

國際人權法在國內法律與政策之落實： 加拿大經驗談

文化權與文化多樣性

加拿大與臺灣人權公約講習

2012年10月

Erin Brady and Laurie Sargent

加拿大司法部



Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

加拿大
CANADA

簡報大綱

- 國際法所規範之文化權
- 加拿大如何施行文化權與支持文化多樣性
— 概論
- 加拿大如何施行文化權與支持文化多樣性
— 個案研究
 - 移民的融合
 - 原住民的權利
 - 身心障礙者取得文化商品與服務



國際法所規範之文化權



國際法所規範之文化權

- 國際法並無單一文化權之規範，但有許多國際文書保護文化的不同面向並賦予個人享有與文化相關之權利。
- 組織與思考文化的不同面向可從以下二方面著手：
 - **與文化相關之權利**（例如創意活動本身與促進其蓬勃發展之環境的保障）
 - **個別文化與該文化生存之權利**（例如少數族群文化的參與；個人對其國家文化的參與；從科學發展獲益的權利；文化資產的保存）
- 國際法對「文化」一詞並無統一的定義，許多涉及文化的國際法規甚至不加以定義。



國際法所規範之文化權

- 《教科文組織世界文化多樣性宣言》對「文化」的定義為：

「某社會或某社會群體特有之精神、物質、智力與情感之總和，其涵蓋範圍，除藝術與文學外，還包括生活型態、相處模式、價值體系、傳統與信仰。」



國際法所規範之文化權 — 條文解釋

- 文化權在許多條約中皆有所規範，今天將以《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)及《經濟社會文化權利國際公約》(ICESCR)為討論重點。
- 條約之條文用語通常較廣泛，甚至語義不清；在解釋上應依其用語按其條文脈絡，並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，以善意解釋之。
- 還可從哪些地方取得條約解釋之參考？
 - 全體締約國針對各條文施行狀況所提交之定期報告(締約國間可能就條約之適當解釋訂立相關協定)；
 - 國際或國內法院判決中對特定條文或類似條文的解釋，以及專家學者的評論；
 - 聯合國條約機構所提出之一般性意見(例如人權事務委員會就ICCPR第27條條文提出之第23號一般性意見)(不具拘束效力)；
 - 個別文書往來中聯合國條約機構提出之見解(不具拘束力)；
 - 國際宣言、決議與其他法律文件，以及聯合國其他專家機制(例如聯合國特別報告員提出的評論(不具拘束力))。



國際法所規範之文化權— ICCPR

公民與政治權利國際公約(簡稱ICCPR)

- **第27條**:凡有種族、宗教或語言少數團體之國家,屬於此類少數團體之人,與團體中其他分子共同享受其固有文化、信奉躬行其固有宗教或使用其固有語言之權利,不得剝奪之。
- 其他保護文化各面向與支持文化多樣性的條款:
 - 無論何種種族、膚色、語言、宗教、民族或社會本源皆享有平等與不受歧視之權利(第2與第26條)
 - 宗教、發表、和平集會與結社之自由(第18-22條);政治參與之權利(第25條)
 - 禁止鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張(第20條)



國際法所規範之文化權— ICESCR

經濟社會文化權利國際公約(簡稱ICESCR)

- **第15條：** 人人有權參與文化生活、享受科學進步及其應用所產生之利益、及對其本人的任何科學、文學或藝術作品所產生之精神上與物質上之利益，享有被保護之權。
- 其他保護文化各面向與支持文化多樣性性質之條款：
 - 無論何種種族、膚色、語言、宗教、民族或社會本源皆享有**平等與不受歧視之權利**(第2條)
 - **受教育之權利**(第13條)



國際法所規範之文化權—其他法源

兒童權利公約(簡稱CRC)

- 將兒童安置於替代機構接受照護時應考量其族裔、宗教與語言背景(第20條)
- 兒童教育的目的包含尊重兒童自身之文化認同以及不同於其本國之各種文明(第29條);
- 兒童享有參與少數族群文化之權利(第30條)
- 兒童享有休息、閒暇、遊戲與娛樂活動, 以及參與文化生活之權利(第31條)。

消除一切形式種族歧視公約(簡稱CERD)

- 以消除一切形式之種族歧視義務; 在無種族歧視下平等參與文化活動的權利(第5條)

消除對婦女一切形式歧視公約(簡稱CEDAW)

- 應改變社會與文化行為模式以消弭對婦女的歧視(第5條)

身心障礙者權利公約(簡稱CRPD)

- 確保身心障礙者有權在與其他人平等的基礎上參與文化生活、娛樂、休閒與體育活動(第30條)

聯合國原住民族權利宣言(不具拘束力)



國際法所規範之文化權

何謂參與少數族群文化之權利？

(ICCPR第 27條)

「保護這些權利的目的是要確保有關少數族群的文化、宗教和社會特性得以存活與持續發展，從而加強整個社會的結構」(聯合國人權事務委員會第23號一般性意見)(不具拘束力)

- 對歸屬於一個共享文化、宗教和/或語言的族群的個人予以保護。
- 文化可能包含與土地及資源運用有關之特定生活方式(例如漁獵活動、或在保留區謀生)，原住民的情況更是如此。
- 少數族群的「存在」係基於客觀的標準斷，而非國家的官方承認。
- 擴及少數群體中的非公民。
- 要求國家不得干預；有時且須採取積極措施以保障少數族群之身分認同及族群成員享有並發展其文化之權利。



國際法所規範之文化權

何謂參與文化生活之權利?

(ICESCR第15條)

- 擴及每一個人，而不僅限於少數族群。
- 文化生活可以含有濃厚的群體的面向，原住民的情況更是如此。
- 包括參與、接觸與貢獻於文化生活的權利。
- 要求國家不得干預，且要求國家採取積極措施以逐漸實現條約第2條之標準。
- 會受到在特定情況下可能是必要的限制(例如侵害其他人權的負面的文化慣行)，只要該限制與相關權利之性質不相違背，且以促進民主社會之總福祉為目的(第4條)。

- 參見例如經濟社會文化權利委員會第21號一般性意見(不具拘束力)



加拿大如何施行文化權 與支持文化多樣性 —概論



「加拿大的公民」，作者：Kanika Lawton, 典藏於英屬哥倫比亞省高貴林市松樹中學

說明：此幅色鉛筆畫展現加拿大境內不同人民、文化與族裔背景所代表的各種形象。作者將探險家馬修·達·科斯塔與薩繆爾·尚普蘭描繪在整幅畫的中心，而色彩繽紛的背景則涵蓋了許多加拿大地標，例如國會大廈。



加拿大的文化多樣性

- 加拿大係一文化多元的社會，因此文化多樣性被視為加拿大的核心價值與加拿大人認同的一部份。
- 加拿大部份人口統計資料：
 - 3個開國族群(原住民、英語系與法語系)。
 - 2種官方語言(英語與法語)。
 - (2006人口普查)資料顯示有147種不同的母語—華語是加拿大第三大母語族群(約佔總人口的3%)。
 - (2006人口普查)資料顯示全國有超過200個不同的族群—最大的幾個族群是英國人、法國人、蘇格蘭人、愛爾蘭人、德國人、義大利人、華人、原住民、烏克蘭人、荷蘭人、南亞人與斯堪地那維亞人。自1970年代起，大部份的移民皆來自亞洲國家。
 - 631個「第一民族」社群，代表50個以上的文化族群與50個原住民語言。
 - 20%的加拿大人在海外出生。
 - 多數的加拿大人為基督徒—最大的宗教團體是天主教，接著是數個不同的新教教會。信奉回教、猶太教、印度教、錫克教與其他宗教的人數、以及沒有任何宗教信仰的人數皆持續成長。
- 人口預測顯示加拿大人口分佈越來越呈現多樣性。



加拿大施行狀況

憲法保護：

- **《1982年憲法》第35條：**「加拿大原住民族之原住民的及條約的現有權利」條約權利包含現有權利或依據土地歸還協定所可能取得在此或的確認及肯認的權利。不分男女皆平等享有原住民權利與條約權利的保障。
- **憲章第25條：**憲章保障「不得被解釋為廢除或減免加拿大原住民族相關之原住民的、條約的或其他的權利或自由」。
- **憲章第27條：**「本憲章之解釋方式應與加拿大人民多元文化遺產之保存及增進相符。」

加拿大施行狀況

憲法保護(承上頁):

- **憲章第16-23條**: 官方語言—關於英語及法語之平等地位與使用的多種權利, 包括在國會設立的法院的程序中使用英語或法語之權利、以英語或法語取得聯邦公共服務之權利, 以及少數族群受官方語言教育權。
- **憲章第15條**: 平等與不受歧視權利之保障。禁止基於種族、民族或族裔本源、膚色與宗教之歧視。第15條允許以改善弱勢團體處境為目標的「優惠性積極行動」。
- **支持文化權與文化多樣性之其他憲章權利**: 信念與宗教、發表、和平集會與結社之自由(第2條); 選舉與參選之權利(第3條)。
- **憲章第1條**: 以符合比例原則的方式追求重要目標時, 政府得正當地限制憲章的權利。容許多種信仰共存以及尊重文化與族群的認同是法院適用本條款時的指導價值。

加拿大施行狀況

憲法保護(承上頁):

- 保護少數族群這項「不成文憲法原則」，構成加拿大整體憲法秩序的基礎。
- **《1867年憲法》第93條**: 保護少數族群宗教教育權。**憲章第29條**規定憲章對這些權利不得有所廢除或減免。

加拿大施行狀況

立法保護：

- **平等與反歧視的立法**(例如加拿大人權法;各省人權法規)：禁止公部門與私部門雇主及服務供給者基於種族、民族或族裔與宗教而有所歧視。要求雇主與服務供給者履行，合理接納差異(例如宗教的活動)的責任，意即由於某一規定或作法對應受保護之個人或族群產生不利影響，雇主與服務供給者即應採取措施消除蒙受該不利影響之雇員或顧客所遭受之不利益。接納差異不應造成不合理的困難。
- **就業平等的立法**(例如聯邦就業平等法)：提高某些歷史上的弱勢團體，包括「有色少數族群」與原住民在聯邦公部門與私部門工作場所之就業人數要求雇主須就目標之計劃與達成提出相關報告。



加拿大施行狀況

立法保護 (承上頁):

- **《加拿大多元文化主義法》**: 再次肯認多元文化主義為加拿大之基本價值, 制定聯邦政府多元文化主義政策。本法要求聯邦政府每年須就多元文化主義施行計劃提出報告。
- **《公民法》**: 定義取得加拿大公民權之適格條件, 並保障不論是以出生或歸化方式取得公民權者皆享有平等權利與義務。
- **《移民與難民保護法》**: 定義取得加拿大入境移民身分之適格條件, 對入境移民確實遵守不歧視與普遍性之基本原則。永久居民能夠成功融入加拿大社會為本法立法目的之一。



加拿大施行狀況

立法保護(承上頁):

- **《官方語言法》**: 確保尊重英語與法語作為加拿大之官方語言, 以及兩種語言在所有聯邦機構中之使用具有平等的地位、權利與特權。支持英語與法語在語言少數群體中的發展, 促進英語與法語在加拿大社會中之平等地位與使用。
- **《魁北克法語憲章》**: 確立法語為魁北克省之官方語言, 並保障在魁北克使用法語的權利。
- **《Nunavut官方語言法》**: 確立伊努特語、英語與法語作為Nunavut領地之官方語言, 並保障在該領地使用這三種語言的權利。



加拿大施行狀況

立法保護(承上頁):

- 《廣電法》: 本法要求播送系統須確實呈現語言的二元性、加拿大社會多元文化與種族的特質以及原住民族在加拿大社會的特殊地位; 該法規定須有使用英、法語以外之語言的節目供人民選擇; 設立加拿大廣播公司(簡稱CBC)作為國家公共廣播機構。
- 《著作權法》: 保障文學、藝術、音樂與戲劇作品創作人的權利, 並促進這些作品被取得。
- 《專利法》: 對發明提供保障。



加拿大施行狀況

制定政策與計劃方案, 包括:

- 保存與強化原住民語言與文化的全國方案。
- 保存與強化加拿大境內少數族群的官方語言的方案。
- 資助加拿大藝術家、作家、音樂家、電影從業人員與表演者等的工作。
- 利用博物館、藝廊與資料庫保存與推廣加拿大歷史及文化資產。
- 透過學校系統與媒體進行公眾教育。



加拿大如何施行文化權 與支持文化多樣性 — 案例研究



移民的融合

- 加拿大的整體作法乃基於鼓勵新成員全面融入加拿大經濟、社會與文化，並確保廣大的加拿大社會歡迎並接受多樣性。
- 憲法與其他法定的人權保障適用於加拿大每一個人，包含移民、難民與外籍勞工，但憲章中有少數權利由加拿大公民所獨享（民主權利、遷徙權、少數族群官方語言教育權）。
- 加拿大鼓勵移民成為加拿大公民。



移民的融合

移民與難民的社會融合措施包括：

- **社會服務的取得**，包含教育、社會安全、住家與醫療服務。
- **移民安置服務**：全國設有廣大的組織網絡可為社區中的移民與難民提供諮詢與安置的協助。服務種類包括語言訓練與就業準備。
- **地方的移民合作計劃**：協助新成員安置與融合的一種社區合作方式，鼓勵由地方自行策劃，為移民與難民們評估需求、整合服務與改善成果。成員涵蓋學校、健康中心、文化族裔團體、治安服務機構、圖書館、企業雇主與商業顧問、社會服務機構與各層級政府機關之代表人員與新成員代表。
- **國外資歷認證轉介辦事處**：為曾在境外受過訓練之移民提供資訊與轉介服務，協助其資歷評估與承認，提高他們在加拿大勞工市場的參與機會。



移民的融合

- 為打造一個樂於接受多樣性的開放性社會所採取的措施包括：
 - **制定平等與反歧視法案**
 - **反種族主義之法律、政策與方案：**其中包括刑法禁止仇恨的散播；法律要求法官考量犯罪動機是否出於種族、膚色、族裔或民族出身之偏見或仇恨以作為加重量刑的參考；法律禁止宣揚仇恨出版品的進口、禁止惡意攻訐言論的播送或可能置個人或族群於種族、民族或族裔出身、膚色或宗教仇恨中之圖像作品的呈現；不帶任何偏見的治安政策。
 - **公共教育：**學校須教導學生尊重多樣性的重要；人權委員會籌辦反歧視與文化多樣性的公共教育宣導活動；由政府單位主辦各種喚醒民眾意識、有益於文化間與宗教間相互瞭解的活動；加強公務人員在多樣性與文化意識方面的訓練。



原住民族的權利

何謂加拿大憲法所賦予的原住民權利？

案例事實： *Ms. Van der Peet* 為 *Stolo* 第一民族的一員，因販售伴侶捕獲的鮭魚而被控有罪。其伴侶雖有捕魚證的許可，但持該類捕魚證所取得的漁獲僅限於食用，法律明文規定不得持該類捕魚證進行漁獲的買賣或交換。*Ms. Van der Peet* 於開庭時質疑是項法律侵犯其販售漁獲的權利，*Ms Van der Peet* 認為該權利乃《1982年憲法》第35條所賦予原住民的權利。



原住民族的權利

「原住民權利存在的基本要義，並為憲法第35條第1項所肯認與確立，乃基於一個簡單的事實：歐洲人來到北美洲時原住民族早已存在，以部族群居的方式生活在這塊土地上，展現獨特的風俗文化，一如過去數個世紀一樣。正因為這個事實，這個比其他任何因素都來得重要的事實，使原住民族獨立於加拿大社會其他少數族群之上，賦予他們特殊的法律地位與目前的憲法地位。」

加拿大最高法院，*R. v. Van der Peet* (1996年)

「加拿大原住民與非原住民人士在長期相互尊重的關係下和解共生是《1982年憲法》第35條立法的崇高目的。」

加拿大最高法院，*Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation* (2010年)



原住民族的權利

結果：

- 加拿大最高法院認為一活動若要構成一項原住民權利，該活動無論在作法、習俗或傳統上都必需是請求該權利之原住民部族獨特文化整體不可或缺的一部份。
- 該活動必須在歐洲人進入北美之前即已發展，雙方接觸後該活動或可隨時間之推移而演進，但一項演進為現代形式的活動仍必須有跡可循，其根源必須回溯至雙方未接觸前。
- 裁量是項請求時，法院應顧及原住民族本身的觀點，適用證據法則時也須考量原住民請求案件先天舉證上的困難。
- 在此案中，最高法院認為Ms. Van der Peet無法證明以漁獲進行金錢的買賣或以物以物的交換是Stolo與歐洲人接觸前即存在之獨特文化整體不可或缺的一部份，因此憲法並不予以保障。



原住民族的權利

結果(承上頁):

- 原住民權利的消失有以下兩種方式:自願由政府收回,或憲法修正收回。
- 原住民權利可由政府加以規範或限制,惟政府必須提出一個重大的目標(例如保存與管理有限的自然資源),且所選擇的手段必須符合政府與原住民族間特殊的信任關係。
- 加拿大最高法院認為政府在採取有害於憲法第35條所賦予權利的行動前,有義務諮詢,或在必要時善待原住民族。



身心障礙者取得文化商品與服務

案例事實： 聽障人士(全聾)Mr. Vlugg有好幾次試著在CBC電視台收看體育賽事與新聞。其中雖然有些節目配有閉路字幕(closed captioning)(將節目中需要收聽的部份即時轉碼為文字敘述, 通常顯示在電視螢幕的下方), 但有些則沒有。Mr. Vlugg根據《加拿大人權法》, 指控電視台的服務歧視身心障礙者。Mr. Vlugg在指控中特別強調電視的文字轉碼服務有助於全聾或重聽人士與社區的融合及歷史文化的分享。



身心障礙者取得文化商品與服務

結果：

- 加拿大人權法院認為CBC電視台未能製作出聽障人士得以收看的節目確屬歧視，缺乏將聲音轉碼為文字字幕的服務意謂著全聾或重聽者無法在平等的基礎上享受這些節目。
- 人權法院責令CBC電視台須將台內所有節目的聲音部份轉碼為文字字幕，其並不認為善待聽障者會對CBC電視台造成過度的財務或技術負擔。
- 人權法院鼓勵CBC電視台與全聾及重聽社群協商，找出提供文字轉碼服務的最佳方法。
- 人權法院也責令CBC電視台支付Mr. Vluc 10,000元，以補償其所受痛苦。



身心障礙者取得文化商品與服務

其他涉及無障礙推廣的相關措施包括：

- 《著作權法》為知覺障礙者訂立例外條款，使其得以為若干版權作品製作他們能使用的版本。
- 為公共空間與建築制定強制性的無障礙標準（《安大略省身心障礙者無障礙法》）。
- 為某些管轄權下之網站與網頁內容制定強制性的無障礙標準。
- 鼓勵身心障礙者參與例如身心障礙者奧運會與特殊奧運會等體育活動的行動方案。



資料來源

- 聯合國人權事務委員會第23號一般性意見 (ICCPR, 第27條):
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>
- 聯合國經濟社會文化權利委員會第17與第21 號一般性意見 (ICESCR, 第15條): <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>
- 加拿大向聯合國提交之人權報告:
<http://www.pch.gc.ca/pgm/pdp-hrp/docs/publications/index-eng.cfm>
- 加拿大移民安置服務處:
<http://www.cic.gc.ca/english/department/partner/bpss/index.asp>
- *R. v. Van der Peet*, [1996] 2 S.C.R. 507判決書:
<http://scc.lexum.org/en/1996/1996scr2-507/1996scr2-507.html>
- *Vlug v. CBC*, [2000] C.H.R.D. No. 5判決書:
<http://www.canlii.ca/en/ca/chrt/doc/2000/2000canlii5591/2000canlii5591.pdf>
- 《安大略省身心障礙者無障礙法》:
<http://www.mcass.gov.on.ca/en/mcass/programs/accessibility/index.aspx>



