



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
7 September 2012  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 70 с) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### **Поощрение и защита права на свободу мнений и их свободное выражение**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение Франка Ла Руэ, представленный в соответствии с резолюцией 16/4 Совета по правам человека.

---

\* A/67/150.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение**

### *Резюме*

В центре внимания настоящего доклада находятся агрессивные выступления ("язык ненависти") и подстрекательство к ненависти, учитывая сохраняющуюся проблему в области определения путей увязки необходимости в защите и поощрении права на свободу убеждений и их свободное выражение, с одной стороны, и борьбы с дискриминацией и разжиганием ненависти – с другой. Специальный докладчик представляет обзор этого явления, соответствующие международные нормы и стандарты, включая различия между типами языка ненависти, и примеры национального законодательства, которое противоречит международным нормам и стандартам. Отмечая важность ясных законов, которые соответствуют международным нормам и принципам борьбы с языком ненависти, Специальный докладчик подчеркивает важность неправовых мер, направленных на устранение коренных причин ненависти и нетерпимости. В заключение доклада приводится ряд рекомендаций по эффективной борьбе с языком ненависти без чрезмерного ограничения права на свободу убеждений и их свободное выражение. Специальный докладчик также представляет отчет о своей деятельности со времени его последнего доклада Совету по правам человека на двадцатой сессии (A/HRC/20/17).

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. Деятельность Специального докладчика .....	5
А. Участие в совещаниях и семинарах .....	5
В. Выпущенные пресс-релизы .....	6
С. Посещение стран.....	7
III. Подстрекательство к ненависти.....	8
А. Общий обзор .....	8
В. Международные нормы и стандарты .....	11
С. Внутреннее законодательство, которое противоречит международным нормам и стандартам.....	17
IV. Решение проблемы выражения ненависти и нетерпимости с помощью неправовых мер .....	19
А. Образование и просвещение .....	19
В. Противодействие языку ненависти и социальный диалог.....	20
С. Сбор данных и проведение исследований .....	22
D. Средства массовой информации и вопросы этики.....	23
V. Выводы и рекомендации .....	25
А. Выводы .....	25
В. Рекомендации .....	25

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение в соответствии с резолюцией 16/4 Совета по правам человека.

2. В своем предшествующем докладе Генеральной Ассамблее (A/66/290) Специальный докладчик подчеркнул, что существует разница между незаконными видами выражения мнений, которые государства в соответствии с международным правом обязаны запретить, такие как прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида, и теми, которые считаются вредными, оскорбительными, предосудительными или нежелательными, но которые государствам не требуется запрещать или объявлять уголовно наказуемыми. В этой связи он особо остановился на необходимости проводить четкое различие между тремя формами выражения мнений: выражение мнения, которое является нарушением международного права и может быть уголовно наказуемым; выражение мнения, которое не является уголовно наказуемым, но может послужить основанием для ограничения и гражданского иска; и выражение мнения, которое не может преследоваться в уголовном или гражданском порядке, но, тем не менее, вызывает обеспокоенность по поводу терпимости, благопристойности и уважения по отношению к другим. Он подчеркнул, что эти отличающиеся друг от друга категории затрагивают различные принципиальные вопросы и требуют принятия разных ответных юридических и технических мер. В этом контексте он кратко рассмотрел проблему языка ненависти и выступлений с призывами к национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

3. В настоящем докладе Специальный докладчик ставит перед собой цель более широко рассмотреть тему языка ненависти, учитывая сохраняющуюся проблему в области определения путей увязки необходимости в защите и поощрении права на свободу убеждений и их свободное выражение, с одной стороны, и борьбы с дискриминацией и разжиганием ненависти – с другой. Действительно, дискуссии на четырех региональных семинарах экспертов по теме запрета подстрекательства к ненависти, организованных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), продемонстрировали значительные различия в законодательных моделях, судебной практике и политике по борьбе с разжиганием и пропагандой ненависти как между регионами, так и внутри них<sup>1</sup>. Столь разнообразная реакция на феномен языка ненависти является симптомом неопределенной нормативно-правовой среды вокруг этой проблемы. Вследствие этого Специальный докладчик надеется продвинуть вперед эту дискуссию, подчеркивая основные принципы международно-правовых норм в области прав человека, выявляя те элементы, которые должны использоваться в определении того, какие виды выражения мнений соответствуют порогу "выступлений в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющих собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию", и напоминая международ-

<sup>1</sup> Материалы четырех региональных семинаров размещены на сайте: [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

ному сообществу о том, что право на свободу убеждений и их свободное выражение и запрет на разжигание ненависти не просто совместимы, но и фактически дополняют друг друга, учитывая, что открытое публичное обсуждение идей в дополнение к межрелигиозному и межкультурному диалогу может быть лучшим противоядием от ненависти и нетерпимости.

## **II. Деятельность Специального докладчика**

### **A. Участие в совещаниях и семинарах<sup>2</sup>**

4. Специальный докладчик, при поддержке местных организаций, организовал региональные консультации экспертов для сбора информации и материалов для настоящего доклада. Они были проведены 11 и 12 января 2012 года в Сингапуре, 26 и 27 марта 2012 года во Флоренции, Италия, 28–30 марта в Риме, 10 и 11 апреля в Колумбии, а также 12 и 13 апреля в Панаме.

5. 18 и 19 апреля Специальный докладчик принял участие в совещании в Стокгольме на тему "Свобода Интернета для глобального развития", организованном Министерством иностранных дел Швеции.

6. 21 и 22 апреля Специальный докладчик принял участие в дискуссионной группе в рамках совещания Межамериканской ассоциации прессы, которое состоялось в Кадисе, Испания. 23 и 24 апреля он принял участие в дискуссионной группе в рамках совещания по теме "Верховенство закона и Интернет" в ходе форума "Global INET 2012", организованного ассоциацией "Интернет-сообщество" в Женеве.

7. Со 2 по 4 мая в Тунисе Специальный докладчик принял участие в дискуссионной группе на конференции, приуроченной к Всемирному дню свободы печати, которая была организована ЮНЕСКО, Специальным докладчиком по вопросу о свободе выражения убеждений и доступа к информации в Африке и Университетом Претории. 6 мая он принял участие в совещании по декриминализации в отношении свободы выражения убеждений, состоявшемся в Тунисе и проведенном теми же организациями.

8. 8 и 9 мая Специальный докладчик участвовал в качестве основного докладчика в международной конференции по свободе выражения мнений в Интернете, организованной Университетом Росарио и Университетом Джорджа Вашингтона в Боготе.

9. 21 и 22 мая в Техасе, США, он участвовал в качестве основного докладчика на десятом Форуме Остина по журналистике в Америке на тему "Безопасность и защита журналистов, блогеров и гражданских журналистов", организованном Центром журналистики Найта Америки и Латинской Америки и вещательными программами Фонда "Открытое общество".

10. С 29 мая по 5 июня Специальный докладчик провел учебный класс по теме свободы выражения убеждений в Американском университете в Вашингтоне, Округ Колумбия. С 6 по 8 июня в Осло он участвовал в семинаре по про-

---

<sup>2</sup> С дополнительной информацией о совещаниях и семинарах, в которых Специальный докладчик принял участие до мая 2012 года, можно ознакомиться в его докладе Совету по правам человека на двадцатой сессии (A/HRC/20/17).

блемам правозащитников и мирных протестов, организованном Международной службой по правам человека и министерствами иностранных дел Норвегии и Швейцарии.

11. 18 июня Специальный докладчик принял участие в дискуссионной группе на Дублинской конференции по свободе Интернета, организованной Министерством иностранных дел и торговли Ирландии. 19 июня он представил свой ежегодный доклад Совету по правам человека, в котором затронул вопросы защиты журналистов и свободы средств массовой информации (A/HRC/20/17).

12. С 23 по 26 июня в Порт-оф-Спейн на Всемирном конгрессе Международного института прессы Специальный докладчик принял участие в дискуссионной группе в рамках мероприятия под названием "Средства массовой информации в сложном мире: взгляд на 360 градусов", организованном Международным институтом прессы.

13. С 9 по 11 июля в Стамбуле он принял участие в дискуссионной группе на Саммите по содействию составлению карты деятельности цифровых средств массовой информации, организованном Фондом "Открытое общество".

## **В. Выпущенные пресс-релизы<sup>3</sup>**

14. 4 апреля Специальный докладчик выпустил пресс-релиз, в котором он выразил озабоченность по поводу приговора редактору колумбийской газеты "*Cundinamarca Democrática*" Луису Агустину Гонсалесу к 18 месяцам тюремного заключения и штрафу в размере примерно 5000 долларов США за клевету в опубликованной в 2008 году редакционной статье, в которой он поставил под сомнение кандидатуру местного политика Леонор Серрано де Камарго. Специальный докладчик подчеркнул, что диффамация должна быть исключена из сферы уголовного права и не должна применяться в случаях критики государственных должностных лиц.

15. 30 мая, он и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций выступили с совместным пресс-релизом, в котором они выразили обеспокоенность по поводу прошедших 24 мая в Квебеке, Канада, демонстраций, где, по имеющимся сообщениям, имели место серьезные акты насилия и задержания до 700 протестующих. Они также настоятельно призвали федеральное правительство Канады и правительство провинции Квебек в полной мере уважать право на свободу мирных собраний, выражения убеждений и права ассоциации студентов, которые попали под действие двух недавно принятых законодательных актов (Закон № 78 от Национальной ассамблеи Квебека, позволяющий студентам получать инструкции от посещаемых ими высших учебных заведений, и постановление, вносящее изменения в постановление города Монреаль о предотвращении нарушения спокойствия, безопасности и общественного порядка, а также об использовании мест общественного пользования). Они подчеркнули, что вступили в контакт с правительством, которое обещало прояснить эти вызывающие озабоченность вопросы.

<sup>3</sup> Пресс-релизы размещены на сайте по адресу: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR\\_Freedom\\_Expressio](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?NTID=PRS&MID=SR_Freedom_Expressio). Пресс-релизы, выпущенные до марта 2012 года, включены в доклад Специального докладчика Совету по правам человека (A/HRC/20/17).

16. 7 июня Специальный докладчик, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций выпустили пресс-релиз, в котором они призвали правительство Малайзии и других заинтересованных сторон обеспечить защиту неправительственных организаций, ведущих кампанию за реформу избирательного процесса в преддверии всеобщих выборов, запланированных на апрель 2013 года. В частности, они настоятельно призвали власти защитить Амбигу Среенеvasана и других членов Коалиции за чистые и честные выборы (Bersih) от притеснений и запугивания.

17. 12 июля они также выпустили пресс-релиз, в котором призвали к отказу от проекта закона о некоммерческих организациях в России. Они отметили, что в случае одобрения этого законопроекта все финансируемые из-за границы иностранные некоммерческие организации, которые занимаются политической деятельностью, будут именоваться "иностранные агенты" и на них будут накладываться суровые штрафы за несоблюдение новых норм.

18. 21 июня Специальный докладчик и Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях выпустили совместный пресс-релиз по случаю презентации своих докладов о защите журналистов в Совете по правам человека. Они подчеркнули, что журналистов нельзя заставлять молчать, запугивать, заключать в тюрьму, подвергать пыткам или убивать за разоблачение "неприятной правды", и выдвинули ключевые рекомендации по обеспечению безопасности журналистов и по борьбе с безнаказанностью за совершенные против них преступления.

19. 25 июня Специальный докладчик, представитель по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения убеждений Организации американских государств и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения убеждений и доступа к информации Африканской комиссии по правам человека и народов выпустили совместную декларацию о преступлениях против свободы выражения убеждений<sup>4</sup>. Эта совместная декларация содержит шесть разделов: общие принципы, обязательства по предотвращению и недопущению; обязательство по защите; независимые, оперативные и эффективные расследования; компенсации жертвам; и роль других заинтересованных сторон.

## **С. Посещение стран**

### **1. Посещения, проведенные в 2011 и 2012 годах**

20. Специальный докладчик посетил Алжир с 10 по 17 апреля 2011 года, а также Израиль и оккупированные палестинские территории с 6 по 17 декабря 2011 года. Его основные выводы и рекомендации можно найти в документах A/HRC/20/17/Add.1 и Add.2 соответственно.

<sup>4</sup> Размещено на веб-сайте: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12384&LangID=E).

21. Специальный докладчик посетил Гондурас с 7 по 14 августа 2012 года<sup>5</sup>. С его предварительными выводами можно ознакомиться в заявлении для прессы по окончании поездки. Его полный доклад будет представлен Совету по правам человека в 2013 году.

## **2. Предстоящие посещения**

22. После приглашений, полученных от правительств Пакистана и Индонезии 7 февраля и 27 апреля соответственно, Специальный докладчик согласовывает даты посещения этих стран.

## **3. Запросы, на которые ответ еще не получен**

23. По состоянию на момент представления настоящего доклада на рассмотрении находились следующие запросы на посещение Специального докладчика: Эквадор (последний запрос поступил в феврале 2012 года), Исламская Республика Иран (февраль 2010 год), Италия (2009 год), Шри-Ланка (июнь 2009 года), Таиланд (2012 год), Тунис (2009 год), Уганда (май 2011 года) и Венесуэла (Боливарианская Республика) (2003 и 2009 годы).

# **III. Подстрекательство к ненависти**

## **A. Общий обзор**

24. С увеличением скорости, с которой новости и информация распространяются по всему миру через средства массовой информации и Интернет, проявления языка ненависти становятся все более заметными. Кроме того, в условиях роста миграционных потоков и перемещения населения, сокращения внутренней экономики стран и возникновения терроризма как основного политического вызова более заметной тенденцией становится общественное осуждение конкретных групп населения и общин. Это усугубляется недостатками законодательства и политики в области национальной безопасности и борьбы с терроризмом, такими как расовое профилирование, демагогические заявления политиков-оппортунистов и безответственные репортажи средств массовой информации.

25. К сожалению, случаи подстрекательства к ненависти по-прежнему отмечаются во всех регионах, как подчеркивается в совместном документе, представленном на региональных семинарах экспертов о запрете разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти Специальным докладчиком, а также Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений и Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости<sup>6</sup>.

26. В Европе имели место случаи разжигания расовой ненависти в отношении цыган, акты насилия, совершаемые неонацистскими группами против неевропейских меньшинств, насилие в нескольких странах после публикации ка-

<sup>5</sup> Размещено на испанском языке на веб-сайте: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12433&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12433&LangID=E).

<sup>6</sup> См. на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

рикатур на пророка Мухаммеда в датской газете "Юлландс-Постен" и выпуск членом парламента Нидерландов в Интернете фильма "Фитна", в котором мусульмане ассоциировались исключительно с насилием и терроризмом<sup>7</sup>.

27. В Африке произошли ожесточенные массовые беспорядки (например, в Кении они были вызваны предполагаемой фальсификацией выборов и подогревались напряженностью межплеменных отношений, а в Нигерии вызваны напряженностью межплеменных отношений), которые привели к гибели нескольких тысяч человек; нападения сельских жителей-мусульман на христианскоптов в Египте; а также различные формы разжигания насилия и ненависти по признаку сексуальной ориентации со стороны политиков, средств массовой информации и религиозных лидеров в Уганде, олицетворением которой стала трагическая гибель Дэвида Като, чье имя, фотография и описание были опубликованы в газете «Санди пеппер» в материале, охарактеризованном как "досье убийцы"<sup>8</sup>.

28. Азия и Ближний Восток стали свидетелями убийства руководителей движения "Ахмадия" в Пакистане после телевизионного репортажа, во время которого два лидера пакистанских талибов – мауланы – заявили, что жители общины "Ахмадия" заслуживают смерти; подстрекательства со стороны назначенного правительством Саудовской Аравии имама к уничтожению всех мусульман-шиитов мира; подстрекательства к произошедшим затем актам насилия против суфийских общин в Шри-Ланке; усиления радикализации и серьезных случаев разжигания расизма в Израиле против арабского населения в дополнение к актам насилия со стороны еврейских поселенцев против мусульман; а также подстрекательства к религиозной ненависти против евреев на оккупированной палестинской территории<sup>9</sup>.

29. На Американском континенте имели место случаи разжигания расовой и религиозной ненависти и проявления религиозной нетерпимости. Например, в Боливарианской Республике Венесуэле наблюдалось насилие в отношении представителей католических и еврейских общин, в то время как в Соединенных Штатах Америки были случаи религиозной ненависти и нетерпимости к исламу, включая планы по сжиганию копий Корана прихожанами Святодуховского всемирного просветительского церковного центра в штате Флорида<sup>10</sup>.

30. Хотя политические деятели и средства массовой информации часто играют центральную роль в содействии призывам к ненависти за пределами Интернета, однако та легкость, с которой любой желающий может оставлять комментарии в Интернете, и то, что это можно сделать анонимно, еще больше содействовало распространению языка ненависти. Можно привести один из недавних примеров, когда одна женщина канадско-американского происхождения, отстаивающая права женщин, начала интернет-кампанию по сбору средств для серии коротких видеороликов по тематике гендерных предрассудков и применения насилия в видеоиграх, в ее адрес поступили угрозы насилия,

<sup>7</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint\\_SRSUBmission\\_for\\_Vienna.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP3Joint_SRSUBmission_for_Vienna.pdf).

<sup>8</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/JointSRSubmissionNairobiWorkshop.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Nairobi/JointSRSubmissionNairobiWorkshop.pdf).

<sup>9</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/SRSUBmissionBangkokWorkshop.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Bangkok/SRSUBmissionBangkokWorkshop.pdf).

<sup>10</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/JointSRSubmissionSantiago.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Santiago/JointSRSubmissionSantiago.pdf).

смерти, сексуального посягательства и изнасилования, и была запущена интерактивная онлайн-игра, в которой игрокам предлагалось бить ее "пока на ней не останется живого места"<sup>11</sup>. На Мальдивских островах один блогер и правозащитник, выступающий за свободу вероисповедания, был вынужден бежать из страны после того, как против него в социальных сетях была развязана интернет-кампания ненависти с угрозами перерезать ему горло<sup>12</sup>. Кроме того, праворадикальные, ксенофобские и экстремистские группы используют Интернет для распространения сообщений с проповедью ненависти.

31. Все большее число проявлений ненависти, подстрекательств к насилию, дискриминации и враждебности в средствах массовой информации и в Интернете служит напоминанием о том, что борьба с нетерпимостью является как неотложной, так и постоянной задачей. В этих условиях вновь настоятельно и с тревогой был поднят вопрос о том, когда и при каких обстоятельствах право на свободу выражения убеждений может быть ограничено на законных основаниях.

32. Тем не менее многие из тех усилий, которые правительства в настоящее время прилагают для борьбы с ненавистью, представляются ошибочными. К ним относятся требования правительств к посредникам отслеживать и удалять пользовательский контент, требования по регистрации для идентификации реальных имен пользователей и произвольное блокирование веб-сайтов. Кроме того, нечетко сформулированные и расплывчатые законы с непропорционально жесткими санкциями часто используются для того, чтобы заставить замолчать критиков и легитимизировать выражение политических убеждений, как подчеркивается в разделе II.C. Несмотря на то что законы, запрещающие разжигание ненависти в соответствии с международными нормами по правам человека, являются необходимыми и требуются для противодействия феномену языка ненависти, человеческое чувство ненависти невозможно уничтожить путем одного только законодательного запрета, а сдерживающий эффект таких законов не является абсолютным, поскольку преступники-экстремисты часто стремятся к судебному процессу в качестве средства для получения доступа к ведущим средствам массовой информации с целью пропаганды своих идей. Более того, при неудачном судебном преследовании, например когда некоторые формы языка ненависти не переходят порог разжигания насилия, вражды или дискриминации (например, издевательства и оскорбительные высказывания, которые не подстрекают к каким-либо действиям), есть риск того, что такая неудача будет использоваться в качестве доказательства одобрения подобных выступлений, даже если они заслуживают осуждения. Кроме того, что касается пропаганды ненависти в Интернете, то как сам объем размещаемой ежедневно информации, так и трансграничный характер интернет-среды значительно ослабляют эффективное правоприменение законов.

33. Необходимость выйти за рамки законодательных мер по борьбе с пропагандой ненависти стоит особенно остро в свете все более транснационального характера многих проявлений языка ненависти и неспособности национальных

<sup>11</sup> Helen Lewis, "This is what online harassment looks like", *New Statesman*, 6 July 2012. См. [www.newstatesman.com/blogs/internet/2012/07/what-online-harassment-looks](http://www.newstatesman.com/blogs/internet/2012/07/what-online-harassment-looks).

<sup>12</sup> Amnesty International, "Maldives: human rights campaigner attacked, injured: Ismail Rasheed", 15 June 2012. См. [www.amnesty.org/en/library/asset/ASA29/003/2012/en/2d510e96-456f-4d5c-af80-3b324dbb1595/asa290032012en.html](http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA29/003/2012/en/2d510e96-456f-4d5c-af80-3b324dbb1595/asa290032012en.html).

правовых систем адекватно отреагировать и обеспечить надлежащие средства защиты. В этой связи средства массовой информации и правительства играют ключевую роль в предотвращении эскалации насилия и дискриминации, что рассматривается в разделе IV.

## **В. Международные нормы и стандарты**

34. Принцип равенства всех людей и право на свободу от дискриминации заложены в самой основе прав человека, как это отражено в статье 1 Всеобщей декларации прав человека, которая утверждает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Таким образом, все люди должны в равной мере иметь возможность осуществления всех прав без какой-либо дискриминации, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, сословного или иного положения, как декларируется в статье 2 Всеобщей декларации прав человека. Комитет по правам человека постановил, что в эту сферу входит сексуальная ориентация<sup>13</sup>.

35. Право на свободу убеждений и на их свободное выражение гарантируется статьей 19 Всеобщей декларации прав человека и статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, которые декларируют что каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

36. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал важность права на свободу убеждений и их свободное выражение не только в качестве права, которое должно быть гарантировано для всех, включая лиц, принадлежащих к маргинализированным группам, но и в качестве средства требовать соблюдения и пользоваться всеми другими правами. Действительно, это одно из основных прав, которое дает гарантии осуществления всех других прав и является важнейшей основой демократии, которая зависит от свободного потока разнообразных источников информации и идей. Устав ЮНЕСКО также утверждает, что способствовать миру можно путем содействия свободному распространению идей и взаимопонимания между народами мира. Более того, свобода выражения убеждений имеет важнейшее значение для создания благоприятных условий для критического обсуждения религиозных и расовых проблем, а также укрепления взаимопонимания и терпимости путем разрушения негативных стереотипов. Как ранее подчеркивал Специальный докладчик, для полного осуществления права на свободу мысли, совести, религии или убеждений необходимо также разрешить активное обсуждение и критику религиозных учений и практики – даже в жесткой форме<sup>6</sup>. Однако, как применительно и ко всем

<sup>13</sup> Примеры прецедентных правовых заключений Комитета в данной области включают в себя следующие: CCPR/C/KWT/CO/2, CCPR/C/TGO/CO/4, CCPR/C/JPN/CO/5, CCPR/C/JAM/CO/3, CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1, CCPR/CO/78/SLV, CCPR/CO/81/NAM, CCPR/C/CO/IRN/CO/3, CCPR/C/MNG/CO/5, CCPR/C/MEX/CO/5, CCPR/C/MDA/CO/2, CCPR/C/ETH/CO/1, CCPR/C/CMR/CO/4, CCPR/CO/83/GRC, CCPR/C/POL/CO/6, CCPR/C/79/Add.119, CCPR/C/RUS/CO/6, CCPR/C/UZB/CO/3, CCPR/CO/82/POL, CCPR/CO/70/TTO и CCPR/C/CHL/CO/5.

правам человека, осуществление права на свободу выражения убеждений не должно быть направлено на нарушение любых прав и свобод других лиц, включая право на равенство и отсутствие дискриминации.

37. В частности, права других людей подрываются в случаях проявления и выражения глубоко укоренившейся ненависти при определенных обстоятельствах. Таким образом, международно-правовые нормы в области прав человека признают, что право на свободу выражения убеждений действительно может быть ограничено, когда оно представляет серьезную опасность для других людей и для осуществления ими своих прав человека. Действительно, пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что пользование правом на свободу убеждений налагает особые обязанности и ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*) или здоровья и нравственности населения.

38. Кроме того, статья 20 (2) Пакта прямо предусматривает, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Это однозначная формулировка проводит различие между такими выступлениями и другими действиями, которые могут подпадать под ограничения в соответствии со статьей 19 (3).

39. Призывы к ненависти по признаку расового или этнического происхождения также запрещены в соответствии со статьей 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая гласит, что государства-участники:

а) объявляют караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;

б) объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;

в) не разрешают национальным или местным органам государственной власти и государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней.

40. Кроме того, статья III с) Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него предусматривает, что прямое и публичное подстрекательство к совершению геноцида должно быть наказуемо как уголовное преступление.

41. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что любые ограничения, налагаемые на право на свободу выражения убеждений на основе любого из вышеуказанных документов, должны удовлетворять трем критериям, касающимся ограничения права, провозглашенного в статье 19 (3) Пакта. Это означает, что любые ограничения должны быть:

а) предусмотрены законом в ясной, недвусмысленной, точно сформулированной редакции и доступны для всех;

б) доказаны государством как необходимые для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья и нравственности населения;

в) доказаны государством в качестве наименее ограничительных и соразмерных средств для достижения предполагаемой цели.

42. Кроме того, любое наложенное ограничение должно применяться органом, независимым от политического, коммерческого или иного необоснованного влияния, такими методами, которые не являются ни произвольными, ни дискриминационными и с адекватными гарантиями против злоупотреблений, включая право на доступ к независимому суду или трибуналу. Действительно, существующий риск того, что правовые положения, запрещающие призывы к ненависти могут произвольно толковаться и избирательно применяться органами власти, подчеркивает важность наличия однозначных и четких формулировок и разработки эффективных гарантий против злоупотребления законом.

43. Что касается запрета на пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебному отношению или насилию, что регулируется статьей 20 (2) Пакта, то важно установить более четкое понимание условий для предотвращения неправильного применения закона. Эта формулировка включает в себя три ключевых элемента: во-первых, под нее подпадает только пропаганда ненависти; во-вторых, подстрекательство должно включать в себя пропаганду ненависти, а не одно лишь подстрекательство; и, в-третьих, такое подстрекательство должно привести к одному из перечисленных результатов, а именно: дискриминации, вражде или насилию. Таким образом, пропаганда ненависти на национальной, расовой или религиозной почве не является преступлением сама по себе. Такая пропаганда становится преступлением только тогда, когда она также представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию или когда говорящий стремится спровоцировать реакцию со стороны аудитории<sup>14</sup>.

44. Кроме того, следует обратить внимание на следующие определения, которые были разработаны в ходе консультаций экспертов и обсуждались на региональных семинарах экспертов УВКПЧ по проблеме подстрекательства:

<sup>14</sup> См. материал, подготовленный Сюзан Бенеш, консультантом Специального советника Организации Объединенных Наций по предупреждению геноцида в контексте инициативы УВКПЧ по борьбе с подстрекательством к национальной, расовой и религиозной ненависти, 2011 год (см. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Others2011/SBenesch.doc)).

а) "ненависть" означает сильные и иррациональные чувства неприязни, враждебности и презрения по отношению к целевой группе<sup>15</sup>;

б) "пропаганда" означает явную, преднамеренную, публичную и активную поддержку и содействие возбуждению ненависти по отношению к целевой группе<sup>15</sup>;

в) "подстрекательство" – это заявления в отношении национальных, расовых или религиозных групп, которые создают непосредственный риск дискриминации, вражды или насилия против лиц, принадлежащих к этим группам<sup>15</sup>;

г) "дискриминация" понимается как любое различие, исключение или ограничение по признакам расы, цвета кожи, происхождения, национальной или этнической принадлежности, гражданства, половой принадлежности, сексуальной ориентации, языка, религии, политических и любых других убеждений, возраста, экономического положения, имущественного положения, семейного положения, инвалидности или любого другого положения, целью или результатом которого является отрицание или умаление признания, реализации и осуществления наравне с другими всех прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области общественной жизни<sup>16</sup>;

е) "враждебность" означает проявление ненависти за рамками одного лишь душевного состояния. Как подчеркнул один эксперт на региональных семинарах по запрету подстрекательства, этому понятию уделяется мало внимания в судебной практике и оно требует дальнейшего обсуждения<sup>17</sup>;

ф) "насилие" означает использование физической силы или власти в отношении другого лица или в отношении группы лиц или общины, результатом которого либо является, либо может с большой вероятностью стать ранение, смерть, психологический ущерб, аномалии развития или обездоленность<sup>18</sup>.

45. Те виды выражения, которые подпадают под положения статьи 20 (2), должны иметь высокий и незыблемый порог. Важный вклад в определение

<sup>15</sup> Как определено в принципе 12.1 Камденских принципов по свободе выражения и равенству. См. по адресу: [www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-ENGLISH-web.pdf](http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-ENGLISH-web.pdf).

<sup>16</sup> На основании принципов недискриминации, изложенных в правовых прецедентных заключениях органов, учрежденных на основе договоров в отношении прав человека, и в соответствии с положениями статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статьи 1 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статьи 2 Конвенции о правах инвалидов.

<sup>17</sup> ARTICLE 19, "Towards an interpretation of article 20 of the ICCPR: thresholds for the prohibition of incitement to hatred: work in progress", исследование, подготовленное для регионального совещания экспертов по статье 20, организованное Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, состоявшееся в Вене 8 и 9 февраля 2010 года. См. по адресу: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/ICCPR/Vienna/CRP7Callamard.pdf).

<sup>18</sup> Адаптировано из определения насилия в документе: Etienne G. Krug and others, eds., *World report on violence and health* (World Health Organization, Geneva, 2002). См. по адресу: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545623\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545623_eng.pdf).

надлежащего порога сделала неправительственная организация "АРТИКЛЬ 19", которая предложила состоящий из семи пунктов тест с использованием следующих элементов:

а) степень интенсивности ненависти, которая должна представлять собой "наиболее тяжелую и глубоко прочувствованную форму неприязни", включая оценку серьезности сказанного, тяжести ущерба, к которому призывает выступающий, масштабов и интенсивности с точки зрения частоты случаев, выбора средств массовой информации, степени и широты охвата;

б) намерение выступающего в плане подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию;

в) содержание и форма выступления, включая форму, стиль, характер приведенных в выступлении аргументов, значимость или глубину выступления, прежнюю деятельность подстрекателя и ту степень, в которой речь является провокационной или прямой. Художественное выражение следует рассматривать со ссылкой на его художественную ценность и контекст, учитывая, что люди могут использовать искусство, чтобы спровоцировать сильные чувства, но без намерения подстрекательства к насилию, дискриминации или враждебности;

г) широта охвата выступления с точки зрения охвата и размера аудитории;

д) возможность или вероятность причинения вреда. Хотя подстрекательство является по определению незавершенным преступлением и действия, к которым раздается призыв посредством подстрекательства, не должны быть совершены для того, чтобы считать выступление составом преступления, необходимо выявить высокую степень риска нанесения ущерба в результате такого выступления;

е) неминуемость действий, к которым призывает выступление;

ж) контекст, включая рассмотрение таких факторов, как выступающий или автор, аудитория, планируемый ущерб, существование барьеров в создании средств массовой информации, широкие и неясные ограничения на содержание того, что может быть опубликовано или транслироваться в эфир; отсутствие критики правительства или широких политических дебатов в средствах массовой информации и других видов общения, а также отсутствие широкого общественного осуждения заявлений с призывами к ненависти по конкретным поводам на момент их распространения<sup>17</sup>.

46. Хотя некоторые из перечисленных выше понятий могут пересекаться, но Специальный докладчик считает, что следующие элементы являются наиболее существенными при определении того, является ли то или иное выступление подстрекательством к ненависти: реальная и непосредственная опасность насилия в результате выступления; намерения выступающего в плане подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию и тщательное рассмотрение судебно-правовых аспектов того контекста, в котором была выражена ненависть, с учетом того, что международное право запрещает некоторые формы выступления из-за их последствий, а не из-за их содержания как такового, поскольку некие аспекты, являющиеся глубоко оскорбительными в одном сообществе, могут не быть таковыми в другом. Соответственно, любая контексту-

альная оценка должна включать в себя рассмотрение различных факторов, в том числе наличие моделей напряженности в отношениях между религиозными или расовыми общинами, дискриминацию в отношении целевой группы, тон и содержание речи, лицо, разжигающее ненависть, и средства распространения выражения ненависти. Например, заявление, выложенное человеком для небольшой и ограниченной группы пользователей социальной сети Facebook, не имеет такого же веса, как заявление, опубликованное на каком-либо известном веб-сайте. Аналогичным образом, художественное выражение следует рассматривать со ссылкой на его художественную ценность и контекст, учитывая, что искусство может быть использовано, чтобы вызвать сильные чувства без намерения подстрекательства к насилию, дискриминации или вражде<sup>19</sup>.

47. Кроме того, хотя государства обязаны принимать меры для того, чтобы всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, было запрещено законом в соответствии со статьей 20 (2) Пакта, не существует никаких требований к уголовной ответственности за такое выступление. Специальный докладчик подчеркивает, что преследоваться по уголовному праву должны только серьезные и экстремальные случаи подстрекательства к ненависти, превышающие порог из семи критериев.

48. В других случаях Специальный докладчик придерживается мнения о том, что государства должны принимать гражданско-правовое законодательство с применением различных средств правовой защиты, включая процессуальные средства защиты (например, доступ к правосудию и обеспечение эффективности национальных институтов) и существенные средства защиты (например, возмещение ущерба, которое является адекватным, оперативным и соразмерным тяжести выступления и которое может включать в себя восстановление репутации, предотвращение рецидивов и предоставление финансовой компенсации).

49. Кроме того, хотя некоторые виды выступлений могут вызвать обеспокоенность с точки зрения терпимости, вежливости и уважения к другим, имеют место случаи, когда не оправдано применение ни уголовных, ни гражданско-правовых санкций. Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что право на свободу выражения мнения включает в себя формы выражения, которые являются оскорбительными, возмутительными и шокирующими<sup>20</sup>. Фактически, поскольку не все виды провокационных, полных ненависти или оскорбительных высказываний представляют собой подстрекательство, эти понятия не следует объединять.

50. В любом случае, Специальный докладчик напоминает, что все законы касательно языка ненависти должны соответствовать по меньшей мере следующим элементам, перечисленным в сделанном в 2001 году совместном заявлении о расизме и средствах массовой информации<sup>21</sup>:

<sup>19</sup> См., например, решение Европейского суда по правам человека по делу *Vereinigung Bildender Künstler v. Austria*, Заявление № 68354/01, 25 января 2001 года, пункт 33.

<sup>20</sup> См. дело *Handyside v. United Kingdom*, Заявление № 5493/72, 7 декабря 1976 года, Европейский суд по правам человека.

<sup>21</sup> См. по адресу: [www.osce.org/fom/40120](http://www.osce.org/fom/40120).

- а) никто не должен подвергаться наказанию за соответствующие действительности заявления;
- б) никто не должен подвергаться наказанию за распространение ненавистнических высказываний, если только не было доказано, что это делалось с целью подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию;
- в) должно соблюдаться право журналистов принимать решения относительно наилучшего способа подачи информации и распространения идей, в особенности когда речь идет о расизме и нетерпимости;
- г) никто не должен подвергаться предварительной цензуре;
- е) любые выносимые судами санкции должны строго соответствовать принципу соразмерности.

### **С. Внутреннее законодательство, которое противоречит международным нормам и стандартам**

51. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен сохранением в силе и использованием неполноценного внутреннего законодательства, ставящего перед собой цель борьбы с языком ненависти, но которое фактически используется для подавления критики и оппозиции. Такие законы часто предусматривают непропорционально жесткие санкции, такие как каторжные работы, длительные сроки тюремного заключения, пожизненное заключение или даже смертную казнь, за такие расплывчатые формулировки состава преступлений, как: "подстрекательство к беспорядкам на религиозной почве" в Туркменистане, "возбуждение розни между верующими и неверующими" во Вьетнаме, "подстрекательство к насилию" в Исламской Республике Иран, "подстрекательство к ненависти и неуважению по отношению к правящему режиму" в Бахрейне, "подстрекательство к подрыву государственной власти" в Китае и "преступления, нарушающие общественное спокойствие" в Мьянме, "богохульство" в Пакистане, "подстрекательство к насилию в отношении религиозной организации" в Анголе, "провоцирование национальной, расовой или религиозной ненависти, розни и нетерпимости" в бывшей югославской Республике Македония (для подавления любой критики Македонской православной церкви) и "искажение событий и подстрекательство к насилию" в Сомали (для ареста и задержания независимых журналистов)<sup>22</sup>.

52. К другим примерам расплывчатых и слишком общих законодательных положений касательно запрета подстрекательства к ненависти, которые могут быть подвержены злоупотреблениям в части введения цензуры на обсуждение вопросов, представляющих закономерный интерес для общественности, можно отнести: "неуважение к божественным религиям", "фанатизм", "выражение чувств враждебности", "оскорбление религиозных чувств", "провоцирование вероотступничества или расовой розни", "провоцирование расовой враждебности", "подстрекательство к незаконным действиям", "любые действия, провоцирующие межрелигиозные распри", "пропаганда личного мнения по вопросам, по которым отсутствует согласие между исламскими богословами", "под-

<sup>22</sup> Эти и другие примеры можно найти в документах, размещенных по адресу: [www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/ExpertsPapers.aspx).

стрекательство людей к диспутам" и "ведение разговоров о любых религиях кроме ислама"<sup>22</sup>.

53. Специальный докладчик также подтверждает свою озабоченность в связи с законами против богохульства, которые по своей сути являются расплывчатыми и позволяют злоупотреблять всем этим понятием в целом. Он хотел бы еще раз подчеркнуть, что международно-правовые нормы в области прав человека защищают людей, а не абстрактные понятия, такие как религия, системы убеждений или институты веры, что было также подтверждено Комитетом по правам человека (CCPR/C/GC/34, пункт 48). Более того, право на свободу религии и убеждений, закрепленное в соответствующих международно-правовых нормах как таковое, автоматически не предполагает права на защиту религии или убеждений от критики или осмеяния. Действительно, право на свободу выражения мнения включает в себя право тщательно исследовать, открыто обсуждать, делать заявления, которые шокируют и оскорбляют, и критиковать системы убеждений, мнения и институты, в том числе религиозные, при условии, что они не пропагандируют ненависть, которая провоцирует враждебность, дискриминацию или насилие. Вследствие этого Специальный докладчик вновь обращается с призывом ко всем государствам отменить законы против богохульства и инициировать законодательные и другие реформы, которые защищали бы права отдельных людей в соответствии с международными стандартами прав человека.

54. На международном уровне Специальный докладчик приветствует переход от понятия "диффамации религий" к защите людей от подстрекательства к религиозной ненависти. Совет по правам человека второй год подряд единогласно принимает резолюцию под названием "Борьба с нетерпимостью, формированием негативных стереотипных представлений и стигматизацией, дискриминацией, подстрекательством к насилию и насилием в отношении лиц на основе религии и убеждений" (резолюция 19/25). В этой резолюции Совет осуждает любую пропаганду религиозной ненависти, представляющую собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, как с применением печатных, аудиовизуальных и электронных носителей, так и любых других средств. Он также признает, что открытое публичное обсуждение идей, а также межрелигиозный и межкультурный диалог на местном, национальном и международном уровнях могут являться одними из наилучших форм защиты от религиозной нетерпимости и способны играть позитивную роль в укреплении демократии и борьбе с религиозной ненавистью и выражает убеждение, что продолжение диалога по этим вопросам может помочь в преодолении существующих ошибочных представлений. Далее он принимает к сведению выступление Генерального секретаря Организации Исламская конференция на пятнадцатой сессии Совета по правам человека и опирается на его призыв к государствам принимать различные меры для создания в странах обстановки религиозной терпимости, мира и уважения. И наконец, резолюция призывает к активизации международных усилий по налаживанию глобального диалога в целях поощрения культуры терпимости и мира на всех уровнях на основе соблюдения прав человека и уважения разнообразия религий и убеждений. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что после нескольких лет дебатов Совет нашел способ единогласного решения проблем, связанных с религиозной нетерпимостью, не обращаясь к концепциям или понятиям, которые могут подорвать международно-правовые нормы по правам человека.

55. Что касается дискуссий на исторические темы, Специальный докладчик придерживается мнения о том, что исторические события должны являться предметом открытой дискуссии и, как заявил Совет по правам человека, законы, предусматривающие меры наказания за выражение мнений об исторических фактах, являются несовместимыми с предусмотренными Пактом обязательствами государств-участников уважать свободу мнений и право на их свободное выражение (CCPR/C/GC/34, пункт 49). Требуя от писателей, журналистов и граждан придерживаться лишь той версии событий, которая одобрена правительством, государства имеют возможность подчинить свободу выражения мнений официальной версии событий.

#### **IV. Решение проблемы выражения ненависти и нетерпимости с помощью неправовых мер**

56. Законы, запрещающие подстрекательство к ненависти, в соответствии с международно-правовыми нормами в области прав человека действительно являются необходимыми и требуются для того, чтобы обеспечить наказание виновных и получение жертвами эффективных средств правовой защиты, а также для того, чтобы предотвратить повторение таких действий. Тем не менее одни только уголовные кодексы редко обеспечивают решение проблем разжигания ненависти в обществе. Таким образом, хотя законодательный запрет и судебное преследование могут в некоторых случаях иметь ключевое значение, необходим также более эффективный и содержащий позитивные меры инструментарий для устранения глубинных причин и различных проявлений ненависти, включая широкие социальные программы по борьбе с неравенством и структурной дискриминацией в дополнение к творческой политике и мерам по формированию культуры мира и толерантности на всех уровнях.

57. В этом плане важнейшую роль играет активное поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение. Действительно, государства подтвердили ту позитивную роль, которую право на свободу мнений и их выражение может играть в борьбе против расовой и религиозной ненависти, в том числе в Дурбанской декларации и Программе действий (A/CONF.189/12 и Согг.1, пункты 90 и 147), в итоговом документе Конференции по обзору Дурбанского процесса (A/CONF.211/8, пункты 54 и 58) и резолюциях Совета по правам человека 12/16 (пункты 9–11) и 19/25 (пункты 4 и 5). Аналогичным образом, неправовые меры по борьбе с дискриминацией и нетерпимостью были выявлены в различных документах Организации Объединенных Наций, в том числе в Декларации и Программе действий в области культуры мира (резолюции 53/243 А и 53/243 В Генеральной Ассамблеи), Глобальной повестке дня для диалога между цивилизациями и ее Программе действий (резолюция 56/6 Генеральной Ассамблеи) и Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи). Специальный докладчик напоминает государствам об осуществлении таких мер, изложенных в действующих международных документах.

##### **A. Образование и просвещение**

58. Первым существенным элементом любой стратегии по борьбе с языком ненависти является предотвращение. В этом плане необходимо просвещение и повышение осведомленности о правах человека, укрепление толерантности и расширение знаний о других культурах и религиях. Когда то или иное государство ратифицирует какой-либо международный документ по правам человека, оно берет на себя обязанность по повышению уровня осведомленности о содержащихся в нем правах среди своего населения (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, пункт 7). Основным средством для решения этой задачи является система школьного образования. Например, в Швеции "Форум живой истории" ([www.levandehistoria.se](http://www.levandehistoria.se)) является государственным органом, который проводит выставки и выпускает учебные материалы по тематике толерантности, демократии и прав человека, при этом в качестве отправной точки взят Холокост и другие преступления против человечности. Однако помимо таких конкретных проектов важно пропагандировать ценности, убеждения и взгляды, которые поощряют детей воспринимать различия между людьми. Заложенные в детстве ценности с большой вероятностью окажут наиболее сильное воздействие на реакцию взрослого человека.

59. Обучение правам человека не должно, однако, ограничиваться школьниками. Мощные информационные кампании, проводимые государственными органами или другими организациями, могут повысить осведомленность о языке ненависти и о том вреде, который он несет, а также о сохраняющейся важности культуры терпимости и мира и связанных с этим этических норм. В некоторых случаях меры реагирования на правонарушения, предусмотренные статьей 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, могут включать в себя такие кампании в целях распространения тезисов о терпимости и уважении прав других людей.

60. Наконец в ряде случаев было обнаружено, что законодатели и судьи не знают о международных договорах о правах человека и о характере обязательств государства, включая статью 20 Пакта. Там, где существуют такие пробелы, важно для исправления ситуации рассмотреть системы правового образования, в том числе путем обеспечения подготовки судебных кадров по программам подстрекательства к ненависти. Сотрудники правоохранительных органов также могут извлечь пользу от таких инициатив.

## **В. Противодействие языку ненависти и социальный диалог**

61. Не менее важным для целей просвещения является содействие расширению диалога, улучшению коммуникации и, таким образом, достижению более глубокого понимания. Вместо введения новых ограничений важнейшей мерой является формирование культуры публичного обсуждения, в рамках которого можно свободно и без страха возмездия формулировать и обсуждать опыт разных людей, в дополнение к постоянному разрушению стереотипов.

62. Первым важным шагом является устранение и исправление положения дел в плане косвенной цензуры, беспомощности и/или отчуждения, которые ощущают на себе многие группы и отдельные люди. Например, во многих странах женщины или женские группы, которые публично критикуют дискриминационные религиозные догматы, часто становятся объектом жестоких преследований и запугивания со стороны как государства, так и негосударствен-

ных субъектов. В явной или скрытой форме посредством таких действий создается иллюзия, что только лица, облеченные необходимыми полномочиями, имеют право говорить о некоторых определенных проблемах. Формирующаяся в результате культура страха препятствует общественной дискуссии и прямо противоречит праву на свободу мнений и их свободное выражение. Поэтому правительства должны активно содействовать ответным выступлениям лиц, принадлежащих к группам, которые систематически становятся мишенью для призывов к ненависти. Кроме того, с появлением Интернета люди больше не должны ждать, пока государство окажет содействие таким процессам, и могут самостоятельно проявлять инициативу. Например, веб-сайт Groundviews (<http://groundviews.org>) представляет собой инициативу в области гражданской журналистики в Шри-Ланке, и на нем с документальным подкреплением выкладываются такие материалы и мнения, которые могут подвергаться цензуре со стороны основных средств массовой информации из-за страха или репрессий. Позволяя звучать голосам, которые находились в социальной изоляции, и появляться мнениям, которые обычно находят слабое отражение в новостях первого плана, такие инициативы играют жизненно важную роль в развитии дискуссии и находят больше тесного взаимопонимания в обществе.

63. На уровне отдельных людей важно также помнить об обязанности каждого гражданина выступать против нарушений прав человека. Часто экстремистские проявления ненависти являются действием лишь небольшой группы людей или инспирированы политическими оппортунистами, и при этом большинство людей не реагируют или не отвечают на такие проявления. При этом, однако, нельзя поручать задачу борьбы с языком ненависти тем, против кого направлены такие выступления. Поскольку Интернет открыл возможности для гораздо более легкого распространения призывов к ненависти, становится все более важным, чтобы каждый человек брал на себя обязанность публичного осуждения ненависти.

64. Тем не менее особая ответственность по осуждению случаев призывов к ненависти по-прежнему лежит на государственных должностных лицах. Четкий и официальный отказ от языка ненависти со стороны высокопоставленных государственных чиновников и инициативы по участию в межрелигиозном и межкультурном диалоге играют важную роль в смягчении напряженности и формировании культуры толерантности и уважения, не прибегая к цензуре. Например, после публикации в датской газете *"Юлландс-Постен"* 30 сентября 2005 года карикатур на пророка Мухаммеда в уничижительной манере 11 послов из мусульманских стран потребовали встречи с премьер-министром. Однако просьба не была удовлетворена, и это означает, что была упущена важная возможность разрядить напряженность на раннем этапе и предотвратить новый виток насилия. Напротив, когда член парламента Нидерландов Герт Вилдерс 27 марта 2008 года выпустил в Интернете свой спорный фильм *"Фитна"*, правительство быстро приняло меры к тому, чтобы дистанцироваться от этого фильма и отказаться от уравнивания ислама с насилием, что приветствовали в совместном заявлении для прессы, опубликованном 28 марта 2008 года, Специальный докладчик, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений и Специальный докладчик по вопросу о современных формах

расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости<sup>23</sup>. Примечательно, что этот фильм вызвал мало споров и разногласий.

65. Общественное осуждение со стороны высокопоставленных чиновников имеет особо важное значение, потому что экстремистские группы предпринимают попытки "взять в заложники" дискуссию по вопросу о свободе выражения убеждений и приписать себе роль основных защитников свободы слова. Директивные органы и политические деятели, невзирая на партийную принадлежность, вместо того чтобы использовать существующие в этой области законы в качестве предлога для хранения молчания в таких ситуациях, должны найти в себе мужество, чтобы систематически публично осуждать язык ненависти.

66. Государства также обязаны разработать всеобъемлющую стратегию взаимодействия для стимулирования толерантности. Она может включать в себя инициативы, направленные на организацию межрелигиозных площадок для сотрудничества и диалога на различных руководящих уровнях, в том числе на местном, региональном и международном уровнях. Такие инициативы должны быть направлены не только на достижение большего понимания и борьбы с предрассудками и стереотипами в общественных и политических дискуссиях, но и на содействие созданию коалиций между разнообразными культурными и религиозными общинами, включая стратегии предотвращения и снижения накала конфликтов.

67. Наконец государства должны также принять соответствующие дисциплинарные меры по отношению к случаям использования языка ненависти или подстрекательства к ненависти государственными должностными лицами, как это признается в статье 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Когда высокопоставленные чиновники используют язык ненависти, они подрывают не только право на защиту от дискриминации страдающих от нее групп, но и веру таких групп в государственные учреждения и, следовательно, в качество и уровень их участия в демократии.

### **С. Сбор данных и проведение исследований**

68. Третий комплекс мер касается сбора и анализа данных в дополнение к более целенаправленным исследованиям на тему свободы выражения убеждений и языка ненависти. Это включает в себя различные формы языка ненависти, его главных виновников, где и при каких обстоятельствах имеет место язык ненависти, кому адресованы такие выступления и по каким каналам, оспаривают ли средства массовой информации такие выступления и какие СМИ это делают, а также в каких случаях и при каких обстоятельствах язык ненависти фактически представляет собой подстрекательство, которое увязывает содержание выступления с действием. В большинстве стран исчерпывающие данные по таким областям явственно отсутствуют. Вследствие этого политика и законодательство зачастую основаны на восприятии. Систематический сбор и анализ детализированных данных с помощью методов, учитывающих вопросы соблюдения прав человека, позволяют лучше понять проблемы в той или иной

<sup>23</sup> См. также послание специальных докладчиков правительству Нидерландов от 14 ноября 2005 года (E/CN.4/2006/5/Add.1, пункты 110 и 116).

стране, разработать более целенаправленную политику и возможности оценки. Например, вышеупомянутый "Форум живой истории" в Швеции проводит периодические обследования мнений и отношений для обеспечения того, чтобы сосредоточить свои усилия там, где они наиболее востребованы. Сбор и анализ данных может также помочь в создании механизмов раннего предупреждения и содействовать эффективному правоприменению законов. Международное сотрудничество в этих областях может способствовать расширению не только сопоставимости данных, но и знаний о природе языка ненависти, что выходит за пределы национальных границ. Четкое различие между выражением убеждений, представляющим собой подстрекательство, призывом к ненависти и просто оскорбительным высказыванием должно лежать в основе любого такого мероприятия по сбору и анализу данных.

69. Полезными будут также более углубленные исследования в других областях, в том числе такие, как: влияние действующих законов и того, в какой степени они соответствуют международным нормам и стандартам и могут решать проблемы, вскрываемые в результате сбора данных; судебная практика и передовой опыт; взаимосвязь между подстрекательством к расовой ненависти и религиозной ненависти; а также злоупотребление законодательством в области языка ненависти для подавления инакомыслия.

#### **D. Средства массовой информации и вопросы этики**

70. В то время как быстро развивающийся ландшафт электронных средств массовой информации привел к резкому увеличению объема доступной информации, качество такой информации не всегда идет с ним в ногу. Вследствие этого сохраняется решающая роль объективных, соблюдающих этические нормы, и информативных средств массовой информации для сбалансированного информирования общества о противоречивых социальных проблемах и для предотвращения попадания людей под влияние обещаний легких решений и экстремистской риторики. Такую же решающую роль играет проявление осмотрительности со стороны СМИ для предотвращения привлечения излишнего внимания к действиям некоего отдельного экстремиста, которые могут спровоцировать насилие. Например, когда некий безвестный пастор в Соединенных Штатах Америки выступил с угрозами сжечь Коран в сентябре 2010 года, средства массовой информации сыграли негативную роль в плане привлечения неоправданного внимания к этой истории. Если бы при освещении этого инцидента было проявлено больше осмотрительности, можно было бы в некоторой степени избежать последовавшего за этим насилия.

71. К сожалению, повышение концентрации СМИ, формирование медиаолигархий и права собственности политических групп в отношении средств массовой информации привели к разрушению разнообразия средств массовой информации и к акценту на развлекательные программы и материалы в ущерб новостям, текущим проблемам и журналистским расследованиям. По данным Международной федерации журналистов, с 1975 года исчезли две трети всех независимых газет<sup>24</sup>. В то же время сократились инвестиции издательских домов в профессиональную подготовку журналистов. Кроме того, общественные

<sup>24</sup> Project for Excellence in Journalism, "The state of the news media: overview/introduction". 2009. Available from <http://stateofthemediamedia.org/2009/overview/>.

средства массовой информации в меньшей степени способны обеспечить противовес таким тенденциям, потому что их присутствие в Интернете пока не устоялось и они подвергаются сокращениям бюджета и теряют свою аудиторию быстрее, нежели коммерческие СМИ, в особенности среди молодого поколения.

72. Все эти факторы все больше усложняют работу журналистов в качестве поставщиков информации. Если СМИ будут в первую очередь выполнять свою роль по информированию общества, которая является критически важным предварительным условием в борьбе с языком ненависти, то настоятельно необходим принципиальный возврат к журналистской этике. Более того, важно, чтобы в открытом доступе находилась информация о медийном ландшафте каждой страны, включая информацию о собственниках и источниках дохода средств массовой информации.

73. Плюрализм и разнообразие взглядов и мнений в ведущих средствах массовой информации являются еще одним важным элементом в обеспечении равноправного участия в публичных дебатах всех общин в многокультурном обществе и в обеспечении того, чтобы излагаемые ими факты и точки зрения становились составной частью национальных дебатов. В Аргентине, например, часть радиочастотного спектра зарезервирована для общественных средств массовой информации, с тем чтобы обеспечить доступ к СМИ для всего населения. Учебные курсы и семинары для журналистов по вопросам, касающимся разнообразия, в том числе о том, как построить доверительные отношения с недостаточно представленными общинами, также могут значительно улучшить качество репортажей и изображение конкретных сообществ, таких как мигранты, которые часто изображаются в негативном свете – как проблема для безопасности или экономики. В дополнение к разнообразию содержания и точек зрения, плюрализм в средствах массовой информации также требует разнообразия в кадровом составе профессиональных работников сферы СМИ.

74. Наконец сохраняется важность обеспечения подотчетности за сообщения в средствах массовой информации. Например, парадигма открытой журналистики, пропагандируемая газетой *"Гардиан"* в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, поощряет двустороннее взаимодействие между журналистами и аудиторией в Интернете, что заново привнесло в основу журналистики готовность журналистов принимать участие в дискуссиях и нести ответственность за свои действия. В качестве самого минимального требования медийные компании и журналисты должны принять добровольные этические кодексы и стандарты, которые не допускают использования языка ненависти, и должны пропагандировать высокие стандарты профессиональной журналистики в дополнение к созданию независимых и саморегулирующихся органов в целях повышения роли стандартов журналистики и обеспечения подотчетности всех профессионалов сферы СМИ. Саморегулирующиеся организации должны рассматриваться не только как упражнение в обеспечении выполнения требований и урегулировании споров, но и как возможность вовлечь широкую общественность в дискуссии о роли и вкладе средств массовой информации; отслеживать состояние дел в средствах массовой информации; пропагандировать профессиональную журналистику и содействовать медийной грамотности. Такие органы также могут играть активную и эталонную роль в создании и укреплении этических стандартов для онлайн-контента и социальных медиа.

## V. Выводы и рекомендации

### A. Выводы

75. Наблюдается вызывающее тревогу увеличение числа случаев выражения ненависти, подстрекательства к насилию и дискриминации. Такие выражения часто усугубляются политиками и средствами массовой информации, в то время как Интернет в последние годы также способствует умножению числа и заметности случаев использования языка ненависти. Эти тенденции вызывают озабоченность с учетом того, что каждый отдельный человек имеет право на одинаковое уважение своего достоинства и своих прав, включая право не подвергаться дискриминации, независимо от национального, социального, расового, этнического или религиозного происхождения, инвалидности, пола, сексуальной ориентации или на любых других основаниях. Поощрение и защита права на свободу выражения мнения, однако, должны идти рука об руку с усилиями по борьбе с нетерпимостью, дискриминацией и подстрекательством к ненависти. Хотя право на свободу выражения мнения может и должно быть ограничено в исключительных случаях, таких как подстрекательство к геноциду и подстрекательство к ненависти в соответствии с международными нормами и принципами, право на свободу выражения убеждений способствует разоблачению вреда, причиняемого предрассудками, борьбе с негативными стереотипами, предлагая альтернативные мнения и контраргументы и создавая атмосферу уважения и взаимопонимания между народами и общинами по всему миру.

76. В этой связи законы о борьбе с языком ненависти должны тщательно толковаться и применяться судебными органами так, чтобы не допускать чрезмерного ограничения законных видов выражения. В то же время хотя законы, безусловно, являются необходимым и важным компонентом в борьбе с языком ненависти, они должны быть дополнены широким набором политических мер, чтобы добиться подлинного изменения в мировоззрении, восприятии и умозаключении. Такой многоуровневый подход, подкрепленный политической и социальной волей и решимостью встать на путь перемен, не только помогает в борьбе с менее тяжелыми формами языка ненависти, но также поддерживает повышение осведомленности и меры предотвращения.

### B. Рекомендации

#### 1. Обеспечение соблюдения внутренних законов и международных стандартов

77. Специальный докладчик настоятельно призывает государства провести обзор конституционных и правовых норм для обеспечения соответствия внутреннего законодательства в области языка ненависти и проверить на основе трех критериев, предусмотренных в статье 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах, а именно: ограничение должно быть предусмотрено законом в ясной, недвусмысленной, точно сформулированной редакции и доступным для всех, оно должно

быть доказано как необходимое и законное для защиты прав и репутации других лиц, национальной безопасности или общественного порядка, здоровья и нравственности населения; и оно должно быть доказано как наименее ограничительное и соразмерное средство для достижения предполагаемой цели. Любое нарушение этих принципов должно быть предметом рассмотрения независимым судом или трибуналом.

78. С учетом того, что законы о богохульстве не соответствуют вышеупомянутым критериям, Специальный докладчик настоятельно призывает государства отменить их и заменить на законы, защищающие право людей на свободу религии или убеждений в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Кроме того, должен быть немедленно отменен любой закон, который предусматривает несоразмерно жесткие санкции за выражение мнения, такие как смертная казнь. Аналогичным образом, Специальный докладчик призывает государства отменить законы, которые запрещают ведение дискуссий по историческим событиям. Так же как религия, история всегда должна оставаться открытой для дискуссий и дебатов.

79. Для предотвращения любого неправомерного использования законов о языке ненависти Специальный докладчик рекомендует, чтобы только серьезные и экстремальные случаи подстрекательства к ненависти были запрещены, как уголовные преступления. Таким образом, Специальный докладчик призывает государства установить высокие и незыблемые пороги, включающие в себя следующие элементы: тяжесть, намерение, содержание, степень вероятности или возможности причинения вреда, неминуемость и контекст. Такая оценка должна осуществляться на индивидуальной основе с учетом контекста.

80. В отношении других видов языка ненависти, которые не превышают порог пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, Специальный докладчик рекомендует государствам принять гражданско-правовое законодательство с применением различных процессуальных и существенных средств защиты, таких как восстановление репутации, предотвращение рецидивов и предоставление финансовой компенсации. Действительно, в отношении выступлений, вызывающих обеспокоенность с точки зрения вежливости и терпимости к другим людям, вместо снижения порога для понятия подстрекательства к ненависти необходимо усилить меры реагирования на дискриминацию, в том числе за счет более широкой реализации прав этнических, религиозных или языковых меньшинств (статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах) и принятия политики и эффективных мер по ликвидации расовой дискриминации (статьи 2 и 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

81. При выражении ненависти со стороны политиков и государственных органов необходимо применять дополнительные санкции, как это признается в статье 4 с) Конвенции. Это могут быть санкции дисциплинарного характера, такие как отстранение от должности, в дополнение к эффективным средствам правовой защиты для пострадавших лиц.

82. Необходимо предложить профессиональную подготовку судебных кадров для обеспечения четкого и последовательного понимания форм и порогов языка ненависти в соответствии с международным правом. Кроме того, должны быть широко доступны возможности непрерывного образования для юристов и сотрудников правоохранительных органов по соответствующим национальным и международным нормам, включая пороги понятия подстрекательства.

83. В целях предоставления дополнительных директив государствам Специальный докладчик рекомендует международным механизмам в области защиты прав человека возобновить взаимодействие с государствами по проблеме языка ненависти, включая ратификацию Международного пакта о гражданских и политических правах и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и проведения обзора всех оговорок, касающихся подстрекательства к ненависти. Необходимо также вовлекать и негосударственные субъекты. Кроме того, Комитет по правам человека может рассмотреть вопрос о принятии общего комментария к статье 20 Пакта. Комитет по правам человека и Комитет по ликвидации расовой дискриминации могли бы также обсудить взаимосвязь между статьей 20 Пакта и статьей 4 Конвенции.

## 2. Применение неправовых мер

84. Специальный докладчик призывает все государства повысить осведомленность о правах человека среди населения в целом, используя, например, систему школьного образования и мощные общественные информационные кампании со стороны государственных органов или других организаций.

85. Специальный докладчик рекомендует государствам и религиозным и общинным лидерам активно пропагандировать терпимость и понимание по отношению к другим людям и поддерживать открытые дебаты и обмен мнениями, в которых на равных условиях мог бы принять участие любой человек, не опасаясь, что только некий специально учрежденный орган имеет право голоса в данной области. В то же время государственные должностные лица должны систематически публично разоблачать и осуждать язык ненависти чаще, нежели это делается в настоящее время.

86. Специальный докладчик призывает государства, организации гражданского общества и средства массовой информации активно содействовать ответным выступлениям отдельных лиц и групп, которые систематически становятся мишенью для призывов к ненависти, в том числе через Интернет. Например, средства массовой информации могли бы обеспечить, чтобы такие группы имели право на ответ, в то время как государства могли бы разработать всеобъемлющие стратегии взаимодействия по воспитанию терпимости, такие как площадки для межкультурного и межрелигиозного диалога от местного до международного уровня.

87. В связи с распространением призывов к ненависти в Интернете государствам следует требовать удаления контента только через постановления суда, и посредники никогда не должны нести ответственность за тот контент, авторами которого они не являются. Должно также в полной мере гарантироваться право людей на анонимное самовыражение в Интернете.

88. Специальный докладчик рекомендует государствам, академическим институтам и организациям гражданского общества сотрудничать в создании системы для регулярного сбора и анализа соответствующих данных, касающихся закономерностей использования языка ненависти, чтобы помочь в формулировании и оценке политики и создании механизмов раннего предупреждения.

89. Специальный докладчик настоятельно призывает государства поощрять плюрализм и разнообразие взглядов и мнений в средствах массовой информации путем поощрения разнообразия собственности на СМИ и источники информации, в том числе посредством прозрачных лицензионных систем и эффективных правил, для предотвращения чрезмерной концентрации собственности на СМИ в частном секторе.

90. Специальный докладчик также призывает профессиональных работников сферы СМИ соблюдать высокие этические и профессиональные стандарты журналистики для выполнения своей роли по информированию общества на основе точных фактов. В связи с этим он призывает работников сферы средств массовой информации и медийные компании принять и соблюдать добровольные кодексы этики и профессионализма и создать саморегулирующиеся организации.

---