

第四十八届会议(1993年)

第22号一般性意见：第十八条

(思想、良心和宗教自由)

1. 第十八条第1款中所载享受思想、良心和宗教自由(包括维持信仰的自由)是影响深远和意味深长的；它包括有关所有事项的思想自由、个人的信念和无论是单独或与别人一起表明的、为宗教或信仰承担的义务。委员会提请缔约国注意：思想自由和良心自由，同宗教和信仰自由一样，都是受到保护的。这些自由的根本性质也反映在这样的事实中：如第四条第2款所述，即便是在公共紧急状态下，也不许克减这一规定。

2. 第十八条保护有神论的、非神论的和无神论的信仰，以及不信奉任何宗教和信仰的权利。“宗教”和“信仰”二词应做广义的解释。第十八条在适用上不限于传统的宗教、或带有体制特性的宗教和信仰、或类比于传统宗教实践、的崇奉方式。因此，委员会关切地注视基于任何理由——包括这样的事实：被歧视者是新设立的宗教或者是可能为处于支配地位的宗教团体所仇视的宗教少数——歧视任何宗教或信仰的任何趋势。

3. 第十八条在思想、良心、宗教或信仰自由同表明宗教或信仰的自由之间作了区分。不许对思想和良心自由、或对拥有或信奉自己选择的宗教或信仰的自由施加任何限制。如同第十九条第1款中所规定的：人人可持有主张、不受干涉的权利，上述自由应无条件地受到保护。第十八条第2款和第十七条规定，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：“单独或集体、公开或秘密”。以礼拜、戒律、实践和教义来表明宗教或信仰的自由包含着许许多多的行为。礼拜的概念扩及于直接表明信仰的仪式和典礼，以及作为这些行为的一个整体部分的若干实践，包括建筑礼拜场所、仪礼和器物的使用、陈列象征物和过节假日和休息日。对宗教或信仰的信守和崇奉可能不仅包括典礼，也包括遵守饮食规定等习惯，穿戴不同的服饰或头巾，参加与若干生活状况有关的仪式，以及使用某种为某一团体所惯用的语言。此外，宗教或信仰的实践和教义包括与宗教团体进行其基本事务不可分割的行为，例如选择其宗教领袖、牧师和教师的自由、开设神学院或宗教学校的自由、以及编制和分发宗教文章或刊物的自由。

5. 委员会认为，“维持或改变”宗教或信仰的自由必然涉及选择宗教或信仰的自由，包括改变目前的宗教或信仰而改持无神论的权利、以及保留宗教或信仰的权利。第十八条第2款规定任何人不得遭受足以妨碍他维持或改变宗教或信仰自由的强迫，包括以使用暴力或刑法制裁相威胁的方式来强迫信的人或不信的人维持其宗教信仰和聚会、取消或改变其宗教信仰。具有同样意图或结果的政策或实践，例如限制受教育、接受医疗或就业的机会，或限制《公约》第二十五条和其他条款所保证的权利的政策或实践，都不符合第十八条第2款的规定。持有非宗教性质的一切信念的人也都得到同样的保护。

6. 委员会认为，第十八条第4款允许学童在公立学校接受有关宗教和道德的一般历史的教育，但应该采取中立和客观的教育方式。第十八条第4款中所载、关于父母或法定监护人有使孩子能够按照自己的信仰接受宗教和道德教育的自由的保证，涉及第十八条第1款中所载、关于教导教义或信念的自由的保证。委员会指出，包括特定宗教或信仰在内的公共教育，

除非规定了能够符合父母和法定监护人愿望的不歧视例外办法或备选办法，即不符合第十八条第四款的规定。

7. 第二十条规定，任何鼓吹战争的宣传、或任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，凡是构成煽动歧视、敌视或暴力的，都应该用法律予以禁止。如同委员会在第 11 号一般性意见[第十九届会议]中所指出的，缔约国有义务制定法律禁止这些行为。

8. 第十八条第 3 款允许限制表明自己宗教或信仰的自由的情况仅限于法律所规定的限制，以及为保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需的限制。不能限制任何人维持或改变其宗教或信仰的自由，也不能限制父母和法定监护人保证宗教和道德教育的自由。在解释可予允许的限制条款的范围时，缔约国应该着眼于保护受《公约》保障的权利，包括第一、第三和第二十六条中所体现的、基于一切原因的平等和不受歧视权利。所施加的限制必须以法律作出规定，其实施方式不得损害第十八条中所保证的权利。委员会认为，第十八条第 3 款应做严格解释：不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的自由的限制，例如国家安全，可予允许。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关或者相称。施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。委员会认为，道德观念来源于许多社会、哲学和宗教传统；因此，为了保护道德对表示宗教或信仰的自由的限制必需基于不光是来自单一传统的原则。囚犯等已经受到若干合法限制的人员，可以在符合该限制的特定性质的最大限度内享有表示自己宗教或信仰的权利。缔约国的报告应该把第十八条第 3 款下的限制，作为一个法律事项和在特定情况下适用这些限制的问题，说明其详细情况和影响。

9. 某一宗教被确认为国教、或被建立为正式宗教或传统宗教、或其信徒包含全体居民中的大多数这一事实不应对《公约》第十八条和第二十七条下任何权利的享受造成损害，也不应对其他宗教的信徒或不信宗教的人造成歧视。特别是，歧视不信宗教者的若干措施，例如将担任政府职务的资格限定于处于支配性地位的宗教信徒、或给予他们经济特权、或对其他宗教信徒施加特别限制的措施，都不符合第二十六条下对基于宗教或信仰的歧视的禁止和对平等保护的保证。《公约》第二十条第 2 款所设想的措施对于禁止侵害宗教少数和其他宗教团体行使第十八和第二十七条所保证的权利、以及禁止针对上述团体采取暴力行为或迫害，都构成重要的保障。委员会希望知道有关缔约国采取了哪些措施来保护所有宗教或信仰不受侵犯，并保护它们的信徒不受歧视。同样，委员会也需要关于尊重第二十七条所规定、在宗教上属于少数人的权利的资料，以便评量缔约国贯彻思想、良心、宗教和信仰自由的情况。有关缔约国也应该在报告中说明：它们的法律和判例认为哪些行为可作为亵渎罪予以惩罚。

10. 如果某一套信念在宪法、规约、执政党的宣言等或在目前的实践中被视为官方的意识形态，不应因此而损害第十八条规定的自由或《公约》所确认的任何其他权利，也不应因此而歧视不接受、或反对官方意识形态的人。

11. 许多个人主张自己有权拒服兵役(依良心拒服兵役)，其来源是第十八条所规定的自由。作为对这种主张的对策，已经有越来越多的国家在它们的法律中规定：真正信奉着禁止服兵役的宗教或其他信仰的公民，可以免服兵役，而改服替代性的国民服务。《公约》没有明确提到依良心拒服兵役的权利，但是委员会认为，就使用致死力量的服兵役义务可能严重抵触良心自由和表示自己宗教或信仰的权利来说，依良心拒服兵役的权利可以从第十八条找到依据。当这种权利得到法律或实践确认时，就不应该对基于特定信仰的性质依良心拒服兵役者区别对待；同样，也不应该由于依良心拒服兵役的人不服兵役就对他们进行任何歧视。委员会请缔约

国报告其人民可以根据第十八条规定的权利免服兵役的情况以及改服替代性国民服务的性质和服务期限。