

## 第一〇二屆會議(2011 年)

# 第 34 號一般性意見：意見自由及言論自由 (《公約》第十九條)

## 前 言

1. 本一般性意見取代第 10 號一般性意見(第十九屆會議)。
2. 意見自由及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。<sup>1</sup>它們構成每一個自由及民主社會的基石。這兩項自由密切相關，言論自由為意見交流和發展提供工具。
3. 言論自由是實現透明及課責原則的必要條件，而這些原則又是增進及保護人權的基礎。
4. 載有保障意見及/或言論自由內容的其他條款包括第十八條、第十七條、第二十五條及第二十七條。意見自由及言論自由為充分享有廣泛的其他人權奠定基礎。例如，言論自由是享有集會及結社自由權利以及行使投票權所必需的。
5. 考量到第十九條第一項的具體規定，以及意見及思想(第十八條)的關係，對第一項提出的保留與《公約》的目標及宗旨不符。<sup>2</sup>此外，意見自由雖未被列入不得根據《公約》第四條之規定而減免保障的權利清單，但據回顧，「在第四條第二項沒有列出的《公約》條款中，委員會認為有些要素不能根據第四條受到合法的減免」。<sup>3</sup>意見自由便屬於這種要素，因為在緊急情勢下，從來沒必要減免此項權利的保障。<sup>4</sup>
6. 考量到言論自由與《公約》中其他權利的關係，雖然對第十九條第二項的某些內容提出的保留可以接受，但對第二項規定的權利的一般保留不符合《公

---

<sup>1</sup> 見第 1173/2003 號來文，Benhadi 訴阿爾及利亞案，2007 年 7 月 20 日通過的意見；第 628/1995 號來文，Park 訴大韓民國，1996 年 7 月 5 日通過的意見。

<sup>2</sup> 見委員會第 24 號一般性意見(1994)：關於批准或加入《公約》或其《任擇議定書》時提出的保留或有關《公約》第四十一條聲明的問題，《大會正式紀錄，第五十屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/50/40(Vol.1))，附件五。

<sup>3</sup> 見委員會第 29 號一般性意見(2001)：緊急狀態期間的權利減免問題，第 13 段，《大會正式紀錄，第五十六屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/56/40(Vol.I))，附件六。

<sup>4</sup> 第 29 號一般性意見，第 11 段。

約》的目標及宗旨。<sup>5</sup>

7. 尊重意見自由及言論自由的義務對所有締約國都具有約束力。國家所有部門(行政、立法及司法)以及國家、區域或地方各級的公共機構或政府機關均應承擔締約國的責任。<sup>6</sup>對於某些情況下的準國家實體行為,締約國也需承擔此責任。<sup>7</sup>這項義務還要求締約國確保在私人或私人實體之間根據《公約》享有意見自由及言論自由權利之範圍有其適用。個人免遭私人或私人實體採取將損害此權利損害享有之行為。<sup>8</sup>
8. 締約國須確保根據委員會在其關於《公約》締約國一般法律義務性質的第 31 號一般性意見中提供的指導,在各自國內法中落實《公約》第十九條所載的各項權利。據回顧,締約國應根據按照第四十條提交的報告,向委員會提供相關國內法律規則、行政管理措施及司法判決,以及相關政策資訊及第十九條所保護權利有關的部門做法,同時考量到本一般性意見中所討論的問題。如這些權利受到侵犯,締約國還應載入關於現有救濟的資訊。

## 意見自由

9. 第十九條第一項要求保護保持意見不受干涉的權利。對於此項權利,《公約》不允許任何例外或限制。意見自由還擴展至個人自由選擇任何實際或出於任何理由改變意見的權利。不得以他人實際、被別人認為或假定的意見為由,侵犯任何人根據《公約》所享有的權利。應保護一切形式的意見,包括政治、科學、歷史、道德或宗教性質的意見。將保持意見視為刑事犯罪的行為與第一項不符。<sup>9</sup>以某人所持意見為由,騷擾、恐嚇或侮辱其人,包括予以逮捕、羈押、審判或監禁違反第十九條第一項。<sup>10</sup>
10. 禁止以任何形式企圖強迫持有或不持有任何意見的行為。<sup>11</sup>表達個人意見的自由必須包括不表達個人意見的自由。

---

<sup>5</sup> 第 24 號一般性意見。

<sup>6</sup> 見委員會第 31 號一般性意見(2004):《公約》締約國的一般法律義務的性質,第 4 段,《大會正式紀錄,第五十九屆會議,補編第 40 號》,第一卷(A/59/40(Vol.I)),附件三。

<sup>7</sup> 見第 61/1979 號來文,Hertzberg 等人訴芬蘭案,1982 年 4 月 2 日通過的意見。

<sup>8</sup> 第 31 號一般性意見,第 8 段;見第 633/1995 號來文,Gauthier 訴加拿大,1999 年 4 月 7 日通過的意見。

<sup>9</sup> 見第 550/93 號來文,Faurisson 訴法國案,1996 年 11 月 8 日通過的意見。

<sup>10</sup> 見第 157/1983 號來文,Mpaka-Nsusu 訴薩伊案,1986 年 3 月 26 日通過的意見;第 414/1990 號來文,MikaMiha 訴赤道幾內亞案,1994 年 7 月 8 日通過的意見。

<sup>11</sup> 見第 878/1999 號來文,Kang 訴大韓民國案,2003 年 7 月 15 日通過的意見。

## 言論自由

11. 第二項要求締約國保障言論自由的權利，其中包括不分國界地尋求、接受與傳遞各種消息及思想的權利。根據第十九條第三項及第二十條，該權利包括表達及接受可傳遞給他人的各種形式的思想及意見。<sup>12</sup>它包括政治言論、<sup>13</sup>關於個人<sup>14</sup>及公共事務<sup>15</sup>的評論、遊說、<sup>16</sup>人權討論、<sup>17</sup>新聞報導、<sup>18</sup>文化及藝術言論、<sup>19</sup>學說，<sup>20</sup>以及宗教論述。<sup>21</sup>它還可能包括商業廣告。第二項的範圍甚至包括可能被認為極為冒犯的言論，儘管根據第十九條第三項及第二十條對此類言論做出限制。<sup>22</sup>
12. 第二項保護一切言論表達形式及其傳播途徑。這些形式包括口頭、書面形式及手語，以及圖像及藝術品等非言語表達。<sup>23</sup>表達途徑包括書籍、報紙、<sup>24</sup>小冊子、<sup>25</sup>海報、標語、<sup>26</sup>服飾及法律書狀。<sup>27</sup>它們包括所有影音形式，以及電子及以網際網路為基礎的言論表達模式。

## 言論自由及媒體

13. 在任何一個確保意見及言論自由以及享有《公約》其他權利的社會中，自由、不受審查及無妨礙的新聞或其他媒體都是極為重要的。它是建構民主社會的基石。<sup>28</sup>《公約》包含媒體可以獲得其履行功能所依據的資訊的權利。<sup>29</sup>公民、

---

<sup>12</sup> 見第 359/1989 號及第 385/1989 號來文，Ballantyne、Davidson 及 McIntyre 訴加拿大案，1990 年 10 月 18 日通過的意見。

<sup>13</sup> 見第 414/1990 號來文，MikaMiha 訴赤道幾內亞案。

<sup>14</sup> 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案，2005 年 3 月 31 日通過的意見。

<sup>15</sup> 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

<sup>16</sup> 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

<sup>17</sup> 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

<sup>18</sup> 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 及 Sa'di 訴烏茲別克案，2009 年 3 月 19 日通過的意見。

<sup>19</sup> 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案，2004 年 3 月 16 日通過的意見。

<sup>20</sup> 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

<sup>21</sup> 同上。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

<sup>24</sup> 見第 1341/2005 號來文，Zundel 訴加拿大案，2007 年 3 月 20 日通過的意見。

<sup>25</sup> 見第 1009/2001 號來文，Shchetoko 等人訴白俄羅斯案，2006 年 7 月 11 日通過的意見。

<sup>26</sup> 見第 412/1990 號來文，Kivenmaa 訴芬蘭案，1994 年 3 月 31 日通過的意見。

<sup>27</sup> 見第 1189/2003 號來文，Fernando 訴斯里蘭卡案。

<sup>28</sup> 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案，2005 年 3 月 29 日通過的意見。

<sup>29</sup> 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表意見並發表公眾意見。<sup>30</sup>公眾還享有獲得媒體產出的相應權利。<sup>31</sup>

14. 締約國應特別重視鼓勵獨立及多元媒體，以此作為一種保護包括在族裔及語言上屬於少數團體成員在內的媒體使用人的權利，以及獲得廣泛資訊及思想。
15. 締約國應考量網際網路及雲端電子資訊傳播系統等資訊及通訊技術的發展程度已顯著改變全球通訊業務。現在，交流各種觀念及意見的全球網路已不必依靠傳統大眾媒介。締約國應採取一切必要步驟，促進這些新媒體的獨立，並確保個人能夠接觸這些媒體。
16. 締約國應確保公共廣播服務的獨立運作。<sup>32</sup>在這方面，締約國應保障其獨立及編輯自由，應以無損其獨立的方式提供資助。
17. 本一般性意見關於言論自由限制的部分進一步討論與媒體有關的問題。

### 獲取資訊的權利

18. 第十九條第二項包括獲取政府機關(構)掌握資訊的權利。此類資訊包括政府機關(構)保存的紀錄，不論資訊的存放形式、來源及編製日期為何。政府機關(構)為本一般性意見第 7 段中所述的機關(構)。此類機關(構)的指稱還可包括其履行公共職權時的其他實體。如前所述，考量到《公約》第二十五條，獲取資訊的權利包括媒體獲取公共事務相關資訊的權利，<sup>33</sup>以及大眾獲取媒體產出的權利。<sup>34</sup>《公約》其他條款也述及獲取資訊權利的內容。如委員會在關於《公約》第十七條的第 16 號一般性意見中所述，人人都有權以明白易懂的方式確定個人資料是否存放在電腦檔案，如果是，那麼有哪些資料，為何目的。此外，人人能夠確定有哪些政府機關或個人或民營機構控制或可能管理其檔案。如果這種檔案中有不正確的個人資料，或以違法方式收集或處理，人人有權要求改正。根據《公約》第十條，受刑人未喪失獲得其病歷

<sup>30</sup> 見委員會第 25 號一般性意見(1996 年)：第二十五條(參與政事及投票的權利)，第 25 段，《大會正式紀錄，第五十一屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/51/40(Vol.I))，附件五。

<sup>31</sup> 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 及 Sa'di 訴烏茲別克案。

<sup>32</sup> 關於莫爾多瓦共和國的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

<sup>33</sup> 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大。

<sup>34</sup> 見第 1334/2004 號來文，Mavlonov 及 Sa'di 訴烏茲別克案。

的權利。<sup>35</sup>在關於第十四條的第 32 號一般性意見中，委員會述及受到刑事犯罪指控者享有的獲得資訊的各種權利。<sup>36</sup>根據第二條，個人應普遍獲得關於其享有《公約》各項權利的資訊。<sup>37</sup>根據第二十七條，締約國應當透過與受影響社群開展資訊共用及協商才可做出可能對少數團體生活及文化方式造成實質性危害的決策。<sup>38</sup>

19. 為落實獲取資訊的權利，締約國應積極公開公眾感興趣的政府相關資訊。締約國應盡力確保可便捷、迅速、有效及確實地獲得此類資訊。締約國還應制定必要程序，個人可據此獲取資訊，例如透過資訊自由立法的途徑。<sup>39</sup>根據與《公約》一致的明確規則，程序應規定及時處理提供資訊的請求。關於資訊申請的費用不應形成對資訊獲取的不合理阻礙。有權機關應給出拒絕提供資訊的理由。對於因拒絕提供資訊及未對請求做出回應而提出的申訴應做出處理。

### 言論自由及政治權利

20. 在關於參與政事及投票的權利的第 25 號一般性意見中，委員會闡述言論自由對於管理公共事務的重要性以及有效行使投票權的重要意義。公民、候選人及當選代表之間就公共及政治問題自由交流資訊及交換意見至關重要。這意味著自由的新聞或其他媒體可以在不受新聞檢查或限制的情況下，對公共問題發表評論。<sup>40</sup>在這方面，提請締約國注意第 25 號一般性意見提供的關於增進及保護言論自由的指導。

### 第十九條第三項的適用情況

21. 第三項明確指出，行使言論自由權利帶有特殊義務及責任。因此，允許對此權利設定兩方面的限制，這些限制涉及尊重他人的權利或名譽，或涉及保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。然而，締約國如對行使言論自由實行限制，這些限制不得危害該權利本身。委員會回顧，不得顛倒權利與限

---

<sup>35</sup> 見第 726/1996 號來文，Zheludkov 訴烏克蘭案，2002 年 10 月 29 日通過的意見。

<sup>36</sup> 見委員會第 32 號一般性意見(2007 年)：在法院與法庭前一律平等及獲得公平審判的權利，第 33 段，《大會正式紀錄，第六十二屆會議，補編第 40 號》，第一卷，(A/62/40(Vol.I))，附件六。

<sup>37</sup> 第 31 號一般性意見。

<sup>38</sup> 見第 1457/2006 號來文，Poma 訴秘魯案，2009 年 3 月 27 日通過的意見。

<sup>39</sup> 關於亞塞拜然的結論性意見(CCPR/C/79/Add.38(1994 年))。

<sup>40</sup> 見第 25 號一般性意見：第二十五條，第 25 段。

制以及規範與例外之間的關係。<sup>41</sup>委員會還回顧，《公約》第五條第一項之規定，根據該條款「本公約條文不得解釋為國家、團體或個人有權從事活動或實行行為，破壞本公約確認之任何一種權利與自由，或限制此種權利與自由逾越本公約規定之程度。」

22. 第三項規定具體條件，只能在符合這些條件時實行限制：限制必須由「法律規定」；只能出於第三項第一款及第二款所列任一理由實行限制；以及必須符合關於必要性及合比例性的嚴格判斷標準。<sup>42</sup>不得以第三項未規定之理由實行限制，即使這些理由證明是對《公約》所保護的其他權利的合理限制。施加限制的目的僅限於明文規定的，並且必須與所指特定需要直接相關。<sup>43</sup>
23. 締約國應推出有效措施，避免以壓制行使言論自由權利為目的的攻擊。絕不能將第三項作為打壓宣導多黨民主制、民主原則及人權的理由。<sup>44</sup>在任何情況下，以個人行使意見或言論自由為由對其進行攻擊的行為，包括任意逮捕、酷刑、以生命相威脅及殺害等形式的攻擊均違反第十九條。<sup>45</sup>新聞記者經常因其活動遭到這樣的威脅、恐嚇及攻擊。<sup>46</sup>從事人權狀況資料收集、分析，以及發表人權相關報告者也經常遭到此類威脅、恐嚇及攻擊，其中包括法官及辯護人。<sup>47</sup>應及時對此類攻擊展開積極調查，起訴犯罪者<sup>48</sup>，並向受害人或向殺害案件的受害人代表提供適當形式的救濟。<sup>49</sup>
24. 相關限制必須有法律規定。法律可包括國會特權法<sup>50</sup>以及藐視法院的法律。<sup>51</sup>由於針對言論自由的所有限制都是嚴重的剝奪人權，因此傳統法律、宗教法

<sup>41</sup> 見委員會第 27 號一般性意見：第十二條，《大會正式紀錄，第五十五屆會議，補編第 40 號》，第一卷(A/55/40(Vol.I))，附件六，A 節。

<sup>42</sup> 見第 1022/2001 號來文，Velichkin 訴白俄羅斯案，2005 年 10 月 20 日通過的意見。

<sup>43</sup> 見委員會第 22 號一般性意見：《大會正式紀錄，第四十八屆會議，補編第 40 號》(A/48/40)，附件六。

<sup>44</sup> 見第 458/91 號來文，Mukong 訴喀麥隆案，1994 年 7 月 21 日通過的意見。

<sup>45</sup> 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案，2007 年 3 月 19 日通過的意見。

<sup>46</sup> 例如見關於阿爾及利亞的結論性意見(CCPR/C/DZA/CO/3)；關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)；關於蘇丹的結論性意見(CCPR/C/SDN/CO/3)。

<sup>47</sup> 見第 1353/2005 號來文，Njaru 訴喀麥隆案；關於尼加拉瓜的結論性意見(CCPR/C/NIC/CO/3)；關於突尼西亞的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)；關於敘利亞的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)；關於哥倫比亞的結論性意見(CCPR/C/80/COL)。

<sup>48</sup> 同上，以及關於喬治亞的結論性意見(CCPR/C/GEO/CO/3)。

<sup>49</sup> 關於蓋亞那的結論性意見(CCPR/C/79/Add.121)。

<sup>50</sup> 見第 633/95 號來文，Gauthier 訴加拿大案。

<sup>51</sup> 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案，2008 年 7 月 22 日通過的意見。

- 律或此類習慣法中所載的限制不符合《公約》。<sup>52</sup>
25. 為第三項之目的，必須以充分的明確性來制定一項具有為「法律」性質的規範，以使個人能夠相應地約束自身行為，<sup>53</sup>並且必須將此規範公知於眾。法律不得賦予負責限制言論自由的人以不受約束的裁量權。<sup>54</sup>法律必須為負責限制言論自由者提供充分的指導，使他們能夠確定何種言論應受適當限制，何種言論不得限制。
26. 限制第十九條第二項所列權利的法律，包括第 24 段提及的法律，不僅要遵循《公約》第十九條第三項的嚴格規定，而且還須符合《公約》的條款、目標及宗旨。<sup>55</sup>法律不得違反《公約》的不歧視條款。法律不得規定違背《公約》的處罰，例如體罰。<sup>56</sup>
27. 締約國應表明其對言論自由實施任何限制的法律依據。<sup>57</sup>如果委員會必須審查特定締約國是否透過法律實施特別限制，締約國應提供相關法律以及在其管轄範圍內的各項活動的詳細資料。<sup>58</sup>
28. 第三項列出的有關限制的合法理由第一條即尊重他人的權利及名譽。「權利」一詞包括承認《公約》及國際人權法更為普遍承認的人權。例如，為保護第二十五條規定的投票權以及第十七條規定的各項權利而限制言論自由的做法可以是合法的(見第 37 段)。<sup>59</sup>必須謹慎設定此類限制：儘管允許保護選民不受構成恐嚇或脅迫的言論的影響，但此類限制不得妨礙政治辯論，例如包括呼籲聯合抵制非強制性投票。<sup>60</sup>「他人」涉及其他的個人或群體成員。<sup>61</sup>因此，例如，可以依宗教信仰<sup>62</sup>或種族認同<sup>63</sup>界定的個別群體成員。
29. 第二個合法理由是保障國家安全或公共秩序，或公共衛生或道德。

---

<sup>52</sup> 見第 32 號一般性意見。

<sup>53</sup> 見第 578/1994 號來文，deGroot 訴荷蘭案，1995 年 7 月 14 日通過的意見。

<sup>54</sup> 見第 27 號一般性意見。

<sup>55</sup> 見第 488/1992 號來文，Toonen 訴澳大利亞案，1994 年 3 月 30 日通過的意見。

<sup>56</sup> 第 20 號一般性意見，《大會正式紀錄，第四十七屆會議，補編第 40 號》(A/47/40)，附件六，A 節。

<sup>57</sup> 見第 1553/2007 號來文，Korneenko 等人訴白俄羅斯，2006 年 10 月 31 日通過的意見。

<sup>58</sup> 見第 132/1982 號來文，Jaona 訴馬達加斯加案，1985 年 4 月 1 日通過的意見。

<sup>59</sup> 見第 927/2000 號來文，Svetik 訴白俄羅斯案，2004 年 7 月 8 日通過的意見。

<sup>60</sup> 同上。

<sup>61</sup> 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。

<sup>62</sup> 見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案；關於奧地利的結論性意見(CCPR/C/AUT/CO/4)。

<sup>63</sup> 關於斯洛伐克的結論性意見(CCPR/CO/78/SVK)；關於以色列的結論性意見(CCPR/CO/78/ISR)。

30. 締約國必須極其注意確保以符合第三項嚴格規定的方式，擬訂並適用叛國法<sup>64</sup>及與國家安全有關的類似條款，不論稱之為官方機密或煽動叛亂法還是其他。例如，援用此類法律禁止或限制具有合法公眾利益且無損國家安全的公共資訊，或因新聞記者、研究員、環境積極人士、人權捍衛者或其他人傳播此類資訊而對其起訴均與第三項不符。<sup>65</sup>一般而言，將與商業部門、銀行業及科學進步相關的資訊類別納入此類法律的射程範圍並非恰當之舉。<sup>66</sup>委員會在一起案件中認定，不允許以國家安全為由限制發表支持勞資爭端，包括舉行全國罷工的聲明。<sup>67</sup>
31. 例如，為維護公共秩序，可允許在一些情況下約束特定公共場合中的發言。<sup>68</sup>可以公共秩序為依據檢驗與言論表達形式有關的藐視法院訴訟。為履行第三項，法院在行使維持有秩序訴訟程序的權力時必須保證此訴訟程序及施加的處罰正當合理。<sup>69</sup>不得以任何方式利用此類訴訟來限制辯護權的合理行使。
32. 在第 22 號一般性意見中，委員會認為「道德觀念來源於許多社會、哲學及宗教傳統；因此，為保護道德對……實行的限制必須基於不光是來自單一傳統的原則」。對任何此類限制必須按照人權普遍性及不歧視原則來加以理解。
33. 出於合法之目的是限制的「必要」條件。因此，例如，如果可透過其他不限制言論自由的方式來實現保護特定群體的語言而禁止使用某種語言的商業廣告，則違反必要性的判斷標準。<sup>70</sup>另一方面，委員會認為，為保護校區內有某種信仰的兒童的權利及自由而將針對此宗教團體發表含有敵意的資料的教師調任至非教學崗位，則締約國遵循必要性的判斷標準。<sup>71</sup>
34. 限制不得過於寬泛。在第 27 號一般性意見中，委員會認為：「限制性措施必須符合比例原則；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……比例原則不僅必須在規定限制的法律中得到尊重，而且行政和司法機關適用法律中也必須遵守」。<sup>72</sup>比例原則還必須考量到所涉及的言論表達形式及其傳播途徑。

<sup>64</sup> 關於香港的結論性意見(CCPR/C/HKG/CO/2)。

<sup>65</sup> 關於俄羅斯的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

<sup>66</sup> 關於烏茲別克的結論性意見(CCPR/CO/71/UZB)。

<sup>67</sup> 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案，1994 年 3 月 18 日通過的意見。

<sup>68</sup> 見第 1157/2003 號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

<sup>69</sup> 見第 1373/2005 號來文，Dissanayake 訴斯里蘭卡案。

<sup>70</sup> 見第 359、385/89 號來文，Ballantyne、Davidson 及 McIntyre 訴加拿大案。

<sup>71</sup> 見第 736/97 號來文，Ross 訴加拿大案，2006 年 7 月 17 日通過的意見。

<sup>72</sup> 第 27 號一般性意見，第 14 段。另見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案；第 1157/2003



例如，在民主社會中，涉及公共及政治領域公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。<sup>73</sup>

35. 如果締約國援用一項合理理由限制言論自由，則其必須以具體及單獨的方式表明威脅的確切性質，以及所採取具體行動的必要性及相稱性，特別是透過在言論及威脅之間建立直接及緊密的關聯。<sup>74</sup>
36. 委員會保留在特定局勢下評估是否存在有必要對言論自由做出限制的權力。<sup>75</sup>在這方面，委員會回顧不依據「裁量空間」來評估該項自由的範圍。<sup>76</sup>為使委員會履行其職權，締約國在任何特定情況下均須具體表明導致其限制言論自由的確切威脅性符合第三項所列任何理由。<sup>77</sup>

### 某些特定領域言論自由限制的限定範圍

37. 令委員會關切的政治言論限制包括禁止挨戶遊說，<sup>78</sup>限制可能在選舉活動期間散發的書面資料的數量及類型，<sup>79</sup>在選舉期間阻礙獲得政治評論的來源，包括在地方及國際媒體，<sup>80</sup>以及限制反對黨及反對派政治人物接觸媒體機構。<sup>81</sup>每一項限制均應符合第三項。然而，締約國限制選舉前夕政治民意測驗以保持選舉過程完整的做法可以是合理的。<sup>82</sup>
38. 如上文有關政治言論內容的第 13 段及第 20 段所述，委員會認為，在涉及政治領域及公共機構公眾人物的公開辯論情況下，《公約》尤其高度重視不受限制的言論。<sup>83</sup>因此，儘管公眾人物也享有《公約》條款規定的權益，但不認為有辱社會名人的言論表達形式足以成為施加處罰的理由。<sup>84</sup>此外，所有公眾人物，包括國家元首及政府首長等行使最高政治權力的人也應受到合理

---

號來文，Coleman 訴澳大利亞案。

<sup>73</sup> 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞與蒙特內哥羅，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

<sup>74</sup> 見第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

<sup>75</sup> 見第 518/1992 號來文，Sohn 訴大韓民國案。

<sup>76</sup> 見第 511/1992 號來文，Ilmari Lämsmänen 等人訴芬蘭案，1993 年 10 月 14 日通過的意見。

<sup>77</sup> 見第 518/92 號來文，Sohn 訴大韓民國；第 926/2000 號來文，Shin 訴大韓民國案。

<sup>78</sup> 關於日本的結論性意見(CCPR/C/JPN/CO/5)。

<sup>79</sup> 同上。

<sup>80</sup> 關於突尼西亞的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)。

<sup>81</sup> 關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)；關於莫爾多瓦的結論性意見(CCPR/CO/75/MDA)。

<sup>82</sup> 見第 968/2001 號來文，Kim 訴大韓民國案，1996 年 3 月 14 日通過的意見。

<sup>83</sup> 見第 1180/2003 號來文，Bodrozic 訴塞爾維亞與蒙特內哥羅案，2005 年 10 月 31 日通過的意見。

<sup>84</sup> 同上。

的批評及政治反對。<sup>85</sup>因此，委員會對涉及不敬、<sup>86</sup>冒犯、<sup>87</sup>不尊重機關、<sup>88</sup>不尊重國旗及標誌、藐視國家元首<sup>89</sup>及保護政府官員名譽<sup>90</sup>等事項的法律表示關切，並且法律不能僅僅依據受到攻擊者的個人身分而給予更嚴厲處罰。締約國不得禁止對軍隊或行政管理部門等機構提出批評。<sup>91</sup>

39. 締約國應確保規範大眾傳媒的立法及行政架構符合第三項的規定。<sup>92</sup>監管制度應考量到印刷及廣播部門與網際網路之間的不同，同時注意到各種媒體報導的方式。除非適用第三項的具體規定，否則不允許發行報紙及其他印刷媒體違反第十九條。除非其中不可分割的具體內容可根據第三項予以合理限制，否則不可禁止特定出版物。締約國必須避免對廣播媒體，包括社區及商業電臺實行苛刻的許可條件並徵收費用。<sup>93</sup>適用此類條件及許可費用的標準應客觀合理、<sup>94</sup>明確、<sup>95</sup>透明、<sup>96</sup>不歧視，並在其他方面符合《公約》。<sup>97</sup>針對透過地面及衛星視聽服務等能力有限的媒體進行廣播的許可制度應向公共、商業及社區廣播公司平等分配獲取路徑及頻道。建議尚未採取此做法的締約國應建立獨立的公共廣播許可機構，該機構有權審查播放申請並授予許可。

<sup>98</sup>

40. 委員會重申其在第 10 號一般性意見中的意見，即「由於現代大眾傳播媒介的發展，所以需要採取有效措施，防止此種媒體控制，干涉個人自由發表意見的權利」。國家不得對媒體形成壟斷控制，並應促進媒體的多元化。<sup>99</sup>因

<sup>85</sup> 見第 1128/2002 號來文，Marques 訴安哥拉案。

<sup>86</sup> 見第 422-424/1990 號來文，Aduayom 等人訴多哥案，1994 年 6 月 30 日通過的意見。

<sup>87</sup> 見關於多明尼加共和國的結論性意見(CCPR/CO/71/DOM)。

<sup>88</sup> 見關於宏都拉斯的結論性意見(CCPR/C/HND/CO/1)。

<sup>89</sup> 見關於尚比亞的結論性意見(CCPR/ZMB/CO/3)，第 25 段。

<sup>90</sup> 見關於哥斯大黎加的結論性意見(CCPR/C/CRI/CO/5)，第 11 段。

<sup>91</sup> 同上，以及見關於突尼西亞的結論性意見(CCPR/C/TUN/CO/5)，第 91 段。

<sup>92</sup> 見關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)，第 18 段，以及關於賴索托的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 23 段。

<sup>93</sup> 關於甘比亞的結論性意見(CCPR/CO/75/GMB)。

<sup>94</sup> 見關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)，第 25 段。

<sup>95</sup> 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)；關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

<sup>96</sup> 關於吉爾吉斯的結論性意見(CCPR/CO/69/KGZ)。

<sup>97</sup> 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

<sup>98</sup> 關於黎巴嫩的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.78)。

<sup>99</sup> 見關於蓋亞那的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.121)，第 19 段；關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)；關於越南的結論性意見(CCPR/CO/75/VNM)；關於義大利的結論性意見(CCPR/C/79/Add.37)。

此，締約國應根據《公約》，採取適當行動，防止媒體被過度掌控或集中在私人控制的媒體集團手上，這會損害來源及意見的多樣化。

41. 必須注意確保，政府補貼媒體機構的制度以及刊登政府廣告的做法<sup>100</sup>不會被用於妨礙言論自由。<sup>101</sup>此外，在獲得傳播/散發途徑及獲得新聞等方面，不得使民營媒體處於與公共媒體相比的劣勢地位。<sup>102</sup>
42. 單純因批評政府或政府支持的政治社會制度<sup>103</sup>而處罰媒體機構、出版商或新聞記者不得視為對言論自由的必要限制。
43. 只允許在符合第三項的情況下，對網站、部落格或任何其他網際網路、電子或其他資訊傳播系統的運作實行任何限制，其中包括支援此類通訊的系統，諸如網際網路服務提供者或搜尋引擎。所允許的限制一般應視具體內容而定；普遍禁止某些網站及系統的運作不符合第三項。單純因批評政府或政府支持的政治社會制度而禁止某網站或資訊傳播系統公佈相關資料也與第三項不符。<sup>104</sup>
44. 新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能，其中包括專職記者及分析師、部落格作者，以及透過印刷、在網際網路或其他媒介參與各種形式自助出版的其他人，普遍的國家新聞記者註冊或許可制度不符合第三項。只能在必須給予新聞記者特許進入某些場所及/或活動機會的情況下，才允許實行限制性核准採訪計畫。應根據客觀標準，以不歧視及符合《公約》第十九條及其他條款的方式適用此類計畫，同時考量到新聞報導是廣泛的行為者共有的一項功能。
45. 以下行為通常與第三項不符：限制新聞記者及試圖行使言論自由的其他人<sup>105</sup>（如希望參加人權相關會議的人員）到締約國之外的地方；限制外國記者及特定國家的記者進入締約國；<sup>106</sup>或限制新聞記者及人權調查員在締約國內的行動自由（包括到達衝突波及地方、自然災害發生地及存在侵犯人權指控的地方）。締約國應承認及尊重包括不披露資訊來源的限制性新聞特權的言論

---

<sup>100</sup> 關於賴索托的結論性意見(CCPR/CO/79/Add.106)，第 22 段。

<sup>101</sup> 關於烏克蘭的結論性意見(CCPR/CO/73/UKR)。

<sup>102</sup> 關於斯里蘭卡的結論性意見(CCPR/CO/79/LKA)；以及見關於多哥的結論性意見(CCPR/CO/76/TGO)，第 17 段。

<sup>103</sup> 關於秘魯的結論性意見(CCPR/CO/70/PER)。

<sup>104</sup> 關於敘利亞的結論性意見(CCPR/CO/84/SYR)。

<sup>105</sup> 關於烏茲別克的結論性意見(CCPR/CO/83/UZB)；以及關於摩洛哥的結論性意見(CCPR/CO/82/MAR)。

<sup>106</sup> 關於朝鮮民主主義人民共和國的結論性意見(CCPR/CO/72/PRK)。

自由權利。<sup>107</sup>

46. 締約國應確保反恐措施符合第三項。應明確界定「教唆恐怖主義」<sup>108</sup>及「極端主義活動」<sup>109</sup>等罪行，以及「鼓吹」、「頌揚」恐怖主義及為其辯護的罪行，以確保不會導致對言論自由的不必要或過分干涉。還必須避免過度限制資訊獲取。媒體在向公眾通報恐怖主義行為方面發揮著關鍵作用，不應對其運作能力施加不合理限制。在這方面，不能因記者開展合法活動而對其進行處罰。
47. 應謹慎擬定誹謗法，以確保這些法律符合第三項，並且在實行中不會妨礙言論自由。<sup>110</sup>所有此類法律，特別是誹謗相關刑法，應包括捍衛真理等抗辯措施，並且不得對性質未經核實的言論表達方式適用此類法律。至少在關於公眾人物的評論方面，應考量避免處罰或以其他方式對錯誤但卻無惡意情況下發表的非法虛假言論做出有罪判決。<sup>111</sup>在任何情況下，均應將公眾對受批評事項的關注視作一種捍衛。締約國應注意避免採取過度懲罰性的措施及處罰。又如，締約國應對勝訴方要求被告償還費用的申請予以適當限制。<sup>112</sup>締約國應考量對誹謗行為免除刑事處罰，<sup>113</sup>並且在任何情況下，只認可在最嚴重案件中適用刑法，監禁絕不是適當的處罰。不允許締約國對人提出刑事誹謗控訴卻不立即進行審判。此做法令人恐懼，會不當地限制相關人員及其他人行使言論自由。<sup>114</sup>
48. 禁止不尊重宗教或其他信仰體系的表現，包括褻瀆宗教法不符合《公約》，但《公約》第二十條第二項規定的具體情況除外。此類禁止還必須符合第十九條第三項的嚴格要求，以及第二條、第五條、第十七條、第十八條及第二十六條等條款。因此，例如，任何此類法律均不得存在有利於或不利於某個或某些宗教或信仰體系，或令其擁護者優於他人，或使宗教信徒優於非信徒的差別待遇。也不得利用此類限制，防止或處罰批評宗教領袖或評論宗教教

<sup>107</sup> 關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

<sup>108</sup> 關於大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

<sup>109</sup> 關於俄羅斯聯邦的結論性意見(CCPR/CO/79/RUS)。

<sup>110</sup> 關於大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國的結論性意見(CCPR/C/GBR/CO/6)。

<sup>111</sup> 同上。

<sup>112</sup> 同上。

<sup>113</sup> 關於義大利的結論性意見(CCPR/C/ITA/CO/5)；關於前南斯拉夫的馬其頓共和國的結論性意見(CCPR/C/MKD/CO/2)。

<sup>114</sup> 見第 909/2000 號來文，Kankanamge 訴斯里蘭卡案，2004 年 7 月 27 日通過的意見。

義及信仰原則的行為。<sup>115</sup>

49. 處罰對歷史事實發表意見的法律違反《公約》課予締約國尊重意見自由及言論自由的義務。<sup>116</sup>《公約》不得全面禁止表達錯誤意見，或對歷史事件的錯誤解釋。絕不應對意見自由權利施加限制，關於言論自由的限制不得超出第三項允許或第二十條規定的範圍。

### 第十九條與第二十條之間的關係

50. 第十九條與第二十條互相相容，互為補充。第二十條所述行為均受到第十九條第三項的限制。同樣，依據第二十條正當合理的限制也必須符合第十九條第三項。<sup>117</sup>
51. 第二十條所述行為與可能受第十九條第三項限制的其他行為之間的區別是，《公約》針對第二十條所述行為指出各國必須做出的具體回應：以法律加以禁止。只有在這個意義上可以將第二十條視為與第十九條相關的特別法。
52. 締約國只在第二十條述及的具體言論表達形式方面有以法律加以禁止的義務。在國家限制言論自由的所有情況下，必須證明限制及其規定完全符合第十九條。

---

<sup>115</sup> 關於大不列顛暨北愛爾蘭聯合王國-澤西島、耿西島及曼島的結論性意見(CCPR/C/79/Add.119)。另見關於科威特的結論性意見(CCPR/CO/69/KWT)。

<sup>116</sup> 所謂的「記憶-法律」，見第 550/93 號來文，Faurisson 訴法國案。另見關於匈牙利的結論性意見(CCPR/C/HUN/CO/5)，第 19 段。

<sup>117</sup> 見第 736/1997 號來文，Ross 訴加拿大案，2000 年 10 月 18 日通過的意見。