

Distr.: General
12 September 2011

האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות



Original: English

ועדת זכויות האדם
המושב ה-102
גינבה, 11-29 ביולי 2011

הערה כללית מס' 34

סעיף 19: חופש הדעה וחופש הביטוי

הערות כלליות

1. הערה כללית זו באה במקומה של הערה כללית מס' 10 (המושב ה-19).
2. חופש הדעה וחופש הביטוי הם תנאי הכרחי להתפתחות האדם. הם חיוניים לכל חברה באשר היא¹ ומהווים את אבן הפינה בכל חברה דמוקרטית. שתי חירויות אלה קשורות זו בזו, כאשר חופש הביטוי הוא הכלי המאפשר החלפה ופיתוח של דעות.
3. חופש הביטוי הוא תנאי הכרחי למימוש עקרונות השקיפות ומתן הדין וחשבון ונשיאה באחריות, ואלה בתורם ובתור שכאלה חיוניים לקידום זכויות האדם ולהגנה עליהן.
4. עם הסעיפים האחרים הכוללים ערובות לחופש הדעה ו/או לחופש הביטוי נמנים סעיפים 18, 17, 25 ו-27. חופש הדעה וחופש הביטוי יוצרים בסיס המאפשר ליהנות באופן מלא מקשת רחבה של זכויות האדם. לדוגמה, חופש הביטוי הוא חלק בלתי נפרד ממיומון של זכות ההתכנסות, זכות ההתאגדות והזכות להצביע בבחירות.
5. לאור המינוחים הספציפיים המופיעים בסעיף 19 א' וכן נוכח יחסי הגומלין שבין דעה למחשבה (סעיף 18), הסתייגות מס'יק א' אינה עולה בקנה אחד עם מטרתה ותכליתה

¹ ר' הודעה מס' 1173/2003, *Benhadj v. Algeria*, עמדות שאומצו ב-20 ביולי 2007; מס' 628/1995, *Park v. Republic of Korea*, עמדות שאומצו ב-5 ביולי 1996.

של האמנה.² זאת ועוד, אף על פי שחופש הדעה אינו נמנה עם הזכויות שאסור להמעט בערכן בהתאם להוראות סעיף 4 של האמנה, יש לזכור כי "בהוראות האמנה שאינן מפורטות בסעיף 4 ב' קיימים מרכיבים שהוועדה סבורה כי לא חוקי להסתייג מהם מכוח סעיף 4".³ חופש הדעה הוא אחד המרכיבים הללו, שכן לעולם אין צורך להפחית מערכו במצבי חירום.⁴

6. לאור יחסי הגומלין שבין חופש הביטוי לבין זכויות אחרות הכלולות באמנה, אף כי ניתן לקבל הסתייגויות ממרכיבים מסוימים בסעיף 19 ב', הסתייגות כללית מן הזכויות המפורטות בס"ק ב' אינה עולה בקנה אחד עם מטרתה ותכליתה של האמנה.⁵

7. החובה לכבד את חופש הדעה ואת חופש הביטוי מחייבת בכללותה כל מדינה שהיא צד לאמנה. בידי כל אחת מרשויות המדינה (המבצעת, המחוקקת והשופטת) ובידי מוסדות ציבור או ממשל אחרים בכל רמה שהיא, לאומית – מחוזית או מקומית – החובה לקיים את התחייבות המדינה על-פי האמנה.⁶ בנסיבות מסוימות, ייתכן שאחריות זו תוטל על המדינה גם בגין פעולות של גופים שאינם ממשלתיים באופן מוחלט.⁷ במסגרת חובה זו, על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח לפרט הגנה גם מפני כל פעולה של גופים או אנשים פרטיים העלולה לפגוע במימוש חופש הדעה וחופש הביטוי, ככל שניתן להחיל את הזכויות הכלולות באמנה על יחסים בין אנשים פרטיים וגופים.⁸

8. על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי הזכויות הכלולות בסעיף 19 לאמנה יקבלו תוקף בחוקיה הפנימיים של המדינה באופן שיעלה בקנה אחד עם ההנחיות שניתנו על-ידי הוועדה בהערה כללית מס' 31 בנוגע לטיב החובה החוקית הכללית המוטלת על המדינות שהן צד לאמנה. יש לזכור כי במסגרת הדוחות המוגשים על-פי סעיף 40, על המדינות שהן צד לאמנה לדווח לוועדה על חוקים מקומיים, צעדים מנהליים והחלטות שיפוטיות רלוונטיים, וכמו כן, על ההתנהלות ברמת המדיניות ועל דפוסי פעולה מגזריים אחרים

² ר' הערה כללית מס' 24 של הוועדה (1994) על עניינים הקשורים בהסתייגויות בעת אשרור האמנה או הפרוטוקולים האופציונאליים שלה או בעת הצטרפות אליהם או בהצהרות על-פי סעיף 41 לאמנה, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-50, תוספת מס' 40, כרך I (A/50/40 (Vol. I)), נספח V.

³ ר' הערה כללית מס' 29 של הוועדה (2001) על גריעה בעת מצב חירום, פס' 13, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-56, תוספת מס' 40, כרך I (A/56/40 (Vol. I)), נספח VI.

⁴ הערה כללית מס' 29, פס' 11.

⁵ הערה כללית מס' 24.

⁶ ר' הערה כללית מס' 31 של הוועדה (2004) בנוגע לטיב החובה החוקית המוטלת על המדינות שהן צד לאמנה, פס' 4, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-59, תוספת מס' 40, כרך I (A/59/40 (Vol. I)), נספח III.

⁷ ר' הדעה מס' 61/1979, *Hertzberg et al. v. Finland*, עמדות שאומצו ב-2 באפריל 1982.

⁸ הערה כללית מס' 31, פס' 8; ר' הדעה מס' 633/1995, *Gauthier v. Canada*, עמדות שאומצו ב-7 באפריל 1999.

הנוגעים לזכויות המוגנות בסעיף 19. זאת, תוך התחשבות בנושאים הנדונים בהערה כללית זו. עליהן גם לספק מידע בנוגע לסעדים הקיימים במקרים שבהם זכויות אלה הופרו.

חופש הדעה

9. על-פי סעיף 19 א', יש להגן על הזכות להחזיק בדעות ללא הפרעה. האמנה אינה מתירה כל הגבלה של זכות זו או חריגה ממנה. חופש הדעה כולל את זכותו של האדם לשנות דעה בכל זמן שהוא ומכל סיבה שהיא לפי בחירתו החופשית. אין לפגוע באף אחת מן הזכויות הנתונות לאדם מכוח האמנה על בסיס דעותיו האמתיות, המיוחסות לו או המשוערות. הדעות, לכל סוגיהן, זוכות להגנה, ובכלל זה דעות בעלות אופי פוליטי, מדעי, היסטורי, מוסרי או דתי. הכרזה על החזקה בדעה כלשהי כבלתי חוקית אינה עולה בקנה אחד עם ס"ק א'.⁹ הטרדה, הפחדה או תיוג שלילי של אדם, כולל באמצעות מעצר, כליאה, העמדה לדין או מאסר בשל דעות שבהן הוא עשוי להחזיק, מהוות הפרה של סעיף 19 א'.¹⁰

10. כל ניסיון לכפות החזקה או אי-החזקה בדעה כלשהי אסור.¹¹ החופש לבטא דעות כולל בהכרח את החופש שלא לבטא אותן.

חופש הביטוי

11. על-פי ס"ק ב', על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח את הזכות לחופש הביטוי, כולל הזכות לבקש, לקבל ולהפיץ מידע ורעיונות מכל סוג שהוא בלי להתחשב בגבולות מדיניים. זכות זו כוללת את הזכות לבטא ולקבל הודעות מכל סוג על רעיון או דעה שניתן להעבירם לאחרים, בכפוף להוראות סעיף 19 ג' וסעיף 20.¹² בכלל זה נמנים שיח פוליטי,¹³ פרשנות לגבי נושאים פרטיים¹⁴ וציבוריים,¹⁵ ציד קולות,¹⁶ דיונים בנוגע לזכויות האדם,¹⁷ עיתונאות,¹⁸ ביטוי תרבותי ואמנותי,¹⁹ הוראה²⁰ ושיח דתי,²¹ וגם פרסום מסחרי עשוי להימנות עמם. רוחב היריעה של ס"ק ב' מקפל בחובו גם ביטויים העלולים להיתפס

⁹ ר' הודעה מס' *Faurisson v. France*, 550/93, עמדות שאומצו ב-8 בנובמבר, 1996.

¹⁰ ר' הודעה מס' *Mpaka-Nsusu v. Zaire*, 157/1983, עמדות שאומצו ב-26 במארס 1986; מס' *Mika*, 414/1990; ר' הודעה מס' *Miha v. Equatorial Guinea*, עמדות שאומצו ב-8 ביולי 1994.

¹¹ ר' הודעה מס' *Kang v. Republic of Korea*, 878/1999, עמדות שאומצו ב-15 ביולי 2003.

¹² ר' הודעה מס' 359/1989 והודעה מס' *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, 385/1989, עמדות שאומצו ב-18 באוקטובר 1990.

¹³ ר' הודעה מס' *Mika Miha v. Equatorial Guinea*, 414/1990.

¹⁴ ר' הודעה מס' *Fernando v. Sri Lanka*, 1189/2003, עמדות שאומצו ב-31 במארס 2005.

¹⁵ ר' הודעה מס' *Coleman v. Australia*, 1157/2003, עמדות שאומצו ב-17 ביולי 2006.

¹⁶ הערות מסכמות על יפאן (CCPR/C/JPN/CO/5).

¹⁷ ר' הודעה מס' *Velichkin v. Belarus*, 1022/2001, עמדות שאומצו ב-20 באוקטובר 2005.

¹⁸ ר' הודעה מס' *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*, 1334/2004, עמדות שאומצו ב-19 במארס 2009.

¹⁹ ר' הודעה מס' *Shin v. Republic of Korea*, 926/2000, עמדות שאומצו ב-16 במארס 2004.

²⁰ ר' הודעה מס' *Ross v. Canada*, 736/97, עמדות שאומצו ב-18 באוקטובר 2000.

²¹ שם.

כפוגעניים ביותר,²² אם כי ניתן להגביל ביטויים מסוג זה בהתאם להוראות סעיף 19 ג' וסעיף 20.

12. ס"ק ב' מגן על כל צורות הביטוי ועל האמצעים להפצתו. צורות ביטוי אלה כוללות שפה מדוברת, שפה כתובה ושפת סימנים, וכן דרכי ביטוי לא מילוליות כגון תמונות ויצירות אמנות.²³ אמצעי הביטוי כוללים ספרים, עיתונים,²⁴ עלונים,²⁵ כרזות, דגלים,²⁶ לבוש ומסמכים משפטיים.²⁷ הם כוללים אמצעי ביטוי אור-קוליים, וכן אמצעי ביטוי אלקטרוניים וכאלה המתבססים על האינטרנט, על כל סוגיהם.

חופש הביטוי והתקשורת

13. עיתונות ותקשורת אחרת הפועלות בחופשיות וללא צנזורה או הפרעה חיוניות בכל חברה כדי להבטיח את חופש הדעה והביטוי ואת מימושן של הזכויות האחרות המעוגנות באמנה. הדבר מהווה את אחת מאבני היסוד של חברה דמוקרטית.²⁸ זכותה של התקשורת לקבל מידע שימש אותה כבסיס לביצוע תפקידה מעוגנת באמנה.²⁹ העברה חופשית של מידע ורעיונות בנוגע לנושאים ציבוריים ופוליטיים בין אזרחים, מועמדים ונבחרי ציבור היא עניין חיוני. הדבר מחייב את קיומם של עיתונות חופשית וכלי תקשורת חופשיים אחרים היכולים למסור פרשנות בנושאים פוליטיים וציבוריים ללא צנזורה או הגבלות ולהזין את דעת הקהל במידע.³⁰ לציבור עומדת גם הזכות התואמת לקבל את תוצרתה של התקשורת.³¹

14. על המדינות שהן צד לאמנה להקפיד לעודד תקשורת עצמאית ומגוונת כאמצעי להגנה על זכותם של צרכני תקשורת, כולל כאלה השייכים למיעוטים אתניים או לשוניים, להיחשף למגוון רחב של מידע ודעות.

15. על המדינות שהן צד לאמנה להתחשב בעצמת השינוי שחל בדרכי ההתקשורת ברחבי העולם בעקבות התפתחות טכנולוגיות התקשורת והמידע, כגון האינטרנט ומערכות אלקטרוניות להפצת מידע המבוססות על מכשירים ניידים. כיום קיימת רשת עולמית

²² שם.

²³ ר' הודעה מס' *Shin v. Republic of Korea*, 926/2000.

²⁴ ר' הודעה מס' *Zundel v. Canada*, 1341/2005, עמדות שאומצו ב-20 במארס 2007.

²⁵ ר' הודעה מס' *Shchetoko et al. v. Belarus*, 1009/2001, עמדות שאומצו ב-11 ביולי 2006.

²⁶ ר' הודעה מס' *Kivenmaa v. Finland*, 412/1990, עמדות שאומצו ב-31 במארס 1994.

²⁷ ר' הודעה מס' *Fernando v. Sri Lanka*, 1189/2003.

²⁸ ר' הודעה מס' *Marques v. Angola*, 1128/2002, עמדות שאומצו ב-29 במארס 2005.

²⁹ ר' הודעה מס' *Gauthier v. Canada*, 633/95.

³⁰ ר' הערה כללית מס' 25 של הוועדה (1996) לגבי סעיף 25 (שיתוף בנושאים ציבוריים וזכות ההצבעה), פס' 25,

הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-51, תוספת מס' 40, כרך I (A/51/40 (Vol. I)), נספח V.

³¹ ר' הודעה מס' *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*, 1334/2004.

להחלפה של רעיונות ודעות שאינה נסמכת בהכרח על ספקים מסורתיים של תקשורת המונים. על המדינות שהן צד לאמנה לנקוט את כל האמצעים הנחוצים כדי לעודד את עצמאותם של כלי תקשורת חדשים אלה ולהבטיח לפרט גישה אליהם.

16. על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי שירותי תקשורת ציבוריים יפעלו באורח עצמאי.³² בהקשר זה, על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח את עצמאותם של כלי תקשורת אלה ואת החופש המערכתי שלהם. עליהן להעניק להם מימון בדרך שלא תפגע בעצמאותם.

17. דיון נוסף בסוגיות הנוגעות לכלי התקשורת מופיע בהערה כללית זו, בפרק העוסק בהגבלות על חופש הביטוי.

זכות הגישה למידע

18. בסעיף 19 ב' מעוגנת זכות הגישה למידע המצוי בידי גופים ציבוריים. מידע זה כולל רשומות המוחזקות בידי גוף ציבורי, ללא קשר לאופן שבו נשמר המידע, למקורו ולתאריך שבו הופק. גופים ציבוריים הם אלה המצוינים בפסקה 7 של הערה כללית זו. ההתייחסות לגופים אלה עשויה לכלול גם ישויות נוספות אם אלה ממלאות תפקידים ציבוריים. כאמור, בשילוב עם סעיף 25 לאמנה, זכות הגישה למידע כוללת את זכותה של התקשורת לגשת למידע הנוגע לעניינים ציבוריים³³ ואת זכותו של הציבור כולו לקבל מידע מהתקשורת.³⁴ סעיפים נוספים של האמנה כוללים התייחסות למרכיבים אחרים של זכות הגישה למידע. כמאמר הוועדה בהערה כללית מס' 16 בנוגע לסעיף 17 לאמנה, לכל אדם צריכה לעמוד הזכות לברר, תוך קבלת מידע נהיר, אם משהו מפרטיו האישיים שמור במאגרי מידע ממוחשבים, ואם כן, אילו פרטים ולאילו מטרות. יש לאפשר לכל אדם לברר אילו רשויות ציבוריות או אנשים או גופים פרטיים שולטים או עשויים לשלוט ברשומותיו. כאשר רשומות אלה מכילות פרטים אישיים שגויים או פרטים שנאספו או עובדו בניגוד להוראות החוק, יש לכבד את זכותו של כל אדם להביא לתיקון פרטיו. בהתאם לסעיף 10 לאמנה, אסיר אינו מאבד את זכותו של כל אדם להביא לתיקון הרפואי.³⁵ בהערה כללית מס' 32 בנוגע לסעיף 14 פירטה הוועדה את הזכויות השונות למידע של נאשמים בעברות פליליות.³⁶ על-פי הוראות סעיף 2, יש לספק לאנשים מידע כללי על זכויותיהם מכוח האמנה.³⁷ על-פי סעיף 27, כל תהליך של קבלת החלטות בידי מדינה שהיא צד לאמנה אשר עלול לפגוע

³² הערות מסכמות על הרפובליקה של מולדובה (CCPR/CO/75/MDA).

³³ ר' הודעה מס' 633/95, *Gauthier v. Canada*.

³⁴ ר' הודעה מס' 1334/2004, *Mavlonov and Sa'di v. Uzbekistan*.

³⁵ ר' הודעה מס' 726/1996, *Zheludkov v. Ukraine*, עמדות שאומצו ב-29 באוקטובר 2000.

³⁶ ר' הערה כללית מס' 32 של הוועדה (2007) על הזכות לשוויון בפני בתי המשפט ובתי הדין והזכות למשפט הוגן, פס' 33, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-62, תוספת מס' 40, כרך I (Vol. I) (A/62/40), נספח VI.

³⁷ הערה כללית מס' 31.

פגיעה משמעותית באורחות חייה ובתרבותה של קבוצת מיעוט צריך להתבצע תוך שיתוף הקהילות העתידות להיפגע במידע ותוך התייעצות עמן.³⁸

19. כדי לתת תוקף לזכות הגישה למידע, על המדינות שהן צד לאמנה ליזום הבאתו של מידע ממשלתי שיש בו עניין לציבור אל המרחב הציבורי. על המדינות שהן צד לאמנה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי להבטיח גישה קלה, מהירה, יעילה ומעשית למידע מסוג זה. על המדינות שהן צד לאמנה לקבוע הליכים שיאפשרו לכל אדם לגשת למידע, כגון חקיקה בתחום חופש המידע.³⁹ על הליכים אלה לכלול טיפול מהיר בבקשות למידע בהתאם לכללים ברורים שיעלו בקנה אחד עם האמנה. אסור שהאגרות הנגבות עבור בקשות מידע יהוו מכשול בלתי סביר בפני הגישה למידע. על הרשויות לנמק כל סירוב לאפשר גישה למידע. יש להסדיר אפשרות לערעור במקרה של סירוב לאפשר גישה למידע או במקרה של אי-מענה לבקשות.

חופש הביטוי וזכויות פוליטיות

20. בהערה כללית מס' 25 על ההשתתפות בענייני הציבור וזכות ההצבעה התייחסה הוועדה בהרחבה לחשיבות שנודעה לחופש הביטוי לצורך ניהולם של ענייני הציבור ומימושה בפועל של זכות ההצבעה. חיוני שמידע ורעיונות על סוגיות ציבוריות ופוליטיות יועברו בחופשיות בין אזרחים, מועמדים ונציגים נבחרים. מכך עולה הצורך בעיתונות חופשית ובכלי תקשורת חופשיים אחרים שיוכלו להעיר על ענייני ציבור ולהזין את דעת הקהל במידע ללא צנזורה או ריסון.⁴⁰ תשומת לבן של המדינות שהן צד לאמנה מופנית להנחיה הגלומה בהערה כללית מס' 25 בנוגע לקידומו של חופש הביטוי בהקשר זה ולהגנה עליו.

תחולתו של סעיף 19 ג

21. בס"ק ג' מצוין במפורש כי מימושה של הזכות לחופש הביטוי כרוך בחובות ובאחריות. לכן, ישנם שני סייגים המתירים את הצרתה של הזכות ואשר נוגעים לכיבוד זכויותיו או שמו הטוב של הזולת או לחילופין לשמירה על הביטחון הלאומי, על הסדר הציבורי (*ordre public*), על בריאות הציבור או על מוסר הציבור. אולם, כאשר מדינה שהיא צד לאמנה מטילה הגבלות על מימושו של חופש הביטוי, אסור שהגבלות אלה יעמידו בסכנה את הזכות עצמה. הוועדה מזכירה כי אסור להפוך על פיו את היחס בין זכות לבין

³⁸ ר' הודעה מס' 1457/2006, *Poma v. Peru*, עמדות שאומצו ב-27 במארכ 2009.

³⁹ הערות מסכמות על אזרבייג'אן (1994) (CCPR/C/79/Add.38).

⁴⁰ ר' הערה כללית מס' 25 על סעיף 25 לאמנה, פס' 25.

הגבלה או בין כלל לבין חריג.⁴¹ עוד מזכירה הוועדה את הוראות סעיף 5 א' לאמנה ולפיהן "אין באמנה זו דבר אשר ניתן לפרשו כמורה על זכות שהיא בידי מדינה, קבוצה או יחיד, לפתוח בפעולה או לבצע מעשה אשר תכליתם – הכחדתן של הזכויות והחירויות שהוכרו באמנה זו, או הגבלתן במידה גדולה יותר מכפי שנקבע באמנה זו".

22. בס"ק ג' נקבעו תנאים ספציפיים שרק בכפוף להם ניתן להטיל הגבלות: ההגבלות חייבות "להיקבע במפורש בחוק"; מותר להטילן רק מאחד הטעמים הקבועים בפסקה (1) ובפסקה (2) של ס"ק ג'; והן חייבות לעמוד במבחנים המחמירים של צורך ומידתיות.⁴² אסור להטיל הגבלות מטעמים שאינם מצוינים בס"ק ג' אפילו היו הטעמים הללו מצדיקים הגבלות של זכויות אחרות המעוגנות באמנה זו. יש להחיל את ההגבלות רק לאותן מטרות שלשמן נקבעו ושומה עליהן להיות קשורות במישרין לצורך הספציפי שהן מבוססות עליו.⁴³

23. על המדינות שהן צד לאמנה לקבוע אמצעים יעילים להגנה מפני התקפות שתכליתן להשתיק גורמים המממשים את זכותם לחופש הביטוי. לעולם אין להיתלות בס"ק ג' כהצדקה להשתקה של פעילות כלשהי לקידום דמוקרטיה רב-מפלגתית, עקרונות הדמוקרטיה וזכויות האדם.⁴⁴ בדומה לכך, אף התקפה על אדם בשל מימוש זכותו לחופש דעה או ביטוי – כולל דרכי התקפה דוגמת מעצר שרירותי, עינויים, איום על חייו והריגה – לא תיחשב בשום נסיבות שהן כעולה בקנה אחד עם סעיף 19.⁴⁵ עיתונאים נחשפים לעתים קרובות לאיומים, הפחדה והתקפות כאלה בשל פועלם.⁴⁶ הוא הדין גם באנשים העוסקים באיסוף וניתוח של מידע על מצב זכויות האדם ואשר מפרסמים דוחות הקשורים בזכויות האדם, כולל שופטים ועורכי דין.⁴⁷ יש לחקור במרץ וללא דיחוי את כל ההתקפות ממין זה, להעמיד לדין את מבצעהן,⁴⁸ ולספק לקרבנות – או במקרה של הרג: לנציגיהם – דרכים נאותות של תיקון העוול.⁴⁹

⁴¹ ר' הערה כללית מס' 27 של הוועדה על סעיף 12, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-55, תוספת מס' 40, כרך I (Vol. I) I, A/55/40, נספח VI, פרק A.

⁴² ר' הודעה מס' 1022/2001, *Velichkin v. Belarus*, עמדות שאומצו ב-20 באוקטובר 2005.

⁴³ ר' הערה כללית מס' 22 של הוועדה, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-48, תוספת מס' 40 (A/48/40), נספח VI.

⁴⁴ ר' הודעה מס' 458/91, *Mukong v. Cameroon*, עמדות שאומצו ב-21 ביולי 1994.

⁴⁵ ר' הודעה מס' 1353/2005, *Njaru v. Cameroon*, עמדות שאומצו ב-19 במארכ 2007.

⁴⁶ ר' למשל הערות מסכמות על אלג'יריה (CCPR/C/DZA/CO/3); הערות מסכמות על קוסטה ריקה (CCPR/C/SDN/CO/3); הערות מסכמות על סודאן (CCPR/C/CRI/CO/5).

⁴⁷ ר' הודעה מס' 1353/2005, *Njaru v. Cameroon*; הערות מסכמות על ניקרגואה (CCPR/C/NIC/CO/3); הערות מסכמות על תוניסיה (CCPR/C/TUN/CO/5); הערות מסכמות על הרפובליקה הערבית הסורית (CCPR/CO/84/SYR); הערות מסכמות על קולומביה (CCPR/CO/80/COL).

⁴⁸ שם, וכן הערות מסכמות על גאורגיה (CCPR/C/GEO/CO/3).

⁴⁹ הערות מסכמות על גיאנה (CCPR/C/79/Add.121).

24. על ההגבלות להיקבע בחוק. המונח חוק יכול שיתייחס לחוקי החסינות הפרלמנטאריים⁵⁰ ולדיני ביזיון בית המשפט.⁵¹ היות שכל הגבלה של חופש הביטוי מהווה פגיעה קשה בזכויות האדם, עיגונה בחוק מנהגי מסורתי, דתי או אחר ממין זה אינו עולה בקנה אחד עם האמנה.⁵²

25. לצורך ס"ק ג', הוראה מגבילה תיחשב ל"חוק" רק אם נוסחה בדיוק שדי בו כדי לאפשר לאדם לווסת את נוהגו בהתאם⁵³ וחובה להנגישה לציבור. אסור שהחוק יעניק לממונים על יישומו שיקול דעת בלתי מרוסן בעניין הגבלת חופש הביטוי.⁵⁴ החוקים חייבים להנחות די הצורך את הממונים על יישומם כך שיוכלו לוודא אילו סוגי התבטאויות נאסרו באופן לגיטימי ואילו באופן שאינו כזה.

26. החוקים המגבילים את הזכויות שנמנו בסעיף 19 ב', כולל החוקים הנזכרים בפסקה 24, צריכים לא רק לעמוד בדרישות המחמירות של סעיף 19 ג' לאמנה, אלא גם לעלות בעצמם בקנה אחד עם הוראותיה, תכליותיה ויעדיה.⁵⁵ אסור שהחוקים יפרו את הוראות האמנה האוסרות על אפליה. אל לחוקים לקבוע עונשים שאינם עולים בקנה אחד עם האמנה, דוגמת ענישה גופנית.⁵⁶

27. חובתה של כל מדינה שהיא צד לאמנה להוכיח את קיומו של בסיס חוקי לכל הגבלה המוטלת על חופש הביטוי.⁵⁷ היה ועל הוועדה לשקול בנוגע למדינה מסוימת שהיא צד לאמנה אם הגבלה כזו או אחרת הוטלה על-פי חוק, על המדינה למסור פרטים על החוק ועל הפעולות שהחוק חל עליהן.⁵⁸

28. הראשון בטעמים הלגיטימיים להגבלה שנמנו בס"ק ג' הוא זה הנוגע לכיבוד זכויותיו או שמו הטוב של הזולת. המילה "זכויותיו" מקפלת בחובה את זכויות האדם כפי שעוגנו באמנה זו בפרט ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי בכלל. למשל, אפשר שיהיה זה לגיטימי להגביל את חופש הביטוי כדי להגן על הזכות להצביע המעוגנת בסעיף 25 וכן על זכויות המעוגנות בסעיף 17 (ר' פס' 37).⁵⁹ יש לנסח הגבלות כאלה בקפידה: בעוד ייתכן

⁵⁰ ר' הודעה מס' 633/95, *Gauthier v. Canada*.

⁵¹ ר' הודעה מס' 1373/2005, *Dissanayake v. Sri Lanka*, עמדות שאומצו ב-22 ביולי 2008.

⁵² ר' הערה כללית מס' 32.

⁵³ ר' הודעה מס' 578/1994, *de Groot v. The Netherlands*, עמדות שאומצו ב-14 ביולי 1995.

⁵⁴ ר' הערה כללית מס' 27.

⁵⁵ ר' הודעה מס' 488/1992, *Toonen v. Australia*, עמדות שאומצו ב-30 במאוס 1994.

⁵⁶ הערה כללית מס' 20, הרשומות הרשמיות של העצרת הכללית, המושב ה-47, תוספת מס' 40 (A/47/40),

נספח VI, פרק A.

⁵⁷ ר' הודעה מס' 1553/2007, *Korneenko et al. v. Belarus*, עמדות שאומצו ב-31 באוקטובר 2006.

⁵⁸ ר' הודעה מס' 132/1982, *Jaona v. Madagascar*, עמדות שאומצו ב-1 באפריל 1985.

⁵⁹ ר' הודעה מס' 927/2000, *Svetik v. Belarus*, עמדות שאומצו ב-8 ביולי 2004.

שמותר להגן על מצביעים מפני דרכי התבטאות העולות לכדי הפחדה או כפייה, אסור שהגבלות כאלה יסכלו את השיח הפוליטי, כולל למשל קריאות להחרמת הצבעה שאינה מהווה חובה.⁶⁰ המילה "הזולת" פירושה אנשים אחרים כפרטים או כחברים בקהילה.⁶¹ אשר על כן, אפשר שתתייחס ליחידים החברים בקהילה המוגדרת על-ידי אמונתה הדתית⁶² או זהותה האתנית.⁶³

29. השני בטעמים הלגיטימיים הוא זה הנוגע לשמירה על הביטחון הלאומי, על הסדר הציבורי (ordre public), על בריאות הציבור או על מוסר הציבור.

30. על המדינות שהן צד לאמנה לנהוג זהירות רבה כדי להבטיח כי כל החוקים הנוגעים לעברות בגידה⁶⁴ והוראות חוק דומות הנוגעות לביטחון הלאומי – בין אם הם מתוארים כחוקים הנוגעים לסודות מדינה או להסתה ובין בדרכים אחרות – ינוסחו ויוחלו באורח העומד בדרישות המחמירות הקבועות בס"ק ג'. לדוגמה, שימוש בחוקים כאלה כדי להסתיר או למנוע מהציבור מידע שיש בו עניין ציבורי לגיטימי ואשר אינו פוגע בביטחון הלאומי אינו עולה בקנה אחד עם ס"ק ג', והוא הדין כאשר שימוש זה נעשה כדי להעמיד לדין עיתונאים, חוקרים, פעילים למען הסביבה, מגני זכויות האדם או אחרים בגין הפצתו של מידע כזה.⁶⁵ כמו כן, לא הולם ככלל להחיל חוקים כאלה על קטגוריות של מידע כמו אלה הנוגעות למגזר העסקי, לבנקאות ולהתקדמות המדע.⁶⁶ במקרה אחד קבעה הוועדה כי הגבלה על פרסומה של הודעת תמיכה בסכסוך עבודה, ובכלל זה לצורך קיומה של שביתה כלל ארצית, לא הייתה מותרת מטעמים של ביטחון לאומי.⁶⁷

31. השמירה על הסדר הציבורי (ordre public) יכולה להתיר בנסיבות מסוימות לקיים רגולציה על נשיאת נאומים במקום ציבורי כזה או אחר.⁶⁸ עילת הסדר הציבורי (ordre public) יכולה להיות אמת המידה לקביעה אם דרכי התבטאות מסוימות עולות לכדי זילות בית המשפט. כדי לעמוד בדרישות ס"ק ג' חובה להראות כי הליכים אלה והעונש בצדם מוצדקים לצורך מימוש סמכותו של בית המשפט לשמור על הליכים מסודרים.⁶⁹ בשום מקרה אסור להשתמש בהליכים כאלה כדי להגביל מימוש לגיטימי של זכויות ההגנה.

⁶⁰ שם.

⁶¹ ר' הודעה מס' 736/97, *Ross v. Canada*, עמדות שאומצו ב-18 באוקטובר 2000.

⁶² ר' הודעה מס' 550/93, *Faurisson v. France*; הערות מסכמות על אוסטרליה (CCPR/C/AUT/CO/4).

⁶³ הערות מסכמות על סלובקיה (CCPR/CO/78/SVK); הערות מסכמות על ישראל (CCPR/CO/78/ISR).

⁶⁴ הערות מסכמות על הונג קונג (CCPR/C/HKG/CO/2).

⁶⁵ הערות מסכמות על הפדרציה הרוסית (CCPR/CO/79/RUS).

⁶⁶ הערות מסכמות על אוזבקיסטן (CCPR/CO/71/UZB).

⁶⁷ ר' הודעה מס' 518/1992, *Sohn v. Republic of Korea*, עמדות שאומצו ב-18 במארס 1994.

⁶⁸ ר' הודעה מס' 1157/2003, *Coleman v. Australia*.

⁶⁹ ר' הודעה מס' 1373/2005, *Dissanayake v. Sri Lanka*.

32. בהערה כללית מס' 22 ציינה הוועדה כי "מושג המוסר שאוב ממסורות חברתיות, פילוסופיות ודתיות רבות; לכן, הגבלות... במטרה לשמור על המוסר חייבות להתבסס על עקרונות שאינם שאובים באופן בלעדי ממסורת יחידה". חובה להבין כל הגבלה כזאת לאור האוניברסאליות של זכויות האדם ושל עקרון האי-אפליה.

33. ההגבלות חייבות להיות "הכרחיות" לתכלית לגיטימית. לכן, למשל, איסור על פרסומת מסחרית בשפה אחת שנועד להגן על שפתה של קהילה מסוימת לא יעמוד במבחן הצורך אם ניתן להשיג את ההגנה בדרכים אחרות שאינן מגבילות את חופש הביטוי.⁷⁰ מצד שני, הוועדה הגיעה למסקנה שמדינה שהיא צד לאמנה עמדה במבחן הצורך כאשר העבירה לתפקיד שאינו כרוך בהוראה מורה שפרסם חומרים שביטאו עוינות כלפי קהילה דתית כדי לשמור על זכותם וחירותם של ילדים בני דת זו במחוז.⁷¹

34. אסור שההגבלות יהיו כוללניות מדי. בהערה כללית מס' 27 ציינה הוועדה כי "צעדים מגבילים חייבים לעמוד בעקרון המידתיות; הם חייבים להתאים למילוי תפקידם ההגנתי; הם חייבים להיות הכלי שמידת חודרנותו היא הקטנה ביותר בין הכלים העשויים למלא את התפקיד ההגנתי האמור; הם חייבים להיות מידתיים לעניין נשוא ההגנה... חובה לכבד את עקרון המידתיות לא רק בחוק המכונן את ההגבלות אלא גם בהחלתו על-ידי הרשויות המנהליות והשיפוטיות".⁷² כמו כן, על עקרון המידתיות להביא בחשבון את דרך ההתבטאות שבה מדובר כמו-גם את אמצעי ההפצה. למשל, האמנה רואה חשיבות מיוחדת ביכולת להתבטא ללא חשש בנסיבות של שיח ציבורי בחברה דמוקרטית בנוגע לדמויות במרחב הציבורי והפוליטי.⁷³

35. כאשר מדינה שהיא צד לאמנה נתלית בטעם לגיטימי להגבלת חופש הביטוי היא חייבת להוכיח באורח ספציפי ופרטני את טבעו המדויק של האיום ואת הצורך והמידתיות של הפעולה המסוימת שננקטה, בייחוד באמצעות הוכחת קיומו של קשר מידי בין ההתבטאות לבין האיום.⁷⁴

36. הוועדה שומרת לעצמה את האפשרות להעריך אם במצב נתון ייתכן ששררו נסיבות שהצריכו הגבלה של חופש הביטוי.⁷⁵ הוועדה מזכירה בהקשר זה כי אין לקבוע את

⁷⁰ ר' הודעה מס' 359, 385/89, *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*.

⁷¹ ר' הודעה מס' 736/97, *Ross v. Canada*, עמדות שאומצו ב-17 ביולי 2006.

⁷² הערה כללית מס' 27, פס' 14. ר' גם הודעה מס' 1128/2002, *Marques v. Angola*; והודעה מס' 1157/2003,

Coleman v. Australia.

⁷³ ר' הודעה מס' 1180/2003, *Bodrozic v. Serbia and Montenegro*, עמדות שאומצו ב-31 באוקטובר 2005.

⁷⁴ ר' הודעה מס' 926/2000, *Shin v. Republic of Korea*.

⁷⁵ ר' הערה מס' 518/1992, *Sohn v. Republic of Korea*.

היקפו של החופש האמור על-פי "מתחם שיקול הדעת"⁷⁶ וכי כדי שהוועדה תמלא את תפקידה חובה על כל מדינה שהיא צד לאמנה, בכל מקרה שהוא, להוכיח באורח ספציפי את טבעו המדויק של האיום לכל אחד מהטעמים שנזכרו, המנויים בס"ק ג', אשר גרם לה להגביל את חופש הביטוי.⁷⁷

היקפן המצומצם של ההגבלות שניתן להטיל על חופש הביטוי בכמה תחומים ספציפיים

37. עם ההגבלות על השיח הפוליטי שעוררו את חששה של הוועדה נמנים האיסור על ציד קולות מדלת לדלת,⁷⁸ הגבלות על כמות החומרים הכתובים שמותר לחלק במהלך מסעות בחירות ועל סוגיהם,⁷⁹ חסימת הגישה למקורות של פרשנות פוליטית במהלך תקופות בחירות, כולל לכלי תקשורת מקומיים ובינלאומיים⁸⁰ והגבלת גישתם של מפלגות ופוליטיקאים מהאופוזיציה לכלי התקשורת.⁸¹ כל הגבלה צריכה לעלות בקנה אחד עם ס"ק ג'. אולם, אפשר שמדינה תהיה רשאית להטיל הגבלה על עריכתם של סקרים פוליטיים ממש לפני בחירות כדי לשמור על תקינות הליך ההצבעה.⁸²

38. כפי שהוזכר קודם לכן, בפסקאות 13 ו-20, בנוגע לתוכן השיח הפוליטי, הוועדה ציינה כי בנסיבות של דיון ציבורי העוסק באנשי ציבור במרחב הפוליטי ובמוסדות ציבור, האמנה מייחסת חשיבות רבה במיוחד ליכולת להתבטא ללא חשש.⁸³ לפיכך, לא די בעצם העובדה שצורות ביטוי מסוימות נחשבות למעליבות עבור איש ציבור כדי להצדיק הטלת עונשים, אם כי אנשי ציבור עשויים גם להפיק תועלת מהוראות האמנה.⁸⁴ זאת ועוד, כל אנשי הציבור, לרבות אלה שבידיהם סמכות פוליטית רבה ביותר כגון ראשי מדינות וממשלות, חשופים לביקורת ולהתנגדות פוליטית, ולגיטימי שכך יהיה.⁸⁵ בהתאם לזאת, הוועדה מביעה חשש בנוגע לחוקים העוסקים בעניינים כמו העלבת המלוכה,⁸⁶ "descato" (העלבת עובד ציבור),⁸⁷ זלזול בסמכות,⁸⁸ זלזול בדגלים וסמלים, פרסום לשון הרע נגד ראש

⁷⁶ ר' הודעה מס' 511/1992, *Ilmari Länsman, et al. v. Finland*, עמדות שאומצו ב-14 באוקטובר 1993.

⁷⁷ ר' הודעה מס' 518/92, *Sohn v. Republic of Korea*; הודעה מס' 926/2000, *Shin v. Republic of Korea*.

⁷⁸ הערות מסכמות על יפאן (CCPR/C/JPN/CO/5).

⁷⁹ שם.

⁸⁰ הערות מסכמות על תוניסיה (CCPR/C/TUN/CO/5).

⁸¹ הערות מסכמות על טוגו (CCPR/CO/76/TGO); הערות מסכמות על מולדובה (CCPR/CO/75/MDA).

⁸² ר' הודעה מס' 968/2001, *Kim v. Republic of Korea*, עמדות שאומצו ב-14 במארס 1996.

⁸³ ר' הודעה מס' 1180/2003, *Bodrozic v. Serbia and Montenegro*, עמדות שאומצו ב-31 באוקטובר 2005.

⁸⁴ שם.

⁸⁵ ר' הודעה מס' 1128/2002, *Marques v. Angola*.

⁸⁶ ר' הודעות מס' 422-424/1990, *Aduayom et al. v. Togo*, עמדות שאומצו ב-30 ביוני 1994.

⁸⁷ הערות מסכמות על הרפובליקה הדומיניקאנית (CCPR/CO/71/DOM).

⁸⁸ הערות מסכמות על הונדורס (CCPR/C/HND/CO/1).

המדינה⁸⁹ והגנה על כבודם של גורמים רשמיים,⁹⁰ ואין להטיל בחוק עונשים חמורים יותר רק על סמך זהותו של האדם שעליו נמתחה ביקורת. על המדינות שהן צד לאמנה להימנע מהטלת איסור על מתיחת ביקורת על מוסדות כגון הצבא או הממשל.⁹¹

39. המדינות שהן צד לאמנה צריכות לוודא כי המסגרת התחקית והמנהלית לפיקוח על תקשורת ההמונים עולה בקנה אחד עם הוראות ס"ק ג'.⁹² על מערכות הפיקוח להביא בחשבון את ההבדלים בין התקשורת המודפסת והמשודרת לבין האינטרנט, ובה בשעה להתייחס גם לאופן שבו מתקיים מפגש בין סוגים שונים של כלי תקשורת. סירוב להתיר את פרסום של עיתונים וכלי תקשורת מודפסים אחרים אינו עולה בקנה אחד עם סעיף 19 למעט בנסיבות ספציפיות שבהן חל ס"ק ג'. לעולם אסור שנסיבות כאלה יכללו איסור על פרסום מסוים, אלא אם כן ניתן, בהתאם לס"ק ג', לאסור באורח לגיטימי על פרסום תוכן ספציפי שאינו ניתן להפרדה מיתר הפרסום. על המדינות שהן צד לאמנה להימנע מכפיית תנאי רישוי ועמלות מכבידים על התקשורת המשודרת, לרבות תחנות שידור קהילתיות ומסחריות.⁹³ על הקריטריונים להחלת תנאים ועמלות רישוי כאלה להיות סבירים ואובייקטיביים,⁹⁴ ברורים,⁹⁵ שקופים⁹⁶ ולא מפלים ולמלא את דרישות האמנה מכל הבחינות האחרות.⁹⁷ משטרי רישוי לשידור באמצעות כלי תקשורת שקליטתם מוגבלת, כגון שירותים אור-קוליים קרקעיים ולווייניים, צריכים לאפשר הקצאה הוגנת של גישה ותדרים לגופי שידור ציבוריים, מסחריים וקהילתיים. מומלץ שהמדינות שהן צד לאמנה שלא עשו כן עד כה יקימו רשות רישוי עצמאית וציבורית לשידור המוסמכת לבחון בקשות לשידור ולהנפיק רישיונות.⁹⁸

40. הוועדה שבה וחזרת על דבריה מהערה כללית מס' 10 כי "בשל התפתחות תקשורת ההמונים המודרנית, יש צורך באמצעים יעילים למניעת שליטה בתקשורת אשר תפגע בזכותו של כל אדם לחופש הביטוי". אסור שלמדינה יהיה מונופול על השליטה בכלי

⁸⁹ ר' הערות מסכמות על זמביה (CCPR/ZMB/CO/3), פס' 25.

⁹⁰ ר' הערות מסכמות על קוסטה ריקה (CCPR/C/CRI/CO/5), פס' 11.

⁹¹ שם, ור' הערות מסכמות על תוניסיה (CCPR/C/TUN/CO/5), פס' 91.

⁹² ר' הערות מסכמות על וייטנאם (CCPR/CO/75/VNM), פס' 18, והערות מסכמות על לסוטו (CCPR/CO/79/Add.106), פס' 23.

⁹³ הערות מסכמות על גמביה (CCPR/CO/75/GMB).

⁹⁴ ר' הערות מסכמות על לבנון (CCPR/CO/79/Add.78), פס' 25.

⁹⁵ הערות מסכמות על כווית (CCPR/CO/69/KWT); הערות מסכמות על אוקראינה (CCPR/CO/73/UKR).

⁹⁶ הערות מסכמות על קירגיסטן (CCPR/CO/69/KGZ).

⁹⁷ הערות מסכמות על אוקראינה (CCPR/CO/73/UKR).

⁹⁸ הערות מסכמות על לבנון (CCPR/CO/79/Add.78).

התקשורת, ועליה לקדם ריבוי של כלי תקשורת.⁹⁹ עקב כך, במצבים של מונופול העלולים לפגוע במגוון המקורות וההשקפות, על המדינות שהן צד לאמנה לנקוט אמצעים הולמים, שיעלו בקנה אחד עם האמנה, כדי למנוע מצב שבו תאגידי תקשורת הנשלטים בידי גורמים פרטיים נהנים משליטה מוגזמת בכלי התקשורת, וכן כדי למנוע את ריכוזם של כלי התקשורת בידי תאגידים כאלה.

41. יש לדאוג להבטיח כי מערכות של תמיכה כספית ממשלתית בכלי תקשורת ושיבוץ פרסומות מטעם הממשלה¹⁰⁰ לא ישמשו לפגיעה בחופש הביטוי.¹⁰¹ זאת ועוד, אין לקפח כלי תקשורת פרטיים בהשוואה לכלי תקשורת ציבוריים בעניינים כמו גישה לאמצעי הפצה/חלוקה וגישה לחדשות.¹⁰²

42. הטלת עונשים על כלי תקשורת, בתי הוצאה לאור או עיתונאים אך ורק כיוון שמתחו ביקורת על הממשלה או על השיטה הפוליטית-חברתית שבה הממשלה דוגלת¹⁰³ לעולם לא תוכל להיחשב להגבלה חיונית של חופש הביטוי.

43. הגבלות על הפעלת אתרי אינטרנט, בלוגים או מערכות אלקטרוניות אחרות המבוססות על האינטרנט ועל כל מערכת דומה להפצת מידע, כולל מערכות לתמיכה בתקשורת כזו, כגון ספקי אינטרנט או מנועי חיפוש, מותרות רק ככל שהן עולות בקנה אחד עם ס"ק ג'. הגבלות מותרות יהיו ככלל כאלה המוטלות על תוכן מסוים; איסורים גורפים על הפעלת אתרים ומערכות מסוימים אינם עולים בקנה אחד עם ס"ק ג'. כמו כן, איסור על פרסום חומר באתר אינטרנט או במערכת להפצת מידע רק משום שהוא עלול לכלול ביקורת על הממשלה או על שיטה פוליטית-חברתית שבה הממשלה דוגלת אינו עולה בקנה אחד עם ס"ק ג'.¹⁰⁴

44. עיתונאות היא תפקיד שאותו חולקים גורמים רבים ומגוונים, כולל כתבים ופרשנים מקצועיים במשרה מלאה וכן בלוגרים וגורמים אחרים העוסקים בפרסום עצמאי מסוגים שונים בדפוס, באינטרנט ובמקומות אחרים; מערכות כלליות של המדינה לרישום או רישוי של עיתונאים אינן עולות בקנה אחד עם ס"ק ג'. הסדרים מוגבלים למתן הסמכה מותרים רק כאשר הדבר חיוני כדי להעניק לעיתונאים זכויות יתר בגישה למקומות ו/או לאירועים

⁹⁹ ר' הערות מסכמות על גיאנה (CCPR/CO/79/Add.121), פס' 19; הערות מסכמות על הפדרציה הרוסית (CCPR/CO/79/RUS); הערות מסכמות על וייטנאם (CCPR/CO/75/VNM); הערות מסכמות על איטליה (CCPR/C/79/Add. 37).

¹⁰⁰ ר' הערות מסכמות על לסוטו (CCPR/CO/79/Add.106), פס' 22.

¹⁰¹ הערות מסכמות על אוקראינה (CCPR/CO/73/UKR).

¹⁰² הערות מסכמות על סרי לנקה (CCPR/CO/79/LKA); וכן ר' הערות מסכמות על טוגו (CCPR/CO/76/TGO).

פס' 17.

¹⁰³ הערות מסכמות על פרו (CCPR/CO/70/PER).

¹⁰⁴ הערות מסכמות על הרפובליקה הערבית הסורית (CCPR/CO/84/SYR).

מסוימים. הסדרים כאלה יש ליישם באורח שאינו מפלה ואשר עולה בקנה אחד עם סעיף 19 ועם הוראות אחרות של האמנה, על סמך אמות מידה אובייקטיביות ותוך התחשבות בכך שעיתונאות היא תפקיד שאותו חולקים גורמים רבים ומגוונים.

45. בדרך כלל, אין זה עולה בקנה אחד עם ס"ק ג' להגביל את חירותם של עיתונאים וגורמים אחרים הפועלים למימוש חופש הביטוי שלהם (כמו אנשים המעוניינים להגיע למפגשים הנוגעים לזכויות האדם)¹⁰⁵ לנסוע אל מחוץ למדינה שהיא צד לאמנה. הוא הדין לגבי החלת הגבלה של כניסה לתחומי המדינה על עיתונאים זרים ממדינות מסוימות בלבד¹⁰⁶ ולגבי הגבלת חופש התנועה של עיתונאים וחוקרי זכויות האדם בתוך המדינה שהיא צד לאמנה (ובכלל זה לאתרים המושפעים מסכסוכים, לאתרי אסונות טבע ולאיתרים שהועלו טענות כי הופרו בהם זכויות האדם). על המדינות שהן צד לאמנה להכיר בזכות היתר המוגבלת של העיתונאים שלא לחשוף מקורות מידע, שהיא חלק מהזכות לחופש הביטוי, ולכבד זכות יתר זו.¹⁰⁷

46. על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי אמצעים למאבק בטרור עולים בקנה אחד עם ס"ק ג'. יש להגדיר בבירור עברות כגון "עידוד טרור"¹⁰⁸ ו"פעילות קיצונית"¹⁰⁹ וכן עברות כמו "דברי שבח לטרור", "האדרת טרור" או "הצדקת טרור" כדי לוודא שאינן מובילות להתערבות בלתי נחוצה או בלתי מידתית בחופש הביטוי. יש להימנע גם מהגבלות מופרזות על הגישה למידע. כלי התקשורת ממלאים תפקיד מכריע בידועו של הציבור על מעשי טרור, ואין להגביל יתר על המידה את יכולתם לפעול. בהקשר זה, אין להעניש עיתונאים על ביצוע פעילויותיהם הלגיטימיות.

47. יש לנסח חוקים הנוגעים ללשון הרע בזהירות כדי להבטיח שיעלו בקנה אחד עם ס"ק ג' וכי לא ישמשו בפועל לדיכוי של חופש הביטוי.¹¹⁰ כל החוקים הנמנים עם סוג זה, ובייחוד חוקים פליליים נגד לשון הרע, צריכים לכלול הגנות כמו הגנת האמת, ואין להחילם ביחס לצורות ביטוי שמטבען אינן ניתנות לאימות. ביחס להערות על אנשי ציבור, יש לשקול לכל הפחות הימנעות מהטלת עונשים על הצהרות שאין בהן אמת ואשר פורסמו בטעות אך ללא כוונת זדון או מהפיכתן לבלתי חוקיות בדרך אחרת.¹¹¹ בכל מקרה, יש להכיר בעניין הציבורי בנושא שבו עסקה הביקורת כהגנה. על המדינות שהן צד לאמנה

¹⁰⁵ הערות מסכמות על אוזבקיסטן (CCPR/CO/83/UZB); הערות מסכמות על מרוקו (CCPR/CO/82/MAR).

¹⁰⁶ הערות מסכמות על הרפובליקה העממית של צפון קוריאה (CCPR/CO/72/PRK).

¹⁰⁷ הערות מסכמות על כווית (CCPR/CO/69/KWT).

¹⁰⁸ הערות מסכמות על הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה וצפון אירלנד (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹⁰⁹ הערות מסכמות על הפדרציה הרוסית (CCPR/CO/79/RUS).

¹¹⁰ הערות מסכמות על הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה וצפון אירלנד (CCPR/C/GBR/CO/6).

¹¹¹ שם.

להקפיד להימנע מנקיטת אמצעי ענישה מופרזים. כאשר הדבר רלוונטי, על המדינות שהן צד לאמנה לקבוע גבולות סבירים לדרישה כי הנתבע ישפה את הצד הזוכה בגין הוצאותיו.¹¹² על המדינות שהן צד לאמנה לבחון אפשרות לבטל את הענישה הפלילית על לשון הרע,¹¹³ ובכל מקרה יש להתיר את החלתו של החוק הפלילי רק במקרים החמורים ביותר. עונשי מאסר לעולם אינם הולמים מעשים כאלה. מדינה שהיא צד לאמנה אינה רשאית להעמיד אדם לדין בגין עברה פלילית של לשון הרע ולאחר מכן לא להתקדם למשפט במהירות סבירה – להתנהלות כזו יש השפעה מצננת העלולה להגביל יתר על המידה את מימוש חופש הביטוי של האדם הנוגע בדבר ושל אחרים.¹¹⁴

48. איסורים על הפגנת זלזול בדת או במערכת אמונות אחרת, ובכלל זה חוקים הנוגעים לחילול הקודש, אינם עולים בקנה אחד עם האמנה, למעט בנסיבות הספציפיות שסעיף 20 ב' לאמנה מתייחס אליהן. איסורים כאלה חייבים לעמוד גם בדרישות סעיף 19 ג', וכן בדרישות המופיעות בסעיפים כגון 2, 5, 17, 18 ו-26. כך לדוגמה אסור שחוקים כלשהם מסוג זה יפלו לטובה או לרעה דת או מערכת אמונות מסוימת, או את חסידיהן, וכן אסור שיפלו אנשים מאמינים על-פני מי שאינם מאמינים. כמו כן, יהיה זה אסור להשתמש באיסורים כאלה כדי למנוע השמעת ביקורת על מנהיגים פוליטיים או דברי פרשנות של תורה דתית ושל עיקרי אמונה או להעניש על מעשים אלה.¹¹⁵

49. חוקים הגוזרים עונשים בגין הבעת דעות על עובדות היסטוריות אינם עולים בקנה אחד עם החובות שהאמנה מטילה על המדינות שהן צד לאמנה בנוגע לכיבוד חופש הדעה והביטוי.¹¹⁶ האמנה אינה מתירה איסורים כלליים על הבעת דעה שגויה או השמעת פרשנות לא נכונה על אירועי עבר. לעולם אין להטיל הגבלות על חופש הדעה, ואסור שההגבלות על חופש הביטוי יחרגו מהמותר על-פי ס"ק ג' או מהנדרש על-פי סעיף 20.

¹¹² ש.ם.

¹¹³ הערות מסכמות על איטליה (CCPR/C/ITA/CO/5); הערות מסכמות על הרפובליקה היוגוסלבית לשעבר של מקדוניה (CCPR/C/MKD/CO/2).

¹¹⁴ ר' הדעה מס' 909/2000, *Kankanamge v. Sri Lanka*, עמדות שאומצו ב-27 ביולי 2004.

¹¹⁵ הערות מסכמות על הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה וצפון אירלנד – שטחי החסות של הכתר: גירסי, גרנזי והאי מאן (CCPR/C/79/Add.119). ר' גם הערות מסכמות על כווית (CCPR/CO/69/KWT).

¹¹⁶ חוקים המכונים "חוקי זיכרון", ר' הדעה מס' 550/93, *Faurisson v. France*. ר' גם הערות מסכמות על הונגריה (CCPR/C/HUN/CO/5), פס' 19.

יחסי הגומלין שבין הסעיפים 19 ו-20

50. הסעיפים 19 ו-20 עולים בקנה אחד זה עם זה ומשלימים זה את זה. המעשים שסעיף 20 מתייחס אליהם כפופים כולם להגבלה בהתאם לסעיף 19 ג'. לכן, כל הגבלה המוצדקת על סמך סעיף 20 חייבת לעמוד גם בדרישות סעיף 19 ג'.¹¹⁷

51. מה שמבחין בין המעשים שסעיף 20 מתייחס אליהם לבין מעשים אחרים שניתן להגביל על-פי סעיף 19 ג' הוא שעבור המעשים שסעיף 20 מתייחס אליהם האמנה מציינת את התגובה הספציפית הנדרשת מן המדינה: לאסור עליהם בחוק. רק מבחינה זו ניתן לראות בסעיף 20 "דין מיוחד" בכל הנוגע לסעיף 19.

52. חובתן של מדינות לקבוע איסורים חוקיים נוגעת רק לצורות הביטוי הספציפיות שנזכרו בסעיף 20. בכל מקרה שבו המדינה מגבילה את חופש הביטוי מן ההכרח להצדיק את האיסורים ואת הוראותיהם באופן המתיישב לחלוטין עם סעיף 19.

¹¹⁷ ר' הודעה מס' *Ross v. Canada*, 736/1997, עמדות שאומצו ב-18 באוקטובר 2000.