i alzacko-lotaryńską. Te działy projektu, który szablonowy mają charakter, tylko krótko omówię w swoim przedstawieniu, zato zajmę się dokładniej odrębnościami, jakie się w konstytucji tej pojawiają, a zwłaszcza sprawą stosunku, który beselerowską Polskę miał łączyć z Niemcami.

Konstytucja miała dojść do skutku w formie oktrojowania jej Polsce przez Niemcy po ich zwycięstwie. Wprawdzie tymczasowa Rada Stanu pracowała nad wygotowaniem projektu konstytucji, uważając to za jedno z swoich głównych zadań, projekt Beselera atoli zgoła się z tem nie liczy, prace te ignoruje, choć były już one chyba daleko naprzód posunięte. Jakkolwiek bowiem nie można oznaczyć dokładnej daty powstania beselerowskiego projektu, który jej sam nie podaje, to jednak przypuszczać można, że powstał on dopiero w r. 1918, kiedy plan utworzenia państwa polskiego w wyłącznym związku z Niemcami nabierał pewnych pozorów możliwości po pokoju brzeskim. Prof. Bujak w wzmiance, o której była mowa, odnosi powstanie projektu przypuszczalnie do czerwca 1918 r. i, zdaje się, słusznie. A w tym czasie projekt konstytucji Rady Stanu był już oddawna gotowy. Beseler pisze w motywach, iż ta jego konstytucja ma być „podarkiem (*Geschenk*) mocarstw centralnych, oswobadzających ten kraj od panowania rosyjskiego, ale bez stanowczego udziału narodu polskiego“.

Konstytucja, podzielona na 16 tytułów, liczy 114 artykułów, jest więc wcale krótka, najbliższa pod tym względem konstytucji Księstwa Warszawskiego. Lecz na to trzeba zwrócić uwagę, iż nie wyczerpuje ona wszystkich zasadniczych kwestyj, a to z wyraźnej premedytacji jej twórcy. Pisze on: „Wedle możności unikałem silnego podkreślania w karcie konstytucyjnej faktycznej zależności (*das tatsächliche Abhängigkeitsverhältniss*), w której znajdzie się Państwo w stosunku do Cesarstwa Niemieckiego w wykonywaniu istotnych praw suwerennych. Takie postanowienia zarezerwowane zostały przeważnie dla traktatów z Cesarstwem Niemieckiem, któreby stanowiły część konstytucji.“ Rzeczywiście tak postąpiono, iż, o ile chodzi

o związek tej Polski z Niemcami, określono go w konstytucji tylko częściowo, odsyłając w kwestjach związku celno-handlowego, bardzo daleko mającego sięgać, oraz związku wojskowego — do specjalnych umów, które miały być zawarte między Polską a Niemcami. By zaś Polska nie próbowała później od tych więzów się oswobodzić, zastrzegła konstytucja, że zmiana ich jest możliwa tylko za zgodą Cesarstwa, zgoda zaś wyłączyła możliwość ich wypowiedzenia. W razie zaś sporu co do tych kwestyj między Polską a Niemcami przewidywał projekt postępowanie ugodowe w niemieckim Bundesracie z udziałem reprezentantów Polski, a gdyby to nie doprowadziło do celu, rozstrzygnięcie sprawy przez osobny sąd, wybrany przez tenże Bundesrat.

Beselerowskie Państwo Polskie miało być monarchją konstytucyjną. Do tego typu państwa dostosowano też całą konstytucję, zapewniając — według wzoru pruskiego — monarsze silny wpływ na rządy. W konstytucji ani nawet w motywach nie poruszał Beseler kwestji, jaka to będzie w Polsce rządzić dynastja; pozostawiał tę kwestję otwartą. W razie wymarcia dynastji wyboru nowej mógłby sejm dokonać tylko za zgodą cesarza niemieckiego; zapobiec to miało możliwości, by na tron dostała się rodzina, którejby sobie Niemcy nie życzyły. Król, jako monarcha konstytucyjny, miał zaprzysięgać konstytucję, jemu zaś przysięgę wierności składaliby sejm i urzędnicy. Król, oczywiście, byłby nietykalny i nieodpowiedzialny, akta jego miały być kontrasygnowane przez ministrów. W zakresie ustawodawstwa miał posiadać prawo sankcji i ogłaszania ustaw. Jemu oddawał projekt decyzję o wojnie i pokoju; jednakże w razie wojny wodzem wojsk polskich byłby — cesarz niemiecki. Król miał zawierać przymierza i inne umowy międzynarodowe, chyba że wchodziłyby w zakres ustawodawstwa. Królowi oddawał projekt władzę wykonawczą i nominację urzędników. W jego imieniu sędzić miały sądy. Miał on przyznane w projekcie prawo łaski i amnestji, nadawanie orderów i szlachectwa, którego urzędzenia samby przepisywał. Wraz z rodziną wolnym go uznawał projekt od płacenia podatków. Na utrzymanie otrzymać miał fideikomis, złożony z dóbr: Spała, Skierniewice i Zagórze, który mógł powiększyć, oraz listę cywilną w kwocie 5 milionów marek rocznie.

Zwykle to atrybucje monarsze. Ale, choć państwo miało być udzielne, jednakże w motywach Beseler przewidywał zawarcie umowy z Niemcami, któraby ograniczyła działalność zewnętrzną państwa, a więc i atrybucje króla pod względem reprezentacji na zewnątrz. Przypuszczał, iż pozostawionoby Polsce prawo utrzymywania własnych posłów tylko w Berlinie, Wiedniu i Rzymie (t. j. przy papieżu), poza

nimi zaś reprezentowałyby Polskę poselstwa niemieckie, a może przyznano by jej ograniczone prawo utrzymywania poselstw na wzór Bawarii; co do konsulatów, to Polska nie miałaby własnych, tylko dodawałaby tam, gdzie ma swoje interesy gospodarcze, siły pomocnicze do konsulatów niemieckich. W każdym razie uważał Beseler za rzecz wyłączoną, by państwa koalicji mogły utrzymywać swoich posłów w Warszawie; jednakże uznawał, że trzeba by im pozwolić otwierać w Polsce konsulaty.

II. KRAJ I LUDNOŚĆ.

Projekt konstytucji nie określał ściśle granic tego Państwa Polskiego, w którem miała ona obowiązywać, zostawiał przy oznaczeniu granic luki; przyjmował, iż obejmie ono obszar Królestwa Kongresowego, ale bez gubernji suwalskiej, zato z częścią gubernji grodzieńskiej. Z motywów widać, iż liczył się Beseler z odcięciem od Kongresówki także pasów granicznych (zapewne zwłaszcza w Zagłębiu), a uważał za rzecz wskazaną oddać Polsce Białostockie i Chełmszczyznę. Dla zmian obszaru nie zastrzegał potrzeby zgody Niemiec, gdyż nabycie nowych terytoriów przez Polskę chyba nie byłoby niepożądane dla Niemiec, utrata zaś terytoriów mogłaby zajść tylko w razie nieszczęśliwej wojny, w której bez wątpienia miałyby udział Niemcy. Ludność tej Polski wynosiłaby według obliczenia Beselera koło 12½ milj., w tem 2 milj. żydów i 600 000 Niemców.

Obywatelstwo Państwa Polskiego mieli otrzymać wszyscy ci, którzy byli na jego obszarze stale osiadli 1 lipca 1914 r. W ten sposób otrzymaliby obywatelstwo także wszyscy w Kongresówce przebywający rosyjscy żydzi, chyba żeby optowali za Rosją. Beseler przypuszczał, iż z tego prawa skorzystają oni w dużej mierze, gdyż Rosja da im „zupełnie inne możliwości zarobkowania“ niż Polska. Tłumaczył się, dlaczego nie stara się usunąć tych żydów od przyznania im obywatelstwa polskiego: „Muszą otrzymać pełne równouprawnienie, gdyż na naszej granicy nie możemy znosić stosunków podobnych, jak w Rumunji.“ Specjalnie ich ograniczać, jak się to stało w ordynacji wyborczej dla Warszawy, niema potrzeby, gdyż w Warszawie jest ich prawie 40 %, ale w całym kraju „tylko“ 15 %. W osobnym traktacie należałoby zezwolić Polakom z Austrii i Niemiec na przyjmowanie obywatelstwa polskiego. Uważał też Beseler za wskazane dozwalać magnatom (członkom senatu) na posiadanie podwójnego obywatelstwa, w Polsce i w Niemczech lub Austrii, gdyż — jak sądzi — leżałoby to w interesie Niemiec. Tłumaczył się w motywach, czemu projekt

nie zapewnia obywatelom niemieckim prawa osiadania w Polsce: trzebaby bowiem dozwolić z racji wzajemności także obywatelom polskim osiadać w Niemczech, a tego nie można uczynić „ze względu na żydów i z powodów narodowych“.

Co do stanowiska prawnego społeczeństwa, projekt konstytucji uznawał zasadę równouprawnienia; jedynem od niej odstępstwem był przepis, iż ograniczenia w nabywaniu gruntów włościańskich (dotyczące — jak wiadomo — żydów) mogą pozostać w mocy jeszcze przez lat 5; Beseler liczył, że do tego czasu będzie przeprowadzona reforma przepisów, dotyczących się ziemi włościańskiej. Co się tyczy praw obywatelskich, Beseler zauważał, że wprowadzie gwarancje konstytucyjne pod tym względem uważa się w Niemczech często wprost za frazesy bez znaczenia, że jednak inaczej ta sprawa się przedstawia, o ile chodzi o Polskę, której ludność odczuwa boleśnie brak takich postanowień wobec swawoli administracji rosyjskiej; takie przepisy będą dla Polski czemś nowem, „rzeczą wartościową jako symbol jej wejścia w koło europejskiej kultury“. W krótkich artykułach zapewniała więc konstytucja gwarancję wolności osobistej, swobodę wyznania, tworzenia związków religijnych, pierwszeństwa dla kościoła rzymsko-katolickiego, z którym miał być zawarty konkordat, dopuszczenie zakonów i kongregacyj, z zastrzeżeniem wolności słowa, rysunku i pisma, zgromadzeń i stowarzyszeń, nietykalność własności, prawo wnoszenia petycyj, prawo domowe, tajemnicę listową, odpowiedzialność tylko wobec właściwego sędziego, ponoszenie kar jedynie według przepisów prawa, niepodległość sądownictwa i udział w niem społeczeństwa, wprowadzenie sądownictwa administracyjnego, wreszcie swobodę nauczania i zakładania szkół, ale pod nadzorem ze strony państwa. Mniejszościom narodowym zapewnić miała konstytucja tworzenie dla nich osobnych szkół, a do czasu ich utworzenia popieranie szkół prywatnych (t. zn. niemieckich i żydowskich).

III. SEJM.

Jako państwo konstytucyjne miała Polska posiadać własny Sejm, złożony z Senatu i Izby poselskiej. Beseler robi uwagę, że te nazwy — to jedyna rzecz, którą można przejąć z konstytucji 3-go maja. Skład Senatu projekt określił w sposób dość skomplikowany, wzorując się na pruskiej Izbie wyższej. Członków Senatu dzieli na dwie grupy. Pierwszą grupę tworzą: 1. pełnoletni książęta, członkowie domu panującego; 2. członkowie dziedziczni, mianowicie głowy pewnej ilości rodzin, które będą miały fideikomis(ustawę o fideikomischach — o ile nie

dojdzie do skutku w ciągu 5 lat — wyda sam król; motywy obliczają liczbę tych członków na 20 rodzin magnackich i kilka zamożnej szlachty); 3. arcybiskup warszawski; 4. prezydent sądu najwyższego; 5. członkowie dożywotni, mianowicie za zasługi; 6. prezydent miasta Warszawy. Do drugiej grupy należą członkowie Senatu, pochodzący z wyborów na lat 6, a to: 1. reprezentanci episkopatu; 2. 1 reprezentant wyznania augsburskiego lub reformowanego; 3. 1 reprezentant żydów; 4. po 1 reprezentancie uniwersytetu warszawskiego i warszawskiej politechniki; 5. 10 reprezentantów wielkiej posiadłości, wybranych przez Towarzystwo Kredytowe Ziemskie w powiatach, a 2 przez dyrekcję główną i komitet tegoż Towarzystwa; 6. 5 reprezentantów rolnictwa; 7. 5 reprezentantów handlu i przemysłu. Razem Senat miałby liczyć około 80 członków.

Izba poselska składałaby się z posłów w stosunku 1 posła na 50 000 mieszkańców, t. j. z 250 posłów, wybieranych na lat 5, a to dlatego, by wybory do Izby poselskiej i Senatu nie następowały równocześnie. Głosowanie miało być tajne i bezpośrednie; projekt przepisywał jako cenzus dla prawa czynnego wyborczego: wiek lat 25, osiadłość roczną w okręgu wyborczym przed wyłożeniem listy wyborczej i opłacanie bezpośrednich podatków w roku, poprzedzającym rok, w którym będą wybory. Dodawał jednak w motywach Beseler uwagę, iż po wojnie podatki będą musiały tak wzrosnąć, że nikt od nich nie będzie mógł być wolnym, że więc będzie to prawo wyborcze naprawdę prawie powszechne. O dopuszczeniu kobiet nie było mowy. Projekt przewidywał tworzenie okręgów jednomandatuowych i dokonywanie wyborów zwykłą większością głosów; niewprowadzenie proporcjonalności uzasadniał w taki sposób, iż wybory proporcjonalne dla całego kraju (t. j. w jednym kole, obejmującym całe państwo) usuwają wszelki osobisty związek posła z wybierającą go ludnością i dlatego nie wydają się właściwe, zaś wprowadzenie proporcjonalności w powiatach także nie jest odpowiednie, gdyż wobec rolniczego charakteru kraju brak jest zróżniczkowania w życiu politycznym; do tego ostatniego motywu, bardzo niedostatecznego — dodawały motywy nadto drugi, który chyba był głównym: iż ten system „nie jest pożądaný także ze względu na jego oddziaływanie na stosunki niemieckie“. Jednakże robił projekt od tej zasady wyjątek i wprowadzał wybory proporcjonalne w niektórych okręgach, mianowicie przemysłowych, gdzie uważał je za właściwe także ze względu „na ochronę mniejszości żydowskich“. Takimi okręgami miałyby być miasta z okolicami: Warszawa (24 posłów), Łódź (18 posłów) oraz miasto i powiat Będzin (8 posłów). Prawo bierne wyborcze

posiadaliby ci, którzy mieli czynne, ale skończyli lat 30 i znają język polski w słowie i piśmie.

Prawo czynne wyborcze było więc w projekcie Beselera jeszcze dość demokratyczne i ogromnie odbiegało od obowiązującego w Prusach zacofanego systemu trójklasowego. Beseler czuł się w obowiązku usprawiedliwienia z tego tak — jak na Niemca — radykalnego stanowiska, jakie zajął. Uczynił to w obszernych, ciekawych wywodach w motywach: „Przy ukształtowaniu prawa wyborczego do Izby posłów trzeba się liczyć z demokratycznymi naogół dążnościami ludności polskiej, które dotyczą się też i włościan. Włościanie polscy wobec wielkiej swej liczby będą mieli decydujące stanowisko w przyszłym sejmie. Żaden zaś system wyborczy nie może iść tak daleko, by włościan w ich masie wyłączyć od wyborów lub silnie ograniczyć ich wpływ. Pomyślny rozwój nowego państwa zależy w pełni od tego, by obecnie jeszcze niezadowolający stosunek wielkiej własności i włościan ustąpił miejsca wzajemnemu zaufaniu, do czego w Niemczech doszło już od jednego pokolenia. Są już objawy zmiany w tym kierunku idącej. Nastąpi zaś ta zmiana prawdopodobnie wtedy, gdy włościanin ostatecznie zostanie usunięty z pod podjudzającego wpływu organów władzy rosyjskiej. Współpraca włościan i wielkiej własności w nowych sejmikach już zaczyna dawać dobre owoce. Jeśli przyjdzie do takiego skonsolidowania stosunków wiejskich, to przy stanowczo przeważającym wpływie ludności wiejskiej niema obawy co do demokratycznego prawa wyborczego dla przyszłego państwa. Jeśli się zaś nie uda pozyskać włościan, to nawet bardzo ograniczone prawo wyborcze nie będzie mogło państwa zabezpieczyć, gdyż wpływu włościan usunąć się nie da. Należy też zauważyć, iż Niemcy, nadając tę konstytucję, nie mogą wprowadzać prawa wyborczego, któreby było w całej Europie uważane za zacofane. Musimy się przytem liczyć także z wrażeniem, jakie ono wywrze na państwa zachodnie. Nie sądzę, by nadanie demokratycznego prawa wyborczego Polsce było odstępstwem rządu cesarskiego od zasad pruskiego systemu wyborczego. Nie można zapominać, że pruskie prawo wyborcze stosuje się tylko do pewnej części funkcji państwowych, gdy druga ich część, conajmniej równie ważna, rozstrzyga się na podstawie prawa wyborczego cesarstwa. System wyborczy pruski jest wytworem historii i ma swoje wielkie zasługi dla spokojnego rozwoju państwa. Ale tej historycznej podstawy brakowałoby zupełnie polskiemu systemowi klasowemu. Dodać należy do tego, że ze stanowiska techniki wyborczej wprowadzenie systemu klasowego wyborczego, jak w Prusach, natrafiłoby na niesłychane trudności wobec jeszcze nierozwi-

niętego systemu podatkowego. Tak samo nie do użycia jest system kurjów wyborczych, zastosowany w warszawskiej ordynacji wyborczej, chyba, żeby się temi kurjami objęło cały kraj, to zaś budzi poważne wątpliwości, gdyż trudno byłoby utrzymać wtedy osobisty stosunek posła do jego okręgu wyborczego. Pluralność też nie wchodzi w rachubę, gdyż jest ona przy 4—5 dodatkowych głosach bez istotnego znaczenia, a przy 15—20 lub przy większej liczbie tychże głosów budzi wątpliwości technicznej i politycznej natury“.

Tak się usprawiedliwiał Beseler z faktu, iż jako jedyne *remedia* demokratyczności prawa wyborczego przyjął tylko roczną osiadłość w okręgu wyborczym w połączeniu z systemem stałych list wyborczych i płacenie podatku; podaje przy tem argumenty: pierwszy środek okazał się w Alzacji i Lotaryngji „nadzwyczajnie skutecznem ograniczeniem prawa wyborczego warstw, społecznie nisko stojących“, drugi zaś środek nie usunie od wyborów „lepiej opłacanych robotników przemysłowych“, gdyż wkrótce pociągnie się ich do podatku osobistodochodowego, na wzór pruski urządzonego, nad którego przygotowaniem już się pracuje. Wreszcie autor projektu zaznacza, iż, co się tyczy posłów, nie wprowadza zasady osiadłości posła w swoim okręgu wyborczym (coby miało przeciwdziałać niepożądanemu wyrobieniu się zawodowych parlamentarzystów), gdyż w takim razie znowu „trudną byłoby rzeczą znaleźć miejsce dla politycznych zdolności, zwłaszcza z pośród prawicowych elementów“.

Ustępy te motywów niesłychanie są charakterystyczne dla ich autora, jak i dla prądów w Niemczech, z którymi się liczył. Broni Beseler wprowadzenia zasad demokratycznych, któreby w żadnym innem społeczeństwie nie wywołały oporu; sam zgola nie radykalny, czuł, że przecież projekt jego będzie zbyt radykalny dla decydujących sfer niemieckich.

Rugi poselskie oddawał projekt najwyższemu sądowi administracyjnemu. Członkom Sejmu zapewniał nietykalność. Senatorowie dostawaliby tylko zwrot kosztów podróży, posłowie także diety. Oznaczenie wysokości diet zostawiał projekt samemu Sejmowi; motywy dodawały charakterystyczne objaśnienie: „można spokojnie określenie wysokości diet zostawić Polakom, którzy zresztą, jak uczy doświadczenie sejmików, zgola nie są skłonni do przyznawania sobie specjalnych korzyści“.

Do kompetencji Sejmu należeć miało, rzecz oczywista, przede wszystkim ustawodawstwo z drobnymi wyjątkami, zastrzeżeniami dla monarchy, uchwalanie budżetu, zaciąganie pożyczek, udzielanie gwarancji finansowych, oraz zatwierdzanie umów międzynarodowych,

o ileby przepisy ich wkraczały w zakres ustawodawstwa. Do ważności każdej uchwały potrzebaby przyjęcia jej przez Senat i sankcji monarchy. Senat w zasadzie miał posiadać stanowisko równorzędne z Izbą poselską — z jednym wyjątkiem: budżet mógł tylko w całości przyjąć albo odrzucić; motywował zaś to postanowienie Beseler w taki sposób: „Rozwahałem kwestję, by także Senatowi przyznać pełne prawo budżetowe, by wzmocnić przeciwwagę prawdopodobnie demokratycznie usposobionej Izby poselskiej. Lecz trzebaby się obawiać, że przy skłonności Polaków do długich mów utrudniłoby to za bardzo załatwianie na czas budżetu“.

Przewidywał projekt, iż Sejm może nie pracować należycie. W tym celu wprowadzał artykuł 42, odpowiadający znanemu artykułowi 14 konstytucji austriackiej: w razie gdyby zachowanie publicznego bezpieczeństwa lub usunięcie niezwykłych wypadków naogół tego wymagały, może Rada Ministrów, o ile izby nie są zebrane, wydawać pod własną odpowiedzialnością rozporządzenia z mocą ustawy, byle nie przeciwne konstytucji; takie jednak rozporządzenia muszą być przedłożone za zebraniem się Sejmowi izbom i tracą moc, o ile one ich nie uznają. Co zaś do budżetu, to, o ile nie byłby na czas uchwalony, rząd miał posiadać prawo — w razie, gdyby zwyczajne dochody nie wystarczały — wydawania bonów kasowych na pokrycie prawnie uzasadnionych zobowiązań skarbu, wydatków na budowlę, uchwalone przez Sejm, i na utrzymanie urzędów, istniejących na podstawie ustawy. Co do projektu budżetu, przedłożonego przez rząd Izbie poselskiej, zastrzeżone było, iż ani nowych wydatków, ani podwyższeń pozycji wydatków, wstawionych w budżet, nie wolno czynić Izbie poselskiej bez zgody rządu.

Sejmowi oddana też została rewizja konstytucji. Każda jej zmiana miała być uchwalana większością $\frac{2}{3}$ głosów w każdej izbie, a głosowania te miały być powtarzane po 21 dniach. Jak już jednak zaznaczono wyżej, cały szereg postanowień nie mógł ulegać zmianie bez zgody bądź cesarza niemieckiego, bądź Niemieckiego Cesarstwa.

IV. WŁADZA WYKONAWCZA.

Przepisy o władzy wykonawczej nie zabrały w projekcie konstytucji wiele miejsca. Oczywiście, na czele tych władz stawiał on ministrów i Radę ministrów. Nie mieli to być ministrowie parlamentarni. Mianowanie ich i odwoływanie przyznane było wyłącznie królowi. Wprawdzie projekt mówił, iż są oni odpowiedzialni wobec króla i Sejmu, ale prawa Sejmu określał tak, że Sejm może tylko wnosić do króla

skargę na ministrów o naruszenie konstytucji, o ile taki wniosek zostałby przyjęty przez obie izby. Motywy tak mówią: „Od wprowadzenia formalnej ustawy o odpowiedzialności ministrów, połączonej z oskarżeniem i skutkami dyscyplinarnymi lub karnymi za naruszenie konstytucji w stosunku do ministrów, uznanych za winnych, trzeba było odstąpić, gdyż takie prawo, o ile nie miałyby pozostać *lex imperfecta*, jak w pruskiej konstytucji, może w swej konsekwencji łatwo doprowadzić do przemiany konstytucyjnej monarchji na rządy parlamentarne“. Prawda, że i przepis beselerowskiej konstytucji — to *lex imperfecta*; przyznaje to autor, lecz dodaje, że „jednak jest on wskazany ze względu na skutki na zewnątrz“. Można by to wyrazić także inaczej i przepis ten określić jako sypanie piaskiem w oczy — ale chyba zbyt grube, by się na tem nie miano poznać.

Co do stosunku prezydenta ministrów do poszczególnych ministrów, wprowadzał projekt ciekawy przepis, iż wogóle ministrowie resortowi obowiązani są stosować się do poleceń prezydenta ministrów, a, o ile takie polecenie zostanie wydane formalnie na piśmie, odpowiedzialny jest za nie prezydent ministrów. W motywach zaznaczono, że wzięto ten przepis z praktyki Cesarstwa Niemieckiego. „Poszczególni ministrowie dopóty są swobodni w działaniu i za nie odpowiedzialni, dopóki nie chodzi o zasadnicze różnice zdań z prezydentem ministrów. Silne sprzężenie ministerjów w państwie nieskonsolidowanem jest przedewszystkiem konieczne“. Miał zamiar Beseler wprowadzić w organizację ministerstwa przepis, któryby ministrowi finansów dał prawo weta we wszystkich sprawach, mogących naruszyć równowagę budżetową; odstąpił jednak od tego zamiaru, z obawy, że „takie specjalne prawo może prowadzić za łatwo do scysyj“.

Wszystkie zresztą inne przepisy projektu, dotyczące się organizacji władz administracyjnych, są bardzo szczupłe i ogólnikowe. Ustawa miała zabezpieczyć urzędników przed samowolnem usuwaniem ich od urzędu i płacy; zresztą rząd nie miał być ograniczony w doborze osób. Państwo otrzymać miało sądownictwo administracyjne; członkowie sądu najwyższego administracyjnego mieli być dożywotni i nieusuwalni.

Również bardzo kuse są w projekcie artykuły, dotyczące samorządu. Projekt zna dwojakiego rodzaju samorząd: terytorjalny i zawodowy. Terytorjalny — to samorząd gmin, raz — widocznie na wzór pruski — związków gminnych; samorząd wyższego rzędu nie był przewidziany. Miały być jednak także utworzone reprezentacje rolnictwa, handlu i przemysłu, których kompetencji zresztą projekt zgola nie określał.

V. ZWIĄZEK Z NIEMCAMI.

Beselerowskie Królestwo Polskie miało być związane silnie z Niemcami. Jak już wspominałem, o łączności tej projekt konstytucji mówił niewiele; miały ją przeprowadzić i określić bliżej dopiero specjalne traktaty z Niemcami, o których treści mówią więcej „motywy”. Związek z Niemcami miał być podwójny: wojskowy i gospodarczy.

Związek wojskowy. — Polska miała posiadać swoją własną, narodową armję, z językiem polskim jako językiem armji, z narodowymi odznakami i sztandarami; co do uznania języka polskiego w wojsku, to autor motywów sądzi, iż jest to rzecz „rozumiała sama przez się” (*selbstverständlich*). W samej konstytucji przewidziano jedynie, iż wojskowe statki niemieckie mają posiadać zapewnioną swobodę korzystania z wszelkich polskich wód. Zresztą określenie stosunku armji polskiej do Niemiec odesłane było do specjalnej konwencji.

Co do tej konwencji, Beseler zaznaczał, iż treść jej usuwa się z pod jego kompetencji. Przypuszczał jednak, że Polsce nie zostanie przyznane prawo wspólnego z Niemcami decydowania o sile zbrojeń, lecz że ustawy niemieckie zostaną wprost (*ohne weiteres*) uznane za obowiązujące i w Polsce. Beseler przypuszczał, iż, choć Polsce — mimo ścisłego związku armji polskiej z niemiecką — nie będzie przysługiwało prawo współudziału w decyzjach wojskowych cesarza niemieckiego, Sejmu niemieckiego i Bundesratu, Polacy przynajmniej na okres najbliższego pokolenia z tem się pogodzą, o ile zapewni im się odpowiedni współudział w zakresie spraw gospodarczych.

Co się tyczy siły tej armji i łączącej się z tem kwestji pokrycia kosztów jej utrzymania, Beseler brał pod uwagę dwie ewentualności. Mogłoby się ze względów wojskowych i politycznych okazać rzeczą niewskazaną, by armja polska była duża, a to z obawy ofensywy jej przeciw Niemcom; w tym wypadku miałyby ona mieć tylko taką siłę, by bronić granicy wschodniej przed wojskiem rosyjskiem tak długo, ażby nadeszło wojsko niemieckie. W tym wypadku sprawa pokrycia finansowego wydatków na armję nie przedstawiałaby trudności. Ale Beseler liczył się i z drugą ewentualnością: być może przyjęta zostanie zasada, że armja polska ma być zupełnie tej samej siły, co niemiecka, zarówno pod względem stosunku procentowego do ogółu ludności, jak i pod względem uzbrojenia i wyposażenia. Wtedy ciężar jej utrzymania przechodziłby — zdaniem Beselera — siły Państwa Polskiego, a Państwo Niemieckie ze względu na swój w tem interes musiałoby w ostateczności przyczyniać się do pokrycia tych kosztów, zwłaszcza, gdyby Polska nie miała głosu w sprawach

wojskowych. Na pokrycie kosztów armji należałoby przeznaczyć przypadający na Polskę udział w dochodach z cel i z podatków bezpośrednich. Beseler sądził, że wobec spodziewanego po wojnie podwyższenia wysokości cel i podatków spożywczych, dochody te wystarczyłyby na armję. W razie jednak, gdyby przecież powstał deficyt z powodu ciężarów wojskowych w ogólnym budżecie Polski, musiałyby go ponosić Niemcy.

Związek gospodarczy. — Pod względem gospodarczym Polska z Niemcami byłaby — według projektu — związana w wielokrotny sposób. Projekt konstytucji przepisywał, iż waluta niemiecka byłaby także walutą w Polsce obowiązującą, także bank niemiecki byłby instytucją centralną i dla Polski, która jednak miałaby udział w jego zyskach; kwestję tego udziału i tworzenia filij banku w Polsce określiłby specjalny układ. Również ściśle miały być związane koleje polskie z pruskimi kolejami na podstawie t. zw. wspólnoty kolejowej (*Eisenbahngemeinschaft*), takiej, jaką z Prusami ma Hesja. Urzędnicy kolejowi byłiby więc zależni od pruskiego zarządu tej kolei, bez rozróżnienia ich co do obywatelstwa; projekt zastrzegał jedynie, że musieliby umieć po polsku. Właściwie więc koleje byłyby zupełnie w rękach pruskich.

Ale przedewszystkiem Polskę z Niemcami łączyłby związek celny i handlowy. Wspólną miałyby one granicę celną, wspólne byłyby cła i podatki konsumcyjne oraz inne urządzenia, łączące się z kwestją cel. A więc w Polsce stałoby się obowiązującym całe ustawodawstwo niemieckie pod tym względem, przedewszystkiem *Zollvereinigungs-gesetz* z 4 lipca 1867 r. i *Vereinszollgesetz* z 1 lipca 1869, zaś w ciągu lat 15 miałyby być wprowadzone w Polsce całe niemieckie ustawodawstwo socjalne. Beseler zresztą zgodziłby się, by kwestję ustaw socjalnych zostawić do rozstrzygnięcia Polsce, licząc na to, że i tak je wyda pod presją robotników polskich. Dochód z cel i podatków miał być dzielony między oba państwa w stosunku do liczby ich ludności.

Takie postawienie kwestji załatwiłoby sprawę złączenia celno-handlowego obu terytorjów na podstawie ustaw, już poprzednio wydanych w Niemczech. Ale co do przyszłości? Otóż projekt konstytucji, wychodząc z założenia, iż wydawanie nowych ustaw w tych kwestjach nie mogłoby być usunięte z pod wpływu Polski, przewiduje dopuszczenie przedstawicieli Polski do tych ciał, które w Niemczech w tych sprawach decydują, t. j. do Sejmu Rzeszy i do Bundesratu. Do ostatniego wysyłałby 9 członków rząd polski, który też dawałby

im instrukcje, zaś do Sejmu Rzeszy wchodziłoby 72 członków, wybieranych przez Sejm polski (niekoniecznie z pośród członków Sejmu) na zasadzie wyborów proporcjonalnych.

Beseler przewidywał, iż projekt jego pod temi względami natrafi na silny opór w Niemczech, zwłaszcza z dwóch powodów: 1. iż chce dopuścić Polaków do udziału w niemieckich ciałach ustawodawczych, i 2. że dochody z cel i podatków konsumcyjnych proponuje rozdzielić tylko według ilości ludności, co by było faworyzowaniem Polski, jako mającej stosunkowo mniejszą konsumcję, niż Niemcy. Stara się więc w motywach zbić już zawczasu te zarzuty, uzasadnić swój punkt widzenia; obszerne to i bardzo ciekawe ustępy. A więc wywodzi autor projektu, iż trzeba jasno zdać sobie sprawę z tego, że „jedynie ścisły związek gospodarczy może stać się pewnym węzłem, który stale przywiąże do Niemiec ten naród, obcy niemieckiemu kulturą, rasą i sympatją“. A przy znaczeniu w obecnych czasach kwestyj gospodarczych stworzenie takiej jedności gospodarczej, „do której dążymy i którą musimy przeprowadzić“, powinno usunąć znaczną część wątpliwości natury politycznej, które zawsze budzić będzie w Niemczech powołanie do życia Państwa Polskiego. Chodzi o oderwanie Polski od Rosji. Łączność gospodarcza Polski z Rosją była tak silna, że ciągle jeszcze liczne i wpływowe koła przemysłowe i handlowe pragną powrotu rządów rosyjskich, „choć nie śmia, ze względu na nastrój bardzo przeważnej większości swych rodaków, jawnie to pragnienie wypowiadać“. Od tego ciężenia do Rosji oderwie się jednak Polskę tylko przez ścisłe połączenie z Niemcami. Na przemysł Państwa Polskiego źle ono oddziaływało, ale wpłynęło nadzwyczajnie korzystnie na rolnictwo polskie, które dojdzie do nieprzeczuwanego wprost rozkwitu, a przytem rozwój ten będzie spoczywał na solidnej podstawie, odpowiadając naturalnym warunkom, gdy przemysł Królestwa Kongresowego — to była „cieplarniana roślina“. Z tych konsekwencji zdają sobie sprawę w Polsce, wprowadzenie też związku celnego nie natrafi na opór. Beselerowi i jego referentowi niejednokrotnie miały tłumaczyć miarodajne osobistości z polskiego świata gospodarczego, iż pragną możliwie jak najszerszej samodzielności politycznej, boją się jednakże samodzielności gospodarczej, gdyż kraj nie przedstawia dość szerokiej dla niej podstawy. Dlatego też pragną, o ile związek z Rosją się zerwie, związku z Niemcami, nie z Austrią, która nie może dać gospodarczej pewności, gdyż sama jest gospodarczo słaba (*nicht lebenskräftig*). Dodawał od siebie Beseler, iż gdyby Austrija udaremniła stworzenie tego związku celnego, wątpi, czy uda się na stałe Polskę przykuć do Niemiec.

Ale nietylko w Polsce stworzenie unji celnej z Niemcami nie natrafi — według Beselera — na opór. Ta rzecz będzie korzystna także dla Niemiec i to ze względów gospodarczych. „Wskazuję — pisze autor — także na ogromne korzyści dla pruskich prowincyj granicznych: Prus wschodnich, zachodnich, Poznańskiego i Śląska, które dotąd przez 100 lat boleśnie (*schmerzlich*) odczuwały brak swego naturalnego *Hinterlandu* i dopiero teraz dojdą do równej świetności, jak pruskie prowincje centralne“. Również i przemysł na tej unji dobrze wyjdzie. Gdyby Państwo Polskie miało przyznaną swobodę polityki celnej, to starałoby się rozwijać i chronić swój przemysł na szkodę niemieckiego, co dawałoby powód do ciągłych tarć. Beseler stał więc również na stanowisku stłumienia (*Niederdrückung*) przemysłu polskiego, czego żądały kategorycznie — jak wiadomo z książki hr. Czernina — Niemcy, gdy godziły się w pewnym momencie, by Królestwo ustąpić Austrii. Zaznaczyć jednak trzeba, iż Beseler w swych motywach na innem miejscu stwierdza, że przemysł niemiecki może się nie bać konkurencji polskiego, to znowu, iż silnie rozwinięte rolnictwo polskie może stać się podłożem dla rozwoju przemysłu.

To połączenie gospodarcze Polski z Niemcami chciałby Beseler zaraz przeprowadzić, odradza też czasowe utrzymanie linii celnej między Polską a Niemcami lub zabezpieczanie w traktacie pokojowym z Rosją ulg celnych dla polskiego przemysłu na czas jakiś. Gdyby linię celną od Niemiec na razie utrzymano, przemysł polski bronić się będzie potem przeciw jej zniesieniu, a Państwo Polskie będzie go w tem, oczywista, popierało; to samo zachodziłoby w razie zapewnienia przemysłowi polskiemu czasowych ulg co do wywozu do Rosji, co przytem szkodziłoby przemysłowi niemieckiemu. A jeśli tak odrazu sprawę się przetnie, to w politycznym przewrocie, który sprowadzi budowa nowego państwa, i w zadowoleniu rolników utoną wszelkie głosy protestu ze strony przemysłu — a potem już będzie spokój. Przytem przemysł łódzki, umiejący się doskonale dostosowywać, może znajdzie sobie drogę lub środki, by dalej istnieć, a zresztą wogóle przemysł za rosyjskich czasów tyle zarobił, że nawet dłuższy kryzys przetrzyma. Gdyby zaś nawet tak się nie stało, to „musi tu przeważać interes Niemiec“.

Co się tyczy dopuszczenia Polski do ciał ustawodawczych niemieckich, Beseler uważał za rzecz „niezbędnie konieczną“ przyznanie jej tych praw, które otrzymały południowe państwa niemieckie w r. 1866 i 1870: „Jest zgoła rzeczą wykluczoną, by kraj, mający 12½ miljonów ludności, był tak traktowany, jak Luksemburg“. Co naj-

wyżej możnaby Polaków usunąć od udziału w wielkiej rewizji cel, podatków pośrednich i monopoli, którą bezwątpienia po wojnie trzeba będzie w Niemczech podjąć. Zresztą — nie widzi autor powodów do jakichś specjalnych zastrzeżeń co do tego udziału Polski, gdyż chodzi przecie o interesy natury gospodarczej, w dodatku identyczne z temi, jakie mają wschodnie prowincje niemieckie. Inaczej Polacy uważaliby się za wyzyskiwanych przez Niemcy, a toby psuło z gruntu stosunek polityczny. Tembardziej trzeba Polsce to prawo przyznać, gdy się jej nie ma zamiaru przyznać głosu w sprawach wojskowych. Trudno! Choć budzić może obawy dopuszczenie Polaków do udziału w Sejmie i Bundesracie, „trzeba przewyciężyć te obawy, jeśli całość stosunku wogóle ma mieć widoki trwałości“. „Nie jest ostatecznie także drobnostką powiększenie gospodarczego ciała Cesarstwa Niemieckiego, i to z korzystnej gospodarczo strony, o 12 ½ mil. pracowitej i inteligentnej ludności, która potrzebuje tylko ostrego wychowania (*einer straffen Erziehung*), by stanąć na podobnym stopniu, jak jej rodacy w Poznańskim i Prusiech Zachodnich. Taka korzyść dla stanowiska Cesarstwa, które i po zawarciu pokoju będzie trudne, warta jest jakiejś ofiary“.

Tak broni Beseler swej zasadniczej myśli. Udział zaś Polaków w ustawodawczych ciałach niemieckich sprawi, że każdy Polak, chcący grać żywszą rolę w życiu politycznem, będzie musiał się uczyć po niemiecku bez nacisku, we własnym interesie; oparcie w Sejmie wyborów na „posłów celnych“ (jak ich nazywa) na zasadzie proporcjonalności zapewni przedstawicielstwo także przemysłowi. Co do rozdziału dochodów celnych według ilości ludności, autor projektu zauważa, że jeśli się nie przyjmie tego kryterjum — dla Niemiec istotnie niekorzystnego — to fakt ten będzie źródłem ciągłych sporów. Możnaby raczej w inny sposób to wyrównać — przerzucając mianowicie na Polskę spłatę części długów wojennych (*Kriegsschulden*), co zresztą jest rzeczą konieczną, boć przecie „Państwo Polskie nie może samo jedno z wszystkich krajów Europy wyjść z wielkiej wojny bez długów“. Zresztą te dochody, Polsce przypadające, mogłyby być w części przekazane na pokrycie wydatków wojskowych Polski. Proponował nadto Beseler zastrzec w umowie z Polską, że przy kordonie celnym od strony Rosji będą współdziałać urzędnicy niemieccy, że ze strony niemieckiej poddany będzie pobór cel i opłat ostrej kontroli, a przez jakiś czas przejściowy wogóle kierownictwo polskiej administracji celnej będzie spoczywało w niemieckich rękach.

VI. UWAGI KOŃCOWE.

Wiemy już dziś dobrze z pamiętników różnych niemieckich polityków i generałów, którzy także wszyscy polityką się tam zajmowali, iż w Niemczech poprostu nie umiano w czasie wojny stworzyć jakiegoś programu dla kwestji, co zrobić z ziemiami polskimi, któreby w razie zwycięstwa Niemcom przypaść miały. Nie życzo no sobie prostego wcielenia tych ziem do Niemiec, by nie wprowadzać do organizmu niemieckiego jeszcze więcej elementu polskiego, skoro z tym, który już w granicach Rzeszy się znajdował, nie można było sobie dać rady. Sprzeciwiano się oddaniu tych ziem Austrii, by nie wzmacniać za bardzo sprzymierzeńca, którego chciano utrzymać na stanowisku nieoficjalnego wasala, a także z obawy, że w Austrii wzmogą się przez to elementy nie-niemieckie, które gotowe nadać inny kierunek polityce austriackiej. Przykro się Niemcom robiło na myśl, żeby miano te ziemie, których wartość poznano, oddawać z powrotem Rosji. I na czwartą jednak możliwość: utworzenia z tych ziem Państwa Polskiego, związanego z Niemcami, nie mogli się politycy niemieccy zdecydować, widząc w takim rozwiązaniu kwestji trudności natury politycznej. A trudno było myśleć, by się udało rządzić temi ziemiami jako kolonją niemiecką.

Generał Beseler był jednym z wyjątków. Budował śmiało program; zdawał sobie wprawdzie sprawę z niebezpieczeństw tego programu, ale sądził, że warto je zaryzykować ze względu na spodziewane korzyści, żywił nadzieję, że przecież przez formę łączności prawnej da się niebezpieczeństwa przynajmniej częściowo usunąć. Konstytucja jego z dwóch też pierwiastków się składa: z gwarancyj niemieckiego interesu, którego strzeże bardzo bacznie, i z zabezpieczenia Polsce swobody życia państwowego tam wszędzie, gdzie interes niemiecki nie wchodził w grę. Unika on małostkowych przepisów, któreby drażniły Polaków, chce ich zyskiwać sobie przez ustępstwa w aspiracjach narodowych, o ile to jest możliwe bez naruszenia niemieckiego interesu, a zwłaszcza przez korzyści gospodarcze, zresztą jednostronne, bo tylko interesy rolnictwa mające na względzie, gdy polski przemysł miał być zdławiony. Beseler należy w swych poglądach politycznych do liberalnego obozu niemieckiego, w tym też duchu chciałby urządzić życie polityczne Polski; oczywiście, jest to liberalizm bardzo umiarkowany. Jeśli jednak przyjrzeć się bliżej temu projektowi urzędzenia Polski, bodaj najprzyzwoitszemu, jakiego można się było spodziewać ze strony niemieckiej, to musi chyba przyznać każdy Polak, że udziałność Polski wygląda w nim niesłychanie kuso; dość wskazać na wywody co do

treści konwencji wojskowej, na pomysły zrujnowania przemysłu, na wspólnotę kolejową.

Na szczęście, projekt pozostał projektem. Ale warto wiedzieć, czego się można było — i to w najlepszym razie — od Niemiec po ich zwycięstwie spodziewać. A łatwo porównać to z tem, co nam przyniosła — ich klęska.

STANISŁAW KUTRZEBA.



