



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 January 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать четвертая сессия

27 февраля – 24 марта 2017 года

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

В настоящем докладе нового мандатария Ахмеда Шахида кратко изложены его понимание и концепция этого мандата, выявлены сохраняющиеся проблемы и новые тенденции и представлена повестка дня, направленная на практическое осуществление права на свободу религии или убеждений в учреждениях в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. В докладе содержится общий обзор методов работы и программных приоритетов, которые послужат руководящей основой для осуществления мандата в течение следующих трех лет и были определены с учетом растущего внимания, которое Совет по правам человека уделяет необходимости устранения сохраняющихся пробелов в части обеспечения действительного соответствия стандартам в области прав человека.

GE.17-00701 (R) 070217 090217



* 1 7 0 0 7 0 1 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. К повестке дня по осуществлению	4
A. Роль Специального докладчика	4
B. Универсальный периодический обзор и право на свободу религии или убеждений	6
C. Договорные органы по правам человека	7
D. Другие инициативы, связанные с Организацией Объединенных Наций	7
III. Решение проблем, связанных с ошибочными представлениями о праве на свободу религии или убеждений	10
IV. Постоянные и новые вопросы, вызывающие обеспокоенность	14
A. Ограничения, приравниваемые к принуждению или незаконному ограничению исповедания религии или высказывания убеждений	15
B. Недискриминация и равенство – лица и группы лиц, находящиеся в уязвимом положении	17
C. Подстрекательство к насилию на основе религии или убеждений	20
V. Выводы, предлагаемые методы работы и рекомендации	22

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 1986/20 и возобновлен Советом по правам человека в его резолюции 6/37, в которой он предложил Специальному докладчику: а) способствовать принятию на национальном, региональном и международном уровнях мер по обеспечению поощрения и защиты права на свободу религии или убеждений; б) выявлять существующие и вновь возникающие препятствия на пути осуществления права на свободу религии или убеждений и представлять рекомендации о путях и средствах преодоления таких препятствий; в) рассматривать случаи и действия правительств, не совместимые с положениями Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, и, при необходимости, представлять рекомендации в отношении мер по исправлению положения; г) применять гендерный подход, в частности путем выявления случаев злоупотреблений гендерного характера, при подготовке докладов, в том числе при сборе информации и в своих рекомендациях.

2. В марте 2016 года Совет по правам человека принял резолюцию 31/16, в которой он, среди прочего, продлил мандат Специального докладчика еще на три года. На своей тридцать второй сессии Совет назначил Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений Ахмеда Шахида. Он официально приступил к исполнению своих обязанностей 1 ноября 2016 года. Специальный докладчик признает огромный вклад в мандат четырех предыдущих мандатариев, в том числе профессора Хайнера Билефельдта, и хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы поблагодарить его за выполнение мандата после истечения первоначального срока, установленного Советом в 2013 году. Обзор деятельности предыдущего мандатария за период с 1 августа 2015 года по 31 июля 2016 года представлен в последнем промежуточном докладе (см. документ A/71/269, пункты 3–8).

3. 22 сентября 2016 года предыдущий мандатарий в сотрудничестве со Всемирным советом церквей и Финским экуменическим советом организовал рабочее совещание на тему «Религии и религиозная свобода в международной дипломатии». Рабочее совещание проводилось с целью выработать понимание того, как религия используется во внешней политике, в том числе в таких областях, как развитие и гуманитарная помощь, и определить способы содействия расширению религиозной грамотности и свободы религии или убеждений. Кроме того, предыдущий мандатарий представил Генеральной Ассамблее на ее семьдесят первой сессии свой доклад (A/71/269), в котором особое внимание было уделено широкому спектру нарушений свободы религии или убеждений и их многоаспектным первопричинам.

4. В настоящем докладе – первом докладе Специального докладчика Совету по правам человека – кратко изложены его понимание и концепция этого мандата. Он выделяет сохраняющиеся проблемы и новые тенденции, в то же время подчеркивая необходимость опираться на безупречную работу предыдущих мандатариев в целях содействия осуществлению мер, которые были определены как необходимые для поощрения и защиты права на свободу религии или убеждений. В нижеследующих разделах он анализирует работу назначенных Советом экспертов по правам человека, специальные процедуры, а также роль универсального периодического обзора в содействии этому праву. Далее он рассматривает конкретные инструменты и инициативы, которые могли бы спо-

способствовать осуществлению приоритетных задач и мер защиты, определенных как необходимые для осуществления права на свободу религии или убеждений, и излагает сохраняющиеся проблемы и новые обеспокоенности, из которых складывается оперативный контекст работы Специального докладчика. В заключение мандатарий излагает свои методы работы и программные приоритеты, на основании которых будет строиться общая повестка дня, нацеленная на осуществление. Эта повестка дня, которая будет руководящей основой для осуществления мандата в течение следующих трех лет, определена с учетом растущего внимания, которое Совет уделяет необходимости устранения сохраняющихся пробелов в части обеспечения действительного соответствия стандартам в области прав человека.

II. К повестке дня по осуществлению

5. Учитывая усиление акцента на осуществлении реформ в области прав человека, Специальный докладчик хотел бы сосредоточить внимание на вопросе перевода права на свободу религии или убеждений в практическую плоскость. Операционный подход к осуществлению прав человека включает в себя стандартные институциональные мероприятия, в рамках которых основное внимание обращается на законодательство, суды и другие обычные аспекты вопросов соблюдения, а также на усилия государства в рамках политики, программ и мероприятий, направленные на практическое осуществление обязательств в области прав человека. Специальный докладчик также хотел бы строить свою работу на основе совместных усилий в рамках Организации Объединенных Наций, взаимодействуя с партнерами, представляющими более широкую правозащитную систему Организации Объединенных Наций, с целью интеграции поощрения права на свободу религии или убеждений в ее работу и повышения значимости основных принципов, связанных с этим правом.

A. Роль Специального докладчика

6. Являясь главным координатором по вопросам поощрения права на свободу религии или убеждений в правозащитной системе Организации Объединенных Наций, Специальный докладчик подчеркивает, что специальные процедуры Совета по правам человека эффективнее всего работают в рамках скоординированной и согласованной системы, как это было продемонстрировано всем ходом осуществления мандата. Кроме того, такой подход сочетается с холистической концепцией прав человека, которая необходима для поощрения права на свободу религии или убеждений.

7. Специальные процедуры выполняют информационно-разъяснительные и защитные функции Совета по правам человека, направляя правительствам официальные сообщения (письма, содержащие утверждения, и призывы к незамедлительным действиям) с учетом трехкомпонентного обязательства государств уважать, защищать и осуществлять право на свободу религии или убеждений во всех его аспектах. Помимо этого, осуществление мандата ведется с опорой на индивидуальные сообщения жертв и их защитников о предполагаемых нарушениях прав человека, а также на доклады, в которых содержатся документальные свидетельства несовместимости отдельных явлений с международными стандартами в области прав человека, в том числе касающиеся предлагаемого правительствами законодательства или деятельности негосударственных субъектов. В ходе осуществления мандата с целью размещения призывов в защиту

предполагаемых жертв или сообщений, касающихся различных инцидентов и ситуаций, могут использоваться иные формы коммуникации, в том числе пресс-релизы и социальные сети. В таких сообщениях отражается весь спектр нарушений, связанных с правом на свободу религии или убеждений, которые мандатарии стремятся урегулировать, и определяются лица и общины, подвергающиеся наибольшему риску неправомерного обращения. В них также освещается весь ряд проблем, с которыми в процессе осуществления права на свободу религии или убеждений сталкиваются уполномоченные субъекты и обладатели прав на глобальном уровне.

8. В рамках мандата за период с 2004 года по 30 ноября 2016 года были направлены в общей сложности 618 призывов к незамедлительным действиям и содержащие утверждения письма в адрес 87 государств. Большинство сообщений в этот период касались ограничений, связанных с проявлениями права на свободу религии или убеждений, а также дискриминации и нетерпимости на основе религии или убеждений. С момента начала исполнения своих функций в ноябре 2016 года Специальный докладчик направил сообщения по таким вопросам, как нападения на религиозные меньшинства на почве межконфессиональной вражды, вероотступничество и обвинения в богохульстве, дискриминационная практика в отношении строительства мест отправления культа, препятствование проведению мирных религиозных собраний в частных домах, нападения на религиозных лидеров, цензура религиозных взглядов и конфискация материалов религиозного содержания.

9. За период с 2004 года 68% сообщений, направленных в рамках мандата в отношении права на свободу религии или убеждений, были составлены совместно с другими мандатариями. Совместно со Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений по меньшей мере 22 мандатария по различным темам направили 260 совместных призывов к незамедлительным действиям и 161 письмо с утверждениями. Соавторами большинства совместных сообщений стали Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, а также Специальный докладчик по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Рабочая группа по произвольным задержаниям, Специальный докладчик по вопросам меньшинств и Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях. Частое обращение к такому средству, как совместные сообщения, свидетельствует о том, что вопросы о праве на свободу религии или убеждений и вопросы, охватываемые мандатариями по другим темам, во многом пересекаются. Сотрудничество между мандатариями также дает представление о характере нарушений, которые потребовали совместной реакции в рамках специальных процедур. Это весьма значительное число сообщений является потенциальным ресурсом, позволяющим получить свидетельства о воздействии и выявить наиболее актуальную информацию для получения конкретных результатов, что, в свою очередь, может повысить эффективность использования такого инструмента, как сообщения. Специальный докладчик надеется активизировать сотрудничество с мандатариями по другим темам, в том числе с теми, кто занимается вопросами прав женщин и экономических, социальных и культурных прав.

10. Предыдущие мандатарии в ходе посещений стран, проводимых с 1994 года, также изучили положение дел с осуществлением права на свободу религии или убеждений в 36 государствах. Страновые посещения позволяют мандатариям более динамично и конструктивно взаимодействовать с государствами с целью изучения характера проблем, препятствующих осуществлению права на свобо-

ду религии или убеждений. Наибольшее число стран, которые посетили мандатарии, входят в Группу азиатско-тихоокеанских государств, за ними следуют страны Группы западноевропейских и других государств. Выбор стран для посещений не обязательно отражает серьезность ситуации в конкретной стране; определяющими при принятии решения о сроках и месте посещения могут стать другие факторы, например необходимость охватить различные условия и ситуации, а также готовность и возможности государств положительно откликнуться на просьбы о взаимодействии со стороны различных правозащитных механизмов.

11. Мандатарий также проводит семинары, конференции и консультации и участвует в них; цели этих мероприятий могут включать в себя определение актуальных вопросов, поощрение диалога и содействие более глубокому пониманию проблем, возникающих в области поощрения и защиты права на свободу религии или убеждений. Такие мероприятия по обмену знаниями имеют важнейшее значение для содействия региональному, международному и многостороннему участию в усилиях, направленных на укрепление защиты права на свободу религии или убеждений, особенно в свете операционного подхода, на котором настаивает Специальный докладчик.

В. Универсальный периодический обзор и право на свободу религии или убеждений

12. Несмотря на то, что право на свободу религии или убеждений пересекается с целым рядом других прав человека и является неотъемлемой частью процесса улучшения ситуации в области других основных прав и свобод, Специальный докладчик считает, что в ходе первых двух циклов универсального периодического обзора это право недостаточно принималось во внимание в качестве вопроса, вызывающего беспокойство; из более 52 000 рекомендаций, вынесенных в ходе первых двух циклов обзора, только 1 280 рекомендаций (или менее 2,5% от общего числа) касались права на свободу религии или убеждений (см. таблицу ниже)¹. Большинство рекомендаций касались дискриминации, в том числе в отношении религиозных меньшинств и женщин, в то время как о необходимости реформы законов о вероотступничестве или богохульстве упоминалось в менее двух десятках рекомендаций. Специальный докладчик полагает, что в ходе будущих циклов обзора необходимо более подробно исследовать и рассмотреть причины столь слабой представленности в рекомендациях вопросов, связанных с правом на свободу религии или убеждений, в особенности это необходимо в свете того внимания, которое уделено осуществлению рекомендаций по итогам обзора в резолюциях Совета в связи с этим правом.

Рекомендации, вынесенные в ходе первого и второго циклов универсального периодического обзора: 52 282

Всего рекомендаций в отношении права на свободу религии или убеждений		1 280 (2,45%)	
Региональная группа	Первый цикл	Второй цикл	Итого
Группа азиатско-тихоокеанских государств	199	347	546
Группа западноевропейских и других государств	127	282	409

¹ См. UPR Info, Statistics on Recommendations (www.upr-info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=18). В общей сложности рекомендации в отношении свободы религии или убеждений вынесли 124 государства.

Рекомендации, вынесенные в ходе первого и второго циклов универсального периодического обзора: 52 282

Группа африканских государств	56	96	152
Группа восточноевропейских государств	54	94	147
Группа государств Латинской Америки и Карибского бассейна	12	14	26
Всего	448	833	1 281
Количество принятых рекомендаций	260	543	803

С. Договорные органы по правам человека

13. Деятельность договорных органов, особенно тех, которые связаны с обязательствами государств в отношении права на свободу религии или убеждений, имеет решающее значение для работы мандатария. Комитет по правам человека, который периодически проверяет соблюдение государствами-участниками статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, являющейся основным международно-правовым положением о защите права на свободу религии или убеждений, наряду с другими правами в своих заключительных замечаниях выявляет недостатки в соблюдении и выносит рекомендации об улучшении положения. Кроме того, общие замечания договорных органов и практика решений в рамках процедуры рассмотрения жалоб соответствующими комитетами образуют собой существенный и авторитетный массив информации о нормативной базе по основным правам.

14. Специальные процедуры играют жизненно важную роль в обеспечении учета заключительных замечаний и других результатов работы договорных органов в процессе осуществления своих мандатов. В тех случаях, когда договорные органы не совершают поездок на места, они, в свою очередь, могут воспользоваться материалами, накопленными специальными процедурами. Наконец, не менее важным является осуществление специальными процедурами последующих мер по выполнению рекомендаций договорных органов о снятии оговорок к договорам по правам человека, в том числе к статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые несовместимы с предметом и целью этих договоров.

Д. Другие инициативы, связанные с Организацией Объединенных Наций

15. В ежегодной резолюции по вопросу о свободе религии или убеждений, принимаемой консенсусом в Совете по правам человека, и в сопоставимой резолюции Третьего комитета подчеркиваются ключевые вопросы, вызывающие обеспокоенность международного сообщества в связи с поощрением и защитой права на свободу религии или убеждений, и содержатся руководящие указания для работы Специального докладчика. Кроме того, Специальный докладчик признает важность сопричастности к историческому консенсусу, достигнутому благодаря принятию Советом резолюции 16/18, в которой различные мнения по вопросу о ликвидации религиозной дискриминации и нетерпимости были приведены к общему знаменателю на базе предложений Организации Исламская конференция и других заинтересованных сторон. Основанный на консенсусе подход гарантирует религиозный плюрализм и равенство, с одной стороны, и в то же время содействует межобщинной гармонии и поощряет запрет подстрекательства.

тельства к ненависти, с другой стороны. В этой резолюции Совет также подчеркнул важность поощрения формирования условий для обсуждений и диалога и еще больше способствовал защите свободы выражения мнений благодаря узкому толкованию исключений из ограничений свободы слова, приравняемых к «подстрекательству к неминуемому насилию на основе религий или убеждений».

16. Механизм осуществления плана действий из восьми пунктов, содержащегося в резолюции 16/18, и Стамбульский процесс борьбы с нетерпимостью, разжиганием ненависти и/или подстрекательством к насилию на основе религии или убеждений стали основой для проведения шести раундов совещаний, организованных в целях налаживания диалога и обмена практическим опытом. Цели Стамбульского процесса сохраняют свою актуальность в свете увеличения числа сообщений о действиях государств, несовместимых с правом на свободу религии или убеждений, в том числе: применении законов о богохульстве и вероотступничестве, в результате чего религиозные меньшинства и диссиденты подвергаются риску насилия; все более пристальном внимании к религиозным группам по соображениям национальной безопасности; и растущей социальной нетерпимости в отношении религиозных меньшинств в ряде стран и регионов.

17. Хотя процесс осуществления резолюции 16/18 идет медленно и даже разочаровывает, достигнутый ее принятием консенсус, порой кажущийся неустойчивым, следует рассматривать как позитивное явление и всячески развивать. Государствам следует избегать возврата к вызывающим раздоры дебатам, подрывавшим усилия по борьбе с религиозной дискриминацией и нетерпимостью, когда этот консенсус еще не был достигнут. В последние несколько лет некоторые государства вернулись к спорам об источниках дискриминации и нетерпимости, об ответственности, которую следует взять на себя международному сообществу, и о том, «заключается ли решение проблемы нетерпимости в содействии осуществлению основных прав человека или в установлении более четких ограничений в его отношении»². Между тем для достижения реального прогресса в рамках Стамбульского процесса необходим всеобъемлющий, основанный на самоанализе, прозрачный и всеохватный подход к осуществлению плана действий, изложенного в резолюции 16/18. Главная задача заключается в том, чтобы правовые толкования обязательств, закрепленных в плане действий, осуществлялись в соответствии с международным правом прав человека.

18. Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (нормативный рамочный документ, подготовленный под руководством Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и принятый экспертами в 2012 году), может служить в качестве «дорожной карты» Стамбульского процесса по этому вопросу (A/HRC/22/17/Add.4, приложение, добавление). Рабатский план действий направлен на то, чтобы разъяснять обязательства государств и ответственность других заинтересованных сторон по статьям 19 и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах; тем самым План формирует основу мер, которые включают в себя осуществление законодательства, практику судебных решений и программы по борьбе с деяниями, представляющими собой подстрекательство к насилию и дискриминации по множественным признакам, в том числе на основе религии. В нем рекомендуется принять всеобъ-

² Marc Limon, Nazila Ghanea and Hilary Power, "Fighting Religious Intolerance and Discrimination: The UN Account", *Religion & Human Rights*, vol. 11, No. 1 (2016), pp. 21-66.

емлющее антидискриминационное законодательство для целей осуществления превентивных мер по борьбе с подстрекательством к ненависти. В Плане определяются три отдельных типа высказываний: высказывание, которое представляет собой уголовное преступление; высказывание, которое не является уголовно наказуемым, но может подлежать гражданскому иску или административным санкциям; высказывание, которое не подлежит уголовной, гражданской или административной ответственности, однако вызывает обеспокоенность с точки зрения терпимости, корректности и уважения прав других людей. В Плане действий государствам рекомендуется также кодифицировать и применять национальные правовые нормы, в которых должны содержаться ясные и точные определения основных терминов, в том числе ненависти, дискриминации, насилия и вражды, подготовленные с учетом руководящих указаний и определений, содержащиеся в Кемденских принципах свободы выражения мнений и равенства. Кроме того, в Рабатском плане действий содержится призыв к государствам, в которых действуют законы о борьбе с богохульством, отменить такие законы, поскольку они препятствуют осуществлению права на свободу выражения мнений и права на свободу религии или убеждений и неправомерно ограничивают их.

19. Специальный докладчик отмечает, что для успешного осуществления Рабатского плана действий и резолюции 16/18 Совета по правам человека решающее значение имеют законодательные органы, судебная система, средства массовой информации и другие национальные институты. Особо важную роль в подготовке почвы для успешного осуществления плана действий играют законодательные органы. В целях поощрения равенства и борьбы с нетерпимостью государствам следует создать независимые национальные правозащитные учреждения, соответствующие Парижским принципам и способные эффективно взаимодействовать с гражданским обществом, а также направлять межконфессиональный диалог в нужное русло. Кроме того, планом действий предусмотрено участие в этом процессе независимых судебных органов, которые могут рассматривать случаи подстрекательства к ненависти, обеспечивать, чтобы назначение уголовного наказания за высказывания было исключительной, а не стандартной мерой, и гарантировать защиту усилий, направленных на обеспечение соблюдения обязательств, вытекающих из статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, посредством альтернативных мер, таких как культурный диалог и плюрализм. Решающую роль в формировании таких плюралистических условий могут также сыграть независимые и объективные средства массовой информации.

20. Кроме того, Специальный докладчик приветствует Фесский процесс, начатый Специальным советником Генерального секретаря по предупреждению геноцида на совещании в Фесе (Марокко) в апреле 2015 года. Цель этой инициативы – предотвращение подстрекательства к насилию, которое может привести к совершению жестоких преступлений. В Фесской декларации и в проекте плана действий определен ряд мероприятий, которые могут быть реализованы общинными лидерами, представляющими различные религии или убеждения, в целях предотвращения и пресечения подстрекательства к насилию в ситуациях, способных привести к совершению жестоких преступлений. Эти различные мероприятия, увязанные с пунктом 36 Рабатского плана действий, включают в себя установление диалога с лицами, выражающими радикальные взгляды, борьбу с разжиганием ненависти в Интернете и в реальной среде путем однозначных высказываний о недопустимости таких действий и оказание поддержки межконфессиональному диалогу, образованию и мероприятиям, направленным на сохранение религиозного плюрализма. Запланированные по случаю

начала осуществления Фесского плана действий мероприятия могут стать важным вкладом в осуществление определенных в Рабатском плане действий позитивных мер, особенно в странах, где имели или имеют место в настоящее время случаи ненавистнических высказываний и подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию. Однако, для того чтобы Фесский процесс стал эффективным катализатором работы религиозных лидеров по осуществлению Рабатского плана действий, планируемая деятельность непременно должна вестись с участием абсолютно всех религиозных общин или групп, объединенных по признаку тех или иных убеждений.

21. Специальный докладчик отмечает, что Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года предоставляет дополнительную возможность для поощрения уважения права на свободу религии или убеждений путем учета этого права в контексте деятельности в целях развития. Учитывая пересечение свободы религии и многих других прав, таких как гендерное равенство или недискриминация в доступе к услугам, существует явная необходимость повышения уровня грамотности в вопросах религиозной свободы среди субъектов, занимающихся вопросами развития, – область, в которой многочисленные конфессиональные группы традиционно проявляют высокую активность. В пользу такого подхода говорит рост количества фактов, свидетельствующих о связи между уважением права на свободу религии или убеждений и возможностью достижения социальной гармонии, экономического процветания и политической стабильности. Эти свидетельства опровергают высказывания о том, что социальную гармонию и мир определяют ограничительные, а не интеграционные усилия. На протяжении последнего десятилетия наблюдается постепенное укрепление взаимодействия различных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам развития и конфессиональных групп, осуществляемое посредством Межучрежденческой целевой группы Организации Объединенных Наций по привлечению конфессиональных субъектов к работе в интересах устойчивого развития³. В 2016 году было создано Международное партнерство по вопросам религии и развития, направленное на содействие участию конфессиональных организаций в деятельности в целях развития. Специальный докладчик приветствует эти усилия и надеется внести свой вклад в этот процесс. Однако для успешной реализации этих усилий необходимо провести большую работу по распространению грамотности как в вопросах религии, так и в вопросах религиозных свобод, благодаря чему участие этих субъектов в деятельности в целях развития сможет действительно содействовать делу защиты прав человека. Это особенно важно в свете наличия множества ошибочных представлений в отношении права на свободу религии или убеждений.

III. Решение проблем, связанных с ошибочными представлениями о праве на свободу религии или убеждений

22. Отмечая, что для решения хронических проблем нетерпимости и воинствующего экстремизма зачастую необходимо содействовать большему взаимопониманию между различными общинами, Специальный докладчик полагает, что в связи с непрекращающимися сообщениями о постоянно совершаемых нарушениях права на свободу религии или убеждений, свидетельствующих о

³ См. United Nations Population Fund, annual report of the United Nations Inter-Agency Task Force on Engaging Faith-Based Actors for Sustainable Development, 2016.

широком спектре заблуждений и ошибочных представлений о конкретном содержании этого права в международном праве, необходимы долгосрочные усилия по поощрению и обеспечению понимания этого права. Заблуждения и ошибочные представления являются следствием как сложного характера этого права, так и политических и идеологических споров по поводу лежащей в его основе международно-правовой базы. Наиболее подробно разделяемая международным сообществом концепция основных элементов права на свободу религии или убеждений сформулирована в статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах и ее толковании Комитетом по правам человека, и эта концепция получила дальнейшее развитие в принятых впоследствии нормах, однако при этом имеется ряд потенциально спорных областей.

23. В этой связи Специальный докладчик отмечает вывод Комитета по правам человека в отношении обычно-правового характера права на свободу религии или убеждений и подтверждает и поддерживает заявления предыдущих мандатариев в отношении нормативной базы права на свободу религии или убеждений⁴. Он отмечает также, что сфера охвата, содержание и очертания этой системы постоянно развиваются, уточняются и изменяются. Вместе с тем для целей настоящего доклада Специальный докладчик хотел бы обратить внимание на некоторые из наиболее распространенных ошибочных представлений о предмете его мандата, а также о том, что включает в себя (а что не включает) право на свободу религии или убеждений.

24. Правом на свободу религии или убеждений обладают конкретные люди, а не религии, убеждения, верования или догматы. А именно, это право предназначено не для защиты убеждений как таковых (религиозных или иных), а для защиты верующих и их свободы иметь и выражать свои убеждения как единолично, так и сообщая с другими и определять свою жизнь в соответствии с их собственными воззрениями (A/71/269, пункт 11).

25. Отдельные лица обладают правом на публичное исповедание своей религии или убеждений единолично или сообщая с другими, а также прерогативой принятия решения о том, хотят ли они исповедовать свои религиозные убеждения. В конечном итоге именно конкретный человек решает, хочет ли он вообще заявлять свое право на свободу религии или убеждений и если да, то сделает ли он это в частном порядке или публично. Это важное различие, особенно в связи с тем, что право на свободу религии или убеждений не зависит от его признания или регистрации государством.

26. Хотя в международном праве не содержится определения религии, сферу, защищаемую правом на свободу религии или убеждений нужно толковать широко: она должна охватывать теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Таким образом, она не ограничивается традиционными, основными или «признанными» религиями и практиками.

27. Реальное право на свободу религии или убеждений не может существовать без свободы менять свою религию или убеждения. В Международном пакте о гражданских и политических правах и в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений право менять свою религию сформулировано не столь четко, как в статье 18 Всеобщей декларации прав человека, однако Комитет по правам человека в своем за-

⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 24 (1994), пункт 8. См. также Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (New York, Oxford University Press, 2015).

мечании общего порядка № 22 (1993) внес в этот вопрос дополнительную ясность. В частности, Комитет отметил, что свобода «иметь или принимать» религию или убеждения обязательно предполагает свободу выбирать религию или убеждения, включая право менять свою религию или убеждения или придерживаться атеистических воззрений, а также право продолжать исповедовать свою религию или убеждения. Эта формулировка – «включая право менять свою религию или убеждения» – далее нашла последовательное отражение в резолюциях, касающихся свободы религии или убеждений, принятых консенсусом Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека⁵. Специальный докладчик отмечает, что это положение касается именно внутреннего измерения свободы мысли, совести, религии или убеждений (часто называемого *forum internum*), которое пользуется безусловной и безоговорочной защитой и ни при каких обстоятельствах, в том числе во время чрезвычайного положения в государстве, не может быть ограничено, уменьшено, ущемлено, и в его отношении не может быть отступлений.

28. Политика или практика, которые на первый взгляд не направлены на принятие какой-либо конкретной религии или убеждений, тем не менее, могут представлять собой нарушение пункта 2 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах в том случае, если они направлены на ущемление возможности отдельных лиц свободно исповедовать, принимать или менять свою религию или убеждения, а также если они имеют такие последствия. В качестве примеров косвенных, но все же недопустимых ограничений *forum internum* можно назвать ограничения на доступ к образованию, медицинскому обслуживанию или трудоустройству, а также положения семейного права, касающиеся, например, опеки над детьми, которые в конечном итоге ущемляют возможности отдельных лиц свободно исповедовать, принимать или менять свою религию или убеждения. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает, что отнесение того или иного ограничения к категории недопустимых в значительной степени зависит от конкретных обстоятельств и что соответствующее решение должно приниматься индивидуально в каждом конкретном случае, с тем чтобы не допускать искажений основных положений статьи 18 Пакта.

29. Право на свободу религии или убеждений охватывает все аспекты жизни, связанные с религией или убеждениями, в том числе защиту религиозных и нерелигиозных убеждений, позиций, основанных на соображениях совести, и выражаемых убеждений, а также защиту соответствующих практик. Этот диапазон явлений в свою очередь включает в себя право свободно и без чрезмерного бремени или необоснованного вмешательства формировать религиозную или основанную на убеждениях идентичность, свидетельствовать о своих убеждениях, свободно общаясь с другими придерживающимися тех же взглядов верующими или неверующими, организовывать и вести жизнь общин на основе общих или совместных убеждений, формальное и неформальное образование, связанное с передачей системы убеждений от одних членов общины другим ее членам (в особенности детям) или иным лицам, и управление учреждениями, например благотворительными организациями, имеющими отношение к этим убеждениям.

30. Хотя международное право прав человека допускает, с высокими порогами, определенные ограничения в отношении исповедания религии или убеждений (часто называемые *forum externum*), любые ограничения должны быть ис-

⁵ См. резолюции Генеральной Ассамблеи 62/157, 63/181, 64/164, 65/211, 66/168, 67/179, 68/170, 69/175, 70/158 и 71/196 и резолюции Совета по правам человека 16/13, 19/8, 22/20, 25/12, 28/18 и 31/16.

ключением, а не правилом. Кроме того, бремя обоснования необходимости таких ограничений ложится на тех, кто хочет наложить их: часто это правительства или государственные органы. Согласно пункту 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, который требует строгого толкования, все ограничения права на свободу религии или убеждений должны быть установлены законом и напрямую связаны с преследованием законной цели: охрана «общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц». Кроме того, такие ограничения должны налагаться на недискриминационной основе и быть соразмерными достижению законной цели, а потому носить наименее ограничительный характер из всех надлежащих мер, которые могли бы быть приняты, и в любом случае без искажения самого права. В отличие от некоторых других закрепленных в Пакте прав (например, в положениях статей 12, 13, 14, 19, 21 и 22) право на свободу религии или убеждений нельзя ограничивать по соображениям национальной безопасности, а недискриминационный характер этого права предусматривает, что гражданство не может служить критерием для введения ограничений в отношении меньшинств, мигрантов или неграждан.

31. Право на свободу религии или убеждений и право на равенство неразрывно связаны между собой. Однако недостаточно только признать равенство основополагающим принципом этого права; было бы правильнее в свою очередь рассматривать право на свободу религии или убеждений как составную часть права на равенство. Это право запрещает дискриминацию на основе религии или убеждений, что признано в качестве непререкаемого принципа в ряде договоров по правам человека. Вместе с тем должно быть ясно, что право на свободу религии или убеждений не дает отдельному лицу – как правообладателю – права на маргинализацию, угнетение или совершение насильственных действий в отношении других лиц, включая лиц, находящихся в уязвимом положении, таких как женщины или представители сообщества лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ), под предлогом исповедания своей религии или своего авторитета в вопросах морали.

32. Хотя придание каким-либо конкретным религии или убеждениям статуса официальных или их признание сами по себе не представляют нарушения обязательств государства по статье 18, преимущественное положение тех или иных религий или государственных идеологий не должно приводить к ущемлению этого и других основных прав, признанных в международном праве; это не должно приводить и к дискриминации в отношении лиц, не принимающих официальную идеологию или выступающих против нее. Однако если говорить о воплощении концепции официальной государственной религии на практике, то, как неоднократно подчеркивал предыдущий мандатарий, трудно и даже невозможно представить себе, что она не будет иметь для религиозных меньшинств отрицательных последствий, выражающихся в форме дискриминации их представителей (A/HRC/19/60, пункт 62; A/67/303, пункт 47). В этой связи следует отметить, что некоторые государства – участники международных договоров по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, представили общие оговорки, в которых, как представляется, обосновываются определенные ограничения основных прав или нарушения принципа недопустимости дискриминации по признаку религиозных или основывающихся на убеждениях принципов. С другой стороны, равенство само по себе не является гарантией права на свободу религии или убеждений. Например, «доктринальный секуляризм», предполагающий приоритет светскости государства над правом на свободу религии или убеждений, вместо создания интеграционного пространства для религиозного плюрализма на недискри-

минационной основе, может стать плодородной средой для действий, сужающих такое пространство плюрализма религий или убеждений. В этой связи уместно напомнить, что все права человека являются взаимозависимыми, взаимосвязанными и универсальными и что они должны рассматриваться как единый комплекс, внутри которого отсутствует какая-либо иерархия прав.

33. Специальный докладчик полагает, что выявление упомянутых выше распространенных ошибочных представлений и решение связанных с ними проблем имеют, среди прочего, исключительное значение для защиты и укрепления самых важных из базовых и основополагающих принципов права на свободу религии или убеждений. Этот вывод лишь подтверждается всей той работой, которая была проделана в рамках данного мандата за последние 30 лет, и формированием в течение этого периода более широкой правозащитной базы, а также увеличивающимся объемом решений договорных органов и региональных правозащитных механизмов. Такая работа будет также способствовать укреплению роли мандатария в решении ключевых проблем нашего времени путем налаживания более энергичного и конструктивного взаимодействия с гражданским обществом в целях борьбы с этими ошибочными представлениями, что является одним из способов противодействия воинствующему экстремизму, мобилизации конфессиональных общин для осуществления повестки дня в области устойчивого развития и повышения грамотности в вопросах свободы религии в целях укрепления защиты свободы религии или убеждений.

IV. Постоянные и новые вопросы, вызывающие обеспокоенность

34. Поскольку право на свободу религии или убеждений одновременно является основополагающим элементом системы прав человека и зависит от других ее составляющих, глобальный откат назад в вопросах прав человека в целом усугубил кризисное положение этого права во всем мире. Возможность верующих и неверующих исповедовать свою веру или выражать свои убеждения подвергается серьезным угрозам, исходящим от государственных и негосударственных субъектов. Такие субъекты часто становятся источниками угроз свободе, безопасности и защищенности членов общин религиозных меньшинств, а также диссидентов.

35. Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с различными сообщениями о продолжающемся широком распространении во многих странах целенаправленного преследования, запугивания или дискриминации религиозных групп со стороны государственных и негосударственных субъектов. Он также принимает к сведению сообщения о том, что многие правительства жестко ограничивают право свободно иметь, принимать, менять или высказывать свои убеждения. Подобные действия включают в себя дискриминацию на основе религии или убеждений в сфере занятости, образования и жилья, разрушение святых мест, словесные нападки и физические нападения, аресты и задержания, а также безнаказанность негосударственных субъектов, обвиняемых в таких нарушениях.

36. В то же время культурное многообразие и связанные с ним понятия, такие как терпимость, уважение разнообразия и плюрализм, все чаще становятся источником разногласий и все в большей степени рассматриваются как причина проблем на том основании, что, согласно утверждениям, компромиссы между социальной гармонией и многообразием, плюрализмом и солидарностью, безопасностью и правами человека равным счетом ничего не дают. Растущая не-

терпимость, связанная, в частности, с распространением популистских тенденций в политических процессах и насилием, совершаемым во имя религии, приводит к пересмотру в ряде регионов мира такой ценности, как уважение и признание многообразия, что в свою очередь может отрицательно сказаться на возможности религиозных меньшинств и неверующих выражать свои убеждения. Эти тенденции сопровождаются увеличением числа сообщений о подстрекательстве к дискриминации или насилию, а в некоторых случаях и о преступлениях на почве ненависти со стороны экстремистских групп, гражданских патрулей и других негосударственных субъектов, которые зачастую действуют во имя религии.

37. Кроме того, негативные условия, и без того пагубно влияющие на право на свободу религии или убеждений, еще больше усугубляет перенос вопросов прав человека в плоскость безопасности, что, как правило, является реакцией государств на насилие во имя религии. Для укрепления потенциала сил безопасности в борьбе с терроризмом были приняты стратегии, обеспечивающие такое укрепление за счет ограничения основных прав, например прав на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, и часто имеющие крайне негативные последствия для осуществления права на свободу религии или убеждений. Дилеммы, порождаемые в связи с приоритетом вопросам безопасности, необходимо тщательно изучать в течение нынешнего срока полномочий мандатария.

А. Ограничения, приравняемые к принуждению или незаконному ограничению исповедания религии или высказывания убеждений

38. Подавляющее большинство государств-членов закрепили принцип защиты права на свободу религии или убеждений в своих конституциях или в своем законодательстве. Несмотря на эти гарантии, большинство государств также приняли законы или нормативные положения, необоснованно или неправомерно ограничивающие данное право. Это включает в себя законодательство, устанавливающее уголовную ответственность за богохульство или вероотступничество (и предусматривающее за такие правонарушения различные наказания – от штрафов до смертной казни).

39. Несмотря на то, что в международном праве закреплены абсолютные гарантии права исповедовать, принимать или менять свою религию или убеждения (или не иметь никаких убеждений), в более 10% стран мира предусмотрена уголовная ответственность за вероотступничество. По данным Международного союза за гуманизм и этику, в последние годы во всем мире наблюдается тревожная тенденция: все чаще жертвами целенаправленных дискриминации и насилия становятся атеисты и лица, не имеющие религиозных убеждений. В частности, в 22 странах допускается назначение смертной казни за вероотступничество, а по меньшей мере в 13 – предусмотрена смертная казнь за атеизм⁶. Хотя нарушителем таких законов может оказаться любой, поскольку они эффективно переводят инакомыслие и свободомыслие в разряд уголовно наказуемых деяний, неверующие, гуманисты и атеисты подвергаются особому риску. Вероотступникам и неверующим особенно серьезно угрожают негосударственные субъекты и патрули или «дружины», сформированные по религиозному признаку, которые, как известно, безнаказанно действуют в ряде государств.

⁶ International Humanist and Ethical Union, Freedom of Thought Report 2016.

40. Аналогичным образом законы о борьбе с богохульством, которые запрещают предполагаемую «диффамацию» религиозных верований и принципов или предполагаемое оскорбление религиозных деятелей или предусматривают уголовную ответственность за такие действия, в непропорционально большей степени затрагивают членов общин религиозных меньшинств и неверующих. Обвинения в богохульстве, обычно квалифицируемом как правонарушение объективного вменения на основе неконкретных и слишком широких положений уголовного законодательства, все чаще предъявляются политическим оппонентам в связи с их оппозицией правительству. Богохульство является правонарушением по крайней мере в 49 странах и наказуемо лишением свободы, а в некоторых случаях – смертной казнью⁷. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 34 (2011) отметил, что законы о богохульстве несовместимы с Международным пактом о гражданских и политических правах за исключением отдельных случаев, предусмотренных в пункте 2 статьи 20 Пакта. Он подчеркнул, что «недопустимо, чтобы в каких-либо подобных законах содержалась дискриминация в пользу или против одной или нескольких религиозных систем или систем убеждений, либо в отношении их приверженцев по сравнению с приверженцами других систем, а также религиозных верующих по сравнению с неверующими» и что «нельзя допускать, чтобы такие запреты препятствовали критике религиозных лидеров и высказыванию замечаний по поводу религиозных доктрин и догматов веры или устанавливали за это наказание».

41. Общие и регулярно налагаемые ограничения на исповедание религиозных принципов или концептуальных убеждений как правило касаются свободы отправления религиозных обрядов (в том числе в определенных местах отправления культа), религиозных символов или изображений (например, хиджаб для женщин в исламе), соблюдения праздников и дней отдыха, назначения духовных лиц, обучения и распространения материалов (включая миссионерскую деятельность), права родителей обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими убеждениями, регистрации как предварительного условия отправления религиозного культа или высказывания убеждений (в отличие от получения статуса юридического лица для того, чтобы пользоваться предоставляемыми этим статусом возможностями), общения с отдельными лицами и общинами по религиозным вопросам на национальном и международном уровнях, создания и содержания благотворительных и гуманитарных учреждений, которые могут просить о финансировании и получать его, и отказа от военной службы по соображениям совести.

42. Другие примеры распространенных видов ограничений права на свободу религии или убеждений включают в себя уголовно-правовые санкции, обременительные административные правила или гражданско-правовые санкции, дискриминационные законы о личном статусе и семье, дискриминацию на рабочем месте и препятствия в реализации закрепленного принципа разумного приспособления (см. A/69/261). Специальный докладчик отмечает, что члены общин меньшинств и другие лица и группы, находящиеся в уязвимом положении, зачастую гораздо больше других страдают от ограничений на исповедание религии или высказывание убеждений.

43. Специальный докладчик отмечает, что незаконные ограничения, вводимые государствами в отношении осуществления права на свободу религии или убеждений, широко распространены, имеют место в течение долгого времени и по-прежнему составляют большинство случаев нарушений этого права. Обзор

⁷ Ibid.

информации, опубликованной правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций, в том числе Рабочей группой по универсальному периодическому обзору и договорными органами, например Комитетом по правам человека, свидетельствует о том, что многие государства налагают ограничения как правило, а не как исключение, и во многих случаях не могут обосновать ограничение права на свободу религии или убеждений в соответствии с критериями, изложенными в пункте 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. В тех случаях, когда государства предоставляют обоснования ограничений реализации этого права, зачастую они основываются на неконкретных или слишком широких нормативных положениях, не соответствующих строгим требованиям пункта 3 статьи 18.

В. Недискриминация и равенство – лица и группы лиц, находящиеся в уязвимом положении

44. В пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах содержится требование к каждому государству-участнику «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Данное положение лежит в основе принципа недискриминации в международном праве прав человека. Принцип недискриминации применяется как в отношении осуществления, так и в отношении законного ограничения этого права. Действительно, по мнению Специального докладчика, требование равенства для всех является неотъемлемой частью права на свободу религии или убеждений.

45. Тем не менее значительная доля введенных государствами дискриминационных положений и действий негосударственных субъектов основывается на религии или убеждениях и целенаправленно обращена против религиозных меньшинств или, в более общем плане, лиц, считающихся «неверующими». Как уже отмечалось, даже если признание каким-либо конкретным религиям или убеждениям статуса официальных или их признание само по себе не является нарушением обязательств государства по статье 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на свободу религии или убеждений подвергается большому риску в тех случаях, когда государство берет на себя роль защитника или хранителя определенных догматов, уходящих корнями в религию большинства (в некоторых случаях – в религию меньшинства). Специальный докладчик отмечает, что в некоторых государствах, где религия получила статус «официальной» или привилегированной, другие основные права человека, особенно права женщин, религиозных меньшинств и представителей сообщества ЛГБТИ, несоразмерно ограничены или отменены под угрозой санкций в результате необходимости обязательного соблюдения ортодоксальных предписаний (например, обязательное ношение хиджаба или необходимость скрывать сексуальную ориентацию или гендерную идентичность) этой установленной государством основной религии. Право на свободу религии или убеждений также оказывается под ударом в результате попыток государств навязать, как отмечалось выше, доктринальный секуляризм, очистить общественную сферу от концепций, связанных с религиями или системами убеждений. В этой связи есть основания предполагать, что взаимоотношения государства и религии могут – как прямо, так и косвенно – приводить к непреднамеренному или намеренному поддержанию различных видов дискриминационной практики, ущемляющей право на свободу религии или убеждений общин меньшинств.

46. Состоявшиеся на международном уровне в последние десятилетия обсуждения вопросов дискриминации в отношении религиозных меньшинств позволили значительно продвинуться вперед, и эту тенденцию следует приветствовать и поощрять. Помимо борьбы с прямой и открытой дискриминацией необходимо также более внимательно относиться к менее очевидным формам дискриминации, таким как «нейтральные» на первый взгляд правила, предписывающие определенные требования к форме одежды в государственных учреждениях. Хотя такие нормы обычно открыто не направлены против какой-либо конкретной общины, они могут иметь дискриминационные последствия для представителей религиозных меньшинств, если эти лица (зачастую женщины) в соответствии с конфессиональными требованиями носят соответствующую одежду. Аналогичные проблемы могут возникнуть в отношении правил питания, соблюдения поста, официальных праздников, норм трудового законодательства, санитарных норм и других вопросов. Преодоление различных форм дискриминации в области религии или убеждений, в том числе косвенной и структурной дискриминации, является сложной задачей, которая требует выхода за рамки чисто формального или кодифицированного равенства и перехода к концепции реального равенства, в том числе путем принятия практических мер для разумного приспособления в различных сферах повседневной жизни верующих и неверующих (A/69/261, пункты 49–66).

47. Дискриминация в контексте права на свободу религии или убеждений не ограничивается представителями религиозных меньшинств или неверующими, она может касаться также членов групп религиозного большинства и не признанных или «нетрадиционных» групп. Специальный докладчик отмечает, что предыдущие мандатарии неоднократно указывали на другие группы, включая женщин, детей, лиц, лишенных свободы, беженцев, трудящихся-мигрантов (включая домашних работников), внутренне перемещенных лиц, а также представителей сообщества ЛГБТИ, как на лиц, подвергающихся особому риску дискриминации на основе религии или убеждений. Такая дискриминация часто проявляется в одной из двух форм: а) осуществление права лица на свободу религии или убеждений ограничивается или становится объектом вмешательства со стороны государства или негосударственных субъектов именно по той причине, что это лицо является представителем такой группы; б) осуществление других основополагающих прав ограничивается или становится объектом вмешательства (как и в первом случае, со стороны государства или негосударственных субъектов) на основе религии или убеждений. Из этого следует, что государства-члены обязаны не только соблюдать принцип недискриминации, но и защищать отдельных лиц от дискриминации со стороны третьих сторон – негосударственных субъектов, в том числе от угроз, исходящих от религиозных патрулей или даже террористических групп. В зависимости от конкретного характера проблемы могут потребоваться различные инициативы, такие как законодательная защита религиозных меньшинств от дискриминации на рабочем месте, меры по защите людей от принудительного обращения в другую веру и стратегии борьбы с воинствующим экстремизмом, самосудом или терроризмом.

48. Следует отметить, что в последнее время негосударственные субъекты, в том числе банды, гражданские патрули, выступающие против правительства повстанцы и террористические организации, в ряде случаев совершали и продолжают совершать наиболее злостные нарушения права на свободу религии или убеждений. Этому праву угрожают не только те, кто безнаказанно орудует в несостоявшихся или плохо управляемых государствах; ему могут также угрожать дискриминационные законы и стратегии в отношении религиозных меньшинств и диссидентов, позволяющие негосударственным субъектам «наказывать» их, не опасаясь репрессий.

49. Как и предыдущие мандатарии, Специальный докладчик продолжит уделять особое внимание гендерно обусловленным нарушениям права женщин и девочек на свободу религии или убеждений, как это предусмотрено положениями статьи 3 Международного пакта о гражданских и политических правах, других договоров по правам человека, например Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также в соответствии с требованием его мандата об учете гендерной проблематики в его работе как по существу, так и в вопросах процедуры. В рамках этого подхода он будет уделять особое внимание как дискриминации по гендерному признаку (и признаку гендерной идентичности), имеющей негативные последствия для осуществления женщинами их права на свободу религии или убеждений, так и случаям, когда государственные или негосударственные субъекты пытаются оправдать дискриминацию по гендерному признаку на основании доводов о религиозной свободе или «вольности». Так, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 28 (2000) указал, что на статью 18 Пакта нельзя ссылаться в оправдание дискриминации женщин в плане свободы мысли, совести и религии, и сделал вывод, что поэтому государствам-участникам необходимо представлять информацию о положении женщин применительно к осуществлению ими свободы мысли, совести и религии и сообщать о мерах, которые они приняли или намереваются принять для искоренения и недопущения ограничений этих свобод в отношении женщин и по защите их права на недискриминацию.

50. Специальный докладчик отмечает, что, хотя в определенных случаях право на свободу религии или убеждений и право женщин на равенство могут не вполне сочетаться, ошибочно полагать, что эти права несовместимы. Такое предположение сопряжено с риском преувеличения противоречия между этими двумя правами на нормативном уровне, усугубления серьезных недостатков в плане защиты и отказа от каких-либо возможностей конструктивного обмена и синергии (см. документ A/68/290). Безусловно, такие явления, как принудительный брак, калечащие операции на женских половых органах, принудительное обращение в другую веру, убийства в защиту чести, принуждение к ритуальной проституции, сексуальное рабство, торговля и слишком строгое принуждение к соблюдению требований к форме одежды, а также лишение возможности получения образования и трудоустройства, оправдываются религиозными традициями. Специальный докладчик полностью согласен с предыдущими мандатариями в том, что право на свободу религии или убеждений ни в коем случае не может служить основанием для оправдания нарушений прав женщин и девочек и что «больше не запрещается требовать, чтобы права женщин были важнее демонстрирующих нетерпимость убеждений, которые служат оправданием дискриминации по гендерному признаку» (см. A/65/207, пункт 69; A/66/156, пункт 16; A/68/290, пункт 30; A/HRC/16/53, пункт 16; и A/HRC/19/60/Add.1, пункт 44). Тем не менее признание и порицание такой практики не означает молчаливого принятия имманентной несовместимости между правом на свободу религии или убеждений и равенством между мужчинами и женщинами. Напротив, оба права следует рассматривать в комплексе, как взаимодополняющие правозащитные нормы области прав человека (см. A/68/290, пункты 19 и 66).

51. Право ребенка на свободу религии или убеждений всевозможным образом нарушается как государственными органами, так и негосударственными субъектами. Нарушения прав человека, затрагивающие детей, часто имеют множественный характер, например, когда вооруженные группы похищают и принудительно обращают в другую веру девочек из общин религиозных меньшинств. Согласно статье 14 Конвенции о правах ребенка, право ребенка на свободу мысли, совести и религии включает в себя права и обязанности родителей

или законных опекунов «руководить ребенком в осуществлении его права методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка». Со своей стороны, Комитет по правам ребенка в замечании общего порядка № 12 (2009) признал, что для полной реализации прав ребенка его право быть заслушанным по всем вопросам, затрагивающим его благополучие и благосостояние, в том числе по вопросам, связанным со свободой религии или убеждений, должно соблюдаться одновременно с правом ребенка обращаться к своим родителям и законным опекунам за тем, чтобы им управляли и руководили, что может компенсировать отсутствие у ребенка знаний, опыта и понимания, которые ограничиваются его развивающимися способностями, и его правом на удовлетворение этой просьбы.

52. Религиозное преследование часто приводит к перемещению населения и резкому и масштабному росту числа беженцев. Просители убежища и внутренне перемещенные лица должны пользоваться правом на свободу религии или убеждений и другими гарантиями в области прав человека не только потому, что они пользуются такой же защитой, как и другие лица, но и поскольку в результате перемещения и миграции они находятся в особо уязвимом положении и зачастую в неблагоприятных условиях, чтобы заявить о своих правах, или же недостаточно знакомы с языком той местности, где они находятся, и с политическим, социальным и правовым контекстом (см. A/62/280).

53. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает рост числа сообщений об отказе государств, в том числе государств – участников Конвенции о статусе беженцев, предоставить защиту просителям убежища, опасаясь возвращения в страну своего происхождения из-за страха преследований по причине их религии или убеждений. Это включает в себя практику принудительного возвращения беженцев, опасаясь преследований по признаку расы, религии, национальности или принадлежности к определенной социальной группе или на основании политических убеждений. Как отмечали различные международные механизмы, включая Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Европейский суд по правам человека, международным правом предусмотрен строгий запрет на принудительное возвращение: статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 Конвенции против пыток и статья 3 Европейской конвенции о правах человека не допускают исключений. Вышеупомянутые договорные органы, а также Европейский суд по правам человека подтвердили, что принцип недопустимости принудительного возвращения носит характер *jus cogens* в случае, если просителю убежища грозит серьезная опасность пыток и соответствующего жестокого обращения. Особого упоминания заслуживает усиливающееся неприятие беженцев и просителей убежища, принадлежащих к определенной религии, которое может преследовать целью, например, поддержание на территории государства традиционного состава населения определенной религии или смягчение популистской реакции на «других». Необходимо подчеркнуть, что такие действия представляют собой «территориализацию» религии или убеждений, что противоречит как духу, так и букве права на свободу религии или убеждений (A/71/269, пункт 78).

С. Подстрекательство к насилию на основе религии или убеждений

54. Участвовавшие случаи насилия во имя религии и его связь с экстремизмом потребовали разработки стратегий и политики по борьбе с воинствующим экстремизмом. Специальный докладчик признает необходимость предоставления органам безопасности возможности выполнять свои функции по борьбе с тер-

поризмом и защите общества от насилия и серьезных нарушений прав. Действительно, на террористических группах лежит ответственность за ряд наиболее вопиющих нарушений прав человека. Негосударственные субъекты, такие как «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ или ДАИШ) виновны в совершении на территории под их контролем множества жестоких нападения на езидов, христиан, шиитов и других лиц и групп, находящихся в уязвимом положении; по сообщениям, таким нападениям подверглись до 10 млн. человек только в Ираке и Сирийской Арабской Республике. В ходе нападений имели место убийства, пытки, обращение в рабство и захват людей для целей торговли ими, изнасилования и другие формы сексуального насилия. За схожие деяния, в частности за убийства, пытки, похищения людей, насилие в отношении детей и использование детей в боевых действиях, также несет ответственность «Боко Харам».

55. С другой стороны, также выражается обеспокоенность по поводу того, что ряд стратегий, направленных на обеспечение безопасности общин, негативно сказываются на правах человека и основных свободах. В то время как стремление к безопасности и усилия по поощрению прав человека зачастую рассматриваются как противоречащие друг другу приоритеты, неспособность поддерживать баланс между ними и урегулировать существующие противоречия фактически может ослабить общественную безопасность, как это признается в компоненте IV Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций⁸. Нет необходимости доказывать, что предотвращению воинствующего экстремизма или противодействию ему более эффективно способствует не введение необоснованных ограничений права на свободу религии или убеждений, а поощрение и защита этого права. Ведь уважение права на свободу религии или убеждений не только определяет благоприятные для развития демократических идеалов условия, но может также способствовать укреплению сопротивляемости общества экстремистскому дискурсу. Кроме того, меры по предупреждению воинствующего экстремизма и борьбе с ним не должны иметь никаких прямых или же случайных последствий, которые привели бы к дискриминации, стигматизации или религиозному профилированию (A/HRC/33/29, пункты 31 и 64).

56. Специальный докладчик считает, что определенным группам людей, находящимся в уязвимом положении по причине их вероисповедания или в силу высокого для них риска нарушения прав, необходимо уделять дополнительное внимание. Он также отмечает, что прослеживаемая во всем мире явная тенденция к формированию политики на основе соображений идентичности, сопровождающаяся призывами к принятию законов и практическому осуществлению мер, фактически влекущих за собой дискриминацию меньшинств на основании религии или убеждений, может привести к распространению нетерпимости, дискриминации и подстрекательства к насилию на основе религии или убеждений. В контексте подобной атмосферы нетерпимости необходимо уделить более пристальное внимание осуществлению Рабатского плана действий и содержащимся в нем рекомендациям в отношении многопланового подхода, подразумевающего в том числе принятие неограничительных мер для борьбы с подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию.

57. К сожалению, случаев привлечения к ответственности в рамках «реальных» дел о подстрекательстве и преследовании меньшинств на основании внутренних законов о подстрекательстве практически нет. Специальный докладчик отмечает, что меры защиты, предусмотренные пунктом 2 статьи 20

⁸ Резолюция 60/288 Генеральной Ассамблеи.

Международного пакта о гражданских и политических правах о запрете подстрекательства к ненависти, обусловлены соблюдением строгих критериев, призванных не допустить ущемления других прав, включая право на свободу выражения мнений и религии. Как отмечалось выше, в Рабатском плане действий поясняется, что порог для применения статьи 20 Пакта должен быть высок, поскольку, согласно основополагающему принципу, ограничение свободы слова должно оставаться исключением. В плане предлагается схема анализа из шести элементов, которая может служить вспомогательным инструментом для оценки судом конкретных действий и определения того, являются ли такие действия фактически «подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию» и достаточна ли степень их серьезности для квалификации в качестве уголовного преступления: социальный и политический контекст; выразитель мнения (например, его статус и влияние); наличие умысла при высказывании (а не просто небрежность); его содержание или форма (например, стиль и степень провокационности); масштабы высказывания (например, его публичный характер и размер аудитории); вероятность и неизбежность фактического нанесения вреда. В Рабатском плане действий содержится призыв к государствам обеспечить полное соответствие применимого национального законодательства статьям 18, 19 и 20 Пакта при принятии мер по борьбе с подстрекательством.

58. На протяжении многих лет мандатарии по вопросу о праве на свободу религии или убеждений неизменно высказывали свою обеспокоенность в связи с последствиями насилия во имя религии, а также слишком широко сформулированных политики и практики государств, направленных против новых религий или диссидентов. Они предложили многочисленные стратегии для решения проблемы воинствующего экстремизма, включая поощрение межрелигиозной коммуникации и призывы к повышению фактической обоснованности и объективности сообщений в средствах массовой информации (см. A/55/280, A/HRC/13/40 и A/HRC/28/66). В недавних программах по предупреждению воинствующего экстремизма или борьбе с ним подчеркивалась важность участия в этой работе молодежи. Специальный докладчик намерен изучить воздействие таких мер на молодежь и детей (см. A/HRC/33/29, пункты 42–48).

V. Выводы, предлагаемые методы работы и рекомендации

59. Из вышеизложенного явствует, что, помимо внимания к традиционным ограничениям права иметь, принимать, менять и исповедовать религию или высказывать убеждения, большая часть времени в рамках выполнения мандата в ближайшем будущем будет, вероятнее всего, посвящена трем проблемным областям. Первые две – это, как было отмечено выше, политизация и перенос вопросов свободы религии или убеждений в плоскость вопросов безопасности; третья – воздействие этих двух явлений на лица и группы, находящиеся в уязвимом положении.

60. Политизация права на свободу религии или убеждений зачастую обостряет напряженность внутри гражданского общества и в отношениях между его субъектами и государством и тем самым увеличивает риск нетерпимости и подстрекательства к насилию и дискриминации. Осуществление Рабатского плана действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, а также усилия по повышению грамотности в вопросах религиозной свободы – все это может способствовать решению этих проблем. В то же время необходимо более си-

стемно изучить инциденты, типичные примеры, взаимосвязи и причины, касающиеся таких явлений, как нетерпимость и подстрекательство к насилию и дискриминации, что позволит выявить механизмы их проявления и будет содействовать разработке политики, направленной на практическую реализацию принципов уважения и защиты права на свободу религии или убеждений.

61. Активизация воинствующего экстремизма во имя религии потребовала от государств во всем мире принятия целого ряда превентивных стратегий; необходимо понять, как они воздействуют на право на свободу религии или убеждений, и устранить их негативные последствия для этого права. Важно определить пути сочетания усилий по укреплению безопасности в борьбе против воинствующего экстремизма с защитой прав человека, а также выявить возможности, благодаря которым укрепление уважения свободы религии или убеждений может действительно способствовать предотвращению воинствующего экстремизма. Концептуальные и тематические исследования в этой области могут помочь как прояснить конкретные вопросы, стоящие на повестке дня, так и определить пути обеспечения безопасности и защиты прав человека.

62. Как отмечалось выше, Специальный докладчик хотел бы сделать приоритетом и основной целью своего мандата осуществление права на свободу религии или убеждений. Такой подход имеет важнейшее значение для решения связанных с этим правом серьезных проблем во всем мире и соответствует формирующейся имплементационной повестке дня Совета по правам человека, связанной с устранением пробелов в реализации гарантий прав человека в более общем плане.

63. Наличие широкого ряда ошибочных представлений, часто служащих обоснованием нарушений права на свободу религии или убеждений, предполагает необходимость проведения дальнейшей работы по дополнительному разъяснению нормативного содержания этого права и повышению грамотности в вопросах его фактического охвата. Хотя и не всегда ясно, почему государства делают выбор в пользу соблюдения своих обязательств в области прав человека в отсутствие в международном праве эффективных механизмов обеспечения такого соблюдения, проведенные исследования позволяют предположить, что разъяснение и упрощение норм может способствовать тому, что называют «переводом прав человека в практическую плоскость». Операционный подход к правам человека может помочь поместить ту или иную норму в определенный контекст и обеспечить ее учет при разработке и осуществлении политики, в большей степени ориентированной на местные особенности и на широкий круг участников. Вместе с тем определение контекста потребует разработки практических руководящих принципов, позволяющих обеспечить соответствие нормативному содержанию и нормативной базе права на свободу религии или убеждений. Что касается вопросов, в отношении которых уже существуют руководящие принципы, такие как Рабатский план действий или заключительный документ Международной консультативной конференции, касающейся отражения в школьных программах вопросов свободы религии или убеждений, терпимости и недискриминации (см. E/CN.4/2002/73, приложение, добавление), то дополнительное содействие применению таких принципов может оказываться посредством новых национальных мер взаимодействия с международными правозащитными механизмами⁹.

⁹ См. публикацию Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Национальные механизмы по подготовке докладов и

64. Специальный докладчик отмечает, что сотрудничество государств будет иметь важное значение для успешной работы по осуществлению повестки дня по защите и поощрению права на свободу религии или убеждений. Сотрудничество может осуществляться в различных формах. Консультации с отдельными государствами и государствами региона будут полезны для выявления как проблем, так и передового опыта с целью содействия достижению наилучших возможных результатов. В рамках консультаций могут также быть выявлены области, в которых укрепление потенциала может способствовать переменам. Кроме того, сотрудничество государств будет иметь решающее значение для содействия выполнению защитной функции мандата, поскольку позволит создать эффективные и гибкие каналы коммуникации, посредством которых Специальный докладчик сможет выражать свою обеспокоенность в связи с утверждениями о нарушениях права на свободу религии или убеждений, а страновые визиты могут проводиться в духе конструктивного взаимодействия и сотрудничества, направленного на содействие осуществлению этого права на национальном уровне.

65. Специальные процедуры Совета по правам человека эффективнее всего работают в рамках целостной системы. Для того чтобы имплементационный подход/повестка дня были успешными, мандат должен осуществляться в полном взаимодействии с другими специальными процедурами и подразделениями правозащитной системы Организации Объединенных Наций, в том числе с процессами, связанными с универсальным периодическим обзором и обзорами государств, которые проводят соответствующие договорные органы, например Комитет по правам человека.

66. Кроме того, по мнению Специального докладчика, систематическое изучение и оценка результатов осуществления мандата и работы других механизмов, занимающихся поощрением права на свободу религии или убеждений, будут весьма полезны для выявления подходов, позволяющих более эффективно добиваться конкретных результатов на местах. Поэтому Специальный докладчик намерен в течение следующих трех лет, при условии наличия ресурсов, провести такое исследование.

67. Специальный докладчик приветствует тот факт, что на национальном и международном уровнях правительства, парламентарии, национальные правозащитные учреждения, межправительственные, правозащитные и религиозные организации и научные круги уделяют особое внимание поощрению права на свободу религии или убеждений. Они способствовали повышению на международном уровне информированности о конкретных вопросах и проблемах каждой страны, углубили понимание существующих проблем и новых тенденций, поощряли позитивные действия государств, содействовали диалогу и межконфессиональной коммуникации, создали сети парламентариев, дипломатов, правозащитников и представителей научных кругов для обсуждения вопросов, связанных с правом на свободу религии или убеждений, и разработали инструменты и базу для дальнейшего содействия уважению этого права. Специальный докладчик считает, что эти усилия и деятельность можно мобилизовать, с тем чтобы добиться еще более эффективного осуществления права на свободу религии или убеждений, и отмечает, что усилия по выявлению меж-

осуществлению последующей деятельности: Практическое руководство по эффективному взаимодействию государств с международными правозащитными механизмами», Женева, 2016 год.

дисциплинарных и межсекторальных подходов в области поощрения этого права должны и в будущем получать поддержку, в том числе путем содействия расширению сотрудничества между упомянутыми выше различными сторонами.

68. В течение последних 30 лет осуществление мандата велось при плодотворном взаимодействии с широким кругом субъектов гражданского общества. Их вклад в потенциал, эффективность и результаты работы специальных процедур и других правозащитных механизмов, а также их способность формировать культуру уважения прав человека в своей стране были и остаются незаменимыми для укрепления уважения права на свободу религии или убеждений как на национальном, так и на международном уровне. Поэтому Специальный докладчик будет продолжать взаимодействовать с этой сетью различных субъектов и заинтересованных сторон, в том числе существующих региональных и национальных правозащитных механизмов, и расширять ее, с тем чтобы использовать возможности, предоставляемые этим жизненно важным ресурсом.

69. Специальный докладчик подчеркивает всю важность функций и ответственности субъектов гражданского общества, в особенности религиозных и общинных лидеров, в налаживании трансграничного сотрудничества между религиями и системами убеждений и в осуществлении такого сотрудничества на основе принципов универсальности, равенства, всеохватности и транспарентности. Он призывает все неправительственные правозащитные организации, занимающиеся вопросами экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав, работать с конфессиональными и сформированными по признаку общности убеждений субъектами гражданского общества как на уровне Организации Объединенных Наций, так и на местах и создавать коалиции, не ограничиваемые религией или убеждениями любого рода.
