

公民與政治權利國際公約

第十九條及第二十條

——意見自由與表意自由之保障與限制

廖福特^{*}

大 綱

壹、前言

貳、意見自由與表意自由之權利內涵

一、意見自由

二、尋求訊息及思想

三、傳遞訊息及思想

四、不受國界限制

五、不受表達形式及媒體種類之限制

參、表意自由權之限制

一、限制表意自由之基礎與要件

二、尊重他人的權利或名譽

三、保障國家安全、公共秩序、公共衛生或道德

（一）國家安全

（二）公共秩序

（三）公共衛生

（四）保障道德

四、禁止鼓吹戰爭宣傳或仇恨主張

肆、結語

^{*} 英國牛津大學法學博士；中央研究院法律學研究所副研究員。

壹、前言

不論人們是為了實現自我、追求真理，或者參與政治，意見自由（freedom of opinion）與表意自由（freedom of expression）是任何社會都需要的，這兩項權利是所有自由與民主社會的基石，這兩項自由互相緊密依存，有了表意自由才能提供傳播工具，讓意見能夠交換與發展。表意自由也是透明化及責任原則被落實的必要條件，而這些原則都是提倡與保護人權所必要的。意見自由與表意自由構成完整享有各種廣泛人權的基礎，例如要享有集會與結社自由及行使投票權利，表意自由是不可或缺的。¹

《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）第 19 條與第 20 條乃是有關意見自由與表意自由之規定。

其中《公民與政治權利國際公約》第 19 條規定如下：

1. 人人有權持有主張，不受干涉。
2. 人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳遞各種訊息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。
3. 本條第 2 款所規定的權利的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制，但這些限制只應由法律規定並為下列條件所必需：
 - （1）尊重他人的權利或名譽；
 - （2）保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

另外比較特別的是，《公民與政治權利國際公約》第 20 條明文規定：

1. 任何鼓吹戰爭的宣傳，應以法律加以禁止。

¹ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, paras. 2-4.

2. 任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律加以禁止。

由此可見《公民與政治權利國際公約》所保障之表意自由權包括持有主張之自由、尋求接收及傳遞各種訊息及思想之自由、以及各種方式表達意見之自由。而其限制理由則包括尊重他人的權利、尊重他人的名譽、保障國家安全、公共秩序、公共衛生、公眾道德。而因為《公民與政治權利國際公約》第 20 條之規定，鼓吹戰爭的宣傳及鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張都是明文禁止的。以下則分別分析表意自由權之權利內涵及其限制範圍。

貳、意見自由與表意自由之權利內涵

一、意見自由

從內在的自由觀之，雖然有權持有意見（opinion）之規定與第 18 條的思想、良心自由有所重疊，然而「主張」則亦包含不似思想抑或良心此等具有完整性之意見在內。因此諸如「洗腦」（brainwashing）、「心靈控制」（mind control）或者「強制教化」（re-education）等乃違反本條之規定。

人權事務委員會（Human Rights Committee）認為，考慮到第 19 條第 1 款的特別用語及意見與思想之間的關係，若對第 1 款進行保留，與《公民與政治權利國際公約》的宗旨與目的不相容。²

第 19 條第 1 款要求對持有意見不受干預之權利，給予保障。《公民與政治權利國際公約》對此權利不允許任何例外或限制。意見自由擴及不論何人、何時、及不論任何理由都有自由改變意見的權利。沒有人應該因其實質發表的、被理解的、假設推定的言論，而使其受《公民與政治權利國際公約》所保障的權利遭到損害。所有形式的意見都是受到保障的，包括政治、科學、歷史、道德或宗教性質的。將持有某一意見的行為入罪，與第 1 款是不相容的。因

² CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 5.

其持有之意見，而對某人行騷擾、威嚇、汙名化之舉，包括逮捕、拘禁、審判或者入監，構成對第 19 條第 1 款的危害。約束持有意見或要求不得持有任何意見的任何行為都是被禁止的。表達意見之自由必然也包括了不表達意見之自由。³

二、尋求訊息及思想

第 19 條第 2 款的特徵在於，它不僅保障「傳遞」訊息和思想的自由，亦保障「尋求、接受」訊息和思想的自由。保障表現活動的意義在於使訊息和思想得以自由流通，其必須排除可能妨礙其自由流通的各種干涉力量。因此不但要保障訊息和思想的傳遞，更要保障接受訊息和思想的自由，以及能接近並獲得訊息和思想的自由。

而接受與尋求訊息和思想的權利，通常又可稱之為「知的權利」。其包含了對公部門所據有之資訊，有獲取之權利。這些資訊包括公部門所據有之記錄、不論資訊是以何種形式儲存、該記錄的來源與記錄日期。要讓獲取資訊的權利確實產生效力，締約國必須積極地將與公共利益有關的政府資訊提供給公共領域。締約國應該要盡一切努力確保簡單、快速、有效且實際的管道來取得資訊。締約國應該啟動必須的程序，讓所有人有取得資訊的管道，例如資訊自由之立法。⁴

在 Communication No.633/1995 (*Gauthier v. Canada*)⁵一案，聲請人 Robert W. Gauthier 為加拿大國家首都報 (National Capital News) 的發行人，他向國會新聞記者團⁶申請成為其會員。然其只偶而被核准臨時通行證，並僅享有部分會員權利。他持續向該組織申請希望能和其他記者或發行人享有相同之地位，卻遭到拒絕。他認為遭到拒絕公平予以對待使其有接近國會進入採訪的自由，乃違反公約第 19 條規定。

人權事務委員會認為，即便該負責審核進入國會資格的國會新

³ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, paras. 9-10.

⁴ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, paras. 18-19.

⁵ Communication No. 633/1995 *Gauthier v. Canada* 05/05/99. CCPR/C/65/D/633/1995.

⁶ 其為負責審核進入國會資格的私人組織。

聞記者團為私人性質的組織，然其乃由國家所授權行使其職權。該國法院不能僅因為該團體審核記者通行證之事務為其團體內部規定此一理由，便拒絕將其列為司法審查之對象，而使聲請人無其他救濟管道。並且，即使該國辯稱通行證審核制度是為了維護國會中人員的安全與國會的尊嚴所採行的必要措施，然於審核該資格時，應該採取明確、公平與合理的原則，況且由私人團體來進行此種審核恐有流於武斷專擅之虞。再者，此審核制度並未顯示出其乃具有第 19 條第 3 款中所言之必要性。據此，本案中之該當事國已侵害到聲請人於公約第 19 條第 2 款之表意自由權⁷。

三、傳遞訊息及思想

第 19 條第 2 款保障「各種訊息和思想」的表意自由，包含所有可能用作傳遞形式的主觀意見或思想、價值中立的新聞或訊息、藝術、批判性政治見解等等。

首先，其與積極傳遞訊息有關，在 *Communication No. 780/1997 (Laptsevich v. Belarus)*⁸ 一案中，聲請人 Vladimir Petrovich Laptsevich 為白俄羅斯公民，該聲請人於 Mogilev 市中心分發宣佈白俄羅斯人民共和國建立一週年的傳單。於分發傳單時，該聲請人遭到該市政府官員沒收傳單，並於其後以該員所散發之傳單上並未註明出版品所需相關資料，違反行政處罰法（Administrative Offences Code）第 172 條第 3 項與出版法（the Press Act）之規定，判罰 390,000 盧布罰金。他聲稱該行政處罰條款不應適用於此一個案，因此對其所採取的罰則並不合法⁹。此外，對於該當事國認為其傳單內容的陳述乃不符合事實之指控，他亦予以反駁，並認為此乃由於其為反對黨白俄羅斯社會民主黨之一員之故¹⁰，據此，該聲請人主張其表意自由與意見自由受到侵害。

人權事務委員會認為，在民主社會中，表意自由乃最為重要之

⁷ *Ibid.*, para. 13.5-14.

⁸ *Communication No. 780/1997 Laptsevich v. Belarus*. 13/04/2000. CCPR/C/68/D/780/1997.

⁹ *Ibid.*, para. 4.

¹⁰ *Ibid.*, para. 6.1-6.2.

人權，任何對此權利所採取的限制皆必須有嚴格的法律基準方得為之。人權事務委員會認為，即便援引懲處本案聲請人之條款符合國內法之規定，白俄羅斯政府亦必須證明該規定之必要性乃符合公約第 19 條第 3 款所言之正當目的¹¹。此外，人權事務委員會認為本案的重點在於，基於出版法之規定而課予本案聲請人之懲處是否可視為為了維護公共秩序或者為了尊重他人之權利或名譽所必要。就此觀之，該出版法之規定與該當執法人員所採取的措施並不符合公約第 19 條之規定。再者，該當事國並未解釋其出版規定為何合乎第 19 條第 3 款所言之必要立法目的，並且為何違反這些出版規定就必須課予罰金並且將其所持有的傳單沒收。基於以上所述，人權事務委員會不認為該國所採行的措施具備為維護公共秩序與保護他人權利之必要性¹²。據此人權事務委員會認為本案確實違反公約第 19 條規定。

其次，此部分亦包括消極地不傳遞訊息及思想。在 *Communication No.878/1999 (Kang v. Korea)*¹³ 一案，聲請人 Yong-Joo Kang 和其友人於 80 年代從事反對韓國軍事政權的活動。1984 年時聲請人散佈小冊子批評該軍事政權運用維安機制對其進行騷擾。於當時，聲請人亦曾未經許可前往北韓訪問。之後於 1985 年，其亦曾散佈包含為數眾多的政治、歷史、經濟與社會議題在內的反對性出版品¹⁴。其後聲請人以違反國家安全法之罪名遭到逮捕並判刑，直至 1999 年方因特赦而獲釋放。然而聲請人指出，對其所採行的特赦乃有條件的特赦，因此只要政治環境改變，他便有再度遭到拘禁之虞。對照曾於 1980 年代發動軍事政變的總統所得到的無條件特赦，乃不公平之差別待遇¹⁵。聲請人曾被該國政府建議，若其接受「宣誓遵守法律規定」(law-abidance oath system)，則將使其與其他受到特赦者享有同樣之待遇，然遭到聲請人之拒絕。聲請人援引公約人權事務委員會對韓國政府報告書所作之結論觀察 (Concluding

¹¹ *Ibid.*, para. 8.2-8.3.

¹² *Ibid.*, para. 8.4-8.5.

¹³ *Communication No.878/1999 Kang v. Korea* 23/07/2003. CCPR/C/78/D/878/1999.

¹⁴ *Ibid.*, para. 2.1.

¹⁵ *Ibid.*, para. 5.2.

Observation)，大意如下：「要求宣示是被應用在一種差別的對待上，特別是對被依照國家安全法定罪的人們而言。而在其實行中，它要求人們必須發誓遵守法律，然而此乃與公約不合致之舉措。¹⁶」

關於聲請人所主張前述「宣誓遵守法律規定」制度乃違反公約第 19 條規定，人權事務委員會表示，該制度乃是用提供使囚犯能獲得較優惠之待遇以及增進有條件獲釋的可能性等誘因，誘使囚犯能改變其政治主張或信仰¹⁷。人權事務委員會考慮到，該當事國無法證明此種制度之必要性乃合乎第 19 條所列舉之限制目的，並認為該制度乃限制表意自由之不當措施，因而認定該國違反公約第 19 條之規定¹⁸。

而人權事務委員會另外認為傳遞訊息不包括一定可以利用某一種場地之權利，例如在 *Communication No. 953/2000 (Ernst Zündel v. Canada)*，¹⁹一案，當事人相信德國在二次大戰對猶太人之屠殺行為不是事實，因此其於網站中宣揚此理念，他後來被加拿大人權委員會起訴，後來其又向國會預定一記者室預備舉行記者會說明此事，國會本已同意其預借場地，但是後來取消之。

人權事務委員會認為，當事人所主張的是其利用國會場地舉行記者會之權利，於是人權事務委員會認為此項主張不符合第 19 條第 2 款之規範，因為第 19 條第 2 款所保障之傳遞訊息之權利並不包括使用國會記者室之權利，同時人權事務委員會認為當事人可以在國會以外之空地舉行記者會，因此決定不受理本案。²⁰

四、不受國界限制

由於本項提及「不論國界」的文句，因此本條保障的範圍亦及於跨越國境的表現活動。如同網際網路所展現的一般，在今日資訊傳遞快速發達的世界上，無國界（borderless）之狀態相當顯著，因

¹⁶ *Ibid.*, para. 5.3; CCPR/C/79/Add.114, 1 November 1999, para 15.

¹⁷ CCPR/C/79/Add.122, at para 2.

¹⁸ *Ibid.*, para. 7.2.

¹⁹ Communication No. 953/2000 Ernst Zündel v. Canada 29/07/2003. CCPR/C/78/D/953/2000.

²⁰ *Ibid.*, para. 8.5.

此，若仍將訊息流通的自由僅侷限於國內，不但難以符合現代潮流所需，並且亦將損害到訊息的自由流通本身所蘊含之意義。在此意義下，跨國採訪的自由亦受到本條文之保障。

人權事務委員會強調，締約國應顧及資訊與通訊科技的發展程度，如網路及電信等以電子通訊傳播系統為基礎的技術，已經大幅改變了世界的通訊方式。如今已經有了全球性的網絡以交換想法及意見，並不必然得仰賴傳統大眾媒體來做媒介。締約國應該採取所需步驟，以培養這些新媒體的獨立性，以確保每個人可使用這些新媒體。²¹

五、不受表達形式及媒體種類之限制

第 19 條第 2 款保障了所有形式之言論及所有散佈言論之方法。除了透過言語及文字（口頭發言、書信、電信、報紙）所為的表達方式之外，使用音響、視覺、電子以及其他所有形式的表達手段皆為本條項所保障之範圍。²²因此，過去被排除在表意自由保護範圍內的事實報導，在此亦成為保護對象之一。同樣地，商業廣告亦是如此。另外，色情書刊也可能屬於「各種訊息和思想」之一種，所以亦可能為此項的保護對象。在制定本條文的過程中，曾經考慮過要將「匿名」的表現方式加以排除，然而最後並未納入，因此匿名的表現活動亦受到條文的保障。再者，本條文不論表現活動的型態或方法皆予以保障。因此，諸如燒毀國旗等的「象徵性表現」亦在本條所保障的表現活動範疇之內。

自由、不被監視、不被干預的媒體或其他媒介，對任何社會來說都是必要的，以確保意見與表達自由及對《公民與政治權利國際公約》其他權利之享有，新聞自由是民主社會的基石之一。《公民與政治權利國際公約》包含了媒體可以獲得以使其能夠發揮功能為基礎之訊息的權利。公民、候選人、民意代表之間，對於公眾與政治議題的資訊與想法能自由地通訊，是非常必要的。這也表示自由的新聞媒體或其他媒體應該要能夠評論公共議題，而不被監視或約

²¹ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 15.

²² CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 12.

束，並傳達大眾意見。公眾亦有相對應的權利，來透過媒體獲得訊息。²³

締約國應該提供特別照顧少數族群與少數語言的族群能夠廣泛程度地獲得資訊與想法，以鼓勵獨立或多元化的媒體。同時締約國應顧及資訊與通訊科技的發展程度，如網路及電信等以電子通訊傳播系統為基礎的技術。締約國應該採取所需步驟，以培養這些新媒體的獨立性，以確保每個人可使用這些新媒體。締約國應該確保公共傳播服務以獨立的狀態運作。²⁴

而就具體案件而言，除了上述以散發小冊子為表達方式之外，人權事務委員會曾經審理過高舉旗幟是否為表達方式之案件。在 *Communication No.412/1990 (Kivenmaa v. Finland)* ²⁵ 一案，1987 年外國元首訪問芬蘭時，聲請人 Auli Kivenmaa 女士與其所屬社團的成員約 25 人，在總統府對面混雜於群眾之中散發傳單，並且高舉對此外國元首之人權紀錄有所不滿的旗幟。當下警察立刻上前扯下該旗幟，並詢問誰是負責人。事後則將聲請人以其社團之「公眾集會」未向警察機關提出申請，違反公眾集會法（Act on Public Meetings）規定之罪名起訴²⁶。

該聲請人認為其並無組織任何公眾集會，該行為純粹只是為了針對該名外國元首曾有違反人權之紀錄所為之示威活動，因此該行為應屬於表意自由權之行使。然而法院仍然裁定其違反公眾集會法並課予罰金 438 馬克²⁷。

人權事務委員會認為，個人有表達其政治主張之權利，此權利包括其發表對人權問題的主張在內，這些主張皆屬於本公約第 19 條中所承認的表意自由權範疇。在本案中，聲請人以高舉旗幟的方式來行使其表意自由，對此，我們認為在某些情況之下，第 19 條當然認可得以法律來限制表意自由。然而，在本案中，當事國既未提出

²³ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, paras. 13.

²⁴ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 16.

²⁵ Communication No. 412/1990 Kivenmaa v. Finland 10/06/94. CCPR/C/50/D/412/1990.

²⁶ *Ibid.*, para. 2.1.

²⁷ *Ibid.*, para. 2.3-2.4.

何種法律允許對此等表意自由作出限制，亦無法證實適用 Kivenmaa 女士之該限制乃符合第 19 條第 3 款(a)(b)所規定之為了保障他人的權利或國家安全等之必要²⁸。據此，依據公約第 2 條之規定，該當事國有義務對 Kivenmaa 女士作出適當補償，並且有必要依照相同標準來對待未來有可能發生之類似情形。

人權事務委員會亦審理過表達方式是否包括使用不同語言廣告在內。其為 *Communication Nos.359/1989 and 385/1989 (Ballantyne and etc. v. Canada)* ²⁹ 及 *Communication No.455/1991 (Singer v. Canada)* ³⁰ 兩個案件，前案聲請人為 John Ballantyne、Elizabeth Davison 與 Gordon McIntyre 3 人，後案之申請人為 Allen Singer，他們皆居住在加拿大魁北克省，以英語圈顧客為對象從事營業行為，並以英語作為母語。但是魁北克省的法律禁止戶外廣告、公司名稱等使用英文。

對此申訴，人權事務委員會認為商業性表達及廣告和新聞資訊或美術作品一樣，亦屬表意自由之保護範圍，而且不應受到更大程度之限制³¹。而且人權事務委員會並不認為用法語以外以語言做室外商業廣告會損害公共秩序，以禁止用英語為商業廣告之方式來保護法語族群易受傷害的地位並非必要的。因此人權事務委員會認為該法律之規定違反公約第 19 條第 2 款³²。人權事務委員會認為，該公約締約國雖然可以訂定 1 個或 1 個以上的公用語言，然而於公共領域之外亦不得妨礙個人有選擇其表達自我的語言之權利。

²⁸ *Ibid.*, para. 9.3.

²⁹ *Communication No.359/1989 Ballantyne and etc. v. Canada* 05/05/93, CCPR/C/47/D/359/1989, and *Communication No. 385/1989 Ballantyne and etc. v. Canada* 05/05/93, CCPR/C/47/D/385/1989.

³⁰ *Communication No. 445/1991 Singer v. Canada* 15/08/94. CCPR/C/51/D/455/1991.

³¹ *Ibid.*, para. 11.3.

³² *Ibid.*, para. 11.4.

參、表意自由權之限制

一、限制表意自由之基礎與要件

人權事務委員會認為，《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 款「明示的強調表意自由權之行使帶有其特殊的義務與責任，基於此理由而允許對這項權利某些可能涉及其他人或整體社區之利益之限制。無論如何當國家加諸某些限制於表意自由權時，這些限制不可以危害到該權利本身³³。」

人權事務委員會也認為，第 19 條第 3 款永遠不能被當作緘默多元政黨民主體制、民主原則及人權之倡議的藉口。在任何情況下，因行使其意見與表意自由而對個人產生攻擊，包括任意逮捕、酷刑、對生命產生威脅甚至殺人等攻擊形式，都是不符合第 19 條的。記者常常因其進行之活動而受威脅、恐嚇甚至被攻擊。參與搜集、分析人權狀況資訊，還有公布人權相關報告的人，包括法官與律師，也是如此。上述攻擊都應被即時充分調查，被起訴的加害人、被害人、甚至在殺人案件中被害人的代表人，都應受到適當的保護。³⁴

人權事務委員會亦表示，限制表意自由權必須符合以下三項要件³⁵：

- (1) 必須有法律依據。首先，因為任何對表意自由的限制，都可能對人權造成嚴重的弱化，因而基於傳統的、宗教的及其他習慣法之限制，都不符合此規定。³⁶其次，法律必須具備公開性及明確性，不得賦予執政者過度之裁量權。³⁷第三，此項法律必須符合《公民與政治權利國際公約》之目的、宗旨及其他條文規定，例如禁止歧視及酷刑。第四，締約國對於其國內法是否符合以上規定負有

³³ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 21.

³⁴ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 23.

³⁵ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, paras. 21-25.

³⁶ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 24.

³⁷ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 25.

舉證之責任。

(2) 只能依據《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 款第 (a) 和 (b) 款所規定之目的之一加以限制。以下再詳細論述之。

(3) 這些限制必須對國家締約方為了達到前述目的之「必要」，同時符合「比例原則」，其方法必須適合於實現保護功能，必須是可用來實現預期結果的諸種手段中侵犯性最小的一個，必須與要保護的利益相稱。同時，締約國必須以「特定」、「單獨」的方式精確指出特定表意行為所帶來的威脅及限制的必要性，特別是該表意行為與威脅之間的「直接」與「立即」關係。³⁸

二、尊重他人的權利或名譽

人權事務委員會認為，此處所稱之「權利」，包括《公民與政治權利國際公約》及較廣泛的國際人權法中所保障之人權。而「他人」是指其他獨立個人或社群的成員，也包括宗教或種族社群的成員。³⁹

人權事務委員會舉例說明認為，限制表意自由以保障第 25 條的投票權或第 17 條的私生活權利，可能是正當的。但是此類限制必須謹慎為之，為了保障投票人不受可能含帶威嚇或強迫之言論所擾，限制可能是可允許的，但此類限制不可妨礙政治辯論，包括例如呼籲抵制非強制性之投票。⁴⁰

就個案而言，在 *Communication No.195/1985 (Páez v. Colombia)*⁴¹ 一案，聲請人 William Eduardo Delgado Páez 於哥倫比亞的高中教授宗教以及倫理，他因為主張「解放神學」(liberation theology) 而與上司有所爭執。並據此使其工作受到影響，此外亦受到諸多外界的騷擾與威脅，然而該國政府當局並未對聲請人受到此

³⁸ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 35.

³⁹ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 28.

⁴⁰ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 28.

⁴¹ Communication No.195/1985 Páez v. Colombia. 23/08/90. CCPR/C/39/D/195/1985.

等迫害做出任何對應措施。其後聲請人以政治難民的身分得到法國當局的保護。對此案件，人權事務委員會認為，聲請人有表明宗教信仰的權利與其表達自我主張之權利，雖然教會當局對聲請人做職務變更決定，並不構成侵害其表意自由權。⁴²

同樣地在 *Communication No. 736/1997 (Ross v. Canada)*⁴³ 一案，聲請人為教師，其利用課餘時間撰寫書籍並接受電視訪問，以表達其認為猶太教與基督教衝突之意見，於是被學生家長認為是歧視猶太人，後來學校將其調任為不需教學之職務。

而人權事務委員會認為，學校教師在表達意見時負有特別之責任及義務，因為教師對於學童有影響力，因而必須謹慎。人權事務委員會認為應該考量教師對於猶太教之不友善言論可能引發過去猶太兒童想到「被毒害學校環境」(poisoned school environment) 之經驗。人權事務委員會也認為聲請人只是被調離教學職位，而非被解聘，因此人權事務委員會認為本案無違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條之情形。⁴⁴

在 *Communications Nos. 359/1989 and 385/1989 (Ballantyne and etc. v. Canada)*⁴⁵ 一案，3 位聲請人是居住於魁北克省並以英語為母語之加拿大公民，其主張加拿大聯邦政府和魁北克省的法律禁止他們為廣告目的而使用英語，例如在營業廠所外之商業標誌或公共海報和公司名稱等，因而違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條。

人權事務委員會首先確定商業性表達和廣告和新聞資訊或美術作品一樣，亦屬表意自由之保護範圍，而且不應受到更大程度之限制⁴⁶。本案爭點在於加拿大此種針對室外廣告為限制之法律是否屬於為達成「尊重他人之權利」所「必要」。在本案中主張保護之「他人之權利」是指在本公約第 27 條下說法語人口之權利，也就是他們使

⁴² 然而人權事務委員會認為哥倫比亞政府未善盡確保其安全之職責，並且並未能保障其繼續從事公職之權利。有鑑於此人權事務委員會認為哥倫比亞政府違反公約之規定。

⁴³ *Communication No. 736/1997 Ross v. Canada* 26/10/2000. CCPR/C/70/D/736/1997.

⁴⁴ *Ibid.*, para. 11.7.

⁴⁵ *Communication No. 359/1989 Ballantyne and etc. v. Canada* 05/05/93, CCPR/C/47/D/359/1989, and *Communication No. 385/1989 Ballantyne and etc. v. Canada* 05/05/93, CCPR/C/47/D/385/1989.

⁴⁶ *Ibid.*, para. 11.3.

用自己的語言之權利。然而，人權事務委員會並不認為用法語以外以語言做室外商業廣告會損害公共秩序，以禁止用英語為商業廣告之方式來保護法語族群易受傷害的地位並非必要的，這樣的保護得以其他非排除人民自由選擇語言表達之方式為之，例如法律可要求廣告應以法語和英語 2 種語言做成，國家雖然有權選擇 1 個或以上之官方語言，但是卻不能排除人民在公共領域以外選擇用何種語言表達自己之自由，認定加拿大違反了《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 2 款⁴⁷。

雖然人權事務委員會認為人民在公共領域以外選擇用何種語言表達自己之自由，但是人權事務委員會認為此項自由不包括在法院使用其所選擇語言之自由。在 *Communication No. 219/1986 (Dominique Guesdon v. France)*⁴⁸一案中，當事人是法國人，但是其自認是 Breton 人，其因毀損公物而被起訴，因為其認為當地之路標沒有以法文及 Breton 語雙語標示，乃拆毀一些路標，後來在訴訟過程中，他要求以 Breton 語詰問證人，因為他認為這些證人之母語都是 Breton 語，如此才能達到其完整替自己辯護之成效。但是法國法院拒絕，理由是當事人會法文，可以法文完整呈現其意見。而人權事務委員會則是認為本案中當事人不能在法院使用其所選擇語言之自由，並沒有侵犯其表意自由權，因此沒有受理當事人此部分之訴求。⁴⁹

另外，人權事務委員會也認為如果誹謗罪之審理拖延過久的話，是不符合《公民與政治權利國際公約》第 19 條之規範。在 *Communication No. 909/2000 (Victor Ivan Majuwana KanKanamge v. Sri Lanka)*⁵⁰一案，當事人是記者，其在 1996 年及 1997 年分別被指控 3 項誹謗政府官員之罪名，但是斯里蘭卡高等法院一直沒有審理案件。

人權事務委員會於 2004 年審理此案，其認為這些誹謗訴訟案已

⁴⁷ *Ibid.*, para. 11.4.

⁴⁸ *Communication No. 219/1986 Dominique Guesdon v. France* 23/08/90. CCPR/C/39/D/219/1986.

⁴⁹ *Ibid.*, para. 7.2.

⁵⁰ *Communication No. 909/2000 Victor Ivan Majuwana KanKanamge v. Sri Lanka* 26/08/2004. CCPR/C/81/D/909/2000.

經歷經 7 年以上，雖然當事人曾經嘗試要求法院儘速審理這些案件，但是法院卻沒有審理，人權事務委員會認為這些案件之延宕，使當事人處於不確定之狀態，其已形成寒蟬效應，已傷害當事人之表意自由權，因此斯里蘭卡違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條之規定。⁵¹

三、保障國家安全、公共秩序、公共衛生或道德

（一）國家安全

人權事務委員會認為，於此締約國必須採取非常慎重的保護手段，以確保叛國法、或其他類似的與國家安全相關的法令，例如洩漏國家機密、煽動叛亂的法律，是以符合第 3 款之嚴格規定而制定與施行。例如，引用叛國法來壓制關於正當公共利益的公開資訊或起訴記者、研究者、環保運動者、人權捍衛者、及其他散佈這些資訊的人，是不符合第 3 款。將與商業部門、銀行及科學進展相關之項目列在國家叛亂法中，一般而言也是不適當的。⁵²

在 *Communication No.458/1991 (Mukong v. Cameroon)*⁵³ 一案，聲請人 Albert Womah Mukong 為喀麥隆的新聞工作者，並且長期撰文批評該國的一黨獨大。另外他亦屢次公開地主張引進多黨民主制度，並曾以建立新政黨為工作目標。他所撰寫的部分書籍則因此遭到政府取締並禁止發行⁵⁴。之後於 1988 年因為接受英國記者訪問時批評該國總統與政府，以及於 1990 年參與討論多黨民主制度的集會而遭到逮捕。該聲請人認為此兩次逮捕是該國政府為壓制反對運動所預謀之行動，違反公約第 19 條之規定⁵⁵。

人權事務委員會認為，該國所言「維護國家團結」之論述有所瑕疵，並且沒有必要因此而使本案聲請人遭受逮捕與持續監禁等違反公約第 9 條規定之對待。再者，人權事務委員會並進一步認為，

⁵¹ *Ibid.*, para. 9.4.

⁵² CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 30.

⁵³ *Communication No.458/1991 Mukong v. Cameroon* 12/08/94. CCPR/C/51/D/458/1991.

⁵⁴ *Ibid.*, para. 2.1-2.2.

⁵⁵ *Ibid.*, para. 3.4.

即便為了在艱困的政治環境下來達成維護與鞏固國家團結，亦不得以箝制倡導多黨民主制度、民主主義或人權等方式來企圖達成其目的，該國所採取之措施並不符合所謂的「必要性」。因此，人權事務委員會認定該當事國違反本公約第 19 條之規定。⁵⁶

在 *Communication No. 518/1992 (Sohn v. Korea)*⁵⁷一案中，聲請人 Jong-Kyu Sohn 是 Kumho 公司貿易聯盟的總裁，亦為大公司貿易聯盟團結公會的重要成員。由於 1991 年 2 月 8 日 Daewoo Shipyard 公司發動罷工，而政府卻宣佈將派遣軍隊終止罷工，隔日聲請人便與團結公會成員開會，會後發表了一篇支持罷工與譴責政府以派遣軍隊為威脅之聲明。翌（10）日聲請人和其他約 60 名團結公會成員被逮捕且依勞動爭議處理法（Labour Dispute Adjustment Act）第 13 條第 2 項起訴，此法規係為了避免操作或影響關係人而禁止除雇主、雇員、工會和經前者合法授權之人干涉勞資爭議，最後聲請人則依本法被判刑⁵⁸。

人權事務委員會認為，聲請人參與其他人發表 1 篇聲明，支持 Daewoo Shipyard 公司罷工，以及批評與譴責政府以派遣軍隊威脅停止罷工之行為，應屬於行使第 19 條第 2 款傳達資訊和想法之權利之保障範圍。當事國認為聲請人與他人共同發表聲明是一種變相煽動全國性罷工之行為，而將一般性的勞工運動訴諸國家安全和社會秩序理由，人權事務委員會認為當事國並未說明聲請人行使其表意自由所發表之意見會產生何種性質之嚴重威脅，因此違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 款⁵⁹。

在 *Communication No. 574/1994 (Kim v. Korea)*⁶⁰一案中，聲請人 Keun-Tae Kim 是民主運動國家聯盟之政策計畫委員長和執行委員會主席，和國家聯盟其他成員一起準備批評南韓政府和其盟友及訴求國家再統一之文件，並在 1989 年 1 月 21 日一場開幕會議中宣讀和分發給 4,000 名參與者。後聲請者被法院以違反國家安全法第 7

⁵⁶ *Ibid.*, para. 9.7.

⁵⁷ Communication No. 518/1992 Sohn v. Korea 03/08/95, CCPR/C/54/D/518/1992.

⁵⁸ *Ibid.*, paras. 2.1-2.3.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 10.4.

⁶⁰ Communication No. 574/1994 Kim v. Korea 04/01/99, CCPR/C/64/D/574/1994.

條定罪判刑⁶¹。

聲請人由於在戰爭狀態中宣讀和分發和北韓政策陳述相同之影印品，而被法院認定有支持北韓活動之意圖並圖利北韓定罪。然而，人權事務委員會認為，北韓政策事實上在南韓境內已是廣為人知的，亦不清楚散佈和南韓自己相似觀點之刊物的行為如何能圖利北韓而危害南韓之國家安全，且南韓國內法院未指出演講和文件之內容對聽眾和讀者造成了任何威脅公共安全的額外影響，南韓無法提出限制聲請人行使表意自由是保障國家安全所必要之正當化理由，因此違反第 19 條第 3 款之規定⁶²。

在 *Communication No. 628/1995 (Park v. Korea)*⁶³ 一案中，聲請人 Tae Hoon Park 於 1989 年遭漢城地方法院刑事庭以違反國家安全法第 7 條定罪，原因是因為聲請人 1983 至 1989 年間於美國芝加哥伊利諾大學唸書期間，加入青年韓國人聯盟，此聯盟是由韓國青年組成討論南北韓和平與統一議題的美國組織，法院認定該組織之目標是幫助北韓政府活動之犯罪，因此是一個「利敵組織」。而聲請人則強調雖然青年韓國人聯盟高度批評當時南韓軍事政府和支持軍事政府的美國，但是一切活動均為和平且符合美國法律⁶⁴。

人權事務委員會認為，其了解南韓境內受北韓共產主義威脅的普遍情形，但是人權事務委員會認為，南韓卻沒有特別地證明聲請人行使表意自由之內容會造成何種嚴重性質之威脅，因此這種國家對表意自由權之限制暨判刑不符合《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 款所要求之必要性。

（二）公共秩序

人權事務委員會認為，為了維護公共秩序，在某些狀況下，對在特定公共場所發表言論進行規範，是可允許的。然而因為以言語表達而造成藐視法庭，可以被認為不符保障公共秩序之目的。若要

⁶¹ *Ibid.*, paras. 2.1, 2.2.

⁶² *Ibid.*, paras. 12.2-12.5.

⁶³ *Communication No. 628/1995 Park v. Korea* 03/11/98, CCPR/C/64/D/628/1995.

⁶⁴ *Ibid.*, paras. 2.1- 2.3.

符合第 3 款，構成藐視法庭的程序及應受罰則，應該以確保為了行使法庭權力以維持有秩序的程序方式明示之，同時此程序在任何情況下都不能限制訴訟防禦權的正當行使。⁶⁵

在 *Communication No. 633/1995 (Gauthier v. Canada)*⁶⁶ 一案中，聲請人 Robert W Gauthier 是國家首都新聞的出版商，現在申請加入負責管理使用傳播設施管理議會之私人機構加拿大媒體藝廊之成員，聲請人雖曾拿到暫時性通行，而其重複要求公平使用相同之條件都被拒絕⁶⁷。

人權事務委員會指出本案爭點係在國家對聲請人使用議會傳播設備是否違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條。但由於本案亦涉及《公民與政治權利國際公約》第 25 條參與公共事務之權利⁶⁸，人權事務委員會第 25 號一般性建議中曾闡釋：「為了確保完全享有第 25 條所保護之權利，公民、候選人、被選舉上的代表間關於公共與政治議題之資訊和思想的自由溝通是基本的，這意味一個能不受審查或限制地對公共議題加以評論的傳播和其他媒體之自由，以及傳達公共意見之自由⁶⁹。」與第 19 條聯合觀之，暗示著關於被選舉機構及其成員之活動，公民得有取得資訊和評估資訊及意見的機會，尤其是透過媒體，但為了不干擾或阻礙被選舉機構所承擔之機

⁶⁵ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 31.

⁶⁶ Communication No. 633/1995 Gauthier v. Canada 05/05/99, CCPR/C/65/D/633/1995.

⁶⁷ *Ibid.*, para. 2.1.

⁶⁸ ICCPR, Article 25: “Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”

⁶⁹ General Comment No. 25, para. 25: “In order to ensure the full enjoyment of rights protected by article 25, the free communication of information and ideas about public and political issues between citizens, candidates and elected representatives is essential. This implies a free press and other media able to comment on public issues without censorship or restraint and to inform public opinion. It requires the full enjoyment and respect for the rights guaranteed in articles 19, 21 and 22 of the Covenant, including freedom to engage in political activity individually or through political parties and other organizations, freedom to debate public affairs, to hold peaceful demonstrations and meetings, to criticize and oppose, to publish political material, to campaign for election and to advertise political ideas. “

能，在符合本公約的條件下國家能限制此類使用⁷⁰。

人權事務委員會認為，基於民主程序中資訊取得之重要，國家排除聲請人使用議會傳播設施已構成第 19 條所保障之權利之限制。人權事務委員會認為，保護議會秩序是一種維護社會秩序之合法目標，而一個鑑定機制的確是達成此目標之正當手段，但是人權事務委員會不接受這是可由國家排他決定之事項，其認為應由鑑定機制之特定、公平、合理以及透明化做為判斷標準，然而本案中國家卻允許一個私人機構控制議會傳播設施之使用，這無法保證不會恣意排除議會傳播設施之使用，因而認定此限制權利之機制未具必要性和比例性，違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 2 款⁷¹。

在 *Communication No. 927/2000 (Svetik v. Belarus)*⁷² 一案，聲請人是高中老師，也是白俄羅斯「赫爾辛基委員會」(Helsinki Committee) 之成員。聲請人簽署一項訴求抵制地方選舉之聲明，而此聲明在全國性之報紙刊登。後來聲請人被處以約 2 個月薪水之行政罰。

人權事務委員會則強調，《公民與政治權利國際公約》第 25 條雖然規定保障參與公共事務及選舉權，但是「威脅」及「強迫」選舉與鼓勵抵制選舉是必須作區別的，而本案中聲請人之行為是以聲明鼓勵抵制選舉。人權事務委員會也認為，在白俄羅斯並沒有強制投票之制度，申請人之行為亦不會影響投票人之自由意志。因此認定白俄羅斯違反第 19 條之規定。

(三) 公共衛生

在 *Communication No. 1041/2001 (Baban v. Australia)*⁷³ 一案中，聲請人 Omar Sharif Baban 及其兒子都是庫德教派的伊拉克人，他們申請難民地位遭到拒絕，因而被留置於拘留中心，後來他們參與絕食抗議，澳洲政府將絕食者強制送往其他拘留中心。

⁷⁰ CCPR/C/65/D/633/1995, para. 13.4.

⁷¹ *Ibid.*, paras. 13.3- 13.6.

⁷² Communication No. 927/2000 Svetik v. Belarus 23/07/2003. CCPR/C/81/D/927/2000.

⁷³ Communication No. 1041/2001 Baban v. Australia 18/09/2003, CCPR/C/78/D/1041/2001.

人權事務委員會認為，即使假設絕食抗議為第 19 條所保障之表意自由之權利，國家以保護被拘留者之衛生和安全為理由，合法的將絕食者移到另一個地方乃是符合第 19 條第 3 款所要求之合理限制⁷⁴。

（四）保障道德

人權事務委員會認為，道德來自於許多社會、哲學和宗教的傳統，因此基於保護道德的限制，必須符合非來自單一傳統的原則。任何這類的限制必須顧慮到公共道德，必須認知人權普世性及不歧視原則。⁷⁵

*Communication No. 61/1979 (Hertzberg, Mansson, Nikula and Putkonen v. Finland)*⁷⁶一案中，當事人均是芬蘭廣播公司之新聞節目製作人，他們分別指控他們因為芬蘭法律對同性戀之不合理規定，使得他們在製作探討同性戀之節目時，因其公司擔心刑責，而分別被內部審查而禁播其節目，當時芬蘭刑法規定任何人公開鼓勵同性之不倫行為，得處罰金或 6 個月有期徒刑。

人權事務委員會認為，各地之道德標準有相當大之區別，並無普世共同適用之準則，因而此方面各國有一定之判斷餘地之適用。人權事務委員會也認為其無法質疑芬蘭廣播公司認為廣播電視不是適當的討論同性戀之場域，特別是芬蘭廣播公司可能面臨刑事責任。而就廣播電視節目而言，人權事務委員會認為其觀眾無法預期，特別是對未成年人之傷害是無法排除的。因此人權事務委員會認為芬蘭沒有違反第 19 條第 2 款之規定。⁷⁷

四、禁止鼓吹戰爭宣傳或仇恨主張

最初《公民與政治權利國際公約》第 20 條之草擬是起源於二次

⁷⁴ *Ibid.*, para. 6.7.

⁷⁵ CCPR General Comment No. 34, 12/09/2011, para. 32.

⁷⁶ *Communication No. 61/1979 Hertzberg, Mansson, Nikula and Putkonen v. Finland* 02/04/82. CCPR/C/15/D/61/1979.

⁷⁷ *Ibid.*, paras. 10.3~10.4.

大戰後之陰影而提出的，其支持者認為對鼓吹戰爭和煽動歧視等行為之禁止並不會威脅到意見和表達之自由，這樣的禁止反而能有助結束冷戰並促進和平共存，然而反對者則認為這樣的禁止會有助政府建立審查機制而危害到意見和表意之自由⁷⁸。無論如何，《公民與政治權利國際公約》第 20 條被通過致使以上 2 種言論表意在嚴格限定之情況下，得以法律加以禁止與處罰。

人權事務委員會認為，締約國有義務採取立法措施禁止第 20 條所列之行為，然而人權事務委員會也表示，許多國家之報告卻顯示在有些國家這樣的行為既沒有以法律禁止之，亦沒有意圖或做出適當的努力去禁止之，而許多報告更是沒有提供有關國家立法和慣例之充分資訊⁷⁹。

其次，人權事務委員會進一步指出，第 20 條對鼓吹戰爭與煽動歧視、敵視或強暴之鼓吹民族、種族或宗教仇恨之行為除應以法律明確地描述其所違背的公共政策以及對於違法規範適當的罰則以外，其禁止該當行為之規範性要件亦應完全符合第 19 條之意涵，即必須以法律規定，同時符合目的性及必要性。

再者，人權事務委員會亦指出，第 20 條第 1 款之禁止範圍擴及威脅或導致背離聯合國憲章而侵犯或違反和平的所有形式之鼓吹戰爭之行為，而第 20 條第 2 款則兼指以造成煽動相關國家內部與外部之歧視與暴力之行為。但是人權事務委員會也強調，根據聯合國憲章而鼓吹自我防衛主權或人民自決權之行為並不是第 20 條所禁止的⁸⁰。

依據《公民與政治權利國際公約》第 20 條第 1 款規定，任何鼓吹戰爭的宣傳，應以法律加以禁止。然而此項規定亦受到一些國家之質疑，並提出保留。而人權事務委員會亦沒有審理過有關鼓吹戰爭宣傳之個人申訴案件，因而其案件集中於是否得限制鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張。

⁷⁸ Dominic McGoldrick, *supra*, p. 480.

⁷⁹ CCPR General Comment No. 11, para. 1.

⁸⁰ *Ibid.*, para. 2.

在 *Communication No. 104/1981 (J.R.T. and Party v. Canada)*⁸¹ 一案中，聲請人為 1 個未合併政黨的領導人及其政黨，聲請人為了吸引會員和促進政黨政策，以錄音帶訊息之方式連結到加拿大多倫多貝爾電話系統，任何公眾成員都可透過特定電話號碼的撥打而聽到訊息，雖然訊息常常會變更，但是基本上內容都是相同之警告：「國際金融和國際猶太會導向世界大戰、失業、通貨膨脹和世界價值與原則的崩解之危險。」而加拿大人權法案第 13 條第 1 款規定：「從事安排通訊或引起迅速通知之個人或人民團體通訊，無論部分或全部由議會立法當局負責之電話通訊設施，若可能使個人或種族暴露於仇恨，或因事實理由蔑視個人或種族，都在相同禁止歧視之理由基礎上，乃為歧視之實踐。」因此加拿大人權委員會開始訴訟程序，認定聲請人之電話通訊事項會使個人因種族或宗教而暴露於仇恨或蔑視，切斷其電話通訊服務，而聲請人上訴亦被法院駁回⁸²。

人權事務委員會則認定，聲請人傳播種族主義思想之「權利」並非為本公約所保護。⁸³同時聲請人嘗試以電話系統傳遞之意見確實構成鼓吹種族或宗教之仇恨，依據本公約第 20 條第 2 款規定，加拿大有義務禁止該行為⁸⁴。

在 *Communication No. 550/1993 (Faurisson v. France)*⁸⁵ 一案中，法國在 1990 年通過「1881 年媒體自由」增修條款，俗稱為「Gayssot 法案」，內容則規定質疑 1945 年 8 月 8 日倫敦憲章內所定義分類之違反人性罪之存在屬於犯罪。聲請人為大學教授，在「Gayssot 法案」實施不久後，聲請人將其個人相信在納粹集中營中沒有以殺人毒氣室處決猶太人之言論發表在「le Choc du Mois」月刊，因而被判刑並處以罰金 326,832 法郎⁸⁶。

人權事務委員會在考慮該法案是否為達到第 19 條第 3 款第(a)和(b)目之合法目的所必要時，特別引述法國法院有罪判決中所引述的

⁸¹ Communication No. 104/1981 J.R.T. and Party v. Canada 06/04/83, CCPR/C/18/D/104/1981.

⁸² *Ibid.*, paras. 1-2.4, 2.8, 2.9.

⁸³ *Ibid.*, para. 6.2.

⁸⁴ *Ibid.*, para. 8.

⁸⁵ Communication No. 550/1993 Faurisson v. France 16/12/96, CCPR/C/58/D/550/1994.

⁸⁶ *Ibid.*, paras. 2.1-2.5.

以下二句聲請人之陳述：「……我有極好的理由不相信猶太人滅絕政策及神奇的毒氣室……我希望看見百分之百的法蘭西公民明白毒氣室的神話是一個最不誠實的捏造」，人權事務委員會認為，該有罪判決並沒有侵害到聲請人持有與表達意見之權利，原因是因為聲請人侵犯了他人之權利和名譽，因此人權事務委員會認為，法國法院對「Gayssot 法案」之解讀、解釋與適用並未違反相關公約條文。

其次，當人權事務委員會評估透過刑罰之方式限制表意自由是否符合本公約所規範之目的時，其提及第 19 條第 3 款規範表意自由之限制，其不僅包括危害他人之利益，亦包括危害「社區全體之利益」，既然聲請人之言論全文讀起來在性質上會強化反猶太情感，這樣的限制才能達到尊重猶太人自由生活在一個免於反猶太社區之恐懼的環境，人權事務委員會因而認定此種對表意自由之限制在第 19 條第 3 款下是被允許的。

最後，在考量此種限制是否必要時，法國政府主張「Gayssot 法案」是以消除種族主義及反猶太主義之困境為目的，其認為否認大屠殺的存在實為反猶太主義的主要工具，因而此種對表意自由之限制在第 19 條第 3 款下被認定為必要⁸⁷。而人權事務委員會贊同法國政府之說法。

肆、結語

《公民與政治權利國際公約》所保障之表意自由權包括持有主張之自由、尋求、接收及傳遞各種訊息及思想之自由及以各種方式表達意見之自由。而其限制理由則包括尊重他人的權利、尊重他人的名譽、保障國家安全、公共秩序、公共衛生、公眾道德。而因為《公民與政治權利國際公約》第 20 條之規定，鼓吹戰爭的宣傳及鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張都是明文禁止的。

對於表意自由之方式，人權事務委員會原則上認為包括非常廣泛，而在審理各種限制表意自由是否符合《公民與政治權利國際公約》第 19 條第 3 款規範時，人權事務委員會亦扮演積極之角色，既

⁸⁷ Ibid., paras. 9.4-9.7.

使各國主張其理由為國家安全時，人權事務委員會亦認為表意自由權應得到確實之保障，不過如果牽涉公共道德時，人權事務委員會便猶豫許多，而傾向不積極介入。