

*DR. JULJAN MAKOWSKI*

Profesor Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie

## **UKŁADY LATERAŃSKIE WOBEC PRAWA NARODÓW**

Dzień 20 września 1870 roku otworzył nową epokę w dziejach Stolicy Apostolskiej. W tym dniu wojska włoskie wylomem, uczynionym w Porta Pia, weszły do Rzymu i zajęły miasto, a Papież zamknął się w pałacach Watykańskich i odgraniczył się całkowicie od jakichkolwiek stosunków z Rządem Włoskim. Przykład Piusa IX naśladowali wszyscy jego następcy aż do dnia 7 czerwca 1929 r.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego wszyscy prawie autorowie określali fakt powyższy jako debellację Państwa Kościelnego i wcielenie jego terytorjum do Państwa Włoskiego. Nie zwracano uwagi na okoliczność, że, pomimo pozornego unicestwienia Państwa Papieskiego, jako podmiotu prawa narodów, piastun jego władzy najwyższej pozostał na swem stanowisku, które nawet było obsadzone później kilkakrotnie zgodnie z odnośnemi przepisami konstytucyjnymi. Ten organ władzy najwyższej Państwa Kościelnego zachował poza tem wszystkie swe prerogatywy i całą swą kompetencję międzynarodową; nie były one mu nadane przez Włoską Ustawę Gwarancyjną z 13. V. 1873, która była jedynie wewnętrzną Ustawą włoską, nakazaną, jakby się wyraził Triepel, przez prawo międzynarodowe, i która stwierdziła istniejący stan rzeczy, ale go nie stwarzała.

Swoisty również był stosunek Państwa Włoskiego do Kościoła katolickiego. Stosunek ten miał charakter jawnie nieprzyjazny. Formalnie rozdział kościoła od państwa był przeprowadzony; nie był to jednak rozdział zupełny. Państwo i Korona włoska zachowały cały szereg punktów styczności i wpływu na organizację Kościoła katolickiego i korzystały z nich w sposób bezwzględny. Panował dotkliwy ucisk podatkowy. Osoby prawne kościelne, jak dobra stolowe biskupie i parafje, nie mogły ani posiadać, ani nabywać nieruchomości. Drogą sekwestru lub konwersji w renty państwowe utworzono fundusz religijny, z którego wypłacano tym organizacjom kongruę. Utrzymano tylko sześć klasztorów autoryzowanych; inne istniały in fraudem legis. Wykonywanie królewskiego prawa

patronatu w stosunku do 25 stolic biskupich dawało okazję do ciągłych szykan i utrudnień, ponieważ biskupi musieli otrzymywać exequatur od Ministra Sprawiedliwości, a proboszczowie placet od Prokuratora Generalnego.

Nietylko zatem de jure ale i de facto stosunek Rządu Włoskiego do Stolicy Apostolskiej był stosunkiem okupanta względem zajętego zbrojnie obcego terytorjum, a nie stosunkiem opiekuńczym i życzliwym państwa do swych obywateli.

Kres temu położyły Układy Laterańskie z 11 lutego 1929 r. Historia ich dojścia do skutku zbyt jest świeża w pamięci wszystkich, żeby było potrzeba ją tu przypominać. Pominiemy również Konkordat i inne umowy dodatkowe i zajmijmy się wyłącznie Układem Politycznym, jego treścią i charakterem.

Zwraca przedewszystkiem uwagę okoliczność, że jest to umowa międzynarodowa i dwustronna. Umowy takie mogą być zawierane tylko przez równorzędne podmioty prawa narodów, jakimi są państwa suwerenne. Dowodzi to, że w chwili zawierania tej umowy obie Strony kontraktujące już istniały jako państwa udzielne; zatem Układ nie przywracał Państwa Kościelnego, ani mu nie nadał suwerenności, lecz przez sam fakt swego powstania stwierdzał, że Państwo to istniało przedtem jako takie. Potwierdza to samo brzmienie Układu. W artykule 2 Włochy uznają suwerenność Stolicy Apostolskiej w dziedzinie międzynarodowej, ze wszystkimi atrybutami, wypływającymi z jej istoty. Uznać zaś można tylko to, co już przedtem istniało, to znaczy, że pojęcie to ma charakter nie atrybutywny, lecz deklaratywny. Tak samo przez uznanie nowopowstałego państwa społeczność międzynarodowa nie stwarza tego państwa, które już przedtem musi istnieć jako takie, ale tylko nadaje mu osobowość międzynarodową. — W artykułach 4, 9 al. 1 i 12 Układ precyzuje niektóre z tych atrybutów państwa suwerennego. Tak więc Włochy oświadczają, że z faktu, iż Stolica Apostolska rozciąga na pozostawionem sobie terytorjum suwerenność i wyłączną jurysdykcję, wynika, że Rząd Włoski nie może w niczem wkraczać w sprawy administracji tego terytorjum i że żadna władza, poza władzą papieską, nie może tam występować. Że dalej, wszystkie osoby, stale zamieszkujące ten obszar, podlegają suwerenności Stolicy Apostolskiej. Że wreszcie Stolicy Apostolskiej przysługuje czynne i bierne prawo legacji.

Dane powyższe wystarczają, aby określić charakter omawianego Układu.

Ponieważ wojna włosko-papieska z r. 1870 nie była zakończona żadnym aktem międzynarodowym; ponieważ terytorjum Państwa

Kościelnego uległo okupacji wojennej przez wojska włoskie; ponieważ, jak widziliśmy, Rząd Włoski stwierdził *expressis verbis*, że w ciągu tej okupacji Państwo Kościelne zachowało swą suwerenność *de jure*; należy uznać, że Układ Polityczny Laterański jest formalnym traktatem pokoju, zawartym przez Rząd Włoski z Rządem Państwa Kościelnego.

Jak każdy traktat pokoju, zawiera Układ ten stypulacje cesji terytorjalnej na rzecz Państwa Włoskiego, w formie zresztą negatywnej, ponieważ, zamiast wyliczać te obszary, które Stolica Apostolska odstępuje Włochom, Artykuł 3 wymienia terytorjum pod nazwą „*Città del Vaticano*”, obejmujące 44 hektary, które zwycięzca pozostawił pokonanemu przeciwnikowi, powołując się, dla określenia jego granic, na dołączony w aneksie plan.

Artykuły 3, 5, oraz 25 zawierają postanowienia, dotyczące zniesienia okupacji wojennej włoskiej na tem terytorjum, oraz warunki jej likwidacji. Stolica Apostolska winna wejść w posiadanie tego obszaru, wolnego od wszelkich ciężarów i okupantów, a ewentualne wierzytelności Stolicy Apostolskiej w stosunku do Rządu Włoskiego, wypływające z faktu okupacji, będą uregulowane stosownie do postanowień specjalnej Umowy Likwidacyjnej, która figuruje jako Aneks 4 do Układu.

Poza powyższymi stypulacjami zasadniczymi, Układ zawiera cały szereg innych postanowień, które zastępują prowizorycznie umowy o ruchu sąsiedzkim, tranzytowe i komunikacyjne, o ekstradycji, o pomocy prawnej i wykonalności wyroków, wreszcie pewne przepisy, które właściwie winny były figurować w Konkordacie.

W artykule 8 figuruje zobowiązanie Włoch do ścigania na swem terytorjum przestępstw popełnionych przeciwko osobie Papieża, a w szczególności zamachy na jego osobę i podżeganie do takich zamachów, obrazy i obelgi wyrządzone mu słowem, pismem lub czynem, tak jak odpowiednie zbrodnie i przestępstwa przeciwko osobie Króla Włoskiego. Jest to właściwie sprawa wewnętrzna Włoch.

Jak już wiemy, Artykuł 3 uznał władzę Papieża nad terytorjum Watykańskim i określił granice tego terytorjum. Co się tyczy trzeciego, koniecznego elementu państwa, t. j. jego ludności, została ona wyodrębniona w Art. 9. Obecnie Państwo Watykańskie posiada 400 obywateli. Gdyby która z tych osób utraciła obywatelstwo watykańskie a nie miała prawa do innej przynależności państwowej, to staje się *ipso facto* przynależną włoską. Obywatele watykańscy, przebywając na terytorjum włoskiem, podlegają ustawom włoskim.

W trzech artykułach, mianowicie w 3, 7 i 18, znajdujemy ciekawe przykłady służebności międzynarodowych. Jedna z nich ob-

ciąża Watykan na rzecz Włoch, druga Włochy na rzecz Watykanu, trzecia wreszcie jest rzadkim przykładem serwitutu erga omnes.

Przedewszystkiem Plac św. Piotra, który należy do terytorjum watykańskiego, winien być dostępny dla publiczności i podlega władzy policji włoskiej; jednak, w wypadkach wyjątkowych, gdy Stolica Apostolska uzna za konieczne zamknąć chwilowo ten Plac dla publiczności, służebność ulega zawieszeniu i władze policyjne włoskie muszą na ten czas usunąć się, chyba, że właściwa władza watykańska zaproponuje im pozostanie.

Co się tyczy służebności, ciężącej na Państwie Włoskiem, to polega ona na tem, że nie wolno wznosić na terytorjum włoskiem budowli, któreby miały widok na państwo watykańskie.

Trzecia wreszcie służebność obciąża Stolicę Apostolską i nakłada na nią obowiązek dopuszczania do zbiorów artystycznych i naukowych, pomieszczonych w Watykanie i Pałacu Laterańskim, uczonych i zwiedzających, z zachowaniem prawa wydania niezbędnych przepisów porządkowych.

W zakresie stosunków sąsiedzkich Art. 7 in fine nakazuje uzgodnienie wspólne przez władze watykańskie i włoskie wszelkich spraw, związanych z budownictwem miejskiem, mogących obchodzić obszar Watykanu.

W Art. 24 znajdujemy oświadczenie Stolicy Apostolskiej, że nie zamierza wtrącać się do sporów politycznych pomiędzy innemi państwami i nie chce brać udziału w kongresach międzynarodowych, w tym celu zwoływanych. Od tej zasady izolacji zgadza się ona odstąpić wtedy tylko, gdy państwa będące w sporze jednomyślnie zaapelują do jej akcji pacyfikacyjnej. — W zdaniu ostatniem tego artykułu znajduje się stypulacja, że Państwo Watykańskie zawsze i we wszelkich okolicznościach będzie uważane za terytorjum neutralne i nietykalne.

To wieczyste zneutralizowanie terytorjum watykańskiego *stricto jure* wiąże tylko kontrahentów, t. j. Włochy i Stolicę Apostolską; dla innych państw ono nie istnieje, jako *res inter alios acta*. Oczywiście Włochy są tu czynnikiem najbardziej zainteresowanym, ponieważ Państwo Watykańskie jest enklawą włoską. Nie wyłączona jest jednak możliwość, że, przy obecnym rozwoju awiacji, neutralność Watykanu może być pogwałcona drogą powietrzną.

W związku z omawianym artykułem powstaje pytanie, czy Państwo Watykańskie mogłoby być przyjęte na Członka Ligi Narodów. Jest rzeczą wątpliwą, czy, wobec proklamowania zasady izolacji politycznej, Stolica Apostolska zgłosi kiedykolwiek bądź swą kandydaturę. Gdyby jednak, wbrew oczekiwaniom, to nastą-

piło, jest rzeczą prawie pewną, że spotkałoby się to z odmową Ligi z tych samych powodów, dla których nie przyjęto ks. Liechtenstein, i dla których nie może być Członkiem Ligi Narodów Wolne Miasto Gdańsk. Szłoby mianowicie o to, że takie małe twory państwowe lub pseudo-państwowe nie mogą zadośćuczynić wszystkim obowiązkom członka Ligi, a zwłaszcza obowiązkom, wypływającym z art. 10 i 16 Paktu.

W zakresie represji przestępstw Stolica Apostolska zgodziła się korzystać w szerokim zakresie z pomocy władz włoskich. Przewidziana jest możliwość udzielania przez nią Rządowi Włoskiemu stałej lub ad hoc delegacji celem wymierzania na terytorjum włoskiem kary za przestępstwa, popełnione w Państwie Watykańskim; jeżeli zaś przestępca ucieknie do Włoch, to podlega on ipso jure jurysdykcji sądów włoskich. Natomiast Stolica Apostolska będzie ekstradowała władzom włoskim wszystkich przestępców, którzy, popełniwszy przestępstwo we Włoszech, schronili się na terytorjum watykańskim, o ile przestępstwo to jest karalne w myśl ustaw obu państw.

Co się tyczy wykonalności wyroków sądów watykańskich na terytorjum włoskiem, należy stosować obowiązujące prawa narodów. Nie jest dostatecznie jasne, jakie mianowicie normy międzynarodowe Układ ma na widoku. Natomiast orzeczenie sądów watykańskich w stosunku do osób duchownych w sprawach dyscypliny kościelnej mają skutki prawne we Włoszech, o ile były urzędowo zakomunikowane włoskim władzom cywilnym.

Przepis ten wkracza już w pewnej mierze w dziedzinę konkordatową. Odnośne przepisy znajdujemy i w innych artykułach Układu, a zwłaszcza w Art. 1, 10, 11, 13 do 17, 21 i 26.

W Art. 1 Włochy uznają Religję Katolicką za wyłączną religję państwową. Przyznaje się dalej dygnitarzom kościelnym i członkom dworu papieskiego, których nazwiska podano władzom włoskim, wolność od służby w wojsku włoskiem. Potwierdza się prawo własności Stolicy Apostolskiej do szeregu bazylik i pałaców, położonych w Rzymie i okolicy, oraz niektóre z nich uznaje się za eksterytorjalne. Wszystkim kardynałom we Włoszech przysługuje prawo do honorów, okazywanych książętom krwi. — Te i niektóre inne jeszcze postanowienia powinny właściwie być zamieszczone nie w Układzie politycznym, lecz w Konkordacie. Znalazły się one tu być może dlatego, że Stolica Apostolska, która obstaje przy poglądzie, że Układ Polityczny i Konkordat stanowią junctim, chciała zaasekurować się przeciwko możliwej odmiennej interpretacji przez

Rząd Włoski. Dyskusja, jaka wywiązała się po podpisaniu układów w prasie włoskiej i watykańskiej, zdaje się te obawy potwierdzać.

W artykułach 6, 19, 20 i 21 znajdują się przepisy, które stanowią zwykle przedmiot umów komunikacyjnych i tranzytowych. Zapewniono Watykanowi dostarczanie mu potrzebnej ilości wody. Zgodzono się, że na jego terytorjum będzie wybudowana stacja kolejowa, i że komunikacja z Watykanem będzie się odbywała za pomocą wagonów, należących do niego. Poza tem Rząd Włoski podjął się na własny koszt dokonać połączenia z resztą świata znajdujących się na terytorjum Watykanu instalacyj pocztowych, telefonicznych, telegraficznych i radjotelegraficznych. Dozwolony jest tranzyt przez terytorjum włoskie osób i towarów, przeznaczonych do Watykanu i stamtąd pochodzących. Wreszcie zapewniono wszelką wolność dojazdu do Watykanu kardynałom, udającym się na konklawe w razie sediswakancji, oraz powracającym do siebie, po obiorze Papieża. To samo odnosi się do konklawe, odbywanych nie w Watykanie, oraz do Soborów, odbywanych pod przewodnictwem Papieża.

Tak przedstawia się w możliwie najkrótszym zarysie treść tego wiekopomnego aktu dyplomatycznego. Cokolwiekby można mu zarzucić, czy to pod względem konstrukcyjnym, czy co do samego sposobu rozwiązania niektórych zagadnień zwłaszcza w zakresie obywatelstwa i stosunków sądowych, należy go uznać za jeden z rzadkich w epoce współczesnej przykładów zręczności i sztuki dyplomatycznej. Czy to rozwiązanie „Kwestji Rzymskiej” będzie ostateczne, czy też jest tylko jednym z etapów do jej rozwiązania, trudno przesądzać. Żywa wymiana zdań między Papieżem a Mussolinim wywołało pewne zaniepokojenie; nie należy jednak zapominać, że uważana, i słusznie, za najlepszą dyplomacją watykańską sukcesy swe zawdzięcza głównie tej okoliczności, że, pracując sub specie aeternitatis, góruje nad dyplomacją świecką spokojem i brakiem załamań swej linii postępowania.