

脱欧对英国宗教“硬治理”的影响探析

潘文

摘要: 脱欧对英国产生了多方面的影响,其对英国宗教“硬治理”的影响尤其值得关注。该问题的实质是探讨欧盟关于宗教事宜的法律法规如何在何种程度上对英国相关的宗教法律的制定和发展产生影响。欧盟基础性法律法规对英国宗教“硬治理”并未产生实质性影响,但欧盟派生性法律法规,特别是涉及宗教事宜的指令,对英国宗教“硬治理”影响显著。脱欧后英国宗教“硬治理”所受影响主要表现在,英国将失去欧盟派生性法律法规对英国国内宗教法律发展所提供的方向、框架和动力。

关键词: 欧盟; 英国脱欧; 宗教“硬治理”; 欧盟法律

中图分类号: D814.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2020) 05-0121-07

2020年1月9日,英国议会下院以330票赞成、231票反对的表决结果通过《脱欧协议法案》^①。1月30日,欧盟正式批准英国脱欧。1月31日晚,英国正式脱离欧盟,成为史上第一个退出欧盟的国家。这样,从2016年6月23日英国全民公投开始的脱欧之战取得了决定性的成果。英国脱欧无疑将对英国与欧盟双方产生重大影响,从1973年1月1日加入欧共体开始,英国已经接受了长达47年的欧洲区域一体化组织的超国家治理,欧盟法律法规涉及英国社会的方方面面,对英国的内部治理也产生了不同程度的影响。1月31日以后,双方将进入为期11个月的过渡期,并就未来各领域的关系进行谈判。根据《脱欧协议法案》规定,过渡期于2020年12月31日结束,过渡期间英国失去欧盟成员国资格,但仍需遵守欧盟规则、缴纳欧盟预算费用。^②虽然英国与欧盟的谈判进程及谈判结果受多方因素的影响,具有不确定性,然而可以肯定的是,英国脱离欧盟后,先前属于欧盟治理范围、受欧盟法律管辖或影响的领域肯定会受到影响甚至严重冲击,因为成员国脱离欧盟后将不再受欧盟条约以及法律法规的规范、制约。《脱欧协议法案》也言明,过渡期结束后,欧盟法律法规将不再适用于英国。^③

作为区域一体化的典范,欧盟的超国家治理可分为“硬治理”(hard governance)和“软治理”(soft governance)。“硬治理”指“基于成文法规、由单一治理主体实施的、以外部强制为主要方式的治理”;“软治理”指“基于成文或不成文的约定、由多个治理主体实施的、以客体的内在认同和自我约束为主要方式的治理”,强调公民和公民社团的社会参与,以开放协调模式为主要形式。^④“软治理”和“硬治理”界定了欧盟治理模式的两端,形成了法律约束力由弱到强的“软-硬连续体”

作者简介: 潘文,四川大学外国语学院讲师(成都 610207)

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“民族宗教与国家治理问题研究”(15ZDB123)

① See “European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020,” <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents>, 2020-2-12.

② 参见相关新闻报道,如《讨论“英国脱欧”,我们陷入了哪些误区?》, <http://www.bjnews.com.cn/culture/2020/02/12/688262.html>, 2020年2月12日。

③ See “European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020,” <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents>, 2020-2-12.

④ 高奇琦《公共权力与欧盟的软治理》,《欧洲研究》2011年第3期,第40-41页。

(soft-hard continuum) 治理模式。^① 在此研究背景下, 欧盟的宗教治理也可分为“硬治理”和“软治理”, 宗教“硬治理”就是欧盟通过制定、实施相关法律对宗教信仰、宗教组织及与宗教相关的事宜进行规定, 并产生影响。^② 脱欧对英国宗教“硬治理”将会产生何种影响? 该问题的实质是探讨欧盟法律中有关宗教治理的具体规定及其对英国相关宗教法律制定和发展的影响, 包含三个方面: 第一, 脱欧前欧盟宗教“硬治理”是如何及在何种程度上对英国产生影响的? 第二, 脱欧对英国宗教“硬治理”会带来哪些冲击和挑战? 第三, 产生这些影响、冲击和挑战的根源是什么?

英国脱欧问题已引发了各种大讨论, 但主要集中于脱欧可能会导致的政治、经济、军事或外交后果,^③ 较少关注社会、文化或宗教层面。2019年底英国大选, 首相鲍里斯·约翰逊及其所在的保守党的竞选宣言强调了脱欧后英国与欧盟在六方面的关系变化, 第一要点就是“英国将收回对本国法律的控制权”。^④ 由此, 探讨脱欧对英国宗教“硬治理”的影响, 不仅将为我们理解英国脱欧问题提供政治、经济、外交之外的另一个视角, 也将为脱欧对英国法律的影响提供一个实证研究。

一、宗教“硬治理”的实质: 法律化

“宗教治理”意味着“某种来自外面或上面(私人或半公共与公共的层次)或通过自我监管(民主的宗教集会、非正式的宗教网络、协会和团体)的监管能力”,^⑤ 其目标在于如何“实现一种矛盾的自我转化, 即将宗教从排他性的抵抗(protest)关系引向制度性的参与(participation)关系, 从而使不同的宗教身份和价值观在一个多元主义的基础上和平共处”。^⑥ 欧盟的宗教治理通过“硬治理”和“软治理”两种模式来实现, 其中“硬治理”是借助欧盟法律法规的“欧洲化”而旁及宗教事务, 典型代表有《欧盟基本权利宪章》(*Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2000, 2007)、《欧盟种族平等指令》(*Racial Equality Directive*, 2000)和《欧盟就业平等指令》(*Employment Equality Directive*, 2000)等。欧盟宗教“硬治理”的本质就是法律化。

(一) 欧盟法律与英国的关系

总体而言, 欧盟法律由两部分构成。第一, 基础性的法律规范(primary law), 包括: (1) 各大共同体、欧盟的成立条约及修改条约; (2) 条约的各个附件以及附加议定书; (3) 欧盟法律的一般法律原则和基本权利标准; (4) 签订的国际公法条约。这类基础性法律条文属于“宪法性文件”, 具有直接适用效力, 不需要成员国转化为国内法律。第二, 派生性的法律规范(secondary law), 这类法律根据欧盟条约中设定的原则和目标而来, 有四种类型: (1) 条例(regulation), 直接适用于各个成员国, 具有完整的约束力和普遍的法律效力, 对各成员国及其公民具有直接适用效力, 不需要转化为国内法律; (2) 指令(directive), 要求欧盟成员国达到一定的结果, 但由各成员国自行决定以何种方式实现, 指令对成员国不具有直接适用效力, 不能对个体直接设定权利义务, 但指令的内容须在

① Sebastian Oberthür, “Hard or Soft Governance? The EU’s Climate and Energy Policy Framework for 2030,” *Politics and Governance*, Vol. 7, No. 1, 2019, pp. 17–27.

② 张崇富 《宗教治理: 欧盟治理的难题》, 《欧洲研究》2013年第2期, 第69–87页。

③ 如孙兴杰 《英国脱欧成功了下一步呢》, 《中国青年报》2020年2月5日, 第002版; 蒋华栋 《“全球化的英国”脱欧之后的几个未知数》, 《经济日报》2020年2月5日, 第010版; David Howarth and Lucia Quaglia “Brexit and the Battle for Financial Services,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 8, 2018, pp. 1118–1136; Sylvia de Mars, Colin Murray, Aoife O’Donoghue and Ben Warwick, *Bordering Two Unions: Northern Ireland and Brexit*, Bristol: Policy Press, 2018.

④ *Get Brexit Done Unleash Britain’s Potential*, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019, https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf, p. 5.

⑤ Veit Bard, *Secularism or Democracy: Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, p. 50. 转引自张崇富 《宗教治理: 欧盟治理的难题》, 《欧洲研究》2013年第2期, 第69页。

⑥ 刘义 《宗教与全球治理: 一个跨宗教的比较视角》, 《世界宗教研究》2010年第3期, 第23页。

设定的时间期限内转化为国内法；(3) 决定 (decision)，对象是特定的成员国或是个体 (自然人或法人)，对接受决定者具有全面、直接的约束力；(4) 建议和意见 (recommendation and opinion)，不具有任何法律约束力，成员国法院在审理案件时可作为参考。^① 欧盟法律是法律欧洲化、区域化的突出表现，也是欧洲区域一体化的内在要求，由于各成员国之间的差异，欧盟推行和落实欧盟法律主要通过两种协调方式实现：一是以条例的方式直接实现，即要求欧盟法律在成员国“直接适用”；二是以指令的方式间接实现，即各成员国根据自身立法程序和实际情况，将指令内容转化到各自国内法律中。欧盟法律不仅规定了欧盟成员国的有关权利和义务，还对成员国公民的基本权利和义务做出了直接规定。

英国作为欧洲区域一体化组织的一员，欧盟法律对其也有巨大影响。虽然传统上“英国国内的法庭是不会认可执行条约或其他国际公约中的条款的，除非这些条款已经明确地进入国内法律或已经反映在英国的普通法当中”，但在1972年《欧洲共同体法》(European Communities Act)生效之后，英国须承认欧共体法律及法院的判决，并应以符合欧共体法律的方式适用或解释法律。^② 因而上述欧盟法律与成员国的关系同样适用于英国。

(二) 脱欧条款对英国的制约

2009年生效的《里斯本条约》(Treaty of Lisbon)第49A条，也就是新《欧洲联盟条约》(Treaty on European Union)第50条首次对成员国退盟做出了规定：(1) 任何成员国均可根据本国的宪法要求决定退出欧盟；(2) 决定退出欧盟的成员国应就此意向通知欧洲理事会，脱欧谈判及其协议应根据《欧盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)第188条第3款进行；(3) 自脱欧协定生效之日起，欧盟条约不再适用于该国，如若在通知欧洲理事会后两年内未达成脱欧协议，欧盟条约也不再适用于该国，除非欧洲理事会与该成员国一致同意延长该期限。这表明：第一，只要不触发《欧洲联盟条约》第50条，英国就没有启动正式脱欧程序，英国还是欧盟成员国，受欧盟法律制约；第二，在脱欧协定生效之前，欧盟法律仍然对英国有效；第三，如若启动脱欧程序两年后还未达成脱欧协议，英国则会自动退出欧盟，除非欧盟其他27国与英国一致同意延长谈判。在谈判延长的情况下，直至协议达成之前，欧盟法律对英国依然有效。脱离欧盟后，英国议会必须取消1972年的《欧洲共同体法》，开始执行与欧盟27国达成的新协议。

2017年3月29日，英国政府宣布启动《欧洲联盟条约》第50条，正式开启脱欧程序，2020年1月通过的《脱欧协议法案》及其规定的过渡期就是英国与欧盟双方“拉锯战”谈判的结果。但是2020年1月31日的脱欧并不是终点，双方须在过渡期内就未来贸易、渔业、航空业、医药、安全等各领域的关系进行谈判。具体而言，退出欧盟后，前述的欧盟基础性的法律规范及派生性的法律规范都将对英国失效，如果英国希望保持某项立法，则必须以替代立法安排填补这一空缺。但已执行的欧盟指令例外，因为其内容已转化到英国法律中，成为英国法律的一部分，除非英国议会将其废除。^③

二、欧盟法律及脱欧对英国宗教“硬治理”的具体影响

(一) 脱欧前后欧盟基础性法律规范对英国宗教“硬治理”的影响

欧盟涉及宗教治理的基础性法律规范有两部。一是《欧洲联盟条约》，其第10条明确规定欧盟

^① 对欧盟法律的介绍、解释和说明参见“The ABC of European Union Law,” <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-67329917>, 2020-2-12。

^② 马克·希尔、拉塞尔·桑德伯格、诺曼·多伊《英国的宗教与法律》，隋嘉滨译，北京：法律出版社，2014年，第2、77页。

^③ 该部分论述参考了张彤教授2016年6月29日在四川大学第二届“欧盟研究”师资培训班的讲座“欧盟法的形成及其运行——兼对英国脱盟法律问题的探讨”，特此致谢。对于脱欧前后及过渡期内英国与欧盟法律关系的详细说明参见<http://www.legislation.gov.uk/eu-legislation-and-uk-law>, 2020-2-12。

反对基于性别、种族或民族、宗教或信仰、残疾、年龄或性取向的各种歧视;此外还有第13条、第17条第1款、第19条第1款均提及宗教事宜。这些宏观层面的规定并不指向具体的操作,因而成员国在具体实施时享有很大的自主空间和裁量权。二是《欧盟基本权利宪章》(以下简称《宪章》),其第10条规定了“思想、良心和宗教自由”:(1)人人有思想、良心和宗教自由的权利。此项权利包括改变宗教或信仰,并在礼拜、传播教义、举行仪式和遵守教规的过程中彰显宗教或信仰的自由;(2)拒服兵役的权利得到承认,按照管辖行使这一权利的国家法律执行。此外,《宪章》第21条还禁止任何形式和基于任何理由的歧视,包括基于宗教或信仰的歧视。需要指出的是,英国和波兰两国获得了对《宪章》条款的部分“豁免”,^①特别是在劳工权利方面,以免与其国内法律相抵触,这使得英国在《宪章》规定的基本权利、自由和原则方面获得了更多的自由裁量权,包括宗教和信仰事宜。如果英国退出欧盟,欧盟的条约和《宪章》将自动失去对英国的约束力;而鉴于英国对《宪章》的部分“豁免”,英国较之其他欧盟成员国一直享有很大的自主权,凡是《宪章》规定的基本权利、自由和原则与英国国内立法相抵触的,都以英国的国内法为准,因而脱欧前后英国对自身宗教事宜的权限并无实质性差别。综上,从基础性法律规范方面来看,退出欧盟不会对英国的宗教“硬治理”产生本质影响。

(二) 脱欧前后欧盟派生性法律规范对英国宗教“硬治理”的影响

在派生性的法律规范中,有三部指令形式的法律以及个别条例和决定对英国宗教“硬治理”产生了重要影响,^②它们对脱欧后英国宗教“硬治理”的影响和冲击各不相同,下文将对此进行具体分析。

1. 反宗教歧视指令

《欧盟就业平等指令》(Council Directive 2000/78/EC,以下简称《平等指令》)禁止在雇佣关系中基于宗教或信仰、残疾、年龄、性取向直接或间接的歧视,据欧盟委员会官方公布的信息,目前英国共有27项立法涉及实施该指令内容(包括在2000年11月27日该指令生效前制定的与该指令内容相关的立法)。^③其中2000年以来,英国以《平等指令》为依据制定了以下国内法律:(1)《就业平等(宗教信仰)条例》,2003;(2)《独立学校(宗教学校教师聘任)条例》,2003;(3)《就业平等(宗教信仰)条例》(修订),2003;(4)《公平就业和待遇条例(北爱尔兰)》(修订),2004;(5)《平等机会法(直布罗陀公报)》,2006;(6)《公平就业和待遇条例(北爱尔兰)》(修订),2015。^④2008年,欧盟委员会在《平等指令》的基础上推出了一项新的指令草案,其目标是把《平等指令》规定的反歧视拓展到雇佣关系之外,即试图在劳动力市场之外(包括与公众相关的社会保障、医疗卫生、教育等领域以及公众可获取的商品和服务比如住房等方面)实现人与人之间的平等对待。^⑤不过直到2020年4月,该指令草案还处在欧盟立法程序的讨论中。^⑥

如果英国退出欧盟,上述六部由指令转化而来的国内法律将继续有效,而新指令是否对英国继续有效则由英国的脱欧进程决定,如果新指令在英国正式退出欧盟之前生效,那么该指令仍对英国有约束力,英国需转换为国内立法。值得一提的是,2014年欧盟委员会发布了《欧盟委员会工作人员工

① 对于英国和波兰“豁免”的具体规定参见《里斯本条约》的附加议定书(Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom)。

② 马克·希尔、拉塞尔·桑德伯格、诺曼·多伊《英国的宗教与法律》,第77-78页。派生性法律规范中的“建议和意见”对欧盟成员国不具有法律约束力,因此本文不予讨论。

③ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/NIM/?uri=CELEX:32000L0078>, 2020-2-12.

④ 上述法律都可在英国政府官网(<http://www.legislation.gov.uk/>)检索到。

⑤ See “Proposal for a Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation { SEC (2008) 2180 } { SEC (2008) 2181 } /* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140* /,” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52008PC0426>, 2020-2-12.

⑥ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/HIS/?uri=CELEX:52008PC0426>, 2020-4-12.

作文件》，对《平等指令》的实施情况进行了总结报告，其中发现，到文件发布时为止，欧盟法院还从未受理过任何与宗教或信仰歧视相关的案件。与之相对，由欧洲委员会（Council of Europe）根据《欧洲人权公约》^①建立起来的欧洲人权法院（European Court of Human Rights）却受理了许多涉及思想、良心和宗教自由的案件，其中一些案件涉及就业和雇佣过程中由于宗教原因产生的歧视，显然这些案件也涉嫌违反《平等指令》，可由欧盟法院受理。^②当事人选择向欧洲人权法院而非欧盟法院申诉说明了两点：一方面，在就业和雇佣关系中发生与宗教和信仰有关的歧视案件时，欧盟成员国的当事人习惯于从《欧洲人权公约》而非欧盟法律中寻求帮助依据；另一方面，这意味着英国退出欧盟后，对基于宗教或信仰的歧视诉讼将不受影响：欧洲人权法院将一如既往地运作。再加上前述英国对《宪章》部分条款的豁免，脱欧前后，英国国内针对基于宗教或信仰歧视的诉讼并无实质差异。

2. 对宗教信仰等个人信息和数据资料做出保护的指令和决定，以及取代二者的新条例、新指令

欧盟法律对数据资料和个人信息的保护也包括了对宗教信仰信息的保护。1995年欧盟《对个人数据的处理和对此类数据自由流动的保护指令》（Directive 95/46/EC，以下简称《数据保护指令》）规定，成员国应禁止处理暴露种族或民族、政治观点、宗教或哲学信仰、工会会员资格的个人资料以及涉及健康或性生活的数据。目前，英国有两项立法源于该指令：1998年的《数据保护法》（Data Protection Act）和2004年的《数据保护法》（Data Protection Act），二者明确规定个人宗教信仰等为敏感个人数据。^③2008年欧盟《理事会框架决定：在刑事合作方面对个人数据的保护》（Council Framework Decision 2008/977/JHA，以下简称《框架决定》）规定，只有当绝对必要且成员国法律提供了足够的保障措施时，“处理暴露种族或民族、政治观点、宗教或哲学信仰、工会会员资格的个人资料以及涉及健康或性生活的数据”才能被允许；对于任何违反《框架决定》规定的行为，成员国必须建立起有效、适度 and 劝诫性的处罚机制。^④2012年1月，为了适应数字化时代，欧盟委员会提出改革欧盟的数据保护措施，其结果是2016年5月，欧盟出台了新的条例和指令，以分别取代先前的《数据保护指令》和《框架决定》。

英国退出欧盟后，之前的几部法规将会失效：第一，在欧盟《数据保护指令》指导下制定的两部《数据保护法》（1998，2004）仍将有效；第二，2008年欧盟《框架决定》将失去效力，同时英国为执行该决定而建立的调查、干预制度及惩处机制，也将随之失效，除非英国将之保留；第三，2016年欧盟出台的新条例和新指令亦将失效，不过在脱欧成功之前，2018年英国在该指令的约束下，已出台了三部相关国内立法。^⑤显然，英国脱欧实际进程影响着欧盟现行法律法规对英国约束力的时间期限，并且脱欧谈判达成的新协议对目前欧盟法律法规的对接和安排也将重新定义英国与欧盟的关系。从脱欧进程来看，新协议肯定受多种（未知）因素影响，具有非常大的不确定性，从而也不能完全排除欧盟法律继续影响英国宗教“硬治理”的可能性。

3. 允许根据宗教仪式要求宰杀动物的指令和条例

欧盟法律允许出于特定的宗教仪式要求，在宰杀牲畜前不必令其昏迷，^⑥1993年出台的《宰杀动

① 《欧洲人权公约》是《欧洲保护人权和基本自由公约》（*The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1950）的简称，其缔约组织是欧洲委员会，它独立于欧盟之外，包含47个成员国，脱欧并不会对欧洲人权法院的裁定产生任何影响。<https://www.britannica.com/topic/Council-of-Europe>, <https://www.britannica.com/event/European-Convention-on-Human-Rights-Europe-1950>, 2020-2-12。

② See “Commission Staff Working Document Annexes to the Joint Report on the Application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC),” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN>, 2020-2-12。

③ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/NIM/?uri=CELEX:31995L0046>, 2020-2-12。

④ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32008F0977>, 2020-2-12。

⑤ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32016L0680&qid=1575210079399>, 2020-2-12。

⑥ 马克·希尔、拉塞尔·桑德伯格、诺曼·多伊《英国的宗教与法律》，第78页。

物保护指令》(Council Directive 93/119/EC) 对此做出了规定。^① 根据《宰杀动物保护指令》的要求,英国1995年实施了《动物福利(屠宰或杀死)条例》,明确规定保护动物福利,包括让动物免受宰杀时的痛苦,但通过某种宗教手段屠宰动物例外。^② 这里的某种宗教具体是指犹太教和伊斯兰教。这无疑是尊重个别宗教信仰生活方式的重要举措。1993年的《宰杀动物保护指令》为宰杀动物时保护动物权益建立起了通用的最低尺度,然而鉴于社会的飞速发展,且成员国转化指令为国内法律的情况各异,欧盟认为有必要对该指令做出实质性修改,通过条例的方式统一对成员国的规定,由此在2009年制定了《宰杀动物保护条例》。新条例尊重各成员国对宗教宰杀做出的规定,并对宗教宰杀实行了一定程度的权利下放,其结果是新条例尊重《欧盟基本权利宪章》第10条对宗教信仰自由的规定:在礼拜、传播教义、举行仪式和遵守教规过程中彰显宗教或信仰的权利。

英国退出欧盟后,之前的几部法规效力将改变:首先,在1993年欧盟指令下制定实施的1995年《动物福利(屠宰或杀死)条例》将仍然有效,而欧盟2009年制定、2013年正式实施的《宰杀动物保护条例》则会失去效力,^③ 不过鉴于新条例在宗教宰杀方面的权利下放,也即由各成员国自行决定其宗教宰杀政策,脱欧对英国在宗教宰杀方面的规定没有任何影响。其次,新条例尊重《欧盟基本权利宪章》第10条对宗教信仰自由和权利的规定,该规定源于《欧洲人权公约》第9条,英国退出欧盟后,《宪章》效力失效,然而《欧洲人权公约》的规定已内化为英国《人权法》(*Human Rights Act*, 1998),因为《欧洲人权公约》的规定仍然有效,英国退出欧盟总体上对于宗教信仰自由和权利没有法律影响。英国《人权法》赋予了英国国内法院直接实施《欧洲人权公约》规定的权利,包括第9条所规定的宗教信仰自由和权利,《欧洲人权公约》的部分规定经《人权法》进入英国法律,成为英国国内法的一部分。^④ 这表明了英国宗教“硬治理”受到多维因素影响。

三、结 论

第一,欧盟法律中的基础性法律规范和派生性法律规范对英国宗教“硬治理”产生了不同程度的影响。基础性法律规范对英国宗教“硬治理”主要是宏观层面的方向性引导,并没有规定实质性的具体操作方案,再加上英国对《欧盟基本权利宪章》的部分“豁免”,其在《宪章》规定的基本权利、自由和原则方面获得了更多的自由裁量权,因而基础性法律规范对英国宗教“硬治理”的影响非常有限。相比较,派生性法律规范对英国宗教“硬治理”产生了重大影响,特别是英国根据欧盟指令,例如《平等指令》《数据保护指令》《宰杀动物保护指令》等,转化而来的有关宗教事宜的法律。这些法律对英国反对宗教歧视、保护宗教信仰信息、尊重特定宗教信仰的生活方式等方面发挥了显著的作用。

第二,脱欧之后,基础性法律规范和派生性法律规范对英国宗教“硬治理”的影响也会有不同变化。基础性法律规范方面,欧盟条约和《欧盟基本权利宪章》将自动对英国失效,但由于英国原本就对《宪章》部分“豁免”,再加上欧盟法律之外的《欧洲人权公约》还将继续发挥作用,且该公约的部分规定已转化为英国国内立法(《人权法》),因而包含有《宪章》在内的欧盟条约在脱欧前后对英国宗教“硬治理”的影响并无实质性改变。但在派生性法律规范方面,脱欧将对英国宗教“硬治理”产生重大影响。具体而言,脱欧后:(1) 欧盟的条例、指令、决定将对英国失效,当然过渡期除外;(2) 英国根据指令制定的国内法律仍然有效,除非议会废止;(3) 英国可保留在欧盟法律指导下成型的制度和机制。不过,在处理就业和雇佣关系中有关宗教和信仰的歧视案件时,当事人

① <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1490607171630&uri=CELEX:32009R1099>, 2020-2-12.

② <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/1995/731/made>, 2020-2-12.

③ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31993L0119>, 2020-2-12.

④ 马克·希尔、拉塞尔·桑德伯格、诺曼·多伊《英国的宗教与法律》,第28页。

习惯从《欧洲人权公约》而非欧盟法律中寻求依据、向欧洲人权法院而非向欧盟法院申诉，因此基于宗教或信仰的歧视诉讼基本不受脱欧影响。总体而言，脱欧后，英国将不再受欧盟法律的制约，从而也将失去欧盟条约、条例、指令和决定提供的发展方向、框架和动力，这也是脱欧对英国今后整体发展的影响之一。欧盟作为一个超国家组织，其内部使用统一法律有助于简化规定、去除碎片化发展和昂贵的行政负担，而脱欧后的自主发展显然将导致英国与欧盟在某些技术处理和规范等层面的“不可通约性”。对英国某些非基督教团体来说，“上级机关”（即欧盟立法机关等超国家机构）的存在可弥补英国国内对少数群体权利保护的不足，留欧显然比脱欧对保护宗教自由和信仰更有利。^①

上述两点表明，脱欧会对英国宗教“硬治理”产生重大影响，但不会造成本质变化。追溯这些影响的根源，主要有三方面原因，这三方面原因也折射出了欧盟与英国在宗教“硬治理”方面的实际关系、治理逻辑和特点：（1）欧盟对宗教事务采取辅助性原则进行解释（《里斯本条约》第16条C款有具体规定），由此“宗教事务首先是成员国内部及其国内法上的事务”，^②成员国对此享有充分的自主权和裁量权；（2）脱欧后《欧洲人权公约》和欧洲人权法院将继续发挥作用，也即英国宗教“硬治理”还受其他非欧盟组织和法律的影响，欧盟并非唯一外部影响因素；（3）英国在宗教法律发展方面有独立于欧盟之外、自主发展的传统。

The Impact of Brexit on British Religious “Hard Governance”

Pan Wen

Abstract: Brexit has exerted its influence on nearly all aspects of the UK, and its impact on British religious “hard governance” is particularly worthy of attention. This research aims to explore how and to what extent EU laws and regulations on religious matters have influenced the formulation and development of religious laws in the UK. As regards primary law, the EU’s religious “hard governance” has been exercising very limited unsubstantial influence on British religious “hard governance”, but EU’s secondary law, EU Directive related to religious matters in particular, has been making a significant impact on British religious “hard governance”. Therefore, Brexit will have a significant impact on British religious “hard governance”, mainly reflected in the fact that the UK is going to lose the specific guidance and promotion from EU secondary law, and lose the development direction, framework and motivation provided by original EU supranational law, including EU Treaties, Regulation, Directive and Decision.

Key words: European Union, Brexit, religious “hard governance”, EU laws

（责任编辑：史云鹏）

^① 周少青 《穆斯林群体是英国“留欧”的不二坚守者》，《中国民族报》2016年6月21日，第005版。

^② 马克·希尔、拉塞尔·桑德伯格、诺曼·多伊 《英国的宗教与法律》，第76页。