



國家人權機構手冊

# 系統性人權侵害之 國家詢查

人權公約施行監督聯盟譯

---

A Manual for National Human Rights  
Institutions

Conducting a National  
Inquiry into Systemic  
Patterns of Human Rights  
Violation

# 前言

國家人權委員會 (National Human Rights Commission, NHRC) 的職權 (mandate) 包括保障人權和促進人權。為實踐其職權，NHRC 被賦予包括廣泛的人權狀況監測和人權政策建議功能 (functions)，以及讓這些功能得以被具體運作的權力 (power)，包括調查 (要求證人出席、作證、要求被調查機關/機構提供資料、要求進入被調查處所)、舉辦公聽會、撰寫報告、就人權問題進行意識提升和教育、就人權議題發表報告、對國會和政府提出建議等。

國際上 NHRC 採取的工作方法不只一端，以國家詢查 (National Inquiry) 最能展現其功能和權力，彰顯人權工作的內涵。它具有這些特點：

1. 國家詢查是針對一系統性人權侵害 (而非個案) 所進行的公開調查。
2. 此種調查，不同於監察委員所執行的「準司法調查」(quasi-judicial investigation)，不以個人違法失職為調查目的，而是要詳究社會政策和結構的問題，並嘗試提出解決方案。
3. 國家詢查是公開進行，藉由受害者、受害者家屬朋友共同描述他們的經驗，並邀請 NGO、當地社會組織、專業團體提出觀察，再邀請與該事件的發生或後果有關的機關提出解釋和改進/彌補之提案。
4. 國家詢查的題目由國家人權委員會經過意見徵詢而決定，每年鎖定少數主題，進行大規模意見收集與分析、媒體溝通、後續追蹤等工作。並非由個別委員自行啟動。
5. 國家詢查兼具發掘真相、彌補創傷、人權教育、意識提升、與政策倡議等多重目標。

國家詢查主要是澳洲 NHRC 發展出來的，也廣泛在亞太地區使用，亞太地區國家人權機關論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions，簡稱 APF) 和瑞典 Raoul Wallenberg Institute 合作，在 2012 年出版這本手冊，除 16 章本文外，還有諸多參考案例。人約盟將本文 16 章翻譯過程中，APF 將該手冊更新，於 2019 出版，因此我們翻譯了新版中的三個

案例，藉以補充。\*歡迎各位讀者就翻譯和用詞提供意見，並指摘疏漏。我們將繼續努力將參考案例定稿後，再次上網以供各界參考。

謹在此向多位參與翻譯和編輯的人約盟專、兼任工作人員、實習生、提供翻譯協助的朋友們表示謝意。

人權公約施行監督聯盟 召集人 黃嵩立 於 2020 年 6 月 30 日

# 目錄

---

<b>第一章：國家人權機構及國家詢查</b> .....	<b>5</b>
1.1 什麼是國家人權機構？.....	5
1.2 巴黎原則.....	6
1.3 國家人權機構之功能及權力.....	7
1.4 巴黎原則與國家詢查.....	8
<b>第二章：國家詢查的概念</b> .....	<b>9</b>
2.1 國家詢查本質.....	9
2.2 為什麼需要進行國家詢查？.....	10
2.3 適合啟動國家詢查之情況.....	11
2.4 其他決定是否進行國家詢查之考量因素.....	12
2.5 國家詢查之步驟.....	15
<b>第三章：選擇議題</b> .....	<b>17</b>
3.1 選擇最適切議題之重要性.....	17
3.2 選擇議題之標準.....	18
3.3 選擇議題.....	21
<b>第四章：準備背景報告（範疇界定）</b> .....	<b>23</b>
4.1 背景報告之目的.....	23
4.2 背景報告之內容.....	23
4.3 情況概觀.....	24
4.4 國際人權法.....	24
4.5 調查之事項.....	25
4.6 可能結果.....	25
4.7 人權教育.....	26
4.8 時程表.....	26
4.9 資源需求.....	27
4.10 利害關係人觀點.....	27
<b>第五章：辨認、諮詢並邀請利害關係人參與</b> .....	<b>29</b>
5.1 辨認利害關係人.....	29
5.2 誰是關鍵利害關係人.....	29
5.3 利害關係人之角色.....	31

5.4	回應利害關係人之不同態度 .....	31
5.5	與利害關係人互動 .....	32
<b>第六章</b>	<b>：設定目標和執行範圍 .....</b>	<b>35</b>
6.1	目標和執行範圍的重要性 .....	35
6.2	什麼是目標？ .....	35
6.3	什麼是執行範圍？ .....	36
<b>第七章</b>	<b>：派任詢查委員及工作人員 .....</b>	<b>41</b>
7.1	國家詢查團隊 .....	41
<b>第八章</b>	<b>：收集其他資源 .....</b>	<b>46</b>
8.1	其他必要資源 .....	46
8.2	預算 .....	46
8.3	場地 .....	47
8.4	設備、服務和出版品 .....	47
<b>第九章</b>	<b>：訂定詢查計畫 .....</b>	<b>49</b>
9.1	完善計畫之必要 .....	49
9.2	計畫內容 .....	50
9.3	計畫方法 .....	50
9.4	時程表 .....	50
9.5	報告及結果 .....	50
9.6	監測與評估計畫 .....	51
<b>第十章</b>	<b>：取得資訊：研究和證據 .....</b>	<b>52</b>
10.1	資訊之必要性 .....	52
10.2	需要哪些資訊？ .....	52
10.3	研究 .....	53
10.4	證據 .....	53
10.5	資訊之儲存和取用 .....	55
<b>第十一章</b>	<b>：舉辦公聽會 .....</b>	<b>57</b>
11.1	公聽會的本質 .....	57
11.2	保密證據 .....	59
11.3	準備公聽會 .....	59
11.4	誰應在公聽會發言 .....	60
11.5	聽取受害者發言 .....	61
11.6	聽取政府官員發言 .....	63
11.7	證人保護 .....	63

11.8	組織公聽會和證人.....	64
11.9	紀錄證據 .....	65
11.10	詢查權力和公聽會.....	66
11.11	誰應出席公聽會？ .....	67
<b>第十二章</b>	<b>：發展建議.....</b>	<b>69</b>
12.1	建議在詢查過程中的位置 .....	69
12.2	建議能發揮哪些功能？ .....	69
12.3	建議之基礎 .....	70
12.4	提出建議之對象應有哪些？ .....	70
12.5	擬定建議 .....	71
12.6	建議之數量和優先順序.....	72
<b>第十三章</b>	<b>：準備成果報告.....</b>	<b>74</b>
13.1	成果報告的重要性.....	74
13.2	依照詢查目標撰寫報告.....	75
13.3	報告對象 .....	76
13.4	正式報告 .....	77
13.5	報告內容 .....	78
13.6	報告結構 .....	79
13.7	報告風格 .....	79
13.8	其他事項 .....	80
13.9	其他報告方式.....	81
<b>第十四章</b>	<b>：發表報告.....</b>	<b>83</b>
14.1	發表報告可以推動落實.....	83
14.2	報告發表前 .....	84
14.3	主要發表會 .....	85
14.4	主要發表會後.....	85
14.5	國際發表 .....	86
<b>第十五章</b>	<b>：後續行動.....</b>	<b>88</b>
15.1	後續行動策略.....	88
15.2	向政府及國會倡議.....	89
15.3	社群倡議 .....	89
15.4	媒體倡議 .....	89
15.5	監督並報告執行狀況 .....	89
<b>第十六章</b>	<b>：監測與評估.....</b>	<b>92</b>

16.1	為什麼要監測與評估？ .....	92
16.2	何時應進行監測與評量？ .....	92
16.3	誰來監測和評估？ .....	93
16.4	如何監測與評估？ .....	93

## 個案研究

個案研究：無家兒童之國家詢查 .....	97
個案研究：精神疾病與人權之國家詢查 .....	101
個案研究：原住民和托雷斯海峽群島兒童與其家庭分離之國家詢查 .....	106
個案研究：跨性別者所受歧視之詢查 .....	110
個案研究：原住民土地權之國家詢查 .....	115
個案研究：氣候變遷與人權之國家詢查 .....	122

# 第一章：國家人權機構及國家詢查

---

## 關鍵問題

- 什麼是國家人權機構？
  - 什麼是巴黎原則？
  - 國家詢查(National Inquiries)如何與國家人權機構之核心功能連結？
- 

## 1.1 什麼是國家人權機構？

國家人權機構(National human rights institutions; NHRIs)為官方依法設立，負責促進和保障人權之獨立的國家機構。有些國家人權機構基於該國憲法設立，有些則由立法機構（如國會）立法設立。國家人權機構具備廣泛的促進及保障人權之職權。法律賦予該機構特定功能，且應賦予其必要之權力以執行其功能。所有的國家人權機構都具備研究、建議及人權教育之功能。大多數機構也有責任調查侵犯人權案件，並嘗試解決侵權申訴。

聯合國成立初期即已認知到各成員國於國內設置負責促進和保障人權之機構的必要性。1946年，聯合國經濟及社會理事會通過決議，促請聯合國會員國考量成立在地機構。接著在1978年，即三十多年後，聯合國為各國舉辦了國家機構之研討會。然而，1990年以前僅相當少數之機構成立。

1993年於奧地利維也納舉行之第二屆世界人權會議進而大力推動國家人權委員會之成立。該會議一致通過採納「維也納宣言及行動計劃」(the Vienna Declaration and Programme of Action)，宣示：

*世界人權會議再次確認國家促進和保護人權之機構扮演重要且建設性的角色，特別是對主管機關提供建議、對人權侵犯案件進行救濟、以及傳播人權資訊及人權教育之角色。*



世界人權會議鼓勵該國家機構之成立及強化，考量「有關國家機構地位之原則」(Principles relating to the status of national institutions)，並認可各成員國有權選擇最適合其國家層級特定需求之架構<sup>1</sup>。

聯合國人權委員會(UN Commission on Human Rights)在維也納世界會議之後至2006年的每年，皆通過決議確認對國家人權機構之國際支持並鼓勵所有成員國建立之<sup>2</sup>。聯合國人權委員會於2006年被聯合國人權理事會(UN Human Rights Council)取代。人權理事會於2011年6月之會期通過有關國家人權機構之決議，再次確認「依巴黎原則建立並強化有效、獨立及多元的促進及保障人權之國家機構的重要性<sup>3</sup>。」此後每年人權理事會皆通過類似決議<sup>4</sup>、而聯合國大會則每兩年通過類似決議<sup>5</sup>。自1995年起，聯合國人權事務高級專員辦事處(High Commissioner for Human Rights)透過支持此類機構之設立與強化，回應維也納宣言與行動計畫和聯合國決議。1995至2003年，更有一國家機構特別顧問(Special Adviser on National Institutions)和人權事務高級專員合作。

## 1.2 巴黎原則

國家人權機構之建立應符合「有關國家機構地位之原則」(巴黎原則)<sup>6</sup>。維也納宣言與行動計畫鼓勵「考量有關國家機構地位之原則以成立及強化國家機構」<sup>7</sup>。

1991年聯合國人權中心首次召開國家人權機構之工作坊。當時僅有不到20個國家人權機構且幾乎全數出席。1991年10月7日至9日於巴黎開會，政府代表、聯合國機構、非政府組織及區域人權機制亦參與會議。他們起草並通過原則，隨後並由聯合國人權委員會及大會予以背書。<sup>8</sup>巴黎原則之採納不太尋常，因為聯合國系統通常不背書未經過內部程序之標準。然而，這些原則由國家人權機構自行起草，使其對機構而言具相關性及可信度。

巴黎原則提供國家人權機構一個基準，一組最低要求。該原則是評估一個機構的組織架構、形式及法律基礎之標準，以決定它是否得以受到國際認可。巴黎原則不確

1 Vienna Declaration and Programme of Action; part 1, para. 36.

2 The last such resolution of the Commission on Human Rights was resolution 2005/74.

3 Human Rights Council Resolution 17/9; operative para. 1.

4 The most recent is Human Rights Council resolution 39/17, adopted on 28 September 2018. See UN document A/HRC/39/L.19/Rev.1 at <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G18/288/47/PDF/G1828847.pdf?OpenElement>.

5 The most recent is General Assembly Resolution 72/181, adopted on 19 December 2017. See UN document number A/RES/72/181 at [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/72/181](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/181).

6 "National Inquiries" in National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region; Brian Burdekin, with Jason Naum; 2007.

7 Vienna Declaration and Programme of Action; part 1, para. 36.

8 Commission on Human Rights Resolution 1992/54 in 1992 and General Assembly Resolution 48/134 in 1993.

保國家人權機構之有效性，僅確認其運作之法律、結構、職權及運作範圍達到國際接受之最低標準。該原則為架構評估之工具，而非基於績效或影響之評估。<sup>9</sup>

巴黎原則要求國家人權機構必須保證其獨立性。

- 國家人權機構之獨立性必須**法律明訂**；亦即，由據以設立該機構之法律規範。法律必須指出政府不得指導國家人權機構採納特定政策或作法。
- **運作**必須是獨立的。國家人權機構應自主決定要採行或不採行哪些計畫或行動。
- 國家人權機構的**政策**應該獨立，得以自主決定其針對特定人權議題之觀點，及提出哪些建議以改善國家人權表現。
- 國家人權機構應具備**財務**獨立性，得以自行決定其財務分配，包括政府所提供之預算，優先運用於哪些計畫或活動。
- 最重要的是，國家人權機構應有具獨立性之**成員**。為確保成員獨立性，法律應有明確並適當之標準和程序，包括成員之任命、成員行為不當或不適任時免職之特別程序、足夠長度之固定任期以鼓勵觀點和行動之獨立性。

### 1.3 國家人權機構之功能及權力

巴黎原則也描述國家人權機構之功能，及其執行這些功能所需之各種權力。

廣泛的功能包括處理個案申訴、啟動主動調查，評論結構性問題、對政府提供建議、參加訴訟程序及採取提高意識及社區教育的作為。並非所有國家人權機構皆具備所有上述功能；例如有些機構在處理個案申訴時不能採取準司法作為。然而，多數國家人權機構具備上述所有功能。在亞太地區，所有國家人權機構皆具有準司法權力，得以接受人權侵犯之申訴、調查並尋求解決。

執行這些功能所需之權力包括要求提出文件、進入及檢查場所、要求證人出席及詢問證人。有些國家人權機構有權力發動起訴，包括涉及人權之刑事案件。

有些機構有權針對案件申訴提出決議。大部分機構恰如其分扮演諮詢和建議之角色，因其地位與政府、立法機關及法院都不同。

<sup>9</sup> Performance and legitimacy: national human rights institutions; Richard Carver, International Council for Human Rights Policy; 2004 (2nd edition).

## 1.4 巴黎原則與國家詢查

巴黎原則並沒有特別提到國家詢查。儘管如此，該原則所列出之功能和權力亦是國家人權機構進行國家詢查時應具備之功能及權力。事實上，國家人權機構在進行國家詢查時即發揮國家人權機構之多項功能，亦行使多項權力。國家詢查使該機構得以針對嚴重侵犯人權案件進行調查、揭露人權侵害事項、針對關切議題開展調查發現及建議、提高公眾人權意識並提供普遍性及特別議題的人權教育、確認該機構或其他人補償受害者並確保更佳人權狀態的未來行動。

---

### 第一章重點整理

- 國家人權機構為官方、具獨立性之根據法律設立，以促進和保障人權之國家機構。
  - 巴黎原則建立有效且獨立之國家人權機構應具備之最低要求；以評估該機構之架構、形式及法律基礎是否受到國際認可之標準。
  - 巴黎原則要求確保國家人權機構之獨立性。
  - 國家詢查是一種機制，讓國家人權機構能達成其多項核心功能，包括調查、教育、意識提升、監督及建議人權議題等。
-

## 第二章：國家詢查的概念

---

### 關鍵問題

- 什麼是人權國家詢查？
  - 為什麼需要進行國家詢查
  - 決定是否進行國家詢查時需要考量哪些因素？
  - 進行國家詢查有哪些步驟？
- 

### 2.1 國家詢查本質

國家詢查(National Inquiry)是為了對系統性人權問題而進行的調查，且邀請大眾參與其中。許多國家人權機構採用國家詢查作為落實其職權的一種方式。國家詢查以透明和公開的方式進行；包括證人和專家提供公開證據、朝向系統性人權侵犯進行調查、並確認調查發現及建議。國家詢查需要機構內廣泛的專長，包括研究者、教育者、調查者及具政策發展經驗者。

國家詢查將產生一份或多份報告，說明詢查所蒐集之證據、情勢分析、事實發現及建議。建議的對象可以相當廣泛，包括對受檢視的人權事務負有責任的國內團體，例如政府、私部門企業、非政府組織、宗教團體、學術單位、媒體、其他公民社會組織。建議的對象也可以是社群中對特定事務有重要角色的個人。

由於國家詢查之本質，國家詢查和國家人權機構的其他功能有別，儘管它也包括這些功能項目。他們包含調查，不過調查多以公眾論壇之方式進行，且由直接的方式獲得證據，經常在公開場合，來源包括受害者、專家，也可能是加害者。國家詢查具備教育之成分，和國家人權機構採用之其他調查形式有所不同。國家詢查也需要研究，但是許多研究已經執行，而詢查的功能為核對及分析。

國家詢查的程序是由亞太地區之國家人權機構所發展，針對複雜、系統性的人權侵犯事項之廣泛調查特別有用。國家詢查處理大型狀況而非個案申訴。它仍可產生提

供個人救濟之建議，但其焦點是系統性侵犯的樣態，因此具備高度教育價值。其向廣泛大眾介紹、揭發並解釋複雜之情形，提供以人權法為基礎之分析，並提供系統性回應之建議。

國家詢查之執行由法律賦予國家人權機構之權力所支持。國家人權機構毋需經常行使該等權力，包括在國家詢查進行期間；不過這些權力的存在就能提供強而有力的法律基礎，鼓勵在詢查過程和機構合作。例如，要求證人出席之權力可能備而不用。單單該權力之存在便足以確保證人出席。

要求呈交文件的權力可能不需用到；該權力的存在便足以確保文件之提出。強大的權力可以確保國家詢查有效進行，即便從來不運用這些權力。因為國家人權機構有這些權力，而非政府組織及學術單位則沒有，使它得以針對系統性人權侵犯情事進行國家詢查。

## 2.2 為什麼需要進行國家詢查？

布德金教授(Professor Brian Burdekin)擔任澳洲人權委員時為國家詢查之先驅；他提出了九個進行國家詢查之理由。

1. 首先，經過國家詢查，能以主動和符合成本效益的方式處理大量個人申訴，包括由於各種原因，如身心障礙、受隔離或對人權委員會之職權不了解甚至不知道其存在等，無法向國家人權機構尋得協助之人民。
2. 第二，國家詢查準備執行範圍之過程應諮詢非政府組織及其他受影響個人的代表人或倡議者。此過程具有兩個益處；增強非政府組織對國家人權機構之了解，並使機構透過諮詢相關議題的直接參與者更瞭解狀況。
3. 第三，進行向媒體開放之公聽會是非常具成本效益之教育方式，讓大眾知道機構及其責任，並告知對調查中的議題在社群裡負有特別責任的團體和其人權意涵。這些團體包括負責規劃立法和計畫的政治人物，以及負責提出政策建議的政府官員。
4. 第四，國家詢查可根據個案之證據有效地回應系統性人權侵犯情事，且併同檢視導致侵害之法律、政策及計畫(或法規、計畫之闕如)。必須了解許

多需要國家人權機構協助之易受害及弱勢群體，是既有廣泛、系統性，且有時為全面性歧視之受害者。

5. 第五，如同對年輕無家者、原住民及精神疾病患者的國家詢查顯示，透過公聽會、書面提交及研究在全國基礎上收集的資訊，讓機構能有效發揮針對立法、政府政策及計畫之建議功能。

6. 第六，由於詢查為政治人物、政府官員及其他獨立機關提供機會以書面或在公聽會表達其觀點，此策略讓國家人權機構強化和其他重要機關的合作。

7. 第七，根據經驗，國家詢查的視野比其他策略更能顯示並教育，在公民及政治權利、經濟社會文化權利兩者之間不可分割及相互依賴的性質。這對達成實際效果相當重要；尤其是某些司法制度將公民及政治權利視為可審理，但經濟社會文化權利則否。

8. 第八，如同關注無家兒童及精神障礙者人權的國家詢查所示，這些詢查乃基於相關的國際人權條約及文書。用國際標準作為評估國家法律、政策及計畫的基準，可以非常有效地「施行」這些標準。

9. 最後，良好宣傳的引發之社區意識及政治壓力大幅提高國家人權機構對國會及/或政府產生實際效果之可能性。對人權機構而言，廉正和善意非常重要，但要在社群中建立可信度，則須證明該機構有效，並產出重要成果<sup>10</sup>。

## 2.3 適合啟動國家詢查之情況

國家詢查是國家人權機構回應其面對之複雜人權狀況的好方法。國家人權機構可以對個案申訴舉行公聽會，但該過程相當狹隘，且局限於特定申訴有關之特定事實。

<sup>10</sup> “National Inquiries” in National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region; Brian Burdekin, with Jason Naum; 2007.

相反地，由大量申訴所揭露的侵害樣態，或其他向機構呈交的資訊，指出需要全面性的處理方式，國家詢查能夠加以回應。

國家詢查回應影響全國或其一大部分之人權侵犯情形。這是一個空間向度。也有時間向度。國家詢查也可以處理歷史上的人權侵犯樣態，例如鑲嵌在多年或幾十年來國家歷史和文化的慣行，並且難以在少數個人行為的基礎上進行調查。

受調查事件的複雜性要求許多不同角色各自提供回應，且不僅是政府。國家詢查過程得以指認與該事件的過去、現在或未來有關，或需對其原因和結果負責之人。因此國家詢查得以針對所有共同承擔責任的人進行調查並提出建議。

國家詢查過程的教育面向使它特別適合用來處理公眾及政治認識度或接受度不高的人權議題。大眾即使熟知某個情況，也不見得認識其人權面向。國家詢查將揭開該情況的各個急於人權法的面向，並提供人權分析和人權建議。詢查的公開程序確保該議題更為眾人所知且，也更了解其各個面向。國家詢查吸引媒體關注，所以可幫大眾所知甚少的議題提高能見度，並進一步鼓勵更大的政治關注和壓力，來推動適度回應及改變公共政策和作法。

本手冊中許多國家詢查是關於經濟社會文化權利之侵犯；包括健康權、原住民土地文化權；跨性別者和性多元別者取得服務之可及性；及原住民兒童遭強制帶離其原生家庭。

## 2.4 其他決定是否進行國家詢查之考量因素

國家詢查是一個重大任務，不應未經嚴謹考量所有牽涉之問題及清楚之決定便貿然啟動。有許多應考量之因素。

### 2.4.1. 人權議題之本質

第一個因素是人權問題的性質。國家詢查是一個檢視嚴重問題的好方法，無論它是否被認定為人權問題。當一議題需要被處理有廣泛共識，但對議題本身了解甚少或政治上不願處理該議題時，國家詢查過程將協助發展廣泛共識：關於該議題的性質、其人權面向、該議題之迫切性，及最佳處理方式。這是一個推動政治回應的過程，因為它建構社群共識，進而形成政治壓力以解決問題。詢查能否吸引媒體和公眾注意，是決定是否進行

詢查的重要考量。沒有媒體和大眾關注便不可能建構社群以支持該議題之討論，遑論解決問題的政治意願。但是如果吸引媒體注意，便要以公開方式進行。許多人權議題相當敏感且證據蒐集必須保密。仰賴秘密證據的議題不適合透過國家詢查過程處理。

#### 2.4.2. 國家人權機構之能力

第二個因素是國家人權機構能承擔國家詢查的能力。一個國家詢查是相當複雜的執行過程，可能花費甚鉅且需要人力投注。國家人權機構必須能夠獲得包括經濟上和人力上必要的資源，得以有效執行詢查。任何執行國家詢查的決定必須先切實分析有效執行所需之資源，並確認這些資源以確保其可得性。確實的預算和確認資源可防止錯誤地啟動詢查，卻無法有效並成功執行，直到產生結論和後續行動。確保具有專長和經驗的人力可得，以防止詢查過程發生危機，例如缺乏必需的技能，或者具有專長的人力不足。

#### 2.4.3. 國家人權機構有效之可能性

國家人權機構同時很現實地考量國家詢查未來產生的建議是否可執行且會被執行。最受人權侵犯影響的人，包括受害者及其家庭和社區，有權因過去的侵犯獲得救濟，也有權採取行動防範未來侵犯之發生。若不可能有未來補償或防範行動時，就不該燃起他們的希望和期待。如果一情形原本就無法解決，執行國家詢查也於事無補。在評估這些情事時，應該做長期考量而非短期。可能當下沒有國家資源或政治意志以處理該人權狀況，不過未來還是有機會找到資源或建立意志。對如何解決，要廣泛考量，而非狹隘觀點。已經發生的侵害事件常常無法挽回，所以也不應該以能否挽回為唯一考量標準。但是還有其他有意義的結果；包括承認受害者、尋找救濟的方法、並找出未來的防範措施。可達成的結果必須以長期且廣泛之觀點來評估。

#### 2.4.4. 國家人權機構之適當性



最後，國家人權機構應考量它是否為執行人權詢查之適當機關，而執行詢查是否能讓它在社會上有良好地位。因為國家詢查高調進行，會提高國家人權機構的名聲。國家詢查可讓國家人權機構受不同角度檢視並改變人民對其角色的觀感。因為國家詢查適合處理經濟社會文化權利，國家人權機構執行之時將被視為它有對這類權利有興趣，有較廣泛的大眾訴求，而不僅是關切較小群體之公民政治權利。國家人權機構必須關切受刑人權，譬如包括他們受到的人道待遇及免於酷刑之自由，但是這些議題不直接觸及一般大眾。健康權和教育權則直接和一般大眾相關。以國家詢查處理這些議題因此讓國家人權機構能被更多民眾看見其關切事項和對大眾的重要性。這不僅可改變大眾對人權性質的觀點，也可以改變他們對國家人權機構性質的認知。國家人權機構可能在大眾眼裡從「受刑人權機構」轉變成一個和他們息息相關的「人權機構」。

決定是否執行國家人權詢查的標準<sup>11</sup>

由澳洲人權及公平機會委員會(Human Rights and Equal Opportunity Commission)及烏干達人權委員會於 2000 年發展，2003 年於烏干達坎帕拉(Kampala)之工作坊擴充。

#### 委員會機構特性之相關標準

- 委員會是否獲得公眾信任(包括獨立性)
- 委員會是否為負責處理該議題的適當單位或唯一單位
- 委員會是否能處理公眾期待
- 委員會是否能容納針對議題之各種利益及觀點

#### 議題重要性之相關標準

- 議題是否涉及強大的利害關係人群體
- 是否從相關部門收受詢查之請求
- 議題是否有開創性或已經被處理
- 民眾是否普遍同意其為重要議題

<sup>11</sup> Public Inquiry Planning Model Guidelines for Commonwealth Human Rights Commissions; Workshop for Commonwealth Human Rights Commissions, sponsored by the British Council; Kampala, Uganda; 25–27 February 2003.

- 議題是否維持公眾興趣
- 議題是否吸引大眾同理心，或引發爭議

#### 委員會資源之相關標準

- 先前執行的詢查是否成功，或者如不成功，該困難是否能被克服
- 委員會資源是否適足(包括財務及人力資源)
- 委員會是否具備所需專長或可取得專長
- 是否有後續評估和追蹤所需資源
- 委員會是否能和其他機關合作

#### 針對一議題進行詢查潛在有效性之相關標準

- 其他策略是否同樣有效
- 委員會是否能產生可執行之建議；報告不應僅為學術論文
- 詢查的建議是否會被執行

#### 對詢查議題適切性之相關標準

- 核心證據是否能公開提出
- 是否能指認證人且證人可得
- 是否有基礎資料
- 委員會是否能保護並支持易受傷害的證人及其家屬
- 議題是否可能導致委員會遭受報復之風險

## 2.5 國家詢查之步驟

國家詢查有十四個步驟：

1. 選擇議題
2. 準備背景資料或範疇界定文件
3. 指認、諮詢利害關係人並使其參與

4. 起草目標及執行範圍
5. 指名詢查委員及職員
6. 蒐集資源
7. 完成詢查計畫，包含監測和評估
8. 取得資訊：研究及證據
9. 舉行公聽會
10. 發展建議
11. 準備報告
12. 發表報告
13. 追蹤
14. 評估

本手冊逐一檢視各個步驟。

---

## 第二章重點整理

- 國家詢查為針對系統性人權問題之調查，社會大眾可受邀參與以提供公開證據及呈交書面文件，它具有調查和教育目標，且產出包括調查發現及建議之報告。
  - 國家詢查為處理複雜人權問題的良好方法，這些問題的本質具歷史性及系統性，且需要完整檢視及報告。
  - 國家詢查是一非常有效之機制，但要求甚高，因此僅能在小心考量所有該議題是否適合國家詢查的重要因素，及國家人權機構成功執行詢查之能力後方能進行。
-

## 第三章：選擇議題

---

### 關鍵問題

- 為什麼國家詢查對人權議題很重要？
  - 什麼議題適合以國家詢查處理？
  - 選擇議題之標準為何？
- 

### 3.1 選擇最適切議題之重要性

國家詢查程序特別適用於調查複雜的人權侵犯情形。

國家詢查是處理國家人權機構遇到的最複雜人權狀況的好方法。不適合處理侵犯人權之個人或孤立申訴，而是針對涉及全國或國家很大一部分的人權侵犯樣態。這既有空間也有時間面向。國家詢查是處理歷史性人權侵犯的良好方式，譬如鑲嵌在多年來或幾十年來的歷史和文化中的作為，且難以用單獨個案之方式調查。接受調查之複雜狀況需要大量來自各種不同角色的回應，而不限於政府。國家詢查程序讓過去、現在及未來與該情況有關，或應對其成因或結果負責的人可以被指認。因此國家詢查可以做成對所有共同承擔責任之人之調查發現及建議。

選擇做國家詢查之主題時，好些因素必須納入考量。不是所有議題都可以採取國家詢查之方式。調查之議題應該以國家詢查機制特別適合處理之系統性或歷史性人權侵犯。

應考量三大重點：

- 議題必須具有強烈且清楚的人權面向。這可能牽涉一特定人權或一組人權，但是一開始便必須指認這些權利，國家人權機構及其他社群方可得知詢查考量的究竟是哪些權利。

- 詢查程序特別適用調查並處理經濟社會文化權利之侵害。國家人權機構應謹慎考量是否有這些人權侵犯、且可由機構來詢查的情事。
- 選擇議題必須以國家詢查方法所具備之公眾性，以達到人權教育之可能性為目標。

## 3.2 選擇議題之標準

考量是否進行國家詢查時，國家人權機構通常有許多可以調查之議題。當不同的個人和群體表達其優先性及偏好，國家人權機構一定會遇到是否採納一議題或其他議題之內部壓力，也可能有外部壓力。有清楚、明確的標準相當重要，以此評估各種可能議題之適切性並據以確認最終選擇。清楚明確之標準確保所有可能的議題能被依序考量，包括所有相關因素都列入考量、有良好架構可以做最後決定、必要時最終決定能以透明方式主張其合理性。國家人權機構開始其選擇程序的第一步就是採用可供做決定之標準。

目前沒有確定之標準。可以包括下列標準。

### 3.2.1 該議題在國內客觀重要性為何？

所有人權都重要，每個侵犯都應受重視。然而，侵犯之重要程度於每國皆不同，影響因素包括：

- 受侵犯之直接和間接影響人數
- 國內侵犯情事之廣泛性
- 侵犯情事持續之時間
- 侵犯形式因時間而改變
- 侵犯結果之嚴重程度，包含對於最易受人權侵害族群之影響

這些因素彼此相關；有時一因素之強度遠足以彌補另一因素的弱項。譬如一個侵犯人權情事可能相當重大，因為影響人數很多，即便每個人受到的影響不極端。無法為大部分兒童提供基本初等教育是很嚴重的人權議題，即便該國窮困、文盲率高且大部分兒童的家庭僅能餬口。另一方面，

一件情事因為其影響之嚴重性而重大，即便受影響者數目不多。法外處決可能是最嚴重的人權侵犯。一國內持續發生某種殺人的樣態可能被視為非常重大，即便受害者可能每年是 20 或 30 人。同樣地，酷刑也是另一個特別嚴重的行為。各種因素應受到各別考量，再整合以決定在全國基礎上這些侵犯情形之重要性。

### 3.2.2 民眾觀點如何影響議題的重大程度？

決定一個議題的重大性是主觀的且需要權衡。如果大眾被說服該議題非常重大，則可能不需要做國家詢查；可能只需要一個計畫，以確認該哪些事以提供救濟，包括避免未來侵犯情事再發生。另一方面，如果有廣泛共識認為該議題不甚重大，提高公眾意識的任務可能超過國家詢查能力範圍。可能需要先採取其他作法，例如僅限於說服社會重視該議題。

當公眾對該議題有所意識、認識其嚴重性且支持處理該議題，但對下列事項認識不清：該議題的本質、侵犯之程度、受害的嚴重性、以及為提供救濟及預防應採取之作為，則為國家詢查進行之最佳時機。在公眾知道該議題卻不了解其人權意涵時，國家詢查特別有效於轉化公眾對該議題之意識。

進行國家調查在轉變人們對已知問題之認識可以相當有效（當人們知曉某問題存在但不清楚其人權層面議題時）。國家詢查亦可以將一議題或情況，例如家庭暴力，尤其是針對婦女或女童的；強制將兒童帶離其家庭；將原住民從其土地上驅離；以「家庭榮譽」為名，謀殺和強暴婦女；氣候變遷之影響；以及跨性別者和多元性別者所受多種程度之歧視。提高公眾對人權義務之意識及揭露被侵犯之受害經驗，能夠轉化大眾對該議題或情況之認知及受害者之法律地位。

### 3.2.3 該議題是否之前已受到密集調查

國家詢查應能夠大幅增加對該議題之認識及瞭解。國家詢查不須限於先前沒有被研究之議題，但須能對該議題帶來新的理解，而且需大幅增加相關知識，才有正當性。國家詢查應有突破性，不僅是重複既有討論的一個程序。如果先前對該議題已有密集的調查或研究，國家人權機構藉由國家詢查也僅能增加少量知識，因此最好另選其他議題。

### 3.2.4 該議題有多少外部協力的投入

為了有效，國家詢查需要積極參與的公民社會，可以一起合作進行詢查、對公聽會及其他程序有所貢獻、並支持及倡議其建議。公眾倡議對詢查的建議之執行相當重要，但是國家人權機構無法無中生有地建立社會運動；它可以建立在尚未成熟的運動上但無法從零開始。評估公民社會對議題投入之強度，以及建立執行動能的潛力，是評估某議題是否值得發展的重要因素。

關於該議題對國家人權機構之外部壓力是評估對該議題之外部投入的指標。外部壓力不應是唯一甚至主要的標準，但是可以反應公眾對該議題之觀感及對國家詢查之可能投入。

另一個相關的指標是已經參與該議題的非政府組織的政治力量及公眾力量。如果倡議國家詢查的非政府組織具有影響力且有穩固的社區基礎，國家人權機構就知道在進行詢查時及隨後達成之建議，會對詢查的倡議將相當有力。另一方面，如果該議題涉及嚴重及系統性之人權侵犯，例如忽略婦女因「家庭榮譽」之名遭謀殺或強暴，即便沒有非政府組織關注該議題，國家人權機構仍可決定進行詢查。

### 3.2.5 建立公眾對議題更廣泛及長期關注之可能性如何

為達成有效性，國家詢查需要建立並維持其動能，且需要建立並維持公眾關注和支持。這和公眾對議題重要性的觀感有所不同。許多人權議題被視為重要但是公眾關注甚少，且沒有要求解決的公眾壓力。國家詢查要能

夠有效，必須能建構大眾的關注和壓力，並且長期維繫。這樣的支持必須建立及維持在比專家和利益攸關的團體更廣泛的群眾上。決定選擇哪些議題的關鍵因素在於建立和維持廣泛支持的可能性。這包括外在及內在的面向。

以外在面向來說，問題在於公眾對於該議題之態度及偏見。如果社區有一定程度的開放性而詢查過程是有效的，那麼國家詢查可以挑戰並改變公眾偏見。後面的章節會討論詢查程序之優先重點在強調受害者，並使他們能對更廣泛的社群講述其故事和經歷。這可能改變公眾對受害者及該議題的態度。

然而，總是會有詢查過程反而強化或鞏固偏見和敵意的危險。決定議題時，國家人權機構必須評估衡量公眾態度的強度，以及是否可能建立並維持公眾和政治上對改變的支持。

以內在面向來說，問題不在議題本身的價值，而是國家人權機構和國家詢查的戰略能力。這和國家人權機構是否有專長及技能來處理特定議題，且能建立廣泛的公眾支持。一個議題雖然重要且能吸引公眾支持，但也可能由於國家人權機構內部的因素—經常是個人的、意識形態的或政治的因素—讓國家人權機構無法動員這樣的支持。如果國家人權機構處理某個議題會覺得不自在，或因為內部意見分裂或其他原因無法適當處理該議題，最好選擇其他議題來做國家詢查。

### 3.3 選擇議題

選擇議題是國家詢查最重要的決定之一。一旦議題被選擇且經公開宣布，國家人權機構便已承諾，無可回頭。所以國家人權機構必須配置需要的時間、關注及心力來執行。最終決定必須來自國家人權機構的最高決策單位，通常是該機構的委員會議。該決定必須基於由職員撰寫之完整報告，並設想所有選項。在決定前國家人權機構內部應徹底討論。該決定非常重大，無論是在國家人權機構之計畫或所投入資源、人力



和資金，因此需要是最高決策單位全心全意的肯定。一旦做成決定，國家詢查便開始。

---

### 第三章重點整理

- 選擇國家詢查調查之議題，必須基於國家詢查為特別適合處理該系統性或歷史性人權侵犯情事的機制。
  - 議題本身須具備強烈且清楚的人權面向。
  - 詢查程序特別適用於調查及處理經濟社會文化權利之侵害，但不限於此。
  - 選擇議題時必須考慮透過國家詢查公開進行的方式達到人權教育之可能性。
  - 選擇議題是國家詢查最重要的決定之一。
-

## 第四章：準備背景報告（範疇界定）

---

### 關鍵問題

- 為什麼需要準備背景報告？
  - 背景報告應包含哪些內容？
- 

### 4.1 背景報告之目的

選定國家詢查之議題後，國家人權機構第一個任務是進行範疇界定。背景或範疇界定報告形成國家人權機構決定是否進行該詢查之基礎。人權機構需要在通過計畫前掌握該詢查之內容，包括應如何進行及所需成本。國家詢查需要大量資源，且對國家人權機構的各項工作皆造成影響。除非人權機構做出明確且充分掌握資訊的決定予以投入，詢查將不易執行。它可能造成國家人權機構內部摩擦，因為它對機構整體有相當多的需求。

背景報告確認特定議題牽涉事務的範圍及詢查程序的性質。國家人權機構必須在一開始就清楚理解該議題涉及之廣泛範圍，儘管在當下無法得知許多細節。儘管不可能預測國家詢查過程中將遇到的所有狀況，仍應盡力確保詢查進行中不致措手不及。發生未經預期的大問題可能破壞詢查整體策略或者讓詢查轉向完全不同的方向。

背景或範疇界定報告應確認國家詢查適合處理該議題。報告應指出應回覆的問題並規劃詢查之程序。

### 4.2 背景報告之內容

背景報告是重要文件，它充分解釋國家人權機構要以國家詢查來達成什麼及進行之理由。

為了達成這些目標，背景文件應：

- 提供要處理的情況之總觀

- 略述該情況涉及之相關國際人權法
- 略述該情況涉及之重要國內或當地法律
- 列出在詢查進行中需要調查之特別事項
- 指出詢查可能產出哪些結果
- 敘述詢查如何符合人權教育目標
- 設定執行詢查之時程表
- 提出資源需求
- 綜整非政府組織及其他相關利害關係人對詢查之觀點

### 4.3 情況概觀

概觀應提供該議題或情況的廣泛介紹。應敘述該情況的關鍵因素，包括該情況在國內的普及情形，嚴重性為何，哪些人受影響，以及是否根深蒂固。應以可得之統計數據支持這些敘述。

列出特別受影響的群體時，概觀應特別注意與性別、族群、社經地位、障礙者和其他類似地位相關的經驗差異。

敘述該情況的盤根錯節，概觀應審視歷史、曾採取哪些措施矯正該情況，以及這些措施成效為何。

概觀也應提出國家人權機構本身相關於該議題或情況的工作成果。人權機構先前處理的申訴案件可提供資料和統計數據，說明該狀況的性質和人權侵犯的發生率。先前進行過的詢查或其他活動也可能有相關資訊。例如機構先前可能已進行過研究計畫或教育活動，可幫助了解該情況或議題。機構也可藉助於它和非政府組織、政府機關、學術單位及其他公民社會組織的廣泛聯繫。從許多方面來看，總觀將解釋國家人權機構為何決定針對該主題進行國家詢查。

### 4.4 國際人權法

在提出相關的國際人權法時，總觀應確認該國已批准之相關條約及其他相關國際義務和承諾。檢視條約時，機構應注意已批准之條約中和該議題或情況有關連的條款和規定。總觀亦應指出該情況中可能被侵犯或可能已被侵犯的每一項權利之特殊面向。

由於詢查為人權詢查，它將特別強調國際人權條約。國家應達成其已批准條約所要求之義務。同時，對於與已批准之條約相關的「軟法」文書，國家也負有責任<sup>12</sup>。例如公民及政治權利國際公約對提供人道羈押條件之義務，在下面兩個文書被具體化：《受刑人處遇最低限度標準規則》(the Standards Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)，即曼德拉規則；以及《保護所有遭受任何形式拘禁或監禁者原則》(Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment)<sup>13</sup>。雖然這兩個文書未對國家產生直接義務，但公政公約則有，而透過公約條款，曼德拉規則和原則始具有義務之性質。所以考量國際人權法不可局限於條約本身，也必須納入「軟法」條文和習慣國際法之要求<sup>14</sup>。

## 4.5 調查之事項

提供概觀時，背景報告應尋求指認詢查中有哪些事項將是調查的焦點。這將指出資料或資訊的不足，包括人權侵害發生率、侵害的範圍、影響的程度、不同的影響等等。這些落差需要調查以取得必需的資料和資訊供分析之用。背景報告將提供初步的結構性分析，包括在政治體系中誰應對該情況負責、他們做了哪些事及其有效程度。

背景報告也包括探索各種選項，檢視處理人權侵害及發展有效措施以改善人權的國內及國際經驗。這將指認在處理人權侵害時所有相關的利害關係人及他們在責任範圍內可能扮演的角色。這兩部分可以運用「落差分析」，詢問應該還需要多做些什麼、以及還有誰需要做什麼。

國家詢查的目的和執行範圍將在手冊的第六章討論。

## 4.6 可能結果

<sup>12</sup> In international law, treaties are considered to be “hard law” in that they impose direct binding obligations on States that ratify them. In addition to these binding norms of international law, there are non-binding norms, known as “soft law”. They can be found in other international instruments, such as declarations, principles, standard minimum rules, resolutions and other instruments that have persuasive value but are not directly binding on States.

<sup>13</sup> International Covenant on Civil and Political Rights; article 9. The website of the UN High Commissioner for Human Rights contains the texts of all international human rights instruments; see: [www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx](http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx).

<sup>14</sup> Customary international law is binding international law that has not been codified in a treaty. It is identified from the practice of States. It is the conduct of States that over time develops into a set of legal norms that States accept as binding on them. It is a universal set of norms, binding all States. It is now well-accepted that at least some provisions of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) have become incorporated into customary international law. Some scholars argue that the whole UDHR is now part of customary international law.

背景報告也可以提到國家詢查在其總結報告中會考慮哪些結果和建議。做出正確的調查發現並發展務實的建議，是國家詢查最具有挑戰性的部分。

當然，詢查只有在已經聽取、考量並分析所有取得之證據後，才能做出調查發現並形成建議。然而，從詢查一開始以及在過程中，都要將調查發現和建議的寬廣方向及架構納入考慮。

調查結果通常將特定情況之責任歸咎於特定機構或個人。要做到公平，則調查結果必須確實建立在仔細研究和證據收集上。國際人權調查之標準採「合理根據」(reasonable grounds)，而非適用刑事案件判定有罪之前提「無合理懷疑」(beyond reasonable doubt)。「公平」亦代表承擔該議題責任之人有機會提出證據並解釋其立場。國家調查的主要作用並非歸咎責任，而是找出受害者、提出建議，以提供補救方式並確保未來有預防機制。

在探討可能結果時，背景報告應考量可能的替代方式之優缺點。每一個詢查都會遇到各種反應，對這些反應不必然照單全收。相反地，這些反應對達成詢查之目標可能有益或有害。背景報告不能做成如詢查報告所做之調查發現和建議，但可以指出可能選項並開始分析其潛在效果。它也可以開始辨認出哪些人有助於處理該情況，之後才能發展對他們的建議。

## 4.7 人權教育

因為國家詢查的主要目標包括人權教育和提升對於議題之公眾意識，背景報告應該指出如何做到。這應該包括初步工作策略。教育的成效需要策略來贏得並保持公眾對詢查的關注。媒體的關注是短暫的，且公眾關注期間有限。除非背景報告和接下來的媒體策略回應這些挑戰，否則詢查將無法達到其公眾意識和教育社群的目標。

背景報告也應指出教育工作的對象。這些目標群體包括受該議題影響者、既有或可能對議題利益相關者、對議題直接或間接有一定責任者、以及可以成為詢查調查發現和建議之支持和倡議者。詢查提高意識和教育的部分，有助於形成落實詢查總結報告的公眾和政治壓力。

## 4.8 時程表

國家詢查的時程表應謹慎規劃。時程應該夠長讓詢查可以適當且良好執行，但不能長到公眾失去興趣且政治動能消失。難以想像國家詢查可在十二個月內適當執行，但也不應超過兩年。最好的做法是規劃十二至十八個月的時間完成巡查。

良好的規劃是必須的，以排出以月為單位的詳細時程表；這對於背景報告並非必要，然而對於後續發展出之完整詢查計畫相當重要。

如何為國家詢查規劃時程表將在手冊第九章進一步討論。

## 4.9 資源需求

每個國家詢查都需要的兩個關鍵的資源即為人力和經費。背景報告應該列出詢查在這兩者所需之內容。

決定必要的人力資源需先列出必要的技術和專長。國家詢查是一個採取多元路徑來保障和促進人權的龐大計畫。它的有效繫於其整全性，因此其人員需要廣泛的技術和專長。一般來說國家詢查需要的技能包括熟稔人權法、研究、政策發展、調查、社區教育、媒體連絡、行政和管理。理想上，詢查團隊應包含具備與詢查主題相關之專業與經歷之人。背景報告應指出需要的技能種類和程度及具備這些技術或專長的人力數量，同時也應指出需要特定領域技術和專業的期間；並非所有具備所需專長的人都需全程參與詢查而某些經驗豐富的人員可以滿足數種角色需求。

預算應該支應詢查需要的所有財務需求。這必須在一開始便謹慎處理，且需要的經費應在詢查開始前便確認。如果沒有做到，詢查將面臨因資金不足半途而廢的風險。國家人權機構開始一項國家詢查卻因為缺乏資金而停擺，就像點燃受害者和家屬對正義的期待又任其破滅，可說是對他們最重大的背叛。

資源需求將在手冊第八章進一步討論。

## 4.10 利害關係人觀點

最後，背景報告可概述不同部門的利害關係人對進行國家詢查的提案和其內容及程序的觀點。國家詢查是一個公開程序，而利害關係人的參與攸關成敗。這需要在一開始便納入利害關係人觀點，以協助國家人權機構考慮是否進行詢查。在準備背景報

告時並不需要諮詢所有利害關係人，但至少要有來自各部門之抽樣觀點，讓國家人權機構參考背景報告，可了解關鍵利害關係人之各種觀點。

辨認和利害關係人參與將在手冊第五章進一步討論。

---

#### 第四章重點整理

- 選擇議題時必須考慮透過國家詢查公開進行的方式達到人權教育之可能性。背景或範疇界定報告在國家人權機構批准計畫前，作為決定的基礎：是否進行國家詢查，確認國家詢查要做哪些事以及有哪些代價。
  - 背景報告應：
    - 提供欲處理情況之總觀
    - 列舉與該情況相關的國際人權法
    - 列舉與該情況相關的國內及當地法律
    - 列出詢查過程中需調查的事項
    - 指出詢查結果之可能選項
    - 敘述詢查如何符合人權教育之目標
    - 設定進行詢查之時程表
    - 指出資源需求
    - 概述非政府組織及其他重要利害關係人對詢查之觀點。
-

## 第五章：辨認、諮詢並邀請利害關係人參與

---

### 關鍵問題

- 誰是可以協助國家詢查的重要利害關係人？
  - 如果要國家詢查有效，需要讓哪些人參與？
  - 利害關係人在國家詢查可以扮演什麼角色？
- 

### 5.1 辨認利害關係人

對國家詢查有興趣者及對詢查有貢獻者來自社會的許多部門。詢查團隊的初期任務是：

- 確認對該議題具有特別利益之社會部門或領域
- 確認對該議題直言不諱或已建立知名度的人。

利害關係人希望對詢查有所貢獻，因為他們對議題之興趣，並期望詢查能採取其意見或分析，以進一步推進他們的觀點。對某些利害關係人來說，詢查是個機會，以贏得一個可信賴且高聲望的機構認同他們的立場。

當然，有些利害關係人會覺得詢查帶來威脅。他們可能對於詢查將受到另一方說服並讓反對意見發揮而感到焦慮。某些人擔心詢查會責怪他們個人或組織，對受調查的人權侵害情況也難脫關係。

利害關係人對詢查相當重要，因為他們具備該議題的專長，是國家人權機構所缺乏並仍在詢查過程中持續尋找的。他們的專長和經驗對詢查的成功至為重要。利害關係人之參與因此是對雙方有利的雙向關係。

### 5.2 誰是關鍵利害關係人

調查中的人權侵害事件**受害者**和其家屬及社區是首要的利害關係人。他們希望詢查帶來正義並確保侵害情事不再發生。因為他們的經驗，可以為詢查帶來獨特的專



長。他們個人或親友經歷了人權侵害，可告訴詢查過去發生的事情，人權侵害為何發生，以及侵害的後果為何。他們也告訴詢查要如何彌補這些侵害。國家詢查若沒有和受害者進行互動、及其提供之專家證據，便無法成功。

其他利害關係人來自**政府**，包括政治和官僚部門。部長對公共政策負責，所以最適合解釋並為政策辯護。公務員是政府政策的執行者所以他們對於政策和實務執行的深入了解是詢查最有用的資訊之一。地方政府也可能是該議題重要的利害關係人。

**非政府組織**在各種不同意義上也是利害關係人，他們在詢查中有不同的著眼點，包括詢查對他們自身的意涵。有些是調查中特殊議題的專家。他們以專業知識協助詢查，但對更廣泛的脈絡可能不很了解。其他非政府組織則處理各種議題，他們可協助釐清脈絡，但對特定議題所知有限。

非政府組織傳統上來說，比政府單位更親近人權受害者及其社區。正因為這些組織的密切連結，他們可對詢查提供有價值的資訊和分析。受害者常常敘述其個人經驗，而非政府組織可提供資料說明侵害的嚴重程度和侵害的樣態。他們也可分析人權侵害的成因和後果。

有些非政府組織是政府計畫的執行者，可由此角度協助詢查。他們不一定會對詢查很熱心，因為他們可能擔心其角色將受到批評，或甚至詢查會對他們工作帶來負面改變。例如代理政府機關提供服務的非政府組織可能因為詢查發現他們是糟糕的服務提供者而失去合約。

**學者及專業人士**具備協助詢查分析之專業。詢查需要運用最好的學術研究，而學者可協助取得。通常研究和詢查本身仍有顯著差距，但先行步驟是找出及評估現有的研究。

**宗教團體和基金會**，包括慈善基金會，常提供協助給易受害和社會邊緣群體，比如遭強行與其原生家庭分離之兒童、受家庭暴力之婦女和孩童，所以可能是重要的利害關係人。許多人權議題牽涉這些組織所關心的社會正義問題。

人權侵害事件的**加害者**，或更廣泛地說，其行動直接或間接加重了調查中情況的人，對詢查的興趣僅次於受害者。詢查應注意尊重並保護被宣稱為加害者的權利。同時也要鼓勵他們協助詢查。他們可以解釋其行動和動機，協助詢查了解侵害事件的各種動態，並為事件的後果和原因尋找處理的方法。

某方面來說，**媒體**也是利害關係人。他們對有新聞價值的議題和事件有興趣，所以對國家詢查也會有興趣。他們將在詢查中尋找「好故事」，包括個人經驗，大眾或政治關切的議題之新觀點，揭露政府的失能或醜聞等，任何報紙讀者、收音機收聽者和電視觀眾有興趣的事情，因此吸引媒體關注。詢查需要媒體報導其故事，但是如果報導錯誤或扭曲事實，或者受到媒體攻擊，則詢查可能成為媒體受害者。媒體是關鍵利害關係人但是需要謹慎處理。

### 5.3 利害關係人之角色

詢查程序中利害關係人的參與有不同的程度和類型。有很多種角色，在鼓勵下都可以支持詢查的工作。

諮詢者	協助設想詢查和其程序
提供者	提供資訊以協助詢查
倡議者	說服詢查採納特定觀點或政策
報導者	監督並向外界報導詢查情形
目標	詢查調查發現及建議的目標
消費者	從詢查之發現學習

個人利害關係人在任何時候可扮演一種或多種角色，且他們可以於詢查中從一個角色轉換到另一個。角色並非缺乏彈性，且非固定不變。

詢查應指認利害關係人中不同的利益及他們想扮演的不同角色。詢查要分辨利害關係人從中之所求，並發展好的策略來因應，以從不同的角色獲益。

### 5.4 回應利害關係人之不同態度

由於利害關係人在詢查中對議題有各種利益，他們對詢查的態度也大大不同。詢查需要了解各種態度、指認每個利害關係人或其群體的态度、了解這些態度會帶來何種後果，並發展策略來處理某些態度引發的問題。

有些利害關係人對詢查採**支持**立場。詢查應如何利用該支持？如何確保將此種支持轉化為對詢查工作的實質協助和對詢查調查發現和建議的公眾倡議？

有些利害關係人對詢查採**中立**立場。詢查如何教育、說服並鼓勵這些尚未對議題或詢查過程付出的人轉為支持？

有些利害關係人對詢查懷有**敵意**，甚至嘗試破壞詢查或終止整個詢查。詢查如何指認並中和潛在的反對？如何預期並防止有人破壞詢查工作的可信度？

## 5.5 與利害關係人互動

詢查的任務是贏得所有利害關係人對其過程有信心，將透明、公平、並符合人權標準。詢查必須事先良好地公開程序，讓所有人知道將如何進行。這需要賦予來自所有部門的利害關係人或其代表，有機會表達其觀點，提供證據，且在必要時捍衛其政策和行動。

許多國家詢查成立由具調查議題相關之內部經歷和專業之人組成的諮詢小組。針對原住民和托雷斯海峽群島兒童與其家庭分離之國家詢查成立了一個原住民諮詢委員會 ( Indigenous Advisory Council )，由澳洲所有主要地區之原住民族組成。該委員會供了公聽會相關建議、協助詢查尋找證據和提交文件、協助分析所有文件與證據、審詢查報告初稿，並針對報告之建議提出了詳細意見。

讓**受害者**參與時，詢查要特別對其脆弱處境保持敏感度。對受害者來說，詢查可能是他們第一次和唯一可以述說經驗的機會，被承認為人權侵害事件的受害者，並尋求救濟。他們需要保證他們會受到尊重且他們的經驗會被認真看待。詢查應考慮是否需要對受害者提供諮商或其他支持。他們的參與需要協助，包括口頭報告或提交書面證據。對許多受害者來說，提供證據非常痛苦而且可能造成或加深他們的創傷。詢查不能迴避其過程引發的後果之責任。它一定要能預見需求，並建立回應機制。受害者若能確認他們的參與將會受到良好的對待及支持，才會勇於參與詢查。國家人權機構進行國家詢查時，最重要的執行原則為「不造成傷害」。

**政府官員及其他領導者**可能不歡迎詢查介入他們的工作。他們主要對國會和選民負責，所以他們可能對親自參與國家詢查有所遲疑。然而，詢查應鼓勵他們直接參與，但要尊重國家人權機構的獨立地位。這對政治領導本身是有利的，且可協助詢查完整了解政府政策和行動的基礎。這也有助於推動詢查完成後建議的執行。曾經參與詢查程序的部長們比較傾向會認真看待詢查的建議。

**公務員**將需要其他的鼓勵。他們為政府官員工作，可能在協助獨立的國家詢查工作上會有困難。詢查可能需要得到部長的指示才可能讓公務員參與。公務員可能也需要法律保障，如果他向詢查提供資訊。大部分國家人權機構有權要求證據提供、證人出席，並保護那些提供證據和提交文件的人。為使詢查盡可能有效進行，必要時應行使這些權力，比方這可能用在確保公務員的完整合作。

### 國家人權機構的相關權力

- 要求提交文件
- 進入並視察設施
- 要求證人出席
- 質問證人
- 逕行起訴
- 將證據轉交檢察官
- 保護證人避免其受到騷擾、威脅或迫害
- 防止國家人權機構及其人員執行職務受到妨礙

法律權力在確保被指控為**加害者**之參與也是必要的。他們可能擔心他們提供的證據引來刑事起訴。責任較低的人可能因害怕報復，不願提供不利於其上級的證據。利用詢查的權力可要求提供證據且保護證人。

另外，詢查本身需要謹慎保護協助其工作者之人權。那些被指控的加害者仍有權享有無罪推定保障，以及適當時，法院之公平審判。詢查前他們應受正當程序保護。他們應被告知對其指控，並確保有機會回應該指控和提供給詢查的證據。詢查應認識國際法中有關對待受指控者之程序，其作法應依照這些程序<sup>15</sup>。最重要的是，也要遵

15 These procedures include those prescribed in the International Covenant on Civil and Political Rights.

守國內相關法律和自然正義的規則。可發展並通過一個程序聲明，規範如何處理受指控的加害者和其他群體，確保公平、公正並於工作中尊重人權。

---

## 第五章重點整理

- 什麼是國家人權機構？什麼是國家人權機構？利害關係人之專長和經驗攸關詢查的成功與否。
  - 重要的利害關係人包括調查中人權侵犯事件的受害者及其家屬、政府官員、非政府組織、學者專家、宗教團體、基金會及其他組織、受指控及可能的加害者。
  - 利害關係人可有多種關於國家詢查的觀點，從非常支持到非常敵視。
  - 國家詢查需使用多種策略以讓應參與之利害關係人確實參與。
-

## 第六章：起草目標和執行範圍

---

### 關鍵問題

- 什麼是目標？
  - 什麼是執行範圍？
  - 有那些國家詢查使用之執行範圍範例？
- 

### 6.1 目標和執行範圍的重要性

國家詢查需要清楚的目標和良好的執行範圍，其開展是規劃過程的關鍵。目標關係於國家人權機構透過國家詢查想達成什麼，這將是詢查的策略據以發展並執行的基礎。執行範圍設定詢查實際檢視和報告之內容。目標和執行範圍一起構成詢查工作之基礎。

### 6.2 什麼是目標？

目標為詢查要達成什麼的一個清楚聲明，常常是相當廣泛或普遍的聲明。詢查可以有一個以上目標但不該太多個。最重要的，目標之間不應彼此衝突。少數幾項細心選定和明確定義的目標可引導國家人權機構和其詢查決定最適合的程序。一旦目標確定後，國家人權機構可決定詢查如何達成這些目標。

為了使詢查有效，必須好好設立詢查目標。其中一種目標模型為 SMART，其能確保詢查目標：

- 具體
- 可測量
- 可達成
- 有關聯
- 及時

詢查目標即是監測且評量詢查之基礎，因此相當重要。詢查過程即開始進行監測 (monitoring)，包括詢查之進行是否按照目標、以及是否需對詢查過程或目標進行調整。評量 (evaluation) 則通常在詢查完成時進行，以評量該詢查在多大程度上達成其目標。

## 國家詢查可能的目標

<b>調查</b>	找出人權侵害發生的情形、人權侵害態樣的性質和程度，並做出精確的調查發現。
<b>分析</b>	決定人權侵害態樣的底層原因。
<b>資訊</b>	確保公眾和關鍵利害關係人對特定議題得到更好的資訊並更清楚。
<b>教育</b>	透過檢視該議題，增加對人權的普遍了解和遵守人權的承諾。
<b>發現</b>	基於研究和證據做出精準的調查發現和結論。
<b>建議</b>	發展行動提議以補救侵害並預防未來之侵害。
<b>培力</b>	支持人權侵害之受害者。

## 6.3 什麼是執行範圍？

執行範圍是說明國家詢查將考量和做哪些特定事情的清楚聲明，具對內和對外功能。對內而言，大綱列出詢查要處理的事務清單協助它聚焦。對外，突顯調查之議題，協助其他人參與詢查。

執行範圍一般是一份不長的清單，列出詢查須檢視哪些點。也可能包括詢查產出之內容，比如詢查調查發現之報告及一系列如何提供受害者補償及防止未來侵害之建議。大綱可列出詢查的時程表。也可一般性地描述詢查的程序，例如進行研究、徵求書面和口頭提交、形成事實結論和提出建議。

執行範圍不應將詢查侷限在小框架中，使詢查無法處理在調查中發現的相關議題。然而，執行範圍也不應該太過開放或廣泛，否則詢查可能嘗試或被迫去做太多事

情而失去方向。太廣泛的執行範圍可能造成詢查錯過或放棄時程表、超出預算且報告工作變得大到不可行。

## 執行範圍可能之內容

- 要處理的議題
- 要蒐集的資訊或證據
- 誰來執行詢查
- 要諮詢的組織或個人，或其所屬之領域
- 要執行的任務
- 使用哪些權力
- 建議之領域，包括建議之類型，以及建議應指向的人和組織
- 時程表，尤其是報告截止日

### 6.3.1 執行範圍之舉例

#### 範例一：澳洲人權及平等機會委員會針對原住民和托雷斯海峽群島人兒童及其家庭分離之國家詢查執行範圍

旨在：

- (a) 回溯過去以強制力、脅迫或不當影響力造成原住民和托雷斯海峽群島人兒童及其家庭分離之法律、作法及政策，以及這些法律、作法和政策的後果。
- (b) 檢視有關受到強制力、脅迫或不當影響力而與其家庭分離之原住民和托雷斯海峽群島人兒童目前可得之服務和程序之適足性，和相關修法、改變作法及政策之需求，包括但不限於有關個人及家庭紀錄之近用和其他尋找並團聚家庭之協助方式。
- (c) 檢視決定受此類分離影響之個人或社群其補償合理性的相關原則。
- (d) 檢視安置及照護原住民和托雷斯海峽群島人兒童之現行法律、作法和政策，並建議考量原住民和托雷斯海峽群島人自決權所需之改變。

為達成執行範圍之功能，委員會應廣泛諮詢澳洲社群，特別是原住民和托雷斯海峽群島人社群、相關之非政府組織及相關之中央、州和地區之主管機關，且若合適，可將相關國外之法律、作法及政策列入考量並提出報告。



委員會應在 1996 年 12 月之前提出報告。

## 範例二：2008 紐西蘭國家人權委員會針對跨性別者所受歧視之國家詢查的執行範圍

### 1. 委員會將詢查：

- (a) 跨性別者遭受歧視之性質與程度
- (b) 公共醫療服務對跨性別者之可及性(包含初級和次級醫療服務之最低核心義務，包括但不限於性別重置服務)
- (c) 跨性別者在取得法律完整承認其性別地位時所面臨的阻礙

### 2. 透過詢查過程，考慮是否對以下問題提出建議：

- (a) 修正立法、法規、政策與相關作法
- (b) 其他為降低跨性別者邊緣化程度之必要步驟

## 範例三：2013 馬來西亞人權委員會(SUHAKAM)對原住民土地權之國家詢查的執行範圍

旨在：

1. 確認憲法、法律、行政、以及政治上對原住民族土地權的肯認，以及其對於保護與促進原住民族的土地權之有效性。
2. 調查原住民土地權狀況，以及其土地權之承認與否如何影響原住民之社會、經濟、文化和政治權利，同時將相關國際和國內法律納入考量。
3. 確認阻礙原住民根據其需要和要求充分享有土地權的限制。
4. 建立與促進對原住民土地權與生活方式的更多關注、認識與理解。
5. 根據國家詢查的事實和判斷，向聯邦政府和州政府提出包括以下方面的相關建議：
  - (a) 重新審視國內土地法規與其他相關法律與政策，以將人權觀點納入其中，特別是原住民在主張其土地時所面臨的問題
  - (b) 制定策略和行動計劃，以保護和促進原住民土地權，將其作為保護和促進其他人權不可分割的一部分。

#### **範例四：2013 阿富汗獨立人權委員會對國內強暴與榮譽處決之要素與成因之國家詢查**

旨在：

1. 處理與調查針對女性的榮譽處決和強暴案件，
2. 瞭解受害者與暴露於風險者的處境，
3. 蒐集與分析相關資料，
4. 提升對於此類現象的公共意識與敏感度，以及使政府負起責任、實施適當計畫
5. 帶來法律與政策上的變革，提升對抗此類議題之優先性，經由案例報告，提供改善處境的具體建議

#### **範例五：2018 薩摩亞監察辦公室/國家人權機構針對家庭暴力之國家公共詢查**

旨在：

1. 詢查並辨認最容易遭受家庭暴力者與受暴經驗的性質；
2. 詢查並決定導致家庭暴力發生之成因與因素；
3. 詢查並辨認家庭暴力所帶來的影響；
4. 詢查並審視現有有關解決家庭暴力倖存者困境之計劃和服務之關聯性、有效性與範疇；
5. 詢查可能協助找出遏止家庭暴力之解決方案與有效行動的現有制度與機構(諸如教會和上議會)
6. 報告詢查之結果發現並做出合適的建議

#### **範例六：2018 菲律賓人權委員會針對氣候變遷對菲律賓人民權利之影響及「主要碳排放源」可能責任之國家詢查**

成果：

1. 告知委員會有關氣候變遷與相關現象的科學背景，諸如海水酸化。
2. 決定氣候變遷是否對菲律賓人的基本人權造成影響。

3. 評估菲律賓政府是否遵守其在國際條約下的義務，特別是環境保護與氣候變遷之相關條約。
  4. 根據詢查結果，向政策制定者和行政官員提出政策建議。
- 

## 第六章重點整理

- 國家詢查需要清楚的目標和良好的執行範圍
  - 目標是關於國家人權機構透過國家詢查鎖定完成之事項
  - 執行範圍設定詢查將實際檢視及報告之內容
-

## 第七章：派任詢查委員及工作人員

---

### 關鍵問題

- 詢查團隊由誰組成？
  - 團隊要求那些資格、專業和技能？
  - 團隊成員應執行哪些角色和功能？
- 

### 7.1 國家詢查團隊

國家詢查團隊內有兩個不同的群體。詢查成員—其正式名稱通常為詢查委員，共同負責詢查。他們決定其方向、主持正式公聽會、決定調查發現和結論並做成建議。他們對詢查負有公共和政治責任。詢查工作人員則是詢查的執行者。他們需要組織行政事務、執行研究、辦理公聽會、起草報告和提議建議供詢查成員考量。他們也執行詢查的策略。

每個國家詢查都需要對的團隊，具有對的技術和經驗組成以便詢查能夠成功。國家詢查是一個龐大的計畫，以廣泛而完整的途徑來保護和促進人權。這表示其在詢查團隊需要多種技能和專業。一般來說，國家詢查將需要具有人權法、研究、政策發展、調查、社區教育、媒體連絡、行政和管理技術的成員和工作人員。理想上，詢查團隊應包含具備與詢查主題相關之專業與經歷之人。背景和範疇界定報告應指出所需技能之範圍及程度，和具有這些技能和專業之成員數目。同時該報告也應指出所需特別領域之技術和專業的時間；並非所有被選派的工作人員都需要全程參與詢查。

#### 7.1.1 詢查委員（或成員）

詢查委員為詢查內部的主事者及對外代表詢查的門面。他們最終將代表國家人權機構對詢查的執行和其報告及建議負責。他們集體領導整個詢查團隊，而詢查主席領導詢查成員。國家人權機構本身需決定並正式派任代表機構執行詢查的人。

決定詢查由誰組成時，國家人權機構必須確定每個詢查委員符合資格需求：

- 公認人格正直
- 政治獨立性
- 至少具備詢查中某一領域之專業和經驗
- 承諾投入詢查程序
- 有能力投注所需時間和精力來執行詢查，並準時在預算內完成

正直和政治獨立性決定詢查的可信度，以及其政治影響和接受度，換句話說，也就是其成效。專業和經驗是每個詢查委員為詢查本身及其報告和建議帶來的特別貢獻。承諾和可得性確保每個詢查委員將詢查視為優先事項，而且願意且能夠做到任何達到成效所需之工作。團隊合作相當重要，因為重要決定必須集體做成，包括認可含調查發現和建議之最終報告。

詢查委員可以是國家人權機構之成員或專為詢查選定之外部人士。通常會有一位國家人權機構之成員被指定為詢查主席，且可能會有其他國家人權機構之成員。如果只有部分國家人權機構成員參與，他們通常具備調查中特定議題較多的知識及專業。有些詢查因為特別重要，所以國家人權機構決定所有成員皆須參與。

國家人權機構因考量其特別專業及經驗，也可能決定派任一位或多位外部人士成為詢查委員。外部人士通常是外加於國家人權機構成員，以補充這些成員之專業及經驗。大部分的國家人權機構成員具備一般專長而非特定人權議題專家，所以他們可能在執行重大計劃時，例如國家詢查，對外尋求特定人權狀況或領域之專業。他們可能尋找特定議題、國內特定地區、或特定領域之專業，例如法律、經濟或社會政策。

---

**薩摩亞監察使 / 國家人權機構：**

### **2017-18 年 家庭暴力之國家詢查**

薩摩亞監察使 Maiava Iulai Toma 展開了針對家庭暴力所進行之國家詢查。他決定自己來主持該詢查，並由數名、有相關專長的詢查委員協助。委員任命之考量因素包

含：相關技能、對家庭暴力的了解、以及潛在候選人的個人品格，並確保性別組成平等。

與監察使一同列席的詢查委員有：

- 前國會議員（副主席）：Tolofuaivalelei Falemoe Leiatua；
- 奧克蘭理工大學 太平洋研究 Tagaloatele Peggy Dunlop 教授；
- 薩摩亞國立大學 薩摩亞研究前系主任：Leasiolagi Malama Meleisea 教授；以及
- 活躍的社區成員以及薩摩亞 Vavau 村的女性村莊代表：Falenaoti Mulitalo June Kolotita Ailuai Oloiali’<sup>16</sup>

---

如果選定之國家詢查主題需要超出詢查委員經驗和技術之特定技術或專業人士，這可能需要指定具有高資格和高度受尊敬之專家為詢查之「特別顧問」，以確保詢查建議之精確性、可信任性及說服性。

### 7.1.2 詢查委員（或成員）

詢查需要四個領域專長之工作人員：

- 行政和管理
- 研究及撰寫
- 社群聯絡和關係
- 媒體連絡和傳播

詢查主任負責帶領詢查秘書處。此人需具有所有詢查工作領域之技能，才有辦法有效管理秘書處。然而，最重要的是，主任需要是好的管理者和團隊領導者。領導國家詢查工作人員是一個複雜的任務，包括許多責任和功能。這和擔任國家人權機構執行長相當類似，儘管規模較小。這在詢查秘書處為關鍵職位。

16 Samoa Ombudsman/National Human Rights Institution, *National Public Inquiry into Family Violence in Samoa 2018*, p 43-44. Available at [https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2018\\_-SHRR-2018-National-Public-Inquiry-into-Family-Violence\\_-English.pdf](https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2018_-SHRR-2018-National-Public-Inquiry-into-Family-Violence_-English.pdf).

詢查需要至少一位經驗豐富的寫手。詢查的主要產出是它的報告，必須寫得好且具說服力。一方面，報告風格必須直接和清楚，並能被廣大讀者理解。另一方面，報告在學術上要嚴謹，立基於詢查所得證據，有強大和能說服人的論理。主要撰筆者同時要是好的溝通者及厲害的研究者。這個職位最難找到稱職的人。

負責與社區聯絡的詢查工作人員，必須能良好地且有敬意地和人互動，尤其是人權侵害事件的受害者，且應協助詢查委員推動詢查的建議。因為受害者在公開作證時可能受創，聯絡團隊可能需要具備諮商資格和經驗的人員。

媒體聯絡人員必須有媒體敏感度。詢查依賴大眾媒體來傳播訊息給一般群眾。建構對詢查的支持並對建議的落實帶來壓力，媒體扮演關鍵角色。詢查需要專業媒體建議才能成功處理媒體事務。它也需要媒體熟識且受媒體信任之人員；這些工作人員要能引導正面報導、轉移負面報導、修正錯誤報導、回應批評，最重要的是，確保媒體對詢查及其活動有良好、廣泛及持續地報導。媒體可以成就或破壞國家詢查，所以有經驗的媒體專家在詢查團隊中不可或缺。

組成詢查團隊時，國家人權機構應考慮在不同階段需要哪些技能和專業。例如詢查外部委員不需為全職；媒體專業在詢查啟動時、公聽會階段以及報告發表時極為重要，但是他們在其他階段不需要全程都在。撰寫者應該盡早開始，但是這個工作在報告撰寫及印行時即完成。詢查可以控制成本，若可以仔細製作不同階段所需人員之工作時程表，並分辨各階段所需的兼職和全職工作；並非所有工作人員在每一階段皆須全職參與。

選擇和派任詢查工作人員時，國家人權機構需考量這些指派對其他工作領域帶來的衝擊。國家詢查不是國家人權機構唯一業務。當詢查進行時，國家人權機構仍然需要接受及處理申訴、提供建議給國會和政府、執行意識提升及教育活動、回應媒體和公眾詢問等等，都需要工作人員來負責。國家詢查為大型和非常重要之計畫，將吸引機構中最優秀的工作人員，因為他們想參與機構的主要計畫。另一個危險是造成其他領域的資源缺乏，因為國家人權機構工作人員從平常工作領域移轉到詢查。人力分配之決定需衡量國家人權機構各種責任和優先性，從質和量兩方面尋求人力平衡。

再次強調，仔細針對所需工作人員之工作製作時程表，可以防止其他領域的專業長期匱乏。在詢查職位之間進行輪調，如果可行，可能有幫助。任用國家人權機構以外的人員，可減少對正職人員的工作要求，但須注意正職人員的士氣可能受打擊，如果只有外部人員才有機會參與到具有挑戰性的國家詢查工作。一個解決之道，是派任一些正職人員到國家詢查，並短期聘用外部人員在此期間暫代其職位。

---

## 第七章重點整理

- 每個國家詢查都需要對的團隊、對的技能和經驗組合，讓詢查成功。團隊將包括詢查委員和工作人員。
  - 詢查委員是對內是主事者，對外代表詢查的門面。他們集體領導整個詢查團隊，詢查主席領導詢查成員。
  - 有些情況可能需要聘任具備高度資格和廣受尊敬的「特別顧問」
  - 詢查工作人員需要有行政及管理、研究和撰寫、社群聯絡和關係、媒體聯絡和傳播等專業。
-



## 第八章：收集其他資源

---

### 關鍵問題

- 詢查還需要哪些其他資源？
  - 預算須包括哪些部分？
  - 需要哪些非資金之資源？
- 

### 8.1 其他必要資源

除了詢查委員和工作人員外等人力，詢查還需其他資源，特別是金錢、場地和器材。確保這些資源是建立國家詢查的早期任務之一。詢查不應該啟動，除非等到國家人權機構已經取得所需資源或確定資源在需要的時候可以取得。

### 8.2 預算

詢查需要足夠的預算來做事達到目標並執行執行範圍。預算應從一開始便設定所有詢查的財務需求，且應該很務實，反映實際產生的支出。預算所需之資金，無論已取得或實際可得，應在詢查開始前便指明並確認。

主要預算項目包括：

- **薪資**：詢查委員和工作人員
- **旅行**：交通、住宿和出差津貼
- **公聽會**：必要時租用之場地、公關、茶點、錄製證據
- **辦公室**：詢查團隊之辦公室
- **資訊資源**：國家人權機構圖書館未收藏之線上資源、書籍、出版品和 DVD
- **設備**：電腦、通訊器材、印表機、影印機、錄製器材
- **電子通訊**：網路、網站、電話
- **出版**：簡介報告、背景及研究報告、各種形式的最終報告等
- **活動**：為受害者和非政府組織辦理之簡介、發起詢查、發行最終報告、研討會
- **倡議**

預算亦應包括偶發狀況之所需。即便規劃良好的國家詢查也會遇到非預期的需求。有時候預算中特別項目的支出會超出預期。有時候會產生新議題而需要超出先前規畫的調查。應變準備金確保資金可以應付非預期的要求。通常應變準備金佔總預算的百分之十是合理的。

國家人權機構可以由其一般年度預算中支付詢查之支出。如果這樣，它將需要清楚和透明地框定經費，以避免日後內部衝突。這主要是設定優先性的工作，需要由國家人權機構最高階層做成。

如果國家人權機構決定尋求其他國家詢查之資金，它可以：

- 要求國家提供其他資金，包括從政府或國會，並專門為執行詢查補充年度預算。
- 尋求國家部門其他的政府補助款，例如和詢查有關的領域或主題之研究或計畫經費。
- 申請國內資金提供者之計畫經費
- 申請國際資金提供者之計畫經費。

### 8.3 場地

詢查團隊需要場地，如辦公室、會議室、行政和服務區域等等。通常在國家人權機構本身的辦公室，這樣比較好因為可以維持詢查和國家人權機構其他業務之間的聯繫。詢查是機構的一項活動，這層關係從內部和外部都要看得到。即便詢查團隊位於國家人權機構辦公室，也會需要其他空間以安置所有詢查工作人員並舉辦各種活動，如會議等。

### 8.4 設備、服務和出版品

詢查需要的設備、服務和出版通常至少部分可由國家人權機構提供。比如詢查應能使用國家人權機構之電話、影印機、傳真機、掃描機、網路系統、郵件服務、圖書館等。儘管如此，詢查仍可能需要比既有更多的，例如如進行現場調查工作人員使用手機、增添工作人員之電腦、印表機，或者其他詢查之主題但平常國家人權機構圖書館不會有的特定書籍和出版品。詢查應盡早指明並取得所需要的其他設備、資源和服務，以免詢查工作受延遲。

---

## 第八章重點整理

- 詢查不應啟動，除非國家人權機構已有所需資源或能確保需要時可取得該資源。
  - 詢查需要適合的預算，並事先適當準備和確認，以讓它可做事符合目標所需且執行執行範圍。
  - 詢查也需要場地、設備、服務、出版品以便執行工作。
-

---

## 第九章：訂定詢查計畫

---

### 關鍵問題

- 為何計畫如此重要？
  - 詢查計畫應包括什麼？
  - 詢查應從清楚的時程表開始嗎？
- 

### 9.1 完善計畫之必要

在詢查的公開工作開始前的仔細計畫是必要的，也就是在詢查啟動前。計畫應該處理所有和執行詢查相關的事務，它確保方法是清楚的、時程表是可達成的且產出結果是可知的。詢查計畫書不是只是一份計畫文件，而是設定詢查如何達成其目標的策略文件。

範疇界定報告在決定進行國家詢查之前，它提出議題並設定選擇，讓國家人權機構做最大的決定，也就是確定進行某詢查的決定。它也讓國家人權機構能夠做出後續許多決定，關於詢查要處理哪些議題及如何處理。所以，詢查有辦法定義其目標、起草執行範圍、派任詢查委員和重要人員、準備預算及確保必要的資源。到達這個地方，詢查團隊接手並準備一份執行詢查的詳細計畫書。

計畫書是整個詢查的藍圖或路線圖，給詢查委員和工作人員以及國家人權機構外部希望或需要參與的人。它應該提供每個環節給所有需要知道詢查如何進行的人，以便他們可以準備並扮演其角色。

對內，計畫書讓詢查照路線走，準時並在預算內。國家詢查將建立期待並發展出相當的動能。計畫書將使詢查團隊堅定地將重心放在該完成的事項。定下計畫書是在：

- 執行範圍被採納之後，因此可以朝向完成這些任務
- 在派任詢查委員之後，因為他們負責實施詢查和執行計畫，因此需要核准並掌控該計畫

- 與準備預算同時，因為預算必須反映計畫，且計畫必須反映預算

對外，計畫書將告訴國家人權機構以外的人，詢查要做什麼、要如何做。這將協助他們了解他們可以貢獻什麼、如何貢獻及什麼時候貢獻，以讓他們準備好在適當時機參與。計畫也促進詢查工作的透明性和問責性。

## 9.2 計畫內容

計畫書應羅列所有有關詢查的關鍵資訊，讓資訊可以在單一來源取得。它應包括已經做出的決定：目標、執行範圍、詢查委員、關鍵詢查人員和預算。另外其他三個主要組成應是詢查的方法、時程表和產出結果。

## 9.3 計畫方法

計畫書應該逐項描述詢查的方法學，應包括簡介部分、背景資訊、研究報告、收到的書面文件、公聽會、諮詢和報告，也應大略描述詢查完成及報告發表後國家人權機構會做的追蹤。追蹤事項應該是後期特定策略的內容，不過應該在計畫書中先予預告。

## 9.4 時程表

國家詢查的時程表應該仔細規劃。計畫書應提供非常細節的逐月時程表。一開始可以規劃國家詢查流程不少於 12 個月但不多於 18 個月。計畫書應該說明在這段期間內詢查如何執行，從完成背景報告完成到發表最終報告。計畫書應該指明哪些活動會在何時舉行，以確保在整個期間可以維持詢查的動能和公眾的興趣。

時程表要很實際，考慮到詢查的方法，使詢查得以如期完成其活動。寧可減少活動的數量或稍微拉長時程表，也不要規劃一個無法執行的行程。

## 9.5 報告及結果

計畫書同時應該指出詢查會得到什麼結果。至少，國家詢查會產出其調查現和建議的一本報告；然而，也可能是好幾份文件而不是一本，也可以是印刷紙本以外的形式。這些選項將在第 13 章討論。計畫書應該指出詢查會產出的內容，不管是一份報

---

告或是好幾份報告、除印刷品外是否有其他形式。這幫助詢查人員開始準備報告的程序，也讓詢查之外的人知道可以期待什麼，並考量他們如何追蹤詢查的調查發現和建議。

## 9.6 監測與評估計畫

在初步的計畫過程中，應思考如何監測和評量詢查過程與結果。監測與評估應被包含在國家詢查計畫內，或是成為另一個獨立的計畫。

該計畫將包含在監測詢查進行的狀況時，辨認詢查過程的各項里程碑。在這段時間中，監測團隊將會：

- 根據目標來審核進度
- 辨識詢查的設計、執行、與做法可能需要的任何改變
- 檢視原詢查目標是否正確、或是否需要調整

該計畫亦將包含詢查完成並公布報告後，詢查被評量的方式。

該計畫亦可以在報告公布後，辨識重要的里程碑，以檢視建議的執行狀況。2018年時，在針對跨性別人土受歧視狀況的國家詢查滿十週年之際，紐西蘭的人權委員會對該詢查建議的執行進展進行了分析。

---

## 第九章重點整理

- 詢查公開工作開始前詳細的計畫是必要的
- 計畫書應處理所有進行詢查的相關事項，包括方法學、時程表和產出。
- 計畫書應是一份策略性文件，說明詢查如何達成其目標。
- 詢查應該有清楚的時程表以指導和引領其工作。

## 第十章：取得資訊：研究和證據

---

### 關鍵問題

- 詢查需要哪些資訊？
  - 資訊如何取得？
  - 哪些研究應該委外？
  - 需要哪些證據？
- 

### 10.1 資訊之必要性

國家詢查一大部分的工作是取得足夠可靠的資訊，讓國家人權機構分析及了解調查議題的情況，發展建議以彌補侵害，並防止爾後的侵害以落實人權。沒有國家詢查可以得到任何情況的所有事實，它該關心的是取得足夠訊息以達成目標並回應執行範圍。獲得的資訊必須是可靠的，不正確的訊息導致錯誤的結論和無效的建議，也會破壞國家詢查的公信力及其報告的重要性。

國家詢查有兩種主要的資訊來源：為了詢查自行執行或委外執行的研究、以及從證人獲得的證據。首要任務是辨別詢查需要哪些資訊。

### 10.2 需要哪些資訊？

第一個任務是以文獻回顧找出有哪些可得的資料及做過的研究。資訊依其與詢查的相關性來評估，不相關的資訊先放在一邊。分析相關資訊以指出有什麼落差需要詢查來填補。這些落差常可分為四種：

- 硬資料，也就是統計資料，顯示受調查問題的性質，受影響的人，以及對他們造成如何的影響
- 回顧和分析相關的法律
- 回顧和分析相關的政府政策和計畫
- 分析適用的人權法

數據必須能夠被允許重新分類，例如按性別、種族或障礙身份分類，以助於發現那些可能被隱藏之劣勢狀況和不平等現象。

受人權情況影響的人，其經驗是很重要而必需的資訊。詢查不只是學術研究，它是一個公開過程，讓公眾注意到受害者的聲音，認識到、並承認他們的經驗。這些聲音和經驗主要透過公聽會收集，但是有許多是透過書面呈交及研究結果。

## 10.3 研究

詢查接著決定要做哪些研究、由誰負責研究。研究包括更新現有研究，以及針對新問題或議題的研究。通常有關該議題已有相當多資訊，但可能已經過時。詢查需要最新的、能夠被分析分類之數據資料，使其建議有牢固的基礎。如果關鍵資料時間超過一兩年，詢查可能需要以其研究補充之。

另外，詢查可能需要無法獲得的資訊。有些關鍵問題需要被研究。這些問題應該盡早列入詢查的時程表，以確保研究可以在詢查撰寫報告和發展其建議前完成。如果在詢查進行好一段時間後才指認出研究落差，可能會造成延遲。研究進行時整個程序停擺，動能因此消失並危及詢查的成功。

詢查需考慮研究是否由國家人權機構人員自行進行，或是委託外部人員進行，包括學者或其他研究員。如果國家人權機構的人員具備需要的專業，由他們進行研究會有清楚的優勢：

- 研究會在資深詢查人員直接指導下進行
- 詢查較容易確保它收到需要的資訊、且是最適合使用的形式
- 詢查更能確保研究可及時完成
- 國家人權機構會由其研究員進行研究所增加的經驗和專業而長期受惠

然而，國家人權機構人員可能沒有所需的專業和時間來進行研究。此時，詢查需要外包該工作給學術機構或個人研究者。需要確定簽約的研究者有必要的專業和經驗來達成任務，並可及時、稱職地在預算內完成研究。大部分的國家詢查時間緊迫且預算有限，無法負擔錯過期限和超出經費的風險。

## 10.4 證據



其他資訊會以證據的形式呈現給詢查。這不是詢查請託的資訊而是可取得資訊的人將它帶到詢查。證據可由與人權情況有關、具特別經驗或相關專業的人提供，他們可以提供口頭或書面或記錄的形式，可在公聽會之前或其中提供。詢查在公聽會開始前收到大量的書面資料將很有幫助。準備詢查的一部分工作是指認可以提供證據的人，邀請並鼓勵他們提供證據。他們是利害關係人。應強力鼓勵政府盡早呈交書面證據。

正如同調查中之人權侵害受害者一般，可提供詢查證據之人來自社會各行各業。他們可以是：

- 政府代表(國家、省、地方)
  - 部長
  - 政治人物
  - 公務員
- 非政府組織代表
  - 特定議題專家
  - 一般人權工作者
- 學者
- 宗教和社區領導者
- 意見領袖

這些人可能針對詢查有相當分歧的意見，且對提供證據協助其工作表現不同態度。有些會採支持態度，詢查可從他們的支持獲益，且確保他們用證據來表達支持。其他人可能對詢查抱有敵意，但是他們的態度只能從提供的證據精確反應出來。也有人可能對詢查的看法中立，他們將需要受到教育、說服和鼓勵才會對詢查有所貢獻。幾個策略讓那些可以藉提供證據協助詢查的人參與：

- 簡介，例如：
  - 會議，包括對個人及團體
  - 有關詢查的書面資訊

- 詢查發展和過程的更新資訊
- 提出要求，例如：
  - 提供資訊
  - 提出正式書面呈交
  - 出席公聽會
- 諮詢以詢問他們對詢查的看法，包括可得的證據和如何取得
- 參與詢查

## 10.5 資訊之儲存和取用

詢查將由研究、公開呈交和公聽會收集到大量資訊。需要極好的資訊管理系統，以確保資訊分類、歸檔、並以安全和可及的方式保存。

適當地分類資訊有助於決定個人文件或其他資訊所需的安全層級，並對需要安全保存的資料提供適當的保護。大部分詢查可以也應該公開，因為詢查的本質就是公開的。然而，有些資訊具敏感性。它可能包含受害者和其家屬的個人資料，也可能描述嚴重的人權侵害事件並具名指控加害者，但他們應享有無罪推定的權利。它也可能暴露資訊來源，而使他們面對報復的風險。

詢查應採取一套資訊管理程序，其中預設除屬於事先分類的資訊外，所有資訊都會公開。皆下來要應用這個程序審慎分類資訊，確保需要安全保護的資訊能夠安全貯存。保全的資訊僅能允許需要且有資格取用的人。

資訊量不可避免地將很大，需有良好的歸檔系統讓資訊可以容易和有用地取用。詢查應在數量變得大到難以處理前建立歸檔系統，再確保所有所有資訊適當歸檔並貯存。貯存應讓個別資訊可被指認且易於取得，作為詢查之用。

---

### 第十章重點整理

- 有些詢查需要的資訊已經存在，應被指認並取得。

- 其他資訊會需要透過研究取得
  - 資訊將由和受調查人權情況有關之特定領域的專家提供，在公聽會以口頭、書面或記錄的形式。
  - 準備執行詢查的一部份工作是指認誰可以提供證據，並邀請、鼓勵他們。
  - 詢查應盡早建立資訊管理系統以做到分類、歸檔、儲存、並容易和適當地保全和取用資訊。
-

## 第十一章：舉辦公聽會

---

### 關鍵問題

- 為什麼公聽會在國家詢查程序中相當重要？
  - 如何舉辦公聽會？
  - 誰應出席公聽會？
  - 從不同類別的證人取得證據會遇到什麼問題？
  - 舉辦公聽會需要安排哪些事項？
- 

### 11.1 公聽會的本質

公聽會讓有對調查中的人權情況有專業知識的人，有機會在公開場合向詢查提供其意見、經驗和知識。舉辦公聽會是國家詢查方法學中必要的部分，核心目的是讓各種觀點可以呈現給詢查和一般大眾。

公聽會區別國家詢查程序和其他國家人權機構使用的方法。國家人權機構進行多種調查和研究，比如受法規要求保密處理個案申訴，因此其調查和解決方案不是公開的。他們也因務實的理由需要進行秘密調查，來增加成功指認人權侵害事件和加害者的機會，或確保受害者和證人之安全。他們可以進行比較學術性的研究，因此至少在研究報告發表前不需要公眾參與。相反地，國家詢查本質上非常公開，且公聽會是主要的進行方式。

公聽會對於達成國家詢查目標相當重要。

#### 調查

受害者和證人提供之證據協助詢查發現發生什麼事、人權侵害態樣的性質和範圍。

<b>分析</b>	專家提供的證據，包括受害者、學者、專業工作者、非政府組織、官員和其他人，協助詢查決定底層的成因和人權侵害態樣的範圍。
<b>資訊</b>	證據的公開本質確保大眾和關鍵利害關係人能更知悉和意識到特定議題。
<b>教育</b>	證據的公開本質也增加大眾對一般人權的了解並更注意增進人權的遵行。
<b>建議</b>	證人可提議如何處理該情況，協助詢查發展行動提案以彌補此種侵害且防止未來的侵害。
<b>賦權</b>	公聽會提供一個公開場合，讓受害者就其傷害尋求救濟的行動被承認、被肯定並被支持。

公聽會使得詢查有機會在公開場合和在媒體關注下，向調查中事件負相關責任的人詢問關鍵問題。它也讓詢查可以指出書面呈交或不同證人提供證據之不吻合或矛盾之處，且就矛盾之處公開地請證人予以回應。例如，詢查可將受害者和證人提供的證據給政府官員，請他們回應。公開檢視讓所有事情留下記錄。

公聽會對詢查的追蹤策略也很重要。公聽會建立詢查的動能及公眾對詢查於報告做出之建議的支持。因此，詢查的報告是發表給已經有所準備的社群，他們期待其調查發現和建議，且期待建議指向的人做出正面回應。

最後，公聽會確保詢查過程的透明性。詢查不是祕密進行且祕密取得證據，而是在公眾面前。隨著來自公開來源的證據在眾人面前一片一片呈現，此一人權情況的圖像逐漸拼湊起來。每一份呈交文件都是公開的，除非個別呈交有保密的需求。公聽會以公開方式舉行。如果公聽會有錄影和錄音，也可以公開，或許可放在詢查的網站，除非該個案有證人安全或隱私的需求，才將證據保密。透明性讓詢查不被指控為偏

頗、客觀性不夠或資訊不足。結論和建議的基礎也眾所周知，因此將容易捍衛這些結論和建議。

詢查取得證據的一項挑戰是評估證據是否可靠、證人是否可信。這是法院向來都要處理的事，所以對法律程序來說並不陌生。儘管如此，這仍是困難的任務。檢測證據是否可靠的最好方法，是指認其中不一致的地方來詢問證人。公聽會讓這件事能夠做到，所以可以協助詢查事實發現和尋找真相的任務。公聽會提供機會給詢查委員，將指控內容和不一致之處詢問證人、尋求他們的回應，透過觀察證人的提出證據和回應問題的情形評估證人的可信度，並盡可能收集最多資訊並加以證實。儘管公聽會不是司法程序，仍有許多司法程序的特徵，一樣的挑戰和機會，及一樣的優勢和弱點。

## 11.2 保密證據

國家詢查的公聽會永遠是公開舉辦，除非詢查認為有必要讓特定公聽會部分或特定證人有機會在閉門會議提供證詞。這可能因為證人的身分必須受保護，或證人提供的資訊特別敏感。例如受害者可能希望保密，因為他經驗的私密性，或者加害者若得知證據將有危險。或者吹哨者可能希望保密以免上司得知證據。在這兩種案例下，提供給詢查的證據可能對詢查發掘所有重要相關資訊、理解問題背後的成因、發展解決方案相當重要。大部分的國家詢查當對其功能必要時，有權在保密的情況下聽取證據。

因為公聽會是詢查方法中必要的一環，在以閉門會議聽取證據前要考慮所有替代方案。例如可能單是隱去證人名字便已足夠，不需完全密門處理。或者藉由下列方法隱藏證人身份：允許證人作證時不被媒體、公眾和其他參與會議的人看到，也就是聽得到、看不到。任何減少公聽會完全公開此一性質的做法，只限於特定情下必要時。決定閉門會議前一定要考慮替代方案。

## 11.3 準備公聽會

由於公聽會對國家詢查程序如此重要，需要慎重擬定策略並詳細準備。在準備公聽會時要回答好些重要問題。

- 詢查需要哪些證據？
- 誰知道最多來提供這些證據？

- 詢查想要有誰參與的公開記錄？
- 還有誰需要或有資格被聽到？
- 公聽會應該在哪裡舉行？
- 哪些證據的記錄應被保存？
- 如何動員媒體參與？

這些議題在背景或範疇界定報告和詢查計畫中應被提出，或至少處理其中一部分。應於公聽會開始前，在策略報告中針對公聽會之細節仔細關注。他們將成為公聽會組織和進行之基礎。

公聽會通常沒有其自己的程序規則。公聽會通常是以不正式的方式運作，允許證人以較輕鬆的方式提供證據，而不拘泥於法律技術性。儘管如此，公聽會身為蒐集證據的官方途徑，仍然需要一定程度的形式。詢查應讓那些考慮出席的人清楚認知公聽會涉及什麼、會發生什麼事及期待潛在證人做什麼事。

## 11.4 誰應在公聽會發言

沒有一個國家詢查可以聽取所有可以提供意見的人的資訊，因資源有限。如果受調查的人權議題或情況是系統性且牽涉廣泛，將有許多受害者及許多自認有相關專業或經驗的人。這種情形難免，因為這正是決定進行國家詢查的基礎。詢查團隊必須仔細規畫公聽會以確保：

- 具備重要知識的人提供證據
- 讓最廣泛的意見有機會呈現
- 提出之觀點包括受影響之邊緣化族群，特別是婦女和少數群體之成員
- 在詢查允許的時間和資源範圍內，證人的人數可管理

當然受害者具有優先性。受害者家屬同樣受人權侵害影響，也希望說出他們的磨難。他們有權利這麼做。然而，不可能聽取所有想提供證據的受害者和家屬。他們的經驗對詢查依然最重要，他們的故事需要受到大眾關注。詢查團隊需要仔細選擇受害者和家屬，以確保公聽會的證據可以完整地反應經驗，且被挑選到可以出席的人包含婦女、以及來自各種受人權侵害影響之社會、族群、和宗教團體。

侵害情事的證人也可提供重要證據。他們獨立於受害者和加害者，所以可以呈現他們所見所聞的客觀證據。同樣，需要挑選決定哪些證人應該受邀提供證據，而人數不超過詢查的容量。

被指控為加害者的人是第三類的第一手證人。任何一個被受害者或證人指名的加害者皆有資格有機會回應該項指控。因為國家詢查很少能深入個別侵害的細節，大部分的國家詢查嘗試不讓個人在公聽會中被指名為加害者。然而被指控者都要有機會依其意願公開回應。大部分的狀況詢查希望受控為加害者的群體，例如警方、軍方或監獄管理員能有人出席提供證據並公開回答問題。困難之處在於這些人通常不願意出席。

詢查也希望聽取學界專家的意見，那些深入研究議題或情況的人。他們可以提供造成該情事背後成因的分析並提議可以救濟受害者之建議，確保未來更能符合人權標準。

另外，詢查也希望聽取應對議題或情況負責的政府官員意見。他們需要解釋現有政策和實際作為。他們可以有機會提議更有效地處理議題或情況的新方式。必要時，他們有資格辯護他們過去的作為，如果其個人、部門或機關因人權侵害遭受批評。

可能會有更多個人和組織有專業或經驗要提供給詢查，包括非政府組織、婦女、原住民族、種族和文化少數、宗教團體、私人公司、或工會。規劃公聽會時，詢查應該廣泛檢視與此議題利害相關且可以其專業和經驗協助詢查之特定社會部門。

國家詢查也應特別確保證人儘可能來自許多不同的地理區域。這是必要的，原因之一是不同的州或地區可能有不同的法律和規定。詢查必須能夠評估人權侵害狀況是否會因地域而異。

## 11.5 聽取受害者發言

出席公聽會的受害者和家屬處在特別的情境，有別於其他出席者。這個場合對他們本身有特別意義，詢查必須要能預期並滿足他們的特殊需求。

在詢查公開出席可證實並認可受害者和其經驗。說出他們的遭遇可能帶來療癒。公聽會通常是受害者第一次有機會可以在官方場合公開陳述他們所遭遇的事情、對他



們造成的後果、及他們需要什麼才有辦法從這些後果盡可能復原。許多受害者可能先前可能已經嘗試陳述其故事並尋求救濟，但卻遭受不當對待或拒絕。他們會希望詢查可以客觀地並帶著同情心聽取他們的經驗，認可他們遭受的不義和承受的傷痛，並承認他們身為受害者的身份及獲得救濟的資格。

在正式的詢查場合公開現身可能使某些人心生畏懼。某些受害人在講述其經歷的過程，就必須重回侵害現場，這是個尤其創傷的經驗。詢查團隊必須適當且敏感地幫受害者準備參加公聽會。並說明誰會主持公聽會、如何進行、有哪些人會出席、公聽會可能會發生的事情及可能對他們產生什麼影響。應確保公聽會沒有哪件事對受害人造成震驚。受害者光是出席就夠困難了，不要因為流程的安排、進行的方式或某些個人或團體的出現而讓他們感到意外。

詢查團隊應該和每個受害者討論可以保護他們的措施。大部分的詢查可在必要時基於證人安全或隱私保護而秘密聽證。在其他情形下，詢查可以隱去證人的名字和所有可辨別證人的資訊。詢查團隊要事先確認證人是否希望公開提出證據或希望公開提供但其身分保密。受害人和其他證人應可以表達他們的擔憂和關切，且進而尋求詢查適當的保證，能在最小個人及安全風險下提出證據。

有些受害人在公聽會當中，甚至結束之後，需要協助者。有些受害人希望帶著協助者到公聽會，也有人會要求詢查提供協助者。詢查應保持彈性，滿足他的需求。例如允許受害者提供證據時讓協助者坐在身旁。詢查也要準備回應證人提供證據後的狀況，例如他們在過程中遭受創傷。有些證人可能需要心理諮商。

---

澳洲人權和平等機會委員會進行原住民和托雷斯海峽群島兒童與其家庭分離之國家詢查，準備公聽會時預期被分離的兒童和家屬於公聽會提供證據時之相關需求。委員會安排諮商師於公聽會時以及之後，提供諮商服務給有需要的證人。委員會也安排一位受過訓的諮商師給詢查團隊，協助受創傷的證人和其他感同身受的詢查團隊成員。

---

規劃受害人和其家屬提供證據的公聽會時，詢查應確保公聽會場地是可及的且對使用者友善。比如針對監獄酷刑之詢查，應避免要受害者在監獄中提供證據。對於在

施予酷刑的人工作的監獄及先前發生侵害之場所提供證據，可能會讓受害人倍感威脅。監獄本身就是壓制性、強迫性和限制自由的關押場所。詢查證人應受到鼓勵自由陳述，但在監獄中並不容易，甚至根本不可能。受刑者和受拘留者應被帶到中性的場所提供證據。即便需要警察或警衛在現場，或者在附近，但是要保持警察或警衛和證人有足夠距離，讓證人可以自由表達，且沒有被警察或警衛聽到的風險。

## 11.6 聽取政府官員發言

依據國際人權公約國家負有人權義務，因此任何一個國家詢查都要檢視國家在受調查的人權情況中扮演的角色。當國家和國家機關受到檢視時，詢查彰顯其獨立和氣節。國家官員應受到和其他協助詢查的人相同對待，而不享有特權或豁免。

政府官員出席公聽會讓詢查可以得到所需的官方資訊。這包括政府政策和計畫的資訊，及制定這些政策和計畫的數據和分析基礎。詢查可以要求他們辯護現行政策和計畫，或者提議新的可以符合人權義務的方式。

政府證人應該提供正式和公開的證據並作成記錄，使其證據可與其他證據交互檢驗，因此詢查的調查發現也可與其證據比較。政府官員可能以提供詢查「密集簡報」或書面答覆的方式以試圖避免出席或公開受到詢問。詢查可以接受這些簡介或書面資料，但不能作為免除政府官員參與公聽會的理由。他們出席接受檢驗和質問對詢查的獨立性很重要。此外，任何透過口頭或書面簡報獲得的資料應該公開，以確保可被他人得知和挑戰。公聽會前政府機關呈交的書面資料可提供材料給詢查委員準備在公聽會詢問官員。

## 11.7 證人保護

有些證人因為他們給詢查的證據而容易受害。受害者可能因為他們提供其人權侵害經驗的證據而陷入危險。他們的陳述可能直接或間接指認加害者。和詢查合作的政府官員可能因為他們揭露其所屬機關之行動或同事之行為而受害或受報復。規劃和進行公聽會時，詢查應盡可能保護證人，特別是那些有需要的受害者。保護可以有許多不同方式。

大部分設置國家人權機構所依據的法律提供罰則，對付國家人權機構進行的程序中發生對證人的威脅、騷擾、恐嚇或傷害。詢查要提醒所有利害關係方有這些罰則，並表達如果國家人權機構發現任何對證人威脅或不適當行為，將採取適當行動。

詢查應同時提醒政府，法律之罰則條文保護公務員，包括和國家人權機構合作協助詢查的資深官員。

詢查應在公聽會前指認出可能和證人個人有關之風險，並在疑慮成真之前採取行動加以處理。包括辨別哪些證人將需要隱匿身分或單獨以保密方式提供證據給詢查。極端狀況下，詢查可能需要警方，如果適合，或其他機關的協助，以保護任何處於立即危險的證人。也可能需要準備安全的住宿給讓需要保護免於暴力的人。

危險的性質隨地點和時間而異。有些國家可能有某些報復的危險，但很少或不可能遇到暴力。其他國家可能有極端暴力的風險。詢查應該在進行公聽會前採取風險評估，並在可能威脅發生前準備回應。風險評估應決定安全措施是否需要以保護詢查程序和一般出席者，而不限於特定證人。公聽會可能情緒高張，也有暴力風險，即使是在相對平和的國家。詢查有義務照顧那些出席公聽會的人，包括證人，也包括詢查工作人員和觀眾席的民眾。

## 11.8 組織公聽會和證人

大部分的詢查會在一國內不同地區舉辦許多場公聽會。準備公聽會的關鍵是決定如何安排或組織，也就是，哪那些證人和議題應安排在詢查程序中的哪一場公聽會。這有部分實際問題，誰可以參加哪個地方的場次。然而更重要的，這是一個策略問題；怎樣安排公聽會最好，最能有效獲得詢查需要的資訊(內部層面)，以讓他們能在廣大社區造成最大的影響(外部層面)？

公聽會的計畫應該事先確定下來，讓所有必要證人都在夠長的時間前收到通知以便出席。另外也要確保詢查的公聽會廣泛分布，在國內關鍵城市和地區、在關鍵證人所在地、在媒體方便到達的地方。在媒體高度分散的國家，公聽會在首都或主要城市以外地方舉辦將相當重要，以便詢查獲得媒體關注，和整個社群進行溝通。詢查也需要來到受害者居住或工作的地方，而不是永遠期待受害者遠到來參與。詢查在符合目標和能力的範圍內，需要對受害者的需求和觀點保持敏感，永遠讓他們優先。以下案

例皆是如此：薩摩亞監察使針對家庭暴力進行之國家詢查、紐西蘭國家人權委員會針對跨性別者之詢查、以及阿富汗獨立人權委員會針對婦女遭榮譽殺害和強暴之詢查。

安排公聽會涵蓋的主題時，可採取不同方式。詢查可能決定每場公聽會將涵蓋廣泛的議題或情況，所以每場公聽會基本上涵蓋的相同內容。這在媒體高度分散的時候或許適合，且僅會報導當地發生的事。這個方式對詢查來說似乎重複，不過國家詢查有許多證據是傳聞性的，所以證人的證據在幾個不同地區印證或檢視很重要。（此方式用於澳洲人權及平等機會委員會進行之無家兒童和精神疾病者權利的詢查，及蒙古國家人權委員會進行的酷刑詢查。）

另一種方式是將議題或部門分到不同的公聽會，例如，學者出現在某場次而政府官員出現在另一場、非政府組織出現在第三場。這個方法下，詢查應仔細確保在每個場次中，住在當地的受害者可以發聲，即便他們陳述的內容可能會有所重複。

另個方式是針對議題或情況在不同場次公聽會上關注不同角度。以針對鄉村教育的案例來看，詢查可能在一場公聽會檢視對障礙兒童的影響，而在另場檢視對原住民兒童之影響。可挑選特別受到檢視的觀點及特定公聽會的地點，可確保該觀點和地區可適當地配合。因此原住民教育在原住民社區受到檢視，而障礙兒童教育則在特教學校進行。選擇適合的地區和選擇最相關的人來提供證據一樣重要。

## 11.9 紀錄證據

公聽會開始前，詢查要決定提供出來的證據要如何記錄。記錄也需要安排，視詢查需要的各種形式。

記錄相當重要，因為在公聽會提供的證據是很重要的。詢查希望其調查發現和建議是盡可能穩固地建立在它得到的證據。這正是調查發現和建議的正當性和力量的來源。為了做到這點，詢查報告應該廣泛地參考和引用公聽會中的證據，包括受害者、證人和其他專家的原本說法。直接引用讓受害者、證人和其他專家，用他們自己的話，直接向詢查報告的讀者訴說。這讓報告有了個人面向和親切感，是學術和法律寫作做不到的。

最簡單和最便宜的記錄方式是錄音。錄音所需甚少，只需要講者旁的麥克風和錄音設備，不需專業。詢查工作人員可以自己錄音。如果要較高品質的錄音，詢查可安

排廣播品質的錄音，由擁有專業器材的專業技術人員進行。這讓紀錄內容可以在詢查之錄音及錄音中剪輯和使用。錄影也可以，並且執行起來和錄音一樣容易，不過若是為電視播放進行之高畫質錄影可能還是較昂貴。儘管如此，還是應該為公聽會錄製一些高畫質影片，供詢查新聞節目和記錄片之用，不過整個公聽會都用高品質的錄影在財務上負擔很重。

無論公聽會有錄音或錄影，詢查將需要至少有一些證據的逐字稿可以在報告中參考和引用。全部的逐字稿很好但是會很昂貴。如能確保所有證人的公聽證據都有清楚的目錄，可以找到所需片段錄音或錄影，並作成逐字稿，便已足夠。

## 11.10 詢查權力和公聽會

準備公聽會時要考量的一個問題是詢查強制合作的權力是否要及何時行使。國家人權機構有相當大的權力強制他人在過程中合作，包括有權要求證人出席、提供證據、在宣誓下聽取證詞、取得文件及進入場所。通常國家人權機構的法定權力可在國家詢查期間行使，包括詢查直接行使、或由國家人權機構或其代表來行使。對詢查而言，問題是行使這些權力是否合適，以及在什麼情況下行使。

一般來說，證人自願出席並提供證據對詢查更有幫助，也就是不需要由詢查強制。一個自願的證人通常是一個有用的證人，但一個沒意願的證人可能具有敵意或妨礙進展。因此詢查最好說服證人提供證據，而不是強迫他們提供。儘管如此，也有情形需要強迫。可能要確保擁有無法從其他管道獲得之關鍵資訊，但沒有意願的人能夠出席。有時是要讓詢查提供入人於罪的證據給證人，讓他們有機會回應。當證人有意願但害怕報復時，他們可能會需要被強制提供證據。例如一個證人想提供證據但又害怕來自主管或雇主的報復，可以要求詢查強制其出席，讓他們可以主張是在法律強制下才提供陳述。強制是一種保護證人的方式。

運用取得文件的權力時也遇到類似的議題。然而，這比較不複雜。以合作的方式取得文件比較好。當有合作關係時，會比純靠技術性法律要求獲得更多文件。如此，合作可得到更多。然而，運用強制力以取得文件比要求證人提供證據來得單純。文件無法被疏離或像人一樣可能變得有破壞性或敵意。利用法律權力取得文件比運用於要求某人出席詢查及提供證據的風險和代價都比較小。

要求在宣誓下提供證據的權力也引發一些議題。刑事司法系統對作偽證有罰則，因此要求證人宣誓或人格保證可加強確認證據在各方面的真實性。但是證人即便宣誓也可能說謊，這不是確保真相的絕對保證。大部分建立國家人權機構的法律有罰則禁止向國家人權機構作偽證，無論是否宣誓，因此要求宣誓不是處罰作偽證之必需。然而，當詢查決定證據應該在宣誓或人格保證下提出時，應該一致要求證人，避免給人它認為有些證人可信有些人不可信的印象。宣誓或人格保證下之證據普遍被政府、媒體和大眾認為比較可靠和可信。

## 11.11 誰應出席公聽會？

公聽會開放給任何想出席的人。詢查應宣布公聽會何時何地舉行並邀請有興趣的人前往。詢查本身需要有證人提供的資訊，但該資訊也應該讓更廣泛的群體可得知。這對達到詢查提升對議題意識和廣義人權教育的目標很重要。大眾應該受鼓勵參與公聽會，聽取第一手證人、專家、政府官員和其他人的證據。詢查應在公聽會開始許久之前便於其網站公布公聽會時間地點、至少一個月前於地區報紙發布訊息、公聽會前以紙本信件或電子郵件寄送資訊給重要社區團體和領導人，並於公聽會前接受媒體採訪。社群媒體也是相當有用之管道，以提供資訊給有興趣參與公聽會之人。

確保媒體出席公聽會需要特別努力。他們將提供詢查的資訊和分析給廣大的社區。預期並滿足媒體的需求和興趣是準備公聽會的首要部分。在每場公聽會前，詢查的媒體負責人應確保向媒體提供簡報，他們才能正確了解和詮釋所發生之事和所陳述內容，因此把聽證會的證據擺在合適的脈絡中。他們應該被知會誰會提供證據、何時提供、可對詢查委員進行採訪、有機會採訪願意面對媒體的證人。

他們應該獲得詢查的官方聲明，通常來自主席，在公聽會之前和之後。詢查的媒體負責人應該一直都在公聽會現場待命，協助媒體取得資訊和進行詮釋，並安排對關鍵人物和證人的採訪。

詢查也應該鼓勵非政府組織出席公聽會。非政府組織代表除了提供證據還可扮演好幾種角色。他們的存在對證人是很有用的提醒，也就是觀眾中有人會聽到並回應他們的說法。這鼓勵證人，尤其是政府官員，坦白和誠實提供證據，因為他們知道如果他們提供錯誤的資訊或隱匿資訊將被挑戰。非政府組織的出席協助「讓他們誠實」。這也讓政府官員和媒體留下印象，因為非政府組織看到詢查的重要性和嚴肅性。他們

出席會提高詢查的聲望。公聽會也讓他們現場回應詢查被告知的內容。詢查本身可能希望對一些議題保留評論，但媒體希望有人可以立即評論。非政府組織可以做出立即回應協助詢查，減少詢查必須評論的壓力。他們立即的評論進一步讓詢查在媒體受注目，增加詢查的動能。

最後，政府官員不只該被允許，更要被鼓勵參加和觀察公聽會。公聽會是政府官員傾聽和學習的機會。通常他們甚少有此機會從受政府政策和計畫影響的人聽取第一手經驗、學習專家學者對現行政策和計畫的分析並提出替代方案、及早得知詢查發展中的觀點發展。然而，這些優點必須和一個缺點取得平衡：政府官員出席可能對某些證人造成威脅或使他們無法直言。

---

## 第十一章重點整理

- 公聽會讓國家詢查和其他國家人權機構的方法有所區別。公聽會是達成國家詢查目標的關鍵。
  - 詢查團隊需要仔細規劃公聽會以確保詢查可以聽取所有需要被聽取的人的意見，必要時，可透過仔細挑選每場公聽會的證人。
  - 公聽會必須有可及性且盡可能在許多地方進行，以確保詢查在其報告中代表正確的「國家」狀況。有些國家有國家和州或省兩級政府，這點尤其重要。
  - 每個證人的個別情形需要在準備階段被考量，公聽會的進行盡可能順利、並尊重出席的證人。
  - 準備公聽會一個重要的部分是決定要如何安排或組織，也就是在詢查過程中哪些證據和議題應該在哪一次公聽會被考慮？
  - 公聽會中提出的證據需要以某形式記錄，使其容易取得用於詢查報告中。
  - 詢查應決定是否適合使用國家人權機構的權力以支持其調查，及何時使用。
  - 公聽會應儘可能空開，且盡可能特別開放給媒體、非政府組織和有興趣的一般大眾。
-

---

## 第十二章：發展建議

---

### 關鍵問題

- 為什麼國家詢查要發展建議？
  - 建議應該做什麼？
  - 其基礎為何？
  - 建議應針對誰？
  - 什麼是好的建議？
- 

### 12.1 建議在詢查過程中的位置

國家詢查工作方向為完成和並發佈包括調查發現和建議的報告。這不僅是詢查的唯一目標但很重要。詢查尋求確保和詢查執行範圍相關的人權義務能夠被完整落實，包括提供救濟給受調查人權情況的受害者，和足以防範未然的機制。建議朝向這兩個重點，也就是救濟和防範。這兩個重點是完全遵守的關鍵。為了達成，建議應該要實際、完整，但也必須盡可能精簡、可達成、目標清楚且朝向詢查認定的主要議題。

發展建議的實際任務和詢查公聽會密切相關，也和下章要討論的撰寫報告相關。發展建議和撰寫報告是主要工作，可能會佔去詢查團隊在整個過程中百分之三十到四十的時間和精力。

應該在詢查一開始的初步計畫階段便進行發展建議的各種選項。其他的選項可以在詢查聽取專家和受害者實際意見時納入。清單應該受到檢視、改進、檢驗，且在詢查進行過程中持續辯論、修正和發展。最後，當所有證據都已收集和分析，且所有建議都納入考量，詢查採納最終版的建議。

### 12.2 建議能發揮哪些功能？

發展建議應該要回答這些關鍵問題：

- 應該做什麼來提供補救給受害者？



- 詢查揭露的人權侵害尚有哪些面相應該被處理？怎麼做？
- 如何防範未來類似侵害情事發生，包括有哪些法律、政策和計畫需要修正？
- 對該人權議題還可以進一步做些什麼來教育社群？

## 12.3 建議之基礎

建議應該有穩固的法律和事實基礎，且應該基於詢查獲得的證據和資訊。建議應該對應到詢查的執行範圍，回應詢查揭露的情況事實，並對照到國際人權法的要求。

詢查的執行範圍提供初步的建議事項檢查清單。詢查應小心確保做到該做的事項，適當處理每一個執行範圍，必要時提供建議以確保實踐相關人權義務。發展建議時，詢查應該定期回到執行範圍以檢查每個都已被處理。

第二，因為建議必須基於事實，他們需要來自詢查提供的證據和詢查的分析和調查發現。另一方面，當建議和詢查聽取和發現的內容無關時，建議便沒有可信度且詢查的誠信將被質疑。建議不應該是詢查想要的，而是詢查認為是回應發現的事實所需要的。相反地，當詢查接收到重要的實際或潛在人權侵害的證據，卻沒有做出必要的建議來回應該證據時，詢查合當因為忽略聽聞和發現而受批評。發展建議時，詢查應正視收集到的證據，並考量是否所有和侵害相關的關鍵發現都成為建議的主題，以處理人權實踐的缺陷。如果在發展建議時，詢查發現有些證據不足，應該想辦法補充。這是詢查在整段過程都要逐步發展和改進建議的重要理由，以讓證據不足之處可以被指認且盡快予以補充。

第三，建議應該基於國際人權法。國家人權機構備有人權專長且有權力基於該專常採取行動。國家詢查就其調查議題或情況執行此項功能。這是一個人權詢查，而不是社會福利或經濟學的詢查，其建議應該指出要怎麼做才能符合人權義務。它必須檢視該國已批准之國際人權公約下之義務，且根據其設置法律，可能可以檢視其他公約的人權義務，包括習慣國際法和聯合國憲章系統普遍接受之人權標準，包括聯合國大會和人權理事會之宣言和決議。

## 12.4 提出建議之對象應有哪些？

---

國家詢查可以將建議針對所有相關行動者，不限於政府。它可以針對任何人、組織或甚至在人權侵害或改善有責任之個人。可能包括：

- 中央、省和地方層級的政府
- 政府部門、機關和官員
- 國會
- 法院
- 商業組織
- 工會
- 宗教團體
- 學術機構
- 非政府組織
- 受害者本身

因為國家詢查的廣泛性，它有能力透過其建議完整檢視可以如何最有效地處理人權侵害情況。

## 12.5 擬定建議

為了讓建議完善及有效，建議必須好好起草。不同的作者提議了各種良好起草的建議應具備之特色清單，但是大部分清單有以下共同特點。

完善和有效的建議應該是：

- 特定的
- 可衡量的
- 可達成的
- 相關的
- 及時的<sup>17</sup>

除了這些特點，每個建議應該目標明確，清楚指出誰應該在何時做什麼，如果可能，還包括如何做到。也就是，每個建議都應該清楚表達：

---

17 This is commonly called the “SMART” typology.

- 應負責執行的組織、機關或個人
- 建議採取的行動
- 合理期待採取該行動的時間
- 應採取行動的方式

建議應該夠特定，可以看得出來是否已經被執行，如果是，執行到什麼程度、有多成功。

## 12.6 建議之數量和優先順序

國家詢查的一個問題是應該做成多少建議？在一個程度上來說答案很簡單；需要多少就做出多少。這是正確答案，不過發展建議比這複雜得多。

普遍來說，少一點建議比多一點建議好。當然一個重要的建議不應該被忽略或刪除，應該要有的建議一定要有。然而，永遠都可能發展更多建議並加到清單上。精進建議比增加建議重要，重點在於講究實際。短一點的關鍵建議清單比一份冗長而重要性不一的建議清單更能被接受和執行。

這帶來第二個問題，也就是優先性。不是所有的建議都一樣重要，所以優先性不同。有些比較重要且有更高優先性。報告本身應該區分不同優先性。如果不這麼做，政府和其他建議對象需要採取行動的壓力便更小。

例如有個詢查做出八十項建議，其中六十項針對政府且沒有指出任何優先性。政府可能掃過建議清單並認定可以快速低成本執行的項目，而非考量其回應基本問題或情況的重要性。政府可能選擇五十項到六十項可以快速低成本執行的項目。政府將選擇他們喜歡且對其痛苦較小的項目，然後宣稱它已經接受並執行超過百分之八十的建議。這完全沒考量到最重要的建議正是他們不接受也不執行的那十項。政府宣稱他們做得很好，但是詢查終將因為最重要的建議被忽略而失敗。

一個做出有限數量但有清楚優先性建議的詢查，比產出冗長沒有優先性採購清單的詢查有可能達到正面結果。有效的策略有時候是指出哪些建議應該立即執行，而哪些應該為中程或長程執行。

---

## 第十二章重點整理

- 詢查做出建議，透過提供救濟過去侵害和防範未來類似狀況，來促進完全符合人權義務。
  - 建議應該要實際、完整且盡可能精確、目標清楚並針對詢查認定的主要議題。
  - 建議應該對應到詢查的執行範圍、回應詢查揭露的情況事實，並對照國際人權法的要求。
  - 建議應該針對所有人、組織或甚至在人權侵害或改善有責任之個人。
  - 建議應該指出哪些具有高優先性而哪些應該為中程或長程執行。
-

---

## 第十三章：準備成果報告

---

### 關鍵問題

- 為什麼國家詢查需要準備成果報告？
  - 成果報告應該包括哪些內容？
  - 成果報告所針對的讀者是誰？
  - 成果報告可以採何種形式？
- 

### 13.1 成果報告的重要性

國家詢查之成果報告是最實際的產出。產出精確和寫得好的報告並不是國家詢查之唯一目的，但是它非常重要。一份好的報告可以讓社會大眾了解受調查的人權議題或情況的性質，以及詢查的建議被接受和執行的程度。

因為報告是一份「說服性溝通」，詢查將需要有效地篩選、整理、使用所有證據、個人故事、論點、案例、資訊、語言、圖示、排版和設計、封面和標題，以達到詢查目的，與目標聽眾有效並有說服力地溝通。

因此，國家詢查必須從一開始就考慮最終報告的調查發現和建議。盡早考慮報告也能協助撰寫的工作。國家詢查將會收集大量的資訊，如：統計資料、敘述性材料、研究發現、分析等等。它將聽取許多來自許多專家和其他利害關係人的觀點和說辭，同時也會收到來自大量受害者及其家屬之故事和經驗。組織和分析這些材料將十分困難。且撰寫報告是要求很高、複雜和花時間的任務。若能在詢查早期便發展出報告內容的清楚概念，可協助確保能以協助報告撰寫的方式來確認、搜尋、取得和組織所有必要的資訊。

報告當然不能事先撰寫，但是可以及早開始做事前規劃。範疇界定文件應該討論報告可能採取的形式以及涵蓋的內容，也應該明確指出誰要負責撰寫報告及誰要負責發展建議。

為確保詢查在執行時，能適當地鎖定在最終報告的準備上，其中一個好方法是先草擬出最終報告的目錄。目錄指出報告所將涵蓋的議題，且讓國家詢查能聚焦在取得必要的資訊以及採取必要的分析，來對這些議題產出報告。指明議題也對發展建議有所助益。

實際撰寫的工作，和詢查的公聽會密切相關。一般而言，報告歷經多份草稿的編修。由於涉及系統性人權侵害議題的錯綜複雜，撰寫報告的工作具有挑戰性。必須等所有證據都收集完整並經過分析，報告才能完成。但為了在時間內將報告完成，在國家詢查完成前就得開始著手撰寫。

對國家詢查而言，在公開活動形成結論後盡快發佈報告，來善用大眾對其關注是很重要的。假設詢查在活動結束許久，例如說 6-12 個月後，才發布報告，屆時大眾的對它的興趣早已降低，難以再回復。詢查在進行中逐漸累積動能，報告也應該趁勢發表而非坐失良機。在詢查之初便先行規劃與著手準備報告，除了可以確保報告在合理的時間內完成，其調查發現與建議也會有穩固的支持基礎。

## 13.2 依照詢查目標撰寫報告

成果報告是詢查是否能達成其目標的要素。

<b>調查</b>	它呈現收集到的證據和調查發現
<b>分析</b>	它提供背景脈絡與因果關係
<b>資訊</b>	它向群眾提供基本資料
<b>教育</b>	它提升人權的知識
<b>建議</b>	它說明建議的理由

賦權

它提供受害者和其支持者倡議和行動的基礎

由於詢查有多重目標，成果報告也要提供不同的功能。如果報告要達到詢查的許多目標，則詢查應該在報告撰寫前說明清楚：

- 報告對象
- 報告型態
- 報告內容
- 報告結構
- 報告風格
- 替代補充報告形式

報告的準備工作應該盡早開始，對這些議題形成重要決策。

### 13.3 報告對象

國家詢查的報告有法律、道德和政治的義務。

國家詢查有法律義務向國會報告，通常是透過政府或特定政府部長。大部分成立國家人權機構的法律認為國家人權機構應該針對其一般活動和特定調查向國會進行報告。有些機構可以直接提供報告給國會議長或發言人；其他則需透過指定部長，經常是法務部長或檢察總長間接報告。有時國會有報告程序規則，包括有關報告本身的規範條文，比如報告的紙張大小、裝訂的種類、照片與圖說的使用。詢查需符合所有國會的報告要求。國家詢查應及早確認了解這些要求並讓報告的準備可以符合。

國家人權機構也可能有分別的法律義務向政府報告。

詢查有向受害者報告的道德義務，而受害者是詢查關切的核心。詢查不能在沒有他們的支持和參與下進行。因此，詢查必須在準備報告時，把受害者視為優先。它必須確保以他們可以了解的語言和形式與受害者溝通其調查發現和建議。這也是詢查的角色，亦即肯認受害者的經驗並培力他們行動、爭取救濟。

詢查必須報告的對象，也包含在詢查中扮演不同角色的利害關係人。此包括道德和政治的層面。對於在過程中提供證據或曾以其他方式協助詢查的人，應該提供有關他們貢獻的回饋，以及有關調查結果和建議的資訊。此外，詢查應通過其報告，增強利益關係者於對報告和建議的所有權。這是政治層面：以報告作為一種手段來形成政治壓力，使報告的建議可以被接受和實踐。

建議所針對的對象，是報告過程中具體的目標，既告知他們針對他們的建議，也透過報告的證據和分析說服他們執行建議。

最後，該報告也針對廣大的社群。這是詢查的資訊與教育目標的一部分，以增加對特定議題和人權的知識和理解。它還同時具有政治層面，進一步促進落實建議的政治壓力。

這些報告的目標群體非常多元，他們在這些方面各有所差異：

- 政治地位
- 社會經濟地位
- 教育程度
- 識字程度
- 對政府程序的知識

詢查的挑戰之一，是撰寫一份可向如此廣泛而不同的目標聽眾，進行清楚有效溝通的報告。不該為了要與一個群體進行溝通，而犧牲掉另一群體。比方需要產出強而有力、有說服性，又符合國會報告要求的報告給國會，可能會讓詢查不容易以清楚易懂的方式讓受害者理解。然而，報告給受害者是詢查的道德義務，若詢查無法適當地以一份報告向所有的目標群體說明，則可能需考慮替代或補充的報告形式。

## 13.4 正式報告

國家詢查的正式報告應該符合國會報告的需求，但這些需求不會規範報告產出的數量或是報告的內容。



大部分的詢查會產出一份正式的報告提交給國會，而該報告會涵蓋所有詢查的調查發現和建議，並敘述其執行範圍、方法和程序。不過，詢查也可能決定發行多份報告，構成單獨一份報告可以囊括的內容。而這些報告的內容，可以用數種方式選擇。

- 可以是一份調查發現的報告，另一份報告則是建議。
- 可以針對不同的議題或議題群組有個別的報告，且每一份包括與該議題有關之調查發現和建議。
- 可以針對不同目標群體或部門有個別的報告，例如分別給政府、私部門和非政府組織。

如果最後不只產出一份報告，報告的發行可以是一併發行或是陸續推出。在不同的時間點發行幾份報告，會比只鎖定推出一份報告更能建立並維持較長時間的執行動能。另一方面，這個做法可能也會使大眾的關注消失，並減少報告的影響力。要做個策略性決策，看哪一項才是最能有效推動執行的作法。

## 13.5 報告內容

無論詢查最後決定要發行一份或是多份報告，整體內容需要包括一些共同元素：

- 受害者的聲音
- 對獲取的證據精確而持平的摘要
- 相關人權法規規定之解釋
- 詢查根據證據和法律做出之調查發現或結論
- 對詢查議題研究發現提供強有力的分析背景，讓讀者了解議題與發生原因
- 針對執行範圍的逐項回應
- 建議

最優先的是確保受害者的聲音在報告中能清楚明確地呈現出來。儘管詢查報告必須嚴謹分析，但它不應只是知識性或學術性的文件。報告也應該成為一個載體，讓讀者可以感受到受害者的真實經歷，並讓受害者能以自己的話語講述他們的故事和經歷。詢查會由公聽會過程及書面提交，收集到受害者的大量信息，並以受害者自己的說法記載下來。這樣的資訊不僅應該加以分析，也應轉達給其他人。詢查的力量來自於讓受害者的經歷活生生地重現。這除仰賴詢查報告來實現外，亦仰賴詢查其他環節。

針對跨性別者、家庭暴力、以及原住民和托雷斯島民孩童之國家詢查之所以有效，其中一個原因是它們透過直接引用受害者及其他證人強而有力之陳述和照片，來強調主要論點。<sup>18</sup>

## 13.6 報告結構

及早規劃報告的目錄草稿，有助於理解報告的結構。提早規劃報告的結構，便能以適合報告撰寫的方式收集和組織證據。也讓詢查的工作有所組織，以蒐集報告所需要的資訊。也可以將撰寫的工作分配給詢查團隊專人員，並提早草擬背景資訊的章節。

沒有單一的合適結構，然而有些元素是所有報告都有的。報告開頭通常會有引言、針對該詢查背景的討論、方法、工作計畫以及詢查團隊。在結尾的地方，通常會有結論來整合主要的主题，接著是調查發現和建議的摘要。報告在實質章節則處理證據和法律，並提出調查結果（或結論）和建議。這些章節可以用許多方式組織，比如根據議題、地理區域、群體、政治或社會部門。

## 13.7 報告風格

詢查撰寫團隊需要清楚的報告風格之指導原則。風格和溝通有關；如何撰寫報告影響其可讀性、說服力和影響力。風格和目標群體的議題有關，必須對不同目標群體來說是可接受的風格。但是這些群體的廣泛程度讓這項工作艱鉅。撰寫團隊很難寫出一份報告，既可以承受具批判性的官僚和學術檢驗，對廣泛讀者來說又容易閱讀和理解。

有些基本原則可以指引撰寫以確保適合的風格。

- 報告應該儘可能簡短，只要能包括必要材料。即便對學術讀者來說，簡短總是比冗長好，且對政治讀者來說，太長的報告根本沒人看。
- 報告應盡可能簡單，用清晰、簡要的語言撰寫。報告應該儘可能讓廣泛的讀者群看得懂，同時認知到沒有一份文件可以適合並讓每位讀者都懂。

<sup>18</sup> See [www.hrc.co.nz/files/5714/2378/7661/15-Jan-2008\\_14-56-48\\_HRC\\_Transgender\\_FINAL.pdf](http://www.hrc.co.nz/files/5714/2378/7661/15-Jan-2008_14-56-48_HRC_Transgender_FINAL.pdf), [https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2018\\_-SHRR-2018-National-Public-Inquiry-into-Family-Violence\\_-English.pdf](https://ombudsman.gov.ws/wp-content/uploads/2019/01/2018_-SHRR-2018-National-Public-Inquiry-into-Family-Violence_-English.pdf) and [www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/social\\_justice/bringing\\_them\\_home\\_report.pdf](http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/social_justice/bringing_them_home_report.pdf) respectively.

- 語言應該慎重而不誇張，基於事實而非修辭；撰寫要有說服力，就要讓事實說話。
- 報告要盡可能直接引用證據，特別是受害者所提供的證據。報告的正當性決定於證據的品質和證人的可信度，因此應該讓他們用自己的語言來說。
- 報告內容應該適當地使用引文出處和註腳，連結到詢查取得和提供的材料。良好的引註增加可信度，然而為了有好的引註，詢查需要為取得的資訊建立分類、歸檔和取用系統。
- 報告應該清楚區分他人的證據和觀點，以及詢查本身的調查發現和結論；並區分詢查的分析和建議。尤其，建議應該清楚地指明且一一列出，以利於參考和監督。

## 13.8 其他事項

報告還有許多其他需要討論和決定的事項。這些是技術問題但是也不僅是技術性。這些事項將涉及到報告的影響力。詢查希望報告盡可能產生影響力且需要決定這些事情，應該聽取溝通傳播專業的專家意見。

報告的**標題**相當重要，因為這是讀者和報告的第一個接觸。這潛力在閱讀報告前便對讀者產生影響。標題應該簡潔。有時候標題僅說明報告是什麼，「針對...的國家詢查報告」。這種標題的優點是清楚簡單又正式。這給了報告一個正式標章。當詢查希望強調報告的官方本質時，這便已足夠。標題以官方方式和讀者溝通報告內容。

然而，報告標題可以傳達出更強烈的訊息，點出重點。它嘗試用幾個字便點出詢查的重要訊息。針對原住民暨托雷斯海峽的孩童與家人分離的案子，該國家詢查將其報告命名為《帶他們回家》。此說法來自許多證人之口，尤其是受害者：家長說想要孩子「回家」、以及孩子說想要「回家」。它強調了這是家庭與家的議題，而非難以解決的複雜社會或經濟問題。它使得所有澳洲人對這些家庭之經歷產生共鳴。有什麼家長或小孩會無法理解在幾十年的分離後重返家園的重大意義呢？

報告**封面**相當重要，因為它也在溝通訊息。像標題一樣，封面可以呈現報告是一份官方文件；這樣便比較保守且看起來像其他官方文件，或者也可以此表達詢查的觀點。如果詢查想要透過封面表達，可以使用照片、圖片或圖示。很重要的是照片或圖

片必須慎選並測試，以確保傳達的訊息正確。不同的人看照片時會看到不同事物。詢查希望確保封面傳達的是其想傳達的訊息。

報告應該考慮其**設計和排版**，也就是：

- 可讀性：設計和排版影響到是否容易閱讀和理解文件
- 內容：設計和排版可協助強調文件的主要訊息或是特別部分

設計和排版包括字體、大小、顏色、標示重點、文字框、文字於頁面的安排、章節間空白等等。因為國會對於登錄於國會文件的相關要求，國家詢查能選擇的設計和排版有所侷限。某些國會的要求很嚴格，甚至規定字體和大小。其他則有較大彈性。國家詢查可盡量利用設計和排版的彈性，以提高可讀性和訊息溝通。

**圖像**：照片、繪圖、表格和圖表也可以考慮。這也同樣和可讀性、良好溝通有關。如果詢查要使用照片，就要及早決定並告知需要哪一類的照片，工作人員才會有足夠的時間尋找或取得所要的照片。如果詢查希望表格和圖表，需要有足夠的時間準備。

## 13.9 其他報告方式

本章討論了詢查的官方或正式報告，也就是必須依據建立國家人權機構之法律來呈給國會的報告。那份報告不一定是詢查所產出的唯一一種報告，且那份報告的性質不一定是唯一一種詢查用來溝通其研究發現和建議的方式。除了官方報告外，詢查可考慮其他不同報告形式，以更有效地觸及廣泛的目標讀者。若受調查人權情況的受害者覺得官方報告難以閱讀和理解，其他形式便形重要。詢查有道德義務向受害者報告，且必須以他們能看懂和理解的方式。考量其他報告方式首先需要認定目標讀者及其優先性為何。其他形式的報告可以用印刷方式呈現，包括：

- 以少數族群的語言發表，包括點字
- 簡短或簡單的摘要報告，以較容易的語言解釋主要調查發現和建議
- 以更多視覺內容呈現的特別群體版本
- 分別針對小學和中學兒童的學校版本

詢查也可考慮非印刷的媒體作為報告形式，比如：

- 供商業電視頻道使用之影片或紀錄片
- 影片
- 廣播電台節目
- 音訊檔案，特別為視障者以及較低閱讀能力之人提供
- 網頁資訊和指引

如果詢查要製作影片，應該考慮其需求性以確保其品質適合播映。如果影片做得好、有趣、且具有播放品質，許多電視台會願意播放光碟，且不收費。這種免費的傳播非常有助於推動詢查的結論、建議和其執行。

通過社群媒體報導是一種重要的方式，使調查工作受到廣泛關注，尤其是年輕人。應該要有策略性的規劃和實施。跟任何時候一樣，使用社群媒體必須格外小心，以確保宣傳內容經充分準備，並且不會鼓勵或允許對受害者和證人的謾罵或恐嚇。

最後，詢查可能也需要考慮個人報告的形式。詢查的代表可以回到舉辦公聽會的社區並和提供證據的人再次聚會，特別是受害者和其家屬，向他們報告詢查的結論和建議。這可能是對有些弱勢或偏遠社區、無法定時獲得主流媒體資訊的人唯一的有效報告方式。

---

### 第十三章重點整理

- 好的報告將確保社群更能了解受檢視的人權議題或情況的性質，並提高詢查的建議被接受和執行的可能性。
  - 詢查應該向國會和政府、受害者、建議指涉對象、及更廣大的群眾發表其報告。
  - 報告是一個推動詢查建議的方式，需要有說服力、好的寫作、適當的組織，並強調受害者的聲音和經驗。
  - 報告的性質和風格應該符合國會官方報告的規定或其他要求，但也需要促進廣大讀者的理解。
  - 詢查可以選擇發表好幾種報告，而不限一種，且報告可以有各種形式，包括影片、音檔和社群媒體，而不是只有以文字，以確保報告適合各種不同群眾。
-

---

## 第十四章：發表報告

---

### 關鍵問題

- 發表詢查報告的目的是什麼？
  - 該如何進行發表程序才能獲得最大效益？
  - 詢查報告發布前後該執行哪些事項？
- 

### 14.1 發表報告可以推動落實

發表詢查的報告是詢查過程的轉折點。這不代表是詢查終點，即便它的確代表收集證據和資訊、聽取專家證人、分析情況、準備報告和發展建議的工作累積告一段落。但這也是詢查的新階段的開始。詢查的目的不僅是產出報告，而是帶來基本的改變，改善權利受侵害者或可能受侵害者的人權處境。

報告發行的目的：

- 大眾對受害者的認可及向受害者報告
- 告知社區和重要利害關係人詢查的調查發現和建議
- 推動建議的執行

其中執行是最重要的。報告發表主要不是為了反映詢查所做的工作和其調查發現，而是為了接下來的發展，也就是建議的執行。詢查的調查發現或結論對提升社群有關受檢視的議題的意識相當重要。然而，它們也是後續行動的基礎，導正受害者所經歷的錯誤情事，並防止未來再有侵害發生。報告發行可以藉此推動建議的執行：

- 吸引政府、國會和大眾的重要人物注意報告和其執行情況
- 提供詢查機會，強調和解釋主要的結論和建議
- 強化關鍵利害關係人的認同和支持
- 獲得媒體報導並建立媒體支持
- 增加大眾的了解和接受

發行的計畫應該考量這五個面向。

## 14.2 報告發表前

詢查應該仔細事先計畫發行事務，並強調推動建議的執行。詢查可能無法完全掌控報告實際發行的日期。有些國家報告必須呈交至國會登錄，詢查可能受到法律限制不得在國會登錄前發行報告，且可能無法控制登錄的時間。

這通常是國會主席或議長，或負責報告呈交的政府部長要負責的事。詢查應該和負責登錄的人士或機關保持緊密聯繫，讓詢查可以事先獲知登錄時間，以便事前做出確定的報告發行計畫。然而，最終詢查通常只有相當短的時間確定計畫並準備好舉辦發行活動。

發行前有些重要的準備步驟，詢查可以：

- 向關鍵證人和受害者簡報，讓他們可以為發行做好準備，了解報告的大致內容 (即便無法提供確切資訊)，並知道發表活動的安排。
- 向關鍵的政府和政治領導人簡報，讓他們在收到報告時了解調查發現和建議的脈絡
- 確認並提供適當建議給發行時將公開發表言論的人，包括：
- 準備媒體事務：
  - 詢查成員
  - 關鍵證人和受害者
  - 報告倡議者
- 準備媒體事務：
  - 向關鍵媒體記者簡報
  - 撰寫報告發行時的投書
  - 提供關鍵人物事前探訪，到報告發行才釋出

幫媒體準備相當重要。媒體是詢查和廣大群體溝通調查發現和建議的主要管道。安排發行的時候，要確保關鍵媒體記者事先已被簡報，且有機會採訪詢查委員、受害者和專家。這些採訪可以在發行前進行，如果他們能遵守清楚明白的禁令，在發行前不能播放。詢查可以在發行前事先準備許多材料，一旦報告登錄或發表後便可使用。

## 14.3 主要發表會

無論是否需要經歷國會報告，發行應以公開活動進行。當需要國會報告時，這個活動應該同時或者盡速在國會報告後舉辦。活動可以是記者會，辦在國家人權機構或其他適當場地，例如侵害事件受害者的所在地，或者可以是由國家人權機構、或相關非政府組織或學術機構辦理的研討會。無論哪一種，活動是公開的且應邀請媒體。

無論活動是記者會或研討會，國家人權機構應確保詢查主席發表演說以摘要報告主要的調查發現和建議。另外應該也要有幾位其他的講者，包括受害者和專家，他們可以為討論加上個人故事、經驗，或紮實的分析。媒體代表應該要有機會向講者提問並訪問他們。如果可能且適當，活動應該包括受檢視的人權情況和詢查公聽會的一些影片。媒體將對詢查有興趣，但是他們需要良好的、有報導價值的材料供其報導。講者和影片是有用的素材。

為了進一步協助媒體，國家人權機構應該於發行活動時提供簡報工具組給媒體代表。媒體工具組應包括簡介、易懂的詢查主要研究發現和建議的摘要，和背景材料，尤其是統計和個人經驗的敘述。

簡介工具組讓詢查可以影響媒體如何報導，藉由提供給媒體清楚的詢查本身的觀點，包括報告中最重要和最緊急的內容和應該優先執行的事項。

## 14.4 主要發表會後

詢查報告發表的主要活動不應該是唯一的。主要的活動確實不是國家人權機構為了發行舉辦的唯一活動。可以有其他類似的活動，例如在該國家的其他主要城市或地區，像是受害者所在地或者侵害事件發生的地點。這些活動可以和主要活動同時舉辦，或者隨後舉辦以補充之。

在一些狀況下這尤其重要：

- 參加詢查的受者者希望參與一些發表活動但是無法出席主要活動
- 體相當分散且只報導當地發生的事，因此需要在地活動以確保媒體報導可以擴及全國
- 在地活動將增加對地方議會的壓力，以支持詢查建議的執行



發行活動即使小型，也有助於建立對執行之支持。

國家人權機構也應該確保報告可以快速流通，讓那些最有興趣的人，尤其是參與詢查的人，可以知道且支持詢查的建議。國家人權機構應該確保除了所有政府部門部長和國會議員外，報告可以送至：

- 所有呈交意見給詢查的人和參與詢查的證人
- 相關的政治領導者和政府官員
- 相關的利害關係人和非政府組織
- 圖書館、社區中心和其他資訊出口

完整報告應該在發行後盡快放上國家人權機構網站。

國家人權機構應該發行和推廣任何補充性的材料，比如完整報告或摘要報告的其他形式：以少數民族語言撰寫的版本、提供社區的版本和摘要、影片。國家人權機構應特別確保報告對障礙者、受刑人、受拘禁者有其近用性。

國家人權機構應該尋求其他組織辦理的會議場合，讓詢查成員可以發言來告知並推動建議之執行。國家人權機構應該有廣泛的策略來追蹤報告，這部分會在下一章討論。

## 14.5 國際發表

國家人權機構也應該向國際社會發表其報告。國際人權機制，包括個人和團體，對國家人權機構的工作有極高的興致。他們視國家人權機構為官方、國家機關但同時保有獨立性。他們因此更看重國家人權機構的觀點、調查發現和建議。他們向國家人權機構要求提供為執行任務所需的可信、可靠、客觀的資訊和建議。他們對詢查報告有高度興趣。

對國家人權機構來說，詢查報告的國際發行是一個引發國際檢視國家、並推動國際監督報告執行的好方式。這可以助長建議的執行，特別是如果政府需要回應聯合國條約機構和人權理事會有關調查發現和其建議執行的問題。

詢查報告應該寄送至所有相關的國際人權機制，例如條約機構、特別程序負責人、專家和政府間工作小組、聯合國人權事務高級專員辦公室等等。報告與這些機制

---

有關，可能是因為議題，或報告中包含特別群體或部門的資料。大部分詢查報告對所有條約機構和許多特別程序來說都有其相關性。

詢查報告對聯合國人權理事會普遍定期審查程序來說是重要的。普遍定期審查廣泛檢視一國的人權情形。不限於特定議題或特定群體。無論一份報告提出的人權議題為何，對定期審查程序來說都很相關。報告應該透過正式管道交給聯合國人權事務高級專員辦公室。然而，聯合國人權事務高級專員辦公室給普遍定期審查的官方文件僅能包括報告的簡短摘要。因此報告也應該給所有人權理事會的成員國且儘可能給觀察國和非政府組織。國家人權機構可鼓勵於理事會討論報告調查發現和建議。如果該機構評鑑為 A 等，即完全符合巴黎原則，它可以在理事會直接發言提出報告的調查發現和建議並敦促執行。

---

#### 第十四章重點整理

- 發行報告是詢查調查工作的累積，但是也開啟了另一階段的活動，來推動報告的調查發現和建議及其執行。
  - 詢查的發行應該仔細並事先規劃，其焦點是推動建議的執行。
  - 報告發行應該於公開活動中進行且應該伴隨一系列其他活動，以提升對報告內容的意識並推動其執行。
-

## 第十五章：後續行動

---

### 關鍵問題

- 國家人權機構在追蹤詢查報告及其調查發現和建議有哪些責任？
  - 國家人權機構在後續倡議有哪些優先事項？
  - 國家人權機構在監督及報告執行狀況扮演什麼角色？
- 

### 15.1 後續行動策略

國家詢查報告之發行為一受注目的焦點，這是詢查最容易吸引媒體報導和公眾興趣的時間點。不過，要維持媒體報導和興趣則艱難許多。因為國家人權機構是一個常設或永久的機關，它有責任要持續追蹤已完成的工作，並持續倡議、監督與報告執行的狀況。

後續行動必須要有策略。在國家詢查原本的背景文件或範疇界定文件應該包括一些初步的後續行動考量，利如包括發行國家詢查報告的計畫，並有媒體關係、公開宣傳和政治倡議的一些規定。在報告發行前需要更細節的策略，不過初步規劃將確保詢查的工作被導引向報告之完成、發行和隨後的倡議。

後續行動之策略應該在國家詢查比較後期的階段開始發展。它需要幾個不同的元素，並處理關鍵日期和關鍵部門。比如它應該包括：

- 國家人權機構為報告而對政治領導者和政府官員進行倡議
- 非政府組織、學界專家和受害者為報告的公共倡議
- 討論報告並推動其執行的會議和其他機會
- 國家人權機構本身舉辦的活動作為宣傳機會

這應該包括許多在發行報告後至少持續一年的許多重要活動。這些活動應該導向建立並維持相關學術單位和非政府組織的參與，及持續對政府和其他建議所針對的對象施壓。

## 15.2 向政府及國會倡議

國家人權機構應該是為報告進行倡議的主要單位。它應該將建議帶給政府部門中資深領導者、反對黨和政府官員。它應該主動說服國會委員會和個別議員。首先確保報告在政治議程中，再確保其建議受到嚴肅的考量。例如國家人權機構可以鼓勵國會對報告的辯論，或國會委員會對報告的檢視。它可以安排國會提出政府如何回應報告的問題，也可以提供國會和國會職員簡報。這些措施必須是後續行動策略的一部份。

## 15.3 社群倡議

社群要求執行建議的壓力相當重要。沒有一個國家人權機構可以靠單獨行動而成功。它需要成為要求改變以改善人權之廣泛倡議聯盟的一份子。國家詢查過程本身從對受檢視議題有興趣的人當中指認出可能的盟友，並透過其報告向他們提供倡議的焦點。

國家人權機構應該鼓勵非政府組織，特別是代表受調查人權侵害事件受害者的組織，參與支持詢查建議的倡議行動。共同策略和共同倡議將會更強、更有影響力。

在社群會議中呈現國家詢查的結論和建議，如研討會、工作坊、年度會議、線上討論等等，是持續性的任務。團體們需要被提醒注意詢查建議，並被告知執行進度。

## 15.4 媒體倡議

媒體對廣泛的倡議行動支持詢查建議有持續的重要性。後續策略應確保成果報告透過媒體採訪和媒體露出，持續受到媒體關注。由於國家詢查的進行，詢查成員將被媒體認為是受調查議題的專家，並有所機會於媒體上推動建議，包括要求受訪的機會、公開聲明和文章，及回應媒體要求之採訪和公開言論。他們應確保持續保有對議題的知識，包括國家詢查結束後的發展，維持為可信賴、有影響力、受媒體和社群認真對待的專家發言人。

## 15.5 監督並報告執行狀況

國家人權機構在公開地監督和報告國家詢查建議執行情形中有持續性的角色。國家人權機構可以鼓勵政府和其他建議針對的對象公開回應建議，指出那些將執行及何時

將執行。國家人權機構隨後要求對執行進度的定期報告並自行評估，且公開評論政府的進展或缺乏進展。

一個監督執行情形的好方式是發行年度追蹤報告，至少在國家詢查報告發表後前幾年。這些後續報告主要重點是執行，也就是政府和其他建議針對對象如回應國家詢查報告的情形。國家人權機構應該於國家詢查報告發行時，宣示它將監督執行情形並在第一年後和之後做出追蹤報告。這樣政府和其他人知道國家人權機構不會放棄國家詢查報告，反而會推動其執行情形的公共課責性。這是一個有效繼續推動執行的方式。

作為中期和長期策略之一部分，國家人權機構應該和重要的政府和社群利害關係人合作，確保他們在監督國家詢查建議執行上有所貢獻。將此角色賦予國家人權機構以外的單位，即承認其他行動者負有保護和推動人權的責任。

同時也應認識到國家人權機構在對國家詢查結果的負責能力將越來越受限，由於有許多競爭議題和需求。

---

紐西蘭國家人權委員會將其於跨性別人士所受歧視之國家詢查中提出之建議，納入研究、政策發展、教育、倡議、監測、與報導中。這些建議提交至許多國際監督委員會。因此，兒童權利委員會 ( Committee on the Rights of the Child ) 於 2016 年對紐西蘭作出的結論性意見，涵蓋了四項對雙性兒童待遇之建議；2019 年的普遍定期審查，則包含了兩項較廣泛的關於性傾向、性別認同、與性別特質 ( SOGISC ) 的建議。

在該報告公布的十年後，紐西蘭國家人權委員對建議進展的狀況進行了審查。它指出了這期間發生的事情，以及仍待解決的缺陋。

---

- 
- 國家人權機構做為永久機構，有責任追蹤國家詢查之後續發展以推動其建議之執行。
  - 在詢查後期，國家人權機構應該發展後續行動策略來引導報告發行後的工作。
  - 後續策略應該導向建立和維持相關學術機構和非政府組織的參與，以持續向政府和其他建議針對的對象施壓。
  - 國家人權機構在監督和公開報告詢查建議的執行情形有持續性角色。至少在詢查報告後前幾年，它應該撰寫並發表年度執行報告。
-

## 第十六章：監測與評估

---

### 關鍵問題

- 為什麼每個國家詢查都應該接受監測與評估？
  - 監測與評估應以什麼樣的形式進行？
- 

### 16.1 為什麼要監測與評估？

監測與評估是國家詢查過程中必要的一環。它讓國家人權機構針對其目標審視其進度、找出詢查過程中可能需要做的改變、從特定詢查經驗中學習，並藉此提高未來詢查之有效性。它讓國家詢查策略的有效性得到比較廣泛的評估。它也增加國家人權機構整體工作的課責性。監測與評量應在規劃階段便納為詢查策略的一部份（第九章），且應該有足夠的資源使其可靠並資訊豐富。

### 16.2 何時應進行監測與評量？

沒有任一一個最適合進行監測與評估的單一時間點。

監測是一個在詢查進行時持續發生的過程。在不同的時間點，可能因應特定狀況或計劃不同階段而發展不同的監測形式。詢查團隊必須定期評估詢查整體來說是否依照設定目標進行，以及個別活動的狀況。例如公聽會後的內部檢討，可以學習哪些作法可行或不可行，讓未來的公聽會可以隨檢討結果而調整。

詢查應該建立程序，在每個主要活動後都能檢討，並根據檢討調整未來的活動。在進行監測時，應根據蒐集之資訊，反映出原先設定之詢查目標是否正確、以及是否需要修正。

「評估」是在整個詢查完成之後，即發表詢查報告後不久所進行之更完整的審視作業。這或許對全面、徹底地對國家詢查進行評價還太早，但可以讓國家人權機構得知密切參與詢查活動的個人與團體他們的觀點，包括國家人權機構內部人員與外部相關

人士，在他們被派到其他任務之前。在這個時間點的評價是為了在國家詢查的經驗印象清晰之時，得知他們的反思。

在詢查報告發表一年之後，詢查計畫應該要安排一個主要的評價。這是最早可以檢視詢查成效的時間點，來看國家詢查整體和其報告造成的影響，並且還要能保有一定的客觀性和距離。此評價有可能與詢查的年度後續報告一起做，或者緊接在年度報告後進行。這兩個檢討大不相同；評價是看國家詢查整體的成效，而年度執行檢討主要是限縮在看建議針對的對象如何回應相關建議。儘管如此，建議實踐的程度也是評價成效的一個重要面向。

### 16.3 誰來監測和評估？

監測和評估可由國家人權機構內部或外部實行。由誰來進行監測與評估作業可能因為不同時間點而不同。若在國家詢查期間評價個別活動，最好是由內部進行。它是一系列各自不同的任務，需要迅速、簡單且定期地進行。國家人權機構需要具有合適技能或者可訓練的人員來負責。然而，國家詢查報告發佈一年之後的評估作業，適合由外部的評價人員負責。這是整個計畫最主要的評價，它需要由外部評價專家，帶著需要的專業和距離，由新鮮的視角來看整個過程。外部評價因為其獨立性所以比較可靠，也因此正面的評價結果能提高國家人權機構的聲望。

### 16.4 如何監測與評估？

監測與評量不必然是冗長、複雜、或昂貴的。當然，一個重大的外部審查——例如在報告的一週年所進行的全面審查——將會是一個龐大的任務。然而，持續評量的過程可以是簡單、直接、和快速的。

監測與評量可以有許多形式，而且根據詢查的主題、脈絡、和性質來決定形式是良好做法。

一個有效的監測過程可以由以下的關鍵問題架構出來：

- 到目前為止，我們根據詢查目標進行的狀況如何？
- 我們是否得到回饋？
- 我們有獲得需要的資訊嗎？



- 我們已聽取所有適當的利害關係人的觀點了嗎？有沒有誰是我們漏掉的？
- 哪些部分做得不錯？
- 還有哪些落差？
- 有什麼是需要做得更好的？

一個有效的評估過程可以由以下的關鍵問題架構出來：

- 哪些事我們做得好？
- 哪些事能做得更好？
- 關鍵參與者對詢查的過程和結果有什麼想法？
- 我們學習到哪些教訓可以運用在未來的詢查？
- 我們達成了哪些結果？

根據詢查的目標來進行監測與評量是十分重要的。考慮到國家詢查的目標，以下方法將針對各目標提問。

<b>調查</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 監測：這個詢查是否能獲得所有需要的事實？</li><li>• 評量：這個詢查已獲得所有需要的事實了嗎？</li></ul>
<b>分析</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 監測：這個詢查能取得對狀況的充分認識嗎？</li><li>• 評量：這個詢查對狀況已取得並呈現了充分的認識嗎？</li></ul>
<b>資訊</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 評量：它是否清楚並具說服力地呈現了事實與分析？</li></ul>
<b>教育</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 監測：這個詢查的過程是否能增加了大眾對此議題和 / 或人權的知識？</li><li>• 評量：大致來說，它是否已增加了大眾對此議題和 / 或人權的知識？</li></ul>
<b>建議與成果</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 評量：建議是否相關、合適、並能夠執行？</li><li>• 評量：它們是否被全部或部分執行了？</li></ul>

## 賦權

- 監測：這個詢查的過程是否讓受害者以及其支持者能夠更成功地倡議與行動？
- 評量：它是否已讓受害者以及其支持者更成功地倡議與行動？

必須確保監測與評量過程提出之問題與詢查的議題、脈絡、和結果相關。

在對國家詢查進行評估時，問說「是否所有建議都被迅速地執行」是錯誤的。建議對詢查來說很重要，所以看建議執行的記錄也很重要，但是這不是唯一的議題。不是所有的建議都會被執行，也不是立即或迅速地被執行。有時候執行需要花好幾年的時間。

正確的問題是：詢查是否對人權侵害的受害者有所助益。如果所有或部分的建議被執行，是否幫助到受害者？如果很少或沒有建議被執行，受害者是否在其他方面受益？國家詢查是否防止未來侵害的發生？某個意義上，最終能落實詢查之建議的是政府、以及其他建議針對對象。這已經超出國家人權機構可以控制的範圍。若評估程序是建立在建議落實與否上，那麼政府和其他人沒有被說服或強制對詢查建議採取行動的話，詢查便不算是成功了。然而，其實受害者可能從詢查得到許多助益，即便沒有任何建議被落實。評估對受害者的助益時，需要廣泛的觀點。落實建議並非唯一對受害者有所助益的測量方法，且不是測量詢查成效的唯一方式。

評價也應該看詢查對國家人權機構本身長期地位的影響。國家詢查透過提高國家人權機構的影響力並承認其為人權的有效倡議者，可以增加國家人權機構的聲望。評價應該廣泛檢視詢查是否增加國家人權機構的權威性、聲望和可信度。這不一定是詢查的目標，但是顯然很重要。

---

## 第十六章重點整理

- 監測與評估是國家詢查程序中必要的一部分，應該一開始就納入詢查的策略中。

- 監測是一個持續性的過程，在不同時間點採取不同形式，根據特定情形和計畫階段進行發展和調整。應該在詢查進行中以及詢查完成後進行評價。在詢查完成一段時間後，應該進行主要評價。
  - 評估發生在詢查做成結論之後。詢查完成一段時間之後，應進行大型評估作業。
  - 評估可以是內部或外部進行。
  - 監測與評估程序所提問題應關於詢查是否有效地達成目標。
-

# 個案研究：無家兒童之國家詢查

---

## 1987–89 澳洲人權及平等機會委員會

### 詢查背景和脈絡

1987 年到 1989 年間，澳洲人權及平等機會委員會 Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission (現為澳洲人權委員會 Australian Human Rights Commission) 針對無家兒童<sup>19</sup>進行國家詢查。在與眾多試圖協助無家兒童的個人和組織進行磋商，並閱覽了現有文獻之後，做出了進行國家詢查的決定。此詢查是根據《公民及政治權利國際公約》和《兒童權利宣言》<sup>20</sup>明定之兒童之受保護權來進行的。

該國家詢查的執行範圍包括：

1. 調查並報告現有為無家兒童和青年設計之計畫和服務是否有效，以及發展相關替代方案的進度
2. 檢視過去針對無家兒童需求之報告，以及有關單位回應報告內容所採取之行動
3. 指出無家兒童和青年在尋找棲身之所（包含公有住宅或私人租屋）時所遇到的問題
4. 根據《聯合國兒童權利宣言》，調查並報告無家兒童和青年免遭忽視和剝削之受保護權，包括是否能夠獲得收入支持、法律諮詢和法律代理人。
5. 針對所有相關單位和人員應該執行的事項提出建議，以解決無家兒童和青年所面臨的問題。

19 See: "Resource 2, Homeless Children Inquiry", National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials; Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions and the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011. See also: [www.humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children](http://www.humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children).

20 The Convention on the Rights of the Child had not yet been completed at that time and so the Commission could only rely on the Declaration, which was scheduled to its establishing legislation (the Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986).

## 詢查程序及參與人員

此詢查由當時澳洲人權委員會主委 Brian Burdekin AO 帶領，並由兩位委員從旁協助：

- Jan Carter 女士，聖勞倫斯兄弟會(Brotherhood of St Laurence)社會政策及研究中心主任。聖勞倫斯兄弟會位於維多利亞州墨爾本市，為重要的社會福利和社會政策非政府組織。
- Wally Dethlefs 神父，天主教神父兼監獄神父，長期於昆士蘭州布里斯本市協助少年犯和無家青年

兩位詢查委員皆為該領域之專家，且在其家鄉與全國都有豐厚人脈。連同 Buderkin 主委，他們三人在專業上、背景上、社會部門以及地理位置上都為此詢查提供了廣泛而豐富的資源。此詢查委外研究，針對特定領域提供深度資訊，包括以下：

- 兒童無家情形發生率之數據
- 兒童無家之經驗
- 兒童及青年離開寄養照顧機構(out-of-home care)之情況
- 無家之原住民及托雷斯海峽群島兒童
- 兒童無家所造成之社會和經濟成本
- 因應兒童無家議題之社區發展策略
- 與兒童無家議題相關之法律問題

1987 年 10 月 28 日至 1989 年 7 月 27 日間，此詢查於澳洲各州和領地舉辦了共 21 場公聽會，並在公聽會上收到來自超過 300 名證人的證據，包含無家兒童和青年本身、以及許多和他們共同努力的團體代表。此詢查同時也聽取了負責無家兒童公共政策和服務之政府官員意見。

此詢查也收到了超過 160 份書面文件，皆為對刊登於國內各大報及當地報紙的廣告之回應。所有州政府皆呈交書面文件。

此詢查認為聽取兒童和青年之意見非常重要。有些以證人身份參與正式公聽會，然而詢查委員也了解許多人對於那樣的場合並不感到自在。因此，詢查委員在其他較

---

有隱私之場所及青年服務據點和他們進行了多次非正式討論。也舉行了閉門會議讓兒童和青年可以坦誠說出他們受到虐待和剝削的經驗。

## 建議

此詢查最後產出了一份長約 400 頁之重要報告，其中包含收到的證據、委外研究、詢查之發現及建議。該報告命名為「我們無家可歸的孩子」，強調這些兒童是澳洲社會的共同責任。報告封面是一幅懾人的黑白畫作，畫中一名孩童垂頭喪氣地坐在路邊。報告的標題和封面其實就說明了整個故事——這些都曾是「我們的孩子」。此報告符合正式報告的要求——具強而有力的分析並包含正式報告應有的所有形式內容，然而，此報告的目標讀者是一般民眾。報告使用的語言和風格是為了和廣大讀者進行溝通。

此詢查發現澳洲在當時大約有 25,000 名兒童和青年無家可歸，且有更多人是處於即將流落街頭的風險或於條件極差的居住環境下生存。詢查所得出的結論是，這是對受影響之兒童和青年極大的人權侵害。此詢查指辨出無家和其他問題的連結，包括失業、性侵害和暴力對待等。同時，此詢查也指出為無家青年提出妥善整合的資源和服務的不足。

此詢查體認到兒童無家的狀況涉及許多人權議題，且牽扯許多不同部門和公共政策領域。因此，此詢查認為有必要針對無家兒童和青年之需求規劃完整應對策略，進而提出 77 項建議，涉及以下領域：

- 收入輔助
- 住宿支持
- 聯邦與州住宅協定
- 私部門住宿
- 青年住宅服務
- 健康需求與服務
- 需求支持及服務
- 法律需求及服務
- 教育系統
- 職業訓練及就業計畫

- 青年住宿和支持服務計畫

此詢查將部分委外研究列入報告中。此外，它還單獨發表了一份關於無家兒童之經歷的報告，以確保兒童無家這個議題與人性相關的面向滲透到政府與民眾的心中。該報告將兒童的經歷個人化，讓該議題不純粹是生硬的技術性的，而是與人息息相關、充滿人性的。

## 後續追蹤

此詢查從頭到尾都吸引了大量媒體和公眾關注，又以報告出版的時候引發莫大迴響。報告出版時，來自澳洲所有州和領地的媒體都爭相報導，更引起廣大公民辯論。它讓澳洲人深深感受到該議題的人性面向，這是先前所沒有意識到的。最重要是，它將「兒童無家」之情況本質上從一個社會議題轉化為一項人權義務。

媒體立即做出了回應，擴大了對此報告和現實狀況的報導範圍和深度。除了報導該報告的發布和內容之外，還製作了一部具衝擊性的電視紀錄片，呈現出無家兒童和青年的真實故事和經驗。此詢查造成了壓力，促使新措施的產生。這些回應同時來自政府和非政府部門。

聯邦、州、和領地的各級政府實施了新計劃、擴大了現有措施、並增加了為無家兒童和青年的住宿和支持服務的經費。非政府機構擴大了現有服務、也開創了新服務。許多這些新計劃都和此詢查及其產出之報告明確相關，例如新南威爾斯的 Burdekin 協會 ( Burdekin Association ) 以及南澳大利亞的 Brian Burdekin 診所 ( Brian Burdekin Clinic ) 。

二十年來，此詢查仍是調查澳洲無家兒童問題的主要權威。該領域所有其他工作都以它為參考指標，也由它衍伸而來。2007 年，青年無家問題之全國青年委員會 (National Youth Commission into Youth Homelessness)，一項由社區發起的獨立計畫，再次檢視了此議題，並指出：

*「過去二十年有所進展，然而，儘管服務和創新有所改善，無家可歸仍然是一項重大社會問題。」*

國家人權及平等機會委員會的無家兒童國家詢查仍持續發揮影響力。

---

## 個案研究：精神疾病與人權之國家詢查

---

### 1991-1993 年 澳洲人權及平等機會委員會

#### 詢查背景和脈絡

澳洲人權及平等機會委員會 Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission (現為澳洲人權委員會 Australian Human Rights Commission) 於 1990 年 6 月到 1993 年 10 月之間對精神疾病患者<sup>21</sup>的人權進行國家詢查。此詢查是由當時澳洲人權委員會主委 Brian Burdekin 發起和領導。

人權及平等機會委員會在先前的一項詢查《我們無家可歸的孩子》中，蒐集到令人擔憂的資訊——證據顯示人們對精神疾病相關的人權議題<sup>22</sup>普遍無知且存在誤解。該詢查揭露了許多無家兒童和青年患有精神健康問題但未被發現的案例。

補充研究釐清了此議題觸及到的更廣的問題：澳洲各年齡層精神異常的高發生率、對於許多州級調查所明確指出的資源匱乏問題，政府未能適當以充足的精神健康服務回應、以及保護精神疾病患者免於歧視之官方措施不足。這促使人權及平等機會委員會針對精神疾病患者之人權在國家層級上的侵犯展開調查。

#### 詢查程序及參與人員

Burdekin 委員擔任此詢查的主席，並由兩位專家作兼職委員，分別為：當時皇家墨爾本醫院(Royal Melbourne Hospital)院長及維多利亞精神健康中心(Victorian Mental Health Institute)副主席 Dame Margaret Guilfoyle、以及當時維多利亞利精神疾病復健機構(Richmond Fellowship of Victoria)執行長 David Hall。(Richmond Fellowship of Victoria 為現今 Mind 前身，於維多利亞州和南澳州，是一所有多年傳承的組織，提供全國廣泛的精神健康及無家者支持服務。) 另任命多名該領域之學術

21 See: "Resource 4, Human Rights and Mental Illness Inquiry", National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials: Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions and the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.

22 Our Homeless Children is available at: [www.humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children](http://www.humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children). See also "Resource 1, Homeless Children Inquiry", National Human Rights Institutions and National Inquiries: Training Resource Materials; Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions and the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law; 2011.



權威和專家提供建議和協助，例如昆士蘭大學精神醫學系主任以特別顧問身份參與此詢查。

為觸及偏遠地區民眾，且考量到對許多人來說，要站出來表態關於精神健康的問題是相當困難的，因此詢查之公聽會在進行時，採納了策略性作為。

公聽會於 1991 年 4 月至 1992 年 7 月之間辦於澳洲 17 個城市及各地政經中心，涵蓋了所有州和領地，總共為期 33 天，大城市的場次約三到六天。詢查為了那些來自較偏遠地區的人安排了交通，以防距離因素使得某些人無法或不願意前來提供證據。

詢查也有安排不公開的非正式聽證會，以確保廣泛的受精神健康問題影響的人得以在敏感的且社交和文化上都妥當的場合提供證據。這些包含閉門會議與公開論壇，提供較非正式且匿名的環境讓那些直接受到精神疾病影響的人可以在家人和照顧者的陪同下提供資訊。

回應刊登於各地報紙，包含全國、全州或領地發行之報紙，以及透過社區網路傳播的訊息，共有 456 名證人以及回應國家、州和領地的報紙的招募及社區網絡提供的資訊，456 位證人在正式公聽會提供公開證據、超過 300 人參與與聽證會共同舉辦之論壇，更有超過 820 份來自各行各業的有興趣的民眾和組織的書面文件。超過 60 位民眾是在非公開會議中提出保密證據，從詢查的角度來看，很遺憾的，這反映出精神健康問題仍存在社會污名化。

此詢查諮詢了每個州和領地的原住民代表和原住民精神健康工作者，並與北領地 (Northern Territory) 的原住民團體進行個別公聽會。這些公聽會相當重要，因為它們承認了不同文化之間對於精神疾病的理解存在差異，且體認到原住民和托雷斯海峽群島居民更容易額外再受到種族歧視。

最後，此詢查視察了全澳洲的精神機構及精神健康服務，並和工作人員及病患進行對話。

## 建議

---

1993 年發表的人權及精神疾病之國家詢查報告共兩冊，總長超過 1000 頁。這是有史以來發行過對精神疾病患者之人權狀況最完整的檢視。此報告針對各州、以及特定族群，尤其是澳洲社會最弱勢的人受影響的狀況，提供了完整的法律和事實分析。

此報告揭露了澳洲社會對精神疾病及其可治療性的嚴重誤解，以及因誤解而衍生出對精神疾病患者、其子女和照顧者（通常是家人）的歧視。詢查發現，對於精神疾病過度臨床和不完整的定義的系統性依賴，使得許多重症患者無法取得他們所需的服務。

除了揭露照護和住宿之經費和供給嚴重不足外，詢查結果更強調了受精神疾病影響的人在就業和教育上所面臨的重大障礙，以及社會弱勢與歧視之間的關係。

報告也強調了其他弱勢的澳洲人所面對的加劇的劣勢——有些處於多種形式的歧視的交織處，以及對應之專業服務之不足。這些群體包括原住民和托雷斯海峽島民、兒童與青年、老人、婦女、法醫患者、被拘留者、受刑人、多重身心障礙者、農村和偏遠地區居民、無家者、非英語背景人士。

報告針對聯邦及州級重大修法提出了一般性建議，其所涉之法律議題與下列相關：

- 法定對象及定義
- 自願性住院
- 強制住院
- 審查
- 程序保障
- 治療
- 保密
- 因犯罪嫌疑而被安置之病人
- 立法控制
- 監護及行政
- 反歧視
- 跨州合作

報告同時在每一章做成結果發現及建議，涉及以下議題：

- 精神健康服務
- 健康工作者
- 住院照護及治療
- 社區照護及治療
- 住宿、寄宿及無家
- 就業
- 教育及訓練
- 歧視
- 照護者
- 精神疾病患者之兒女
- 老人
- 婦女
- 兒童及青少年
- 雙重或多重身心障礙者
- 鄉村或偏遠地區區民
- 原住民及和托雷斯海峽群島居民
- 非英語背景人士
- 因犯罪嫌疑而被安置之病人及受刑人
- 心理衛生研究
- 預防及早期介入
- 課責性

## 後續追蹤

此詢查獲得媒體高度關注，這有助於確保詢查之結果發現和建議廣為人知。此詢查亦成為政策執行的推手，這也是國家詢查和舉辦公聽會的主要目標之一。一份針對媒體如何報導該報告的發行的報告<sup>23</sup>顯示，該報告獲得的關注等同於於 12 家主要都會區日報刊登 30 頁無廣告全版報導、再加上於各州首都之都會區電台播放 15 小時、電視 90 分鐘的報導。整體來說，這些報導相當於超過 225 萬澳幣之廣告價值。這樣程度的報導是推動執行報告之建議的關鍵策略。

23 The study of media coverage was undertaken for HREOC by Mervyn Smythe & Associates.

毫無疑問的，政府對精神健康議題的行動是此次國家詢查引起的關注所促成。詢查期間，所有州政府均致力於制定《國家心理健康戰略》(National Mental Health Strategy)，其中設定了促使澳洲充分達到聯合國《保護精神病患者和改善精神保健原則》(UN Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care)之標準、標準化精神健康法規、並大量增加用於精神健康資源的資金<sup>24</sup>。

此外，此詢查使公眾對精神疾病的認識和態度產生了前所未有的轉變。它開創了在精神健康政策和立法方面更廣泛的人權方針，包括發展出一套權利分析工具(Rights Analysis Instrument)，以持續評估立法是否符合聯合國原則。澳洲史上第一次，聯邦預算獨立規劃精神健康服務預算，如今已高達數十億澳元。

此詢查引發了另一個以人權為基礎的調查，稱作「重新召集詢查」，調查維多利亞州<sup>25</sup>的精神健康服務和政策現況。1994年，該領域的臨床醫生、支持者和公務員主動聯繫了澳洲人權委員會 Burdekin 委員，並提出有關企圖恐嚇個人和組織的資訊，據稱是為了平息對維多利亞州精神健康服務的批評。

此次「重新召集詢查」將重點放在州政府政策與立意良善的改革策略和資源不足、倉促施政所造成的影響之間的明顯脫節。兩次詢查都強調，承諾致力於精神疾病去機構化是不夠的，而政策和實務改革需要持續不斷的監測、調整長期資源投入。

儘管還有許多詢查之建議尚未完成，此次詢查激發並鼓勵了許多後續聯邦和州政府的計畫，包含指派一名聯邦精神健康部長，以及於國會成立精神健康委員會<sup>26</sup> (Select Committee on Mental Health)。此詢查確保了政府正視國家策略的執行。澳洲人權委員會也繼續推動此詢查之結果和建議，對參議院委員會在2005年的任務有了重要貢獻，並發表了數篇公開聲明評估執行進度成效<sup>27</sup>。

24 For the Australian National Mental Health Strategy, see the Department of Health and Ageing website at: [www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/mental-strat](http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/mental-strat).

25 The report of the Reconvened Inquiry is available at: [www.humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/inquiries/disability-rights-human-rights-and-mental-illness](http://www.humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/inquiries/disability-rights-human-rights-and-mental-illness).

26 The Committee met until 2006 and issued two reports in March and April of that year. See: [www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Former\\_Committees/mentalhealth/index](http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Former_Committees/mentalhealth/index).

27 See: [www.humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/inquiries/disability-rights-human-rights-and-mental-illness](http://www.humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/inquiries/disability-rights-human-rights-and-mental-illness).

## 個案研究：原住民和托雷斯海峽群島兒童與其家庭分離之 國家詢查

---

### 1995-1997 年 澳洲人權及平等機會委員會

#### 詢查背景和脈絡

1997 年的報告《帶他們回家》記錄了為期兩年的歷史性國家詢查，該詢查調查了澳洲史上系統性侵犯人權最嚴重的案例之一，受害者為澳洲原住民及托雷斯海峽群島居民。那些侵權行為是從國家通過的同化政策獲得法律授權，並在澳洲所有州和領地執行。根據此政策，原住民和托雷斯海峽島民將被納入澳洲主流社區中，從而失去其古老文化和獨特身份。從歐洲佔領時期到大約 1970 的兩百餘年間，成千上萬的原住民兒童被強行從他們的家人和社區帶走，他們被稱為「失竊的一代」。

長期以來，澳洲原住民將這些分離政策和措施視為對他們犯下的最根本錯誤之一，更是他們成為社會弱勢的起因。他們逐漸開始跟更廣大的社群分享他們的故事，並尋求真相和正義。他們也設法取得政府文件、相關經費協助，試圖讓失散的家庭成員團聚。1994 年，在達爾文舉辦的「回家」的會議上，超過 600 名參與者分享了自己的故事，並討論讓遭強制分離的人獲得和解的方式。

1995 年，澳洲總檢察長要求人權及平等機會委員會（HREOC）（現為澳洲人權委員會 Australian Human Rights Commission）對造成「失竊的一代」的政策、法規以及政府作為展開調查。這奠定了 1991 年澳洲承諾投入十年修補原住民和其他澳洲人之間關係的基礎。

此詢查檢視了強制分離對原住民家庭造成的多重跨世代影響。透過見證受害者的遭遇、並啟動一連串的后續行動：和解、療傷、最終賠償，這是承認那段苦難真實發生過的一種方式。此詢查的執行範圍包含針對政策和立法改革、賠償、以及協助家庭團聚的程序提出建議。此詢查同時也檢視了當代政府在原住民兒童之強制分離及照顧上的作為。

#### 詢查程序及參與人員

所有人權及平等機會委員會的委員都參與了此國家詢查，這是唯一一個全體委員共同投入的國家詢查。另外也指派了有 11 位澳洲原住民做兼職委員，以其各自專業協助詢查。他們與人權及平等機會委員會委員一同舉辦公聽會並準備最終報告。最後，還成立了一個原住民諮詢委員會 ( Indigenous Advisory Council )，由和詢查所探討議題最直接相關的人組成，以提供專業意見。

從 1995 年 12 月起，詢查在全國、各州、領地首府以及各大區域中心舉辦公聽會，總長超過 99 天，收集了來自 49 個城市和鄉鎮的證據。該詢查收到 535 位受分離政策影響的原住民所提供的口頭和書面證據。再加上來自個人、政府和相關團體的，總共收到 777 份證據。當有需要時，詢查舉行閉門聽證，其中證詞也不公開，以保護受害者個人隱私。有鑒於回憶受創經驗相當不容易，一名原住民社工為那些作證的人提供支持。該詢查也聽取來自前政府員工、教會及其他非政府組織和政府代表的證據。

此詢查亦委託外部單位研究其執行範圍之某些重點，包括檢視分離政策在國際法下的法律責任，並分析現有透過青少年司法程序和兒少社福程序帶走原住民小孩之措施。

該報告作出許多歷史性發現。報告估計，在 1910 至 1970 年間，約有十分之一至三分之一的原住民兒童被強行與家人分離。主要拆散理由只因他們是原住民，而非社福因素。他們被安置於教會傳教所、教會機構、或非原住民寄養家庭中。孩子們常常多次搬遷。此詢查更發現，強行分開以及多次安置都直接造成了受害者的情緒崩潰。另外，有許多孩子受到言語、肢體侵害、或性侵害，傷害有時直接來自公職人員之手、有時則是因為公職人員之行為而受害。此詢查認為，具領導角色的個人或政府單位都沒有做到保護原住民之義務。

值得注意的是，詢查也發現，約 1946 年以後的強制分離行為，符合國際法的種族滅絕行為。人權及平等機會委員會明白此項發現的嚴重性，因此委員會是經過密集研究詢查所發現之事實、以及國際法之應用才得出此結論的。該結論為，至少在第二次世界大戰「種族滅絕」的定義形成之後，那些造成兒童遭強制分離的法規、政策和手段都構成種族滅絕。根據聯合國《防止及懲治滅絕種族罪公約》，種族滅絕包括蓄

意全部或局部消滅某一民族、人種、種族或宗教團體而強迫轉移該團體的兒童至另一團體。

此詢查發現，許多在早期分離政策下被強制和其家庭分離的孩子，因現今政府措施也和他們的小孩分開了。結論是，原住民兒童仍有較高機會因社福理由和家庭分開、以及進入青少年司法體系。

## 建議

此詢查提出了 54 項建議，其中許多都是根據和人權遭嚴重侵犯之賠償有關的國際原則。這些原則提出了五個賠償領域：認錯和道歉、歸還、無法歸還時賠償、復原、以及確保不再發生。詢查提出的其他建議則是根據和兒童有關之國際人權法，特別是《兒童權利公約》。

這些建議包括，本詢查敦促澳洲國會、政府以及其他參與執行分離政策的政府機構出面道歉、並承認他們應該為過去法規、政策或措施造成澳洲原住民之傷害負責。此詢查建議建立國家賠償制度，讓個別受害者可基於因種族歧視、剝奪人身自由、痛苦與折磨、經濟損失和其他侵犯人權的行為提出申訴。此詢查亦對現今的分離政策提出建議，以期解決大量原住民兒童與青年持續因司法或社福利因素而被與家庭分離的狀況。

## 後續追蹤

政府單位對於此詢查提出了許多回應，然而後果卻具政治爭議。提交報告後，當時的聯邦政府拒絕為侵犯「失竊的一代」的人權道歉。儘管如此，政府仍將資源導向許多重大措施上，特別是在協助原住民家庭團聚的計畫上，包含尋找失散的家庭成員、公開政府文件、以及提供諮詢服務。

原住民暨托雷斯海峽島民委員會 ( The Aboriginal and Torres Strait Islander Commission ) 獲得經費來協調全國各地的 Link-Up 組織。Link-Up 是一個以州為單位的網絡，旨在團聚那些受強制分離的家庭。它於 1998 年成立了「帶他們回家」工作小組，以監測全國 Link-Up 網路的實施情況。後續獲得的經費則用來執行兩個計畫：口述歷史與歸檔。前者記錄受害者遭強行分離的故事及其後續影響，後者協助取得與保存國家已建檔之原住民資料，部分理由是為了追蹤家庭成員。

---

2000年，一個參議院委員會提出多項建議，其中包含政府作出國家級道歉，並設立賠償法庭以處理包括金錢賠償在內的賠償申請。第二項建議仍未被執行，目前只有塔斯馬尼亞州單獨為屬於塔斯馬尼亞的失竊的一代建立了一次性支付的補償計劃。儘管如此，參議院重申本詢查之原始建議，顯示出國家詢查是經得起時間的考驗的，能夠要求現在的政府為過去政府的濫權和錯誤決策而在當代造成的後果負責。

《帶他們回家》報告中強調了道歉對復原的重要性。發布詢查報告後緊接數年，澳洲所有州和領地之政府與議會都向失竊的一代的成員及其家人正式道歉。然而，當時的聯邦政府拒絕這麼做。

十多年後，在2008年，工黨為首的新聯邦政府向失竊的一代正式道歉，這是新國會在2007年11月大選後的第一項正式任務。Tom Calma，當時原住民暨托雷斯海峽島民社會正義委員會主委表示，聯邦政府的道歉「出自澳洲社會對於彌補過去錯誤的渴望」。談及在國家級道歉之後，他如何促成聯邦政府與失竊的一代團體之間的諮商，他說，「這些諮商會議在在強調的是，（這個道歉）應被視為合作夥伴關係的第一步。」

儘管政府選擇性執行了詢查的建議，但自道歉以來，人們對和解有了更明確的實踐，最顯著的是「縮小差距計畫」——一項國家級的合作計畫，旨在實踐原住民和托雷斯海峽島民與非原住民澳洲人之間的社經地位平等，包含健康、教育和就業。

澳洲國家詢查的經驗顯示，國家詢查是否有效必須看長時間的影響。報告及其建議在正式執行之前可以存在數年、甚至數十年。因此，後續追蹤極為重要，才能確保這些議題持續受到大眾關注。人權及平等機會委員會以及其他組織，例如非政府組織和學術機構，在這方面所扮演的角色至關重要。



## 個案研究：跨性別者所受歧視之詢查

---

### 2006–2008 年 紐西蘭人權委員會

#### 詢查背景與脈絡

2008 年《我之為我》(To be Who I Am) 報告紀錄了紐西蘭對國內跨性別者所受歧視進行之重要國家詢查。該詢查著重在三個領域上：受歧視的經歷、能否取得醫療服務、以及性別取得法律承認之阻礙。

歷史上，世界各地都存在我們現在稱為跨性別者的人。在紐西蘭，有證據證明，傳統毛利社會是接納多元性別的，其他太平洋地區亦認可多元性別，包含薩摩亞和托克勞群島的非二元性別者、東加的 fakaleiti (即生理男性但性別認同為女性之人) 或稱 leiti、紐埃的 faka ne、以及庫克群島的跨性別者。

2004 年，委員會之紐西蘭人權行動計畫點出了許多跨性別者所面臨的人權問題，並決定優先進行跨性別者所受歧視之國家詢查。

委員會於 2005 年核准了該詢查，並於 2006 年和 2007 年執行。詢查報告於 2008 年一月出版。委員會花了三年密切支持責任方與權利方的合作，以實踐詢查之結果發現。

此詢查發現紐西蘭有以下狀況：

- 跨性別兒童和青年在學校、工作、進行運動、取得醫療服務、以及積極社區參與上遇到重大阻礙。
- 跨性別者所遭到的歧視削弱了他們享有安全的家庭生活、尋找住處、就業並在職場受到平等對待、取得一般健康醫療服務、以及參與社區活動的能力。他們每天都要面對挑戰尋求社會接納，最糟的時候，他們還要經歷不斷的騷擾和惡意攻擊。
- 在對跨性別者產生影響的重要政策上，他們的意見沒有被徵詢。
- 現有醫療服務無論是在可得性、近用性、可接受的程度、以及品質上，都和跨性別者所需要之性別肯定醫療服務 (gender-affirming health services) 存在

極大差距。現有可得之服務相當不穩定，僅由一些熱情於此議題之醫療人員提供。多數的跨性別者無法取得與其自我性別認同相符的服務。

- 和公民身份相關的（國家核發之官方文件，有關海外出生公民以及隱私相關權利），此詢查發現多數跨性別者無法取得與他們的性別認同一致的官方文件，更有許多人的隱私權不被擁有其私人資訊的單位所尊重。
- 儘管詢查的執行範圍僅限於跨性別者，但雙性者亦提交了相關文件，針對例如對兒童進行醫療受術、雙性年輕人以及無法取得完整醫療紀錄的問題。

## 詢查程序與參與人士

在研議詢查程序和做法的過程中，重點放在如何讓最多的跨性別者參與詢查、並為他們負責。

可以理解的，許多跨性別者對於披露其自我性別認同感到焦慮，再加上他們對聳人聽聞、屬偷窺心態的媒體報導感到反感，這意味著詢查必須提供人們多樣管道，來參與詢查。當有人要求保密時，就必須做到。同一時間，詢查團隊也意識到，跨性別者的聲音和經歷對於增進大眾和官方對此議題之理解和支持至關重要。

為了提高對詢查的認識和信心，2006 年 8 到 9 月之間，在四個主要城市舉辦了關於詢查的初步情況報告。隨後三個月在全國各地舉行公開以及非公開公聽會。另外，透過線上提交意見的方式，詢查共收到 128 份書面呈交文件。

詢查訪問了超過 200 人，其中包含跨性別者、他們的伴侶、家庭成員以及同事。他們來自各年齡層，從青少年到七十幾歲的人都有。他們也來自各式各樣的民族背景和國籍。線上呈交文件亦來自健康衛生專家、學者、和政府單位。

為詢查而進行的研究檢視了英國、西歐、北美、南亞、南非和澳洲的立法、政策、經驗、以及最佳作法。

一份呈交文件總結報告於 2007 年月出版，並在一系列與提交人和其他人交流之會議中做了測試：

- 讓跨性別者和其他人檢視此詢查所蒐集到的資訊、確認詢查是否有正確且完整理解這些資訊、以及是否公平地將這些資訊的重點反映出來

- 提供一個基礎和跨性別者、政府單位、和健康衛生專家進行更深度的交流，針對能讓跨性別者享有和其他人一樣的權利之必要性改變以及詢查可能提出之建議
- 當指認出存在顯著差距的地方後，焦點團體和專門議題論壇相繼集會。詢查報告草稿出爐，並分發出去以徵求意見。最終報告考量了所有的回饋意見。許多詢查資料被翻譯成毛利語和薩摩亞語，以利諮商。

## 建議

該詢查提出了五大建議，各建議又包含了一系列相關計畫，因此總共有 21 條建議。詢查報告也指明了各行動計畫之主導人士以及應參與實踐他們的人。

這些建議包含：

1. 使跨性別者有效參與影響他們的決策
2. 通過以下方法減少跨性別者遭歧視和邊緣化：
  - a) 澄清《人權法》中免受性別歧視之保護也包括基於性別認同之歧視
  - b) 體認到政策和手段必須將跨性別者納入，無論其生理性別或性別認同為何
  - c) 委員會與跨性別者共同製定了一項人權教育計畫，以解決跨性別者之人權和歧視問題。
3. 改善跨性別者獲得公共醫療服務的機會，並為符合性別認同之服務制定治療途徑和照護標準
4. 簡化在出生證明、護照以及其他文件上變更性別欄位之要求，以確保符合《人權法》
5. 考慮雙性者所面臨之具體人權問題。

## 後續追蹤

從 2008 年至 2011 年 6 月，委員會將實踐詢查之建議視為優先。由委員會主導之計畫非常成功，包含其教育計畫、以及跨性別社群之人權訓練。有兩個政府單位簡化了修改護照和駕照之程序，根據個人對性別之自我認定，並提供第三個、非二元制之選項。然而，當需要在法律或是政府經費上做改變時，進度相對較少。

2008 至 2009 年舉辦了五場關於跨性別者人權和歧視的工作坊。此外，有三場與巡迴藝術展「不要先入為主 ( Assume Nothing ) 」聯手的工作坊於五個中心舉辦，增加了跨性別者的曝光率，並觸及超過 200,000 人。委員會更促成了公私立學校之人權教育計畫。

2008 年，委員會舉辦了一場衛生部門圓桌會議，以促進跨性別者、衛生專家以及衛生部之間的討論。參與者建議衛生部支持一工作小組，為合適的跨性別醫療服務單位研發一套指導方針。在獲得衛生部的初步支持後，後續的政府決策導致以有限的資金為衛生專業人員打造一本好的執行指引，並於 2011 年出版。

2012 年，內政部和跨性別人士合作發展出一個領先全球的護照政策，以自我聲明為基礎，無需醫療證明。紐西蘭統計局(Statistics NZ)諮詢了跨性別人士以制定一套性別認同統計標準，並於 2015 年發布。然而，直到最近，在官方蒐集性別認同數據以估算跨性別人士之經歷一事上，並沒有進展。首次的數據蒐集於紐西蘭統計局 2019 年 7 月之家戶經濟調查中(Household Economic Survey)公布，結果應在 2020 年出爐，並將於紐西蘭 2023 年人口普查蒐集資料。

詢查報告以及後續行動促進了 2009 年紐西蘭第一次普遍定期審查(Universal Periodic Review, UPR)以及後續審核中的完整報告。儘管 2019 年前兩次的審查對跨性別議題未置一詞，2019 年的普遍定期審查建議紐西蘭政府修訂 1993 年通過的《人權法》，明確禁止基於性別認同、性別表達和性別特徵之歧視。

該詢查報告亦為後續針對紐西蘭人權表現的國際報告做出了貢獻。2012 年，消除對婦女歧視委員會(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)建議紐西蘭「改善同性戀女性以及跨性別者醫療服務之近用和品質」。聯合國兒童權利委員會(UN Committee on the Rights of the Child)於 2016 年向紐西蘭政府提出四項關於雙性兒童的建議。在一系列由國家人權委員會和紐西蘭的一個雙性者人權倡議組織 Intersex Trust Aotearoa New Zealand 合辦之圓桌會議後，成立了一個為期兩年的雙性者專家諮詢小組。衛生部透過紐西蘭小兒科協會(NZ Paediatric Society)資助該小組。

2018 年，在詢查結束的十年後，紐西蘭人權委員會針對報告所提出建議之回應情形進行審查，以了解目前進度、以及待完成的事項。這項相隔十年的審查發現，儘管

已經達成了許多成就，然而要真正實現跨性別者和多元性別者的人權，仍有許多問題需要解決。

一般社會調查 ( General Social Survey ) 和紐西蘭統計局 ( Statistics NZ ) 實施了國際上良好的「兩步驟」提問法，為已達成的成就之一。根據「兩步驟」提問法，在進行家庭經濟調查時，先詢問出生時記錄的生理性別、再詢問其自我認同之性別。

至於仍待解決的問題包括但不限於：

- 《人權法》第 21 條明確將「性別認同、性別表達和性別特徵」列為具體禁止作為歧視基礎之理由
- 更多來自體育組織的支持，以提升對於跨性別者參與體育活動之理解
- 對於處理影響跨性別兒童之議題的最佳辦法，例如制服、洗手間和霸凌，校際之間有更多分享
- 跨性別受刑人的人權問題一直存在，包括穩定的獲得醫療服務、荷爾蒙、復健和諮詢
- 醫療服務的可得性、可負擔性和可接受性三方面都存在巨大差距，並且與跨性別者和各種性別的人合作的能力和準備有限
- 對於簡化程序，使出生證明之性別欄位可以根據個人聲明進行修改一事，紐西蘭政府沒有回應。

人權委員會持續教育、提高意識、並倡導雙性者人權。主委已將 LGBTI 人權議題指派給一專門委員，而委員會亦有熟悉性取向、性別認同及性別特徵的全職顧問。

# 個案研究：原住民土地權之國家詢查

---

## 2013 馬來西亞國家人權委員會

### 詢查背景與脈絡

馬來西亞國家人權委員會於 2010 年 12 月到 2012 年 6 月間對原住民土地權利進行國家詢查，並於 2013 年出版結果報告。

馬來西亞國家人權委員會自從於 1999 年成立後，處理了各式原住民慣有土地權利遭侵犯之指控，其中許多都無法解決。原住民的這些投訴是關於土地被侵佔、沒收、或被規劃在森林或公園保留地內，領域主張相重疊，以及在處理原住民土地權或社區保留地的請求之程序速度緩慢。因此，馬來西亞國家人權委員會於 2010 年決定進行國家詢查以完整解決土地爭議最根本的問題。

在決定進行國家詢查時——這是馬來西亞國家人權委員會第一次的國家詢查——委員會成員認為，要處理這個長久以來系統性影響馬來西亞原住民的問題，最好的方式是進行全面且深入調查，以更完善地瞭解到該議題、或多項議題背後成因、對原住民社區的影響、以及解決此問題最好的方法；以便促進及保護馬來西亞人口中重要的一部份的人權。

此國家詢查的第一步是以人權的角度進行剖析，承認馬來西亞原住民所遭遇之情事。在定義原住民身份上，國家詢查採用聯邦憲法、有關州法、以及聯合國的定義。儘管它承認馬來西亞半島的馬來人是屬於馬來西亞原住民，然而為遵循聯合國定義，委員會決定將重點放在馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)的原住民（或稱 Orang Asli）、以及沙巴(Sabah)和砂拉越(Sarawak)的原住民。這個群體佔馬來西亞人口的 13.8%。

他們的故事是這樣的：在馬來西亞快速現代化、邁向已開發國家的時候，偏鄉社區設法適應，然而同時希望能夠保留越多他們原本的生活方式越好，包含其文化、傳統和信仰。即使隨著時間的流動，這些也會受到周遭其他變化的影響。他們之中有些人正在適應馬來西亞的主流生活、住在都會區或靠近都會區，或因為經濟因素，選擇住在他們的傳統居住地，而同時，較少的一群人偏好在國家內陸地區、和祖先一樣過

著流浪的生活。他們故事也是這樣的：國家快速現代化愈發侵犯到他們公有式的生活方式，在應付現代化之影響的同時，他們感到無力對抗。他們認為他們必須對抗，才能保存他們作為一個民族的自我認同和尊嚴，但同時也了解到，他們無可避免地必須成為這個現代化、活躍的國家的一部分。

無論是個人或公有土地，馬來西亞原住民根據其習慣都有一套清楚的土地使用制度。這些傳統制度的理解和維護是代代相傳的。與沙巴(Sabah)、砂拉越(Sarawak)和馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)土地有關的成文法從許多層面上來看，在承認傳統土地使用制度這個部分都是匱乏的。這是因為對制度的不理解，也因為這些法律是在英國殖民時期概念化的，目的為透過剝削自然資源來達到經濟成長。然而，國際法無論明文或是內隱地，都承認了原住民土地、領土、以及自然資源的重要性，以及他們享有其他人權的重要性。此國家詢查檢視了與原住民使用權有關之州法、國內法、國際法之範圍、解釋、和應用。既然土地是原住民族生活的核心，因此透過檢視土地爭議，馬來西亞國家人權委員會也能洞悉原住民社交、文化層面的生活。

## 詢查程序與參與人士

國家詢查由馬來西亞國家人權委員會主席 Tan Sri Hasmy Agam 擔任主席，並由全體委員會成員投入參與。委員被分派到不同的小組，各小組對馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)、沙巴(Sabah)、和砂拉越(Sarawak)進行調查。Tan Sri Hasmy Agam 同時擔任三個小組的主席。主席發揮了關鍵作用，增加了國家詢查的權威，以及其關注度。另外，五名由委員會指派之獨立諮詢人員協助國家詢查之進行，提供其在原住民人權領域之知識、經驗和專業。每位諮詢人員都是根據三個地理區域之一來任命的。

國家詢查透過合作、回應性質的方式來規劃解決原住民土地爭議的方法。它牽扯到許多利害關係人，包含政府單位、非政府組織、原住民社區、私營企業、其他利益相關團體和個人，以辨別和規劃具體解決方案。

此國家詢查的一開始先進行簡介，接著再和利害關係人進行公開諮詢。詢查亦徵求大眾提交書面文件。之後，舉辦公聽會以聽取從諮詢和提交文件中選擇之個案。另外也針對馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)、沙巴、和砂拉越原住民土地權利進行委外研究。

為確保所有利害關係人理解馬來西亞國家人權委員會進行國家詢查之真正用意、執行範圍(Terms of Reference)，並積極參與詢查，委員會於馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)、沙巴(Sabah)、和砂拉越(Sarawak)舉辦了一系列的簡介會。會中告知參與人士詢查之目標和應有期待。委員亦邀請了利害關係人持續參與其他詢查程序。

為支持國家詢查程序，委員會委託了研究員針對原住民土地權進行深度研究。來自馬來西亞大學(University of Malaya)、馬來西亞沙巴大學(University Malaysia Sabah)和馬來西亞砂拉越大學(University Malaysia Sarawak)的研究員展開田野調查，並以地理資訊系統(GIS)針對位於馬來西亞半島(Peninsular Malaysia)、沙巴、和砂拉越的特定個案分別製作原住民土地爭議地圖。除此之外，也對馬來西原住民族土地所有權之概念和法律框架進行研究。這項研究採用國際標準，檢視了與原住民族土地相關之適用法律和程序。

為確保所有利害關係人有平等機會參與國家詢查，委員會開啟了一項提交機制，邀請關鍵政府部門單位、原住民族組織和非政府組織撰寫書面文件。詢查總共收到 57 份提交文件。

透過公開諮詢程序，馬來西亞國家委員會蒐集到有關原住民土地爭議及證據、以及適用法律、程序和政策的資訊。委員會邀請了利害關係人參與諮詢，包含但不限於關鍵政府部門單位、原住民社區、私部門、非政府組織、以及媒體。公開諮詢於 2011 年 6 月到 9 月間在馬來西亞共 23 區的不同場地舉辦，為期共 34 天。

諮詢程序包含了國家詢查簡介、和與在場的原住民進行之簡短對話。接著，委員會官員記下了那些希望發言之人的聲明，無論是以個人或團體的方式進行的。在此同時，委員以非正式方式諮詢政府代表，以取得其對於諮詢對話中提到之案件的回饋、其對土地爭議以及原住民土地權之認定的看法和經驗，並確認已採用過的手段。委員會亦和非政府組織、私部門以及關鍵個人舉行會議。超過 6500 位原住民參與了諮詢會議。累積紀錄了 892 份發言：沙巴有 407 份、砂拉越 198 份、馬來西亞半島 287 份。

國家詢查從公眾諮詢之記錄和提交文件中挑選了數個具代表性的個案，由國家詢查小組於公聽會深入檢視。這些個案會被選中是根據有效支持文件和證據之可得性。



總共被選中的有 132 個案件，議題範圍包含行政、植被、伐木、森林保存、將土地納入保護區、原住民土地發展計畫以及商用發展計畫。

公聽會其實就是一系列持續的諮詢會議——特定證人出席較正式的會議，並提供國家詢查小組更多資訊或確認特定事實。公聽會在 2012 年 4 月至 6 月間於馬來西亞半島、沙巴、和砂拉越多處舉辦。

國家詢查試圖提升大眾對原住民族土地權和生活方式之意識。在這個層面上，媒體參與對於提高程序透明度來說相當重要，亦扮演了教育性的角色，更在某種程度上對有關單位形成壓力。媒體，尤其是當地媒體，在整個過程中扮演推進的角色。然而，媒體的自我審查造成了比預期低的報導率。

國家詢查對原住民社區來說，證實是一個重要的賦權平台，使他們得以動員他們自己來保護其傳統土地。各社區團結了起來，追蹤歷史證據來印證他們的故事以及其對土地之主張，並呈給委員會。對許多人來說，這意味著數個社區必須選擇一個代表來為他們發聲，女性不怕於發聲，儘管有些人在此之前未曾在公開場合發言。

## 建議

儘管馬來西亞聯邦憲法、國內及國際法都有篇章承認慣有土地權，然而制度問題造成原住民無法完整享受其法定人權。這些制度問題主要來自一連串的土地權修法，他們不承認原住民觀念裡的土地所有權和管理。這些修法亦影響到有土地申訴有關之行政裁決。這些議題源自於一些政策的施行，這些政策把土地權優先給大型發展計畫而非原住民生存經濟。

原住民社區向國家詢查表示他們強烈的挫折與憤怒，這些情緒源自於他們的人權持續受到侵犯然而回應卻不足。在取得和控制土地上的不正義，通常是造成衝突的核心因素。這些衝突若沒有有效解決，整個國家也要付出相當大的代價。詢查認為全面加速地處理這些不正義是很重要的。

根據國家詢查之結果發現，馬來西亞人權委員會於其報告中提出六大方向、18 項建議：

### 1. 承認原住民族之慣有土地權利

- 
- 解決使用權問題
  - 釐清慣有使用權的概念
  - 歸還先前未被承認之慣有土地

## 2. 彌補土地損失

- 補償機制
- 解決先前政策與計畫
- 審查賠償

## 3. 解決土地發展爭議與不平衡

- 規劃開發計畫時以人權為本，並採用自由、事先和知情同意法
- 確保土地開發不會為原住民族造成不利影響
- 鼓勵成功的發展模型
- 政策導向應以人為核心、且具包容性和永續性發展

## 4. 預防未來傳統土地權利之損失

- 在原住民慣有土地上定居活動
- 承認保護區內的原住民土地
- 鼓勵原住民族積極參與森林管理

## 5. 解決土地行政爭議

- 針對原住民發展部進行全面審查
- 提升國土部門能力
- 審查對土地爭議之回應
- 立即採取糾正措施

## 6. 承認土地是原住民族身份認同的核心

- 設立一個獨立的原住民國家委員會。

國家詢查建議所有與審查和研究相關之作為都在有原住民族完整且有效的參與下進行。

## 後續追蹤

馬來西亞人權委員會於 2013 年 4 月完成國家詢查報告，並於 2013 年 8 月 5 日對外公告。從那之後，委員會對其建議之落實進度每年進行報告。委員會持續主張全面施行報告中之建議，並持續調查有關侵犯原住民土地權之申訴。

報告發布的時候，馬來西亞政府決定快速地設立一個國家任務小組來研究詢查報告、建議和提案。馬來西亞人權委員會對政府之立即回應表示歡迎，然而也憂心詢查報告並未在國會中進行討論。委員會強調及早和有效施行其建議之重要性。以委員會的角度來看，有鑒於這些問題存在已久且已造成原住民族的失望，因此這些問題能夠快速被解決是非常重要的。該任務小組於 2014 年 9 月 10 日將其報告送交至部長，然而至該年年底，報告內容仍未被公布。政府表示它接受了詢查 18 項建議中的 17 項。

馬來西亞國家人權委員會對於政府於 2015 年 6 月設立傳統土地權利內閣委員會之決定表示歡迎。該委員會由副首相帶領，旨在回應、監督並實施任務小組之結論發現。人權委員會特別指出，內閣委員會的其中一項關鍵角色是要擔任一個「獨立」的傳統土地權利國家委員會。設立一個獨立國家委員會是國家詢查報告 18 點建議之一，儘管其所建議之形式和政府所決定的不同。馬來西亞國家人權委員會表示，應確保 Orang Asli 和 Orang Asal 社群被囊括在過程中，或者至少任務小組進行之討論或做成之決定必須讓他們知道以讓他們能夠提供回饋。許多 Orang Asli 和 Orang Asal 代表向國家人權委員會表示他們對於任務小組不透明的運作方式感到擔心且失望。

2016 年，國家人權委員會報告說，儘管政府接受了 17 條詢查之建議，沒有任何一條被執行。委員會表示，由於實行建議之緩慢速度，對於傳統習慣土地之侵犯在那一年加劇。國家未能保護原住民土地權利更導致了許多原住民社區的犯罪威脅事件。國家人權委員會主張國會應該在保護原住民族的基本權利上辦理中心角色，根據他們的傳統價值、視野、需求以及優先順序，然而這個角色並沒有實現。

馬來西亞國家人權委員會於其 2018 年年度報告中使用大篇幅來報告原住民族之狀況。在弱勢社群篇章中，委員會將原住民族放在第一篇，占 13 頁。委員會呼籲立刻實施國家詢查做成之建議，並提出 11 點新的建議：

- i. 立刻實施國家詢查報告所做成之建議。負責國家團結與社會福祉之行政部門 (Prime Minister' s Department) 首長，亦負責 Orang Asli 之權利保障，必須

和所有政府單位合作以監督建議之施行。部長應以類似態度對待沙巴和砂拉越之對應單位。

- ii. 所有政府單位必須承認原住民族之傳統慣有土地和社區土地。鼓勵原住民社群參與以森林為核心之替代性活動以創造收入，如環保觀光業。
- iii. 在執行任何開發計畫前對原住民社區採用自由、事先和知情同意原則
- iv. 採用吉蘭丹(Kelantan)林業部(Forestry Department)提議之臨時措施，以承認原住民族土地權。
- v. 應審視並修訂《沙巴土地條例》(The Sabah Land Ordinance)，以刪除模糊地帶及易混淆的部分。可規劃工作坊，邀請專家、申訴代表和其他有興趣的單位來找出必須改變的地方。
- vi. 提升原住民學校設備和教師培訓。
- vii. 參與土地和森林之行政管理的官員和工作人員之能力須定期且持續提升，使他們更加符合人權。
- viii. 土地和森林行政管理程序必須更透明。在規劃和執行各種計畫時，包含蓋水庫、規劃森林保留地、集水區、野生動物保留區、沙巴公園(Sabah Park)、定居計畫、商用和農業用計劃和其他計畫等，應與受影響社區進行密切諮詢。州政府必須確保在徵用土地時，沒有任何人居住在該地。換句話說，政府應該主動採取行動而非被動回應。
- ix. 可以的時候，應為各方協調土地爭議，以避免昂貴法律訴訟及和解費用。
- x. 政府有責任確保原住民族能夠取得充足資源以研究並交涉其主張，以確保和解是公平、公正和持久的。
- xi. 聯合國原住民議題常設論壇(UNPFII)之會員國必須承諾和其原住民族和國家人權機構進行有意義之對話，設計和研發全國性策略以充分實踐《聯合國原住民族權利宣言》(UNDRIP)，包含監督、評量、和每年回報實施進度。

馬來西亞國家人權委員會期待 2018 年 5 月的政府輪替會更完善地執行國家詢查之建議。委員會持續如此倡議。然而，於 2019 年，委員會對新政府的緩慢進度、缺乏作為、和對實施詢查建議之缺乏嚴正態度表示憂心和失望。儘管原住民族事務被歸在首相之國家團結與社會福祉部門底下，究竟是否由該部門負責確保詢查之建議之落實仍不明朗。緩慢的執行速度更加邊緣化原住民社區，使他們更容易受到人權侵害，尤其是和土地權利相關的。

## 個案研究：氣候變遷與人權之國家詢查

---

### 2018 菲律賓人權委員會

#### 詢查背景與脈絡

2015 年 12 月，菲律賓人權委員會決定進行一次國家詢查，調查氣候變遷與自然災害漸增的頻率和強度之間的關聯，以及這對菲律賓人人權之影響。該詢查於 2018 年 12 月完成，詢查報告在撰寫本文時尚未出版。

此詢查是對 2015 年 9 月請願的回覆。當時，18 個人、14 個公民團體一同向人權委員會請願，希望委員會調查「主要碳排放源在氣候變遷構成之人權侵害或威脅上，所應負擔的責任」。請願書列出了 47 個應答者，包含私人投資者擁有的石油、天然氣、煤炭生產商及水泥製造商，並稱他們為「主要碳排放源」。這些公司名列 90 個投資者擁有、國有或政府經營的企業，被視為是自工業革命以來，製造最多會排放溫室氣體的產品之群體。請願人要求委員會優先調查投資者擁有之化石燃料生產商，包括雪佛龍(Chevron)、埃克森美孚(ExxonMobil)、英國石油(BP)、殼牌石油(Shell)和康菲(ConocoPhillips)。

該請願書是在史上最強風暴之一的超級颱風海燕（菲律賓稱約蘭達）於 2013 年 11 月襲擊菲律賓中部未獅耶群島（亦稱維薩亞斯群島）後所提出的。1100 萬人受到海燕颱風的影響。超過六千人死亡、更有一千多人失蹤。氣候變遷是構成近年強烈暴風數量大增之因素之一，即使不完全是氣候變遷的關係，但也至少是一部分原因。請願人認為，委員會應調查主要碳排放源在造成氣候變遷上之責任，以及其對受颶風影響之菲律賓人民在人權侵害上應負之責任。

請願者認為，氣候變遷所帶來的負面影響威脅到一系列受國際保護之人權，最重要的是生命權、最高標準的身心健康權、食物權、水權、衛生權、適足住房權和自決權。他們聲稱，主要碳排放源在氣候變遷所帶來的負面人權影響上是有責任的，因為是他們的作為加劇了氣候變遷，而他們又未減少其工業活動或產品所製造之溫室氣體，儘管他們是做得到的、而且對氣候變遷之危害也是清楚的。

請願人似乎希望委員會進行準司法程序（訴訟）。然而，委員會認為這不是最適合處理訴訟的機構、亦認為訴訟不是最合適的調查形式。在考量各種可行方法後，委員會決定，由於請願書所提到的議題相當重大，因此國家詢查可能是最能有效回應問題的方法。

## 詢查程序與參與人士

此國家詢查由整個委員會進行。主任委員 Jose Luis Martin Gascon 和其他委員一同參加了 2018 年 3 月在馬尼拉舉行的第一次公聽會。Roberto Cadiz 委員擔負國家詢查之主要責任，並兼任國家詢查小組主席。其他委員則與他一同列席公聽會。

從一開始，Gascon 主委和 Cadiz 主席就強調，國家詢查的過程是對話而非對峙。所有主要碳排放源都相繼受邀加入對話，儘管整體來說，他們與對話相當遙遠。此詢查具包容性、資訊透明，並且開放給所有對氣候變遷有話要說的人。此國家詢查承認它沒有權力下達強制命令或要求賠償，它會試圖說服、而非強迫。

國家詢查從收集證據、整合氣候變遷相關研究報告開始，並發布了程序規則來管理公聽會。詢查決定根據委員會章程賦予之正式權力，在詢查正式開始前傳令主要碳排放源，從他們取得資訊、並且要求其出席詢查。有些人回應了傳票、有些人忽略了他們。

一些主要碳排放源對委員會進行國家詢查之管轄權提出質疑。他們表示，委員會無權過問不在菲律賓境內之企業。然而，委員會認為，《菲律賓憲法》賦予其義務調查侵犯菲律賓人民人權之指控。

委員會有權決定要如何履行其憲法義務，並且此義務之履行不受制於領土原則。委員會允許請願人陳述其案件、證據和論點。委員會認知它不是一個司法機關，因此對大多數指定調查對象沒有強制執行權，但是，它必須調查針對菲律賓國內侵犯人權的指控，並辨識人權問題。在職權範圍內，它可以展開任何其認為適當之詢查，無論牽扯的人是誰或者在何處設籍。

另有一些主要碳排放源認為，委員會無權管轄經濟、社會和文化方面權利。對此，委員會回覆，公民政治權利和經濟社會文化權利之間的二分法不再有效，所有人權都是不可分割且相互牽連的。

委員會收了來自世界各地科學家、法律專家、專業組織、學者、倡議者、利害相關人與責任方、公民團體、以及各國國家人權機構對本案諸多面向的法庭之友意見書、研究報告、以及立場文件。委員會進行實地考察、訪談、圓桌討論、專家諮詢、和社區對話。

在公聽會籌備階段，委員會於 2017 年 12 月 11 日，亦為國際人權週期間，邀請各方參加了一場會前會。接著，委員會於 2018 年 3 月舉辦了第一場公聽會，最後一場則辦於 2018 年 12 月。委員會共舉行了 12 次公聽會：八次在馬尼拉，其餘四場於倫敦經濟學院。委員會聽取了 65 位證人的證詞、收到並標記了至少 239 份科學和法律文件，其中幾份文件長達數百頁。這不包括委員會邀請的諮詢人員及其提交之書面證據。

在公聽會上，委員會試圖在遵循國際公認之正當程序的同時，著重在案件實質層面，而非技術規則。委員會亦強烈鼓勵原請願書上指定之應答者參與公聽會。證詞和書面證據以非常有條理的方式提交，並受到相關團體之質疑。證人和諮詢人員必須宣誓，並在他們給予直接證詞之後，接受詢查小組成員之交叉詰問。詢查小組代替請願書之應答者進行交叉詰問，這原是他們所享有之權利。書面證據被妥善識別並標記。所有的公聽會透明且公開，甚至線上直播。視訊方式使得來自世界各地的與會人和證人能夠參與公聽會。

於北美（美國）和歐洲（英國）舉辦之公聽會不只強調氣候變遷之全球性影響，更達成委員會所尋求之全球對話。另外還有程序性問題——若位於其他國家之主要碳排放源不願意至菲律賓提供證據，那麼委員會願意前往他們所在地區，以鼓勵他們參與詢查。

若有必要，委員會也提供了特別會議讓應答者參與。舉例來說，委員會曾前往荷蘭參與一場由頂尖商務學校舉辦的論壇，並藉此機會邀請一應答者進行對話。若有必要，亦可私下進行。

除了公聽會外，委員會受邀參與許多論壇、並於世界其他地方規劃了諮詢會議，包含奧斯陸、日內瓦、曼谷、雪梨、德國之波昂和柏林、美國之紐約和紐澤西，荷蘭的布羅伊克倫、以及英國的倫敦、格拉斯哥和斯特靈。

該委員會更與國際人權機構和組織合作，例如東南亞國家人權機構論壇（SEANF）、亞洲國家人權機構論壇（APF）、全球國家人權機構聯盟（GANHRI）、聯合國商業與人權工作組、聯合國環境問題特別報告員、聯合國人權事務高級專員辦事處（UNOHCHR）和其他機構。

## 建議

此詢查尚未進行對外報告，其結果建議亦尚未發布。詢查主席 Cadiz 主委的聲明中透露了詢查方向。

Cadiz 主委指出：

根據《聯合國氣候變遷綱要公約》，氣候變遷是一個人權議題、一個全球性問題、更是一個關乎生存的問題。人為因素是導致氣候變遷的重大因素。

他列出了委員會之主要結果發現：

- 氣候變遷是一個人權議題。它對生命、食物、水、健康權以及其他公民、政治、經濟、社會和文化權利帶來的負面影響在全球範圍內普遍存在。
- 氣候變遷是一個正義問題，尤其當較沒有造成氣候變遷的人，卻明顯受到較大的負面影響。
- 氣候變遷是一個商業議題，呼籲私營企業尊重人權，包含解決其商業活動對當代以及後代人權造成之不利影響。
- 氣候變遷是一個關乎生存的問題，這不僅是哲學上的生命意義（在咖啡店裡悠閒地討論），而是真正威脅到人類生存的具體意義，這需要保持警惕並採取緊急行動。

Cadiz 委員也說，國家詢查於報告中尋求：

- 幫助建立明確機制和程序，為氣候變遷之人權受害者平反
- 幫助建立一套標準，以利企業報告其與溫室氣體排放有關之行為
- 在國際和區域人權機制下，澄清和維護氣候正義相關權利
- 初步設立一套氣候正義相關權利、義務之核心原則
- 制定一套氣候變遷受害者法律救濟之標準法規。



Cadiz 主委說，法院在很大程度上是根據先例判決，而與法院不同的是，國家人權機構面臨的挑戰是測試極限並開闢新的道路。要大膽而具創意，不能膽小而畫地自限；要理想化，不那麼務實；要將軟法變成硬法；要將眼界放在法律技術層面之外，並建立之後能夠成為有約束力的指導原則。總而言之，要為人權保障設定更高的標準。