

Distr.: General

CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13  
26 May 2004**האמנה הבינלאומית בדבר  
זכויות אזרחיות ומדיניות**

Original: English

**ועדת זכויות האדם  
המושב ה־18****הערה כללית מס' 31 [80]****טיב החובה החוקית הכללית המוטלת על המדינות שהן צד****לאמנה**

אומצה ב־29 במארס 2004 (הישיבה ה־2,187)

1. הערה כללית זו באה במקומה של הערה כללית מס' 3 והיא משקפת ומפתחת את עקרונותיה. ההוראות הכלליות נגד אפליה מסעיף 2 א' זכו להתייחסות בהערה כללית מס' 18 ובהערה כללית מס' 28, ויש לקרוא את ההערה הכללית הנוכחית ביחד עם הערות אלה.
2. אמנם, בסעיף 2 מנוסחות חובותיהן של המדינות שהן צד לאמנה כלפי אנשים, באשר הם הבעלים של הזכויות המוכרות באמנה, אך לכל מדינה שהיא צד לאמנה יש עניין משפטי שכל יתר המדינות שהן צד לאמנה ימלאו את חובותיהן. הדבר נובע מכך ש"הכללים הנוגעים לזכויות היסוד של בן האנוש" הם חובות כלפי כולי עלמא (erga omnes) ומכך שישנה התחייבות לפי מגילת האומות המאוחדות לתמוך בכיבודן ובשמירתן האוניברסאליים של זכויותיו וחירויותיו של האדם, כפי שעולה מהפסקה הרביעית במבוא לאמנה. יתר על כן, המימד החוזי של האמנה כרוך בכך שכל מדינה שהיא צד לה תהיה מחויבת להתחייבויותיה מתוקף האמנה כלפי כל יתר המדינות שהן צד לה. בהקשר זה,

הוועדה מזכירה למדינות שהן צד לאמנה כי רצוי למסור את ההצהרה שנדונה בסעיף 41. הוועדה אף מזכירה לאותן מדינות שכבר מסרו הצהרה כאמור כי אפשר שתצמח תועלת משימוש בהליך הקבוע בסעיף זה. יחד עם זאת, אף כי למדינות שמסרו הצהרה לפי סעיף 41 יש מנגנון בין-מדינתי רשמי להגשת תלונות לוועדת זכויות האדם, אין פירושו של דבר שהליך זה הוא הדרך היחידה הפתוחה בפני המדינות שהן צד לאמנה להביע עניין במילוי חובותיהן של מדינות אחרות שהן צד לאמנה. נהפוך הוא, אין לראות בהליך שנקבע בסעיף 41 דרך לגרוע מהעניין ההדדי של המדינות שהן צד לאמנה במילוי החובות על-ידי מדינות אחרות אלא דרך להוסיף עליו. בהתאם לכך, הוועדה ממליצה בפני המדינות שהן צד לאמנה על ההשקפה שלפיה כל הפרה של זכויות המוכרות באמנה על-ידי מי מהמדינות שהן צד לאמנה ראויה לתשומת לבן. הפניית תשומת הלב להפרות אפשריות של החובות הקבועות באמנה בידי מדינות אחרות שהן צד לאמנה והקריאה להן לציית לחובות אלה אינן צריכות להיחשב כלל וכלל למעשה שאינן ידידותי אלא לביטוי של האינטרס הלגיטימי של הקהילה.

3. בסעיף 2 מוגדר היקף החובות החוקיות שהמדינות שהן צד לאמנה נטלו על עצמן מתוקף האמנה. על המדינות שהן צד לאמנה מוטלת חובה כללית לכבד את הזכויות שהוכרו בה ולהבטיח אותן לכל היחידים בשטחן ולכל היחידים הכפופים לשיפוטן (ר' פסקה 10 להלן). בהתאם לעיקרון הבא לידי ביטוי בסעיף 26 לאמנת וינה בדבר דיני האמנות, המדינות שהן צד לאמנה נדרשות לתת תוקף לחובותיהן על-פי האמנה בתום לב.

4. חובות האמנה בכלל ובסעיף 2 בפרט מחייבות כל מדינה בכללותה. כל רשויות השלטון (המבצעת, המחוקקת והשופטת) ומוסדות ציבור או ממשל אחרים בכל רמה שהיא – לאומית, מחוזית או מקומית – שותפים לאחריות המוטלת על מדינה שהיא צד לאמנה. הרשות המבצעת, המייצגת בדרך כלל את המדינה בזירה הבינלאומית, לרבות מול הוועדה, אינה רשאית להיתלות בכך שפעולה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות האמנה בוצעה בידי זרוע שלטונית אחרת כדי לנסות לפטור את המדינה מאחריותה לפעולה זו ומחוסר התאימות הנובע ממנה. תובנה זו עולה ישירות מהעיקרון הגלום בסעיף 27 לאמנת וינה בדבר דיני האמנות, ולפיו מדינה שהיא צד לאמנה "אינה רשאית להיתלות בהוראות דיניה הפנימיים כהצדקה לכך שלא נשמעה לאמנה". אף כי סעיף 2 ב' מתיר למדינות שהן צד לאמנה לתת תוקף לזכויות הקבועות באמנה בהתייחס להליכי חוקתן, העיקרון האמור מונע מהמדינות שהן צד לאמנה להיתלות בהוראות החוקה שלהן או בהיבטים אחרים של הדין המקומי כדי להצדיק אי-ציית להוראות הקבועות באמנה או הימנעות ממתן תוקף

להוראות אלה. הוועדה מזכירה בהקשר זה למדינות בעלות מבנה פדראלי שהן צד לאמנה את התנאים הקבועים בסעיף 50, ולפיהם הוראות האמנה "יחולו על כל חלקיהן של מדינות פדראליות ללא כל הגבלות או חריגות".

5. החובה הקבועה בסעיף 2 א' לכבד ולהבטיח את הזכויות שהוכרו באמנה נכנסת לתוקף באופן מידי עבור כל המדינות שהן צד לאמנה. סעיף 2 ב' מספק את המסגרת הכוללת לקידום הזכויות המפורטות באמנה ולהגנה עליהן. מסיבה זו הצביעה הוועדה בעבר, בהערה כללית מס' 24, על כך שהסתייגויות לגבי סעיף 2 לא יעלו בקנה אחד עם האמנה כאשר הן נבחנות לאור יעדיה ומטרותיה.

6. החובה החוקית המוטלת מכוח סעיף 2 א' היא מטבעה חובה נגטיבית ופוזיטיבית כאחד. המדינות שהן צד לאמנה חייבות להימנע מהפרת הזכויות המוכרות באמנה, וכל הגבלה על כל אחת מזכויות אלה חייבת להיות מותרת מכוח ההוראות הרלוונטיות של האמנה. כאשר מוטלות הגבלות כאלה, המדינות חייבות להוכיח את הצורך בהן ולא לנקוט אלא צעדים מידתיים למימושן של מטרות לגיטימיות כדי להבטיח הגנה רציפה ויעילה על הזכויות המוכרות באמנה. אסור בשום מקרה שאמצעי ההגבלה יוטלו או ייושמו באופן שיפגום במהותה של הזכות המוכרת באמנה.

7. בסעיף 2 נדרשות המדינות שהן צד לאמנה לאמץ אמצעים תחיקתיים, משפטיים, מנהליים וחינוכיים וצעדים הולמים אחרים כדי למלא את חובותיהן החוקיות. הוועדה סבורה שחשוב להעלות את רמת המודעות לאמנה לא רק בקרב עובדי ציבור וסוכני המדינה אלא גם בקרב כלל האוכלוסייה.

8. החובות שבסעיף 2 א' מחייבות את המדינות [שהן צד לאמנה], ומכאן שאין להן השפעה אופקית ישירה כעניין של המשפט הבינלאומי. לא ניתן לראות באמנה תחליף לדין הפלילי או למשפט האזרחי המקומיים. עם זאת, החובות הפוזיטיביות של המדינות שהן צד לאמנה להבטיח את הזכויות המוכרות בה יקוימו במלואן רק אם המדינה תגן על יחידים לא רק מפני הפרת הזכויות המוכרות באמנה בידי סוכניה אלא גם מפני מעשים המבוצעים בידי אנשים פרטיים או ישויות פרטיות אשר יפגמו בהנאה מהזכויות המוכרות באמנה, ככל שזכויות אלה יכולות לחול בין אנשים פרטיים וישויות פרטיות. ייתכנו נסיבות שבהן הימנעות מהבטחת הזכויות המוכרות באמנה כנדרש בסעיף 2 תביא לידי הפרתן בידי מדינות שהן צד לאמנה שכן אלה מתירות לאנשים פרטיים או לישויות פרטיות לגרום נזק כאמור או אינן נוקטות אמצעים נאותים או מפגינות חריצות כנה כדי למנוע אותו, להעניש בגינו, לחקור את המעשים שגרמו לו או לתקן את העוול שנגרם. על המדינות לזכור את יחסי הגומלין שבין החובות הפוזיטיביות המוטלות מתוקף סעיף 2 לבין הצורך להעמיד

תרופה יעילה במקרה של הפרה לפי סעיף 2 ג'. האמנה עצמה חוזה בכמה מסעיפיה תחומים מסוימים שבהם יש למדינות שהן צד לאמנה זכויות פוזיטיביות לטפל בפעולות של אנשים פרטיים או ישויות פרטיות. למשל, חובה לעגן בחוק את הערובות הנוגעות לצנעת הפרט מסעיף 17. בנוסף, מסעיף 7 משתמע שהמדינות שהן צד לאמנה צריכות לנקוט צעדים פוזיטיביים כדי להבטיח שאנשים פרטיים או ישויות פרטיות לא כופים על אחרים הנתונים למרותם עינויים או יחס או עונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים. בתחומים המשפיעים על היבטים יסודיים של חיי היומיום, כמו עבודה ודירור, יש להגן על יחידים מפני אפליה, כמובנה בסעיף 26.

9. יחידים הם הנהנים מהזכויות המוכרות באמנה. אף כי אין באמנה כל אזכור לזכויות של אישיות משפטיות או של ישויות או קבוצות דומות, אלא בסעיף 1, ניתן ליהנות במסגרת קהילתית מרבות מהזכויות המוכרות בה, כמו החופש של כל אדם לתת ביטוי לדתו או לאמונתו (סעיף 18), חופש ההתאגדות (סעיף 22) וזכויותיהם של בני מיעוטים (סעיף 27). אמנם, סמכות הוועדה לקבל לידיה הודעות ולבחון אותן מוגבלת להודעות המוגשות על-ידי יחידים או בשמם (סעיף 1 לפרוטוקול האופציונאלי), אך הדבר לא מונע מיחידים כאמור לטעון כי פעולות או מחדלים הנוגעים לאישיות משפטיות ולישויות דומות עולות לכדי הפרה של זכויותיהם שלהם.

10. בסעיף 2 א' נדרשות המדינות שהן צד לאמנה לכבד ולהבטיח לכל היחידים העשויים להימצא בתחומיהן ולכל היחידים הכפופים לשיפוטן את הזכויות המוכרות באמנה. פירושו של דבר שכל מדינה שהיא צד לאמנה חייבת לכבד ולהבטיח את הזכויות הקבועות בה לכל אדם בתחום סמכותה או בשליטתה האפקטיבית של אותה מדינה, ואפילו אותו אדם אינו נמצא בשטחה של המדינה. כמצוין בהערה כללית מס' 15, שאומצה במושב ה-27 (1986), ההנאה מהזכויות שהוכרו באמנה אינה שמורה רק לאזרחים של מדינות שהן צד לאמנה אלא חייבת להיות נחלתם של כל היחידים – אזרחי כל מדינה שהיא ואף אנשים נטולי אזרחות – כגון מבקשי מקלט, פליטים, מהגרי עבודה ואחרים, העשויים למצוא עצמם בשטח של מדינה שהיא צד לאמנה או נתונים לשיפוטה. עיקרון זה חל גם על אנשים הנמצאים בתחום סמכותם או בשליטתם האפקטיבית של כוחות מדינה שהיא צד לאמנה הפועלים מחוץ לשטחה, יהיו אשר יהיו הנסיבות שבהן נרכשה הסמכות או השליטה האפקטיבית האמורות, למשל כוח לאומי שמדינה שהיא צד לאמנה שיגרה להשתתף במבצע בינלאומי לשמירה על השלום או לאכיפתו.

11. כפי שמשמע מהערה כללית מס' 29,<sup>1</sup> האמנה חלה גם במצבים של סכסוך מזוין שכללי המשפט ההומניטארי הבינלאומי חלים בהם. אמנם, ייתכן שלצורך פירושן של חלק מהזכויות המוכרות באמנה, כללים ספציפיים יותר של המשפט ההומניטארי הבינלאומי יהיו רלוונטיים במיוחד, אך שני תחומי המשפט הללו אינם מוציאים אלא משלימים זה את זה.

12. יתר על כן, מהחובה בסעיף 2 הדורשת מכל מדינה שהיא צד לאמנה לכבד ולהבטיח לכל היחידים בתחומה ולכל היחידים הכפופים לשיפוטה את הזכויות המוכרות באמנה נובעת החובה שלא להסגיר, להגלות, לגרש או להרחיק בדרך אחרת אדם משטח מדינה שהיא צד לאמנה כאשר יש יסוד מוצק להאמין כי הדבר יעמידו בסכנה של ממש לנזק חסר תקנה, כמו זה שנדון בסעיפים 6 ו-7 לאמנה, בין בתוך הארץ שאליה אמורה להתבצע ההרחקה ובין בכל ארץ אחרת שיייתכן שהאדם יועבר אליה לאחר מכן. יש להביא לתשומת לבן של הרשויות השיפוטיות והמנהליות הרלוונטיות את הצורך להבטיח ציות לחובות הקבועות באמנה בעניינים כאלה.

13. בסעיף 2 ב' נדרשות המדינות שהן צד לאמנה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתת תוקף במשטר המקומי לזכויות המוכרות באמנה. מכאן שעם אשרור האמנה נדרשות המדינות שהן צד לאמנה להכניס בחוקיהן ובדפוסי הפעולה המקומיים שלהן את התיקונים הנחוצים כדי להבטיח כי אלה יעלו בקנה אחד עם האמנה, אלא אם כן אם הזכויות המוכרות בה זוכות ממילא להגנה בחוקיהן או בדפוסי הפעולה המקומיים שלהן. במקומות שבהם אין תאימות בין הדין המקומי לבין האמנה, סעיף 2 דורש שהחוק או דפוס הפעולה המקומי ישונו כך שאלה יעמדו בסטנדרטים שמכתיבות הערובות המהותיות שבאמנה. סעיף 2 מאפשר לכל מדינה שהיא צד לאמנה לממש זאת בהתאם למבנה החוקתי המקומי שלה, ובהתאם לכך אינו דורש שהאמנה תחול במישרין בבתי המשפט באמצעות שילובה בדין המקומי. עם זאת, הוועדה סבורה כי הערובות הקבועות באמנה עשויות לזכות להגנה טובה יותר במדינות שבהן היא הפכה לחלק מהמשטר המשפטי המקומי, בין באופן אוטומטי ובין באמצעות שילוב ספציפי. הוועדה מזמינה את המדינות שבהן האמנה אינה חלק מהמשטר המשפטי המקומי אף כי הן צד לאמנה לשקול לשלב אותה כך שתהפוך לחלק מהדין המקומי כדי לאפשר מימוש מלא של הזכויות המוכרות בה כנדרש בסעיף 2.

<sup>1</sup> הערה כללית מס' 29 על מצבי חירום, אומצה ב-24 ביולי 2001, נדפסה בתוך הדו"ח השנתי 2001, A/56/40, נספח VI, פסקה 3.

14. הדרישה המופיעה בסעיף 2 ב' לנקוט את הצעדים הדרושים כדי לתת תוקף לזכויות המוכרות באמנה אינה מוגבלת ותוקפה מידי. לא ניתן להתלות בשיקולים פוליטיים, חברתיים, תרבותיים או כלכליים בתוך המדינה כדי להצדיק אי-היענות לדרישה זו.

15. בסעיף 2 ג' נדרשות המדינות שהן צד לאמנה להבטיח, בנוסף להגנה אפקטיבית על הזכויות המוכרות באמנה, גם שליחידים יהיו תרופות נגישות ויעילות לתבוע זכויות אלה. תרופות אלה יש להתאים כהלכה באופן שיביא בחשבון את פגיעותן המיוחדת של קבוצות מסוימות של בני אדם, ובייחוד ילדים. הוועדה מייחסת חשיבות לכך שהמדינות שהן צד לאמנה יכוננו מנגנונים שיפוטיים ומנהליים הולמים לטיפול בטענות על הפרת זכויות על-פי הדין המקומי. הוועדה מציינת כי מערכת המשפט יכולה להבטיח ביעילות את ההגנה מהזכויות המוכרות באמנה בדרכים רבות ומגוונות, לרבות החלה ישירה של האמנה, החלה של הוראות חוק דומות, חוקתיות או אחרות או פירוש חוקי המדינה לאור האמנה בעת החלתם. יש צורך מיוחד להפעיל מנגנונים מנהליים כדי לתת תוקף לחובה הכללית לחקור במהירות, ביסודיות וביעילות תלונות על הפרות באמצעות גופים עצמאיים ונטולי פניות. מוסדות זכויות האדם הלאומיים יכולים לתרום להגשמתה של מטרה זו לאחר שהוענקו להם סמכויות מתאימות. הימנעותה של מדינה שהיא צד לאמנה מחקירת תלונות על הפרות, יש בה כשהיא לעצמה כדי לפתוח פתח להפרה נפרדת של האמנה. הפסקתה של הפרה מתמשכת היא מרכיב מהותי בזכות לתרופה יעילה.

16. בסעיף 2 ג' נדרשות המדינות שהן צד לאמנה לפצות יחידים שזכויותיהם המוכרות באמנה הופרו. ללא פיצוי יחידים שזכויותיהם המוכרות באמנה הופרו לא ניתן למלא את החובה להעמיד תרופה יעילה, שהיא חובה מרכזית בסעיף 2 ג' ותנאי ליעילותו. בנוסף לדרישה המפורשת למתן פיצויים בסעיף 9 ה' ובסעיף 14 ו', הוועדה סבורה כי האמנה מחייבת באופן כללי לספק פיצוי הולם. הוועדה מציינת כי כאשר הדבר הולם, על הפיצוי לכלול את השבת המצב לקדמותו, שיקום ואמצעים לריצוי הצד הנפגע כגון התנצלויות פומביות, הנצחה ציבורית, הבטחת אי-הישנות ושינויים בחוקים ובדפוסי הפעולה הרלוונטיים, כמו גם הבאה לדין של מפרי זכויות האדם.

17. ככלל, מטרת האמנה יתרוקנו מתוכנן ללא החובה לנקוט צעדי מנע נגד הישנות הפרה של האמנה, שהיא חובה מהותית בסעיף 2. בהתאם לכך, הוועדה נוהגת לעתים מזומנות, במקרים המופגים אליה מכוח הפרוטוקול האופציונאלי, לכלול בעמדותיה את הצורך לנקוט צעדים החורגים מהתרופה שתועמד לקרבן ספציפי, במטרה למנוע הישנות

של סוג ההפרה שבה מדובר. ייתכן שצעדים כאמור יחייבו לתקן את החוקים או את דפוסי הפעולה של מדינה שהיא צד לאמנה.

18. במקומות שבהם החקירות שנזכרו בפסקה 15 העלו כי הופרו זכויות המוכרות באמנה, חובה על המדינות שהן צד לאמנה להבטיח כי האחראים לכך יובאו לדין. כפי שצוין לגבי הימנעות מחקירה, גם הימנעות מהבאתם לדין של מבצעי הפרות כאמור, יש בה כשהיא לעצמה כדי לפתוח פתח להפרה נפרדת של האמנה. חובות אלה מתעוררות בעיקר בנוגע לאותן הפרות המוכרות כפליליות, בין שעל-פי החוק המקומי ובין שעל-פי המשפט הבינלאומי, למשל עינויים ויחס אכזרי, בלתי אנושי ומשפיל אחר (סעיף 7), הרג בהליך מקוצר ושרירותי (סעיף 6) והעלמה בכפייה (סעיפים 7 ו-9 ולעתים מזומנות גם סעיף 6). ואמנם, בעיית החסינות מפני העמדה לדין על הפרות אלה, שהיא עניין לדאגה מתמשכת בוועדה, עלולה בהחלט להיות מרכיב מרכזי התורם להישנות ההפרות. כאשר הפרות אלה של האמנה מבוצעות כחלק מהתקפה נרחבת או שיטתית על האוכלוסייה האזרחית, הן בגדר פשעים נגד האנושות (ר' סעיף 7 לאמנת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי).

בהתאם לכך, במקומות שבהם בעלי תפקידים רשמיים או סוכני המדינה הפרו את הזכויות המוכרות באמנה הנזכרות בפסקה זו, אסור למדינות הנוגעות בדבר להסיר ממבצעי ההפרות את האחריות האישית, כפי שאירע במקרים מסוימים של חנינה (ר' הערה כללית מס' 20 (44)) וחסינות משפטית ושיפוי מראש. לא זו אף זו, שום מעמד רשמי אינו מצדיק מתן חסינות מפני אחריות משפטית לאנשים שייתכן שיואשמו באחריות להפרות כאמור. יש להסיר גם חסמים אחרים בפני כינונה של אחריות משפטית, למשל הגנת הציות לפקודה או תקופות קצרות באופן בלתי סביר של התיישנות במקרים שבהם ניתן להחיל התיישנות. כמו כן, על המדינות שהן צד לאמנה לסייע זו לזו להביא לדין חשודים בביצוע מעשים המפרים את האמנה, שהנם בני ענישה על-פי החוק המקומי או המשפט הבינלאומי.

19. בנוסף, הוועדה סבורה כי אפשר שבנסיבות מסוימות הזכות לתרופה יעילה תחייב מדינות שהן צד לאמנה לספק וליישם צעדים ארעיים או צעדי ביניים שימנעו הפרות מתמשכות ולפעול כדי להביא על תיקונו מוקדם ככל שניתן כל נזק שאפשר שהפרות כאמור הסבו.

20. אפילו במקומות שבהם ניתנו למערכות משפט של מדינות שהן צד לאמנה האמצעים ההולמים לתרופה, עדיין מתבצעות הפרות של זכויות המוכרות באמנה. סביר להניח שהדבר נובע מכך שבפועל התרופות אינן מתפקדות ביעילות. בהתאם לכך, המדינות

שהן צד לאמנה נדרשות לספק בדוחותיהן התקופתיים מידע על החסמים הפוגעים ביעילותן של התרופות הקיימות.

---