

УДК 341.181: 341.123.045

СТАМБУЛЬСЬКИЙ ПРОЦЕС – ІМПЛЕМЕНТАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ НЕТЕРПИМОСТІ В РАМКАХ ООН: ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Фисун Ю.Ю., к. ю. н.,
директор юридичного департаменту
Український центр міжнародних гуманітарних програм

Стаття присвячена дослідженню становлення системи протидії нетерпимості, формуванню негативних стереотипних уявлень, стигматизації, дискримінації, підбурювання до насильства та насильства проти осіб на основі релігії або переконань в рамках ООН. Розкрито передісторію формування окремого імплементаційного механізму, побудованого на взаємодії держав-членів ООН, відомого, як Стамбульський процес. Наголошено на проблемах реалізації поставлених перед ним завдань.

Ключові слова: міжнародне право, права людини, розпалювання ненависті, нетерпимість, дифамація релігій, підбурювання до насильства, дискримінація на основі релігії, Стамбульський процес.

Статья посвящена исследованию становления системы противодействия нетерпимости, формированию негативных стереотипных представлений, стигматизации, дискриминации, подстрекательства к насилию или насилия против отдельных лиц на основе их религии или убеждений в рамках ООН. Раскрыто предпосылки формирования отдельного имплементационного механизма, построенного на взаимодействии государств-членов ООН, известного как Стамбульский процесс. Акцентировано внимание на проблемах реализации поставленных перед ним задач.

Ключевые слова: международное право, права человека, разжигание ненависти, нетерпимость, дифамация религий, подстрекательство к насилию, дискриминация на основе религии, Стамбульский процесс.

Fysun Y.Y. THE ISTANBUL PROCESS. THE U.N. IMPLEMENTATION MECHANISM FOR COMBATING INTOLERANCE: FORMATION AND CURRENT CHALLENGES

The article researches the formation of the framework for combating intolerance, negative stereotyping, stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief within the United Nations. It discovers the background for establishing intergovernmental implementation mechanism, known as the Istanbul Process. The article emphasizes on the existing implementation challenges and problems.

Key words: international law, human rights, incitement to hatred, intolerance, defamation of religions, incitement to violence, discrimination on the basis of religion or belief, the Istanbul Process.

Взаємопов'язаність і взаємозалежність держав, суспільств і народів, яка стала очевидним наслідком глобалізації, сприяє перетворенню фундаментальних проблеми сучасності на транснаціональні за масштабами і глобальні по суті. У результаті зростаючої взаємозалежності окремі загрози і виклики, які раніше відносилися виключно до внутрішніх справ, тепер розглядаються як міжнародні, і їх вирішення потребує не тільки національних, але й міжнародних зусиль.

Зростання релігійної нетерпимості і дискримінації поставило нову стратегічну ціль перед Організацією Об'єднаних Націй – дати цьому явищу гідну відповідь і віднайти шляхи багатопланової та ефективною протидії його розвитку. Така місія була покладена на Комітет з прав людини ООН (а у подальшому на Раду з прав людини ООН), під егідою якого і запускалися політичні процеси, розроблялись спеціальні плани дій і, який, зрештою, ухвалив резолюцію «Протидія нетерпимості, формуванню негативних стереотипних уявлень, стигматизації, дискримінації, підбурювання до насильства та насильства проти осіб на основі їх релігії або переконання», що має історичне і теоретичне значення у дослідженні проблематики міжнародно-правової регламентації протидії всім формам нетерпимості і дискримінації.

У даній статті досліджується серія документів Організації Об'єднаних Націй, в тому числі декларації, резолюції Генеральної Асамблеї ООН, Комітету з прав людини ООН, покликаних визначити основні принципи заборони дискримінації і неприйнятності проявів нетерпимості на основі релігії і переконань, дифамації релігій з точки зору збереження людської гідності і реалізації основоположних прав людини (у період 1999–2010 рр.), а також резолюції Ради з прав людини ООН і Генеральної Асамблеї ООН (у період 2011–2014 рр.) щодо боротьби з нетерпимістю, формуванням негативних стереотипних уявлень, стигматизацією і дискримінацією, підбурюванням до насильства і насильством щодо окремих осіб на основі їх релігії або переконань. Окрім того, до дослідження залучені дані доповідей Спеціальних доповідачів ООН з релігії і переконань та з сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості.

Стаття має на меті висвітлити процес становлення системи міжнародно-правових норм, пов'язаних з протидією нетерпимості, дискримінації, підбурювання до насильства та насильства проти осіб на основі їх релігії або переконань, які містяться в документах ООН, і які склали передісторію формування



окремого імплементаційного механізму в цій сфері, відомого як Стамбульський процес, дослідивши разом з тим проблеми реалізації цього механізму в повній мірі.

Відповідно до останньої доповіді Pew Research Center, провідного американського центру дослідження суспільних і демографічних змін, насильство та дискримінація щодо представників окремих віросповідань як з боку урядів, так і у внутрішніх суперечках, за участю як приватних осіб, так і організацій, за 2014 р. досягла нових висот на всіх континентах світу, окрім Америки. [1] Без сумніву, така картина викликає занепокоєння, адже нове століття знову зіштовхується з проблемою відомою роками. Додає прикрих фактів і Щорічна доповідь Державного департаменту США про стан релігійної свободи в світі за 2014 р., в якій прямо зазначається, що у 2013 р. відбулося «наймасштабніше вимушене переміщення релігійних громад за останні десятиліття», коли мільйони людей різних віросповідань «були вимушені лишити власні домівки через свої релігійні переконання» у «майже всіх кутках світу» [2].

Протидія релігійній нетерпимості і дискримінації завжди лишалася одним з основних пріоритетів міжнародної системи захисту прав людини з моменту заснування Організації Об'єднаних Націй. Головним юридично обов'язковим міжнародно-правовим актом в галузі запобігання і заборони порушення прав особистості, в тому числі дискримінації і пов'язаних з нею інших форм нетерпимості, на сучасному етапі є Статут ООН, зокрема, положення статей 1, 55 і 75. Так, стаття 1, ч. 3 прямо проголошує, що одна з цілей ООН полягає у «повазі прав людини і основних свобод незалежно від раси, статі, мови або релігії». [3]

Одним з перших документів, який прямо звернувся до проблем дискримінації в галузі прав особистості, стала Загальна декларація прав людини 1948 р., у статті 2 якої прямо зазначено, що «кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища» [4]. Далі у статті 18 було задекларовано право кожної людини на свободу думки, совісті та релігії, яке включає «свободу змінювати свою релігію або переконання і свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноособово, так і разом з іншими, прилюдним або приватним порядком в ученні, богослужінні і виконанні релігійних та ритуальних обрядів» [4].

Разом з тим сама проблема релігійної нетерпимості і дискримінації завжди лишалася настільки хиткою і незручною, що роками далі загальною декларування недискримінації за ознакою релігії і включення положення Загальної декларації прав людини 1948 р. до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1960 р., ст. 18 якого повністю повторює цитований вище текст Загальної декларації, врегулювання не відбувалося. Априорі вважалося, що комплекс прав гаран-

тований. Разом з тим його деталізацію уникали, оскільки це могло загострити протистояння між різними групами країн, адже така проблематика носила суперечливий характер навіть і у постколоніальному світі. Втім, робота по розробці більш широкого документа велася. Знадобилося біля чотирьох десятиліть, щоб нарешті ухвалити універсальний міжнародний документ з цієї проблематики, якій від самого початку був доволі слабким за можливістю реалізації. Це Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості і дискримінації на основі релігії та переконань 1981 р. [5]. А втім, ця декларація так ніколи і не була реалізована і до нашого часу у більшій мірі лишається в забутті.

Одвічним питанням лишається, як розрізнити дозволена реалізація свободи вільного вираження свого погляду і неправомірне зловживання цією свободою у спосіб, що порушує право на гідність, рівність і повагу до віросповідання інших. Відповідь на це питання відрізняється у різних суспільствах і правових системах, і залежить від важливості, яку вони надають праву на свободу вільного вираження свого погляду порівняно із захистом інших цінностей.

Але ситуація загострилась в той момент, коли фактично на зламі століть ідеологічні розбіжності між країнами щодо природи проблеми релігійної нетерпимості і визначення ролі ООН в цій сфері змусили міжнародне співтовариство розколотися на два протилежні табори. Перший на чолі з Організацією «Ісламська конференція» (ОІК) прагнув обмежити свободу висловлення думки у той момент, коли це висловлювання використовувалося з метою «дифамації» окремого віросповідання або його послідовників. А інший, очолюваний європейськими країнами, намагався зменшити значення свободи думки, совісті та релігії як центрального принципу (поряд з повною повагою та дотриманням інших основоположних прав і свобод, таких як свобода вільного вираження свого погляду) міжнародного співробітництва у сфері протидії нетерпимості.

Організація ісламського співробітництва (до 2011 р. відома як Організація «Ісламська конференція» – ОІК), до складу якої входять 57 держав-членів, друга в світі за розмірами міжурядова організація після ООН, в якій вона має статус спостерігача. ОІК з 1999 р. успішно веде роботу щодо ініціювання ухвалення в рамках ООН рішень з питань, які на думку ОІК, викликають занепокоєння як явні прояви релігійної нетерпимості в формі висловлювань ненависті.

Результатом дискусій про природу релігійної нетерпимості і роль ООН у її протидії стало прийняття 1999 р. ініційованої ОІК резолюції Комітету з прав людини ООН «Дифамація релігій», в якій висловлене «глибоке занепокоєння тим фактом, що іслам часто і несправедливо асоціюється з порушеннями прав людини і з тероризмом» [6]. У цій резолюції також висловлено «занепокоєння роллю, яку відіграють друковані, аудіовізуальні або електронні засоби масової інформації, а також інші засоби, у підбурюванні активів на-

сильства, ксенофобії або пов'язаних з ними нетерпимістю і дискримінацією щодо ісламу або будь-якої іншої релігії» [6]. Вона заклала «всі держави, в рамках своєї національної правової системи, а також відповідно до міжнародних документів в галузі прав людини, вжити всі необхідні заходи для боротьби з ненавистю, дискримінацією, нетерпимістю і актами насильства, залякуванням і примусом, мотивованими релігійною нетерпимістю» [6].

Без сумніву резолюція 1999 р. сконцентрована перш за все на дифамації ісламу, але в подальшому резолюції про дифамацію, маючи на меті викликати прихильність якомога більшої кількості держав, складалися своїм ініціатором, представниками ОІК, у більш загальних формулюваннях, щоб бути застосованими до всіх релігій. Такі резолюції приймалися впродовж наступного десятиліття щороку і були масштабнішими, більш часто використовуючи термін дифамація.

Так, через десять років після прийняття першої резолюції про дифамацію релігій Комітетом з прав людини ООН Рада з прав людини ООН та Генеральна Асамблея ООН прийняли дуже подібні резолюції під назвою «Боротьба з дифамацією релігій» [8], [7]. Версія Генеральної Асамблеї, резолюція 64/156, уособила все те, у що резолюції про дифамацію релігій перетворилися з роками.

До 2009 р. в ООН зростало розчарування у концепції дифамації релігій. Насамперед через її двозначність і через занепокоєння, що спроби реалізувати на практиці передбачені нею заборони можуть становити загрозу фундаментальному праву на свободу вільного вираження свого погляду. На це неодноразово звертали увагу Спеціальні доповідачі ООН: з сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості Гіту Муїгаї, зі свободи релігії і переконань Астма Джахангир, із заохочення і захисту свободи вільного вираження свого погляду Франк ля Рю. Кількість прихильників резолюцій про дифамацію релігій у ці роки значно знизилась.

У такій, в цілому безперспективній, ситуації 2011 р. представники ОІК і західні країни змогли досягти компромісного рішення і запропонувати новий підхід, який ґрунтувався на гармонізації позицій обох таборів. Такий підхід знайшов уособлення в резолюції Ради з прав людини ООН 16/18 від 12 квітня 2011 р., в якій було виключено з нормативного об'єкту поняття дифамації, а на заміну йому прийшла більш гнучка характеристика ситуації «підбурювання до насильства».

Так, резолюція відзначає занепокоєння випадками нетерпимості, дискримінації та насильства проти окремих осіб на основі релігії або переконань у всіх регіонах світу [6]. У концептуальних своїх положеннях, які знайшли подальший розвиток у серії резолюцій про підбурювання, прийнятий Радою з прав людини ООН, документ зосереджувався на захисті окремих осіб від підбурювання до насильства, ворожого ставлення або дискримінації на основі релігії, а не на захисті релігії як такої від висловлення критики, яку її послідовники апоріорі повинні були вважати обра-

зливою. Нечіткий термін «дифамація релігій» був вилучений з риторики абсолютно і йому на заміну прийшли «висловлювання з пропагандою релігійної ненависті проти окремих осіб, що представляє собою підбурювання до дискримінації, ворожого ставлення і насильства». Разом з тим з текстів резолюцій про підбурювання зникли прямі згадки про іслам або мусульман.

Тим не менш, використовувані в резолюції терміни, такі як «пропаганда», «релігійна ненависть» і «підбурювання» можуть стати предметом різноманітних тлумачень. Саме цей факт і став причиною часом діаметрально відмінних поглядів держав-членів ООН на формування міжнародно-правового стандарту у цій сфері.

У зв'язку з цим у 2011 р. у Стамбулі Генеральним секретарем ОІК Е.Іхсаноглу була ініційована зустріч з метою обговорення шляхів реалізації цієї резолюції, в якій взяли участь представники США і ЄС – Х.Клінтон і К.Ештон. В результаті цієї зустрічі було прийнято рішення продовжити міжнародні консультації з означеного кола питань, а серії таких міжурядових зустрічей, як і запропонованому на них імплементаційному механізму, дали назву «Стамбульський процес».

Об'єднані зусилля щодо формування єдиного розуміння сутності і природи зобов'язань щодо заборони підбурювання до насильства і проявів нетерпимості знайшли відображення у єдиному механізмі, відомому, як Рабатський План дій 2012 р. [9] Саме імплементаційний механізм Стамбульського процесу, який мав діяти на основі цього Плану, і створив глобальну політичну структуру в рамках ООН для протидії релігійній нетерпимості, дискримінації, підбурювання до насильства та насильства проти осіб на основі їх релігії або переконань.

Але вже через чотири роки узгодженість позицій країн-членів ООН щодо положень Резолюції 16/18 стала зникати. Замість того, щоб зосередити зусилля на реалізації Плану дій, затвердженого відповідно до положень Резолюції 16/18, держави-члени почали повертатися до своєї риторики, властивої періоду до 2011 р., тобто до часу прийняття цієї резолюції. Так, розпочався новий етап обговорення природи проблеми, ролі світового співтовариства у її врегулюванні, а також питання, чи залежить рішення проблеми нетерпимості від повноти реалізації основоположних прав людини або від запровадження чіткіших і зрозумілих обмежень щодо них.

Така дискусія виникла знову насамперед через незрозумілість для політиків основоположного теоретичного концепту підбурювання до насильства, який містила Резолюція 16/18, а також рамок зобов'язань, передбачених нею, і можливих наслідків їхньої реалізації (як позитивних, так і негативних). І саме через цей концептуальний недолік і виникла дискусія між країнами-членами, перш за все, західними державами і країнами ОІК, які не можуть діяти єдиного висновку, наскільки вдало імплементується Резолюція 16/18 і чи відбувається це взагалі, і хто стоїть на заваді



поступу у розгалуженні заходів щодо протидії нетерпимості.

Попри це все, сама Резолюція 16/18 та Стамбульський процес пропонують корисну і теоретично дієву структуру для протидії релігійній нетерпимості. Так, завдяки рішенням, прийнятим в рамках цього процесу, в державах-членах відбуваються конструктивні політичні і законодавчі зміни, про що свідчать дані Спеціального доповідача ООН з сучасних форм расизму, расової дискримінації, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості [10], а також Спеціального доповідача ООН зі свободи релігії і переконань [11]. Крім цього, в державах-членах (як в активних учасників процесу, західних демократій, так і в державах-членах Організації «Ісламська Конференція»), створюються спеціальні урядові механізми, покликані попереджати міжрелігійні конфлікти і заохочувати міжрелігійне взаєморозуміння або діалог; активізувались висловлювання політичних і релігійних лідерів із засудженням випадків прояву нетерпимості, і звучать відверті висловлювання з засудженням ненависті як явища суспільного життя.

І хоча на Міжурядовій зустрічі в Женеві, яка відбулася в рамках Стамбульського процесу, було запропоновано цілком дієві кроки в напрямку протидії релігійній нетерпимості, на загальну ситуацію в світі це не вплинуло. У 2012 р., через рік після прийняття Резолюції 16/18, кількість суспільних конфліктів на ґрунті релігії, за оцінками організації Pew Research Center, досягла нового піку, у 33% країн було зафіксовано високий або дуже високий рівень нетерпимості, порівняно з близько 20% у 2006–2007 рр. [1]

Підсумовуючи, варто поставити питання, так що ж саме лежить в основі такого великого рівня нетерпимості і насильства на основі релігії в різних країнах і чи є на те причини в правовій системі або у масштабах і способах гарантування міжнародних стандартів прав людини. На нашу думку, існує зв'язок між проявами релігійної нетерпимості в окремих країнах і ступенем свободи думки, совісті та релігії і свободи вільного висловлювання свого погляду в цих країнах. Держави, які накладають суттєві обмеження на свободу думки, совісті та релігії в такій самій мірі обмежують і свободу вільного висловлювання свого погляду. І в державах, де обидві ці свободи зазнають суттєвих обмежень, зазвичай, як показує практика, рівень релігійної нетерпимості значно вищий. З іншого боку, просто гарантування цих двох свобод, думки, совісті та релігії і вільного висловлення свого погляду, не є виходом як таким. Має значення лише готовність урядів окремих країн взяти комплекс різноманітних заходів, передбачених Резолюцією 16/18, аби завдати нищівного удару по нетерпимості і ненависті на основі релігії.

У березні 2015 р. в Женеві відбулася чергова зустріч держав-членів Ради з прав людини ООН, на якій обговорювалась ефективність системи, передбаченої Резолюцією 16/18. Деякі держави переконували, що створена резолюцією система не відповідає поставленій цілі, тому від неї треба відмовитися. І без перебільшення це було б історичною помилкою. Головна проблема чинної стратегії ООН полягає не у формулюванні політичного курсу, а у його реалізації. Тому всі держави повинні скористатися можливістю і знову підтвердити свої зобов'язання, взяті за Резолюцією 16/18 в рамках Стамбульського процесу і за Рабатським планом дій, та зробити все для їх повної і термінової реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Pew Research Center. Latest Trends in Religious Restrictions and Hostilities. – Released February 26, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pewforum.org/files/2015/02/Restrictions2015_fullReport.pdf.
2. U.S. Department of State. Executive Summary 2014 International Religious Freedom Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.state.gov/documents/organization/238390.pdf>.
3. Устав Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-i/index.html>.
4. Загальна декларація прав людини – Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 217 (A) III. – 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений – Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 36/55. – 25 листопада 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_284.
6. Defamation of Religions. UN Commission on Human Rights resolution. – 30 April 1999. UN doc E/CN.4/RES/1999/82. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-1999-82.doc.
7. Combating Defamation of Religions. UN General Assembly Resolution. 18 December 1999. UN doc A/RES/64/156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/471/19/PDF/N0947119.pdf>.
8. Combating Defamation of Religions. UN Commission on Human Rights resolution. 26 March 1999. UN doc A/HRC/RES/10/22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_22.pdf.
9. Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.
10. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mutuma Ruteere. UN Human Rights Council document. 6 May 2014. UN doc A/HRC/26/49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Racism/A-HRC-26-49.pdf>.
11. Interim report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief. UN General Assembly document. 5 August 2015. UN doc A/70/286 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/286.