

Józef Krukowski

Konkordat jako instrument normalizacji stosunków między Kościołem a demokratycznym państwem świeckim

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 43/3-4, 387-402

2000

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

KONKORDAT JAKO INSTRUMENT NORMALIZACJI STOSUNKÓW MIĘDZY KOŚCIOŁEM A DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWEM ŚWIECKIM *****Uwagi wstępne**

Po rozpadzie reżimu komunistycznego – najpierw Polska, a następnie inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Węgry, Chorwacja, Estonia, Litwa, Słowacja, Czechy) podjęły negocjacje ze Stolicą Apostolską w celu uregulowania swych stosunków z Kościołem w formie dwustronnej umowy międzynarodowej, zwanej konkordatem. W związku z tym podjęto debatę wokół takich problemów, jak: czy konkordat powstały w Średniowieczu w celu pokojowego rozwiązywania konfliktów między dwoma suwerenami (papieżem i cesarzem) zachowuje użyteczność w epoce współczesnej; czy konkordat, który miał zastosowanie w epoce państw wyznaniowych w społeczeństwie jednorodnym pod względem wyznaniowym, może mieć zastosowanie w regulacji stosunków między Kościołem katolickim a demokratycznym państwem świeckim, opartym na zasadzie „oddzielenia Kościoła od państwa” w warunkach pluralizmu wyznaniowego; a w związku z tym, czy zawarcie konkordatu nie spowoduje dyskryminacji niekatolików; czy zawarcie konkordatu przez państwo demokratyczne, które niedawno zerwało z założeniami ideologii ateistycznego totalitaryzmu, nie spowoduje nadanie mu charakteru wyznaniowego.

W Polsce po podpisaniu Konkordatu (1993 r.) niektórzy prawnicy i politycy postkomunistyczni na powyższe pytania formułowali odpowiedzi negatywne w celu zastraszenia społeczeństwa zagroże-

*** Wykład wygłoszony podczas międzynarodowej konferencji na Uniwersytecie Masaryka w Brnie (Republika Czeska) 27 września 2000 r.

niami, jakie miały być następstwem ratyfikacji konkordatu¹. W rzeczywistości, źródła tych zagrożeń tkwiły w przywiązaniu do dawnych schematów myślenia, braku zrozumienia nowej koncepcji konkordatu i nowych wyzwań, jakie czasy współczesne narzucają państwu, jego władzom i Kościołowi².

Debata, jaką zainicjowano wokół konkordatu w Polsce³, nie była zjawiskiem odosobnionym. Znacznie wcześniej miała miejsce w państwach Europy zachodniej (Hiszpania, Włochy) w warunkach przechodzenia od autorytarnego reżimu wyznaniowego do demokratycznego państwa świeckiego⁴. Problemy te stopniowo wyjaśnione zostały również w Polsce. Po wejściu w życie Konkordatu polskiego (1998 r.) okazało się, że zagrożenia, jakie rzekomo miały wynikać z jego ratyfikacji, nie zaistniały w obiektywnej rzeczywistości, ale w mentalności ludzi określonej opcji ideologicznej.

W niniejszym wykładzie nie podejmuję z kimkolwiek polemiki, ale pragnę przedstawić przesłanki wskazujące użyteczność konkordatu jako instrumentu regulacji stosunków między Kościołem katolickim i demokratycznym państwem świeckim. Problematyka ta obejmuje następujące komponenty: pojęcie konkordatu; strony konkordatu; przedmiot konkordatu; efektywność konkordatu w odniesieniu nie tylko w odniesieniu do Kościoła katolickiego, ale również do innych kościołów i związków wyznaniowych.

1. Pojęcie konkordatu

Najpierw należy stwierdzić, że „konkordat” (łac. concordare – zgadzać się), jako instrument regulacji stosunków między pań-

¹ J. Wiśtock, *Konkordat polski. Tak czy nie?* Poznań 1993; R. Małajny, *Państwo a Kościół w Konstytucji III RP (refleksje aksjologiczne)*, *Państwo i Prawo* 50(1950), s.71-83.

² W. Uruszczak, *Konkordat nadziei. Refleksje o znaczeniu Konkordatu z 1993 r. dla Państwa Polskiego*, w: *Rola i znaczenie Konkordatu 1993*, (red. J. Dyduch), *Kraków 1994*, s.53-67, *tenże*, *Znaczenie konkordatu z 1993 r. dla państwa polskiego*, *Ate-neum Kapłańskie* 127(1996) z.1, s.73-80, zwłaszcza s.79.

³ Przebieg debaty parlamentarnej wokół ratyfikacji Konkordatu polskiego omówił W. Góralski, *Konkordat polski 1993, Od podpisania do ratyfikacji*, Warszawa 1998.

⁴ J. Gimenez y Martinez de Carvajal, *Temática general de la revision de concordato Español*, w: *La institucion concordataria en la actualidad. Trabajos de la XIII Semana de Derecho Canonico*, Salamanca 1971, s.467-510; *Los Acuerdos entre la Iglesia y España* (praca zbiorowa), Madrid 1980; Mirabelli C., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Milano 1978; A. Vitale, *La fine della „religione di Stato”*, *Diritto Ecclesiastico*, 90(1979), I, s.78-124.

stwem i Kościołem katolickim, ma bogatą historię. Na oznaczenie go w przeszłości używano wielu różnych nazw⁵. Najstarszą z nich jest *concordia* lub *pax*. Konkordat wormacki, zawarty między pap. Kalikstem II a cesarzem Henrykiem V 20 września 1122 r., w literaturze historycznej uważany za pierwszy,⁶ nosił nazwę *pax wormatiensis* lub *formulae pacis*. Kończył bowiem spór i wprowadzał pokój między dwoma suwerenami – papieżem i cesarzem. *Concordata* lub *capitula concordata* nazwano umowy zawarte na Soborze w Konstancji (1418 r.) między pap. Marcinem V a poszczególnymi *nacjami* (hiszpańską, francuską, niemiecką i angielską), w celu zakończenia schizmy zachodniej. Inne nazwy, jak *privilegium*, *indultum*, zakładały tezę o nadrzędnej pozycji jednej ze stron tej umowy, kolidującą z regułami demokracji.

W czasach współczesnych używane są takie nazwy, jak: *konwencja* (fr. *convention*, łac. *conventio*), *traktat*, *pakt* i *układ*. Oznaczają one dwustronną umowę międzynarodową pomiędzy Stolicą Apostolską i danym państwem, podlegającą ratyfikacji za pośrednictwem parlamentu.

W XX w. pojawiła się nazwa *modus vivendi*, której po raz pierwszy użyto na oznaczenie umowy między Stolicą Apostolską a Republiką Czechosłowacką parafowanej 17 grudnia 1927 r., zawartej – ze względu na szczególne warunki polityczne – z pominięciem parlamentu. Po II wojnie światowej pojawił się termin *protokół z przeprowadzonych rozmów*, którego użyto go na oznaczenie ubogiej pod względem formy i treści umowy podpisanej przez Stolicę Apostolską z komunistycznym rządem Jugosławii 25 czerwca 1966 r., mającej charakter tylko deklaratoryjny i dyplomatyczny.

O tym, która spośród wymienionych wyżej nazw jest użyta na oznaczenie konkretnej umowy między Stolicą Apostolską i danym państwem, decydują zainteresowane strony. Na oznaczenie umowy między Stolicą Apostolską a Polską, podpisanej 28 lipca 1993 r., strony zdecydowały się użyć nazwy „konkordat”, prawdopodobnie dla zachowania wierności tradycji.

⁵ T. Włodarczyk, *Konkordaty. Zarys historii ze szczególnym uwzględnieniem XX wieku*, Warszawa 1986, t.I, s.9-10 nn.; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna-teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995, s.22-24.

⁶ J. Julg, *L'Elise et les Etats. Histoire des concordats*, Paris 1990, s.39-41.

Nie ulega wątpliwości, że konkordat jest wytworem europejskiej kultury prawnej, ukształtowanej na gruncie chrześcijańskiego dualizmu religijno-politycznego. Jednak w ciągu wieków – w zależności od założeń ustrojowych i warunków politycznych – podlegał znacznym modyfikacjom. We współczesnej nauce prawa międzynarodowego „konkordat” oznacza uroczystą umowę międzynarodową (*conventio sollemnis*) między Stolicą Apostolską i najwyższymi organami władzy danego państwa, zawartą zgodnie z zasadami publicznego prawa międzynarodowego w celu uregulowania spraw będących przedmiotem zainteresowania obu stron, bez względu na zakres regulowanych spraw, wywierającą skutki prawne dla obu stron⁷.

2. Strony konkordatu

Stronami konkordatu są: Stolica Apostolska i państwo, jako dwa suwerenne podmioty stosunków międzynarodowych.

2.1. Stolica Apostolska

Oryginalność konkordatu w sensie formalnym polega na tym, że jedną z zawierających go stron jest Stolica Apostolska. Trzeba więc na wstępie zauważyć, iż Stolica Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych⁸ jest pojmowana tak samo jak w prawie kanonicznym. A zatem – zgodnie z kan.361 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. – termin ten oznacza Biskupa Rzymskiego oraz zespół organów pomocniczych, tworzących Kurię Rzymską – przede wszystkim Sekretariat Stanu – służących Mu pomocą w kierowaniu Kościołem powszechnym i realizacji jego misji w świecie. Przez Stolicę Apostolską należy więc rozumieć Biskupa Rzymskiego, czyli Papieża, w którym koncentruje się pełnia najwyższej władzy w Kościele katolickim, oraz – zespół centralnych organów pomocniczych, zwany Kurią Rzymską (kan.360).

Stolica Apostolska w relacjach z państwami występuje jako podmiot wyposażony – na mocy odwiecznego zwyczaju międzynarodo-

⁷ G. Casoria, *Concordati e ordinamento giuridico internazionale*, Roma 1953, s. 52-56; G. Lajolo, *I concordati moderni*, Brescia 1968, s.491-493; S. Nahlik, *Wstęp do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1967, s. 167.

⁸ R. Minnerath, *L. Eglise et les Etats concordataires (1846-1981)*. La souverainete spirituelle, Paris 1983, s.65- 81; J. Krukowski, *Kościół i Państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 2000, s.139-149.

wego – w zdolność do zawierania umów międzynarodowych. Istotnym atrybutem tej podmiotowości jest suwerenność duchowa, należna Papieżowi z racji pełnienia funkcji najwyższego autorytetu moralnego w świecie.

Stolica Apostolska jako strona umowy międzynarodowej występuje jako reprezentacja całego Kościoła Katolickiego a jednocześnie jego części, która znajduje się w granicach terytorium konkretnego państwa, będącego stroną tej umowy. Dlatego konkordat jest umową międzynarodową, chociaż nie jest umową międzypaństwową. Stolica Apostolska, jako strona konkordatu, nie może być utożsamiana z miniaturowym państwem: Miastem Watykańskim, zwanym w skrócie Watykanem. Państwo to zostało utworzone w 1929 r., na mocy umowy międzynarodowej między Stolicą Apostolską i Państwem Włoskim, dla potwierdzenia niezależności Stolicy Apostolskiej od jakiegokolwiek władzy świeckiej.

Podmiotowość publicznoprawna Stolicy Apostolskiej w stosunkach międzynarodowych wynika z jej organicznej więzi z Kościołem katolickim – uniwersalną społecznością religijną. W takim znaczeniu powszechnie traktują ją państwa demokratyczne. Tylko totalitarne państwo komunistyczne, jakim był ZSRR, z racji ideologicznych Stolicę Apostolską utożsamiało z Państwem Watykańskim.

2.2. Demokratyczne państwo świeckie

Drugą stroną umowy konkordatowej jest państwo, jako podmiot stosunków międzynarodowych. W doktrynie prawa międzynarodowego wyróżnia trzy istotne elementy państwa: 1) określone terytorium, 2) ludność na nim zamieszkałą, 3) i władzę, wyposażoną w atrybut suwerenności terytorialnej⁹. Do elementów tych należy zaliczyć również cel państwa, który istotnie różni się od celu Kościoła.

O tym, czy państwo i Kościół zawierają konkordat, decyduje hierarchia wartości (celów) i ich harmonizacja z dobrem wspólnym człowieka. Celem Kościoła jest budowanie takiego porządku społecznego, w którym człowiek może osiągnąć cel ostateczny (zbawienie duszy). Natomiast celem państwa jest budowanie takiego porządku prawnego, który zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne tworzącej go ludności.

⁹ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1995, s.37-38.

Porządek prawny państwa demokratycznego jest odmienny od państwa totalitarnego. Państwo demokratyczne różni się od totalitarnego hierarchią wartości i metod, jakimi posługuje się dla ich realizacji. Podczas gdy państwo demokratyczne jest przyporządkowane człowiekowi, to w państwie totalitarnym człowiek jest przyporządkowany państwu.

Państwo totalitarne buduje taki porządek prawny, z którego eliminuje obecność Kościoła, a tym samym zwalcza go (np. Niemcy hitlerowskie, państwa komunistyczne), bądź traktuje instrumentalnie (np. Włochy w okresie dyktatury Mussoliniego). Natomiast państwo demokratyczne buduje porządek oparty na poszanowaniu podstawowych praw człowieka, a wśród nich prawa człowieka do wolności sumienia i religii, a w związku z tym poszanowania obecności Kościoła w życiu publicznym.

Demokratyczne państwo świeckie szanuje pluralizm religijny współczesnego społeczeństwa, ludność traktuje jak społeczeństwo obywatelskie. Takie państwo buduje porządek oparty na zasadzie poszanowania równouprawnienia obywateli, bez względu na ich przekonania religijne i światopoglądowe, oraz na zasadzie równouprawnienia kościołów, a w związku z tym odrzuca uznanie oficjalnego charakteru jednego z kościołów. Demokratyczne państwo chroni prawa i wolności każdego człowieka, wynikające z przyrodzonej godności osoby ludzkiej, wśród których poczesne miejsce zajmuje ochrona wolności sumienia i religii w życiu prywatnym i publicznym.

Zgodnie z logiką demokracji, państwo demokratyczne respektuje: zasadę uczestnictwa różnych grup społecznych w tworzeniu prawa oraz zasady konstytucyjne, zapewniające poszanowanie woli większości danego społeczeństwa¹⁰.

1) Poszanowanie zasady uczestnictwa różnych grup społecznych, w których interesie prawo jest stanowione, znajduje zastosowanie w regulacji stosunków między państwem a kościołem. Zasada ta zakłada konieczność porozumienia między kompetentnymi przedstawicielami państwa i kościoła. Taka metoda umożliwia dostosowanie norm prawnych do rzeczywistych potrzeb ludzi

¹⁰ T. Bertone, Analiza i ocena umów między Kościołem a wspólnotami politycznymi, w: Kościół i państwo, t.4, Lublin 1985, s.31-32.

wierzących, będących jednocześnie obywatelami państwa i wiernymi Kościoła. W imieniu wiernych Kościoła katolickiego w negocjacjach z najwyższymi organami władzy danego państwa uczestniczy Stolica Apostolska, jako ich kompetentny przedstawiciel. Dialog między przedstawicielami Kościoła i państwa umożliwia wynegocjowanie regulacji prawnych, odpowiadających interesom tych samych ludzi, będących jednocześnie członkami obu społeczności. Taka metoda regulacji sprzyja osiągnięciu pokoju społecznego i ustaleniu zasad partnerskiej współpracy między państwem i Kościołem dla dobra wspólnego. Takich efektów nie dają regulacje wyłącznie jednostronne, narzucane Kościołowi przez państwo.

2) Zastosowanie zasad konstytucyjnych, określających hierarchię źródeł prawa oraz procedury legislacyjne na etapie negocjacji i ratyfikacji konkordatu, zapewnia mu odpowiednią moc i skuteczność prawną. W procesie tym ze strony demokratycznego państwa współdziałają najwyższe organy władzy państwowej, tzn. organy władzy wykonawczej (prezydent i rząd) i władzy ustawodawczej (parlament). Wyrażenie przez parlament zgody na ratyfikację konkordatu zapewnia mu demokratyczną legitymizację w woli większości społeczeństwa¹¹.

3. Przedmiot konkordatów współczesnych

3.1. Treść norm konkordatowych

Przedmiotem konkordatu są zasady relacji wielopłaszczyznowych. Są to:

1) Zasady relacji między danym państwem a Stolicą Apostolską, jako władzą zwierzchnią Kościoła katolickiego, w płaszczyźnie międzynarodowej (np. zasady dotyczące wymiany przedstawicielstw dyplomatycznych).

2) Zasady relacji między danym państwem a działającym na jego terytorium Kościołem katolickim, czyli zespołem Kościołów partykularnych, będących częścią Kościoła powszechnego, których Stolica Apostolska jest reprezentacją. Treścią tych zasad są gwarancje

¹¹ A. Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, w: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, t.I, Berlin 1994, s. 266.

poszanowania wolności religijnej w wymiarze wspólnotowym i instytucjonalnym (uznanie osobowości prawnej instytucji kościelnych; gwarancje wolności sprawowania kultu publicznego, swobodnego spełniania przez Kościół swojej misji i jurysdykcji, nominacji biskupów i dokonywania zmian w strukturze terytorialnej Kościoła; współdziałanie państwa z Kościołem przez subwencjonowanie działalności instytucji kościelnych służących celom użyteczności publicznej na zasadzie równości z działalnością instytucji pozarządowych i państwowych).

3) Zasady określające stosunek państwa do katolików, czyli wiernych Kościoła katolickiego danego kraju, będących jednocześnie obywatelami państwa. Są to gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym (np. gwarancje swobodnego spełniania praktyk religijnych w wojsku i innych zakładach publicznych, gwarancje nauczania religii w szkołach publicznych w celu zapewnienia rodzicom prawa do wychowania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem, uznanie skutków cywilnych małżeństwa kanonicznego w celu zapewnienia ludziom swobodnego wyboru formy zawarcia małżeństwa).

Konkordat zachował użyteczność w epoce demokratycznych państw świeckich dzięki zmianom, jakie zostały wprowadzone pod wpływem doktryny Soboru Watykańskiego II oraz aksjologii międzynarodowej ochrony praw człowieka. Z tych racji w dziejach konkordatów wyróżnia się dwie epoki: epokę konkordatów klasycznych, zwanych wertykalnymi, i epokę konkordatów współczesnych, zwanych horyzontalnymi.

Celem konkordatów klasycznych była ochrona interesów dwóch najwyższych w swoim porządku władz, tj. władzy kościelnej i państwowej. Była to wymiana przywilejów i ustępstw między Stolicą Apostolską i najwyższym podmiotem władzy państwowej. Taka koncepcja konkordatu przetrwała od Paktu wormackiego do Soboru Watykańskiego II. Na mocy tego typu konkordatu państwo gwarantowało Kościołowi katolickiemu pozycję kościoła państwowego. Pociągało to za sobą przyznanie mu przywilejów (świadczenia materialne na rzecz Kościoła katolickiego z pominięciem innych kościołów, wyjęcie osób duchownych spod jurysdykcji sądów świeckich, *brachium saeculare*). Z kolei Stolica Apostolska udzielała najwyższym podmiotom władzy państwowej przywilejów, polegających na upoważnieniu do ingerencji w sprawy wewnętrzne Kościoła

(prawo do zgłaszania weta przy obsadzaniu urzędów biskupich, prawo do wyrażania uprzedniej zgody na podjęcie przez władze kościelne decyzji w sprawie rozgraniczania diecezji i parafii). Tego typu konkordaty w pewnej mierze ograniczały wolność Kościoła katolickiego w pełnieniu swojej misji, a jednocześnie rodziły poczucie dyskryminacji po stronie innych kościołów. Zawieranie tego typu konkordatu stało się niemożliwe do pogodzenia z założeniami demokratycznych państw świeckich.

3.2. Przedmiot konkordatów posoborowych

Istotne zmiany w pojmowaniu przedmiotu konkordatu nastąpiły pod wpływem Soboru Watykańskiego II. Wprowadził Sobór ten nie wypowiedział się wprost na temat użyteczności konkordatu, ale dokonał rewolucyjnych zmian w rozumieniu wolności religijnej, co pociągnęło za sobą zmiany w polityce konkordatowej. Takie znaczenie mają następujące zasady soborowe:

1) Podstawową zasadą w określaniu stosunków między państwem a Kościołem i wszystkimi wspólnotami religijnymi jest poszanowanie wolności religijnej, jako prawa wynikającego z przyrodzonej godności osoby ludzkiej (*Dignitatis humanae* 2; 13).

2) Stosunki między państwem a Kościołem powinny być oparte na zasadzie poszanowania autonomii i niezależności każdego w swoim porządku, oraz współdziałania dla dobra wspólnego tych samych ludzi (*Gaudium et spes* 76).

Z założeń tych wysunięto następujące postulaty i deklaracje:

1) postulat, „aby w każdym systemie prawa jednocześnie było uznane i respektowane prawo wszystkich obywateli i wspólnot religijnych do wolności religijnej” (*Dignitatis humanae* 6);

2) deklaracja gotowości zrzeczenia się przez Kościół wszelkich przywilejów oferowanych mu dawniej przez władze państwowe, jeśli „korzystanie z nich podważa szczerą jego świadectwa albo że nowe warunki życia domagają się innego układu stosunków” (*Gaudium et spes* 76);

3) postulat, aby „dla należytej obrony wolności [religijnej] władze świeckie [...] zechciały samorzutnie zrzec się wspomnianych praw czy przywilejów, przysługujących im dotychczas na mocy umowy lub zwyczaju [...]” (*Christus Dominus* 20).

W pierwszych latach po Soborze Watykańskim II niektórzy prawnicy zostali tak mocno zaszokowani powyższymi postulatami,

iż zapowiedzieli koniec epoki konkordatów¹². Wydało im się, że postulaty te są niemożliwe do pogodzenia z instytucją konkordatu, której przedmiotem był splot przywilejów, udzielanych sobie przez najwyższe podmioty władzy kościelnej i państwowej.

Praktyka posoborowa wykazała nietrafność tych przepowiedni. Okazało się bowiem, że koniec epoki konkordatów nie nastąpił, ale gruntownej rewizji poddano przedmiot konkordatów. Istotny motyw zawierania konkordatów przedsoborowych, jakim było uznanie uprzywilejowanej pozycji Kościoła rzymsko-katolickiego, został definitywnie odrzucony. Konkordaty, zawierane po Soborze Watykańskim II, całkowicie pomijają klauzulę uprzywilejowanej pozycji Kościoła katolickiego. Zaś konkordaty przedsoborowe, w których była klauzula, poddano gruntownej rewizji w celu usunięcia jej i wszelkich konsekwencji z niej wynikających. Np. konkordat z Hiszpanią z 1953 r., który religii katolickiej przyznawał status religii państwowej, został całkowicie uchylony na mocy układów zawartych w latach 1976-1979. Natomiast konkordat z Włochami z 1929 r. na mocy układów z 1984-85 został radykalnie zrewidowany¹³.

W epoce posoborowej zaistniały szersze możliwości zawierania konkordatów aniżeli przedsoborowej. Stronami umów konkordatowych mogą bowiem być demokratyczne państwa świeckie, chociaż nie w każdej wersji. Zależy to od tego, jak jest interpretowana dość elastyczna zasada „oddzielenia Kościoła od państwa”. Nieemożliwe jest zawarcie konkordatu z takim państwem, które „oddzielenie” to utożsamia z zasadą supremacji państwa nad Kościołem. Zawarcie konkordatu jest natomiast możliwe na gruncie zasady poszanowania niezależności Kościoła i państwa, każdego w swojej dziedzinie.

Przedmiotem konkordatów współczesnych przestała być wymiana przywilejów, a stały się nim gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym, wspólnotowym i instytucjonalnym. Takie rozumienie przedmiotu konkordatu sprawia, iż konkordat jest

¹² P. Gismondi, *Lezioni di diritto canonico sui principi conciliari*, Roma 1970; P. A. D'Avack, *La Chiesa e lo Stato nella nuova impostazione conciliare*, w: *La Chiesa dopo il Concilio. Atti del congresso internazionale di diritto canonico*, vol.1, Milano 1972, s.349-380.

¹³ T. Bertone. art. cyt.,s. 37-44; J. Krukowski, *Konkordaty współczesne*, passim.

kompatybilny z modelem demokratycznego państwa świeckiego, opartego na zasadzie separacji przyjaznej, zwanej separacją skoordynowaną. Taki model państwa świeckiego m.in. wpisany jest do art. 25 Konstytucji RP z 1993 r.

4. Konkordat a sytuacja prawna Kościołów niekatolickich

Konkordat jest instrumentem służącym regulacji sytuacji prawnej Kościoła katolickiego. W warunkach współczesnego pluralizmu wyznaniowego powstała potrzeba doprecyzowania funkcji, jaką konkordat ma spełnić wobec innych kościołów, rozwijających swą działalność na terytorium danego państwa, aby nie spowodował ich dyskryminacji. W debacie na ten temat pojawiły się przeciwstawne opinie:

1) Przeciwnicy konkordatów głosili, że sam fakt zawarcia konkordatu spowoduje naruszenie charakterystycznej dla demokratycznego państwa świeckiego zasady równości wszystkich obywateli i Kościołów wobec prawa, a w konsekwencji dyskryminację wyznaniową. Wszakże taka opinia ma źródło w uprzedzeniach, jakie pozostały po konkordatach zawieranych przed Soborem Watykańskim II, bądź w apriorycznych założeniach ideologicznych (cezarypizm, monizm ideologiczny).

2) Natomiast zwolennicy przeciwstawnej opinii wprowadzili cenne uściślenia metodologiczne, wskazujące na konieczność odróżnienia formy regulacji stosunków między Kościołem i państwem, jaką jest konkordat, od sytuacji prawnej i faktycznej, będącej następstwem jego zawarcia.

Opowiadając się po stronie drugiej z tych opinii, należy odrzucić tezę głoszącą, że sam fakt zawarcia konkordatu narusza zasadę równouprawnienia obywateli i kościołów. Wskazują na to następujące racje:

1) Fakt zawarcia konkordatu oznacza, że państwo posługuje się instrumentem właściwym dla normalizacji stosunków z Kościołem katolickim. Zarzut jakoby sam fakt zawarcia konkordatu naruszał zasadę równouprawnienia kościołów, zakłada przyjęcia tezy prymitywnego egalitaryzmu, błędnie utożsamiającego równouprawnienie z identycznością wszystkich związków wyznaniowych, bez względu na istniejące między nimi różnice. Zawarcie konkordatu jest bowiem możliwe tylko z Kościołem katolickim, ponieważ Stolica Apostolska, jako najwyższy organ, posiada podmiotowość publicz-

no-prawną w stosunkach międzynarodowych. Nie można tego instrumentu powtórzyć w stosunku do innych kościołów, gdyż ich organy władzy nie mają takiej podmiotowości. Naruszenie zasady równości kościołów od strony formalnej miałoby miejsce, gdyby władze zwierzchnie innych kościołów taką podmiotowość posiadały, a mimo tego państwo odmówiło zawarcia z nimi umowy międzynarodowej. Zawarcie konkordatu *per se* nie może więc naruszać zasady równouprawnienia kościołów.

2) Zarzut dyskryminacji innych kościołów mógł odnosić się do konkordatów przedsoborowych, gwarantujących Kościołowi katolickiemu sytuację uprzywilejowaną. Natomiast konkordaty posoborowe w pełni respektują zasadę aksjologiczną, iż najwyższą wartością w porządku doczesnym jest godność osoby ludzkiej, będąca źródłem praw i wolności człowieka, a w szczególności wolności sumienia i religii. Sobór Watykański II stwierdził, iż wolność, jaka należy się Kościołowi, powinna być zgodna z wolnością, jaka należy się innym wspólnotom religijnym (DWR 13). I w celu poszanowania tej zasady demokratyczne państwo świeckie, które zawiera konkordat, tym samym zobowiązuje się do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały wpisane do konkordatu, na inne kościoły przy użyciu odpowiedniego instrumentu.

Taka zasada znajduje zastosowanie w szeregu demokratycznych państw konkordatowych. I tak, Hiszpania, Włochy, po zawarciu konkordatu ze Stolicą Apostolską zawarły umowy dwustronne o charakterze krajowym z Kościołami protestanckimi i Związkiem wyznawców religii Mojżeszowej. W ten sposób uwzględniony został podstawowy wymóg demokracji, według którego każda grupa społeczna - w tym również kościół, może za pośrednictwem swoich przedstawicieli prowadzić dialog z organami państwowymi i zawierać z nimi umowy w celu ochrony swoich interesów.

Po raz pierwszy odpowiednie dyspozycje w tej materii zostały wpisane do Konstytucji Weimarskiej (1919 r.) i znalazły zastosowanie w krajach związkowych Republiki Federalnej Niemiec. Konstytucja ta uznała podmiotowość publiczno-prawną kościołów i możliwość zawierania z nimi dwustronnych układów. Po Soborze Watykańskim II podobną formę regulacji wprowadzono w Hiszpanii na mocy *ustawy organicznej o wolności religijnej* z 2 lipca 1980 roku. Ustawa ta określiła zasady uznawania osobowości prawnej Kościołów (art.5) i uzdolniła je do zawierania ukła-

dów z władzami państwowymi (art.7). Podobnie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. wpisano zasadę, iż stosunki między państwem a Kościołem Katolickim mogą być uregulowane w formie umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską, a z innymi związkami wyznaniowymi w formie ustawy uchwalonej na podstawie umowy zawartej przez rząd z ich przedstawicielami (art.25, ust.4 i 5).

Należy zatem stwierdzić, iż zawarcie konkordatu przez państwo demokratyczne wywiera korzystny wpływ na sytuację prawną wszystkich kościołów. Regulacje sytuacji prawnej innych kościołów dokonują się w formie umowy dwustronnej będącej samoistnym źródłem prawa (Niemcy), bądź w formie ustawy – uchwalonej po porozumieniu się z przedstawicielami kościołów (Polska). Regulacje te respektują zasadę równouprawnienia kościołów. Zasada ta nie może jednak być pojmowana prymitywnie w tym sensie, iż wszystkie kościoły i inne związki wyznaniowe mają być traktowane zawsze i pod każdym względem identycznie, ale z poszanowaniem właściwych im atrybutów i z uwzględnieniem wymogów sprawiedliwości rodzielczej.

Na mocy tych regulacji gwarancje wolnościowe, wynegocjowane przez Stolicę Apostolską z władzami państwowymi dla Kościoła katolickiego, zostają rozszerzone na inne związki wyznaniowe, mające zalegalizowaną sytuację prawną. W konsekwencji, związki wyznaniowe w danym kraju, mające zalegalizowaną sytuację, uzyskują takie same lub analogiczne gwarancje wolnościowe. W tym ujawnia się progresywna rola konkordatów współczesnych. Np, w Polsce rozszerzenie gwarancji, wpisanych do Konkordatu z 1993 r., na inne związki wyznaniowe nastąpiło w drodze: nowelizacji ustawy *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania* z 1989 r., stanowienia ustaw indywidualnych dotyczących stosunku Państwa do poszczególnych Kościołów, a także na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustaw – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, kodeks postępowania cywilnego, prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1998 r., nr 117, poz.757).

5. Konkordat a wielostronne umowy międzynarodowe

Drugim czynnikiem, który wywarł znaczący wpływ na zmiany w pojmowaniu konkordatu przez demokratyczne państwa, jest oparcie konkordatu na tych samych podstawach aksjologicznych,

na jakich oparte są wielostronne umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka. W drugiej połowie XX w. powstał nowy typ wielostronnych umów, których przedmiotem jest ochrona praw człowieka. Przedmiotem ich są stosunki wewnętrzne, tzn. między państwem a jego obywatelami, formułowane w kategoriach poszanowania praw i wolności człowieka, należnych każdemu w życiu prywatnym i publicznym. Doświadczenia, jakich dostarczyło funkcjonowanie reżimów nie tylko totalitarnych, dowiodły bowiem, iż gwarancje przewidziane w prawie wewnętrznym poszczególnych państw nie zawsze wystarczają dla zapewnienia jednostce skutecznej ochrony prawnej w sytuacjach naruszenia ich przez organy państwowe. Dlatego współczesne prawo międzynarodowe coraz częściej wkracza w sferę relacji między jednostką i państwem, gwarantując jej prawa i wolności niezależnie od tego, co w tej dziedzinie stanowi prawo krajowe.

W tym kontekście konkordaty należy zaliczyć do typu umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka. Specyfika konkordatów posoborowych polega na tym, że zawierają gwarancje ochrony wolności religijnej w relacjach między państwem i określoną grupą ludności, wyróżnioną za pomocą kryterium przynależności wyznaniowej. Konkordat posoborowy jest więc dwustronną umową międzynarodową, której przedmiotem są zobowiązania państwa względem innego podmiotu prawa międzynarodowego (Stolica Apostolska) w stosunkach wewnątrzpaństwowych, tzn. między państwem a jednostką ludzką, dotyczących ochrony wolności religijnej w życiu prywatnym i publicznym.

W następstwie rozwoju umów wielostronnych poświęconych ochronie praw człowieka wysunięto opinię, że wielostronne umowy międzynarodowe mają przewagę nad konkordatem swą uniwersalnością. Dlatego że przedmiotem ich jest ochrona wolności religijnej każdego człowieka, a nie tylko katolików. Co więcej, wysunięto mniemanie, że praktyka zawierania tego typu umów wielostronnych spowoduje zanik konkordatów.

Jednak praktyka posoborowa – trwająca od 1965 r. do chwili obecnej – wykazała, że rozwój wielostronnych umów międzynarodowych wcale nie spowodował wygaśnięcia konkordatów. Konkordaty zachowały swoją użyteczność, ponieważ:

1) Konkordaty mają przewagę nad wielostronnymi umowami, gdyż odznaczają się większym stopniem uszczegółowienia. Gwa-

rancje wolności sumienia, wyznania i religii, wpisywane do wielostronnych umów międzynarodowych, określają pewien standard w skali globalnej, wspólny dla wszystkich państw należących do różnych kręgów kulturowych. Przy tym umowy te odznaczają się wysokim stopniem abstrakcji. Nie mogą więc zastąpić konkordatów, które jako umowy dwustronne odznaczają się konkretnością i dostosowane są do warunków życia i potrzeb społeczeństwa w danym kraju.

2) Gwarancje wpisywane do konkordatów są zakresowo szersze aniżeli gwarancje wpisywane do umów wielostronnych. Obejmują one ochronę wolności religijnej nie tylko w wymiarze indywidualnym, jak umowy wielostronne, ale również w wymiarze wspólnotowym i instytucjonalnym (np. gwarantują podmiotowość prawną Kościoła i jego jednostek organizacyjnych).

Konkordat różni się od umów wielostronnych, gdyż pierwszą jego warstwę merytoryczną stanowią gwarancje wolności religijnej w wymiarze instytucjonalnym, wyrażone w formie zasad relacji między państwem a Kościołem, jako społecznościami odmiennego typu, działającymi na tym samym terytorium, do których jednocześnie należą ci sami ludzie (wierni-obywatele). Drugą jego warstwę stanowią gwarancje wolności religijnej w wymiarze indywidualnym i wspólnotowym, bardziej szczegółowe aniżeli w umowach wielostronnych.

Z powyższych rozważań wynika, iż jakkolwiek konkordat, jako instrument pokojowej regulacji stosunków między Kościołem a państwem, powstał w Średniowieczu, to nadal zachowuje swą użyteczność w epoce demokratycznych państw świeckich. Stało się tak, dzięki gruntownej rewizji, dokonanej w celu dostosowania go do parametrów demokracji.

Jest rzeczą oczywistą, że nie wszystkie państwa demokratyczne posługują się tym instrumentem. Koniecznym warunkiem zawarcia konkordatu jest zaistnienie woli politycznej po stronie najwyższych władz państwowych (rządu na etapie negocjacji, parlamentu i prezydenta na etapie ratyfikacji). Nie zawsze władze państwowe mają taką wolę.

Szczególnym efektem zawarcia konkordatu przez państwo demokratyczne jest zapewnienie pokoju wewnętrznego i bezpie-

czeństwa w dziedzinie wolności religijnej po stronie całego społeczeństwa. Konkordat odznacza się wyższym stopniem pewności prawnej i skuteczności aniżeli akty normatywne stanowione przez państwo wyłącznie w formie aktów jednostronnych oraz wyższym stopniem konkretności aniżeli umowy wielostronne dotyczące ochrony praw człowieka.