

Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica, a cura di A. Nardini, G. di Nucci, Roma 2001, ss. 625.

Dokonujące się w ostatnich latach przemiany polskiego prawa wyznaniowego wskazują na potrzebę zwrócenia uwagi na rozwiązania przyjęte we Włoszech. Przemawia za tym świadomość podobieństw widocznych w strukturze wyznaniowej społeczeństw tych państw oraz fakt, że przyjmując Konstytucję RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyraźnie nawiązano do modelu relacji państwo – Kościół, który we Włoszech realizowany jest już od dziesięcioleci, a którego istota polega na dowartościowaniu kościołów i innych związków wyznaniowych w życiu publicznym z zachowaniem – jako wiodącej – idei rozdziału. Za najbardziej charakterystyczne cechy tego modelu należy uznać współdziałanie władz publicznych ze związkami wyznaniowymi oraz dwustronną metodę normowania spraw wchodzących w zakres wzajemnych stosunków.

Zwrócenie uwagi na prawo włoskie jest uzasadnione również ze względu na wysuwane w Polsce postulaty zmiany systemu finansowania związków wyznaniowych. Należy przypomnieć, że konkordat polski z 1993 r. przewiduje możliwość dokonania w tym systemie zmian uwzględniających potrzeby Kościoła, jego misję oraz dotychczasową praktykę życia kościelnego w Polsce (art. 22 ust. 2). We Włoszech natomiast został wypracowany nowoczesny model tego finansowania, oparty na przyznanej podatnikom możliwości przekazania części płatnego podatku dochodowego na rzecz wybranego związku wyznaniowego.

Realizacja zasygnalizowanych wyżej rozwiązań we Włoszech nie dokonała się oczywiście bez praktycznych komplikacji i długich okresów przestojów, wynikających m.in. z braku całościowych koncepcji oraz wysuwanych w doktrynie wątpliwości. Ich przeanalizowanie wydaje się ko-

nieczne dla uniknięcia podobnych sytuacji w trakcie oczekiwanej realizacji podobnych zmian w prawie polskim.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście opracowanie pt. *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica (Od umowy z 1984 r. do projektu ustawy o wolności religijnej. Piętnastolecie polityki i ustawodawstwa wyznaniowego)*, które zostało wydane przez Prezydium włoskiej Rady Ministrów. Prezentowana książka stanowi swego rodzaju kontynuację wcześniejszej publikacji o podobnym charakterze, która została poświęcona przede wszystkim konkordatowi włoskiemu z 1984 r. (*Un Accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Roma 1986).

Zgodnie ze wstępną prezentacją dokonaną przez Giuliano Amato, ówczesnego Prezesa Rady Ministrów, celem opracowania jest udokumentowanie transformacji, jakiej zostały poddane od 1984 r. stosunki państwa włoskiego z Kościołem katolickim oraz innymi związkami wyznaniowymi. Głównym celem tych przemian było możliwie najpełniejsze zagwarantowanie wolności religijnej, a praktyka potwierdziła, że realizacji tego celu dobrze służy rozwój instytucjonalnych relacji pomiędzy państwem a poszczególnymi związkami wyznaniowymi.

Zadanie wprowadzenia w lekturę spełnia tekst autorstwa Francesco Margiotta Broglio, w którym zostały wskazane najważniejsze aspekty polityki wyznaniowej realizowanej we Włoszech w ciągu ostatnich lat. Jak podkreśla autor, doświadczenia włoskie pozwalają na stwierdzenie, że w aktualnie istniejących warunkach sekularyzacji społeczeństw oraz rosnącego pluralizmu religijnego system układowy dużo lepiej gwarantuje efektywne korzystanie z wolności religijnej, niż odrzucający umowy skrajny system separacji, realizowany np. we Francji.

Trzon omawianej publikacji tworzą cztery sekcje, poprzedzone obszerną częścią o charakterze wprowadzającym, która została poświęcona kompetencjom Rady Ministrów w sprawach o charakterze wyznaniowym. W kolejnych trzech częściach zgrupowano dokumentację odnoszącą się do prawodawstwa włoskiego, a dotyczącą kolejno: gwarancji wolności religijnej *in genere*, realizacji nowego konkordatu oraz praktyki zawierania umów przewidzianych w art. 8 ust. 3 tamtejszej konstytucji. W ostatnim fragmencie publikacji zebrano dokumenty międzynarodowe i wspólnotowe związane z ochroną wolności religijnej. Lekturę poszczególnych partii

dokumentów (z wyjątkiem ostatniej sekcji) ułatwiają opracowania przygotowane przez wybitnych przedstawicieli doktryny włoskiego prawa wyznaniowego, którzy czynnie uczestniczyli w procesie transformacji tego prawa jako członkowie odpowiednich komisji państwowych bądź kościelnych.

Wprowadzającą część publikacji otwiera krótkie opracowanie Giorgio Pastoriego, przedstawiające ewolucję unormowań określających kompetencje centralnych organów administracji państwowej w kwestiach dotyczących stosunku państwa do związków wyznaniowych. Zgodnie ze znaczeniem nadanym w konstytucji umowom zawieranim z związkami wyznaniowymi kompetencje w sprawach związanych z zawieraniem tychże umów należą do Prezesa Rady Ministrów, a nie do Ministra Spraw Wewnętrznych, którego zadaniem jest zapewnienie realizacji praw należnych związkom wyznaniowym.

Oprócz wyciągu z kilku aktów normatywnych decydujących o zarysowanym podziale kompetencji, w omawianej części opracowania zostały zamieszczone liczne rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, na podstawie których utworzono szereg różnorodnych komisji, wspomagających go w wykonywaniu ciężących na nim zadań. Osobne komisje utworzono w związku z realizacją i interpretacją norm konkordatowych, umowami zawieranimi z niekatolickimi związkami wyznaniowymi oraz relacjami finansowymi, jakie istnieją pomiędzy państwem i związkami wyznaniowymi. Szczególne znaczenie należy przypisać komisji konsultacyjnej ds. wolności religijnej, mającej szeroko zakreślone zadania związane z analizowaniem unormowań obowiązujących w sprawach związanych z wolnością sumienia i religii oraz postulowaniem potrzebnych modyfikacji.

Pierwsza z zasadniczych części zbioru została poświęcona generalnym gwarancjom wolności religijnej. W lekturę zgromadzonych w niej dokumentów wprowadza opracowanie Cesare Mirabellego, omawiające orzecznictwo włoskiego Trybunału Konstytucyjnego w kwestiach związanych z wolnością wyboru i manifestowania wiary. Jednym z ważniejszych problemów generalnych gwarancji wolności religijnej we Włoszech jest ciągle obowiązywanie prawodawstwa o tzw. kultach dopuszczonych (*culti ammessi*), pochodzącego z lat 1929-1930. Kontekst społeczny i normatywny, w którym zostało ono przyjęte, diametralnie odbiegał jednak od tego, który istnieje obecnie. W konsekwencji unormowania o kultach dopuszczonych bazują na założeniach odmiennych od tych, które zostały przyjęte w obowiązującej ustawie zasadniczej, a niektóre unormowania szczególno-

we, pomimo wielu udokumentowanych w zbiorze interwencji ustawodawcy oraz Trybunału Konstytucyjnego, są – jak się zdaje – dość wyraźnie sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Na pierwszym miejscu wśród zebranych w tej części dokumentów zamieszczono rządowy projekt ustawy o wolności religijnej, która ma zastąpić prawodawstwo z lat 1929-1930. Został on wniesiony do Sejmu w 1997 r., jednak nie został ostatecznie zaakceptowany. Z perspektywy polskiej szczególnie zainteresowanie wzbudzają przepisy zawarte w rozdziale III projektu. Znajdują się w nim bowiem wypracowane na podstawie dotychczasowej praktyki unormowania dotyczące trybu zawierania umów z niekatolickimi związkami wyznaniowymi i uchwalania na ich podstawie ustaw zgodnie z art. 8 ust. 3 Konstytucji Włoch. Wydaje się, że przepisy jednoznacznie określające sposób realizacji analogicznego w treści art. 25 ust. 5 Konstytucji RP należałoby – jeszcze przed rozpoczęciem tego procesu – uwzględnić również w polskiej ustawie z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Szczególną uwagę należy jednak poświęcić określeniu cech, jakimi winny się charakteryzować związki wyznaniowe dopuszczane do rokowań.

W projekcie włoskiej ustawy o wolności religijnej jedynym obiektywnym kryterium dopuszczenia do rokowań jest zgodność statutu danego związku wyznaniowego z prawem włoskim. Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w drodze uchwalenia indywidualnej ustawy – opartej na uprzednio zawartej umowie – można było unormować sytuację prawną wszystkich związków wyznaniowych (w praktyce włoskiej uchwalono – jak dotąd – jedynie 6 takich ustaw). Rozwiązanie zaproponowane w projekcie ustawy o wolności religijnej zostało niewątpliwie podyktowane normami konstytucyjnymi, chroniącymi równość związków wyznaniowych wobec prawa. Wydaje się jednak, że norm tych nie naruszałoby uwzględnienie kryterium, odwołującego się do stopnia stabilności danego związku wyznaniowego. Brak natomiast klarownych kryteriów dopuszczenia związku wyznaniowego do rokowań – jak na to wskazuje dotychczasowa praktyka włoska – może oznaczać uzależnienie podjęcia negocjacji od arbitralnej i wyłącznie politycznie uwarunkowanej decyzji rządu.

Inne dokumenty zawarte w tej części opracowania wskazują na problematykę podejmowaną w ostatnich latach przez włoskiego ustawodawcę. Treść wielu z nich jest uwarunkowana przepisami prawa międzynarodowego i wspólnotowego (np. unormowania dotyczące ochrony danych osobowych, w których uwzględniono szczególną sytuację istniejącą w ramach

wspólnot o charakterze religijnym czy też normy mające na celu ochronę przed dyskryminacją bazującą na religii lub światopoglądzie). Inne zamieszczone w zbiorze akty dotyczą przede wszystkim służby zastępczej, uboju rytualnego oraz praktyk religijnych wykonywanych przez osoby pozbawione wolności. O kierunkach rozwoju włoskiego prawa wyznaniowego świadczą również zamieszczone w tej części zbioru orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których uznano za niezgodne z konstytucją przepisy kodeksu karnego, różnicujące odpowiedzialność karną w zależności od religii, której dotyczył czyn, oraz wypowiedziano się przeciwko możliwości ograniczania ułatwień związanych ze wznoszeniem obiektów kultu jedynie do tych związków wyznaniowych, których sytuacja prawna została unormowana w odrębnej ustawie.

W kolejnej części zbioru podjęto problematykę realizacji postanowień konkordatu z 1984 r. W pierwszym z opracowań wprowadzających Attilio Nicora poddał analizie stopień zaawansowania tego procesu, zwracając uwagę na różnorodność wykorzystanych w jego trakcie form (działalność komisji parytetowej, wymiana not dyplomatycznych, dalsze umowy pomiędzy Stolicą Apostolską a Włochami, umowy pomiędzy Konferencją Episkopatu Włoch i ministrami, konsultacje w poszczególnych sprawach). Giorgio Feliciani skoncentrował się na roli Konferencji Episkopatu Włoch w realizacji konkordatu, podkreślając dowartościowanie tejże Konferencji jako podmiotu decydującego o kształcie relacji państwo – Kościół. Krótkie uwagi zostały poświęcone również aktywności Stolicy Apostolskiej na arenie międzynarodowej (Bruno Bottai), przyjętemu w 1985 r. reżimowi prawnemu dotyczącemu kościelnych dóbr i jednostek organizacyjnych oraz systemu finansowania Kościoła (Carlo Cardia) oraz ochronie dóbr kultury o charakterze sakralnym (Franco Borsi).

Wśród zgromadzonych w tej części dokumentów na pierwszym miejscu umieszczono konkordat z 1984 r. wraz z protokołem dodatkowym. W dalszej kolejności uwzględniono różnego rodzaju akty wydane dla ich realizacji, a także dokumenty przyjęte w celu określenia jednolitej interpretacji nowych norm oraz wydane w związku z nimi orzeczenia włoskiego Trybunału Konstytucyjnego. Dokumenty te zostały pogrupowane na podstawie kryterium merytorycznego. W kolejnych fragmentach zebrano akty dotyczące kwestii natury finansowej, nominacji na urzędy kościelne, świąt religijnych, nauczania religii katolickiej w szkołach publicznych, uznania przez państwo tytułów nadawanych przez kościelne

szkoły wyższe, posług religijnych, dóbr kulturalnych o charakterze sakralnym oraz małżeństwa.

Z perspektywy polskiej warto zwrócić uwagę, że wszystkie umowy zawierane przez organy władz publicznych z Konferencją Episkopatu Włoch zostały wprowadzone do włoskiego porządku prawnego z wykorzystaniem źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zapewniających tym umowom pełną realizację. W Polsce natomiast tekst umowy między Rządem RP a Konferencją Episkopatu Polski z dnia 1 lipca 1999 r. w sprawie statusu prawnego kościelnych szkół wyższych został „podany do wiadomości” w załączniku do obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych, a porozumienie pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej oraz Konferencją Episkopatu Polski z dnia 6 września 2000 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli religii zostało ogłoszone w „Dzienniku Urzędowym” tegoż Ministerstwa zupełnie samodzielnie. Praktyka ta jednak – na co już zwracano uwagę – pozostaje w dysharmonii z normami Konstytucji RP odnoszącymi się do źródeł prawa. Doświadczenia włoskie dodatkowo winny się przyczynić do zrewidowania sposobu postępowania stosowanego w naszym kraju.

Kolejna z części omawianej publikacji została poświęcona umowom zawieranim przez Radę Ministrów z przedstawicielami niekatolickich związków wyznaniowych, zgodnie z art. 8 ust. 3 Konstytucji Włoch. Zawarte do tej pory umowy zostały scharakteryzowane w trzech opracowaniach. Pierwsze z nich – autorstwa Francesco Pizzettiego – zostało poświęcone ostatnim chronologicznie umowom, na podstawie których jeszcze nie uchwalono ustaw (z Włoską Unią Buddyjską – *Unione Buddista Italiana* oraz Chrześcijańską Kongregacją Świadków Jehowy – *Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova*). W kolejnym artykule Gianni Long ukazał charakterystyczne rysy pięciu umów zawartych z Kościołami ewangelickimi (ze Stołem Waldensów – *Tavola Valdese*, Włoską Unią Chrześcijańskich Kościołów adwentystycznych Dnia Siódmego – *Unione italiana delle chiese cristiane avventiste del 7 giorno*, Zgromadzeniami Bożymi we Włoszech – *Assemblee di Dio in Italia*, Chrześcijańską Unią Ewangelicko-Baptystyczną Włoch – *Unione cristiana evangelica battista d'Italia* oraz Kościołem Ewangelicko-Luterańskim we Włoszech – *Chiesa evangelica luterana in Italia*). Z kolei Giorgio Sacerdoti, autor trzeciego opracowania, przedstawił umowę zawartą przez Radę Ministrów ze Związkiem Włoskich Gmin Żydowskich (*Unione delle Comunità ebraiche italiane*).

W tej części zbioru zostały ponadto zamieszczone wszystkie ustawy uchwalone zgodnie z art. 8 ust. 3 Konstytucji Włoch, wraz z ich późniejszymi nowelizacjami, a także projekty ustaw sporządzone na podstawie umowy Rządu Włoch z Kongregacją Świadków Jehowy oraz Włoską Unią Buddyjską. Szczególną wartość posiada tabela synoptyczna, pozwalająca na porównanie treści zawartych do tego czasu umów.

Doświadczenia związane z realizacją art. 8 ust. 3 Konstytucji Włoch dowodzą, że normowanie sytuacji prawnej związków wyznaniowych na podstawie uprzednich umów znacząco przyczynia się do faktycznego zagwarantowania wolności religijnej w jej wymiarze indywidualnym i wspólnotowym. Dowodzą również, że instrument układowy może być wykorzystywany nie tylko w odniesieniu do Kościołów chrześcijańskich, mocno zakorzenionych w kulturze europejskiej, ale również w stosunku do związków wyznaniowych powstałych w innych kontekstach społeczno-kulturowych, a w konsekwencji posiadających nawet skrajnie odmienną strukturę i zasady doktrynalne. Spostrzeżenia te pośrednio potwierdzają zasadność unormowań dotyczących form regulacji relacji pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi, które zostały zawarte w polskiej ustawie zasadniczej.

W ostatniej części omawianej publikacji zgrupowano dokumenty (bądź ich fragmenty) związane z ochroną wolności sumienia i religii, które po 1980 r. zostały przyjęte przez różnorodne organizacje międzynarodowe oraz instytucje wspólnotowe. Ze zrozumiałych względów mają one dla Polski podobne znaczenie jak dla Włoch.

Wśród przepisów zaczerpniętych z prawa międzynarodowego uwzględniono nie tylko akty, które zostały wprost poświęcone prawu do wolności myśli, sumienia i religii (jak Deklaracja z 25 listopada 1981 r. w Sprawie Eliminacji Wszelkich Form Nietolerancji i Dyskryminacji Opartych na Religii lub Przekonaniach), lecz również inne dokumenty poświęcone ochronie praw człowieka, biorące pod uwagę również tę wolność (jak np. Konwencja z 20 listopada 1989 r. o Prawach Dziecka). Obok nich zamieszczono najważniejsze przepisy prawa wspólnotowego, decydujące o poszanowaniu wolności religijnej oraz odnoszące się do statusu Kościołów w państwach Unii Europejskiej. Przepisy wyjęte z Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 13 i 151) mylnie umieszczono jednak w sposób sugerujący, iż pochodzą one z Traktatu o Unii Europejskiej. W tej części zbioru uwzględniono ponadto różnego rodzaju akty niemające charakteru prawnego, a wśród nich również re-

zolicje Parlamentu Europejskiego oraz rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotyczące działalności sekt i nowych ruchów religijnych.

Potrzeba uwzględnienia doświadczeń innych państw przy tworzeniu i ocenie unormowań polskich nie wymaga dziś szczególnego uzasadniania. Realizując unormowania przyjęte w obowiązującej Konstytucji RP oraz dążąc do należytego wywiązania się z zobowiązań wynikających z obowiązującego prawa międzynarodowego oraz norm wspólnotowych, należy zwrócić szczególną uwagę na prawo włoskie. Republika Italii, jako członek struktur wspólnotowych, od dziesięcioleci realizuje bowiem podobny model relacji państwo – Kościół. Z tych racji należy polecić omawianą publikację nie tylko badaczom polskiego prawa wyznaniowego, ale również wszystkim zaangażowanym w jego tworzenie.

Piotr Stanisz

María Jesús Gutiérrez del Moral, Miguel Ángel Cañivano Salvador, *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Barcelona 2003, ss. 187.*

Profesor prawa wyznaniowego w Uniwersytecie Freiburg im Breisgau Javier Martínez-Torron stwierdził w *Przedmowie* do wymienionej wyżej książki, że jest to dzieło „interesujące i bardzo użyteczne” w dobie integracji europejskiej, która zmusza do zgłębiania koncepcji demokracji, a ta jest nieodłączna od praw człowieka, co podkreślono także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjętej na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r. Wśród praw podstawowych osób i wspólnot opartych na więzi przekonań jest wolność religijna. Unia stałaby się schizofrenicznym bytem politycznym, gdyby czyniąc deklaracje o demokracji, jednocześnie ignorowała w aspekcie prawnym element tak znaczący, szczególnie teraz, po przystąpieniu do Unii krajów z Europy Wschodniej i Centralnej, o tak zróżnicowanym doświadczeniu w układaniu relacji państwo–związki wyznaniowe, odmiennym szczególnie przy porównaniu z większością państw Europy Zachodniej. Istotną rolę w pojmowaniu i dostosowywaniu „stylu