

5. Дело 300/84 [1986] ECR. - P. 3097.

6. Упомянутые версии являются консолидированными версиями Договора о Европейском Союзе (TEU) и Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU; бывший ТЕС) после ратификации (OJ C 115 9.5.2008).

7. *Gerhard Robbers, Die Fortentwicklung des Europarechts und seine Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (27)*, ed. by *Heribert Heine-mam and Heiner Marrü*, Münster 1993.- P. 81.

Статья позаимствована из изданной Институтом Европы РАН книги Г.Робберс «Государства и религии в Европейском Союзе» (М., 2009).

К. ПАСИНЧУК (Україна)

РЕЛІГІЙНИЙ ЧИННИК У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ США (НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНУ ПРО РЕЛІГІЙНУ СВОБОДУ В СВІТІ)

Не буде перебільшенням стверджувати, що вплив релігійного чинника у зовнішній політиці США, який завжди відігравав певну роль у поведінці цієї країни на міжнародній арені - хоча різну в різні історичні періоди – досяг своєї кульмінації з ухваленням Сполученими Штатами Закону про релігійну свободу у світі. Ухваленню Закону передувала діяльність групи членів Конгресу та членів їхніх політичних команд, які були занепокоєні релігійними переслідуваннями й насильством, що чиниться на релігійному ґрунті у багатьох країнах світу. На початку 1996 р. у Конгресі відбулися слухання про переслідування християн та іудеїв у різних країнах світу. Після цього Конгрес ухвалив резолюції із засудженням переслідувань християн та прихильників віри Багаї в Ірані. Ця активність ще більшою мірою спричинилася до занепокоєння переслідуваннями та до зростання впевненості у політичних колах, що США недостатньо наполегливі у справі захисту переслідуваних. Конгрес схвалив законопроект 375 голосами проти сорока 14 травня 1998 р., після чого документ був спрямований до Сенату. Законопроект Волфа-Спектора викликав серйозні дискусії серед законодавців, в уряді і в релігійних колах. Найбільш контрверсійним в ньому вбачалося те, що законопроект вимагає від уряду США автоматично накладати санкції на країни, які визначалися б як порушники релігійної свободи. Це положення зустріло сильний спротив з боку адміністрації президента Б.Клінтона. Зрештою сенатор Нікклс вніс істотно змінену редакцію законопроекту, яку Сенат схвалив одногolosно 9 жовтня 1998 р. (98 «за»). Наступного дня Конгрес так само одногolosно затвердив рішення Сенату, а 27 жовтня президент Б.Клінтон підписав закон. Повна назва Закону «Акт щодо виразу зовнішньої політики Сполучених Штатів на повагу і в зміцнення підтримки від імені США осіб, переслідуваних у зарубіжних країнах на ґрунті релігії; про санкціонування акцій Сполучених Штатів у відповідь на порушення релігійної свободи у зарубіжних країнах; про створення [інституту] Посла з особливих доручень з релігійної свободи у світі в системі Державного департаменту; комісії з релігійної свободи в світі, спеціального радника з релігійної свободи у світі у складі Ради з національної безпеки та щодо інших цілей».

Скорочена – Закон про релігійну свободу в світі 1998 року (англійська аббревіатура IRF).

Закон, як вже впливає з його повної назви, встановлював три інституції з утвердження релігійної свободи у світі: офіс з релігійної свободи у світі у складі Державного департаменту начолі з послом з особливих доручень; у типово американському стилі, яке передбачає встановлення системи стримань й противаг, також і незалежну комісію з релігійної свободи у світі, яка складається з дев'яти членів (за посадою також членом цієї комісії є посол з особливих доручень); спеціального радника з релігійної свободи у світі у складі Національної Ради Безпеки.

Закон також передбачив щорічний звіт з релігійної свободи у світі, який має аналізувати стан релігійної свободи у кожній країні, а також містити перелік заходів, до яких вдавалися США для його покращення. Самостійні рекомендації президентові й Конгресу готує Комісія США з релігійної свободи у світі (USCIRF). На ґрунті аналізу мають формулюватися акції відносно кожної країни-порушниці релігійних свобод та виділятися країни, які викликають під цим оглядом особливе занепокоєння – так звані «Countries of Particular Concern» (CPCs). Зокрема, у 2000 р. Державний секретаріат США визначив такими Бірму, Китай, Іран, Ірак та Судан. Додатково, Сербія та режим Талібану в Афганістані були визначені як такі, що чинять подібні порушення. Наступного року до переліку таких країн (та режиму Талібан) було долучено Північну Корею. (У 2003 р., однак, у зв'язку з політичними змінами у Іраку, що відбулися після повалення режиму Саддама Хусейна, ця країна була вилучена зі списку). 2004 р. до країн особливого занепокоєння Держсекретаріат додав Еритрею, Саудівську Аравію та В'єтнам (пізніше останній, у зв'язку з позитивними зрушеннями, був зі списку вилучений), у 2006 – Узбекистан.

Закон 1998 р. на законодавчому рівні закріпив положення про те, що ціллю американської дипломатії є утвердження релігійної свободи у всьому світі [International Religious Freedom Act of 1998. One Hundred Fifth Congress of the United States of America. H. R. 2431 // <http://www.state.gov/documents/organization/2297.pdf>]

Водночас, цей Закон суттєво змінив офіційну риторику в питанні захисту релігійної свободи. Якщо у посланні президента США до Конгресу 1998 р. лише побіжно йшлося про необхідність «боротьби проти релігійних переслідувань», то вже наступного року в посланні наголошувалося, що «утвердження релігійної свободи є однією з найбільш актуальних проблем у нашій зовнішній політиці, яка потребує розв'язання. Свобода думки, совісті і релігії є засадничим питанням для американського народу». У вересні 2002 року, у своєму першому посланні до Конгресу, Дж.Буш-молодший заявив: «Ми повинні здійснити особливі зусилля заради утвердження свободи релігії і совісті та захистити її від зазіхань репресивних режимів». У посланні 2006 р. ця тема була великою мірою розвинена і поставлена в контекст найбільш актуального порядку денного зовнішньополітичної стратегії США: «Ми протиставляємо [нашим] ворогам-терористам, що відрізняються релігійною нетерпимістю, Першу Свободу: право людей вірити і сповідувати віру відповідно до диктату їхньої совісті, вільної від насильства з боку держави, насильства з боку більшості; або диктату меншості, яка хоче диктувати іншим, у що ті повинні вірити».

Крім цього, політика президента Дж.Буша стосовно релігійної свободи за кордонами США була позначена безпрецедентним рівнем персональної дипломатії.

Достатньо сказати, що Дж. Буш зустрівся з чотирма провідними представниками найбільш переслідуваних релігійних спільнот Китаю: буддистами Тибету, уйгурськими мусульманами, протестантами й католиками. Хоча з Далай Ламою зустрічалися і його попередники, але Дж.Буш став першим президентом США, який з'явився з ним на публіці, що було на церемонії вручення Далай ламі Золотої медалі Конгресу [Inboden William. Presidential Promotion of International Religious Freedom // The Review of Faith & International Affairs. 2008.–Volume 6.– No 2.– Summer. – P. 41-42].

У Щорічних звітах про стан релігійної свободи у світі також використовувалася щоразу більш виразна риторика. «Не випадково, - йшлося у Звіті 2001 р., - що свобода релігії є однією з центральних свобод у нашому Біллі про права. Це перша свобода людської душі - право говорити словами, які Господь вклав у наші уста. Ми маємо виступити за цю свободу в нашій країні. Ми маємо виступити за цю свободу у світі».

«Релігійна свобода одне з найбільш фундаментальних прав людини, свобода, віддавна відстоювана у Сполучених Штатах і плекана американським народом, - наголошувалося у Звіті за 2002 р. – Політикою уряду Сполучених Штатів є утвердження релігійної свободи в усьому світі, для кожної людської особи, незалежно від релігії, раси, культури чи національності. Наша політика зорієнтована на спонукання інших народів до відданості міжнародним стандартам у сфері прав людини».

Наступного року у Звіті підкреслювалося, що у «багатьох сенсах релігійна свобода постає як «перша свобода», яка вбирає у себе інші засадничі свободи – слова, зібрань та совісті. Разом ці свободи є ґрунтом для демократичного розвитку...Коли Сполучені Штати просувають релігійну свободу, вони просувають поширення демократії».

У 2004 році Звіт знов звертається до історії становлення сучасного розуміння релігійної свободи в США: «Як це часто відзначається, Америка була заснована, значною мірою, людьми, які рятувалися від релігійних переслідувань і шукали гавані, де б вони могли вільно сповідувати свою віру без остраху урядового втручання чи репресій. Нині релігія залишається для багатьох американців найбільш поцінованою з-поміж прав людини, тому що вона представляє, власне, свободу шукати, знати та служити Богові відповідно до диктату своєї власної совісті. Прагнення нашої нації захищати й розвивати цю свободу занурене у нашу історію і зміцнюється нашою рішучістю просувати всі фундаментальні права людини й збагачується воно тим, що для багатьох американців питання їхньої віри і надалі належать до пріоритетних в їхньому житті».

У 2007 р. Щорічний звіт відкривали слова президента Дж.Буша-мол.: «Свобода богослужіння є настільки центральною для сутності Америки, що ми схильні брати близько до серця, коли таку свободу заперечують для інших. Голос нашої країни був провідним у захисті єврейських «отказників» у Радянському Союзі. Американці об'єднувалися у спільній справі з католиками й протестантами, які таємно молилися за залізною завісою. Америка разом з тими мусульманами, які прагнуть вільно сповідувати свою віру у таких місцях, як Бірма чи Китай».

Серйозним інструментом в питанні утвердження релігійної свободи стала новела, згідно з якою стосовно кожної країни-порушниці президент США має застосувати якийсь із заходів з-поміж приписаного Законом «меню». Розкид кроків є значним: дипломатичний запит; дипломатичний протест; офіційний протест;

демарш; офіційне засудження; призупинення або скасування культурних та/або наукових обмінів; затримка або скасування робочих, офіційних та державних візитів; зменшення тих чи інших фондів з допомоги; відкликання, обмеження або призупинення допомоги в питаннях забезпечення безпеки країни; обмеження в експорті; відмова у наданні кредитів країнам-порушницям на суму, що перевищує 10 млн. доларів; обмеження або повна відмова у кредитуванні; накладення торгових санкцій; відкликання глави місії. Так, наприклад, до Бірми, яка від самого початку дії Закону визначалася як «країна особливого занепокоєння», застосовувалися такі заходи: заборона експорту товарів й послуг, які мають оборонне призначення; фінансові й торгові санкції; дипломатичні заходи; моральна й інформаційна підтримка переслідуваних. Такі ж або подібні санкції накладалися на інші країни, які визначалися як «країни особливого занепокоєння». Водночас, Закон передбачає залучення механізмів переговорів, стримання і зобов'язуючих угод. Цей інструментарій дозволяє країні уникнути санкцій у разі, якщо вона зобов'язується припинити релігійні переслідування і виконує ці зобов'язання.

Від самих початків свого застосування Закон 1998 р. став об'єктом досить гострої критики як в самих США, так і набагато більшою мірою – за кордоном. Головною позицією, з якої IRF критикували в інших країнах було і лишається несприйняття права США бути «моральним поліцейським» для цілого світу. Крім цього, до Закону висувалися такі претензії. По-перше, він просуває американську модель державно-церковних відносин, а саме: жорстке відокремлення Церкви і держави, яке дисонує з історією, традиціями і культурами багатьох інших суспільств.

По-друге, цей закон, на думку критиків, відображає політичні інтереси «християнських правих» в США і сприяє місіонерству американських релігійних організацій за кордоном.

По-третє, IRF встановлює ієрархію прав людини і в цій ієрархії передове місце визнається за релігійними правами. Таку позицію певний час займала державний секретар США Мадлен Олбрайт. Зокрема, на зустрічі у Католицькому Університеті Америки у жовтні 1997 р. вона так охарактеризувала тоді ще законопроект про релігійну свободу у світі: «Хоча і зумовлений добрими намірами, цей законопроект може створити штучну ієрархію серед прав людини, відсуваючи право бути вільним від катувань і вбивств разом із іншими на друге місце. Це також здатне утворити нову і непотрібну бюрократію і позбавить власті США гнучкості, необхідної для захисту загальних зовнішньополітичних інтересів Сполучених Штатів». [Secretary of State Madeleine K. Albright on Religious Freedom. The Catholic University. - Washington, DC, October 23, 1997. - As released by the Office of the Spokesman, October 24, 1997. - U.S. Department of State].

По-четверте, Закон – лише інструмент для покарання «поганих» країн. По-п'яте, США чинить лицемірно: захищаючи релігійну свободу за кордоном, водночас допускаючи порушення прав людини в своїй країні. По-шосте, США діють непослідовно, оскільки не поспішають стати частиною міжнародного процесу, в якому вони також могли б бути об'єктом аналізу щодо дотримання ними прав людини і високих стандартів у сфері релігійної свободи.

Відповідаючи на зауваження з боку закордонних урядів, дослідників та експертного співтовариства, співробітник Офісу з релігійної свободи у світі Державного департаменту США у 1998-1999 рр. Джеремі Ганн висуває у своїй статті, спеціально присвяченій аналізу критики на адресу Закону 1998 р., такі

контраргументи. Хоча закон 1998 р. дещо ідеалізує історію становлення релігійної свободи в США, він не спрямований на нав'язування іншим країнам американської моделі державно-церковних відносин. Поза сумнівом, в історії різних країн ті чи інші релігійні інститути відіграли визначну роль. Це може так або інакше відображатися у національних законодавствах. Але Закон спрямовується на утвердження тих стандартів у сфері релігійної свободи, на додержання яких переважна більшість держав світу дала згоду, приєднавшись до засадничих документів з дотримання прав людини і, передовсім, до Всесвітньої Декларації з прав людини.

Закон 1998 р. дійсно багато у чому зростав із занепокоєності переслідуваннями християнських місіонерів, але - як із самого його тексту, так і з практики його застосування - важко стверджувати, що метою Закону є захист винятково певних деномінацій чи місіонерських агенцій. Насправді, Щорічні доповіді про стан релігійної свободи у світі свідчать, що в них містяться повідомлення про практично всі релігійні спільноти, котрі зазнають дискримінації. З іншого боку, важко не помітити – і до певної міри це є природним, - що Закон 1998 р. прямо скеровується на захист інтересів американських місіонерів. Зокрема, у Щорічному звіті за 2003 р. наголошується, що «більшість іноземних церковних діячів - американці, і Посольство [США] в разі потреби втручалось, аби захистити їхні права згідно із законом... Посольство США піднімало перед відповідними офіційними особами питання про труднощі, з якими зіткнувся американський греко-католицький священник, намагаючись отримати належне визнання своєї академічної кваліфікації, необхідне для його подальшої роботи. Державний комітет у справах релігій і Міністерство закордонних справ забезпечує сприяння і надає необхідні роз'яснення Посольству, а Посольство, в свою чергу, допомагає американським громадянам з'ясувати й відстоювати свої права».

Що ж стосується «ієрархії прав людини», то рішення американських законодавців ухвалити спеціальний закон з релігійної свободи, на думку Дж.Ганна, означає лише те, що саме ця сфера була недооціненою урядами і міжнародними правозахисними організаціями, а тому потребувала додаткового захисту.

Дж.Ганн не погоджується також із тим, що Закон є просто легітимацією намірів США покарати держави, які не слідують у фарватері їхньої політики. Він вказує на те, що Закон не передбачає: автоматичного накладення санкцій, санкціями не вичерпується перелік заходів, які може застосувати Президент країни до порушників релігійної свободи (більше того, сам термін «санкції» в Законі не використовується); Закон спрямований на покращення ситуації в сфері свободи совісті, а не покарання порушників – в разі покращення цієї ситуації країна вилучається зі списку «країн особливого занепокоєння».

Офіційні особи також визнавали, що США визнають свою власну недосконалість у питанні дотримання релігійних свобод. У відповідь на критику з боку Франції та Китаю, що США повинні дивитися за дотриманням прав людини, у тому числі і в релігійній сфері, посол з надзвичайних доручень з релігійної свободи Роберт Сіпл зазначив: «Думаю, якщо глянути на історію цієї країни і порівняти її з будь-якою іншою в світі, то нам є чим пишатися. Але це не робить нас досконалими і ми так зовсім не думаємо». [Gunn Jeremy T. A Preliminary Response to Criticisms of the International Religious Freedom Act of 1998 Brigham Young University Law Review.- 2000. - Vol. 3. - P.861].

Нарешті, справедливою є критика США в неповній участі у міжнародній правовій системі, що відображено у нератифікації ними деяких важливих міжнародних документів, або супроводження приєднання до інших з них з численними застереженнями. Хоча треба визнати, що США виявлялися достатньо послідовними у захисті релігійної свободи і у підтримці інших держав, які ініціювали її більш надійний захист [Op. cit. - P.864-865].

Критика в самих Сполучених Штатах велася (а почасти триває і донині) з низки головних позицій. Передовсім, релігійні кола і частина дослідників вважають, що США недооцінюють роль релігійного чинника і проблеми релігійної свободи у своїй зовнішній політиці [Fox Jonathan and Shmuel Sandler... *Bringing Religion into International Relations*. -New York: Palgrave Macmillan, 2004]. Експерти не погоджуються з тим, що відокремлення релігії і держави має спричинитися до пасивності США з релігійного питання у зовнішній політиці. Хоча деякі акції адміністрацій США у сфері релігії на зовнішній арені і можуть, на думку експертів, викликати дебати стосовно їхньої відповідності Конституції Сполучених Штатів, остання не проголошує ані ігнорування релігійного чинника в політиці, ані заборонає її публічного виявлення. Натомість необхідність захисту релігійної свободи виразно вичитується з Основного Закону США.

У цих колах зусилля зовнішньої політики США у відстоюванні й утвердженні релігійної свободи вважають недостатніми. Зокрема, критики імплементації IRF зазначають, що ця імплементація відбувається у досить звужений спосіб. Хоча, як відзначала речник Держдепартаменту США, цілями IRF є протистояння релігійним переслідуванням, звільненню в'язнів сумління та утвердженню релігійної свободи». Дві перших цілі є настільки домінуючими, що третя ціль виглядає підпорядкованою. Релігійні переслідування асоціюються, перш за все, з очевидними несправедливостями – такими як катування, насильство, незаконне ув'язнення тощо, тоді як політичний сенс релігійної свободи, спрямований на звільнення людини від такого роду переслідувань, передбачає набагато ширші можливості. Причому не лише право індивіда й групи діяти у спосіб, який їм підказують їхні релігійні переконання, але й право на вплив релігії на публічну сферу, реалізація якого може розгортатися у рамках ліберальних норм. Перший директор офісу Державного департаменту США з релігійної свободи Томас Фарр, у своїй критиці політики США з утвердження релігійної свободи у світі та діяльності американської дипломатії у цьому відтинку, наводить приклад Афганістану. Після скинення у результаті військової операції США режиму Талібан в країні був у демократичний спосіб обраний новий уряд й ухвалено демократичну конституцію. Внаслідок цього жахливі переслідування шиїтської меншості та дискримінація жінок суттєво зменшилися. Але ці зміни не призвели до розвитку релігійної свободи. Афганський уряд більше не катує людей через їхні релігійні переконання, але й далі висуває проти них звинувачення у блюзнірстві та відступництві, якщо ті полишають іслам. На думку Т.Фарра, замість того, щоби розглядати таку ситуацію як серйозну перепону на шляху зміцнення демократії в Афганістані, зовнішньополітичне відомство США інтерпретує це як лише «гуманітарну проблему». Воно сприйняло як власну перемогу той факт, що під тиском США новонавернений християнин Абдул Рахман був звільнений від переслідування у відступництві й, турбуючись за власне життя, зумів полишити країну. Хоча насправді цей випадок продемонстрував те, наскільки під загрозою є свобода релігії в Афганістані.

Серед інших пунктів критицизму, що їх висуває, серед інших, Томас Фарр, - статус, що його має посол з спеціальних доручень з релігійної свободи. Цей статус не забезпечує участь посла у формуванні політичних рішень стосовно тієї чи іншої країни, у тому числі, зрозуміло, і тих з них, де порушуються релігійні свободи [Farr Thomas. *Diplomacy in an Age of Faith Religious Freedom and National Security // Foreign Affairs. - Volume 87. - No. 2 March /April 2008. – P. 116-117*].

Відносно України Державний департамент США практично постійно, починаючи з 1999 р. відзначав, що «Конституція 1996 року та Закон про свободу совісті 1991 року забезпечує свободу релігії, і уряд, зазвичай, на практиці поважає це право; проте мали місце певні проблеми на місцевому рівні, які часто були викликані тим, що місцеві урядовці займали чийсь конкретний бік у конфліктах між релігійними організаціями. Релігійні групи, належні до всіх вір, процвітали; але деякі місцеві урядовці часом перешкоджали спробам меншин і представників нетрадиційних релігій реєструватися і купувати чи орендувати власність» (Звіт за 2003 рік). Серед проблемних зон, на які вказував Держдепартамент, були питання реєстрації статутів громад релігійних меншин, реституції майна релігійних організацій, обмеження для іноземних проповідників, що були запроваджені у грудні 1993 р. доповненням до ст.24 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», різне ставлення місцевих органів влади до різних релігійних організацій, труднощі з отриманням земельних ділянок для будівництва культових споруд у великих містах.

Експертне опитування, здійснене в Україні, засвідчило, що більшість українських фахівців, релігійних діячів, офіційних осіб, відповідальних за реалізацію конституційної гарантії свободи совісті, вказуючи на окремі проблеми і слабкі місця імплементації Закону 1998 р., в цілому позитивно оцінюють його вплив на розвиток й поглиблення свободи совісті й релігії в Україні. При цьому наводилися такі аргументи. Щорічний звіт, який готується згідно з Законом 1998 р. зовнішньополітичним відомством США, створює свого роду площадку для дискусій навколо проблем релігійної свободи.

Цей звіт створює панорамне бачення релігійної свободи по всьому світі, де інформація з урядових джерел поєднується з інформацією від великих церков, релігійних меншин, правозахисників тощо, в результаті чого створюється нова якість аналізу.

Звіт створює сильний інформаційний привід для медіа, які зазвичай не є дуже зацікавленими у проблемах релігійної свободи. Нарешті, цей звіт мобілізує громадську увагу до випадків порушення релігійних свобод і вимушує власті в якийсь спосіб на них реагувати. [Yelensky V. *Religious Freedom: The Case of Ukraine // The Review of Faith & International Affairs. - Vol. 6. -Number 2.- Summer 2008. - 67-72*].

Таким чином, попри реальні проблеми та критицизм, який зустрів Закон 1998 р., він не може бути визначений як неефективний інструмент американської зовнішньої політики з утвердження релігійної свободи у країнах світу. Про зворотне відчить низка результатів, досягнутих у процесі його імплементації. На наш погляд, це деяке покращення стану релігійної свободи у певних країнах світу, які були визначені як «країни особливого занепокоєння»; більша увага, порівняно із серединою 1990-х, до питань релігійної свободи у багатьох регіонах світу; деякі, хай і не завжди значні, поступки, до яких вимушені були вдатися, у тому числі під тиском США, низка країн (В'єтнам, Туркменистан, Китай та ін.).