



Distr.: General International Convention on the
September 2013 26 Elimination of All
Original: English of Racial Discrimination

הפצה : כללית
26 בספטמבר 2013
שפת מקור : אנגלית

אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית

המלצה כללית מס' 35
מאבק בדברי שטנה גזעניים*

1. מבוא

1. במושב ה-80, הוועדה לביעורן של כל צורות האפליה הגזעית (להלן: הוועדה) החליטה על קיום דיון תמטי בנוגע לדברי שטנה (hate speech) גזעניים במהלך מושבה ה-81. הדיון התקיים ב-28 באוגוסט 2012 והתמקד בהבנת הגורמים לדברי שטנה גזעניים והשלכותיהם ובדרכים בהן ניתן להשתמש במשאבים הכלולים באמנה בדבר ביעורן של כל צורות האפליה הגזעית (להלן: האמנה) על מנת להיאבק בתופעה. בנוסף לחברי הוועדה, השתתפו בדיון גם נציגים מן המשלחות הקבועות למשרדי האו"ם בג'נבה, מוסדות לאומיים לזכויות האדם, ארגונים לא-ממשלתיים, אקדמאים ופרטים מעוניינים.
2. לאחר הדיון, הוועדה הביעה את כוונתה לפעול לניסוחן של המלצות כלליות על מנת לספק הדרכה לגבי דרישות האמנה בנוגע לדברי שטנה גזעניים. זאת, על מנת לסייע למדינות שהן צד לאמנה במילוי חובותיהן, לרבות חובות הדיווח. ההמלצה הכללית הנוכחית נוגעת לכל בעלי העניין במאבק נגד אפליה גזעית ומבקשת לתרום לקידום הבנה, שלום וביטחון בני קיימא בקרב קהילות, עמים ומדינות.

הגישה שאומצה

3. חששות הנוגעים לתופעה של דברי שטנה גזעניים העסיקו את כל קשת ההליכים הקיימים בהתאם לאמנה, ובעת ניסוח המלצה זו סקרה הוועדה את פועלה הנרחב במאבק בתופעה. הוועדה הדגישה גם את התפקיד שממלאים דברי שטנה גזעניים בתהליכים המובילים להפרות נרחבות של זכויות האדם ולרצח עם וכן את תפקידם במצבי סכסוך. בין ההמלצות הכלליות של הוועדה המתייחסות לדברי שטנה נמנות המלצה כללית מס' 7 (1985) לגבי יישום סעיף 4, מס' 15 (1993) לגבי סעיף 4, בה הודגש כי סעיף 4 וחופש הביטוי מתיישבים זה עם זה; מס' 25 (2000) לגבי היבטים מגדריים באפליה גזעית; מס' 27 (2000) לגבי אפליה כנגד בני הרומא; מס' 29 (2002) לגבי מוצא; מס' 30 (2004) לגבי אפליה כנגד מי שאינם אזרחים; מס' 31 (2005) לגבי מניעת אפליה גזעית בניהול

* אומצה על-ידי הוועדה במושב ה-83 (12-30 באוגוסט 2013).

¹ מסמכים רשמיים של העצרת הכללית, המושב ה-40, תוספת מס' 18 (A/40/18), פרק VII, חלק B.

² שם, המושב ה-48, תוספת מס' 18 (A/48/18), פרק VIII, חלק B, פסקה 4.

³ שם, המושב ה-55, תוספת מס' 18 (A/55/18), נספח V, חלק A.

⁴ שם, שם, נספח V, חלק C.

⁵ שם, המושב ה-57, תוספת מס' 18 (A/57/18), פרק XI, חלק F.

⁶ שם, המושב ה-59, תוספת מס' 18 (A/59/18), פרק VIII.

מערכת המשפט הפלילי ו בפעילותה; ⁷ ומס' 34 (2011) לגבי אפליה גזעית נגד אנשים שמוצאם מאפריקה. ⁸ רבות מן ההמלצות הכלליות שאומצו על-ידי הוועדה מתייחסות באופן ישיר או עקיף לנושאים הקשורים לדברי שטנה, בשים לב לכך שמאבק יעיל בדברי שטנה גזעניים מצריך את גיוסם של כל המשאבים הנורמטיביים והפרוצדורליים שמספקת האמנה.

4. מתוקף פועלה ליישום האמנה כמסמך חי, הוועדה עוסקת גם בסביבה הרחבה יותר של זכויות האדם אשר מודעות אליה שזורה לכל אורך האמנה. בבואנו להעריך את היקפו של חופש הביטוי יש לזכור כי זכות זו שולבה באמנה עצמה ואינה מוטמעת רק מחוצה לה. עקרונות האמנה מסייעים להבנה מלאה יותר של מאפייניה של זכות זו במסגרת המשפט הבינלאומי העכשווי לזכויות האדם. הוועדה שילבה את הזכות לחופש הביטוי בעבודתה למאבק בדברי שטנה והעירה, במקומות המתבקשים, על היעדר יישום מלא של הזכות בהסתמך, על פי הצורך, על הפרשנות שנתנו לזכות זו גופי זכויות אדם מקבילים.⁹

2. דברי שטנה גזעניים

5. מחברי האמנה היו מודעים היטב לתרומתן של צורות ביטוי ליצירת אווירה של שנאה ואפליה על רקע גזעי והקדישו מחשבה רבה לסכנות הנשקפות מהן. האמנה מתייחסת לגזענות בהקשר של "תורות ונהגים גזעניים" בלבד בדברי הפתיחה. ביטוי זה קשור קשר הדוק לגינוי הניתן בסעיף 4 של האמנה להפצה של רעיונות המבוססים על עליונות גזעית. הגם שהביטוי "דברי שטנה" אינו מופיע באמנה במפורש, היעדר הציון המפורש לא מנע מן הוועדה לזהות את התופעה, לכנות אותה בשמה ולבחון את היחס בין צורות ביטוי לאמות המידה המובאות באמנה. ההמלצה הנוכחית מתמקדת באגד ההוראות הכלולות באמנה אשר, במצטבר, מאפשרות לזהות צורות ביטוי העולות לכדי דברי שטנה.

6. דברי שטנה גזעניים אליהם התייחסה הוועדה במסגרת עבודתה כוללים את כל צורות הביטוי המוזכרות בסעיף 4 של האמנה המופנות כלפי הקבוצות המזוהות בסעיף 1 שלה האוסר על אפליה על רקע גזע, צבע, ייחוס משפחתי או מוצא לאומי או אתני, כגון עמים ילידים, קבוצות מבוססות מוצא, מהגרים או מי שאינם אזרחים לרבות מהגרי עבודה המועסקים במשקי בית, פליטים ומבקשי מקלט, וכן התבטאויות כלפי נשים החברות בקבוצות אלה ובקבוצות פגיעות אחרות. לאור עקרון ההצטלבויות, ובשום לב לכך שאין לאסור על "ביקורת על מנהיגי דת או פרשנות לגבי תורות דתיות או יסודות דתי" או להעניש בגינן,¹⁰ הוועדה הפנתה את תשומת לבם גם אל דברי שטנה המופנים כלפי אנשים השייכים לקבוצות אתניות מסוימות אשר דוגלות באמונה דתית ומקיימות מנהגים דתיים השונים מאלה של הרוב, לרבות ביטויים של איסלמופוביה, אנטישמיות וגילויים דומים אחרים של שנאה כלפי קבוצות דתיות-אתניות, ובכלל זה ביטויים קיצוניים של שנאה, כגון הסתה לרצח עם ולטרור. הוועדה ביטאה חששות גם לגבי שימוש בסטריאוטיפים ובסטיגמות כלפי אנשים הנמנים על קבוצות מוגנות ואימצה המלצות בנושא.

7. דברי שטנה גזעניים עלולים ללבוש שלל צורות שונות ואינם מוגבלים להערות גזעניות מפורשות. בדומה לאפליה על פי סעיף 1 של האמנה, צורות ביטוי התוקפות קבוצות גזעיות או אתניות עשויות לעשות שימוש בשפה בלתי ישירה על מנת להסתיר את מושאן ואת מטרתן. בהתאם לחובותיהן על פי האמנה, על המדינות שהן צד לה להעניק את תשומת הלב הראויה לכל המופעים של דברי שטנה גזעניים ולנקוט באמצעים יעילים להיאבק בהם. העקרונות המנוסחים בהמלצות אלה חלים על דברי שטנה גזעניים בין אם מקורם ביחידים ובין אם בקבוצות, ובכל מופע שהוא, בעל פה, בכתב, בהפצה דרך התקשורת האלקטרונית לרבות באינטרנט ובאתרי מדיה חברתית, וכן ביטויים לא מילוליים כגון הצגת סמלים ודימויים גזעניים והתנהגות בעת התכנסויות חברתיות לרבות אירועי ספורט.

3. משאבי האמנה

8. זיהוי תופעות של דברי שטנה גזעניים ומאבק בהן הם חלק בלתי נפרד מהשגת מטרותיה של האמנה - המוקדשת לביעור כל צורות האפליה הגזעית. בעוד סעיף 4 מתפקד ככלי המרכזי למאבק בדברי שטנה, לסעיפים אחרים באמנה תרומות ייחודיות משלהם להגשמת מטרותיה. פסקת ההתחשבות הנאותה המופיעה בסעיף 4 קושרת קשר ישיר בין סעיף זה לסעיף 5, המבטיח שוויון בפני החוק והנאה מזכויות ללא אפליה על רקע גזעי, לרבות הזכות לחופש הדעה והביטוי. סעיף 7 מדגיש את תפקידם של "הוראה, חינוך ואינפורמציה" בקידום הבנה וסובלנות בין

⁷ שם, המושב ה-60, תוספת מס' 18, (A/60/18), פרק IX.

⁸ שם, המושב ה-66, תוספת מס' 18, (A/66/18), נספח IX.

⁹ במיוחד, ועדת האו"ם לזכויות האדם, הערה כללית מס' 34 (2011) בנוגע לחופש הדעה וחופש הביטוי (מסמכים רשמיים של עצרת האו"ם הכללית, תוספת מס' 40, כרך I, (A/66/40), (כרך I), נספח V).

¹⁰ שם, פסקה 48.

קבוצות אתניות. סעיף 2 של האמנה מכיל את ההתחייבויות לביעור אפליה גזעית אשר מדינות שהן צד לאמנה נוטלות על עצמן ואשר זכות לביטוי הרחב ביותר שלהן בסעיף 2, פסקה 1(ד). סעיף 6 מתמקד בהבטחת הגנה ותרופות ממשיות למי שנפלו קורבן לאפליה גזעית וזכות ל"פיצוי או שילום צודקים ונאותים" עבור נזק שנגרם. ההמלצה הנוכחית מתמקדת בעיקר בסעיפים 4, 5 ו-7 לאמנה.

9. כדרישת מינימום ומבלי שהדבר ימנע שימוש באמצעים נוספים, חקיקה מקיפה כנגד אפליה על רקע גזעי, לרבות חקיקה מנהלית ואזרחית וכן חקיקה פלילית, הכרחית למאבק יעיל בדברי שטנה גזעניים.

סעיף 4

10. בדברי המבוא לסעיף 4 מוזכרת החובה לנקוט "אמצעים מידיים וחיוביים" לביעור של הסתה ואפליה. הוראה זו משלימה ומחזקת את החובה להקדיש את מגוון המשאבים הרחב ביותר האפשרי לביעור דברי שטנה המוזכרת בסעיפים אחרים של האמנה. בהערה כללית מס' 32 (2009), העוסקת במשמעותם והיקפם של אמצעים מיוחדים על פי האמנה, סיכמה הוועדה כי "אמצעים" כוללים "כלים תחקיטיים, ממשלתיים, מנהליים, תקציביים ורגולטוריים... כמו גם תוכניות, נוהלים, פעולות והסדרים".¹¹ הוועדה מזכירה את אופיו המחייב של סעיף 4 ומציינת כי בעת ניסוח האמנה נחשב סעיף זה "למרכזי במאבק נגד אפליה על רקע גזעי"¹² וכי הערכה זו נשמרה בעבודתה של הוועדה. סעיף 4 מורכב מרכיבים המתייחסים לביטוי ולהקשר הארגוני בו מופק ביטוי, והוא ממלא את תפקיד המניעה וההרתעה ומורה על צעדי ענישה כאשר הרתעה נכשלת. סעיף זה ממלא גם תפקיד הצהרתי, בהדגישו את שאט נפשה של הקהילה הבינלאומית מדברי שטנה גזעניים הנתפסים כמופע של ביטוי מכוון על-ידי האחר אשר דוחה את עקרונות היסוד של זכויות האדם, כבוד האדם ושוויון ומבקש להוזיל את מעמדם של יחידים וקבוצות בעיני החברה.

11. בדברי המבוא של סעיף 4 ובפסקה 1 של הסעיף המתייחסים ל"רעיונות או תיאוריות שבעליונותם של [גזע וגו']" ול"רעיונות המבוססים על עליונות גזעית או שנאה גזעית" בהתאמה, השימוש בצירוף "המבוססים על" נעשה על מנת לאפיין את צורות הביטוי שאיתן נועדה האמנה להתמודד. הוועדה מבינה מונח זה בהקשר של סעיף 1 כשווה ערך למונח "מטעמים של"¹³ ומעניקה לסעיף 4 משמעות זהה. ההוראות בדבר הפצה של רעיונות המבוססים על תיאוריות של עליונות הינן ביטוי ישיר לתפקידה של האמנה כגורם מונע והן מהוות השלמה חשובה להוראות הנוגעות להסתה.

12. הוועדה ממליצה להפחית צורות ביטוי גזעניות רק במקרים חמורים אשר יוכחו מעבר לכל ספק סביר, בעוד מקרים חמורים פחות יטופלו מחוץ למסגרת החוק הפלילי, תוך התחשבות, בין היתר, באופי הפגיעה באנשים ובקבוצות כלפיהן הופנה הביטוי ובהיקפה. שימוש באמצעי ענישה פליליים צריך להיות כפוף לעקרונות החוקיות, המידתיות והצורך.¹⁴

13. כיוון שסעיף 4 אינו ישים במישרין, על פי תנאיו, מדינות שהן צד לאמנה נדרשות לאמץ חקיקה לצורך המאבק בדברי שטנה גזעניים הבאים בגדר הסעיף. לאור הוראות האמנה וההרחבה בנוגע לעקרונותיה בהמלצה כללית מס' 15, ולאור ההמלצה הנוכחית, הוועדה ממליצה למדינות שהן צד לאמנה להכריז על הדברים הבאים כעבירה ולנקוט בענישה אפקטיבית כלפיהם:

(א) כל הפצה של רעיונות המבוססים על עליונות או שנאה גזעית או אתנית בכל אמצעי שהוא;

(ב) הסתה לשנאה, ביזוי או אפליה כנגד חברים בקבוצה כלשהי מטעמים של גזע, צבע, ייחוס משפחתי, מוצא לאומי או אתני;

(ג) איומים או הסתה לאלימות כלפי אנשים או קבוצות מן הטעמים המנויים בסעיף (ב) לעיל;

(ד) ביטויים של העלבה, לעג או הכפשה כלפי אנשים או קבוצות מן הטעמים המנויים בסעיף (ב) לעיל כאשר הדברים עולים בבירור לכדי הסתה לשנאה או אפליה;

(ה) חברות בארגונים או השתתפות בפעולות המקדמים אפליה גזעית או מסיתים לאפליה כזו.

¹¹ מסמכים רשמיים של עצרת האו"ם הכללית, המושב ה-64, תוספת מס' 18 (A/64/18), נספח VIII, פסקה 13.

¹² המלצה כללית מס' 15, פסקה 1.

¹³ הביטוי האחרון מופיע בפסקה השביעית של הפתיח לאמנה. ראו גם פסקה 1 בהמלצה כללית מס' 14 (1993) לגבי סעיף 1, פסקה 1 של האמנה (מסמכים רשמיים של עצרת האו"ם הכללית, המושב ה-48, תוספת מס' 18 (A/48/18), פרק VIII, חלק B).

¹⁴ הוועדה לזכויות האדם, הערה כללית מס' 34, פסקאות 22-25; 33-35.

14. הוועדה ממליצה להכריז על הכחשות פומביות של רצח עם או פשעים נגד האנושות כהגדרתם במשפט הבינלאומי או נסיונות להצדיקם כעבירות בנות עונשין על פי חוק, בתנאי שהם מהווים בבירור הסתה לאלמות או שנאה על רקע גזעי. הוועדה מדגישה גם כי אין לאסור על "הבעת דעות על עובדות היסטוריות" או להעניש בגינה.¹⁵

15. הגם שסעיף 4 מורה על הכרזתן של צורות התנהלות מסוימות כעבירות בנות עונשין על פי חוק, הסעיף אינו מספק הנחיות ברורות לגבי אילו צורות התנהלות ייחשבו לעבירות פליליות. לגבי הגדרתן של הפצה והסתה כעבירות בנות עונשין על פי חוק, הוועדה סבורה כי יש להביא בחשבון את הגורמים הבאים, על פי הקשרם:

- **תוכן הביטוי וצורתו:** האם הדברים בוטים וישירים, מהי צורת הביטוי ומהו סגנון הבעתם.

- **המצב הכלכלי, החברתי והפוליטי הקיים** בעת בה הובע והופץ הביטוי, לרבות הימצאותם של דפוסי פעולה מפלים כלפי קבוצות אתניות ואחרות, כולל עמים ילידים. שיח שבהקשר אחד הינו בלתי מזיק או ניטרלי עלול לקבל צביון מסוכן בהקשר אחר. ברשימת המחוונים שפרסמה לגבי רצח עם הדגישה הוועדה את הרלוונטיות של מיקום גיאוגרפי להערכת משמעותם של דברי שטנה גזעניים והשלכותיהם האפשריות.¹⁶

- **תפקידו או מעמדו של הדובר** בחברה והקהל אליו מופנים הדברים. הוועדה מפנה בעקבות את תשומת הלב לתרומתם של פוליטיקאים ומעצבי דעת קהל אחרים ליצירת אווירה שלילית כלפי קבוצות המוגנות באמנה, ומעודדת אנשים אלה לאמץ גישות חיוביות המוכוונות לקידום הבנה והרמוניה בין תרבותיות. הוועדה מודעת לחשיבות המיוחדת שנודעת לחופש הביטוי בעניינים פוליטיים וכן לעובדה שמימוש נושא עמו חובות ואחריות מיוחדות.

- **טווח הפרישה של הביטוי**, לרבות טיב הקהל ואמצעי ההפצה: האם הביטוי הופץ דרך אמצעי התקשורת המרכזיים או באמצעות האינטרנט, תכיפות הפצת הדברים והיקפם, במיוחד כאשר חזרה על הדברים מצביעה על קיומה של אסטרטגיה מכוונת לייצר עוינות כלפי קבוצות אתניות או גזעיות.

- **מטרת הביטוי:** אין לנקוט בענישה פלילית או אמצעי עונשין אחרים כלפי ביטוי שנועד להגן או לסגור על זכויות אדם של יחידים וקבוצות.¹⁷

16. הסתה בדרך כלל מיועדת להשפיע על אחרים להתנהל בצורה מסוימת, לרבות ביצוע פשעים, באמצעות הבעת תמיכה ברעיונות מסוימים או באמצעות איומים. הסתה יכולה להיות מפורשת או מרומזת באמצעות פעולות כגון הצגת סמלים גזעניים והפצה של חומרים וכן באמצעות התבטאויות מילוליות. הכרה בהסתה כעבירה ראשונית אינה מצריכה ביצועה של פעולה המונעת מדברי ההסתה. עם זאת, בבואן להסדיר בחוק את צורות ההסתה המוזכרות בסעיף 4, נוסף על השיקולים המופיעים בפסקה 14 לעיל, על מדינות שהן צד לאמנה להביא בחשבון גם את כוונת הדובר ואת הסכנה המיידית או הסבירות שהדברים המדוברים אכן יובילו לצורת ההתנהלות אליה שואף הדובר או שאליה התכוון כרכיבים חשובים בעבירת ההסתה. שיקולים אלה יפים גם לעבירות האחרות המנויות בפסקה 13.¹⁸

17. הוועדה חוזרת ומדגישה כי לא די בהצהרה על צורות ההתנהלות המוזכרות בסעיף 4 כעבירות אלא יש גם ליישם את הוראות הסעיף ביעילות. יישום יעיל מושג בדרך כלל באמצעות חקירה של העבירות המנויות באמנה והעמדה לדין של העבריינים במקרים המתאימים. הוועדה מכירה בעקרון לפיו יש להימנע מהימשכות הליכים הננקטים בגין עבירות לכאורה ומציינת כי יש ליישם עקרון זה בכל מקרה ומקרה לאור ההגנות המנויות באמנה ובאמנות אחרות בחוק הבינלאומי. הוועדה מזכירה כי בהיבט זה ובהיבטים אחרים של האמנה אין זה מתפקידה של הוועדה לבחון את הפרשנות שמעניקות הרשויות המקומיות לעובדות ולחוקי המדינה, אלא אם כן ההחלטות אינן סבירות או אבסורדיות בעליל.

18. מוסדות שיפוט עצמאיים, בלתי תלויים ומיודעים הינם הכרחיים על מנת להבטיח שהערכת העובדות והמסגרת החוקית החלה על כל מקרה תתבצע באורח העולה בקנה אחד עם אמות המידה הבינלאומיות של זכויות האדם.

¹⁵ שם, פסקה 49.

¹⁶ החלטה למעקב על ההצהרה בדבר מניעת רצח עם: סממנים של דפוסי אפליה גזעית שיטתית ורחבת היקף, מסמכים רשמיים של עצרת האו"ם הכללית, המושב ה-60, תוספת מס' 18 (A/60/18), פרק II, פסקה 20.

¹⁷ הותאם מתוכנית הפעולה של רבאט לאיסור על עידוד שנאה על רקע לאום, גזע או דת העולה לכדי הסתה לאפליה, עוינות או אלימות, פסקה 22.

¹⁸ הוועדה לזכויות האדם, הערה כללית מס' 34, פסקה 35; תוכנית הפעולה של רבאט, פסקה 22.

בהיבט זה, יש להשלים את התשתית המשפטית באמצעות מוסדות זכויות אדם מדינתיים על פי העקרונות החלים על מעמדם של מוסדות המיועדים לקידום זכויות האדם ולהגנה עליהן (עקרונות פריז).¹⁹

19. על פי סעיף 4, יש ליישם אמצעים המיועדים למיגורן של הסתה ואפליה תוך מתן תשומת לב ראויה לעקרונות ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם ולזכויות המנויות במפורש בסעיף 5 של האמנה. המשמעות המגולמת במונח "תשומת לב ראויה" היא כי יש לתת משקל ראוי לעקרונות ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם ולסעיף 5 של האמנה בהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לקביעתן של עבירות ולאכיפתן. הוועדה פירשה את פסקת תשומת הלב הראויה כחלה על זכויות וחירויות האדם כמכלול ולא רק על הזכות לחופש הדעה וחופש הביטוי,²⁰ אם כי יש לתת את הדעת לזכות זו כעיקרון המנחה הרלוונטי ביותר לאיזון הלגיטימיות של הגבלות על ביטוי.
20. הוועדה מציינת בדאגה כי הגבלות רחבות או מעורפלות על חופש הביטוי משמשות לרעתן של קבוצות המוגנות באמנה. על מדינות שהן צד לאמנה לנסח הגבלות על ביטוי בהיקף מדויק די בהתאם לאמות המידה של האמנה כפי שהן מפורטות בהמלצה זו. הוועדה מדגישה כי אין להשתמש באמצעים שנועדו לפקח על ביטוי גזעני ולהיאבק בו כתירוץ להגבלת ביטויי מחאה על אי-צדק, מורת רוח חברתית או התנגדות לשלטון.
21. הוועדה מדגישה כי סעיף 4(2) מחייב להוציא מחוץ לחוק ארגונים גזעניים המעודדים אפליה גזעית ומסיתים לה ולאסור על קיומם. הוועדה מבינה כי אזכורן של "פעילויות תעמולה מאורגנות" כולל גם התארגנויות ורשתות מאולתרות וכי ניתן להבין את הצירוף "כל פעילויות תעמולה אחרות" כמתייחס לעידוד והסתה לגזענות בלתי מאורגנים וספונטניים.
22. על פי האמור בסעיף 4(3), הנוגע לרשויות ציבוריות או מוסדות ציבוריים, הוועדה רואה בביטוי גזעני המגיע מרשויות או מוסדות אלה כמדאיג במיוחד, ובפרט דברים המיוחסים לגורמים בכירים בהם. מבלי לפגוע ביישומן של העבירות המנויות בסעיפים 4(1) ו-4(2), החלות הן על גורמים ציבוריים והן על אחרים, אותם "אמצעים מידיים וחיוביים" המוזכרים ברישא של הסעיף יכולים לכלול גם צעדים משמעותיים כגון העברה מתפקיד כאשר ראוי לעשות כן, וכן תרופות יעילות לקרבנות.
23. כחלק מנוהל העבודה שלה, הוועדה ממליצה למדינות שקבעו הסתייגויות מן האמנה להסירן. במקרים בהם הסתייגות המשפיעה על הוראות האמנה בנוגע לביטוי גזעני נותרת בעינה, המדינות שהן צד לאמנה מוזמנות לספק מידע על נחיצותה של ההסתייגות, טיבה והיקפה, השפעתה המדויקת במונחים של חקיקה ומדיניות ברמת המדינה וכוונות כלשהן להגביל את ההסתייגות או להסירה בתוך זמן קצוב.²¹

סעיף 5

24. סעיף 5 לאמנה מעגן את חובותיהן של המדינות שהן צד לאמנה לאסור ולבער אפליה גזעית ולהבטיח את זכויות הכלל לשוויון בפני החוק ללא הבחנה באשר לגזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, בדגש על זכויות אזרחיות, מדיניות, כלכליות, חברתיות ותרבותיות, לרבות הזכות לחופש הדעה וחופש הביטוי והזכות לחופש התכנסות והתאגדות שקטות.
25. הוועדה סבורה כי יש לראות בהבעה של רעיונות או דעות במסגרת דיונים אקדמיים, שיח פוליטי ופעילויות דומות אחרות המתבצעת ללא הסתה לשנאה, בוז, אלימות או אפליה כמימוש לגיטימי של הזכות לחופש הביטוי, גם כאשר הרעיונות המובעים שנויים מחלוקת.
26. בנוסף לאזכורו בסעיף 5, חופש הדעה והביטוי מוכר כזכות יסוד בשורה ארוכה של מסמכים בינלאומיים, לרבות ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם בה מוצהר כי כל אדם זכאי להחזיק בדעות ולבקש ידיעות ודעות, ולקבלן ולמסרן בכל הדרכים וללא סייגי גבולות.²² הזכות לחופש הביטוי אינה בלתי מוגבלת, אך היא טומנת בחובה חובות ואחריות מיוחדות. ניתן, אפוא, להטיל על זכות זו הגבלות מסוימות, אך רק במידה שהן קבועות בחוק ונחוצות לשם שמירת זכויותיו או שמו הטוב של הזולת או לשם שמירתם של הביטחון הלאומי, הסדר הציבורי

¹⁹ המלצה כללית מס' 31, פסקה 5 (י).

²⁰ הוועדה לביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית, הודעה מס' 30/2003, *The Jewish community of Oslo et al. v Norway*, חוות דעת אומצה ב-15 באוגוסט 2005, פסקה 10.5.

²¹ הותאם מההמלצה הכללית מס' 32 של הוועדה, פסקה 38.

²² ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם, סעיף 19.

(תקנת הציבור), בריאות הציבור או מוסר הציבור.²³ אין להשתמש בחופש הביטוי על מנת לקפח את זכויותיו וחירותו של הזולת, לרבות הזכות לשוויון ולאי אפליה.²⁴

27. תוכנית הפעולה והצהרת דרבן, כמו גם מסמך התוצאה של הוועדה לבחינת דרבן, מאשרות את התפקיד החיובי שנודע לזכות לחופש הדעה וחופש הביטוי במאבק בשנאה על רקע גזעני.²⁵
28. נוסף על היותו הן הבסיס והן הערובה למימושן של זכויות וחירויות אחרות, לחופש הדעה והביטוי חשיבות מיוחדת בהקשר של האמנה. הגנה על אנשים מפני דברי שטנה גזעניים אינה רק עניין של ניגוד בין חופש הביטוי והגבלתו לטובתן של קבוצות מוגנות. אותם אנשים וקבוצות הזכאים להגנה מתוקף האמנה זכאים גם לזכות לחופש הביטוי ולחופש מאפליה על רקע גזעני במימוש זכות זו. לדברי שטנה גזעניים פוטנציאל להשתיק את הביטוי החופשי של קורבנותיהם.
29. חופש הביטוי, החיוני להבעתן של זכויות האדם ולהפצת ידע על מצב מימושן של זכויות אזרחיות, מדיניות, כלכליות ותרבותיות, מסייע לקבוצות פגיעות לגשר על פערי הכוחות בין מרכיביה השונים של החברה, מעודד הבנה וסובלנות בין תרבויות, מסייע בפירוקן של סטריאוטיפים גזעניים, מאפשר החלפה חופשית של רעיונות ומציג דעות חלופיות ומנוגדות. על המדינות שהן צד לאמנה לאמץ מדיניות המעצימה את כל הקבוצות הבאות בגדרי האמנה לממש את זכותן לחופש הביטוי.²⁶

סעיף 7

30. בעוד ההוראות הכלולות בסעיף 4 לגבי הפצה של רעיונות מהוות ניסיון למנוע זרימה של רעיונות גזעניים מעלה וההוראות הנוגעות להסתה נוגעות להשפעה שיש לרעיונות כאלה כלפי מטה, סעיף 7 מתייחס לגורמים הבסיסיים לדברי שטנה ומציג הבהרה נוספת לגבי "האמצעים הנאותים" הנחזים בסעיף 2, פסקה 1(ד). חשיבותו של סעיף 7 לא התעמעמה עם חלוף הזמן: גישתו החינוכית הרחבה לביעור של אפליה גזעית מהווה השלמה חיונית לגישות אחרות למאבק באפליה גזעית. כיוון שגזענות עלולה, בין היתר, להיות תולדה של אינדוקטרינציה או חינוך בלתי ראוי, חינוך לסובלנות וצורות ביטוי הפוכות לדברי שטנה מהווים נוגדנים יעילים במיוחד כנגד דברי שטנה גזעניים.
31. על פי האמור בסעיף 7, המדינות שהן צד לאמנה מתחייבות לאמץ אמצעים מידיים ויעילים, במיוחד בתחומי ההוראה, החינוך, והאינפורמציה, במטרה להילחם במשפטים קדומים המובילים לאפליה גזעית, ולתמוך בהבנה, סובלנות וידידות בין אומות וקבוצות גזעיות או אתניות, וכן לקדם עקרונות בינלאומיים של זכויות האדם, לרבות אלה הכלולים באמנה. סעיף 7 מנוסח באותה לשון מחייבת הנקטת בסעיפים אחרים של האמנה ותחומי הפעילות המוזכרים בו "הוראה, חינוך, ואינפורמציה" אינם מנוסחים כרשימה סגורה של ההתחייבויות המתבקשות.
32. מערכות החינוך במדינות שהן צד לאמנה מייצגות מוקד חשוב להפצה של מידע על זכויות האדם ושל נקודת המבט של זכויות האדם. תוכניות לימוד בבתי ספר, ספרי לימוד וחומרי הוראה צריכים לשאוב השראה מזכויות האדם, להתייחס לנושאים הקשורים לזכויות האדם ולנסות לקדם כבוד הדדי וסובלנות בין אומות וקבוצות גזעיות ואתניות.
33. אסטרטגיות חינוכיות ראויות העולות בקנה אחד עם דרישות סעיף 7 כוללות חינוך בין תרבותי, לרבות חינוך בין תרבותי דו-לשוני המבוסס על מידה שווה של כבוד והערכה ועל הדדיות כנה ונתמך על-ידי משאבי כוח אדם ומשאבים כספיים ראויים. על תוכניות לחינוך בין תרבותי לשקף איזון אינטרסים אמיתיים ואל להן לשמש במכוון כמכשיר להיטמעות תרבותית או להוביל לתוצאה כזו.
34. יש לאמץ צעדים בתחום החינוך המכוונים להגברת הידע על אודות ההיסטוריה, התרבות והמסורת של קבוצות "גזעיות או אתניות"²⁷ החיות בתחומי המדינה שהיא צד לאמנה, לרבות עמים ילידים ואנשים ממוצא אפריקאי. כדי לשרת את האינטרס של קידום כבוד הדדי והבנה, יש לשאוף שחומרי הלימוד ידגישו את תרומתן של כל הקבוצות להעשרה החברתית, הכלכלית והתרבותית של הזהות הלאומית ולהתקדמות המדינה, הכלכלה והחברה.

²³ אמנה בינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעיף 19, פסקה 3.

²⁴ ההכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם, סעיף 30.

²⁵ הצהרת דרבן, פסקה 90; מסמך התוצאה של וועידת דרבן השנייה (A/CONF.211/8), פסקאות 54 ו-58.

²⁶ הותאם מתוכנית הפעולה של רבאט, פסקה 25.

²⁷ אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית, פסקה 7.

35. הצגה מאוזנת ואובייקטיבית של ההיסטוריה חיונית לקידום הבנה בין-אתנית. במקרים בהם בוצעו זוועות כלפי קבוצות באוכלוסייה, יש לקיים ימי זיכרון וטקסים פומביים אחרים בהם, כאשר ההקשר ראוי, יצוינו הטרגדיות האנושיות הללו. כמו כן, יש לחגוג סיום מוצלח של סכסוכים. ועדות אמת ופיוס יכולות גם הן למלא תפקיד חיוני בהתייצבות כנגד שנאה מתמשכת על רקע גזעי ולאפשר יצירת אווירה של סובלנות בין-אתנית.²⁸
36. במבצעי הסברה ותוכניות חינוכיות המפנים תשומת לב לנוזקים הנגרמים מדברי שטנה גזעניים יש לשלב את הציבור הרחב; החברה האזרחית, לרבות ארגוני דת וארגונים קהילתיים; חברי פרלמנט ופוליטיקאים אחרים; אנשי חינוך; פקידי ממשל; המשטרה וגופים אחרים האמונים על הסדר הציבורי ועובדים בתחום המשפט, לרבות שופטים. הוועדה מפנה את תשומת לבן של המדינות שהן צד לאמנה להמלצה כללית מס' 13 (1993) לגבי הכשרה של גורמי אכיפת החוק להגנה על זכויות האדם²⁹ ולהמלצה כללית מס' 31 (2005) לגבי מניעת אפליה גזעית בניהול מערכת המשפט הפלילי ובפעילותה. במקרים אלה, ובמקרים אחרים, היכרות עם הנורמות הבינלאומיות להגנה על חופש הדעה וחופש הביטוי ועם הנורמות המגוונות מפני דברי שטנה גזעניים היא הכרחית.
37. דחייה רשמית של דברי שטנה מצד גורמים ציבוריים רמי דרג וגיוני של הרעיונות רוויי השנאה שבהם ממלאים תפקיד חשוב בקידום תרבות של סובלנות וכבוד. עידוד דיאלוג בין תרבותי באמצעות תרבות של שיח ציבורי וכלים ממוסדים לניהול דיאלוג וכן קידום שוויון הזדמנויות בכל היבט של החברה הם שווי ערך למתודולוגיות חינוכיות ויש לעודד אותם באופן נמרץ.
38. הוועדה ממליצה כי אסטרטגיות חינוכיות ותרבותיות וכן אסטרטגיות הקשורות למידע המיועדות למאבק בדברי שטנה גזעניים ייתמכו באיסוף מידע וניתוח שיטתיים לצורך הערכת הנסיבות בהן מתעוררים דברי שטנה גזעניים, הקהל אליו הם מגיעים או מיועדים, האמצעים באמצעותם מגיעים הדברים ותגובות התקשורת למסרים של שטנה. שיתוף פעולה בינלאומי בתחום זה מסייע לא רק להרחבת האפשרות להשוות נתונים, אלא גם להרחבת הידע בנוגע לדברי שטנה החוצים גבולות לאומיים והאמצעים למאבק בהם.
39. לאמצעי תקשורת מיועדים, אתיים ואובייקטיביים, לרבות מדיה חברתית והאינטרנט, תפקיד חיוני בקידום אחריות בהפצת רעיונות ודעות. נוסף לקביעת חקיקה ראויה עבור התקשורת, העולה בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות, על מדינות שהן צד לאמנה לעודד גופי תקשורת ציבוריים ופרטיים כאחד לאמץ קודים אתיים מקצועיים וקודים עיתונאיים המשלבים כיבוד של עקרונות האמנה וסטנדרטים בסיסיים אחרים של זכויות האדם.
40. יש לבסס את הצגתן בתקשורת של קבוצות אתניות, ילידיות ואחרות הבאות בגדרו של סעיף 1 לאמנה על עקרונות של כבוד, הגינות והימנעות מהדבקת תוויות שליליות. על התקשורת להימנע מאזכור מיותר של גזע, מוצא אתני, דת ומאפיינים קבוצתיים אחרים באופן שעלול לקדם חוסר סובלנות.
41. קידום פלורליזם תקשורתי משרת את עקרונות האמנה, לרבות הקלה על גישתן של קבוצות מיעוט, קבוצות ילידיות וקבוצות אחרות הבאות בגדר האמנה לאמצעי תקשורת ולבעלות עליהם, לרבות תקשורת בשפתן. העצמה מקומית באמצעות פלורליזם תקשורתי מאפשרת את הופעתן של צורות ביטוי שיכולות להוות משקל נגד לדברי שטנה גזעניים.
42. הוועדה מעודדת ספקי אינטרנט לנקוט ברגולציה עצמית ולעמוד בקודים אתיים, כפי שמצוין בתוכנית הפעולה והצהרת דרבן.³⁰
43. הוועדה מעודדת מדינות שהן צד לאמנה לשתף פעולה עם אגודות ספורט על מנת לבער את הגזענות בכל ענפי הספורט.
44. על מדינות שהן צד לאמנה להפיץ את אמות המידה וההליכים הכלולים בה, תוך התייחסות מפורשת לאמנה, ולהעניק את ההכשרה הנלווית לכך, במיוחד לגורמים העוסקים ביישומה, לרבות עובדי מדינה, שופטים וגורמי אכיפת חוק. עם סיום בחינת הדו"ח של מדינה שהיא צד לאמנה, יש להפיץ את ההערות המסכמות של הוועדה בתפוצה רחבה בשפה הרשמית של אותה מדינה ובשפות אחרות השגורות בה. יש לפרסם באופן דומה את חוות הדעת שהוועדה מפרסמת על פי נוהל קבלת ההודעות בסעיף 14.

²⁸הותאם מתוכנית הפעולה של רבאט, פסקה 27.

²⁹מסמכים רשמיים של עצרת האו"ם הכללית, המושב ה-48, תוספת מס' 18 (A/48/18), פרק VIII, חלק B.

³⁰תוכנית הפעולה של דרבן, פסקה 147.

4. כללי

45. יש לראות ביחס שבין האיסור על דברי שטנה גזעניים ושגשוגו של חופש הביטוי כיחס משלים ולא כביטוי של משחק סכום אפס בו העדפה של האחד מחייבת את צמצומו של האחר. יש לשקף את הזכות לשוויון וחירות מאפליה ואת הזכות לחופש הביטוי באופן מלא כזכויות אדם התומכות זו בזו באופן הדדי בחוק, במדיניות ובנוהג.
46. השכיחות של דברי שטנה גזעניים בכל אזורי העולם מוסיפה להיות אתגר עכשווי משמעותי לזכויות האדם. יישום נאמן של האמנה כמכלול במשולב עם המאמצים הגלובליים הרחבים יותר להתמודדות עם תופעות של דברי שטנה הוא התקווה הטובה ביותר להפיכת החזון של חברה נקייה מחוסר סובלנות ומשנאה למציאות חיים ולקידומה של תרבות של כבוד לזכויות האדם האוניברסליות.
47. הוועדה רואה חשיבות מירבית באימוצם של מטרות ונוהלי פיקוח לחיזוק חוקים ומדיניות הנאבקים בדברי שטנה מצד מדינות שהן צד לאמנה. הוועדה מאיצה במדינות שהן צד לאמנה לשלב אמצעים המיועדים נגד דברי שטנה גזעניים בתוכניות פעולה לאומיות נגד גזענות, בתוכניות קליטה אסטרטגיות ובתוכניות ושירותים בתחום זכויות האדם ברמה הלאומית.