

第四十八屆會議(1993 年)

第 22 號一般性意見：思想、信念及宗教自由 (《公約》第十八條)

1. 第十八條第一項中所載享受思想、信念及宗教自由(包括維持信仰的自由)是影響深遠和意味深長的；它包括有關所有事項的思想、個人的信念和無論是單獨或與別人一起表明為宗教或信仰承擔的自由。委員會提請締約國注意：思想自由和信念自由，與宗教和信仰自由，都是受到平等的保障。這些自由的根本性質也反映在這樣的事實中：如第四條第二項所述，即便是在公共緊急狀態下，也不許減免這一規定。
2. 第十八條保障有神論的、非神論的和無神論的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的權利。「宗教」和「信仰」二詞應做廣義的解釋。第十八條在適用上不限於傳統的宗教、或帶有類似於傳統宗教體制特性或崇奉方式的宗教和信仰。因此，委員會關切地注視基於任何理由 - 包括這樣的事實：被歧視者是新設立的宗教或者是可能為處於支配地位的宗教團體所仇視的宗教少數 - 歧視任何宗教或信仰的任何趨勢。
3. 第十八條在思想、信念、宗教或信仰自由與表明宗教或信仰的自由之間作了區分。不許對思想和信念自由、或對擁有或信奉自己選擇的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第十九條第一項中所規定的：人人有保持意見不受干預之權利，上述自由應無條件地受到保障。第十八條第二項及第十七條規定，任何人不得被迫表明他的思想或奉行某一宗教或信仰。
4. 表明宗教或信仰的自由，其行使方式可以是：「單獨或集體、公開或秘密」。以禮拜、戒律、實踐和教義來表明宗教或信仰的自由包含著許許多多的行為。禮拜的概念擴及於直接表明信仰的儀式和典禮，以及這些行為整體所包含的若干實踐，包括建築禮拜場所、儀禮和器物的使用、陳列象徵物和過節假日和休息日。對宗教或信仰的信守和崇奉可能不僅包括典禮，也包括遵守飲食規定等習慣，穿戴不同的服飾或頭巾，參加與若干生活狀況有關的儀式，以及使用某種為某一團體所慣用的語言。此外，宗教或信仰的實踐和教義包括與宗教團體進行其基本事務不可分割的行為，例如選擇其宗教領袖、牧師和教師的自由、開設神學院或宗教學校的自由、以及編製和分發宗教文章或刊物的自由。

5. 委員會認為，「維持或接受」宗教或信仰的自由必然涉及選擇宗教或信仰的自由，包括改變目前的宗教、信仰或改持無神論的權利、以及保留宗教或信仰的權利。第十八條第二項規定任何人不得遭受足以妨礙他維持或接受宗教或信仰自由的強迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威脅的方式來強迫信的人或不信的人維持其宗教信仰和聚會、放棄或改變其宗教信仰。具有同樣意圖或結果的政策或實踐，例如限制受教育、接受醫療或就業的機會，或限制《公約》第二十五條和其他條款所保證的權利的政策或實踐，都不符合第十八條第二項的規定。持有非宗教性質的一切信念的人也都得到同樣的保障。
6. 委員會認為，第十八條第四項允許學童在公立學校接受有關宗教和道德的一般歷史的教育，但應該採取中立和客觀的教育方式。第十八條第四項中所載，關於父母或法定監護人確保子女接受符合其本人信仰之宗教及道德教育之自由，涉及第十八條第一項中所載，關於教導宗教或信仰的自由的保障。委員會指出，除非法規中有提供滿足父母和監護人期望而不發生歧視效果的豁免或替代措施，否則，在公立教育體系中教授特定宗教或信仰，即不符合第十八條第四項的規定。
7. 第二十條規定，任何鼓吹戰爭之宣傳、或任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，凡是構成煽動歧視、敵視或強暴者，都應該用法律予以禁止。如同委員會在第 11 號一般性意見（第十九屆會議）中所指出的，締約國有義務制定法律禁止這些行為。
8. 第十八條第三項允許限制表明自己宗教或信仰的自由的情況僅限於法律所規定的限制，以及為保障公共安全、秩序、衛生、或道德、或他人的基本權利和自由所必須的限制。不能限制任何人維持或接受其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定監護人保證宗教和道德教育的自由。在解釋可予允許的限制條款的範圍時，締約國應該著眼於保障受《公約》保障的權利，包括第一條、第三條及第二十六條中所體現的，基於一切原因的平等和不受歧視權利。所施加的限制必須以法律作出規定，其實施方式不得損害第十八條中所保證的權利。委員會認為，第十八條第三項應做嚴格解釋：不許基於其中不曾規定的原因施加限制，即便這些限制可作為《公約》中其他受保障權利的限制，例如國家安全。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接有關且合比例性。施加的限制不得基於歧視性的目的或採取歧視性的做法。委員會認為，道德觀念來源於許多社會、哲學和宗教傳統；因此，為了保障道德對表示宗教或信仰的自由的限制必須基於不光是來自單

一傳統的原則。受刑人等已經受到若干合法限制的人員，可以在符合該限制的特定性質的最大限度內享有表示自己宗教或信仰的權利。締約國的報告應該把第十八條第三項下的限制，作為一個法律事項和在特定情況下適用這些限制的問題，說明其詳細情況和影響。

9. 某一宗教被確認為國教、或被建立為正式宗教或傳統宗教、或其信徒包含全體居民中的大多數這一事實不應對《公約》第十八條及第二十七條下任何權利的享受造成損害，也不應對其他宗教的信徒或不信宗教的人造成歧視。特別是，歧視不信宗教者的若干措施，例如將擔任政府職務的資格限定於處於支配性地位的宗教信徒、或給予他們經濟特權、或對其他宗教信徒施加特別限制的措施，都不符合第二十六條下對基於宗教或信仰的歧視的禁止和對平等保護的保障。《公約》第二十條第二項所設想的措施對於禁止侵害宗教少數和其他宗教團體行使第十八條及第二十七條所保障的權利、以及禁止針對上述團體採取暴力行為或迫害，都構成重要的保障。委員會希望知道有關締約國採取了哪些措施來保護所有宗教或信仰不受侵犯，並保護他們的信徒不受歧視。同樣，委員會也需要關於尊重第二十七條所規定在宗教上屬於少數人的權利的資訊，以便評量締約國貫徹思想、信念、宗教和信仰自由的情況。有關締約國也應該在報告中說明：他們的法律和實務見解認為哪些行為可作為褻瀆罪予以懲罰。
10. 如果某一套信念在憲法、法規、執政黨的宣言等或在目前的實踐中被視為官方的意識形態，不應因此而損害第十八條規定的自由或《公約》所確認的任何其他權利，也不應因此而歧視不接受、或反對官方意識形態的人。
11. 許多個人主張自己有權拒服兵役(依信念拒服兵役)，其來源是第十八條所規定的自由。作為對這種主張的對策，已經有越來越多的國家在他們的法律中規定：真正信奉著禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的國民服務。《公約》沒有明確提到依信念拒服兵役的權利，但是委員會認為，就使用致死武力的服兵役義務可能嚴重抵觸信念自由和表示自己宗教或信仰的權利來說，依信念拒服兵役的權利可以從第十八條找到依據。當這種權利得到法律或實踐確認時，就不應該對基於特定信仰的性質依信念拒服兵役者間區別對待；同樣，也不應該由於依信念拒服兵役的人不服兵役就對他們進行任何歧視。委員會請締約國報告其人民可以根據第十八條規定的權利免服兵役的情況以及改服替代性國民服務的性質和服務期限。