

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
26 December 2013
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая 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
Хайнера Билефельдта**

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений представляет обзор деятельности по мандату, проведенной после представления предыдущего доклада Совету по правам человека (A/HRC/22/51).

В своих замечаниях Специальный докладчик обращает основное внимание на необходимость борьбы с проявлениями коллективной религиозной ненависти. В последние годы все более остро стоит вопрос о том, как государства и другие заинтересованные стороны могут должным образом решить проблему проявлений коллективной религиозной ненависти. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет основное внимание коренным причинам религиозной ненависти и усугубляющим ее политическим факторам для лучшего понимания этого тревожного явления и разработки эффективных стратегий его предупреждения и искоренения. Прежде всего, он рекомендует осуществлять деятельность по укреплению доверия как на уровне создания внушающих доверие государственных учреждений, так и в более широкой сфере поощрения конструктивных контактов, в частности между различными религиозными или идейными общинами. Такая деятельность должна всегда систематически основываться на уважении свободы мысли, совести, религии или убеждений, как это предусмотрено в статье 18 Всеобщей декларации прав человека, статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных договорах. Кроме того, Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/

GE.13-19143 (R) 110214 110214



* 1 3 1 9 1 4 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку



17/Add.4, приложение, добавление), который был представлен общественности Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека в феврале 2013 года, служит нюансированной практической основой для эффективных мер в этой области, которые должны осуществляться на скоординированной основе всеми соответствующими заинтересованными сторонами.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Деятельность Специального докладчика.....	3–15	4
A. Посещение стран	4–5	4
B. Сообщения	6	4
C. Другие виды деятельности.....	7–15	5
III. Борьба с проявлениями коллективной религиозной ненависти	16–64	6
A. Вступительные замечания.....	16–18	6
B. Коллективная религиозная ненависть и ее коренные причины	19–30	7
C. Укрепление доверия на основе свободы религии или убеждений...	31–53	11
D. Противодействие пропаганде национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию	54–64	19
IV. Выводы и рекомендации	65–70	23

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений был установлен Комиссией по правам человека в ее резолюциях 1986/20 и возобновлен Советом по правам человека в его резолюции 6/37, 14/1 и 22/20. Совет назначил Хайнера Билефельдта мандатарием с 1 августа 2010 года; в 2013 году срок полномочий г-на Билефельдта в качестве Специального докладчика был продлен еще на три года.

2. В разделе II Специальный докладчик приводит краткий обзор своей деятельности с момента представления своего предыдущего доклада Совету по правам человека (A/HRC/22/51). В разделе III Специальный докладчик рассматривает главным образом вопрос о необходимости борьбы с проявлениями коллективной религиозной ненависти. В разделе IV представлены его выводы по этому вопросу и рекомендации для различных заинтересованных сторон.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Специальный докладчик осуществил различные виды деятельности в соответствии с резолюциями 6/37, 14/11 и 22/20 Совета по правам человека. В настоящем разделе представлен краткий обзор его деятельности во исполнение мандата за период с 1 декабря 2012 года по 30 ноября 2013 года.

A. Посещение стран

4. За отчетный период Специальный докладчик посетил две страны: Сьерра-Леоне с 30 июня по 5 июля 2013 года и Иорданию с 2 по 12 сентября 2013 года¹. Он выражает признательность всем своим собеседникам и официальным лицам Иордании и Сьерра-Леоне за их превосходное взаимодействие в ходе его поездок.

5. В настоящее время планируются новые поездки в страны. Уже согласована поездка в Казахстан в первом квартале 2014 года и более поздняя поездка в этом году во Вьетнам. Последнюю информацию о поездках Специального докладчика и соответствующих запросах можно получить на веб-сайте Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ)².

B. Сообщения

6. Специальный докладчик рассматривает индивидуальные дела или вызывающие обеспокоенность вопросы, которые были доведены до его сведения. Он пытается получить разъяснения относительно утверждений о ряде действий, потенциально несовместимых с положениями Декларации 1981 года о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, путем направления государствам писем с изложением утверждений и призывов к незамедлительным действиям. С момента установления его мандата Специальный докладчик направил в общей сложности 130 государствам более

¹ Доклады о посещении Сьерра-Леоне и Иордании содержатся соответственно в документах A/HRC/25/58/Add.1 и A/HRC/25/58/Add.2.

² См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx.

1 290 писем с изложением утверждений и призывов к незамедлительным действиям. Сообщения, направленные Специальным докладчиком в период с 1 декабря 2012 года по 30 ноября 2013 года, включены в последние доклады о сообщениях (A/HRC/23/51, A/HRC/24/21 и A/HRC/25/74).

С. Другие виды деятельности

7. 12–13 декабря 2012 года Специальный докладчик участвовал в организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) диалоге по проблемам защиты под названием "Вера и защита".

8. В ходе сессии Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике, состоявшейся 17–18 января 2013 года, Специальный докладчик принял участие в предварительном обсуждении вопроса о гендерном равенстве и свободе религии и убеждений.

9. 21 февраля 2013 года Специальный докладчик принял участие в организованном в Женеве мероприятии высокого уровня, посвященном началу осуществления Рабатского плана действий. 22 февраля он также принял участие в семинаре под названием "Предупреждение подстрекательства к особо жестоким преступлениям: практические меры политики", который организовала Канцелярия Специального советника по предупреждению геноцида.

10. 27–28 февраля 2013 года Специальный докладчик участвовал в работе проходившего в Вене пятого Глобального форума Альянса цивилизаций Организации Объединенных Наций под названием "Ответственное руководство в условиях разнообразия и диалога".

11. 4–8 марта 2013 года Специальный докладчик участвовал в работе двадцать второй сессии Совета по правам человека. В течение этой недели он также участвовал в нескольких мероприятиях, организованных различными организациями гражданского общества.

12. Специальный докладчик провел множество встреч с представителями правительств, религиозных или идейных общин, организациями гражданского общества и научных кругов, занимающихся вопросами свободы религии или убеждений. В этом контексте он принял участие в национальных и международных конференциях и рабочих совещаниях, состоявшихся, в частности, в таких городах, как Берлин, Вена, Ереван, Женева, Зальцбург, Коломбо, Лондон, Лусака, Люксембург, Оксфорд, Осло, Рабат, Ричмонд (штат Виргиния), Стокгольм, Тбилиси, Упсала, Фес и Хельсинки. Кроме того, он провел видеоконференции с заинтересованными сторонами на разных континентах.

13. 12 сентября 2013 года Специальный докладчик участвовал в первой межрелигиозной встрече за круглым столом, проходившей на Кипре и организованной Управлением религиозного пути мирного процесса на Кипре под эгидой Посольства Швеции и при содействии УВКПЧ³.

14. 29 октября 2013 года Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят восьмой сессии свой промежуточный доклад (A/68/290), посвященный взаимосвязи между свободой религии или убеждений и равенством между женщинами и мужчинами. На этой неделе он также принял

³ Дополнительную информацию об этой встрече за круглым столом см. в пункте 44.

участие в нескольких мероприятиях, проведенных организациями гражданского общества.

15. 27 ноября 2013 года Специальный докладчик принял участие в работе шестой сессии Форума по вопросам меньшинств, проходившей в Женеве, а также в ряде связанных с ней параллельных мероприятий.

III. Борьба с проявлениями коллективной религиозной ненависти

A. Вступительные замечания

16. Проявления коллективной ненависти подрывают отношения между общинами, представляют угрозу для отдельных лиц и групп и являются источником многочисленных нарушений прав человека, совершаемых государственными учреждениями и/или негосударственными субъектами. Среди различных форм коллективной ненависти фигурирует также религиозная ненависть. Хотя нет общего согласованного определения этого явления, Специальный докладчик понимает термин "коллективная религиозная ненависть" как любые совместные проявления интенсивных и иррациональных чувств неприязни, недоброжелательности и враждебности к какой-то конкретной группе или отдельному лицу⁴, которые провозглашаются во имя какой-либо религии или каких-либо убеждений. Такие проявления могут быть направлены на защиту определенной религиозной или идеологической истины, практики, а также норм или самобытности от воспринимаемых или мнимых угроз⁵. Хотя религиозная ненависть часто направлена против приверженцев иных убеждений или неверующих, она также может затрагивать внутренних критиков, диссидентов, еретиков или новообращенных лиц в пределах собственной религиозной общины.

17. На практике проявления коллективной религиозной ненависти часто накладываются на национальную, расовую, этническую ненависть или ее иные формы, и во многих ситуациях кажется, что невозможно четко разделить эти явления. Поэтому определение "религия" иногда может быть неточным и сомнительным при его использовании для описания сложных явлений и мотивов коллективной ненависти. Тем не менее очевидно, что религии и убеждения могут служить важными разграничителями при разделении на противоборствующие группы "мы" и "они". К сожалению, можно привести множество примеров, свидетельствующих об этом разрушительном потенциале религии. В то же время всегда следует помнить о том, что во всех религиозных общинах существуют движения, выступающие против ненависти, и что большинство приверженцев различных религиозных и идейных традиций привержены исповеданию своей веры в качестве источника мира, милосердия и сострадания, а не враждебности и ненависти.

18. Выбор Специального докладчика в пользу проявлений коллективной религиозной ненависти в качестве основного вопроса этого тематического доклада обусловлен двумя факторами. С одной стороны, коллективная религиозная

⁴ См. определение понятия "ненависть", содержащееся в пункте i) принципа 12.1 Кемденских принципов по свободе выражения мнения и равенству. Доступно по адресу www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf.

⁵ См. также A/HRC/13/40.

ненависть является источником множественных нарушений права на свободу мысли, совести, религии или убеждений, которое закреплено в статье 18 Всеобщей декларации прав человека, статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и других международных договорах о правах человека. Для предупреждения нарушений прав человека в этой области требуется более глубокое понимание этого тревожного явления. С другой стороны, обеспечение уважения свободы религии или убеждений наряду с другими правами человека может помочь ликвидировать коренные причины коллективной религиозной ненависти благодаря установлению доверия в обществе и между общинами на основе уважения религиозных или идейных взглядов и практики каждого человека.

В. Коллективная религиозная ненависть и ее коренные причины

1. Отнюдь не "естественное явление"

19. Проявления коллективной ненависти, включая религиозную ненависть, могут спровоцировать предположительно необратимое негативное движение. Однако проявления ненависти нельзя сравнить с внезапным извержением вулкана. Они исходят от человека в результате его действий и бездействия. Например, популистские политики пополняют ряды своих сторонников, предлагая чрезмерно упрощенные объяснения для сложных общественных проблем; пропагандисты ненависти подрывают отношения между разными группами путем разжигания недовольства для получения краткосрочной политической или экономической выгоды; отсутствие доверия к государственным управлениям может обострить отмечающуюся в обществе подозрительность; некоторые группы населения готовы очень просто заменить политический здравый смысл острыми ненавистническими лозунгами.

20. Политика ненависти, к сожалению, столь "привлекательна" для ее сторонников тем, что она порождает "козлов отпущения", на которых можно переносить многочисленные страхи. Страх, безусловно, является одной из главных эмоций и одним из главных элементов человеческой жизни. В отличие от животных, у которых страх появляется перед лицом непосредственных угроз для их физического выживания, люди могут представить себе целый ряд потенциальных угроз, даже неправдоподобных или статистически маловероятных, которым они, по их мнению, прямо или косвенно подвержены. Кроме того, ввиду сложного характера условий жизни человека страхи могут быть связаны с многими разнонаправленными интересами, такими как социальный и экономический статус, перспективы получения детьми образования или долгосрочное развитие какой-либо общины. Люди также могут испытывать страх за свою религиозную самобытность как на уровне отдельных лиц, так и на уровне общин. Например, быстрые изменения в обществе могут вызвать чувства постепенного распада привычного для кого-либо религиозного мироощущения, а также связанного с ним опасения эрозии религиозных ценностей.

21. Страх является необходимым и полезным чувством до тех пор, пока оно уравновешено здравым смыслом и реалистичным анализом. Однако зачастую страх является достаточно "нарциссической эмоцией"⁶. В отличие от сострадания, которое требует открытости по отношению к другим людям и готовности выйти за рамки своих собственных эгоистичных интересов, страх может поро-

⁶ Martha C. Nussbaum, *The New Religious Intolerance: Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age* (Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press, 2012), pp. 20 ff.

ждать узость мышления среди отдельных лиц и групп. Несложная эмоциональная составляющая страха в сочетании со сложной составляющей воображаемых причин для страха порождает необходимость поиска ответов, которые при этом были бы простыми и всеобъемлющими. Люди хотят знать – а иногда делают вид, что они знают, – на кого они могут перенести свои многочисленные страхи.

22. Как правило, выбираются сильные, но в то же время заслуживающие презрения объекты страха. Например, Специальный докладчик однажды услышал злославленные слухи о том, что представители одного религиозного меньшинства, работающие на фабрике нижнего белья, якобы заражают женское нижнее белье определенным химическим веществом для сокращения рождаемости среди большинства населения. Из-за этих слухов этой фабрике грозило банкротство. Каким бы странным не казался этот пример, подобные злославленные слухи на самом деле являются достаточно типичным проявлением ненавистнической пропаганды, поскольку религиозные или идейные меньшинства, в том числе крайне малочисленные, часто представляются как лица, обладающие некой тайной силой, которая, как считается, создает угрозу для большинства населения. Кроме того, считается, что они используют эту свою тайную силу скрытым, нечестным и крайне ничтожным образом. В вышеупомянутом примере предположение о тайном нападении на женщин может также провоцировать атавистическое поведение мужчин, стремящихся защитить женщин из своих общин от внешних угроз; и это лишь один пример, указывающий на то, что вопрос о ненавистнической пропаганде также следует систематически изучать с гендерной точки зрения (см. A/68/290).

23. В ненавистнической пропаганде, в том числе проявлениях коллективной религиозной ненависти, часто сочетаются чувства страха и презрения. Страх может даже перерасти в коллективную паранойю, а презрение может спровоцировать акты общественной дегуманизации. Одним из наиболее изученных и негативных примеров являются антисемитские теории заговора. Нацисты приписывали евреям определенные манипулятивные способности, якобы позволяющие им создавать угрозу для общества, и в то же время они злославно изображали евреев как лиц, которыми движут алчность, недоброжелательность и другие примитивные мотивы. Этот подход также использовали в прошлом и используют в настоящее время другие пропагандисты антисемитизма.

24. Специфическая модель сочетания страха и презрения выражается в многочисленных проявлениях ненависти против членов религиозных меньшинств или отдельных инакомыслящих лиц, которые, как считается, тайно действуют в интересах иностранных держав или каким-либо иным образом оказывают некое пагубное воздействие. В результате появления этого совместного чувства страха и презрения эти два источника агрессии вместе могут породить ядовитую смесь, состоящую из агрессивности, обусловленной воображаемыми угрозами, и агрессивности, обусловленной претензией на свое коллективное превосходство.

2. Усугубляющие политические обстоятельства

а) Повсеместная коррупция

25. Вероятность коллективных проявлений религиозной ненависти во многом зависит от общей атмосферы и контекста, в котором живет определенное общество. Одним из широко распространенных негативных провоцирующих факторов является повсеместная коррупция, которая настолько укоренилась в обществе, что она во многом определяет модели взаимодействия и ожидания в

обществе в целом. В стране, где население чувствует, что коррупция присутствует во всех сферах общественной жизни, оно вряд ли может обоснованно верить в справедливое функционирование государственных учреждений. Вместе с тем государственные учреждения играют важную роль в обеспечении мирного сосуществования людей с различными религиозными и идейными убеждениями. Без обоснованного доверия к государственным органам невозможно обеспечить существование общественного пространства, к которому каждый человек имеет равный доступ и в котором может свободно раскрываться религиозный, философский, этнический и политический плюрализм. Кроме того, люди, живущие в обществе, где царит коррупция, вряд ли будут иметь много возможностей организовать свою жизнь как-то иначе, нежели в рамках своих более или менее небольших сетей, групп или общин. Это может привести к развитию замкнутого мышления, при котором люди обособляются в своих группах и преимущественно избегают каких-либо содержательных контактов с людьми, не принадлежащими к их кругу. Существует много примеров, когда религия становится отличительным признаком таких групп, что приводит к еще большей общей раздробленности общества и усугубляет разделение на противоборствующие группы "мы" и "они". Подрывая институциональные и правовые основы общества и развивая чувство морального и правового вакуума, неопределенности и отсутствия безопасности, широкомасштабная коррупция может создать благоприятную почву для появления коллективной религиозной узости мышления, при которой религиозное разнообразие обычно воспринимается как угроза для положения своей группы. Это может объяснить некоторые случаи крайней враждебности, с которой иногда религиозные общины относятся к идее включения других религий или убеждений, даже малораспространенных, в существующую инфраструктуру их общества⁷.

б) Политический авторитаризм

26. Еще одним усугубляющим фактором является политический авторитаризм, который лишает людей стремления открыто общаться и активно участвовать в общественных дебатах. Действительно, самым важным противоядием для существующего или зарождающегося недоверия между группами населения является проверка реального положения дел на основе откровенного диалога между различными группами и открытых общественных дискуссий. При отсутствии в обществе благоприятной для широкого общения атмосферы всегда существует опасность того, что отрицательные эпизодические факты, которые приписываются незнакомым религиозным общинам, меньшинствам или инакомыслящим лицам, будут оставаться исключительно в рамках замкнутых групп, включая интернет-чаты, но никогда не будут открыто обсуждаться или становиться предметом общественных критических дискуссий. Слухи и сплетни, которым не противопоставляются контрдоказательства и контраргументы, могут легко перерасти в полномасштабные теории заговора против нежелательных религиозных соперников или иных религиозных групп. Это повышает вероятность того, что религиозная ненависть может стать фактором, влияющим на социальную и политическую жизнь. Кроме того, пытаясь ограничить общественную критику собственной политической деятельности, авторитарные правительства могут легко поддаться искушению обвинить в существующих проблемах и очевидных политических неудачах религиозные или идейные меньшинства, тем самым еще больше обостряя обстановку паранойи и поиска "козлов отпущения".

⁷ A/HRC/19/60, пункты 20–73.

с) *Политика узкого толкования идентичности*

27. Правительства также могут использовать религию для формирования и укрепления узких концепций национальной идентичности, опираясь на чувство религиозной принадлежности для усиления политической преданности. Ни одна религия и никакие убеждения сами по себе не защищены от возможности их использования с этой целью. Кроме того, такое использование религии может иметь место во многих различных политических и конституционных условиях. Не только в странах, которые признают официальную государственную религию, но и во многих официально светских государствах религия используется для пропаганды национального единства и однородности общества путем распространения одной доминирующей культурной и/или религиозной традиции, к которой все граждане предположительно должны относиться позитивным образом. Однако использование религии для поощрения политики отстаивания национальной идентичности сопряжено с серьезными рисками усиления дискриминации в отношении представителей религиозных меньшинств, а также враждебного отношения к лицам, которые, как считается, не принадлежат к основной национально-религиозной группе. Представителей меньшинств или приверженцев иных религиозных взглядов воспринимают не только как сторонников иной религии, но и также могут подозревать в подрыве национального единства и создании угрозы для будущего развития государства. Это может повысить вероятность проявлений коллективной религиозной ненависти, которые сочетают в себе одновременно национальную и религиозную ненависть. В типичную целевую группу входят лица из числа иммигрантских религиозных общин или новых религиозных движений, которые часто подвергаются стигматизации, поскольку они не встраиваются в доминирующую в стране религиозную и национальную модель или даже считаются потенциальными предателями. Однако стигматизации и обвинениям в угрозе национальному единству могут также подвергаться давно живущие в стране религиозные меньшинства, многие из которых одновременно составляют этнические меньшинства.

3. Противоположные тенденции в рамках самих религий и убеждений: религиозные и идейные общины как факторы, способствующие социальной устойчивости

28. Три вышеупомянутых элемента – повсеместная коррупция, авторитарная атмосфера и использование религии для формирования политики узкого толкования идентичности – служат характерными примерами неблагоприятных политических факторов. Хотя они не представляют собой исчерпывающий перечень отрицательных факторов, они могут взаимно усиливать друг друга и тем самым дополнительно ускорять формирование порочного круга недоверия, узости мышления, истерии, поиска "козлов отпущения" и слухов, порождающих презрение к определенным религиозным или идейным группам.

29. Вместе с тем Специальный докладчик хотел бы вновь отметить, что этот порочный круг не имеет статуса естественного закона. Никогда не следует к нему относиться как к чему-то неизбежному. Хотя Специальный докладчик в своей повседневной работе сталкивается с многочисленными отрицательными примерами религиозной ненависти, он также регулярно встречается с людьми с различными религиозными взглядами или убеждениями – религиозными лидерами, а также обычными членами общин, – которые активно и успешно борются с этими пагубными тенденциями. Действительно, многие люди воспринимают свою религию или убеждения в качестве источника формирования не узкого, а широкого мышления, и не страха и презрения, а доброжелательности и сострадания. Специальный докладчик встречал множество положительных при-

меров, в частности в ходе своей поездки в Сьерра-Леоне в июле 2013 года, где его поразило то, насколько дружелюбно мусульманские, христианские и другие религиозные общины ежедневно взаимодействуют и совместно занимаются восстановлением страны после недавно закончившейся гражданской войны. Это стало возможным благодаря тому, что лидеры религиозных общин смогли не допустить использования религии в качестве инструмента раскола общества и эскалации насилия (см. A/HRC/25/58/Add.1). Точно так же во время своей поездки в Иорданию в сентябре 2013 года Специальный докладчик констатировал большое желание и стремление сохранить позитивную атмосферу межрелигиозной гармонии на фоне обостряющейся обстановки в этом регионе (см. A/HRC/25/58/Add.2).

30. В целом, Специальный докладчик считает, что для полного понимания вопроса о том, насколько религиозные или идейные общины могут стать факторами, способствующими социальной устойчивости перед проявлениями коллективной ненависти, его необходимо изучить более глубоко. Он считает это интереснейшей областью для проведения исследований, практических экспериментов и обмена опытом.

С. Укрепление доверия на основе права свободы религии или убеждений

1. Уважение права каждого человека на свободу религии или убеждений

31. Если исходить из того, что коллективная ненависть, как правило, формируется на основе сочетания чувств необоснованного страха и презрения, то из этого следует, что в рамках политики по противодействию ненависти основное внимание следует уделять укреплению доверия благодаря обеспечению всеобщего уважения человеческого достоинства. Для укрепления доверия с целью преодоления необоснованных страхов необходимы хорошо функционирующие государственные учреждения, а также виды деятельности, поощряющие и упрощающие контакты между людьми. Оба уровня являются взаимосвязанными: с одной стороны, для функционирования государственных учреждений требуется определенный уровень контактов с обществом, а с другой – возможности установления конструктивных и надежных контактов обычно увеличиваются при наличии институциональной инфраструктуры, обеспечивающей общественное пространство, к которому каждый человек может иметь равный доступ.

32. В политике, конкретно направленной на искоренение ненависти и ее коренных причин, ключевую роль играет обеспечение свободы религии или убеждений. Как и другие права человека, свобода религии или убеждений является составным элементом создания инфраструктуры государственных учреждений на национальном, региональном и международном уровнях, в частности судов, управлений омбудсмена, национальных правозащитных учреждений и международных надзорных органов. В то же время свобода религии или убеждений оказывает крайне важное влияние на общественные связи, чем также объясняется ее тесная взаимосвязь со свободой выражения мнений. Наконец, свобода религии или убеждений закрепляет в институциональном порядке уважение ко всем людям как потенциальным носителям глубоких и формирующих личность убеждений, которые действуют в соответствии с этими убеждениями.

33. Уважение – ключевой термин для понимания концепции прав человека в целом и свободы религии или убеждений в частности. В контексте прав человека уважение всегда присуще человеку, о чем свидетельствует первое предложение

ние преамбулы Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается "признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав". В условиях широко распространенных искаженных представлений необходимо постоянно подчеркивать, что свобода религии или убеждений сама по себе не обеспечивает уважение к религиям; она наделяет людей большими возможностями в широкой сфере религии и убеждений. Идея защиты чести самих религий явно противоречила бы правозащитному подходу (см. A/68/290).

34. Для многих людей во всем мире религиозные убеждения, духовные ценности, чувство священного таинства, общинные церемонии и другие религиозные нормы и виды практики являются неотъемлемой частью их повседневной жизни и могут быть основой их личной и коллективной идентичности. Для отстаивания свободы религии или убеждений необходимо осознавать глубокую эмоциональную связь и преданность своей религии убеждениям, которые испытывают многие верующие. Однако для серьезного восприятия религий и убеждений во всех их проявлениях необходимо также серьезно воспринимать понятие плюрализма, включая восприятие порой непримиримых противоречий, которые существуют во взглядах и практике по всему миру. То, что свято для одной общины, может не иметь никакого значения для другой общины, а какие-либо ценности, которые высоко чтит одна группа, могут быть непонятными для каких-либо других групп. Это – одна из причин, по которой в контексте прав человека уважение не может автоматически проявляться по отношению к каким-либо конкретным элементам религии или убеждений, таким как религиозные истины, нормы, обычаи или отличительные особенности, а проявляется исключительно к людям, которые придерживаются этих убеждений и норм, охраняют и формируют их и руководствуются ими в своей повседневной жизни.

35. Кроме того, как отметил Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 22 (1993), свобода религии или убеждений распространяется на широкий круг различных взглядов и видов идеологической практики, которые выходят за пределы какого-либо заранее определенного перечня "классических" религий. По словам Комитета, "статья 18 защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятия "убеждения" и "религия" следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям"⁸.

2. Укрепление доверия через государственные учреждения

36. Для существования в обществе постоянного доверия необходимо наличие инфраструктуры государственных учреждений, работающих в интересах всего населения. Совместно с другими правами человека свобода религии или убеждений является важным фактором постепенного развития общества и требует создания соответствующих государственных учреждений на международном, региональном и национальном уровнях. Эти связи права на свободу религии или убеждений с институциональной инфраструктурой являются важным аспектом его всеобъемлющей функции по укреплению доверия в обществе.

37. В соответствии с нормами международного права государства выступают официальными гарантами соблюдения прав человека, включая свободу религии или убеждений. Для того чтобы быть надежными гарантами свободы религии

⁸ Замечание общего порядка № 22, пункт 2.

или убеждений для каждого человека, государствам необходимо создать открытую и доступную для всех систему, в которой может свободно и без какой-либо дискриминации раскрыться религиозный или идейный плюрализм. Для этого необходимо устранить любые модели эксклюзивности. Прежде всего, необходимо отказаться от модели, при которой государство идентифицирует себя с какой-либо конкретной религией или какими-либо конкретными убеждениями в ущерб равному и недискриминационному обращению со сторонниками иных убеждений. Такие модели эксклюзивности наблюдаются не только в странах, где формально существует какая-либо официальная или государственная религия. Даже во многих предположительно религиозно нейтральных или светских государствах правительства могут быть склонны использовать одну конкретную религию в качестве основы своей политической легитимности или в целях мобилизации сторонников, используя их чувство религиозной приверженности. Богатый опыт свидетельствует о том, что использование религии для целей политики национальной идентичности всегда кроет в себе повышенную опасность дискриминации меньшинств, в частности лиц, принадлежащих к иммигрантским религиозным общинам или новым религиозным движениям, которые часто подвергаются стигматизации, поскольку считается, что они представляют угрозу для национального единства. Как описано выше, это может стать благоприятной средой для проявлений коллективной религиозной ненависти, разжигаемой государственными органами, негосударственными субъектами или и теми, и другими.

38. Нормы международного права прав человека не предписывают какую-либо конкретную модель организации взаимоотношений между государством и религией, и государственные религии или официальные религии сами по себе не запрещены в соответствии с этими нормами. При этом, как отметил Комитет по правам человека, государствам следует обеспечить, чтобы наличие официальной религии или упоминание в конституции или законодательстве исторической роли какой-либо конкретной религии не приводили к де-юре или де-факто дискриминации в отношении сторонников иных религий или убеждений. В своем замечании общего порядка № 22 Комитет твердо заявил, что "тот факт, что та или иная религия признана в качестве государственной или что она провозглашена в качестве официальной или традиционной, или что ее приверженцы составляют большинство населения, не должен ни наносить ущерб осуществлению любого из прав, закрепленных в Пакте, включая статьи 18 и 27, ни вести к дискриминации в отношении приверженцев других религий или лиц, не исповедующих никакой религии"⁹.

39. Вместе с тем трудно, а то и вовсе невозможно представить себе использование понятия официальной "государственной религии", которое на практике не влекло бы за собой неблагоприятных последствий для религиозных меньшинств, а следовательно и дискриминацию их членов¹⁰.

40. Наличие открытой конституционной базы, позволяющей свободные проявления существующего или появляющегося религиозного плюрализма на основе равного уважения всех людей, является предварительным условием для разработки любой политики, направленной на искоренение коллективной религиозной ненависти за счет укрепления доверия через государственные учреждения. Для этого в свою очередь необходимо не допускать никакого исключи-

⁹ Там же, пункт 9.

¹⁰ См. доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений (A/HRC/19/60) от 2012 года, пункт 66, а также его промежуточный доклад (A/67/303) от 2012 года, пункт 47.

тельного отношения к конкретным религиям или убеждениям в государстве. Разумеется, это не значит, что во всех государствах в конечном итоге появится одинаковая структура взаимоотношений с религиозными общинами. Более того, процесс отказа от исключительного отношения может занять время, поэтому остается место для экспериментов и институционального разнообразия в этой области, в том числе с учетом различающегося исторического наследия. Однако на практике государства вряд ли смогут выступать надежными гарантами свободы религии или убеждений для каждого человека до тех пор, пока не будет поставлена под сомнение правомерность моделей эксклюзивности.

3. Укрепление доверия через общение

41. Коммуникативные аспекты укрепления доверия являются не менее важными, чем институциональные аспекты. В контексте религиозного разнообразия коммуникативная деятельность должна осуществляться, по меньшей мере, по трем различным направлениям: а) межгрупповое общение; б) взаимодействие государства с религиозными общинами; и в) создание атмосферы, благоприятной для публичного обсуждения религиозных вопросов. Свобода религии или убеждения должна играть определенную роль в работе по всем этим направлениям.

а) Межгрупповое общение

42. Регулярное общение между религиозными группами является важнейшим предварительным условием для обеспечения взаимопонимания и недопущения или преодоления недоверия между религиозными или идейными группами (которое является одной из коренных причин коллективной религиозной ненависти). При его осуществлении на равноправной и регулярной основе, т.е. не ограничиваясь незначимыми краткими встречами, межрелигиозное взаимодействие может помочь заменить стереотипы и предрассудки реальным опытом. Несмотря на то что этот опыт не всегда может быть положительным, тем не менее он может позволить поставить под сомнение стереотипное разграничение на противоборствующие группы "мы" и "они", которое вряд ли когда-либо позволит адекватно воспринимать сложные реалии человеческой жизни.

43. Специальный докладчик хотел бы в этой связи подчеркнуть, что, по его мнению, необходимо полностью изучить возможности использования межрелигиозного общения для разработки политики, направленной на искоренение религиозной ненависти. Он часто отмечал лишь крайне умеренную поддержку систематической деятельности в этой области. И хотя вряд ли кто-либо стал бы напрямую возражать против межрелигиозного общения, люди, как правило, недооценивают его политическую значимость.

44. Тем не менее у Специального докладчика была возможность непосредственно увидеть благоприятное влияние высокоразвитой культуры межрелигиозного и внутрирелигиозного общения, в частности в ходе его посещения Сьерра-Леоне, где Межрелигиозный совет стал играть ключевую роль в жизни восстановленной страны, еще десять лет назад разрываемой гражданской войной (см. A/HRC/25/58/Add.1). Точно так же в ходе его поездки в Иорданию он встречался со многими представителями правительства, религиозных общин и организаций гражданского общества, чья деятельность в этой области позволяет сохранять единство в обществе в условиях возрастающей нестабильности в регионе (см. A/HRC/25/58/Add.2). Кроме того, как отметил Специальный докладчик в ходе новых в своем роде межрелигиозных встреч "за круглым столом",

проведенных в Никосии в сентябре 2013 года, на Кипре наблюдается улучшение межрелигиозного общения и взаимодействия¹¹.

45. В соответствии с правом на свободу религии или убеждений государства обязаны поощрять межрелигиозное общение и принимать активные меры в этой связи. Не следует недооценивать потенциальные значительные последствия публичного признания и поощрения государственными должностными лицами межрелигиозного общения. Правительства могут поддерживать межрелигиозный диалог различными способами, в частности путем предоставления финансовой помощи для существующих проектов или для создания новых форумов. Кроме того, правительства могут непосредственно приглашать представителей религиозных или идейных групп на встречи. Предоставление государственными учреждениями "нейтрального" пространства может содействовать диалогу даже между группами, которые, возможно, с учетом бывших конфликтов или других негативных факторов вряд ли стали бы встречаться по собственной инициативе. Например, при посещении Республики Молдова в 2011 году Специальный докладчик побывал на встрече представителей различных религиозных лидеров, организованной Министерством юстиции. Наблюдавшееся напряжение между представителями различных общин свидетельствовало о том, что в этой стране необходимо продолжать развивать культуру межрелигиозного общения и что это вряд ли возможно сделать, пока государство не начнет принимать более активные меры в этой области (см. A/HRC/19/60/Add.2).

46. Как указано в тематическом докладе Специального докладчика о роли государства в этой области (A/66/156, пункты 21–69), государству следует содействовать как формальному, так и неформальному межрелигиозному общению, т.е. поддерживать проекты диалога, проводимого конкретно для преодоления религиозных разногласий, а также иные формы общения, при которых люди встречаются без обязательного раскрытия своей религиозной принадлежности. Проводя деятельность по содействию межрелигиозному общению, государствам всегда следует учитывать существующее и потенциальное разнообразие, включая межрелигиозные различия, обеспечивая при этом значительное участие женщин (которые по-прежнему часто подвергаются дискриминации при реализации многих проектов по установлению диалога). Кроме того, в этой связи следует также уделять особое внимание школьному образованию, поскольку школа, вероятно, является наиболее влиятельным учреждением, в котором межрелигиозное общение (как формальное, так и неформальное) может осуществляться на ежедневной основе, в период формирования личности молодых людей, с целью постоянного развития у молодого поколения широты взглядов¹². Достоверная информация и реальный опыт, получаемые в условиях религиозного или идейного плюрализма в повседневной общественной и частной жизни,

¹¹ 22 октября 2013 года Специальный докладчик отметил важнейший прорыв, достигнутый в межконфессиональном диалоге между различными религиозными лидерами на Кипре. Мусульманские и греческие православные религиозные лидеры смогли договориться по вопросу о пересечении "зеленой линии", разграничивающей территорию острова. Специальный докладчик поздравил религиозных лидеров и рекомендовал им разработать комплексную институциональную основу для содействия развитию нынешнего взаимодействия, такую как межрелигиозный совет во имя мира на Кипре. Этот прорыв стал возможен после проведения на Кипре 12 сентября 2013 года первой межрелигиозной встречи "за круглым столом", организованной Управлением религиозного пути мирного процесса на Кипре под эгидой посольства Швеции и при поддержке УВКПЧ.

¹² См. A/HRC/16/53, пункты 20–62. См. также Толедские руководящие принципы преподавания материала, касающегося религий и убеждений, в государственных школах.

являются важнейшими предпосылками развития социальной устойчивости перед проявлениями коллективной религиозной ненависти.

b) *Механизм раннего предупреждения и проведение государством информационно-просветительской деятельности среди религиозных общин*

47. Притом что межрелигиозное общение может способствовать укреплению доверия между общинами, информационно-просветительская деятельность государства должна быть также направлена на установление доверительных отношений между представителями государственных органов управления и представителями или членами различных религиозных общин. Коммуникационные каналы должны работать в оба направления. С одной стороны, важно, чтобы государственные органы могли поддерживать связь с общинами, в частности в период кризисных ситуаций, когда общественные проявления коллективной ненависти повышают опасность их перерастания в межгрупповое или иное насилие. С другой стороны, не менее важно, чтобы религиозные общины могли легко связываться с контактными лицами в руководстве, с тем чтобы оповещать их о зарождающейся вражде еще до того, как кризисные ситуации полностью перерастут в разрушительные действия.

48. В ходе первой конференции, проведенной в Вашингтоне, округ Колумбия, в декабре 2011 года в рамках Стамбульского процесса борьбы с нетерпимостью и дискриминацией на основе религии или убеждений¹³, Специальный докладчик имел возможность увидеть, как государственные должностные лица, выступающие в качестве контактных лиц в администрации, взаимодействуют с членами различных религиозных общин. Они симитировали кризисную ситуацию для демонстрации того, как следует оперативно и эффективно взаимодействовать и решать практические вопросы в случае необходимости. Специального докладчика поразило, насколько профессионально взаимодействовали участники. Разумеется, они знали друг друга в течение уже какого-то времени и установили доверительные рабочие отношения. Для того чтобы информационно-просветительская деятельность приносила положительные результаты, представляется важным, чтобы коммуникационные каналы существовали не только в теории, но и регулярно использовались на практике. В ходе своей неофициальной поездки в Швецию Специальный докладчик узнал несколько положительных примеров того, как правительственные и муниципальные органы поддерживают регулярные контакты с конфессиональными общинами в Швеции по вопросам, связанным с подготовкой к кризисным ситуациям и обеспечением безопасности, а также примеры того, как они взаимодействуют с целью укрепления доверия в обществе и предупреждения актов религиозного насилия¹⁴.

¹³ В рамках Стамбульского процесса началось проведение ряда мероприятий по изучению надлежащей политики и мер в этой области во исполнение принятой консенсусом резолюции 16/18 Совета по правам человека по вопросу о борьбе с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией, дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений.

¹⁴ В Швеции создана национальная консультативная группа, работающая в интересах религиозных общин, при этом Шведское гражданское агентство по чрезвычайным ситуациям и Шведская комиссия по государственной поддержке религиозных общин отвечают за поддержание контактов с религиозными общинами в Швеции по кризисным вопросам. Эта консультативная группа созывается несколько раз в год, и она сыграла ключевую роль в проведении межрелигиозного диалога после нападений на иммигрантов в Мальмё в 2010 году. На местном уровне подготовкой к кризисным ситуациям занимаются шведские муниципальные власти, которые отвечают за

49. Проявления коллективной ненависти обычно сопровождаются предварительными предупредительными сигналами, и о них часто даже публично заявляют организующие их лица. Однако даже при наличии всех очевидных сигналов раннего предупреждения часто не принимаются никакие надлежащие заблаговременные меры, возможно, из-за отсутствия соответствующего опыта или понимания того, каким образом следует правильно и своевременно реагировать в таких ситуациях. Для того чтобы обеспечить заблаговременное реагирование на сигналы раннего предупреждения, рекомендуется проводить регулярные информационно-просветительские совещания между контактными лицами в руководящих органах и влиятельными членами религиозных общин. В ходе таких совещаний можно организовывать практические тренировки, подобные учебным операциям, проводимым пожарными бригадами или другими службами чрезвычайного реагирования. Важно, чтобы государства были заранее готовы к кризисным ситуациям, возникающим в результате проявлений коллективной ненависти, и чтобы они обеспечивали непрерывное функционирование необходимых коммуникационных каналов за счет их регулярного использования. Практические учебные тренировки можно проводить на национальном и муниципальном уровнях, и, возможно, целесообразно также обмениваться как негативным, так и позитивным опытом в этой области в рамках соответствующих форумов Организации Объединенных Наций, таких как Альянс цивилизаций.

50. Необходимо, чтобы ранние признаки, выявляемые различными правозащитными механизмами, доводились до сведения политических органов и органов, занимающихся предупреждением конфликтов, Организации Объединенных Наций. Для того чтобы директивные органы могли принимать надлежащие и своевременные меры, необходимо обеспечить наличие эффективных каналов связи между различными компонентами системы Организации Объединенных Наций. В этой связи Специальный докладчик приветствует недавний документ о предупреждении особо жестоких преступлений, подготовленный Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите, в частности его пункты, касающиеся необходимости подготовки планов действий в чрезвычайных ситуациях¹⁵.

с) Атмосфера, благоприятная для общественных обсуждений религиозных проблем

51. Как уже отмечалось, авторитарный режим, не позволяющий людям публично высказывать различные беспокоящие их вопросы, склонен увеличивать вероятность проявлений религиозной ненависти в стране. При отсутствии культуры свободных общественных дискуссий высока вероятность того, что негативные слухи останутся в пределах закрытых групп и не будут проверяться и критически обсуждаться общественностью. Более того, у лиц, которые в течение длительного времени жили в условиях репрессий, может сформироваться извращенное "чувство подозрительности", побуждающее их видеть опасность там, где ее нет. Следовательно, дихотомия между мыслями и высказываниями, которая может отмечаться людьми в их собственном поведении, часто также

создание сетей с участием государственных учреждений, деловых кругов, волонтеров, общинных организаций и религиозных общин для обеспечения эффективного взаимодействия между всеми соответствующими сторонами в случае кризиса.

¹⁵ См. доклад Канцелярии по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите под названием "Предупреждение подстрекательств: практические меры политики", представленный на параллельном мероприятии в ходе шестой сессии Форума по вопросам меньшинств 27 ноября 2013 года.

приписывается другим лицам или группам. Точно так же дихотомия между частными заявлениями и общественными предложениями может приводить к разным толкованиям любых публичных заявлений частных лиц, групп или организаций, в результате чего в обществе складывается обстановка недоверия и подозрительности. В результате этого доверительное общение может становиться все более затрудненным и может все больше превращаться в чисто тактические риторические уловки. В крайних случаях это может привести к полному исчезновению какого-либо содержательного межгруппового общения и культуры публичных дискуссий, а также к появлению непроверенных предубеждений и ошибочных представлений.

52. Лучшим спасением для общества, в котором царят паранойя и презрение, является развитая культура публичных дискуссий, побуждающая людей к свободному выражению своих мнений. Такая культура должна также позволять выражать любые проблемы, тревоги, беспокойства и примеры менее удачного опыта в связи с религиозным плюрализмом. Совместное проживание в плюралистическом обществе может, безусловно, обогащать людей, однако это не всегда просто, а иногда может быть даже достаточно проблематичным. Когда люди чувствуют, что они могут свободно и публично выразить любые тревоги и раздражения, которые могут быть вызваны их негативным опытом, вместо простого изложения отрицательных фактов в частных кругах, сохраняется большая вероятность того, что контраргументы и распространение альтернативных идей могут помочь восстановить реалистичные пропорции и перспективы. Это может помочь не допустить перерастания отрицательного опыта в устоявшиеся предрассудки. Поэтому необходимо, чтобы культура публичных дискуссий позволяла людям проводить полемические обсуждения в области религиозного разнообразия, в которых, естественно, также должно быть место критике некоторых религий или даже религии в целом.

53. Попытки замены негативных стереотипов в отношении других религиозных общин или меньшинств путем искусственного навязывания положительных высказываний и препятствования изложению отрицательного опыта, скорее всего, в конечном итоге приведут лишь к появлению подозрительности. Более эффективная стратегия заключается в устранении ошибочных представлений за счет содействия изложению реального опыта в ходе общения между людьми как индивидуальном, так и на общинном уровне. Все-таки устойчивое доверие может сформироваться лишь на основе реалистичных представлений и серьезного отношения к накопленному людьми опыту. Среди прочего, такая реалистичная стратегия предполагает наличие разнообразной информации, получаемой в результате нюансированных исследований и анализа, в том числе вопросов, касающихся религиозных общин. Журналистские расследования, которые часто ошибочно подозревают в подрыве социального спокойствия, могут служить необходимым элементом политики укрепления доверия, поскольку они могут помочь сформировать в обществе основанную на опыте рассудительность. Кроме того, очень важно, чтобы члены меньшинств, в том числе религиозных или идейных меньшинств, имели равные возможности для публичного изложения своего опыта, интересов и взглядов в общинных средствах массовой информации, а также за счет эффективного участия в работе СМИ (включая новые цифровые и онлайн-СМИ), ориентированных на более широкую аудиторию.

D. Противодействие пропаганде национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию

1. История появления Рабатского плана действий

54. Чувства, выражающие ненависть, могут перерасти в реальные дискриминационные, враждебные или насильственные акты. Это часто происходит в результате преднамеренного подстрекательства к таким актам. Вопрос о том, каким образом государствам и другим заинтересованным сторонам следует предупреждать мотивированные ненавистью инциденты или реагировать на них, привлекает все более значительное внимание международного сообщества. Кажется очевидным, что государства должны бороться с этой проблемой путем разработки эффективных стратегий ее предупреждения и преодоления. В крайних ситуациях может также потребоваться принятие ограничительных мер, таких как запрет некоторых высказываний. Однако при введении запретов и других ограничительных мер государствам следует всегда быть уверенными в том, что они не лишат людей желания свободно и открыто обсуждать какие-либо вопросы, в том числе противоречивые религиозные проблемы. Любые ограничения свободы выражения мнений и других прав человека, которые считаются необходимыми в этой связи, должны соответствовать всем критериям, предусмотренным в соответствующих международных правозащитных нормах.

55. Для поиска надлежащих решений УВКПЧ провело ряд региональных рабочих совещаний экспертов при широком участии представителей правительств, гражданского общества, научных кругов, договорных органов и специальных процедур Организации Объединенных Наций¹⁶. В октябре 2012 года в Рабате состоялось итоговое рабочее совещание экспертов, на котором был принят Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию¹⁷. УВКПЧ представило общественности Рабатский план действий в феврале 2013 года в Женеве.

56. В названии Рабатского плана действий содержится цитата из статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, во втором пункте которой указано, что "всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом". Следует вновь подчеркнуть, что это положение не требует запрещения резких или даже враждебных высказываний в целом, а касается таких форм пропаганды нена-

¹⁶ Эти рабочие совещания экспертов прошли в Вене, Найроби, Бангкоке и Сантьяго в 2011 году. В них приняли участие представители правительств, межправительственных организаций, организаций гражданского общества (в частности, организации "Статья 19: глобальная кампания в поддержку свободы выражения мнений"), различных научных кругов, а также эксперты, работающие в УВКПЧ, члены Комитета по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений. Все письменные материалы и доклады о работе совещаний доступны в Интернете по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx.

¹⁷ См. A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление.

висти, которые представляют собой "подстрекательство" к реальным дискриминационным, враждебным или насильственным актам. Одна из главных целей Рабатского плана действий заключается в повышении знания и понимания пункта 2 статьи 20 Пакта и обеспечении его последовательной интерпретации в сочетании с другими правами человека, в частности предусмотренными статьей 18 (свобода религии или убеждений) и статьей 19 (свобода выражения мнений) Пакта¹⁸.

57. В Рабатском плане действий указано, что "в последние годы в различных частях мира был отмечен ряд инцидентов, которые вновь привлекли внимание к проблеме подстрекательства к ненависти"¹⁹. В качестве одной из причин вновь возникшего интереса к этому вопросу в тексте Плана упоминается проблема "сдерживания негативных последствий манипуляции расовой и этнической принадлежностью и религией, а также защиты от неправомерного применения понятий национального единства или национального самосознания, которые часто используются, среди прочего, в политических и избирательных целях"²⁰.

2. Взаимозависимость между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнений

58. В Рабатском плане действий большое внимание уделяется необходимости сохранения условий, благоприятных для свободного общения и публичных дискуссий на основе свободы выражения мнений, свободы религии или убеждений и различных других свобод. В нем установлен высокий порог для введения ограничений свободы выражения мнений, выявления подстрекательства к ненависти и применения статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, в нем отмечено, что "свобода выражения мнений является необходимым условием для создания благоприятной среды для содержательных обсуждений вопросов религии"²¹. В Рабатском плане действий четко поддерживаются идеи, подробно изложенные Комитетом по правам человека в его замечании общего порядка № 34, о том, что вводимые запреты, предусмотренные пунктом 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, должны соответствовать четким требованиям пункта 3 статьи 19, а также статей 2, 5, 17, 18 и 26 Пакта²². Следовательно, гарантии свободы выражения мнений, предусмотренные в статье 19 Пакта, никогда не могут быть подорваны упоминанием статьи 20. Запреты должны четко определяться и применяться без каких-либо дискриминационных намерений или последствий. Кроме того, в Рабатском плане действий содержатся шесть критериев для определения того, являются ли конкретные агрессивные или враждебные по отношению к некоторым религиозным или этническим группам высказывания "подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию" и являются ли они

¹⁸ В этой связи в Рабатском плане действий, среди прочего, содержится ссылка на резолюцию 16/18 Совета по правам человека. Кроме того, Рабатский план действий основывается на замечании общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека о свободе мнений и их выражения. В обоих документах также рассматривается пункт 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, который является главной нормативной основой Рабатского плана действий, о чем свидетельствует уже его название.

¹⁹ A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление, пункт 7.

²⁰ Там же, пункт 9.

²¹ Там же, пункт 10.

²² Замечание общего порядка № 34, пункт 48, который также цитируется в пункте 17 Рабатского плана действий.

достаточно серьезными для введения запретительных мер²³. Эти шесть критериев касаются следующих вопросов: а) социальный и политический контекст; б) выступающий, в частности его статус и влияние; в) намеренность высказывания в отличие от простой неосторожности; г) форма или содержание высказывания, в частности его стиль или провокационная степень; д) масштабы распространения высказывания, в частности его публичный характер и размер целевой аудитории; а также е) практическая вероятность и угроза реального причинения вреда²⁴.

59. В рамках оценки существующих законов и правовой практики по этому вопросу в Рабатском плане действий отмечается широкий ряд законодательных актов и норм прецедентного права, которые часто принимались в особом порядке и отличаются несогласованностью. Это может приводить к произвольным реакциям, а также к чрезмерно острым реакциям с пагубными последствиями для свободы выражения мнений и свободы проявления религиозных взглядов или убеждений, в частности в отношении религиозных меньшинств или лиц, придерживающихся иных взглядов. В этой связи в Рабатском плане действий указано, что "на национальном уровне законы о святотатстве являются контрпродуктивными, поскольку они могут привести к распространению фактической цензуры на все межрелигиозные или межидейные и внутрирелигиозные или внутриидейные дискуссии, диалог и критику, большая часть из которых могла бы быть конструктивной, целесообразной и необходимой. Кроме того, многие законы о святотатстве предусматривают различные уровни защиты для разных религий и, как показывает практика, часто применяются дискриминационным образом"²⁵. Поэтому в Рабатском плане действий рекомендуется, чтобы "государства, в которых действуют законы о святотатстве, отменили их, поскольку такие законы подрывают реализацию права на свободу религии или убеждений, а также разумный диалог и дискуссии по вопросам религии"²⁶. Специальный докладчик хотел бы отметить, что он на собственном опыте убедился в том, что законы о святотатстве, как правило, устрашающе действуют на представителей религиозных меньшинств, а также на критиков или инакомыслящих лиц.

60. Рабатский план действий, безусловно, способствует пониманию пункта 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах с точки зрения полного осознания значимости свободы выражения мнений и иных свобод. Это предполагает, что ограничительные правовые меры могут играть важную, но лишь ограниченную роль в предупреждении актов подстрекательства или реагировании на них. Следовательно, государствам и другим заинтересованным сторонам следует разработать более комплексную политику, предусматривающую меры, не связанные с ограничением и запрещением: "для устранения коренных причин нетерпимости необходимо разработать намного более широкий ряд мер политики, в частности в таких областях, как межкультурный диалог, предполагающий взаимные знания и взаимодействие, и обучение вопросам плюрализма и разнообразия, а также политику, расширяющую воз-

²³ Эти критерии были предложены на рабочих совещаниях экспертов под эгидой УВКПЧ неправительственной организацией "Статья 19: глобальная кампания в поддержку свободы выражения мнений" и затем включены в Рабатский план действий.

²⁴ Более подробная информация содержится в Рабатском плане действий (A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление), пункт 29.

²⁵ Там же, пункт 19.

²⁶ Там же, пункт 25.

возможности меньшинств и коренных народов пользоваться своим правом на свободу выражения мнений"²⁷.

61. Действительно, одна из важнейших идей, содержащихся в Рабатском плане действий, заключается в том, что для предупреждения актов подстрекательства к ненависти и реагирования на них нам, прежде всего, нужна политика, поощряющая созидательное и продуктивное использование свободы выражения мнений. В частности, для того чтобы противостоять высказываниям пропагандистов религиозной ненависти от лица "молчаливого большинства", важно, чтобы это большинство перестало молчать. Мероприятия гражданского общества, которые явно и наглядно опровергают пропаганду религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, могут приводить к важным практическим последствиям, в частности к лишению желания продолжать такую пропаганду, и в то же время они свидетельствуют о солидарности к лицам, против которых направлена эта пропаганда, а также о поддержке этих лиц. При осуществлении любой такой деятельности необходимо уделять особое внимание гендерным аспектам, поскольку женщины часто подвергаются сложным и перекрестным формам стигматизации, которая делает их особо уязвимыми перед пропагандой ненависти и связанными с ней проявлениями презрения.

62. В Рабатском плане действий политическим и религиозным лидерам настоятельно рекомендуется решительно и своевременно осуждать нетерпимость, дискриминационные стереотипы и ненавистнические высказывания²⁸. Им также следует воздерживаться от использования идей, пропагандирующих нетерпимость, или выражений, которые могут побудить к религиозному насилию и привести к проявлениям коллективной религиозной ненависти. Религиозные лидеры могут играть ключевую роль в обществах, живущих под угрозой масштабного насилия, за счет распространения положительных идей, касающихся благожелательного отношения, примирения, мира и проявления уважения к разнообразию²⁹.

63. Другие рекомендации Рабатского плана действий касаются добровольных этических руководящих принципов работы СМИ и обеспечения саморегулирующего контроля, поддержки общинных СМИ, поощрения участия религиозных меньшинств в работе основных СМИ без какой-либо дискриминации и поддержки инициатив по межрелигиозному и внутрирелигиозному диалогу, информационно-просветительских кампаний для населения и школьного образования. Необходимо отметить, что лица, работающие в сфере новых информационных технологий, могут также играть важную роль в этой связи за счет распространения идей религиозной терпимости в цифровом пространстве. Кроме того, артисты, журналисты, адвокаты и правозащитники могут также вносить свой вклад, особенно когда их высказывания и действия носят межрелигиозный характер и направлены на осуждение религиозной нетерпимости³⁰.

64. В заключение Специальный докладчик хотел бы отметить, что свобода религии или убеждений и свобода выражения мнений, которые предусмотрены соответственно статьями 18 и 19 Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, являются "смежными

²⁷ Там же, пункт 37.

²⁸ Там же, пункт 36.

²⁹ Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии и убеждений (A/HRC/13/40), пункт 60.

³⁰ Там же, пункт 62.

правами" как в буквальном, так и в метафорическом смысле³¹. Они являются взаимозависимыми и взаимоусиливающими и могут служить взаимодополняющими гарантиями коммуникационной свободы. Это положительная взаимосвязь между свободой религии или убеждений и свободой выражения мнений должна служить основой для политики, направленной на борьбу с негативными стереотипами, предрассудками и другими проявлениями ограниченности взглядов, которым лучше всего противостоять в условиях, благоприятствующих более содержательному межгрупповому общению, информационно-коммуникационной деятельности и публичным обсуждениям любых разногласий.

IV. Выводы и рекомендации

65. Проявления коллективной религиозной ненависти, иногда даже перерастающие в, казалось бы, неуправляемую разрушительную движущую силу, являются не естественным явлением, а результатом действия и/или бездействия человека. Поэтому государства и другие заинтересованные стороны несут общую ответственность за борьбу с коллективной религиозной ненавистью, что предполагает понимание ее коренных причин и знание того, какие политические обстоятельства способны ее усугубить.

66. Чувство коллективной религиозной ненависти часто вызвано сочетанием страха и презрения, которое может породить порочный круг недоверия, узости мышления, коллективной истерии, основанных на презрении слухов и страха выдуманных заговоров. К политическим факторам, дополнительно повышающим вероятность проявлений коллективной религиозной ненависти, относятся: а) широко распространенная коррупция, которая обычно подрывает обоснованное доверие к государственным учреждениям и тем самым порождает менталитет внутренней замкнутости и, возможно, подпитывает коллективную узость мышления; б) авторитарный политический режим, который подавляет свободный и открытый политический диалог, формирует "чувство подозрительности" и подрывает доверие между отдельными людьми и группами; а также в) использование религии для проведения политики национальной идентичности, которое, как правило, приводит к политической маргинализации религиозных меньшинств, члены которых могут стать "козлами отпущения" или страдать от направленных против них предубеждений и ложных представлений.

67. В политике, направленной на борьбу с проявлениями религиозной ненависти, основные усилия следует направлять на укрепление доверия на основе всеобщего уважения. Благодаря обеспечению уважения ко всем людям как к носителям глубоких, формирующих личность убеждений, свобода религии или убеждений играет ключевую роль в такой политике по борьбе с ненавистью как в области укрепления доверия через государственные учреждения, так и в области укрепления доверия через общение.

³¹ Статьи 18 и 19 Всеобщей декларации прав человека и статьи 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах отражают модель, которая также широко представлена в других международных договорах, в частности, таких как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (статьи 9 и 10), Американская конвенция о правах человека (статьи 12 и 13), Африканская хартия прав человека и народов (статьи 8 и 9), Хартия основных прав Европейского союза (статьи 10 и 11), а также во многих национальных конституциях.

68. Для укрепления доверия через государственные учреждения необходимо, чтобы государство выступало надежным гарантом свободы религии или убеждений для каждого человека. Устранение любых моделей эксклюзивного отношения государства к каким-либо религиям или убеждениям и пресечение любого вида использования религии для целей политики национальной идентичности являются необходимыми предварительными условиями для создания открытой и доступной для всех системы, в которой религиозный и идейный плюрализм может свободно раскрываться без какой-либо дискриминации.

69. Укрепление доверия через общение предполагает по меньшей мере следующие три направления: а) межгрупповое общение, направленное на замену стереотипных представлений и клише реальным опытом и регулярными встречами с лицами, принадлежащими к различным религиозным или идейным общинам; б) проведение государством информационно-пропагандистской деятельности среди религиозных общин с целью установления доверительных отношений и создания надежных коммуникационных каналов, которые можно использовать во время кризиса в рамках планов действий по преодолению чрезвычайных ситуаций; и в) создание общественной культуры открытых дискуссий, в которых достоверность слухов, стереотипов и ложных представлений может проверяться путем их общественного критического обсуждения. По всем этим направлениям государству следует проводить активную работу, направленную на поощрение уважения свободы мысли, совести, религии или убеждений каждого человека.

70. В связи с вышеизложенным Специальный докладчик хотел бы сформулировать следующие рекомендации:

а) государствам и другим заинтересованным сторонам следует четко основывать свою политику превентивных или ответных мер для противодействия проявлениям коллективной религиозной ненависти на уважении свободы мысли, совести, религии или убеждений – этого права человека, которое требует широкого понимания и всеобщего осуществления наряду с другими правами человека, в частности правом на свободное выражение мнений;

б) государствам следует создать открытую конституционную и инфраструктурную основу для содействия свободным и недискриминационным проявлениям существующего и потенциального разнообразия религий и убеждений в обществе;

в) государствам следует активно содействовать включению и интеграции в жизнь общества религиозных и иных меньшинств в рамках их обязанности по борьбе с религиозной нетерпимостью и противодействию пропаганде и проявлениям коллективной религиозной ненависти;

г) государствам следует выполнять положения Рабатского плана действий о запрете пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Государствам следует привлекать к разработке стратегий осуществления этого плана действий соответствующих заинтересованных сторон, включая религиозные общины, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, представителей СМИ и специалистов сферы образования, с целью объединения усилий и эффективного распределения труда;

е) политика предупреждения случаев подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию или реагирования на них должна предусматривать широкий круг мер. Ограничительные меры, если таковые считаются необходимыми, следует использовать только в качестве крайней меры при соблюдении всех критериев, предусмотренных соответствующими международными правозащитными нормами, включая статьи 18, 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах. Государствам следует отменить законы о святотатстве, которые обычно ограничивают открытый диалог и публичные дискуссии, зачастую особенно затрагивая лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам;

ф) политическим и религиозным лидерам, а также организациям гражданского общества следует активно поддерживать и поощрять культуру религиозной терпимости и помогать создавать социальную устойчивость к проявлениям религиозной ненависти. Как отмечено в Рабатском плане действий, им следует воздерживаться от распространения идей нетерпимости или выражений, которые могут приводить к религиозному насилию или проявлениям коллективной религиозной ненависти. Они также должны играть ключевую роль в решительном и своевременном осуждении нетерпимости, дискриминационных стереотипов и ненавистнических высказываний;

г) государствам и другим заинтересованным сторонам следует содействовать созданию культуры открытых публичных дискуссий, в ходе которых люди могут выражать свои тревоги, опасения, обеспокоенности и делиться менее удачным опытом в области религиозного и идейного плюрализма. Поощрение людей к открытому выражению своих страхов и изложению своего негативного опыта вместо обсуждения их в узком круге лиц открывает возможности для изложения контраргументов и альтернативных взглядов, которые могут придать вещам реалистичность и увидеть перспективу. Это может помочь избежать перерастания негативного опыта в устоявшиеся предубеждения;

h) государствам и другим заинтересованным сторонам следует поощрять общение внутри религиозных общин и между ними и принимать практические меры для участия в нем всех соответствующих заинтересованных сторон в рамках полного признания существующего и потенциального плюрализма в обществе. Это должно также касаться межпоколенческого плюрализма. Усилия по обеспечению общения внутри религиозных общин и между ними должны, прежде всего, быть направлены на замену негативных стереотипов и предубеждений реальным взаимодействием между реальными людьми как на индивидуальном уровне, так и на уровне их общин. Женщины (которые часто недопредставлены) всегда должны активно участвовать в таких инициативах, которые следует поощрять на местном, национальном и международном уровнях;

i) государствам следует создать доступные координационные центры в рамках органов управления, которые отвечали бы за установление доверительных отношений с представителями различных религиозных или идейных общин. Регулярные совещания на муниципальном, национальном и региональном уровнях могут содействовать постоянному функционированию каналов связи. На таких совещаниях можно проводить практические учебные тренировки, в ходе которых имитируются кризисные ситуации и разрабатываются стратегии реагирования на них. Это мо-

жет помочь преодолеть временной разрыв между сигналами раннего предупреждения и заблаговременным реагированием на них;

ж) международные форумы, такие как Альянс цивилизаций Организации Объединенных Наций, а также существующие механизмы Организации Объединенных Наций по защите и поощрению прав человека следует использовать для обмена положительным опытом применения основанных на правах человека стратегий ослабления кризиса, которые направлены на предупреждение проявлений коллективной религиозной ненависти или противодействие им, а также на борьбу с пропагандой религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;

к) следует поощрять государственные и частные СМИ содействовать искоренению религиозных или идейных стереотипов путем замены их более точной и нюансированной информацией. За счет поощрения более сбалансированной представленности профессиональная журналистика, в том числе журналистские расследования, могут содействовать созданию в обществе атмосферы, основанной на здравом смысле, реализме и опыте в качестве противодействия теориям заговора, ошибочным представлениям и общественной истерии. Поскольку социальные сети и Интернет стали во многих странах основными инструментами пропаганды религиозной ненависти и подстрекательства к дискриминации, враждебности или насилию, необходимо направить особые усилия на соответствующие изучение этого явления и противодействие ему;

л) средствам массовой информации рекомендуется разработать добровольные руководящие принципы подготовки репортажей о религиозных вопросах, в частности о (предполагаемых или реальных) религиозных конфликтах. Такие механизмы саморегулирующего надзора, как регулярные коллегиальные обзоры, могут содействовать применению этих руководящих принципов при полном соблюдении права человека на свободу выражения мнений;

м) руководителям государственных и частных СМИ следует обеспечить справедливое участие религиозных или идейных меньшинств в работе СМИ, с тем чтобы их мнения были услышаны и стали частью общественных дискуссий. Кемденские принципы свободы выражения мнений и равенства могут служить в этой связи ориентиром;

н) в обязательную школьную учебную программу следует включать объективную информацию по религиозным и идейным вопросам. В такой информации следует серьезно учитывать вопрос о самовосприятии соответствующих религиозных общин, включая внутренний плюрализм, что позволит избежать исключительно внешних описаний, которые часто остаются стереотипными. Школьное образование может также содействовать ежедневным контактам между учащимися, придерживающимися различных религиозных или идеологических взглядов, ежедневно взаимодействовать, тем самым помогая им воспринимать разнообразие как нечто естественное и препятствуя возникновению чувства отвращения к группам сограждан. Образование может также помогать учащимся лучше представлять опыт и самовосприятие других людей, особенно представителей иных религий, национальностей и культур;

о) национальным правозащитным учреждениям рекомендуется использовать Рабатский план действий в качестве справочного документа

при планировании своей деятельности по устранению коренных причин коллективной религиозной ненависти;

р) выполнение Рабатского плана действий и резолюции 16/18 Совета по правам человека на национальном уровне следует также систематически проверять в рамках универсального периодического обзора по каждому государству.
