

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

הערה כללית מס' 22: הזכות לחופש המחשבה, המצפון והדת (סעיף 18):
30.7.1993

**CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, General Comment No. 22. (General
Comments)**

ראשי התיבות של שם האמנה: CCPR

הערה כללית 22

הזכות לחופש המחשבה, המצפון והדת

(סעיף 18)

(המושב ה-48, 1993)

1. הזכות לחופש המחשבה, המצפון והדת, המעוגנת בסעיף 18 א' (וכוללת את הזכות להחזיק באמונות), מרחיקת לכת ומעמיקה; היא כוללת את חופש המחשבה בכל עניין שהוא, אמונות פרטיות ואת המחויבות לדת או לאמונה, בין שהיא באה לידי ביטוי באורח אישי ובין במסגרת קהילתית. הוועדה מסבה את תשומת לבן של המדינות שהן צד לאמנה לכך שחופש המחשבה וחופש המצפון מוגנים באורח שווה לחופש הדת והאמונה. אופיין הבסיסי של חירויות אלה משתקף גם בכך שלא ניתן לגרוע מהוראה זו, אפילו בשעת חירום כללית, כפי שמצוין בסעיף 4 ב' לאמנה.

2. סעיף 18 מגן על אמונות תיאיסטיות, על אמונות שאינן תיאיסטיות ועל אמונות אתיאיסטיות, וכן על הזכות שלא להצהיר על שום דת או אמונה. יש לפרש את המונחים "אמונה" ו"דת" בהרחבה. סעיף 18 אינו מוגבל בתחולתו לאמונות מסורתיות או לדתות ולאמונות בעלות מאפיינים מוסדיים או מנהגים המקבילים לאלה של דתות מסורתיות. לפיכך, הוועדה רואה בדאגה כל נטייה להפלות לרעה כל דת או אמונה מכל סיבה שהיא, לרבות משום שהיא נוסדה לאחרונה או כיוון שהיא מייצגת מיעוטים דתיים העלולים להיות מושא לעוינות מצד הקהילה הדתית השלטת.

3. סעיף 18 מבחין בין חופש המחשבה, המצפון, הדת או האמונה לבין החופש לבטא דת או אמונה. אין הוא מתיר כלל להטיל מגבלות כלשהן על חופש המחשבה והמצפון או על חירותו של אדם להיות בן דת או אמונה לפי בחירתו או לאמץ דת או אמונה שבחר. חירויות אלה מוגנות ללא תנאי, כפי שלכל אדם עומדת הזכות, המעוגנת בסעיף 19 א', להחזיק בדעות ללא הפרעה. בהתאם לסעיפים 18 ב' ו-17, אסור לכפות על איש לחשוף את מחשבותיו או את דבקותו בדת או באמונה.

4. את הזכות לבטא דת או אמונה ניתן לממש "ביחידות או בצוותא, אם בפומבי ואם באורח פרטי". החירות לבטא דת או אמונה באמצעות פולחן, קיום המסורת, שמירת מנהגים והוראה חלה על קשת רחבה של מעשים. מושג הפולחן חל על פעולות ריטואליות וטקסיות הנותנות ביטוי ישיר לאמונה, כמו גם על מנהגים שונים המהווים חלק בלתי נפרד ממעשים כאלה, כולל בניית מקומות פולחן, שימוש בנוסחאות ובאובייקטים, הצגת סמלים ושמירה על חגים ועל ימי מנוחה. שמירת מצוות הדת או האמונה ומנהגיה עשויה לכלול לא רק פעולות טקסיות אלא גם מנהגים כמו שמירה על כללי תזונה, לבישת ביגוד או כיסוי ראש מובחן, השתתפות בטקסים הקשורים לשלבים מסוימים בחיים ושימוש בלשון ספציפית שאותה דוברים באופן מסורתי בקבוצה. בנוסף, שמירה על מנהגי הדת או האמונה והוראתן כוללות פעולות המהוות חלק בלתי נפרד מהדרך שבה קבוצות דתיות מנהלות את ענייניהן הבסיסיים, כגון החירות לבחור את מנהיגיהן הדתיים, את כוהני הדת שלהן ואת מוריהן, החירות להקים מכונים ללימודי דת או בתי ספר דתיים והחירות להכין ולהפיץ טקסטים או פרסומים דתיים.

5. הוועדה מציינת שהחירות "להיות בן דת או אמונה או לאמץ דת או אמונה" כרוכה בהכרח בחופש לבחור דת או אמונה, לרבות זכותו של אדם להחליף באחרת את דתו או את אמונתו הנוכחית או לאמץ השקפה אתיאיסטית, כמו גם זכותו של אדם לשמור על דתו או על אמונתו. סעיף 18 ב' אוסר על כפייה שתפגע בזכות להיות בן דת או אמונה או לאמצן, לרבות השימוש באיומים להפעלת כוח גופני או אמצעי ענישה והפעלתם הלכה למעשה כדי לכפות על מאמינים או על אנשים שאינם מאמינים לדבוק באמונותיהם ובקהילותיהם הדתיות, להתכחש לדתם או לאמונתם או להמירן. מדיניות או דרכי התנהלות שזו מטרתן או תוצאתן, כגון כאלה המגבילות גישה לחינוך, לטיפול רפואי, לתעסוקה או לזכויות המעוגנות בסעיף 25 ובהוראות אחרות של האמנה, גם הן אינן עולות בקנה אחד עם סעיף 18 ב'. אנשים המחזיקים בכל אחת מהאמונות שאינן דתיות בטבען נהנים מהגנות זהות.

6. הוועדה סבורה כי סעיף 18 ד' מתיר לבתי ספר ציבוריים ללמד נושאים כגון היסטוריה כללית של דתות ואתיקה, ובלבד שהוראתם תיעשה בדרך ניטראלית

ואובייקטיבית. חופש ההורים או האפוטרופוסים החוקיים, המעוגן בסעיף 18 ד', להבטיח חינוך דתי ומוסרי לילדיהם בהתאם להכרתם קשור לערובות בדבר החופש ללמוד דת או אמונה, המעוגן בסעיף 18 א'. הוועדה מציינת כי חינוך ציבורי הכולל לימוד של דת או אמונה מסוימת אינו עולה בקנה אחד עם סעיף 18 ד', אלא אם כן דואגים באורח בלתי מפלה למתן פטור או חלופות אשר ייתנו מענה לרצונותיהם של הורים ואפוטרופוסים.

7. בהתאם לסעיף 20, אסור ששום ביטוי של דת או אמונה יעלה לכדי תעמולה למלחמה או הטפה לשנאה לאומית, גזעית או דתית, המהווה הסתה לאפליה, לפעולות איבה או לאלימות. כפי שקבעה הוועדה בהערה כללית מס' 11 [19], על המדינות שהן צד לאמנה מוטלת החובה לחוקק חוקים האוסרים על מעשים כאלה.

8. סעיף 18 ג' מתיר להטיל הגבלות על החופש לבטא דת או אמונה רק כאשר הגבלות אלה נקבעו בחוק וכאשר הן חיוניות לצורך השמירה על הביטחון, הסדר, הבריאות או המוסר הציבוריים או זכויות היסוד וחירויות היסוד של הזולת. אסור להגביל את החופש של אדם שלא יכפו עליו להיות בן דת או אמונה או לאמצה ואת חירותם של הורים ואפוטרופוסים להבטיח חינוך דתי ומוסרי. נקודת המוצא של מדינות שהן צד לאמנה בבואן לפרש את היקף ההוראות הנוגעות להגבלות מותרות צריכה להיות הצורך להגן על הזכויות המובטחות באמנה, לרבות הזכות לשוויון ולחופש מאפליה המבוססת על הטעמים המצוינים בסעיפים 2, 3 ו-26. יש להטיל רק מגבלות הקבועות בחוק, ואסור להחילן באופן שיפגע בזכויות המעוגנות בסעיף 18. הוועדה מציינת כי יש לפרש את סעיף 18 ג' בקפידה: אסור להטיל הגבלות מטעמים שאינם מצוינים בו, אפילו היו הטעמים הללו מצדיקים הגבלות של זכויות אחרות המוגנות באמנה זו, כגון הביטחון הלאומי. יש להחיל את ההגבלות רק לאותן מטרות שלשמן נקבעו, ושומה עליהן להיות קשורות במישרין לצורך המסוים שהן מבוססות עליו ומידתיות ביחס אליו. אין להטיל הגבלות לשם מטרות מפלות או להחילן באורח מפלה. הוועדה מציינת כי מושג המוסר שואב ממסורות חברתיות, פילוסופיות ודתיות רבות; לכן, הגבלות על החופש לבטא דת או אמונה במטרה לשמור על המוסר חייבות להתבסס על עקרונות שאינם שאובים באופן בלעדי ממסורת יחידה. אנשים הנתונים ממילא להגבלות לגיטימיות מסוימות, כגון אסירים, ממששיכים ליהנות מזכותם לבטא את דתם או את אמונתם באורח המלא ביותר העולה בקנה אחד עם טבען הספציפי של ההגבלות. דוחותיהן של המדינות שהן צד לאמנה צריכים לספק מידע על היקפן המלא של ההגבלות המוטלות על-פי סעיף 18 ג' ועל השפעתן, הן מבחינת החוק והן בכל הנוגע להחלתן בנסיבות ספציפיות.

9. העובדה שדת מוכרת כדת המדינה או שהיא מבוססת כדת רשמית או מסורתית או שחסידיה מהווים את רוב האוכלוסייה אינה צריכה להוביל לפגיעה כלשהי בהנאה של כל אדם שהוא מהזכויות המוגנות באמנה, לרבות בסעיפים 18 ו-27, ולא לאפליה כלשהי לרעתם של חסידי דתות אחרות או לרעת אנשים שאינם מאמינים. בייחוד, אמצעים מסוימים המפלים נגד אלה האחרונים, כגון אמצעים המגבילים את הזכויות לכהונה בממשלה לחברים בדת השלטת או מקנים להם זכויות יתר כלכליות או מטיילים הגבלות מיוחדות על קיום מנהגיהן של אמונות אחרות, אינם עולים בקנה אחד עם האיסור על אפליה המבוססת על דת או אמונה ועם הערובה להגנה שווה על-פי סעיף 26. האמצעים שנדונו בסעיף 20 ב' לאמנה מהווים אמצעי ביטחון חשובים נגד הפרה של זכותם של מיעוטים דתיים ושל קבוצות דתיות אחרות לממש את הזכויות המעוגנות בסעיפים 18 ו-27, ונגד מעשים של אלימות או רדיפה המופנים כלפי קבוצות אלה. הוועדה מבקשת לקבל דיווח על אמצעים שהמדינות הנוגעות בדבר נוקטות כדי להגן על מנהגיהן של כל הדתות או האמונות מפני הפרה של זכויות וכדי להגן על חסידיהן מפני אפליה. בדומה לכך, נחוץ לוועדה מידע בנוגע לכיבוד זכויותיהם של מיעוטים דתיים בהתאם לסעיף 27, כדי להעריך באיזו מידה הזכות לחופש המחשבה, המצפון, הדת והאמונה מיושמת בידי המדינות שהן צד לאמנה. על המדינות הנוגעות בדבר לכלול בדוחותיהן גם מידע הנוגע למנהגים הנחשבים על-פי חוקיהן ועל-פי תורת המשפט שלהן כחילול קודש בר ענישה.

10. כאשר מערכת אמונות נחשבת לאידיאולוגיה רשמית על-פי חוקות, תקנונים או הצהרות של המפלגות השליטות וכיו"ב, או במסגרת ההתנהלות בפועל, אסור שהדבר יוביל לפגיעה כלשהי בחירויות המוגנות על-פי סעיף 18 או בשום זכויות אחרות המוכרות באמנה. כמו כן, אסור שהדבר יוביל לאפליה לרעת אנשים שאינם מקבלים את האידיאולוגיה הרשמית או לרעת אנשים המתנגדים לה.

11. אנשים רבים תבעו לעצמם את הזכות לסרב לבצע שירות צבאי (סירוב מטעמי מצפון) בטענה כי זכות כאמור נובעת מהחירויות שמקנה להם סעיף 18. בתגובה לטענות מסוג זה, יותר ויותר מדינות פטרו בחוקיהן משירות חובה בצבא אזרחים המחזיקים באמת ובתמים בדתות או באמונות אחרות האוסרות על ביצוע שירות צבאי, והמירו אותו בשירות לאומי חלופי. האמנה אינה מתייחסת במפורש לזכות לסירוב מטעמי מצפון, אך הוועדה מאמינה כי ניתן להסיק את קיומה של זכות כזו מסעיף 18, הואיל והחובה להשתמש בכוח קטלני עלולה לסתור באורח חמור את חופש המצפון ואת זכותו של אדם לבטא את דתו או את אמונתו. כאשר זכות זו מוכרת בחוק או במנהג, אסור שיהיה הבדל כלשהו בין סרבני מצפון על סמך אופי אמונותיהם הספציפיות. בדומה לכך, אסור שתהיה

אפליה כלשהי לרעת סרבני מצפון כיוון שלא ביצעו שירות צבאי. הוועדה מזמינה מדינות שהן צד לאמנה לדווח על התנאים שבהם ניתן לפטור אנשים משירות צבאי על סמך זכויותיהם על-פי סעיף 18 ועל סמך אופיו של השירות הלאומי החלופי ומשכו.

©1996-2001

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
Geneva, Switzerland