

ARTUR MEZGLEWSKI

STOLICA APOSTOLSKA I PAŃSTWO WATYKAŃSKIE JAKO PODMIOTY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Podmiotowość prawa międzynarodowego wyraża się w tzw. zdolności prawnomiędzynarodowej, a więc w zdolności do posiadania praw i obowiązków międzynarodowych oraz w zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych, czyli zdolności do nabywania praw i zaciągania zobowiązań międzynarodowych w drodze własnego działania¹. Zakres tej drugiej zdolności może być zróżnicowany. Niewątpliwie wyraża się on w możliwości zawierania umów o charakterze międzynarodowym (*ius kontrahendi*), nawiązywania stosunków z innymi podmiotami prawa międzynarodowego (*ius legationis*), uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych itp.

Zarówno w przeszłości, jak i obecnie zauważa się znaczne rozbieżności doktryny w przedmiocie podmiotowości prawnomiędzynarodowej Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego. Według koncepcji monistycznych istnieje tylko jeden podmiot prawa międzynarodowego, według zaś koncepcji dualistycznej oba podmioty, tj. Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie, są odrębnymi tytulariuszami tej podmiotowości. W klasycznych teoriach monistycznych odmawiano uznania podmiotowości prawnomiędzynarodowej bądź Stolicy Apostolskiej, bądź Państwu Watykańskiemu. Obecnie nie kwestionuje się faktu posiadania podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez Stolicę Apostolską, podaje się jednak w wątpliwość prawnomiędzynarodowe upodmiotowienie Stato della Città del Vaticano.

¹ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2003, s. 21.

1. PODMIOTOWOŚĆ PRAWNOMIĘDZYNARODOWA STOLICY APOSTOLSKIEJ

Stolica Apostolska nie jest państwem, jej podmiotowość międzynarodowa ma więc charakter wtórny, wynikający z uznania przez inne podmioty prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim przez poszczególne państwa². Proces kształtowania się podmiotowości Stolicy Apostolskiej w ramach stosunków międzynarodowych dokonywał się od 755 r. Wówczas miało miejsce nadanie papieżowi przez króla Franków Pepina Małego (Krótkiego) terytorium zwanego *Patrimonium Sancti Petri*, co dało początek Państwu Kościelnemu. W okresie tym – jak się wydaje – papież występuje na arenie międzynarodowej jedynie z tytułu sprawowania władzy świeckiej na określonym terytorium. Umocnienie pozycji Stolicy Apostolskiej na arenie międzynarodowej nastąpiło w okresie papocezaryzmu (XI-XIII w.). Posługując się racjami filozoficzno-teologicznymi, akcentowano wówczas nie tyle równość, ile nadrzędność (prymat) papieża nad wszelkimi podmiotami władzy świeckiej (teoria *potestatis Ecclesiae directae in temporalibus*)³. W złagodzonej formie (teoria *potestatis Ecclesiae indirectae in temporalibus*) uzasadniano kompetencje zwierzchniej władzy kościelnej w epoce nowożytnej⁴.

² Podmiotowość pierwotna jest udziałem państw. Państwa stają się podmiotami prawa międzynarodowego w konsekwencji ich utworzenia. W przypadku państw podmiotowość ta jest konsekwencją suwerenności i jest niezależna od niczyjej woli. Podmiotowość innych podmiotów ma natomiast charakter wtórny – jest nadana, stworzona przez państwa. Zakres tego rodzaju podmiotowości może być różny, zależy bowiem od „stopnia zdolności do czynności prawnych, w jakie niesuwerenny uczestnik stosunków międzynarodowych został wyposażony”. Zob. J. Symonides, *Podmioty prawa międzynarodowego*, w: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 121-123.

³ Władzy papieskiej przysługiwało prawo regulowania relacji między władzą kościelną i świecką, a osoba papieża i wszystkie rzeczy, które podlegały jego władzy, były wyjęte spod kompetencji władzy państwowej. Szerzej na ten temat: J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 27-30; H. Misztal, *Systemy relacji państwo-Kościół*, w: *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisław, Lublin 2003, s. 38.

⁴ Papież nie posiadał władzy czysto doczesnej, ale mógł wykonywać władzę duchową względem spraw doczesnych wtedy, kiedy sprawy te zostały włączone w cel

Z punktu widzenia współczesnej doktryny prawa międzynarodowego powyższe racje nie mają znaczenia, chociaż i obecnie prezentowane są w literaturze uzasadnienia doktrynalne kompetencji Stolicy Apostolskiej w sferze prawnomiędzynarodowej. Istotne jest natomiast, że podmioty prawa międzynarodowego także w okresie, gdy papieństwo nie sprawowało żadnej władzy o charakterze doczesnym (świeckim), a więc w latach 1870-1929, uznawały Stolicę Apostolską za podmiot prawa międzynarodowego.

W zakresie realizacji przez Stolicę Apostolską atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej stwierdzić należy, co następuje.

Stolica Apostolska realizuje *ius legationis*. Wykonuje ona zarówno legację czynną, jak i bierną. Posiada swoje przedstawicielstwa (nuncjatury, pronuncjatury i inne) przy rządach kilkudziesięciu państw. Mimo że jest organizacją nieterytorialną, realizuje także legację bierną. Placówki dyplomatyczne przedstawicielstw akredytowanych przy Stolicy Apostolskiej znajdują się na terenie państwa włoskiego, jednak na podstawie zawartych umów Włochy przyznają tym placówkom wszystkie stosowne przywileje im należne, łącznie z przywilejem eksterytorialności.

Stolica Apostolska realizuje też *ius contrahendi*. Czyni to poprzez:

- zawieranie umów dwustronnych z państwami o treści kościelnej (konkordaty),
- zawieranie umów dwustronnych o treści pozakościelnej (traktat laterański),
- zawieranie umów wielostronnych.

Stolica Apostolska jest zapraszana do udziału w różnych konferencjach międzynarodowych. Dotyczy to także tych konferencji, w których mogą uczestniczyć tylko państwa. Łączy się to z przyznaniem jej równego statusu z państwami, a co za tym idzie, z przyznaniem jej prawa głosu⁵.

ostateczny człowieka, tzn., o ile sprawy doczesne miały służyć człowiekowi jako środek w osiągnięciu celu duchowego. Zob. J. Krukowski, *Kościół i państwo*, s. 35-37.

⁵ Zob. J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, Warszawa 1983, s. 94.

Stolica Apostolska jest członkiem niektórych organizacji międzynarodowych, w tym także organizacji systemu ONZ, a z wieloma współpracuje, nie będąc ich członkiem. Jest stałym obserwatorem przy ONZ. Ma swoich przedstawicieli w randze delegata przy takich organizacjach międzynarodowych, jak: Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (AIEA) w Wiedniu, Wspólnota Europejska (EC) w Brukseli, Rada do Współpracy Kulturalnej z Radą Europejską w Strasburgu, Międzynarodowy Komitet Medycyny i Farmacji Wojskowej. Ponadto ma swoich przedstawicieli w randze stałych obserwatorów przy wielu organizacjach międzynarodowych i rządowych⁶.

Stolica Apostolska wiele razy pełniła funkcje mediatora w sporach międzynarodowych. Praktyka ta była częsta w okresie średniowiecza, jednak także i w epoce nowożytnej takie mediacje miały miejsce⁷. W okresie od 1870 do 1914 r. Stolica Apostolska przeprowadziła 13 takich interwencji mediacyjnych⁸.

2. PROBLEM PODMIOTOWOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ PAŃSTWA WATYKAŃSKIEGO

Jeżeli uznać, że Państwo Watykańskie jest państwem, to jego podmiotowość prawnomiędzynarodowa ma charakter pierwotny. W doktrynie nie ma jednak jednomyślności co do uznania Città del Vaticano za regularne państwo. Wątpliwości w tym względzie dotyczą elementów koniecznych państwa oraz samej istoty państwowości – jego suwerenności. Podnosi się ponadto, że Watykan nie ma własnych celów państwowych, lecz jest jedynie „narzędziem i gwarantem swobody wykonywania funkcji Stolicy Apostolskiej”⁹.

⁶ Szerzej na ten temat: J. Krukowski, *Kościół i państwo*, s. 157-159.

⁷ Papieże podejmowali interwencje celem zapobieżenia dwóm kolejnym wojnom światowym, jak też funkcje mediacyjne w sporze Chile z Argentyną w sprawie Kanału Bengalskiego (1979). Zob. tamże, s. 174-176.

⁸ W. Jakubowski, M. Solarczyk, *Ustrój Kościoła Rzymskokatolickiego. Wybrane zagadnienia instytucjonalne*, Warszawa 2002, s. 55.

⁹ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 1998, s. 149.

Spośród elementów koniecznych kwestionowane są terytorium oraz element ludnościowy. Terytorium Państwa Watykańskiego wynosi 44 ha, czyli 0,44 km². W związku z tym niektórzy twierdzą, iż terytorium to jest zbyt małe i dlatego uznają go jedynie za kompleks budowli, stanowiący enklawę na terytorium państwa włoskiego, wyposażony w przywilej eksterytorialności. Ponieważ jednak żadna norma prawa międzynarodowego nie określa minimalnych wielkości państwa, należy przyjąć, że ta cecha Città del Vaticano jest niewątpliwie elementem jego państwowości.

Chociaż istnieje obywatelstwo watykańskie¹⁰, kwestionuje się jednak weryfikację warunku ludnościowego. Zarzuca się przede wszystkim, że w Państwie Watykańskim brak jest normalnej dynamiki rozwojowej ludności, brak jest tego, co spaja ludność i kształtuje tożsamość (kultura, tradycja itp.).

Wysuwane są ponadto zarzuty podające w wątpliwość suwerenność Państwa Watykańskiego. Podnoszony jest zarzut, iż na tak małym terytorium Watykan nie jest w stanie zorganizować odpowiednich służb publicznych, wobec czego nie jest suwerenny. Zarzut ten jednak jest do odparcia, gdyż na mocy traktatów laterańskich i innych umów o charakterze międzynarodowym państwo włoskie zobowiązało się do zapewnienia odpowiedniej pomocy w tym względzie. Według postanowień powyższego traktatu Włochy przyjęły na siebie zabezpieczenie zaopatrzenia Watykanu w gaz, linię kolejową, połączenia telegraficzne, telefoniczne, pocztowe, park samochodowy, służby budowlane itd.

¹⁰ Konstrukcja tego obywatelstwa jest specyficzna. Przyznawane jest ono z racji pełnienia określonych funkcji w służbie Stolicy Apostolskiej. Obywatelami Państwa Watykańskiego są: kardynałowie rezydujący na terytorium Watykanu, dygnitarze, funkcjonariusze, personel pomocniczy, inne osoby przebywające na stałe na terytorium Watykanu z upoważnienia papieża, przedstawiciele dyplomatyczni oraz personel przedstawicielstw dyplomatycznych za granicą, żony, dzieci, rodzeństwo obywateli Watykanu pod warunkiem wspólnego zamieszkania (po upoważnieniu papieskim). Szerzej na temat obywatelstwa watykańskiego: W. Jakubowski, *Status prawny i ewolucja rozwiązań ustrojowych Państwa Miasta Watykańskiego (wybrane zagadnienia)*, w: *Przestrzeń polityki i spraw wyznaniowych. Szkice dedykowane profesorowi Januszowi Osuchowskiemu z okazji 75-lecia urodzin*, Warszawa 2004, red. B. Górowska, s. 288-289.

Najpoważniejszym zarzutem spośród wszystkich dotąd stawianych jest ten, że Państwo Watykańskie nie jest suwerenne, gdyż jest całkowicie zależne od Stolicy Apostolskiej. Fakt zależności Państwa Watykańskiego od Stolicy Apostolskiej jest bezsporny. Stolica Apostolska jednakże nie jest państwem, Państwo Watykańskie nie jest więc zależne od innego państwa ani jakiegokolwiek innego terytorium, jest więc suwerenne¹¹.

Pomimo wielu braków Città del Vaticano należy zaliczyć do państw, chociaż niewątpliwie jest to państwo w dużym stopniu ułomne, specyficzne. Zwrócić ponadto należy uwagę, iż szereg państw uznało w sposób formalny podmiotowość międzynarodową Państwa Miasta Watykańskiego¹².

Państwo Watykańskie realizuje w ograniczonym stopniu atrybuty wynikające z podmiotowości międzynarodowej. Realizuje *ius kontrahendi* – głównie przez zawieranie umów dwustronnych z Włochami¹³. Uczestniczy w konferencjach międzynarodowych, a także jest członkiem organizacji międzynarodowych (UPU – Powszechny Związek Pocztowy, ITU – Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny). Nie realizuje natomiast samodzielnie *ius legationis*. Obsługą jego interesów zajmują się przedstawicielstwa Stolicy Apostolskiej.

3. WSPÓŁCZESNE TEORIE MONISTYCZNE

We współczesnych teoriach monistycznych jako podmiot prawa międzynarodowego uważana jest jedynie Stolica Apostolska. Stanowisko to uzasadnia się jednak różnorako. Najczęściej wskazywanym argumentem, mającym świadczyć o istnieniu jednego podmiotu, jest

¹¹ Zdaniem L. Antonowicza (*Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 82) „Stolica Apostolska nie jest czynnikiem zewnętrznym w stosunku do Państwa Watykańskiego, co sprawia, że państwo to wraz z nią jest suwerenne i tym samym jest państwem w sensie prawa międzynarodowego.

¹² Szerzej na ten temat: W. Jakubowski, *Podstawowe akty ustrojowe Państwa Miasta Watykańskiego*, Pułtusk–Warszawa 2004, s. 16-17.

¹³ Szerzej na ten temat: J. Czaja, *Prawnomiędzynarodowy status Watykanu*, s. 281-284.

fakt, iż nigdy w historii nie miała miejsce taka sytuacja, aby Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie jednocześnie uczestniczyły w tej samej konferencji międzynarodowej, należały do tej samej organizacji międzynarodowej, czy też były stronami tej samej umowy międzynarodowej. Z tego faktu wyciągany jest następnie wniosek, iż „należy mówić nie o dwóch podmiotach, lecz o jednym podmiocie – Stolicy Apostolskiej, który jednak ma uregulowaną wedle własnego uznania możliwość występowania także jako Państwo-Miasto Watykan”¹⁴.

Nie kwestionując faktu, iż rzeczywiście nigdy nie miało miejsca jednoczesne występowanie Stolicy Apostolskiej i Watykanu, trudno jednak dopatrzeć się w formułowanym wniosku jakiegokolwiek logicznego uzasadnienia. Co najwyżej na tej podstawie można przyjąć, że:

– wypracowany został określony zwyczaj międzynarodowy, którego nie należałoby naruszać,

– podmiotowość Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego doznaje pewnego ograniczenia, co nie wyłącza posiadania przez oba te podmioty podmiotowości w sposób specyficzny ograniczonej.

Wszyscy przedstawiciele doktryny – w tym także moniści – nie podważają faktu, iż w stosunkach międzynarodowych czynny udział biorą tak Stolica Apostolska, jak i Państwo Watykańskie. Zastanawiające jest zatem, w jaki sposób – wobec tych oczywistych faktów – dokonano zredukowania tych podmiotów do jednego – Stolicy Apostolskiej. Zdaniem L. Antonowicza traktowanie Watykanu jako zespołu dwu różnych podmiotów jest uzasadnione jedynie z punktu widzenia prawa kanonicznego, natomiast z punktu widzenia prawa międzynarodowego mamy do czynienia z jednym i tym samym podmiotem występującym bądź w charakterze Stolicy Apostolskiej, bądź Państwa Watykańskiego¹⁵. Powyższe stanowisko nie jest spójne i zawiera cały szereg sprzeczności. Otóż L. Antonowicz, przedstawiciel doktryny prawa międzynarodowego, sam wyraźnie rozróżnia Stolicę Apostolską i Państwo Watykańskie, stwierdzając, iż „Stolicę Apostolską należy rozumieć jako zespół centralnych organów Kościoła

¹⁴ J. Symonides, *Podmioty prawa międzynarodowego*, s. 140-141; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 82.

¹⁵ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, s. 81.

rzymskokatolickiego z papieżem na czele, natomiast Państwo Watykańskie jest jednostką geopolityczną utworzoną na podstawie traktatu między Stolicą Apostolską a Włochami z dnia 11 lutego 1929 r.” Niezależnie od powyższego stwierdzenia zalicza on Państwo Watykańskie do państw, umieszczając go w „wykazie państw w sensie prawa międzynarodowego”¹⁶. Stolica Apostolska nie jest państwem, a Państwo Watykańskie nie jest organem Kościoła katolickiego – nie można więc mówić o „jednym i tym samym podmiocie z punktu widzenia prawa międzynarodowego”. Stolica Apostolska jest więc odrębnym bytem od Państwa Watykańskiego¹⁷.

Według W. Góralskiego „Stolica Apostolska jest tytulariuszem podwójnej podmiotowości w stosunkach międzynarodowych z racji podwójnej suwerenności: duchowej i doczesnej. Gdy występuje jako strona w sprawach odnoszących się do Państwa Watykańskiego, zamierza działać jako tytulariusz podmiotowości doczesnej, gdy zaś występuje w sprawach natury duchowej, decyduje się działać w charakterze tytulariusza podmiotowości duchowej”¹⁸. W stanowisku tym mowa jest wszakże o „dwóch podmiotowościach”, jednakże obie przysługiwać mają jednemu podmiotowi – Stolicy Apostolskiej. Praktycznie zatem jest tu mowa o dwóch przejawach jednej podmiotowości, stąd stanowisko to – jak się wydaje – należy zaliczyć do monistycznych. Pogląd o istnieniu dwóch podmiotowości czy też dwóch przejawów jednej podmiotowości w przypadku Stolicy Apostolskiej jest nieprzekonywający. Owszem, teoretycznie możliwe jest występowanie na arenie międzynarodowej określonego podmiotu w interesie czy też w imieniu innego podmiotu, jednakże w przypadku wielu umów międzynarodowych ich sygnatariuszem jest Państwo Watykańskie, a nie Stolica Apostolska – Państwo Watykańskie występuje w nich zatem w swoim imieniu, nie korzystając z pośrednictwa Stolicy Apostolskiej.

¹⁶ Tamże, s. 248.

¹⁷ Zob. J. Krukowski, *Konkordaty współczesne. Doktryna. Teksty (1964-1994)*, Warszawa 1995, s. 33-36.

¹⁸ W. Góralski, *Zasady wzajemnych relacji Państwo-Kościół katolicki*, w: *Prawo wyznaniowe III Rzeczypospolitej*, red. H. Misztal, Lublin-Sandomierz 1999, s. 70.

WNIOSKI

W przedmiocie określenia liczby podmiotów prawa międzynarodowego należy stanowczo opowiedzieć się za modelem dualistycznym. Niewątpliwie istnieją dwa odrębne podmioty prawa międzynarodowego: Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie. Wprawdzie Watykan tylko częściowo realizuje poszczególne atrybuty tej podmiotowości, nie korzystając przede wszystkim z prawa legacji, ale fakt ten nie jest podnoszony przez inne podmioty prawa międzynarodowego przy realizacji innych uprawnień wynikających z tej podmiotowości. Przedstawiciele Città del Vaticano są reprezentowani na forum międzynarodowym, biorąc czynny udział w konferencjach międzynarodowych i uczestnicząc w działalności organizacji międzynarodowych. Podnoszony przez zwolenników koncepcji monistycznej – jako kontrargument – fakt, iż Stolica Apostolska i Państwo Watykańskie nigdy nie są reprezentowane jednocześnie na tym samym forum nie ma tutaj żadnego znaczenia. Owszem, można przyjąć, iż tego rodzaju praktyka stała się już utartym zwyczajem, którego nie należałoby naruszać. Skoro jednak oba podmioty korzystają na przemian z uprawnień wynikających z podmiotowości publiczno-międzynarodowej, oznacza to, iż niewątpliwie oba są właściwie upodmiotowione na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.