

ALINA ROGOWSKA, STANISŁAW ROGOWSKI

Uniwersytet Wrocławski

## Wolność sumienia i wyznania w projektach konstytucji z lat 1991–1994

Stosunkowo długi okres dzielący początek transformacji ustrojowej w Polsce, przypadający na II połowę 1989 r., od uchwalenia nowej ustawy zasadniczej 2 kwietnia 1997 r. charakteryzował się, obok innych cech i zjawisk, także intensywnymi pracami konstytucyjnymi prowadzonymi już od jesieni 1989 r. Z różnych powodów, w tym m.in. kwestionowania prawa sejmu X kadencji do uchwalenia konstytucji, a także rozwiązania przez prezydenta następnego sejmu i senatu przed upływem kadencji, prace te długo nie mogły zostać ukończone<sup>1</sup>. Ich efektem, a zarazem podstawą źródłową dalszych prac było kilkanaście projektów przyszłej ustawy zasadniczej różnego autorstwa, w tym sejmu X i senatu I kadencji, partii i ugrupowań, podmiotów prywatnych — uczonych i zespołów naukowych, a także tzw. projekt społeczny sygnowany przez NSZZ „S”. Mimo iż tylko część z nich stała się formalną podstawą prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zapoczątkowanych jesienią 1994 r., to jednak wszystkie znane były niewątpliwie członkom Komisji i mogły stanowić w pracach konstytucyjnych co najmniej materiał pomocniczy.

Projekty te stanowić będą podstawę źródłową naszych rozważań<sup>2</sup>. Nie wprowadzamy wśród nich gradacji ani ze względu na autorstwo, ani fakt złożenia

---

<sup>1</sup> Wydarzenia te po części znalazły swoje odzwierciedlenie w literaturze naukowej, na przykład R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001; zob. też S. Rogowski, *Spór wokół legitymacji Sejmu X kadencji do uchwalenia Konstytucji na tle prac sejmowej Komisji Konstytucyjnej*, [w:] „Parlament, prawo, ludzie”. *Studia ofiarowane Prof. dr. Juliuszowi Bardachowi*, Warszawa 1996, s. 211–217; M. Kallas, *Seminarium Konstytucyjne (wstępne prace nad społecznym projektem ustawy zasadniczej w latach 1988–1989)*, [w:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Warszawa 2009. Prace konstytucyjne były też szeroko, choć nie zawsze obiektywnie, opisywane i komentowane w publicystyce i prasie tego okresu.

<sup>2</sup> Uwzględniono 16 projektów. Oznaczyliśmy je dla ułatwienia prezentacji kolejnymi numerami, które będziemy w niniejszym opracowaniu stosować. Są to projekty a) z lat 1989–1991: Komisji

w Zgromadzeniu Narodowym, mimo iż pamiętać należy o obiektywnie istniejącym zróżnicowaniu ich znaczenia także formalnego właśnie z tych względów<sup>3</sup>.

Opierając się na wskazanym materiale źródłowym, przedstawimy określoną w tytule problematykę, stanowiącą istotny element całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela, w jej podstawowym ujęciu<sup>4</sup>. Przypomnijmy, iż do zakresu wolności sumienia należą: swoboda światopoglądowa, obejmująca sferę poglądów zwłaszcza religijnych, moralnych i filozoficznych człowieka. Wolność ta ma charakter specyficzny i w dużej mierze intymny, dlatego też trudny do precyzyjnego ujęcia przy użyciu określeń i terminów prawnych<sup>5</sup>. Wolność wyznania jest łatwiejsza do określenia, do jej zakresu wchodzi takie elementy, jak: szeroko rozumiana swoboda „wyznawania lub przyjmowania religii wg własnego wyboru”, co oznacza również prawo do odrzucenia jakiegokolwiek religii, swoboda „uzewnętrzniania religii” w formie indywidualnej i zbiorowej, ale także — zakaz zmuszania do takich czynności, prawo posiadania kościołów i innych miejsc kultu, prawo

---

Konstytucyjnej Sejmu X kadencji przyjęty 24 sierpnia 1991 i przekazany Marszałkowi Sejmu, dla uproszczenia w niniejszym opracowaniu nazywamy go projektem sejm X kadencji (nr 1), Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji przyjęty przez Komisję 22 października 1991 (nr 2), „Tezy do Konstytucji RP” Stronnictwa Demokratycznego z dnia 9 stycznia 1990 (nr 3), Polskiego Stronnictwa Ludowego ogłoszony w nr VI Biuletynu Komisji Konstytucyjnej Sejmu X Kadencji, projekt ten z niewielkimi zmianami złożony został w Komisji Konstytucyjnej w kwietniu 1993 roku przez posłów PSL i Unii Pracy (nr 4), Konfederacji Polski Niepodległej (KPN) opublikowany w numerze XXXI Biuletynu Komisji Konstytucyjnej Sejmu X Kadencji (nr 5), Porozumienia Centrum, założenia projektu z 1 marca 1991 — cały projekt złożony w Komisji Konstytucyjnej w kwietniu 1993 i wycofany w 1994 roku (nr 6), M. Huchli (nr 7), prof. J. Lityńskiego (nr 8), zespołu pod kierownictwem prof. S. Zawadzkiego (nr 9), profesorów J. Zakrzewskiej i J. Ciemnińskiego (nr 10), profesorów A. Mycielskiego i W. Szyszczewskiego (nr 11); b) złożone w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w roku 1994: Prezydenta Lecha Wałęsy (dalej: projekt prezydencki — nr 12), Sojuszu Lewicy Demokratycznej (nr 13), Unii Demokratycznej (nr 14), grupy obywateli, których pełnomocnikiem był ówczesny Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” (nr 15); c) pozaparlamentarnej koalicji ugrupowań prawicowych „Przymierze dla Polski” z sierpnia 1994 roku (nr 16). Z projektów numer 1–10 korzystano w brzmieniu zawartym w publikacji *Projekty Konstytucyjne 1989–1991*, Warszawa 1992 (opr. M. Kallas), z pozostałych według tekstów zamieszczonych w opracowaniu R. Chruściaka, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa 1997. Tam też informacja o projektach.

<sup>3</sup> Ze względu na ograniczoną objętość niniejszej publikacji nie przeprowadzimy analizy wszystkich zagadnień stanowiących tło i dopełnienie podstawowej tematyki określonej w tytule. Z tego samego powodu nie dokonamy także pełnej analizy podobieństw regulacji zawartych w poszczególnych projektach i tekstu odpowiednich przepisów Konstytucji; problem ten — w szerszym ujęciu tematycznym — zasługuje niewątpliwie na odrębne opracowanie.

<sup>4</sup> Wolność sumienia i wyznania zaliczana jest powszechnie do wolności podstawowych występujących we wszystkich państwach demokratycznych. Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 199–200.

<sup>5</sup> M. Pietrzak określa wolność sumienia „zgodnie z tendencją zaznaczającą się w deklaracjach i układach międzynarodowych dotyczących praw człowieka” jako „uprawnienie do wyboru, kształtowania i zmiany swego światopoglądu”, M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 22.

do korzystania „z pomocy religijnej” osób znajdujących się w szczególnych sytuacjach lub miejscach (na przykład zakłady karne, szpitale itp.), wreszcie prawa rodziców do wychowywania i edukacji dzieci, a także określone w przepisach gwarancje realizacji tego prawa<sup>6</sup>.

W projektach stanowiących podstawę naszych rozważań nie zawsze występują wszystkie te elementy. Kształt i zakres poszczególnych ujęć tam obecnych odzwierciedlają niewątpliwie poglądy ich autorów, a w wypadku gdy były to podmioty zbiorowe — poglądy większości bądź grupy dominującej. Porównując je, otrzymamy obraz stanowisk i ujęć obecnych w polskiej myśli politycznej i społecznej, a także w nauce. Część z nich posłużyła do sformułowania przepisów obowiązującej konstytucji, stanowiąc ich zasadniczą podstawę. Inne zostały pominięte bądź zastosowane w niewielkich rozmiarach. Już w trakcie pobieżnego nawet porównania przepisów zawierających omawianą problematykę widać spore zróżnicowanie w sposobie jej prezentacji.

Przyjrzyjmy się wpieryw podstawowym cechom konstrukcji interesujących nas przepisów. Na początek należy wziąć pod uwagę, ze względu na ich oryginalny kształt, dwa projekty: prezydencki (nr 12) oraz KPN-u (nr 5). W pierwszym wypadku problematyka wolności, praw i obowiązków obywatelskich zawarta została w odrębnej Karcie praw i wolności dołączonej do zasadniczego tekstu konstytucji. Art. 8 Karty zatytułowany „Wolność sumienia i wyznania” mieści się jako trzeci w rozdziale II („Podstawowe prawa i wolności”). Karta zawiera również przepis regulujący zasadę równości (art. 4 w rozdz. I „Zasady”) oraz inne — dopełniające podstawowe sformułowania wolność sumienia i wyznania, jak: prawo do milczenia (art. 13 ust. 3), wolność myśli i przekonań (art. 8), prawa dziecka (art. 21 zwłaszcza ust. 2)<sup>7</sup>. Z kolei w nader oryginalnym, porównując z innymi, projekcie KPN-u, obok zawartej w rozdziale I („Rzeczpospolita Polska”) regulacji dotyczącej statusu kościołów i związków wyznaniowych oraz równości wyznań, *nota bene* ujętej w sposób poniekąd ją naruszający, a także statusu osób do niej „przynależnych” (art. 11), samo określenie wolności sumienia i wyznania uregulowano w art. 21 rozdziału II, zawierającego przysługujące obywatelom „prawa kardynalne” (tu: pkt 9)<sup>8</sup>.

Pozostałe projekty wykazują w umiejscowieniu i zasadniczej konstrukcji omawianych kwestii spore podobieństwo. Aż w ośmiu z nich zasadniczy przepis

<sup>6</sup> Tak ujmuje to zagadnienie L. Garlicki, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 13, Warszawa 2009, s. 105. Stamtąd też pochodzą ujęte w cudzysłów cytaty.

<sup>7</sup> Ponadto w rozdziale IV określone zostały środki ochrony praw i wolności, a w VI — problematyka ich zawieszenia w stanach wyjątkowych (art. 49). Natomiast stosunki państwa z Kościołem i związkami wyznaniowymi zostały uregulowane bezpośrednio w tekście konstytucji, w art. 9 niezatytułowanego i nieopatrzonego numeracją rozdziału początkowego (pierwszego).

<sup>8</sup> Odmienność omawianego projektu wynika m.in. z licznych nawiązań do historycznych konstrukcji i nazw obecnych w dawniejszym ustroju i prawie Polski, stąd także nazwa „prawa kardynalne”. Projekt zawiera również dosłowne przeniesienia niektórych przepisów z konstytucji II RP, do czego jeszcze powrócimy.

określający wolność sumienia i wyznania mieści się w rozdziale II zatytułowanym na ogół „Prawa, wolności i obowiązki obywatelskie”<sup>9</sup>. W dwóch projektach rzeczony przepis znajduje się w rozdziale I „Zasady ogólne” (nr 1), włącznie: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” (nr 13)<sup>10</sup>. W kolejnych dwóch projektach, problematyka praw i wolności znajduje się w dalszych rozdziałach: w projekcie nr 8 w rozdziale XVI, „Prawa i obowiązki obywatelskie”, a w projekcie nr 9 w rozdziale IV. Warto też zwrócić uwagę na to, iż w czterech wypadkach autorzy projektów, wzorując się zapewne na strukturze „Paktów praw człowieka”, dokonali — w ramach rozdziałów — przedmiotowej klasyfikacji praw i wolności. W projekcie prezydenckim interesujący nas przepis znalazł się wśród „Podstawowych praw i wolności” (art. 8). W trzech innych w części rozdziału II zatytułowanej „Wolności i prawa osobiste” (nr 9 i 13) lub „Prawa osobiste” (nr 4).

Analizując treść interesujących nas przepisów, przyjrzyjmy się wpierw, czy są one ujęte jako obiektywnie istniejące prawa podmiotowe, czy też jako przedmiot obowiązku państwa „gwarantującego”, „poręczającego” lub „zapewniającego” ich przestrzeganie<sup>11</sup>. W części projektów (nr 2, 5, 8, 12, 14) wybrano pierwsze rozwiązanie stanowiąc, iż określonym podmiotom prawa te „przysługują” bądź też je „mają”. W kilku innych zastosowano rozwiązanie drugie; podmiotem obowiązku jest tam „Rzeczpospolita” (nr 10, 15, 16), która „gwarantuje”, bądź „Państwo” (nr 4 i 7), które „zapewnia” istnienie omawianej wolności. W kilku innych przypadkach brakuje co prawda wyraźnego określenia takiego podmiotu, lecz z brzmienia przepisów stanowiących, iż wolności te „poręcza się” (nr 3, 11 i 13) bądź „gwarantuje się” (nr 1), trudno przypuszczać, aby obowiązek taki spoczywał na kimś (czymś?) innym aniżeli państwo. Wydaje się, iż owo zróżnicowanie było wynikiem różnych koncepcji istoty oraz pochodzenia praw i wolności. Można też przypuszczać, że w zamiarach autorów koncepcji wiążącej istnienie tych praw z wolą państwa nie leżało bynajmniej obniżenie ich rangi, lecz odwrotnie — podkreślenie zamiaru, a zwłaszcza obowiązku ich przestrzegania ciążyącym na państwie. Szczególnie we wcześniejszych chronologicznie projektach mogło być to odzwierciedleniem istniejących wciąż obaw wynikających z poprzedniego okresu o zgodności litery prawa z jego stosowaniem.

<sup>9</sup> Tak w projektach nr 2, 11, 14, 15 i 16; identyczny tytuł ma też rozdz. III projektu nr 10. W kilku innych nazwa rozdz. II jest inna: w projekcie nr 3 — „Wolności, prawa i obowiązki obywatelskie”, nr 7 — „Podstawowe wolności prawa i obowiązki obywatelskie”, nr 4 — „Pozycja jednostki w państwie. Powszechnie prawa i obowiązki obywatelskie”.

<sup>10</sup> Gwoli sprawiedliwości należy dodać, że w tym drugim przypadku jest to w istocie rozdział II, ponieważ pierwszy — „Artykuły podstawowe” nie jest oznaczony numerem.

<sup>11</sup> O tzw. dwuwarstwowym pojmowaniu norm zawierających prawa jednostki — zob. m.in. Leszek Garlicki, *op. cit.*, s. 101–102. Autor przytacza tu poglądy Zdzisława Kędzi, a także przywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 1999 (K 2/98), według którego „niezależnie od subiektywnej (obronnej) treści poszczególnych praw i wolności, wynika z nich także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ich obronie”.

Wolność sumienia i wyznania, jakkolwiek ujmowana, dotyczyła w przeważającej większości przypadków „każdego” lub „wszystkich” (tak w projekcie nr 8). Niekiedy (projekty nr 11, 15, 16) brakuje wyraźnego określenia zakresu podmiotowego, lecz z kontekstu innych przepisów zawierających prawa i wolności, wśród których występują obejmujące jedynie obywatele, wynika, że wszystkie inne nieadresowane wyraźnie, obejmują wszystkie osoby zamieszkujące (tak w projekcie nr 8), a być może przebywające na terytorium państwa polskiego. Jedynie w trzech projektach (nr 4, 5 i 7) wszystkie prawa i wolności przysługują tylko obywatelom, co jest rozwiązaniem odbiegającym od zasad powszechnie przyjętych w państwach demokratycznych.

Stopień zróżnicowania interesujących nas przepisów z punktu widzenia zakresu przedmiotowego regulacji jest w porównaniu z przedstawionymi wyżej kwestiami znacznie większy. Wolność sumienia jest na ogół określona w sposób syntetyczny i ogólny. Należy jednak zauważyć, że w większości omawianych projektów istnieją także odrębne przepisy poświęcone wolności „przekonań”, „myśli i przekonań” czy też „rozwojowi swej osobowości”. Niezależnie od różnic między tymi wolnościami a wolnością sumienia *sensu stricto*, należy jednak — naszym zdaniem — dostrzec pewną łączność między nimi, wynikającą ze zbieżności ich źródeł, w psychice, przemyśleniach i poglądach człowieka<sup>12</sup>.

Wolność sumienia stanowi w takim ujęciu pewną szczególną postać wolności myśli i przekonań, uzewnętrznianych — w tym wypadku — w sposób właściwy dla różnych przejawów i płaszczyzn wolności wyznania, która według przeważających w doktrynie poglądów obejmuje w szczególności: „wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru” i stosowanie się do jej zasad, „swobodę uzewnętrzniania religii”, ale także zakaz zmuszania kogokolwiek do uczestniczenia bądź nieuczestniczenia „w praktykach religijnych”, „swobodę posiadania świątyń i miejsc kultu”, „prawo osób wierzących do korzystania z pomocy religijnych” w miejscach szczególnych (więzienia, szpitale itp.) oraz prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z wybranym przez siebie porządkiem moralnym i światopoglądowym<sup>13</sup>.

W analizowanych projektach elementy te występują, chociaż nie zawsze w pełnym zakresie i przeważnie nie w jednym, a w kilku przepisach. W większości wypadków (projekty nr 1, 3, 8, 9, 12, 13, 14, 15) charakterystyczne jest jednak znaczne rozbudowanie zasadniczego przepisu określającego wolność wyznania

<sup>12</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 105. Autor uznaje, iż wolność ta odnosi się szczególnie do osób niewierzących, ale dotyczy także „wszystkich dziedzin światopoglądowych ludzi wierzących, które pozostają poza treściami wyznawanej religii”. Por. także M. Pietrzak, *Wolność sumienia i wyznania w RP regulacje prawne i praktyka*, [w:] „Obywatel — jego wolności i prawa”. *Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 105–106.

<sup>13</sup> L. Garlicki, *op. cit.* Także M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 22–24.

względnie religii<sup>14</sup>. Zwłaszcza dwa projekty (nr 15 i 16) rozszerzają zasadnicze pojęcie wolności sumienia i wyznania o zamieszczoną w tym samym przepisie wolność „kultu i praktyk religijnych oraz nauczanie religii w życiu prywatnym i publicznym”. Rozbudowany kształt zasadniczego przepisu zawiera również projekt nr 8, mowa w nim o „prawie wolnego wyznawania, zarówno prywatnie, jak i publicznie, swej wiary i wykonywania obrządku swej religii, o ile to nie zakłóca porządku publicznego i nie jest sprzeczne z obyczajowością” (art. 125); jak widać, brak tu określenia „wolność sumienia”, chyba że za jego przejaw uzna się „wolne wyznawanie wiary” oddzielone od takiegoż „wykonywania obrządku”. W kilku innych projektach zasadniczy przepis ma charakter bardziej syntetyczny i zawiera samo określenie zakresu wolności, a co najwyżej — krótkie jego uzupełnienie (tak w projektach nr 4, 7, 10, 12, 14). Trzy kolejne teksty uzupełnione są o prawo „własnego” (nr 9 i 13) lub „swobodnego” (nr 12) wyboru wyznania. W trzech innych dołączono również prawo „przekonań” (nr 1) bądź „przekonań światopoglądowych” (nr 10 i 14). W projekcie KPN-u (nr 5) wolność wyznania uzupełniona jest alternatywą bezwyznaniowości. Jedyne dwa projekty ograniczają się do konstatacji istnienia wolności wyznania<sup>15</sup>.

Zasada wolności wyznania (religii — według projektu nr 2), najszerzej została przedstawiona w zasadniczych przepisach dwóch projektów: senatu I kadencji (nr 2) i SLD (nr 13). W pierwszym z nich prawo do „wolności sumienia i religii” obejmuje „wolność posiadania i przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrznienia indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie swej religii przez uprawianie modlitwy, kultu, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie”. Poza powtarzającymi się w innych projektach określeniami ogólniejszego charakteru widać tu daleko posuniętą egzemplifikację form. Zupełne *novum* — w porównaniu z innymi projektami — stanowi również kolejny element: „wolność religii realizuje się także przez posiadanie kościołów i miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących i w prawie osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują” (art. 18 ust. 1). Trudno odmówić słuszności takiego ujęcia, ponieważ obie kwestie stanowią istotną materialną konkretyzację wolności wyznania. Mimo iż tego rodzaju regulacje stanowią zazwyczaj

<sup>14</sup> To ostatnie określenie zastępujące termin „wyznanie” zostało użyte jedynie w projekcie senatu I kadencji (projekt nr 2). Zostało ono zresztą przyjęte także w tekście obowiązującej Konstytucji, co spotkało się z krytyką niektórych badaczy uznających takie rozwiązanie za niekonsekwentne. Por. K. Pyclik, *Wolność sumienia i wyznania w Rzeczypospolitej Polskiej (założenia filozoficzno-prawne)*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, tu s. 435 n. Autor powołuje się tam na poglądy M. Pietrzaka oraz Z. Łyki.

<sup>15</sup> Mowa tu o projekcie KPN-u (nr 5), którego konstrukcja — na co zwracaliśmy już uwagę — zdecydowanie odbiega od pozostałych; tu „wolność sumienia, wyznania lub bezwyznaniowość” stanowi jedno z „praw kardynalnych” przysługujących obywatelom (art. 21 ust. 1, pkt g). Konstrukcję tę uzupełnia przepis stanowiący, iż „wykonywanie praw i granice wolności obywatelskich określają ustawy kardynalne” (art. 21 ust. 4). Projekt nr 10 ogranicza się natomiast do regulacji: „Poręcza się wolność sumienia i wyznania” (art. 20).

materię ustaw regulujących status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych, nie oznacza to, aby nie miały one posiadać podstaw konstytucyjnych.

Drugi z wymienionych projektów (nr 13) w art. 38 ust. 2 stanowi, iż „zapewnia się wolność uzewnętrzniania i praktykowania indywidualnie lub wspólnie z innymi, obrzędów religijnych i kultów. Wolność ta podlega jedynie ograniczeniom wynikającym z potrzeby ochrony porządku publicznego, moralności, zdrowia publicznego lub wolności i praw innych osób. Ograniczenia te określa ustawa”. W pierwszym zdaniu zastanawiać może brak określenia prawa praktykowania „publicznego”; sformułowanie — „uzewnętrznianie [...] obrzędów [...] wraz z innymi” nie wydaje się tu w pełni adekwatne do zakresu pierwszego pojęcia, chociaż być może w zamyśle autorów cel taki miało spełniać — na marginesie — raz jeszcze potwierdzenie znajduje pogląd, iż w przypadku zbyt kazuistycznej budowy przepisu mogą powstać wątpliwości co do jego treści i zakresu. W przepisie tym znajduje się również konstrukcja ograniczeń opisywanych wolności, dość szeroka przedmiotowo, aczkolwiek ograniczona z kolei wymogiem formy ustawowej w ich wprowadzaniu. Ograniczeniem wolności „wierzeń religijnych lub światopoglądu” jest również zakaz uchylania się z tego powodu od „spełnienia obowiązków obywatelskich”; likwidować bądź ograniczać go może tylko „zezwolenie” wyrażone w ustawie (ust. 4). Całości konstrukcji dopełnia skonkretyzowany element zasady równości: „Nikt nie może podlegać przymusowi ani dyskryminacji z powodu jego światopoglądu lub wyznania” (ust. 3). Treść zawartego tu pojęcia „światopoglądu” wydaje się wykraczać poza ramy ściśle religijne (wyznaniowe) i zbliża się raczej do zakresu pojęciowego wolności sumienia. Ten ostatni przepis występuje w identycznym brzmieniu w dwóch kolejnych projektach (nr 15 i 16). Inne projekty regulują te kwestie nieco inaczej. Mowa jest tam przede wszystkim o wyraźnym określeniu wolności „praktyk religijnych” czy też „praktykowania swojej wiary” — „publicznie i prywatnie” (projekt nr 12 — art. 8 ust. 3, nr 1 — art. 28 ust. 2 i nr 2 — art. 18 ust. 1) bądź „w życiu prywatnym i publicznym” (nr 15 — art. 24 ust. 1 i nr 16 — art. 17 ust. 1), a także: uczestniczenie „w publicznych lub prywatnych obrzędach religijnych” (nr 10 — art. 23).

Ograniczenia wolności praktyk religijnych występują również w innych projektach. Ograniczenie takie „może określić ustawa”, lecz dotyczy ono tylko „miejsc publicznych”, nie ma tam natomiast określenia zakresu przedmiotowego, w jakim może ono nastąpić — tak więc, można przypuszczać, że autorzy nie stawiają tu ustawodawcy żadnych przeszkód przed dowolnym jego kształtowaniem (nr 13 i 14). W większości wypadków dowolność ta jest jednak ograniczona do ściśle określonych przypadków. W projektach nr 8 i 13 jest to ochrona: „porządku publicznego, moralności, zdrowia publicznego, [...] wolności i praw innych osób” (art. 38 ust. 2). W trzech innych (nr 2, 15 i 16) dochodzi czynnik „bezpieczeństwa państwa”, w dwóch z nich (15 i 16) nie ma natomiast „wolności i praw innych osób”. Ten ostatni czynnik w projekcie senackim (nr 2) występuje z dodatkiem słów: „przy poszanowaniu równości i sprawiedliwości”.

Granice wolności, o których mowa, bywają również sformułowane w sposób eksponujący niepożądane skutki ich przekroczenia. W projekcie SD (nr 3) czytamy, iż „nadużywanie religii lub bezwyznaniowości dla siania niezgody narodowej, naruszania prawa lub zakłócenia ducha tolerancji jest zabronione” (art. 24). Wydaje się, iż ten ze wszech miar słuszny przepis mógłby być trudny w stosowaniu, aczkolwiek nie stanowi to oczywiście zasadniczej przeszkody w jego ustanowieniu. Inne jeszcze ograniczenie spotykamy w projekcie nr 9: „nikt bez zezwolenia wyrażonego w ustawie nie może uchylać się od spełnienia obowiązków obywatelskich z powodu swoich wierzeń religijnych lub światopoglądowych”. Identycznie formułują to ograniczenie art. 49 ust. 4 projektu nr 9 i art. 38 ust. 5 projektu nr 13 i podobnie — rozszerzając zakres przedmiotowy obowiązków — na „obowiązki publiczne” — projekt nr 4 (art. 15 ust. 2). Regulacje te należy uznać za wzmocnienie ograniczeń wolności wyznania sformułowanych w sposób ogólny, o których wyżej mowa. Tam ograniczać je mogła tylko ustawa, tutaj ograniczenia zapisano wprost w tekście konstytucji, a dopiero ewentualne odstępstwa od nich można było wprowadzić w drodze ustawy.

Kolejnym istotnym elementem wolności wyznania, obecnym w omawianych projektach, jest prawo rodziców do sposobu wychowania dzieci w zakresie sfery religijnej, łączące się w większości analizowanych tekstów z prawem do nauczania religii także w szkołach publicznych. Najpełniej łączność tę widać w projekcie senackim (nr 2). Już sam fakt usytuowania przepisu regulującego omawianą tu kwestię w podstawowym dla problematyki wolności sumienia i wyznania przepisie (art. 18), wskazuje na znaczenie, jakie nadał im projektodawca. Ustęp 2 tego artykułu stanowi:

Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia swoim dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie z ich przekonaniami. Każda prawnie uznana religia może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszane prawo do wolności religii innych osób i prawo niewierzących<sup>16</sup>.

Podobne sformułowania znajdujemy również w projektach nr 15 i 16, występujących w obu z nich w identycznej postaci. Pominięte tam zostało jednak prawo do „nauczania moralnego”, zmieniono również — co szczególnie istotne — sformułowanie „zgodność z przekonaniami” rodziców na „zgodność z ich wolą”. Pojawia się natomiast prawo do nadzoru nad nauczaniem religii w szkole, które sprawować ma „właściwy Kościół lub związek religijny”, zgodnie z „umo-

<sup>16</sup> Podobne umiejscowienie tej problematyki w zasadniczym dla wolności „przekonań, sumienia i wyznania” artykule znajdujemy w projekcie nr 1 (art. 28 ust. 4 i 5). Przy czym jednak w stosunku do ust. 4 określającego prawo rodziców „do wychowywania dzieci zgodnie ze swymi przekonaniami” zgłoszony został wniosek mniejszości o jego skreślenie. Do rozstrzygnięcia wniosku nie doszło, gdyż jak wiadomo, projekt ten po przekazaniu go Marszałkowi Sejmu nie został poddany dalszej procedurze.



wą ze Stolicą Apostolską” oraz z ustawami regulującymi stosunki państwa z konkretnym „związkiem religijnym” (odpowiednio: art. 24 ust. 3 i art. 17 ust. 3). W żadnym z pozostałych projektów problematyka ta nie jest tak szeroko rozbudowana, a przede wszystkim brakuje połączenia między prawem rodziców do wychowywania dzieci i jego treścią, a prawem do edukacji (tak na przykład w projekcie nr 14, odpowiednio — art. 35 i 36).

Tylko w projekcie prezydenckim uregulowany został natomiast problem praw dziecka i to w szerokim, obejmującym także interesującą nas problematykę, zakresie. Prawa te, a nie prawa rodziców, stały się podstawowym odniesieniem i treścią art. 21, tak właśnie zatytułowanego. Przede wszystkim to właśnie dziecko ma prawo „do rodzicielskiego wychowania i opieki”, które to obowiązki rodziców lub prawnych opiekunów, jeżeli nie są wykonywane właściwie, przechodzą na władzę publiczną (ust. 1). Szczególnie istotny dla naszych rozważań jest ust. 2 tego artykułu: „Dziecku zdolnemu do formułowania własnego poglądu, zapewnia się prawo do wzięcia tego poglądu pod uwagę przy decydowaniu w sprawach go dotyczących, stosownie do jego wieku i dojrzałości”. Niewątpliwie szeroka treść tego przepisu zawiera w sobie wszystkie elementy wychowania i nauczania, w tym także te, które mieszczą się w sferze wolności sumienia i wyznania, w tym wychowania i nauczania religijnego. Oczywiście trudności w stosowaniu tego przepisu mogłaby wywołać interpretacja określenia poglądów dziecka „stosownie do jego dojrzałości”, niemniej jednak stanowi to wyłom od powszechnie przyjmowanej wówczas, nie tylko zresztą w projektach konstytucyjnych, tezy o wyłącznym prawie rodziców do takich decyzji.

Istotnym elementem wolności wyznania, sformułowanym w doktrynie później niż inne, którego znaczenie nie zawsze jest jednakowo silnie podkreślane, jest prawo do milczenia<sup>17</sup>. Prawo to zostało wyraźnie sformułowane tylko w projekcie prezydenckim jako jeden z elementów „prawa do prywatności” (art. 13 Karty), gdzie w ust. 3 czytamy: „Nikogo nie można zobowiązać do deklarowania swoich przekonań, poglądów, wyznania lub narodowości”. Niewątpliwie takie ujęcie należy oceniać pozytywnie, zwracając jednocześnie uwagę na połączenie kwestii wyznania z innymi elementami składającymi się na sferę przekonań i poglądów zarówno w znaczeniu obiektywnym, jak i subiektywnym.

Religia (wyznanie) widoczna jest również zarówno w ogólnych sformułowaniach zasady równości, występując wśród kryteriów jej zachowania, jak i w projektach: nr 2 w art. 13, nr 3 w art. 1 („stosunek do religii”), nr 4 w art. 9, nr 5 w art. 19 ust. 3 („wyznanie lub bezwyznaniowość”), nr 7 w tezie 5, nr 8 w art. 145 („religii lub jej braku”), nr 10 w art. 10, nr 11 w art. 5, nr 13 w art. 23, nr 14 w art. 13 ust. 2 („wyznanie lub jego brak”). Nie oznacza to, że brak wyróżnienia tego elementu w innych projektach dowodzi, iż nie bierze się go pod uwagę przy określeniu zasady równości, tym bardziej że towarzyszy mu tam pominięcie także

<sup>17</sup> M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 36.

innych kryteriów. Dokładniejsza analiza pojęcia równości wykracza jednak poza ramy naszych rozważań.

Kwestia wolności wyznania występuje także niekiedy w przepisach zapewniających ochronę praw mniejszości w kontekście przyznania mniejszościom narodowym, językowym bądź etnicznym prawa do tworzenia „własnych instytucji religijnych”<sup>18</sup>. Jak słusznie stwierdza L. Garlicki, „wolność wyznania musi być też rozpatrywana na tle konstytucyjnych zasad określających pozycję Kościołów i związków wyznaniowych oraz ich relacje z państwami”<sup>19</sup>. Podobnie jak w poprzedniej kwestii nie przeprowadzimy analizy tych zależności. Powinno to stanowić przedmiot odrębnego opracowania, w kontekście obecnego w projektach, aczkolwiek nie we wszystkich, określenia charakteru państwa: świeckiego, neutralnego światopoglądowo bądź też określającego swe relacje z religią w jeszcze inny sposób. Pojęcie „państwo świeckie” zawierają projekty: nr 1 (art. 9 ust. 1), nr 9 (art. 9 ust. 1 — tam również o oddzieleniu Kościoła i „innych związków wyznaniowych” od państwa) i nr 13 (art. 7 ust. 1). W innych projektach spotykamy określenia o „oddzieleniu Kościoła Katolickiego od Państwa” (projekt nr 7, teza 7 ust. 3), „niezależności i wzajemnego poszanowania” w relacjach państwa z Kościołem rzymskokatolickim i innymi Kościołami i związkami wyznaniowymi” (nr 10 art. 5), czy też „rozdzieleniu, niezależności i wzajemnego poszanowania” (nr 14 — art. 8 ust. 1). Inne brzmienie ma art. 8 projektu senackiego: „Państwo i Kościół Katolicki oraz inne Kościoły i związki wyznaniowe są autonomiczne i niezależne, każde we własnym zakresie rządzi się własnymi prawami” (art. 8 ust. 1). Wyjątkową regulację, stanowiącą zresztą dokładną kopię pierwszej części art. 114 konstytucji marcowej z 1921 r. znajdujemy w projekcie KPN-u (nr 5): „wyznanie rzymskokatolickie będące religią przeważającej większości narodu, zajmuje w Rzeczypospolitej naczelne stanowisko pośród równouprawnionych wyznań” (art. 10 ust. 1).

Jak więc widać, różnice w tym zakresie są znaczne. Wydaje się — nie podając nawet tej kwestii głębszej analizie — iż występuje pewna łączność między określeniem charakteru państwa a sposobem regulacji wolności wyznania. Projekty stanowiące o świeckości państwa mocniej tę wolność akcentują, zwłaszcza w zakresie swobody wykonywania bądź wstrzymywania się od praktyk religijnych. W projektach, które nie deklarują świeckości, kładzie się natomiast szczególnie nacisk na sferę wychowania oraz edukacji religijnej i na prawa rodziców w tym zakresie. Wydaje się też, że owe generalne stwierdzenia o charakterze państwa mogły mieć również znaczenie wskazań interpretacyjnych w stosowaniu różnych elementów zasady wolności wyznania.

<sup>18</sup> Tak w projekcie senackim (art. 14). Podobne sformułowania znajdujemy w projektach: nr 4 (art. 22 ust. 2), nr 15 (art. 17) i nr 16 (art. 13).

<sup>19</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 105. Cytując dalej fragmenty przepisów regulujących tę kwestię, zachowano oryginalną pisownię projektów.

Na koniec kilka spostrzeżeń ogólniejszej natury:

— we wszystkich analizowanych projektach zasada wolności sumienia i wyznania występuje, aczkolwiek — w różnym kształcie znacznie się niekiedy od siebie różniącym, różnice te widać zwłaszcza w zakresie obecności elementów przedmiotowych obu tych zasad;

— projekty uzewnętrzniają znaczne niekiedy zróżnicowanie merytorycznych poglądów ich autorów, a także różnice w podejściu do formalnej budowy ustawy zasadniczej jako całości i poszczególnych jej przepisów;

— zasada wolności sumienia zapisana jest na ogół w formie syntetycznej, chociaż pewnego jej rozszerzenia można upatrywać w treści innych wolności na przykład poglądów czy przekonań;

— zasada wolności wyznania przedstawiona jest w większości projektów znacznie szerzej, chociaż w żadnym z nich nie spotykamy wyraźnego sformułowania wszystkich jej elementów, jedynie w kilku przypadkach zakres ten można uznać za w miarę zadowalający;

— taki stan rzeczy dawał twórcom przyszłej konstytucji szeroki i — jak się wydaje — wystarczający przegląd stanowisk i poglądów potrzebnych do sformułowania omawianych tu zasad, wykorzystano tu zwłaszcza projekty bardziej rozbudowane zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym;

— możliwość ta spowodowała, iż w przepisach obowiązującej ustawy zasadniczej zasady wolności sumienia i wyznania znalazły swoje odzwierciedlenie i to w kształcie zawierającym wszystkie najistotniejsze elementy, chociaż w nauce występują również poglądy krytyczne wobec zastosowanych rozwiązań<sup>20</sup>. Niemniej jednak należy zauważyć, że wśród stosunkowo licznych propozycji zmian przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej, które pojawiały się już po jej uchwaleniu, brakuje odnoszących się do tej właśnie problematyki, co oczywiście nie oznacza, że nie istnieją tu spory interpretacyjne w zakresie ich stosowania, których rozwiązania należy poszukiwać zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przy uwzględnieniu poglądów nauki.

## Gewissens- und Glaubensfreiheit in den Verfassungsentwürfen in den Jahren 1991–1994

### Zusammenfassung

Die Arbeit enthält eine Analyse der Vorschriften, die den Grundsatz der Gewissens- und Glaubensfreiheit in den Verfassungsprojekten aus der Zeit der Arbeiten an einem neuen Grundgesetz regeln. Die Quellengrundlage bildeten 16 Projekte verschiedener Autoren: der Grundgesetzkom-

<sup>20</sup> Por. K. Pyclik, *Wolność...*, s.457. Autor przedstawia negatywne oceny regulacji konstytucyjnych w omawianym zakresie wyrażane m.in. przez M. Pietrzaka, Z. Łykę. Por. też M. Pietrzak, *Prawo...*, s. 233–235.

mission des Sejm der 10. und des Senats der 1. Amtsperiode, der politischen Parteien und Gruppierungen, der Bürgergruppen sowie der Gelehrten und wissenschaftlichen Gemeinschaften. Da die Arbeiten an dem neuen Grundgesetz, das man wegen der Wandlungen des Jahres 1989 schnellstens annehmen wollte, sich in Länge zogen, wurden auch die Meinungsunterschiede bezüglich auf die Angelegenheiten, die im künftigen Grundgesetz ihre Regelung finden sollten, immer größer. Zu den wichtigsten gehörte der Rahmen und die Art der Regelung der bürgerlichen Rechte und Freiheiten, darunter der Gewissens- und Glaubensfreiheit. Die Meinungsunterschiede entstanden sowohl aus ideologisch-programmatischen Gründen wie auch aufgrund unterschiedlicher Erfassung formalrechtlicher Fragen, darunter der Gestalt grundgesetzlicher Normen und der Konstruktion grundgesetzlicher Vorschriften. Unter den untersuchten Entwürfen ließen sich wesentliche, beide Bereiche betreffende Differenzen, beobachten. Zu den wichtigsten gehörte der Sachbereich der in das Grundgesetz einzuführenden Vorschriften, wie auch die Unterbringung konkreter Elemente in einer oder in mehreren Vorschriften. Im Endeffekt erhielt die in den Jahren 1994-1997 tätige Grundgesetzkommission das Material, aufgrund dessen sie die endgültige Wahl der Gestalt der Regelungen treffen und den Entwurf des am 2. April 1997 angenommenen Grundgesetzes vorbereiten konnte. Es bleibt diskutabel, ob diese Aufgabe gut erledigt wurde und in welchem Grade die in den Projekten vorgesehenen Lösungen oder ihr Fehlen dazu beigetragen haben. Es scheint, dass die konstitutionellen Vorschriften im besprochenen Bereich, trotz kritischer Meinungen, eine ausreichende Grundlage für das Funktionieren des Staates und anderer Subjekte bilden. Zweifel wie auch Interpretationsstreite können dann in der Praxis, die insbesondere auf der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und der in der Wissenschaft herrschenden Meinung basiert, entschieden werden.