

Ks. Józef Krukowski

OPINIA NA TEMAT ZGODNOŚCI KONKORDATU Z KONSTYTUCJĄ UCHWALONĄ 2 KWIETNIA 1997 R¹.

Zagadnienie zgodności Konkordatu podpisanego między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską 28 lipca 1993 r. z Konstytucją RP uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. należy wyjaśnić w związku z kontrowersją, jaka powstała w okresie między podpisaniem Konkordatu a podjęciem przez Sejm 1 lipca 1994 r. uchwały powołującej Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu. Obecnie trzeba wyjaśnić problem, czy zarzuty podniesione przeciwko wyrażeniu zgody ustawowej na ratyfikację Konkordatu w obawie przed ewentualną niezgodnością Konkordatu z przyszłą Konstytucją zostały wyeliminowane. Biorąc pod uwagę naturę tych zarzutów i spowodowanych przez nie wątpliwości, należy zakwalifikować je do trzech grup, a mianowicie:

- 1) wątpliwości dotyczące metody regulacji stosunków między Państwem a Kościołem w formie konwencji międzynarodowej, jaką jest konkordat;
- 2) wątpliwości dotyczące warstwy merytorycznej Konkordatu, tj. zgodności podstawowych zasad wpisanych do Konkordatu z normami konstytucyjnymi dotyczącymi stosunku Państwa do Kościoła;
- 3) przeszkody wynikające z założeń ideologicznych i interesów poszczególnych partii politycznych.

I. Wyjaśnienie wątpliwości natury formalnej

Niezbędnym warunkiem wyjaśnienia wspomnianych wyżej wątpliwości dotyczących zgodności Konkordatu z Konstytucją jest przyjęcie współczesnej koncepcji konkordatu, jako dwustronnej konwencji międzynarodowej, której przedmiotem są gwarancje wolności religii. Konkordat z natury swej jest

¹ Opinia dla Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską.

bowiem umową międzynarodową, przy użyciu której dwa suwerenne podmioty prawa międzynarodowego: Stolica Apostolska – jako najwyższy organ władzy Kościoła katolickiego (nie „Państwa Watykańskiego” jak błędnie głoszą niektórzy publicyści i politycy) i suwerenny organ władzy danego państwa regulują stosunki między Kościołem katolickim a tymże państwem oraz określają gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, obowiązujące na jego terytorium. Z punktu widzenia wymogów podstawowych zasad prawa międzynarodowego nie ma wątpliwości, iż te dwa podmioty prawa międzynarodowego, jakimi są Stolica Apostolska i Rzeczpospolita Polska, są zdolne do zawarcia między sobą tego typu umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat, jeśli po obu stronach zaistnieje wola polityczna co do stabilizacji wzajemnych stosunków przy użyciu tego instrumentu.

Zarzuty natury formalnej, jakie wysunięto przeciwko ratyfikacji Konkordatu podpisanego między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, można sprowadzić do dwóch. Pierwszym z nich był brak w obowiązującej Konstytucji wyraźnej dyspozycji upoważniającej najwyższe organy władzy RP do uregulowania stosunków z Kościołem w formie umowy międzynarodowej. Drugą przeszkodą stał się zarzut, iż sam fakt zawarcia Konkordatu oznacza przyznanie uprzywilejowanej pozycji Kościołowi katolickiemu, co spowodowałoby naruszenie zasady równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych, a tym samym nadanie Państwu charakteru wyznaniowego – katolickiego, i dyskryminację innych Kościołów i związków wyznaniowych.

Mimo że powyższe zarzuty były bezpodstawne, to jednak zahamowały proces ratyfikacji Konkordatu w Sejmie RP. Bezpodstawność ta wynikała przede wszystkim z przyjęcia przez przeciwników ratyfikacji Konkordatu prymitywego pojmowania zasady egalitaryzmu, polegającej na traktowaniu wszystkich związków wyznaniowych identycznie, czyli bez względu na istniejące między nimi różnice. Prawidłowe pojmowanie zasady równouprawnienia polega na traktowaniu związków wyznaniowych identycznie w tych sprawach, w których posiadają takie same atrybuty, np. publiczne sprawowanie kultu, a odmiennie w tych sprawach, w których posiadają inne atrybuty. W szczególności usiłowano zignorować wyjątkowy atrybut prawny przysługujący Kościołowi katolickiemu, polegający na posiadaniu podmiotowości publiczno-prawnej w stosunkach międzynarodowych i wynikającej stąd zdolności do zawierania umów międzynarodowych. Fakt regulacji stosunków między Państwem i Kościołem katolickim w formie umowy międzynarodowej nie narusza więc zasady równouprawnienia kościołów, ponieważ inne kościoły nie posiadają podmiotowości publiczno-prawnej w stosunkach międzynarodowych.

Powyższe zarzuty zostały pozbawione jakiegokolwiek podstawy w tekście nowej Konstytucji. Wskazują na to następujące przepisy zamieszczone w art.25, ust.4 i 5 oraz ust.1.

Art. 25:

„ust.4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy”.

„ust.5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”.

W przytoczonym wyżej art. 25, ust. 4, nastąpiło wyraźne potwierdzenie przez Zgromadzenie Narodowe woli poszanowania istotnego atrybutu Stolicy Apostolskiej, jakim jest zdolność do zawierania umów międzynarodowych, która wcześniej została wyrażona przez podpisanie Konkordatu oraz zobowiązanie Państwa do uregulowania sytuacji prawnej Kościoła katolickiego w Polsce w formie umowy międzynarodowej, jaką jest konkordat. Przeto uchylony został zarzut jakoby ratyfikacja Konkordatu *per se* miała spowodować dyskryminację innych związków wyznaniowych. Natomiast po stronie Państwa zaistniało zobowiązanie do uregulowania sytuacji prawnej Kościoła katolickiego w formie umowy konkordatowej, a z innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi przy użyciu analogicznego instrumentu prawnego, tj. w formie „ustawy uchwalonej na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”.

Zawarcie Konkordatu *per se* nie narusza zasady świeckości państwa. Istotnym elementem świeckości państwa jest równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych. Zasada ta wyrażona została w art.25, ust.1 nowej Konstytucji który stanowi, iż:

„Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione”.

Zasada równouprawnienia związków wyznaniowych nie dotyczy formy regulacji stosunków między Państwem a Kościołem, ale odnosi się do gwarancji wolnościowych, które stanowią przedmiot konkordatu, jak również innych aktów normatywnych: konstytucji i ustaw zwykłych.

Sam fakt ratyfikacji Konkordatu nie może stwarzać zagrożenia świeckości państwa, jeśli gwarancje wolnościowe wpisane do Konkordatu zostaną przy użyciu innych instrumentów prawnych rozszerzone na inne Kościoły i Związki wyznaniowe.

II. Usunięcie wątpliwości natury merytorycznej

Oceniając relacje między Konkordatem a nową Konstytucją należy wyróżnić: zasady ogólne – dotyczące relacji instytucjonalnych między Państwem a Kościołem i gwarancje szczegółowe – dotyczące poszanowania przez Państwo wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym.

1. Po podpisaniu Konkordatu wysunięto wątpliwość, czy art. 1 Konkordatu koresponduje z zasadą „oddzielenia Kościoła od państwa”, wpisaną do art. 82 obowiązującej Konstytucji RP. Należy zauważyć, iż zasada „oddzielenia” jest wieloznaczna, gdyż zarówno w teorii jak i w praktyce odmiennie była pojmowana – w zależności od przyjmowanych założeń ideologicznych. Przeciwnicy ratyfikacji Konkordatu usiłowali trzymać się takiej jej interpretacji, jaka została narzucona Polsce w okresie komunistycznym. Sądzieli, że zasada „oddzielenia” jest równoznaczna z supremacją państwa nad Kościołem, wykluczając możliwość regulacji stosunków między państwem a Kościołem w formie dwustronnej umowy międzynarodowej.

W tekście nowej Konstytucji nie ma podstaw do kontynuowania tego typu wątpliwości. Zdecydowana wola wyeliminowania zasady oddzielenia w sensie negatywnym została wyrażona w art. 25, ust. 3 Konstytucji w następujących słowach:

„Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”. Ten zapis konstytucyjny wyraźnie koresponduje z art. 1 Konkordatu:

„Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”. Porównując zasady wpisane do art. 25, ust.3 Konstytucji i do art. 1 Konkordatu należy zauważyć, iż są w swej istotnej treści identyczne, a różnią się tylko stopniem ogólności. Zasady wpisane do art. 25 Konstytucji mają charakter generalny, gdyż określają stosunek Państwa do wszystkich związków wyznaniowych. Zaś zasada wpisana do art. 1 Konkordatu jest jej uszczegółowieniem w odniesieniu do stosunków między Państwem i Kościołem katolickim. W ten sposób uchylony został zarzut, iż Konkordat gwarantuje Kościołowi katoli-

ckiemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych związków wyznaniowych.

W obu przytoczonych wyżej aktach normatywnych – w Konstytucji i w Konkordacie – jest zobowiązanie do poszanowania w stosunkach między państwem a Kościołem następujących zasad:

- a) Zasady poszanowania autonomii Kościoła, tzn. możliwości kierowania się przez Kościół swoim prawem w zarządzaniu swoimi sprawami, np. w zarządzaniu swoim majątkiem, w określonych granicach.
- b) Zasady poszanowania niezależności Państwa i Kościoła, każdego w swoim zakresie.
- c) Zasady współdziałania między Państwem i Kościołem dla nadrzędnego dla każdego z nich celu, jakim jest dobro wspólne tych samych ludzi.

Konieczność poszanowania tych zasad stwarza pluralizm form życia społecznego w społeczeństwie demokratycznym. Kościół i państwo są to grupy społeczne odmiennego typu, które rozwijają działalność w tym samym społeczeństwie. Jakkolwiek Kościół nie jest państwem, a państwo nie jest Kościołem, to jednak konieczne jest między nimi współdziałanie – a nawet w pewnej mierze współpraca – gdyż ci sami ludzie należą do obu tych społeczności. Konieczność współdziałania wynika z troski o dobro wspólne tych samych ludzi. Współdziałanie to powinno być uregulowane w drodze porozumienia. Konkordat jest formą takiego porozumienia między Państwem a Kościołem katolickim ukształtowaną w drodze długiego procesu historycznego.

Istotna racja respektowania tych trzech zasad przez państwo demokratyczne tkwi w poszanowaniu podstawowych praw i wolności człowieka, a w szczególności wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji), mających źródło w przyrodzonej godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji).

2. Ocena zgodności gwarancji wolności religii, jakie wpisane zostały do art. 53 Konstytucji, z gwarancjami, jakie zostały wpisane do poszczególnych artykułów Konkordatu, jest skomplikowana. Generalnie nie ma sprzeczności między gwarancjami wpisanymi do Konstytucji i Konkordatu. Gwarancje te różnią się jednak stopniem konkretyzacji. Gwarancje wpisane do Konstytucji mają charakter generalny. Zaś gwarancje wpisane do Konkordatu są mniej lub bardziej szczegółowe.

Gwarancje wpisane do Konkordatu z 1993 r. nadają się do stosowania w zależności od stopnia uszczegółowienia. Takie normy wpisane do Konkordatu, które nie nadają się do bezpośredniego stosowania, powinny być poddane procesowi transformacji w ustawach zwykłych. Takiemu procesowi

transformacji należy poddać art.10 Konkordatu dotyczący uznania skutków cywilnych małżeństw kanonicznych. Jednocześnie zasady dotyczące uznania skutków cywilnych małżeństw kościelnych należy rozszerzyć na inne Kościoły i Związki wyznaniowe, które mają uregulowaną sytuację prawną i własną formę prawną zawierania małżeństwa. Nie każdy bowiem związek wyznaniowy taką formę posiada.

W procesie legislacyjnym zmierzającym do ustalenia tekstów ustaw okołokonkordatowych należy zachować zasadę porozumienia między odpowiednimi organami władzy państwowej i kościelnej, zawartą w art. 25, ust. 4 i 5 Konstytucji. Sądzę, że konstytucyjny wymóg „porozumienia Rady Ministrów z przedstawicielami” Kościołów w sensie analogicznym odnosi się do Kościołów, mających uregulowaną sytuację prawną.

III. Przeszkody natury ideologicznej

Nie ulega wątpliwości, że przeszkody, które spowodowały zahamowanie procesu ratyfikacyjnego Konkordatu, mają charakter ideologiczny i doraźnie partyjny. Przeszkody te nadal funkcjonują w polityce legislacyjnej w projektach ustaw okołokonkordatowych. Widoczne są one w tendencji do zredagowania gwarancji wolnościowych w ustawach okołokonkordatowych w sposób bardziej restrykcyjny, niż w zapisach konkordatowych i konstytucyjnych.

Lublin-Warszawa, dnia 30 kwietnia 1997 r.