

Józef Krukowski

Stosunki między Stolicą Apostolską a państwami Europy Środkowej i Wschodniej : problemy aktualne i perspektywy

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 101-125

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Józef Krukowski**

STOSUNKI MIĘDZY STOLICĄ APOSTOLSKĄ A PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ PROBLEMY AKTUALNE I PERSPEKTYWY**

1. UWAGI WSTĘPNE

Aktualny stan stosunków między państwami Europy środkowej i wschodniej a Stolicą Apostolską jest rezultatem transformacji ustrojowych, wiodących od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji liberalnej, zainicjowanych w Polsce w 1989 r. Transformacje te spowodowały radykalną poprawę stosunków między tymi państwami a Kościołem. Niewątpliwie zaważyła na tym inspirująca rola Stolicy Apostolskiej. Trudno jest bowiem przecenić wpływ autorytetu papieża Jana Pawła II. Jego apel do narodów, z jakim zwrócił się na placu Świętego Piotra 22.10.1978 r. „Nie lękajcie się! Otwórzcie [...] drzwi Chrystusowi! Jego zbawczej władzy otwórzcie granice państw, ustrojów ekonomicznych i politycznych, szerokich dziedzin kultury, cywilizacji, rozwoju” odbił się echem w tych transformacjach.

Spośród wszystkich wspólnot religijnych, istniejących w świecie współczesnym, Kościół katolicki wyróżnia się pod względem prawnym, gdyż za pośrednictwem Stolicy Apostolskiej uczestniczy w stosunkach międzynarodowych. W społeczeństwie globalnym istnieją

* Ks. prof. dr hab. Józef Krukowski – Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski.

** Rozszerzona wersja wykładu wygłoszonego w Papieskim Instytucie Wschodnim w Rzymie w dniu 12.12.2001 r. podczas konferencji międzynarodowej *International bilateral legal relations between the Holy See and the States: Experiences and Perspectives*.

różne grupy sformalizowane, do których ludzie należą dla osiągnięcia określonych celów, zaspokojenia określonych potrzeb. Są to państwa, do których ludzie należą jako obywatele. I są kościoły, do których ludzie należą jako wierni. Stolica Apostolska w relacji do państw występuje jako reprezentacja tej grupy ludzi, którzy będąc obywatelami danego państwa, jednocześnie jako wierni są członkami Kościoła katolickiego.

Oryginalnym atrybutem uzdalniającym Stolicę Apostolską do uczestnictwa w życiu społeczności międzynarodowej jest podmiotowość publicznoprawna w stosunkach międzynarodowych, nabyta w drodze wielowiekowego zwyczaju międzynarodowego. Jest to podmiotowość szczególna. Wynika bowiem z podwójnego źródła. Pierwszym z nich jest Jej organiczny związek z Kościołem katolickim, uniwersalną wspólnotą religijną, skupiającą wiernych spośród wszystkich narodów świata. Drugim zaś źródłem jest Jej historyczny związek z państwem, które zwie się lo Stato della Città del Vaticano. Stolica Apostolska jest więc tytulariuszem podmiotowości publicznoprawnej w stosunkach międzynarodowych z racji podwójnej suwerenności: 1) suwerenności duchowej, jako najwyższy autorytet moralny w świecie; 2) suwerenności terytorialnej, jako właściciel własnego państwa.

W praktyce Stolica Apostolska, jako podmiot suwerenny, sama decyduje o tym, w jakim charakterze uczestniczy w stosunkach międzynarodowych w danej sprawie. I tak, w sprawach natury doczesnej związanych z funkcjonowaniem państwa, np. w sprawach dotyczących funkcjonowania Poczty Watykańskiej, występuje jako Państwo Watykańskie. Natomiast w sprawach dotyczących poszanowania praw człowieka Stolica Apostolska podejmuje działania w imieniu Kościoła.

Podmiotowość publicznoprawna w stosunkach międzynarodowych oznacza zdolność prawną i zdolność do działań prawnych w stosunkach z innymi bytami prawa międzynarodowego. Podmiotowość międzynarodowa w praktyce znajduje wyraz w uznaniu jej przez inne podmioty prawa międzynarodowego. Uznanie to może być konstytutywne lub deklaratoryjne, wyrażone *explicite* lub *tacite*. W przypadku Stolicy Apostolskiej uznanie to może być tylko deklaratoryjne. Zakres Jej uprawnień z tego tytułu obejmuje: 1) *ius legationis*, czyli prawo legacji czynnej i biernej; 2) *ius tractationis*, czyli zdolność do zawierania umów międzynarodowych; 3) jak również zdolność do prowadzenia negocjacji z państwami w celu pokojowego rozwiązania konfliktów międzynarodowych¹.

¹ H. Cardinale, *The Holy See and the International Order*, Gerrards Cross 1976.

Aktualnie problematyka stosunków między Stolicą Apostolską a państwami Europy środkowej i wschodniej dotyczy realizacji prawa legacji i prawa do zawierania umów międzynarodowych.

2. STOSUNKI DYPLOMATYCZNE

Pierwsza istotna zmiana, jaka na etapie transformacji nastąpiła w polityce państw postkomunistycznych Europy środkowej i wschodniej względem Stolicy Apostolskiej, dotyczy uznania Jej podmiotowości prawnej w stosunkach dyplomatycznych. W okresie dyktatury komunistycznej państwa te nie utrzymywały bowiem stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską. Na przeszkodzie stały antyreligijne założenia monizmu ideologicznego marksizmu-leninizmu². Wyjątek stanowiła Jugosławia, która w latach sześćdziesiątych nawiązała tymczasowe stosunki ze Stolicą Apostolską za pośrednictwem przedstawicieli dyplomatycznych drugiej klasy; a następnie Polska, która na początku lat siedemdziesiątych nawiązała prowizoryczne stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską, ustanawiając dwa „zespoły robocze”, których zadaniem miało być wynegocjowanie konwencji określającej status prawny Kościoła w Polsce.

Szczególnym przejawem uczestniczenia Stolicy Apostolskiej w życiu międzynarodowym po II wojnie światowej był udział w wynegocjowaniu Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wszakże znamienne jest to, że w tekście tego dokumentu, sporządzonym w języku rosyjskim, na oznaczenie reprezentacji Stolicy Apostolskiej użyto terminu „Vaticano”. Znaczyło to, że Związek Radziecki nie chciał uznać podmiotowości międzynarodowej Stolicy Apostolskiej, jako władzy zwierzchniej Kościoła katolickiego, a uznawał tylko Państwo Watykańskie.

Radykalne zmiany w tym przedmiocie zostały zainicjowane w 1989 r. Pierwszym tego znakiem była decyzja papieża Jana Pawła II – podjęta 17.7.1989 r. w odpowiedzi na wniosek prezydenta Polski i Konferencji Episkopatu Polski – o wznowieniu stałych stosunków dyplomatycznych między Stolicą Apostolską i Polską. W ślad za Polską poszły nowe władze demokratyczne sąsiednich państw Europy środkowej i wschodniej, które kolejno nawiązały stosunki ze Sto-

² J. Krukowski, *Relations between Church and State in Central and Eastern Europe after World War II*, „*Studia Canonica*” 1982, 16, s. 913–930.

licą Apostolską, ustanawiając przy Niej swych ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych, czyli przedstawicieli dyplomatycznych pierwszej klasy.

Aktualnie³ swych ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych przy Stolicy Apostolskiej mają następujące państwa postkomunistyczne Europy: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Federacja Rosyjska, Gruzja, Jugosławia, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Polska, Czechy, Słowacja, Ukraina. Legaci tych państw wchodzi w skład korpusu dyplomatycznego, akredytowanego przy Stolicy Apostolskiej.

Jednocześnie państwa te akredytują u siebie przedstawicieli dyplomatycznych Stolicy Apostolskiej w randze nuncjuszy apostolskich, wchodzących w skład korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy głowie państwa. Różnice między przedstawicielami Stolicy Apostolskiej w tych państwach dotyczą tylko pełnienia honorowej funkcji dziekana korpusu dyplomatycznego. I tak, nuncjusze apostolscy pełnią funkcję dziekana korpusu dyplomatycznego w następujących państwach: Chorwacja, Litwa, Polska, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia. Natomiast w pozostałych państwach postkomunistycznych nuncjusz apostolski z reguły nie jest dziekanem korpusu dyplomatycznego.

Zakres kompetencji, w jakie wyposażeni są nuncjusze apostolscy, obejmuje zadania w podwójnej płaszczyźnie: 1) *ad intra*, czyli w stosunkach wewnątrzkościelnych, 2) i *ad extra*, czyli w relacji do wspólnoty politycznej i do władz tegoż państwa, przy którym nuncjusz jest akredytowany.

Zadania swe w płaszczyźnie *ad intra* nuncjusz spełnia zgodnie z normami prawa kanonicznego⁴. Głównym jego zadaniem jest troska o to, aby więzy jedności, jakie istnieją między Stolicą Apostolską i Kościołami partykularnymi tego kraju, do którego został posłany, stawały się ściślejsze i skuteczniejsze. Natomiast w płaszczyźnie *ad extra* przyjmuje on formy działania właściwe dla przedstawicieli dyplomatycznych obcych państw, określone w Konwencji Wiedeńskiej z 1961 r. Zachodzą tu jednak pewne różnice ze względu na naturę reprezentowanej strony, jaką jest Stolica Apostolska. Nuncjusz apostolski występuje jako przedstawiciel Stolicy Apostolskiej, czyli najwyższej władzy Kościoła katolickiego – uniwersalnej wspólnoty reli-

³ „Annuario Pontificio” 2001, s. 1636 ns.

⁴ Paweł VI, *Motu proprio „Sollicitudo omnium ecclesiarum”* z 29.6.1969 r.; kan. 362–367 Kodeksu Prawa Kanonicznego.

gijnej, której wierni są obywatelami przyjmującego go państwa. Jednocześnie reprezentuje on interesy Kościoła powszechnego i Kościoła lokalnego w danym kraju. Jest on wyrazicielem troski Biskupa Rzymskiego o dobro tego narodu, względem którego pełni swoją misję. Troskę swą wyraża on w kontaktach z władzami danego państwa, ale nie może lekceważyć też kontaktów z ludnością tego kraju, do którego został posłany. W realizacji swoich zadań występuje On jako przedstawiciel najwyższego autorytetu moralnego w świecie, do którego misji należy troska o poszanowanie praw człowieka i praw narodu. W trosce o poszanowanie praw człowieka, nuncjusz apostolski szczególną wagę przywiązuje do troski o poszanowanie w danym kraju wolności religijnej, należnej każdemu człowiekowi i każdej wspólnocie religijnej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

3. ZAWIERANIE KONKORDATÓW

Drugim istotnym zadaniem nuncjusza apostolskiego jest prowadzenie negocjacji z władzami państwowymi w sprawach dotyczących relacji między Kościołem katolickim i przyjmującym go państwem. Szczególnym przedmiotem tych negocjacji są sprawy związane z zawieraniem umów dwustronnych, czyli konkordatów, oraz z wprowadzaniem ich w życie. Przedmiotem naszej refleksji są aktualne problemy, jakie istnieją w praktyce zawierania konkordatów z państwami postkomunistycznymi Europy Środkowej i Wschodniej.

W pierwszej kolejności zostanie zwrócona uwaga na pojęcie konkordatu. W literaturze prawniczej termin ten jest bowiem używany w szerszym i węższym znaczeniu.

W sensie szerszym konkordat oznacza instrument prawny, którym dane państwo i Stolica Apostolska posługują się w celu pokojowego uregulowania spraw, będących przedmiotem zainteresowania państwa i Kościoła katolickiego⁵. Instrument ten jest dwustronną umową międzynarodową, ale nie jest umową międzypaństwową, gdyż

⁵ R. Minnerath, *L'Église et les États concordataires (1846–1981). La souveraineté spirituelle*, Paris 1983, s. 30–40; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktrynateksty (1964–1994)*, Warszawa 1995, s. 22–25; F. Margiotta Broglio, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in: *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna 1997, s. 178–185; J. Martin de Agar, *Raccolta di concordati 1950–1999*, Città del Vaticano 2000, s. 10–11; M. Šmid, *Zakladna zmluva medzi Svatoú stolicou a Slovenskou republiku s komentárom*, Bratislava 2001, s. 35–36.

jedną z zawierających ją stron jest Stolica Apostolska, jako najwyższy podmiot władzy Kościoła katolickiego. We współczesnej praktyce legislacyjnej na oznaczenie tej umowy zazwyczaj używane są inne nazwy, jak: *conventio*, *accordo*, *acuerdo*, *Vertrag*, *accord*, *agreement*, *modus vivendi*, *note verbale*, *protocollo*. W ostatnim dziesięcioleciu termin „konkordat” oficjalnie został użyty tylko na oznaczenie umowy między Stolicą Apostolską i Polską. Kodeks Prawa Kanonicznego z 1983 r. na oznaczenie umów zawieranych przez Stolicę Apostolską z państwami zamiennie używa dwóch nazw: konkordat i konwencja (can. 3 i 355). Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich z 1990 r. mówi także o „konwencjach zawieranych bądź aprobowanych przez Stolicę Apostolską”, dlatego że – zgodnie z kan. 98 – patrijarcha Kościoła wschodniego może zawrzeć umowę z władzami państwowymi za uprzednią zgodą, a następnie za aprobatą Biskupa Rzymskiego. Terminu „konkordat” nie stosuje się również do umów zawieranych między rządem danego państwa a konferencją biskupów, z uwagi na brak międzynarodowej podmiotowości publiczno-prawnej jednej ze stron.

Termin „konkordat” w sensie ścisłym oznacza uroczystą umowę między Stolicą Apostolską i danym państwem, w której sprawy, będące przedmiotem zainteresowania obu stron, regulowane są w sposób całościowy, jednakże w dalszej refleksji terminem konkordat posługujemy się w sensie szerszym.

Konkordaty klasyfikuje się ze względu na formę zawarcia i zakres regulowanych spraw. I tak: 1) ze względu na formę wyróżnia się: umowę uroczystą (*conventio sollemnis*) i umowę zawartą w formie uproszczonej (*conventio simplex*); 2) ze względu na zakres regulowanych spraw – konkordaty całościowe i parcjalne; 3) ze względu na stopień doprecyzowania norm – konkordaty ramowe i szczegółowe.

Każdy konkordat odpowiada określonym potrzebom. zazwyczaj konkordaty zawierane są w momentach doniosłych przemian społeczno-politycznych w dziejach danego narodu, względem którego Kościół pełni swoją misję. W ostatnim dziesięcioleciu XX w. takie momenty zaistniały w Europie środkowej i wschodniej w procesie transformacji ustrojowych, wiodących od totalitaryzmu komunistycznego do demokracji liberalnej, łącznie z odzyskiwaniem przez narody swej niepodległości politycznej. Zainicjowany w 1989 r. demontaż reżimu komunistycznego pociągnął za sobą także potrzebę dokonania zmiany systemu relacji między państwem a Kościołem, polegającej na przejściu od państwa ateistycznego (podporządkowanego ideologii komunistycznej) do demokratycznego państwa świeckiego. W konkretnej rzeczywistości nie ma jednak jednego modelu państwa świeckiego. Każde państwo w sposób suwerenny decyduje o tym: czy

ma być świeckie w wersji „separacji wrogiej” (ukształtowanej we Francji); czy w wersji „separacji przyjaznej”, zwanej separacją skoordynowaną (powstałej w Niemczech a po Soborze Watykańskim II – z pewnymi modyfikacjami – w państwach Europy południowo-zachodniej).

W kontekście tych transformacji po stronie państw Europy postkomunistycznej powstał też problem: przy użyciu jakiego instrumentu należy dokonać zmiany systemu relacji między państwem a Kościołem; czy tylko przy użyciu aktów jednostronnych, czy także w formie dwustronnej umowy międzynarodowej, czyli konkordatu. Pierwszym krokiem wiodącym w kierunku posłużenia się konkordatem przez państwa postkomunistyczne stało się nawiązanie stosunków dyplomatycznych ze Stolicą Apostolską; a drugim – nawiązanie partnerskiego dialogu ze Stolicą Apostolską w celu uregulowania sytuacji prawnej Kościoła na terytorium danego państwa. Do istotnych zadań nuncjusza apostolskiego należy bowiem prowadzenie negocjacji zmierzających do zawarcia konkordatu.

W praktyce legislacyjnej zmierzającej do normalizacji sytuacji prawnej Kościoła, europejskie państwa postkomunistyczne najpierw posłużyły się aktami stanowionymi jednostronnie. Praktyka ta zainicjowana została w Polsce w 1989 r. uchwaleniem trzech „ustaw kościelnych”: 1) ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polsce, 2) ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, 3) ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych⁶. Na drugim etapie państwa tego regionu podjęły negocjacje ze Stolicą Apostolską w celu zawarcia konkordatu. Wśród państw postkomunistycznych tej części Europy, które te negocjacje w ostatnim dziesięcioleciu uwieńczyły ratyfikacją konkordatu, należy wyróżnić dwie grupy.

Do pierwszej grupy należy zaliczyć:

- 1) Polskę (1993 konkordat)⁷;
- 2) Węgry (trzy umowy: z 1990 r. – umowa w sprawie ustanowienia stosunków dyplomatycznych, z 1994 r. – umowa w sprawie duszpasterstwa w wojsku, policji i służbie granicznej, z 1997 r. – umowa dotycząca kwestii finansowania działalności użyteczności publicznej i innych spraw życia religijnego Kościoła katolickiego)⁸;
- 3) Chorwację (3 umowy z 1996 r.: – w sprawach prawnych⁹, w sprawach dotyczących współpracy w dziedzinie wychowania i kul-

⁶ Dz. U. z 1989, Nr 29, poz. 154–157 z późn. zm.

⁷ AAS 90 (1998) 310–329.

⁸ Magyar Közlöny n. 35/1990; AAS 86 (1994) 574–579; 90 (1998) 330–341.

⁹ AAS 89 (1997) 277–287.

- ture¹⁰, w sprawie duszpasterstwa w wojsku i policji¹¹ i jedna umowa z 1997 r., dotycząca kwestii ekonomicznych¹²;
- 4) Estonię (1999 r. – nota werbale dotycząca statusu prawnego Kościoła)¹³;
 - 5) Litwę (3 umowy z 2000 r.: dotycząca współpracy w sprawach wychowania i kultury¹⁴, w sprawach prawnych¹⁵ i w sprawach duszpasterstwa wojskowego¹⁶;
 - 6) Słowację (umowa podstawowa z 2000 r.)¹⁷;
 - 7) Kazachstan – nowe państwo leżące na pograniczu Europy i Azji (umowa całościowa z 1998 r.)¹⁸;
 - 8) i Łotwę (umowa z 2000 r.).

Konkordaty te – z wyjątkiem Estonii – mają charakter umowy uroczystej. Przeważnie są to umowy obejmujące szerszy zakres spraw, regulowanych w formie jednego lub kilku uzupełniających się dokumentów.

Do drugiej grupy państw należą wschodnie landy Republiki Federalnej Niemiec, które przed 1989 r. wchodziły w skład komunistycznej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Zakres podmiotowy i przedmiotowy tych konkordatów jest zróżnicowany. Jedne z nich zostały zawarte przez pojedyncze landy, a inne – przez kilka landów jednocześnie (w sprawach erekcji diecezji znajdujących się na ich terytorium). Są to:

- 1) Hamburg, Maklemburgia-Vorpomen, Schleswig-Holschtein (1994 r. – umowa w sprawie erekcji archidiecezji Hamburg)¹⁹;
- 2) Brandenburgia i Saksonia (1994 r. – umowa w sprawie erekcji diecezji Gorlice)²⁰;
- 3) Saksonia-Anhalt, Brandenburgia, Saksonia (1994 r. – umowa w sprawie erekcji diecezji Magdeburg)²¹;
- 4) Turyngia (1994 r. – umowa w sprawie erekcji diecezji Erfurt, 1997 r. – układ całościowy)²²;

¹⁰ AAS 89 (1997) 287–295.

¹¹ AAS 89 (1997) 297–302.

¹² AAS 91 (1999) 170–178.

¹³ AAS 91 (1999) 414–418.

¹⁴ AAS 92 (2000) 783–795.

¹⁵ AAS 92 (2000) 795–809.

¹⁶ AAS 92 (2000) 809–816.

¹⁷ AAS 93 (2001) 136–155.

¹⁸ AAS 92 (2000) 316–328.

¹⁹ AAS 87 (1995) 154–164.

²⁰ AAS 87 (1995) 138–144.

²¹ AAS 87(1995) 129–137.

²² AAS 86 (1994) 145–154; 90 (1998) 756–795.

- 5) Saksonia (1996 r. – układ całościowy)²³;
- 6) Maklemburgia-Vorpomen (1997 r. – umowa całościowa)²⁴;
- 7) Saksonia-Anhalt (1998 r. – umowa całościowa)²⁵.

Zmiana systemu stosunków między państwem a Kościołem w tych landach niemieckich nastąpiła najpierw przez rozciągnięcie regulacji obowiązujących w Republice Federalnej Niemiec (konstytucja RFN z 1949 r. oraz konkordat z Rzeszą Niemiecką z 1933 r. i konkordat z Prusami z 1929 r.); a następnie – przez zawarcie nowych umów ze Stolicą Apostolską. Wśród umów, jakie zostały zawarte przez te landy ze Stolicą Apostolską, znajdują się zarówno konkordaty parcjalne (dotyczące erekcji diecezji), jak też konkordaty całościowe. Spośród tych landów dotychczas tylko Brandenburgia nie ma całościowego układu ze Stolicą Apostolską.

Problemy, jakie powstają w związku z regulacją stosunków państwo-Kościół w formie konkordatu, mają charakter polityczny i prawny. Można je zakwalifikować do trzech kategorii: a) problemy dotyczące racji, czyli tytułu zawarcia konkordatu; b) problemy dotyczące przedmiotu konkordatu, czyli zakresu regulowanych spraw; c) problemy dotyczące formalności zawierania konkordatu.

4. RACJE ZAWIERANIA KONKORDATÓW

Racje, jakimi kierują się strony zawierające konkordat, zazwyczaj wyrażana są w preambule. Z analizy preambuł, w jakie wyposażone zostały konkordaty z państwami tego regionu, wynika, że racji tych jest wiele, ale pierwsze miejsce wśród nich zajmują przesłanki aksjologiczne.

Zjawiskiem charakterystycznym dla konkordatów zawieranych po Soborze Watykańskim III jest zmiana przesłanek aksjologicznych. W konkordatach przedsoborowych na pierwszym miejscu były przesłanki teologiczne (założenie, iż wyznanie rzymsko-katolickie jest religią jedynie prawdziwą) lub kulturowe (historyczny związek Kościoła z narodem) bądź socjologiczne (Kościół katolicki jest kościołem większościowym). Konsekwencją takich założeń było przyznanie religii katolickiej pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych wyznań. Natomiast w konkordatach posoborowych nie ma takich za-

²³ AAS 86 (1997) 613–650.

²⁴ AAS 90 (1998) 98–116.

²⁵ AAS 90 (1998) 470–502.

łożeń, a nawet w celu ich usunięcia dokonano rewizji konkordatów przedsoborowych (np. konkordatu z Hiszpanią i z Włochami).

Istotnym tytułem zawierania konkordatów posoborowych także z państwami postkomunistycznymi jest poszanowanie wolności religijnej, jako prawa człowieka mającego źródło w godności osoby ludzkiej. Wpisanie tych gwarancji do konkordatu oznacza, że konkordat jest instrumentem służącym w pierwszej kolejności ochronie wolności religijnej jednostek ludzkich, a pośrednio ochronie wolności Kościoła.

Po proklamacji uniwersalnej zasady wolności religijnej, w preambułach do konkordatów znajdujemy uznanie doniosłej funkcji, jaką religia chrześcijańska bądź Kościół katolicki spełnia w życiu danego narodu (Polska, Chorwacja, Litwa, Słowacja). Takiej deklaracji nie ma w konkordatach z państwami, w których katolicy stanowią mniejszość wyznaniową (Kazachstan, Estonia). Taka deklaracja nie oznacza bynajmniej, że państwo nadaje Kościołowi katolickiemu uprzywilejowaną pozycję w stosunku do innych kościołów i związków wyznaniowych, ale że docenia pożyteczną rolę Kościoła katolickiego w dziedzinie kultury i wychowania.

Zawarcie konkordatu jest rezultatem kompromisu negocjujących Stron. Zakres uregulowań wpisanych do konkordatu zależy od tego, w jakich sprawach strony osiągnęły kompromis. Nie we wszystkich bowiem sprawach, które były przedmiotem negocjacji, strony osiągają *consensus*. Sprawy, które nie zostały rozstrzygnięte, pozostają do uregulowania w przyszłości w następnej umowie.

Ideą przewodnią, która mobilizuje negocjujące Strony do zawarcia konkordatu, jest wola pokojowego rozwiązania napięć między dwiema społecznościami odmiennego typu – państwem i Kościołem – współhistniejącymi w tym samym społeczeństwie, a do których jednocześnie należą ci sami ludzie, jako obywatele i jako wierni. Celem nadrzędnym zawarcia konkordatu nie może być wyłącznie interes państwa, ani interes Kościoła, ale jest nim dobro wspólne osoby ludzkiej, czyli budowanie takiego porządku prawnego, w którym zabezpieczone są prawa i wolności każdego człowieka.

5. KONKORDAT A INNE KOŚCIOŁY I ZWIĄZKI WYZNANIOWE

Konkordat jest dwustronną umową międzynarodową, której jedną ze stron jest Stolica Apostolska jako władza zwierzchnia Kościoła katolickiego. Powstaje więc problem: czy gwarancje wpisane

do konkordatu, dotyczące Kościoła katolickiego i jego wyznawców, nie powodują dyskryminacji innych kościołów?

Zazwyczaj przeciwnicy zawierania konkordatu alarmują, że zawarcie konkordatu narusza – charakterystyczną dla demokratycznego państwa prawa – zasadę równouprawnienia kościołów, gdyż służy tylko interesom większości wyznaniowej. Zawarcie konkordatu – ich zdaniem – dyskryminuje mniejszości wyznaniowe. Jednakże przypisywanie konkordatom współczesnym funkcji dyskryminacyjnej jest bezpodstawne z dwóch powodów.

Po pierwsze, dlatego, że współczesne konkordaty zawierane są nie tylko przez państwa, w których katolicy stanowią większość danego społeczeństwa, np. konkordaty z Estonią, Łotwą, Kazachstanem.

A po drugie, konkordat zawarty przez demokratyczne państwo świeckie spełnia funkcję promocyjną względem wszystkich kościołów, rozwijających swą działalność na jego terytorium. Państwo to jest bowiem zobowiązane do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do konkordatu, na inne związki wyznaniowe zgodnie z charakterystyczną dla demokracji zasadą równouprawnienia. Należy jednak odrzucić prymitywną koncepcję równouprawnienia, polegającą na utożsamianiu równouprawnienia z identycznością. Nie można bowiem traktować wszystkich kościołów identycznie pod każdym względem, czyli ignorować istniejące między nimi różnice. Zasadę równouprawnienia należy stosować łącznie z zasadą sprawiedliwości rozdzielczej. Dlatego następstwem zawarcia konkordatu jest rozszerzenie gwarancji wolnościowych wpisanych do konkordatu, na inne kościoły, o ile spełniają te same atrybuty, co Kościół katolicki, i właśnie ze względu na te wspólne atrybuty, np. wspólnym dla wszystkich kościołów jest dążenie do publicznego sprawowania kultu. Ale jednocześnie należy uwzględnić istniejące między nimi różnice; np. wiernym wszystkich kościołów należy zagwarantować prawo do odpoczynku w dni świąteczne, z uwzględnieniem ich własnego katalogu świąt. W związku z zastosowaniem takiego rozwiązania powstają kwestie dotyczące formy i czasu, tzn. że należy ustalić, w jakiej formie rozszerzyć gwarancje wpisane do konkordatu na inne kościoły; czy należy tego dokonać przed ratyfikacją konkordatu, czy w momencie ratyfikacji konkordatu, czy po ratyfikacji?

Odpowiadając na te pytania, należy stwierdzić, iż z natury rzeczy wynika, że zobowiązanie państwa do rozszerzenia gwarancji konkordatowych na inne kościoły przy użyciu odpowiedniego aktu normatywnego powstaje po ratyfikacji konkordatu. Jednakże rozszerzenie to nie może nastąpić przez zawarcie z nimi umowy międzynarodowej, ponieważ nie mają one zdolności do zawierania tego typu umo-

wy, z powodu braku podmiotowości publicznoprawnej w stosunkach międzynarodowych. Dlatego rozszerzenie to może nastąpić przy użyciu innego równoznacznego instrumentu, odpowiadającego zasadom konstytucyjnym danego państwa. Może to być: ustawa, której projekt jest wynegocjowany przez rząd z przedstawicielami innych kościołów (Polska, Słowacja); bądź – umowa krajowa zawarta przez rząd z przedstawicielami tych kościołów (Niemcy, Włochy, Hiszpania).

6. KONKORDAT A KONSTYTUCJA

Dla całokształtu stosunków między państwem a Kościołem fundamentalne znaczenie ma postulat zgodności konkordatu z konstytucją. Postulat ten obejmuje dwa wątki problemowe. Pierwszy z nich dotyczy wymogu zgodności konkordatu z konstytucyjnymi zasadami relacji państwo-Kościół. Na przykład, w Polsce przeciwnicy zawarcia konkordatu po podpisaniu go 28.7.1993 r. stawiali zarzut niezgodność konkordatu z formułą wpisaną do obowiązującej wówczas konstytucji z 1950 r., która głosiła, iż „Kościół jest oddzielony od państwa”. Dlatego drogę do ratyfikacji otworzyła nowa Konstytucja RP z 1997 r., do której w miejsce zasady oddzielenia wpisano zasadę poszanowania przez państwo niezależności i autonomii Kościoła i państwa, każdego w swoim zakresie, oraz współdziałania dla dobra wspólnego (art. 25 ust. 3).

Druga grupa problemów, które należy rozstrzygać zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, dotyczy ustalenia następstw wynikających z konkordatu dla prawa krajowego. W celu rozstrzygnięcia tych problemów należy uwzględnić zasady konstytucyjne każdego państwa, określające hierarchię źródeł prawa. Zazwyczaj konstytucje państw demokratycznych deklarują zasadę nadrzędnego miejsca konstytucji oraz wyższości umów międzynarodowych nad ustawą zwykłą. W konsekwencji konkordat jako umowa międzynarodowa zajmuje w hierarchii źródeł prawa pozycję niższą od konstytucji. Stąd wynika konieczność zgodności konkordatu z konstytucją. A jednocześnie kon-

²⁶ R. Minnerath, *L'Eglise et les Eglises concordataires*, op.cit., s. 83–132; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, op. cit., s. 76–79, 98–123; J. Martin de Agar, *Raccolta di concordati*, op. cit., s. 16–21.

²⁷ Por. J. Krukowski, *Konkordat polski. Znaczenie i realizacja*, Lublin 1999, s. 195–197.

²⁸ Art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

kordat jest aktem normatywnym wyższej rangi od ustawy zwykłej. Stąd istnieje konieczność dostosowania ustaw zwykłych do zobowiązań konkordatowych.

Tak samo należy stosować zasady konstytucyjne w celu rozstrzygnięcia problemów, jakie mogą powstać w związku z realizacją konkordatu w porządku prawnym poszczególnych państw. W prawie konstytucyjnym mają zastosowanie dwa różne systemy wynikające z przyjęcia odmiennej koncepcji suwerenności państwa i relacji między porządkiem międzynarodowym i krajowym, są to: system dualistyczny i monistyczny. Współczesne konstytucje państw demokratycznych Europy środkowo-wschodniej jak również system prawa kanonicznego hołdują koncepcji monistycznej²⁹. Dlatego realizacja konkordatu w krajowym porządku prawnym zależy od tego: czy normy, jakie są do niego wpisane, nadają się do bezpośredniego stosowania³⁰. Jeśli normy te są tak sformułowane, że nadają się do bezpośredniego stosowania, wówczas nie ma potrzeby stanowienia nowych ustaw w celu wprowadzenia konkordatu do krajowego porządku prawnego. Gdyby zaś zaistniała kolizja między konkordatem a ustawą, wówczas pierwszeństwo ma norma konkordatowa. Jeżeli zaś norma konkordatu jest tak sformułowana, że nie nadaje się do bezpośredniego stosowania, wówczas powstaje konieczność wydania nowej ustawy³¹.

Trzecia grupa problemów dotyczy procedury ratyfikacyjnej konkordatu, jako umowy międzynarodowej. Zasady tej procedury również określa konstytucja każdego państwa. Zazwyczaj konkordaty opatrzone są w klauzulę zobowiązującą strony do ratyfikacji, z zachowaniem procedury właściwej dla umów uroczystych³². Tylko niektóre konkordaty ratyfikowane są w formie uproszczonej, np. nota verbale z Estonią.

²⁹ J. Martin de Agar, *I concordati*, op. cit., s. 31–32.

³⁰ Np. art. 9 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

³¹ Np. art. 10 ust. 6 Konkordatu polskiego.

³² Np. Art. V, 2 umowy między Stolicą Apostolską i Węgrami z 1997 r. stanowi: „Obecny układ będzie ratyfikowany zgodnie z ustawami procesowymi własnymi Stron i wejdzie w życie w momencie wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, co powinno nastąpić tak szybko, jak to jest możliwe.”

7. KONKORDAT A WIELOSTRONNE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Konkordat nie jest jedyną formą umowy międzynarodowej, zawierającą gwarancje wolności sumienia i religii. Takie gwarancje są zawarte także w wielostronnych umowach międzynarodowych z dziedziny ochrony praw człowieka o zasięgu uniwersalnym (Pakty Praw Człowieka) bądź regionalnym (np. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Powstaje więc problem, czy z tego powodu konkordat przestał być instrumentem użytecznym? W odpowiedzi na to pytanie należy stwierdzić, iż wielostronne umowy międzynarodowe nie mogą zastąpić konkordatów.

Po pierwsze, dlatego że gwarancje wpisane do wielostronnych umów międzynarodowych dotyczą ochrony wolności religijnej tylko w wymiarze indywidualnym i odznaczają się wysokim stopniem ogólności. Natomiast gwarancje wpisywane do konkordatów odznaczają się większym stopniem uszczegółowienia niż umowy wielostronne i większym stopniem dostosowania do potrzeb, jakie istnieją w danym kraju.

Po drugie, konkordat zawiera takie gwarancje, jakich nie ma w umowach wielostronnych. Konkordaty gwarantują bowiem wolność religijną nie tylko w wymiarze indywidualnym, jak wielostronne umowy międzynarodowe, ale również w wymiarze instytucjonalnym. Konkordaty zawierają podstawowe zasady relacji instytucjonalnych między danym państwem a Kościołem, jako społecznościami odmiennego typu, do których jednocześnie należą ci sami ludzie.

8. PRZEDMIOT KONKORDATÓW

Wartość każdego konkordatu pod względem merytorycznym zależy od tego, jak szeroki jest zakres spraw będących przedmiotem regulacji przy jego użyciu. Przeto w celu ustalenia odpowiedzi na pytanie, jaka jest wartość konkordatów zawartych przez Stolicę Apostolską z państwami Europy środkowej i wschodniej, należy dokonać analizy ich treści.

8.1. ZASADY RELACJI INSTYTUCJONALNYCH PAŃSTWO-KOŚCIÓŁ

Oryginalnym przedmiotem konkordatu, jako umowy międzynarodowej, są zasady relacji instytucjonalnych między państwem a Ko-

ściołem. Dotyczą one: a) stosunków dyplomatycznych między danym państwem i Stolicą Apostolską; b) stosunków między danym państwem a Kościołem znajdującym się na jego terytorium.

Stosunki dyplomatyczne ze Stolicą Apostolską zostały nawiązane na mocy konkordatu tylko przez Węgry (1990 r.). Natomiast inne państwa postkomunistyczne nawiązały te stosunki w formie wymiany not dyplomatycznych. Dlatego do konkordatu polskiego zostały wpisane tylko normy potwierdzające funkcjonowanie przedstawicielstw dyplomatycznych obu Stron (art. 2).

Podstawowe zasady określające stosunki między danym państwem a Kościołem, działającym na jego terytorium, mają znaczenie fundamentalne dla całokształtu stosunków między państwem a Kościołem. Są to zasady proklamowane na Soborze Watykańskim II, a mianowicie: 1) zasada autonomii i niezależności Kościoła i państwa, każdego w swojej dziedzinie, 2) zasada współdziałania dla dobra wspólnego tych samych ludzi, będących członkami jednocześnie obu tych społeczności (*Gaudium et spes* nr 76). Do państw postkomunistycznych, które zgodziły się na wpisanie tych zasad do konkordatu, należą: Polska (art. 1 konkordatu), Chorwacja (art. 1 konwencji w sprawach prawnych), Słowacja (art. 1 umowy podstawowej). Zasadę poszanowania wolności religijnej i współdziałania między Stronami proklamuje układ z Kazachstanem (art. 1).

Natomiast wschodnie landy niemieckie wpisały do swych konkordatów zasadę poszanowania „autonomii Kościoła w regulowaniu i zarządzaniu swoimi sprawami w zakresie ustaw ogólnych” i zasadę współpracy (Saksonia-Anhalt, Saksonia, Maklemburgia-Vorpromen).

Wpisanie tych zasad do konkordatu oznacza odrzucenie polityki supremacji państwa nad Kościołem, jak też supremacji Kościoła nad państwem. Niektórzy prawnicy sugerują, że formuła autonomii i niezależności Kościoła i państwa jest synonimem zasady „rozdzielenia między państwem i Kościołem”. Należy jednak stwierdzić, że zasada separacji jest wieloznaczna. Dlatego proklamacja zasady poszanowania autonomii i niezależności Kościoła i państwa oraz współdziałania wyklucza „separację wrogą”, jaką wprowadzono we Francji i w państwach komunistycznych.

Akceptacja przez konkordat zasad soborowych nie pociąga za sobą obowiązywalności norm prawa kanonicznego w porządku państwowym, ani *vice versa*. Działania dokonane w oparciu o normy prawa kanonicznego nie mogą więc *per se* rodzić skutków prawnych w porządku państwowym i *vice versa*. Skutki takie mogą nastąpić tylko na podstawie szczególnej gwarancji „uznania” (*recognitio*) skutków cywilnych działań dokonanych w oparciu o prawo kanoniczne, np.

uznanie skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego na mocy art. 10 konkordatu polskiego.

Konkordatowa zasada współdziałania między państwem i Kościołem dla dobra wspólnego jest podyktowana koniecznością etyczną, gdyż obie społeczności rozwijają działalność na tym samym terytorium i względem tych samych ludzi. Respektowanie tej zasady jest konieczne zwłaszcza w dziedzinie edukacji i wychowania, działalności charytatywnej i humanitarnej.

8.2. GWARANCJE WOLNOŚCI RELIGIJNEJ W WYMIARZE INDYWIDUALNYM

Drugi zespół norm, wchodzących w szeroką gamę spraw regulowanych konkordatem, dotyczy gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym. Uszczegółowienie tych gwarancji jest dostosowane do potrzeb Kościoła w danym kraju. Są to gwarancje wolności religijnej w aspekcie pozytywnym, czyli wolności do uzewnętrzniania swych przekonań religijnych w życiu prywatnym i publicznym. Do tej kategorii gwarancji należą:

- 1) gwarancje poszanowania prawa rodziców do wychowania religijnego dzieci w szkołach publicznych (Polska, Chorwacja, Litwa, Estonia, Słowacja);
- 2) gwarancje respektowania prawa do „zastrzeżenia sumienia” i ochrony nienaruszalności tajemnicy spowiedzi (art. 8 ust. 2 umowy z Chorwacją w sprawach prawnych, art. 7 umowy ze Słowacją) oraz tajemnicy informacji powierzonej osobie sprawującej działalność duszpasterską (art. 8 umowy ze Słowacją);
- 3) gwarancje poszanowania prawa osób znajdujących się w zakładach zamkniętych (szpitale, koszary wojskowe, zakłady karne), bądź prawa dzieci i młodzieży na obozach do spełniania praktyk religijnych i korzystania z posługi duszpasterskiej (konkordat zarówno z Polską jak i innymi państwami tego regionu).

8.3. GWARANCJE WOLNOŚCI RELIGIJNEJ W WYMIARZE INSTYTUCJONALNYM

Gwarancje te obejmują szeroki wachlarz uprawnień Kościoła do wykonywania swej misji, a mianowicie prawo Kościoła do swobodnego i publicznego wykonywania swej misji w zakresie kultu, jurysdykcji i administrowania swoimi sprawami, jak również działal-

ności charytatywnej, oświatowej, opiekuńczej i humanitarnej. Gwarancje wolności kultu obejmują:

- a) swobodne sprawowania kultu oraz nienaruszalność miejsc kultu i cmentarzy katolickich (np. art. 8 konkordatu z Polską);
- b) gwarancje poszanowanie niedziel i dni świątecznych, jako wolnych od pracy. W każdym konkordacie jest zamieszczony katalog dni świątecznych obowiązujących w danym państwie (np. art. 9 konkordatu z Polską, art. 9 umowy ze Słowacją);
- c) prawo do organizowania zgromadzeń w miejscach publicznych (procesje, pielgrzymki);
- d) prawo do budowy i konserwacji budynków sakralnych i kościelnych, jak również cmentarzy.

8.4. UZNANIE OSOBOWOŚCI PRAWNEJ KOŚCIOŁA I JEGO INSTYTUCJI

Uznanie przez państwo osobowości prawnej Kościoła i jego instytucji umożliwia im uczestniczenie w obrocie prawnym na terytorium danego państwa w realizacji zadań związanych z pełnieniem swojej misji. Pojęcie osobowości prawnej Kościoła obejmuje: osobowość publiczno-prawną i cywilno-prawną.

- 1) Uznanie **osobowości publicznoprawnej** Kościoła jest zróżnicowane pod względem przedmiotowym:
 - a) Konkordaty z Chorwacją, Litwą, Estonią, Maklemburgią-Vorpomen, Turynią, Saksonią, Saksonią-Anhalt wyraźnie gwarantują uznanie osobowości publiczno-prawnej Kościoła, jako całości w danym kraju, oraz jego jednostek organizacyjnych;
 - b) natomiast w konkordatach z innymi państwami tego regionu brak jest wyraźnej deklaracji, czy jest to uznanie osobowości publicznoprawnej czy cywilnoprawnej. Dopiero w drodze interpretacji systemowej i funkcjonalnej można wywnioskować, iż jest to uznanie osobowości publicznoprawnej (Polska, Słowacja).
- 2) Uznanie **osobowości cywilnoprawnej** występuje prawie we wszystkich konkordatach z państwami omawianej części Europy. Obejmuje ono jednostki organizacyjne Kościoła – zarówno terytorialne jak i personalne – mające osobowość kanoniczną. Różnice dotyczą określenia trybu, w jakim następuje to uznanie. Generalnie państwo uznaje osobowość prawną wszystkich instytucji kościelnych terytorialnych i personalnych, które uzyskały taką osobowość na podstawie przepisów prawa kanonicznego.

nego (Polska, Chorwacja, Estonia), bądź tylko takich kościelnych osób prawnych, które odpowiadają kryteriom prawa powszechnie obowiązującego w danym państwie (Słowacja).

Uznanie to może nastąpić: w trybie ustawowym, w trybie rejestracji sądowej, bądź w trybie administracyjnym, zgodnie z prawem krajowym. Gdy chodzi o osobowość prawną diecezji lub parafii, to jej uznanie następuje w trybie administracyjnym na podstawie powiadomienia organu kompetentnej władzy państwowej o utworzeniu nowej jednostki organizacyjnej przez kompetentną władzę kościelną.

8.5. ZMIANY W STRUKTURZE ORGANIZACYJNEJ KOŚCIOŁA

W konkordatach przedsoborowych Stolica Apostolska udzielała przywileju władzy świeckiej do ingerencji w sprawę nominacji biskupów, co było sprzeczne z zasadą poszanowania wolności religijnej. Natomiast na mocy konkordatów posoborowych państwa gwarantują Kościołowi wolność w tej dziedzinie. W niektórych konkordatach pozostają tylko zobowiązania Stolicy Apostolskiej do respektowania określonych interesów państwa, a mianowicie, iż:

- a) granice diecezji będą pokrywać się z granicami państwa, a biskupami będą mianowani tylko obywatele danego państwa (Polska, Słowacja),
- b) zobowiązanie Stolicy Apostolskiej do uprzedniej notyfikacji urzędowej władzom państwowym nazwiska biskupa diecezjalnego i biskupa pomocniczego *cum iure successionis* przed oficjalnym ogłoszeniem nominacji (Polska, Chorwacja, Estonia, Słowacja, Hamburg, Saksonią-Anhalt). Natomiast konkordaty z Kazachstanem i Litwą gwarantują Stolicy Apostolskiej swobodę mianowania biskupów, bez zobowiązania do przesyłania władzom państwowym informacji o nazwisku biskupa przed jej ogłoszeniem.

Gwarancje konkordatowe różnią się co do utworzenia ordynariatu wojskowego i nominacji ordynariuszy wojskowych. Gdy chodzi o utworzenie ordynariatu wojskowego, to:

- a) trzy państwa postkomunistyczne zawarły konkordaty parcjalne dotyczące duszpasterstwa wojskowego. Są to: Węgry, Chorwacja, Litwa;
- b) Polska w sposób generalny gwarantuje działalność istniejącego już Ordynariatu Wojskowego;
- c) W konkordacie ze Słowacją brak jest dyspozycji dotyczącej utworzenia ordynariatu wojskowego;

d) nowe landy niemieckie gwarantują tylko duszpasterstwo policki, gdyż nie mają własnego wojska.

Odnośnie nominacji ordynariuszy wojskowych są następujące różnice w dyspozycjach konkordatowych:

- a) nominacja ordynariusza wojskowego może nastąpić po konsultacji z władzami państwowymi (Węgry, Saksonia);
- b) nominacja ordynariusza wojskowego następuje w tym samym trybie, co biskupów diecezjalnych (Polska, Litwa).

Stolica Apostolska zobowiązuje się do uzgodnienia z władzami państwowymi swej decyzji w sprawie utworzenia nowej diecezji tylko w konkordatach z landami RFN, ponieważ na mocy nadal obowiązujących konkordatów z Rzeszą Niemiecką i z Prusami, państwo jest zobowiązane do świadczeń materialnych na rzecz nowych diecezji.

Państwa te powszechnie gwarantują skierowanie do rezerwy, czyli zwolnienie od obowiązku odbycia służby wojskowej, duchownych (kapłani, diakoni, alumni seminariów duchownych oraz członkowie instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostołskiego).

8.6. OCHRONA MAŁŻEŃSTWA I RODZINY

Problematyka ochrony małżeństwa i rodziny jest przedmiotem postanowień konkordatowych z państwami Europy środkowej i wschodniej. Postanowienia te dotyczą: uznania skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego, uznania skutków cywilnych orzeczeń trybunałów kościelnych w sprawach małżeńskich, poszanowania nierozwawalności małżeństwa między ochrzczoneymi.

Uznanie skutków cywilnych małżeństwa zawartego według formy kanonicznej. Zaistnienie tych skutków jest uwarunkowane spełnieniem określonych wymogów: a) braku przeszkód małżeńskich określonych przez prawo cywilne, b) wpisania każdego małżeństwa do rejestru cywilnego na podstawie zawiadomienia przesłanego przez duchownego (Polska, Chorwacja, Litwa, Estonia, Słowacja).

Konkordat z Polską wyróżnia się stosunkowo największym rygoryzmem, ponieważ stawia wymóg, aby nupturienti zgodnie złożyli wobec duchownego oświadczenie w sprawie uzyskania skutków cywilnych oraz ustala termin zawity pięciu dni na przesłanie przez duchownego zawiadomienia do urzędu stanu cywilnego w celu dokonania wpisu do akt stanu cywilnego (art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3).

Spośród państw postkomunistycznych tylko Chorwacja gwarantuje uznanie przez państwo skutków orzeczeń trybunałów kościel-

nych dotyczących nieważności małżeństwa i dyspensy od małżeństwa niedopełnionego na podstawie przesłanego orzeczenia. Inne konkordaty (Litwa, Słowacja) zobowiązują tylko stronę kościelną do przesłania zawiadomienia stronie państwowej o orzeczeniach stwierdzających nieważność małżeństwa i o rozwiązaniu małżeństwa niedopełnionego. Konkordat z Polską pozostawia do uregulowania w formie nowej umowy kwestię wymiany dokumentów dotyczących orzecznictwa w sprawach małżeńskich (art. 10 ust. 4).

W związku z odmiennością stanowisk państw świeckich i Kościoła katolickiego na temat nierozzerwalności małżeństwa sakramentalnego do konkordatów wpisywane są kompromisowe regulacje. Państwa świeckie nie respektują zasady nierozzerwalności małżeństwa. Wobec tego Strony zawierając konkordat zobowiązują się do współpracy na rzecz ochrony małżeństwa i rodziny, jako podstawowej komórki życia społecznego, zaś Stolica Apostolska zobowiązuje duchownych do pouczenia nupturientów o różnicy między skutkami cywilnymi i kanonicznymi małżeństwa, a w szczególności o obowiązku poszanowania zasady nierozzerwalności małżeństwa sakramentalnego (Polska, Chorwacja, Litwa).

8.7. PROBLEMY SZKOLNE

Kwestie szkolne obejmują poszanowanie prawa rodziców do nauczania religii w szkołach publicznych oraz prawa Kościoła do zakładania i prowadzenia szkół katolickich.

Gwarancje poszanowania prawa rodziców do religijnego i moralnego wychowania dzieci i młodzieży zgodnie ze swymi przekonaniami są korelatywnie związane z prawem Kościoła do nauczania religii w szkołach publicznych. Różnice między konkordatami dotyczą tego, czy religia jako przedmiot edukacji w szkołach publicznych jest przedmiotem obligatoryjnym (Maklemburgia-Vorpomen, Saksonia, Saksonia-Anhalt), czy fakultatywnym (Polska, Chorwacja, Węgry, Litwa, Słowacja).

Generalnie wszystkie konkordaty gwarantują biskupom prawo do: a) udzielenia „misji kanonicznej” nauczycielom religii (Polska, Chorwacja, Maklemburgia-Vorpomen, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Litwa, Węgry); b) kontrolowania, czy nauczanie religii jest zgodne z nauką Kościoła, oraz do cofnięcia nauczycielowi misji kanonicznej; c) ustalania programu nauczania religii i podręczników.

Konkordaty powszechnie gwarantują Kościołowi prawo do zakładania i prowadzenia szkół katolickich wszystkich szczebli. Wa-

runkiem uzyskania przez kościelne szkoły wyższe uprawnień szkół publicznych jest specjalne porozumienie władz kościelnych i państwowych. Konkordaty różnią się natomiast gwarancjami dotyczącymi subwencjonowania przez państwo szkół katolickich:

- a) Subwencjonowanie katolickich szkół podstawowych i średnich na równi ze szkołami prywatnymi, pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w ustawach powszechnie obowiązujących gwarantuje Polska i landy niemieckie. Polska gwarantuje subwencje z budżetu państwa dla Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie i dla Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (art. 15, ust. 3). Chorwacja gwarantuje finansowanie wydziału teologii katolickiej na Uniwersytecie w Zagrzebiu oraz instytutów teologicznych afiliowanych (Dakowo, Makarska, Rjeka i Split).
- b) W konkordacie ze Słowacją brak jest dyspozycji w sprawie finansowania nowo założonego katolickiego uniwersytetu w Ružomberoku. Jest tylko generalne zobowiązanie do uregulowania finansowania z budżetu państwa szkół katolickich w formie specjalnego porozumienia.
- c) Konkordat polski przewiduje możliwość udzielania subwencji dla innych katolickich szkół wyższych, zwłaszcza dla seminariów duchownych, wydziałów kościelnych, ale w drodze nowych regulacji (art. 15 ust. 3).

8.8. SZCZEGÓLNE GWARANCJE POSZANOWANIA AUTONOMII KOŚCIOŁA NA TERYTORIUM DANEGO PAŃSTWA

Gwarancje, wpisane prawie do wszystkich konkordatów, dotyczą:

- 1) swobody komunikowania się biskupów i wiernych Kościoła katolickiego danego kraju ze Stolicą Apostolską i vice versa oraz między sobą (Polska, Chorwacja, Estonia, Litwa, Słowacja);
- 2) dostępu Kościoła do publicznych środków społecznego przekazu i prawa do posiadania własnych stacji radiowych i telewizyjnych;
- 3) prawa wiernych do zakładania i prowadzenia stowarzyszeń kościelnych, zgodnie z prawem kanonicznym, dla realizacji celów związanych z misją Kościoła;
- 4) prawa Kościoła do spełniania opieki duchowej względem wiernych, którzy znajdują się w publicznych zakładach zamkniętych (więzienia, szpitale, zakłady poprawcze) oraz do duszpasterstwa w wojsku;

- 5) prawo Kościoła do prowadzenia działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym i humanitarnym oraz do organizowania zbiorów publicznych na te cele.

8.9. PRAWA MAJĄTKOWE

Uprawnień majątkowych Kościoła dotyczy nie tylko uznanie osobowości prawnej Kościoła i jego instytucji, o czym była mowa wyżej, ale również zagwarantowanie Kościołowi prawa własności dóbr ruchomych i nieruchomości jak również prawa do alienowania ich zgodnie z prawem danego państwa (np. art. 19 umowy ze Słowacją), jak również prawo do organizowania odpowiednich źródeł finansowania i rozporządzania swymi dochodami na cele związane z realizacją swej misji. Konieczność uregulowania tych problemów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej jest szczególnie doniosłej wagi, ponieważ Kościół w tych krajach po II wojnie światowej został całkowicie lub w znacznej mierze pozbawiony swych nieruchomości. Negocjacje dotyczące regulacji spraw majątkowych należą do najtrudniejszych. Dotyczą one następujących kwestii:

- a) zwrotu instytucjom kościelnym nieruchomości zagrabionych przez władze państwowe w okresie dyktatury komunistycznej;
- b) ustalenie zasad nabywania, administrowania i alienacji dóbr kościelnych;
- c) zwolnienia instytucji kościelnych od podatków dochodowych i innych z tytułu działalności związanej z realizacją misji Kościoła;
- d) subwencji z budżetu państwa na działalność instytucji kościelnych o charakterze szkolnym, oświatowo-wychowawczym, humanitarnym, charytatywnym;
- e) systemu wynagradzania i opodatkowania duchownych pracujących w duszpasterstwie parafialnym;
- f) zagwarantowanie duchownym prawa do korzystania z systemu ubezpieczeń socjalnych;
- g) subwencjonowanie przez państwo dóbr kultury narodowej, będących w posiadaniu instytucji kościelnych;
- h) fundacji kościelnych.

W postanowieniach konkordatowych w tym przedmiocie należy wyróżnić następujące formy regulacji:

- a) generalne uznanie istniejących regulacji ustawowych i zobowiązanie do dalszych negocjacji (Polska, Litwa, Słowacja, Estonia);

- b) gwarancje szczegółowe umocowane w konkordatach parcyjnych zawartych z Węgrami i Chorwacją;
- c) zasady zabezpieczenia wynagradzania duchownych oraz działalności instytucji kościelnych w oparciu o dobrowolne opodatkowanie się wiernych, wprowadzoneostały na Węgrzech (umowa z 1997 r. w sprawie finansowania instytucji użyteczności publicznej). Przedmiotem negocjacji jest wprowadzenie takiej formy finansowania Kościoła w innych państwach (por. art. układu z Chorwacją w sprawach ekonomicznych, art. 22 konkordatu z Polską; art. 20 ust.1 umowy ze Słowacją).

8.10. KOMPETENCJE KONFERENCJI BISKUPÓW

Konkordaty posoborowe upoważniają krajowe konferencje biskupów do zawierania umów z władzami państwowymi³³. Konkordaty z państwami Europy środkowej i wschodniej przyznają konferencjom biskupów kompetencje dotyczące negocjacji z państwami w następujących sprawach:

- a) w celu osiągnięcia dodatkowych rozwiązań, na podstawie upoważnienia Stolicy Apostolskiej (Polska);
- b) majątkowych i ekonomicznych Kościoła (Chorwacja, Węgry);
- c) szkolnych i kulturalnych (Polska, Chorwacja);
- d) ochrony dóbr kulturalnych (Węgry, Polska);
- e) dostępu Kościoła do mass-mediów (Polska, Chorwacja);
- f) opieki duchowej w wojsku, szpitalach, więzieniach.

9. WNIOSKI

Z analizy problemów, jakich dostarczyła praktyka zawierania konkordatów z państwami Europy środkowej i wschodniej na etapie transformacji ustrojowych, nasuwają się następujące wnioski.

Konkordat okazał się instrumentem użytecznym w układaniu stosunków między Kościołem Katolickim a państwami postkomunistycznymi Europy środkowej i wschodniej oraz wschodnimi landami Republiki Federalnej Niemiec. Doświadczenia, jakich dostarcza realizacja tych konkordatów, wskazują, iż błędne były obawy przeciw-

³³ G. Feliciani, *Gli episcopati nuovi protagonisti delle relazioni tra la Chiesa e gli stati*, „Periodica de re canonica” 2000, 89, s. 661–58.

ników konkordatów, że ratyfikacja konkordatu stanie się zarzewiem dyskryminacji religijnej. Wręcz przeciwnie zawarte konkordaty dobrze służą procesowi stabilizacji stosunków między Kościołem i państwem w społeczeństwie pluralistycznym, budującym podstawy demokracji. Przedmiot tych konkordatów obejmuje szeroki wachlarz gwarancji wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym Kościoła katolickiego, które są rozszerzane na inne związki wyznaniowe przy użyciu układów parakonkordatowych.

Prawdę mówiąc, nie wszystkie państwa Europy środkowej i wschodniej zawarły konkordaty (np. Federacja Rosyjska, Białoruś, Ukraina, Bułgaria). Są jednak także takie państwa tego regionu, które kontynuują negocjacje w celu zawarcia konkordatu (Słowenia, Republika Czeska), bądź poszerzenia lub uszczegółowienia zasad wpisanych do zawartego już konkordatu (Polska, Słowacja). Dlatego nasuwa się pytanie: jakie są perspektywy zawierania nowych konkordatów przez państwa tej części Europy?

W odpowiedzi na powyższe pytanie należy stwierdzić, że zawieranie nowych konkordatów jest sprawą otwartą. Zawieranie konkordatów będzie postępować w miarę, jak będą pokonywane trudności wynikające z przesłanek ideologicznych, jakimi kierują się osoby sprawujące władzę w państwach postkomunistycznych.

Pierwsza trudność wynika z tradycji cesaropapizmu bizantyjskiego, zakorzenionego w kulturze prawnej państw Europy wschodniej, która odżyła po odrzuceniu ideologii komunistycznej. W krajach Europy środkowo-wschodniej i wschodniej istnieją bowiem wpływy dwóch tradycji kultury chrześcijańskiej: bizantyjskiej i łacińskiej. Doświadczenie wykazuje, iż większe szanse zawarcia konkordatu występują w krajach Europy środkowej, w których silniejsze jest dziedzictwo duchowe chrześcijaństwa łacińskiego. Drugą trudność stwarzają wpływy ideologii skrajnego liberalizmu, usiłujące zredukować religię do sfery życia prywatnego.

Niezależnie od konieczności pokonania tych trudności, niezbędnym warunkiem zawarcia konkordatu jest zaistnienie woli politycznej po stronie przedstawicieli obu Stron, a zwłaszcza – strony państwowej. Doświadczenia wykazują, że są dwa sposoby osiągnięcia takiej woli:

- 1) prowadzenie dialogu między kompetentnymi przedstawicielami obu suwerennych stron – władzy państwowej i Stolicy Apostolskiej – z poszanowaniem opinii hierarchii Kościoła lokalnego. Osiągnięcie consensusu jest możliwe, gdy ludzie sprawujący władzę polityczną wzniosą się ponad podziały i spory partyj-

ne. Traktowanie konkordatu jako instrumentu gry politycznej utrudnia dialog zarówno na etapie negocjacji jak i ratyfikacji konkordatu;

- 2) równoległe prowadzenie dialogu ekumenicznego i międzywyznaniowego, intensywnie inspirowanego przez papieża Jana Pawła II³⁴, sprzyjającego usuwaniu uprzedzeń i zrozumieniu korzyści, jakie wynikają z zawarcia konkordatu nie tylko dla katolików, ale również dla wyznawców innych religii.

Z powyższej analizy wynika, że konkordat, jako instrument normalizacji stosunków między państwem i Kościołem po upadku reżimu komunistycznego w Europie środkowej i wschodniej, okazał się użyteczny oraz że istnieją szanse, iż zachowa swą żywotność w przyszłości.

³⁴ Por. Jan Paweł II, *Epistola apostolica „Novo millennio ineunte”* (w szczególności nn. 48–55), Typis Poliglottis Vaticanis 2001.