

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
23 December 2015  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Тридцать первая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе  
религии или убеждений****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнера Билефельдта, подготовленный в соответствии с резолюцией 22/20 Совета. В докладе Специальный докладчик анализирует связь между правом на свободу религии или убеждений и правом на свободу мнений и их свободное выражение. В противоположность ошибочному представлению о предполагаемом противостоянии этих прав друг другу он указывает на глубокие аналогии нормативного порядка между статьями 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Он также рассматривает практический эффект от взаимодействия права на свободу религии или убеждений и права на свободное выражение мнений. Взаимоусиливающее воздействие обоих прав особенно применимо в контексте борьбы с нетерпимостью, стереотипизацией, дискриминацией и подстрекательством к ненависти на основе религии или убеждений.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение . . . . .	3
II. Два тесно взаимосвязанных права: право на свободу религии или убеждений и право на свободу мнений и их свободное выражение . . . . .	4
A. Структурное сходство . . . . .	5
B. Необходимость коммуникационной свободы при осуществлении резолюции 16/18 Совета по правам человека . . . . .	11
C. Проблемные ограничения . . . . .	19
III. Выводы и рекомендации . . . . .	23
A. Выводы . . . . .	23
B. Рекомендации . . . . .	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнером Билефельдтом в соответствии с резолюцией 22/20 Совета по правам человека.

2. Обзор деятельности Специального докладчика в период с 1 августа 2014 года по 31 июля 2015 года представлен в его промежуточном докладе (см. документ A/70/286, пункты 4–11). Кроме того, в период с 31 августа по 9 сентября 2015 года Специальный докладчик посетил Бангладеш; он также представил Генеральной Ассамблее на ее семидесятой сессии в октябре 2015 года свой ежегодный доклад, в котором была выделена тема прав ребенка и его родителей в области свободы религии или убеждений.

3. Специальный докладчик принял участие в региональной Конференции по вопросу о свободе религии или убеждений в Юго-Восточной Азии, которая прошла в Бангкоке с 30 сентября по 1 октября 2015 года и в ходе которой представляющие различные заинтересованные стороны участники из государств – членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) обязались защищать и поощрять свободу религии или убеждений всех людей<sup>1</sup>. Кроме того, 7 и 8 октября 2015 года он провел в Никосии региональную конференцию по теме расширения трансграничных коммуникаций, в ходе которой религиозные лидеры, законодатели и правозащитники из расширенного региона Ближнего Востока и Северной Африки обсудили пути укрепления сотрудничества в области трансграничных коммуникаций и его поощрения в целях предотвращения религиозного насилия.

4. В настоящем докладе основное внимание уделено связи между правом на свободу мысли, совести, религии или убеждений<sup>2</sup> и правом на свободу мнений и их свободное выражение. Изложив некоторые систематические наблюдения, касающиеся структурного сходства этих двух прав, Специальный докладчик исследует их взаимодействие в процессе осуществления резолюции 16/18 Совета по правам человека о борьбе с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией, дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений, учитывая также важные положения, сформулированные в Рабатском плане действий<sup>3</sup>. Он с критических позиций рассматривает ограничительные меры, в том числе уголовное законодательство, которые отрицательно воздействуют на оба права, излагает практические выводы и предлагает рекомендации различным заинтересованным сторонам.

<sup>1</sup> См. <http://www.icj.org/faith-based-and-other-groups-commit-to-strengthen-freedom-of-religion-or-belief-in-southeast-asia/>.

<sup>2</sup> Далее именуемый «свобода религии или убеждений».

<sup>3</sup> Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой и религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию был принят в Рабате 5 октября 2012 года (см. документ A/HRC/22/17/Add.4, приложение).

## II. Два тесно взаимосвязанных права: право на свободу религии или убеждений и право на свободу мнений и их свободное выражение

5. В рамках политических дискуссий, правовых дебатов и интервью журналистам Специальный докладчик регулярно слышит вопросы о взаимосвязи между свободой религии или убеждений и свободой мнений и их выражения. Зачастую за этими вопросами просматривается скептицизм. Как представляется, при этом презюмируется плохая совместимость этих двух прав. Например, вопрос о том, как можно сочетать свободу религии или убеждений и свободу выражения мнения, своей формулировкой отражает представление о двух правах как противоположных друг другу по своей сущности. В основе такого представления, как можно предположить, лежит мысль о том, что если свобода выражения мнений позволяет вести свободную и открытую дискуссию, в том числе использовать сатирическую провокацию и карикатуры, которые могут быть для кого-то оскорбительными, то в противоположность этому ссылки на свободу религии или убеждений более вероятны, когда имеет место критика выходящих за всякие рамки провокаций, имеющих отношение к вопросам религии. Одним словом, если свобода выражения мнений воспринимается как «зеленый свет» всякого рода провокациям, то свобода религии или убеждений рассматривается в качестве «сигнала стоп» для провокации, или по меньшей мере такое складывается впечатление.

6. В совместном докладе от 2006 года предыдущий Специальный докладчик подчеркнул, что «свобода религии прежде всего наделяет правом действовать в соответствии с канонами собственной религии, однако не предоставляет верующим права на защиту их религии от всех негативных высказываний»<sup>4</sup>. Это разъяснение имеет важное значение. Свобода религии или убеждений представляет собой право на «свободу», и это качество влечет за собой тесную связь с другими правами на свободу, в том числе на свободу мнений и их свободное выражение. Кроме того, в числе различных аспектов, охватываемых свободой религии или убеждений, неотъемлемыми ключевыми аспектами являются права на свободную личную ориентацию и свободное коммуникационное взаимодействие с другими, что указывает на положительную взаимосвязь с правом на свободу мнений и их свободное выражение. В значительной степени оба права имеют одинаковую направленность, хотя каждое обладает только ему присущими характеристиками. В статьях 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах просматриваются глубокие аналогии их правовых определений.

7. Общей чертой обеих статей является безусловная защита *forum internum* – внутреннего мира мыслей и убеждений человека, а критерии определения ограничений в отношении их внешних проявлений, т.е. *forum externum*, очень схожи. Таким образом, имеются веские основания заключить, что права на свободу религии или убеждений и на свободу выражения мнений не противоположны друг другу, а в общем то вполне схожи по духу и по определению. Однако такая позитивная взаимосвязь не исключает конфликтов в конкретных случаях, поскольку на стыке этих двух прав могут время от времени возникать спорные вопросы.

8. Позитивная взаимосвязь между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнений не является исключительно теоретическим постулатом. Гораздо более важно то, что два права взаимно усиливают друг друга на практике. Этим пониманием следует также руководствоваться в процессе осуществления резолюции 16/18 Совета по правам человека о борьбе с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией,

<sup>4</sup> См. документ A/HRC/2/3, пункт 37.

дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений, в которой подробно рассматриваются оба эти права.

9. Что касается свободы религии или убеждений, то государствам следует создавать благоприятные условия, с тем чтобы каждый человек имел возможность пользоваться этим правом без страха и дискриминации. Это требует, в частности, принятия мер по искоренению всех форм нетерпимости, стигматизации и негативных стереотипных представлений о людях на основании их религии или убеждений, а также принятия эффективных стратегий по предотвращению актов насилия или подстрекательства к нему в соответствии с резолюцией 16/18. Хотя в некоторых случаях для этого может потребоваться ограничение свободы выражения мнений в соответствии с критериями для установления таких ограничений, предусмотренными в пункте 3 статьи 19 и в пункте 2 статьи 20 Пакта, право на свободу выражения мнений прежде всего обеспечивает наличие позитивных предпосылок для борьбы с нетерпимостью путем содействия разработке коммуникативных стратегий противостояния ей в самом широком смысле этого слова, таких как публичное осуждение подстрекательства к ненависти и публичные проявления поддержки в отношении затрагиваемых лиц или групп.

10. Взаимосвязь между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнений была также довольно подробно рассмотрена в Рабатском плане действий, в котором отражены результаты работы цикла региональных рабочих совещаний, проведенных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в 2011 и 2012 годах при широком участии международных экспертов, организаций гражданского общества, представителей правительств, а также международных и региональных организаций.

11. Настоящий доклад преследует цель способствовать продолжающемуся обсуждению резолюции 16/18, происходящему, в частности, в рамках Стамбульского процесса борьбы с нетерпимостью, дискриминацией, разжиганием ненависти и/или подстрекательством к насилию на основе религии или убеждений<sup>5</sup> и призванному обобщить идеи, направленные на эффективное осуществление этой резолюции. В рамках самого Стамбульского процесса следует также последовательно руководствоваться Рабатским планом действий, в котором, в свою очередь, содержится ссылка на резолюцию 16/18 как на «перспективную платформу для эффективных, комплексных и инклюзивных действий международного общества»<sup>6</sup>.

## **A. Структурное сходство**

### **1. Человек как правообладатель**

12. Как явствует из их названия, оба права – право на свободу религии или убеждений и право на свободу мнений и их свободное выражение – являются правами на свободу, и эта характеристика роднит их также с правом на свободу мирных собраний и ассоциации. Все эти права играют незаменимую роль в формировании свободных и демократических обществ, в которых можно свободно проявлять и защищать многообразие, среди прочего, мыслей, идей, мнений, интересов, воззрений, осознанных позиций, религий и убеждений, в том числе сов-

<sup>5</sup> Стамбульский процесс представляет собой цикл межправительственных совещаний, которые проводятся с 2011 года с целью поддержать осуществление резолюции 16/18 Совета по правам человека.

<sup>6</sup> A/HRC/22/17/Add.4, добавление, пункт 41.

местно с другими людьми и путем создания для этих целей соответствующих институтов или инфраструктур.

13. Правообладателями являются люди, которые имеют право осуществлять эти свободы индивидуально или объединяясь с другими людьми. В контексте прав человека в целом эта мысль может показаться очевидной, однако в некоторых случаях право на свободу религии или убеждений ошибочно понимается как защищающее сами религии или системы убеждений. Это ошибочное понимание приводит к большой путанице, поскольку оно маскирует характер свободы религии или убеждений как права, расширяющего возможности. Игнорирование этого аспекта может привести к неверному предположению о наличии антагонизма между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнения. Таким образом, следует подчеркнуть, что свобода религии или убеждений защищает не религии или убеждения, а верующих.

14. Чтобы исключить возможное ошибочное понимание, следует отметить, что акцент на человеке как на правообладателе не подразумевает какой-либо особо «антропоцентрической» картины мира. Напротив, такой подход вытекает из многообразия существующих картин мира. То есть он означает серьезное отношение к религиозному и философскому плюрализму, в том числе к непримиримым расхождениям в убеждениях и в практике. Например, тогда как одни религии основаны на священных книгах, переданных людям пророками, другие не содержат понятий пророчества, откровения через писание или даже Бога. То, что священно для одной общины, может быть довольно неясным для другой. Не в последнюю очередь в силу именно этой причины правовое признание в контексте прав человека не может сразу же обеспечиваться в отношении конкретных элементов религий или убеждений – таких как их утверждения об истине, писания или обряды, а обеспечивается только в отношении людей как ответственных субъектов, которые имеют определенные убеждения, дорожат ими, развивают их и в соответствии с которыми они стараются жить. Только рассмотрение человека как правообладателя может обеспечить применение свободы религии или убеждений к широкому спектру религиозных и нерелигиозных убеждений, самоидентификаций и практик, при этом не выделяя в качестве привилегированной какую-либо одну конкретную религию или убеждение (или один тип религии).

15. Аналогичным образом свобода мнений и их выражения также применима прежде всего к человеку, который имеет право формировать мнения и идеи по разным темам, придерживаться и менять их; искать, получать и распространять информацию и идеи любого вида; а также свободно выражать их в процессе коммуникационного взаимодействия с другими людьми любым способом, который он сочтет подходящим для этих целей. И в этом случае правовая защита предоставляется не непосредственно каким-либо мнениям, идеям или их выражениям как таковым, которые могут сильно различаться и зачастую быть несовместимыми друг с другом. Вместо этого акцент делается на свободе отдельных лиц или групп лиц придерживаться мнений или идей и обмениваться ими.

16. Кроме того, следует подчеркнуть, что два рассматриваемые нами права принадлежат «каждому человеку», и соответственно ими обладают все люди, которым должна быть предоставлена возможность осуществлять их без страха и не подвергаясь дискриминации. Свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений не только являются правами на свободу, но и воплощают в себе принцип равенства, лежащий в основе всего правозащитного подхода, в «признании достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их», как подчеркивается в первом предложении преамбулы Всеобщей декларации прав человека.

## 2. Безусловное уважение *forum internum*

17. В статьях 18 и 19 Пакта содержатся удивительно схожие правовые определения, при этом наиболее заметным общим элементом является концептуальное различие, которое в обеих статьях проводится между *forum internum* и *forum externum*. Ни в какой другой части Пакта это концептуальное различие не фигурирует. Хотя формулировка, при помощи которой определяется особая защита *forum internum* в статье 18 и в статье 19, немного отличается, основное содержание совпадает. В обеих статьях защита, обеспечиваемая внутреннему миру мыслей, мнений или убеждений (религиозных или иных) любого человека, является абсолютно безусловной.

18. В соответствии с пунктом 2 статьи 18 Пакта «никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору». Точно так же в пункте 1 статьи 19 Пакта предусмотрено «право беспрепятственно придерживаться своих мнений». В соответствии с разъяснениями Комитета по правам человека положения о недопустимости принуждения и вмешательства оба обладают статусом безусловных нормативных требований. В пункте 3 своего замечания общего порядка № 22 (1993) о праве на свободу мысли, совести и религии Комитет указывает на то, что статья 18 не допускает установления каких-либо ограничений свободы мысли и совести или свободы иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и что эти свободы защищаются безусловно. В пункте 9 своего замечания общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и свободе их выражения Комитет также утверждает, что в отношении права, предусмотренного пунктом 1 статьи 19, Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Такие безусловные гарантии являются редкими в международном праве прав человека.

19. Основная функция обеих статей состоит в защите от принуждения или вмешательства внутренней способности каждого человека формировать, в частности, мнения, идеи, осознанные позиции, религиозные и нерелигиозные убеждения, придерживаться или менять их. Если чей-то внутренний мир подвергается принуждению, например, если человек вынужден скрывать свою истинную позицию или убеждения или же притворяться, что во что-то верит, то это может стать предательством самого себя. Если это происходит регулярно или в течение продолжительного времени, то оно может подорвать основы, необходимые для развития прочного чувства самоуважения. Этот опыт оправдывает толкование пункта 2 статьи 18 и пункта 1 статьи 19 Пакта по близкой аналогии с безусловным запретом рабства<sup>7</sup> и столь же безусловным запретом пыток<sup>8</sup>. Тогда как законодательные ограничения внешних проявлений, являющихся следствиями убеждений какого-либо лица (т.е. *forum externum*), в отдельных случаях могут быть обоснованными (при условии, что такие ограничения удовлетворяют строгим критериям), использование принудительных средств для манипулирования внутренними убеждениями человека (т.е. *forum internum*) никогда не может быть законным.

20. Формулировка статьи 18 Пакта отличается от формулировки статьи 19 тем, что в ней прямо закрепляется право каждого «иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору», т.е. в ней использован эквивалент права «менять», содержащегося в статье 18 Всеобщей декларации прав человека. Такое дополнительное разъяснение необходимо, поскольку религии и убеждения могут формировать личное самосознание человека и сильное чувство групповой принадлежности или лояльности, основанное на общих мнениях, символах, этических нормах и практиках. В преамбуле Декларации о ликвидации всех форм не-

<sup>7</sup> См. статью 8 (1) Пакта.

<sup>8</sup> См. статью 7 Пакта.

терпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года заявлено, что «религия или убеждения являются для каждого, кто их придерживается, одним из основных элементов его понимания жизни». То, что является очевидным в отношении к более общим мнений и идей, т.е. тот факт, что со временем они закономерно могут меняться, нуждается в ясном подтверждении, когда речь уже более конкретно заходит о религии или убеждениях, которые могут сильно повлиять на формирование человеческой личности, зачастую в сочетании с утверждениями об истине и глубоко укорененными ожиданиями лояльности<sup>9</sup>.

### 3. Аспекты *forum externum*

21. Статьи 18 и 19 Пакта также требуют широкого применения и к *forum externum*. В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Пакта внешние аспекты свободы религии или убеждений включают в себя свободу каждого человека «исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении». Проявление религии или убеждений включает в себя широкий спектр действий: например, свидетельство о своей вере в частном порядке или публично, обучение младшего поколения, празднование религиозных праздников, соблюдение постов, совершение молитвы в одиночестве или вместе с другими или создание общинной инфраструктуры. В статье 19 Пакта, в свою очередь, рассматривается «всякого рода информация и идеи»; она применима «независимо от государственных границ» и предусматривает использование любых способов. В соответствии с последним критерием человек может искать, получать и передавать информацию или идеи «устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору». Религиозные или иные убеждения несомненно подпадают под широкую категорию «всякого рода информации и идей» и тем самым напрямую охвачены широкой концептуализацией свободы выражения мнений, закрепленной в статье 19 Пакта. Точно так же, как оба права в значительной мере совпадают друг другом в части *forum internum*, они также во многом совпадают и в части *forum externum*.

22. *Forum internum* и *forum externum* следует в целом рассматривать как континуум. Существующее между ними концептуальное различие не следует ошибочно воспринимать как четкое разделение различных сфер жизни. Как свободу в рамках *forum internum* невозможно представить себе без свободного взаимодействия человека с окружающими, так и свобода в рамках *forum externum* предполагает уважение способности каждого человека выражать новые мысли и идеи и формировать личные убеждения, в том числе занимать диссидентские и провокационные позиции. Предоставляя безусловную защиту внутреннему миру каждой личности от принуждения и вмешательства, более защищенный в правовом плане статус *forum internum* одновременно расширяет возможности для свободного общения и внешних проявлений в рамках *forum externum*. Иными словами, он укрепляет свободу религии или убеждений и свободу мнений и их выражения во всех их аспектах, как внутреннем, так и внешнем.

23. Еще одна общая характеристика права на свободу религии или убеждений и права на свободу мнений и их свободное выражение заключается в том, что они гарантируют открытую коммуникацию, тем самым содействуя благополучному развитию общин и культуры свободного публичного дискурса. В то же время у каждого из этих двух прав имеются присущие только ему применения в части *forum externum*. Внешние «проявления» религии или убеждений, хотя во многих случаях также представляющие собой «выражения» по смыслу статьи 19 Пакта,

<sup>9</sup> См. документ A/66/156.



зачастую отражают экзистенциальное стремление действительно жить в соответствии со своими религиозными или иными убеждениями, например соблюдать определенные правила в отношении одежды или ограничения, касающиеся питания, что выходит за рамки простых коммуникативных «выражений». Один из иллюстрирующих такое различие примеров – отказ от военной службы по соображениям совести, который подпадает под категорию «выполнение религиозных и ритуальных обрядов», упомянутую в статье 18. Лица, отказывающиеся от военной службы по соображениям совести, скорее всего, не были бы удовлетворены предоставлением им просто возможности публично «выразить» свое неприятие применения военной силы. Для многих из них важное значение имеет возможность действительно строить свою жизнь в соответствии со своей основанной на этических и/или религиозных убеждениях позицией. В целом, хотя у свободы религии или убеждений имеется важная коммуникативная составляющая, что роднит ее со свободой мнений и их выражения, защищаемые аспекты религиозных проявлений – отправление культа, выполнение религиозных и ритуальных обрядов и учение – не могут быть сведены к коммуникативной свободе только потому, что они включают в себя также другие аспекты жизни человека в соответствии с его религией или убеждениями.

24. Важным аспектом жизни в соответствии со своей религией или убеждениями является, совершенно естественно, семейная жизнь. В пункте 4 статьи 18 Пакта государства-участники «обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». В статье 19 схожего положения не предусмотрено, что, однако, не должно приводить к неверным выводам. Разумеется, свобода «распространять информацию и идеи любого вида», гарантируемая пунктом 2 статьи 19 Пакта, применяется также к свободной коммуникации внутри семьи, в частности между родителями и детьми. Вместе с тем особое значение, которое религиозные или связанные с верой убеждения имеют для самосознания личности и общин, требует ясного признания процессов религиозной и нравственной социализации внутри семьи. Таким образом, свобода «проявлять» свою религию или убеждения включает в себя практические аспекты организации всей частной и общественной жизни человека, будь то на индивидуальной основе или совместно с другими, в соответствии со сформировавшимися его личностью религиозными или связанными с верой убеждениями.

#### 4. Критерии ограничений

25. Хотя *forum externum* свободы религии или убеждений и свободы выражения мнений защищается статьями 18 и 19 Пакта не безусловно, его правовая защита остается сильной. Ограничения могут быть законными только в том случае, если они удовлетворяют всем критериям, содержащимся соответственно в пункте 3 статьи 18 или в пункте 3 статьи 19. Несмотря на различия в конкретных формулировках, предусмотренные обеими статьями критерии проверки имеют схожие элементы. Во-первых, ограничения должны быть «установленными законом» или «установлены законом». Требование наличия четко сформулированной правовой базы должно послужить гарантией от произвольного и непредсказуемого вмешательства правительств. Кроме того, ограничения должны служить достижению одной из законных целей, перечисленных в исчерпывающем перечне возможных целей. В случае пункта 3 статьи 18 этот перечень входят «общественная безопасность, порядок, здоровье и мораль, равно как и основные права и свободы других лиц». Пунктом 3 статьи 19 предусмотрены «уважение прав и репутации других лиц», а также «охрана государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». Наконец, обе статьи содержат требо-

вание о том, что ограничения должны быть строго «необходимыми» для достижения одной из вышеупомянутых целей. Иными словами, предлагаемые ограничения не могут быть законными, если соответствующую цель также можно было достичь иным способом, имеющим менее ограничительный характер.

26. Комитет по правам человека подчеркивает необходимость строгого применения положений об ограничениях для обеспечения сохранения существа соответствующих положений также в ситуациях действительной или предполагаемой коллизии с другими правами или важными общественными интересами. В своем замечании общего порядка № 22 Комитет настаивает на том, что «ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны. Ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом» (пункт 8). В своем замечании общего порядка № 34 Комитет еще более конкретно определяет критерии законного ограничения свободы выражения мнений. Относительно требуемых правовых оснований Комитет заявляет, что закон «должен быть сформулирован достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением, а информация о [нем] должна быть доступна широким слоям населения» (пункт 25).

27. В отношении положения о необходимости Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 34 подчеркивает, что, прежде чем прибегнуть к ограничениям, государство «должно четко и подробно продемонстрировать конкретный характер угрозы, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой» (пункт 35).

28. Что касается концепции нравственности как одного из оснований для ограничения, то Комитет по правам человека призывает использовать осторожный подход. В своем замечании общего порядка № 22 он отмечает, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений на свободу исповедовать религию или убеждения в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции» (пункт 8). Еще раз делая подобное разъяснение в своем замечании общего порядка № 34, он добавляет, что «любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации» (пункт 32). Это соответствует Сиракузским принципам толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым государства должны доказать, что ограничение в связи с охраной нравственности населения является необходимым для поддержания уважения основных ценностей сообщества, «поскольку нравственность населения различна в разные периоды времени и в разных культурах»<sup>10</sup>.

29. К сожалению, зачастую правительства весьма неточно ссылаются на критерии, касающиеся ограничений, например просто цитируя прописную истину о том, что «никакая свобода не может быть абсолютной», для «оправдания» имеющих далеко идущие последствия ограничений в обход критериев, установленных в этом отношении статьями 18 и 19 Пакта или уточненных в замечаниях общего порядка и Сиракузских принципах. В этой связи разъяснения Комитета по правам человека приобретают еще больший вес. В этом контексте может быть целесообразно еще раз отметить, что права человека обладают высоким статусом

<sup>10</sup> См. документ E/CN.4/1985/4, приложение, пункт 27.

«неотъемлемых прав», поскольку они берут свое начало в должном уважении присущего каждому человеку достоинства. Положения об ограничениях выполняют незаменимую практическую функцию в поддержании этого статуса «неотъемлемых прав», в том числе в сложных ситуациях, когда могут вступить в действие интересы охраны общественного порядка. Соответственно, эти положения необходимо применять строгим образом и в наивысшей степени осмотрительно с точки зрения практики и нормативной основы.

## **В. Необходимость коммуникационной свободы при осуществлении резолюции 16/18 Совета по правам человека**

### **1. Подтверждение важности свободы религии или убеждений и свободы выражения мнений**

30. Как упоминалось выше, тесная взаимосвязь между свободой религии или убеждений и свободой мнений и их выражения не ограничивается простыми параллелями в нормативных положениях Пакта; эта взаимосвязь носит также практический характер, поскольку оба права укрепляют друг друга в процессе содействия формированию свободных и демократических обществ. Этим пониманием следует руководствоваться при осуществлении резолюции 16/18 Совета по правам человека. Многие наблюдатели высоко оценили резолюцию 16/18 как важный документ, на основании которого следует продолжать деятельность по искоренению различных первопричин религиозной нетерпимости и связанных с ней проблем.

31. В преамбуле резолюции 16/18 Совет по правам человека подчеркивает важность свободы религии или убеждений и свободы мнений и их выражения. Он вновь подтверждает, «что Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, в частности, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии или убеждений, которое включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении». Он вновь подтверждает также «положительную роль, которую осуществление права на свободу мнений и их свободное выражение и полное уважение свободы искать, получать и распространять информацию может играть в укреплении демократии и борьбе с религиозной нетерпимостью».

32. Прямая отсылка к правам на свободу религии или убеждений и на свободу мнений и их свободное выражение неслучайна, поскольку в резолюции 16/18 Совет придает важное значение коммуникативному взаимодействию, которое играет одну из основных ролей в формировании доверия между сообществами с различными религиями или убеждениями, а также в обществе в целом. Это включает в себя широкий спектр мер в таких сферах, как образование, повышение осведомленности, информационно-пропагандистская стратегия, межрелигиозная коммуникация и публичный дискурс. В этом контексте Совет отдельно признает, «что открытое публичное обсуждение идей, а также межрелигиозный и межкультурный диалог на местном, национальном и международном уровнях могут являться одними из наилучших форм защиты от религиозной нетерпимости» (пункт 4).

33. В то же время Совет призывает также недвусмысленно отказаться от определенных высказываний и осуждает «любое поощрение религиозной ненависти, которое представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию, независимо от того, используются ли для этого печатные, аудиови-

зудальные, электронные или любые другие средства информации» (пункт 3). Кроме того, он призывает «принять меры к признанию в качестве уголовного преступления подстрекательства к неминуемому насилию на основе религий или убеждений» (пункт 5 f)). Другие рекомендуемые в резолюции 16/18 меры включают искоренение практики религиозного профилирования, которое неминуемо приводит к стигматизации, и обеспечение эффективной защиты мест отправления культов и религиозных объектов, в том числе в ситуациях конфликта.

## 2. Содействие свободной и добровольной коммуникации

34. С точки зрения двух рассматриваемых нами в совокупности прав человек имеет право осуществлять все аспекты коммуникативного взаимодействия. Например, он имеет право искать, получать и распространять информацию, выражать мнения и идеи, личную и/или политическую обеспокоенность, делиться своими религиозными или философскими убеждениями с другими, пытаться убедить других или позволить им убедить себя, свидетельствовать о своих убеждениях в частном порядке или публично, осуществлять коммуникацию через государственные границы и т.д. Однако, чтобы такие и иные действия могли считаться проявлениями свободы, человек также должен обладать правом не участвовать в определенных коммуникативных актах, если он того пожелает. Обычно человек свободен отказаться от нежелательных коммуникативных актов, не интересоваться определенной информацией, не проявлять своих политических или религиозных убеждений, отказаться от приглашений участвовать в межрелигиозных мероприятиях или воздержаться от участия в публичных манифестациях.

35. Права на свободу, как правило, имеют свою «позитивную» и «негативную»<sup>11</sup> стороны: они позволяют человеку иметь право осуществлять определенные действия или не осуществлять их. Оба аспекта одинаково важны. Действительно, чтобы коммуникативный акт мог считаться «свободным и добровольным», как правило, необходимо уважать свободу человека принимать самостоятельное решение о том, следует ли ему вступать в коммуникацию, искать или распространять информацию или высказываться по определенным вопросам, а также о том, когда и каким образом это делать. Право отказаться или воздержаться является необходимой оборотной стороной права свободно вступать в коммуникацию во всех ее аспектах. Это также применимо к лицам, принадлежащим к той или иной группе, например к членам религиозных меньшинств или меньшинств, объединенных по иным убеждениям.

36. В этом контексте будет целесообразно напомнить о том, что свобода религии или убеждений также содержит право не допускать недобровольного раскрытия информации о своей ориентации в части религии или убеждений, например в паспортах, удостоверениях личности или иных официальных документах. Аналогичным образом свобода мнений и их выражения дает человеку право на защиту его политических и иных мнений от нежелательного обнародования<sup>12</sup>. Такая защита действует в качестве практической гарантии от дискриминации и вместе с тем способствует недопущению «религиозного профилирования» и его стигматизационных последствий, требование о чем содержится в резолюции 16/18 Совета по правам человека. Соответственно, стратегии использования коммуникативного взаимодействия с целью борьбы с нетерпимостью, стереотипизацией, стигматизацией, дискриминацией и подстрекательством к ненависти в отношении людей на основании их религии или убеждений должны всегда учи-

<sup>11</sup> В данном контексте прилагательное «негативный» не имеет отрицательного значения.

<sup>12</sup> Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений подчеркнул, что нежелательное раскрытие может послужить сдерживающим фактором для свободы выражения, тем самым препятствуя осуществлению права и возможности выражать мнения или убеждения (см. документ A/HRC/29/32).

тывать заинтересованность в неразглашении, которую могут иметь некоторые лица и группы лиц.

37. Содействие коммуникации и одновременно с этим учет возможной заинтересованности в неразглашении предполагает наличие широкого спектра различных коммуникативных форматов. Например, если некоторые коммуникационные схемы могут работать на основе ясного понимания того факта, что участники представляют различные сообщества верующих, то следует предусмотреть и такие форматы, которые позволили бы людям обсуждать вопросы религиозной нетерпимости и связанных с ней проблем без «заявления» своих личных религиозных или идейных позиций. Такие различные форматы следует сочетать как дополняющие друг друга, тем самым содействуя созданию культуры открытой и искренней коммуникации с широким добровольным участием.

### 3. Соответствующие типы коммуникационных мероприятий (примеры)

38. Поскольку данный доклад ограничен по объему и не может вместить подробного анализа многочисленных форм коммуникационных мероприятий, необходимых в борьбе с нетерпимостью, стереотипизацией, стигматизацией, дискриминацией, насилием и подстрекательством к нему, Специальный докладчик хотел бы сделать несколько типологических наблюдений, не являющихся исчерпывающими.

#### *Межрелигиозная коммуникация*

39. В резолюции 16/18 Совета по правам человека неоднократно подчеркивается роль межрелигиозного и межкультурного диалога в борьбе с нетерпимостью, основанной на религии или убеждениях. Такой диалог может принимать различные формы, у каждой из которых имеются свои преимущества и ограничения. Тогда как некоторые межрелигиозные проекты в основном выполняют символические функции, другие могут служить реализации практических целей, в том числе осуществлению межрелигиозной благотворительной деятельности. Основная цель одних проектов может заключаться в том, чтобы обеспечивать регулярные личные встречи людей, принадлежащих к различным группам, а другие могут быть направлены на систематическое разъяснение тематических вопросов, вызывающих общую обеспокоенность. Тогда как некоторые мероприятия открыто предназначены для представителей конкретных религий или конфессий, другие типы коммуникации охватывают весь спектр религиозного многообразия, при этом не привлекая внимания к тому факту, что участники принадлежат к той или иной религиозной среде, или вообще не упоминая его.

40. В ходе посещений стран Специальный докладчик наблюдал различные форматы межрелигиозного диалога и различные преследуемые ими цели. Например, во время своего посещения Ливана он принял участие в большой межрелигиозной церемонии, в ходе которой представители различных христианских и мусульманских общин символически заверили друг друга в своем взаимном уважении. На церемонии присутствовали не только религиозные иерархи, но и простые члены этих общин, в том числе молодые люди, которые выразили свое неприятие насилия, совершаемого во имя религии, в театральной постановке. Не следует недооценивать воздействие, которое подобные мероприятия могут оказывать на создание атмосферы межрелигиозного согласия в стране, особенно если они проводятся на регулярной основе и при участии большого числа людей. В Ливане и в Иордании Специальный докладчик посетил частные школы, в которых обучение осуществляют различные религиозные общины и где эти общины размещают свой счет детей-беженцев, невзирая на какие-либо конфессиональные различия. Эти прекрасные примеры практического межрелигиозного сотрудни-

чества подают крайне нужные проблески надежды в регионе, который сегодня раздирают жестокие конфликты, столь очевидно содержащие в себе элементы конфессиональных распрей.

41. В Сьерра-Леоне на Специального докладчика произвела крайне благоприятное впечатление конструктивная роль, которую играет Межрелигиозный совет в восстановлении нации после нанесшей серьезные травмы гражданской войны. Он также узнал, что осязаемая атмосфера межрелигиозной открытости в Сьерра-Леоне в большой мере создается благодаря государственным и частным школам, в которых ученики из различной религиозной среды – сунниты, шииты, ахмадиты, католики, англикане, методисты, баптисты и другие – ежедневно встречаются друг с другом и обучаются вместе, тем самым уже на раннем этапе формируя взаимное доверие. В Казахстане правительство проводит регулярные межрелигиозные встречи с целью усиления духа религиозной умеренности. На региональном уровне такие встречи открыты для участия широкой публики, а раз в два года в столице проводятся крупные торжественные конференции, в которых в основном участвуют мировые и традиционные религиозные лидеры.

42. В ходе последующего посещения Республики Молдова Специальный докладчик наблюдал явные признаки улучшений во взаимодействии религиозных общин. На Кипре положительные изменения в межрелигиозной коммуникации между христианскими и мусульманскими лидерами позволили добиться в последнее время определенных подвижек, включая открытие ранее закрытых церквей и мечетей, доступа в которые не было уже в течение нескольких десятилетий в связи с длительным конфликтом на острове. Религиозные лидеры приняли экстренные меры и помогли друг другу провести уборку в местах отправления культа, создавая тем самым атмосферу доброй воли и доверия. В некоторых межрелигиозных встречах на Кипре смогли участвовать также нетрадиционные религиозные общины, в том числе евангелические, бахаистские, буддистские и другие, что позволило осознать поступательное развитие религиозного плюрализма.

43. Эти и многие другие примеры свидетельствуют о потенциале межрелигиозной коммуникации в области миростроительства, который на политическом уровне зачастую недооценен. Специальный докладчик высоко оценивает многообразие форматов, в рамках которых могут осуществляться проекты межрелигиозного диалога, и разнообразие конкретных целей, которые они могут преследовать. Безусловную пользу имеет активное участие широких кругов: это позволяет укрепить регулярную коммуникацию, выходящую за рамки узкого круга «экспертов по диалогу». Во многих таких проектах зачастую недостаточно представлены женщины, и эту ситуацию следует изменить. Важное значение имеет внутреннее разнообразие позиций и оценок: оно может помочь изжить стереотипные представления о религиозных общинах как о монолитных группах.

44. При организации межрелигиозных встреч или оказании содействия их проведению государственным учреждениям следует обеспечивать, чтобы их коммуникационный потенциал был максимально всеохватным и чтобы в них участвовали также члены небольших общин, представители новых религиозных движений и неверующих<sup>13</sup>. Помимо проектов «официального» межрелигиозного диалога, в ходе которых люди открыто встречаются как представители своих религиозных общин, следует также поощрять «неформальную» коммуникацию, поскольку в ней могут активно участвовать люди, менее привычные к самовыражению в рамках конкретных религиозных групп или предпочитающие не заявлять

<sup>13</sup> Разумеется, могут найтись основания для того, чтобы отдельные встречи оставались «двухсторонними» или были предложены только участникам из определенных общин. Важным является то, чтобы общая политика в области коммуникации была всеобъемлющей (см. документ A/66/156).

открыто о своих религиозных или нерелигиозных убеждениях. Здесь также многообразие форматов межрелигиозной коммуникации может играть продуктивную роль, и его следует систематически принимать во внимание.

#### *Культура публичного дискурса*

45. Нетерпимость, стереотипизация, стигматизация, дискриминация и подстрекательство к ненависти в отношении людей на основании их религии или убеждений не только затрагивают членов религиозных общин, но и оказывают воздействие на общество в целом. Соответственно, коммуникационные стратегии борьбы с этими явлениями не могут ограничиваться различными форматами межрелигиозного диалога. Помимо него необходимо также развивать открытый публичный дискурс, которому должны содействовать свободное и независимое вещание, печатные и онлайн-СМИ, широкий круг организаций гражданского общества и другие заинтересованные стороны. Лучшим противоядием от пропаганды нетерпимости является культура критического публичного дискурса с широким кругом участников. Правительства несут ответственность за создание де-факто и де-юре безопасной и обеспечивающей необходимые условия среды для работников средств массовой информации и активистов гражданского общества на основе уважения свободы выражения мнений каждого человека, а также всех других прав человека.

46. Например, в случае борьбы с негативной стереотипизацией стратегия противодействия не может осуществляться путем «имиджевых кампаний», направленных на замену отрицательных представлений положительными. В долгосрочной перспективе такие кампании по созданию имиджа только усилят подозрительность среди скептически настроенных общественных групп. Вместо этого необходимо преодолеть глубинные причины стереотипизации в целом, в том числе путем проведения разносторонних обсуждений и представления соответствующей информации. Преследуемая цель должна состоять в укреплении или восстановлении основанного на практическом опыте здравого суждения в обществе в целом, в том числе по вопросам религиозного многообразия.

47. Людям, придерживающимся разных религиозных воззрений, не всегда легко сосуществовать, между ними могут появляться трения, которые следует публично озвучивать. Обмен опытом – в том числе негативным – в ходе публичных обсуждений по крайней мере позволяет публично представить контраргументы в отношении такого опыта и сопутствующих ему ощущений, что может помочь предотвратить их трансформацию в устойчивые предубеждения и негативные стереотипы. Отсутствие публичного обсуждения, напротив, как правило, приводит к появлению благоприятных условий для распространения недоброжелательных слухов о некоторых общинах и их членах. Прозвучавшие в закрытых кругах или на закрытых форумах и не откорректированные никакими контраргументами или противоположными свидетельствами негативные слухи могут с легкостью лечь в основу коллективных предубеждений. Они могут даже превратиться в параноидальные теории заговора и сопутствующие им призывы к насилию<sup>14</sup>.

48. Важной целью общественных обсуждений является преодоление всех форм эссенциализма в сфере религии и убеждений. Эссенциализм по сути отрицает или маргинализирует внутреннее многообразие, тем самым подразумевает, что все последователи определенной религии думают и ведут себя одинаково. Это, как правило, приводит к деиндивидуализации или деперсонализации личности, которая якобы исчезает за приписываемой ей единообразной коллективной ментальностью. Тем важнее заново осознать ту истину, что религии и убеждения в

<sup>14</sup> См. документ A/HRC/25/58.

своем качестве проживаемого человеком социального явления всегда представлены людьми с самыми различными биографиями, характерами, склонностями, интересами, позициями и оценками. Публичное обсуждение вместе с личной коммуникацией играет важнейшую роль в этом начинании и должно основываться на уважении свободы выражения мнений. Справедливое представительство в средствах массовой информации членов различных религиозных общин, особенно из числа меньшинств, является необходимой частью такой стратегии.

49. В этом контексте Специальный докладчик хотел бы рекомендовать Кемденские принципы свободы выражения мнений и равенства<sup>15</sup>. В Кемденских принципах пропагандируется использование свободы выражения мнений, в том числе свободы прессы, для поощрения равенства и недискриминации в обществе. В соответствии с принципом 6 «всем средствам массовой информации в осуществление своей нравственной и социальной ответственности следует предпринимать определенные шаги: обеспечить отражение в составе своих сотрудников многообразия и представленности общества в целом; насколько это возможно, обсуждать вопросы, вызывающие обеспокоенность всех общественных групп; стремиться к разнообразию источников и голосов внутри различных общин, а не представлять общины как монолитные объединения; придерживаться высоких стандартов предоставления информации, которые соответствуют признанным профессиональным и этическим стандартам». В принципе 5.3, в свою очередь, предложена рамочная основа для государственной политики, которая, в частности, обеспечивает «справедливый доступ к медийным ресурсам, в том числе к образовательным возможностям, для социально незащищенных и исключенных из общества групп населения». Очевидно, что настойчивые упоминания в Кемденских принципах необходимости обеспечить плюралистическую представленность в средствах массовой информации как часть их нравственной и социальной ответственности включает в себя религиозный плюрализм и плюрализм убеждений.

*Публичное осуждение за подстрекательство к проявлениям религиозной ненависти*

50. Инклюзивная культура публичного дискурса подразумевает публичный отказ от высказываний или иных символических действий, посредством которых некоторые лица или группы лиц де-факто исключаются из любой значимой коммуникации. В качестве примеров можно упомянуть крайние формы эссенциализма, которые фактически деиндивидуализируют определенных людей, или уравнивание человека с животным, преследующее цель исключения его из человеческой семьи в целом. Зачастую такое риторическое исключение людей из процесса коммуникации приводит к реальным проявлениям ненависти, таким как дискриминация, враждебность или насилие.

51. Подстрекательству к ненависти никогда нельзя попустительствовать, и оно требует быстрого и четкого коммуникационного вмешательства<sup>16</sup>. В коммуникационных мероприятиях по борьбе с этим явлением должны участвовать самые разные заинтересованные стороны (организации гражданского общества, средства массовой информации, религиозные общины и другие), однако публичное осуждение подстрекательства является также ответственностью правительства. Недостаточная решительность правительства в этом отношении или запоздалая и прохладная реакция могут быть легко восприняты как молчаливое одобрение

<sup>15</sup> См. Международный центр борьбы против цензуры «Статья 19», Global Campaign for Free Expression, “The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality” (April 2009), доступно по адресу <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>.

<sup>16</sup> См. документ A/HRC/28/66.



государственными органами актов подстрекательства или даже как поощрение насильственных преступлений. Напротив, если правительство публично, быстро и ясно заявляет о том, что любые нападки на отдельных лиц или на отдельные группы лиц будут рассматриваться как удар по обществу в целом, то это может сдерживать потенциальных нарушителей.

52. Хорошо известно, что подстрекатели к ненависти любят представлять себя в качестве политического авангарда, как правило, претендуя на то, что они действуют от имени «молчаливого большинства». Пока большинство членов общества будет действительно молчать, эта циничная игра может продолжаться беспрепятственно. Тем более важно, чтобы публичный отказ от насилия и подстрекательства к насилию приобретал широкий резонанс в обществе и чтобы множество людей активно присоединялось к их осуждению. Специальный докладчик неоднократно становился свидетелем публичных манифестаций, в ходе которых множество людей – простые граждане, представители организаций гражданского общества, религиозные лидеры и другие – выходили на улицу для того, чтобы открыто заявить о своем неприятии любой пропаганды ненависти во имя религии (религий), и был этим весьма впечатлен. Такие действия могут иметь огромное влияние на атмосферу в обществе, адресуя четкий сигнал потенциальным подстрекателям к ненависти и в то же время мобилизуя широкую поддержку затрагиваемых меньшинств.

53. В случаях, когда насильственные действия уже были совершены, убедительное и публичное выражение солидарности с пострадавшими группами, наряду с другими мерами, имеет важнейшее значение. Члены пострадавших групп должны понимать, что им сочувствуют и что в своем горе они не одиноки. Если в отсутствие публичной солидарности члены меньшинств могут почувствовать себя беспомощными, а радикальные элементы из их числа – получить мотивацию к насилию в ответ на нападки, то ощущение практического сочувствия может помочь восстановить доверие членов пострадавших меньшинств к обществу после совершенных актов насилия. Проявления солидарности должны включать в себя участие в похоронах и посещения потерявших своих близких семей. Вновь следует отметить, что представители государственных органов несут особую ответственность за обеспечение своего видимого присутствия в таких критических ситуациях, внушая доверие своим появлением.

#### **4. Ограничительные меры, принятие которых связано с соблюдением высоких порогов**

54. Как упоминалось ранее, право на свободу религии или убеждений и право на свободу выражения мнений в рамках *forum externum* могут ограничиваться. Однако, учитывая особый статус этих «неотъемлемых» прав и их практическое значение для формирования культуры доверительной коммуникации и публичного дискурса, такие ограничения всегда следует устанавливать с осторожностью и в полном соответствии с международными стандартами в области прав человека. Среди критериев, соблюдение которых требуется для признания таких ограничений оправданными, фигурирует критерий реальной «необходимости» этих мер для достижения одной из перечисленных законных целей. Принцип необходимости подразумевает, что некоторые ограничительные меры не могут быть законными в том случае, если тех же результатов можно добиться вмешательством, не имеющим столь далеко идущих последствий.

55. К сожалению, реальность во многих странах не соответствует этим стандартам. Специальный докладчик был неоднократно удивлен тем, что в своей борьбе с религиозной нетерпимостью некоторые правительства слишком быстро применяют ограничительные меры, зачастую даже не пытаясь задействовать по-

тенциал коммуникационных контрстратегий. Вместо того, чтобы использовать коммуникационные контрстратегии и создавать широкие альянсы с различными заинтересованными сторонами общества для формирования культуры непредвзятости для противодействия религиозной нетерпимости, некоторые правительства, как представляется, считают своей руководящей ролью главным образом принятие и осуществление уголовного законодательства. Однако тем самым они нарушают последовательность мер, которая должна быть обратной. С точки зрения свободы религии или убеждений, рассматриваемой в сочетании со свободой выражения мнений, всегда следует отдавать приоритет неограничительным стратегиям. Кроме того, если ограничительные меры будут все же сочтены необходимыми, то они должны удовлетворять всем критериям, предусмотренным в пункте 3 статьи 18 и в пункте 3 статьи 19 Пакта, о чем говорилось выше.

56. Еще одна важная норма, которая в последнее время привлекла больше внимания, закреплена в пункте 2 статьи 20 Пакта, в которой утверждается, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Название и текст резолюции 16/18 Совета отражают обновленное осознание этой нормы. В своем замечании общего порядка № 34 Комитет по правам человека подчеркивает, что запреты, вводимые на основании пункта 2 статьи 20, должны «соответствовать строгим требованиям пункта 3 статьи 19, а также статей 2, 5, 17, 18 и 26» (пункт 48). Это означает, что помимо сохранения всех гарантий, провозглашенных в пункте 3 статьи 19 Пакта, которые никогда не могут быть отменены в результате ссылки на пункт 2 статьи 20, запреты должны быть четко определены и должны вводиться без каких-либо дискриминационных намерений или последствий.

57. Пункт 2 статьи 20 Пакта отражается также в названии Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Поскольку право на свободу выражения мнений имеет особый статус, в Рабатском плане действий поясняется, что «статья 20 Пакта требует высокий порог, поскольку согласно основополагающему принципу ограничение свободы слова должно оставаться исключением»<sup>17</sup>. Для уточнения требуемого порога Рабатский план действий предлагает состоящий из шести элементов критерий, который должен помочь судам оценить, действительно ли конкретные ненавистнические высказывания представляют собой «подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию» и являются достаточно серьезными для того, чтобы считать их уголовными правонарушениями. В число этих шести элементов входят: социальный и политический контекст; автор высказывания (например, его статус и влияние); намерение (в противоположность просто неосторожному высказыванию); его содержание или форма (например, стиль, степень провокационности); охват высказывания (например, его публичный характер и численность аудитории); вероятность и неизбежность действительного нанесения вреда<sup>18</sup>.

58. Таким образом, Рабатский план действий строго следует критериям, установленным в пункте 2 статьи 20 Пакта. Он призывает к государствам при принятии мер по борьбе с подстрекательством привести свое соответствующее законодательство в полное соответствие со статьями 18, 19 и 20 Пакта. В качестве оборотной стороны этого подхода Рабатский план действий подтверждает роль, которую должны играть неограничительные меры по противодействию подстрекательству, тем самым утверждая законность ограничений только в качестве край-

<sup>17</sup> См. документ A/HRC/22/17/Add.4, добавление, пункт 18.

<sup>18</sup> Там же, пункт 29.

ней меры. В этом контексте Рабатский план действий открыто подчеркивает тесную взаимосвязь между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнений при любых попытках бороться с подстрекательствами к ненависти:

«Нередки утверждения, что свобода выражения мнений и свобода религии или убеждений сложно сочетаемы и могут даже противоречить друг другу. Напротив, они взаимозависимы и усиливают друг друга. Свобода исповедовать или не исповедовать религию или убеждения невозможна при отсутствии свободы выражения мнений, поскольку свободный общественный дискурс зависит от степени уважения к многообразию присущих людям глубоких убеждений. Точно так же свобода выражения мнений необходима для создания условий, в которых возможно вести конструктивное обсуждение религиозных вопросов»<sup>19</sup>.

## С. Проблемные ограничения

### 1. Законы о богохульстве

59. В своем замечании общего порядка № 34 Комитет по правам человека подчеркивает, что «запреты на разные формы неуважения к какой-либо религии или другим системам убеждений, в том числе законы о богохульстве, являются несовместимыми с Пактом за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта» (пункт 48). В качестве примера к этому разъяснению Комитет подчеркивает, что такие запреты нельзя устанавливать с тем, чтобы они «препятствовали критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или устанавливали за это наказание». В Рабатском плане действий законы о богохульстве также критикуются и, кроме того, рассматриваются как контрпродуктивные на национальном уровне, поскольку они могут привести к фактическому установлению цензуры в отношении всего межрелигиозного и внутрирелигиозного диалога, обсуждений и критики, большая часть которой может быть конструктивной, здоровой и необходимой<sup>20</sup>.

60. Как утверждалось ранее, правообладателями в системе прав человека могут быть только люди, как единолично, так и сообща с другими. Эта логика полностью применима и к праву на свободу религии или убеждений. В то время как человек – причем каждый человек – должен получать признание и предусмотренную законом защиту своей свободы веровать и исполнять обряды теми способами, которые он считает соответствующими, законы о богохульстве, как правило, выделяют определенные религии с целью их особой защиты, тем самым посягая не только на свободу выражения мнений, но и на свободу религии или убеждений, в особенности на свободу членов религиозных меньшинств, новообращенных, критиков, атеистов, агностиков, внутренних диссидентов и других лиц. Обширный опыт многих стран показывает, что законы о богохульстве не способствуют поддержанию атмосферы религиозной открытости, терпимости, недискриминации и уважения. Напротив, часто они подпитывают стереотипизацию, стигматизацию, дискриминацию и подстрекательство к насилию. Как отмечается в Рабатском плане действий, «многие законы о богохульстве устанавливают неодинаковые уровни защиты для различных религий и на практике часто применяются дискриминационным образом. Имеются многочисленные примеры преследования религиозных меньшинств или несогласных, а также атеистов и неверующих в результате использования законодательства о религиозных преступлениях или чрезмерно усердного применения различных нейтрально сфор-

<sup>19</sup> Там же, пункт 10.

<sup>20</sup> Там же, пункт 19.

мулированных законов» (пункт 19). На основе этой оценки в плане рекомендуется, чтобы «государства, в которых действуют законы о богохульстве, отменили их, поскольку такие законы подрывают реализацию права на свободу религии или убеждений, а также здоровый диалог и обсуждения по вопросам религии» (пункт 25). Кроме того, положения о богохульстве могут подталкивать негосударственных субъектов к высказыванию угроз или совершению актов насилия в отношении людей, выражающих критические мнения.

61. Очевидно, что сатирические комментарии по религиозным вопросам или изображения фигур религиозной сферы в некоторых случаях могут оскорблять чувства верующих. Те, кто чувствует себя оскорбленными, могут свободно и публично выразить свой гнев и призвать к изменению отношения. Этот вопрос может также стать предметом межрелигиозной коммуникации и общественных обсуждений. Субъективным ощущением оскорбленности, однако, никогда не следует руководствоваться в процессе принятия законодательных мер, судебных решений или осуществления иной государственной деятельности. Порог для установления законодательных ограничений на свободу выражения мнений должен оставаться очень высоким в соответствии с критериями, предусмотренными в международном праве прав человека. Вместе с тем остается достаточно пространства для иной деятельности, носящей неограниченный характер. Например, средства массовой информации могут создавать добровольные механизмы повышения осведомленности по теме религии. В целом особое внимание религиозным чувствам различных религиозных общин и групп, объединенных по признаку тех или иных убеждений, должно стать одним из важных элементов коммуникационной культуры, особенно в многообразных в религиозном отношении обществах. При этом применение уголовных санкций за выражение мнений, которые не пропагандируют насилие или дискриминацию, но считаются «богохульными», не может играть продуктивной роли в таких начинаниях, и любые такие уголовные санкции несовместимы с положениями о свободе религии или убеждений и о свободе выражения мнений.

## **2. Неясности в законах о недопустимости ненависти**

62. Хотя правовые санкции не должны использоваться для защиты самих религий или систем убеждений от критических комментариев, такие санкции могут быть необходимыми для защиты людей от подстрекательства к проявлениям ненависти, как это подтверждается в резолюции 16/18 Совета по правам человека и в Рабатском плане действий. Действительно, в пункте 2 статьи 20 Пакта содержится ясный призыв к государствам запретить всякое выступление в пользу религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, что подразумевает, в частности, принятие соответствующего законодательства.

63. Однако практика государств в этом отношении сильно различается, и зачастую в ней просматривается некоторая непоследовательность. Иногда бездействие в фактических случаях подстрекательства, с одной стороны, и слишком ревностная реакция на безобидные случаи, с другой стороны, сосуществуют, что создает атмосферу безнаказанности для одних и запугивает других. В Рабатском плане действий отмечается следующее:

«Вызывает озабоченность тот факт, что инциденты, которые действительно могут быть квалифицированы как нарушение статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, не ведут к судебному преследованию и наказанию. В то же время представители меньшинств де-факто подвергаются преследованиям в результате злоупотреблений нечетко сформулированными нормами внутреннего законодательства, судебной практикой и стратегиями, что отрицательно воздействует на остальных» (пункт 11).

На практике это часто приводит к тому, что нарушители, исповедующие государственную религию, к ответственности не привлекаются, а члены религиозных меньшинств привлекаются к ответственности на основании законов о борьбе с подстрекательством к ненависти.

64. Национальные законы, запрещающие подстрекательство к ненависти, зачастую содержат нечеткие определения и тем самым не удовлетворяют требованиям, изложенным в пункте 3 статьи 18, пункте 3 статьи 19 и пункте 2 статьи 20 Пакта и уточненным в замечаниях общего порядка № 22 и № 34 Комитета по правам человека. В некоторых случаях подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию смешивается с широкими законодательными положениями о недопустимости сеяния «раздора» в обществе, подрыва единства государства или угроз межконфессиональному «согласию». Эти широкие концепции, как правило, остаются неопределенными, что открывает путь к произвольному применению таких законов, зачастую в ущерб тем, кому на самом деле необходима защита от подстрекательства к проявлениям ненависти, в том числе членам религиозных меньшинств, несогласным, критикам, новообращенным, атеистам и другим. По сути дела, вследствие нечеткого законодательства и его непоследовательного, произвольного применения они могут даже подвергаться дополнительному запугиванию. Действительно, Специальному докладчику приходится иметь дело, в том числе в рамках направления правительствам писем с утверждениями, с многочисленными случаями помещения лиц под стражу в результате применения нечетко сформулированных законов о недопустимости ненависти за простую критику по религиозному вопросу, выражение мнений, не разделяемых большинством, или за создание собственной реформированной ветви религиозной общины<sup>21</sup>.

65. В борьбе с подстрекательством к неминувому насилию основной ответственностью государства является недопущение безнаказанности. Однако для того, чтобы эта цель могла быть достигнута, законодательство о борьбе с подстрекательством к ненависти должно содержать четкие определения и соответствовать всем критериям, установленным в пункте 3 статьи 18, пункте 3 статьи 19 и пункте 2 статьи 20 Пакта, а также всем другим соответствующим положениям международного права прав человека.

### **3. Установление уголовной ответственности за ошибочные утверждения о превосходстве**

66. Законодательство о недопустимости ненависти в некоторых случаях сочетает в себе положения об уголовной ответственности за подстрекательство с запрещением распространения утверждений о превосходстве на основе «расы», этнического происхождения, религии или убеждений. Это еще один источник пра-

<sup>21</sup> См. среди докладов экспертов совместные представления Специальных докладчиков для четырех рабочих совещаний экспертов по теме запрещения подстрекательства к ненависти на национальной, расовой или религиозной почве, состоявшихся в 2011 году. Документы размещены на странице <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx>.

вовой незащищенности. Поэтому Специальный докладчик придает важнейшее значение проведению четкого концептуального разграничения между утверждениями о превосходстве определенных религий или убеждений, с одной стороны, и утверждениями о превосходстве на основе «расы» или этнического происхождения, с другой стороны.

67. Разумеется, на феноменологическом уровне эти понятия неоднократно пересекаются. Например, общая религия или общие убеждения могут стать одним из элементов, формирующих самобытность какой-либо этнической группы. Вместе с тем, несмотря на возможные феноменологические пересечения, религия сохраняет особый антропологический и эпистемологический статус. В отличие от различных этнических или «расовых» характеристик группы религия, как правило, включает идеи (например, идеи метафизического и/или нормативного характера), которые могут приводить к личным размышлениям и медитации, общению с другими людьми, публичным выступлениям, критическим комментариям, академическим исследованиям, попыткам миссионерства и иным формам коммуникативного позиционирования. То же самое применимо к системам нерелигиозных убеждений, в том числе к атеизму или агностицизму. Возможность превращения в объект коммуникации – положительной или критической направленности – является необходимой составляющей свободы религии или убеждений. Она даже представляет собой одну из определяющих характеристик этого права человека, что также объясняет его тесную связь со свободой выражения мнений.

68. В соответствии с пунктом а) статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства-участники «объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве». Тогда как в пункте 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах содержится призыв к запрещению подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, в пункте а) статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации требуется предусмотреть уголовную ответственность за распространение ряда таких идей. Важно придерживаться узкого толкования этого положения, в том числе узкого определения характера таких идей, т.е. их описания на основе «расового превосходства». Если усматривать в требовании запрещения «идей, основанных на расовом превосходстве», предполагаемый запрет, в том числе идей, основанных на «религиозном» превосходстве, то результаты могут оказаться весьма проблематичными. Наказание за высказывание таких идей означало бы не что иное, как конец любой свободной коммуникации по вопросам религии и убеждений. Это привело бы к делегитимизации теологического анализа, академических исследований религий, миссионерской деятельности и давата, а также других видов коммуникации в этой сфере и тем самым подорвало бы основные гарантии свободы религии или убеждений в сочетании со свободой выражения мнений. Соответственно, государствам следует отменить любые законы, предусматривающие уголовное наказание за утверждения религиозного или связанного с убеждениями превосходства. Кроме того, пункт а) статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации следует последовательно толковать с должным учетом права на свободу выражения мнений, защищаемого статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и другими соответствующими положениями международного права прав человека.

### Ш. Выводы и рекомендации

#### А. Выводы

69. Права человека на свободу религии или убеждений и на свободу мнений и их свободное выражение, провозглашенные в статьях 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных договорах по правам человека, тесно связаны де-юре и де-факто.

70. Широко распространенное мнение о противоположности этих двух прав обычно основывается на ошибочном постулате о том, что свобода религии или убеждений защищает сами религии или системы убеждений. Однако, как и свобода выражения мнений, свобода религии или убеждений представляет собой право на свободу, а его правообладателем является человек. В сочетании с другими правами на свободу оно содействует благополучному развитию свободных и демократических обществ.

71. Оба права наделены схожими характеристиками безусловной защиты *forum internum*, т.е. внутреннего измерения религиозных или иных убеждений или мыслей, никакие ограничения которого недопустимы ни на каких основаниях. Внешние проявления свободы религии или убеждений и свободы выражения мнений безусловной защитой не пользуются, однако пороговый уровень для установления ограничений высок. Ограничения могут быть оправданными только в том случае, если они удовлетворяют критериям, предусмотренным, соответственно, в пункте 3 статьи 18 и в пункте 3 статьи 19 Пакта.

72. Несмотря на эти элементы сходства, свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений обладают своими индивидуальными особенностями. Свобода религии или убеждений защищает широкий спектр «внешних проявлений» в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении, многие из которых могут выходить за рамки «выражения» своих убеждений. Свободу религии или убеждений прежде всего отличает признание практических последствий, которые религия или убеждения могут иметь для того, каким образом человек выстраивает свою жизнь индивидуально или совместно с другими.

73. Тесная взаимосвязь свободы религии или убеждений и свободы мнений и их выражения содействует появлению множества практических путей взаимодействия. Соответственно, любая попытка борьбы с нетерпимостью, стереотипизацией, дискриминацией и подстрекательством к насилию на основе религии или убеждений должна предприниматься с использованием обоих прав одновременно. Неслучайно, что в преамбуле резолюции 16/18 Совета по правам человека эти два права упоминаются как основные понятия, которые должны быть положены в основу мер по борьбе с религиозной нетерпимостью и сопутствующими проблемами.

74. Эффект от взаимодействия свободы религии или убеждений и свободы выражения мнений выступает на первый план в различных форматах межрелигиозной коммуникации, в культуре открытого публичного дискурса и в политике, поощряя правительства и другие заинтересованные стороны ясно и публично выступать против подстрекательств к проявлениям ненависти. Рабатский план действий представляет собой полезный инструмент для толкования и осуществления пункта 2 статьи 20 Пакта, в котором запрещается любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

## **В. Рекомендации**

75. С учетом этих замечаний Специальный докладчик хотел бы представить приводимые ниже рекомендации.

### **1. Рекомендации, в основном адресованные государствам**

76. Законодателям, судьям и лицам, определяющим политику, следует осуществлять законы и стратегии, руководствуясь пониманием взаимодополняемости прав на свободу религии или убеждений и на свободу мнений и их свободное выражение.

77. Государствам следует всегда уважать и обеспечивать безусловную защиту аспектов свободы религии или убеждений и свободы мнений, входящих в *forum internum*. Им следует предоставлять пространство для различных несопадающих религиозных или политических точек зрения, воздерживаться от какого-либо принуждения или вмешательства и обеспечивать защиту от принудительных действий третьих сторон.

78. Прежде чем вводить в отношении определенных внешних проявлений религиозности, убеждений или выражений мнения ограничения, которые они считают необходимыми, государства должны обеспечить соблюдение критериев, закрепленных в пункте 3 статьи 18, пункте 3 статьи 19 и пункте 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах.

79. Государствам не следует требовать от кого бы то ни было регистрации или раскрытия его религиозной принадлежности в официальных документах, таких как паспорта или удостоверения личности.

80. Государствам в сотрудничестве с соответствующими заинтересованными сторонами следует разрабатывать комплексные стратегии по борьбе с нетерпимостью, негативной стереотипизацией и стигматизацией, а также дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении людей на основе религии или убеждений в соответствии с резолюцией 16/18 Совета по правам человека. В таких стратегиях следует отражать приоритет неограничительных коммуникативных мероприятий везде и всегда, когда это возможно.

81. В процессе осуществления резолюции 16/18 Совета и Рабатского плана действий государствам следует в превентивном порядке обмениваться опытом и наилучшими практиками, например в рамках Стамбульского процесса.

82. Государства несут ответственность за создание общественного пространства, способствующего коммуникации между различными группами, открытой дискуссии, свободе и независимости средств массовой информации и деятельности гражданского общества.

83. Представителям государства следует всегда оперативно, ясно и публично выступать против любой пропаганды религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.



84. В соответствии с замечанием общего порядка № 34 Комитета по правам человека и Рабатским планом действий государствам, в которых все еще существуют законы о богохульстве, следует отменить их, поскольку такие законы могут подпитывать нетерпимость, стигматизацию, дискриминацию и подстрекательство к насилию и препятствовать коммуникации между различными группами.

85. Государствам следует предотвращать появление или искоренять атмосферу безнаказанности, которую проявляющие нетерпимость группы могут принять за поощрение к совершению дискриминационных, враждебных или насильственных действий по отношению к тем или иным людям на основании их религии или убеждений.

86. Законодательство, направленное на запрещение подстрекательства к проявлениям ненависти, должно содержать точные определения в соответствии с критериями, предусмотренными в пункте 3 статьи 18, пункте 3 статьи 19 и пункте 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах и далее уточненными в замечании общего порядка № 34 Комитета по правам человека и в Рабатском плане действий. В такое законодательство не следует включать положения о наказании лиц, делающих утверждения о превосходстве определенных религий или убеждений.

## 2. Рекомендации в адрес различных заинтересованных сторон

87. В формате межконфессиональной коммуникации следует учитывать многообразие межрелигиозных и внутрирелигиозных позиций, поскольку различные виды «формальной» и «неформальной» коммуникации могут дополнять друг друга в этой связи. Широкое участие людей различного возраста, пола, представляющих различные этнические группы и группы коренных народов, повысит качество диалога, а одним из приоритетов должно стать расширение представленности женщин.

88. Всем соответствующим заинтересованным сторонам следует сотрудничать в процессе формирования культуры публичного дискурса в соответствии с Кемденскими принципами свободы выражения мнений и равенства путем открытого рассмотрения и обсуждения проблем, тем самым предоставляя возможность изложить свидетельства и аргументы в противовес отрицательному опыту межконфессионального сосуществования. Такой подход может помочь предотвратить распространение слухов и их дальнейшую трансформацию в полномасштабные концепции заговора.

89. Организациям гражданского общества рекомендуется публично проявлять солидарность с затрагиваемыми лицами или сообществами, в том числе мобилизуя участников для публичных манифестаций против подстрекателей к ненависти.

90. Национальным правозащитным учреждениям в процессе разработки национальных стратегий по борьбе с подстрекательством к проявлениям ненависти рекомендуется использовать Рабатский план действий.

**3. Рекомендации в адрес международного сообщества**

91. Международному сообществу следует продолжать сотрудничать в рамках Стамбульского процесса, направленного на системное осуществление резолюции 16/18 Совета по правам человека. В этой связи Рабатский план действий следует использовать как инструмент для толкования. Национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества следует участвовать в обсуждении путей осуществления резолюции 16/18 и Рабатского плана действий.

92. Обязательства государств в связи с резолюцией 16/18 должны стать постоянным элементом интерактивных диалогов в рамках универсального периодического обзора. Международному сообществу следует продолжать наблюдать за положением узников совести и выступать за их освобождение.

---