

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.123-134

UNIwersytet Opolski

MAJA KOZŁOWSKA

mkozłowska@uni.opole.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2135-4812>

Pomiędzy tradycją a polityką – prawne problemy ekshumacji gen. Franco z Doliny Poległych

*Between Tradition and Politics – Legal Issues of the Exhumation
of General Franco from the Valley of the Fallen*

Wprowadzenie

Ekshumacja gen. Francisco Franco z Doliny Poległych to problem wielowymiarowy, w którym przenikają się prawo świeckie (międzynarodowe, unijne, konstytucyjne, administracyjne, cywilne) oraz kościelne (prawo kanoniczne). Zagadnienia te należy umieścić w kontekście polityczno-historycznym, gdyż dotyczą niezwykle bolesnych doświadczeń w historii państwa hiszpańskiego – rozliczeń z przeszłością i uczczenia pamięci ofiar wojny domowej 1936–1939. Działania rządu Pedro Sanchez, zmierzające w kierunku ekshumacji szczątków gen. Franco z Doliny Poległych, spotkały się ze sprzeciwem rodziny generała, powodując szereg dyskusji w kwestii upoważnienia władzy wykonawczej do przeprowadzenia ekshumacji oraz możliwych kolizji z regulacjami prawa kościelnego w tym zakresie.

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych i orzecznictwa, odnoszących się do problematyki ekshumacji w hiszpańskim porządku prawnym (metoda formalno-dogmatyczna), oraz próba odpowiedzi na pytanie o relację prawa świeckiego i kościelnego (metoda historycznoprawna), w szczególności w kontekście kluczowej dla sprawy sentencji hiszpańskiego Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2019 r.

Status prawny Doliny Poległych

Dolina Poległych jest świadectwem historii Hiszpanii i miejscem spoczynku ofiar wojny domowej 1936–1939. Dekret z dnia 1 kwietnia 1940 r.¹ regulował kwestię budowy Bazyliki i klasztoru w dolinie Cuelgamuros, w gminie San Lorenzo de El Escorial. Zgodnie z art. 1 dekretu budowla ma być miejscem spoczynku („lugar de reposo”), upamiętniającym poległych w hiszpańskiej wojnie domowej („perpetuar la memoria de los que cayeron en nuestra gloriosa Cruzada”). Dekretem z mocą ustawy z dnia 23 sierpnia 1957 r. powołano Fundację Świętego Krzyża². Celem Fundacji, objętej królewskim patronatem, miała być modlitwa do Boga o dusze zmarłych w narodowej krucjacie, prośby o jego błogosławieństwo dla Hiszpanii oraz krzewienie pokoju pomiędzy ludźmi, na bazie chrześcijańskiej sprawiedliwości społecznej („Sus fines serán rogar a Dios por las almas de los muertos en la Cruzada Nacional, impetrar las bendiciones del Altísimo para España y laborar por el conocimiento e implantación de la paz entre los hombres, sobre la base de la justicia social cristiana”). Zadania te zostały powierzone biskupstwu benedyktyńskiemu Świętego Krzyża na mocy umowy z dnia 29 maja 1958 r. pomiędzy Fundacją a biskupstwem benedyktyńów, poprzedzonej wcześniejszym dekretem, powołującym biskupstwo przez Piusa XII z dnia 27 maja 1958 r., na wniosek państwa³. Zgodnie zaś z ustawą 23/1982 z dnia 16 czerwca 1982 r.⁴ o dziedzictwie narodowym („Patrimonio Nacional”) i dekretem królewskim 496/1987 z dnia 19 marca 1987 r.⁵ funkcje patronatu i reprezentowania Fundacji przekazano Radzie Administracyjnej Dziedzictwa Narodowego (Consejo de Administración del Patrimonio Nacional). Zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ekspertów w zakresie formy prawnej Fundacji (pkt 34 a i b) powinna ona zostać

¹ B.O.E. 2.04.1940, nr 93.

² B.O.E. 5.09.1957, nr 226.

³ Raport Komisji Ekspertów ds. Valle de los Caidos z dnia 29 listopada 2011 r. Tekst w języku hiszpańskim jest dostępny na stronie <https://digital.csic.es/bitstream/10261/85710/1/INFORME%20COMISION%20EXPERTOS%20VALLE%20CAIDOS%20PDF.pdf> (dostęp: 15.11.2024), s. 4.

⁴ B.O.E. 22.06.1982, nr 148.

⁵ B.O.E. 13.04.1987, nr 88.

przekształcona w „patronat królewski” („real patronato”), co podporządkowałoby ją rządowi, nie wykluczając możliwej współpracy z instytucjami publicznymi i prywatnymi. Ponadto rekomendowano re negocjację umowy z Kościołem z uwagi na zmianę warunków, zarówno o charakterze świeckim, jak i religijnym. Niewątpliwie Dolina Poległych to miejsce, w którym przenikają się dwa reżimy prawne: kościelny i cywilny⁶. Z jednej strony należy tu wskazać kan. 1205 mówiący o miejscu świętym⁷. Z drugiej strony mamy władztwo państwowe i normy o charakterze sanitarnym, urbanistycznym czy dotyczącym ochrony środowiska w zakresie zadań przysługujących wspólnotom autonomicznym i jednostkom lokalnym zgodnie z hiszpańskim modelem podziału kompetencji pomiędzy władzę centralną a regiony⁸. Należy dodać, że zgodnie z kan. 1213 władza kościelna wykonuje swobodnie w miejscach świętych swoje uprawnienia i zadania.

W kierunku ekshumacji gen. Franco

W dniu 24 października 2019 r. miała miejsce ekshumacja gen. Franco z Doliny Poległych, której towarzyszyły sprzeciwy zwolenników generała oraz rodziny, krytykujących decyzję socjalistycznego rządu Pedro Sancheza o przeniesieniu prochów na cmentarz w Mingorrubio, przy dawnej rezydencji Franco.

W dniu 25 sierpnia 2018 r. przyjęto dekret królewski 10/2028 z dnia 24 sierpnia 2018 r. z mocą ustawy⁹, zmieniający ustawę 52/2007 z dnia 26 grudnia 2007 r. o pamięci historycznej¹⁰ i będący częścią procesu mającego na celu przekształcenie Doliny Poległych w miejsce pojednania i upamiętnienia ofiar hiszpańskiej wojny domowej i dyktatury. Ekshumację szczątków gen. Franco uznano za kluczowy punkt działań, a porozumienie Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2018 r. zainicjowało postępowanie administracyjne w sprawie¹¹. Dekret królewski z mocą ustawy został zatwierdzony przez Kongres Deputowanych 13 września 2018 r. Przyjęta forma prawna odpowiadała wcześniejszej woli parlamentarnej w tym zakresie – „propozycji nie-ustawy” z 11 maja 2017 r. („Proposición no de Ley”), przedstawionej przez Partido Socialista Obrero Español i przyjętej z jednym

⁶ Szerzej: A. González-Veras Ibañes, *En Valle de los Caídos y su régimen jurídico: propuestas para una situación estable*, „Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 2012, no. 28.

⁷ Miejscami świętymi są te, które przez poświęcenie lub błogosławieństwo, dokonane według przepisów ksiąg liturgicznych, przeznaczają się do kultu Bożego lub na grzebanie wiernych (1205 Kan.).

⁸ A. Sroka, *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008, s. 159–166.

⁹ B.O.E. 25.08.2018, nr 206.

¹⁰ B.O.E. 27.12.2007, nr 310.

¹¹ Tekst dostępny na stronie <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/150219enlace-exhumacion.aspx> (dostęp: 7.03.2021).

głosem sprzeciwu. Tym samym upoważniono rząd do podjęcia szybkich działań zgodnie z rekomendacjami zawartymi w raporcie Komisji Ekspertów ds. Przyszłości Doliny Poległych z 29 listopada 2011 r.¹², podkreślającymi priorytetowy charakter ekshumacji szczątek gen. Franco oraz z raportem Grupy Roboczej ONZ z 2 lipca 2014 r.¹³, zawierającym petycję do rządu hiszpańskiego o usunięcie szczątek dyktatora z Doliny Poległych. Uchwała Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2018 r. stanowiła podstawę do kontynuowania działań w sprawie ekshumacji – Ministerstwo Sprawiedliwości miało przekazać Ayuntamiento San Lorenzo de El Escorial wymagany projekt przeprowadzenia ekshumacji, uzyskać od kompetentnej w przedmiocie „sanidad mortuoria” wspólnoty autonomicznej Madrytu¹⁴ odpowiedni raport dotyczący projektu oraz podjąć konieczne działania w sprawie dostępu do Bazyliki. W dniu 15 lutego 2019 r. Rada Ministrów zatwierdziła udzielenie nowego terminu 15 dni dla rodziny gen. Franco w celu wskazania innego miejsca pochówku niż wymieniona przez nią wcześniej Katedra Almudena. W opinii rządu Katedra nie spełniała wymogów bezpieczeństwa (m.in. z uwagi na centralne położenie i duży ruch turystyczny, co mogło zagrażać porządkowi publicznemu czy też zwiększać ryzyko potencjalnych ataków terrorystycznych)¹⁵. Rodzina generała po raz kolejny nie skorzystała z tej możliwości, decydując się jednocześnie na podjęcie kroków prawnych w sprawie i skierowanie wniosku do Sądu Najwyższego o zawieszenie uchwały Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2019 r., wskazując na niekonstytucyjność dekretu królewskiego 10/2018¹⁶, brak kompetencji rządu do działań bez zgody władz kościelnych oraz

¹² Porozumieniem Rady Ministrów z dnia 27 maja 2011 r. powołano Komisję Ekspertów ds. Przyszłości Doliny Poległych, której zadaniem było przedstawienie raportu w sprawie możliwych działań zgodnie z przepisami ustawy o pamięci historycznej.

¹³ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (Misión a España), 2.07.2014, A/HRC/27/49/Add.1.

¹⁴ Szerzej na temat modelu podziału kompetencji pomiędzy państwo i wspólnoty autonomiczne zob. M. Kozłowska, *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej – we Włoszech i w Hiszpanii*, Wrocław 2012, s. 92–97.

¹⁵ Strona rządowa argumentowała również, że pochówek w Katedrze Almudena mógłby zmienić charakter tego miejsca jako miejsca kultu, a nie powinno być ono symbolem konfrontacji czy zagrożenia. Zob. STS 2834/2019, <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/c8a-2fa5486ced8af> (dostęp: 16.11.2024).

¹⁶ Wskazuje się tutaj na art. 86 Konstytucji hiszpańskiej, stanowiący o wymogach konstytucyjnych dotyczących możliwości wydania przez rząd dekretu-ustawy. W pkt 1 stanowi on, że „w razie nadzwyczajnej i pilnej potrzeby Rząd może stanowić tymczasowe akty ustawodawcze, które przyjmują postać dekretów z mocą ustawy. Akty te nie mogą dotyczyć podstawowych instytucji państwa, praw, obowiązków i wolności obywateli określonych w tytule I, ustroju wspólnot autonomicznych ani powszechnego prawa wyborczego”. Dyskusje polityczne i doktrynalne dotyczyły kwestii uzasadnienia wspomnianej „nadzwyczajnej i pilnej potrzeby” w odniesieniu do sytuacji, która pozostawała niezmienna przez ponad 40 lat.

brak wymaganych zezwoleń administracyjnych i urbanistycznych niezbędnych do przeprowadzenia ekshumacji. Podobne działania zostały podjęte również przez Fundację Francisco Franco, wspólnotę benedyktyńską w Cuelgamuros oraz Towarzystwo Obrony Doliny Poległych.

Niezależnie od toczącego się postępowania sądowego kolejną uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 marca 2019 r. ustalono termin 10 czerwca 2019 r. jako datę planowanej ekshumacji szczątków gen. Franco i ponownego pochówku na cmentarzu Mingorubbio-El Pardo, gdzie spoczywa również jego małżonka, Carmen Polo. Rząd uznał, że miejsce ponownego pochówku spełnia wymogi bezpieczeństwa i nie stwarza zagrożenia publicznego z uwagi na swoje położenie. Planowane działania zostały jednak wstrzymane w związku z jednomyślnym postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2019 r. o zabezpieczającym zawieszeniu działań ekshumacyjnych¹⁷ w celu ochrony interesu publicznego¹⁸. Zgodnie ze stanowiskiem Adwokatury Państwowej (Abogacía de Estado) wszystkie decyzje rządu miały oparcie w przepisach ustawy o pamięci historycznej i nie łamały praw rodziny dyktatora.

Wyrok Sądu Najwyższego w sprawie ekshumacji

Hiszpański Sąd Najwyższy w sentencji z dnia 30 września 2019 r.¹⁹ uznał zasadność uregulowania kwestii ekshumacji w formie dekretu królewskiego z mocą ustawy. Ponadto wskazał, że projekt przedstawiony przez Patrimonio Nacional nie narusza prawa urbanistycznego i nie wymaga pozwolenia gminnego (*licencia municipal*) San Lorenzo de El Escorial, jako że został uzgodniony przez rząd. Opis prac wskazany przez Patrimonio Nacional²⁰ nie stanowi zdaniem Sądu działań o szczególnej trudności (podniesienie krypty, wyciągnięcie szczątków i przywrócenie powierzchni do stanu z 1975 r. – nie są to prace wymagające nadzwyczajnych środków czy powodujące ryzyko uszkodzeń elementów or-

¹⁷ Comunicación Poder Judicial, *El Tribunal Supremo acuerda suspender cautelarmente la exhumación de los restos de Francisco Franco*, 4.06.2019, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-acuerda-suspender-cautelarmente-la-exhumacion-de-los-restos-de-Francisco-Franco> (dostęp: 16.11.2024).

¹⁸ Art. 106.1 Konstytucji hiszpańskiej (B.O.E. 29.12.1978, nr 311) stanowi, że sądy sprawują kontrolę władzy reglamentacyjnej oraz legalności działania administracji, jak również zgodności z celami, dla których została powołana.

¹⁹ STS 2834/2019, 30.09.2019, <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/c8a2fa-5486ced8af> (dostęp: 16.11.2024).

²⁰ Projekt ekshumacji budził wątpliwości natury urbanistycznej, takie jak m.in.: klasyfikacja prac jako „odzyskujących” (*obras de recuperación*), brak wymaganych informacji technicznych (studium bezpieczeństwa i zdrowia).

namentalnych, które byłyby nieodwracalne w przypadku ich wystąpienia). Sąd Najwyższy odwołał się również do ustawy o pamięci historycznej i jej art. 16.2, zgodnie z którym nie można przeprowadzać działań o charakterze politycznym, uwznioślających wojnę domową, jej uczestników czy dyktaturę Franco („En ningún lugar del recinto podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra Civil, de sus protagonistas, o del franquismo”). Nie znaleziono również uzasadnienia dla tezy o naruszeniu praw rodziny czy zakazów dyskryminacji, w tym z powodu religii, do których odnosi się art. 14 Konstytucji hiszpańskiej²¹. W tym aspekcie Sąd Najwyższy podkreślił, że niewątpliwie ekshumacja ma charakter polityczny oraz wymiar ideologiczny, lecz żaden z nich nie wpływa na przekonania religijne²² ani nie ma na celu ich zanegowania czy ignorowania. W odniesieniu do prawa rodziny do wyboru miejsca pochówku bliskich sąd – podkreślając jego wagę – wskazał, że nie jest to prawo o charakterze absolutnym. Sąd Najwyższy odniósł się do powoływanego przez stronę skarżącą orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 września 2018 r. (*Solska i Rybicka przeciwko Polsce*), podkreślając stanowisko ETPC, że brak zgody bliskich na ekshumację nie wyklucza jej w sposób absolutny (§ 121). Ponadto zaznaczył odmienny charakter sprawy, która dotyczyła braku poszanowania interesu osób najbliższych i możliwości odwołania się od decyzji dotyczącej ekshumacji (§ 123–125)²³. W opinii Sądu nie miało to miejsca w hiszpańskim porządku prawnym.

Ostatnie słowo w sprawie pochówku bliskich osób nie stanowi części prawa do wolności religijnej, poszanowania prywatności osobistej i rodzinnej²⁴. Ponadto Sąd zaznaczył, że rodzina nie umotywowała braku zgody na pochowanie gen. Franco na cmentarzu El Pardo-Mingorrubio. Argumenty braku rządowej zgody na Katedrę Almudena uznano zaś za zasadne. Sąd Najwyższy nie podzielił również stanowiska, że doszło do naruszenia art. 1.5 porozumienia ze Stolicą

²¹ Art. 14: Hiszpanie są równi wobec prawa. Niedopuszczalna jest wszelka dyskryminacja z powodu pochodzenia, rasy, płci, religii, poglądów albo jakichkolwiek innych osobistych lub społecznych warunków lub okoliczności.

²² Art. 16.1: Zapewnia się jednostkom i wspólnotom wolność w sferze ideologii, religii i kultu. Korzystanie z tych wolności podlega tylko takim ograniczeniom, jakie są konieczne dla utrzymania ładu publicznego chronionego przez ustawę. O prawie do godnego pochówku (*digna sepultura*) stanowi zaś art. 2.1.b ustawy organicznej o wolności religijnej 7/1980 z dnia 5 lipca 1980 (B.O.E. 24.07.1980, nr 177): Praktykować akty kultu i otrzymywać wsparcie religijne ich własnego wyznania; upamiętniać ich święta; przestrzegać obrzędów małżeńskich; zapewnić godny pochówek, bez dyskryminacji ze względów religijnych, nie być zmuszanym do praktykowania kultu ani otrzymywania religijnego wsparcia wbrew swoim osobistym przekonaniom.

²³ STS 2834/2019, 30.09.2019, 11.

²⁴ Art. 18.1: Zapewnia się prawo do czci, do prywatnego życia osobistego i rodzinnego oraz do własnego wizerunku.

Apostolską z dnia 3 stycznia 1979 r. w przedmiocie prawnego zagwarantowania nienaruszalności miejsc kultu („Los lugares de culto tienen garantizada su inviolabilidad con arreglo a las Leyes. No podrán ser demolidos sin ser previamente privados de su carácter sagrado. En caso de su expropiación forzosa será antes oída la Autoridad Eclesiástica competente”)²⁵. Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska strony rządowej, że w sprawie ekshumacji gen. Franco wymagana jest zgoda na wejście do Bazyliki, natomiast nie jest ona konieczna w sprawie decyzji o samej ekshumacji. Analizując art. 1.5, Sąd podkreślił sformułowanie „zgodnie z ustawami” („con arreglo a las Leyes”), a wspomniane ustawy to ustawy hiszpańskiego porządku prawnego („esas Leyes no pueden ser otras que las españolas”). Jest to szczególnie istotne w kontekście statusu prawnego Doliny Poległych i jej podlegania Patrimonio Nacional. Tym samym zdaniem hiszpańskiego Sądu Najwyższego podjęte działania nie mają w żadnym wypadku celu antyreligijnego, a samo miejsce państwowe ma znaczenie „ponadreligijne” („significación extrarreligiosa del monumento de titularidad estatal”)²⁶. Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreślił, że nie ma wątpliwości co do konieczności uzyskania zgody kościelnej na wejście do Bazyliki, a rząd spełnił ten wymóg, prosząc o zgodę władze biskupstwa.

Dialog pomiędzy rządem a Kościołem

Wyrok Sądu Najwyższego dał rządowi hiszpańskiemu pełną legitymację działań prawnych podejmowanych w związku z ekshumacją oraz pozbawił zasadności odmowę ze strony władz kościelnych, opierającą się na argumente o wątpliwym prawnie umocowaniu działań rządowych. Wspomniany wcześniej raport Komisji Ekspertów ds. Przyszłości Doliny Poległych w art. 31 wskazywał na konieczność współpracy z władzami kościelnymi i uzyskanie niezbędnej zgody na ekshumację z uwagi na szczególny charakter jej miejsca – teren Bazyliki, będącej miejscem kultu.

Art. 16.1 ustawy o pamięci historycznej stanowi, że do Doliny Poległych mają zastosowanie przepisy prawne odnoszące się do miejsc kultu i cmentarzy publicznych („El Valle de los Caídos se regirá estrictamente por las normas aplicables con carácter general a los lugares de culto y a los cementerios públicos”). Pojawił się tu zatem wspomniany problem możliwego naruszenia art. 1.5

²⁵ *Conventiones Inter Apostolicam Sedem et Nationem Hispanam*, http://www.vatican.va/content/dam/wss/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19790103_santa-sede-spagna_sp.html#SOBRE_ASUNTOS_JUR%C3%8DDICOS (dostęp: 16.11.2024).

²⁶ STS 2834/2019, 30.09.2019, 17.

działu I „Sprawy prawne” („Asuntos Jurídicos”) umowy ze Stolicą Apostolską z 3 stycznia 1979 r. Wątpliwości prawne budziła także możliwość naruszenia regulacji z zakresu prawa kanonicznego w odniesieniu do możliwości wyboru miejsca pochówku – kan. 1180 § 2. Jeśli tylko prawo tego nie zabrania, każdemu wolno wybrać cmentarz pogrzebani²⁷ oraz naruszenie świętości miejsca kultu. Kan. 1210: W miejscu świętym dopuszcza się tylko to, co służy sprawowaniu i szerzeniu kultu, pobożności i religii, a zabrania się tego, co jest obce świętości miejsca. Ordynariusz miejscowy może przejściowo zezwolić na użycie go do innych celów, lecz nie przeciwnych świętości miejsca. Ponadto wskazywano, że projekt ekshumacji narusza regulacje prawne w zakresie porządku pochówku – dekret 124 z dnia 9 października 1997 r. zatwierdzający rozporządzenie porządku pochówku wspólnoty Madryt (*Reglamento de Sanidad Mortuoria de la Comunidad de Madrid*)²⁸, które reguluje kwestie pochówku i ekshumacji.

Wobec konieczności uzyskania wymaganej prawem zgody na wejście na teren Bazyliki skierowano wnioski z Ministerstwa Sprawiedliwości do przeora Biskupstwa Świętego Krzyża Doliny Poległych (Administrador de la Abadía de la Santa Cruz del Valle de los Caídos). Został on odrzucony z powodu wątpliwości co do legitymacji rządu w kwestii przeprowadzenia ekshumacji.

Warto zwrócić uwagę na przejrzystość informacji dotyczących uzyskiwania takiej zgody przez rząd hiszpański, również na najwyższym szczeblu hierarchii. Złożony został wniosek obywatelski do Ministerstwa ds. Prezydencji, Stosunków z Parlamentami i Pamięci Demokracji (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática) w celu uzyskania informacji publicznej²⁹ o korespondencji między Ministerstwem a Stolicą Apostolską w sprawie ekshumacji gen. Franco. Wniosek odrzucono, wskazując na poufny charakter informacji i możliwość naruszenia interesów zagranicznych suwerennych państw. Do żądania wnioskodawcy przychyliła się Rada Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno), do której zostało skierowane odwołanie

²⁷ Zob. Código de Derecho Canónico, http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_P49.HTM (dostęp: 16.11.2024).

²⁸ Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria, https://gestion.comunidad.madrid/wleg_pub/secure/normativas/contenidoNormativa.jsf?nmnorma=442&cdestado=P#no-back-button (dostęp: 18.11.2024). Kwestię ekshumacji reguluje art. 26 rozporządzenia, wskazując na konieczność uzyskania zezwolenia sanitarnego (*autorización sanitaria*). Z obowiązku uzyskania takiego zezwolenia zwolnione są ekshumacje szczątków („Están exentas de autorización sanitaria las exhumaciones de restos cadavéricos”). Art. 26.9 precyzuje również postępowanie w przypadku szczątków zabalsamowanych (*cadáveres embalsamados*), jak w przypadku gen. Franco.

²⁹ Ustawa 19/2013 z dnia 9 grudnia 2013 r. o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu (Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), B.O.E. 10.12.2013, nr 295.

w sprawie³⁰. Sama Stolica Apostolska w oświadczeniach prasowych natomiast podkreślała, że sprawa nie leży w jej kompetencjach³¹. Ekshumacji nie sprzeciwił się również Episkopat – na jego stanowisko w tej sprawie niewątpliwie mógł mieć wpływ wspomniany dialog pomiędzy rządem hiszpańskim a Watykanem.

Ekshumacja w hiszpańskim porządku prawnym

Z punktu widzenia prawnego problem ekshumacji gen. Franco zawiera zarówno elementy prawa cywilnego, jak i prawa eklezjastycznego, które należałoby umiejscowić w kontekście politycznym. Sama ekshumacja nie stanowi aktu kultu³², jednakże może mieć miejsce konflikt z prawem zmarłego do godnego pochówku bądź z prawem najbliższych do oddania czci zmarłemu zgodnie z wyznawaną religią. W celu przeprowadzenia ekshumacji konieczna jest zgoda właściwych organów administracji publicznej („policía sanitaria mortuoria y cementerial”), działających w interesie publicznym jako władza regulacyjna i policyjna w sprawach pochówku³³. Zgodnie z art. 3 dekretu 2263/1974, zatwierdzającego *Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria*, przyznanie przewidzianych zezwoleń sanitarnych i stosowanie przepisów tego rozporządzenia należy rozumieć bez uszczerbku dla upoważnienia sądowego, które może być konieczne zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem i ustaleniami hierarchii kościelnych do celów religijnych.

Niezależnie od miejsca przeprowadzania ekshumacji, ma ona charakter działania w interesie ogółu (*interès general*) i poprzedzona jest etapami postępowania mającymi zagwarantować poszanowanie stron (zmarłego oraz krewnych), a także zgodność z obowiązującymi normami sanitarnymi. Przyjmuje się, że prawo do dysponowania zwłokami zmarłego przysługuje osobom najbliższym;

³⁰ Resolución 194/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2019/136_MPR_2.html (dostęp: 16.11.2024).

³¹ Vatican News, *Santa Sede sobre exhumación de Franco: “no es de nuestra competencia”*, 21.07.2020, <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2020-07/santa-sede-exhumacion-de-franco-no-era-de-nuestra-competencia.html> (dostęp: 16.11.2024).

³² Zaskarżając dekret rządowy, rodzina gen. Franco stała na stanowisku, że zgody władz kościelnych wymaga nie tylko wejście na teren Bazyliki, ale również sama ekshumacja, a zatem kwalifikowano ją jako akt kultu (STS 2834/2019, 8).

³³ Dekret 2263/1974 z dnia 20 lipca 1974 r., zatwierdzający *Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria*, B.O.E. 17.08.1974, nr 197. Art. 3: Przyznanie planowanych zezwoleń zdrowotnych i ogólnie stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia będzie rozumiane bez uszczerbku dla zezwolenia sądowego, które może być konieczne zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem i ustaleniami hierarchii kościelnych dla celów religijnych.

jednocześnie nie jest ono tożsame z prawem własności, a jedynie z wykonaniem osobistego prawa przysługującego zmarłemu przez te osoby³⁴.

Jak wskazuje M. Lafuente Benaches, administracja publiczna może być upoważniona do przeprowadzenia ekshumacji z powodów: urbanistycznych (np. zamknięcie, przekształcenie czy przeniesienie cmentarza); cmentarnych (zniszczenie mogiły, upływ terminu przyznanego zezwolenia na pochówek); kulturowych (z użyciem technik archeologicznych); w celu wykonania przepisów ustawy o pamięci historycznej³⁵. Ostatni z wymienionych powodów jest kluczowy w kontekście omawianego tu problemu ekshumacji gen. Franco.

Ustawa o pamięci historycznej wprowadza nową przesłankę ekshumacji, regulując w art. 11 kwestię współpracy administracji publicznej z podmiotami w celu zlokalizowania i identyfikacji ofiar zaginionych. Ekshumacje, o których mowa w ustawie, dotyczą zatem przypadków osób pochowanych w sposób przypadkowy, które po zlokalizowaniu mogłyby być pochowane zgodnie z przekonaniami religijnymi czy życzeniami rodziny. Ustawa podkreśla przewagę interesu ogólnego nad wolą członków rodziny, która w żadnym wypadku nie może stawać na przeszkodzie w realizacji jej celów.

Dekret królewski 10/2018 modyfikujący ustawę przewiduje, że w Dolinie Poległych – jako miejscu upamiętnienia, pamięci i hołdu ofiarom wojny – mogą spoczywać tylko doczesne szczątki ludzi, którzy zginęli w wyniku hiszpańskiej wojny domowej (art. 1.3 dekretu wprowadzający pkt 3 do art. 16 ustawy o pamięci historycznej). Upoważnia również rząd do zagwarantowania realizacji art. 16.3 ustawy, precyzując tryb postępowania (pkt 2–7) – uchwała Rady Ministrów, termin 15-dniowy na zgłoszenie ewentualnych praw osób zainteresowanych, przekazanie projektu przez Ministerstwo Sprawiedliwości, raport w sprawie porządku prawnego pochówku od kompetentnej wspólnoty autonomicznej. Jednocześnie warto zauważyć, że art. 16.3 ustawy nie dotyczy jednego konkretnego przypadku – gen. Franco, a tym samym pominięto sprawę ekshumacji szczątek, które z podobnych powodów nie powinny spoczywać na terenie Doliny Poległych. Wątpliwości tej nie podzielił jednak Sąd Najwyższy, wskazał bowiem, że przypadek gen. Franco – biorąc pod uwagę zalecenia międzynarodowe i raport Komisji Ekspertów – miał charakter priorytetowy. Warto również podkreślić, że wśród określonych dekretem 10/2018 etapów postępowania w sprawie ekshumacji nie wskazano etapu uzyskiwania niezbędnej zgody władz kościelnych.

³⁴ A. Trisciunglio, *Dispersione delle ceneri del cadavere: Considerazioni Romanistiche in margine a Mod. 8 resp. D. 28.7.27*, [w:] *Aequitas sive deus. Studi in onore di Rinaldo Bartolino II, 1520–1529*, Torino 2011, s. 26, cyt. za: M. Lafuente Benaches, *¿Cabe exhumar por Decreto-ley?*, „Revista General de Derecho Administrativo” 2018, no. 49.

³⁵ M. Lafuente Benaches, *op. cit.*

Zakończenie

Ekshumacja gen. Franco, przeprowadzona na podstawie dekretu królewskiego z mocą ustawy przez rząd Pedro Sancheza, była tematem wielu dyskusji prawnych i politycznych w Hiszpanii. Wielość regulacji prawnych z zakresu zarówno prawa świeckiego, jak i prawa kościelnego wpływała na szczególną złożoność problemu. Słuszne wydaje się stanowisko Sądu Najwyższego, który podkreślił, że nie doszło do naruszenia praw członków rodziny zmarłego, w tym w kontekście udzielenia im możliwości wskazania alternatywnego miejsca pochówku. Kompromis z Kościołem i brak wstrzymania postępowania na najwyższym szczeblu hierarchii umożliwił działania w sprawie ekshumacji, a orzeczenie Sądu Najwyższego dało władzy wykonawczej niebudzącą wątpliwości legitymację prawną do jej przeprowadzenia.

Bibliografia

- Comunicación Poder Judicial, *El Tribunal Supremo acuerda suspender cautelarmente la exhumación de los restos de Francisco Franco*, 4.06.2019, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-acuerda-suspender-cautelarmente-la-exhumacion-de-los-restos-de-Francisco-Franco> (dostęp: 16.11.2024).
- González-Veras Ibañes A., *En Valle de los Caídos y su régimen jurídico: propuestas para una situación estable*, "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 2012, no. 28.
- Kozłowska M., *Model państwa regionalnego w Unii Europejskiej – we Włoszech i w Hiszpanii*, Wrocław 2012.
- Lafuente Benaches M., *¿Cabe exhumar por Decreto-ley?*, "Revista General de Derecho Administrativo" 2018, no. 49.
- Sroka A., *Hiszpańska droga do federalizmu*, Wrocław 2008.
- Trisciuglio A., *Dispersione delle ceneri del cadavere: Considerazioni Romanistiche in margine a Mod. 8 resp. D. 28.7.27*, [w:] *Aequitas sive deus. Studi in onore di Rinaldo Bartolino II, 1520–1529*, Torino 2011.
- Vatican News, *Santa Sede sobre exhumación de Franco: "no es de nuestra competencia"*, 21.07.2020, <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2020-07/santa-sede-exhumacion-de-franco-no-era-de-nuestra-competencia.html> (dostęp: 16.11.2024).

Abstrakt: W dniu 24 sierpnia 2018 r. przyjęto dekret królewski z mocą ustawy, zmieniający ustawę o pamięci historycznej oraz będący częścią procesu mającego na celu przekształcenie Doliny Poległych w miejsce pojednania i upamiętnienia ofiar hiszpańskiej wojny domowej. Wielość regulacji prawnych z zakresu prawa świeckiego i kościelnego analizowanych w artykule dowodzi o szczególnej złożoności problemu. Raport Ekspertów ds. Doliny Poległych z 2011 r. w art. 31 wskazała na konieczność współpracy

z władzami kościelnymi i uzyskanie niezbędnej zgody na ekshumację z uwagi na szczególny charakter jej miejsca – teren Bazyliki, będącej miejscem kultu. Hiszpański Sąd Najwyższy w sentencji z dnia 30 września 2019 r. uznał zasadność uregulowania kwestii ekshumacji w formie dekretu królewskiego z mocą ustawy, podkreślając, że ekshumacja ma charakter polityczny i wymiar ideologiczny, lecz żaden z nich nie wpływa na przekonania religijne i nie ma na celu ich zanegowania czy ignorowania. Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska strony rządowej, zgodnie z którym w sprawie ekshumacji gen. Francisco Franco wymagana jest zgoda na wejście do Bazyliki, natomiast nie jest ona konieczna w sprawie decyzji o samej ekshumacji.

Słowa kluczowe: dyktatura Franco; prawo kanoniczne; miejsce kultu; ekshumacja; Dolina Poległych

Abstract: On 24 August 2018, a Royal Decree-Law amending the Historical Remembrance Act was adopted as part of the process to transform the Valley of the Fallen into a place of reconciliation and commemoration of the victims of the Spanish Civil War. The multiplicity of legal regulations in the field of secular and church law analyzed in the article proves the particular complexity of the problem. The 2011 Report of the Experts on the Valley of the Fallen in Article 31 indicated the need to cooperate with the church authorities and obtain the necessary consent for exhumation due to the special nature of its place – the area of the Basilica, which is a place of worship. The Spanish Supreme Court, in its sentence of 30 September 2019, recognized the legitimacy of regulating the issue of exhumation in the form of a royal decree-law, stressing that the exhumation has a political and ideological dimension, but none of them affects religious beliefs, it is not aimed at their negation or ignoring. The Supreme Court agreed with the position of the government that in the case of the exhumation of General Francisco Franco, permission to enter the Basilica is required, but it is not necessary in the case of the decision on the exhumation itself.

Keywords: Franco dictatorship; canon law; sacred place; exhumation; Valley of the Fallen