

Ks. Józef Krukowski

OPINIA DOTYCZĄCA NOWELIZACJI USTAW W ZWIĄZKU Z RATYFIKACJĄ KONKORDATU*

I. Uwagi ogólne

Trudności, na jakie napotkał wniosek Rządu RP w sprawie uchwalenia ustawy dotyczącej ratyfikacji Konkordatu, wynikają z różnych przyczyn. Przeważnie mają one źródło w przyjęciu przez przeciwników ratyfikacji apriorycznych założeń (cezaropapizm, monizm ideologiczny), bądź w uprzedzeniach dotyczących konkordatów zawartych przed Soborem Watykańskim II, bądź tylko w doraźnych interesach partii politycznych. Jakkolwiek przyczyny te mają charakter pozaprawny, to jednak wywierają wpływ na interpretację norm prawnych wpisanych do Konkordatu, oraz zasad dotyczących relacji Konkordatu do Konstytucji RP.

Główny zarzut, skierowany przeciw ratyfikacji Konkordatu, polega na przyjęciu tezy, iż zawarcie Konkordatu ze Stolicą Apostolską koliduje z zasadą równouprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych wobec państwa. Źródłem tego zarzutu jest błędne utożsamienie metody regulacji stosunków między państwem i Kościołem z zasadą równouprawnienia obywateli i Kościołów. Zawarcie Konkordatu oznacza bowiem, że Państwo polskie posługuje się właściwą metodą regulacji stosunków między państwem i Kościołem katolickim, jaką jest dwustronna konwencja międzynarodowa. Użycie tej metody jest możliwe tylko w odniesieniu do Kościoła katolickiego, ponieważ Stolica Apostolska jako zwierzchni organ tego Kościoła posiada podmiotowość publiczno-prawną w stosunkach międzynarodowych. Władze zwierzchnie innych Kościołów i związków wyznaniowych takiej podmiotowości nie posiadają. Naruszenie zasady równości Kościołów i związków

* Opinia przedłożona Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 1994 r.

wyznaniowych wobec państwa miałyby miejsce wówczas, gdyby również władze innych Kościołów taką podmiotowość posiadały a państwo odmówiłoby zawarcia z nimi konwencji międzynarodowej.

Zarzut, że Konkordat narusza równość obywateli wobec państwa, wynika z niezrozumienia istotnej treści konkordatów współczesnych, tj. zawartych po Soborze Watykańskim II, do których niewątpliwie należy Konkordat polski podpisany 28 lipca 1993 r. Treścią tą są gwarancje poszanowania przez państwo praw człowieka do wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. W konsekwencji należy odrzucić opinię, według której Konkordat jest zbiorem przywilejów, jakich Państwo udziela Kościołowi katolickiemu, co powoduje pogorszenie sytuacji innych Kościołów i związków wyznaniowych. Gwarancje wolności religijnej, jakie zostały wpisane do Konkordatu polskiego, mają podstawę w godności należnej każdej osobie ludzkiej, co zostało wyraźnie podkreślone przez obie Strony w preambule tegoż Konkordatu. Konkordat opiera się więc na tej samej przesłance aksjologicznej, na jakich bazują konstytucje współczesnych państw demokratycznych, tj. na zasadzie poszanowania godności ludzkiej i wynikających z niej niezbywalnych praw człowieka.

Prostą konsekwencją zawarcia przez Państwo demokratyczne Konkordatu jest rozszerzenie tych gwarancji wolnościowych, jakie wpisane zostały do Konkordatu, na inne Kościoły i związki wyznaniowe. Rozszerzenie to nie może jednak nastąpić w drodze umów międzynarodowych, ponieważ organy zwierzchnie tych Kościołów nie posiadają zdolności prawnej do ich zawarcia. Właściwym instrumentem prawnym służącym regulacji sytuacji prawnej tych Kościołów jest ustawa, której treść może być uzgodniona w drodze dialogu z ich przedstawicielami. Zawarcie Konkordatu nie narusza również suwerenności Państwa, jeżeli Państwo z własnej woli podejmuje decyzje o zawarciu Konkordatu, jako konwencji międzynarodowej dotyczącej poszanowania praw człowieka, których adresatami są obywatele Państwa polskiego, będący jednocześnie – zgodnie ze swym przekonaniem – członkami Kościoła katolickiego.

Konkordat nie narusza art. 82, ust. 2 Konstytucji RP, jeśli przyjmujemy interpretację Konstytucji zgodną z założeniami demokratycznego państwa

prawa. Zawarta w tym artykule zasada „oddzielenia Kościoła od państwa” „koresponduje z art. 1 Konkordatu deklarującym poszanowanie autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego z nich w swojej dziedzinie. Zarzut jakoby art.1 Konkordatu kolidował z zasadą „oddzielenia Kościoła od państwa” jest następstwem przyjęcia wrogiej koncepcji separacji Kościoła od państwa, jaka narzucona została Polsce przez Związek Radziecki. Natomiast nie koliduje z koncepcją separacji skoordynowanej, zwanej przyjazną, jaka ukształtowała się w państwach demokratycznych Europy Zachodniej i znajduje akceptację w Polsce od 1989 r.

Zawarcie konkordatu nie narusza również drugiej części tegoż ust. 2, art. 82 Konstytucji RP, stwierdzającej: „zasady stosunku państwa do Kościoła [...] określają ustawy”. Postanowienie to nie zabrania bowiem zawarcia konwencji międzynarodowej w celu uregulowania sytuacji prawnej Kościoła w Polsce. Interpretacja przeciwna wynika z przyjęcia apriorycznych założeń ideologicznych o zwierzchnictwie państwa nad Kościołem.

II. Postulaty nowelizacji ustaw

Z natury Konkordatu, jako konwencji międzynarodowej, wynika, że nie musi być we wszystkim zgodny z dotychczas obowiązującymi ustawami, które stanowią integralną część systemu prawa polskiego. Nietrafne są więc postulaty renegotjacji Konkordatu w celu dostosowania go do obowiązujących ustaw. Transformacja konwencji międzynarodowej następuje w innym kierunku, tzn. normy prawa krajowego dostosowuje się do norm prawa międzynarodowego. Właściwy problem polega więc na ustaleniu tego, jakie ustawy należy znowelizować w celu dostosowania ich do zobowiązań konkordatowych.

Na podstawie analizy porównawczej należy stwierdzić, że normy wpisane do Konkordatu w przeważającej mierze są powtórzeniem norm zawartych w ustawie z 1989 roku „o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego” i w kilku nowszych ustawach. Istotne znaczenie Konkordatu polega na tym, że normy prawa wewnętrznego uzyskują wyższy stopień stabilności przez wpisanie do konwencji międzynarodowej. Jeśli zaś chodzi o te normy wpisane do Konkordatu, które stanowią nowość, to należy wśród nich wyróżnić takie, które mogą być stosowane bezpośrednio, tj. bez konieczności dokonywania odpowiednich nowelizacji ustaw krajowych. Ma tu zastosowanie zasada

zawarta w uchwale Sądu Najwyższego z 12 czerwca 1992 r., że uchwalenie ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej oznacza transformację traktatów w prawo krajowe o randze ustawowej. Nie wszystkie jednak normy wpisane do Konkordatu nadają się do tego typu transformacji.

Wyraźnej transformacji w drodze nowelizacji ustaw trzeba dokonać tam, gdzie Konkordat odsyła do prawa krajowego ze wskazaniem, że odpowiednich zmian należy dokonać w prawie polskim. Taka konieczność zachodzi tylko w dwóch wypadkach:

1) Pierwszym z nich jest art. 10, dotyczący uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego, ponieważ zawiera normę, która nie nadaje się do bezpośredniego stosowania. Konkordat w tym wypadku zobowiązuje Stronę państwową „do dokonania koniecznych zmian w prawie polskim”. Konkordat nie podaje tu bliżej, jakie akty normatywne mają być zmienione, pozostawiając to uznaniu Strony państwowej. Z analizy porównawczej wynika, że w tym celu należy dokonać nowelizacji odpowiednich artykułów następujących ustaw:

1. ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego (art. 12, ust. 1; art. 17, ust. 2; art. 53; art. 61 i 62);
2. kodeksu prawa rodzinnego i opiekuńczego (art. 1, 5, 6, 9, 22 i 56);
3. kodeksu postępowania cywilnego (art. 434).

Zmiana tych aktów ustawowych powinna objąć nie tylko uznanie skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego, zawartego według formy obowiązującej w Kościele katolickim, ale także małżeństw zawartych w innych Kościołach i związkach wyznaniowych, o ile Kościoły te posiadają formę prawną zawarcia małżeństwa religijnego.

Zostały już przygotowane przez komisje rządowe projekty zmian w tej materii, które winny być przedłożone sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu Ustawy o ratyfikacji Konkordatu.

2) Drugi wypadek konieczności wprowadzenia innowacji na drodze ustawowej przewidziany jest w art. 15, ust. 3 Konkordatu odnośnie do dotacji Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie. Jest to jedyne nowe zobowiązanie finansowe Państwa na rzecz instytucji kościelnych, ponieważ zobowiązanie na rzecz KUL-u jest powtórzeniem gwarancji zawartej we wcześniejszej ustawie z 14 czerwca 1991. Transformacja tego zobowiązania wobec PAT-u może nastąpić w ustawie budżetowej na nowy rok po ratyfikacji Konkordatu.

Natomiast bezpodstawne są zarzuty, że Konkordat wprowadza inne zobowiązania finansowe państwa na rzecz Kościoła katolickiego.

3) W celu rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do Konkordatu, na inne Kościoły i związki wyznaniowe działające legalnie w Polsce, należy dokonać nowelizacji ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania z 1989 r. Dokonując tej nowelizacji należy uwzględnić nowe dyspozycje, jakie zostały wpisane do Konkordatu, a w związku z tym dokonać nowelizacji odpowiednich postanowień zawartych w ustawach powszechnie obowiązujących, a mianowicie:

– ustawy z 7 września 1991 o systemie oświaty (gwarancje nauczania religii lub etyki w przedszkolach – dla rodziców wszystkich wyznań i przekonań światopoglądowych);

– ustawy z 12 września 1990 o szkolnictwie wyższym (dotacje dla szkół wyższych prowadzonych przez inne Kościoły i związki wyznaniowe jeśli takie szkoły istnieją);

– ustawy z 29 stycznia 1993 o radiofonii i telewizji (uznanie prawa Kościołów i związków wyznaniowych do posiadania własnych stacji radiowych i telewizyjnych).

W celu ustalenia treści nowelizacji tych ustaw należy uwzględnić postulaty przedstawicieli Kościołów i związków wyznaniowych, a w szczególności wyrażone w piśmie Polskiej Rady Ekumenicznej z dnia 15 lutego 1994 r. Należy również uwzględnić zmiany, jakie zostały już wprowadzone na drodze ustawowej do sytuacji prawnej Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (ustawa z 4 lipca 1991), Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego (ustawa z 13 maja 1994), Kościoła Ewangelicko-Reformowanego (ustawa z 13 maja 1994), oraz rządowe projekty ustawy dotyczącej stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów oraz ustawy dotyczącej stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego i poselski projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Należy zauważyć, że ustawy te w niektórych kwestiach gwarantują tym Kościołom szerszy zakres wolności w porównaniu z tymi gwarancjami, jakie zostały wpisane do Konkordatu w odniesieniu do Kościoła katolickiego.