

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приняв конституцию 1978 г. и признав религиозную свободу как одно из основных прав человека, испанское общество сделало выбор в пользу сотрудничества с церквями, религиозными общинами и группами.

Это сотрудничество развивается разными путями, в частности, путем придания различным объединениям неодинакового юридического статуса с целью удовлетворить религиозные запросы общества, в то же время стремясь избежать дискриминации по религиозному признаку. В реальной жизни, как мы старались показать выше, достижение этой цели сопряжено с большими трудностями. Решение, представляющееся оптимальным с исторической и социальной точек зрения, на практике может стать источником дискриминации, различий в подходах. Избежать этого трудно, но светские власти должны прилагать к этому все силы, поддерживая равновесие между сотрудничеством и раздельностью, осуществляя подлинную и эффективную защиту религиозной свободы и равенства всех перед законом.

THE EMERGING PATTERN OF CHURCH AND STATE IN WESTERN EUROPE: THE ITALIAN MODEL

Silvio Ferrari
Professor of Law,
University of Milan

I. INTRODUCTION: POINTS OF METHOD

The classification of church-state systems in Western Europe is traditionally based on a tripartition; they are identified variously as separation systems, concordatary systems, and national church systems. This traditional classification is unfortunately outdated and serves little use in understanding current developments in the field of church-state relations in Western Europe. The traditional classification over-emphasizes the formal aspects of church-state relations and it does not pay enough attention to their content, that is, the legal powers given to churches and the protections afforded to individual believers. Consequently, it is also of little use in perceiving whether, despite the differences in the various European systems, a common model is taking shape in the countries of Western Europe.

I do not by any means contend that the formal categories of separationist, concordatary, and national church systems are equivalent, however. Establishing church-state relations through a concordat is clearly different from doing so through a state law as happens in the United States with a separation system or in England with a national church system [1]. For example, provisions in a concordat have the same strength as international law provisions and cannot, therefore, be modified unilaterally. Thus, they afford stronger protection to churches than do state laws. The signing of a concordat is not the definitive element of the state's attitude towards a church, however, whether

from a political or from a legal point of view. For instance, the Belgian Catholic Church, without a concordat, enjoys a better legal position than it does in some countries where a concordat has been adopted.

Much of what has been said can also be applied to the distinction between state law systems based on the attainment by churches of a public-law status (as in the national churches of Germany and Greece) or a private-law status (as in the separationist nations of Netherlands and France). The publiclaw/private-law status of a church is not the decisive factor if we look solely at the content, that is, the actual status of churches under the nation's laws. For example, churches in Ireland, which are not public law corporations, have as strong a legal position as do churches in Germany, which are public law corporations.

This article will focus on two primary questions. First, considering the content of the church-state systems existing in Western Europe, is it possible to divine a common model? Second, how comparable is the Italian system with this "common model?"

II. CHURCH AND STATE IN WESTERN EUROPE

It is possible to detect a common pattern of church-state relations in Western Europe, even if that pattern is applied in different ways. The main elements of the pattern are: (1) at an individual level, the neutral attitude of the State toward the different religious subjects who are free to profess adherence to whatever religion they prefer; (2) at the collective level, the outline inside the "public" sector of a "religious" sub-sector (the "playing field," a "protected area") where the different religious subjects can enjoy a preferential treatment in comparison with non-religious subjects; and, (3) at both levels, the confining of state interference with religious subjects to the setting of ground rules or to seeing that the "playing field" is level and its boundaries are respected. The same pattern can also be detected in the structure of the international and constitutional legal provisions concerning religious freedom and church-state relations in Western Europe [2].

These common provisions guarantee an impartial attitude on the part of public authorities because officials are bound to respect the citizen's right to follow or join any religion [3] and to be protected from discrimination based on religion [4]. These provisions also protect the internal autonomy of religious denominations to an extent greater than that guaranteed for non-religious associations [5]. They likewise contain favorable arrangements for religious denominations' external activities, such as the teaching of religion in state schools, the conducting of religious services in the Army, and the building of worship centers [6]. Finally, a limit (referring to morals, public order, health, safety, or third party rights) on the manifestation of religious freedom is always included in these provisions in order to further define the ground rules and designate "playing field" borders [7].

These elements outline the boundaries of the "playing field" where religious subjects enjoy preferential treatment through nonreligious entities. However, this picture obviously over-simplifies the complexity and the nuances presented by the different legal systems.

First, some terms have different meanings in different countries. The phrase "internal autonomy of the religious community," for example, has a much broader content in Germany (where

it also covers the educational and social activities of churches than it does in Spain (where it covers only religious activities). And while many nations affirm the internal autonomy of the religious communities in common with the European pattern, "internal autonomy" may have a different meaning and therefore a different impact in the various European states because of the way each government has defined the term in such areas as labor law, trade union law, and competition law.

Second, while the pattern is the same almost everywhere in Western Europe, its practical manifestations differ from country to country. For example, it is easy to find a difference between the teaching of religions in the state schools of Italy and France. In Italy, the teaching of at least one religion is guaranteed, while in France there is no religious education in the schools. But this contrast shows only a different degree of cooperation of the public powers with religious institutions, rather than opposing attitudes towards the very idea of state cooperation with religious education. For example, chaplains have access to secondary schools in France [8]. The primary school timetable is also arranged in a manner that allows students to obtain religious education without any difficulty. This same spirit of cooperation is seen in French prisons, hospitals, and the French Army where state chaplains provide religious services. To a lesser degree, the spirit of cooperation extends even to the area of financing, where churches enjoy some tax exemptions. In France, donations in favor of religious communities can be deducted from the taxes that the donors are required to pay.

The religious assistance existing in Italy or Germany may be more favorable to churches than is the French system, but the French state does cooperate with the churches in areas like religious instruction, assistance, and finance. Therefore, we see that there are different versions of the common model, rather than just different models. Following the classification of church-state systems recently proposed by Cole Durham [9], we could conclude that the models prevailing in the member states of the European Union range from benevolent separation to cooperation, that is, they could all be placed within a fairly narrow range on the spectrum of church-state systems proposed by Professor Durham. Moreover, even the countries where a national or state church exists can be placed in this range. However, there are some national laws that cannot be characterized as a particular version of the pattern, but rather contradict the pattern itself. Some examples include: (1) the prohibition against proselytizing in Greece [10]; (2) the prohibition of religious marriages without a previous civil marriage in France, Germany and Belgium; and, (3) the financing of some churches by the general budget of the State, i.e., with the taxes of citizens who are not members of the religious communities receiving economic support, as happens in Greece and Denmark. In short, these are the areas in which some changes are needed in order to bring the various national systems in line with the common European pattern.

III. CHURCH AND STATE IN ITALY

Italy fits quite well into the general European pattern. Although more than ninety percent of Italy's inhabitants are baptized in the Catholic faith, only thirty percent of them regularly attend the Sunday mass. Nevertheless, the Papacy resides in Italy, which gives the Catholic Church great

influence over political and social events in the country regardless of the statistical figures on the religious beliefs of Italians.

It is therefore not surprising that the conceptual framework of church-state relations in Italy relies heavily on the idea of cooperation, since this is an idea which has always been upheld by the Catholic doctrine and put into practice through the ratification of concordats between the Church and various governments. The Italian State has completed agreements patterned after the Catholic concordats with six minority denominations that must also be considered in the light of the same principle of cooperation. The prevailing trend toward a strictly defined cooperation between the State and churches has been tempered by the principles of religious liberty and equality affirmed during the liberal period and, after the fall of the Fascist regime, by the Constitution of 1948. Even if the implementation of the Constitution has been quite slow, these principles have been applied quite extensively since the 1960's.

In summation, Italy (together with Germany and Spain) represents the "cooperationist" version of the European pattern. Common features of Italy's version are implemented through a system of agreements between the State and the religious communities.

A. Church and State in Italy Since the Unification

The unification of Italy in 1860 provoked a serious crisis in the relations between the Catholic Church and the new state. The liberal government of Cavour and his successors pursued a process of secularizing public institutions and public life. Some examples of this process are: (1) the introduction of obligatory civil marriage in 1865; (2) the restriction of Catholic religious education in state schools in 1877; (3) the reform of the penal laws for the protection of religion in 1889; and 4) state control of the welfare and charitable institutions in 1890. Opposition to the ecclesiastical hierarchy was further aggravated by measures aimed to diminish the economic power of the church (especially by way of abolishing certain church entities and confiscating their property in 1866 and 1867).

The unification of Italy was completed in 1870 by the capture of Rome, which put an end to the secular power of the Popes. This event gave particular strength to the hostility felt by many Catholics towards the Kingdom of Italy. Italy was accused of trying to rob the Pope, and the church, of their remaining liberty. For a number of reasons, the conflict between the Catholic Church and the Kingdom of Italy was not resolved until World War I. First, the Italian Government retained a predominantly moderate policy in 1871, and particularly after the promulgation of the Law of Guaranties ("flegge delle Garantigie"). Second, Pope Leo XIII (1878-1903) and Giovanni Giolitti (who led Italian politics in the first fifteen years of the twentieth century) both adopted more flexible attitudes.

Following the war, the Fascist party, which was in power from 1922 until the end of the Second World War, initiated a policy of conciliation towards the Catholic Church which culminated

in the signing of the Lateran Treaties in 1929. These treaties solved the problem of Rome by creating the Vatican state. The treaties also restored part of the church's privileges in a number of areas: (1) matrimonial affairs; (2) economic matters; and (3) religious education in state schools (which had been prohibited during the liberal period).

The promulgation of the Republican Constitution in 1948 created the basis for the revision of those provisions of the concordat which were least compatible with the principles of freedom and equality in religious matters which were enshrined in the Constitution. For a number of national and international reasons, however, the reform of Italian ecclesiastical law could not be initiated until the 1980's. By that time, Italy had gone through a significant process of secularization. For instance, legislation first introduced legal divorce in 1970, and abortion was legalized in 1978. These changes had a profound impact on Italian society [11].

B. The Constitutional Framework

1. Description of Constitutional Provisions

The fundamental provisions of Italian ecclesiastical law are contained in the Constitution. Articles 7, 8, and 19 have twin aims: (1) safeguarding the liberty of the individual in religious matters; and (2) guaranteeing a system of cooperation between the State and the religious denominations. Fascism had just ended when the Constitution was formulated in 1947. Religious liberty was a central consideration when the provisions were drafted. The agreements between the State and the religious communities were determined to provide the best protection against another "totalitarian" experience. After the memory of Fascism faded away, the church-state agreements were seen in a different light. The agreements allow the churches to effectively contribute to the development of provisions which respect the church's identity and are appropriate to their needs. Several reforms of the Constitution have been proposed in Italy, but such reforms have not included the provisions relating to religious liberty and church-state relations. The prevailing opinion is that these provisions do not need any substantial changes.

The Italian Constitution guarantees religious liberty to everyone, regardless of their citizenship. Article 19 provides that "all are entitled to freely profess their religious convictions in any form, individually or in associations, to propagate them and to celebrate them in public or in private, save in the case of rites contrary to morality [12]. Article 19 provides for freedom of religion, but it does not address the specific issue of freedom of belief. The prevailing interpretation is that the freedom to have and to disseminate an atheistic or agnostic belief is also fully guaranteed. Additionally, the freedom to change your religion is unanimously considered a constitutional right even if it is not specifically included in Article 19. Two articles of the Italian Constitution deal with religious communities. Article 7 provides that

The State and the Catholic Church are, each within its own ambit, independent and sovereign. Their relations are regulated by the Lateran Pacts. Such amendments to these Pacts as are accepted by parties do not require any procedure of Constitutional revision [13].

Under Article 7, the relations between the State and the Catholic Church are dictated through concordats, which are considered to have the same validity as international conventions. The current concordat, *Accordo di Villa Madama*, was concluded in 1984.

Article 8 affirms that all religious communities are equally free before the law and, in its second part, deals with religious communities different from the Catholic Church, giving them the right to organize themselves according their own statutes so long as they are not contrary to general law.

All religious denominations are equally free before the law. Religious denominations other than Catholic are entitled to organize themselves according to their own creed provided that they are not in conflict with Italian judicial organization. Their relations with the State are regulated by law on the basis of agreements with their respective representatives [14].

Relations with the State are to be dictated by agreements, or *intese*. The Italian state has already concluded agreements with the Waldensians (1984), the Pentecostals and Adventists (1986), the Jews (1987), and the Baptists and Lutherans (1993).

Articles Seven and Eight of the Italian Constitution are particularly important for the self-determination of religious communities. Besides recognizing the sovereignty and independence of the Catholic Church in its own order, Articles Seven and Eight grant all other denominations a high degree of internal autonomy [15]. Other denominations are free to organize themselves in any manner they desire. Additionally, they are protected against any assertion of jurisdiction by the State. The constitutional caveat that church/state relations are to be regulated by Italian law applies only to the organizational structure of the denominations, which must not be in conflict with the general principles of Italian law on the subject of legal entities. This caveat does not concern the doctrines, or other ideological principles, of the various denominations. Moreover, the last sections of Articles Seven and Eight respectively guarantee the autonomy of the religious denominations. These sections provide that the State may only deal with the legal organization of a denomination through a formal agreement, i.e., under the condition of reaching an understanding with the denomination. Any amendments to the agreements may be made only through a bilateral arrangement between state and denomination. Hence, the State does not have the power to change the agreement through a unilateral initiative. This allows the Catholic Church, and the six other denominations that have reached an agreement with the State to know that their present legal status will not be altered against their will.

The remaining denominations, which operate in Italy without a formal agreement, are governed by the law n. 1150 of June 24, 1929. This law, because of the historical background behind its enactment, contains components that are contrary to the principles of the constitution. A proposal for the reform of n. 1150, approved by the Council of Ministers in 1990, has not yet been submitted to the Parliament for approval. Having been enacted by the State unilaterally, Parliament can alter n. 1150 without the agreement of the religious denominations affected by that law.

2. Discussion of Constitutional Issues

As concerns the individual rights to religious freedom and equality, the Italian legal order is in line with the main provisions of international law and the principles contained in most of the Constitutions of the remaining Western countries. The discussion becomes more complex when one passes from the rights of individuals to the legal position of the denominations, however. In this domain, the Italian system of concordats and agreements distinguishes in some ways among the various denominations. In some cases, these differences may have an effect on the legal position of individual members of the various denominations. Examples of this discrimination can be found (i) in the ways in which the state assists in the financing of different denominations and (ii) in the kinds of religious education it permits in state schools.

a. The legal position of the religious communities.

Italian ecclesiastical law forms a three-tier system. The most prominent position is held by the Catholic Church, which enjoys a preferential position secured by the *Accordi di Villa Madama* and numerous other regulations in various ordinary laws. An intermediate position is held by those religious communities which have come to an agreement with the State. The groups concerned here are those which have existed in Italy for a long time (i.e., the Waldensians, the Jews and the Protestants), or more recent groups which have no characteristics incompatible with Italian law. They are guaranteed a position equivalent, if not equal, to that of the Catholic Church. In the lowest tier are groups that are perceived to be in conflict with public order. Examples of groups in the lowest tier include the Muslims and Jehovah's Witnesses, both of which have only recently settled in Italy. These groups are regulated by law n. 1159 of 1929 and the general laws on associations. The lowest tier groups are excluded from some important privileges which are granted to those churches that have the benefit of a concordat or agreement.

The three-tiered system developed as a result of Italian history and culture. Moreover, a number of European countries use similar multi-level classifications. Although it is widely accepted, the tier system should not be immune from further examination. A central problem with this system is its applicability only to a limited number of denominations and the tendency of treaties and agreements with individual denominations to expand to include matters which could have been dealt with more effectively by uniform state laws. For instance, because they do not have agreements with the state, Muslims and Jehovah's Witnesses cannot participate in the distribution of the State collected taxes (0.8 percent of individual revenue assessments), nor can they deduct the sums donated to their religious community from their taxable income, as do members of denominations that do have such agreements [16]. A state law opening these channels of funding to all denominations would show more respect for the "equal freedom" guaranteed by Article 8 of the Italian Constitution.

A similar criticism applies to other areas of Italian ecclesiastical law. There is no law common to all religious communities concerning problems which could be solved uniformly like

pastoral access to public institutions and schools. If such uniform a policy were in force, the concordats and agreements would have to deal only with problems that are of particular interest to separate denominations would be reserved for the concordats and agreements. For example, conscientious objection to military service for Jehovah's Witnesses, ritual slaughter of animals for the Jews, Sabbath rest for the Jews and Adventists are issues of special interest and would be suitable subjects for the kind of special accommodation the state can give through a concordat. While maintaining the cooperation between the State and the religious denominations, the content of the agreements would be reduced to the matters which cannot be disciplined uniformly. Disparities among different religious communities would thus be reduced.

In order to understand how the Italian system works and how the relevant constitutional provisions are implemented, we must look beyond the constitutional questions at the way Italy has resolved some of the other important issues of church-state relations. We may begin by examining the legal status of religious communities in Italian law [17].

While only six religious groups enjoy the special status afforded by a concordat or other treaty-like agreement, any group with religious aims may be founded without any prior authorization or registration and may operate within the Italian legal order. The only limits are imposed by considerations of public order and common decency. Religious denominations (or their legal entities) may choose to establish themselves according to any one of four different types of legal structures:

(1) non-recognized associations, (2) recognized associations, (3) groups with civil law legal status, and (4) registered-religions.

First, religious groups may attain private law standing by constituting themselves as non-recognized associations [18]. Under this method, the denomination would attain a limited legal personality which would include having independence in property matters and the ability to take legal action. The denomination could attain this status without having to submit any constitutive act or statute to any form of state control.

Second, a denomination could attain status as a recognized association under Articles 14-35 of the Italian Civil Code [19]. The establishment of this status involves more precise and binding rules than does organization according to the first method. Recognized associations enjoy greater legal capacity, but their foundation and activity is subject to considerable supervision by the State authorities. In particular, recognized associations cannot purchase real property or accept donations, inheritances or bequests without state authorization [20].

Third, denominations may obtain civil law legal recognition under Article Two of the Treaty of Friendship, Commerce and Shipping concluded with the United States in 1948. About thirty denominations have applied for and obtained legal standing in this manner. Until recently, organization under this treaty had the advantage of granting potential tax benefits. Following some variations in interpretation which resulted in the loss of these privileges, however, these thirty denominations have now been granted a legal status similar to that of recognized associations.

The aforementioned methods of legal organization are potential avenues for obtaining legal recognition for any group, whether religious in nature or not. A fourth possibility, exclusively for religious organizations, is to obtain the status of a recognized religion. Most of the important

minority denominations like the Muslims, Mormons, Jehovah's Witnesses and Buddhists have used this method to obtain legal recognition. This method is based on a law conceived especially for groups with religious aims--law n. 1159 of 1929--which governs the exercise of the religions registered in Italy. N. 1159 establishes that the religious groups will benefit from the same privileges as groups with charitable and educational objectives, including important tax privileges for the benefit of registered religions.

However, this law subjects bodies with religious objectives to stricter control than the recognized associations, requiring authorization for purchases and sales and granting the State authorities the right to replace the administrative bodies of the associations by a state commissioner and to annul their decisions. Besides all the advantages and disadvantages linked with this provision, the acknowledgement of legal recognition for religions under law n. 1159 of 1929 has great significance

because it confirms the religious nature of the recognized body. It forms the basic precondition of an application for concordat like agreement with the Italian state under Article Eight, Section Three of the Constitution. As previously mentioned, the six denominations that have entered into agreements with the Italian state are no longer subject to law n. 1159 of 1929. These denominations enjoy more favorable provisions which are contained in their individual agreements.

A central problem with this system of differing levels of legal status is that it gives too much discretionary authority to public powers to decide which legal status a group should have under Italian law. Religious communities do not have an inherent right to conclude an agreement with the government; the government has discretionary powers to determine whether it will enter into an agreement with a given religious group. There is no barrier to guard against the government improperly using its discretionary powers to grant preference to a denomination for political reasons. The same criticism applies to the recognition of legal capacity for a religious group on the basis of the law n. 1159, because such recognition depends on evaluations which could be defined as "political." A margin of flexibility in dealing with the various applications coming from religious communities would likely be appropriate. The lack of a definite procedure and the imbalance of power, however, invites abuse on the part of the government.

b. Religion and the schools. In the sphere of education there is a clear difference between the provisions that apply to the Catholic Church on and those that apply to other denominations [21]. The Treaty of Villa Madama stipulates that two hours of Catholic religious education will be taught in play school and primary school and one hour at senior school per week. No religious education is provided at the university level. The State bears the total financial burden of providing this education. Each year at enrollment the pupils or their parents must declare whether they intend to take part in Catholic religious education classes. If they decline, the pupils may concentrate on other subjects during the designated period or they may leave the school grounds.

The teachers of religious education are appointed by the State educational authorities on the nomination of the diocesan bishop. They must possess certain certificates of training which are proof of their qualifications in theology and the church disciplines. Additionally, they must be recognized by the appropriate church authority, usually the diocesan bishop, who gives written confirmation that

they are qualified to teach religious education. If this approval is not granted, the State school authorities may not appoint the teacher. If the approval is withdrawn, even during the course of the school year, the teacher is precluded from further professional activity in that subject.

The six "state agreement" denominations may send their own teachers to the State schools if pupils, their parents or the school bodies request them. School authorities and the church representatives privately arrange these classes and the denomination must agree to bear the entire financial burden. Meanwhile, the denominations without a formal state agreement do not have the right to send representatives of their own to state schools.

The regulation of religious education contained in the Treaty of Villa Madama and the other six agreements present some problems: (1) there is no confidentiality as to the denomination chosen by the pupil; (2) the State is charged with the financial burden of Catholic religious education, but not for the education of students of other denominations; (3) religious education classes are provided in response to the requests of pupils only from those denominations that have concluded an agreement. The problems of religious education are, however, general problems and cannot be changed except by fundamental decisions that would require the reform of the entire Italian ecclesiastical law. Similar problems appear in all parts of the system as well.

C. The financing of religious communities

The system of financing of religious communities is based on two principles: the channelling of individual income tax monies to religious organizations, and the availability of tax deductions for contributions to religious groups [22]. Italian law requires that 0.8 percent of the income tax revenue be allocated either to religious purposes or to social interest purpose. The individual taxpayer can choose whether his tax is applied to the religious purposes or to the social interest. The social interest purposes include extraordinary measures against famine in the world, natural disasters, aid to refugees, conservation of cultural monuments, etc. Government money funnelled to the Catholic Church is used for the worship necessities of the population, the support of the clergy, welfare measures benefitting the national community or third world countries, etc. Money can also be channelled to one of the other six denominations that have signed an agreement with the Italian state.

The names of the religious communities admitted to take part in the financing system is printed on the tax return form that each taxpayer has to complete. The taxpayer makes his choice by signing under the name either of one of these churches or of the State. The whole system is run by the State, which collects tax return forms and money from taxpayers. Once the State determines how much of the 0.8 percent has to be allocated to each entity, the State transfers the corresponding money to them. The revenue accruing from persons who have not declared their preference is distributed among the different recipients on the percentage basis determined by the rest of the population.

The second principle of the financing system is the possibility of off-setting, from taxable income, donations of up to Lit. 2,000,000 to the Catholic Central Institute for the Support of the Clergy, or to other denominations that have entered an agreement with the State. The two channels of

funding described above are also open to the six denominations which have signed an agreement with the Italian state. There are, however, certain notable peculiarities. For instance, the Christian Evangelical-Baptist Union has declined to take part in the distribution of the 0.8 percent of income tax revenues. The Union of Hebrew Communities has also declined, but has negotiated a tax deduction for donations in its behalf up to a maximum amount of Lit. 7,500,000 (instead of Lit. 2,000,000, as prescribed for other denominations). The other four denominations with agreements make use of both possibilities. The Waldensians, Adventists and Pentecostals have decided - apart from relinquishing their right to the proportion of the 0.8 percent of the income tax equivalent to the "choice not expressed" persons--to use these revenues for social and humanitarian purposes only. These churches are of the opinion that the financing of the church and the maintenance of the clergy should rely exclusively on donations by their members.

The new system of financing is generally better than the previous one. Before 1984, only the Catholic Church was entitled to state financial support, and that support came from the general budget of the State. Under that system, the money collected from all the citizens, even those who were members of other religious denominations, was given to the Catholic Church. The new system eliminates this unfairness. There are, however, certain fundamental characteristics of the present provisions which may present problems, especially in the context of religious education. Particularly problematic is the precondition of a state agreement for access to the two main channels of church finance (0.8 percent of income tax and donation deductible from taxable income). Those denominations without a formal agreement are excluded from every form of financing.

IV. CONCLUSIONS

The Italian version of church-state relations is a good example of the virtues and the flaws of a system where the cooperation between the State and the religious communities is realized through a number of agreements.

On one hand, through the concordati and the intese, religious groups directly take part in the formation of the laws in areas specific interest to themselves. In this process, they have the opportunity to voice their needs and to propose the legal solutions that they think might satisfy those needs. Within certain limits, a legal system based on agreements can lead to the fruition of a large amount of freedom for each denomination, as religious communities are not confined within a legislative framework that, conceived for all the denominations, does not suit any of them perfectly.

On the other hand, this system fosters a certain degree of inequality among religious communities. Such disparity might be acceptable if these differences reflected the different characteristics of each religious group. Different legal rules cannot be tolerated however if the legal recognition of one group infringes, even if indirectly, on the fundamental rights which must be assured to every group and to every individual regardless of their religion. The prominent German jurist and legal scholar Hans Kelsen was convinced that the orderly progress of society results from the right combination of liberty and equality. To maintain the balance between these two precepts is the challenge that the Italian system of church-state relations must now face.

ENDNOTES

1. See JAVIER .MARTINEZ-TORRON, *SEPARATISMO Y COOPERACION EN LOS ACUERDOS DEL ESTADO CON LAS MINORtAS RELIGIOSAS* (1994).

2. See Jean Duffar, *Le regime constitutionnel des cultes* (Paris, November 18-19, 1994), in EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE CHURCHES IN EUROPE* (forthcoming); J. VAN DER VYVER, *Legal Dimension of Religious Human Rights Constitutional Texts* (Atlanta, October 6-9, 1994), in RELIGIOUS HUMAN RIGHTS IN THE WORLD TODAY (forthcoming).

3. See European Convention on Human Rights [E.C.H.R.] art. 9, § 1. Most of Western European Constitutions contain similar provisions.

4. See, e.g., E.C.H.R. art 9; COSTITUZIONE [Constitution] [COST.] art. 3 (Italy); LA CONSTITUTION [CONST.] art. 2 (France); Constitucion [C.E.] art. 14 (Spain).

5. COST. art. 8 (Italy); WEIMAR CONSTITUTION art. 137 (incorporated into the German Constitution or "Grundgesetz" (Basic Law)); -IR. CONST. art. 44.

6. See GRUNDGESETZ IConstitution] [G.G.] art. 7 (F.R.G.); LA CONSTITUTION [BELG. CONST.I art. 127 (Belgium). More frequently, similar provisions are found in non-constitutional laws. See EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *CHURCH AND STATE IN EUROPE: STATE FINANCIAL SUPPORT, RELIGION AND THE SCHOOL* (1992); *MARRIAGE AND RELIGION IN EUROPE* (1993).

7. E.C.H.R. art. 9, 9 2; COST. arts. 8 & 19 (Italy); GREECE CONST. art. 5.

8. According to the Minister of the Interior, Charles Pasqua, France is, despite such cooperation, "le seul Etat laic d'Europe" ("the only secular state in Europe"). INAUGURATION DE LA MOSQUEE DE LYON, ALLOCUTION DE MONSIEUR CHARLES Pasqua, (September 30, 1994).

9. W. Cole Durham, Jr., *A Comparative Framework for Analysing Religious Liberty*, in RELIGIOUS HUMAN Rights IN THE WORLD TODAY (forthcoming date?).

10. See GREECE CONST. art. 13, § 2; *Kokkinakis v. Greece*, 93 fur. Ct. H.R. (Ser. A) at 260 (1993).

11. See ARTURO CARLO JEMOLO, *CHIESA E STATO IN ITALUL NEGLI ULTIMI CENTO ANNI* (new ed. 1963) (providing the best portrayal of the Italian church-state history).

12. COST. art 19 (Italy), translated in *The Constitution of the Republic of Italy*, in (vol.?) *CONSTITUTIONS OF THE COUNTRIES OF THE WORLD* at 51 (Albert Blaustein & Gilbert H. Flanz eds., 1987).

13. Cost. art. 19, translated in *Constitutions of Italy*, supra note 12. at 48.

14. *Ib.*

15. See *It. Cost.* art. 7, § 1; *ib.* art.8, § 2.

16. Muslims and Jehovah's Witnesses are respectively the second and third largest religious communities in Italy as measured by the number of adherents.

17. See GIANNI LONG, *LE CONFESBIONI RELICIOSE "DIVERSE DALLA CATTOLICA"* (1991).

18. See CODICE CIVILE [C.C.] arts. 36-38 (Italy) (the Italian Civil Code).

19. C.C. arts. 14-35.

20. See C.C. art. 17.

21. See GIUSEPPE DALLA TORRE, *LA QUESTIONE SCOLASTICA NEI RAPPORTI FRA STATO E CHIESA* (1988) (discussing the teaching of religion in the state schools).

22. See GIUSEPPE VEGAS, *SPESA PUBBLICA E CONFESSM)NI RELIGIOSE* (1990).

ЦЕРКОВЬ И ГОСУДАРСТВО В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ: ИТАЛЬЯНСКАЯ МОДЕЛЬ

Сильвио Феррари
Профессор права
Миланского университета

I. ВВЕДЕНИЕ: СУТЬ МЕТОДА

Классификация церковно-государственных систем в Западной Европе традиционно основана на тройном разделении; они определяются по-разному - как системы отделения, системы конкордата и системы национальных церквей. К сожалению, эта традиционная классификация является устаревшей и малополезна для понимания современных разработок в области церковно-государственных отношений в Западной Европе. Традиционная классификация преувеличивает формальные аспекты церковно-государственных отношений и не уделяет достаточного внимания их содержанию, то-есть, юридическим полномочиям, данным церквям, и защите, предоставляемой индивидуальным верующим. Следовательно, она также малополезна для постижения того, вырисовывается ли, несмотря на различия в разных Европейских системах, общая модель в странах Западной Европы.

Однако, я никоим образом не утверждаю, что формальные категории систем отделения, конкордата и национальных церквей эквивалентны. Установление церковно-государственных отношений через конкордат отчетливо отличается от установления через государственный закон, как это происходит в Соединенных Штатах с системой отделения или в Англии с системой национальной церкви /1/. Например, положения конкордата имеют ту же самую силу, как и положения международного права, и не могут, поэтому, быть изменены односторонне. Таким образом, они предоставляют более сильную защиту церквям, чем государственные законы. Однако, подписание конкордата не является определяющим элементом отношения государства к церкви ни с политической, ни с юридической точки зрения. Например, Бельгийская Католическая церковь без конкордата находится в лучшем юридическом положении, чем это бывает в некоторых странах, где конкордат был принят.

Многое из того, о чем было упомянуто, может также относиться к различию между системами государственных законов, основанными на достижении церквями общественно-правового статуса (как в национальных церквях Германии и Греции) или частно-правового статуса (как в нациях с отделением в Нидерландах и Франции). Общественно-правовой или частно-правовой статус церкви не является решающим фактором, если мы смотрим исключительно на содержание, то-есть, на фактический статус церквей в рамках законов нации. Например, церкви в Ирландии, которые не являются общественно-правовыми корпорациями, имеют такое же прочное юридическое положение, как и церкви в Германии, которые являются общественно-правовыми корпорациями.

Данная статья будет сосредоточена на двух главных вопросах. Во-первых, можно ли, рассматривая содержание церковно-государственных систем, существующих в Западной

Европе, вывести общую модель? Во-вторых, насколько сопоставима итальянская система с этой "общей моделью?"

II. ЦЕРКОВЬ И ГОСУДАРСТВО В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ

Можно обнаружить общий образец церковно-государственных отношений в Западной Европе, даже если этот образец применяется различным образом. Его главные элементы: (1) на индивидуальном уровне - нейтральное отношение государства к различным религиозным субъектам, которые являются свободными в открытом признании принадлежности к какой бы то ни было религии, которую они предпочитают; (2) на коллективном уровне - очерчение внутри "общественного" сектора "религиозного" под-сектора ("игрового поля", "защищенной области"), где различные религиозные субъекты могут испытывать предпочтительное обращение по сравнению с нерелигиозными субъектами; и (3) на обоих уровнях - ограничение государственного вмешательства в дела религиозных субъектов действиями по установлению основных правил или по наблюдению за тем, чтобы "игровое поле" являлось равным, а границы уважались. Тот же самый образец можно также обнаружить в структуре международных и конституционных юридических положений, касающихся религиозной свободы и церковно-государственных отношений в Западной Европе /2/.

Эти общие положения гарантируют беспристрастное отношение со стороны общественных властей, потому что должностные лица обязаны уважать право гражданина следовать любой религии /3/ или присоединиться к любой религии и быть защищенным от дискриминации, основанной на отношении к религии /4/. Эти положения также защищают внутреннюю автономию религиозных деноминаций в степени большей, чем та, которая гарантирована для нерелигиозных ассоциаций /5/. Они также содержат благоприятные меры для внешних действий религиозных деноминаций таких, как обучение религии в государственных школах, проведение религиозного служения в армии, постройки центров для богослужения /6/. Наконец, ограничение (относящееся к морали, общественному порядку, здоровью, безопасности, или правам третьего лица) на проявление религиозной свободы всегда включено в эти положения, чтобы далее определить основные правила и определить границы "игрового поля" /7/.

Эти элементы выделяют границы "игрового поля", где религиозные субъекты испытывают предпочтительное обращение посредством нерелигиозных органов. Однако, эта картина очевидно слишком упрощает сложность и нюансы, предоставляемые различными юридическими системами.

Во-первых, некоторые термины имеют различные значения в различных странах. Фраза "внутренняя автономия религиозного сообщества", например, имеет намного более широкое содержание в Германии (где она охватывает также образовательную и социальную деятельность церквей), чем это происходит в Испании (где она охватывает только религиозную деятельность). И в то время как большое количество наций утверждают внутреннюю автономию религиозных по образцу, общему с Европейским, "внутренняя

автономия" может иметь различное значение и, следовательно, различное воздействие в различных Европейских государствах из-за того, каким образом каждое правительство определило этот термин в таких областях как закон о труде, закон о профсоюзах и закон о конкуренции.

Во-вторых, в то время как образец - один и тот же почти всюду в Западной Европе, практические проявления его в разных странах отличаются. Например, легко найти различие между обучением религиям в государственных школах Италии и Франции. В Италии, гарантируется обучение по крайней мере одной религии, в то время как во Франции в школах нет никакого религиозного образования. Но этот контраст показывает только различную степень сотрудничества общественных властей с религиозными учреждениями, а не отношение противопоставления к самой идее государственного сотрудничества с религиозным образованием. Например, во Франции капелланы имеют доступ к средним школам /8/. Расписание начальной школы также устроено таким образом, который позволяет учащимся получить религиозное образование без всякой трудности. Этот же самый дух сотрудничества заметен во французских тюрьмах, больницах, и во Французской Армии, где государственные капелланы обеспечивают религиозные услуги. В меньшей степени дух сотрудничества простирается даже в область финансирования, где церкви пользуются некоторым налоговым освобождением. Во Франции пожертвования в пользу религиозных общин могут вычитаться из налогов, которые требуется платить налогоплательщикам.

Религиозная помощь, существующая в Италии или Германии, может быть более благоприятна для церквей, чем во французской системе, но Французское государство действительно сотрудничает с церквями в таких областях, как религиозное просвещение, содействие и финансы. Поэтому, мы видим, что имеются скорее различные версии общей модели, чем просто различные модели. Следуя классификации церковно-государственных систем, недавно предложенной Коулом Дурхэмом /9/, мы могли бы заключить, что модели, преобладающие в государствах - членах Европейского Союза, простираются от благосклонного отделения до сотрудничества, то-есть, они все могли бы быть помещены в пределах довольно узкого диапазона на спектре церковно-государственных систем, предложенном профессором Дурхэмом. Более того, даже страны, где существуют национальная или государственная церковь, могут быть помещены в этот диапазон.

Однако, имеются некоторые национальные законы, которые не могут характеризоваться как специфическая версия образца, а скорее противоречат самому образцу. Некоторые примеры включают: (1) запрещение прозелитирования в Греции /10/; (2) запрещение религиозных браков без предшествующего гражданского брака во Франции, Германии и Бельгии; и (3) финансирование некоторых церквей из общего бюджета государства, то-есть, с налогов граждан, которые не являются членами религиозных общин, получающих экономическую поддержку, как это происходит в Греции и Дании. Короче говоря, это есть области, в которых необходимы некоторые изменения, чтобы привести различные национальные системы в соответствие с общим Европейским образцом.

III. ЦЕРКОВЬ И ГОСУДАРСТВО В ИТАЛИИ

Италия весьма хорошо вписывается в общий Европейский образец. Хотя больше девяноста процентов жителей Италии крещены в Католической вере, только 30% их регулярно посещают мессу в воскресенье. Однако, папский престол находится в Италии, что обеспечивает Католической церкви большое влияние на политические и социальные события в стране независимо от статистических цифр о религиозных убеждениях итальянцев.

Поэтому неудивительно, что концептуальные рамки церковно-государственных отношений в Италии опираются основательно на идею сотрудничества, так как это такая идея, которая всегда поддерживалась Католической доктриной и осуществлялась через ратификацию конкордата между Церковью и различными правительствами. Итальянское государство заключило соглашения по образцу Католического конкордата с шестью деноминациями меньшинств, которые также должны рассматриваться в свете того же самого принципа сотрудничества. Преобладающая тенденция к строго определенному сотрудничеству между государством и церквями была доведена до нужного состояния принципами религиозной свободы и равенства, утвердившимися в течение либерального периода и, после падения фашистского режима, Конституцией 1948 года. Даже если проведение в жизнь Конституции было весьма медленным, эти принципы применялись весьма экстенсивно начиная с 1960-ых годов.

Суммируя, Италия (вместе с Германией и Испанией) представляет "кооперационистскую" версию Европейского образца. Общие черты итальянской версии осуществлены через систему соглашений между государством и религиозными общинами.

A. Церковь и государство в Италии, начиная с Объединения

Объединение Италии в 1860 вызвало серьезный кризис в отношениях между Католической церковью и новым государством. Либеральное правительство К.-Б.КАВУРА и его преемников имело целью процесс секуляризации общественных институтов и общественной жизни. Некоторые примеры этого процесса таковы: (1) введение обязательного гражданского брака в 1865; (2) ограничение Католического религиозного образования в государственных школах в 1877; (3) реформа уголовных законов для защиты религии в 1889; и 4) госконтроль благосостояния и благотворительных учреждений в 1890. Оппозиция церковной иерархии была далее усилена мерами, направленными на уменьшение экономической власти церкви (особенно путем отмены определенных объектов церкви и конфискации их собственности в 1866 и 1867).

Объединение Италии было закончено в 1870 захватом Рима, которое положило конец светской власти Римских пап. Это событие породило враждебность, со стороны многих католиков к Королевству Италии. Италия была обвинена в попытке лишить Римского папу и Церковь остатков их свободы. По ряду причин, конфликт между Католической церковью и Королевством Италии не был решен до I Мировой Войны. Во-первых, Итальянское

правительство сохранило преобладающе умеренную политику в 1871, и особенно после промальгации Закона о Гарантиях (" flegge delle Garantigie "). Во-вторых, и Римский папа Лев XIII (1878-1903), и Дж.Джиолитти (который вел Итальянскую политику в первых пятнадцати годах двадцатого столетия) были сторонниками более гибких отношений.

После войны, фашистская партия, которая находилась у власти с 1922 до конца II Мировой Войны, начала политику примирения с Католической церковью, которая завершилась в итоге подписанием латеранский соглашений в 1929г. Эти соглашения решили проблему Рима посредством создания государства Ватикан. Соглашения также восстановили часть привилегий церкви в ряде областей: (1) матримональные дела; (2) экономические вопросы; и (3) религиозное образование в государственных школах (которое было запрещено в течение либерального периода).

Провозглашение Республиканской Конституции в 1948 создало основу для пересмотра тех условий конкордата, которые были наименее совместимы с принципами свободы и равенства в религиозных вопросах, сохраненными в Конституции. Однако, по ряду национальных и международных причин реформа Итальянского закона о церкви не могла бы быть начата до 1980-ых годов. К тому времени, Италия прошла существенный процесс секуляризации. Например, законодательство впервые ввело юридический развод в 1970 г., и в 1978 г. были легализованы аборты. Эти изменения имели глубокое воздействие на Итальянское общество /11/.

Б. Конституционные рамки

1. Описание Конституционных положений

Фундаментальные положения Итальянского закона о церкви содержатся в Конституции. Статьи 7, 8, и 19 имеют двойную цель: (1) охрана свободы индивидуума в религиозных вопросах; и (2) гарантирование системы сотрудничества между государством и религиозными деноминациями. Конституция была сформулирована в 1947г., после падения фашизма. Религиозная свобода была центральным соображением при создании проекта положений. Соглашения между государством и религиозными общинами были определены так, чтобы обеспечить самую наилучшую защиту от другого "тоталитарного" опыта. После того, как память о фашизме улетучилась, на церковно-государственные соглашения посмотрели в другом свете. Соглашения позволяют церквям эффективно способствовать разработке положений, которые уважают идентичность церкви и соответствуют их потребностям. Были предложены несколько реформ Конституции в Италии, но такие реформы не включили положения, касающиеся религиозной свободы и церковно-государственных отношений. Преобладающее мнение таково, что эти положения не нуждаются ни в каких существенных изменениях.

Итальянская Конституция гарантирует религиозную свободу каждому, независимо от его гражданства. Статья 19 обеспечивает, что "все имеют право на свободное исповедование

своих религиозных убеждений в любой форме, индивидуально или в ассоциациях, распространять их и провозглашать их публично или в частном порядке, за исключением случаев обрядов вопреки морали /12/. Статья 19 обеспечивает свободу религии, но она не обращается к специфическим вопросам свободы религии. Преобладающая интерпретация такова, что свобода иметь и распространять атеистические или агностические убеждения также полностью гарантируется. Кроме того, свобода изменять свою религию рассматривается единогласно как конституционное право, даже если это не включено специально в статью 19.

Две статьи Итальянской Конституции посвящены религиозным общинам. Статья 7 обеспечивает, что

"Государство и Католическая церковь, каждая в пределах собственной сферы, являются независимыми и суверенными. Их отношения регулируются в соответствии с Латеранскими Договорами. Поправки к этим Договорам, которые приняты сторонами, не требуют никакой процедуры Конституционного пересмотра" /13/.

По статье 7, отношения между государством и Католической церковью диктуются через конкордаты, которые рассматриваются как имеющие ту же юридическую силу, что и международные соглашения. Теперешний конкордат, *Accordo di Villa Madama*, был заключен в 1984г.

Статья 8 подтверждает, что все религиозные общины одинаково свободны перед законом и, во второй своей части имеет дело с религиозными общинами, отличными от Католической церкви, предоставляя им право организовывать себя согласно их собственным уставам в той мере, в какой они не противоречат общему закону.

Все религиозные деноминации одинаково свободны перед законом. Религиозные деноминации иные, чем католические, имеют право организовать себя согласно их собственному кредо при условии, что они не конфликтуют с Итальянской судебной организацией. Их отношения с государством регулируются в соответствии с законом на основе соглашений с их соответствующими представителями /14/.

Отношения с государством организуются в соответствии с соглашениями, или *Intese*. Итальянское государство уже заключило соглашения с Вальдезианцами (1984), Пятидесятниками и Адвентистами (1986), иудеями (1987), Баптистами и Лютеранами (1993).

Статьи 7 и 8 Итальянской Конституции особенно важны для самоопределения религиозных общин. Кроме признания суверенитета и независимости Католической церкви в собственном управлении, эти статьи предоставляют всем другим деноминациям высокую степень внутренней автономии /15/. Другие деноминации свободны организовывать себя любым способом, каким они желают. Кроме того, они защищены от любого утверждения юрисдикции государства. Конституционное предостережение о том, что отношения церкви и государства должны регулироваться в соответствии с Итальянским законом, применяется только к организационной структуре деноминаций, которая не должна быть в конфликте с общими принципами Итальянского закона по вопросу юридических объектов. Это предостережение не касается доктрин, или других идеологических принципов, различных

деноминаций. Кроме того, последние разделы статей 7 и 8 соответственно гарантируют автономию религиозных деноминаций. Эти разделы обуславливают, что государство может иметь дело только с юридическим устройством деноминации через формальное соглашение, то есть, при условии достижения понимания с деноминацией. Любые поправки к соглашениям могут быть сделаны только через двустороннюю договоренность между государством и деноминацией. Следовательно, государство не имеет права изменять соглашение по односторонней инициативе. Это позволяет Католической церкви и шести другим деноминациям, которые достигли соглашения с государством, знать то, что их существующий правовой статус не будет изменен против их желания.

Остальные деноминации, работающие в Италии без формального соглашения, управляются в соответствии с законом п. 1150 от 24 июня 1929 г. Этот закон, вследствие исторической подоплеки введения его в действие, содержит компоненты, которые противоречат принципам Конституции. Предложение о реформе п. 1150, одобренное Советом Министров в 1990г., еще не представлено на рассмотрение Парламентом для одобрения. Введенный государством односторонне, этот закон п. 1150 может быть изменен Парламентом без согласия религиозных деноминаций, затронутых этим законом.

2. Обсуждение Конституционных проблем

Что касается индивидуальных прав на религиозную свободу и равенство, Итальянский правопорядок находится в соответствии с главными положениями международного права и принципами, содержащимися в большинстве конституций остальных западных стран. Однако, обсуждение становится более сложным, когда происходит переход от прав индивидуальных лиц к юридическому положению деноминаций. В этой области Итальянская система конкордатов и соглашений различается некоторым образом при переходе от одной деноминации к другой. В некоторых случаях эти разногласия могут иметь влияние на юридическое положение индивидуальных членов различных деноминаций. Примеры этой дискриминации могут быть найдены (1) в способах, какими государство помогает в финансировании различных деноминаций и (2) в видах религиозного образования, которое оно разрешает в государственных школах.

а. Юридическое положение религиозных общин.

Итальянский закон о церкви образует трехслойную систему. Наиболее прочные позиции удерживаются Католической церковью, которая пользуется предпочтительным положением, гарантированным Конкордатом и другими многочисленными постановлениями в различных обычных законах. Промежуточное положение занимают те религиозные общины, которые достигли соглашения с государством. Это группы, существующие в Италии в течение длительного времени (то есть, Вальдезианцы, Иудеи и Протестанты), или более недавние группы, которые не имеют никаких характеристик, несовместимых с

Итальянским законом. Им гарантировано положение, эквивалентное, если не равное, положению Католической церкви. В самом низком слое располагаются группы, которые воспринимаются как находящиеся в конфликте с общественным порядком. Среди общин в самом низком слое находятся, например, мусульмане и Свидетели Иеговы, лишь недавно обосновавшиеся в Италии. Их деятельность регулируется в соответствии с законом п. 1159 от 1929 г. и общими законами об ассоциациях. Самые низшие группы лишены некоторых важных привилегий, которые предоставляются церквям, имеющими соглашения с государством.

Трехслойная система является следствием итальянской истории и культуры. Более того, ряд Европейских стран используют подобные многослойные классификации. Хотя она широко принята, слойная система не должна быть свободной от дальнейших проверок. Главная проблема в этой системе - возможность ее применения только к ограниченному количеству деноминаций, а также к включению в эти тенденции договора и соглашения вопросов, с которыми мог бы более эффективно справиться единообразный государственный закон. Например, поскольку мусульмане и Свидетели Иеговы не имеют соглашения с государством, они не могут участвовать ни в распределении собранных государством налогов (0,8 % индивидуального подоходного налога), ни в удержании сумм, передаваемых в дар их религиозным общинам из облагаемого налогом дохода, как это делают члены деноминаций, у которых есть такие соглашения /16/. Государственный закон, открывающий эти каналы фондирования всем деноминациям, показал бы больше уважения к "равной свободе", гарантированной статьей 8 Итальянской конституции.

Подобная критика применима к другим областям Итальянского закона о церкви. Нет никакого закона, общего для всех религиозных общин, касающегося проблем, которые могли бы быть решены единообразно, например, проблемы пасторского доступа к общественным учреждениям и школам. Если бы такая единообразная политика была в силе, конкордаты и соглашения имели бы дело только с проблемами, которые имеют специфический интерес для отдельных деноминаций и которые были бы зарезервированы за конкордатами и соглашениями. Например, отказ от несения воинской повинности по религиозным соображениям для Свидетелей Иеговы, ритуальное жертвоприношение животных для иудеев, субботний отдых для иудеев и адвентистов - это проблемы специального интереса и они были бы подходящими темами для своего рода специального согласования, которое государство может дать через конкордат. При поддержании сотрудничества между государством и религиозными деноминациями, содержание соглашений было бы сведено к вопросам, которые не могут быть установлены единообразно. Различия между разными религиозными общинами были бы таким образом нивелированы.

Чтобы понять, как работает Итальянская система и как относящиеся к делу конституционные положения внедряются в жизнь, мы должны посмотреть за пределы конституционных вопросов на то, как Италия решила некоторые другие важные проблемы церковно-государственных отношений. Мы можем начать с изучения правового статуса религиозных общин в Итальянском законе /17/.

В то время как только шесть религиозных групп пользуются специальным статусом, предоставляемым конкордатом или другим подобным соглашением, любая группа с религиозными целями может быть основана без какого-то бы ни было предшествующего разрешения или регистрации и может работать в пределах Итальянского правового порядка. Единственные ограничения накладываются соображениями общественного порядка и общепринятого приличия. Религиозные деноминации (или их юридические заведения) могут выбрать для своего учредительства любую из четырех различных типов юридических структур: (1) непризнанные ассоциации, (2) признанные ассоциации, (3) группы с правовым статусом по гражданскому закону, и (4) зарегистрированные религии.

В первом случае религиозные группы могут достичь частно-правового положения, учреждая себя как непризнанные ассоциации /18/. По этому методу деноминация достигает ограниченной правосубъектности, которая включает обретение независимости в вопросах собственности и право совершать легальную деятельность. Деноминация может достичь этого состояния без того, чтобы иметь необходимость представить на рассмотрение какой бы то ни было учредительный акт или устав ни для какой формы государственного контроля.

Во втором случае деноминация может достичь статуса признанной ассоциации по статьям 14-35 Итальянского Гражданского Кодекса /19/. Установление этого статуса предусматривает более точные и обязательные правила, чем учреждение согласно первому методу. Признанные ассоциации пользуются большими юридическими возможностями, но их учреждение и деятельность подчинены значительному надзору со стороны государственных органов. В частности, признанные ассоциации не могут купить реальную собственность или принимать пожертвования, наследство или завещательный отказ недвижимости без государственного разрешения /20/.

По третьему типу деноминации могут получить гражданско-правовое юридическое признание в соответствии со статьей 2 Соглашения о дружбе, торговле и судоходству, заключенному с Соединенными Штатами в 1948г. Приблизительно тридцать деноминаций подали заявки и получили юридическое положение по этому способу. До недавнего времени, учредительство по этому соглашению имело преимущество предоставления потенциальных налоговых выгод. Однако, вследствие некоторых последовавших изменений в интерпретации, которые привели к потере этих привилегий, этим тридцати деноминациям теперь предоставлен правовой статус, подобный статусу признанных ассоциаций.

Вышеупомянутые методы юридического учредительства - это потенциальные направления для получения юридического признания для любой группы, является ли она религиозной по своей природе или нет. Четвертая возможность, исключительно для религиозных организаций, состоит в том, чтобы получить статус признанной религии. Большинство представительных религиозных меньшинств, такие, как мусульмане, мормоны, Свидетели Иеговы и буддисты использовали этот метод для получения юридического признания. Этот метод основан на законе, задуманном специально для групп с религиозными целями - закон п. 1159 от 1929 г., который управляет отправлением религий, регистрируемых в Италии. Закон п. 1159 устанавливает, что религиозные группы будут пользоваться теми же

преимуществами, что и группы с благотворительными и образовательными целями, включая важные налоговые привилегии в пользу регистрируемых религий.

Однако, этот закон подвергает заведения с религиозными целями более строгому контролю, чем признанные ассоциации, требуя санкционирования купли и продажи и предоставляя государственным властям право заменять административные органы ассоциаций государственным специальным уполномоченным и право аннулировать их решения. Кроме всех преимуществ и невыгод, связанных с этим положением закона, подтверждение юридического признания для религий согласно закону п. 1159 от 1929 г. имеет большое значение, потому что оно подтверждает религиозную природу признанного органа. Это создает основное предварительное условие для подачи заявления на соглашение, подобное конкордату, с Итальянским государством (с.8, раздела 3 Конституции). Как упоминалось раньше, шесть деноминаций, которые вступили в соглашения с Итальянским государством, больше не подчинены закону п. 1159 от 1929 г. Эти деноминации пользуются более благоприятными положениями закона, которые содержатся в их индивидуальных соглашениях.

Главная проблема в этой системе дифференциации уровней правовых статусов состоит в том, что она дает слишком много дискреционных полномочий общественным властям для решения вопроса о том, к какому правовому статусу следует отнести группу по Итальянскому закону. Религиозные общины не имеют неотъемлемого права заключать соглашение с правительством; правительство же имеет дискреционную власть определять, будет ли оно вступать в соглашение с данной религиозной группой. Нет никакого барьера для защиты от правительства, не должным образом использующего свою дискреционную власть для оказания предпочтения деноминациям по политическим соображениям. Та же критика применима и к признанию юридической правоспособности религиозной группы на основе закона п. 1159 - потому, что такое признание зависит от оценок, которые могли бы быть определены как "политические". В рассмотрении различных заявлений, исходящих от религиозных общин, был бы, вероятно, уместен соответствующий запас гибкости. Однако, недостаток определенной процедуры и несбалансированность власти провоцирует злоупотребление со стороны правительства.

б. Религия и школы.

В сфере образования имеется четкое различие между положениями закона, которые применяются к Католической церкви, и теми, которые применяются к другим деноминациям /21/. Конкордат 1984 г. предусматривает, что еженедельно два часа Католического религиозного образования будет преподаваться в детсадах и начальной школе и один час в средней школе. Никакое религиозное образование не вводится на университетском уровне. Государство несет полное финансовое бремя по обеспечению этого образования. Каждый год при записи ученики или их родители должны объявить, намереваются ли они принять участие в католических религиозных образовательных занятиях. Если ученики уклоняются,

они могут сосредоточиться на других предметах в течение обозначенного периода или же совсем уходить из школы на это время.

Преподаватели религиозного образования назначаются государственными органами образования по определению епархиального епископа. Они должны обладать определенными удостоверениями об образовании, которые являются доказательством их квалификаций в теологии и церковных дисциплинах. Кроме того, они должны признаваться соответствующей властью церкви, обычно епархиальным епископом, который дает письменное подтверждение, что они достаточно квалифицированы. Если это одобрение не предоставляется, власти государственной школы могут не назначить преподавателя. Если одобрение отзывается, преподаватель устраняется от дальнейшей профессиональной деятельности по этому предмету даже в течение учебного года.

Шесть деноминаций "государственного соглашения" могут посылать своих собственных преподавателей в государственные школы, если ученики, их родители или школьные органы запрашивают их. Школьные власти и представители церкви конфиденциально устраивают эти занятия, и деноминации должны соглашаться нести полное финансовое бремя. Между тем деноминации без формального государственного соглашения не имеют права посылать собственных представителей в государственные школы.

Контроль за религиозным образованием, содержащийся в конкордате 1984 г. и других шести соглашениях, представляет некоторые проблемы: (1) нет никакой конфиденциальности относительно деноминации, выбранной учеником; (2) на государство возлагается финансовое бремя католического религиозного образования, но не образования учеников других деноминаций; (3) занятия по религиозному образованию обеспечиваются в ответ на запросы учеников только тех деноминаций, которые заключили соглашение. Проблемы религиозного образования, однако, являются общими проблемами и они не могут быть устранены иначе, как фундаментальными решениями, что потребовало бы реформы всего Итальянского закона о церкви. Аналогичные проблемы возникают также во всех частях системы.

в. Финансирование религиозных общин

Система финансирования религиозных общин основана на двух принципах: предоставление сумм денег индивидуального подоходного налога религиозным организациям и наличие налоговых скидок для вкладов религиозным группам /22/. Итальянский закон требует, чтобы 0.8 % суммы подоходного налога размещались либо с религиозными, либо с социальными целями. Индивидуальный налогоплательщик может выбрать, отдастся ли его налог на религиозные цели или на социальные интересы. Социальные интересы включают экстраординарные меры против голода в мире, естественных бедствий, на помощь беженцам, сохранение культурных памятников и т.д.. Правительственные деньги, направляемые Католической церкви, используется для

потребностей богослужения населения, поддержки духовенства, на меры благотворительности в пользу национальных общин или общин стран третьего мира и др. Деньги могут также быть направлены одной из других шести деноминаций, которые подписали соглашение с Итальянским государством.

Названия религиозных общин, принимающих участие в системе финансирования, напечатаны на форме налоговой декларации, которую должен заполнить каждый налогоплательщик. Налогоплательщик делает свой выбор, подписываясь под названием любой одной из этих церквей или государства. Вся система ведется государством, которое собирает формы налоговой декларации и деньги от налогоплательщиков. Как только государство решило, сколько из 0.8 % должно быть ассигновано каждому юридическому лицу, государство передает им соответствующие деньги. Доход от лиц, которые не объявили свое предпочтение, распределяется среди различных получателей на процентном основании, определенном по остальному населению.

Второй принцип системы финансирования - возможность отвода от облагаемого налогом дохода, пожертвований вплоть до 2,000,000 лир Католическому центральному институту Поддержки духовенства, или другим деноминациям, которые вошли в соглашение с государством. Два канала финансирования, описанные выше, открыты также для шести деноминаций, которые подписали соглашение с Итальянским государством. Имеются, однако, определенные заметные особенности. Например, Христианский союз евангельских баптистов отказался принять участие в распределении 0.8 % от сумм подоходного налога. Союз еврейских общин также отклонил это, но вел переговоры о налоговой скидке для пожертвований в свою пользу вплоть до максимальной суммы в 7,500,000 лир (вместо 2,000,000, как предписано для других деноминаций). Другие четыре деноминации с соглашениями используют обе возможности. Вальдезианцы, Адвентисты и Пятидесятники решили - кроме отказа от своей доли из 0.8 % подоходного налога, эквивалентную "невыраженному выбору" лиц,- использовать эти доходы только для социальных и гуманитарных целей. Эти церкви придерживаются мнения, что финансирование церкви и поддержка духовенства должны опираться исключительно на пожертвования своих членов.

Новая система финансирования в целом лучше, чем предыдущая. До 1984 г. только Католическая церковь имела право требовать финансовой поддержки, и эта поддержка шла из общего бюджета государства. При той системе деньги, собранные со всех граждан, и т.ч. с членов других религиозных деноминаций, отдавали Католической церкви. Новая система устраняет эту несправедливость. Однако, имеются определенные фундаментальные характеристики существующих положений закона, которые могут породить проблемы, особенно в контексте религиозного образования. Особенно проблематичным является предварительное условие государственного соглашения для доступа к двум главным каналам финансирования церкви. Деноминации без формального соглашения исключены из каждой формы финансирования.

IV. ВЫВОДЫ

Итальянская версия церковно-государственных отношений представляет собой хороший пример достоинств и недостатков системы, в которой сотрудничество между государством и религиозными общинами реализовано через ряд соглашений.

С одной стороны, посредством конкордатов и *l'intese 0*, религиозные группы непосредственно принимают участие в формировании законов в областях собственного специфического интереса. В этом процессе они имеют возможность выразить свои потребности и предложить юридические решения, которые по их мнению могли бы удовлетворить эти потребности. В пределах определенных ограничений, правовая система, основанная на соглашениях, может вести к осуществлению большой свободы для каждой деноминации, поскольку религиозные общины не заключены в законодательные рамки, которые, будучи задуманными для всех деноминаций, не подходят полностью ни одной из них.

С другой стороны, эта система создает определенную степень неравенства среди религиозных общин. Такое неравенство могло бы быть приемлемым, если бы эти различия отражали различные характеристики каждой религиозной группы. Различные юридические правила не могут, однако, допускаться, если юридическое признание одной группы нарушает, пусть даже и косвенно, фундаментальные права, которые должны быть гарантированы каждой группе и каждому индивидууму, независимо от их религии.

Видный немецкий юрист и ученый в области права Ганс Кельзен был убежден, что должный прогресс общества следует из правильного сочетания свободы и равенства. Поддерживать баланс между этими двумя заповедями - вызов, который должна теперь встретить Итальянская система церковно-государственных отношений.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. См. JAVIER MARTINEZ-TORRON, *SEPARATISMO Y COOPERACION EN LOS ACUERDOS DEL ESTADO CON LAS MINORES RELIGIOSAS* (1994).

2. См. Jean Duffar, *Le regime constitutionnel des cultes* (Paris, November 18-19, 1994), в EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE RESEARCH, *THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE CHURCHES IN EUROPE* (будет опубликовано); J. VAN DER VYVER, *Legal Dimension of Religious Human Rights Constitutional Texts* (Atlanta, October 6-9, 1994), в RELIGIOUS HUMAN RIGHTS IN THE WORLD TODAY (будет опубликовано).

3. См. European Convention on Human Rights [E.C.H.R.] art. 9, § 1. Большинство западно-европейских конституций содержит аналогичные положения.

4. См., напр., E.C.H.R. art 9; COSTITUZIONE [Constitution] [COST.] art. 3 (Italy); LA CONSTITUTION [CONST.] art. 2 (France); CONSTITUCION [C.E.] art. 14 (Spain).

5. COST. art. 8 (Italy); WEIMAR CONSTITUTION art. 137 (включено в Германскую Конституцию или в "Grundgesetz" ("Основной Закон")); IR. CONST. art. 44.

6. См. GRUNDGESETZ [Constitution] [G.G.] art. 7 (F.R.G.); LA CONSTITUTION [BELG. CONST.] art. 127 (Belgium). Чаще аналогичные положения можно найти в неконституционных законах. См. EUROPEAN CONSORTIUM FOR CHURCH-STATE

RESEARCH, CHURCH AND STATE IN EUROPE: STATE FINANCIAL SUPPORT, RELIGION AND THE SCHOOL (1992); MARRIAGE AND RELIGION IN EUROPE (1993).

7. E.C.H.R. art. 9, § 2; COST. ass. 8 & 19 (Italy); GREECE CONST. art. 5.

8. Согласно Министру Внутренних Дел, Шарлю Паска, Франция является, вопреки такому сотрудничеству, "le seul Etat laic europe" ("единственным светским государством в Европе"). INAUGURATION DE LA MOSQUE DE LYON, ALLOCUTION DE MONSIEUR CHARLES PASQUA, (September 30, 1994).

9. W. Cole Durham, Jr., A Comparative Eramework for Analyzing Religious Liberty, in RELIGIOUS HUMAN RIGHTS IN THE WORLD TODAY (forthcoming date?).

10. См. GREECE CONST. art. 13, § 2; Kokkinakis v. Greece, 93 Eur. Ct. H.R. (Ser. A) at 260 (1998).

11. См. ARTURO CARLO JEMOLO, CHIESA E STATO IN ITALIA NEGLI ULTIMI CENTO ANNI (new ed. 1963) (дающем наилучший портрет итальянской церковно-государственной истории).

12. COST. art 19 (Italy), translated in The Constitution of the Republic of Italy, in (vol.?) CONSTITUTIONS OF THE COUNTRIES OF THE WORLD at 51 (Albert Blaustein & Gilbert H. Flanz eds., 1987).

13. COST. art. 19, translated in Constitutions of Italy, supra note 12, at 48.

14. *Ib.*

15. См. It. Cost. art. 7, § 1; *ib.* art. 8, § 2.

16. Мусульмане и свидетели Иеговы являются соответственно второй и третьей наибольшими по числу приверженцев религиозными общинами в Италии.

17. См. GIANNI LONG, LE CONFESIONI RELIGIOSE "DIVERSE DALLA CAVFOLICA" (1991).

18. См. CODICE CIVILE [C.C.] arts. 36-38 (Italy) (the Italian Civil Code).

19. C.C. arts. 14-35.

20. См. C.C. art. 17.

21. См. GIUSEPPE DALLA TORRE, LA QUESTIONE SCOLASTICA NEI RAPPORTI FRA STATO E CHIESA (1988) (обсуждается обучение религии в государственных школах).

22. См. GIUSEPPE VEGAS, SPESA PUBBLICA E CONFESIONI RELIGIOSE (1990).