

國際人權法在國內法律與政策之落實： 加拿大經驗談

基本自由權

加拿大與台灣人權公約講習
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

- 國際法所規範之基本自由權
- 加拿大如何施行基本自由權——個案研究：
 - 發表的自由
 - 和平集會的自由



國際法所規範之基本自由權



基本自由權 – 目的

- 極度個人層面免於被干擾的自由、一個人的思想、觀念、信仰與意見
- 人的全面發展所必需
- 自由民主社會的基礎；行使民主權利與政治參與的必要條件
- 肯認若無他人的援助與合作，或許人類的繁榮發展與個人目標的實現皆無可能

宗教

和平

集會

表達

結社



國際法所規範之基本自由權—條文解釋

- 基本自由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)為討論重點。
- 條約之條文用語通常較廣泛，有時語義不清；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。
- 可從哪些地方找到更多條約解釋？
 - 締約國針對各條文施行狀況所提交之定期報告(締約國間可就條約之適當解釋達成協議)；
 - 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；條約起草的準備資料；
 - 聯合國條約機構之一般性意見(例如人權事務委員會就ICCPR第19條條文提出之第34號一般性意見)(不具拘束力)；
 - 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)。



ICCPR所規範的基本自由權

公民與政治權利國際公約(簡稱ICCPR)

- **第18條**：思想、信念與宗教的自由，包括信仰與宗教的自由及透過禮拜、戒律、躬行或講授來表示其宗教或信仰的自由。
- **第19條**：意見與發表的自由，包括尋求、接受與傳遞各種消息與思想的自由。
- **第20條**：任何戰爭的宣傳或鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，國家皆應以法律禁止之。
- **第21條**：和平集會的自由。
- **第22條**：結社的自由，包括組織與參加工會的自由。
- **真正當性的限制**：第18-22條條款皆允許國家根據各款規定的特定要件對基本自由權進行某些層面的限制。



國際法所規範之基本自由權 其他法源

經濟社會文化權利國際公約(簡稱ICESCR)

- 組織與加入工會的權利, 包括對工會某些活動的保護(第8條) 兒童權利公約(簡稱CRC)
- 發表的自由(第13條); 宗教的自由(第14條); 結社與和平集會的自由(第15條); 大眾媒體的角色與可自各種來源獲取資訊的自由(第17條)
- 消除一切形式種族歧視公約(簡稱CERD)
- 國家對仇恨的散播應承擔的義務(第4條); 基本自由權的行使不因種族、膚色、民族或族裔背景而受任何歧視(第5條)。
- 身心障礙者權利公約(簡稱CRPD)
- 意見與發表的自由, 包括與他人在平等的基礎上獲取資訊的自由(第21條)



ICCPR所規範之發表的自由

何謂ICCPR第19條規範之意見與發表的自由？

權利範圍：

- 保障各種觀點與意見的溝通，包括深具攻擊性之觀點的溝通，惟須遵守第19條第3項規定的限制。
- 擴及多種形式的發表，包括口頭、書寫、照片、藝術形式、手語、服飾、網路通訊與商業廣告等。
- 包括使用各種出版與大眾媒體的自由與接受媒體輸出的權利。
- 保護不被強迫發表意見。
- 也包含取得政府所掌有之資訊的權利。

— 參閱人權事務委員會第34號一般性意見(不具拘束力)



ICCPR所規範之發表的自由

何謂ICCPR第19條規範之意見與發表的自由？

發表自由的正當性限制：

- 必須由法律規定；法律規定必須精準明確，並可為大眾所取得。
- 必須符合第19條第3項所規定的目的（尊重他人的權利或名譽；保障國家安全或公共秩序、公共衛生或風化）。
- 應是達成目的所必需，其中包含比例原則（限制不可太過廣泛）。
- 政治論述的限制可能較難取得正當性。
- 發表自由不受任何限制（第19條第1項）。
- 第19與第20條條款相容互補。

-參閱人權事務委員會第34號一般性意見（不具拘束力）



ICCPR所規範之和平集會的自由

何謂ICCPR第21條規範之和平集會的自由？

權利範圍：

- 包括人與人因特定目的而有意及短暫的聚集。
- 僅對和平性質的集會加以保障(例如非暴力集會)。
- 與意見與發表的自由關係密切。

具正當性的限制：

- 限制的實施必須遵守法律規定。
- 必須符合第21條所規定的目的(國家安全、公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、保障他人權利自由)。
- 必須是民主社會為達成該目的所必需。



加拿大如何施行基本自由權 ——個案研究



加拿大施行狀況 – 概論

憲法保護:

- 《加拿大權利與自由憲章》第 2 條：「人人皆享有下述基本自由：(一)信念與宗教的自由；(二)思想、信仰、意見與發表的自由，包括出版及其他傳播媒體的自由；(三)和平集會的自由；與(四)結社的自由。」
- 《加拿大權利與自由憲章》第 1 條：「《加拿大權利與自由憲章》保障本憲章所開列的權利與自由，僅受自由民主社會中得確切證明具正當性且由法律加以規範的合理限制。」



加拿大施行狀況 – 發表與和平集會

加拿大法體系:

《加拿大權利與自由憲章》第2(b)條，發表的自由

- 加拿大法院對發表自由的解釋非常廣泛，使任何傳遞或試圖傳遞意義的活動或溝通皆得以受到保護。
- 所有發表的內容不論多具攻訐性或不受歡迎(例如仇恨的言論、猥褻品、誹謗性的言論)皆受到保護，惟符合第1條規定者可加以限制。
- 以暴力方式發表者不受保護。
- 在某些公共場所的發表可能不受保護(亦即公共或政府擁有的財產在功能上與表達自由不相容者)。
- 保護個人發表的自由在目的或效果上不受法律或政府行動的干預。
- 在某些特殊情況下取得政府所掌有之資訊的權利將不受到保障，或不要求政府採取積極的行動協助個人行使發表的自由。



加拿大施行狀況 - 發表與和平集會

加拿大法體系:

《加拿大權利與自由憲章》第2(c)條, 和平集會的自由

- 加拿大曾對和平集會的自由進行解釋的案例並不多。因和平集會的自由與發表的自由關係密切, 這些案例通常是依第2(b)條的發表自由進行審查。
- 保障人民實體的聚集, 包含參與和平示威、抗議、遊行與會議的權利。
- 保障的是和平集會的權利; 加拿大法院所持的見解是法律不保障暴動與嚴重破壞和平的集會。



加拿大施行狀況 – 發表與和平集會

加拿大法體系:

《加拿大權利與自由憲章》第1條，具正當性的限制

- 加拿大法院認為政府對憲章所賦予權利，包括基本自由權，的限制若符合以下要件即具正當性：
 1. 法律有所規定；
 2. 欲達成的目的相當重大；及
 3. 限制與目的符合比例原則，意即限制與目的間有合理的關連，對權利損害的程度不大於目的達成所合理必需的程度，且所得之利益大於權利所受之損害。
- 法院認為政府對政治發表所加諸的限制最難取得正當性，因為發表自由在民主社會具有特殊的重要性。



加拿大施行狀況—發表與和平集會

立法保護:

- 政府資訊公開法在聯邦、省與地方層級皆已制定，為促進發表自由的行使與政府作業透明化而賦予人民取得政府機關所掌有之資訊的權利。
- 資訊取得的權利在有限、特定的例外狀況下將受到限制，此時資訊的保密因涉及重大公共利益而不得公開—例如含有個人資訊、涉及律師與當事人職業特權保護的法律意見或含有第三人營業秘密的資料。
- 這樣的法案通常也會規定政府資訊公開的決策將受到一獨立機構(例如加拿大資訊委員會)的審查與監督。



加拿大施行狀況- 案例研究

案例事實：

- 2011年10月中旬B先生和一群抗議者開始在多倫多（加拿大最大的城市）市中心的市立公園通宵露營，成為全球「佔領行動」的一員。該行動提倡更具參與性的民主、更多的社會平等與全球金融體系的改革。營地上約有300多頂帳篷和相關設施，25所流動廁所，佔據了公園大部份的空地。抗議者的活動都是和平的。
- 一個月後，多倫多市政府依法對抗議人士發出了「非法侵入通知」，要求抗議者移除帳篷與相關設施，禁止抗議者在任何市區公園搭建帳篷或其他設施，也禁止抗議者午夜時分至早上5:30間在任何市區公園聚集。市政府的理由是保障其他人使用公園的權利，避免附近居民和商家被干擾，並避免公園受到損害。
- 抗議人士對此提起訴訟，質疑「非法侵入通知」的簽發違反他們所享有的《憲章》第2條的所有權利。



加拿大施行狀況- 案例研究

問題:

- 你認為與本案最有關連的基本自由權有哪些？這些基本自由權與本案的關連性為何？
- 相關的國際人權條約的條文有哪些？
- 「非法侵入通知」是否限制了抗議者的發表自由與和平集會自由？
- 如果是，你認為該限制是否具正當性？
 - 政府所欲達成的目的是否夠重大足以凌駕相關的基本自由權？
 - 該限制是否有法律根據？
 - 採取該限制是否為達成政府目的所必需？是否符合比例原則？
 - 依本案發表與集會的性質，取得限制的正當性比較容易還是比較困難？



加拿大施行狀況—案例研究

結果：

- 本案涉及的是利用公共空間從事政治抗議與一般社會大眾享用公共空間從事其他目的之活動兩者權利的平衡。
- 安大略省高等法院認為抗議人士政治訊息的發表符合《憲章》所保障自由表達的權利，而抗議者所搭建的帳篷與其他設施係其政治訊息的一部份，因此「非法侵入通知」對抗議人士發表的自由確實有所侵害。
- 法院認為市政府所欲達成目的的重大程度足以讓市政府對抗議人士的發表自由加以限制。
- 法院也認為「非法侵入通知」的簽發與市府欲達成的目的符合比例原則。抗議者仍可透過其方式，例如標語、網路貼文，街道示威遊行等自由發表其政治信息，而一天內的多數時間抗議者還是可以自由聚集。同時，「非法侵入通知」也沒有限制抗議群眾的規模。
- 因此法院判定「非法侵入通知」能夠合理平衡有意使用公園者各方的權利。



加拿大施行狀況—案例研究

結果(承上頁):

為確保和平抗議能夠安全進行，加拿大採取的其他措施包括：

- 警察單位進行人權課題的相關訓練；
- 若預期出現重大抗議活動，警察機關應於事前深入社區，與即將參與抗議的示威者及相關人士展開對話；
- 除了《憲章》規定的司法救濟措施外，加拿大還具備其他機制來確保政府與警察單位對抗議活動的管理盡職負責。包括非司法機制，例如議會監督委員會、設立法定機關執行特定的立法、治安申訴委員會、監察使、公民自由(民權)組織、諮詢單位與自由的媒體。



資料來源

- 聯合國人權事務委員會一般性意見：
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>
- 曼弗雷德·諾瓦克著,《公民權利和政治權利國際公約—評註》第2版(*U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2d ed.)), 2005年 - 已有簡體中文版(2009年翻譯版本)
- 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>
- 《聯邦政府資訊公開法》：
<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/index.html>
- *Batty v. City of Toronto*, 2011 ONSC 6862判決書：
<http://www.canlii.ca/eliisa/highlight.do?text=batty&language=en&searchTitle=Search+all+CanLII+Databases&path=/en/on/onsc/doc/2011/2011onsc6862/2011onsc6862.html>



