

# 《公民與政治權利國際公約》

## 第二十一條及第二十二條



# 公民與政治權利國際公約 第二十一條及第二十二條 ——和平集會權與結社自由權

廖福特\*

## 大 綱

壹、前言

貳、和平集會權

參、結社自由權

肆、與其他權利互動

---

\* 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

和平集會權（right of peaceful assembly）與結社自由權（right to freedom of association）是民主社會非常重要之礎石。

例如大法官釋字第 445 號強調，「憲法第 14 條規定人民有集會之自由，此與憲法第 11 條規定之言論、講學、著作及出版之自由，同屬表現自由之範疇，為實施民主政治最重要的基本人權。國家為保障人民之集會自由，應提供適當集會場所，並保護集會、遊行之安全，使其得以順利進行。以法律限制集會、遊行之權利，必須符合明確性原則與憲法第 23 條之規定。」<sup>1</sup>而釋字第 644 號強調，「憲法第 14 條規定人民有結社之自由，旨在保障人民為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由等。結社自由除保障人民得以團體之形式發展個人人格外，更有促使具公民意識之人民，組成團體以積極參與經濟、社會及政治等事務之功能。各種不同團體，對於個人、社會或民主憲政制度之意義不同，受法律保障與限制之程度亦有所差異。惟結社自由之各該保障，皆以個人自由選定目的而集結成社之設立自由為基礎，故其限制之程度，自以設立管制對人民結社自由之限制最為嚴重，因此相關法律之限制是否符合憲法第 23 條之比例原則，應就各項法定許可與不許可設立之理由，嚴格審查，以符憲法保障人民結社自由之本旨。」<sup>2</sup>

同樣地，人權事務委員會強調，意見自由和言論自由是個人全面發展不可或缺的條件。這些自由在任何社會都是必要的。它們是充分自由和民主社會的奠基石。這兩項自由密切相關，言論自由為交流和進一步形成見解提供了途徑。<sup>3</sup>而言論自由是享有集會和結社自由的權利以及行使投票權所必需的。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 釋字第 445 號，1998 年 1 月 23 日。

<sup>2</sup> 釋字第 644 號，2008 年 6 月 20 日。

<sup>3</sup> 人權事務委員會，第 34 號一般性意見：意見自由和言論自由（《公約》第 19 條），第 2 段。

<sup>4</sup> 同上，第 4 段。

## 貳、和平集會權

《公民與政治權利國際公約》第 21 條規定：

「和平集會之權利，應予確認。除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。」<sup>5</sup>

### 表意自由或集會自由

如果只有一人表達意見，人權事務委員會認為是表意自由之範疇。在 *Patrick Coleman v. Australia*<sup>6</sup> 一案中，當事人在一個購物中心噴水池旁高談闊論有關民主、人權法典、土地權等，並高舉旗幟，後來被因為沒有事先核准而處罰金。人權事務委員會認為澳洲侵犯當事人之表意自由，但是認為與集會自由無關。<sup>7</sup>

在 *Pavel Levinov v. Belarus*<sup>8</sup> 中，因為是有關當事人一個人想要在公眾場合發表言論但被警察制止，因而人權事務委員會認為此案違反表意自由，但是無需討論集會自由。同樣地在 *Vladimir Katsora v. Belarus*<sup>9</sup> 一案，當事人發傳單宣傳將於某日舉行集會，但是此預定之集會並未申請核准，當事人因而被處行政罰。人權事務委員會認為，本案違反《公民與政治權利國際公約》第 19 條之表意自由，不需要再探究是否違反集會自由。<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Article 21: “The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”

<sup>6</sup> Human Rights Committee, *Patrick Coleman v. Australia*, Communication No. 1157/2003, CCPR/C/87/D/1157/2003.

<sup>7</sup> *Ib.d.*, paragraph 6.4.

<sup>8</sup> Human Rights Committee, *Pavel Levinov v. Belarus*, Communications Nos. 1867/2009, 1936/2010, 1975/2010, 1977/2010, 1978/2010, 1979/2010, 1980/2010, 1981/2010 and 2010/2010, CCPR/C/105/D/1867/2009, 1936, 1975, 1977-1981, 2010/2010.

<sup>9</sup> Human Rights Committee, *Vladimir Katsora v. Belarus*, Communication No. 1836/2008, CCPR/C/106/D/1836/2008.

<sup>10</sup> *Ibid.*, paragraph 7.6.

## 權利主體

就權利主體而言，人權事務委員會強調，外國人有權進行和平集會。<sup>11</sup>如同締約國境內的任何其他個人一樣，少數民族也為了這種目的擁有結社自由、集會自由、和言論自由等普遍性權利。<sup>12</sup>人權事務委員會認為，締約國必須採取保護措施，以確保不同之社會團體，特別是記者、人權工作者、工會、政治領袖、教師、原住民、法官等，得以行使集會之權利。<sup>13</sup>

## 事先核准與通知

人權事務委員會特別關心集會是否需要事前核准，<sup>14</sup>如果國內法規定集會必須在 3 天、<sup>15</sup>7 天<sup>16</sup>或 15 天<sup>17</sup>前申請核准，此規定限制集會自由，而且人權事務委員會特別指出，如果國內法要求集會必須事先核准的話違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。<sup>18</sup>

人權事務委員會認為，只有戶外之集會才需要事先通知，<sup>19</sup>要求集會必需在 15 天之前通知亦不符合保障集會自由之規定。<sup>20</sup>

在 *Auli Kivenmaa v. Finland*<sup>21</sup>一案，當事人在某位外國元首訪問芬蘭時，在總統府對門與其他人一起高舉旗幟並批評訪問國之人權記錄，警察取下旗幟並詢問誰是負責人，當事人回答是她自己，當事人

---

<sup>11</sup> 人權事務委員會，第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位，第 7 段。

<sup>12</sup> 人權事務委員會，第 23 號一般性意見：少數團體的權利（《公約》第 27 條），第 5.2 段。

<sup>13</sup> Human Rights Committee, Colombia, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997) 44 at para. 296.

<sup>14</sup> Human Rights Committee, Republic of Korea, ICCPR, A/47/40 (1992) 113 at paras. 517 and 518. Human Rights Committee, United Republic of Tanzania, ICCPR, A/48/40 vol. I (1993) 35 at paras. 185 and 188. Human Rights Committee, The Netherlands (Antilles), ICCPR, A/56/40 vol. I (2001) 76 at para. 82(20).

<sup>15</sup> Human Rights Committee, Kenya, ICCPR, A/60/40 vol. I (2005) 44 at para. 86(23).

<sup>16</sup> Human Rights Committee, Mauritius, ICCPR, A/51/40 vol. I (1996) 24 at para. 155.

<sup>17</sup> Human Rights Committee, Belarus, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 26 at paras. 145 and 154. Human Rights Committee, Republic of Moldova, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 76 at para. 84(15).

<sup>18</sup> Human Rights Committee, Cyprus, ICCPR, A/49/40 vol. I (1994) 53 at paras. 323 and 327.

<sup>19</sup> Human Rights Committee, Morocco, ICCPR, A/55/40 vol. I (2000) 24 at paras. 121 and 122.

<sup>20</sup> Human Rights Committee, Republic of Moldova, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 76 at para. 84(15).

<sup>21</sup> Human Rights Committee, *Auli Kivenmaa v. Finland*, Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990(1994).

之後被以違反公共集會法處罰，此法規定室外集會必需在 6 小時之前通知警方。然而人權事務委員會認為，芬蘭法律要求室外集會必需在 6 小時之前通知警方或許可以符合《公民與政治權利國際公約》第 21 條之規定，但是就本案而言，外國元首訪問是公開之訊息，個別人員之聚集不一定是集會。其次，芬蘭政府主張因為當事人攜帶旗幟所以構成集會，但是人權事務委員會認為，要求事先通知之規定必須有國家安全或公共安寧、公共秩序等必要性，不過人權事務委員會認為芬蘭之法律不符合此規定，因此認定芬蘭違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。

## 和平集會

《公民與政治權利國際公約》第 21 條特別強調「和平」集會之權利應予確認，其實強調「和平」集會是所有國際人權文件之共識，例如《世界人權宣言》第 20 條第 1 項、《歐洲人權公約》第 11 條。《美洲人權公約》第 15 條更是清楚規範為：「承認有不攜帶武器的和平集會的權利。」

因此學者認為，依據一般習慣用語，和平表示沒有任何形式之暴力，特別是各種形式之武力。因而如果是非和平集會或是變成使用暴力，即不受《公民與政治權利國際公約》第 21 條之保障。<sup>22</sup>不過人權事務委員會似乎還沒有針對此議題做完整之詮釋。

## 限制

有關和平集會權之限制，其採用典型之限制規範，因而必須符合三個要件，第一，必須有法律依據；第二，必須符合特定目的，包括國家安全、公共安寧、公共秩序、公共衛生或風化、他人權利自由等；第三，必須符合民主社會之必要性，即一般所稱之比例原則。

因而不應該完全禁止集會，例如人權事務委員會認為，以國家安全及公共安寧之理由而完全禁止集會是當然違反《公民與政治權利國

---

<sup>22</sup> Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary* (N. P. Negel, 1993), p. 375.

際公約》第 21 條。<sup>23</sup>

也不應該過度限制集會之地點，在審查南韓之國家報告時，人權事務委員會指出，南韓限制首都主要道路均不得集會是太過廣泛的。

24

同樣也不應該過度限制集會之目的及方式，人權事務委員會強調，如果締約國國內法規定集會之旗幟、海報或標語「不得污辱國家公務員之榮譽與尊嚴」，或是其目的是「破壞國家或公共秩序或個人權益」，即不得集會，那麼此國內法便是侵犯集會自由。<sup>25</sup>

在 *Sergei Govsha, Viktor Syritsa and Viktor Mezyak v. Belarus*<sup>26</sup> 一案，當事人等在 2006 年 8 月以「為了白俄羅斯的自由、獨立與繁榮」之理由申請集會，但是警察卻以 2006 年 3 月已有同樣主題之集會為理由不予核准。人權事務委員會明確指出雖然第 34 號一般性意見是針對公約第 19 條所為，但亦可作為集會自由之指引。<sup>27</sup> 同時人權事務委員會認為，白俄羅斯無法舉證限制集會之必要性，因而違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。

## 處罰

有關處罰，人權事務委員會強調，以刑罰處罰集會行為違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。<sup>28</sup>

即使是輕微之處罰，亦可能違反集會自由權。在 *Elena Zalesskaya v. Belrus* 一案<sup>29</sup>，申訴人與其友人共 3 人，在人行道上散發報紙和文宣，隨後被逮捕並移送法辦，以違反未被授權之集會遊行之行政程序法規之名遭起訴，並被法院處以罰金。人權事務委員會注意到締約國

---

<sup>23</sup> Human Rights Committee, Lebanon, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997) 53 at para. 356.

<sup>24</sup> Human Rights Committee, Republic of Korea, ICCPR, A/55/40 vol. I (2000) 29 at para. 150.

<sup>25</sup> Human Rights Committee, Belarus, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 26 at paras. 145 and 154.

<sup>26</sup> Human Rights Committee, Sergei Govsha, Viktor Syritsa and Viktor Mezyak v. Belarus, Communication No. 1790/2008, CCPR/C/105/D/1790/2008.

<sup>27</sup> Ibid., paragraph 9.4.

<sup>28</sup> Human Rights Committee, Iraq, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 18 at para. 105. Human Rights Committee, Cyprus, ICCPR, A/49/40 vol. I (1994) 53 at paras. 323 and 327.

<sup>29</sup> Human Rights Committee, Elena Zalesskaya v. Belrus, Communication No. 1604/2007, U.N. Doc. CCPR/C/101/D/1604/2007.



有關「聚眾事件」(mass event)的立法，模糊欠明確，並無人數下限的明文規定。同時人權事務委員會認為，當事國並無法提出符合公約第 21 條之合法限制集會自由之事證，因而違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。同樣地在 *Syargei Belyazeka v. Belarus*<sup>30</sup>一案，當事人等聚集想要紀念過去共黨政權下之受難者，但是被白俄羅斯警察以未經合法核准集會之理由逮捕，後來被處罰金。人權事務委員會認為，白俄羅斯政府並未說明紀念過去共黨政權下之受難者的集會如何可能影響國家安全或是公共秩序等，因而違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。<sup>31</sup>

當然亦不應該因為參與集會而遭受到其他處罰。在 *Mecheslav Gryb v. Belarus*<sup>32</sup>一案，當事人是政治人物，同時為律師，政府依據行為不當之名撤銷其律師執照，後來當事人又重新考試並且通過，但是即使他通過律師考試，政府依然不發律師執照，理由是當事人參加紀念 1994 年制訂憲法的和平集會，因為沒有申請而被判處罰金，政府認為當事人不符合專業倫理。不過人權事務委員會認為，締約國只是解釋國內法院判處罰金之合法性，卻沒有進一步解釋不發給當事人律師執照之正當性理由及必要性，<sup>33</sup>因而人權事務委員會認定締約國違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。

## 警察執法

而警察執法亦應妥慎，在審查瑞典之國家報告時，人權事務委員會認為，瑞典警方在幾個案件中過度使用警力，造成重度傷害甚至死亡，因此人權事務委員會要求瑞典必須設立獨立且透明之機制以調查這些案件。<sup>34</sup>泰國也有類似之問題。<sup>35</sup>

而在審查白俄羅斯之國家報告時，人權事務委員會也強調，對於

---

<sup>30</sup> Human Rights Committee, *Syargei Belyazeka v. Belarus*, Communication No. 1772/2008, CCPR/C/104/D/1772/2008.

<sup>31</sup> *Ibid.*, paragraph 11.8.

<sup>32</sup> Human Rights Committee, *Mecheslav Gryb v. Belarus*, Communication No. 1316/2004, U.N. Doc. CCPR/C/103/D/1316/2004(2011).

<sup>33</sup> *Ibid.*, paragraph 13.4.

<sup>34</sup> Human Rights Committee, *Sweden*, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 57 at para. 79(10).

<sup>35</sup> Human Rights Committee, *Thailand*, ICCPR, A/60/40 vol. I (2005) 83 at para. 95(24).

警察在集會遊行執法是否過度，應由獨立之機關進行，同時如果起訴及定罪之案件太少的話，有可能導致使得警察或安全人員有豁免權。<sup>36</sup>而對於參與和平集會之人加以攻擊，亦應該加以調查並處罰。<sup>37</sup>

## 我國情形

在我國大法官釋字第 445 號應是有關集會自由之最主要解釋。在申請許可部分，大法官認為：「集會遊行法第 8 條第 1 項規定室外集會、遊行除同條項但書所定各款情形外，應向主管機關申請許可。同法第 11 條則規定申請室外集會、遊行除有同條所列情形之一者外，應予許可。其中有關時間、地點及方式等未涉及集會、遊行之目的或內容之事項，為維持社會秩序及增進公共利益所必要，屬立法自由形成之範圍，於表現自由之訴求不致有所侵害，與憲法保障集會自由之意旨尚無抵觸。」

有關申請集會之限制，大法官認為：「集會遊行法第 11 條第 1 款規定違反同法第 4 條規定者，為不予許可之要件，乃對『主張共產主義或分裂國土』之言論，使主管機關於許可集會、遊行以前，得就人民政治上之言論而為審查，與憲法保障表現自由之意旨有違；同條第 2 款規定：『有事實足認為有危害國家安全、社會秩序或公共利益之虞者』，第 3 款規定：『有危害生命、身體、自由或對財物造成重大損壞之虞者』，有欠具體明確，對於在舉行集會、遊行以前，尚無明顯而立即危險之事實狀態，僅憑將來有發生之可能，即由主管機關以此作為集會、遊行准否之依據部分，與憲法保障集會自由之意旨不符，均應自本解釋公布之日起失其效力。」

有關集會之禁制區，大法官認為：「集會遊行法第 6 條規定集會遊行之禁制區，係為保護國家重要機關與軍事設施之安全、維持對外交通之暢通；同法第 10 條規定限制集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員之資格；第 11 條第 4 款規定同一時間、處所、路線已有他人申請並經許可者，為不許可集會、遊行之要件；第 5 款規定未經依

---

<sup>36</sup> Human Rights Committee, Belarus, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 26 at paras. 145 and 154.

<sup>37</sup> Human Rights Committee, Argentina, ICCPR, A/56/40 vol. I (2001) 38 at para. 74(13).

法設立或經撤銷許可或命令解散之團體，以該團體名義申請者得不許可集會、遊行；第 6 款規定申請不合第 9 條有關責令申請人提出申請書填具之各事項者為不許可之要件，係為確保集會、遊行活動之和平進行，避免影響民眾之生活安寧，均屬防止妨礙他人自由、維持社會秩序或增進公共利益所必要，與憲法第 23 條規定並無牴觸。惟集會遊行法第 9 條第 1 項但書規定：『因天然災變或其他不可預見之重大事故而有正當理由者，得於 2 日前提出申請。』對此偶發性集會、遊行，不及於 2 日前申請者不予許可，與憲法保障人民集會自由之意旨有違，亟待檢討改進。』

有關科以刑責部分，大法官認為，「集會遊行法第 29 條對於不遵從解散及制止命令之首謀者科以刑責，為立法自由形成範圍，與憲法第 23 條之規定尚無牴觸。」

不過我國之國家報告指出：集會遊行法第 29 條規定集會、遊行經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從者，首謀者處 2 年以下有期徒刑，其理由僅因集會遊行違反警察之命令解散及經制止而不遵從作為處罰要件，應檢討改進以符合《公民與政治權利國際公約》保障和平集會之權利。包括：（1）將許可制修正為報備制；（2）限縮警察命令解散權，並應符合比例原則；（3）刪除刑罰規定，回歸普通刑法；（4）放寬報備時限；（5）限制行使命令解散；（6）刪除連續處罰規定；（7）行政罰鍰，降低上限，刪除下限。政府應持續加強推動相關修法程序，俾強化對人民集會遊行權利之保障。」<sup>38</sup>同時，依據《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，《公民與政治權利國際公約》之效力優於國內法，各級政府機關行使職權應符合《公約》之規定，集遊法第 29 條既已違背《公民與政治權利國際公約》對於和平集會與表達意見權利之保障，各級政府機關即應思考應採取何種具體措施落實對於《公民與政治權利國際公約》權利之保障。<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> 中華民國，《公民與政治權利國際公約》執行情形簽約國根據《公約》第 40 條提交的初次報告，2012 年 3 月，第 267 段。

<sup>39</sup> 同上，第 269 段。

而國際獨立專家通過的結論性意見與建議提到：「政府承認集會遊行法第 29 條違反《公民與政治權利國際公約》第 21 條。政府已表示會致力將核可制改為登記制，以限制警察強制解散的權力，並遵守比例原則、於該法中刪除刑事處罰，放寬登記截止日期，並在刪除行政罰鍰下限時能減低其上限。然而，在立法院 2011 年 12 月會期結束前，這些修正案未能通過。政府也透露，即便在當前的法律環境之下，政府已大幅放寬有關舉行示威遊行等的規定，且就此方面正遵守一項促進人權的政策。不過，專家堅信，壓制性的法條應被刪除，即使實際作法可能已改變。因此，專家建議，立法院應對集會遊行法毫不拖延地採取必要的修正，以使其符合《公民與政治權利國際公約》的第 21 條。同時，專家鼓勵民間社會藉由司法院管轄權來挑戰該法攻擊性條款的合法性。」<sup>40</sup>

## 參、結社自由權

《公民與政治權利國際公約》第 22 條規定：

- 一、人人有自由結社之權利，包括為保障其本身利益而組織及加入工會之權利。
- 二、除依法律之規定，且為民主社會維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由所必要者外，不得限制此種權利之行使。本條並不禁止對軍警人員行使此種權利，加以合法限制。
- 三、關於結社自由及保障組織權利之國際勞工組織 1948 年公約締約國，不得根據本條採取立法措施或應用法律，妨礙該公約所規定之保證。<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> 對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議，2013 年 3 月 1 日於臺北，第 75 點。

<sup>41</sup> Article 22:“1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests. 2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and

## 權利主體

人權事務委員會認為，《公民與政治權利國際公約》所承認權利的受益者是個人。雖然由於第 1 條中的例外規定，《公民與政治權利國際公約》沒有提到法人或者類似實體或者集體的權利，但是結社自由是可以與他人共同享有的。<sup>42</sup>

人權事務委員會強調，應該保障所有人享有結社自由，包括集體協商。<sup>43</sup>外國人有權進行結社。<sup>44</sup>不應該限制有永久居留權之外國人之結社自由。<sup>45</sup>而且包括居住在當地國之外國人參加政黨之權利。<sup>46</sup>外國籍工人不能擔任工會幹部違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>47</sup>

人權事務委員會認為如同締約國境內的任何其他個人一樣，少數民族也為了這種目的擁有結社自由等普遍性權利。<sup>48</sup>

經濟社會文化權利委員會也強調，與工會有關的權利同樣適用於身心障礙工人，不論這些工人是在庇護工廠工作還是在公開的勞動市場工作。此外，《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條與結社自由權利等其他權利結合起來看，強調了身心障礙者成立自己組織的權利的重要性。要使這些組織真正促進和保護身心障礙者的經濟及社會利益，政府機構和負責處理與身心障礙者有關的所有問題的機構就應定期徵求這些組織的意見。可能還有必要向這些組織提供資助和其他方面的支持，以確保其健康發展。<sup>49</sup>

---

freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right. 3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.”

<sup>42</sup> 人權事務委員會，第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質，第 9 段。

<sup>43</sup> Human Rights Committee, Costa Rica, ICCPR, A/54/40 vol. I (1999) 54 at para. 286.

<sup>44</sup> 人權事務委員會，第 15 號一般性意見：《公約》所規定的外國人地位，第 7 段。

<sup>45</sup> Human Rights Committee, Estonia, ICCPR, A/51/40 vol. I (1996) 19 at para. 120.

<sup>46</sup> Human Rights Committee, Estonia, ICCPR, A/58/40 vol. I (2003) 41 at paras. 79(8) and 79(17).

<sup>47</sup> Human Rights Committee, Senegal, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 13 at para. 65.

<sup>48</sup> 人權事務委員會，第 23 號一般性意見：少數團體的權利（《公約》第 27 條），第 5.2 段。

<sup>49</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 5 號一般性意見：身心障礙者，第 26 段。

## 成立組織

因為政黨是民主重要之一環，政黨之設立不應有太多限制，<sup>50</sup>國內立法必須使得政黨得以有效且民主地運作，同時保障結社自由。<sup>51</sup>在審查越南之國家報告時，人權事務委員會指出，當事國沒有法律規範政黨之成立，而事實上只有共產黨是合法的，此不符合結社自由之保障。<sup>52</sup>

國內立法不應對成立組織之登記有過度之限制。<sup>53</sup>在 *Boris Zvozskov et alv. Belarus*<sup>54</sup>一案，當事人等為了要實踐聯合國 Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms，因而籌劃設立一個組織名為 Helsinki XXI，但是白俄羅斯法務部拒絕其登記，第一個理由是此組織的目的之一是要維護第三人之權利，此與國內法規定不合。另一個理由是申請之會員人數與參與投票人不符合。而人權事務委員會認為，申訴人與白俄羅斯政府對於國內法是否限制組織不得以維護第三人之權利為目的有所爭執，但是即使認為白俄羅斯國內法有此規定，當事國亦未舉證此規定之必要性，同時因為無法登記結社會形成非法組織，<sup>55</sup>人權事務委員會認定白俄羅斯違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。

在 *Vladimir Katsora, Leonid Sudalenko and Igor Nemkovich v. Belarus*<sup>56</sup>一案，當事人申請成立 Civil Alternative，但是白俄羅斯法務部基於幾個理由拒絕其成立，包括此組織之目的涵蓋與其他地方及國際組織連結、此組織有時候聲稱是人道主義者有時候卻說是人道家、

---

<sup>50</sup> Human Rights Committee, Kuwait, ICCPR, A/55/40 vol. I (2000) 65 at paras. 489, 490 and 494.

<sup>51</sup> Human Rights Committee, Peru, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997) 28 at para. 168.

<sup>52</sup> Human Rights Committee, Viet Nam, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 67 at para. 82(20).

<sup>53</sup> Human Rights Committee, Lithuania, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 30 at para. 177.

<sup>54</sup> Human Rights Committee, Boris Zvozskov et al v. Belarus, Communication No. 1039/2001, CCPR/C/88/D/1039/2001 (2006).

<sup>55</sup> Ibid., paragraph 7.4.

<sup>56</sup> Human Rights Committee, Vladimir Katsora, Leonid Sudalenko and Igor Nemkovich v. Belarus, Communication No. 1383/2005, U.N. Doc. CCPR/C/100/D/1383/2005 (2010).

沒有確認主要辦公室所在、有一個成員出生日期不一致。而人權事務委員會認為，白俄羅斯並沒有清楚說明做這些限制是基於何種目的，而拒絕組織成立直接侵犯當事人之結社自由權，<sup>57</sup>因而認定白俄羅斯違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。

在 *Sergei Malakhovsky and Alexander Pikul v. Belarus*<sup>58</sup> 一案，當事人是 Krishna consciousness 教徒，因為白俄羅斯法律規定宗教社區與宗教組織之區別，而且部分行為只有宗教組織才可以進行，因而當事人提出申請將七個 Krishna 社區結合成立一個宗教組織，但是公部門要求修改申請書之內容，即使當事人修改之後，公部門依然未在法定期限內決定是否核准。人權事務委員會認為，當事國所稱之組織要有法定處所，可以等到核准之後才尋找。而白俄羅斯擔心當事人之組織會變成獨佔，也不是國內訴訟之內容。同時因為無法成立組織，當事人將無法設立教育機構或邀請國外人士。因而人權事務委員會認定白俄羅斯違反《公民與政治權利國際公約》第 18 條之宗教自由。<sup>59</sup>但是人權事務委員會認為不需要進一步考量結社自由議題。

不過人權事務委員會也關切新納粹團體之成立及興起，可能提倡種族主義或是白人優越。因此也要求締約國必須調整其政策。<sup>60</sup>

## 消極結社自由

在 *Franz Wallmann et al v. Austria*<sup>61</sup> 一案，當事人經營一家飯店，依據奧地利法律其被強制必須加入當地區域商會並繳交年會，當事人認為此規定違反結社自由，特別是消極不結社自由。但是人權事務委員會只審查要求繳交年費是否違反結社自由，人權事務委員會認為，奧地利商會是法律規定所設立的，並非私人之協議，而《公民與政治權利國際公約》第 22 條只適用於私人結社。因而除非依據國家法律

---

<sup>57</sup> Ibid., paragraph 8.3.

<sup>58</sup> Human Rights Committee, *Sergei Malakhovsky and Alexander Pikul v. Belarus*, Communication No. 1207/2003, CCPR/C/84/D/1207/2003 (2005).

<sup>59</sup> Ibid., paragraphs 7.6.

<sup>60</sup> Human Rights Committee, *Sweden*, ICCPR, A/57/40 vol. I (2002) 57 at para. 79(14).

<sup>61</sup> Human Rights Committee, *Franz Wallmann et al v. Austria*, Communication No. 1002/2001, CCPR/C/80/D/1002/2001 (2004).

所設立之組織是以侵犯結社自由為其目的，否則此組織要求繳交會費不會因而侵犯結社自由，而人權事務委員會認為奧地利商會是公法組織，其所依據設立之法律並沒有侵犯結社自由之現象，因而認定奧地利並未違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。<sup>62</sup>

## 處罰

人權事務委員會認為，政府如果以言語或行為攻擊人權團體，或是監聽團體之電話，便是侵犯結社自由。<sup>63</sup>

對組織處罰金亦可能違反結社自由之保障，在 *Viktor Korneenko v. Belarus*<sup>64</sup> 一案，當事人是 Civil Initiatives 此組織的地方分支之主席，而且 Civil Initiatives 是合法登記之組織。白俄羅斯政府依據兩個理由對此組織處以罰金，第一是此組織濫用設備、接受外國資金；第二是此組織文件資料紀錄不完備。然而人權事務委員會認定，即使上述兩個理由都是事實，當事國亦沒有解釋對此組織處罰金之必要性，因而其不符合比例原則，<sup>65</sup> 人權事務委員會認定白俄羅斯違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。

如果以刑罰處罰，當然更是違背結社自由。在 *Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea*<sup>66</sup> 一案，當事人就讀大學建築系，並被選為學生會之副主席，同時成為南韓全國大學學生聯盟之成員，1997 年南韓最高法院認定全國大學學生聯盟是「利敵團體」、「反國家組織」，之後當事人被依國家安全法起訴並被判刑一年。人權事務委員會強調，《公民與政治權利國際公約》第 22 條所稱之民主社會表示容許多元組織之存在及運作，包括以和平方式提倡與政府或多數人民意見不同之組織，此為民主社會之重要礎石之一。締約國必須舉證禁止結社及起訴當事人是基於實質的國家安全理由，而非只是虛空之假設，<sup>67</sup> 而本案

---

<sup>62</sup> Ibid., paragraphs 9.3-9.5.

<sup>63</sup> Human Rights Committee, Colombia, ICCPR, A/59/40 vol. I (2004) 35 at para. 67(18).

<sup>64</sup> Human Rights Committee, Viktor Korneenko v. Belarus, Communication No. 1226/2003, CCPR/C/105/D/1226/2003.

<sup>65</sup> Viktor Korneenko v. Belarus, paragraphs 10.9 and 11.

<sup>66</sup> Human Rights Committee, Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea, Communication No. 1119/2002, CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005).

<sup>67</sup> Ibid., paragraphs 7.2 and 7.3.



中締約國並未證實真實之威脅，因而人權事務委員會認定南韓違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。

## 解散

在 *Viktor Korneenko et alv. Belarus*<sup>68</sup> 一案，前述 Civil Initiatives 此組織不只是被處罰金，後來白俄羅斯政府依據同樣的兩個理由解散此組織。同樣地，人權事務委員會認定，當事國亦沒有解釋解散此組織之必要性，因而其不符合比例原則，<sup>69</sup> 人權事務委員會再次認定白俄羅斯違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。

類似事件發生在 *Aleksander Belyatsky et al v. Belarus*<sup>70</sup> 一案中，本案當事人是 Viasna's Council 此組織之主席，而 Viasna's Council 是人權團體並關注選舉，此組織派員觀察 2001 年總統選舉，後來被最高法院以此組織未依法定程序派觀察員至選舉委員會籍投票所之理由解散。人權事務委員會認為，白俄羅斯沒有舉證是基於何種正當理由而解散此組織，最高法院之理由亦無法符合《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 2 項之規定。<sup>71</sup>

## 工會

締約國應該確保所有勞工不論是任職於何部門，均能參與工會之活動。<sup>72</sup> 公務員無法組織工會及集體協商違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>73</sup> 外國籍工人不能擔任工會幹部，違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>74</sup>

國家不得干涉工會之運作，包括其選舉。<sup>75</sup> 行政權可以解散工會

---

<sup>68</sup> Human Rights Committee, *Viktor Korneenko et al v. Belarus*, Communication No. 1274/2004, CCPR/C/88/D/1274/2004 (2006).

<sup>69</sup> *Viktor Korneenko et al v. Belarus*, paragraphs 7.5 and 7.6.

<sup>70</sup> Human Rights Committee, *Aleksander Belyatsky et al v. Belarus*, Communication No. 1296/2004, CCPR/C/90/D/1296/2004

<sup>71</sup> *Ibid.*, paragraph 7.5.

<sup>72</sup> Human Rights Committee, *Costa Rica*, ICCPR, A/54/40 vol. I (1999) 54 at para. 286.

<sup>73</sup> Human Rights Committee, *Lebanon*, ICCPR, A/52/40 vol. I (1997) 53 at paras. 357 and 358.

<sup>74</sup> Human Rights Committee, *Senegal*, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 13 at para. 65.

<sup>75</sup> Human Rights Committee, *Venezuela*, ICCPR, A/56/40 vol. I (2001) 49 at para. 77(27).

是違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>76</sup>在審查奈吉利亞的國家報告時，人權事務委員會指出，當事國常常干擾工會成員，甚至逮捕拘禁之，或是解散工會，違反結社自由。<sup>77</sup>

人權事務委員會在審理日本之國家報告時表示，公司禁止勞工帶臂章以顯示其所屬之工會，而中央勞工關係委員會不受理此案，違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>78</sup>

在 *Burgos v. Uruguay*<sup>79</sup> 一案，當事人參與工會而遭到政府威脅，甚至被逮捕四個月但未審判，被釋放之後依然受到政府威脅，後來當事人在阿根廷取得難民身分，但是烏拉圭透過秘密管道將當事人逮捕回國，並被送交軍事法院審判。而人權事務委員會認為，當事人因為工會活動而遭受逮捕與審判，因此烏拉圭違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項。<sup>80</sup>

## 罷工

而 *J.B. et al v. Canada*<sup>81</sup> 一案有關結社自由是否包括罷工權，當事人指稱加拿大 Alberta 省立法限制公務員罷工違反結社自由。而人權事務委員會認為，每個國際條約有其自己之特質，必須依此而公平且公正詮釋之，《公民與政治權利國際公約》亦是如此。而人權事務委員會依據條約法公約之規範，依據《公民與政治權利國際公約》之宗旨與目的詮釋每一個條文之一般意義，同時回溯檢視公約之草擬過程，當時因為要簽訂兩個公約，因而將罷工權規定於《經濟社會文化權利國際公約》第 8 條，因而人權事務委員會認為，雖然《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 1 項規定組織及加入工會之權利，但是並沒有因此而可以認為結社自由隱含包括罷工之權利。<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> Human Rights Committee, Senegal, ICCPR, A/53/40 vol. I (1998) 13 at para. 65.

<sup>77</sup> Human Rights Committee, Nigeria, ICCPR, A/51/40 vol. I (1996) 37 at para. 288.

<sup>78</sup> Human Rights Committee, Japan, ICCPR, A/54/40 vol. I (1999) 36 at para. 170.

<sup>79</sup> Human Rights Committee, *Burgos v. Uruguay*, Communication No. 52/1979, A/36/40.

<sup>80</sup> *Ibid.*, paragraph 13.

<sup>81</sup> Human Rights Committee, *J.B. et al v. Canada*, Communication No. 118/1982, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/41/40) at 151 (1986).

<sup>82</sup> *Ibid.*, paragraphs 6.3 and 6.4.

在審查立陶宛之國家報告時，人權事務委員會認為限制服務業罷工是沒有必要的，而要求必須以三分之二多數通過才能罷工，違反《公民與政治權利國際公約》第 22 條。<sup>83</sup>

## 聲援罷工之言論

在 *Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea*<sup>84</sup> 一案，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，而政府卻宣布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。<sup>85</sup>

人權事務委員會認為，聲請人參與其他人發表一篇聲明，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 項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 項<sup>86</sup>。

## 條約競合

《公民與政治權利國際公約》第 22 條第 3 項特別規定《公民與政治權利國際公約》之締約國，如果也是國際勞工組織第 87 號《結社自由與保護組織權利公約》的締約國，不能依據《公民與政治權利

---

<sup>83</sup> Human Rights Committee, Lithuania, ICCPR, A/59/40 vol. I (2004) 52 at para. 71(18).

<sup>84</sup> Human Rights Committee, Jong-Kyu Sohn v. Republic of Korea, Communication No. 518/1992, CCPR/C/54/D/518/1992.

<sup>85</sup> Ibid., paras. 2.1-2.3.

<sup>86</sup> Ibid., para. 10.4.

國際公約》第 22 條之規定而妨礙《結社自由與保護組織權利公約》之實踐，因而如果國家同時是兩個公約之締約國，必須同時實踐兩個公約之義務。

《結社自由與保護組織權利公約》主要保障勞工有自主組織工會之權利，政府不得限制此權利，亦不得干涉之，當然亦不得解散工人組織及雇主組織。同時政府必須保證工人和雇主都可以自由地行使組織權。

然而臺灣不是《結社自由與保護組織權利公約》之締約國，因而沒有此條約競合之難題。

## 我國情形

我國大法官釋字第 573 號<sup>87</sup>也強調，「憲法第 13 條規定人民有信仰宗教之自由，係指人民有信仰與不信仰任何宗教之自由，以及參與或不參與宗教活動之自由，國家不得對特定之宗教加以獎勵或禁制，或對人民特定信仰畀予優待或不利益。其保障範圍包含內在信仰之自由、宗教行為之自由與宗教結社之自由。人民所從事之宗教行為及宗教結社組織，與其發乎內心之虔誠宗教信念無法截然二分，人民為實現內心之宗教信念而成立、參加之宗教性結社，就其內部組織結構、人事及財政管理應享有自主權，宗教性規範苟非出於維護宗教自由之必要或重大之公益，並於必要之最小限度內為之，即與憲法保障人民信仰自由之意旨有違。」而「監督寺廟條例第 8 條就同條例第 3 條各款所列以外之寺廟處分或變更其不動產及法物，規定須經所屬教會之決議，並呈請該管官署許可，未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主權及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，已違反法律明確性原則，遑論採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，與上開憲法規定及保障人民自由權利之意旨，均有所抵觸；又依同條例第 1 條及第 2 條第 1 項規定，

---

<sup>87</sup> 釋字第 573 號，2004 年 2 月 27 日。

第 8 條規範之對象，僅適用於部分宗教，亦與憲法上國家對宗教應謹守中立之原則及宗教平等原則相悖。該條例第 8 條及第 2 條第 1 項規定應自本解釋公布日起，至遲於屆滿 2 年時，失其效力。」

我國大法官釋字第 479 號<sup>88</sup>也強調，「憲法第 14 條結社自由之規定，乃在使人民利用結社之形式以形成共同意志，追求共同理念，進而實現共同目標，為人民應享之基本權利。結社自由不僅保障人民得自由選定結社目的以集結成社、參與或不參與結社團體之組成與相關事務，並保障由個別人民集合而成之結社團體就其本身之形成、存續、命名及與結社相關活動之推展免於受不法之限制。結社團體於此保障下得依多數決之整體意志，自主決定包括名稱選用在內之各種結社相關之事務，並以有組織之形式，表達符合其團體組成目的之理念。就中人民團體之名稱，乃在表彰該團體之存在，作為與其他團體區別之標識，並得以其名稱顯現該團體之性質及成立目的，使其對內得以凝聚成員之認同，對外以團體之名義經營其關係、推展其活動。人民團體若對其名稱無自主決定之自由，其自主決定事務之特性固將無從貫徹，而其對成員之招募與維持及對外自我表現之發揮，尤將因而受不利之影響。故人民團體之命名權，無論其為成立時之自主決定權或嗣後之更名權，均為憲法第 14 條結社自由所保障之範疇。」因而「內政部訂定之『社會團體許可立案作業規定』第 4 點關於人民團體應冠以所屬行政區域名稱之規定，侵害人民依憲法第 14 條所保障之結社自由，應即失其效力。」

另外，釋字第 644 號<sup>89</sup>也認為，「人民團體法第 2 條規定：『人民團體之組織與活動，不得主張共產主義，或主張分裂國土。』同法第 53 條前段關於『申請設立之人民團體有違反第 2 條……之規定者，不予許可』之規定部分，乃使主管機關於許可設立人民團體以前，得就人民『主張共產主義，或主張分裂國土』之政治上言論之內容而為審查，並作為不予許可設立人民團體之理由，顯已逾越必要之程度，與憲法保障人民結社自由與言論自由之意旨不符，於此範圍內，應自

---

<sup>88</sup> 釋字第 479 號，1999 年 4 月 1 日。

<sup>89</sup> 釋字第 644 號，2008 年 6 月 20 日。

本解釋公布之日起失其效力。」大法官認為，「所謂『主張共產主義，或主張分裂國土』原係政治主張之一種，以之為不許可設立人民團體之要件，即係賦予主管機關審查言論本身之職權，直接限制人民言論自由之基本權利。雖然憲法增修條文第 5 條第 5 項規定：『政黨之目的或其行為，危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者為違憲。』惟組織政黨既無須事前許可，須俟政黨成立後發生其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，經憲法法庭作成解散之判決後，始得禁止，而以違反人民團體法第 2 條規定為不許可設立人民團體之要件，係授權主管機關於許可設立人民團體以前，先就言論之內容為實質之審查。」

我國之國家報告指出：「人民團體法規定成立人民團體，必須由 30 人以上擔任發起人申請許可。經許可設立後，召開發起人會議並組織籌備會，報請主管機關核准立案，目前尚未實施登記制度，政府未來應對限制人民之結社自由權檢討改進。」<sup>90</sup>

國際獨立專家通過的結論性意見與建議指出：「嚴重的質疑在於，是否相關的法律，例如工會法、勞資爭議處理法和團體協約法，與經社文公約第 8 條及公政公約第 22 條相符。這些法律就工會之分類、組織與目的及罷工權設下諸多限制。專家建議相關勞動法規應與聯合國及國際勞工組織標準相符。」<sup>91</sup>

## 肆、與其他權利互動

其實和平集會權與結社自由權之保障，與其他權利之實踐，亦會有相對連動關係。

## 參與公共事務

人權事務委員會認為，公民還透過與其代表公開辯論和對話或透

---

<sup>90</sup> 中華民國，《公民與政治權利國際公約》執行情形簽約國根據《公約》第 40 條提交的初次報告，2012 年 3 月，第 271 段。

<sup>91</sup> 對中華民國（臺灣）政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議，2013 年 3 月 1 日於臺北，第 44 及 45 點。

過他們自我組織的能力來施加影響而參與公共事務。保障言論、集會和結社自由可支持這種參與。<sup>92</sup>

人權事務委員會也強調，言論、集會和結社自由也是有效行使投票權的重要條件，必須受到充分保護。<sup>93</sup>為了保證充分享受《公民與政治權利國際公約》第 25 條保護的權利，公民、候選人和當選代表之間就公共和政治問題自由交流資訊和交換意見至關重要。這意味著新聞或其他媒體的自由，可以對公共問題發表意見，而不受新聞檢查或限制，和發表公眾意見。它還要求充分享受和尊重《公民與政治權利國際公約》第 19 條、第 21 條及第 22 條保證的權利，包括個人或透過政黨和其他組織從事政治活動的自由、辯論公共事務的自由、舉行和平示威和集會的自由。<sup>94</sup>結社自由的權利，包括成立或加入涉及政治和公共事務的組織和協會的權利是對《公民與政治權利國際公約》第 25 條保護的權利的重要補充。<sup>95</sup>

## 健康權

經濟社會文化權利委員會認為，健康權與實現國際人權憲章中所載的其他人權密切相關，又相互依賴，包括獲得食物、住房、工作、教育和人的尊嚴的權利，以及生命權、不受歧視的權利、平等、禁止使用酷刑、隱私權、獲得資訊的權利，結社、集會和行動自由。所有這些權利和其他權利和自由都與健康權密不可分。<sup>96</sup>

## 文化權

經濟社會文化權利委員會認為，尊重和保護每一個人從事自己的文化實踐的權利，與此同時，尊重人權，而這又特別要求尊重思想、信念和宗教自由；意見和發表自由；一個人使用自己選擇的語言的自

---

<sup>92</sup> 人權事務委員會，第 25 號一般性意見：參與政事和投票的權利（《公約》第 25 條），第 8 段。

<sup>93</sup> 同上，第 12 段。

<sup>94</sup> 同上，第 25 段。

<sup>95</sup> 同上，第 26 段。

<sup>96</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見：享受可能達到之最高健康標準的權利（《公約》第十二條），第 3 段。

由；結社和和平集會的自由以及選擇和設立教育機構的自由。<sup>97</sup>

經濟社會文化權利委員會也強調，締約國有義務促進人人有參加文化生活的權利，為此，須採取各種積極措施，包括財政措施，推動這一權利的實現，例如：(c) 促進文化和語言少數團體為發展其文化和語言權利行使結社的權利。<sup>98</sup>

## 適當住房權

經濟社會文化權利委員會認為，要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利—諸如：發表自由、結社自由（諸如承租人和其他社區基礎的群體）、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 21 號一般性意見：人人有權參加文化生活（《公約》第 15 條第 1 項第 1 款），第 55 段。

<sup>98</sup> 經濟社會文化權利委員會，第 14 號一般性意見：享受可能達到之最高健康標準的權利（《公約》第 12 條），第 52 段。

<sup>99</sup> 同上，第 9 段。