

KS. FLORIAN LEMPA

PRZESZKODY W RATYFIKACJI KONKORDATU  
(Posiedzenie naukowe Wydziału Nauk Prawnych TN KUL)

1. W dniu 3 marca 1995 r. w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim odbyło się posiedzenie naukowe Wydziału Nauk Prawnych TN KUL, w którym wzięli udział pracownicy naukowcy KUL i UMCS, poświęcone omówieniu przeszkód, na jakie napotyka proces legislacyjny zmierzający do ratyfikacji nowego Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, trwający od momentu podpisania go w dniu 28 lipca 1993 r. do chwili obecnej. Najpierw uczestnicy posiedzenia wysłuchali referatu wygłoszonego przez ks. prof. Józefa Krukowskiego, eksperta sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu, powołanej 1 lipca 1994 r. Następnie odbyła się dyskusja, w której wzięli udział: prof. M. Kuryłowicz, dr D. Dudek, ks. dr hab. R. Szytchmiller, ks. dr hab. F. Lempa.

Na wstępie ks. Krukowski stwierdził, że Konkordat jest dwustronną konwencją międzynarodową, podlegającą procedurze ratyfikacyjnej zgodnie z zasadami ustalonymi w prawie międzynarodowym i konstytucyjnym. Trudności, na jakie napotyka proces ratyfikacji polskiego Konkordatu, mają swoje źródło w braku zrozumienia tego, czym jest Konkordat i jakie są konsekwencje jego zawarcia.

2. Pierwsza trudność wynika z wprowadzenia w błąd opinii publicznej przez niektórych publicystów i polityków, polegający na tym, iż Konkordat uznaje się za zbiór przywilejów, jakich państwo udziela Kościołowi katolickiemu, przez co dyskryminuje inne Kościoły i związki wyznaniowe. Autor zwrócił uwagę na bezpodstawność tego rodzaju zarzutów. Konkordat należy bowiem do tego typu umów międzynarodowych, które dotyczą poszanowania praw człowieka. Jego specyfika jako konwencji międzynarodowej polega na tym, że odznacza się wyższym stopniem uszczegółowienia aniżeli wielostronne konwencje międzynarodowe. Zawarcie Konkordatu zobowiązuje władze państwowe do rozszerzenia gwarancji wolnościowych, jakie zostały w nim zawarte, także na inne Kościoły i związki wyznaniowe. Dlatego Konkordat nie dyskryminuje nikogo, ale spełnia funkcję promocyjną dla wszystkich.

3. Następnie autor zwrócił uwagę na problematykę ratyfikacji. Konkordat – jak każda konwencja międzynarodowa – podlega bowiem ratyfikacji, która oznacza zatwierdzenie umowy przez głowę państwa i włączenie jej do ustawodawstwa wewnętrznego. Zazwyczaj w postanowieniach końcowych umów konkordatowych jest zamieszczona następująca klauzula: „konwencja ma być jak najszybciej ratyfikowana”. Określony jest także czas wejścia w życie Konkordatu (jest to dzień jego ratyfikacji lub po

upływie oznaczonego terminu od tego momentu). Ratyfikacji nie podlegają tylko takie umowy międzynarodowe, które nie wnoszą nowych elementów do ustawodawstwa krajowego, np. protokół z przeprowadzonych rozmów, lub mają tylko charakter zobowiązań tymczasowych, np. *modus vivendi*. Tryb ratyfikacji Konkordatu jest dokonywany zgodnie z postanowieniami konstytucji poszczególnych państw.

Jeśli chodzi o tryb ratyfikacji polskiego Konkordatu podpisanego 28 lipca 1993 r., to mają tu zastosowanie postanowienia konstytucyjne z 17 października 1992 r. „o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP” oraz „o samorządzie terytorialnym”, zwanej Małą Konstytucją. Konkordat ten – jak każda konwencja międzynarodowa – został więc przygotowany przez rząd zgodnie z art. 52, ust. 2, pkt. 7 wymienionej ustawy. Zgodnie z art. 33, ust. 2 tejże ustawy, ratyfikacji tego rodzaju umowy międzynarodowej może dokonać prezydent RP po uzyskaniu upoważnienia w formie ustawy uchwalonej przez obie izby parlamentu, jeśli jej zawarcie pociąga za sobą konieczność wprowadzenia zmian do ustawodawstwa lub nowe obciążenia finansowe państwa.

Fakt podpisania Konkordatu polskiego pozostawi rządowi zobowiązanie zgłoszenia do marszałka sejmu wniosku o uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na jego ratyfikację. Taki wniosek o ratyfikację Konkordatu został skierowany do łaski marszałkowskiej dwukrotnie. Pierwszy raz przez rząd Hanny Suchockiej, który go wynegocjował i podpisał. Drugi raz przez rząd Waldemara Pawlaka, który najpierw wycofał Konkordat z łaski marszałkowskiej, a następnie „jednomyślnie” skierował go tam z powrotem. Przyczyną tego wycofania była kampania zarzutów natury politycznej, jakoby rząd Suchockiej nie miał legitymizacji politycznej do podpisania Konkordatu, ponieważ w tym momencie był już pozbawiony zaufania ze strony większości parlamentarnej. Jakkolwiek zarzuty tego rodzaju są bezpodstawne, to jednak spowodowały zahamowanie na pewien czas procesu ratyfikacji.

Zahamowanie to zostało spowodowane kampanią propagandową, zainicjowaną wkrótce po jego podpisaniu. Partie lewicowe (SLD i UP) do swego programu wyborczego wpisały odmowę ratyfikacji Konkordatu. Środki masowego przekazu zaś, pozostające na usługach partii postkomunistycznych, rozszerzały błędne opinie na temat treści norm wpisanych do Konkordatu. Szczególnym przykładem błędnej wykładni Konkordatu, która spowodowała niepokój po stronie niekatolików, stało się bezpodstawne wmawianie im, że art. 8 gwarantujący *n i e n a r u s z a l n o ś ć c m e n t a r z y* zabrania udzielania pochówku niekatolikom na cmentarzu katolickim w miejscowościach, w których nie ma cmentarza komunalnego. Niektórzy prawnicy, związani z partiami postkomunistycznymi, wmawiali opinii publicznej, że Konkordat jest niezgodny z Konstytucją RP oraz że spowoduje konieczność zmiany kilkudziesięciu ustaw.

4. Wspomniany wyżej wniosek rządu o uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Konkordatu został rozpatrzony przez Sejm RP na przełomie czerwca i lipca 1994 r. Wspomniane wyżej motywy polityczne zaważyły na tym, iż Sejm – zamiast uchwalić ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację – podjął uchwałę zawieszającą decyzję w tej sprawie na bliżej nie określonej przyszłość. Na mocy tej uchwały (z dnia 1 lipca 1994 r.) „o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską”, sejm powołał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia ustawy o ratyfikacji Konkordatu. Zgodnie z art. 1, zadania tej komisji mają polegać na:

„– ocenie skutków prawnych, jakie nastąpią w przypadku uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw; Komisja Nadzwyczajna zakończy w tym zakresie prace i złoży sprawozdanie do dnia 31 stycznia 1995 r.,

– ocenie zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją; sprawozdanie w tym zakresie Komisja Nadzwyczajna złoży nie później niż po upływie dwóch miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji.

Ostateczne sprawozdanie Komisja Nadzwyczajna ma przedłożyć niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum, pod które zostanie poddana nowa Konstytucja, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 1995 r.”

5. Powyższa uchwała sejmu wywołała oburzenie znacznej części opinii publicznej, jak również wzbudziła zastrzeżenia natury formalnej. Dlatego została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego aż przez trzy podmioty, a mianowicie prezydenta RP, część posłów PSL, grupę posłów UD.

Zdaniem zaskarżycieli, powyższa uchwała sejmu, na mocy której Komisja Nadzwyczajna ma oceniać zgodność z konstytucją uchwaloną w przyszłości przez Zgromadzenie Narodowe, jest sprzeczna z obowiązującą Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył ten wniosek w dniu 6 grudnia 1994 r. Zarzuty wnioskodawców koncentrowały się wokół kwestii formalnych. Natomiast prokurator zgłosił wniosek o umorzenie postępowania z uwagi na to, że zaskarżona uchwała sejmowa nie ma charakteru aktu normatywnego, lecz jest aktem konkretnym.

Trybunał Konstytucyjny w swoim niejednomyślnym orzeczeniu (7 głosów – „za”, 3 – „przeciw”), przychylając się do wniosku prokuratora, postanowił „umorzyć postępowanie w sprawie (5)”, czyli uznał swą niekompetencję do rozpatrywania tej sprawy, motywując to tym, że zaskarżona uchwała nie jest aktem normatywnym. Tym samym trybunał uchylił się od zajęcia stanowiska w sprawie merytorycznej, czyli nie wypowiedział się co do tego, czy zaskarżona uchwała jest zgodna z konstytucją.

Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu podjęła swoją działalność pod koniec 1994 r. W celu wyjścia z impasu zostali powołani eksperci z różnych ośrodków naukowych (ks. prof. J. Krukowski – KUL, ks. prof. Z. Łyko – ChAT, prof. R. Małajny – UŚ, prof. M. Pietrzak – UW, ks. prof. R. Sobański – ATK i prof. J. Wiśłocki – PAN). W pracach komisji uczestniczyli także przedstawiciele rządu.

Minister Spraw Zagranicznych, A. Olechowski, stwierdził m.in., że odmowa ratyfikacji Konkordatu spowodowałaby „utrata wiarygodności Polski w stosunkach międzynarodowych, którą trudno byłoby odzyskać w krótkim czasie”. Największym przeciwnikiem ratyfikacji Konkordatu okazała się posłanka I. Sierakowska. Wysunęła postulat, by w drodze renegocjacji zobowiązać Stolicę Apostolską do przestrzegania porządku konstytucyjnego RP oraz wpisać do Konkordatu zobowiązanie wszystkich duchownych katolickich do składania przysięgi wierności Konstytucji RP, gdyż są reprezentantami innego państwa – państwa watykańskiego. Wielu uczestników posiedzenia oceniło te postulaty jako niedorzeczne.

6. W toku realizacji swoich zadań Komisja Nadzwyczajna wyłoniła spośród swoich członków dwie podkomisje: 1) podkomisję do spraw ustaw okołokonkordatowych w sprawie realizacji uchwały sejmu z dnia 1 lipca 1994 r.; 2) podkomisję dla rozpatrzenia zgodności przepisów Konkordatu z obowiązującą konstytucją.

Na podstawie przedłożonej przez pierwszą z tych podkomisji zgodnej opinii, Komisja Nadzwyczajna w dniu 31 stycznia 1995 r. stwierdziła, że w związku z ratyfikacją Konkordatu należy dokonać nowelizacji następujących ustaw:

a) W związku z art. 10 Konkordatu należy dokonać nowelizacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ustawy o aktach stanu cywilnego. Można nadto dokonać nowelizacji art. 434 kodeksu postępowania cywilnego, ale wystarczy uczynić to po ratyfikacji Konkordatu. Nowelizacja tych aktów ustawodawczych powinna uznać uprawnienia wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, legalnie istniejących w Polsce i mających małżeńskie prawo religijne, do udzielania ślubów, wywołujących skutki cywilne, z zachowaniem wymogów określonych w art. 10 Konkordatu.

b) W celu realizacji zasady równości obywateli i równości wyznań wobec państwa komisja uznała potrzebę nowelizacji ustawy o gwarancjach sumienia i wyznania. Chodzi tu o to, aby gwarancje wolnościowe, jakie uzyska Kościół katolicki i katolicy na podstawie Konkordatu, zostały rozszerzone na inne Kościoły i związki wyznaniowe, legalnie działające w Polsce.

Nadto, w celu realizacji zobowiązania zawartego w art. 15, ust. 3 Konkordatu dotyczącego dotacji na rzecz Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, należy w przyszłości uwzględnić przy uchwalaniu ustawy budżetowej na nowy rok, dopiero po ratyfikacji Konkordatu.

Powyższe postulaty są zgodne z oczekiwaniami Stolicy Apostolskiej, na co wskazuje oświadczenie nuncjusza apostolskiego w Polsce, abpa Józefa Kowalczyka, wyrażone 2 października 1994 r. podczas walnego zebrania Stowarzyszenia Kanonistów Polskich: „Stolica Apostolska raz jeszcze potwierdza swoje konsekwentne stanowisko, że nie oczekuje ze strony Państwa Polskiego żadnych przywilejów w związku z Konkordatem. Owszem, przyjmuje z zadowoleniem zaawansowane inicjatywy legislacyjne mające na celu przyznanie innym Kościołom w Polsce statusu prawnego podobnego do unormowań zapisanych w Konkordacie. W ten sposób Konkordat służy pośrednio także innym Kościołom i Związkom wyznaniowym”.

7. Natomiast druga podkomisja, wyłoniona przez Komisję Nadzwyczajną, mająca rozstrzygnąć problem zgodności Konkordatu z obowiązującą konstytucją, nie zakończyła swoich prac w terminie do 31 stycznia br. Wobec tego sejm na swym posiedzeniu w dniu 14 lutego br. przedłużył termin jej pracy do dnia 15 marca 1995 r. Komisja Nadzwyczajna zajęła stanowisko w tej sprawie dopiero 14 marca 1995 r. Rozstrzygnięcie tego problemu nie było rzeczą prostą, ponieważ przewodnicząca podkomisji ds. zbadania Konkordatu z Konstytucją RP, posłanka Sierakowska, przedłożyła „mętne” sprawozdanie, w którym stwierdziła, że Konkordat jest niezgodny z obowiązującą konstytucją, gdyż narusza zasadę oddzielenia Kościoła od państwa. Sprawozdanie to zostało poddane druzgocącej krytyce zarówno z racji formalnych, jak i merytorycznych. Stwierdzono, iż źródłem takiego sprawozdania są wewnętrzne sprzeczności. Z jednej strony autorzy sprawozdania trzymają się takiej koncepcji separacji Kościoła od państwa, jaką kierowali się autorzy Konstytucji PRL w 1952 r., czyli koncepcji separacji wrogiej. Z drugiej strony – jak zauważył poseł J. M. Rokita – proponują zniesienie rozdziału Kościoła od państwa. Ostatecznie bezwzględna większością głosów Komisja Nadzwyczajna odrzuciła sprawozdanie podkomisji, a następnie podjęła uchwałę stwierdzającą zgodność Konkordatu z obowiązującą

Konstytucją. Przeciw przyjęciu tej uchwały głosowali tylko posłowie SLD, z wyjątkiem posła Z. Siemiatkowskiego, przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej.

Innym zadaniem, którego Komisja Nadzwyczajna nie mogła jeszcze wykonać, jest ustalenie zgodności Konkordatu z projektem nowej konstytucji. Debaty nad tym projektem na posiedzeniach plenarnych Komisji Konstytucyjnej toczą się dość wolno.

8. W dyskusji nad referatem zwrócono uwagę na wadliwość orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uznającego uchwałę sejmu z 1 lipca 1994 r. za akt konkretny, oraz stwierdzono, iż trudności, na jakie napotyka ratyfikacja Konkordatu, mają charakter polityczny.

KS. ANTONI DĘBIŃSKI

KONFERENCJA NAUKOWA  
NT. „KARA ŚMIERCI W STAROŻYTNYM RZYMIE”  
(Lublin, 18 listopada 1994 r.)

Dnia 18 listopada 1994 r. w Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyła się jednodniowa konferencja naukowa, poświęcona problematyce kary śmierci w starożytnym Rzymie, zorganizowana przez Zakład Historii Starożytnej i Zakład Prawa Rzymskiego UMCS. W konferencji wzięli udział pracownicy naukowcy z Warszawy (UW), Torunia (UMK), Bochum i Lublina (KUL i UMCS). Konferencja ta stanowiła drugą z kolei (pierwsza pt. „Prawo karne w starożytnym Rzymie” została zorganizowana 21 maja 1993 r.) lubelską sesję naukową, poświęconą rzymskiemu prawu karnemu.

Obrady otworzył i przybyłych na sympozjum powitał dyrektor Instytutu Historii UMCS, prof. Tadeusz Radzik. W swoim przemówieniu wspomniął on zmarłego w lipcu 1994 r. Tadeusza Łoposzko, profesora historii starożytnej, który był współorganizatorem obu konferencji.

Pierwsze z wystąpień w czasie konferencji w sposób ogólny wprowadzały w problematykę kary śmierci w starożytności. Prof. Władysław Bojarski (UMK) mówił na temat kary głównej w prawach antycznych: w prawie sumeryjskim, babilońskim, egipskim, greckim i żydowskim. Z kolei dr Ryszard Pankiewicz (Bochum) przedstawił funkcje kary śmierci (sakralne, odnawiająco-oczyszczające, ekspiacyjne) w społeczności rzymskiej.

Poglądy filozoficzno-prawne starożytnych pisarzy o karze śmierci były przedmiotem kolejnych referatów. I tak prof. Marek Kuryłowicz (UMCS) mówił o poglądach Seneki Starszego, mgr Marzena Dyjakowska (KUL) zaś – o poglądach Cycerona na temat kary śmierci. Dr Henryk Kowalski (UMCS), głównie na podstawie mowy Cycerona, przedstawił prawne i filozoficzne aspekty kary śmierci w procesie Katylinarczyków. Prof. Witold Wołodkiewicz (UW) rozważał obraz kary śmierci w Rzymie w świetle poglądów encyklopedystów francuskich na przykładzie *Encyklopedii Diderota*.