

國家人權機構

歷史、原則、作用和職責

專業培訓叢刊第四輯（第一次修訂版）

人權公約施行監督聯盟繁體中文化校對

2021年2月版

目錄

目錄.....	2
本出版物簡介.....	5
目標受眾.....	5
學習目標概述.....	5
一. 聯合國人權體系與國家人權機構.....	6
導言.....	6
A. 人權體系.....	8
B. 聯合國與國家人權機構.....	11
結論.....	14
二. 國家人權機構概述.....	15
導言.....	15
A. 什麼是國家人權機構？.....	15
B. 國家人權機構的模式.....	17
C. 國家人權機構的優勢.....	22
D. 國家人權機構的作用.....	22
結論.....	30
三. 國際協調委員會和《巴黎原則》.....	32
導言.....	32
A. 《巴黎原則》.....	32
B. 國際協調委員會及其認證制度.....	45
結論.....	56
四. 促進人權.....	57
導言.....	57
A. 什麼是促進人權，為什麼促進人權很重要？.....	57
B. 一般原則.....	59
C. 公眾教育.....	61
D. 公眾認識.....	67
E. 出版物.....	69
F. 文件中心.....	70

G. 基於社區的舉措.....	71
結論.....	71
五. 保護人權.....	73
導言.....	73
A. 人權調查.....	74
B. 調查個人申訴.....	78
C. 非訴訟爭端解決辦法.....	89
D. 詢查.....	93
結論.....	97
六. 向政府和議會提供諮詢意見.....	98
導言.....	98
A. 《巴黎原則》.....	98
B. 接收諮詢意見的實體的責任.....	98
C. 審查現行法律、政策或慣例.....	99
D. 審查擬定的法律、政策或慣例.....	100
七. 監測人權狀況.....	105
導言.....	105
A. 什麼是監測？.....	105
B. 監測活動的原則.....	106
C. 在監測活動中利用採樣調查.....	107
D. 監測國家的人權狀況.....	108
E. 監測拘留場所.....	111
結論.....	115
八. 協調與合作.....	116
導言.....	116
A. 司法與法治.....	116
B. 與議會的關係.....	119
C. 國際人權體系.....	121
D. 其他的國家人權機構和區域網.....	123
E. 與公民社會的關係.....	123
結論.....	124

九、 衝突和衝突後局勢中的國家人權機構	125
導言.....	125
A. 衝突局勢中的國家人權機構.....	125
B. 衝突後局勢中的國家人權機構.....	128
結論.....	131
十、 支持國家人權機構	132
導言.....	132
A. 建立前階段.....	132
B. 建立階段.....	136
C. 鞏固和加強國家人權機構.....	143
結論.....	144
附件一	145
附件二	148
附件三	159
國家人權保障機關國際協調委員會章程.....	159
附件四	176
資格認證小組委員會：一般性意見.....	176
附件五	182
大會第 60/154 決議.....	182
附件六	185
大會第 63/169 號決議.....	185
附件七	187
大會第 63/172 號決議.....	187
附件八	191
大會第 64/161 號決議.....	191
附件九	194
人權委員會第 2005/74 號決議.....	194

本出版物簡介

本出版物的目的是向讀者介紹**國家人權機構**，重點是介紹作為國家保護和促進人權這兩項工作基石的國家人權機構及其與國家以及國際人權體系的關係。

目標受眾

要尊重人權，每個國家政府、個人、社會團體和機構都必須作出協調一致的努力。因此，本出版物的目標受眾是所有希望對以下方面有基本了解的人：國家人權機構的概況，它們開展哪些工作，它們如何與國家、民間社會及國際社會進行互動，以及如何支持它們的工作。

學習目標概述

總體目標：使讀者對國家人權機構、它們的性質及其工作方式有所基本了解

目標 1：說明國家人權機構在其中開展工作的環境和體系，包括國家、區域和國際人權體系，並說明國家人權機構在所有這些級別的體系中具有什麼特別重要的意義。

目標 2：明確地解釋什麼是國家人權機構以及存在著哪些不同的模式，並解釋國家人權機構的作用。

目標 3：解釋國家人權機構在促進人權方面的作用。

目標 4：解釋國家人權機構向政府和立法機關提供諮詢意見的作用。

目標 5：解釋國家人權機構在保護人權方面的作用（監測、調查和詢查以及採用非訴訟爭端解決辦法），包括通過確保加強尊重法治保護人權。

目標 6：說明在建立國家人權機構之前以及在建立和加強這些機構期間的各個發展階段會遇到哪些嚴峻的挑戰，並說明可利用哪些機會對它們提供支援。

一. 聯合國人權體系與國家人權機構

學習目標

讀完第一章後，讀者將了解：

- 人權體系的基本要素，包括：
 - 聯合國如何支持促進和保護人權；
 - 國家對促進和保護人權、尤其是對促進和保護它已批准的國際人權條約確認的人權承擔的責任；
 - 區域人權體系；
 - 將人權機構置於國家責任的範疇；
- 國際協調委員會以及《關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則》（《巴黎原則》）的基本作用；
- 聯合國、尤其是聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦）在支持國家人權機構方面的作用。

導言

自聯合國成立以來，人權一直是它關注的核心問題之一。尊重、保護和實現人權是國家的責任。國家批准國際人權文書，並必須建立保障人權的機制。

處理人權的工作很複雜，所涉的範圍又很廣。參與這項工作的有政府的所有部門以及其他各種國家機構和民間社會組織：獨立的司法系統、執法機構、有效和具有代表性的立法機構、以及採用人權方案的各級教育系統。國家人權機構¹在其中則佔有獨特的地位。

聯合國一直在全面地參與建立和加強國家人權機構的工作。這項工作是人權高專辦以及聯合國開發計畫署（開發署）等聯合國系統其他機構的一項優先任務。²

國家人權機構的數目在過去 15 年期間急劇增加，這主要是由於聯合國向它們提供了「實際性」支助。國家人權機構理應承擔廣泛保護及促進人權的任務，但這種數目劇增的狀況帶來了涉及運作的重大挑戰。

第一種挑戰涉及國家人權機構的數目劇增與**體制多元化**。人權高專辦 2009 年的調查顯示，美洲和非洲國家人權機構的數目分別在 1990 年代初期和中期急劇增加，亞洲和太平洋區域在 1990 年代末期也迅速增加，歐洲則自 1990 年代中期以來就一直在穩定增

¹ 「國家人權機構」和「國家機構」是文獻中通用的用語。除非引用使用不同用語的某一資料來源或文件，本出版物使用「國家人權機構」

² 例如見《高級專員 2010-2011 年策略管理計畫》和《開發署 2008-2011 年策略計畫》。

加。³ 不過，這種演變既不是有序不亂也不是直線上升的發展動態。

國家人權機構的任務和權力視其所在區域、國家及法律制度的不同而大相逕庭。有些機構，如公眾保護辦公室和監察使辦公室等負有人權任務，但許多機構並非如此。有些國家還賦予人權機構更多的其他類型的任務，例如處理弊政或反貪等任務，於是出現了一些「混合型」機構。有些國家則由負有不同任務的若干機構（例如兩性平等委員會）分擔人權職責。

第二種挑戰涉及**專題多元化**。民眾指望國家人權機構成為強而有力和有效的國家人權保護體系的「關鍵組成部分」，從而有助於確保國家法律和實踐遵守國際人權標準，支持政府確保在國家層級落實、監督和處理各種核心的人權關注問題如施加酷刑、任意拘留、販運人口和移民人權問題，支持人權捍衛者的工作，並有助於消除一切形式的歧視。⁴獲得通過的各種新文書往往要求國家人權機構發揮作用。例如，《身心障礙者權利公約》要求國家人權機構發揮其第三十三條明確規定的作用。人們還指望國家人權機構與數目日增的非政府組織團體、公民組織、網絡系統以及區域機構開展互動，並處理一些新的問題，例如轉型正義、氣候變化和發展問題。

第三種挑戰是必須採用**最低標準**，使無論採用何種結構或負有何種任務的國家人權機構都可以獲得公平的評估和資格認證。《巴黎原則》發揮這一作用。按照《巴黎原則》認證國家人權機構的資格，是國家人權保障機關國際協調委員會⁵的職責。

第四種挑戰涉及**核心保護活動**的重要性。這些活動包括關係到禁止酷刑和任意拘留、監測拘留狀況和保護人權捍衛者的一般活動。這項工作的重要性是再強調也不會過分的：這是國家人權機構、尤其是在有嚴重人權問題的國家中的人權機構受到最嚴密注視的一項職能。

在面對這種複雜狀況和急劇變化之時，國家人權機構以及與它們合作的機構必須了解它們在其中開展工作的廣泛背景。有針對性和有實效地支持國家人權機構的工作比以往任何時候都更為重要。60 多個國家人權機構對上述人權高專辦的調查所作的答覆確認了各種挑戰和缺陷，其中包括經費不足、需要獲得與組織管理和資源管理相關的技術援助、需要了解國際人權體系、必須與公共機構和民間社會建立關係，以及必須貫徹本國政府對人權機構所提的建議。許多國家人權機構在調查中特別要求開發署和人權高專辦就這些事項以及其他的相關事項採取更有力的行動，並向它們提供支助。大會第 63/172 號決議（見下文附件七）認識到這些需求，並鼓勵聯合國人權事務高級專員「鑒於有關國家機構的活動有所增加，確保作出適當安排和提供預算資源，繼續進行並進一步擴大支助國家人權機構的活動」，還請各國政府「為此目的提供額外的自願資金」。

³ 人權高專辦，「國家人權機構調查：關於發給全球國家人權機構的問卷調查的結果和建議的報告」，2009 年，可查閱 www.nhri.net。

⁴ A/HRC/13/44，第 108 段。

⁵ 人權公約施行監督聯盟註解：國家人權保障機關國際協調委員會自 2016 年改名為「國家人權機構全球聯盟」，為保留此份文件原始文意，故沿用舊稱「國家人權保障機關國際協調委員會（簡稱：國際協調委員會）。

A. 人權體系

1. 聯合國與人權

《聯合國憲章》第一條宣佈，聯合國的宗旨之一是開展國際合作，促進和鼓勵不分種族、性別、語言或宗教地尊重全體人類的人權和基本自由。

聯合國一直在追求實現這一宗旨，首先是制定各種國際準則。如今，這些標準已幾乎涵蓋了人類的每一個活動領域。

聯合國開展了多種多樣的宣傳活動，並開始實施一項技術合作方案，據以確實支助各國努力促進和保護人權。

1993 年世界會議後設立了聯合國人權事務高級專員的職位⁶。高級專員通常的任務是負責加強聯合國旨在確保人人享有所有人權和基本自由的努力。由於成立了人權高專辦和設立了人權事務高級專員的職位，聯合國系統內外更高度地注重人權問題。世界會議通過的《維也納宣言和行動綱領》確認所有的人權是普遍、互相依存和不可分割的，並為二十一世紀制定了目標宏偉的人權議程。

人權高專辦在人權領域發揮主導作用，而且有聯合國系統的各個部門與它合作。⁷2005 年世界首腦會議強調必須為促進人權加強聯合國的機構間合作。⁸

2. 區域人權機制

非洲、美洲、亞洲和歐洲的區域人權機制也日趨活躍。它們發展各種慣例並制定各種政策，具有法院系統的機制還制定判例法，從而使國際人權標準適用於各種特定的社會、歷史和政治傳統以及區域的現實。區域人權機制和國家人權機構在促進和保護人權方面存在著一種互利共生的關係。

西非國家經濟共同體（西非經共體）和南部非洲發展共同體（南共體）等區域經濟和發展機構也參與人權工作。

3. 非政府機構

非政府機構是不屬於政府部門的實體。它們包括民間社會、媒體和工商企業。

民間社會可發揮推廣普世人權文化的特殊作用，尤其是通過非政府組織專心致志的工作發揮此種作用，因為非政府組織具有獨立性和靈活性，往往可以比任何政府或政府間組織更自由地發表意見和採取行動。宗教機構和社區服務組織也是至關重要的行動者。

⁶ 大會第 48/141 號決議。

⁷ 見「加強聯合國：進一步改革綱領」（A/57/387）。

⁸ 見大會關於 2005 年世界首腦會議成果的第 60/1 號決議。

4. 國家的作用

保護人權的首要責任在於國家政府。近幾十年來，大多數國家已成為主要人權條約的締約國。每項文書都責成國家履行這些條約所載人權標準的法定義務。

批准國際人權條約意味著國家必須承擔尊重、保護和履行該文書所載權利的責任。**尊重**是指國家不得採取有悖於受條約保障的權利的任何行動或實施任何此種措施。**保護**是指國家必須採取扶植行動，確保個人的人權不致遭到拒絕。國家必須建立據以保護人權的機制。妥善的法律、獨立的司法系統、制定和實施保障個人的措施和補救措施，以及建立和加強民主機構，這些都是要求國家採取行動的事項。**實現**的責任則要求國家採取不只限於預防的積極措施。例如，這一責任可能不止是僅僅頒佈若干項通過全國教育和宣傳活動來促進人權的法律。

在國家批准某項人權文書時，它們必須確保所涉的權利成為國家法律體系的組成部分，或獲得國家法律體系的承認。國家必須按照要求採取「一切適當措施」，包括但不限於法律措施，據以確保這些權利在國家層級得到落實。這些措施就是所謂的「有效的國家執行」，而此種執行已引起國際社會的重大關注並促使它們採取行動。許多國家實施或恢復實施民主治理，其著眼點都在於重視國家人權機構等民主機構，將之視為履行國際義務的關鍵因素之一。

5. 區域網絡

國家人權機構的區域和次區域網絡以及協會是國際體系的重要補充成分。國家人權機構的區域網絡有權以觀察員的身分參與人權理事會的工作並與理事會各機制進行往來（見下文）。它們使來自同一區域的機構得以更經常地聚集一堂並討論共同關心的問題。這些網絡包括：

- 非洲國家人權機構網絡；
- 美洲促進和保護人權國家機構網絡；
- 亞太國家人權機構論壇；
- 歐洲促進和保護人權國家機構集團。

大會第 63/172 號決議歡迎在各區域內加強國家人權機構之間的區域合作以及國家人權機構與各區域人權網絡之間的區域合作（見下文附件七）。

非洲

非洲人權機構網絡建於 2007 年。⁹該網絡按照《巴黎原則》鼓勵非洲國家人權機構提

⁹ 該網絡取代了 1996 年設立的非洲國家人權機構協調委員會。非洲國家人權機構第六次會議（吉佳利，2007 年 10 月）簽署了網絡《章程》，其中規定在奈洛比設立常設秘書處，由人權高專辦提供資助。

高效能並開展合作。該網絡已認識到國家人權機構可在選舉和民主治理方面更全面地發揮重要作用，從而促進民主和發展，並支持司法獨立。

2010 年 6 月，該網絡有 15 個具有「A」級地位的國家人權機構（見下文附件二）。

2009 年，西非國家人權機構在班竹舉行的一次會議期間建立了次區域網絡，並已開展早期工作，以期使該網絡開始運作。

美洲和加勒比

2000 年，在人權高專辦的支助下建立了**美洲促進和保護人權國家機構網絡**。該網絡的目的是發揚尊重人權的文化；進一步承認並履行各項國際承諾；為民主發展作出貢獻；加強現有的國家人權機構，並按照《巴黎原則》支持發展新的和建立中的人權機構。該網絡邀請不具有「A」級認證地位的國家人權機構以觀察員身分參加。

2010 年 6 月，該網絡有 15 個具有「A」級地位的國家人權機構（見附件二）。該網絡在人權高專辦支助下於 2009 年在日內瓦舉辦了有關普遍定期審議與國際人權體系的工作坊。國家人權機構交流了有關與國際人權體系互動的經驗和最佳做法。

亞洲及太平洋

亞太國家人權機構論壇是經授權支援在該區域建立和加強國家人權機構的組織。該論壇參加了 1996 年在澳洲舉辦的第一次國家人權機構區域工作坊。1997 年，國家人權機構的概念正式為人們所接受。

該論壇的年度會議使來自亞洲及太平洋區域的國家人權機構、聯合國、國家政府和非政府組織聚集一堂，共同探討如何通過促進和加強國家人權機構改善該區域的人權合作。該論壇提供了機會，使各成員機構的高級代表得以審視並規劃它們的活動，並討論與該區域相關的人權問題。

該論壇向其成員組織、國家政府和非政府組織提供實際的援助和支持，使之能更確實有效地開展保護、監測、促進和宣傳人權的工作。2010 年 6 月，亞太論壇有 15 個具有「A」級地位的成員組織（見附件二）。

歐洲

歐洲促進和保護人權國家機構集團由歐洲各國家人權機構組成，其中大多數具有「A」級地位（見附件二）。該集團定期舉辦區域會議和圓桌會議，並積極參與人權理事會、普遍定期審議、人權條約機構和特別程序等聯合國人權機制的工作。它同歐洲聯盟基本權利機構、歐洲安全與合作組織（歐安組織）、歐洲理事會、以及包括歐洲人權法院等其他組織開展合作。

歐洲各國家人權機構也參與阿拉伯—歐洲人權對話，目的是促進在歐洲和阿拉伯世界國家人權機構間開展富有成果的對話。此種對話是丹麥人權中心和約旦國家人權中心於 2005

年啟動的。對話為該兩個區域提供了一種論壇，可據以討論各種共同的人權問題，通過交流最佳做法和經驗加強機構能力，並協助阿拉伯區域的國家人權機構建立區域網絡。¹⁰

B. 聯合國與國家人權機構

1. 歷史概述

在《世界人權宣言》成為「所有人民和所有國家努力實現的共同標準」前兩年，1946 年，經濟及社會理事會審議了國家機構的問題，並請各會員國考慮設立資訊小組或地方人權事務委員會。

1978 年，人權委員會¹¹舉辦一次研討會。該會議制定了有關機構的結構和運作的準則草案。人權委員會和大會隨後認可了該準則。大會請還沒有此種機構的國家採取建立這些機構的適當步驟，並請秘書長提交有關國家人權機構的詳盡報告。

1991 年在巴黎舉行了第一屆促進和保護人權國家機構問題國際討論會。會議的重大成果是制定了《關於國家機構地位的原則》（《巴黎原則》，見下文附件一）。今天，《巴黎原則》已被廣為接受，被視為對某一機構的合法性和可信度的試金石，並已成為人權用語的組成部分。

1993 年在維也納舉行的世界人權會議，是對國家人權機構的一個重大轉捩點。該會議首次正式承認符合《巴黎原則》的國家人權機構是促進和保護人權工作中重要和具有建設性的行為者，並正式鼓勵建立和加強此種機構（《維也納宣言和行動綱領》第一部分第 36 段）。1993 年世界會議還鞏固了 1991 年在巴黎建立的國家機構網絡，並為該網絡的後繼機構**國家人權保障機關國際協調委員會**奠定了基礎。

2005 年，人權委員會在其第 2005/74 號決議（見下文附件九）中重申了必須建立和加強獨立和多元化的符合《巴黎原則》的國家人權機構並加強它們之間的合作。人權委員會規定：

- 具有「A」級地位的國家人權機構享有就其所有議程項目發言的權利；
- 國家人權機構擁有專門的席位；
- 國家人權機構享有以其本身的文號印發文件的權利。

此外，人權委員會還請秘書長繼續為舉辦國際協調委員會會議和國家人權機構國際和區

¹⁰ 以下網址可提供更多的資訊：<http://aehrd.info/j02/>。

¹¹ 在述及 2006 年 4 月前的期間，本手冊有時會提到「人權委員會」。人權理事會於該月份取代了人權委員會（見大會第 60/251 號決議）。人權理事會有著不同的成員和職責，但也承擔「人權委員會的所有任務、機制、職能和職責」，並必須在必要時予以「改善和合理化」。

域會議提供援助。¹²

秘書長提交人權理事會的關於促進和保護人權國家機構的各次年度報告都載有人權高專辦每年為國家人權機構開展工作的情況。¹³

2. 國際協調委員會國際會議

自 1993 年世界會議起，聯合國一直在支助國家人權機構舉辦各種定期國際會議。¹⁴ 每次會議的重要議題都包括資訊交流和討論一些特別令人關注的問題，有時還將這些問題與具體的專題掛鉤。有關這些國際會議的名稱、專題和成果的完整的一覽表可查閱 www.nhri.net 網站。

3. 國家人權機構、人權高專辦和國際人權體系

人權高專辦是聯合國秘書處的組成部分，並主導實施聯合國的人權方案。1993 年以來，人權高專辦一直由人權事務高級專員領導，並與範圍不斷擴大的一系列行為者共同工作，這些行為者不僅包括政府和國家人權機構，還包括民間社會和工商企業。人權高專辦同這些行為者一起，逐步使國家作出落實人權的全面承諾。

人權高專辦促進和保護《聯合國憲章》和國際人權法載明的人權。高級專員努力將人權標準納入聯合國所有方案的主流，以求確保聯合國系統的三大支柱即和平與安全、發展以及人權相互掛鉤並相輔相成，並確保人權成為聯合國所有活動的基礎。

人權高專辦主要通過**國家機構和區域機制科**開展與國家人權機構相關的活動。該科與人權高專辦其他部門合作，通過國家和區域辦事處、人權顧問和聯合國維持和平部隊人權部門、並通過其他聯合國夥伴（包括開發署）和國家人權機構區域協調機構提供諮詢意見和援助，目的是建立和加強國家人權機構。¹⁵ 人權高專辦提供技術合作方案，並提供有針對性的諮詢意見，這些意見的內容涉及與建立國家人權機構的工作相關的憲法框架或法律框架，並涉及這些國家人權機構的性質、職能、權力和職責。具體而言，人權高專辦的活動包括：

- 審視建立國家人權機構的法律草案；
- 就這些機構是否符合《巴黎原則》提出諮詢意見；
- 就國家人權機構相關問題編寫指導說明、提供方法工具、並介紹最佳做法和經驗教訓；

¹² 這些安排後來納入了人權理事會第 5/1 號決議。

¹³ 例如見關於國際協調委員會認證程序和方法的最新報告 A/HRC/13/44 和 A/HRC/13/45。

¹⁴ 舉行這些會議的地點和時間如下：突尼斯（1993 年 12 月）；馬尼拉（1995 年 4 月）；墨西哥城（1997 年 11 月）；拉巴特（2000 年 4 月）；哥本哈根和瑞典隆德（2002 年 4 月）；首爾（2004 年 9 月）；多民族玻利維亞國聖克魯斯（2006 年 10 月）；奈洛比（2008 年 10 月）；聯合王國愛丁堡（2010 年 10 月）。

¹⁵ A/HRC/13/44。

- 向國際協調委員會、包括其資格認證小組委員會提供秘書處支助；
- 促進國家人權機構與聯合國國家工作隊之間的夥伴關係，並促進人權高專辦與國家進行交往；
- 支援與司法系統、議會及非政府組織開展確實有效的互動；
- 支持國家人權機構與國際人權體系、包括條約機構、特別程序和人權理事會建立夥伴關係；
- 與國家人權機構交流特定主題的相關資訊，包括有關司法、人權、法治、轉型正義和禁止酷刑等主題的資訊；
- 提供比較分析、技術合作需求評估、專案制定和任務評價服務。

國家人權機構、人權高專辦及聯合國系統一瞥

截至 2010 年 6 月，有 67 個國家人權機構經國際協調委員會根據《巴黎原則》認證為具有「A」級地位的機構（見附件二）。

開發署和人權高專辦與全球 80 餘個國家人權機構開展合作。

人權高專辦國家機構和區域機制科編寫有關國家人權機構的定期資訊說明，重點是國家、區域和國際發展動態。見 www.ohchr.org。

合作：人權高專辦同下列機構開展合作：法語國家政府間機構、法語國家國家人權委員會協會、各國議會聯盟、歐洲理事會、歐安組織民主體制和人權事務處、伊比利亞—美洲監察使聯合會、拉丁美洲和加勒比監察使和國家人權機構特別基金、非洲聯盟、非洲人權和人民權利委員會以及西非經共體。2007 年，人權高專辦參加了設立英聯邦國家人權機構論壇的會議。現在該論壇正在與現有的區域國家人權機構的協調機構合作下加強國家人權機構保護和促進英聯邦境內人權的能力。該論壇促進不同國家人權機構間的網絡聯繫和交流。詳情可查閱 www.commonwealthnhri.org。

聯合國人權事務高級專員辦事處在以下區域設有區域辦事處：南部非洲（普利托利亞）、東非（阿迪斯阿貝巴）和西非（達卡）；拉丁美洲（聖地牙哥和巴拿馬市）；中東（貝魯特）；太平洋（蘇瓦）；東南亞（曼谷）；中亞（比斯凱克）；歐洲（布魯塞爾）。人權高專辦還負責中非次區域人權和民主中心（雅溫德）的工作。這些辦事處將繼續為建立和加強國家人權機構提供諮詢意見和援助。

聯合國開發計畫署和人權高專辦日益參與建立和（或）加強國家人權機構的工作，與國家人權機構的往來已成為該兩個機構的優先事項。一些重大的舉措包括：

- 開發署啟動的人權問題電子討論會：聯合國人權政策網絡（「人權大家談」）。該

電子討論會還注重討論人權高專辦和開發署的作用和共同的責任。

- 與聯合國國家工作隊進行互動：聯合國國家工作隊在顯著存在著人權問題的國家開展工作，國家人權機構則可在改善人權狀況方面發揮至關重要的作用。2007 年 4 月，人權高專辦印發了一份資訊說明，闡述聯合國駐地協調員可如何促進建立或加強國家人權機構的工作。¹⁶ 世界各區域對此作出了積極回應，因此目前正在對若干項聯合活動進行討論。

開發署和人權高專辦於 2010 年為國家工作隊編寫了一套說明如何支持國家人權機構的文件。這些文件是由兩名國際專家在指導委員會主持下與人權高專辦和開發署的代表以及丹麥、印度、南非和烏干達國家人權機構的代表共同編寫的。這是一種很獨特的寶貴資源，因為這些文件是人權高專辦和開發署同國家人權機構以及聯合國國家辦事處、區域中心和總部的工作人員共同編寫的，其目的是在文件中體現最新和實用的經驗。這套文件使聯合國和世界各地實際從事人權工作的人員在向國家人權機構提供支助時採用統一的概念並使用相互一致的方法。文件提供了指導意見和工具，據以加強人權高專辦和開發署在支援國家人權機構的工作中開展合作，而此種合作的基礎，是它們對按《巴黎原則》支持獨立、有效的國家人權機構時採用的政策和方針的共同理解。國家人權機構也可以支持聯合國機構處理有關少數群體融入和參與國家社會經濟和政治生活的問題。

結論

人權是聯合國關注的核心問題，國家人權機構則是據以落實人權的關鍵機制。聯合國已按照《巴黎原則》加強它旨在建立和加強國家人權機構的活動，以此作為在國家層級確保落實人權的重要因素。人權高專辦制定了表明成功程度的指標，作為它《2008-2009 年策略管理計畫》的內容之一。這些指標包括經認證具有「A」級地位的國家人權機構的數目，或其認證地位有所提高的機構的數目，還包括其國家人權機構和民間社會在普遍定期審議進程中向條約機構、特別程序和人權理事會提交了資料的國家的數目和比例。

與聯合國提高其注重國家人權機構的情況相稱的是，國家人權機構本身日益提高了它們在國際社會中的參與度，並作出了更確實有效的努力，將自己在國際和區域兩級組織起來。

¹⁶ 可查閱 http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25616_en.pdf (2010 年 10 月 6 日登錄)。

二. 國家人權機構概述

導言

本章概述什麼是國家人權機構、現有的各種類型或模式以及它們的主要作用。本章還闡述國家人權機構在確實落實人權方面具有的重要優勢。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 大致說明什麼是國家人權機構以及它們對國家所作的人權承諾有哪些影響；
- 了解目前存在哪些模式的國家人權機構並了解它們的特點；
- 了解國家人權機構可在國家層級發揮哪些最重要的作用；
- 解釋為什麼妥善組成的國家人權機構具有改善國家人權狀況的能力。

A. 什麼是國家人權機構？

國家人權機構是負有保護和促進人權的憲法和（或）法律任務的國家機構。它們是國家機器的組成部分，並由國家提供經費。

國家人權機構、至少是符合《巴黎原則》的機構是國家人權保護體系的基石，而且日益成為國際人權準則與國家之間的中繼機制。¹⁷

國家人權機構具有獨特的性質，因此不同於政府的其他部門：它們不直接隸屬於行政、立法或司法機構，不過通常要直接或間接地對立法機關負責。它們與政府保持一定的距離，但其經費則完全或主要由政府提供。國家人權機構的成員並非經選舉產生，但有時則由民選代表委任。將國家人權機構歸類為公共機構，這對管控其問責制、籌資和報告安排具有重要的意義。如果國家人權機構管理和支出公共資金的情況受到政府管控，這種管控不得有損於國家人權機構獨立和有效地發揮其作用的能力。¹⁸

國家人權機構不是非政府組織。國家人權機構具有法定的法律依據，並負有作為國家機器組成部分的具體的法律責任。非政府組織與國家人權機構最顯著的區別或許在於調查申訴的工作方面。國家人權機構是中立的實地調查機構，不會偏袒一方或另一方。國家人權機構必須是、而且必須被公眾視為獨立於非政府組織的機構，就像它們必須獨立於政府一樣。國

¹⁷ 通常可參閱 Morten Kjærum 著：「什麼是國家人權機構」，可查閱 www.humanrights.dk/about-us/what-is-a-nhri（2010 年 10 月 6 日登錄）。

¹⁸ 另見國際協調委員會資格認證小組委員會一般性意見，第 2.10 段（下文附件四）。

家人權機構在開展調查時可在依法確定的框架範圍內工作，但必須遵守司法和法治的總體原則。

國家人權機構不僅是強而有力的國家人權體系的核心組成部分，它們還是民間社會與政府之間的「橋樑」。它們使國家的責任與公民的權利相掛鉤，並使國家法律與區域和國際人權體系相關聯。同時，國家人權機構還經常對創建並資助它們的國家提出批評。由於國家往往是人權投訴的物件，它們的這種行動就不足為奇。

1. 授權法律

國家人權機構是國家結構的組成部分，也是法律的產物：它們的存在和行動都有賴於法定的依據。《巴黎原則》要求國家人權機構具有憲法依據或法律依據，或兩者兼而有之。行政規則則不符合這一要求。¹⁹

2. 國家人權機構的名稱

就像沒有標準的模式一樣，國家人權機構沒有任何標準的名稱。視不同的區域、法律傳統和常見的用法，國家人權機構可採用如下等等不同的名稱：

- 公民權利保護者
- 專員
- 人權委員會
- 人權研究所或中心
- 監察使
- 議會人權監察使或人權專員
- 公設辯護律師/保護者
- 議會人權宣導者

名稱本身無關緊要，但此種名稱必須明確地向公眾表明：（a）國家人權機構從事哪些工作，（b）它是公共機構而不是非政府組織。當然，至關重要的是國家人權機構必須符合《巴黎原則》。

3. 地域管轄權和域外作用

國家人權機構的工作通常涵蓋全國領土的地域範圍。上文提及的人權高專辦最近進行的調查顯示，對調查作出答覆的國家人權機構中有多數（58 個）機構的工作範圍涵蓋國家全境。

¹⁹ 同上，第 1.1 段。

通常的標準是每一個國家設有一個國家人權機構，但在非常特殊的情況下，會出現有不止一個的國家機構要求獲得國際協調委員會資格認證的情況。但該委員會《章程》第 39 條規定，每一個國家只應有一票發言權和一票表決權，並在如經當選後只能擔任主席團的一名成員。²⁰ 下文 B 節將更詳盡地討論這一問題。

為數不多的（14 個）國家人權機構享有域外管轄權。

B. 國家人權機構的模式

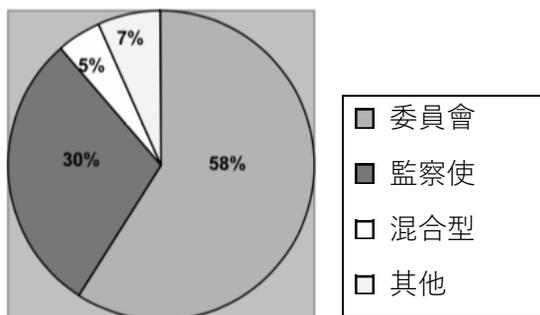
《維也納宣言和行動綱領》指出，國家有權選用最適合於它們的框架，但必須符合國際人權標準。雖然《巴黎原則》規定了國家人權機構的作用和職責的最低標準，但並未對國家人權機構的模式或結構作出硬性規定。不同的體制結構正在急速演變，因此，有多少不同的地理區域和法律傳統，國家人權機構就有多少不同的模式或結構。²¹

目前有著眾多不同種類的廣義的「國家機構」。審計長和「經典的」監察使是其工作可略微涉及人權問題的有自主權的國家機構，但其授權法律並未賦予他們人權任務，因此它們不是國家人權機構。不過，監察使機構也往往負有與人權相關的具體職責。

只有在認真閱讀了授權法律和任務後，才可確定某個機構是否是國家人權機構。然而，有些監察使辦公室採取的立場是它們可以在實踐中處理人權事務，即使該國已經有了一個單獨的國家人權機構也是如此。在這種情況下，應該鼓勵這些機構共同工作，避免出現工作重疊或混淆不清的現象。

應該指出，有些非政府組織的名稱中也用了「委員會」一詞，但非政府組織不是國家人權機構。

機構類型



資料來源：人權高專辦，國家人權機構調查，2009 年

²⁰ 同上，第 6.6 段。

²¹ 特定的模式往往可見於某些區域，而且是該特定地區法律傳統的產物。例如，國家人權機構被視為屬於西語和法語地區或英聯邦地區傳統的產物，非洲和亞洲多數地區採用的是可受理申訴的多成員機構，拉丁美洲則採用單一成員的 *defensores del pueblo*，北歐國家設立監察使，歐洲則普遍設立諮詢機構。見國際人權政策理事會和人權高專辦，《評估國家人權機構的實效》（2005 年）。

2009 年的調查顯示，國家人權機構的類型差別相當之大，但它們之中有一些占主導地位的模式。人權委員會占國家人權機構總數一半有餘。監察使機構位居第二，其中以美洲尤甚，約占總數的三分之一。

監察使機構是東歐、中美洲和南美洲以及獨立國家聯合體常見的模式。人們日益認識到國家人權委員會和監察使機構在促進和保護國家、區域和國際各級人權方面的作用，並鼓勵按照《巴黎原則》加強區域和國際監察使協會與國家人權機構的合作以及這些機構與整個聯合國系統的合作。在這方面應該提及人權理事會於 2009 年 9 月舉行的關於按照大會第 63/169 號和第 63/172 號決議提出的範圍討論監察使、調解員和國家人權機構在聯合國促進和保護人權系統中的作用的若干次會議的成果。²²

國家人權機構中有少量的混合型、諮詢型和研究型機構。

最後，有些國家有著不止一個的負有人權職責的國家機構。有些國家的憲制結構可能規定應該為不同的地區建立不同的人權委員會。在另一些國家，不同的機構負有不同的專題職責（例如婦女權利、種族平等或兒童權利）。在這種情況下，所有機構提供的總「覆蓋面」的範圍可能接近於由一個擁有廣泛權力的單一機構提供的「覆蓋面」。

但應該指出，擁有促進和保護人權的全面權力的單一國家人權機構是效能最高的模式，因此這是在考慮建立符合《巴黎原則》的國家人權機構、或是在與國家一起合併不同的機構時建議採用的模式。

1. 人權委員會

「委員會型」的模式具有下述的共同特點：²³

- 它們是負有明確的保護和促進人權任務的國家機構，其中許多承擔廣泛的任務，另一些則承擔處理諸如婦女權利等有具體重點的任務；
- 它們通常由專職和（或）兼職的決策成員主持工作；
- 調查是它們的核心職能之一；
- 許多人權委員會可受理個人申訴（《巴黎原則》稱之為「準管轄權」）；
- 許多委員會僅具有在開展調查後提出建議的權力（這是更為典型的模式）。

人權委員會通常由數名成員組成。這確保了符合《巴黎原則》的基本標準之一即成員的多元化或多樣性。委員會成員可為專職或兼職成員，委員會主任則為專職成員。多元化具有其優勢，但過於分散的領導權可能會減緩決策進度並增加相關費用。

擁有調查人權問題和（或）個人申訴的權力，顯然是以確實的方式應對人權關注事項的核心所在。與此同時，其決定或調查工作需受法院司法審查的人權委員會在開展調查時往往會十分小心翼翼，這可能會導致延誤調查和採用走過場的做法。這將有損於委員會應該擁有

²² A/HRC/13/44, 第 109 段。

²³ 應該指出，有些機構使用「委員會」這一用語，不過它們並不是本文使用的意義上的委員會。

的相對優勢。擁有此種權力的委員會的所需費用可能也確實相當之高，在它們向上法院或專門法庭申訴的人提供免費法律服務時更是如此。

若干人權委員會僅注重於從事有關平等權利和反歧視的工作。此種實例可見於美國和許多英聯邦國家，包括澳洲、加拿大、紐西蘭和聯合王國。但在大多數情況下，國家人權機構都負有促進所有人權的廣泛任務。

2. 人權監察使機構

監察使制度有著悠久的傳統，其歷史遠遠早於國家人權機構。瑞典等北歐國家在幾個世紀前就開始設有監察使。他們的工作重點是進行調解，從事「斡旋」，調查和處理申訴。他們很重視保密。他們傾向於迅速解決問題，因此通常不側重於開展正式的法律調查。

有些國家人權機構是監察使機構（西班牙語國家稱之為 *defensor del pueblo*，中歐和東歐部分地區稱之為公設辯護律師）。這些機構的結構通常以一名主管成員為中心，這類似於「經典的」監察使辦公室的對應結構。不過，這些機構負責具體地促進和保護人權的工作，而不是主要注重於促進公共行政的善治。

這種模式的成效在很大程度上有賴於監察使本身的聲譽、正直的人格和領導能力，也有賴於這一職位在社會中行使的權力。

「監察使式」的國家人權機構通常具有下列特點：

- 它們是國家機構，其任務是保護和促進人權；
- 它們通常以一名決策成員主持工作（不過有些機構也設有副手）；
- 它們承擔的主要任務是處理人權問題，不過也可以專門處理諸如婦女權利等單一的人權問題；
- 它們調查人權問題，並往往可受理個人申訴；
- 它們通常僅限於提出建議。但近來有些機構被賦予一種權力，可在它們的建議遭到忽視或拒絕的特定情況下上法院或專門法庭提出申訴。因此，這一特點並非一成不變。

擁有提出建議的權力的監察使機構屬於多數，這種機構可能會以更靈活、更迅速的方式處理申訴事宜。它們的決定必須有理可據，還必須有證據予以支持，但這些決定通常不具有約束力。

由單個成員主管委員會工作的做法會使多元化的要求變得更為棘手；來自多數集團或佔優勢集團的單個成員可能會降低該機構在社會其他階層間的可信度。在這方面可採用諸如設立諮詢委員會或理事會等辦法來避免這一問題。大會題為「監察使、調解員和其他國家人權機構在促進和保護人權方面的作用」的第 63/169 號決議強調了人權監察使機構的作用。該決議強調了監察使、調解員和其他國家人權機構的自主和獨立的重要性。該決議還鼓勵會員國考慮建立或加強獨立和自主的監察使、調解員和其他國家人權機構，在這些機構之間酌情建立合作機制，以便相互協調行動、強化取得的成果和交流經驗教訓。

近來，大會在其第 64/161 號決議中鼓勵國家人權機構與區域和國際監察使協會加強合作。該決議還鼓勵監察使機構積極採用國際人權文書和《巴黎原則》中列舉的標準，以加強其獨立性，增強其作為國家人權保護機制的功能。

3. 混合型機構

「混合型」國家人權機構是擁有多重任務的單一國家機構。它們處理人權問題，但也可以處理弊政、貪污或環境事項。例如，西班牙和拉丁美洲司法管轄區的做法是建立結合人權和傳統監察使職能的單一機構。²⁴

它們通常有一些與「監察使式」的國家人權機構相同的特點：由單一成員領導，只擁有建議權，等等。²⁵

它們還有著一些相同的相對優勢和弱點。

混合型機構擁有綜合性任務具有的另一種優勢：它們可以為一系列問題提供「一站式」服務。它們體現出規模經濟的效益，因為它們無須支付額外的基礎設施費用。最後，混合型國家人權機構還可促成產生協同作用，從而可以以更具合作性的方式處理涉及若干不同問題的申訴。

它們的弱點體現在難以確實有效地處理多重任務，因為它們在體制上將人權問題和諸如弊政或腐敗等其他問題置於同地位。人權是關鍵和不可剝奪的權利。但無論弊政或腐敗現象多麼嚴重，打擊這兩種現象的努力都不可與處理人權問題同日而語。因此，綜合性的任務可能會有損於賦予人權的重要性和價值。

4. 協商機構和諮詢機構

協商委員會往往擁有代表性十分廣泛的成員，有來自許多社會階層的人員參與它們的工作。它們擁有保護和促進人權的權力，但並非全都可以調查個人申訴。協商委員會的工作重點傾向於就重大的人權問題向政府提供諮詢意見，並就特別顯著的問題提出報告。但它們只能提出建議，而且通常還負有就政府承認的一系列人權各方面的問題開展全面的研究和提出諮詢意見的任務，但一般不具有受理或調查個人申訴的權力。

這些委員會中有些會以收回成本的方式開展工作（即提供收費服務），另一些則將其工作範圍擴大到國際層級。它們的其他特點是：

- 它們利用社會力量的多元性，因此成員人數往往較多；
- 它們通常沒有調查案件的授權任務，但可以就一系列人權問題提供範圍廣泛的意見和諮詢服務；

²⁴ Linda C. Reif：《監察使、良政與國際人權制度》（荷蘭萊頓，Martinus Nijhoff 出版社，2004 年）。

²⁵ 其中許多機構也是國際協調委員會和國際監察使協會的成員，不過未必是國際監察使協會的正式成員。

- 它們的工作重點是就人權問題向國家提供諮詢意見和（或）開展人權研究。

這些國家人權機構具有高度的多元化性質，從而可使它們在民眾和政府中享有信譽，而在政府中享有信譽的原因是它們的意見帶有社會力量的影響力。然而，成員人數眾多的狀況可能需要支出大量經費，並可能有礙於迅速完成決策工作。

此種機構著重於提供諮詢意見和進行人權研究，這有助於從事深入分析和獲得更好的成果。它們的研究重點可能較具學術性質，但涉及這些機構的主要關注問題是它們沒有處理個人申訴的直接經驗，從而使它們的工作與直接保護人權有所距離。同其他許多（但並非是所有的）機構一樣，此種機構不負有調查個人申訴的任務，這可能被視為限制了它們的效能。但另一方面，此種機構將擁有更多的時間和資源，可用來專注於審視各種範圍更廣的系統性的人權問題。與多數其他的模式一樣，這些機構只能提供意見或提出建議。如果它們的意見未得到採納或經常遭到忽視，它們的信譽就會受到影響。

此種機構主要可見於歐洲，但也可見於非洲，尤其是非洲的法語國家。

5. 研究所和中心

為數不多的機構屬於人權研究所或中心這一類別。同協商委員會一樣，人權研究所或中心的成員通常具有非常廣泛的代表性，從而可使社會各階層的代表聚集一堂。它們傳統上都不具有處理個人申訴的權力。它們與協商委員會的不同之處在於其廣大成員通常不直接參與決策工作（這是由專業工作人員負責的工作），而是制定人權中心據以開展工作的總體政策框架。人權中心也往往更注重於開展人權研究。

6. 多重機構

日漸普遍的現象是同一個國家存在著擔負促進和保護具體權利（例如與性別、兒童或原住民族相關的權利）的職責的多重機構。

有人建議應統籌協調此種國家人權機構之間的關係，目的是以能確保保護和促進人權的方式履行和行使它們的職能和權力。國際協調委員會及其資格認證小組委員會都認識到世界若干區域出現的這種動態，並指出，在與多重國家機構交往方面目前存在著種種改善協作的策略，包括應對職責重疊和處理申訴問題的諒解備忘錄或其他協議，還包括一些非正式安排，各機構可按照這些安排將個人案件移交最適當的機制處理。這在監察使機構和國家人權機構並存的一些國家尤其如此（不過應該倍加小心，確保不致將申訴案件像皮球一樣在各機構之間踢來踢去）。

聯合國人權事務高級專員在 2009 年 6 月舉行的國際監察使協會第九次世界會議發言時指出：

人權高專辦還認識到，雖然監察使機構並沒有承擔明確的保護人權的任務，但鑒於此種機構在確保政府承擔責任和加強法治方面的作用，它們可以作為國家保護人權系統的另一個組成部分而作出重要的貢獻。許多侵犯人權行為其實與弊政、行政瀆職行為或政府缺乏問責

制相關。因此，作為監察使機構受權維護的行政法基礎的程序公正性這一基本概念，是在個人與政府當局進行互動時保護個人權利的關鍵。

對於負有充分的任務但受地域劃分的國家人權機構而言，正式的網絡系統可以使它們在國家層級以同一個聲音發表意見。

C. 國家人權機構的優勢

國家人權機構可使國家得以履行其「採取一切適當行動」的國際責任，從而確保國際義務在國家層級得到落實。

國家人權機構從國家獲得權力：這種正式身分使它們擁有法定機構特有的合法性和權力，不過，如果它們的效能不彰或無法達到國際標準，這種合法性就可能遭到濫用。國家人權機構有機會與政府和決策者進行接觸，政府通常會聽取它們的建議，但未必一定會付諸實施。

國家政府顯然對人權負有首要責任，但它們未必一定能找到一種中立的空間來與其他的行為者、尤其是民間社會進行互動和交流想法。事實上令人遺憾的是，在討論人權問題時，人們往往將政府和民間社會視為對立的兩方。國家人權機構是獨立的實體，而且是政府設立的實體，因此它們處於可以使民間社會同政府相互聯繫的獨特地位。為處理人權問題提供中立的交匯點和協調中心有助於開展對話和促進合作。由於國家人權機構沒有明確的支持群體，也沒有公共利益之外的既得利益，因此它們處於一種理想的地位，可提供與民眾應享權利相關的公允的資訊。

D. 國家人權機構的作用

本節將簡要概述國家人權機構的關鍵作用，在隨後的章節中還將予以詳盡闡述。

《巴黎原則》將國家人權機構的職能或活動稱為「職責」，這表明這是此種機構必須開展的工作。²⁶《巴黎原則》要求國家人權機構發揮盡可能廣泛的作用，具體而言是履行兩大職責：

促進人權，即營造一種國家人權文化，使寬容、平等和相互尊重的風尚普遍盛行。國家人權機構的合法作用始終源自授權建立這些機構的法規或憲法條款，或同時源自兩者。

保護人權，即協助查明和調查侵犯人權行為，將應對侵犯人權行為負責的人繩之以法，並向受害者提供補救辦法和補償。國家人權機構負有依法確定的任務，據以履行這些職能並表明意見、提出建議、甚至要求法庭採取補救措施。但在所有情況下都應該提及其授權法律。

促進和保護人權這兩項核心作用產生了若干項貫穿各領域的責任和職能，其中包括涉及這兩個方面的以下要素：

²⁶ 國際人權政策理事會和人權高專辦，《評估國家人權機構的實效》。

- 向政府和議會提供諮詢意見；
- 同以下方面開展合作：
 - 國家利益攸關方、民間社會、其他國家的國家人權機構、區域人權機構；
 - 國際人權體系，例如向人權條約機構、特別程序任務負責人、以及
- 人權理事會及其各種進程、尤其是普遍定期審議提交獨立的報告和文件；
- 保護和促進特定群體的權利，包括因性別、年齡、障礙、性取向、移民或其他少數群體地位而成為弱勢者的權利。這些權利往往具有爭議性，而國家人權機構通常是可以大聲疾呼捍衛沒有發言權者的權利的唯一機構；
- 通過注重人權的方針、特別是通過落實經濟、社會和文化權利，將人權與發展舉措相掛鉤。

國家人權機構還經常受權履行額外的職責，即在衝突和衝突後局勢中支援或管理建設和平以及轉型正義問題。

最後，國家人權機構還發揮一種新的和益發重要的作用：與工商企業界合作並監測工商企業界的狀況，從而認識到私營部門在國家、區域和多國環境中發揮的至關重要和相關的作用。

1. 促進人權

《巴黎原則》規定，所有的國家人權機構都應該促進人權。這些原則直接提及以下各項義務：

- 協助制定和實施各項教育舉措；
- 宣傳人權；
- 提高公眾對人權的認識，包括通過媒體提高此種認識。

國家人權機構使民眾了解人權，並促進他們理解和尊重他人的權利。只有機構資源的多少和創造力的大小，才可能成為限制它們促進人權活動的規模和範圍的因素。但一般而言，大多數國家人權機構將從事以下的活動：

- 通過宣傳活動對公眾進行人權教育；
- 為一般民眾以及重要的群體如非政府組織、警察、監獄人員、軍隊、記者和司法機關人員舉辦培訓活動；
- 編寫年度報告和特別報告等出版物；
- 舉辦研討會和工作坊；
- 開展基於社區的活動（體育、戲劇、電影、公共藝術等）；
- 同教育部門合作，為從小學到中學和中學後的各級學校制定教學大綱；
- 舉辦媒體活動、發佈新聞稿和舉辦新聞發佈會。

國家人權機構還可以成為儲存人權文件和對人權有重大影響的其他文件的國家儲存室或檔案館。這項工作可獲得負責系統地蒐集人權相關數據並予以分類的國內檔案館或文件中心的支助，這些數據不僅可供內部使用，也可供學生、律師、非政府組織和廣大公眾使用。

2. 保護人權

保護人權的任務以法治、司法和打擊有罪不罰現象的工作為中心。²⁷ 國家人權機構在促進法律改革以及加強包括警察和監獄系統的司法和安全機構方面至關重要。這些機構是政府立法部門的產物並必需對立法部門負責，但它們享有自主的運作權。國家人權機構不是政府司法部門的組成部分，不過，有些國家的人權法庭或人權事務管理局以法院系統組成部分的身分行使職能。

國家人權機構可支援遵守國際標準並支持實施內部問責制，也有助於確保司法工作符合人權標準，並提供尤其是向少數群體和最脆弱的社會群體提供有效的補救措施。

調查侵犯人權行為是這一作用的核心所在。不同的國家人權機構履行保護職責的方式有所不同，但典型的作用和職責是：

- 開展調查；
- 採用非訴訟爭端解決辦法；
- 通過法院或專門法庭謀求糾正或補救措施，包括在有正當理由時以法庭之友的身分訴諸法院；
- 受理個人申訴（具有準管轄權的國家人權機構）；
- 進行公開詢查；
- 從事監測工作。

核心保護活動的重點首先應該是禁止酷刑、任意拘留、失蹤和保護人權捍衛者。與此相關的是國家人權機構應發揮監督機構的作用，檢查拘留設施條件、對拘留設施進行突訪、並要求同被拘留者私下面談。

第九屆國家人權機構國際會議（奈洛比，2008 年 10 月 21 日至 24 日）通過的《奈洛比司法宣言》述及國家人權機構在司法中的作用，並鼓勵它們參與禁止酷刑的工作。《奈洛比宣言》有若干條款直接涉及禁止酷刑的工作，例如培訓執法人員和監獄工作人員；對警署和拘留所進行突訪；審查相關的標準和程序；促進批准聯合國《禁止酷刑公約》及其《任擇議定書》。在國際協調委員會會議期間對《奈洛比宣言》執行情況進行年度審查，這向國

²⁷ 一般可見「經更新的《採取行動打擊有罪不罰現象、保護和促進人權的一套原則》」（E/CN.4/2005/102/Add.1）以及「嚴重違反國際人權法和嚴重違反國際人道主義法行為受害人獲得補救和賠償的權利基本原則和導則」（大會第 60/147 號決議附件）。

家人權機構提供了更多的機會，使之能更積極地參與禁止酷刑的工作。²⁸

保護人權捍衛者是國家人權機構從事人權保護工作的薄弱環節之一。上文提及的人權高專辦對國家人權機構的調查表明，在對調查作答的機構中，開展保護人權捍衛者活動的機構為數不多（62.2%）。這一百分比以亞太區域為最高（11 個作答機構），其次是美洲（7 個作答機構）、非洲（11 個作答機構）和歐洲（9 個作答機構）。只有三分之二的機構開展了專門涉及人權捍衛者的活動。因此，今後必須建設和加強這方面的能力。

在此提到的所有核心保護領域中，國家人權機構在履行任務時負有特別顧及兩性平等的具體職責，並確保國家採取緊急行動對付暴力侵害婦女的行為。在國際層級，一系列的性暴力罪行已列入國際刑事法院《羅馬規約》以及各種特設國際刑事法庭的規約。此外，聯合國安理會在其第 1820 (2008) 號決議中指出，強姦和其他形式性暴力行為可構成戰爭罪、危害人類罪或滅絕種族罪。

3. 向政府和議會提供諮詢意見

《巴黎原則》規定，國家人權機構普遍有責任以提出「意見、建議、提議和報告」的方式向政府、議會和其他機構提供諮詢意見。有些國家不使用「議會」這一名稱，但這裡所說的「議會」是指國家立法機關。

《巴黎原則》指出，國家人權機構可應請求提供諮詢意見，或「無須向上級請示」而主動提供意見。它們必須可以自由地宣傳本身的意見而不受任何制約，並享有適當的豁免權。此種諮詢意見為有關一系列人權問題的政策和法律資訊提供至關重要和現成的來源。國家人權機構可以促進對話並促進與政府和議會的合作：這些對話和合作對於在國內營造強勢人權文化都很重要。

這種諮詢意見的一個具體和重要的組成部分涉及批准國際文書、取消對國際文書的保留、並將這些文書所述的權利納入國內法的條款。²⁹

4. 合作與協調

開展合作和協調是《巴黎原則》的要求，也是實際需要。國際協調委員會資格認證小組委員會指出，國家人權機構應該同從事促進和保護人權工作的其他機構合作並交流資訊。這種活動涵蓋政府、非政府組織和其他機構。國家人權機構在向資格認證小組委員會提出資格申請時應說明此種合作情況。³⁰

²⁸ 例如見預防酷刑協會、亞太國家人權機構論壇、人權高專辦：「禁止酷刑：國家人權機構業務指南」（2010 年）。

²⁹ 例如人權事務委員會，第 31 號一般性意見（2004 年）：《公約》締約國的一般法律義務的性質，第 15 段。

³⁰ 資格認證小組委員會，一般性意見，第 1.5 段。

民間社會

強勢和有效的民間社會，對充滿活力的人權體系至關重要。《巴黎原則》要求國家人權機構確保實現多元化。多元化不僅涉及內部結構，也涉及如何開展對外聯繫和方案擬訂工作。《巴黎原則》要求國家人權機構保持與民間社會組織的關係，這些組織包括：

- 人權組織（非政府組織、協會、受害者團體）；
- 基於相關問題的組織；
- 聯盟和網絡系統（有關婦女權利和兒童權利等的聯盟和網絡系統）；
- 身心障礙者及其代表組織；
- 基於社區的團體（原住民族、少數民族團體）；
- 基於信仰的團體（教會、宗教團體）；
- 聯合會（工會以及專業協會如記者協會、律師協會、法官協會、學生會）；
- 社會運動（和平運動、學生運動、民主團體運動）；
- 人道主義工作者、律師、醫生和醫務工作者等專業人員組織；
- 受害者親屬組織；
- 公共或準公共機構（學校、大學、研究機構等）³¹

國家人權機構可作為國家的人權事務協調中心，但它必須尊重民間社會在支持促進和保護人權方面發揮的重要作用。民間社會並非是它的小夥伴。

因此，國家人權機構在發展與民間社會的關係時，絕不應該企圖擁有支配或控制的權力，因為此種企圖不僅會遭到民間社會代表的摒棄，將之斥為不妥之舉，同時也不利於改善國家的人權狀況。

其他國家主管機構

國家人權機構應該與負責保護和促進人權的其他機構進行協商。³²這些機構可包括處理弊政現象「經典的」監察使辦公室、特別調解員、或負責處理婦女或兒童權利等具體權利的政府實體。增設另一些機構如兒童監察使機構、性別平等委員會、反貪機構等等的做法將令人無所適從，並可能造成其管轄權與國家人權機構重疊的現象。

儘管從人權的角度來看，單一的機構或許更受人歡迎，但其他的機構則可提供全面處理複雜問題的機會。國家人權機構可鼓勵其他機構採用注重人權的辦法執行其任務，同時得益於這些機構的專題專門知識。

在參與司法工作方面，國家人權機構應該與國家當局和各利益攸關方密切合作，尤其是在訴諸司法、與司法系統和執法機構聯繫以及視察拘留設施等方面開展合作（見《奈洛比

³¹ 人權高專辦，《參與聯合國人權方案—民間社會手冊》（2008 年）。

³² 《巴黎原則》，業務方法，(f) 段。

司法宣言》)。

與國際人權體系合作

《巴黎原則》指出，國家人權機構應該與聯合國以及聯合國系統各組織、尤其是人權理事會及其各種機制（特別程序任務負責人）和普遍定期審議機制合作。³³

這通常意味著國家人權機構應參與這些機制和審議的工作，並在國家層級落實相關的建議。此外，國家人權機構還應該與國際協調委員會積極交往。

國家人權機構還可在條約機制的進程中發揮重要作用，確保條約機制的意見和建議得到考慮和貫徹。由於擁有實際經驗，這些機構是國際社會在制定新的人權標準的工作中的有益合作夥伴。

與其他國家的國家人權機構及區域機構合作

《巴黎原則》要求國家人權機構與其他國家的國家機構合作。³⁴ 舉辦涉及國家人權機構的活動和各種會議以及設立國家人權機構區域協會的做法，是加強各機構之間就各種具體問題開展合作的良好策略。

如第一章所述，目前有著在世界所有區域運作的國家人權機構區域網絡，而且這些機制日趨活躍。

當然還有歐洲、美洲和非洲區域人權體系。東南亞國家協會（東協）也在 2009 年 7 月宣佈將建立一個名為東協政府間人權委員會的區域人權機構。此外，西非國家經濟共同體和南部非洲發展共同體等區域經濟和發展機構也正在日益參與人權工作。

5. 保護和促進特定群體的權利

各項人權相互依存和不可分割，但國家人權機構負有特別的責任幫助自助能力最差的群體。特定群體的權利往往備受質疑和爭議。國家人權機構通常是能夠並確實做到大聲疾呼捍衛下列群體權利的唯一機構：

- 人權捍衛者
- 原住民族
- 同性戀、雙性戀和跨性別
- 移工

³³ 見人權理事會關於對其第 5/1 號決議的後續行動的第 6/102 決定，其中有三次特別提到了國家人權機構。

³⁴ 《巴黎原則》，權限和職責，第 3 段 (3)

- 身心障礙者³⁵
- 愛滋病毒感染者/愛滋病患者
- 種族和少數族群
- 難民和境內流離失所者³⁶
- 婦女。³⁷

在《身心障礙者權利公約》生效後，國家人權機構積極鼓勵政府批准和執行該項《公約》，並正在發揮監測作用。該《公約》第三十三條第二款特別呼籲締約國：

維持、加強、指定或設立一個框架，包括一個或多個獨立機制，以促進、保護和監測本公約的實施。在指定或建立這一機制時，締約國應當考慮與保護和促進人權的國家機構的地位和運作有關的原則。（下劃橫線為本文所加，以示強調。）

6. 國家人權機構與經濟、社會和文化權利

並非所有的國家人權機構的任務都涵蓋經濟、社會和文化權利。具有此種任務的國家人權機構負有包括促進和保護這些權利這兩方面的職責，但其授權法律另有規定者例外。

落實經濟、社會和文化權利是特別棘手的問題。處理侵犯公民權利和政治權利的行為是較為短期但卻是更為迫切的要求。相形之下，對處理經濟、社會和文化權利的要求往往黯然失色，在涉及保護問題時尤其如此。此外，處理此類複雜的權利並非總是輕而易舉之事，因為這需要採用從長計議的辦法，還需要政府採取「積極」行動，通常是制定相關的方案並提供經費。

《經濟、社會及文化權利國際公約》和其他有關的人權文書載有許多相關的法律標準。經濟、社會權利委員會第 10 號一般性意見（1998 年）詳述了國家人權機構在保護和促進這些權利方面發揮的作用：

- 推廣教育和宣傳方案，提高一般公眾和公務員、司法機構、私營部門和勞工運動等特定群體對經濟、社會和文化權利的認識和理解；
- 認真審查現行的法律和行政法令以及法案草案和其他提案，確保這些文書符合《公約》的要求；

³⁵ 關於國家人權機構在《身心障礙者權利公約》方面發揮作用的討論，見 Michael Ashley Stein 和 Janet E. Lord：「作為社會變革手段的聯合國身心障礙者權利公約」，載於《身心障礙者權利公約國家監測機制》（墨西哥城，墨西哥國家人權委員會，2008 年）。三語出版物可查閱 www.nhri.net。

³⁶ 國家人權機構可採取以下行動發揮促進和保護人權的作用：（a）支持獲得人道主義援助的權利，（b）進行人權監測，促進需求評估和策略規劃，以此作為實施有效援助方案的基礎（例如監測弱勢群體的糧食權、住房權、保健權和受教育的權利，並查明保護工作中的重大的空白）。

³⁷ 見消除對婦女歧視委員會第 6 號一般性意見（1988 年）：有效的國家機制和宣傳。另見《婦女經濟、社會、文化權利蒙特婁原則》（2002 年）。

- 在經濟、社會、文化權利方面提供技術諮詢意見或展開調查；
- 制定衡量落實經濟、社會和文化權利程度的國家基準；
- 在全國範圍內或在特定社區內進行研究和調查，查明落實特定經濟、社會、文化權利的程度。

7. 衝突和衝突後局勢中的國家人權機構

國家人權機構對處理衝突和衝突後社會中人權問題的各個環節作出了更直接的貢獻。有些機構在促進實現和平、鼓勵努力開展和平進程和支援執行和平協定方面發揮了積極作用。它們還可以建議並支持開展衝突後的轉型正義與修復式司法進程。³⁸

國際協調委員會資格認證小組委員會指出，在政變或緊急狀態期間，國家人權機構在執行任務時將提高警惕並加強其獨立性。³⁹

可確保追究責任和打擊有罪不罰現象的方式是記載和調查侵權行為，並監測和記錄衝突期間和過渡時期的侵權行為。這些工作可支助實施今後採取的檢察舉措，支持調查真相和闡明真相機構的工作，採取賠償措施和開展審查進程。國家人權機構可通過以下行動支助受害者：確保受害者獲得平等和確實訴諸法律的機會；向他們提供充分、有效和及時的賠償以補償他們遭受的傷害；並使他們有獲得相關資訊的機會。國家人權機構還可以支持復員部隊人員、流離失所者和回返的難民重新融入社會生活，並支持執行為兒童兵和被綁架兒童採取的特別舉措；採用對性別有敏感認識的方針實施轉型正義。⁴⁰ 它們還可以採取搬遷和安置等措施協助受害者和證人。

各種機制將有所不同：調查真相/闡明真相機制、賠償進程、機構改革（包括審查）以及和解委員會和調查委員會，都是有可能採用的機制。

某一國家人權機構是否負有發揮其中任何作用的職責，這至少部分取決於該機構的授權法律或其他可能賦予其額外權力的法律。有些國家人權機構僅有權處理在創建它們時出現的事項；另一些機構則承擔可處理以往侵權行為的更廣泛的任務。若干國家人權機構本身就是轉型正義進程中作為機構改革組成部分而成立的。

2009 年，第七次非洲國家人權機構會議通過的《拉巴特宣言》強調了國家人權機構在

³⁸ 一般可見關於國家機構在衝突和衝突後局勢中作用的國際圓桌會議（2006 年）的「圓桌會議議事報告」，可查閱 http://www.nhri.net/pdf/Final_report_RT_Belfast.pdf（2010 年 10 月 12 日登錄）。

³⁹ 資格認證小組委員會，一般性意見，第 5.1 段。

⁴⁰ 轉型正義是「包含與一個社會為撫平過去的大規模虐害行為所遺留的傷痛，確保究問責任、聲張正義、實現和解而進行的努力的所有相關進程和機制。這些進程和機制可以包括國際社會參與程度各有不同（或根本不參與）的司法和非司法機制、起訴個人、補償、真相調查、制度改革、審查和革職辦法，或其中任何一些的組合」（S/2004/616，第 8 段）。

轉型正義方面發揮了總體作用並在促進和支援轉型正義機制和進程方面發揮了作用，從而確保了追究責任、伸張正義以及實現和解與和平。

8. 國家人權機構與工商企業

國家有責任提供保護，使人權免受包括工商企業的第三方的侵犯。人權理事會 2008 年 6 月通過的第 8/7 號決議認識到必須保護所有人權免受跨國公司和其他工商企業所作的侵權行為或它們參與的侵權行為之害。該決議還將人權與跨國公司和其他工商企業問題秘書長特別代表的任務期限延長至 2011 年。

人權高專辦以特別代表的名義進行的一項調查顯示，許多國家人權機構從事處理工商企業與人權問題的工作，但它們在這方面的工作大多程度有限。各種委員會往往注重於不歧視和相關的勞動權利，另一些委員會則承擔廣泛的保護責任。對工商企業與人權問題的調查顯示，43 個國家人權機構中有 13 個機構報告說，它們缺乏處理針對公司的申訴的法律機制。⁴¹ 在某些情況下，這種狀況源於一種錯誤的觀念，即認為人權僅限於個人與國家間的關係。在這種情況下，國家和機構都應該評估在私營部門提供類似保護的必要性。

2009 年，國際協調委員會設立了人權與工商企業問題工作組，其任務包括：

- 策略規劃（用以處理工商企業與人權問題，並擬定國家人權機構聯合方案）；
- 能力建設和資源分享（促進工作人員發展，以及為國家人權機構提供交流最佳做法和工具的平台）；
- 制定議程和開展對外聯繫（促進國際協調委員會和國家人權機構參與重要的國際、區域和國內有關工商企業與人權問題的辯論）。

國家人權機構現在可利用兩種資源：

- BASESwiki 線上門戶（www.baseswiki.org）。這是特別代表與哈佛大學甘迺迪學院企業社會責任倡議、國際律師協會以及世界銀行集團遵守權利問題顧問/監察使共同採取的一項舉措，其目的是協助工商企業和社會探索解決不滿情緒和爭端的辦法，包括為解決不滿情緒提供資源、建立問責機制、聘用專家進行友善解決爭端工作。
- 聯合國秘書長工商企業與人權問題特別代表門戶網站（www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home）。

結論

國家人權機構是國家主辦和資助的組織，但這些機構以獨立於政府的身分在國家層級從事促進和保護人權的工作。按照《巴黎原則》建立的國家人權機構可對其本國的人權狀況產

⁴¹ 人權高專辦，「商業與人權：國家人權機構慣例調查——聯合國人權事務高級專員辦事處開展的一項調查的結果」（2009 年）。

生重要和積極的影響。儘管所有的機構都應該在其任務、職責和權力方面具有共同的基本特性，但它們的模式有所不同。不過日漸明顯的是，這些模式間的區別正在日漸變得模糊不清。但比機構採用的名稱更為重要的是，它們的任務、職能和權力都必須符合《巴黎原則》的文字和精神。

三. 國際協調委員會和《巴黎原則》

導言

《巴黎原則》是國際標準，是國家人權機構要使其同行和聯合國系統將之視為可信的機構而必須達到的最起碼的條件。

國家人權保障機關國際協調委員會是獨立的國際機構，其任務是按照《巴黎原則》促進建立和加強國家人權機構。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 了解《巴黎原則》所載的每個實質性問題；
- 大致了解《巴黎原則》對每個問題規定的要求；
- 大致說明可能對機構的管轄權施加的限制（主題事項、客體事項和及時性），並確定這些限制可獲得接受的程度；
- 解釋為什麼多元化很重要，並說明可如何實現多元化；
- 了解可通過哪些機制加強國家人權機構的獨立性，並了解此種機制應如何運作；
- 說明機構在審查任何事項、包括通過調查進行此種審查方面應該擁有的權力；
- 說明認證進程。

A. 《巴黎原則》

國家人權機構於 1991 年通過了《關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則》（《巴黎原則》）。這些原則為國際協調委員會資格認證小組委員會評估或「認證」擬建的、新建的和現有的國家人權機構提供了基準。在認證進程中確認的缺陷或不足之處，可作為據以改善國家人權機構的路線圖或範本。《巴黎原則》是所有國家人權機構都必須遵守的標準，其中還載有僅適用於具有「準管轄權」權限的機構的附加原則。

《巴黎原則》要求國家人權機構：

- **保護**人權，包括通過受理、調查和解決申訴、調解衝突以及監測活動保護人權；
- **促進**人權，通過教育、推廣活動、媒體、出版物、培訓和能力建設、以及向政府提供諮詢意見和協助政府工作促進人權。⁴²

僅適用於具有「準管轄權」權限的機構的附加原則將在稍後予以討論。

《巴黎原則》規定了什麼是充分運作的國家人權機構，並確定了這些機構要取得成功所必須達到的以下 6 項主要標準：

⁴² 另見資格認證小組委員會，一般性意見，第 1.2 段。

- **任務和權限**：以普世人權標準為基礎的範圍廣泛的任務；
- **獨立於政府的自主權**；
- 獲得法規或《憲法》保障的**獨立性**；
- **多元化**，包括通過成員和（或）有效的合作實現的多元化；
- **充分的資源**；
- **充分的調查權**。

本章概述《巴黎原則》所述的涉及每項原則的所有要求，然後討論此種標準之所以重要的原因，並在適當時討論如何實現此種標準。本章結尾處載有符合《巴黎原則》要求的核對表。

1. 任務和權限

《巴黎原則》規定：「應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，對這種授權在憲法和立法案中應有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍」。

「促進和保護」的權限

要充分保障實現人權，就必須採取全面的行動促進和保護人權。其任務僅限於其中之一的機構則不符合這項要求。這項要求認為，必須採取促進的行動才能改變相關的態度和行為。最後，這種包容性處理人權的方針強調了人權的普遍性和相互依存的性質，這是與國家人權機構任務的廣泛性相關的因素之一。

盡可能廣泛的授權

關於國家人權機構應該有「盡可能廣泛的授權」的要求反映了現有機構模式的多樣性。

直接根據國際條約獲得授權並處理人權問題的國家人權機構最符合人權不可分割、相互依存和普遍的性質，因此被視為「最佳模式」。不過，有些機構的任務僅限於處理公民權利和政治權利，從而將經濟、社會和文化權利排除在外。但此種限制往往僅適用於它們的調查任務，因此這些機構具有充分的促進所有權利的權力。

誠然，如前所述，有些國家人權機構只處理婦女和兒童等特定群體的權利。另一些機構則限於處理歧視案件，至少在其調查作用方面是如此。這種機構雖然承擔較為有限的任務，但仍然可能符合《巴黎原則》的要求。

憲法或法律規定的授權

《巴黎原則》規定，「應在憲法和立法案中明確規定對國家人權機構的授權」。資格認

證小組委員會指出，這項要求規定：政令和命令等行政文書不符合《巴黎原則》的要求。⁴³

憲法或法律提供的依據，可確保這些機構擁有更長的持久性（因為此種任務不大可能僅僅根據行政命令予以改變或撤銷），具有更高的獨立性（因為此種任務不大可能因國家人權機構採取了政府不同意的行動而遭到改變或撤銷），並具有更高的透明度。

人權高專辦最近進行的一項調查表明，約有三分之一的國家人權機構是根據憲法建立的，三分之一是根據法律建立的，另有 15% 則同時具有憲法和法律依據。⁴⁴

在有憲法依據的情況下，最好還應該制定單獨的法律，因為憲法通常不適用於確定建立和授權國家人權機構運作所需的詳盡規定。例如，法律可能比憲法更適用於確定某一機構的性質、宗旨和運作權力。通過立法進程還可以更容易地賦予附加的權力。

只具有法律依據的國家人權機構仍然符合《巴黎原則》的要求。然而，與受到憲法保護的機構相比，立法進程更有可能被用來削弱這些機構的權力。

在某些情況下，國家人權機構的授權法律具有準憲法地位。這就絕對意味著，違反人權的法律或政府政策將會因有悖於人權法而被視為無效。在有此種規定的國家（例如加拿大），國家人權機構擁有強有力的手段，可據以請求人權法庭對這種問題作出裁決，使受到指責的法律喪失效力。

管轄權

《巴黎原則》僅僅要求在憲法或法律中規定機構的「權限範圍」。顯然，國家人權機構的任務範圍是履行其權限和管轄權的職能，而權限和管轄權是兩個相互關聯的概念。因此，國家人權機構應該按照為其任務規定的標準擁有盡可能廣泛的管轄權。《巴黎原則》還規定，機構可審議「屬於其權限範圍內的任何問題」。（在機構的管轄權不明確時，曾經有過要求法院對之作出解釋的情況。）

對問題類型的限制。確定管轄權及其範圍是法定解釋的事項。在實踐中，許多授權法律對國家人權機構可處理的問題的類型有所限制。

這些限制的範圍鮮有擴大到諸如公共教育等促進人權的活動。但例如機構可執行的權利的類型等可能會受到限制。有些機構或許只能處理公民權利和政治權利；有些機構只能保護某一特定群體（如少數族群或婦女）的權利；有些機構只能處理歧視問題。這些限制以及類似的限制很常見，但其本身不致妨礙機構符合《巴黎原則》。

在某些情況下，如果國家人權機構認為其本身的立法授權範圍過於狹窄，又如果該機構具有出庭資格，它可在許可的條件下要求對其授權法律進行司法複審，使之符合憲法規定。

⁴³ 資格認證小組委員會，一般性意見，第 1.1 段。

⁴⁴ 本節取自人權高專辦，「國家人權機構調查」。

而且，機構當然還可以利用它可審查和評論法律或向政府提供諮詢意見的身分，力爭取消它認為是過度的限制。

涉及議会的限制。國家人權機構通常不擁有凌駕於議會之上的權力，它們也不能以任何方式影響立法會議員傳統上享有的豁免權和特權。這些豁免權的目的是保護政治言論自由，因此民主社會普遍堅定地維護此種豁免權。

然而，這種情況不致使立法議會的工作完全免受國家人權機構的審視。國家人權機構可以對法案進行評論，以確保法律符合人權標準；有些機構還可在法庭提起訴訟或進行干預，對某些法律是否符合憲法提出質疑。此外，議員因雇用其辦公室的工作人員或因從事不屬於公務或不屬於議會工作的行動而產生的人權訴訟相關責任不得予以豁免。豁免的範圍因國家不同而異，機構將遵循適用的法律和議會程序的指導。

法院和司法機構通常免受國家人權機構的監督。法院和在法院工作的法官享有為確保充分尊重法治所不可或缺的獨立性。尊重法治要求行政機關不得參與法院的上訴或複審工作。然而，這並不妨礙對法院的活動進行監測和報告，也不妨礙提出獨立的建議，以便改善在法院實施人權原則，或消除司法程序中的不當延誤現象。

許多國家人權機構不得處理涉及**私營部門**（公司和企業）的人權問題。（關於這方面的進一步的討論見第二章）。

國家人權機構通常不得調查涉及**武裝部隊、安全事務部門和（或）政府有關國際關係的決定**。這些限制與《巴黎原則》的文字並無抵觸，但確實有悖於《巴黎原則》的精神。資格認證小組委員會的一般性意見規定：

許多國家機構的任務範圍因國家安全的理由而受到限制。雖然這種傾向本質上並不違反《巴黎原則》，但小組委員會指出，必須考慮到確保不致不合理或任意地施加此種限制，並必須按照正當的程序作出此種限制（第 5.2 段）。

有些機構在國家安全明顯受到威脅而且司法當局已宣佈確實如此之時有可能獲得敏感文件，在這種情況下，對這些機構施加限制或許是合理的，但應避免一概而論地取消它們的管轄權。這種範圍廣泛的限制可能會在事實上導致有罪不罰現象，並容忍嚴重侵犯人權的行為。受到此種限制的機構應該儘量設法減輕受影響的程度，包括建議根據國家憲法修訂法例或爭取法庭發佈命令，據以擴大其任務範圍。

時限。大多數國家人權機構只能處理在它們成立後出現的問題。這是較為常見的限制。此種時限可使機構著眼於未來，並有助於確保它們不致因為忙於對付一大堆陳舊的申訴案件而無法正常工作。

有些機構的任務範圍擴大到處理也已經構成罪行的侵犯人權行為。對這些機構而言，著眼於未來的行動也可避免追溯性問題。

許多授權法律規定了 6 個月、一年或兩年的時限，過了這一時限後，相關的申訴就失去時效。不過在某些情況下，國家人權機構可保留聽訊過期案件的司法管轄權，但這又要視其章程而定。此種限制具有雙重理由。第一，這有助於確保各當事方不致處理其證據已經消失或對其記憶已經不清的案件。首選的辦法是由該機構決定將調查哪些案件並決定何時進行

調查。這可以為該機構留下自由斟酌的餘地，因為推遲調查可能有其正當的理由。第二，在衝突後局勢中，國家人權機構可能受權調查以往的侵權行為，目的是防止出現有罪不罰現象。不過，應該考慮設立專門的機構負責處理以往的侵權行為，或確保合法地賦予國家人權機構行使轉型正義的任務。

職責和業務方法

《巴黎原則》闡述了屬於機構業務任務範圍的一系列職責。國家人權機構可審議屬於其職權範圍的任何問題，無論此種問題的起因為何。在決定審議某一問題前，它們無須獲得上級機關的批准。

國家人權機構應履行以下職責：

- 就下述問題向政府、議會或其他主管機關提出諮詢意見、建議、提案和報告：
 - 立法或行政規定以及有關司法組織的規定；
 - 一般的人權狀況或較具體的人權問題；
 - 國家任何地區存在的侵權狀況。
- 鼓勵國家法律和慣例與國際人權文書協調一致，並鼓勵有效執行這些文書；
- 鼓勵批准和執行國際人權文書；
- 為編寫國家人權報告作出貢獻，包括在必要時就報告所討論的事項提出獨立的意見；
- 與國際和區域人權機關以及其他國家人權機構開展合作；
- 協助並參與制定人權教育和研究方案；
- 通過宣傳、提供資訊和開展教育並利用新聞機構，提高公眾對人權以及對打擊歧視尤其是種族歧視的努力的認識。

有關提供「意見、建議、提議和報告」的職責，《巴黎原則》明確指出，首先，機構必須擁有主動提供意見的權力，而不是僅僅應主管當局的要求提供意見。其次，機構必須有權不受任何制約也無須事先批准地將其意見自由地公諸於眾。還應該認識到，《巴黎原則》所列的第一項職責（就立法和侵犯人權狀況提供意見）通常包括：

- 受理和調查指稱的侵犯人權行為並提出相關的意見和建議（儘管它可能不具有受理個人人權申訴的具體權力）；
- 監測和報告一般的人權問題特別是被拘留者的境況。

《巴黎原則》並未指出上文所列的要求包括了國家人權機構的全部職責；它們只是**最起碼或基本的職責**。不過，《巴黎原則》未被解釋為要求機構實際履行其列出的所有職責，而只是要求如果機構決定履行這些職責時，不應該有任何法定或憲法規定的限制制止它們採取此種行動。機構可出於策略或財務原因，決定使一些職責享有優先於其他職責的地位。

按照《巴黎原則》運作的機構有權為審議其受理的問題而「聽取任何人的陳述和獲得任

何必要的資料及文件」。國家人權機構應有權了解或調查任何問題。這強化了機構的獨立性原則：確定調查議程是機構本身的工作。

國家人權機構還應該有權強制要求相關個人提供證據或證詞，並有權保護個人不致因採取此種行動而遭到打擊報復。獲得任何資料及文件的權力也意味著機構有權強制要求提供文件並行使、或致使主管當局行使搜查和沒收的權力。聽取任何證人提供證詞的權力還意味著，拒絕提供、銷毀或偽造資料和文件的行為將受到某種懲罰。

定期舉行會議。《巴黎原則》要求國家人權機構舉行定期會議，並召集全體成員出席這些會議。定期和在必要時舉行會議這一要求的目的，是確保機構對需求作出積極的回應。成員未定期舉行會議或在出現危急情況時未舉行會議的機構，將被指責為效能低下甚至是無關緊要的機構。擁有定期或在有需要時舉行會議的權力意味著該機構擁有固定的場所，也具有確定其本身議程的能力，而這兩者都是機構獨立性的關鍵因素。

設立工作組。許多機構設立了工作組負責履行某些核心職能。這些工作組通常向全體成員彙報工作，使所有成員能隨時了解當前的情況，從而可在這一進程中擁有發言權。有些問題如制定整體政策的問題，應該由數名成員本身或一個成員小組負責處理，從而無須全體成員參與所有的方案活動和決策工作，在這些活動具有高度專業化性質或只是例行活動時更是如此。

同定期舉行會議的要求一樣，設立工作組的權力也突出體現了機構對本身的程序擁有自主權，從而體現出它們是獨立的機構。

區域和地方辦公室。許多國家必須建立一種接近民眾的機構，其原因是它們疆域遼闊、在地方層級面臨的問題很複雜、或因財政拮据或其他原因難以要求相關人員必須到中央才能獲得各種服務。但無論是出於什麼原因，許多國家人權機構可以用分散的方式提供服務，使它們更接近民眾。

分散的方式可適用於提供一系列的服務。這無疑是最有效的辦法，但同時也對管理工作造成了挑戰，而且可能是成本昂貴的挑戰。有些機構則採用其他的辦法，例如設立一些較小的類似「郵局」的地方辦公室。在這種情況下，地方辦公室並不直接提供服務（這仍然要通過總部提供），但確實可以通過應總部調查人員的要求接受申訴或獲取資訊等方式提供協助。此外，地方辦公室或許也可以提供一些服務。機構可採用的另一種辦法是設立流動辦公室，安排總部工作人員定期前往此種辦公室為當地提供服務。

協商自由。《巴黎原則》規定機構負有與從事促進和保護人權工作的其他組織、尤其是「監察使、調解員和類似機構」進行協商的責任。具體而言，監察使和調解員負有與國家人權機構的職責密切相關的共同職責，而且它們往往享有與獨立機構同等的地位。（事實上，國家人權機構國際網絡的若干成員同時也是國際監察使協會的成員）。尤為重要的是分擔人權相關職責的各機構應該建立各種機制，據以協調它們旨在促進方便與公眾聯繫的活動，確保工作不致重疊，並防止為不同的目的開展工作。

《巴黎原則》還要求國家人權機構同「致力於促進和保護人權工作的非政府組織發展關係」。還應當指出，《巴黎原則》表明，機構的多元化和組成應促進與「參與促進和保護人權工作」的社會力量開展「有效的合作」。

報告和問責制。國家人權機構有兩個層次的問責制，一是向國家負責，一是向公眾負責。向公眾負責也可增強它們的獨立性。國家人權機構可向政府、議會或任何其他主管機構提交報告。《巴黎原則》還要求國家人權機構「宣傳人權……並利用所有的新聞機構……[提高]公眾認識」。《巴黎原則》關於「業務方法」的一節規定，機構必須特別是為了廣為公佈其意見和建議，直接或通過任何新聞機構公諸輿論。

大多數機構通過編寫並向適當的國家機關提交年度報告和專題報告的形式履行它們對國家進行報告和問責的職責。機構通常通過年度報告中的財務報表說明財務責任問題。如果國家人權機構向議會負責，它將直接向議會提交年度報告。建立機構的法律應載明機構應履行的報告義務，並規定提交報告的次數、提交臨時報告和特別報告的可能性、報告所涉的問題、以及審查報告的程序。

《巴黎原則》要求，機構向國家報告時使用的方法不應有損於其獨立性。例如，《巴黎原則》一再明示或暗示無須事先獲得批准就可提出建議、諮詢和(或)意見。同樣，這些原則還表明，機構無須事先批准就可利用媒體公佈其意見。

然而，機構在編寫建議、意見或報告時必須認真地蒐集和分析事實。歸根結底，評估機構可信度的依據是其所提的建議和意見品質的高低以及是否具有相關性。如果這些建議和意見經常無憑無據或謬誤百出，該機構將發現有關各方多半將會予以摒棄，而它其後提出的建議將不會得到認真對待。

《巴黎原則》還要求機構使公眾隨時了解它們的工作情況，特別是了解它們的建議和意見，並促進為此目的利用媒體。

除了就具體的工作領域提出報告外，機構還應該對照具體、可確定的目標衡量其取得的成績，以此進行正式的績效評估。為了體現透明度和表明承擔責任，績效評估工作應該公開進行。顯然，應該將此種評價的結果以及既定的業績目標公諸於眾。通過這些行動，機構可以激勵在機構內部作出優越的成績，並確保公眾了解該機構及其確定的業績標準。這種透明度將必然會提高機構在外界的可信度。

2. 組成和多元化

《巴黎原則》要求

國家機構的組成……，不論是通過選舉產生還是通過其他方式產生，……應確保(民治社會的)社會力量的多元代表性……，特別是要依靠那些能夠促使與以下各方面代表，或通過這些代表的參與，建立有效合作的力量：(a) 負責人權和對種族歧視作鬥爭的非政府組織、工會、有關的社會和專業組織，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會；(b) 哲學或宗教思想流派；(c) 大學和合格的專家；(d) 議會；(e) 政府部門。

小組委員會在其一般性意見(第 2.1 段)中指出，可通過國家機構的組成實現多元化，例如通過確保：

(a) 使理事機構的成員代表《巴黎原則》述及的社會各階層；

- (b) 通過國家機構理事機構的任命程序實現多元化，例如規定可由不同的社會群體建議或推薦候選人；
- (c) 通過促使不同社會群體有效合作的程序如諮詢委員會、網絡、協商或公眾論壇實現多元化；
- (d) 通過代表不同社會群體的工作人員的多樣性實現多元化。

小組委員會還強調指出，多元化的原則包括確保婦女確實參與國家機構的工作。

多元化的要求難以通過社會力量的存在而得到實現。例如，在存在著許多族裔或宗教少數群體時，此種要求往往就行不通。此外還有一些實際的考慮因素：成員的人數多到什麼程度就會妨礙有效的運作和決策？成員眾多的情況會產生哪些財務影響？

目前可採用一些策略，據以平衡成員多元化與機構的效能和成本間的關係。首先，由於成員的組成並非靜止不變，要實現充分的多元化仍需時日，因此並非必須使所有的群體都在任何同一個時刻都有代表參與機構的工作。第二，各種社會力量可組成傘式組織，由其中任何一個成員作為其代表。第三，成員可以僅擔任兼職職務。這將可以擴大成員的代表性，而所需的成本則較低。若干機構、特別是發展中國家的機構其實已感受到因其成員過多而造成的實際困難。如果全職成員人數過多，機構的運作成本也會過高，從而降低了建立專業工作人員全職骨幹隊伍的可能性。發達世界的機構或許可聘用兼職成員擔任無償或等效的職務，但在其他地方，這種可能性或許並不現實。

來自政府的成員只應以顧問的身分參與機構工作，這可以消除與該機構並非完全獨立的任何聯想。《巴黎原則》還述及延長成員任期的問題（見下文第 3 節），指出此種延期不得有損於實現多元化的可能性。

多元化還可以反映在國家人權機構的工作方面，例如如何選擇工作坊的主持人和與會者等，還可以反映在為研究專案和研討會選定的主題以及為公眾教育採用的材料方面。

任命。 議會應該成為正式遴選進程的組成部分，從而使這一進程具有更高的可信度和透明度。議會可提出一份入圍候選人名單，然後提交行政部門審議並作出最後選擇，它也可以審議行政部門提出的入圍候選人名單並從中作出選擇。

小組委員會在其一般性意見（第 2.2 段）中指出，在遴選和任用進程中顧及下列因素至關重要：

- 透明的進程；
- 在整個遴選和任命進程中廣泛開展協商；
- 廣泛刊登空缺職位廣告；
- 從一系列社會群體中推薦盡可能多的候選人；
- 遴選以個人身分而不是以其所代表的組織的名義任職的成員。

社會力量參與遴選進程可提高多元化的程度。可以委派一個有代表性的專家委員會履行開展提名和遴選進程的職責，政府或議會也可與社會力量進行協商，徵求它們的意見。專家委員會可提出一份入圍者名單，議會或行政部門將根據該名單作出最後選擇。

國家人權機構通常選定一名成員主持機構日常工作，並有一名或數名副手。機構主持人通常稱為首席專員、主席、首席監察使或主任。在某些情況下，主持人也可能稱為首席執行幹事。在其他情況下，組織的業務主管可能以執行董事或秘書長的身分發揮此種作用。遴選這些職位任職人員的方法也與多元化和透明度有關。議會或行政部門可根據行政部門或議會委員會的建議任命擔任這些職務的人員。有些機構採用的另一種辦法是由成員自己選舉領導人。但這種辦法通常又將取決於相關的授權法律，因為此種法律應載明國家人權機構由什麼人擔任其業務負責人而不是名義上的負責人。

無論採用哪種方法，都必須記得要實行多元化原則。機構的主席和副主席通常擁有廣泛的行政權力，並具有確定機構性質的能力。此外，他們通常是機構的主要發言人。他們應該是該機構為之服務的民眾的代表。顯然，鑒於上述種種原因，或許不可能在任何一個時刻都體現出多元化原則，但久而久之應該證明確實可以體現出這一原則。一貫是半邊天的婦女應該在國家人權機構高級成員中始終佔有一席之地。

在機構的成員組成明顯反映出在該國發揮作用的各種社會力量之時，可以最好地體現出多元化的程度。但這並不意味著該機構必須在任何時刻都擁有所有群體的代表，而只是意味著這些群體會逐漸感到它們都被包括在內。在這方面要記得以下幾點：

- 擁有若干名成員的機構最容易實現多元化；
- 僅有一名主持人或高級成員、或成員人數極少的機構，可以通過利用諮詢委員會或相當的機制實現多元化；
- 機構的成員、包括高級職位的成員中必須始終有婦女代表；
- 其組織結構規定只能有一名成員時，應考慮輪流任命婦女擔任這一職位；
- 在所有情況下，國家人權機構都應該同其他利益攸關方開展協作和合作，因為此種行動本身就是對它們實現多元化承諾的試金石。

多元化與工作人員組成。如果工作人員的組成也反映出社會現實，多元化和多樣性就能得到加強。這意味著多樣性反映在組織的所有部門，也反映在所有的資歷級別中。例如，如果女性擔任某一機構 50% 的職位，但這些職位都屬於秘書和支助級別，這就不算是實現了多樣性。

工作人員一級的多元化可以使機構關於實現充分參與的承諾更為清晰可見，並可對機構方案的可信度和效益產生積極影響。這種多樣性不是《巴黎原則》的正式內容之一，但可以使機構對執行《巴黎原則》的承諾更令人矚目。應該指出，小組委員會在其一般性意見（第 2.4 段）中對國家人權機構可能向政府借調人員的人數作出了限制。

3. 自主權和獨立性

《巴黎原則》要求國家人權機構有充分的經費並擁有自己的辦公房舍和工作人員，「以便獨立於政府」。獨立性或許是最重要的原則：不過這大概也是最難以實施和最具爭議的原則。真正的獨立性對機構能否獲得成功至關重要。無法獨立運作的機構就無法成為有效的機

構，無論它在《巴黎原則》的其他方面表現得多好也無濟於事。如果它沒有獨立性，或是人們認為它沒有獨立性，該機構就極不可能具有長期存在的價值。獨立性涉及以下若干因素：

- 成員的任期「應通過一項正式法令予以確定，這種法令應規定明確的任務期限」，因為穩定的任務是獨立性的前提；
- 成員的任期應該可以根據多元化的需要予以延長；
- 「業務方法」一節規定的原則中有許多有助於加強獨立性，本章稍後部分將對此進行討論。

國家人權機構是國家資助的國家機構，這一事實本身提出了一些難題。可能有人會問，此種機構怎麼可能具有獨立性？這一問題在其政府並不完全尊重人權的國家尤為明顯。對這一問題最直接的答覆是：政府也資助其他重要的獨立機構，其中最明顯的是法院和審計長辦公室。事實上，這種情況本身並不意味著法院絕對無法獨立。經驗表明，法院大體上可以而且確實做到了獨立於當時的政府行事。

然而，獨立性是一種相對的概念。根據其定義，機構由國家建立並通過憲法條款或法律獲得授權。據以建立機構的法律確定機構的業務參數及其向國家報告的關係，該法律還可能對機構享有獨立性的程度作出限制。有鑑於此，必須根據旨在確保機構享有高度業務獨立性的若干現有的結構性和程序性因素來看待獨立性問題。下文一些段落將討論這些因素。但歸根結底，儘管這些因素至關重要，獨立性的關鍵和明證卻在於機構的行動及其成員的承諾。無論存在著哪些結構性保障措施，機構將因為它的作為而在國內和國際社會迅速為人所知。

法律自主權

據以建立機構的憲法條款或法律應賦予該機構明確的法律人格，使之能獨立地作出決定和獨立行事。例如，作為政府部委部門之一的機構不享有獨立性。向部委報告或通過部委報告的機構享有的獨立地位比不上直接向議會或國家元首報告的機構。

業務自主權

機構應具有不受任何外界影響地處理日常事務的能力。這意味著它們有權擬定本身的議事規則，外部機關不得予以修改。機構的建議、報告或決定無須外部機構批准或要求予以事先審查。這同樣適用於機構的方案活動。

國家人權機構的所有工作人員最終應向機構的主管報告並對之負責，但主管的日常職責可委託他人代行。只有經機構主管作出決定，最好是在與全體成員協商後，才能任命或罷免高級工作人員，否則會嚴重有損於機構的獨立性。

《巴黎原則》指出，國家機構應有權為檢查它正在從事的工作而聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料。據以建立機構的法律或授權法律應規定此種合法權力。事實上，這一合

法權力是機構享有調查權的先決條件。（第五章將更詳盡地闡述這一問題。）

財政自主權

《巴黎原則》要求確保國家機構有資源可據以擁有自己的工作人員和辦公房舍。財政自主權至關重要。不能控制其經費或控制如何使用其經費的機構就無法實現獨立。小組委員會的一般性意見（第 2.6 段）規定：

國家應提供充分的經費，使之至少可用以：

- (a) 為至少在總部提供適足的住宿條件撥出經費；
- (b) 向工作人員支付與公務人員薪金及服務條件相當的薪金和福利津貼。
- (c) (適用時) 向專員支付薪酬；
- (d) 建立通信系統，包括電話和網際網路。

充足的經費應該在合理的程度上確保逐步和循序漸進地改善機構的運作並提高它執行任務的能力。

發展夥伴等外部來源提供的資金不應成為國家人權機構核心資金的組成部分，因為提供核心資金是國家確保機構有最低限度活動預算的責任，從而使機構能為執行其任務開展工作。

國家人權機構的財務系統應該使機構具有完全的財政自主權。這應該是機構對之具有絕對的管理和控制權的單列的預算專案。

據以建立機構的法律應確定機構經費的來源和性質，而此種經費至少應能滿足履行其基本職能的需求。有些國家人權機構可編制自己的預算，然後直接提交議會或國家立法機構，並力爭立法機構予以核准。議會然後負責審議和核准該預算撥款，並審議和評價為說明這些經費用途有正當理由而提交的財務報告。

將機構的財政預算與政府某個部委的預算掛鉤是不太明智的做法。即使沒有實際的干擾，這種做法也會給人以缺乏獨立性的印象。這對可審理申訴的機構尤其如此，因為財務關係可能會引起實際的或表面的利益衝突。

這些資金還應該**安全可靠**，這就是說，應該保護此種資金，不得在預算所涉期間任意裁減。這將防止利用機構的決定或行動作為裁減其經費的理由。議會顯然是開支事項方面的最終權威，在出現財政困難時，議會有義務也有責任監督開支狀況，並在必要時限制國家開支。在這種情況下，削減國家人權機構預算的幅度，至少應該與履行其他核心職能、尤其是法治領域職能的機構的預算削減幅度相稱。

通過任免程序體現獨立性

機構僅享有與其成員同等的獨立性。所以任免程序至關重要。因此，憲法條款和（或）

據以建立機構的法律應載明規範任免事項的條款及條件。⁴⁵

任命方法：見上節。

任命標準：機構成員應具有專業資格和執行其工作任務的經驗。任命標準應明確清晰和廣為人知。這些標準應包括經認可的處理人權事務的能力和經驗，並包括能表明其廉正性、能力和獨立性的個人簡歷。規範成員任命工作的條款及條件應該透明清晰，即應該在憲法條款或據以建立國家人權機構的法律（或兩者）中作出規定。這些條款及條件應包括：

- 任命方法；
- 任命標準（專業資格、經認可的能力、載有表明廉正性和獨立性等方面的完整的個人簡歷）；
- 任期或再任用的可能性（有保障的定期任用，並可能延長任期）。

任期和再任用的可能性：國家人權機構成員應獲得有保障的定期任用。任期的長短可能有所不同，但應足以確保機構能有效運作。在某些情況下，此種任期應長於政府的正常任期（五至七年），這將使機構擁有固定、長期和穩定的領導層。擁有若干名成員的機構應考慮交錯安排任期結束的時間，從而保障機構的工作具有連續性。《巴黎原則》規定任期應該可以續延。

過短的任期（例如兩年的任期）可能會限制獨立性或被視為限制獨立性。成員可能會認為，他們能否獲得續聘要取決於當時的政府可否接受他們。此外，兩年或不足兩年的短期任用無法使成員有時間表明一種願景並付诸實踐，從而可能會對機構的潛在效能產生不利影響。

誰有權罷免機構成員的職務？可憑什麼理由罷免其職務？不得任意罷免成員職務的規定對機構的獨立性至關重要。由於機構有權對政府的行動發表評論，它們有免受打擊報復的權利。因此，據以建立機構的法律應詳盡規定罷免成員職務的條件。罷免職務的行動應限於針對犯有嚴重錯誤、作出顯然不當行為或嚴重喪失工作能力的成員。處理罷免事宜的機制如高級法官委員會和法院應獨立於行政部門，或應該通過議會表決作出決定。在賦予議會這種權力時，過半數表決往往不足以決定罷免事項。這種規定的目的是最大限度地減少執政黨獨斷獨行的可能性。資格認證小組委員會在其一般性意見中還指出：

- (a) 罷免任何成員的職務或強迫其辭職的行為可能導致對國家人權機構的認證地位進行特別審查；
- (b) 罷免行動應嚴格遵守法律規定的所有實質性和程序性要求；
- (c) 不得僅依據任命當局的自由裁量權罷免成員。

⁴⁵ 另見小組委員會，一般性意見（第 2.9 段）。

獨立性、任期和罷免問題一瞥

人權高專辦的一項調查表明，近 80%的作答機構表示其成員的任期為 3 至 5 年，這對於確保成員的任期是合理的。不過，不到 70% 的作答機構的授權法律規定了可罷免成員職務的理由，載有成員免職程序的此種法律則為數更少（不足 60%）。

通過特權和豁免權體現的獨立性

國家人權機構成員應享有涉及公務行為的民事和刑事訴訟的豁免權。這種特權和豁免權賦予成員法律保障，使之免受心懷不滿的當事方進行打擊報復等行動之害，從而有助於確保機構的獨立性。因此，特權和豁免權對有權受理涉及侵犯人權行為的申訴並對之採取行動的機構可能尤為重要。小組委員會極力建議國家法律載明保護國家人權機構的條款，豁免其以官方身分採取行動時的法律責任（一般性意見，第 2.5 條）。

此外，應該將機構成員和工作人員視為不可侵犯的人員，不得搜查、扣押、徵用、沒收或以任何其他方式干擾辦公室或他們擁有的檔案、卷宗、文件、來往信件、財產、資金和資產。這種豁免權對於保護國家人權機構蒐集和保持證據及文件的能力很重要，對確保申訴人和證人的安全也不可或缺。這本身又是國家人權機構履行職責的必要條件之一，因為這些職責往往要處理涉及對權勢人物包括擔任警察、軍隊和安全部門要職的個人侵權行為的指控。

4.適用於具有準管轄權的國家人權機構的原則

所有國家人權機構都應擁有保護人權的一般權力和受理「任何侵犯人權的情況」的具體權力，並有權審議「屬於其權限範圍內的任何問題」。此外，有些機構還可審議「有關個別情況的申訴和請願」。這種權力稱為「準管轄權」。

在這方面，《巴黎原則》未作出盡可能明確的規定。本文討論時提及的「準管轄機構」，是指履行具有與個人申訴相關的裁判職責的行政職能或準管轄職能的國家人權機構。受理個人申訴的機構受行政法一般原則的規範：這些原則可能因管轄權不同而異，但它們通常包括諸如程序公平性、正當程序、以及適當下放權力和適當行使自由裁量權等概念。這些原則應反映在機構的授權法律和內部程序之中。國家人權機構還擁有與調查相關的合法權力，並可以直接行使這些權力。這些權力可包括強制證人出庭並要求提供證據。

擁有處理申訴職能的機構主要分為兩類。第一類是其本身可在調查後作出對各當事方有約束力的決定的國家人權機構。第二類比第一類較為常見。這一類機構可作出調查結論，然後將此事項移交獨立於該機構的專門委員會或法庭或法院，由它們作出有約束力的決定。國家人權機構可根據其法定任務在這一進程中代表申訴人或公眾利益行事。在有些情況下，申訴人必須有自己的代理人。

與傳統的法院系統相比，具有準管轄權的機構為處理侵犯人權行為提供了更快、費用較低和更易於利用的途徑。可由本身作出裁決的機構可無須提交法院就解決相關事項。但這種情況提出了涉及偏見的關注問題，因為通常不應該由對之進行調查的同一個組織對相同的案件作出決定。有鑑於此，政府已在許多司法管轄區設立了獨立的委員會或法庭，將裁決與調

查職權彼此分開。

由機構審理案件的進程往往更易於利用，因為它們通常不需付費也不需使用律師，而且採用較不正式的形式。國家人權機構尤其是專門法庭採用較深的專門知識，並力圖提供基於恢復性司法而不是懲罰措施的糾正辦法。不過某些類型的行為可能會導致作出刑事制裁和確保遵守法紀的其他裁決。

擁有準管轄權的國家人權機構有權在調查後通常以最後報告的形式提出調查結果。它們可以向有關當局提出修訂或改革法律的建議。各當事方可選擇遵從國家人權機構的裁決，國家人權機構也可將此事項移交專門法庭或委員會或法院審理。許多管轄區然後會對該案件進行全面的審理。

B. 國際協調委員會及其認證制度

國家人權保障機關國際協調委員會最初是由國家人權機構在 1993 年於突尼斯舉行的國家人權機構國際會議上設立的。

該委員會的任務是統籌協調符合《巴黎原則》的國家人權機構在國際層級開展的活動，其中包括：

- 協調與聯合國系統的互動和合作；
- 協調國家人權機構與區域集團及區域協調委員會之間的協作和統籌活動；
- 協調成員之間以及與利益攸關方的交往並酌情協調與一般公眾的交往；
- 發展和管理知識；
- 制定指導準則、政策、聲明；
- 實施各項舉措；
- 舉辦會議。

國際協調委員會還認證成員資格，向受到威脅的國家人權機構提供協助，並鼓勵提供諸如教育和培訓等技術援助，以求發展和加強國家人權機構的能力。

2008 年，國際協調委員會根據瑞士法律將四個區域有表決權的 16 個成員機構組成了委員會主席團。

聯合國人權事務高級專員辦事處是常駐資格認證小組委員會觀察員，並作為國際協調委員會的秘書處。

2008 年 12 月，大會第 63/172 號決議（見下文附件七）鼓勵國家人權機構通過國際協調委員會爭取獲得認證地位，並滿意地注意到認證程序得到了加強以及高級專員辦事處繼續在為此提供協助。該決議還注意到歐洲區域人權網絡、美洲國家人權機構網絡、亞太國家人權機構論壇和非洲國家人權機構網絡在繼續開展工作。

1. 什麼是「認證」？

「認證」是正式承認國家人權機構符合或繼續完全符合《巴黎原則》。認證工作是根據《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》（見附件三）進行的。

該議事規則規定，資格認證小組委員會的任務是審查和分析國際協調委員會主席轉交的認證申請書，並就申請機構符合《巴黎原則》的情況向委員會提出建議。目前有三個級別的認證地位：

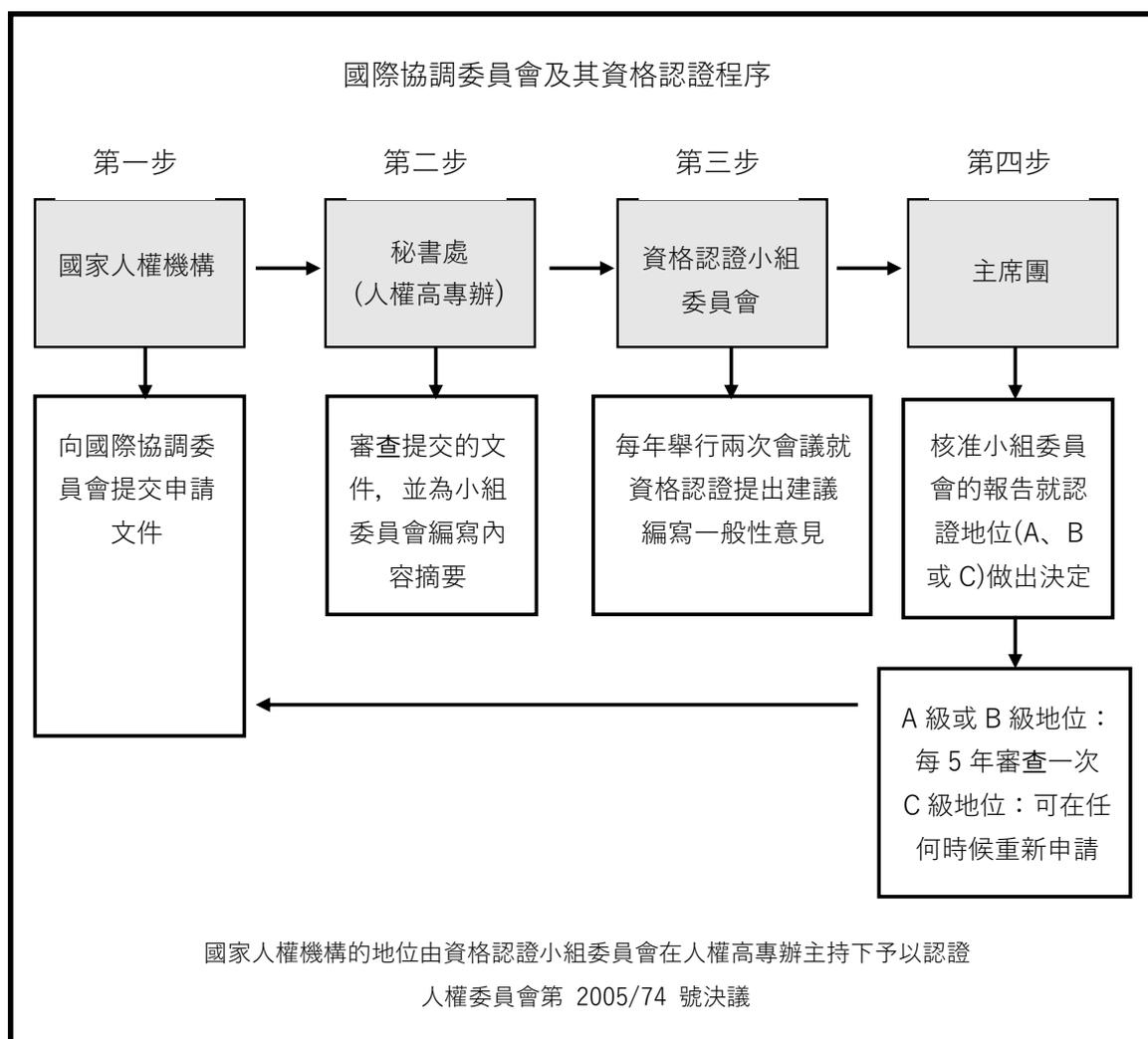
- 有表決權的成員：完全符合《巴黎原則》
- 觀察員：不完全符合《巴黎原則》，或尚未提交足以作出這種決定的文件
- 非成員：不符合《巴黎原則》

「A」級地位機構表明它們符合《巴黎原則》。它們可以有表決權成員的身分充分參與國家機構的國際和區域工作及會議，它們可以在國際協調委員會主席團或主席團設立的任何小組委員會任職。它們還可以參加人權理事會會議，就其任何議程專案發言，提交文件，並佔有單獨的席位。

「B」級地位機構可以觀察員身分參加國家機構的國際和區域工作及會議。它們沒有表決權，也不得在主席團或其小組委員會任職。它們沒有國家人權機構的證章，不得就議程專案發言，也不得向人權理事會提交文件。

「C」級地位機構不享有國際協調委員會或聯合國人權論壇的權利或特權。

它們可應主席團主席的邀請出席國際協調委員會會議。



2. 為什麼認證很重要？

認證賦予國家人權機構受國際社會接受的地位，證明它們符合《巴黎原則》並具有誠信的性質，從而敞開了它們參加國際協調委員會的工作和決策進程以及人權理事會和聯合國其他機構工作的大門。例如，

經協調委員會認證符合《巴黎原則》的人權機構可以獨立機構的身分參與理事會活動並在理事會發言。……必須遵守只有被視為符合《巴黎原則》的國家機構才能在理事會發言的原則。⁴⁶

如果國家機構未能獲得認證地位，國際社會就會知道它不是完全獨立或有效的機構，因此不是完全可信的機構。認證進程產生的直接效益是資格認證小組委員會提出的建議，這些建議將為今後加強相關機構的努力並促使國家主管機關參與此種努力打下堅實的基礎。

⁴⁶ A/HRC/4/91, 第 15 段。

截至 2010 年 6 月，國際協調委員會認證了 67 個國家人權機構符合《巴黎原則》。

3. 由誰賦予認證地位？

《國際協調委員會章程》規定，委員會資格認證小組委員會負責通過認證進程審查國家人權機構符合《巴黎原則》的情況（第 1.1 條，見下文附件三）。

資格認證小組委員會審查和分析認證申請書，並向協調委員會提出關於申請機構符合《巴黎原則》情況的建議。

資格認證小組委員會由非洲、美洲、亞太和歐洲四個區域集團各出一個經認證為「A」級的機構組成。小組委員會成員由區域集團任命，任期三年，並可連任。

人權高專辦國家機構和區域機制科支援主席團和小組委員會的工作。具體而言，它們編寫涉及申請機構在符合《巴黎原則》方面各種關鍵問題的概況，供小組委員會提出認證建議時使用。在作出認證決定後，這些概況將刊登在國家人權機構的網站上。⁴⁷ 秘書長提交人權理事會的關於認證進程的年度報告提供了更多的有關這方面的資訊。

小組委員會還作為一項長期任務負責編寫一般性意見，這些意見針對的是與《巴黎原則》有關的一些需要解釋的共同或重要的問題。一般性意見旨在成為對國家人權機構在認證和執行《巴黎原則》方面的指導準則。它們還有助於國家人權機構推動開展為符合《巴黎原則》所必要的機構改革（見附件四）。

4. 如何作出認證決定？

《國際協調委員會章程》第 10 和第 11 條具體闡述了認證進程（見下文附件三）。該兩條規定：

任何要求獲得認證地位的人權機構都要向委員會主席提出申請並提供下列支持文件：

- 據以建立和獲得授權的法律或其他文書的副本；
- 載列工作人員編制和年度預算的組織結構概要；
- 最近的年度報告或以官方格式或公佈的格式發表的同等文件副本；
- 顯示其遵守《巴黎原則》的詳細說明和有關在任何方面沒有遵守《巴黎原則》的概要說明以及保證予以遵守的建議。

小組委員會根據這些文件擬定一份報告，然後由主席團在人權高專辦主持和合作下審議對申請作出何種決定。主席團和小組委員會採用促進它們與提出申請的國家人權機構間的對話和資訊交流的進程作出公正的決定。

在實踐中，人權高專辦國家機構和區域機制科將審查這些文件，並編寫具有批評性的概要，其中突出說明任何有問題的方面。該概要表明申請機構是否符合《巴黎原則》的文字，也表明該機構所述的其獨立性和效能的實際程度。申請機構會收到概要的副本，並可提供更

⁴⁷ www.nhri.net。

多的資料、文件或書面意見，對概要所指出的問題作出說明。

認證進程已變得更加嚴格，並如上文所述，該進程不僅包括進行「書面審查」，還爭取聯合國外地辦事處、非政府組織和其他利益攸關方就某項申請的實情提供意見。小組委員會也會將這些意見轉告申請機構，以便該機構可對之發表評論。最後，如果小組委員會認為需要澄清與申請相關的任何事項，它會通過電話與申請機構聯繫，必要時還會請該機構提供進一步的書面材料。

在這一進程中所提建議的依據，是上述各方提供的意見以及小組委員會本身的一般性意見，這些一般性意見是與時俱進地逐漸制訂的。建議具有針對性，在某些情況下還規定了時限，其著眼點是採取糾正措施，以求確保機構符合《巴黎原則》。小組委員會將該建議送交申請機構，該機構可在 28 天內對之提出質疑，然後小組委員會將該建議提交主席團，主席團的決定則是最終決定。

在將該建議轉交主席團作出決定時，還同時提交任何質疑以及收到的與申請或質疑相關的任何材料。不同意該建議的主席團的任何成員應在收到建議後 20 天內通知小組委員會主席和秘書處。秘書處將立即向主席團所有成員通報提出的反對意見，並提供據以澄清反對意見所必要的一切資料。如果在收到通報後 20 天內主席團中至少有代表不同區域集團的四名成員通知秘書處說他們也反對該項建議，則必須將該建議提交下次主席團會議裁決。如果在收到通報後 20 天內，至少有來自不同區域集團的四名代表不反對該建議，則該建議應被視為已獲主席團批准。該決定為最終決定。

5. 在何時作出認證決定？

首次認證。在國家人權機構首次申請成為國際協調委員會成員時將作出此種決定。該機構還必須根據要求它提供的文件（見上文），表明它是有效運作的機構。

該機構必須已存在一年或一年以上，否則不得予以首次認證。

被拒獲得正式認證地位（「A」級地位）的機構，可在任何時候重新提出申請。這一程序與上述程序相同，不過應特別注意在首次認證進程中指出的不符合《巴黎原則》的方面。雖然還沒有任何機構會撤回其首次認證申請，但目前的立場是將重新申請視同於從未提出過任何認證申請，因此該申請機構在國際協調委員會不具有任何地位。

定期重新認證。對所有的「A」級國家人權機構以及所有未申請複審其地位的「B」級國家人權機構都必須每五年重新認證一次（見第 13 條），以確保它們保持並進一步遵守《巴黎原則》。未能表明其持續遵守《巴黎原則》的國家人權機構的地位可能降級（除非它能在 12 個月內提供相反的證據）。

機構必須提供支援其申請重新認證的文件。除非有緊迫和特殊的情況，未提供此種文件的國家人權機構的成員地位將暫停到提供這些文件時為止。成員地位受到暫停的國家人權機構在此期間喪失成員的一切特權。在暫停成員地位後一年內不申請重新認證的國家人權機構將完全喪失其成員地位。成員地位喪失或降級的國家人權機構可重新申請成員地位。

推遲重新認證。在特殊和合理的情況下，可應申請機構的請求推遲重新認證。例如，原定對

法國協商委員會進行重新認證的時間恰逢修訂其授權法律之時。於是該項工作推遲到了頒佈該法律修正案後才進行。

撤回重新認證申請。雖然尚未出現過此種情況，但如果某個「A」級國家人權機構無正當理由地撤回其重新認證申請，這可能會被視同於它未提出申請而暫停其成員地位。情況相同的「B」級國家人權機構則可能保留其地位。

複審。如果國際協調委員會主席或資格認證小組委員會的一名成員認為，機構的情況變化（例如其授權法律已有所修訂）會影響其遵守《巴黎原則》，他們可提出對這些「A」級國家人權機構進行複審。「A」級國家人權機構必須將任何此種變化通知主席，不過其他的資訊來源也可促成此種複審。對機構遵守《巴黎原則》情況的複審工作必須在 18 個月內完成。國家人權機構在複審期間保留其認證地位。如果受複審的國家人權機構未能在為期 18 個月的期間提供足以使主席團認為它依然符合《巴黎原則》的文件證據，該機構將喪失其成員地位。喪失成員地位的國家人權機構可以重新申請成員地位。

6. 預警

國家人權機構可能面臨的一些威脅是：

- 削減經費；
- 限制任務；
- 設立較親近政府的額外的/具有競爭性的機構；
- 工作人員受到恐嚇和（或）死亡或暴力侵害的威脅；
- 罷免專員。

所有這些威脅都將削弱它們確實有效地開展工作的能力。

就國家人權機構而言，「預警」是指根據可靠的實地情報判斷對機構的生存能力存在著某種威脅。局外者可能會在該機構本身之前就意識到可能存在的問題。

有時「預警」將涉及政府正在考慮採取的行動，例如：

- 建議以影響國家機構符合《巴黎原則》的方式修訂授權法律；
- 建議以較不透明的程序任命專員，或採用其他的可能導致懷疑其獨立性的程序任命專員（在任命期間本身就可能會出現這些關注問題）；
- 建議因機構的專員或主要官員採取了可能會被視為違反政府政策的行動而罷免他們在該機構的職務。

國際協調委員會已就在出現罷免上述人員的威脅時機構應採取什麼行動制定了指導方

針。⁴⁸因此預警機制可被視為防止發生可能促成複審認證地位的「情況變化」的一個步驟。

7. 評估符合《巴黎原則》要求的核對表

下列的核對表可能有助於評估機構符合《巴黎原則》要求的狀況。這份核對表說明了《巴黎原則》和落實這些原則的最低要求。如果核對表所列的原則或要求或其任何內容並非直接引自《巴黎原則》，該部分將以下劃橫線標明。

對符合要求的狀況不能僅以「符合」或「不符合」的回答予以評估。關於要求機構具有「廣泛的授權」的原則就是此種實例之一。這份核對表旨在表明在這些情況下可能存在哪些不同層次的符合狀況，據此評估機構達到相關標準的程度，但這絕非意味著符合的程度較低就是不符合該項標準。

這份核對表並非詳盡無遺：對機構職責的審查不應該止於該機構能否履行某項特定職能。比開展某項工作的能力更重要得多的是，該機構實際上正在以能體現其至關重要的獨立性和專業能力的方式開展該項工作。這份核對表包括了對機構的職責至關重要的活動。鑒於同樣的原因，核對表列出具有準管轄權的國家人權機構職責的目的，是在於澄清這些機構是否在確實開展這些活動，而不是它們是否擁有開展此種活動的權力。

評估符合《巴黎原則》要求的核對表

原則	要求	符合	不符合
權限 (任務)	任務由憲法或法律規定 授權任務賦予機構增進和保護人權的權力		
權限 (一般管轄權)	由法律規定的機構的權限		
權限 (對事管轄權)	擁有應盡可能廣泛的權限（按最廣泛的權限到最狹隘的權限開列） <ul style="list-style-type: none"> ● 包括公民權利和政治權利以及經濟、社會和文化權利 ● 包括大多數公民權利和政治權利以及經濟、社會和文化權利 ● 僅包括公民權利和政治權利 ● 包括一小部分公民權利和政治權利 ● 僅限於某一單項權利問題（如種族或歧視問題） 		

⁴⁸ 「處境危急的國家機構：預警準則」，可查閱 www.nhri.net。

原則	要求	符合	不符合
權限 (對物管轄權)	<p>擁有應盡可能廣泛的權限（按最廣泛的權限到最狹隘的權限(對物管轄權)開列)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不受限制地⁴⁹對國家和(具有公共職能的)私營部門行使管轄權 ● 不受限制地對國家行使管轄權 ● 受部分⁵⁰限制地對敏感的國家機關⁵¹行使管轄權 ● 完全限制對敏感的國家機關行使管轄權 		
權限 (時限管轄權)	<p>擁有應盡可能廣泛的權限（按最廣泛的權限到最狹隘的權限(時限管轄權)開列)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 可審查即使是在機構成立前存在的事項 ● 在審查機構成立後發生的事項時不受任何時間限制 ● 對審查「陳舊」案件的限制擁有自由裁量權 ● 審查法律規定的「陳舊」案件的能力受到限制 		
職責 (提供諮詢意見)	<p>可就下列事項主動提供諮詢意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 法律或行政條款 ● 機構受理的任何侵權行為 ● 國家的總體局勢或具體局勢 ● 侵權狀況以及政府的應對措施 <p>可無須請示直接提供諮詢意見</p> <p>可無須請示或事先批准公佈諮詢意見</p>		
職責 (其他)	<p>鼓勵國家的法律和慣例與國際人權文書協調一致並予以切實執行，包括採用以下辦法：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 參與在批准法律和政策時對之進行審查的工作 ● 定期審查法律草案和政策草案並對之提出 		

⁴⁹ 「不受限制」在此是指不受除了法院和議會以外的限制。

⁵⁰ 「部分」在此或者是指限制不適用於所有的敏感的國家機關，或者是指不是絕對的限制。

⁵¹ 「敏感的國家機關」在此是指軍隊、警察、安全部隊或相當的機關。

原則	要求	符合	不符合
	<p>正式意見</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 定期審查一般人權狀況或關鍵問題並對之提出正式意見 <p>鼓勵批准國際人權文書</p> <p>對編寫國家人權報告作出貢獻（按最大的貢獻到最小的貢獻開列）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 直接參與擬定完整的報告 ● 擬定有關其本身工作的章節並對報告進行審查 ● 擬定有關其本身工作的章節 ● 審查整份報告或報告的部分章節 <p>同國際和區域人權機構以及其他國家機構合作制定並實施人權教育和研究方案，包括採用以下辦法：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 協助制定/審查學校教學大綱 ● 協助培訓獄警、警察、軍隊和安全部隊 <p>通過宣傳、教育、提供資訊和利用新聞機構提高公眾對人權的認識，包括採用以下辦法：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公佈年度報告 ● 通過媒體定期報導重要的相關案件 ● 編寫有關機構基本情況的手冊 		
組成 (一般的多元化)	<p>成員的組成體現多元化（按多元化程度高低開列）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 成員包括大多數社會力量的代表，其中有非政府組織、工會或專業組織的代表 ● 成員包括最弱勢群體(族裔和宗教少數群體、身心障礙者等) ● 由單一成員會同有代表性的諮詢機構或協商委員會或類似的結構性機制促進和確保多元化參與 ● 單一成員 <p>成員的組成體現性別平衡</p>		

原則	要求	符合	不符合
	工作人員的組成具有廣泛的代表性和性別平衡		
組成 (任命程序)	<p>通過正式法令任命成員</p> <p>任命有具體的任期（但不應過短，例如僅為兩年，以不致可能影響獨立性和效能）</p> <p>任命可予以續延，但必須保障實現多元化</p> <p>由法律規定任命程序、任務期限、能否續延和任命標準</p> <p>任命程序有助於多元化和獨立性</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 提名時考慮到民間社會的意見 ● 議會參與遴選進程 ● 遴選標準包括候選人表明的人權工作經驗 		
組成 (罷免程序)	<p>由法律規定可罷免成員的條件</p> <p>此種條件只能涉及嚴重行為失檢、不當行為、有利益衝突或</p> <p>喪失工作能力的成員</p> <p>罷免職務的決定必須獲得最好由諸如高級法院法官小組等自治機構批准或至少經議會三分之二多數批准</p>		
獨立性	<p>如果成員中有政府官員，他們僅具有諮詢身分</p> <p>機構直接向議會報告</p> <p>成員的公務行動享有豁免權</p> <p>國家提供的經費足以使機構擁有獨立的工作人員和單獨的辦公室</p> <p>國家提供的經費足以使機構能實施保護和增進人權的核心方案⁵²</p> <p>機構經費不受財務控制，因為此種控制可能影響其獨立性</p> <p>由機構編制本身的預算</p> <p>機構的預算與任何部門的預算分開</p>		

⁵² 「核心方案」在此是指機構擁有足夠的經費可用以開展調查、實施一般的外聯方案以及出版年度報告。

原則	要求	符合	不符合
	<p>機構有權直接爭取議會批准其預算要求</p> <p>預算有安全保障</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不得任意削減經核准的年度預算 ● 不得任意逐年削減預算 		
<p>業務方法 (審議問題)</p>	<p>機構可根據其成員或任何請願人的提議，自由審議屬於其權限範圍的任何問題</p> <p>機構可聽取任何人的陳述或獲得為開展其工作所必要的任何資料及文件</p> <p>可依法強制實施機構聽取任何人的陳述和獲得任何文件的權利</p> <p>法律規定機構有為進一步調查而進入任何房舍的權利</p> <p>可依法懲處妨礙或不准機構接觸某人、查閱文件或出入房舍的行為</p> <p>機構有進入和檢查任何拘留場所的合法權力</p> <p>機構可無須通知進入拘留場所</p>		
<p>業務方法 (會議)</p>	<p>機構可採用包括通過媒體的方式使公眾了解它的意見和建議，而無須上級批准</p> <p>機構舉行定期會議和全體會議</p> <p>必要時可召開特別會議</p> <p>正式召集全體成員舉行會議</p>		
<p>業務方法 (組織結構)</p>	<p>機構可設立工作組（其中可包括非國家人權機構的成員）</p> <p>機構可開設區域或地方辦事處</p>		
<p>業務方法 (協商)</p>	<p>機構與負責增進和保護人權工作的其他機構進行協商</p> <p>機構與從事人權工作或在相關領域工作的非政府組織協商</p> <p>機構與從事人權工作或在相關領域尤其是宣傳和教育等領域工作的非政府組織實施聯合方案</p>		

結論

《巴黎原則》是國家人權機構的國際規範框架。這些原則為評估國家人權機構的合法性提供了對照基準。因此，必須使參與機構工作的行為者以及參與建立和加強機構的行為者充分認識到《巴黎原則》的文字和精神。《巴黎原則》未必始終載明應有的明確的要求，而是表明了一整套最低限度的期望。但儘管如此，尤其是由於它們得到了寬泛的解釋並在總體上符合國際人權準則，這些原則是在國家和國際人權體系方面的一種重大發展。

四. 促進人權

導言

國家人權機構必須按照《巴黎原則》負有促進人權的任務。本章將促進人權置於保護人權之前，這並非是因為促進人權更為重要，而是因為保護人權任務的需求和緊迫性可能要求給予巨量的資源，以至使促進人權的任務遭到忽視。至關重要的是必須確保不致發生這種情況。機構必須能夠吸引和留住合格的通信和公眾教育工作人員，並處理好與媒體的關係。

國家人權機構促進人權任務資源來源一瞥

人權高專辦的一項調查顯示，若干國家人權機構負有人權教育和研究的任務，但它們並沒有開展這項工作。許多機構，尤其是非洲、亞洲和太平洋的機構指出，它們沒有足夠的資源或材料用以開展這項工作。該調查審視了這些活動所需的資源以及可如何開展這些活動。調查的結果有助於了解目前存在的開展一系列促進人權活動的可能性，並為如何確實實現這些可能性提供了一般性指導。⁵³

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 解釋為什麼增進人權是機構的一項重要職能，並了解機構在履行這項職能時應該遵循的準則；
- 識別和說明國家人權機構通常開展的增進人權活動的類型；
- 制定符合國家需求的增進人權的方案並提出其正當理由。

A. 什麼是促進人權，為什麼促進人權很重要？

促進人權是國家人權機構的一項核心職能，也是《巴黎原則》的一項基本內容。它可向廣大公眾和特定目標群體宣傳有關人權的資訊和知識。最重要的是，它將營造一種人權文化，使社會的每一個人認同國際和國家人權法律框架反映的價值觀，並採取相應的行動。成功的促進人權方案會使人們將知識轉化為行動。

法律、補救機制和其他措施都很必要，但這些措施依然不夠。因此必須予以促進，才能確保社會各成員：

- 了解自己應享的權利，並知道在其權利受到侵犯時可利用哪些補救機制；

⁵³ 人權高專辦，《國家人權機構調查》。

- 了解他人應享的權利，並知道人人有責促進和保護這些權利。擔任要職的官員應該了解自己必須履行的人權義務並採取相應的行動。

促進人權與保護人權密不可分。無論侵犯人權是有意或無意的行為，或是結構性的或特定的行為，缺乏知識的情況都可能導致違反人權原則的行為。有時，傳統的思維和行為方式會導致侵權行為。在此種情況下，人權教育和宣傳人權價值觀可促進改變行為，而不需要採取懲罰性的制裁行動。因此，成功地促進人權有助於在一開始就防止發生侵犯人權的行為。

國際條約責成國家履行促進人權的義務。《經濟、社會、文化權利國際公約》（第十三條）、《兒童權利公約》（第 29 條）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（第十條）和《消除一切形式種族歧視國際公約》（第七條）都規定人權教育是國家應盡的義務。歷次世界會議、包括 1993 年維也納世界會議發表的宣言和行動綱領也反映了這些義務。

機構可採取多種多樣促進人權的舉措，限制這些舉措的因素只在於機構是否有充分的資源和想像力。以下是常見的舉措，但這絕非是一份詳盡無遺的清單：

- **開展人權教育和培訓**，包括在學校和非正規部門開展此種教育和培訓以及專業培訓；
- **採取提高公眾認識的舉措**，包括為一般公眾或特定群體開展宣傳運動並舉辦地方性活動和會議；
- **實施媒體策略**，包括舉行記者招待會、發佈新聞稿和製作報刊宣傳插頁、接受廣播電臺和電視採訪以及製作公益廣告；
- **發表出版物**，包括提供一般資料的手冊、年度報告和專題報告，製作網上材料，以及為目標受眾編制的材料；
- **舉辦研討會和（或）工作坊**，以此作為審查和促進更明確地了解實質性人權問題的手段，有時還可作為宣導變革的手段；
- **採取基於社區的舉措**，以此作為通過公眾促進人權的手段；
- **制定政策**，確保發展並傳播有關新出現的人權問題以及國家人權機構為處理這些問題採用的或將採用的方針的知識。

採用上述辦法的程度或者是否還要採用其他的辦法，這將取決於：

- 民眾人權意識水準的高低（如果這種水準較高，國家人權機構可決定不為一般公眾舉辦相關的會議）；
- 人權關注事項的優先程度（例如，如果婦女人權未得到尊重，機構可制定處理此種現象的方案）；
- 機構成熟度的高低（新建的機構可能注重於使公眾了解它的存在和它可以提供哪些服務，這種活動對歷史較久和知名度高的機構或許不太重要）；
- 機構是否富有經驗（新建的機構可能需要聘用外部專家為警察等人員開展專門培訓）；
- 目標群體識字率的高低（電臺廣播節目或許可取代印刷出版物，以此惠及僻遠地區

和大多是文盲的受眾)；

- 財務資源（電視節目或許效果良好，但除非電視臺同意提供公益宣傳，否則其費用將相當昂貴）；
- 是否可能開展合作（例如，如果與地方非政府組織合作舉辦有關當地一般人權狀況的介紹會，會議的費用就可降低，其複雜性也可減小）。

《世界人權教育方案》第一階段（2005-2009 年）的《行動計畫》包括「進行教育、培訓和資訊交流，以期通過傳播知識、傳授技能和塑造態度，建立普遍的人權文化」（A/59/525/Rev.1）。⁵⁴ 該《行動計畫》於 2005 年 7 月經大會通過，並可在人權高專辦網站查閱。第二階段的重點是高等教育以及對各級教師和教育工作者、公務員、執法人員和軍事人員實施人權培訓方案。

B. 一般原則

1. 基於方案和具有策略性的原則

機構促進人權的活動應以方案為基礎，即應該按照確定的需求進行規劃和專門設計，並應該：

- 適合受眾的需求；
- 旨在取得預期的成果；
- 予以評估，以確定這些成果的大小。

基於方案的活動應具有策略性、合作性並能發揮影響作用。

策略方針是通過規劃制定的，其每項內容都可強化策略優先事項。應採用循序漸進的方式（即先採用基本的方式然後採用更具體和更深入的方式）開展活動。例如，編寫關於人權與愛滋病毒/愛滋病問題的出版物的工作可結合普遍提高認識的方案進行，並可促成舉辦有關這一問題的研討會。這種做法不僅可以強化傳遞核心資訊，還可以降低成本。

一些促進人權的活動可被視為諸如國家人權機構年度報告或有關其工作的出版物的核心內容，但作為整體的促進人權的方案應該適應已經確認的策略要求。策略方針還意味著必須**與夥伴開展合作**。這將有助於利用資源，擴大傳遞資訊的範圍，改善社區關係，並儘量減少工作重疊現象。合作還可以最大限度地減少方案中的重大缺陷，並儘量避免提供相互矛盾的資訊。例如，有些機構設立了包括民間社會代表的國家宣傳和教育委員會，其具體的目的是鼓勵和促進開展合作。

可通過**對培訓教員的培訓**發揮影響作用，因為妥善開展的此種培訓可產生額外的作用，最顯著的是增加宣傳或培訓活動的次數和受惠者的人數。有兩個因素是此種培訓成敗的關

⁵⁴ A. Benavot 和 C. Braslavsky (合編)：《從比較和歷史的角度看待學校知識：改革中小學教學大綱》（荷蘭多德雷赫特，施普林格出版社，2007 年）。

鍵。首先，這種培訓必須使培訓教員獲得可向他人傳授的知識和技能。其次，由於培訓的成敗取決於此種受訓者是否具有推廣培訓方案的經濟能力或物質資源，因此必須在制定培訓計畫的階段就考慮應該採取和支持開展哪些後續活動。

2. 以學員為中心

培訓和教育活動應該以受訓者或學員為中心，即應該認識到：第一，參加培訓活動的每個人都會帶來一些可加以利用的有其特點的事物，第二，最好的個人學習方式是積極參與而不是消極聽課。小組討論、分組討論和小型專題會議、扮演不同的角色、案例研究和實際工作都是應該採用的方式。

《人權培訓：人權培訓方法手冊》⁵⁵ 促進了此種做法，該《手冊》指出，人權培訓應該：

- **具有互動性**：由於個人參與培訓工作是最佳的學習方式，培訓教員應該通過與學員的互動以及他們的積極參與取得經驗；
- **具有靈活性**：在出現學員不守時或中斷受訓的情況時，培訓教員必須體諒學員並鼓勵他們參與，而不應採取過於嚴厲的態度；
- **具有相關性**：培訓應該與受訓學員的日常經驗相關，專業培訓尤其如此；
- **具有多樣性**：培訓技術的多樣性有助於維持受訓學員的積極性和興趣。

3. 方案應該利用媒體

通常的原則是，在規劃促進人權和開展人權教育活動時應考慮到可如何促使媒體參與其間。媒體的正面報導可以提升國家人權機構及其工作的形象，並可鼓勵機構利用媒體。此外，媒體的參與還有利於記者了解情況，並更有可能使他們在日常工作中注重人權問題或至少是具有人權意識。機構工作人員應該受到如何與媒體交往和處理與媒體關係的培訓，因為媒體可發揮關鍵性作用，確保國家人權機構獲得外界的好評。⁵⁶

鑒於以下若干原因，機構必須將它的決定公諸於眾。

- 營造人權文化的工作包括促進對人權進行公開和坦率的討論。公開利用媒體有助於開展此種討論；
- 國家人權機構旨在改善現有的人權狀況。這要求機構能與新聞機構公開交往，利用新聞機構使公眾了解有關情況並動員公眾輿論；
- 有罪不罰的現象在秘密的環境中日見猖獗。將察覺到的此種不端行為公諸於眾可使

⁵⁵ 聯合國出版品，出版品編號：E.00.XIV.1。

⁵⁶ 參見 R. Carver, 《制定傳播計畫》，ACE 計畫，媒體與選舉，可查閱網址：
<http://aceproject.org/ace-en/topics/me>。

這一問題受到公眾的嚴密監視，並有助於追究政府並在必要時追究個人對其行動或不採取行動的責任；

- 向公眾報告機構的工作情況，也可使公眾知道它的存在，並知道它可採用哪些方式提供協助；
- 任何民主的公共機構的活動都必須公開和透明。國家人權機構必須在這方面以身作則。

傳播規劃是任何媒體策略的關鍵組成部分。傳播通常被視為只是一種附帶活動而已。但事實上，傳播是策略規劃的組成部分，因此應該使它密切配合策略規劃，包括分析國家人權機構的優勢和弱點，並分析媒體和人權環境的具體特點。

C. 公眾教育

1. 正規教育部門的方案

人權教育是發展人權文化的關鍵，而正規教育部門的人權教育比在任何其他部門都更為重要。國際人權條約載明正規教育部門負有開展人權教育的具體義務，因此，國家人權機構通常會制定相關的方案來確保履行這項義務。

本節闡述機構可如何支持在小學、中學和大專院校開展人權教育。

小學和中學的人權教育

《世界人權教育方案》第一階段（2005-2009 年）的重點是小學和中學。它強調了學校採用注重權利的方針的重要性。教育的所有組成部分和進程，包括教學大綱、教材、方法和培訓，都應有利於確保尊重教育體系所有成員的人權。該《方案》的行動計畫還提供了有關如何將人權教育納入中小學教育的有價值的資料和確實可行的建議。國家人權機構應該利用該行動計畫，將之作為制定和實施具有這種性質的方案的手段。該行動計畫提出了以下 5 項行動要素：

- 確保制定適當的教育政策；
- 規劃如何實施這些政策；
- 確保學習環境有利於人權學習；
- 處理授課和學習進程中的問題；
- 為教師和其他教育人員提供專業發展條件。

國家人權機構應該在所有這些行動期間發揮作用，並可在確保將某些環節付諸實施方面發揮直接作用。以下一節闡述這 5 項行動要素，並確認國家人權機構可對之作出貢獻之處。

制定政策

制定政策的工作在人權教育中有著特殊的作用。教育系統的規範性框架，包括國際法、憲法、法律、條例、教學大綱、行動計畫和培訓政策，必須反映和促進實施人權原則，尤其是必須提及和載有人權教育問題。制定這些框架時應該採用參與性方式，並體現所有關鍵利益攸關方的意見。它們應該符合國際商定的教育和人權教育標準，例如《兒童權利公約》所載的標準。它們應該與涉及教育、人權和相關問題（歧視和移民等）的其他的全國性和部門性舉措協調一致。

國家人權機構是人權教育的利益攸關方之一，因此在制定教育/人權規範框架時應徵求它們的意見。國家人權機構可向教育部提出建議，並確保其專門知識得到利用和確保符合國際標準，據此著手制定此種框架。

舉例而言，教學大綱之所以至關重要，是因為它們將指導教師應該向學生講授哪些內容。因此，教學大綱應妥善和充分地反映人權原則。通常的情況是，教育部的教育專家經常同其他的利益攸關方協商如何制定和審查教學大綱。國家人權機構可在這一進程中發揮核心作用，例如確保教育人員得到充分的有關人權內容的培訓。

執行政策

政策只有在獲得成功執行後才能奏效。因此，必須認真規劃注重權利的教育政策和人權教育政策，確保這些政策得到執行，並衡量其執行程度。這應該包括尊重權力下放、民主治理和自主辦學等各種現有的教育管理趨勢。上述行動計畫提出了成功執行教育政策的指標。在組織層面，這包括制定國家人權教育執行計畫，同時確保在教育部設立一個擁有足以開展有效協調工作資源的單位，並確保建立一些機制，負責與其他的全國性和部門性教育舉措和人權舉措進行順利的聯繫和相互協調的工作。在執行層面，該行動計畫還建議提供充分的資源，建立便於利益攸關方參與的機制，公佈國家策略，設立資源中心，支持和鼓勵開展適當的研究，並建立基於權利的品質保障體系，讓學生和教育人員直接參與涉及監測和評估的方案。

如同制定政策一樣，應該就制定國家執行計畫事宜徵求國家人權機構的意見，並在落實該執行計畫時發揮它們的作用。

學習環境

人權教育不限於認知學習：它包含了教學進程所有參與者的社會和情感發展。有鑑於此，人權教學必須在注重人權的學習環境中進行，在這種環境中，學校的教育目標、優先事項和組織安排都符合人權價值觀和原則。

注重權利的學校是什麼樣子？這種學校應該有載明學生和教師權利及責任的章程，有禁止暴力、性侵害、騷擾和體罰的行為守則，有不歧視學校所有成員的政策，並有以頒獎、舉辦慶祝活動等方式表彰人權成績的機制。學校管理層應該促進學校與廣大社區開展互動，例如，提高家長和家庭對兒童權利的認識，促進家長參與人權舉措和學校決策工作，並推廣實

施人權領域課外活動項目和舉措。注重權利的學校的教師應該負有開展人權教育的明確任務，其本身應該接受有關人權內容的教育和專業發展培訓，並掌握交流創新和良好做法的方法和機制。注重權利的學校的學生應該有以適合其年齡和能力的方式進行自我表達的機會，並有舉辦活動和維護自身利益的機會。

國家人權機構可通過與學校管理人員及工作人員合作，並通過支持學生開展遵守「權利教育章程」和「行為守則」的典範行動，支持改善學校的人權學習環境。機構還可確實支持實施課外活動專案和舉措，例如組織人權俱樂部或舉辦比賽和頒獎活動，並促進教師接受有關人權內容的教育和專業發展培訓。

授課和學習

為了確保提高授課和學習品質，必須考慮到以下各種因素：

- 授課和學習的實踐和方法必須符合人權原則；
- 採用適當的授課和學習材料，包括教科書；
- 採用有助於授課和學習的手段，包括網絡聯繫、交流經驗、資訊共用和利用新技術；
- 評估人權教育的方法。

國家人權機構可通過在次區域、區域和國際各級與其他機構的聯繫發揮特別有益的作用：它們可支助蒐集和共用有關人權教育的材料和良好做法。如果國家人權機構設有文件中心，該中心可向從事正規或非正規教育的教師和其他人員提供材料和服務。機構可依據它們擁有的有關人權原則的大量專門知識協助審查教科書。這些專門知識還可用以支助編制和(或)審查其他的人權教育材料如教學指南、手冊或連環畫。這些機構可利用它們的網站向教師和學生提供開展互動教育的機會。同樣，所有這些原則和構想也在不同的程度上適用於非正規部門的教育。

教育與專業發展

教師的作用至關重要：要使人權教育確實有效，教師必須掌握必要的人權知識，並必須表明他們真正願意致力於實施他們信奉的原則和價值觀；他們的教學方法必須反映人權原則。教師（以及學校的其他人員如校長和督學）的教育及其專業發展必須支持此種作用，而教師的教育及其專業發展是包括教育部、大學、師資培訓中心、國家人權機構和工會的許多行為者的共同責任。

上述行動計畫較詳盡地說明了有關如下方面的要求：制定人權教育教學大綱；制定和使用適當的培訓方法；編制和適當地傳播相關的資源和材料；確實開展網絡聯繫和合作；促進並參與國際教育；開展培訓活動，並對此種活動進行評估。

就中期和長期而言，負責師資培訓和認證教師資格的組織應制訂各種方案，確保教師擁有和具備為確實開展人權教育所需的知識和個人素質。國家人權機構可支援這項工作，確保

師資培訓機構負有使教師勝任這方面的工作的任務並具有履行此種任務的能力。同時，如果教師要成功地進行人權教育，他們就必須接受培訓。這方面的情況還可參閱下文關於「專業培訓」的討論。

2. 高等院校的人權教育

有些國家人權機構制定了方案，目的是協助高等院校開設具體的人權課程或將人權內容納入現有的方案。它們還可以支援從事研究的學生，並支援對制定課程或向其學生提供資訊材料感興趣的教育工作者。

國家人權機構還可以為大學生開設特邀講座，講座的內容或是一般性的問題，或是涉及法學、政治學和社會工作等關鍵研究領域的問題。

有些機構積極鼓勵大學四年級學生以對人權具有重要意義的問題為主題撰寫論文，鼓勵的辦法包括對優秀論文頒發獎金。這種做法不僅惠及學生個人，還可以鼓勵學生從事進一步的研究工作，並普遍提高學生對人權的理解，包括以可能有益於機構的方式從事這些工作。

3. 非正規部門的教育舉措

教育舉措必須惠及正規學校系統以外的人，尤其是流落街頭的兒童、童工和無家可歸的兒童和青年。從事這些群體相關工作的非政府組織有時會向它們提供非正規的教育機會。

同樣還可以動員政府和（或）社會為開展成人掃盲培訓作出努力。有些機構還在這些工作中開展合作，有時僅僅是編制可用以教人識字的與人權相關的材料。

專業培訓：一般的培訓

專業培訓通常包括四個組成部分：

- **資訊組成部分**——什麼是人權？為什麼人權很重要？
- **知識組成部分**——具體的權利標準是什麼？如何在專業環境中實施這些標準？
- **實際組成部分**——對正在接受培訓的專業人員的工作實施人權標準；
- **認識組成部分**——正在接受培訓的專業人員的態度和行為可如何有所改變，以致不會發生侵犯人權的行為？

專業培訓的目的是使受訓學員充分了解人權標準，並有助於他們將知識轉化為業務技能。因此，培訓的時間要長於一般的提高認識培訓，內容也將更為詳盡，而且往往有外來的專家參與。鑒於同樣的原因，實施專業培訓方案所涉的成本也往往較高。

國家人權機構應該首先就開展專業培訓事宜爭取相關組織本身的同意並予以合作。如果該組織缺乏這種意願，就可能必須要與該組織以及政府領導人不斷進行協商，以便逐步獲得支持。有些情況是，之所以能開展專業培訓，是由於因某一侵犯人權行為或因某一申訴而作出了對該組織具有約束力的裁決。此種裁決還可能向該組織指出，如果它可以表明它已經對

其雇員進行了適當的人權培訓，就可減輕它可能要承擔的責任。

雖然培訓方案可由國家人權機構實施，在開始時尤其如此，但大多數機構在規劃此種工作時就確定由相關的主持人持續承擔培訓責任。因此，它們在專業培訓中往往採用培訓培訓教員的辦法。

專業培訓課程必須：

- 適合特定的受眾；
- 強調適用於受訓專業人員日常任務的國際和國內人權標準；
- 使用來自與受訓者屬同一領域的有經驗的培訓教員；
- 確保培訓教員採用以成人為中心的學習技巧以及培訓培訓教員的技巧；
- 指望受過培訓的人員本身都將能從事培訓工作或傳播相關的資訊；
- 或者是重點培訓已參與過就其專業事項對其他人進行培訓的人員，使他們掌握必要的知識和技能，以便將人權確實納入其本身的教學方案；
- 予以評估。

在培訓期間及其後應該提供與人權問題相關的書面材料，使之更易於與他人共用。有效的培訓前問卷可使教員制定完全符合受眾的教育需求的方案，並向他們提供有關可指望取得哪些成果的資訊。培訓後的評價可使培訓教員判斷受訓者已從培訓中學到了什麼。此種評價還有助於國家人權機構修訂和完善其培訓課程，因此此項工作應該是一種持續不斷的進程。

由於培訓的目的不僅是確保專業人員了解適當的人權標準，而且還要促成產生變化，因此應該考慮進行更長期的評估。以對獄警的培訓為例，機構可能希望知道，它能否確認在培訓與發生指稱的或經證實的侵犯人權行為這兩者之間存在著相關性。

專業培訓：培訓執法人員、監獄官員和武裝部隊成員

獄警、執法人員和軍隊人員往往要與特別易受侵犯人權行為之害的群體打交道。此外，他們還負有確保在其日常工作中遵守人權標準的具體和直接的義務，包括通過其具體的業務程序遵守此種標準。聯合國人權事務高級專員辦事處可提供一系列的材料，供培訓這一專業人員群體之用：

《專業培訓叢刊第五輯：人權與執法：警察人權培訓手冊》；

《專業培訓叢刊第五輯增編 1：國際執法人權標準：警察使用的人權袖珍手冊》；

《專業培訓叢刊第五輯增編 2：人權與執法：警察人權培訓教員參考材料》；

《專業培訓叢刊第五輯增編 3：警察人權標準與實踐：警察使用的人權袖珍手冊增訂本》

《專業培訓叢刊第十一輯：人權與監獄：監獄工作人員人權培訓手冊》；

《專業培訓叢刊第十一輯增編 1：人權與監獄：與司法有關的國際人權文書彙編》；

《專業培訓叢刊第十一輯增編 2：人權與監獄：監獄工作人員人權培訓培訓者指南》；

《專業培訓叢刊第十一輯增編 3：人權與監獄：監獄工作人員國際人權標準袖珍手冊》。

其他專業人員

國家人權機構還培訓法官、律師、議員、政府官員、記者、非政府組織成員、社會工作者、醫生、社區領導人等等。培訓這些群體的目的通常是確保他們擁有適當的人權知識和見解，以便有效地開展本身的工作。

舉例而言，法學院並未普遍講授人權法，往往只是在最近才開設了這門課程。法官和資深律師可能沒有受過必要的培訓，因此難以在人權案件中進行辯論或在裁決時考慮到人權原則。國家人權機構不妨彌補這一培訓空缺。議員的主要職責是通過法律、以及促進實施政府的政策和慣例並監督其實施情況。因此至關重要的是，他們應該了解人權原則，從而確保他們的工作符合並支持這些原則。媒體在解釋和闡明當前的各種問題方面發揮著極其重要的作用，並可監督行政、議會和司法部門的行動。因此它們必須了解人權，以便在其工作中採用人權觀點。

同對執法人員、監獄官員和武裝部隊成員的專業培訓一樣，採用培訓培訓教員的方針可能對上述各種專業人員的培訓最為有效。

《專業培訓叢刊第八輯修訂本 1：伊斯坦堡議定書：酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰的有效調查和文件記錄手冊》；

《專業培訓叢刊第九輯：司法領域中的人權：法官、檢察官和律師人權手冊》。

通過研討會/工作坊促進人權⁵⁷

「研討會」是共同關心人權問題的個人的集會，其目的主要是交流資訊、觀點和知識。研討會可採用不同的形式：例如關於「人權與愛滋病毒/愛滋病」的研討會可使相關的活動分子聚集一堂交流資訊，並更好地闡述當前各種相關的難題和需求。另一種研討會可使相關的活動分子同醫務人員共同討論愛滋病毒/愛滋病問題涉及人權的層面，從而使醫務人員更能勝任其工作。此種研討會的目的之一是交流資訊，並在一種不如正式的培訓活動那麼正式和具有威脅性的環境中提高醫務人員對人權的認識。最後，研討會還可使活動分子、政府相關官員和醫學界代表在公開的會議上共同討論這一問題，並提高廣大公眾的認識。

「工作坊」是人權問題專家的集會，其目的是取得特定的成果：就討論的事項提出相關的建議、制定相關的行動計畫、發表相關的宣言等等。還是以「人權與愛滋病毒/愛滋病」為例，有活動分子和政府官員參加的關於這一主題的工作坊的目的，是制訂一項確保愛滋病毒/愛滋病患者在就業方面的人權受到保護的協議。與研討會相比，工作坊往往較為正式並更注重於取得成果，因此可能需要有一名幹練的主持人主持會議。工作坊的假設是與會者對所涉的人權問題有著充分的共同理解和認可，因此可確保取得積極的成果。

這兩類活動都必須予以周密規劃：必須確定活動的目的；活動方案必須有助於實現各項

⁵⁷ 本出版物使用的是《專業培訓叢書第六輯：人權培訓：成人專業人員人權培訓指南》（聯合國出版品，出版品編號：E.00.XIV.1）所述的「工作坊」和「研討會」的定義。

目標；必須選定由哪些人參與活動；可能需要提供背景材料；必須對活動進行評估，據以確定此種活動已實現其目標的程度。

同其他的促進人權活動一樣，應該考慮為研討會和工作坊制定媒體策略，從而確保討論的問題和得出的結論得到廣泛宣傳。這對工作坊或許尤為重要，因此必須制定宣傳和後續策略，確保落實提出的任何建議或意見。

D. 公眾認識

國家人權機構應促進公眾廣泛理解和接受人權原則。它們可通過舉辦提高公眾認識的活動方案和（或）利用媒體爭取實現這一目標。

提高公眾認識的活動可能有兩種類型：

- **普遍提高公眾認識的活動**，在此期間向公眾提供關於人權的基本資訊，並說明國家人權機構的作用；
- **有針對性地提高認識的活動**，這種活動的重點是某項具體權利或某一套具體權利。

國家人權機構在成立後不久的啟動階段傾向於採用普遍提高公眾認識的做法，在它們認為人權文化程度低下或不廣泛盛行的情況下尤其如此。此種活動可讓公眾進一步了解國家人權機構的性質和它提供的服務。

普遍提高認識的活動雖然行之有效，但其費用較多，工作強度也較高。此種活動涉及在全國各地舉辦有盡可能多的人參加的面對面的會議。對此種活動也難以進行評估。因此，鑒於其工作面之廣，普遍性公眾宣傳活動通常涉及與其他機構的合作和協調。應該考慮利用媒體宣傳作為此類活動的輔助手段或替代方式。公眾會議還可以採用短暫和非正式的方式舉行，並通常由機構的一名代表與一般公眾或特定群體會見。機構在感到某類權利未獲得廣泛理解或落實時，或機構要鼓勵更好地理解 and 接受在重要的領域和（或）新領域中的人權原則時，可舉辦有針對性的提高認識活動。例如，在婦女權利未得到很好地理解或接受時，有針對性的活動應該注重於提高婦女的認識，並使男子進一步尊重婦女。

媒體宣傳活動

許多國家的媒體是民眾表達思想和發表意見的最重要手段。自由和獨立的媒體可成為國家人權機構開展促進人權工作的有益合作夥伴：

廣播電臺和電視臺：

- 國家人權機構可製作在可能時使用免費或有補貼的廣播時段播放的定期和獨立的無線電廣播節目。這是簡單易行和成本效益高的向大量聽眾進行宣傳的方式，在其媒體希望播放低成本節目的國家尤其如此；
- 有些國家的廣播電臺和（或）電視臺相當流行播放「叩應」節目，這些節目可用以了解與熱點問題相關的公眾輿論，並可用以對這些問題進行人權分析；

- 播放宣傳短片和公益公告。

無線電廣播在識字率低和電視不普及的地區佔有優勢。在資源許可和一般公眾有條件收看電視的地區，電視則享有某種優勢，其中當然包括可以播放影像。

印刷媒體：

- 在報紙刊登宣傳插頁（這在閱讀水準高和報紙發行面廣的地區尤為有效）；
- 在報紙刊登有關國際日的主題或紀念國際日的宣傳插頁，例如刊登同聯合國機構、與婦女權利相關的國家部委以及婦女非政府組織合作編制的有關婦女權利的插頁；
- 在報紙專欄發表特約社論。

如果報刊廣受歡迎，刊登插頁可成為確實有效和成本較低的向公眾提供資訊的方式。

許多國家人權機構利用紀念日或發表其年度報告等時機舉辦新聞發佈會。大多數機構還定期發佈新聞稿和（或）背景文件，使媒體了解其工作情況，包括在調查人權問題後所作的決定。新聞發佈會可能發揮效益，但只有在機構可提供真正具有新聞價值的資訊時才是如此。媒體可能會取閱新聞稿和媒體背景文件，但往往只有在這些文件以簡單的詞語和能引起媒體關注的形式發表時才會取閱。

網路依然是傳播國家人權機構相關資訊的有效工具：

- 國家人權機構的網站載有其本身的資訊和出版物，並載有與線上材料、影片短片和其他互動媒體的連結。這對識字率低的國家的公眾進行宣傳的作用可能有限，但它確保人權捍衛者、非政府組織和國際社會能獲得有關國家人權機構和該國人權狀況的最新資訊；
- 社交媒體如 Facebook、YouTube 和網路資訊來源可方便和及時地提供、尤其是向青年人提供有關國家人權機構及其活動的資訊。

國家人權機構應制定媒體關係策略，其中應載明各項目標（與誰聯繫，如何聯繫，媒體報導範圍，策略評價）。國家人權機構必須授權發言人就所有或部分問題發表意見，同時指定後備連絡人員，並就發言人能闡述的各類問題與媒體訂立協議關係。幾乎所有媒體的行動限期都很短促，推遲聽取媒體的意見，可能意味著會就此喪失機會。該策略還應該對媒體取閱其資料的可能性抱現實的態度。即使是實質性的報告提供了令人信服的重要資訊，但指望媒體會對之作出其本身的分析也可能不確實際。新聞稿和背景文件可簡化媒體的這項任務，從而促進和改善媒體的報導工作。

機構的官員和宣傳工作人員應接受適當的媒體培訓，包括如何處理媒體採訪的培訓。工作人員還應接受如何編寫新聞稿和舉辦新聞發佈會的培訓。鑒於媒體可發揮的重要作用，許多國家人權機構聘用了公共關係專家或媒體人員，以求確保充分利用一切途徑來開展它們促進人權的工作。

E. 出版物

本節將察看機構廣泛使用的各種出版物：

- 核心出版物；
- 年度報告；
- 專門人權問題出版物。

所有這些出版物都可以紙印版本提供並可在網上查閱。線上出版物必須符合視力殘障者國際無障礙標準。

1. 核心出版物

國家人權機構通常編制核心人權材料，使公眾對人權大致有所認識，並了解機構的工作：

- 說明國家人權機構的性質及其開展的工作，並說明與機構的聯繫方式；
- 解釋關鍵的人權和基本原則；
- 解釋特定群體的權利。

通俗易懂的語言和清晰的版面設計，可使材料對讀者產生直觀的吸引力，並易於讀者查閱和理解。在使用不止一種官方語言的國家，機構應該以不同的語文提供此種材料，從而拓寬讀者面。應該以不同的格式（大字體本、盲文本和有聲讀物）向身心障礙者提供此種材料。

出版只是這項工作的一個環節。確實有效地發行和傳播也很重要。應該在網上、國家人權機構辦公室和社區組織或地市政府辦公室提供這些材料。應該在由機構贊助舉辦或由機構本身舉辦的地方性提高認識或培訓活動中定期分發這些材料。鑒於發行量很大，基本出版物的成本往往較低。

2. 年度報告

法律通常要求國家人權機構提供年度報告，將之作為一種基本手段，據以實施機構問責制（即國家人權機構與政府間的問責制），提高一般公眾對國家人權機構工作的認識，並了解機構如何使用分配給它的資源。

年度報告通常敘述機構在過去一年內開展的調查或詢查工作的情況。具有準管轄權的國家人權機構則報告它們收到、調查和處理了多少起申訴。年度報告還概述機構提供的資訊和舉辦的培訓活動的種類和數目，它們開展的研究專案等活動的數目，以及專用於開展這些工作的資源。許多機構不止於提供資訊，它們還可以利用年度報告作為教育和宣傳工具。這方面的做法例如有在報告中載明有關該國人權狀況的實質性意見，並說明政府對機構的建議（包括在調查申訴後提出的建議以及在進行了任何特別的研究或審查後提出的建議）作出回應或未作出回應的情況。

年度報告有若干種目標受眾，其中包括議會、或機構應對之負責的另一個適當的權力機構；關鍵的合作夥伴；媒體和廣大公眾。這提出了一種挑戰：年度報告的內容必須綜合全面，足以向議會和從事人權工作的其他群體展現國家人權機構的工作情況，同時又能使媒體和公眾易於利用。國家人權機構經常利用媒體，例如發佈新聞稿、舉辦記者招待會、在報紙刊登插頁和在電臺播送節目，據此更廣泛地並採用更容易理解的方式傳播其年度報告的內容。它們可鼓勵議會或議會所設的委員會審查其年度報告，以求提高媒體和公眾對報告的關注度。有些機構還採用成本較低的方式發表報告的部分內容，例如分析國家人權狀況的部分，並更廣泛地分發這些章節。擁有必要的資源和技術能力的機構，還可能會確保民眾可在網上查閱和下載其年度報告。

3. 專門人權問題材料

國家人權機構可編制更專門化的出版物。它們可能會為一般的受眾出版定期通訊或雜誌，也可能會為較為專業化的受眾發表涉及實質性人權問題的出版物或研究報告。鑒於所涉及的費用，希望出版此種材料的機構必須制定資訊策略，確保其出版物能滿足真正的需要。

如果機構認為編制實質性的專門出版物對於促進發展有關人權問題的一般知識和專門知識具有重要意義，如果機構想推動公眾對重要的問題進行討論，又或者（或者）它希望有助於確保責成政府對其行動負責，機構可以考慮編制此種專門出版物。如果機構認為，它可以結合當地的現實，以受眾更易於接受和更確實的方式向當地民眾說明某個問題，它也可以編制專門出版物。

F. 文件中心

國家人權機構是國家人權工作的協調中心，因此它們應成為國家和國際人權文件的保存機構。有些機構已成立了文件中心，以便確保對人權材料進行維護和編目，並確保提供這些材料。這些中心是國家人權機構成員和工作人員以及包括學生、學者和人權工作者的公眾獲得參考資料的有益來源。

此外，在設有其他的文件中心例如設在開發署辦事處、大學或人權非政府組織的文件中心的地區，國家人權機構的文件中心可同它們商定不同的專業領域，也可以商定交流資料的協定。

要開設和管理文件中心，就必須配備具有資訊管理技能的人員，建立並維持合適的分類系統，並提供閱讀、書寫和複印設施。所有這些都要求擁有足夠的資源。不具有開設此種中心的空間和資源的機構，應考慮通過其網站建立一個簡單的線上數據庫，從而可以以大大低於實體文件檔案室的費用，設立一個載有各種材料和連結的虛擬文件中心。

除了作為其本身材料的查閱點之外，國家人權機構還應該蒐集並提供聯合國和其他的國際、區域和國家組織定期編制的一系列範圍廣泛的人權材料，其中有許多是以好幾種語文編制並可向一般民眾提供的材料。

除了本身的材料外，國家人權機構還應該掌握以下的核心資料：

- 國際人權文書和標準（包括所涉國家批准這些文書和標準以及所提保留的相關資訊）；
- 國家提交條約機構的報告以及條約機構對這些報告提出的結論性意見；
- 在國際、區域和國家各級就具體的人權領域編制的資訊和培訓材料；
- 國內人權法律以及關於解釋或實施此種法律的行政和司法決定；
- 關於國內保護人權機制（包括其他的國家人權機構、議會委員會、部委委員會和非政府組織）的資訊；
- 關於國際執行機制的結構和運作的資訊；
- 人權研究報告以及各部委、非政府組織和國際組織的報告。

此種資訊大多可從聯合國等政府間組織、各政府部門和非政府組織獲得。國家人權機構可要求許多人權組織將它們列入其郵寄名冊。它們也可要求成為聯合國和區域人權機構人權文件的保存機構。

G. 基於社區的舉措

基於社區的活動是有地方社區或其次級部門直接參與的促進人權活動。此種活動有助於社區提高其民眾對人權原則的一般性認識，而不是提高特定的認識。

基於社區的活動的一些實例有：

- 舉辦以人權為主題的歌詠、舞蹈、戲劇或繪畫比賽。對較正規的教育或培訓活動或許對之並不合適的一些青年人而言，這些活動是特別具有吸引力的促進提高他們認識的方式；
- 開展以人權為主題的體現合作精神的體育活動；
- 舉辦展覽會和特別活動，紀念諸如國際婦女節（3 月 8 日）、世界愛滋病日（12 月 1 日）或人權日（12 月 10 日）等周年紀念日和特別節日；
- 向人權界對落實人權和基本自由作出重大貢獻的個人或團體頒發人權獎。

國家人權機構可參加社區舉辦的與人權並無關聯的歡慶活動如交易會、展覽會、社區紀念日等，藉以提高其知名度並提高民眾對人權的一般性認識。

結論

促進人權和開展人權教育是國家人權機構的關鍵職責之一，也是可採用多種方式履行的職責。機構將開展哪些具體的活動將取決於多種因素。不過，幾乎所有的機構都會編寫和分發包括年度報告的人權相關資料；舉辦提高公眾對人權認識的活動；為關鍵的社會群體進行專門培訓；利用媒體提高民眾對人權的理解和認識以及對機構本身工作的認識；努力確保在

學校開設人權課程。機構必須發展知識、技能和能力以及工具和技術方法，據以營造一種強勢人權文化，並確保確實接受和落實國際人權準則。

五. 保護人權

導言

《巴黎原則》規定國家人權機構應該促進和保護人權。這項任務中涉及保護的環節要求國家人權機構應該擁有調查和監測人權狀況的權力，並在許多情況下擁有受理和調查個人申訴的權力。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 了解國家人權機構從事保護人權的基本形式；

在所有形式的調查方面：

- 說明機構為開展確實有效的調查而應該擁有的權力；
- 了解調查程序；

在調查個人申訴方面：

- 說明人權調查的目的；
- 敘述調查申訴的各個典型階段以及每個階段的目的；
- 說明會對機構作出調查某項指控的決定產生影響的主要問題和考慮因素；
- 了解在調查過程中可能蒐集到哪些類型的證據，並了解每類證據可能得到的重視程度及其原因；
- 大致說明面談的過程，並說明應採用哪些主要方式確保在面談中蒐集到必要的資訊；
- 說明在認為指控屬實後應採取的補救措施的目的，並舉出可能採取的補救措施的實例；
- 按本章所述的邏輯順序說明調查可能採取的步驟；

在非訴訟爭端解決方面：

- 說明各種機構採用的非訴訟爭端解決機制的不同辦法；

在一般的詢查方面：

- 了解機構為審視某種系統性或普遍的人權問題可能開展哪些類型的調查；
- 說明公開詢查的功能。

A. 人權調查

保護人權工作的主要重點是行使調查的權力。但必須記得，國家人權機構不能替代執法官員或妥善行使職能的司法機關。

國家人權機構是互補性機制，其目的是確保所有公民的權利都得到充分的保護。國家人權機構可發揮法律體系或其他制度化進程無法發揮的一些作用。具體而言，由於它們以人權為重點，因此可以發展和應用專門知識，並確保將人權納入它們對之擁有管轄權的所有領域。

1. 適用於所有調查的總體進程

下述的一般進程適用於所有的調查，無論是調查哪種類型的權利。僅限於具有準管轄權的國家人權機構採用的步驟以下劃橫線標明。

接案和早期解決：

- 蒐集資訊和進行監測，以便確定需要調查哪些方面；
- 支援接受和編寫申訴書的進程；
- 確定所涉問題是否在管轄範圍之內；
- 將各種申訴按性質分類，確保優先案件和緊急情況得到妥善處理；
- 向各有關方提供早期資訊和諮詢服務，告知它們有關其權利和義務的資訊；
- 採用早期非訴訟爭端解決辦法，鼓勵在一開始就予以友善解決。

調查申訴：

- 強調策略性和系統性的案件管理策略；
- 向申訴物件提供諮詢服務並向其提供對指控作出回應的機會；
- 開展調查；
- 報告調查結果；
- 制定、評估和討論可供受影響者作出選擇的辦法。

公佈建議並爭取提供補救措施：

- 傳播調查結果和建議；
- 對案件作出決定和（或）爭取執行某項決定，或爭取在法律許可時通過法院獲得補救措施；
- 支援根據相關的任擇議定書向條約機構和（或）區域機構提交來文，爭取使已用盡國內補救辦法的案件獲得補救辦法。有些國家人權機構享有在人權法院等區域機構出庭的地位。

調查指稱的侵犯人權行為和狀況對大多數國家人權機構的工作至關重要。這也是相當

嚴峻的挑戰。

調查是中立的進程：調查既不偏向於申訴人，也不偏向於申訴對象。調查時將蒐集與對侵犯人權的指控相關的資料，並力圖確定實際發生的情況，並確定指控是否有充分的根據。

開始調查前通常會首先收到一項指控，其中聲稱已發生了某種作為或不作為，或聲稱享受某項權利的程度受到了威脅。任何調查的目的是要回答以下兩個問題：

- 是否發生了屬於無論是國內機構或國際機構權限範圍內的違反人權法的行為？
- 如果確實如此，誰應該對此種違法行為負責？

《巴黎原則》指出，國家機構責無旁貸，必須就「它決定處理的任何侵犯人權的情況」向政府或其他適當的主管機構提出意見和建議（下劃橫線為本文所加，以示強調）。

調查時開展這項工作的方式是蒐集物證、證詞和文件證據，並對證據進行研究和評估。

少數機構開展的調查限於系統性或普遍性的問題。另一些機構除了調查個別問題外還選擇調查系統性或普遍性的問題，或者是不調查個別問題。有些機構則綜合採用這些調查手段。但在所有的情況下都應該提及相關的授權法律。

2. 機構是否具有管轄權？

國家人權機構可調查屬於其權限範圍內的「任何」問題。授權法律應明確規定機構的調查權限或管轄權。

國家人權機構在涉及其調查的主題事項、地域限制、時間限制和可對之進行調查的組織類別等方面的權限和任務會受到某些限制。對這些限制的討論見第三章。

3. 調查的權力

《巴黎原則》規定或默示了國家人權機構應擁有的某些權力，包括「為評估……情況，聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件」的權力。

《巴黎原則》規定機構有權為開展調查工作查閱所有必要的文件並接觸所有必要的人員。其他的權力都源自《巴黎原則》和調查工作本身的性質。應該由法律明確規定並予以合法保障的權力包括：

- 強制提供文件和證人的權力；
- 進行必要的現場調查的權力，包括視察拘留設施等的權力；
- 要求各當事方接受審訊的權力；
- 聽取調查機構認為知悉所調查的問題或能以其他方式協助調查的每一個人（包括專家和政府機構的代表以及適當時包括私營實體）的陳述並對之進行盤問的權

力。

獲得資訊和文件的權力同時使機構具有對妨礙其進行這項工作的行為施加懲罰的能力。法律應禁止對當事方、證人或在調查中提供合作的任何人進行回擊（通常稱為「報復」）的行為。國家人權機構還應擁有在它們受到任何方式的阻撓或干擾時施加制裁或謀求予以制裁的權力。

在某些情況下，機構的章程會載有一項一般性條款，規定國家人權機構有權從事所有（未作具體規定的）它們認為是為開展適當的調查所必要的活動。此種總括條款將允許國家人權機構具有靈活性，但它們應認識到自己有責任在調查的每個階段都尊重所有人的人權。

有些機構擁有在調查期間發佈臨時禁令或臨時救濟令的權力。這可能是極有價值的權力。這種臨時措施通常旨在確保因受調查事項影響的個人的處境不致在調查期間有所惡化，或確保隨後發生的事件不致妨礙這一進程。因此要再次強調，法律必須明確賦予機構此種權力。

主動開展調查的權力

《巴黎原則》規定，機構可審議提請其注意的屬於其權限範圍內的任何問題，包括「根據其成員的提議」審議此種問題。這在本質上表明機構具有主動開展調查的權力（有時稱為自行調查的權力）。據以建立機構的法律應明確規定這種權力，從而不致出現任何不明確的現象。

主動開展調查的權力具有極為重要和深遠的意義，這對於不太可能與國家人權機構取得聯繫、或不太可能擁有足夠的資源用以將本身的處境告知國家人權機構的弱勢群體尤為重要。主動開展調查的權力也可使國家人權機構得以確保弱勢群體獲得公開表達心聲的機會，並確保無論在何處發生的侵犯人權行為都能成為獲得普遍認識和關注的問題。通過主動調查，隱藏的問題可成為公眾議題的部分內容，而這正是與公眾打交道的一個不可或缺的步驟。

選擇需要調查的問題

可通過對提交（負有受理申訴任務的機構）的申訴進行趨勢分析、進行有系統的媒體審視、接著進行策略規劃、或通過監測工作，來確定需要注意哪些問題。社區和非政府組織可能會提請機構注意當地的緊迫問題。媒體報導可能會提供某種跡象，表明存在著某種潛在問題，從而可能促成機構主動開展調查。

4. 系統性調查和詢查

系統性調查審視各種系統即法律、政策、慣例、行為模式和根深蒂固的態度可如何以歧視性的方式或更普遍地以違反人權法的方式運作。此種模式、政策或慣例可能具有結構

性特點，因為它們在開始運作時依據的前提是：侵權行為在社會結構中相互交織，因此是普遍可見和廣為盛行的行為。

例如就在不久之前，人們還認為拒絕接受育齡婦女就業或解雇懷孕婦女是正常和可接受的慣例，因為人們將此種婦女視同於長期離職的其他員工。

系統性調查不僅可揭露普遍性問題，它們也比調查若干個人申訴更為有效。

機構可採用各種各樣的方法。

修改處理系統性問題的調查程序

國家人權機構可修改調查個人申訴的程序，確保採用包括集體訴訟等方式審查和處理更廣泛的政策問題。例如，有權受理申訴的機構可採用此種程序處理系統性問題。

機構可在較早的階段對個別案件進行分析，目的是斷定它們是否意味著可能存在更廣泛的問題。

實例：收取學費與受教育的權利。國家人權機構可能會收到有關收取學費及其對貧窮家庭影響問題的個人申訴。然而，受這種做法影響的必然不止一個家庭。國家人權機構可能會決定提出適用於所有家庭而不僅是一起申訴的更廣泛的建議。如果收取學費是普遍現象，調查只能顯示已知的事實而已。更好的做法是直接向有關當局提出具有系統性質的建議。同樣，涉及直接適用某項法律或政策的個人案件不會使調查發現特別的「事實」。此種調查於是就成為對法律或政策的分析，以便斷定這是否構成了侵犯人權行為。或者，如果機構擁有出庭的權力，它可能會決定直接上法庭對此種收費規定提出質疑，而不是進行本章所述意義上的調查。

有時，國家人權機構會收到一系列全都涉及某一類似問題的申訴。於是機構可能會決定將這些申訴匯總在一起處理，以求確保採取補救辦法的涉及面廣於個別解決的辦法。有些機構定期審視收到的資料有哪些類型，據以確定相關的模式或趨勢。

有些國家人權機構採用一種審查所有申訴的程序，以便首先確定這些指控是否涉及系統性問題，然後優先處理涉及系統性問題的案件，因為它們影響著若干個人群體。

利用集體訴訟處理系統性問題

若干國家人權機構會利用集體訴訟，受侵犯人權行為影響的某一個人可通過此種訴訟不僅以其本身的名義、同時也代表受類似影響的其他人提出申訴。進行此種「集體訴訟」或提出代表性申訴的可能性，將有助於確保不致將普遍存在的問題作為孤立的錯誤行為處理。不過，如果此種案件是屬於將要訴諸法庭的技術性集體訴訟案件，它們必須符合可被視為集體訴訟案件的初步技術性要求。

在有可能提出集體訴訟時，通常有嚴格的既定準則，可據以確定某個問題或某項申訴

是否適於採用此種解決手段。例如，國家人權機構可能會在接受某項申訴前要求該申請必須符合下列所有的或部分的條件：

- 申訴人必須是受到影響或可能受到影響的集體的成員；
- 申訴人必須親身受到指稱的侵權行為的影響；
- 受到或可能受到影響的人的集體的人數必須眾多，以致不可能只需將若干名經指定的個人加入申訴人的行列就可處理此事；
- 此種集體的成員有著共同的法律問題或事實問題，而且申訴人的申訴對該集體的申訴具有典型性；
- 多重的申訴很可能產生相互矛盾的結果；
- 採取行動的理由顯然適用於整個集體，從而使向整個集體提供補救措施成為合適的做法。

B. 調查個人申訴

《巴黎原則》規定，具有準管轄權的機構除了開展一般性調查的權力外還可以「聽取和審議由個人、……、……或……代表性組織……提交此機構的……有關個別情況的申訴和請願」（下劃橫線為本文所加，以示強調）。個別的國家人權機構採用不同的手段，但要開展有效的調查，機構必須擁有充分的合法權力，並獲得訓練有素的工作人員的支持。

這些具體原則還詳盡說明了機構應該如何行使其調查職責。具有準管轄權的機構應該：

- 向申訴人告知其權利、可獲得的補救措施、以及如何獲得這些措施；
- 聽取申訴人的陳述，或（按法律規定）將其陳述轉告另一個主管機構；
- 力求通過調解或（按法律規定）作出有約束力的決定實現友善解決。

程序手冊

國家人權機構應制定適用於調查的標準和準則（包括議事規則）。調查申訴的準則和標準應公諸於眾。這將有助於使申訴人了解調查程序，也可能有助於提高公眾對作為接受涉及侵犯人權行為的指控並對之採取行動的主管機構的國家人權機構的信任度。在這方面適用下列一般原則：

- 準則應反映並符合賦予機構的職責及賦予其履行這些職責的權力；
- 準則應該使機構具有必要的業務靈活性，但還應該制定一項固定的程序，除了有明確規定的情況外，機構不得偏離這項程序；
- 準則應該提出有關效率和及時性的可衡量的目標；
- 準則應該公平對待爭端各方。

本節大致說明調查進程的以下三個不同階段：

- **接案：**決定可否接受申訴並予以調查，也就是說，確定此種案件是否屬於機構的管轄範圍，並確定是否有可以解決這一問題的其他機構。在接案後到正式開始調查之前，往往會採用安排合理的早期非訴訟爭端解決辦法。
- **調查：**蒐集和分析證據。有些機構開展初步調查（確定是否可以僅僅根據申訴各當事方（即申訴人以及申訴所針對的人員/機構）的陳述和提交的材料對案件作出決定，以此作為調查的第一步，或作為單獨的預備性步驟。
- **決定**（機構正式對申訴作出決定，並就隨後為確保這一決定得到遵守而應採取的所有行動作出決定）。

這些階段說明了調查進程的一般情況，而並非旨在成為一種規範。

1. 接案

提出申訴的程序應該簡單明瞭，而且不應規定必須聘用律師。過於正式的程序可能會阻礙受害者尋求幫助並造成延誤。

什麼人可以提交申訴？

授權法律一般都規定什麼人可以提交申訴，而這必須始終是這一程序的起始點。

《巴黎原則》還提供了更多的相關指導，其中指出具有準管轄權的機構可接受「個人、他們的代表、非政府組織、工會聯合會或任何其他代表性組織」提交的申訴。

法規條款通常會規定是否允許**集體訴訟或由代表提出申訴**。

有些法規不准**匿名申訴**。機構通常要求受害人或經法律授權的他人或實體在書面申訴上署名。禁止匿名申訴有正當的理由，包括國家人權機構無法核實匿名申訴是否真偽，也無法向匿名受害人提供補救措施。不過機構務必確保對申訴保密。（見下文。）

有些機構面臨的問題是：「任何人」可否包括不是法人實體的相關人員協會。有些國家人權機構採取的立場是：如果受指稱的侵權行為影響的是具有經確認的實體身分的一個組織，而不僅僅是其成員之一，該組織就有權提交申訴。在法律中作出明確的規定是可取的做法，因為詳盡的條款可防止進行技術性辯解。同樣，在出現疑問時，應記得《巴黎原則》在這方面具體提及了「代表性組織」。

雖然《巴黎原則》承認有提交申訴的權利，但最好還是由指稱出現侵權行為的人本人提交申訴。因為最了解事件情況和可妥善地自由決定是否提出申訴的人畢竟是聲稱為受害者的人。然而，受害者未必一定具有提出申訴的能力。年紀太輕或患有身體或精神障礙的受害者就是如此。在這些情況下，採取行動的通常是家長、監護人或擁有委託書的人。

此外還可能出現多重或系統性的侵權行為。在這些情況下，代表性組織最適於提交申訴，並可保護受害者免遭打擊報復。

在另一些情況下，侵犯人權行為的受害者可能已經失蹤、可能遭到羈押、被單獨監禁或已經死亡。由於這些都是非常現實的可能性，至關重要的是必須作出正式的規定，准許親屬、朋友、法定代表人或非政府組織代表據稱的受害者提出申訴。

向申訴人提供支援

國家人權機構應促進申訴人落實其權利和獲得補救措施。這顯然既適用於國家人權機構提供的權利和補救措施，也適用於存在於其他方面的權利和補救措施。國家人權機構的工作應該有利於可能遭受過侵犯人權行為之害的人。如果該機構具有相關的管轄權，它有責任不僅使申訴人知道自己有哪些權利和可能獲得哪些補救措施，而且還有責任通過這一進程向申訴人提供協助。但同時必須記得，在這一階段還沒有證實任何指控。

- 這些程序對於具有特定的識字程度、文化傳統和獲得服務機會的申訴人（例如允許申訴人在聽過有關人員將其內容大聲朗讀後的文件上按指印而不是簽名）是否適當？
- 這些程序有沒有對受害者造成不必要的不便之處，例如要求一開始就必須提供宣誓書證明指控屬實，或在提交申訴時申訴人必須長途跋涉親自到場？
- 有沒有向身心障礙者、講少數族裔語言的人或其他群體採取提供譯員、手語譯員等措施或其他形式的協助？
- 通過電子手段或傳真提交申訴會不會加快這一進程？

大多數機構通常要求以書面形式提交申訴，不過它們也可接受口頭申訴。

提交申訴時應免收費用。不應該要求申訴人支付直接或間接費用。但有些人權法准許在認定申訴懷有惡意或提出申訴時居心不良的情況下，申訴物件可要求追回相關的費用。但這是一種難以滿足的要求，而且僅適用於在調查後表明情況屬實的明確的案件。此外還應該謹慎行事，確保可能存在的有關費用的條款不致成為可據以報復的手段。

正式的申訴表通常被用來蒐集和整理有關該指控的資訊。申訴表應提供為作出申訴可否受理的初步決定和在決定可受理後開始調查時所需的所有資訊。這些資訊通常包括：

- 申訴人和（如果不同於申訴人的）受害者的姓名和詳盡的聯繫方式；
- （可能已知的）被控施害者的姓名和詳盡的聯繫方式；
- 指控或情況概述，包括發生了什麼事情，何時發生這些事情，受影響者是誰，是誰作出的行動，如何作出此種行動，在什麼情況下作出此種行動；
- 這一事項是否在此前或曾經由任何其他權力機構予以裁決或目前正在由另一主管機構審理之中。

申訴人可親自或通過電話提出申訴，在這種情況下，相關人員通常會協助填寫申訴表。此外還可郵遞或以電子方式提交申訴表。

或許有益的做法是在全國各地特別是僻遠地區設立聯繫點，負責接受申訴和協助填寫

申訴表。如有可能，最好是由申訴人直接向機構提出申訴。利用政府機構或議員等轉交的做法，必然會推遲這一過程並使之複雜化。這種做法還會給人以該機構沒有獨立性的印象，申訴人的隱私也可能會受到損害。

2. 確定是否接受申訴並予以調查

許多法規載有具體的規則，規定國家人權機構是否可處理某類申訴。雖然個別法律之間有所不同，但典型的不得處理的申訴包括有時限的申訴、用意不良的申訴、針對議會或法院的申訴、以及已經處理或解決的申訴。

在作出此種斷定時通常涉及以下等項考慮因素：

- 機構對該事項是否具有管轄權？
- 是否存在可解決這一指控的另一種更合適的途徑？
- 是否及時地提出了申訴？

據以建立機構的法律應該對所有這些因素都作出規定。

管轄權

有關對國家人權機構在涉及其調查的主題事項、地域限制、時間限制和可對之進行調查的組織類別等方面的權限和任務所作限制的討論可見第三章。

所涉事項是否應移交其他機構處理？

有些管轄區域還允許機構在它認為存在可更適於處理所涉申訴的其他機制時拒絕受理本來也屬於其任務範圍的申訴。

授權法律應明確規定機構的合法權力，從而確保不致在具有糾正權力的組織之間出現工作重複的現象。但這不僅僅是一種被動的要求：如果某一機構不具有管轄權，它必須推介申訴人向適當的機構提出申訴。

舉例而言，如果本來應該通過工會冤情投訴程序處理的事項尚未進入處理進程，機構就不應該首先處理這一事項，而是將之發回工會處理。在適用此種限制的情況下，機構應享有某種程度的靈活性和自由裁量權。可能出現的情況是，「其他機制」無法運作，因此不是真正合適的機制。除非組織的章程對拒絕申訴一事有明確的規定，這是機構可自行決斷的事項。

時限

第三章已述及時限和時效問題。

無關緊要、瑣碎無聊和無理取鬧的申訴

國家人權機構還通常有權初步拒絕受理它認為是瑣碎無聊或居心不良的申訴。在某些情況下，國家人權機構還可駁回看起來就沒有正當理由或沒有合理的勝訴機會的申訴。章程的條款應確定該機構是否擁有此種權力。

決定不予調查

如果可適用本節所述的任何條件，機構即有權決定對申訴不予調查。至關重要的是，機構應告知申訴人拒絕調查的理由，並告知存在哪些可採用的任何其他程序。應該避免在作出拒絕調查申訴的決定並將之告知申訴人的過程中出現任何延誤。在這一初步階段採取迅速行動，將確保申訴人能充分利用非訴訟補救辦法。這還將提升機構在公眾中作為稱職和有益的機構的形象。

3. 調查

調查是對指控進行正式審查，以便確認現有的證據能否證明指控屬實。授權法律通常對與調查相關的權力以及調查程序（或至少是其某些部分）有所規定。最概要而言，調查涉及蒐集證據，對該證據進行分析以形成意見並編寫報告，以便根據證據作出決定。

開始調查

申訴在正式記錄後將分配給調查人員，由該調查人員通知各當事方。

適用於所有機構的原則也適用於具有準管轄權的國家人權機構。這意味著在此也適用上文提及的強制提供證言和證據的權力，這些機構也希望其授權法律載明這些權力。這對於具有準管轄權的機構或許尤為重要，因為在它們決定受理個人申訴時，不致會對其權力的性質和程度產生誤解。此外，最好是該機構能直接行使而不是通過法院行使這些權力，從而可確保該機構可輕易、迅速地處理它正在調查的問題。

保密

如有情況表明受害者和證人有遭受打擊報復的危險，他們應受到保護。儘管無法有絕對的保障，但機構應該發展各種結構並制定相關的程序，據以盡可能從收到申訴之時開始並在整個調查過程中支援保密工作。當然，機構不應該違背申訴人的意願對他們保密。不過在有些情況下，通常出於與申訴人或他人人身安全相關的原因而必須進行保密，但程序的公正性則要求個人應該了解對自己指控的內容，並能夠為本人辯護。

機構必須使各當事方和證人知道，他們提供的資訊可能被用於編寫調查報告，如果將此事訴諸法庭，就可能無法為他們的身分保密，而這種情況是可能發生的。當人身安全成為正當的關切問題時，接受面談者必須就是否要繼續申訴作出知情的決定。因此極其重要的是，調查人員決不可承諾將採取他們並沒有能力予以保障的任何行動或保護措施。

使申訴對象了解情況

程序公正性的原則要求國家人權機構使申訴物件了解申訴內容，並使他們有合理的期限對相關事件提出其自己的說法。申訴物件所作回應的性質會影響調查的範圍。例如，被指控的施害者可能會接受申訴人對事件的說法，這或許表明立即進行調解是可行的。即使被指控的施害者只是接受指控的某些內容，這些問題就不需要予以進一步調查。

調查程序準則應列出所需證據的標準。應該考慮採用民法的「概率權衡」標準，而不是刑法的「無合理懷疑」標準。鑒於可能存在於許多疑似侵犯人權行為狀況中的證據問題，也鑒於大多數調查機制的目的是進行糾正而不是予以懲罰的事實，採用此種標準或許是合理的。

國家人權機構可呼籲借調專家支助調查工作。有些機構可選用它們認為是最適於執行其現有任務的政府官員以及警察部隊或其他部隊的成員。在採用這種做法時，至關重要的是這些專家必須能獨立於其上級單位而在國家人權機構的指揮下開展工作。同樣重要的是，不得從與受調查的個人或機構屬於政府同一個分支部門或領域中聘用此種專家。

制定調查計畫

調查計畫應以書面形式載明：

- 有哪些當事方，包括其詳盡的聯繫方式；
- 要求提供的物證、文件證據和證人證據的類別；
- 擁有證據的人員或組織；
- 證人的身分以及他們與各當事方之間可能存在的關係；
- 可能需要的專家證詞；
- 調查工作各步驟的時限；
- 申訴人所提的關鍵問題概述以及為證實或核查相關事實而要求採取的步驟。

調查期間可對該計畫進行修改，以便考慮到新的事實和動態，但最初制定計劃時應該以申訴人的指控和相關的佐證文件以及被指控為施害者的反駁材料為依據。

蒐集證據

人權調查可能需要蒐集三類證據：物證；文件證據（實物文件和數位資訊）；證人證據。

物證是可據以證明指控真偽的任何具有實體性質的證據，例如血液、武器、聲稱受害者的指紋或身上的瘀傷。

文件證據是指可有助於證明指控真偽的證據，例如照片；有助於回憶事件、感受或觀

察資料的筆記；信件；（非政府組織，警方等提供的）報告；醫院或警方記錄、備忘錄等。電子郵件和電腦記錄以及其他形式的電子或數碼資訊也日益成為重要形式的證據。

證人證據包括各當事方和證人的陳述，但也包括或許能證實一項或另一項證據的人的陳述。

進行面談

由於人權案件的許多證據是通過面談蒐集的，極其重要的是調查人員必須充分掌握面談技巧。與證人面談時應採用結構分明、安排妥善和專業性強的方式。面談人員應在面談期間作筆記，並在面談結束後立即將筆記整理定稿。筆記應該具體、準確，並應該記下證人提供的涉及對案件十分重要的問題的關鍵資訊。除非證人的原話至關重要，筆記不應該是面談的逐字記錄。

有些機構可能會記錄某些證人證據。雖然這是確保調查人員不致曲解證據的良好方式，但如果未得到證人的知情同意，就不應該記錄證詞。這在人身安全和（或）保障成為關注問題時尤為重要，在這種情況下應該採用保護接受面談者身分的程序。但錄音通常必不可少。

面談可分為以下幾個階段：面談準備工作；介紹面談過程並引起證人對面談的重視；聽取證人陳述；記錄面談內容；最後是評估證據。同劃分調查階段一樣，上述的說明僅用於本單元的目的，因此可能不完全符合某一機構如何面談的慣例。

準備面談。調查人員應該為面談作好充分準備，並預先考慮好面談的目的。他們應確保手頭備有所有的相關資料，並準備好可引導接受面談者提供所需資訊的問題。在面談前還應該考慮到並作好一切相關的後勤安排。

介紹面談過程。調查人員應該作自我介紹，並說明面談的目的和過程。應該使接受面談者感到輕鬆自在，如果接受面談者希望在調查期間予以保密，就應該對此作出保證。可採取各種措施確保做到保密：調查報告可不提及接受面談者的姓名；如果確實存在著對證人或某一當事方的威脅，可對申訴物件隱瞞接受面談者的身分。因此，調查人員必須權衡這些措施與申訴物件了解針對他們的案件的權利這兩者之間的關係。

獲取證詞。聽取接受面談者的陳述是面談過程的活躍階段，這是面談中最關鍵的部分。調查人員應該讓接受面談者陳述而不要打岔。（如果接受面談者離題越來越遠，調查人員可引導該人回到有關的問題。）尤為重要的是必須使用積極傾聽的技巧，與談話者保持目光接觸，不時地點頭表示你在傾聽並聽懂了該人所說的話；總結一下該人說了些什麼，以此鼓勵該人自由和坦率地說話。但是，調查人員應該迅速記下可能需要追問的一些問題。

然後調查人員應該弄明白接受面談者已經說了些什麼。在這個時候，必須確保使接受面談者講出所有相關的細節，從而調查人員能充分了解該人正在說的話，並可在必要時判斷接受面談者的可信度。

調查人員應該使用下列普遍接受的面談技巧：

- 採用答案不受限制的問題，避免使用負面措辭或對答案有誘導性的問題；
- 避免發表判斷性意見；
- 以「你是怎麼知道的？」這一問題核對談話者所說的假設情況；鼓勵談話者集中精神回顧事件真相（請證人閉上眼睛，回想事件的經過，並在頭腦中再現過去的感受）；
- 避免使用行話/技術語言；
- 在證人講完後再等待一下，確認證人沒有更多的話要補充。

在可信度有問題時，調查人員可考慮採用「跳來跳去」的提問方式，也就是不按次序提問，或是在不同的時候提出同樣的問題，或是以不同的說法提出同樣的問題。同樣重要的是，調查人員決不能告知證人另一名證人所說的話。這不僅違反保密原則，也會影響證人要說的話。

記錄面談內容。調查人員應記錄面談內容，最好是在面談時或其後不久進行記錄。這通常涉及對面談作筆記，即記下證人所提相關資訊的概要。應該將這些筆記讓證人過目，而證人應該表示同意。有些機構要求證人在筆記上簽字，以此確認他們同意筆記內容。但在所有情況下，調查人員都應該在筆記上注明日期並簽名，使之成為證據。

衡量證據的重要程度並編寫調查報告

雖然不可能明確地確定證據積累到了哪種程度就算「足夠」，但應該記得某些原則。

國家人權機構在作出決定時通常採用的證據標準是「概率權衡」，而不是「無合理懷疑」的標準，後者通常是適用於刑事法院的標準。「概率權衡」是較低的標準，它僅僅意味著大量的證據表明該指控「可能」成立或者不成立。

調查人員應該對證據進行審查，確定其完整性、證明價值和重要性，並確定證人的可信度。必要時還可以進行第二次面談作進一步的澄清（不過這應該是例外的做法）。調查人員還必須確定取得的證詞可在何種程度上證實其他的證據和證詞，並確定該證詞是否表示還應該獲得其他的證據。

評估證據的價值。物證被認為是（證明價值最高）的最好的證據形式，因為這是最客觀的證據，是可能最不需要予以解釋的證據。但如果沒有注意確保可表明它沒有被人做過手腳，它的價值就可能降低。這就是所謂的確保證據的保管鏈。

在發生事件的當時或接近發生事件之時，在正常處理事務期間編寫的官方文件具有很高的證明價值。例如，在緊接事件發生後所寫的警方正式報告，將被認為要比在事件過後幾天並已開始調查後寫的報告、或警務人員在日記中私下所作的筆記具有更高的價值。官方記錄更易於驗證，並載有準確的日期。

其他要考慮的因素是該文件是否為原件，或是已經過公證或以其他方式得到驗證的文

件。此種文件比僅僅是副本具有更高的價值。評估文件證據的價值還需要對書面文件本身進行評估，並將之與所有其他類型的證據進行對照評估。文件是否顯示出所涉個人聲稱它顯示的內容？它是否與案件直接相關？

證人證據雖被廣泛採用，但其證明價值較低。它可受到人的觀念、動機和錯誤的影響。傳聞（即描述他人所說情況的證人證據）也是一種證人證據，不過其證明價值更為有限。

證人證據的可信度（或真實性）可受到若干因素的影響。申訴雙方都關心審理的結果，這可能會影響他們對事件的看法。同樣，友誼或親屬關係也可能會產生忠於申訴的一方或另一方的情感，從而會在證詞中偏袒一方。還可能存在著與支持一方或另一方相關的真實的或表面上的經濟利益或其他利益。同樣還可能存在著真實的或感受到的擔憂心情，即擔心自己所說的話可能會被視為會對權勢人物造成傷害。或者是證人或許只是對該事件或對涉足其間的必要性。任何這些因素的存在可能不致使證詞喪失效力，但調查人員應該意識到這些因素。

證詞的可靠性（或準確性）也可受到若干因素的影響。所涉個人在作證時的身體狀況與此有關，在何種情況下發表意見也是如此。該人是否需戴眼鏡？如果確實如此，該人在發生事件的當時有沒有戴眼鏡？當時是否有任何障礙物妨礙該人看到或聽到發生了什麼事情？當時的能見度有多遠？該人離發生事件之處的距離有多遠？該人有沒有喝醉或處於昏昏欲睡的狀態？等等。調查人員必須考慮到這些因素。

評估證詞的可信度和相關性的工作，涉及評估個人的陳述及其與其他證詞和證據的關係。如上所述，傳聞證詞不如直接觀察可靠。但即使是出於直接觀察的證詞也應予以審查，確保此種證詞不致自我矛盾，也就是必須符合邏輯和始終前後一致。調查人員還不妨確保個人證詞中所作的推論或斷言與他人的證詞一致。調查人員還必須評估證人證據與包括物證的其他證據是否一致。最後還必須對該人的動機或利益加以考慮。

編寫調查報告

機構通常會編寫調查報告。雖然不同的機構要求有所不同，但此種報告通常包含以下內容：

- 關於申訴、事實和證據以及主要結論的**概述**；
- **確認所涉的相關人權條款**（法律、國際文書、憲法權利）；
- 對**相關的物證、文件證據和證人證據**的說明；
- 為確認指控可能具有**的真實性**而對證據進行的**分析**；
- 明確地根據對證據的分析作出的**結論**；
- 關於機構應採取哪些行動來解決問題的**建議**。

決定

決定是調查進程最終的一步，機構的授權法律通常對此有所規定。

通常的做法是由機構的一名或數名成員作出決定，採用委員會模式的機構則由專員小組全體會議作出決定。

但這並非是普遍的情況。有些機構會委託一名官員或少數幾名官員履行作出決定的權力，但在這種情況下，該機構通常會設有檢查這一進程的機制，可據以確保所作的各項決定正確合理並相互一致。

機構可作出決定的範圍通常有限，其中包括可以：

- 裁定已經發生了侵犯人權行為，因此必須採取適當的補救措施；
- 在權衡證據後，裁定並未發生侵權行為，因此申訴應予駁回；
- 裁定在可作出最後決定前必須作進一步的調查；
- 將所涉事項移交主管當局處理。

在第一種情況下、即裁定已發生了侵權行為時，除了作出這一裁定外，擁有相關權力的機構還通常會就應採取哪些措施解決這一問題提出建議，具有準管轄權限的機構則會對它將爭取實施或已經實施的補救辦法作出說明。許多機構的授權法律對機構可以實施或可爭取實施的補救措施作了具體規定。

雖然對在機構裁定已經發生侵權行為時應該爭取或規定實施哪些補救措施的事宜沒有普遍接受的標準，但原則上此種補救措施應該力爭：

- **使受害者完整無損；**
- 確保對施害者採取適當的行動；
- 防止再次發生類似的侵權行為。

使受害者完整無損是指使受害者恢復他們在受侵權行為之害前的原有境況。雖然不可能完整地說明可採取哪些行動來達到這一目的（其部分原因在於這些行動在很大程度上將取決於侵權行為的性質和嚴重性及其對受害者的影響程度），但可以列出在個人案件中應考慮採取的一般類型的補救措施，例如：

- 命令停止侵權行為；
- 命令向受害者因遭受物質損失而提供補償，此種損失包括間接損失如預期的就業收入、保健和康復費用；
- 命令向受害者因遭受由侵權行為直接造成的痛楚和苦難而提供補償；
- 命令相關機構為減輕傷害而採取必要的行動，例如重新雇用以違反人權準則的理由予以解雇的人。

旨在確保追究施害者對其行為的責任而提供的補救措施，也將因侵權行為的性質而有

所不同。某些侵權行為具有刑事性質。機構雖然不擁有進行刑事制裁的合法權力，但可建議提起刑事指控，或在某些情況下由機構本身向法院提起此種指控。在這種情況下提供的補救措施，將是經國家刑事司法系統認可的措施。

補救措施中最受到忽視的環節或許涉及如何防止今後發生侵權行為。人權法規定，以正式身分或受雇身分行事的個人的行動，例如在受雇期間採取的行動，視同於主管機構本身的行動。這意味著雇主應該對其雇員的行動承擔責任，並因此應該在任何申訴中將雇主列為申訴物件。如果在調查期間，雇主能證明他們已採取了一切合理的行動來確保不發生該侵權行為，並已在知道或應當已經知道發生了侵權行為後立即採取了一切合理的行動處理此種侵權行為，雇主的責任就可能因此得到減輕。否則，雇主也應該對該行動承擔責任，機構也應該追究其責任。這可能包括採取已討論過的行動（使受害者完整無損和提起刑事起訴）。但除此之外，雇主還必須採取其他的行動，以防止發生進一步的侵權行為，這些行動包括對其雇員進行有關人權責任的培訓，就面臨的問題制定適當的政策，或建立更有效的機制來執行現有的政策。

同樣，如果侵權行為的起因是缺乏適當的政府法律、法規或政策，或現行的法律、法規和政策不足或實施不當，機構可建議在這些方面採取行動，以此作為補救措施的組成部分，目的是確保應對產生侵權行為的根本原因或系統性原因，以求不致發生類似的侵權行為。

執行提議的補救措施的權力

國家人權機構具有使其提議的補救措施得到執行的權力，這些權力包括：

- 提出建議的權力；
- 移交案件的權力；
- 作出可強制執行的決定的權力。

提出建議的權力

僅擁有提出建議權力的機構將向適當的主管機構提出建議。當然，這些建議不具有約束力。收到建議的主管機構可決定予以採納或拒絕採納。如在第六章討論時所述，法律可要求收到意見的主管機構必須對這些建議正式作出回應。此外，機構還可以通過其年度報告或其他管道公開報告其建議獲得落實的程度。

移交案件的權力

國家人權機構有權將它已經調查的案件移交另一個機構處理，包括移交有關部委、其他政府機構或為此目的設立的法庭、議會、司法機構或檢察機構處理。

機構通常會在如果出現以下等情況時移交案件：

- 某項建議或決定未得到執行；
- 案件未得到解決；

- 商定解決辦法的條款未得到執行；
- 機構認為阻礙調查的行為和（或）缺乏合作的態度致使調查無法進行；
- 調查顯示存在著一種合理的可能性：已犯下了必須由檢察機關進行干預的法律所述的罪行或違紀行為；
- 調查顯示另一個機關或機構可能更適於處理此案。

機構仍然可以保留對該案件的某些責任。例如，如果已將案件移交法院或法庭審理，機構有權出庭聽審。在其他情況下，機構或許還會監測案件的審理情況，確保申訴中所提的問題最終得到充分和適當的處理。應該制定準則和程序，規定將案件移交其他部門處理的機構的義務、責任和權力。

作出可強制執行的決定的權力

國家人權機構可受權作出可依法強制執行的命令和有約束力的決定。這種權力通常准許機構在某一當事方在特定期限內拒不執行其決定時將此事項提交上級機構（如法庭、法院或檢察官辦公室）處理。

即使已將實際執法程序交托另一個機構執行，此種可作出可強制執行的命令的權力將依然有利於國家人權機構，因為這將大大加強它處理涉及侵犯人權行為的申訴的權力。

公佈決定

《巴黎原則》賦予國家人權機構自由公佈其建議和決定的充分權力。嚴格而言，這並不是一種糾正權力，因此，在這方面的權限通常應該與其他的補救和糾正機制共存。然而，國家人權機構公佈其調查結果的職權，是樹立申訴機制的公信力並確保在其規定的權限內發揮最大效益所必不可少的先決條件。

公佈決定有助於公眾了解情況並鼓勵公眾對此進行討論。如果申訴的起因是一些範圍更廣的歧視行為或不公平現象，而此種申訴接著可能必須由議會或政府的另一個部門予以處理時，公佈決定就尤為重要。公佈調查結果還可以成為一種有效的手段，使目前和今後的申訴人確信該機構將嚴肅處理此種事項。

公佈調查結果和決定時，應儘量考慮到各當事方關於保密的要求。例如未必一定要公佈有關申訴人的詳情。

C. 非訴訟爭端解決辦法

《巴黎原則》指出，具有準管轄權的國家人權機構應「通過調解……求得滿意的解決」。雖然只提到了「調解」，但人們普遍認識到還可以採用若干非訴訟爭端解決手段得到滿意的解決。

非訴訟爭端解決辦法指的是在正式法律進程之外開展和採用的一系列進程和手段，其目的是試圖應對各方的利益並解決爭端。這是對抗性較低而且通常是非正式的解決辦法。

如果在解決進程的早期予以採用，這種辦法尤為有效。它使各方都有機會提出自己的說法，並承擔解決分歧的責任。

國家人權機構本身其實就是一種形式的非訴訟爭端解決辦法：許多機構在建立之時的目的就是向法院提供非訴訟補救機制。結果是許多機構，即使是並不處理申訴的機構，都採用調解和（或）調停的辦法。

非訴訟爭端解決辦法如果獲得成功，將會載入和解協議之中。

多數的情況是由一個中立的第三方（主持人、調停員或調解員）協助各方找到相互可以接受的解決辦法。

非訴訟爭端解決辦法通常不適用於對下述行為提出的申訴：嚴重侵犯人權的行為，諸如性攻擊等的犯罪行為，或諸如施加酷刑、強迫失蹤等侵犯核心公民權利和政治權利的行為。

本節的討論重點是調解和調停，因為它們已成為越來越受人歡迎的處理人權申訴的策略。

1. 調停和調解的定義

人權進程中的調停工作要求國家人權機構在解決爭端中發揮積極作用。調停員可發揮一種結構合理的作用，允許當事方向他們陳述其一面之詞，從而確保公平地處理各方間的權力均衡問題並促進解決爭端。

調解是國家人權機構採用的另一種形式的非訴訟爭端解決辦法。調解員使各方擁有更多的空間和機會由它們自己達成和解。調解工作往往在調查進程的後期進行，調解員發揮的作用是向各方說明其所持立場的相對優勢。

早期解決的進程往往更注重於利益，因為調查尚未確定各當事方各自的權利。機構可在這種情況下採取較中立的立場。但再往下去，在可能更適於進行調解時，機構將已經積累了證據，從而將具有某些依據，可對指控的力度作出表態，並從而採用注重權利的觀點，這是一種根據證據形成的並可確定公眾利益利害所在的觀點。如果在此種情況下採用純粹注重利益的辦法，將無視已掌握的證據。有些機構可能會在完成調查後進行調解，甚至在它們已查明指控具有優勢時還可能將調解作為強制性步驟納入這一進程。在這種情況下採用注重利益的方法就不合適，除非其結果會解決雙方提出的人權關注問題。

在進程的早期進行調停時，注重利益的方法獲得成功的可能性很高：有些機構報告稱，自願接受調解的案件獲得解決的成功率高達 75-80%。對當事方而言，這是對抗性較低的解決問題的方式，這在認為改變態度或行為比懲罰侵權行為更為重要之時具有特別重要的意義。但應該記得，無論機構採用哪種手段，它們都必須維持發揮它們作為公眾利益捍衛者的作用。

有些條件特別有利於成功地進行調解和（或）調停。對這兩個進程而言，這些條件包括：

- 雙方是否願意並準備參與調解和（或）調停（強制的非訴訟爭端解決辦法其實是只能通過法律授權才可採用的方式）；
- 雙方是否有保持良好關係的願望；
- 雙方在多大程度上希望避免作進一步的調查或採取其他的行動；
- 雙方是否希望儘快解決分歧；
- 雙方是否擁有解決問題的權力：如果任何一方都有代理人，該代理人必須擁有解決這一問題的權力。如果申訴的物件是公司，其談判代表必須擁有解決這一問題的法定權力。

具體就調停而言：

- 每個當事方希望能在多大程度上控制所討論的問題和這一進程；
- 雙方是否都希望由中立的第三方聽取其本身的說法而不必有所擔心。

2. 調停/調解進程

目前沒有任何單一的得到普遍接受的調停和（或）調解進程。有些機構採用的調停進程可能不同於調解進程。

下述的一種通用程序僅供舉例說明之用，而並非意味著所有的案件都只應採用一種方法。在視機構對進程的性質採取的立場而可能適用有實質性區別程序時，下文將對這些不同之處作出說明。

同意基本規則

雙方應該完全了解要採用的進程的性質以及需要對討論的情況及協定保密的程度。有些機構以保密的方式處理非訴訟爭端解決手段，以便在如果解決進程未獲成功並應採取進一步的行動（如調查）後，在這一進程中談到的任何事情都不得用來針對任何一方。這往往會鼓勵採取坦率的態度，使當事方說出它們決不會在審訊時說的任何事情。

另一些機構認為調停進程存在此種保密性，調解進程則不然。這種觀點可用以推動各當事方較早就參與調停進程，而不是要等到雙方的立場已經十分堅定而且利害關係更為嚴重時才開始參與此種進程。同樣，有些機構對解決協定保密，而調解協定解決則屬於公開的範疇。不過，如果當事方不遵守協議條款，機構可要求它們放棄保密要求，這時有些國家人權機構有權要求司法機關強制執行該項協議。但這又將取決於該國家人權機構在法庭的權力和身分。

各當事方應該在進程開始前就知道將採用其中的哪一種辦法。

單獨聽取意見

調停員或調解員不妨首先分別聽取每一方的意見。這有時被稱為穿梭調停，並對各當事方權力不平衡的案件特別有益。

此種程序可鼓勵各當事方採取坦率的態度，並可更好地了解利害關係所在。在這一進程中，調停員或調解員必須願意傾聽，並應保持中立。最後，調停員或調解員必須確保各當事方願意在進入下一階段前相互見面。

使各當事方在中立地點見面

調停和調解應始終在中立地點進行。雙方見面的地點應該是委員會的辦公場所或其他中立的辦公室，從而不致向任何一方提供有利因素。

確定調停員的作用

調停員在調停中的作用是：

- 使各當事方能表明本身的觀點；
- 協助各當事方達成解決辦法；
- 解釋基本人權原則；
- 確保不致使調停進程的任何一方處於不利地位；
- 協助各當事方記錄解決辦法；
- 確保遵守解決辦法；
- 如果調停未成，將檔案退回供調查之用。

在多數情況下，調停期間查明的事實不得供調查之用。

確定調解員的作用

調解員在調解中的作用是：

- 讓各當事方了解調查結果，適當時包括可能出現的結局；
- 允許各當事方表明本身的觀點；
- 協助各當事方弄清各自的利益所在；
- 確保雙方都能接受的解決辦法符合雙方的利益及公眾利益；
- 協助各當事方記錄解決辦法並提交委員會核准，同時提出建議；
- 確保解決辦法的條款得到實施。

談判和解協定

和解協議應採用書面形式並經雙方簽署。此種協議通常採用法律合同形式，因此可予以強制執行。和解協議的條款應符合國際和國家人權法，應該消除各當事方的怨恨情緒，而且這應該是可持續的狀況，即應該發展在今後處理此類爭端的持續能力。通過調解達成的和解協定應有利於公眾。

D. 詢查

詢查的目的應該是察看事故和情況，據以確定是否發生了侵權行為。詢查可促成提出確保糾正侵權行為的建議。《巴黎原則》沒有具體規定應採取哪些補救措施，但建議的範圍應該寬泛，應足以確保侵權行為就此停止，確保不發生類似的侵權行為，確保進行必要的制裁，並確保在可能和適當時「使」受害者「完整無損」。

1. 權力

國家人權機構負有對政府、某一成員或某一個別申請人提出的問題進行審議的職責。它們可為評估這些問題聽取任何人的陳述和獲得任何必要的文件。它們應向政府或其他的適當主管機構就「它決定處理的任何侵犯人權的情況」提出意見和建議。《巴黎原則》還指出，如果已發生了侵權行為，機構應負責建議採取制止侵權行為的行動，並「對政府要採取的立場和作出的反應提出意見」。

即使是不負有調查個人申訴任務的機構，也可使用上段所述的權力和職責詢查系統性的或普遍的人權關注問題。它們採取這種行動的目的是確保在國家層級有效落實所涉的權利，並在必要時建議負責當局採取糾正缺陷的行動。

機構應採用的辦法主要取決於該機構的性質、它擁有的權力、以及它已經和正在審議的問題。下文介紹了一些普遍採用的辦法。國家人權機構可利用其權力詢查某一事項和（或）監測特定的情況或事件（見第七章）。其他的策略包括：

- 進行案頭審計，其目的是審查公共領域的資料以及機構請求有關當局提供的資料。案頭審計採用的程序將反映出受審議問題的性質以及機構的運作程序，但也可能包括審視文獻以及相關主管機構和專家提出的有針對性的質疑；
- 舉辦全體成員參加的或分小組參加的特別工作坊或研討會，目的是為提出某項建議討論某個問題。可邀請外部專家參加討論，以此提高決策能力，或者可請有關當局提供說明某種立場以及採取該立場的理由的資料，還可邀請受影響的有關方提交材料。第四章討論了與工作坊和研討會相關的各種考慮因素；
- 進行正式的公開詢查（見下節）。

機構可在詢查活動中混合和配合使用上述各種辦法，也可採用其他的辦法，蒐集供作出決定之用的資料和文件。

多數國家人權機構不具有採取補救措施的權力。它們只能提出建議。但《巴黎原則》確實規定，機構可對政府對這些建議的立場和作出的反應表明意見。例如，機構可利用報刊和其他手段，力求鼓勵政府以符合其建議的方式作出反應。國家人權機構還可在其年度報告中載明政府對其建議作出回應的程度。對具有受理申訴案件權力的國家人權機構而言，詢查的結果可能會導致涉及詢查領域的人權申訴案件數目有所增加。這可能會對政府施加更大的壓力，使之作出建設性的回應。

2. 公開詢查

有些機構負有明示或默示的進行公開詢查的任務：雖然這可能僅涉及某一起單獨的嚴重侵權事件，但公開詢查通常會審視系統性的或普遍的人權問題，因為這是特別適合此種詢查的問題。詢查進程可使機構得以深入地從人權的觀點審視某一問題。

政府某一部門對例如無家可歸現象的詢查可能僅集中於可否提供住房的問題。注重人權的詢查則更有可能會根據按性別、種族或族裔血統分類的數據，審視可否獲得住房和能否提供住房、此種住房是否適用、以及住房的成本等問題。此種詢查還可能審視有關因造成無家可歸現象的社會或經濟力量包括歧視行為所致的住房分配情況的數據。人權問題的詢查範圍很廣，這一事實可確保通過此種詢查提出的建議也將涉及很廣的範圍。

開展公開詢查的決定應基於以下各項考慮因素：

- 國家人權機構授權法律載明的權力；
- 有計劃的、明確和透明的目標和成果；
- 成本（預期可產生的效益必須與預期的努力和成本相稱）；
- 規劃，特別是有關媒體和宣傳的規劃。

應該使國家人權機構了解現有的資源狀況。例如，亞太論壇在 2007 年主辦了國家人權機構會議，目的是彙集有關舉辦國家公開詢查活動的經驗和專門知識，以此作為一項試辦培訓方案的組成部分。⁵⁸ 會議確認公開詢查是處理系統性歧視行為和侵犯人權行為的有效手段。正式的研討會和小組討論會提出了有關「如何」開展以下工作的實用策略：

- 安排開展公開詢查，包括選定詢查主題，確定詢查範圍，制定適當的方法，確定

⁵⁸ 2007 年製作了題為「面向公眾：實施確實有效的國家詢查策略」的 DVD 光碟。2007 至 2008 年期間，亞太人權論壇與拉烏爾·瓦倫貝裡人權及人道主義法研究所共同為亞太人權論壇成員研究所舉辦了一系列次區域培訓工作坊，介紹在印尼和印度開展有效詢查的情況。見 www.asiapacificforum.net。

利益攸關方，並進行充分的規劃和準備；

- 為國家詢查活動提供資源，包括促進專員和工作人員參與其間，向此種活動提供經費和社會資源；
- 對社會各界進行教育並使之了解相關的情況，包括實施與記者和媒體合作的策略；
- 規劃後續活動，並宣導採納通過詢查提出的建議。

與公開詢查相關的權力

經具體授權可進行公開詢查的機構應享有強制提供證詞和證人的充分權力。這些機構應擁有與上文所述的在調查中使用的權力相當的相稱的權力。

有些機構可舉辦有關受關注問題的詢查會議，但不擁有強制性權力。它們可依靠自願證人，並爭取公眾和非政府組織成員提供資料，但不具有開展基於法規的較正式的對抗性進程的正式權力。

顧名思義，公開詢查通常是召開公開會議進行詢查。不過，公開詢查小組應該有權在認為必要時以不公開的方式聽取證詞。如果在個別受害者將提供個人資料或敏感資訊、或是存在安全關切問題時，這或許是適當的做法。

明確的職權範圍

公開詢查應該根據確切的職權範圍進行。這些職權範圍應儘量確切地確定詢查的性質和範圍。此種職權範圍只有在時間和資源條件許可下才可予以擴大；過廣的職權範圍可能會使公眾產生不切實際的期望。

詢查小組

詢查小組通常由一人或多人管理其工作。該小組負責控制議事程序、按要求主持證人宣誓、聽取證詞並編寫最後報告。重要的是必須確保該小組成員能處理類似法庭的程序，並熟悉詢查的主題。有時，國家人權機構可利用其本身的成員，有時則可能會聘用可使機構獲得更多的專門知識、提高其獨立性或公信力的外部專家。

諮詢委員會

詢查小組可讓諮詢委員會籌備詢查工作、解釋詢查結果和審議各項建議。這種做法在有些情況下可能很有效益，這些情況的實例之一是：詢查的主題涉及某一特定的弱勢群體，而詢查小組希望能確保該弱勢群體的代表能發揮作用。如果設立了諮詢小組，就應該使該小組明白：只有詢查小組才有資格負責篩選通過詢查獲得的證據和衡量這些證據的重要性，並負責編寫最後報告。掌握詢查進程的是詢查小組和機構，而不是諮詢小組。

準備詢查

詢查進程必須具有靈活性，但仍然應該對它作出認真的規劃。必須進行的工作是確定要傳呼哪些證人，要求提交哪些材料，需要進行哪些研究來支援這一進程。此種檢查也將有助於確定為支援這一工作所需的經費預算和工作人員，並確定適當的時限。

詢查小組需要獲得大量的資訊以便得出正確的結論。詢查進程通常用來發現事實，但詢查小組成員和支助該小組工作的人員往往必須在聽訊之前就要對相關的問題具有充分的認識。這將使他們能更好地確定需要傳呼哪些證人，確定要求證人提供哪些證據，並確定在資訊和研究方面還存在哪些空白。因此，該機構必須在開展詢查前蒐集和獲得盡可能多的資訊、文件和知識，以求確保詢查進程獲得成功。

資訊的可能來源以及提供資訊的形式

詢查應力求獲得所有適當來源提供的資訊，這些來源包括受相關問題直接影響的社區、專家、非政府組織和政府官員。如果詢查所審查的是對某一特定群體有影響的問題，就必須充分徵求該群體代表的意見，以確保該群體接受詢查，將之視為可信賴的進程。同樣重要的可能是必須確保聲稱的受害者有機會向詢查人員提出他們的意見，包括有關他們遭受傷害的陳述。

為詢查提供的資訊可採用口頭或書面形式，因此未必一定要相關的個人親自出面。

促進媒體參與

公開詢查應推動公眾討論和審視各種重要問題，確實闡明隱蔽的問題或對之知之甚少的問題。因此，這一進程應鼓勵和促進媒體參與其間。在進行聽訊前應認真制定與媒體交往的策略，必要時應向媒體代表提供所有適當的支援，包括向媒體提供相關的背景資料。宣傳詢查進程，也將確保擁有重要資訊的人提供此種資訊。

有效的報告

公開詢查的主要「產品」是編寫一份關於相關問題的全面報告，其中載有採取相關行動的建議。報告只有在令人可信時才會對決策和輿論產生影響，因此，詢查小組和參與詢查工作的其他人員必須充分掌握各種起作用的問題，並在得出任何結論前必須認真和審慎地審視和分析所有的證據。這意味著在進行公開詢查之前、詢查期間和詢查之後都應該留出時間，用以認真審視和研究證據。

在不損害進程完整性的前提下，應審慎地擬定建議，使廣大公眾和政府都能接受並予以實施。這些建議還應考慮到國家的傳統、文化和財政現實。

後續行動

有些機構具有在詢查後爭取法院或專門法庭提供補救措施的權力。不過，大多數機構僅限於向政府有關部門或機構轉交根據其詢查結果提出的建議。

無論具有可採取哪種後續行動的具體權力，國家人權機構都應該盡力確保向公眾公佈詢查結果，並盡可能廣泛地予以宣傳。機構應認真監測對其建議採取措施的情況，並或許通過年度報告，向公眾報告政府或立法機構對其建議作出回應的情況。在過了一段適當的時間後，機構甚至可安排舉行公開的後續會議，直接詢問政府官員已在這方面採取了哪些行動。機構的工作重點應該是促成產生積極的變化，廣泛的宣傳和積極的後續行動將有助於促進做到這一點。

結論

調查是所有國家人權機構的重要職能。調查的重要性是憑其本身的效能所體現的：往往正是通過調查，機構才能最有效地直接防範侵犯人權行為。此外，處理此種侵權行為的有效和獨立機制的存在，其本身就對侵權行為產生了強大的威懾力。調查之所以很重要，還在於這是十分令人矚目的活動，是可能據以判斷機構的獨立性、效益和公信力的活動之一。有鑑於此，機構必須充分認識到它在調查中的作用。本章力圖在這方面提供協助，但無法取代更具實質性的培訓和指導意見，而此種培訓和指導意見是確保參與調查進程的人員能以專業的方式履行其職能所必需的。必須重申，機構能否成功地履行它有關調查的義務，也直接取決於它是否擁有必要的權力和資源來確實和高效率地履行其職能。而賦予此種權力和提供資源，正是國家應盡的義務。

六. 向政府和議會提供諮詢意見

導言

《巴黎原則》指出，國家人權機構負有向政府就人權問題提供諮詢意見的職責。本章將對此種職責進行一般性的討論，並討論可能適用於就現行的和擬議的法律以及國際條約規定的義務提供諮詢意見的主要考慮因素。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 說明審查現行的或擬議的法律、政策和慣例的重要性，並說明此種審查通常採用哪種方法；
- 說明機構通常可在哪些情況下就國際條約提供諮詢意見；
- 說明機構在國家編寫某些條約機構所需的報告時可發揮什麼作用。

A. 《巴黎原則》

國家人權機構有權「應有關當局的要求，或通過行使其在不需向上級請示逕行聽審案件的權力，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其他主管機構提出意見、建議、提議和報告……」。

載明機構權力的憲法條款和（或）法律應明確准許機構主動提出建議，以此確保機構的行動具有獨立性。

除了向政府和議會提供一般性諮詢意見的職責外，國家人權機構還向具體的部委、部門和委員會以及所有相關的主管機構提供諮詢意見。例如，在涉及因實施某部委所作的決定而產生的某項特定的政策和慣例時，國家人權機構可認為最適當的做法是直接向該部委提出建議。

如果某項法律、政策或某種慣例反映了政府的舉措，機構可認為適當的做法是直接向政府提出與此相關的建議。這些職責比通過定期彙報向議會負責的職責更為重要。

B. 接收諮詢意見的實體的責任

提供諮詢意見的權力使接收實體負有必須確實考慮這些意見的責任。資格認證小組委員會指出，這意味著政府有關部委以及議會各主管委員會通常應在不超過 6 個月的合理期間內討論國家人權機構的年度報告、特別報告或專題人權報告所載的建議。在為了確定

應採取哪些適合於任何特定情況的必要的後續行動時，尤其應該討論這些建議。⁵⁹

這一進程應該透明、顯而易見和具有協商性質。例如，據以建立機構的法律可要求政府將所涉建議提交議會辯論，同時提出它提議的應該對某一報告或其他文件作出的回應。個別部門或部委可能必須作出書面答覆，載明它們正在採取哪些行動對建議作出回應，並說明為什麼沒有採納某一特定建議的原因。政府應認識到，無視機構所提建議的行為可能導致廣大民眾並在有些情況下導致國際條約機構對它們在國內促進人權的意願提出質疑。

C. 審查現行法律、政策或慣例

國家人權機構應系統地審查現行的法律、政策和慣例以「維護和擴大保護人權」。這一職責範圍應擴大到所有的法律和情況，而不僅僅是維護和保護人權的法律和情況。此外，《巴黎原則》還授權機構可不受限制地建議通過新的法律或修訂現行的法律或行政安排。

《巴黎原則》規定，機構有權不受限制地公佈其對它決定受理的侵犯人權行為提出的意見。《巴黎原則》還規定國家人權機構有責任就當地侵犯人權的狀況提出意見，包括對政府對此種狀況「要採取的立場和作出的反應」提出意見。在每一種情況下，此種意見都可能是機構在開展調查和（或）監測活動後提出的。

這一進程可能涉及下述一些或所有的工作：

- 選定可根據其職責審查和檢查的法律、政策和慣例；
- 查明適用的國家和國際人權標準；
- 評估法律、政策和慣例在確保落實所涉權利方面已達到何種程度；
- 確認可採用哪些方式改善法律、政策或慣例，並確認誰對此負有職責；
- 查明廣大公眾對擬議的改革有哪些期望，並確認獲得成功的指標（以有助於在其後予以審查）；
- 編寫載有建議的報告；
- 發表該報告；
- 遊說政府確保審查它的報告並採納它的建議；
- 向公眾報告這些建議獲得採納的程度。

國家人權機構可利用調查研究、公開詢查、國家研討會或工作坊、應用研究、比較研究和各種報告宣傳它們的工作情況。

有些機構負有明示或默示的授權任務，可以在提出立法建議時對起草工作提供詳盡的意見。不過，並非所有的機構都擁有此種具體的專門知識，或都認為這是它們應該發揮的

⁵⁹ 一般性意見，第 1.6 段。

作用。當然，應該由機構本身決定它採用哪種做法，但除非機構的工作人員擁有起草法律的專門知識，審慎的做法或許是僅限於對法律的主旨而不是對起草的細節提出意見。

在進行這種審查時，必須更大程度地與民間社會合作，其部分目的是確保採用一系列不同的觀點開展這項工作，另一部分的目的是得益於從事受害者工作的專家和非政府組織的意見。

提供諮詢意見僅僅是開端而已：國家人權機構還應該監測並在必要時追蹤了解其建議得到落實的情況。這些工作可通過下述活動進行：

- 編寫年度報告或專題報告；
- 開展監測活動；
- 遊說政府實施改革，包括新訂或修訂法律或政策；
- 發佈新聞稿和舉行記者招待會。

D. 審查擬定的法律、政策或慣例

1. 機構的職責

即使授權法律未具體授權某一國家人權機構可對擬議的法律提出意見，但基於若干理由，該機構依然可利用向政府提供意見的一般權力參與對擬議的法律和（或）政策舉措的討論，這些理由包括：

- 一旦政府已決定了某項行動方案，修改法律草案要比廢除或修訂現行法律更為容易；
- 事先更正法律、政策和慣例可防止在以後出現問題，例如在事後進行人權調查或由法院進行干預；
- 參與擬定階段的工作可促進公眾對法律的目的和預期影響進行公開討論，並有助於確保使處於弱勢和邊緣化地位的個人的需求成為此種公開辯論的內容之一。

應該使政府認識到這種協商和合作以及認真考慮並採納機構所提建議的益處。

這一審查進程類似於上節概述的進程。

機構越早參與這一進程，就越容易對其結果產生積極影響。這是因為行政官員不想為了達到某一目標而投入太多的時間和精力：那是他們可能不願見到被浪費的時間和精力。立法行動提案往往始於相關的職能部委，因此，當這些提案送到可能是負責擬定法律草案的司法部時，認真思考草案內容的工作都已告結束。在這一時刻才加入討論可能為時已晚，因為各種立場或許都已經確定。

為了確保可對提案提出意見、並可在擬定提案的早期提出意見，機構應該建立並維持與下述人員的定期和實質性的聯繫：負責擬定法律、法規、政策和程序初稿的工作人員以

及擁有更大影響力的官員。建立這些工作關係，將有助於確保機構知道早先已計畫要採取的某些舉措，從而使它能提出對這些舉措作出必要更改的建議。

2. 關於將國際準則納入國內法的意見

《巴黎原則》尤其要求國家人權機構將國際準則納入國內法。但必須記得，以法定方式或其他方式確保國內法符合國際人權準則是國家的責任。立法部門、司法部門和行政部門應該促進履行這些責任。

國家人權機構可促進確保在國家層級履行各項國際義務，並以「善意的批評者」或促進者和支持者的身份行事，但顯然不得以這些準則執行者的身份行事。機構通常負責促進和支持開展下述各項工作：

- 使國家的法律、法規和慣例與國家已成為其締約國的國際文書保持一致；
- 批准或加入國家尚未簽署的人權條約；⁶⁰
- 國家向聯合國條約機構和程序以及區域機構提交報告；
- 取消國家可能已提出的保留。

簡而言之，這些工作的目標是確保將國際公認的權利納入國家的法律、法規和慣例。

61

3. 對法律、政策或慣例進行有針對性的審查

就執行國際標準的事項向政府提供意見和協助的國家人權機構，應該以國家特定的法律傳統為指導。

國家在批准某項國際人權條約時，必需確保該條約的條款反映在國家法律之中。有些國家的憲法規定，經批准的文書應自動成為國內法。在另一些國家，國際人權文書必須在正式納入國內法後方能生效。多數國家則採用混合的做法。

在國家考慮是否批准某項條約或接受某項任擇議定書時，通常會就這一問題進行一次全民討論。國家人權機構可發揮重要的諮詢作用，尤其是在強調執行該項條約或議定書將可如何改善國家狀況方面發揮此種作用。

如果政府正在考慮是否要對某項條約提出保留，國家人權機構也可對此提供諮詢意見。（「保留」是指政府發表聲明，表示該條約的某些方面不適用或只能部分適用於該國。）一般的原則是，機構不大可能會支持提出保留，而是會試圖查明有哪些可接受的法律或其他機制可據以消除提出保留的必要性。機構還將有助於政府了解保留將對國家和國際社會產生的後果。如果國家仍然決定提出保留，機構應盡可能設法限制保留的範圍，並

⁶⁰ 資格認證小組委員會（一般性意見第 1.3 段）將此視為一項關鍵職能。

⁶¹ 人權事務委員會第 31 號一般性意見（2004 年）：《公約》締約國的一般法律義務的性質，第 15 段。

要求對保留進行定期複審。

國家人權機構還可鼓勵政府接受某些條約的任擇議定書，並就採取此種行動會產生哪些影響的問題向政府提供諮詢意見。

機構應該定期向公眾提供資訊，使公眾了解國家已批准了哪些國際和區域人權條約，國家對這些條約所作保留的性質和範圍，以及國家已接受了哪些任擇議定書。機構應該在這方面對國家不斷施加壓力，並鼓勵國家盡可能廣泛地接受和落實現有的保護人權舉措。

4. 批准人權文書

有權就遵守國際條約事項向政府提供諮詢意見的國家人權機構可協助就國家在批准某項條約後應履行的義務的確切性質提供諮詢意見。

這可能涉及審議國內法是否已符合這些文書所載的標準（見上節），或是否還必須採用額外的立法舉措。在聯邦制國家，機構還可以提出意見，說明接受所涉的標準可能會對中央政府與組成國家的關係產生何種影響。

國家人權機構可通過以下方式支援開展這項工作：有系統地審查現行的法律以及擬議的法律，以求確保它們符合人權準則。如果國家從未進行過此種審查，它可要求某一機構進行審查。（機構也可進行此種審查，將之作為它監測國家人權狀況總體努力的組成部分，但第七章將單獨對此進行討論。）

機構可作為某個成員廣泛的審查委員會的成員參與此種審查，而不是由其本身負責進行審查。或者，機構也可以獨立的外部監督機構的身份，就重要的立法問題向國家或既有的審查委員會提供意見和建議。

5. 從立法到執行

立法是遵守國際標準這一進程中重要的第一步，但這通常不足以使國家履行其各項義務。國家還必須將法律付諸實踐。例如，人權委員會發佈了關於「國家層級的執行」的第 3 號一般性意見（1981 年）：

委員會注意到《公約》第二條一般讓有關締約國在自己的領土內選擇它們在該條所規定的範圍內的執行方法。它特別承認，執行工作並不完全依靠頒佈憲法或法律，因為它們往往本身就有不足。

國家人權機構可向政府就另一些可能採取或應該採取的措施提供諮詢意見，這些措施的目的是履行國家的國際義務，例如修訂財政或貨幣政策；改變提供社會服務方面的優先次序和慣例；建立部委內和部委間報告機制，以及實施平等權利行動方案和開展公眾教育活動。國家人權機構應該熟悉這些不太直接而且往往受到忽視的執行機制（通常稱為「文書」或「政策文書」），從而通過其諮詢職能，確保政府認識到國家現有的或可能要履行的國際義務的範圍和必須達到的程度。

此外，實際的做法可能會也可能不會反映出正式的準則和計畫。據以執行人權法或政

策的機制或進程，可能會比對法律本身的評論意見對享受人權產生更深刻和更直接的影響。因此，國家人權機構應該認真審視實地的實際做法。

6. 有關向條約機構提交報告的諮詢意見

目前，下列聯合國條約和條約機構要求提交定期報告：

- 《公民權利和政治權利國際公約》（人權事務委員會）；
- 《經濟、社會、文化權利國際公約》（經濟、社會、文化權利委員會）；
- 《消除一切形式種族歧視國際公約》（消除種族歧視委員會）；
- 《消除對婦女一切形式歧視公約》（消除對婦女歧視委員會）；
- 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（禁止酷刑委員會）；
- 《兒童權利公約》（兒童權利委員會）；
- 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（移徙工人問題委員會）；
- 《身心障礙者權利公約》（身心障礙者權利委員會）；
- 《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》。

除了這些國際條約外，若干區域條約（如歐洲的一些條約）也要求提交定期報告供類似的專家機構審查。有關這方面的進一步詳情可查閱這些機構的網站。⁶²

國家提交的報告闡述它們執行條約的情況。這些報告還說明國家已建立了哪些機制負責促進執行工作並糾正出現的問題。

條約機構在審查國家報告時會徵求各利益攸關方的意見。這通常涉及國家和國際非政府組織提交的關於該國人權狀況的材料，或在審議國家報告時由這些來源直接提交的材料。

國家人權機構是此種材料的來源之一：國家報告應該說明該機構本身的情況、機構的作用和職責以及該機構在報告所涉期間取得的主要成績。因此，國家人權機構至少會參加關於報告中提及該機構本身的內容的擬定或審查和評論的工作。舉例而言：

- 按《禁止酷刑公約》的要求提交的報告可能載有某一國家人權機構開展的任何監測監獄的工作或調查結果，因為這些工作和結果涉及施加酷刑的嚴重程度；
- 提交兒童權利委員會的報告可能載有機體對女孩受教育的權利在多大程度上得到尊重的審查結果。

機構編寫的年度報告和特別報告、研究報告以及公開詢查的結果都可能受到條約機

⁶² 例如查閱 www.coe.int。

構的審查。由於公眾已越來越容易獲得這些資訊來源，條約機構對這些資訊進行審查也就成為理所當然之事。（機構可直接向條約機構提交報告。例如，如果機構認為國家報告載有不準確或會令人誤解的有關目前狀況的資訊，而且機構作出的旨在更正此種資訊的其他努力都無濟於事，它就可直接提交報告。）

國家人權機構至少應該對國家報告進行一次審查，確保其中涉及它們的工作或它們的調查結果的陳述準確無誤。另一些國家人權機構可能會被用作協調中心，據以彙集各部委、部門和組織提供的資料。如果作為協調中心，國家人權機構本身可受委託編寫一份報告草稿，然後提交有關部門審查。在這種情況下必須記得，履行提交報告的義務是國家的責任，提交專家委員會的報告是國家報告。

有些機構在這方面的工作可能不止於此，而是會對編寫國家報告作出確實的貢獻。國家人權機構對報告進程所作貢獻的大小將取決於若干因素，包括機構的職能以及政府是否有爭取機構提供協助的意願。在很多情況下，國家人權機構可直接向負責編寫國家報告的政府部門提供資訊、數據或統計資料。

條約機構將根據它們對國家狀況的審視和評估對國家的業績表現發表評論意見，並提議國家應採取哪些行動。這些評論意見和建議旨在協助國家履行其國際或區域義務。機構應認真審查這些評論意見和建議，還不妨就政府可如何對這些意見和建議作出積極回應向政府提供諮詢意見。機構也可以在制定和實施本身的方案活動時考慮這些評論意見。例如，某一條約機構的評論意見指出了某種缺陷並提議採取糾正行動，這就可能促使機構決定在其總體監測方案的框架內監測這一具體問題。

七. 監測人權狀況

導言

幾乎所有的國家人權機構都監測人權狀況。許多機構系統地評估國家的普遍人權狀況，或是評估涉及特別重要問題的人權狀況。

監測是普遍保護任務的一個關鍵環節，它還包含了促進人權方面的一些重要特性（這在彙報工作成果時尤為明顯）。監測工作包括：

- 監測國家狀況；
- 注重於問題的監測，例如根據對某一選定的專題問題的長期處理辦法進行監測，這些專題問題例如關於隨時跟蹤了解人權狀況或特定群體成員待遇的決定；
- 注重於事件的監測，即旨在查明某些具體事件事實真相的監測；
- 對拘留場所的監測，目的是防範酷刑、儘量減少審前和防範性拘留行為，並確保遵守國際標準；
- 監測實現國際商定發展目標的進展情況。

國家人權機構必須根據它們的策略規劃優先事項及其法定任務制定監測方案。機構的工作人員應接受有關人權監測工作的基本培訓和高級培訓。

監測的目的不僅僅是記錄現狀，還在於促進產生積極的變化。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 說明什麼是監測；
- 說明指導機構監督活動的一般原則；
- 說明如何制定和實施一項方案，據以監測國家採用「逐步實現」的方針落實人權的狀況；
- 說明如何制定和實施一項方案，據以監測被拘留者的權利；說明機構可在哪些情況下對某一「事件」進行監測。

A. 什麼是監測？

監測是指對某一情況或事件進行觀察、蒐集、歸類、分析數據和提出報告的活動。根據不同的情況，監測的目的可以是記錄侵犯人權行為，以便建議採取糾正行動以及預防措施和教育措施，或將此種記錄用於宣傳目的。機構應力圖證實它對事件或情況的說明屬實

無誤。但儘管如此，監測報告基本上只是陳述機構已直接觀察到的或是其他機構已報告的情況。因此，與據以指導機構調查申訴案件並根據調查提交報告的標準相比，指導機構編寫此種監測報告的標準通常不如那麼嚴格。

有些機構還可監測選舉進程，但由於這不是典型的活動，而且是高度專業化的活動，本出版物將不予討論。有關選舉監測的資訊可見於《人權監測培訓手冊》。⁶³ 許多機構還監測政府制定法律 and 政策的職能。由於這種監測的具體目的是向政府提供諮詢意見，第六章已對這項活動作了說明，故此不再在此重複敘述。

B. 監測活動的原則

聯合國制定的標準

目前已有說明監測職能的各種出版物，其中尤為重要的是上述的《人權監測培訓手冊》。該《手冊》列出了 19 項可據以規範開展人權監測工作的原則。這些原則都很重要，但以下各項原則與國家人權機構的工作特別相關：

- 不造成傷害；
- 熟悉標準；
- 準確和精確；
- 具有公正性、完整性、客觀性和專業性。（這些原則在《手冊》中分別列出，但為方便起見，在此已對它們作了歸類。）

「不造成傷害」無疑是適用於人權監測工作的最重要的原則。這項原則與可信度、保密性和安全等其他原則直接相關。簡單而言，這一原則是指人權監測人員絕不應該以可能會傷害他人的方式行事。

「熟悉標準」的要求是指監測人員必須充分了解他們據以衡量業績的國際或國家人權標準。參與監測工作的每一個人還必須對這些標準有相同的解釋，在獨自蒐集數據的情況下尤其如此。監測人員和由他們代表開展這項工作的機構還必須一致同意這些標準的性質和意義。監測後提出的結果必須準確和精確。熟悉正在採用的標準有助於確保做到這一點。此外，用以蒐集數據的方法必須有助於符合準確和精確的標準，監測人員還必須確保在必要時核實蒐集到的數據準確無誤。至於數據蒐集工作，參與監測工作的人員已經發展了受控詞彙的概念，以便他們都能以相同的方式蒐集資訊並為資訊編碼。

「公正性、完整性、客觀性和專業性」是相互關聯的標準，並要求監測人員在蒐集和分析數據並提出結果時採用盡可能最高的標準。

⁶³ 聯合國出版品，出版品編號：E.01.XIV.2。

監測：一項方案活動

一般而言，由機構開展的監測活動應該：

- 得到管理（有所計畫、擁有資源、有所控制和予以評價）；
- 具有持續性和經常性；
- 通常具有週期性；
- 主動積極又符合優先次序；
- 注重成果。

有時，某些情況會迫使機構開展無計畫的一次性監測活動，但這應該只是例外而不是慣例。

大多數監測活動都按照下述各項可預料的和週期性開展的步驟進行。首先，機構確定要予以監測的優先事項。這要求該機構了解國家的人權優先事項以及存在的機遇和風險，查明和熟悉現行的人權準則，並對其本身開展監測工作的能力進行切合實際的評估。機構必須對其資源能力抱有特別現實的態度，因為監測是一項長期和耗資不菲的活動。其次，機構對監測活動作出規劃：決定採用哪種方式、使用什麼方法和規定多長的時限，並確定數據框架（即查明數據需求和來源，確定或發展蒐集數據的手段）。第三，機構蒐集、核實並評估與正在監測的問題相關的數據。最後，機構通過報告監測工作的情况和宣導變革而爭取獲得成果。

C. 在監測活動中利用採樣調查

採樣調查對彙編監測所需的資訊非常有用。不過，在進行採樣調查之前必須相當審慎：在設計、實施和分析採樣調查時可能需要獲得專業意見。但機構應該大致了解用於蒐集數據的採樣類型。一般而言有三類樣本：概率或隨機樣本；判定樣本；或偶遇樣本。

隨機抽樣要求機構只使用一種有限的樣本。顧名思義，從中得出數據的來源是使用數學概率論隨機確定的。這通常要求在設計和解釋抽樣調查時使用統計人員。舉例而言，某一地區有 100 個社區，因此應該在其中每個社區都舉辦有關選舉權的公民教育。機構希望對這項活動進行監測，以確保確實開展了此種教育活動，並確保這是一項公平和完整的活動。機構沒有監測每個社區的公民教育情況，而是採用抽籤的方式隨機選定 10 個社區予以監測，並從這些結果中得出推論。

判定樣品是任何受到人為判斷影響的樣品。舉例而言，假設所涉的情況與上述情況相同，只是該地區住著不同的族裔。在這 100 個社區中，約有半數社區的居民主要是多數族裔群體，另一半的居民則是處於弱勢的少數族裔群體。因此，機構希望確保少數群體受到公平的公民教育。機構的調查方法是用抽籤的方式任意挑出佔有可觀的代表比例的少數族裔社區。

偶遇樣本僅僅是沒有任何特別計畫地抽取在當時情況下可得到的任何樣本。雖然這種樣本不如其他樣本可靠有效，但它仍然可以表明更大範圍的情況。

D. 監測國家的人權狀況

1. 確定監測活動的範圍

人權監測活動的範圍可包括從經濟和社會問題直到涉及政治權利和公民權利等事件的人類活動的幾乎每一個領域。這些領域可查閱：

- 《人權監測培訓手冊》；
- 《經濟、社會、文化權利：國家人權機構手冊》。⁶⁴

沒有任何國家人權機構能夠每年都監測和報告國家人權狀況的每個方面。多數機構都不這樣做。它們的做法是查明國內有哪些權利最令人關注，並或是每年或是逐步地集中精力監測這些權利。或者，它們也可制定一份監測權利的多年時間表，使所有的權利都得到審查，不過要用上好幾年的時間。

2. 規劃監測活動

大多數機構隨時監測相關的進展情況。這要求監測人員必須能及時地了解在某一特定時刻的情況（「基線」），並知道哪些因素（「指標」）將表明已經出現了積極的變化。有時，監測人員還會對從事促進和保護權利的人員規定若干項目標（「基準」）。這種方法可用於監測所有各類權利的落實情況，但在跟蹤了解涉及經濟、社會和文化權利的成績方面特別有用，這是由於這些權利有許多是打算予以逐步落實的權利。

在監測逐步落實權利的情況時通常採用兩類指標：**進程**指標和**成果**指標。進程指標顯示已經採取哪些行動（與法律、法規、政策和慣例相關的行動）來確保所涉的權利正在得到有效的落實和獲得充分的保護。

成果指標則顯示某項權利目前得到落實的程度。政府通過了一項禁止酷刑的法律，這是一項**進程**指標。施加酷刑的現象有所減少，這是一項**成果**指標。

確定進程指標的辦法較為簡單：

- 查明直接或間接適用於所涉權利的法律、法規、政策和慣例；
- 查明此種法律、法規、政策或慣例的既定目標。

確定成果指標的辦法則較為複雜。聯合國條約機構已制定了有關提交報告和發表一般性意見的格式和內容的準則，其中規定了對國家報告的數據要求（見 www.ohchr.org）。

⁶⁴ 聯合國出版品，出版品編號：E.04.XIV.8。

這些參考文件的內容相當全面。機構可利用這些文件作為範本，從中選用對它們的某項監測活動最相關和最重要的指標。

在某些情況下，機構或許必須確定其本身的成果指標。如果確是如此，它們必須是相關的、可理解的和可使用的指標。良好的指標應該可以衡量它自稱能衡量的狀況。

3. 開展監測活動

蒐集數據

關於監測活動的文獻大多注重於第一手的研究和實況調查。然而，大多數國家人權機構的評估工作會在相當大的程度上憑藉二手資料來源（即他人獲得的數據）。二手數據很有效益，因為其所需費用較少，獲取此種數據所需的勞力強度較低。此外，國家通常會開展相當大量的數據研究和蒐集工作，因此重複進行現有的努力將無濟於事。

目前有若干可能提供二手數據的來源：

- 預算文件可表明國家賦予某個問題的優先地位，並便於進行逐年比較以及與該區域其他國家政府的業績進行比較。這種比較在發展中世界各區域尤為有效。例如，由於國家經濟狀況不佳，教育經費可能不足。但如果用於教育的預算撥款低於該區域的平均水準，該國就可能沒有達到最大限度地投入資源的要求；
- 國家統計數據；
- 行政數據：政府各部委也通常會蒐集與各自的任務直接相關的數據；
- 詢查委員會可提供相關數據，另一些機構可能會委託其他機構進行可獲得有益資訊的研究，從而也可提供相關數據；
- 非政府組織經常從事研究和其他調查工作。政府間組織也是如此。

大多數國家人權機構也使用本身的數據和資料，這通常是內部的和行政性質的資料和數據，例如申訴統計，從監測監獄狀況等具體監測工作中獲得的數據，以及關於具體人權問題的國家會議或工作坊的成果。此外，機構還可能進行、或委託其他部門進行第一手研究或實況調查。在現有數據出現空白或認為現有數據不可靠時，這種做法或許很有必要。

國家人權機構應該在擁有定量數據的同時擁有定性數據。例如，現有數據可能表明，與男孩相比，女孩在小學畢業後進入中學就讀的可能性較小。這種數據是定量數據，可表明可能存在著某種問題。機構可能會通過採用調查或設立重點小組的方式，決定試圖解釋為什麼會出現這種情況。這些工作產生的數據將是定性數據，可有助於機構提出解決該問題的有效辦法。

分析數據

國家人權機構既使用進程指標，也使用成果指標。

分析進程指標的目的是：

- 評估法律、法規、政策或慣例的實施程度：
 - 足以確保落實所涉的權利；
 - 得到確實的實施；
 - 確實達到了其旨在實現的目標；
- 確定必須如何修訂或改進法律、法規、政策或慣例，以確保實現人權條款規定的目標。

這大體上是分析性事項，但涉及的數據蒐集或數據分析工作相對甚少。成果數據將用以顯示進程指標發揮作用的程度。

成果指標可用以：

- 說明所需數據的類型；
- 構成可據以衡量隨後進展情況的基線；
- 跟蹤了解進展情況；
- 支援隨後進行的分析工作。

在制定了指標和蒐集了數據後，國家人權機構會在必要時公佈研究和分析結果，以此對有關當局施加壓力，促使當局改善相關情況：

- 監測方案將促成發表諸如年度報告或特別報告等公開報告；
- 報告將在可能時確認各種問題並提出行動建議；
- 機構將作出適當的努力，促進採納這些建議。

如果機構的年度報告是提出監測結果的主要手段，就應該持續地開展數據蒐集工作。等到要擬定年度報告時才開始蒐集和分析數據，將會導致編寫報告的工作遭到延誤或作出不符合標準的分析。機構還可以決定編寫單獨的有關人權狀況的特別報告。

在所有的情況下，國家人權機構在提出出自二手來源的數據時應該倍加謹慎小心。機構應該指明資料來源，這是為了使研究報告完整可信，也是為了遵守公認的引文慣例，但同時還應該表明，機構只是在引用該項材料，而不是擔保該材料準確無誤。不應該以結論性的詞語提出此種數據，除非是這些數據已得到了研究和驗證，最好是在這方面提及其他可靠的來源和權威機構。

應該對照涉及批評機構本身的數據，反復核對顯示政府政績不佳或其他組織業績不佳的數據，在提出與其他公佈的數據相矛盾的數據時應倍加小心。必須考慮到數據的來源；有些組織可能會誇大其成果，或是要達到某種意圖。這會影響其數據的可信度。在來自政府的數據與來自其他來源的數據有矛盾時，必須認真考慮應採用哪種數據。政府的官方數據載於公開記錄之中，政府官員可用來反駁機構本身的數據或使之喪失可信性，因此應該審慎行事。為了表明公平，審慎的做法是可以同時提出兩組數據，除非有令人信服的理

由、例如有第三組數據或有一名獨立專家的報告可以認為，一組數據比另一組數據更為可靠。作出一些解釋，說明為什麼一組數據比另一組更具有權威性，總比僅提出一組數據而無視另一組數據要好。

如果機構還可以提出既確實又可行的建議，它就可以增強作出積極變革的可能性。為數不多的關鍵性建議，通常要比不確實或要求過高的（或看起來是如此的）冗長而詳盡的建議更為可取。

發表數據和報告僅是一個步驟而已。機構應考慮如何以最佳的方式介紹它的調查結果，這些方式包括利用媒體進行介紹，並利用其它的社會力量鼓勵和協調開展對公眾的相關宣傳。最重要的是必須鼓勵公眾了解監測結果及其對享受人權的重要意義。

E. 監測拘留場所

虐待被拘留者的行為幾乎是普遍現象。對拘留場所進行監測的活動可衡量這些場所是否符合國際人權標準，並可以防範虐待行為。不符合國際標準、尤其是不符合《公民權利和政治權利國際公約》、《禁止酷刑公約》及其《任擇議定書》和《囚犯待遇最低限度標準規則》所載標準的現象，未必一定是監獄官員有意造成的。但可悲的事實是，關注囚犯權利通常不是國家政府的高度優先事項，因為這往往不是大多數公民最關心的問題。拘留設施不當的原因往往在於資源不足，而這通常超出了監獄官員的控制能力。

國家人權機構負有為**確保人道待遇**的目的監測拘留場所的一般義務。《公民權利和政治權利國際公約》第十條要求應人道地對待「所有被剝奪自由的人」。⁶⁵ 這一要求的適用範圍不止於囚犯，而是包括了所有被剝奪自由的人。按照該《公約》第七條，「不人道待遇」的意義要比「酷刑和殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰」更廣。

監測工作應該以切合實際的基準為依據，機構應該同監獄官員以及負責分配預算經費的人員、包括財政部官員和國會議員一起衡量相關的進展情況。

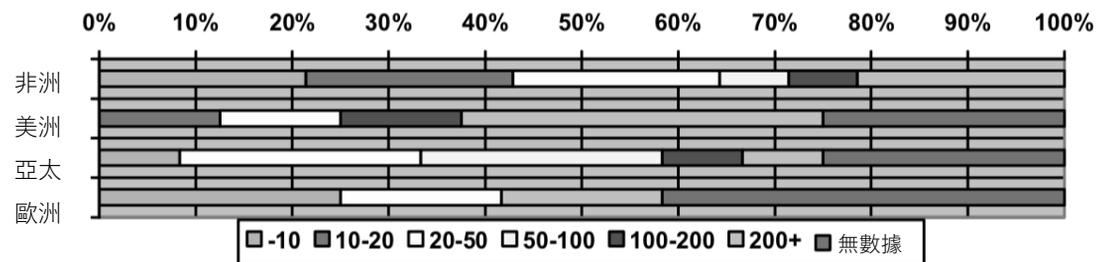
「拘留場所」並不限於監獄和看守所。這一用語還包括其他一些設施如移民拘留中心和醫療中心（包括治療精神障礙者的設施）。然而，由於在拘留設施出現的特殊和緊迫的保護問題，這裡討論的重點是這些拘留設施。但國家人權機構決不應該忽視它們更廣的任務範圍，或忽視其他各類設施中可能存在的侵權行為。

重要的是，法律應該規定機構擁有開展監測活動的合法權力。機構應該有權：無須提出事先警告就可進入任何拘留場所；查閱必要的正式記錄並複印此種記錄；在無人監督的情況下單獨會見囚犯和聽取他們的陳述，並要求會見某名被拘留者。這些權力將確保監測人員可得到為他們妥善評估拘留場所狀況所需的資料。

⁶⁵ 「剝奪自由」是「任何形式的拘留或監禁或將人置於公共或私人扣押之下並由於按照任何司法、行政或其他公共機關的命令而不准其憑意願離開」（《禁止酷刑公約任擇議定書》，第 4 條）。

最近的一項調查表明，75%的國家人權機構指出它們收到過被拘留者提交的申訴，其中以亞太區域的機構為最多（100%）、接著是美洲（88.8%）、非洲（73.6%）和歐洲（57.2%）。在對調查作出答覆的國家人權機構中，共有 36 個機構提供了有關酷刑和虐待申訴的統計資料。現將這些資料按區域開列如下：

申訴統計 — 酷刑和虐待



資料來源：人權高專辦，「國家人權機構調查」。

作答機構報告了從酷刑到虐待的一系列問題，包括保安人員施行的毆打和暴虐行為、飲食不足、條件惡劣、人滿為患、不必要的隔離監禁、以及被迫成為醫學實驗對象。

此外還預計國家人權機構將按照 2006 年生效的《禁止酷刑公約任擇議定書》發揮更有效的作用並更引人矚目：

- 《任擇議定書》責成國家設立獨立的**國家預防機制**，負責審查被拘留者的待遇狀況，向政府當局提出加強免受酷刑的建議，並就現行的或擬議的法律發表評論意見。《任擇議定書》載明瞭這些機制的結構的靈活程度，而且近年來，許多已批准該《議定書》的國家實際上已指定現有的國家人權機構（如委員會和監察使）作為其國家預防機制。《任擇議定書》規定的對拘留場所的查訪具有預防性質，但其目的和方法不同於
- 《國家人權機構可以進行的其他類型的查訪，尤其是不同於為進行調查或記錄被拘留者提出的個人申訴而進行的查訪。《任擇議定書》載明瞭某些可有助於解決這一挑戰的保障措施和權力。

《禁止酷刑公約任擇議定書》規定，締約國應指定獨立的國家預防機構負責監測「存在被剝奪自由者的地點」，包括監獄。此種監測的目的是「預防酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰」。締約國可指定國家人權機構作為國家預防機制，但這些機構必須符合《巴黎原則》。《任擇議定書》要求各國確保國家預防機構擁有履行這一職責的資源和權力，包括不受限制地查訪任何拘留場所的權力。

如《人權監測培訓手冊》所述，監測人員必須「熟悉標準」。在這方面有若干項適用

的標準，例如：

- 《公民權利和政治權利國際公約》（第七、第九、第十和第十一條）；
- 《禁止酷刑公約》；
- 《囚犯待遇最低限度標準規則》；
- 《保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則》；
- 《執法人員行為守則》；
- 《有關醫務人員，特別是醫生，在保護被監禁和拘留的人不受酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或懲罰方面的作用的醫療道德原則》；
- 《聯合國少年司法最低限度標準規則》（《北京規則》）。

上述各項《公約》對已批准它們的國家具有法律約束力。雖然各國還鼓勵國家人權機構採用其他的標準，但那些標準都不具有法律約束力。

機構必須認真審視適用的標準，據以確定監測活動應包括哪些方面。可能的情况是，某些權利或標準已在有些國家受到普遍的保護和遵守，因此不必將它們包括在內。有些問題與某一國的關聯程度可能高於另一國，所以機構必須決定它應該積極監測哪些問題。

1. 規劃監測活動

監測活動的範圍應包括所有的拘留場所，以求加強預防工作，並確保在全國各地統一實施各項標準。這項活動應該包括非正式的拘留和審訊場所。機構應該對拘留場所進行不止一次的查訪。這對於以下兩個方面很有必要：衡量拘留場所個別和集體地取得進展的狀況；確保拘留場所的狀況不致因國家人權機構的監測重點轉移他處而有所惡化。

涉及監測拘留場所的工作大部分將以成果指標為重點。在這方面必須採用各種監測手段。許多機構利用核對表彙編有關被拘留者人權狀況的資訊，這有助於確定監測工作的範圍，並確保監測人員能集中精力處理與國家有關聯的問題。核對表還可使資料標準化，並有助於確保資料具有可比性和可以查明各種趨勢。

此外，使用「受控詞彙表」可有助於確保資料彙編工作前後一致和便於進行分析。受控詞彙表是指監測人員使用盡可能詳盡和互斥的用詞或描述用語一覽表，供資料蒐集和資訊分析人員使用其中的首選用語。事先的規劃工作可確保相對全面和有控制地利用此種資訊。這反而可以防止採用過於狹隘或僵化的辦法，從而使國家人權機構得以判斷問題的範圍。例如，《囚犯待遇最低限度標準規則》要求在正常的情况下每一個獨居房或寢室只應住一名囚犯。但僅僅是記錄是否達到這項標準的工具並不能蒐集到重要的資料，用來說明任何人滿為患現象的範圍和嚴重程度，或用來評估這種現象在有些地區是否比另一些地區更為嚴重，或是比有些類型的拘留場所更為嚴重。

國家人權機構的規劃工作還應該包括有關確保被拘留者權利得到保護的進程指標，因此必須蒐集這方面的資訊。例如，《囚犯待遇最低限度標準規則》要求建立被拘留者申訴

制度。其他的標準包括必須對與被拘留者有接觸的官員進行具體的人權培訓。規劃監測活動時應確定適用於當地情況的主要進程指標。此外還應該有一種程序，使被拘留者家屬有機會向設有申訴程序的國家人權機構報告違規行為。國家的行動還可以支持國際人權體系、尤其是任意拘留問題工作組的工作。

2. 開展監測活動

監測拘留場所的工作涉及通過實地視察拘留場所蒐集原始資料以及隨後分析監測結果。此外還必須蒐集和分析「進程資訊」（即與被拘留者權利相關的法律、法規、政策和慣例）。

國家人權機構應該利用其可進行突訪的權力，確保此種視察能揭露事實真相：例如，如果在事先通知後才進行視察，監獄的物質條件如飲食是否清潔衛生、品質的好壞和數量是否足夠等就可能有所改變。同樣，如果在事先通知後才進行視察，個別的被拘留者可能會被轉移到另一個設施。這就是機構有權無需事前獲准就可進入和視察拘留場所之所以重要的原因。

同樣，被拘留者對拘留場所狀況的評估也可能會有所不同，這取決於在與被拘留者面談時是否有監獄官員在場，也取決於會見被拘留者是否是在無監督的環境中進行。國家人權機構必須有權與被拘留者私下面談。

國家人權機構應盡可能地證實面談期間向它們提供的資訊。許多機構會同被拘留者進行一般性的交談，然後再單獨會見一些或所有的被拘留者。這種做法可以判斷他們的總體說法和個人的陳述是否一致。

如果監測活動顯示可能已作出了侵犯人權的行為，機構就必須通過調查進程，利用它的程序和權力處理此種情況。機構應制定迅速和有效處理此種情況的程序。例如，機構可授權監測人員立即接受申訴。監測工作組的成員也可包括一名具有立即處理這一問題所需技能的調查員。

必須按照可接受的標準及時分析蒐集到的資料。這有時是較為簡單易行的工作。

例如，機構應該要求監獄維持一份所有被拘留者的**登記冊**，其中包括列出監禁某人的日期和原因，並注明由誰授權監禁該人。監測進程可通過查閱該登記冊判斷監獄是否進行了這項工作，並根據查訪期間從被拘留者蒐集到的資訊對該登記冊進行交叉對照分析。例如，如果機構發現監獄中的某名被拘留者未列入登記冊，這就表明可能已產生了嚴重的侵權行為。

許多標準並非十分明確。這裡的分析首先應該著重於確定所涉問題的範圍：

- 這是普遍的問題，還是某類拘留場所特有的問題（例如，國家監獄往往人滿為患，但地方監牢未必如此）；
- 這是某一地點、地區或區域特有的問題，還是普遍如此的問題？

這種分析應該隨時提出改進意見：自上次監測查訪以來，機構指出的問題是否已得到

了某種程度的改善？

對進程數據的分析與對監測一般人權狀況的分析相同：其重點是確定現有的程序是否適當？是否已得到確實執行？是否足以實現預期目的？

應該利用監測的結果或成果促進作出積極的變革。同其他類型的監測活動一樣，在結束監測拘留場所的活動後，通常會採用年度報告或專題報告的形式發表一份載有建議的公開報告，同時還同媒體以及民間社會的其他部門合作，實施宣傳和傳播策略。旨在改善被拘留者處境的策略應載明必須努力鼓勵公眾進一步認識並接受被拘留者的權利，因為這可能是鼓勵政府採取行動所必要的因素。

監測可成為用於調查個人申訴的資料的來源。

國家人權機構應該在其隨後的監測工作中，對官員為達到商定的基準而開展工作的情況作出獨立的評估。如果要求國際捐助方提供援助，以下的事實可能會鼓勵捐助方提供資助：國家畢竟已經制定了相關的基準，而且將由一個獨立的委員會開展持續的監測工作。

結論

機構可監測各種各樣的情況，從監測普遍的人權狀況，直到監測各種具體問題和拘留場所。

監測可能是複雜和需要大量資源的進程，但它可促成確實改善國家的人權狀況。成功的監測要求有具備必要的知識和專業能力的工作人員。實質性的培訓和指導至關重要。機構應積極履行監測職責。它們還應該投入時間和資源，確保順利地履行這些職責。國家必須確保國家人權機構擁有開展這項工作的資源。

八. 協調與合作

導言

國家人權機構是國家人權機制中重要的組成角色，但它們僅僅是其中的一個部分而已。因此，它們必須與同樣發揮人權作用和負有人權職責的其他機構包括法院、執法機構、立法機構以及人權非政府組織共同工作。國家人權機構必須與這些潛在的合作夥伴建立適當和有成效的關係。同時，這也是一種挑戰。

本章的重點是闡述國家人權機構與司法部門、議會、公民社會以及國際人權體系之間的關係。（第一章和第二章已討論了包括工商企業、其他國家機構以及國家人權機構的區域和國際網路等其他的重要合作夥伴。）

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 說明國家人權機構與法院、議會及公民社會之間應該存在的關係以及這些關係對其工作的影響。

A. 司法與法治

國家人權機構是法治的一部分並支持司法工作。與國家人權機構一樣，司法機構也享有獨立地位。司法機構的職權範圍有明確規定且容易理解。侵犯司法機構的獨立性或權限就是違反法治。

有些國家的司法機構可能效能不彰，獨立程度也不如人們所希望的高。存在此種情況的國家應作出努力，將該情況與其他問題分開考慮，加強司法機構並提高其獨立程度。但為此目的而賦予國家人權機構監督法院的角色是不妥之舉。有些國家已建立了諸如司法監督機構等機制，這些機構本身通常由法官組成，負責處理與法官行為相關的問題，包括法官的偏見等。司法監督不是國家人權機構的職能。

為了避免混亂，法律必須明確規定國家人權機構的職責和確切的角色，並明確指出國家人權機構的管轄權與法院截然不同。國家還必須持續地明確宣傳它們不同的職責範圍。

實現法治是國家的職責。法治貫穿在整個司法體系中，包括國家人權機構的工作，並使法治的結構能體現出實效和完整性。國家責無旁貸，必須尊重、保護（或確保）和落實人權。⁶⁶國家需要建立落實這些權利的機制，而國家人權機構正是這些機

⁶⁶Asbjørn Eide, 《作為人權的經濟、社會和文化權利》（編入《經濟、社會和文化權利：教科書》，第二次修訂版，Asbjørn Eide, Catarina Krause 和 Allan Rosas 合編，Dordrecht, Martinus Nijhoff

制之一。國家人權機構在促進在下述領域尊重法治方面不僅是重要的角色，也擁有強勢的發言權，而這些領域都是促進和保護人權的核心：

- (a) 確保國家遵守本國的法律和其他法律文書，並遵守相關的國際準則；
- (b) 促進行政問責制的發展；
- (c) 確保司法遵守人權標準並提供有效的補救措施，尤其是向少數群體和最弱勢的社會群體；
- (d) 就立法改革提出提案和意見，使該國的國內法與該國已批准或已加入的國際人權文書相符。

這種作用對於國家人權機構處理司法行政和核心保護能力尤為關鍵：

加強法治	
司法與司法機構	<p>國家人權機構有沒有參與改革和加強司法機構的工作？這方面的努力可注重於：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 立法改革，與國際標準協調一致並遵守國際標準及取消保留等； ● 與檢察官和法官的職等和任命，以及律師資格認定工作相關的程序； ● 檢察官和法官的安全和工作條件； ● 在司法系統內問責機制和機構監控； ● 司法機構的獨立性及其公正和有效判案的能力； ● 平等地訴諸公正的司法的權利、尤其是窮人的此項權利； ● 對法官、律師、檢察官和司法機關其他人員展開人權法律教育； ● 強調人權和國際人道法的法治培訓； ● 支助法律教育設施，例如圖書館； ● 確保司法符合人權標準，並特別向少數群體和最弱勢社會群體提供有效的補救措施。

出版社，2001）；關於《公民與政治權利國際公約》，見 Manfred Nowak, 《公民與政治權利國際公約》，編入《國際保護人權簡介：教科書》，第二次修訂版，Raija Hanski 和 Markku Suksi 合編（土庫，Åbo Academi 大學，人權中心，1999 年）。

加強法治	
	<p>國家人權機構有沒有積極利用人權高專辦專業培訓叢刊第九輯：《司法領域中的人權：法官、檢察官和律師人權手冊》？⁶⁷</p>
警方	<p>國家人權機構有沒有參與安全機構的改革和加強？這方面的努力可注重於：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 建立對參與暴力犯罪行為以及腐敗和其他嚴重罪行的人進行確實和公正審查的制度； ● 通過以下途徑確保安全部隊具有專業水準：對高級管理人員進行包括人權在內的培訓，建立以標準作業程式和行政規則為基礎的問責機制，建立監測系統以確保內部調查程序以及指令可造成具體的制裁、包括起訴不當行為，制定逮捕程序，蒐集和保存證據，制定保護證人的程序、包括必要時為證人保密，制定審訊程序，以及編寫報告。 <p>國家人權機構有沒有積極利用人權高專辦專業培訓叢刊第五輯：《人權與執法：員警人權培訓手冊》？⁶⁸</p>
監獄	<p>國家人權機構有沒有參與旨在確保以下事項的工作：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 懲教設施符合最低國際標準； ● 懲教設施訂有規範接收、監禁和轉移

⁶⁷聯合國出版品，出版品編號：E.02.XIV.3。

⁶⁸聯合國出版品，出版品編號：E.96.XIV.5。另見《人權與執法：警察人權培訓手冊》（聯合國出版品，出版品編號：E.03.XIV.1）和《警察人權標準與實踐：警察使用的人權袖珍手冊增訂本。》（聯合國出版品，出版品編號：E.03.XIV.7）。

加強法治	
	<p>犯人的條例並遵守這些條例；</p> <ul style="list-style-type: none"> • 所有的懲教人員都接受人權、適當的面談及調查技巧的培訓。 <p>國家人權機構是否獲得授權並從事為監測拘留條件查訪監獄的工作（進行突訪和與被拘留者私下面談）？</p> <p>國家人權機構是否處理被拘留者家屬就監獄的違規行為向它提出的投訴？</p> <p>國家人權機構有沒有積極利用人權高專辦專業培訓叢刊第十一輯：《人權與執法：監獄官員人權培訓手冊》⁶⁹、《與司法有關的國際人權文書彙編》⁷⁰和《監獄官員人權培訓者指南》⁷¹？</p>

資料來源：人權高專辦，《指導說明：國家人權機構與人權高專辦在總部和實地兩級的工作》，2010 年 6 月。《關於法治和司法行政的補充標準》以及國家人權機構的具體作用可見《司法行政問題奈洛比宣言》。

B. 與議會的關係

1. 向議會報告

許多機構直接向立法機關或議會報告。這被視為一種積極的慣例，因為這種做法可加強國家人權機構的獨立性，並確保國家的代表和民選機構聽取其建議、意見和報告。由於議會向人民負責，直接向議會報告也加強了國家人權機構最終是向公眾負責的概念。有些機構向部長或部門報告，這種做法雖很常見，但不太可取。

議會制政體國家的議會通常對預算負責。國家人權機構與議會的往來必須透明，這意味著機構願意並能夠為自己的預算要求提出充分的理由。機構的獨立性不能使機構免受此種監督，機構也不應該要求免受監督。

⁶⁹聯合國出版品，出版品編號：E.04.XIV.1。

⁷⁰聯合國出版品，出版品編號：E.04.XIV.4。

⁷¹聯合國出版品，出版品編號：E.04.XIV.6。

2.適用於議會的原則

2004 年的《阿布加指南》是涉及議會制民主國家中國家人權機構與議會關係的有用的資訊來源。例如該《指南》指出，國家人權機構應該：

- ✓ 向議員定期提供有關國家、區域和國際人權問題的專家的和獨立的諮詢意見；
- ✓ 對議員進行持續的人權培訓；
- ✓ 向議員就所有擬議的法律和憲法修正案以及現行法律的所涉人權影響問題提供諮詢意見；
- ✓ 向議會就設立議會人權委員會事宜提供諮詢意見。

開發署，《議會與人權問題入門讀物》，可查閱 <http://hrbaportal.org/>。

3.向議會提供諮詢意見

第六章已述及這一問題。但通常應該重申的是，在政府想修訂法律、政策或改變慣例時，或在國家人權機構將履行新的職責時，國家人權機構可成為政府重要和有益的支持者。因此，機構應該發展與議會、議會機構和議員的關係，使機構有機會對政策和方案決策工作發揮影響。經常在議會常設委員會或同類機構的會議上提交對政府提案所作的人權分析，是確保這些委員會瞭解人權問題的重要途徑之一。這還將確保這些委員會逐步認識到，人權分析應該是所有議會決策過程的組成部分。

4.必須採取無黨派立場

國家人權機構必須維持其非黨派的性質。因此，在與議會往來時，機構應力求拓展與所有的政黨或派別的關係。雖然國家人權機構可能會對哪種政策就人權而言是適宜的社會政策這一問題持有其本身的觀點，但應該注意維持其超越黨派政見的立場。這對於機構的獨立性和公信力很重要；這也可以強調並體現出機構是議會的產物而不是某一政黨的產物這一事實。尤為重要的是，機構必須在選舉過程中保持政治中立。當然，這確實會具有某種實際影響，因為機構可能必須不時地與新的政府合作，而每屆新政府會反映出不同的政治意識形態，因此機構必須具有與它們合作的能力。

這並不是說，機構不能對當今的問題，尤其是有政治分歧的問題表明注重人權的立場。不過，機構只應該力求依據嚴格的人權分析表明本身的立場，而不應該評論不同的政治觀點孰優孰劣。

5.議員豁免權

國家人權機構必須尊重關於議員的特權和豁免權的規則。（另見第三章，A 節）

C. 國際人權體系

1. 條約機構

在國家按批准或加入的程序接受某項人權條約時，該國就成為該條約的締約國，並應履行條約所載的法律義務。一些條約規定應設立獨立專家國際委員會（人權條約機構），負責監測已批准或加入該條約的國家實施其條款的情況。

條約機構負責審查此種實施情況。為此，國家按照條約規定的時間表向條約機構提交報告。鑒於其職責和實踐經驗，國家人權機構可與負責編寫報告的機構合作，通過分析或審查和評論報告草稿協助改善提報工作。國家人權機構正在藉由向條約機構提供資訊的方式日益發揮更直接的作用。因此，條約機構在評估締約國提交的報告時有賴於國家人權機構提供的資料。

條約機構則鼓勵國家人權機構將條約機構的建議和意見納入其本國的國家方案擬定工作，以便這些建議和意見得到落實。

2. 特別程序

「特別程序」是人權理事會設立的機制，其任務是處理特定國家的狀況或超越國界的專題問題。國家人權機構可以用以下若干方式促進這一進程：

- 提名：國家人權機構可推薦特別程序負責人的候選人；
- 資訊：國家人權機構可向特別任務負責人提供人權資訊，這種資訊可能會隨後促成發出緊急呼籲的行動；
- 人權理事會：國家人權機構可參加理事會介紹特別程序報告的會議，並在隨後進行的對談中發言。

國家人權機構可鼓勵政府向所有的專題任務負責人發出長期邀請並提請他們注意特定的人權動態。必要時，它們可鼓勵任務負責人向政府提出訪問該國的請求。

國家人權機構可在籌備或實際訪問期間向任務負責人提供可靠和相關的對談者。它們還可以向到訪的任務負責人提供相關的背景資料／材料，包括年度人權報告或專題人權報告。通常任務負責人被鼓勵在其訪問日程中安排與國家人權機構會見，任務負責人也可能會請國家人權機構協助安排訪問日程中「非官方」部分的活動。

在任務負責人結束訪問後，國家人權機構應該翻譯並向機構的全國聯繫網包括政府官員、議員和公民社會廣為宣傳任務負責人的報告。

國家人權機構獲得的資訊應該成為開展後續活動的依據，並在制定工作計畫或支持國家人權行動計畫時予以考慮。以下是有關後續行動的另一些實例：

- 利用國家人權機構區域網路動員公眾輿論處理特定人權問題；

- 舉辦專題會議或研討會，並邀請相關的任務負責人出席；
- 在擬定立法提案時使用專題研究；
- 級國家人權機構出席人權理事會會議，並在相關的任務負責人介紹情況後開展的互動對談期間作口頭發言；
- 保持在年度會議上與特別程序任務負責人進行定期互動。這可以為討論和確認最佳做法以及經驗教訓提供管道；
- 監測對在任務負責人訪問國家期間與之合作的資訊提供者進行報復的行動。國家人權機構應將此類事件告知人權高專辦，以提請任務負責人注意。

3. 人權理事會普遍定期審議

國家人權機構可在人權理事會發揮明確的作用：具有「A」級地位的機構同國際協調委員會本身以及代表其具有「A」級地位成員發言的國家人權機構的區域協調機構一樣，都有權：

- 就人權理事會所有的議程項目作口頭發言；
- 提交以特定的編號發佈的文件；
- 在所有的會議中擁有單獨的席位。⁷²

普遍定期審議是通過人權理事會建立的一種人權機制。這是聯合國大會 2006 年 3 月 15 日第 60/251 號決議決定設立的機制。⁷³該機制負責審議聯合國每個會員國履行人權義務和投入的情況。這是一種合作機制，目的是補充、而不是重複條約機構的工作。

人權理事會第 5/1 號決議規定了普遍定期審議的審議週期和進程。審議工作 4 年為一個週期。國家通過廣泛的協商過程編寫報告，其中包括與國家人權機構的協商。

審議工作在一個工作組內進行，審議後將提出一份報告，其中載有審議的議事記要、結論和（或）建議以及所涉國家自願作出的承諾。這項工作的首要責任當然在於會員國，但第 5/1 號決議授權國家人權機構通過以下方式積極參與其間：⁷⁴

- 提交資料，以列入人權高專辦編寫的其他相關利益攸關方提交的資料概述；
- 出席普遍定期審議工作組會議；

⁷²根據人權理事會第 5/1 號決議的《人權理事會議事規則》第 7 條規定，國家人權機構的參與要根據人權委員會議定的安排與慣例，包括第 2005/74 號決議中的安排和慣例。

⁷³欲了解更多資訊，請見 <https://www.ohchr.org/Pages/VariationRoot.aspx>。

⁷⁴普遍定期審查應「根據大會 2006 年 3 月 15 日第 60/251 號決議和經濟及社會理事會 1996 年 7 月 25 日第 1996/31 號決議以及理事會在這方面可能做出的任何決定，確保所有相關的利益關係者，包括非政府組織和國家人權機構的參與」（第 3 段（m））。

- 在通過工作組的報告前在全體會議上提出一般性意見；
- 參與落實建議的工作（不過國家對此負有主要責任）。

D. 其他的國家人權機構和區域網

國家人權機構在聯合國的自始至終地支持下建立了國家、區域和次區域協會，其目的之一是促進機構間的對話並推動交流最佳實施方案。因此，應該鼓勵和支持新設的機構建立並維持與這些關係網的聯繫。與其他機構開展定期對話，將有助於新設的機構了解它面臨的問題對其他許多機構也是常見的。更為重要的是，這種對話是向其他機構學習的機會。

除了經常舉行會議外，現已採用下述各種方法鼓勵和促進交流：

- 促進工作人員交流意見，使機構可得益於其他機構處理特定問題的經驗；
- 推廣機構間的相互學習考察，因為某一機構在某一領域公認具備的專業知識，可能正是另一機構希望發展的；
- 推廣在機構間互派專家，以助於另一個機構發展其專業知識；
- 舉辦研討會和工作坊，由兩個或以上的機構審查特定的問題或議題，以便進行比較，並從各個組織處理此問題的辦法中藉鑑經驗和教訓；
- 鼓勵在機構間建立正式和非正式關係，使它們得以經常聯繫，包括工作人員間的聯繫；
- 就共同關注的人權領域籌劃國家、區域或次區域的培訓活動；
- 鼓勵使用簡單易行和成本效益高的方法，交流有關機構如何處理特定問題。

鼓勵參加國際和區域關係網，也可作為證實新建立的機構具有法律效力的手段。如果該機構獲得關係網的接受和認證，這就證明它符合《巴黎原則》，並可使該機構具有執行任務所需的公信力。如果拒絕予以認證，當然就會產生相反的效果，因此必須從一開始就確保該機構確實符合《巴黎原則》規定的要求。

E. 與公民社會的關係

合作既是要求也是需求

如第二章和第三章所述，《巴黎原則》明確要求國家人權機構與非政府組織合作並確保多元化。更確實地說，沒有其他人權行為者的積極和持續參與，國家人權機構無法履行其極為廣泛的保護和促進人權的總體職責。合作是取得成功的必要條件。資源稀缺通常是公民社會，尤其是非政府組織的現實。因此必須展開合作和統籌協調，確保有效地利用有限的資源，包括避免重複的工作。

公民社會，尤其是非政府組織都在基層工作，因此，它們擁有國家人權機構或許不太容易得到的當地狀況的資訊。機構如果要採取應對當前問題的有效舉措，就必須

掌握當地狀況。此種資訊還可使機構得以採取預防行動，應對當地日後可能會成為更嚴重人權問題的種種議題。國家人權機構也可以向公民社會提供若干有利條件，其中包括：加深有關某些領域的專門知識；拓寬察看人權問題的視角；利用可更實際有效地處理此種問題的機制。

公民社會可能會對政府設立國家人權機構的動機產生懷疑。公民社會可能會認為，政府設立此種機構的目的是希望規避批評，而不是真誠地希望其有助於落實人權。國家人權機構畢竟是由國家支援和提供經費的組織，因此，公民社會可能對之冷嘲熱諷情有可原，在如果公民社會不瞭解國家人權機構可發揮的積極作用時尤其如此。有鑑於此，國家必須儘早促使公民社會參與關於建立國家人權機構事宜的討論，從而使公民社會認識到，它本身與該機構是否遵守《巴黎原則》休戚相關。

公民社會還可能將擬建或新建的國家人權機構視為爭取獲得捐助經費的潛在競爭對手。其實，國家人權機構和公民社會的作用既相輔相成又有所不同，因此，要在任何國家營造堅定的人權文化，就需要這兩者皆運行、並且是有效地開展工作。公民社會必須明白，國家人權機構是一項無法避免的事情，並能在促進和保護人權方面發揮主導作用。它們可以通過合作與協調，增加而不是減少實施相關方案的機會。同時，國家人權機構接受捐助經費，不應該是以犧牲公民社會為代價。此外，捐助經費還可以促進這兩個部門間的真誠合作和協調一致，而這正是推動人權文化盛行不可或缺的因素。

結論

本出版物闡述了國家人權機構的重要作用 and 職責。不過，這些機構並非是孤立地工作，因為還有另一些單位也在落實人權方面發揮著重大作用。鑒於落實人權的任務範圍極廣、意義重大而且十分艱巨，要完成此種任務的最佳途徑，是參與促進和保護人權的所有單位尤其是機構、法院、議會和人權非政府組織都瞭解它們獨特的許可權範圍，並在確實可行和適當之時進行協調和開展合作。每個機構都可極大地促進人權狀況的改善；每個機構都必須得到尊重和支援；每個機構都必須與其他機構發展建設性合作。歸根結底，能否成功地落實人權將取決於此。

九. 衝突和衝突後局勢中的國家人權機構

導言

國家人權機構在各個歷史、文化和傳統大相徑庭的國家中工作，但衝突和衝突後的局勢對它們提出了另一種挑戰。本章旨在使讀者瞭解在這些局勢中運作的國家人權機構面臨的困難，並瞭解機構可能如何改變其方案以應對這些困境。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 瞭解在衝突或衝突後局勢中運作的機構面臨的不同的挑戰，並說明這些挑戰可能對方案的執行工作產生什麼影響。

A. 衝突局勢中的國家人權機構

1. 在衝突期間建立機構

衝突期間，正常的政治、司法和其他體系必然無法解決爭端。在公共緊急狀態時期，可能不存在建立國家人權機構的共識或實際的能力，或根本就不是一項優先任務。然而，在衝突期間建立國家人權機構可能會推動在衝突方內部的溫和派之間的對話。建立此機構也可能表明政府打算應對現有的問題，並在一定程度上制止衝突雙方可能作出的侵權行為。所以在衝突期間可在國際社會支持下、或許是在另一國的安全區內及早進行規劃，使衝突方著重討論如何建立一個可儘快開始應對問題的國家人權機構。

2. 國家人權機構在衝突時期的作用

在衝突局勢中運作的國家人權機構可發揮若干作用，這些作用都直接關係到在不穩定時期以及在更有可能發生嚴重侵犯人權行為的時期執行的核心保護任務。這些作用可包括：

- 促進戰鬥人員間的對話；
- 促進在有代表性的團體建立並發展建造和平機制；
- 鼓勵作出可接受的和必要的妥協，以應對可能是衝突根源的重要人權問題。

國家人權機構在衝突時期面臨著特殊的要求和挑戰。國家人權機構在國家內部衝突期間的作用將有別於它正常的職能。國家人權機構可能會根據要求，酌情將重點從方案根本地轉向核心保護、建設和平或轉型正義等方面。但在所有情況下，活動的改變或新職能都必須符合法律的規定：

- 培訓、教育和提高公眾認識：國家人權機構可能會專注於在社區開展培訓工作，尤其是與尊重少數群體權利相關的培訓。在衝突致使大量人口流離失所時，也可能要求對收容地區的民眾進行人權教育；
- 調查：國家人權機構應意識到可能在衝突局勢中出現的特殊的人權問題，例如使用兒童兵作戰，或將性侵犯行為作為對付對方的武器。另一個重要的問題是對證人/受害者的身分保密並予以保護；
- 監測人權：國家人權機構對相關事件可能需要進行監測而不是進行調查，因為全面的調查可能是不理想或是無法開展的行動。這項工作要求監測人員充分瞭解適用的人權法和人道法；
- 向政府提供諮詢意見：國家人權機構有責任在衝突時期向政府提供諮詢意見。其實，正是在這一階段，對人權的尊重面臨最為嚴重的風險。

國家人權機構可能會遭到有關當局及其支持者的批評，說它們更關心的是侵犯人權者，而不是公民和受害者的安全；或是說它們是在要求政府對衝突的另一方無視標準的行為負責。為了應對這些批評，國家人權機構除了要求國家對人權盡義務外，還必須確保追究反叛派系對侵犯人權行為的責任。

某些國際權利準則適用於所有的戰鬥人員，包括叛亂團體。政府有責任保護本身和它的人民免遭暴力侵害，但不擁有全權處理此種問題的權力。若干重要的國際協定規定，國家政府擁有為確保公共秩序而限制某些權利的自由。國家可利用特定的機制廢除條約規定，從而暫停或限制實施這些權利，但國家必須遵循正式的程序。如果國家打算以這種方式限制某些權利，國家人權機構必須竭力要求國家履行在這方面的職責。此外，某些權利是不得予以減損的，因此國家人權機構必須提請正在考慮限制此種權利的任何政府注意這一事實。

按照定義，叛亂分子是在國家法律框架之外活動的人員。因此，無法以要求政府對侵犯人權行為負責的方式同樣地追究叛亂分子的責任。不過，一些國際權利準則適用於所有的戰鬥人員，無論他們是否是國家行為者。還有一種意見認為，如果叛亂團體已有效地控制了某一地區，它就是該地區事實上的政府，因此它就負有與國家政府相同的責任，並應該同政府一樣對違反習慣法行為產生的後果承擔責任。國家人權機構有責任使叛亂團體認識到它們也負有人權責任，並最終將追究它們在這方面的責任。

國家人權機構還必須就如何應對造成衝突的根本問題和緊張狀況向政府提供諮詢意見，因為這些問題和狀況有許多可能與人權相關。

建設和平：機構旨在建設和平的工作可能至少涉及：(a) 促進戰鬥人員間的對話；(b) 促進在有代表性的團體中建立建設和平機制；(c) 鼓勵作出可接受的和必要的妥協，以應對可能是衝突根源的重要人權問題。

促進戰鬥人員之間的對話。要解決衝突，就必須要求戰鬥人員進行相互尊重的對話。國家人權機構可採用各種方式，確保此種對話開始並持續進行。衝突存在意味著正常的對話管道已經不通。不過，機構依然有可能在沒有這些正常管道的情況下，使其本身成為戰鬥人員相互聯繫的途徑。

要做到這一點，機構必須證明它本身是真誠可信的對話者。它必須使非國家行為者相信，它不是在為政府的行動作掩護，也必須使政府相信，它不是叛亂分子的同情者。完成這項工作的最佳方式，或許是機構與其他非政治化的社會力量如宗教、文化、傳統領袖共同組成一個和平小組，其唯一的目的是促進和平地解決衝突，但不提及任何明確的條款和條件。

在團體間推廣建設和平。引起叛亂的原因可能是不同團體間存在著敵意。國家人權機構可在憤憤不平的各團體間鼓勵和推廣建設和平。即使是在分歧最嚴重的情況下也總會有溫和派：國家人權機構應該找出誰是溫和派，並促使他們會見，討論造成衝突的問題，以及可採用哪些方式恢復和平與和諧。可以使教會團體的代表和促進和平的非政府組織的代表、地方領導人物、德高望重的長者聚集一堂，表明可以採取不同於衝突的其他方式作出改變。

提出解決根本問題的辦法。國家人權機構應推廣令人滿意的辦法以解決各種根本性問題。這首先要要求機構從雙方的角度徹底理解這些問題。機構應該使雙方都認為它重視所涉的各種觀點，否則將意味著一方或另一方會感到機構沒有聽取它關注的問題。這還意味著機構提出的建議不僅必須對雙方的關注問題作出回應，還必須確實可行。可能時，機構可試圖在轉向較為棘手的問題之前先取得一致意見。與旨在促進和平的其他努力一樣，得到戰鬥人員溫和派贊同的提議獲得成功的機會最大。

培訓、教育和提高公眾的認識：在衝突局勢中工作的機構不妨考慮確保有關的國家機關瞭解適用的人權和人道主義準則，並瞭解破壞這些準則可能產生的後果。這對於境內流離失所者等弱勢群體尤為相關。

機構還不妨加倍努力，開展以社區為基礎的人權培訓，並必須尊重政治觀點可能與多數人不同的人、或其所屬群體的文化、族裔或語言可能與多數人不同的人的權利。

如果衝突的根源在於實際存在的不平等現象，機構就必須竭盡全力，確保多數民眾瞭解解決合法申訴的性質以及解決這些問題的必要性。

如果衝突致使大量人口流離失所，就可能需要開展培訓，確保有流離失所者進入的地區的民眾謹慎對待這些人的權利以及他們的處境。同樣，鄰國的機構也應該確保在有問題的地方開展公眾難民權利教育。

監測人權：第七章所載的對監測的一般性討論也適用於這種局勢，但某些問題具有特別重要的意義。人權工作者必須履行「不造成傷害」的絕對責任，對於因屬於衝突一方或另一方的原因而可能遭受危險的個人尤其如此。對一般公眾和工作人員的安全考慮最為重要；關於對證人/受害人身份保密和予以保護的規則也適用於這種局勢。

由於全面的調查或許既不理想也不可行，國家人權機構的工作可能將限於對相關事件開展監測行動。這要求監測人員充分熟悉適用的人權法和人道法。

在衝突局勢中工作的機構還可能必須監測境內流離失所者的情況，確保他們的需求得到充分的重視，如果他們屬於少數群體，還必須確保他們的權利不致遭到忽視。同樣，在鄰國開展工作的機構也必須特別注意監測抵達該國的難民的權利。

調查：同上述有關監測的討論一樣，第五章所載的適用於人權調查的一般原則也適用於衝突時期的調查工作。同樣，與監測行動一樣，「不造成傷害」、確保安全以及保護身分的責任，對在衝突局勢中開展的調查工作也特別重要。

對叛亂行動的調查未必一定會涉及非國家行為者，因為此種行為者的法律責任與國家有別。此外，許多國家的國家人權機構可能不具有對非國家行為者的管轄權。但儘管如此，國家人權機構仍然可以記錄事實，並在可行時查明事實真相。這將使機構得以公佈證據，還可以使非政府組織或個人為自行提起訴訟提供有力的事實依據。如果要在衝突結束後設立專門國際法庭或國家法庭，這可能特別重要。

國家人權機構應意識到，並在可能時充分記載在衝突中可能出現的特殊的人權問題：例如使用兒童兵作戰，或利用性侵犯行為作為對付對方的武器。

B. 衝突後局勢中的國家人權機構

建立國家人權機構已成為近來的和平提案和協定的特點之一。普遍認為，機構可視情況發揮預防和恢復的作用。它們在促進人權、促進寬容和尊重方面的角色，有助於確保當地的問題以不訴諸暴力的方式解決。它們還可以協助以不同的方式使過去的暴力帶來的具體後果結束。衝突後局勢中的機構可發揮它們獨特的作用，並可能會更改其正常的職能，以便應對它們面臨的具體局勢。

1. 衝突後局勢中的機構的獨特職能

長期的衝突可能已傷害了社會結構，因此，處於衝突後局勢的國家必須伸張不同的、有時是相互競爭的關於正義與和解的需求。

和解可確保民眾、尤其是遭受過侵權行為的人得以表達自己的感受、經歷和期望。和解可有助於戰鬥人員轉業和重新融入社會，還有助於營造一個人們可再度共處的環境。確保伸張正義有助於處理過去的侵權行為，從而確保嚴重侵犯人權的行為不致逍遙法外。

在一個國家內的適當的平衡，應該是由該國家及其人民決定的事項，但這種平衡必須符合國際標準。機構可發揮有益的作用，包括調查民意，確定怎麼建立平衡。但在所有的情況下，國家人權機構的活動都必須符合其法律授權的規定。

2. 記載過去的侵權行為

在衝突後局勢中建立的機構可被賦予接受並記載涉及衝突期間侵權行為指控的權力。機構可能無權調查這些侵權行為，因為這些是在建立機構前發生的行為。不過，賦予機構彙編指控和蒐集證據的權力，可使機構履行若干重要的職能。此種權力將使受害者獲得聽訊的機會。它可使建立一個資料庫更容易，如果要開展處理此種侵權行為的特別過程，這種資料庫將很有用處，因為它可以提供歷史記錄。

在衝突已造成嚴重危害人類罪的情況下，可能需要設立專門的國際法庭或國家法

庭。記載了過去侵權行為的國家人權機構可向這些法庭提供證據。

3. 支持重返社會

實現和平帶來了戰鬥人員的復員，隨著復員而來的則是轉業和重新融入社會的需求。國家人權機構可在這方面發揮作用，透過以社區為中心的「提高認識方案」為這項工作奠定基礎，並遊說政府和其他部門提供財政支助，確保前戰鬥人員受到培訓的倡議，支持他們重返社會。機構應迅速和有效地處理對侵權行為的指控。鑒於對支援重新融入社會及實現和諧的需求極為強烈，非對立性的方法或許最適於處理可能存在的問題。

重新分配土地也可能成為復員工作中有爭議的問題。機構必須特別提高警惕，應對可能產生的與此相關的人權問題。機構應迅速並盡可能以非衝突性的方式解決這些問題，因為這項工作的目的是使社區重新建立和諧。

回返的難民和流離失所者也會發生重返社會問題。難民和流離失所者的復員可能引起與戰鬥人員的復員相同的緊張狀況。

4. 支持實施為兒童兵和被綁架兒童採取的特殊措施

兒童兵和被綁架兒童有著十分特殊的需求。最重要的是必須實施全面的方案，使他們遭受的創傷、其中可能包括性虐待，得到癒合。有可能需要特別支持前兒童兵或被綁架兒童在重返社會方面的需求。這可能包含特別的教育和培訓措施，因為他們的年齡以及其他的因素可能會使返回正規課堂學習不切實際。這可能意味著必須為沒有家庭的兒童實施替代性照料方案。這還可能意味著必須作出特別的努力，促使社區接受這些兒童返回，因為出於諸多原因，這些社區或許不太歡迎他們。

5. 在執行正常的職能時遇到的挑戰

培訓、教育和提高公眾認識：經歷過長期暴力和動盪的國家不大可能已發展了堅定的人權文化，或是其人權文化可能已遭到嚴重破壞。因此，機構可將普及人權認識的培訓視為一項優先任務。

曾在這種條件下生活過的民眾也可能不知道和（或）不信任官方機制、包括新建的國家人權機構。因此，機構必須制定教育方案，使公眾瞭解它們能做些什麼，並樹立其本身的信譽。

人權維護者、包括非政府組織活動分子往往是衝突期間的攻擊目標。許多人可能已經因他們從事的活動而遭到殺害，更多的人可能已流亡異國，不能立即返回，甚至永遠無法返回。這是國家人權文化的重大損失。因此，國家人權機構可能會判定，在衝突後局勢中，有需要特別支援非政府組織的建立並發展它們的潛力。

造成或加劇許多衝突的因素是宗教、族裔、社會、文化、政治或其他少數群體遭受的，實際的或感受到的不平等現象。在這種情況下，在衝突後局勢中工作的國家人

權機構將制定具體的教育方案，以確保少數群體的權利得到理解和尊重。

軍隊和（或）員警部隊往往涉及侵犯人權行為，尤其是在衝突期間，正常的紀律要求和問責制度可能有所鬆懈或受到忽視之時特別嚴重。此外，和平協定或政治實體可能要求將前戰鬥人員整編成為部隊的一部分。在所有情況下，但尤其是在整編了叛亂部隊後，對軍隊和員警進行專業培訓的工作可能成為在衝突後局勢中運作的機構的優先任務之一。

向政府提供意見：如上文所述，在某種程度上，人權問題是過去暴力行為的原因或近因，機構應針對如何處理這些問題才能防範其再度發生向政府提供意見。

如果國家不是某些國際人權條約的締約國、或對這些條約有所保留、或沒有加入它們關於來文程式的任擇議定書，機構可就採取相關行動特別地向國家提供意見。如果任一項或這兩項行動可緩和最初導致暴力的各種問題，那麼這一點尤為重要。

監測人權：如果人權問題被視為過去的暴力或不穩定狀況的直接或間接起因，在衝突後局勢中工作的機構很可能將這些問題作為其監測活動的優先事項之一。

無論是臨時的或最終的和平協定通常都會載有若干條款，要求衝突其中一方或雙方採取或避免採取某些行動。在這種情況下，機構可能會希望監測遵守這些條款的情況。這種監測在衝突雙方依然抱有互不信任的態度，或其中一方試圖作出誇張或誤導性的指稱時尤為重要。

監測戰鬥人員、難民和流離失所者重返社會的情況，也可能成為國家人權機構的優先事項之一。

調查：機構可能會優先調查過去侵權行為的根源、包括可能存在的少數群體的權利問題，並將這一活動與它的監測活動相掛鉤。機構可能會將過去暴力的起因與後果公之於眾，並視其為將潛在的緊張關係公開的一種方式，從而由公眾對其進行討論並解決。它還可被視為修復式正義過程的一部分。此外，某些問題可能會對機構具有更重要的意義，因為它們直接涉及建設和平：例如，在重新融合社會方面，對土地的要求和分配土地的工作可能會被視為有更高的優先地位。在每一種情況下，機構的目標應該是恢復社區內的和諧關係，因此它會尋求採用非對峙和非對立性的方式解決衝突。

6. 轉型正義

如果賦予國家人權機構履行轉型正義的任務，或要求機構支助履行這一任務，這就認定國家人權機構已負有展開這項工作的法律授權，並明確規定了它將發揮的作用和行使的權力。國家人權機構可能建立的活動有：

- 監測和報告
- 調查
- 處理申訴
- 蒐集、記錄資訊並將之存檔

- 與國家、區域、混合型司法機制或國際司法機制合作。
政府應確保國家人權機構獲得適當的資源。

國家人權機構與轉型正義：奠定能力	
問責制：	<p>建立有效的問責機制</p> <p>發展知識管理系統，以便記錄過去的侵權行為，或支助其他的查明真相或告知真相機制，並保存真相委員會的檔案</p> <p>制定計劃或方案，以便審視和評論真相與和解委員會、特別法庭或賠償方案的授權法律</p> <p>建立就以下事項提供諮詢意見的能力：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 機構改革（作為應對衝突起因的補救措施） • 立法改革
重返社會：	<p>發展支助復員的部隊、流離失所者和回返的難民重返社會的能力</p> <p>結合對性別問題有敏感度的方法，為兒童兵和被綁架兒童採取特別措施</p>
賠償：	<p>國家人權機構是否將其與協助有索償要求的受害者的能力相關的資料，作為外展服務範圍的內容之一？</p> <p>國家人權機構是否有推動為受害者採取特別的措施？</p>

資料來源：人權高專辦，《指導說明：國家人權機構與人權高專辦在總部和外地一級的工作》。

結論

在衝突和衝突後局勢中工作的國家人權機構面臨著極端嚴峻的挑戰，這可能要求它們修改、甚至是實施完全不同的方案。儘管這些機構面臨著重重困難，但至關重要的是，它們應該繼續盡可能積極地促進和保護人權，因為人權正是在這些時期，處於最危急的狀況。此外，顯而易見的，在此種極端嚴峻和艱難的處境中工作的機構應該得到國際社會、包括其同類機構的支持和鼓勵。

十、支持國家人權機構

導言

國家人權機構日益受到關注，其部分原因是人們更加認識到強而有力的國家機制對於確保在地方第一線落實人權很重要。有鑑於此，飽受戰爭或叛亂蹂躪的國家在國際援助下商定的和平協定，越來越多地授權建立國家人權機構。更普遍而言，聯合國日益表明國家人權機構是國家履行人權承諾的重要指標，並在這些機構的初始階段向其提供支助。許多國家的國際援助機構也協助建立和加強國家人權機構。此外，國家人權機構的國際和區域網也一直在鼓勵建立機構方面發揮著有影響力的作用。

本章旨在使讀者清楚地了解可以如何支持建立國家人權機構，並了解什麼是確保此過程獲得成功的關鍵因素。它始於建立前階段，其中包括開展廣泛的協商。倡導者可對這一進程提供支持，但此一進程必須由國家的意願驅動。本章接著討論了在建立階段的主要考慮因素，並為達到成功提出了若干建議。

學習目標

讀完本章後，讀者將能夠：

- 大致說明鼓勵和支持建立國家人權機構的三個階段；
- 說明新建的機構可能必須立即應對的管理方面的挑戰；
- 說明與其他的國家人權機構建立聯繫可能帶來的益處。

A. 建立前階段

建立前階段從評估國家的形勢開始，直到支持政府成為一項全國共識，同時開展全國對話，並擬定授權法律。

使國家人權機構符合《巴黎原則》是聯合國的優先事項之一。因此，捐助者和國際夥伴應該積極評估建立符合《巴黎原則》的國家人權機構的機會，同時注意到所涉的風險。若干政治、經濟以及社會法律因素會影響支持建立國家人權機構的決定、採用的方法、以及聯合國參與的程度和參與時間的長短。這些因素包括：

- 政治意願的高低；
- 現有人權文化的程度；
- 包括司法系統的法律框架；
- 國家的穩定程度。

1. 達成國家共識

在建立國家人權機構之前應先展開國家協商的過程，以求達成共識，並最大限度地提

高獲得公眾接受的可能性。

在特殊情況下，建立國家人權機構的動力往往是在聯合國的領導下，**由國際社會推動**的，透過努力為那些因戰爭和內部分歧而四分五裂的國家帶來和平和/或民事重建。但更常見的情況仍是透過**國家向聯合國提出請求**的方式，來產生建立國家人權機構的動力。這可能會受到若干外部因素的影響：例如普遍定期審議等國際文件所載的建議，或是關鍵的利益關係者群體施加的壓力。不過，由於國家人權機構按其定義而言是國家贊助的實體，因此，國家本身必須接受建立此種機構的必要性和願望。

出自國家內部的共識：建立國家人權機構意味著，國家有意識地決心使國家本身、國家機器、國家的決策及其工作人員接受國家人權機構的獨立監督。

國家必須真誠地接受如下的事實：它本身很可能是許多人權申訴案件的主要對象，在最近發生過衝突和濫用權力的情況下尤其如此。國家政府可能並不願意接受人權或致力於落實人權，而往往只是從「政治」的角度看待這一問題。

如果政府或其某些部門已表示對建立機構有所興趣，聯合國國家工作隊可為此奠定基礎。或者可逐步地通過以下的行動開展這項工作：向關鍵的利益關係者宣傳有關國家人權機構的概念，舉辦全國研討會和會議，支助考察訪問和研究。即使建立機構是出自國家本身的想法，國家工作隊仍然應該支持達成全國共識的工作，尤其是通過利益關係者的積極參與支持這項工作。

可採用好幾種辦法促進達成全國共識，例如舉行討論建立國家人權機構事項的全國會議，並同時舉辦各種工作坊、公眾集會和實施媒體策略。在類似的組織之間展開對話，例如在分類的非政府組織之間展開對話，或是使學術界人士會聚一堂，這也都將是行之有效的策略，並可促進思想交流。

2. 利益關係者參與的重要性

政府可以表明，它正在認真考慮通過促進利益關係者的參與，建立符合《巴黎原則》的國家人權機構。利益關係者的參與可帶來許多益處：

- 確保實現透明度；
- 發展健全和可持續的人權文化；
- 確保機構滿足人民的需求；
- 提高符合《巴黎原則》的程度。

促使代表各種不同利益的利益關係者參與工作可確保這一過程的多元化，並確保民間社會贊同建立國家人權機構的想法。這些利益關係者應該包括代表脆弱族群利益的組織，還應該包括政府、議會、高級公務員、公民社會、媒體和學術界、以及國際社會和國家人權機構區域網的成員。

3. 啟動進程

國家主管當局可在某個時候決定建立機構。國家人權機構必須具有法律依據，可能是憲法的某項條款或立法機關明定的法律，又或是兩者兼具，但只有國家才可以確保做到這一點，因此必須尊重國家在這方面的主權。這意味著旨在促成建立國家人權機構的「官方」進程必須有政府參與，而且往往由政府主導。這時應該確定一個政府**聯絡中心**負責監督建立國家人權機構的事宜。

該聯絡中心可設在某個支持建立此機構的部長的部會，並由該部會的高階公務人員提供協助，或是由立法院的委員會帶頭。在某些國家，可由總統辦公室或相當層級的辦公室負責監督這一進程。但無論是採用哪種機制，有兩項極為重要的因素：（1）政府必須認真履行它對開展這一進程的承諾，（2）現已展開的此進程應盡可能做到透明和具有參與性。

政府可通過以下方式表明它的承諾：公開確認機構將完全符合《巴黎原則》，並促進與所有的利益關係者展開廣泛的協商。確保這一進程維持廣泛的基礎，也會使關鍵的人權利益關係者認為該機構具有合法性。對符合《巴黎原則》和展開基礎廣泛進程的承諾，將有助於確保該機構成為盡可能強而有力且獨立的機構，並將有助於該機構最終發揮效益。

在建立國家人權機構的進程中必須認真審視若干關鍵因素，還必須就新的國家人權機構的性質和任務作出決定。第二章和第三章已討論了在這種分析中必須審視的各種考慮因素。

可能有益的做法是：設立由社會所有重要部門的代表組成的一個或多個工作組來負責審視這些問題，從事國家人權機構相關事務的人員和/或專家或許可以在最初階段，定期或持續地協助工作組開展工作。如果設立的工作組不止一個，所有的工作組應該定期舉行會議，確保每個工作組對這一進程持有相同的基本理念和理解。

4. 爭取聯合國援助

聯合國可向發展中國家提供具體和特別的啟動經費，並在某些情況下提供核心經費。

如果國家需要聯合國提供援助，該國通常須以信件形式向聯合國官員提出正式請求。在國家層級，駐地協調員是提出此請求的起始點。駐地協調員得以聯合國駐地機構和非駐地機構代表的身分給予適當的支持。國家的信件可提交予國家駐地協調員和聯合國人權事務高級專員。

在任何情況下，國家皆應該向駐地代表（若有的話）以及聯合國人權事務高級專員辦事處提供信件副本。

此外還可能設有一些與人權高專辦或聯合國開發計畫署就建立國家人權機構事宜開展密切合作的區域協會。國家也應該向這些協會提供信件副本。

人權高專辦、發展計畫署以及其他適當的合作夥伴可以對有關提供援助的請求作出協調一致的國際回應。這通常會涉及相關的聯合國機構、區域協會和非政府組織、國際組織、捐助機構和其他機構。

由獨立的區域或國際專家執行的啟動任務，已證明有益於協助確定潛在需求的範圍，並有益於國家工作隊制定項目文件的框架或其他規劃工具。這些啟動任務從確定方向的階段就請專家規劃，以便開始為建立國家人權機構安排開展國內對話。人權高專辦國家機構和區域機制部門以及發展計畫署在物色執行此種任務的合適人選方面具有多年的經驗。這些通常是擁有國家人權機構相關經驗的人。在確定必須執行啟動任務後，應該與他們共同協商，以有助於更明確地界定各種需求並發展這一項目。

5. 制定法律框架

一旦政府決定希望建立哪種類型的國家人權機構（見第二章），就必須為制定授權法律奠定技術基礎。授權法律必須以憲法或法律、或兩者為依據（見第三章）。

授權範圍

如第二章和第三章所述，有效的國家人權機構通常都擔負廣泛和不受限制的任務，其中涉及公民、文化、經濟、政治和社會權利。它們的方案應注重於處理與國家相關的問題，以及被視為對公眾、公民社會、政府以及公共機構具有重要意義的問題。

國家人權機構至少應該擁有保護和促進人權這兩個方面的權限。適當的做法是在授權法律的較前部分對此作出簡單的說明。同樣可取的做法是大致地說明國家人權機構有權研究和調查任何人權狀況或對其發表意見，而無需獲得任何形式的事先批准，也不應受到任何障礙，以確保機構的獨立性和自主性。授權法律提及適用的國際文書也是可取的做法。

僅適用於公共部門還是具有更廣泛的適用範圍？人權法通常至少適用於政府，包括國家所有部門和行政機關、執法機構、軍隊、管教和拘留設施、地方政府部門、政府各委員會和機構。人權法還往往涉及國有公司和由政府控制的公司。

重要的是必須確定人權法是否也適用於非政府部門。雖然發展中國家和衝突後國家的人權委員會往往將工作重點放在國家行動方面，但造成侵犯人權行為的也可以是其他部門的行動，例如對就業、住房和其他部門擁有權力的公司、合夥企業或個人。

非國家行為者也負有人權責任，因此國家的國際義務還擴大到確保非國家行為者尊重人權。《巴黎原則》始終確認國家人權機構的任務廣泛地適用於私部門和公部門。

不應該有任何不必要的重複。例如，如果已經設有獨立的選舉委員會，而該委員會擁有接受和處理涉及參選權或選舉活動申訴的權力，就沒有必要賦予國家人權機構相同的權力。在任何情況下，都不得排除其他機構審查侵犯人權行為而作出的獨立決定。不過，國家人權機構應該直接或間接與人權相關的其他機構合作並支持這些機構履行其職能。

應該規劃國家人權機構的廣泛任務，使之符合其財政能力和人力資源。即使機構在起初時的經費，主要或全部透過捐助者的援助獲得，但在某些時候，如聯合國等國際捐助者必須實施撤離計劃，那麼國家人權機構就必須通過國家預算獲得經費。如果只規劃向機構提供少量的預算經費和為數不多的人員，甚且不賦予它調查申訴的權力（因為調查活動一般需要有好幾名工作人員），該機構就不可能正常地履行其全部任務。

6. 提供經費

第三章已討論了提供經費的基本要求。簡而言之，基礎設施和工作人員費用是可預見的，因此可在這一階段就作出規劃。重要的是，必須確保在固定業務費用之外還有專項經費，因為規劃的活動僅會在制定策略規劃時展開。雖然尚不清楚要開展哪些具體活動，但可以在與國家人權機構區域協會以及具有國家人權機構專門知識的其他協會協商下編制預算草案。

小組委員會已在準則中指出，由發展夥伴等外部來源提供的經費不應成為國家人權機構核心經費的組成部分，因為國家有責任確保提供最起碼的活動預算經費，使國家人權機構得以展開工作，並執行其任務。在這方面，國家有責任支付國家人權機構工作人員的薪水，因為在項目結束後，捐助者必然會停止提供補助經費。

有一種觀點認為，在某些情況下，此種補助經費必不可少，因為機構可以在一開始就吸引和留住優秀的成員和工作人員，來換取時間，以便通過立法或行政手段對機構的預算作出更合適和更長期的修正。

B. 建立階段

建立階段涵蓋緊接著依法建立機構後的時期，該階段的支持重點將是處理結構性問題、機構發展和開始運作。

- **發展的基礎設施**（辦公室、交通、電信、資訊技術等）
- **組織發展**（領導階層、組織結構、策略規劃、人力資源和知識管理）
- **財政資源**（政府支助、捐助者合作、財力制約因素和財務管理）
- **實質性和專題性領域的人權能力**（包括弱勢者的權利、核心保護、注重人權的發展方法、轉型正義、以及企業與人權）
- **執行能力領域**（保護人權、促進人權、與利益關係者合作、國際聯絡、向政府提供諮詢意見）

1. 辦公室

政府有責任確保國家人權機構擁有合適的辦公室。即使在財政嚴重拮据的國家，政府依然應該提供合適的辦公室或適合建造辦公室的土地。⁷⁵理想的情況是機構擁有自己的辦公室（不過許多機構會租用辦公室）。

為了確保《巴黎原則》規定的獨立性，國家人權機構的辦公室應該：

⁷⁵參見資格認證小組委員會 2008 年 10 月涉及阿富汗的申請意見，其中說明人權委員會擁有自己的辦公室與獨立於政府的重要性，網址：<http://www.nhri.net>。

- 位於遠離政府建築物之處；⁷⁶
- 便於出入：位於容易到達和進入的中心地區；
- 位於靠近公共交通之處；
- 無障礙。

國家人權機構的辦公室不應設在使民眾對機構或其任職者的公信力產生懷疑的場所，特別是不應該設在費用昂貴的地方，因為這種處所會被視為高高在上從而脫離社會現實。

2. 交通

國家人權機構必須具有流動性，可以到社區提供有效的服務方案，例如開展公眾教育、監測或調查申訴案件。

3. 電信

電信對於實施工作計畫至關重要，因此必須成為總體技術支持項目的一部分。除了對資訊科技的要求外，**需求評估**亦應闡明各種電信需求。隨著資訊科技和電信的匯聚，綜合規劃這兩個系統有成為標準作法的趨勢。儘管辦公需求評估已逐漸成為公務部門的標準作法，但仍有一些國家人權機構特有的問題值得關注。

電話與傳真服務：現已廣泛使用電子郵件，但除非透過安全的伺服器發送，否則費用低廉和傳遞迅速的電子郵件與附件並不安全，而且可能中途遭到攔截。對於內容記載涉及人權調查和案件相關敏感資訊的文件而言，這是特別值得關注的問題。這意味著傳真依然是一項有實際效益的技術。

手機：移動通訊技術的使用已十分普遍，因此在外出差的公務人員必須配有手機。

4. 資訊科技

若沒有資訊科技，任何的國家機構都無法運作。必須由資訊科技專家與電信專家密切合作來評估各項機構需求。此種評估應處理機構的急迫需求，例如機構在初步規劃階段或總體項目中的活動需求，亦應評估機構在長期組織發展中的活動需求。

此外，亦應考慮以下事項：

- 購買軟體和硬體時，應附有加強售後服務的保證書；
- 確保資訊儲存安全與定期備份，最好是在安全的伺服器存放數據；

⁷⁶國家人權機構的辦公室應易於與政府辦公室有所區別。具體而言，應盡量避免與可能會對申訴者產生「恐懼」效應的政府機構共用一間辦公室。這些機構包括警察局、內政部等。相反，國家人權機構可與其他獨立機構如審計會、監察委員、反貪腐委員會等共用一間辦公室。然而，國家人權機構設在政府建築物或主要由政府部門佔用的建築物中的情況在先進國家並非少見。很大一部分取決於民主施政和尊重法治的程度，也取決於與安全及保密性相關的風險程度。

- 安全連接網路；
- 提供標準化辦公軟體，其中包括文書處理、電子郵件、日曆功能、電子表格等軟體。
- 使用簡單可蒐集與儲存相關案件管理、行政和管理資訊的現成資料庫；
- 使用政府辦公室提供的獨立的伺服器與電子郵件；
- 採用防火牆並強化安全功能以保護敏感資訊，以及最新的防毒軟體

5. 其他要求

提供標準規格的辦公設備是任何撥款計劃的組成部分。

此外，雖然具體的要求當然會有所相同，但國家人權機構可能會有一些特有的基本額外要求，其中可能包括：用以記錄和安全儲存實物證據和證人證詞的供調查人員使用的專門設備（數碼相機、錄音機、安全儲存器、專用的復印和掃描設備等）。同樣，從事教育和宣傳活動的工作人員將需要用於舉辦研討會和講習班的專門設備，例如銀幕、活動掛圖、文具箱、擴音器、投影機或手提式白色書寫板。各項共同的要求也往往已經相對地標準化：除了基本的信息技術和通信設備外，典型的需求評估還將查明和解決另一些相關的要求，這些要求涉及確保對儲存的人事和財務信息以及文件進行保密，例如裝置安全的文件櫃等等。

有些國家，在出現停電、限電或其他供電中斷的情況下，發電機是不可或缺的設備。在設計階段很容易規劃採用離網發電的解決辦法，例如使用太陽能集熱器和其他能源，並使之成為國家人權機構可長期採用的可持續的解決辦法。

6. 組織發展

組織發展包括領導層、組織結構、策略規劃、人力資源和知識管理。

領導層

至關重要的是必須使任命國家人權機構的成員或其理事機構的進程做到可信和透明。由於這一進程與國家人權機構的認證以及符合《巴黎原則》有著內在聯系，第三章已予以詳盡闡述。

一項調查顯示，理事機構多樣化是對國家人權機構的挑戰。因此，應該在建立階段而不是在其後才應對這一問題。

➤ 見人權高專辦，「國家人權機構調查」。

對國家人權機構領導層的投資對於機構人力資源管理至關重要。領導發展方案應專注於這一群體，其部分原因是機構的成員負有獨特的職責。

亞太論壇-開發署-人權高專辦能力評估項目已確定了以下各項專題：

- 向領導人介紹策略規劃並對他們進行相關的培訓
- 介紹領導模式
- 成果管理
- 改革管理層，包括促使利益攸關方參與和處理與外界的關係
- 以注重能力的方針徵聘管理人員和工作人員，包括採用對多樣性問題有敏感認識的做法
- 談判技巧和建立共識
- 道德規範
- 人權培訓。

➤ 亞太論壇-開發署-人權高專辦，「能力評估項目」見論壇顧問會議，第十五次年度報告，2010 年。

策略規劃

新的國家人權機構的需求幾乎必然會超過現有的資源。因此，新的機構必須確定為取得成果，哪些具體的活動需要優先開展。策略規劃是實現這一目標的關鍵手段。

策略計劃本身並不是目的所在。只有在它們能促成制定具體的行動計劃、而這些行動計劃又將為了實現目標而經常得到監測和調整時，這些策略計劃才會成為有益的「路線圖」。良好的策略規劃過程應該產生一些基本的成果，例如：

- 闡明國家人權機構的願景、任務和價值
- 為數不多的高層次策略優先事項
- 成果
- 關鍵的指標，包括有關指標的基線數據
- 目標
- 評價策略計劃的日程安排或方案。

策略計劃本身通常會大致提出各項成果、指標和目標，但有關活動及其費用的詳情，應載於以有效和協調的方式使資源與目標相符的可行的行動計劃之中。

組織結構

在建立機構的階段，應明確規定每個成員或成員群體的作用和職責。專員或監察員顯然應該履行高級官員的職責，但人力資源計劃應依據核准的結構明確規定其他成員的作用。組織結構應反映國家人權機構的一般任務、作用和職責，並以其職責的職能範圍為重點。重點是反映其職責的職能範圍。

應該對職責、問責制度和權力下放等事項作出明確規定：應盡量減少機構的等級層次。

有效的組織結構將有助於進行良好的人力資源管理、有效和迅速地作出決策、以及規定明確的權力範圍。此外，組織還必須支持人權能力的所有方面，以及能力的職能領域。

人力資源

新的機構往往難以找到富有經驗和合適的任職人選、尤其是擔任可能是國家人權機構獨特的職位例如人權調查員、調停員和調解員、以及不那麼難找的人權監測員的人選。即使是有些任職人員可能具有一些專業技能，例如制定政策、公眾教育、研究、法律分析和提供諮詢意見的技能，但具有所需專業資格的人未必具有與人權相關的具體經驗或知識。因此極有可能的情況是，機構必須對新的工作人員進行實質性的技能和知識培訓，並必須在機構獲得授權後盡早開展這些工作。

首先應該由高級工作人員編制人力資源手冊或整體工作手冊、闡明徵聘和晉升政策、任用待遇及條件、績效評估、培訓、以及確保機構內部公平和尊重人權的程序和步驟。

國家人權機構應該擁有聘用其本身工作人員的權力。這將有助於確保選用合適的人員履行機構的各項職能。這還將有助於確保機構維護其獨立性，因為聘用的人員將效忠於機構本身而不是某些其他的權力機構。

大多數國家公務部門的人力資源政策都適用於所有的政府機構、議會和包括國家人權機構的各種委員會。

然而，國家人權機構在徵聘工作中採用公務部門的準則時應該具有靈活性，在有可能從公務員體制外聘用人員時尤其如此。這方面有著諸多的原因：最適於從事國家人權機構工作的人選可能是具有非政府組織工作經驗的人，而不是具有政府機構工作經驗的人。由於國家人權機構必須表明其工作人員體現的特點是業績優良、性別平衡、並代表他們為之服務的民眾的利益，因此可能必須在已經由政府聘用的人員之外尋覓其工作人員。

機構必須表明，它在徵聘工作中採用了絕對的非歧視性方針，也不涉及任何裙帶關係。它必須以身作則。由於機構必須在所有的層面體現多元化和多樣性，它還應該酌情採取特別措施，提高代表性不足的少數群體和婦女的地位。最後，機構的所有員工都必須在工作中發揮必要的技能，但為了執行任務，他們還必須對落實人權作出個人的承諾。因此遴選進程必須以不限於考慮技能的方式，確定候選人是否宜於在機構任職。機構的徵聘和晉升政策必須成為一種典範：它們必須逐步改進，並可包括採用一些特殊或臨時性的措施。

資格認證小組委員會在其一般性意見中指出，向工作人員支付的薪金和津貼 應該與公務部門的薪金和服務條件「相當」。然而，公共部門的薪金可能未必一定恰當或合適。因此，支付相當的薪金應該是最低限度的標準。

培訓和專業發展

鑒於其專業化的性質，國家人權機構的成員或工作人員都不大可能在上任時就充分具備新職務所要求的條件。因此，培訓對於國家人權機構的工作人員尤為重要。培訓應該滿足短期和長期需求，並應該作為更廣泛的目標應對專業發展問題。機構必須實現其卓越的理念：這意味著機構的成員和工作人員應被視為其本身領域的專家。人權問題隨時在發生變化，因此專業培訓是「終身學習」理念的一部分。

培訓和專業發展不止於一次性地轉讓知識和技能：它們應力求確保可持續地轉讓知識和技能，從而使國家人權機構發展自身的能力，據以開展在職培訓並制定培訓教員方案。這將意味著首選的辦法應該是「置身其中的」或參與性的辦法。國家人權機構應該設立一個工作人員核心小組，使之參與培訓各方面的工作：制定培訓方案和編制培訓材料，實施培訓方案，以及評價培訓工作。這也意味著必須由培訓教員與國家人權機構核心小組合作，編寫機構可用於在其後舉辦在職培訓的手冊。這種方法雖然在開始時成本較高，但它可促進培訓的可持續性，並使國家人權機構得以就核心人權問題對新的工作人員進行培訓，使他們熟悉這些問題。

培訓應該以需求評估為依據，此種評估對所有的培訓需求作出有系統的安排，並將這些需求與職務說明和業務要求以及策略計劃相掛鉤。

知識管理

規劃工作要求開展研究和獲得數據，而後者則要求建立有效的信息系統，據以蒐集、處理和使用數據。這一組活動往往統稱為「知識管理」。

知識管理對於任何組織都很重要，但對國家人權機構提出了特殊的挑戰。若干國家的經驗表明，國家人權機構工作人員的更換率很高，而且專員和監察員等高級官員必然會定期更換。國家人權機構是新的機構，沒有轉讓知識和經驗的既定傳統和制度，因此它們可能必須有賴於個人的記憶。為了避免這些問題，機構必須發展自身的記憶和能力。⁷⁷ 可實現這一點的途徑，是建立用以處理數據和趨勢的信息系統，並提供管理信息。

(a) 管理資訊

能否評估國家人權機構的業績狀況，這取決於能否查閱有效、可靠和定期編制的數據，包括根據與人權相關的因素，例如種族或性別分類的數據。這還意味著是否有能力獲得與國家人權機構案件管理工作相關的內部信息。有關案例流程、支持工具和信息管理的詳情是技術問題，因此要求具有「有過親身經歷」的人的實際經驗，這些人應該參與過支持工商企業進程的軟件設計工作，因此明確瞭解「工商企業」方的要求

(b) 研究

⁷⁷Richard Carver & Alexei Korotaev, 《評估國家人權機構的實際效益》，2007 年。由聯合國開發計劃署布拉提斯拉瓦區域中心委託的研究報告。

其他類型的知識管理活動要求進行長期規劃：

- 內部研究方案（一般地在機構內部或是在專門單位或中心開展研究的方案）；
- 內部檔案或文件中心，負責系統地蒐集數據並予以分類；
- 信息管理系統，用以支持採用注重人權的方針編制、管理並監測社會經濟數據。

7. 人權能力

發展在實質性和專題人權領域的能力，是建立階段的核心問題。這涉及根據國家既有的，和新出現的人權問題制定政策、策略和方案的能力。

此外還有必須在建立階段處理的貫穿各領域的人權能力，例如核心保護，包括禁止酷刑，採用注重人權的方針促進發展經濟、社會和文化權利，並將它們納入國家人權機構的工作。此外，上述的兩個領域即人權與工商企業以及轉型正義，也可成為國家人權機構工作的重要方面。

在建立階段，必須考慮那些可能會以最佳的方式支持專題領域發展的結構和進程：例如：

- 策略規劃將確定具體的優先事項；
- 培訓成員和工作人員並促進他們的發展將確保工作人員擁有他們所需的知識；
- 國家人權機構可制定結構性解決辦法：利用專門部門、單位、中心和個別協調中心，根據國情和優先事項處理諸如與易受傷害者相關的問題；
- 展開與選定的專題領域相關的知識管理活動。

8. 調查和處理申訴

處於建立階段的國家人權機構必須建立可確保迅速有效地開展調查工作的有效體系。對擁有可受理個人申訴的額外權力的國家人權機構而言，這部分的工作具有特別重要的意義。國家人權機構從最早的階段開始，很快就因大量的案件而不堪重負的現象並非鮮見。在既定的和民眾已熟悉的治理體制處於轉型期、或已遭到破壞或已蕩然無存的國家，陷入此種不堪重負處境的危險更為嚴重。

(a) 有效的案件流程設計

確實有效和妥善設計的案例流程，將確保開展徹底的調查，而不致使之過於複雜，確保遵守程序的公正性，並確保在適當的時間和適當的級別作出決定。此外，還必須瞭解案例流程系統，以便發展適當的工作工具，並建立數據蒐集系統。

(b) 用於案件管理的工作工具

任何組織都必須為其工作人員發展工作工具。新的調查人員不大可能具有調查侵犯人

權行為的豐富經驗。國家人權機構的專員等成員，無論多麼幹練，也同樣不大可能具有此種知識。培訓工作將有所助益，但發展標準工具、在手冊中載明業務政策或採用類似的工具至關重要。若干國家人權機構在案例管理工作中採用了標準格式和範例，但並非都有明確、全面和定期更新的手冊。在完成了案例設計和其他的基本工作程序後，編制手冊就是重要的任務，並應該將之視為機構的項目。

這些政策和程序在開始時不必過於詳盡，但它們應該向工作人員提供充分的指導意見，說明他們必須如何履行義務，並確保在一定程度上相互一致。這些指導意見將產生額外的益處，因為它們可成為用於培訓其後工作人員的有益文件。

此種文件的必要性最明顯地體現在處理申訴的工作中，因為人權調查在很大程度上是國家人權機構獨特的職能。在申訴進程的所有階段、監測活動以及諸如監測監獄狀況等，專門領域可能都需要採用基本的政策和程序。制定這些政策和程序的難度不致太大，因為其他地方的機構已經在使用它們的許多試用範例。

C. 鞏固和加強國家人權機構

在建立了國家人權機構後，以及在機構履行了基本職能並制定了活動方案後，就必須採取一項持續的、可以說是關鍵的步驟，即評估和加強機構的能力，同時採取必要的糾正措施。合作夥伴、公民社會和國家人權機構本身，將更適於評估其工作進展是否妥善，或者是否必須改變方向。

與此前的幾個階段不同，本階段可列舉的國家人權機構共有的可預見的活動為數較少。每個機構都將面臨獨特的挑戰，而且儘管可能出現某種趨勢，但缺乏一致性的現象意味著，評價工作在上文概述過的所有領域中都至關重要：

- 關鍵的基礎設施：辦公室、交通、電信、資訊科技等；
- 組織發展：領導層、組織結構、策略規劃、人力資源和知識管理；財政資源：政府支助、捐助方合作、財力制約因素和財務管理；
- 實質性和專題性領域的人權能力，包括脆弱族群的權利、核心保護、注重人權的發展辦法等；
- 職能能力領域：保護人權、促進人權、與利益攸關方合作、支持國際人權體系、向政府提供諮詢意見。

國家人權機構目前注重開展的評價類型是能力評估。這是對照期望在今後具有的能力對現有的能力進行的分析。此種評估的結果可有助於促進加深對能力資產和需求的認識，而這又可能會促成制定能力發展策略。

能力評估側重於國家人權機構開展工作的內部能力，因此也就會注重於評估存在著哪些加強此種能力的機會。如果機構還沒有展開這項工作，這就表明它並沒有理解和（或）尚未執行適當的策略規劃進程，因此這就應該成為重新進行能力發展的重點所在。根據經驗，應該特別重視以下幾點：

- 國家人權機構的聲譽在很大程度上將取決於它處理案件數量的能力。然而，要查

明問題並改善相關問題並非易事。

- 查明和處理系統性問題的能力是機構是否已經成熟的關鍵指標之一。
- 現在有若干項指標可據以評估國家人權機構是否擁有足夠和適當的辦公室以便實施與其成熟程度相稱的方案。
- 評估機構是否擁有足夠的關鍵基礎設施和人力資源，是評估該組織是否已取得成功的關鍵。有幾個基本的指標可以表明機構的人力資源系統是活力充沛還是步履艱難。
- 成熟的國家人權機構應該與聯合國系統，特別是人權高專辦和開發署、地方非政府組織以及國家人權機構的區域和國際網絡發展持續和實質性的關係。
- 在組織趨於成熟之時，應該對其結構進行檢查，確保它可以開始支持專題重點工作，並發展某些具體工作領域中的專門知識，這些領域包括兩性平等、兒童權利和境內流離失所者等等。
- 國家人權機構將選擇採用哪種結構用於專題重點工作和具體的工作領域，這將取決於各種因素：所涉的問題在該國的重要程度、資源的多少、可否徵聘到合格人才、是否感到必須要有一名負責履行機構職責的高職位人員（通常是專員）、領導層的管理理念等等。

評估國家人權機構的能力和評價其工作進展情況，將有助於確定需要改善哪些領域，而這又可為制定今後的行動計劃提供「路線圖」。

結論

國家人權機構可作為確保國際人權准則在國家範圍內有效和充分實施的重要手段。因此，在過去十年期間已建立了許多此種機構。不過，有關鍵的國家利益攸關方直接參與建立的國家人權機構的進程，有更大的獲得成功的機會。在這方面還可以，而且應該利用國際專家的知識和經驗，但最重要的是機構必須反映出全國共識。若干關鍵的問題將對促成建立機構的討論至關重要，這些問題包括選定機構的模式、確定機構的任務、以及制定適當的法律。所有這些問題都應該成為透明和富有意義的協商的主題。新建的機構還必須迅速處理一些重要問題，例如確定組織結構、聘用和培訓工作人員、以及制定策略計劃。應該鼓勵並協助這些機構與可能對之有益的有經驗的國際和區域國家人權機構網絡建立聯繫，並與人權高專辦建立聯繫。

附件一

關於促進和保護人權的國家機構之地位的原則（巴黎原則）^{CW}

經聯合國大會於 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議文通過

權限與職責

1. 應賦予國家人權機構促進和保護人權的權限。
2. 應透過在憲法或法律文本中的明確規定，賦予國家人權機構盡可能廣泛的職權，並具體規定其組成和權限範圍。
3. 國家人權機構除其它外，應具備以下職責：
 - (1). 應有關當局的要求，或本於不需向上級請示、逕行聽取意見的職權，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告；且國家人權機構得決定予以公佈。這些意見、建議、提議和報告以及該機構的任何專屬權力，應與以下領域有關：
 - i. 任何法律或行政規定以及有關司法組織之規定，其目的在於維持和擴大人權之保護者。為此，國家人權機構應審查現行的法律和行政規定，以及法案和提案，並提出它認為合適的建議，以確保這些規定符合人權的基本原則；必要時，該機構應建議通過新的法律、修正現行的法律，或者通過或修正行政措施；
 - ii. 任何該機構決定處理之侵犯人權的情況；
 - iii. 就該國普遍的人權情況或比較具體的事項編寫報告；
 - iv. 提請政府注意國內任何地區人權遭受侵犯的情況，並向政府提議可採取之行動，以終止這種情況；必要時，對政府的立場和反應表達意見；
 - (2). 促進並確保該國立法規章和慣例與其加入的國際人權文書協調，並能有效執行；
 - (3). 鼓勵該國批准上述文書或加入這些文書，並確保其執行；
 - (4). 對該國依其條約義務須向聯合國機構和委員會以及向區域機構提交之報告作出貢獻；必要時，在給予其獨立性適當尊重的情況下，對主題發表意見；

^{CW} 人權公約施行監督聯盟翻譯校對版本

- (5). 與聯合國和聯合國體系內的任何其他組織、各區域機構以及其他國家負責促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作；
- (6). 協助制定人權之教學與研究計畫，並參與這些計畫在學校、大學和專業團體中的執行；
- (7). 藉由資訊與教育並運用所有新聞機構提升公眾認識，以宣導人權和消除各種形式之歧視的努力，尤其是種族歧視。

組成與獨立性及多元化之保障

1. 國家人權機構的組成及其成員的任命，不論是透過選舉或其他方式產生，必須按照一定程序予以確立。這一程序應提供一切必要保障，確保該機構具有多元代表性，能反映（公民社會中）參與促進和保護人權的社會力量，特別是使該機構能與以下各領域代表展開有效合作，或是透過納入這些代表的參與：
 - (1). 從事人權與致力消除種族歧視的非政府組織、工會、有關的社會和專業組織，例如律師、醫師、新聞記者和著名科學家之協會；
 - (2). 哲學或宗教思想流派；
 - (3). 大學和合格的專家；
 - (4). 議會；
 - (5). 政府部門（如有納入，則其代表只能以諮詢身份參與討論）。
2. 國家人權機構應具備使其能順利開展活動的基礎設施，特別是適足的經費。經費目的是讓該機構擁有自己的工作人員和辦公房舍，以便獨立於政府、不受可能干預其獨立性的財政控制。
3. 為了確保國家人權機構成員具有穩定職權（缺乏這一條件就不可能有真正的獨立性），應按照一項訂有具體任期之正式法令加以任命。只要能確保該機構成員之多元性，則得續延其任期。

運作方法

在其業務架構內，國家人權機構應：

1. 根據其成員或任何請願者的提議，自由審議屬於其權限範圍內的任何問題，無論這些問題是由政府所提出、或是該機構無須向上級機構請示而逕行處理者；
2. 為評估屬於其權限範圍內的情況，聽取任何人的陳述和取得任何必要的資訊及文件；
3. 直接或透過任何新聞機構對公眾發表意見，特別是為了廣傳其意見和建議時；
4. 定期並於必要時，經正式召集後召開有全體成員出席的會議；
5. 必要時在其成員間建立工作小組，並設立地方或地區分支機構，協助其履行職務；

6. 與其他負責促進與保護人權的機構（尤其是監察使、調解人與類似機構）保持協商，不論它們是否具司法性質；
7. 有鑑於非政府組織對於推展國家人權機構工作所扮演的重要角色，應與致力於促進和保護人權、經濟和社會發展、消除種族主義、保護特別弱勢之群體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心障礙者）或其他專門領域的非政府組織發展關係。

關於具有準司法權的委員會之地位的附加原則

國家可以授權其人權機構受理和審議有關個別情況之申訴和請願。個人或其代表、第三方、非政府組織、工會聯合組織或其他任何代表性組織都得向其提交案件。在這種情況下，並在不損害涉及委員會其他權力的上述原則的情形下，交託委員會的職務可根據下列原則：

1. 透過調解、或在法律規定的限度內做出有約束力的決定，尋求讓案件達成和解，必要時得以保密方式進行；
2. 向請願方告知其權利，特別是可得的救濟管道，並協助他利用各種救濟方式；
3. 在法律規定的限度內，受理任何申訴或請願、或將它轉交其他任何權責機關；
4. 向權責機關提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例的修正或改革提議，特別是當其已造成請願方在主張權利之困難時。

附件二

經國際協調委員會認證的國家人權機構一覽表（2010 年 10 月）

根據《巴黎原則》和《國家人權機構全球聯盟章程》，國家人權機構全球聯盟將各國的國家人權機構分為下列三個等級：

A 級：完全符合《巴黎原則》

B 級：部分符合《巴黎原則》

C 級：不符合《巴黎原則》

「A 級」機構

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
亞洲和太平洋		
阿富汗：獨立人權委員會	A 級	2007 年 10 月接受審查
		2008 年 11 月—A 級
澳洲：澳洲人權與平等委員會	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
印度：印度國家人權委員會	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
印尼：印尼國家人權委員會	A 級	2000 年
		2007 年 3 月
約旦：國家人權中心	A 級	2006 年 4 月
		2007 年 3 月
		2007 年 10 月
		將於 2010 年 10 月進行審查
馬來西亞：馬來西亞人權委員會	A 級	2002 年

⁷⁸ 除非特別註明，否則第三欄中以前年份的認證狀況與最近年份的狀況相同。

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
	(見資格認證小組委員會 2009 年 11 月報告)	2008 年 4 月
		將於 2009 年下半年進行審查
		資格認證小組委員會將在 2010 年第二屆會議上進行審查
蒙古：蒙古國家人權委員會	A 級	2002 年—有保留地通過
		2003 年
		2008 年 11 月
尼泊爾：尼泊爾國家人權委員會	A 級	2001 年—有保留地通過
		2002 年—A 級
		特別審查於 2006 年 4 月開始
		2007 年 3 月接受審查
		2007 年 10 月
		2008 年 11 月—A 級 (將於 2009 年下半年進行審查)
		於 2009 年延遲至 2010 年第一 屆會議
		2010 年 3 月：建議給予 B 級 資格
紐西蘭：紐西蘭人權委員會	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
巴勒斯坦：巴勒斯坦公民權利獨立委員會	A 級	2005 年—有保留地通過
		2009 年 3 月—A 級
菲律賓：菲律賓人權委員會	A 級	1999 年
		2007 年 3 月
		2007 年 10 月
卡達：國家人權委員會	A 級	2006 年 10 月—B 級
		2008 年 11 月—延遲至 2009 年 3 月

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
		2009 年 3 月—A 級
		將於 2010 年進行審查（第一屆會議）
韓國：韓國國家人權委員會	A 級	2004 年
		2008 年 11 月
東帝汶：人權和正義監察使	A 級	2008 年 4 月
泰國：國家人權委員會	A 級	2004 年
		2008 年 11 月
非洲		
喀麥隆：國家人權和自由委員會	A 級	1999 年—A 級
		2006 年 10 月—B 級
		2010 年 3 月—A 級
埃及：國家人權理事會	A 級	2006 年 4 月—B 級
		2006 年 10 月
迦納：人權和行政司法委員會	A 級	2001 年
		2008 年 11 月
肯亞：肯亞國家人權委員會	A 級	2005 年
		2008 年 11 月
馬拉威：馬拉威人權委員會	A 級	2000 年
		2007 年 3 月
模里西斯：國家人權委員會	A 級	2002 年
		2008 年 4 月
摩洛哥：摩洛哥人權協商理事會	A 級	1999 年—有保留地通過
		2001 年
		2007 年 10 月
		將於 2010 年 10 月進行審查
納米比亞：監察使辦公室	A 級	2003 年—有保留地通過

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
		2006 年 4 月
盧安達：國家人權委員會	A 級	2001 年
		2007 年 10 月
塞內加爾：塞內加爾人權委員會	A 級	2000 年
		2007 年 10 月
		將於 2010 年 10 月進行審查
南非：南非人權委員會	A 級	1999 年—有保留地通過
		2000 年
		2007 年 10 月
多哥：國家人權委員會	A 級	1999 年—有保留地通過
		2000 年
		2007 年 10 月
烏干達：烏干達人權委員會	A 級	2000 年—有保留地通過
		2001 年
		2008 年 4 月
坦尚尼亞：國家人權委員會	A 級	2003 年—有保留地通過
		2005 年—有保留地通過
		2006 年 10 月
尚比亞：尚比亞人權委員會	A 級	2003 年—有保留地通過
		2006 年 10 月
美洲		
阿根廷：國家護民官公署或省、市護民官公署	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
玻利維亞：護民官公署	A 級	1999 年—B 級
		2000 年
		2007 年 3 月
加拿大：加拿大人權委員會	A 級	1999 年

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
		2006 年 10 月
哥倫比亞：護民官公署	A 級	2001 年
		2007 年 10 月
哥斯大黎加：居民保護官公署	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
厄瓜多：護民官公署	A 級	1999 年—有保留地通過
		2002 年
		2008 年 4 月
		2009 年
薩爾瓦多：人權保障律師	A 級	2006 年 4 月
瓜地馬拉：瓜地馬拉人權檢察官公署	A 級	1999 年—B 級
		2000 年—有保留地通過
		2002 年
		2008 年 4 月
宏都拉斯：宏都拉斯國家人權委員會	A 級	2000 年
		2007 年 10 月
		2010 年 10 月對 A 級資格進行特別審查
墨西哥：國家人權委員會	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
尼加拉瓜：人權保障律師	A 級	2006 年 4 月
巴拿馬：巴拿馬護民官公署	A 級	1999 年
		2006 年 10 月
巴拉圭：巴拉圭護民官公署	A 級	2003 年
		2008 年 11 月
秘魯：護民官公署	A 級	1999 年
		2007 年 3 月

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
委內瑞拉：護民官公署	A 級	2002 年
		2008 年 4 月
歐洲		
阿爾巴尼亞：阿爾巴尼亞人權辯護官	A 級	2003 年—有保留地通過
		2004 年
		2008 年 11 月
亞美尼亞：亞美尼亞人權辯護官	A 級	2006 年 4 月—有保留地通過
		2006 年 10 月
亞塞拜然：人權監察使	A 級	2006 年 10 月
		2010 年 10 月對 A 級資格進行特別審查
波士尼亞與赫塞哥維納：波士尼亞與赫塞哥維納人權監察使	A 級 (見資格認證小組委員會 2009 年 3 月報告)	2001 年—有保留地通過
		2002 年—有保留地通過
		2003 年—有保留地通過
		2004 年
		2008 年 11 月—延遲到 2009 年 10 月/11 月
		將於 2009 年 11 月進行審查
克羅埃西亞：克羅埃西亞國家監察使	A 級	2008 年 4 月
丹麥：丹麥人權中心	A 級	1999 年—B 級
		2001 年
		2007 年 10 月
法國：國家人權諮詢委員會	A 級	1999 年
		2006 年 10 月的審查延遲到 2007 年 10 月
		2007 年 10 月
喬治亞：公共辯護官	A 級	2007 年 10 月

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
德國：德國人權中心	A 級	2001 年—有保留地通過
		2002 年—有保留地通過
		2003 年
		2008 年 11 月
英國：平等與人權委員會	A 級	2008 年 11 月
		2010 年 10 月對 A 級資格進行特別審查
希臘：人權委員會	A 級	2000 年—有保留地通過
		2001 年
		2007 年 10 月
		2009 年 11 月進行了審查
		2009 年 11 月維持 A 級資格
愛爾蘭：愛爾蘭人權委員會	A 級	2002 年—有保留地通過
		2003 年—有保留地通過
		2004 年
		2008 年 11 月
盧森堡：人權諮詢委員會	A 級 (見資格認證小組委員會 2009 年 3 月報告)	2001 年—有保留地通過
		2002 年
		2009 年 11 月進行了審查
		將於 2010 年 10 月/11 月進行審查
挪威：人權中心	A 級	2003 年—有保留地通過
		2004 年—有保留地通過
		2005 年—有保留地通過
		2006 年 4 月
北愛爾蘭：北愛爾蘭人權委員會	A 級	2001 年—B 級
		2006 年 4 月—B 級

國家機構	狀況	審查年份 ⁷⁸
		2006 年 10 月
波蘭：民權保障委員會	A 級	1999 年
		2007 年 10 月
葡萄牙：公正維護者 ⁷⁹	A 級	1999 年
		2007 年 10 月
俄羅斯：俄羅斯人權全權代表	A 級	2000 年—B 級
		2001 年—B 級
		2008 年 11 月
蘇格蘭：蘇格蘭人權委員會	A 級	2009 年 11 月—延遲到 2010 年 3 月
		2010 年 3 月
塞爾維亞：護民官公署	A 級	2010 年 3 月
西班牙：護民官公署	A 級	2000 年
		2007 年 10 月
烏克蘭：烏克蘭國家人權代表	A 級	2008 年—B 級
		2009 年 3 月—A 級

「B 級」機構

國家機構	狀況	審查年份
亞洲和太平洋		
斯里蘭卡：斯里蘭卡人權委員會	B 級	2000 年對 A 級資格進行審查
		2007 年 3 月
		2007 年 10 月
		於 2009 年 3 月進行審查

⁷⁹ CW 人權公約施行監督聯盟譯，原文：Provedor de Justiça

國家機構	狀況	審查年份
馬爾地夫：人權委員會	B 級	2008 年 4 月
		2010 年 3 月
非洲		
阿爾及利亞：國家人權委員會	B 級	2000 年—有保留地通過
		2002 年—有保留地通過
		2003 年—A 級
		2008 年 4 月接受審查
		2009 年—B 級
		2010 年 3 月：延遲到 2010 年 10 月
布吉納法索：國家人權委員會	B 級	2002 年—有保留地通過
		2003 年—有保留地通過
		2005 年—B 級
		2006 年 4 月、2007 年 3 月
查得：國家人權委員會	B 級	2000 年—有保留地通過
		2001 年—有保留地通過
		2003 年—有保留地通過
		2009 年 11 月—B 級
茅利塔尼亞：國家人權委員會	B 級	2009 年 11 月
奈及利亞：奈及利亞國家人權委員會	B 級	1999 年—有保留地通過
		2000 年—A 級
		2006 年 10 月（特別審查）
		2007 年 3 月接受審查
		2007 年 10 月
突尼西亞：人權委員會	B 級	2009 年

國家機構	狀況	審查年份
歐洲		
奧地利：監察使委員會	B 級	2000 年
比利時：平等與反對種族主義中心	B 級	1999 年
		2010 年 3 月
荷蘭：國家監察使	B 級	1999 年—B 級
		2004 年
		2010 年 3 月
摩爾多瓦：人權中心	B 級	2009 年 11 月
斯洛伐克：國家人權中心	B 級	2002 年—C 級
		2007 年 10 月
斯洛維尼亞：斯洛維尼亞人權監察使	B 級	2000 年
		2010 年 3 月

「C 級」機構

國家機構	狀況	審查年份
非洲		
貝寧：貝寧人權委員會	C 級	2002 年
馬達加斯加：馬達加斯加國家人權委員會	C 級	2000 年—有保留地通過
		2002 年—有保留地通過
		2003 年—有保留地通過
		2006 年 4 月—資格被取消
		2006 年 10 月
美洲		
安地卡及巴布達：監察使辦公室	C 級	2001 年
巴貝多：監察使辦公室	C 級	2001 年

國家機構	狀況	審查年份
波多黎各：監察使辦公室	C 級	2007 年 3 月
亞洲和太平洋		
香港：香港平等委員會	C 級	2000 年
伊朗：伊朗人權委員會	C 級	2000 年
歐洲		
羅馬尼亞：羅馬尼亞人權中心	C 級	2007 年 3 月
瑞士：聯邦婦女問題委員會	C 級	2009 年 3 月
瑞士：聯邦反種族主義委員會	C 級	1998 年—B 級
		2010 年 3 月

暫停資格的機構

國家機構	狀況	審查年份
非洲		
尼日：國家人權委員會	取消資格 註：委員會於 2010 年 2 月解散	2010 年 3 月：因委員會於 2010 年 2 月解散，故取消資格
亞洲和太平洋		
斐濟：斐濟人權委員會	暫停資格 註：斐濟於 2007 年 4 月 2 日退出國家人權保障機關國際協調委員會	2000 年
		2007 年 3 月暫停資格認證，於 2007 年 10 月接受審查
		該委員會於 2007 年 4 月 2 日退出國家人權保障機關國際協調委員會

附件三

國家人權保障機關國際協調委員會章程*

第 1.1 條 第 1 節：定義及釋義

在本《章程》中

前《議事規則》是指「國家人權保障機關國際協調委員會」於 2000 年 4 月 15 日通過並於 2002 年 4 月 13 日和 2008 年 4 月 14 日訂正的《議事規則》，該《議事規則》現已併入本《章程》；

國際協調委員會 (ICC) 是指聯合國人權委員會第 2005/74 號決議和聯合國人權理事會第 5/1 號決議提及的根據前《議事規則》組成的國家人權保障機關國際協調委員會，本《章程》已賦予該委員會獨立的法人資格；

國際協調委員會主席團是指根據本《章程》第 43 條設立的管理委員會；

天數：本《章程》提及的天數是指日曆日數而不是工作日數；

人權機構 (NHRI) 是指國家人權機構；

國家機構股 (NIU) 是指聯合國人權事務高級專員辦事處國家機構股；

觀察員是指獲准參與國際協調委員會會議或其他公開會議或工作坊、但無表決權、未經會議或工作坊主席邀請也無發言權的機構。

人權高專辦 (OHCHR) 是指聯合國人權事務高級專員辦事處；

《巴黎原則》是指聯合國人權委員會 1992 年 3 月 3 日第 1992/54 號決議通過並經聯合國大會 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議認可的《關於國家機構之地位的原則》；

《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》是指根據前《議事規則》組成的國際協調委員會的成員於 2004 年 9 月 14 日在韓國首爾舉行的第十五屆會議通過並經 2008 年 4 月 14 日在瑞士日內瓦舉行的第二十屆會議訂正的《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》，根據本《章程》的過渡性條款，這些規則依然有效；

區域協調委員會是指由本《章程》第 7 節所述的每個區域團體的國家人權機構建立的作為其協調秘書處的機構，即：

* 按通過的案文翻譯印發。

- 亞太國家人權機構論壇；
- 歐洲國家人權機構協調委員會；
- 非洲國家人權機構網；
- 美洲國家人權機構網；

秘書是指按照第 34 條當選為秘書的人，在主席缺席時作為代理主席發揮主席的作用並履行其職能，包括第 49 條所述的職能；

資格認證小組委員會是指按照前《議事規則》設立的在聯合國人權委員會第 2005/74 號決議中稱為「國家機構國際協調委員會資格認證小組委員會」的小組委員會，該小組委員會是在人權高專辦主持下認證國家人權機構資格的主管機構，授予其任務的依據是《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》；

有表決權的成員是指國際協調委員會具有「A 級」認證地位成員身分的國家人權機構；

無表決權的成員是指國際協調委員會具有「B 級」認證地位成員身分的國家人權機構；

「**書面**」或「**以書面形式**」包括任何手寫、打字或印刷的資料，包括電傳、電報、電子郵件和傳真。

第 1.2 條 在《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》中提及「國際協調委員會」時應理解為提及根據本《章程》設立的國際協調委員會主席團，提及《國際協調委員會議事規則》時應理解為提及前《議事規則》以及本《章程》中相應的規則。

第 2 條 第 2 節：名稱、標識及註冊辦事處

贊同本《章程》的國家人權機構茲根據《瑞士民法》第 60 條及其後各條成立一個非營利協會，作為具有獨立於其成員的法律人格的國際協會。協會的名稱為**國家人權保障機關國際協調委員會協會**，在本《章程》稱為**國際協調委員會**。國際協調委員會的任期無限。

本《章程》設立的國際協調委員會按迄今依然有效的前《議事規則》賦予國家人權機構此一寬鬆組合以獨立的法人人格。

第 3 條 國際協調委員會以其每一種工作語文說明的正式標誌如下：



INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE OF
NATIONAL INSTITUTIONS FOR THE PROMOTION
AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS (ICC)



COMITÉ INTERNATIONAL DE COORDINATION DES INSTITUTIONS NATIONALES POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME (CIC)



COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CIC)

第 4 條 國際協調委員會的註冊辦事處地址為：42 avenue Krieg, 1208 Geneva, Switzerland

第 5 條 **第 3 節：宗旨**

目的

國際協調委員會是國家人權機構的國際協會，其目的是促進和加強國家人權機構遵守《巴黎原則》，並在促進和保護人權工作中發揮領導作用。

第 6 條 國際協調委員會大會、國際協調委員會主席團會議和資格認證小組委員會會議，以及國際協調委員會國際會議應在人權高專辦主持和合作下舉辦。

第 7 條 **職能**

國際協調委員會的職能是：

1. 協調按照《巴黎原則》建立的國家人權機構間的國際層級活動，包括諸如以下的活動：
 - 與聯合國、包括人權高專辦、人權理事會及其各機制、聯合國人權條約機構以及其他國際組織開展互動和合作；
 - 在國家人權機構以及區域團體和區域協調委員之間開展協作和協調；
 - 在成員之間以及與利益關係者、酌情包括與一般公眾進行溝通；
 - 發展知識；
 - 管理知識；
 - 制定和編寫指導準則、政策、聲明；
 - 施行措施；
 - 舉辦會議。

2. 促進按照《巴黎原則》建立和加強國家人權機構，包括諸如以下的活動：
 - 認證新成員的資格；
 - 定期重新認證資格；
 - 特別審查認證資格；
 - 向遭受威脅的國家人權機構提供協助；
 - 鼓勵提供技術援助；
 - 創造和推廣旨在發展和加強國家人權機構能力的教育和培訓機會。
3. 履行有表決權的成員提交它履行的其他職能。

原則：

在履行這些職能時，國際協調委員會將以強調下列原則的方式開展工作：

- 公平、透明和可信的資格認證進程；
- 向國家人權機構提供涉及與人權理事會及其各機制以及聯合國人權條約機構交流往來的及時的資訊和指導意見；
- 向國家人權機構傳播人權理事會及其各機制，以及聯合國人權條約機構的相關資訊和指令；
- 尊重國家人權機構的法定代表性；
- 與人權高專辦和區域協調委員會建立反映出互補作用的密切關係；
- 靈活性、透明度和積極參與所有的進程；
- 儘量根據共識開展包容性的決策進程；
- 保持獨立性和財政自主權。

第 8 條

國際會議

國際協調委員會應按照國家人權機構在 2002 年 4 月 17 日於瑞士日內瓦舉行的國家人權機構國際協調委員會會議上通過的《促進和保護人權國家機構國際會議議事規則》每兩年舉行一次國際會議。

第 9 條

第 4 節：與其他人權機構及非政府組織聯絡

國際協調委員會應與其他人權機構、包括國際監察員協會及非政府組織聯絡。國際協調委員會主席團可決定賦予此種組織以在國際協調委員會或國際協調委員會主席團的任何會議或工作坊的觀察員地

位。

第 5 節：按照《巴黎原則》進行資格認證

[注：人權理事會第 5/1 號決議第七部分《議事規則》第 7 條 (b) 項規定，國家人權機構參與人權理事會的工作要依據人權委員會議定的安排和慣例，包括 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 號決議進行。第 2005/74 號決議第 11 (a) 段准許經資格認證小組委員會認證的國家人權機構在人權委員會及人權委員會附屬機構行使參與權。]

第 10 條 資格認證申請程序

任何要求根據《巴黎原則》獲得資格認證的國家人權機構都應向國際協調委員會主席提出申請。該國家人權機構應通過國際協調委員會秘書處提供下列支援其申請的材料：

- 據以建立和獲得授權的法律或其他文書的副本；
- 載列工作人員編制和年度預算的組織結構概要；
- 最近的年度報告或以官方 / 公佈格式發表的同等文件副本；
- 顯示其遵守《巴黎原則》的詳細說明和有關在任何方面沒有遵守《巴黎原則》的概要說明以及保證予以遵守的建議。國際協調委員會主席團可決定應以何種形式提供此種說明。

應按照本《章程》第 11 和 12 條對申請作出決定。

第 11.1 條 國際協調委員會主席團應該根據資格認證小組委員會提交的書面證據編寫的報告進行審議了後，在人權高專辦主持和合作下對所有按照《巴黎原則》進行資格認證的申請作出決定。

第 11.2 條 國際協調委員會主席團和小組委員會在作出決定時，應採用促進在它們與申請機構之間被認為對作出公平和公正決定必不可少的對話和資訊交流程序。

第 12 條 資格認證小組委員會在作出資格認證建議後，應將建議轉交國際協調委員會主席團，主席團的決定是最終決定，但必須遵守以下的程序：

- 小組委員會的建議應首先轉交申請機構；
- 申請機構可在收到建議後二十八 (28) 天內通過國際協調委員會秘書處向國際協調委員會主席提交書面質疑，對某項建議提出異議；
- 然後應將建議轉交國際協調委員會主席團成員作出裁定。如果收到申請機構的質疑書，應將質疑書連同收到與申請和質疑相

關的所有材料一起轉交國際協調委員會主席團成員；

- 不同意該建議的國際協調委員會主席團的任何成員應在收到建議後二十（20）天內通知小組委員會主席和國際協調委員會秘書處。國際協調委員會秘書處將及時向國際協調委員會主席團所有成員通報提出的反對意見，並提供說明反對意見所必要的一切資料。如果在收到通報後二十（20）天內至少有來自不少於兩個區域團體的四名國際協調委員會主席團的成員通知國際協調委員會秘書處他們持有類似的反對意見，則須將該建議提交國際協調委員會主席團下次會議裁決；
- 如果在收到建議後二十（20）天內至少有來自兩個或兩個以上區域團體的四名國際協調委員會主席團的成員對建議沒有提出反對意見，該建議應被視為已獲國際協調委員會主席團批准；
- 國際協調委員會主席團關於資格認證的決定是最終決定。

第 13 條 如果國際協調委員會主席團以不符合《巴黎原則》為由決定拒絕任何一個國家人權機構的認證申請，國際協調委員會主席團或其代表可與該機構就應採取哪些措施解決其符合《巴黎原則》的問題作進一步的協商。

第 14 條 資格認證申請被拒的任何國家人權機構可在任何時候按照第 10 條所述的準則重新申請資格認證。此種申請可在資格認證小組委員會下次會議上予以審議。

第 15 條 **定期重新認證資格**

所有具有「A 級」地位的國家人權機構必須每五年重新接受一次資格認證。第 10 條適用於接受重新認證資格的國家人權機構。具體而言，提到申請資格認證時是指初次申請和重新申請資格認證。

第 16.1 條 **審查資格認證程序**

在任何國家人權機構出現可能會影響其遵守《巴黎原則》的任何情況變化時，該國家人權機構應將這些變化通知主席，主席則應將此事項提交資格認證小組委員會，以便審查該國家人權機構的認證地位。

第 16.2 條 如果國際協調委員會主席或資格認證小組委員會的任何成員認為，按照前《議事規則》認證任何國家人權機構具有「A 級」地位時所依據的情況似乎已產生可能影響其遵守《巴黎原則》的變化時，主席或小組委員會可啟動對該國家人權機構的認證地位審查。

第 16.3 條 對國家人權機構認證地位級別的任何審查必須在十八（18）個月內完成。

第 17 條 主席和資格認證小組委員會在任何審查進程中應擁有如同第 10 條

所述的申請中的一切權力和職責。

第 18 條 **改變認證地位級別**

在作出將撤銷某一申請機構「A 級」認證地位的決定前，必須先將這一意向通知該機構，並使該機構有機會在收到該通知後一（1）年內以書面形式提供被視為可據以確認其繼續符合《巴黎原則》所必需的書面證據。

第 19 條 如果某一國家人權機構未提交有關重新認證資格的申請，或無正當理由地未能在規定期間提交此種申請，該機構具有的認證地位可能會被暫停。

第 20 條 如果某一國家人權機構在因未重新申請而致使其認證地位被暫停後一（1）年內未提交重新認證資格的申請，或如果根據本《章程》第 16 條受審查的某一國家人權機構未能在受審查的十八（18）個月期間提供充分的文件使按本《章程》確定成員身分的機構相信它仍然符合《巴黎原則》，則該機構的認證地位可能失效。

第 21 條 其認證地位已被暫停的國家人權機構在按照本《章程》確定其符合《巴黎原則》情況的機構確定其認證地位之前，或在其認證地位失效之前，其認證地位維持暫停狀態。

第 22 條 其認證地位已失效或已被撤銷的國家人權機構只有在按照本《章程》第 10 條的規定重新申請認證地位後方可恢復其認證地位。

第 23 條 如果某一國家人權機構的認證地位失效、被撤銷或暫停，所有通過認證地位賦予該機構的權利和特權即告終止。如果某一國家人權機構正在受審查之中，在確定成員身分的機構作出有關它是否符合《巴黎原則》的決定之前，或在其成員身分失效之前，可保留賦予它的認證地位。

第 24.1 條 **第 6 節：成員**

資格

只有完全符合《巴黎原則》的國家人權機構，即按照前《議事規則》或根據本《章程》確定的程序被認證為具有「A 級」地位的國家人權機構，才有資格成為國際協調委員會有表決權的成員。

第 24.2 條 部分符合《巴黎原則》的國家人權機構，即按照前《議事規則》或根據本《章程》確定的程序被認證為具有「B 級」地位的國家人權機構，才有資格成為國際協調委員會無表決權的成員。

第 25 條 任何希望成為國際協調委員會成員的國家人權機構應向國際協調委員會主席提出書面申請。申請成為有表決權的成員需提供其被認證具有「A 級」地位的具體日期；申請成為無表決權的成員則需提供其

被認證具有「B 級」地位的具體日期。在這兩種情況下，申請機構都必須表明同意接受不時修訂的本《章程》的約束（包括繳納適用的成員年費）。

申請應由國際協調委員會主席團審議並對之作出決定。

第 26 條 國家人權機構可在向國際協調委員會主席提交書面辭職通知後停止成為國際協調委員會的成員，但不得損及該國家人權機構履行向國際協調委員會繳納截至辭職日期的未繳款項的義務。

第 27 條 如果根據本《章程》確定認證地位的機構斷定國際協調委員會某一成員不再符合第 24 條所述的成員資格要求，國際協調委員會主席團可通過其決議撤銷該成員的成員身分。

第 28 條 如果某一成員在六（6）個月或更長的期間未繳納應繳或拖欠的年費，國際協調委員會主席團可通過其決議取消該成員身分。

第 29.1 條 其成員身分已被撤銷或因未繳納年費而被取消的國家人權機構可根據本《章程》第 25 條重新申請成員身分後恢復成員身分。

第 29.2 條 如果其成員身分因未繳納年費而被取消，在重新被接納成為成員時須繳納未繳款項或國際協調委員會主席團確定的此類款項。

第 30 條 **成員的獨立性**

儘管本《章程》有各種規定，但成員的獨立性、權力和國家地位以及根據其本身的法定任務擁有的權力、承擔的職責和履行的職能及其參與各種國際人權論壇的行動，決不得因成立國際協調委員會或其運作而受到影響。

第 31.1 條 **第 7 節：成員的區域團體**

為了確保國際協調委員會具有公正平衡的區域代表性，已設立以下區域團體：

- 非洲
- 美洲
- 亞洲－太平洋
- 歐洲

第 31.2 條 任何區域團體內的成員可按照其意願設立次區域團體。

第 31.3 條 區域團體的成員可制定其本身有關的會議和活動程序。

第 31.4 條 每個區域團體應任命四（4）個具有「A 級」認證地位的成員各派一名代表參加國際協調委員會主席團。

第 32 條 **第 8 節：成員大會**

大會由國際協調委員會成員組成，是協會的最高權力機關。

第 33 條 大會的職責包括控制國際協調委員會的活動，審查和控制國際協調委員會主席團的活動，批准國際協調委員會的活動方案，修訂本《章程》，審議籌資問題並確定具有「A 級」認證地位的成員繳納年費的數額，但國際協調委員會主席團關於確認認證地位的決定不受大會審查或控制。

第 34 條 大會批准國際協調委員會主席團成員的任命，並選舉主席和秘書。國際協調委員會主席團成員必須是代表第 31 條所述的區域團體任命具有「A 級」認證地位的國際協調委員會成員的個人。

第 35 條 如果瑞士法律有所規定，大會必須選舉一名不得擔任國際協調委員會成員的審計員。

第 36 條 大會每年至少舉行一次會議，會議應在國際協調委員會主席團至少提前六（6）個星期以書面通知成員後，結合人權理事會的一次會議舉行。大會還應在依法規定的其他時間，包括有五分之一或以上的成員提出請求時舉行會議。

第 37 條 會議議程應隨同會議書面通知提交成員。

第 38 條 **第 9 節：表決權和決定**

只有具「A 級」認證地位的成員才享有在大會的表決權。具「B 級」認證地位的成員有權參加大會（以及國際協調委員會所有的其他公開會議和工作坊）並在會上發言。不具有「A 級」或「B 級」認證地位的國家人權機構可在經具體的會議或工作坊同意後以觀察員身分與會。主席可在與國際協調委員會成員協商後，邀請不是國際協調委員會成員的國家人權機構和任何其他個人或機構以觀察員身分參與國際協調委員會的工作。

第 39 條 聯合國每一個會員國只能有一（1）個國家人權機構有資格成為在大會享有表決權的成員。如果一個會員國有不止一（1）個機構符合成員資格，該會員國只有一（1）票發言權，一（1）票表決權，並在如經當選後只能擔任國際協調委員會主席團的一（1）名成員。選擇由哪個國家人權機構代表某個會員國應該由相關的機構確定。

第 40 條 大會的決定應獲得出席或派有適當代表出席之成員的多數通過。大會將僅處理議程概述的事項。必要時，或應出席大會的過半數成員要求，主席可召開特別大會。

第 41 條 法定人數必須至少為成員總數之一半。

第 42 條 國際協調委員會的工作語文為英文、法文和西班牙文。因此，應以這

三種語文提供國際協調委員會的文件。

第 43 條 **第 10 節：國際協調委員會主席團**

國際協調委員會由稱為國際協調委員會主席團的委員會管理，該主席團由包括主席和秘書的十六（16）人組成。

第 44 條 如果某一區域團體某一成員的一名代表因任何理由不再能代表該成員，或如果該成員不再具有「A 級」認證地位，或根據第 31.4 條對該成員的任命被撤回時，該代表將不再是國際協調委員會主席團的成員，區域協調委員會應立即任命另一名代表在下次大會前擔任國際協調委員會主席團的非正式成員。

第 45 條 主席和秘書應由大會根據地域輪換原則選出，任期三（3）年，不得連任。輪換的順序應為：美洲、亞太地區、非洲和歐洲。

第 46 條 **國際協調委員會主席團的權力**

國際協調委員會主席團通常有權以國際協調委員會的名義行事，並實施國際協調委員會的宗旨和履行其各項職能。在不限管理權之普遍性的前提下，國際協調委員會主席團有權：

- 在審議資格認證小組委員會的建議後，對資格認證申請作出決定；
- 對要求成為國際協調委員會成員的申請作出決定；
- 召開國際協調委員會大會；
- 與人權高專辦及其國家機構股協作和合作，尤其是就國際協調委員會認證程序、國際協調委員會年會、國際協調委員會主席團會議以及國家人權機構國際會議相關的事項與國家機構股合作。此外，國家機構股還將促進和協調國家人權機構參與人權理事會及其各機制，以及聯合國人權條約機構的工作；
- 利用和接受作為國際協調委員會、國際協調委員會主席團及其資格認證小組委員會秘書處的國家機構股提供的服務；
- 任命國際協調委員會主席團成員中的一名人員擔任國際協調委員會財務主管；
- 購置、租賃、出售或以其他方式處理任何種類的財產；
- 開立銀行帳戶、指定其簽字人並規定簽字權力；
- 支付款項，並採取一切它認為可取的措施促進實現國際協調委員會的宗旨；
- 委託任何一名指定的人員、由個人或成員組成的常設委員會或

小組委員會履行任何職能；

- 統籌協調和安排各種會議、常設委員會和小組委員會以及其他活動；聘用或解雇雇員、代理人和承包商或暫停其職務或服務；
- 簽訂合約；
- 聘用專業人員協助編寫年度報告和其他財務報表，提供法律諮詢，並用於任何其他目的；
- 編寫並向成員發送資料說明、公告和任何種類的文件，並廣泛宣傳成員可能關心的人權問題相關資訊以及與人權理事會及其各機制和聯合國人權條約機構以及國際協調委員會的活動相關資訊；
- 接受贈款和捐款，以及任何形式的禮品；
- 通過、修訂或廢除與國際協調委員會主席團及其小組委員會的工作方法相關的議事規則，以規範或說明本《章程》設想的任何事項。應儘早向國際協調委員會所有成員發送有關通過、修訂或廢除某項規則的每項決定，並在 nhri.net 網站予以公佈。

第 47 條 **成員年費**

國際協調委員會主席團應在其認為適當時建議大會確定成員年費數額。確定年費數額後，主席團應確保制定收取會員年費的程序。國際協調委員會主席團可在確信某一成員無法繳納全部應繳款項後，斟酌決定免除該成員全部或部分年費。

第 48 條 **國際協調委員會主席團會議**

國際協調委員會主席團會議應結合每次國際協調委員會的大會舉行，並至少每年舉行兩（2）次。此外，國際協調委員會主席團可在由其本身或其主席決定的時間及地點舉行會議。召開會議的書面通知應至少提前四（4）個星期發出，除非國際協調委員會主席團同意縮短該次會議的會期。會議議程應隨同會議書面通知一併提交成員。

第 49 條 **主席和秘書**

主席或當主席缺席時的秘書應指導大會和國際協調委員會主席團的工作。在大會另有決定前，她或他應根據按照前《議事規則》行事的主席採用的既定慣例和權力代表國際協調委員會。

具體而言，主席可在人權理事會及其各機制以及聯合國人權條約機構發言並應邀在其他國際組織發言：

- 代表國際協調委員會就大會或國際協調委員會主席團授權的主

題發言；

- 在經個別國家人權機構授權後代表這些機構發言；
- 為宣傳大會、雙年度會議、或國際協調委員會主席團決定的政策就專題人權問題發言；
- 為促進實現國際協調委員會的目標作一般性發言。

第 50.1 條 **國際協調委員會主席團的交易處理**

國際協調委員會主席團的工作語文為英文、法文和西班牙文。因此，應以這三種語文提供國際協調委員會主席團的文件。

第 50.2 條 國際協調委員會主席團多數成員即構成法定人數。

第 50.3 條 主席應與國際協調委員會主席團成員協商後擬定每次會議的議程。如經出席議會成員多數通過，可增添議程專案。

第 50.4 條 國際協調委員會主席團成員可由顧問、包括相關區域協調委員會的代表隨同出席會議。這些人員以其成員顧問和觀察員的身分參加會議，並可經主席要求和邀請參加討論。

第 50.5 條 國際協調委員會主席團每個成員有一 (1) 票表決權。國際協調委員會主席團在可能時應以協商共識作出決定。在共識無法達成時，應由出席成員透過多數決投票決定。如果票數相等，付諸表決的提案應視為未獲得通過。

第 50.6 條 國際協調委員會主席團可邀請無論是否為國際協調委員會成員的國家人權機構和任何其他人員或機構，以觀察員的身分參與國際協調委員會或國際協調委員會主席團的工作。

第 50.7 條 儘管有上述第 50 條的規定，國際協調委員會主席團可無需正式召集會議就任何事項作出書面決定，但須徵得國際協調委員會主席團多數成員的同意。

第 50.8 條 國際協調委員會主席團應通過主席或或當主席缺席時的秘書向大會提交有關國際協調委員會、國際協調委員會主席團及主席團成員自上次大會以來開展的活動的情況報告。

第 51 條 **其他程序**

如果出現國際協調委員會主席團議事規則未規定的任何問題，國際協調委員會主席團可採用它認為合適的程序。

第 52 條 **第 11 節：財務管理**

會計年度

財政年度於每年 12 月 31 日結束。

第 53 條 第 12 節：國際協調委員會的資產

國際協調委員會資產的組成部分和包括的部分為：

- 從國際和國家公共組織和半公共組織獲得的贈款；
- 捐款；
- 會費；
- 其他組織、協會、企業或機構委託它管理的經費；
- 從任何來源收到的任何種類的財產。

第 54 條 國際協調委員會的資產必須僅用於促進實現第 3 節根據第 7 條所述的「原則」規定的國際協調委員會的各項宗旨。

第 55 條 第 13 節：解散和清理結束**解散**

國際協調委員會可經國際協調委員會大會通過的決議予以解散。為此目的舉行的大會應特別召集。此種大會必須至少一半成員出席。如果出席成員數目不足這一比例，則必須在間隔至少兩（2）個星期後重新召開大會。到時大會可在無論有多少成員出席的情況下有效審議這一事項。在任何情況下，只有占出席會議成員四分之三的多數方可批准予以解散。

第 56 條 清理結束

應該由經大會任命的一（1）名或數名清算人從事國際協調委員會的結束工作及其資產清理結束工作。大會必須授權清算人將淨資產分配給類似國際協調委員會宗旨的另一個協會或公共組織。可供分配淨資產的任何部分均不得支付給國際協調委員會的任何成員。

第 57 條 第 14 節：議事規則

大會可通過、修訂或廢除與國際協調委員會的工作方法、包括大會和國際會議相關的議事規則，以規範或說明本《章程》設想的任何事項。

第 58 條 第 15 節：修訂《章程》

本《章程》只可由國際協調委員會大會予以修訂。

第 59 條 第 16 節：過渡性條款

資格認證小組委員會和《國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則》通過本《章程》繼續有效，並在國際協調委員會主席團予以修訂或廢除之前應繼續有效。因此資格認證小組委員會現已成為國際協調委員會主席團的一個小組委員會。《國際協調委員會資格認證小

組委員會議事規則》已作為附件一載入本《章程》。

簽名人：

Ms. Jennifer Lynch, Q.C.

2008 年 7 月 30 日

經 2008 年 10 月 21 日在奈洛比舉行的大會修訂

經 2009 年 3 月 24 日在日內瓦舉行的大會修訂

國際協調委員會資格認證小組委員會議事規則

1. 任務

按照促進和保護人權的國家機構國際協調委員會協會（國際協調委員會）《章程》（第 1.1 條），資格認證小組委員會的任務是審查和分析由國際協調委員會主席轉交的資格認證申請書，向國際協調委員會成員提出關於申請機構是否符合《巴黎原則》的建議。

2. 小組委員會的組成

2.1 為確保資格認證小組委員會具有公平且平衡的區域代表性，小組委員會由《國際協調委員會章程》（第 7 節）闡明的非洲、美洲、亞洲－太平洋和歐洲四（4）個區域團體的每一個團體中的一（1）個經國際協調委員會認證具有「A 級」地位的國家人權機構組成。

2.2 成員由區域團體任命，任期三（3）年，得連任。

2.3 資格認證小組委員會主席以在小組委員會內部輪流擔任的方式選出，任期一（1）年，最多可連任兩（2）期，使每個區域都能輪流任職。如果輪到提名擔任主席的小組委員會成員謝絕擔任該職，主席職位應傳給下一個區域或該區域的另一個國家人權機構。

2.4 聯合國人權事務高級專員辦事處（人權高專辦）應成為常駐小組委員會觀察員，並以國際協調委員會秘書處的身分支援小組委員會的工作，作為所有文函的協調中心，並酌情代表國際協調委員會主席保存各種記錄。

3. 職能

3.1 每個區域團體派駐資格認證小組委員會的代表，應促進該區域國家人權機構的申請工作。

3.2 區域團體代表應向其區域的國家人權機構提供資格認證程序的所有相關資訊，包括對程序、要求和時間安排的說明。

3.3 《國際協調委員會章程》（第 5 節）規定，要求成為成員或要求重新認證資格的任何國家人權機構都應該向國際協調委員會主席提出申請，同時通過國際協調委員會秘書處提供一切所需的支援文件。

3.4 應該在小組委員會開會前，至少提前四（4）個月向國際協調委員會秘書處提供這些申請書和支持文件。除本規則 3.5 條規定的情況外，正在接受重新認證但未遵守這一期限的機構，其認證地位將被暫停，直到它提交所需的文件且小組委員會已審查這些文件時為止。

3.5 在此期限後提交的申請書和文件將只能在小組委員會隨後的會議上予以審議，除非國際協調委員會主席認定所涉情況證明有理由可另行處理。如果此種延誤涉及要求重新認證資格的機構，只有在該機構提供此種延誤有其正當理由的書面說明、而國際協調委員會主席認為這些理由令人信服又很特殊時，才能作出不暫停該機構認證地位的決定。

3.6 任何希望向小組委員會提供任何資格認證事項相關資訊的民間社會組織，應至少在小組委員會開會前提前四（4）個月以書面形式向國際協調委員會秘書處提供這些信息。

3.7 國際協調委員會主席將在國際協調委員會秘書處支持下，確保向資格認證小組委員會每一個成員提供申請書和支持文件副本。

3.8 國際協調委員會主席還將在國際協調委員會秘書處支持下，提供特定問題的情況摘要供小組委員會審議。

4. 程序

4.1 資格認證小組委員會將在國際協調委員會大會後舉行會議，以便根據《章程》第 5 節審議任何資格認證事項。

4.2 資格認證小組委員會主席可邀請任何人員或機構以觀察員身分參與小組委員會的工作。

4.3 小組委員會主席可在國際協調委員會主席和資格認證小組委員會成員的同意下召開額外的小組委員會會議。

4.4 當小組委員會認為，如果不進一步審議對之沒有任何明確政策的某一問題、而無法公正或合理地確定某一特定申請機構的資格認證時，小組委員會可將這一事項直接提交國際協調委員會主席團作出決定並提供指導意見。只有在國際協調委員會主席團作出決定或提供指導意見後，才能就資格認證事項作出最終決定。

4.5 小組委員會可根據《國際協調委員會章程》第 11.2 條的規定，在它認為必要時與申請機構進行協商，以便提出建議。小組委員會還應在建議作出不利決定時，根據第 11.2 條並為該條目的與申請機構進行協商。這些協商可採用小組委員會認為是最適當的形式，但必須以書面文件予以支援，特別是必須記錄口頭協商的內容供審查之用。由於成員地位作出最終決定的是國際協調委員會主席團，因此在協商期間應保留接受審查機構的成員地位。

5. 認證地位級別

按照《巴黎原則》和《國際協調委員會章程》，小組委員會採用的認證級別為：

A：有表決權的成員——完全符合每項《巴黎原則》；

B：無表決權的成員——不完全符合每項《巴黎原則》，或提交的資料不足以作出決定；

C：無認證地位——不符合《巴黎原則》。

6. 報告和建議

6.1 根據《國際協調委員會章程》第 12 條規定，資格認證小組委員會在提出有關認證地位建議後，應將建議轉交國際協調委員會主席團，主席團的決定是最終決定，但必須遵守以下的程序：

(一) 小組委員會的建議應首先轉交申請機構；

(二) 申請機構可在收到建議後二十八 (28) 天內通過國際協調委員會秘書處向國際協調委員會主席提交書面質疑，對某項建議提出異議；

(三) 然後應將該建議轉交國際協調委員會主席團成員作出裁定。如收到申請機構的質疑書，應將質疑書連同收到關於申請與質疑的所有材料一起轉交國際協調委員會主席團成員；

(四) 不同意該建議的任何國際協調委員會主席團成員應在收到建議後二十 (20) 天內通知小組委員會主席和國際協調委員會秘書處。國際協調委員會秘書處將及時向國際協調委員會主席團所有成員通報提出的反對意見，並提供說明反對意見所必要的一切資料。如在收到通報後二十 (20) 天內至少有來自不少於兩個區域團體的四名國際協調委員會主席團成員通知國際協調委員會秘書處他們持有類似的反對意見，則必須將該建議提交國際協調委員會主席團下次會議裁決；

(五) 如在收到建議後二十 (20) 天內至少有來自不少於兩個區域團體的四名國際協調委員會主席團的成員對建議沒有提出反對意見，該建議應被視為已獲國際協調委員會主席團批准；

(六) 國際協調委員會主席團關於資格認證的決定是最終決定。

6.2 小組委員會應編寫一般性意見，並由國際協調委員會主席團予以核准。

6.3 作為《巴黎原則》解釋工具的一般性意見可用於：

(a) 指導人權機構如何制定本身的程序和機制，以確保符合《巴黎原則》；

(b) 說服本國政府處理或糾正機構遵守一般性意見所述標準相關的問題；

(c) 指導資格認證小組委員會對新的認證申請、重新認證申請或進行特別審查作出決定：

(一) 如果某一機構與一般性意見所述的標準相去甚遠，小組委員會可裁定該機構不符合《巴黎原則》。

(二) 如果小組委員會已注意到某一機構在落實任何一項一般性意見方面受到關注，它可審議該機構是否已採取措施在今後落實這類被關注的一般性意見。如果該機構沒有向小組委員會提供證據表明它已作出努力來落實先前所提的一般性意見，或是未合理地解釋它沒有作出努力的原因，則小組委員會可將該機構缺乏進展的情況解釋為它不符合《巴黎原則》。

經國際協調委員會成員於 2004 年 9 月 14 日在韓國首爾舉行的委員會第十五屆會議上通過。經國際協調委員會成員於 2008 年 4 月 15 日在瑞士日內瓦舉行的委員會第二十屆會議上修訂。

附件四

資格認證小組委員會：一般性意見*

1. 許可權和職責：

- 1.1 **建立國家機構**：建立國家人權機構時必須以憲法或法律文書為依據。以行政文書作為建立此種機構的依據不足以確保其長期性和獨立性。
- 1.2 **人權任務**：所有國家人權機構都應受權履行保護和促進人權的具體職能，諸如《巴黎原則》所列的職能。
- 1.3 **鼓勵批准或加入國際人權文書**：小組委員會解釋指出，《巴黎原則》規定之鼓勵批准或加入國際人權文書的職能是國家機構至關重要的職能。因此小組委員會鼓勵將這一職能十分明確載入國家機構的授權法律，以確保該國境內人權獲得最佳保護。
- 1.4 **與國際人權體系進行互動**：小組委員會強調國家人權機構與國際人權體系、尤其是人權理事會及其各機制（特別程序任務負責人）以及聯合國人權條約機構進行交往的重要性。這通常是指國家人權機構對這些人權機制投入與參與其工作，並在國家層級落實國際人權體系提出建議。此外，國家人權機構還應該與國際協調委員會及其資格認證小組委員會、主席團以及區域協調機構積極交流往來。
- 1.5 **與其他人權機構合作**：國家人權機構應該在諸如國家層級或就專題問題與同樣為促進和保護人權而建立的法定機構、以及在人權領域工作的非政府組織等其他組織開展密切合作和交流資訊，並應該向國際協調委員會小組委員會申請認證地位時表明已開展此種活動。

1.6 國家人權機構的建議

政府相關部會以及議會主管委員會通常應在不超過 6 個月的合理期間內討論國家人權機構載於其年度報告、特別報告或專題人權報告的建議。這些部會和委員會應該專門舉辦這些討論，以便確定在任何特定情況下必須採取哪些適當的後續行動。國家人權機構應確保對它們報告所載建議採取後續行動，以此作為履行其促進和保護人權任務的組成部分。

2. 組成與對獨立性和多元性的保障因素

- 2.1 **確保實現多元化**：小組委員會注意到確保實現《巴黎原則》所述之多元化要求的各種不同模式。但小組委員會強調國家機構與民間社會維持和諧關係的重要性，並指出在評估認證申請時將考慮到這一點。

* 按通過的案文翻譯印發。

小組委員會注意到可採用不同的方式通過國家機構的組成實現多元化，例如：

- (a) 使理事機構的成員代表《巴黎原則》述及的社會各階層；
- (b) 通過國家機構理事機構的任命程序實現多元化，例如規定可由不同社會群體建議或推薦候選人；
- (c) 通過促使不同社會群體有效合作的程序，如諮詢委員會、網路、協商或公眾論壇實現多元化；
- (d) 通過代表不同社會群體的工作人員多樣性實現多元化。

小組委員會還強調指出，多元化原則包括確保婦女確實參與國家機構工作。

2.2 遴選和任命理事機構成員：小組委員會指出，遴選和任命理事機構成員程序對確保國家機構多元化和獨立性至關重要。小組委員會特別強調下述幾個因素：

- (a) 透明的程序
- (b) 在整個遴選和任命進程中廣泛開展協商
- (c) 廣泛刊登職缺廣告
- (d) 從一系列社會群體中推薦盡可能多的潛在候選人
- (e) 遴選以個人身分而不是以其所代表組織的名義任職成員。

2.3 國家機構中的政府代表：小組委員會的理解是，《巴黎原則》要求國家機構的理事機構或諮詢機構中，政府代表不得擁有決策或表決資格。

2.4 借調工作人員：

為了保障國家人權機構的獨立性，小組委員會指出下列事項作為良好做法：

- (a) 不得由借調人員擔任高級職位；
- (b) 借調人員人數不應超過國家人權機構人員總數的 25%，並絕對不得超過其 50%。

2.5 豁免：極力建議國家法律載明保護國家人權機構條款，豁免其以官方身分採取行動時的法律責任。

2.6 充足經費：國家應提供充足經費，使之至少可用以：

- (a) 撥出經費以提供至少在總部的適足住宿條件；
- (b) 向其工作人員支付與公務人員薪金及服務條件相當的薪金和福利津貼；
- (c) (適用時) 向專員支付薪酬；
- (d) 建立通信系統，包括電話和網際網路。

充足經費應該在合理程度上確保逐步和循序漸進地改善機構運作並提高它

執行任務的能力。

發展夥伴等外部來源提供的資金，不應成為國家人權機構核心資金的組成部分，因為提供核心資金是國家確保機構有最低限度活動預算之責任，從而使機構能為執行其任務開展工作。

國家人權機構的財務系統應該使機構具有完全財政自主權。這應該是機構對之具有絕對管理和控制權的單列預算專案。

2.7 國家人權機構工作人員：作為一項原則，國家人權機構應有權任命自己的工作人員。

2.8 全職成員：

國家人權機構成員應包括全職受薪成員，以便：

- (a) 確保國家人權機構的獨立性，使之免受實際和表面利益衝突影響；
- (b) 確保成員有穩定任期；
- (c) 確保持續和確實有效地履行國家人權機構任務。

2.9 保障理事機構成員任期

國家人權機構授權法律應載明符合《巴黎原則》的理事機構成員罷免條款。

- (a) 罷免任何成員職務或強迫其辭職的行為可能導致對國家人權機構認證地位進行特別審查；
- (b) 罷免行動應嚴格遵守法律規定之所有實質性和程序性要求；
- (c) 不得僅依據任命當局之自由裁量權罷免成員。

2.10 行政條例

將國家人權機構歸類為公共機構，這對管控其問責制、籌資和報告安排具有重要意義。

如果國家人權機構管理和支出公共資金的情況受到政府管控，這種管控不得有損於國家人權機構獨立和有效地發揮其作用之能力。因此，必須明確規定政府與國家人權機構之間的關係。

3. 業務方法

4. 關於具有准管轄權委員會地位的附加原則

5. 其他問題

5.1 處於政變或緊急狀態的國家人權機構：小組委員會期望，作為一項原則，國家人權機構在政變或緊急狀態中執行任務時將提高警惕並加強其獨立性。

5.2 出於國家安全考慮限制國家機構權力：小組委員會注意到，許多國家機構的任務範圍因國家安全的理由而受到限制。雖然這種傾向本質上並不違反《巴

黎原則》，但小組委員會指出，必須考慮到確保不致不合理或任意施加此種限制，並必須按照正當程序作出此種限制。

- 5.3 **在不穩定環境中履行職能的國家人權機構**：小組委員會認識到，國家人權機構在其中運作的環境可能十分不穩定，以致無法合理指望國家人權機構完全遵守《巴黎原則》所有規定。在這種情況下提出有關認證地位建議時，小組委員會將適當考慮到諸如下述各種因素：政治不穩定；衝突或動蕩；國家基礎設施不足，包括過度依賴捐助資金；國家人權機構實際執行任務的情況。

6. 程序性問題

- 6.1 **申請程序**：由於對建立國家機構的興趣日增，也由於採用了每五年進行一次重新認證程序，小組委員會審議申請案量劇增。為了確保高效和有效開展認證程序，小組委員會強調以下各項要求：

- (a) 嚴格執行申請截止日期；
- (b) 如果超過申請重新認證截止日期，小組委員會將建議暫停該國家機構的認證地位，直到下次會議審議其申請時為止；
- (c) 小組委員會將根據提供文件進行評估。不完整的申請書可能會影響對國家機構認證地位的建議；
- (d) 申請機構應提供以官方格式或公佈格式發表的文件（例如頒佈的法律和發表的年度報告），而不是次要的分析性文件；
- (e) 必須同時以紙本列印和電子檔案兩種格式提交文件；
- (f) 所有申請相關的件均應送交設在人權高專辦的國際協調委員會秘書處，其地址為：National Institutions Unit, OHCHR, CH-1211 Geneva 10, Switzerland，並發送電子郵件至：nationalinstitutions@ohchr.org；
- (g) 申請機構應負責確保國際協調委員會秘書處收到信函和申請材料。

- 6.2 **推遲重新認證申請**：小組委員會將對推遲重新認證申請採用以下政策：

- (a) 如果某一機構要求推遲審議其重新認證申請，只有在該機構提供要求推遲的書面理由、而國際協調委員會主席認為這些理由都令人信服又很特殊時，方可作出予以推遲審議的決定；
- (b) 推遲重新認證申請至多為一年，超過這段時間後，國家人權機構地位將告失效；
- (c) 在截至日期後才收到其重新認證申請或未提交申請的國家人權機構認證地位將予以暫停。這種暫停至多可維持一年，在此期間，國家人權機構可提交重新認證申請。如果在此期間未提交重新認證申請，則其認證地位將告失效。

6.3 **受審查的國家人權機構**：根據《國際協調委員會章程》第 16 條，⁸⁰如果國家人權機構的情況似乎已產生可能影響其遵守《巴黎原則》的任何變化，主席或小組委員會可啟動對該國家人權機構認證地位進行審查。由於這種審查是被認為具有臨時性質的一些特殊情況所引起，因此將推遲定期重新認證程序，直到審查完成時為止。

在審議受審查的國家人權機構時，小組委員會將採用以下程序：

- (a) 國家人權機構受審查的時間最長只可為一年半，在此期間該機構可向小組委員會提供資料，表明它在受審查的方面完全符合《巴黎原則》；
- (b) 審查期間，與該國家人權機構現有認證地位相關的所有特權將維持不變；
- (c) 如果在審查期結束時，小組委員會關注的問題尚未得到解決，該國家人權機構認證地位將告失效。

6.4 **暫停認證地位**：小組委員會指出，暫停認證地位是指將所涉機構的認證地位暫時停止，直到它向小組委員會提供資料表明它在受審查方面完全符合《巴黎原則》為止。認證地位被暫停的國家人權機構不享有「A 級」認證地位的權利，包括在國際協調委員會的表決權和在人權理事會的參與權，直到解除暫停或該國家人權機構認證地位改變為止。

6.5 **提交資料**：小組委員會只接受以紙本列印和電子檔案格式提交的資料。《關於遵守巴黎原則情況的說明》是申請書核心內容。申請機構應提交原始材料支持或證實該《說明》所陳述的內容，以便小組委員會證實和確認這些陳詞。沒有支持材料的任何陳詞都不予接受。

此外，如果在小組委員會先前所作建議後提出申請，該申請應直接回應所提建議內容，而且除非能回應所有被關注的問題，否則不應提交申請。

6.6 **一個國家有不止一個的國家人權機構**：小組委員會認識到並鼓勵以一個綜合和全面的國家人權機構作為強而有力的國家保護人權體系趨勢。

在非常特殊的情況下，如果一個國家有不止一個國家機構要求獲得國際協調委員會的資格認證時，應當指出，《國際協調委員會章程》第 39 條規定，⁸¹一個國家只有一票發言權、一票表決權，並在如經當選後只能擔任國際協調委員會主席團的一名成員。

在這種情況下，小組委員會審議申請的前提條件如下：

- (1) 國家政府（其本身必須是聯合國會員國）提交的書面同意。
- (2) 所有相關國家人權機構之間達成作為國際協調委員會成員有關的權利和義務、包括行使一票表決權和一票發言權的書面協議。該協議還應載明

⁸⁰ 前國際協調委員會《議事規則》第 3 條 (g)。

⁸¹ 前國際協調委員會《議事規則》第 3 條 (b)。

有關參與國際人權體系、包括人權理事會和條約機構工作的安排。

小組委員會強調，上述要求是審議申請時必不可少的。

6.7 國家人權機構的年度報告

小組委員會認為，如果沒有國家人權機構的現行年度報告，即其編寫日期不早於小組委員會預定予以審議時間前一年的報告，小組委員會就難以審議國家人權機構地位。小組委員會強調國家人權機構必須編寫並公佈有關涉及一般人權狀況和較具體事項的本國情況年度報告。該報告應該載關於國家人權機構在該年份為促進執行其任務而開展的活動情況說明，並應該提出它對處理任何人權關注問題的意見、建議和提議。

國家人權保障機關國際協調委員會（國際協調委員會）在資格認證小組委員會 2009 年 3 月會議後以電子郵件的方式通過。

2009 年 6 月，日內瓦

附件五

大會第 60/154 決議

促進和保護人權的國家機構

大會，

回顧大會和人權委員會各項關於促進和保護人權的國家機構決議，

歡迎全世界各地對建立並加強促進和保護人權的獨立、多元化國家機構所表現的興趣迅速增長，

深信這種國家機構在促進和保護人權和基本自由以及發展和增強公眾對這些權利和自由的認識方面起重要作用並將繼續發揮重要作用，

認識到聯合國在協助國家機構發展方面起重要作用並應繼續發揮更重要的作用，

回顧世界人權會議 1993 年 6 月 25 日通過的《維也納宣言和行動綱領》，⁸²其中重申促進和保護人權的國家機構所發揮重要和建設性作用，特別是向主管當局提供諮詢意見的作用，以及在糾正侵犯人權行為、傳播人權資訊和人權教育方面的作用，

又回顧《北京宣言和行動綱要》，⁸³其中敦促各國政府創設或加強獨立的國家機構促進和保護人權，包括婦女人權，

重申所有人權都是普遍、不可分割、相互關聯、彼此依存和相輔相成的，國際社會必須以公正和平等的方式，在同等基礎上，以同樣重視程度，全面處理人權，

銘記各國和各區域特點及不同歷史、文化和宗教背景的重要性，並銘記所有國家不論其政治、經濟和文化制度為何，都有義務促進和保護所有人權和基本自由，

回顧 1993 年 6 月世界人權會議期間國家機構在維也納舉行會議時通過的促進和保護人權行動方案，⁸⁴其中建議應加強聯合國活動和方案，以滿足希望創設或加強本國促進和保護人權機構國家所提出的援助請求，

注意到國家機構在審議人權問題的聯合國會議上發揮寶貴作用和作出的貢獻，並注意到這些機構繼續適當參與的重要性，

歡迎在各區域內加強國家人權機構的區域合作，及國家人權機構與其他區域人權論壇之間的區域合作，

讚賞地注意到歐洲業已存在區域人權網路，並注意到美洲促進和保護人權的國家機構網路、亞洲太平洋國家人權機構論壇和非洲國家人權機構協調委員會繼續開展工

⁸² A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。

⁸³ 《第四次婦女問題世界會議的報告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》（聯合國出版品，出版品編號：C.96.IV.13），第一章，決議 1，附件一和二。

⁸⁴ 見 A/CONF.157/NI/6。

作，

歡迎加強國家人權機構之間的國際合作，包括透過國家機構國際協調委員會加強合作，

1. **歡迎**秘書長的報告；⁸⁵
2. **重申**必須根據 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議附件所載關於促進和保護人權的國家機構地位的原則（《巴黎原則》），發展有效、獨立和多元化促進和保護人權的國家機構；
3. **重申**《巴黎原則》依然具有重要性，承認進一步酌情加強適用這些原則的價值，並鼓勵各國、國家機構和其他有關各方設法實現這一目標；
4. **認識到**根據《維也納宣言和行動綱領》，⁸² 各國有權選擇最適合其國家層級具體需要的國家機構框架，以按照國際人權標準促進人權；
5. **又認識到**國家機構可在促進和確保所有人權的不可分割性和相互依存性方面發揮關鍵作用，籲請各國確保在設立本國人權機構時，在其任務規定中適當反映各項人權；
6. **鼓勵**會員國按照《維也納宣言和行動綱領》規定，建立有效、獨立、多元的國家機構促進和保護人權，或加強已有的這類機構；
7. **歡迎**越來越多國家建立或考慮建立促進和保護人權的國家機構；
8. **鼓勵**會員國建立促進和保護人權的國家機構繼續發揮積極作用，以防止和制止《維也納宣言和行動綱領》及相關國際文書所列舉的一切侵犯人權行為；
9. **滿意地注意到**有些國家作出努力，使本國國家機構有更多自主權和獨立性，包括授予調查職權或增強此種職權，並鼓勵其他國家政府考慮採取類似步驟；
10. **重申**國家機構的角色，除了作為傳達人權資料與其他公共資訊活動的最適機構而存在外，也包含傳達聯合國的相關人權資料與公共資訊活動；
11. **敦促**秘書長繼續高度優先考慮會員國提出的要求，作為聯合國人權領域諮詢服務和技術援助方案的一部分，協助建立和加強國家人權機構；
12. **讚揚**聯合國人權事務高級專員辦事處高度優先從事有關國家機構的工作，鼓勵高級專員鑒於國家機構相關活動有所增加，確保作出適當安排和提供預算資源，繼續進行並進一步擴大支助國家人權機構活動，並邀請各國政府為此目的向聯合國人權領域技術合作自願基金提供更多捐助；
13. **歡迎**設立國家機構網站，作為向國家機構傳送資料的重要工具，還歡迎建立一個比較分析國家人權機構處理申訴程序和方法的資料庫；
14. **讚賞地注意到**國家機構國際協調委員會越來越發揮積極重要作用，在聯合國

⁸⁵ A/60/299。

人權事務高級專員辦事處的密切合作下，根據請求協助各國政府和國家機構貫徹執行關於加強國家機構的相關決議和建議；

15. **又讚賞地注意到**國家機構國際協調委員會定期舉行會議及國家人權機構參加入權委員會年度會議的安排；

16. **請**秘書長同聯合國人權事務高級專員辦事處合作，繼續為國家機構國際協調委員會在人權委員會屆會期間舉行會議提供必要協助；

17. **歡迎**一些區域的國家機構保留召開區域會議的做法和另有一些區域開始採取這種做法，並鼓勵國家機構同聯合國人權事務高級專員合作，與本區域各國政府和非政府組織舉辦類似活動；

18. **請**秘書長繼續為舉行國家機構的國際和區域會議提供必要協助，包括通過聯合國人權領域技術合作自願基金提供協助；

19. **確認**民間社會與國家機構合作，在確實促進和保護人權方面可發揮重要的建設性作用；

20. **讚賞**為建立和加強國家人權機構提供額外資源的國家政府；

21. **鼓勵**所有會員國採取適當步驟，以促進交流有關國家人權機構的建立和有效運作的資料和經驗；

22. **鼓勵**聯合國各實體、基金和機構在促進和保護人權方面與國家機構密切合作，在這方面，歡迎透過秘書長行動 2 倡議所作的努力；

23. **請**秘書長向大會第六十二屆會議報告本決議的執行情況。

2005 年 12 月 16 日

第 64 次全體會議

附件六

大會第 63/169 號決議

監察員、調解員和其他國家人權機構在促進和保護人權方面的作用

大會，

重申其對《聯合國憲章》和《世界人權宣言》⁸⁶宗旨和原則的承諾，

重申各會員國承諾根據《憲章》的規定，促進和確保尊重人權和基本自由，而不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他意見、民族本源或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別，

回顧大會 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議及其附件歡迎關於促進和保護人權之國家機構地位的原則，

確認現有監察員（不論男女）、調解員和其他國家人權機構在促進和保護人權及基本自由方面的作用，

強調為了使監察員、調解員和已設置的其他國家人權機構能夠審議與其管轄領域有關的所有問題，必須保持他們的自主性和獨立性，

考慮到監察員、調解員和其他國家人權機構在促進公共行政部門善治以及在改進它們與公民關係和加強提供公共服務方面的作用，

又考慮到現有監察員、調解員和其他國家人權機構在促進有效實現法治和尊重公正和平等原則方面發揮的重要作用，

強調已有的這些機構可以在向政府提供如何使國家立法和國家實踐符合國際人權義務的諮詢意見方面發揮重要作用，

又強調在人權領域進行國際合作的重要性，回顧區域和國際監察員、調解員和其他國家人權機構協會在促進合作和分享最佳做法方面發揮的作用，

1. 鼓勵會員國：

(a) 考慮設置或強化獨立和自主的監察員、調解員和其他國家人權機構；

(b) 在已有的這些機構之間酌情建立合作機制，以便相互間協調行動、強化取得的成果和交流經驗教訓；

2. 又鼓勵會員國：

(a) 考慮與其他相關行動者開展宣傳運動，以便提高民眾對監察員、調解員和其他國家人權機構重要作用的認識；

⁸⁶ 第 217 A (III) 號決議。

(b) 認真考慮落實監察員、調解員和其他國家人權機構的建議和提議，以便按照公正、平等和法治的原則，處理投訴者的索償要求；

3. 請秘書長向大會第六十五屆會議報告本決議的執行情況；

4. 決定在大會第六十五屆會議上審議這一問題。

2008 年 12 月 18 日

第 70 次全體會議

附件七

大會第 63/172 號決議

促進和保護人權國家機構

大會，

回顧大會和人權委員會關於促進和保護人權的國家機構各項決議，

歡迎全世界各地對建立並加強促進和保護人權的獨立、多元化國家機構所表現的興趣迅速增長，

回顧關於促進和保護人權國家機構的地位的原則（《巴黎原則》），⁸⁷

重申這種國家機構在促進和保護人權和基本自由以及發展和增強公眾對這些權利和自由的認識方面起重要作用並將繼續發揮重要作用，

認識到聯合國在《巴黎原則》指導下協助發展獨立、行之有效的國家人權機構方面起重要作用，並又認識到這方面聯合國與這些國家機構之間在促進和保護人權方面有加強合作和互補的潛力，

回顧世界人權會議 1993 年 6 月 25 日通過的《維也納宣言和行動綱領》，⁸⁸其中重申國家人權機構所發揮的重要和建設性作用，特別是向主管當局提供諮詢意見的作用，以及在糾正侵犯人權行為、傳播人權資訊和人權教育方面的作用，

又回顧《北京宣言和行動綱要》，⁸⁹其中敦促各國政府創設或加強獨立的國家機構促進和保護人權，包括婦女人權，

重申所有人權都是普遍、不可分割、相互關聯、彼此依存和相輔相成的，必須以公正和平等的方式，在同等基礎上，以同樣的重視程度，處理所有的人權，

銘記各國和各區域的特點以及不同歷史、文化和宗教背景的重要性，並銘記所有國家不論其政治、經濟和文化制度為何，都有義務促進和保護所有人權和基本自由，

回顧 1993 年 6 月世界人權會議期間國家機構在維也納舉行會議時通過的促進和保護人權行動方案，⁹⁰其中建議應加強聯合國活動和方案，以滿足希望創設或加強本國促進和保護人權機構的國家提出的援助要求，

注意到國家機構在審議人權問題的聯合國會議上發揮寶貴作用和作出的貢獻，並注意到這些機構繼續適當參與的重要性，

⁸⁷ 第 48/134 號決議，附件。

⁸⁸ A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。

⁸⁹ 《第四次婦女問題世界會議的報告，1995 年 9 月 4 日至 15 日，北京》（聯合國出版品，出版品編號：C.96.IV.13），第一章，決議 1，附件一和二。

⁹⁰ 見 A/CONF.157/NI/6。

歡迎在各區域內加強國家人權機構之間的區域合作以及國家人權機構與其他區域人權論壇之間的區域合作，

讚賞地注意到秘書長向人權理事會提交關於促進和保護人權國家機構的報告⁹¹，以及關於促進和保護人權的國家機構國際協調委員會使用的促進和保護人權國家機構資格認證程序的報告，⁹²

滿意地注意到國家機構國際協調委員會使用的資格認證程序得到加強，

讚賞地注意到歐洲區域人權網路、美洲促進和保護人權的國家機構網路、亞洲太平洋國家人權機構論壇和非洲國家人權機構網路繼續開展工作，

歡迎加強國家人權機構之間的國際合作，包括通過國家機構國際協調委員會加強合作，

1. **讚賞地注意到**秘書長的報告；⁹³
2. **重申**必須根據關於促進和保護人權國家機構地位的原則（《巴黎原則》），⁸⁷發展有效、獨立和多元化促進和保護人權的國家機構；
3. **認識到**國家機構的獨立角色，為促進和保護人權在與各國政府合作確保在國家層級充分尊重人權方面發揮的作用，包括酌情促進對國際人權機制的建議採取後續行動；
4. **歡迎**促進和保護人權的國家機構在支持本國政府與聯合國合作促進和保護人權方面發揮日益重要的作用；
5. **確認**根據《維也納宣言和行動綱領》，⁸⁸各國有權選擇最適合其國家層級具體需要的國家機構框架，以按照國際人權標準促進人權；
6. **又確認**國家機構可在促進和確保所有人權的不可分割性和相互依存性方面發揮關鍵作用，籲請各國確保在設立本國人權機構時在其任務規定中適當反映各項人權；
7. **鼓勵**會員國按照《維也納宣言和行動綱領》的規定，建立有效、獨立、多元的促進和保護人權國家機構，或加強已有的這類機構；
8. **歡迎**越來越多的國家建立或考慮建立促進和保護人權的國家機構；
9. **鼓勵**會員國建立促進和保護人權的國家機構繼續發揮積極作用，以防止和制止《維也納宣言和行動綱領》及相關國際文書所列舉的一切侵犯人權行為；
10. **認識到**依照人權理事會 2007 年 6 月 18 日第 5/1 號和第 5/2 號決議⁹⁴

⁹¹ A/HRC/7/69。

⁹² A/HRC/7/70。

⁹³ A/63/486。

⁹⁴ 見《大會正式記錄，第六十二屆會議，補編第 53 號》（A/62/53），第四章，A 節。

以及人權委員會 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 號決議⁹⁵的規定，促進和保護人權的國家機構在人權理事會（包括理事會的普遍定期審查機制和特別程序）以及人權條約機構中發揮的作用；

11. **滿意地注意到**有些國家作出努力，使本國國家機構有更多自主權和獨立性，包括授予調查職權或增強此種職權，並鼓勵其他國家政府考慮採取類似步驟；

12. **承認**國家機構在所有部門加強法治以及促進和保護人權方面的作用，並鼓勵酌情與聯合國系統、國際金融機構和非政府機構開展合作；

13. **敦促**秘書長繼續高度優先考慮會員國提出的要求，協助建立和加強國家人權機構；

14. **讚揚**聯合國人權事務高級專員辦事處高度優先重視有關國家機構的工作，鼓勵高級專員鑒於有關國家機構的活動有所增加，確保作出適當安排和提供預算資源，繼續進行並進一步擴大支助國家人權機構的活動，並邀請各國政府為此目的提供更多捐助；

15. **歡迎**國家機構網站⁹⁶成為向國家機構傳送資料的重要工具，還歡迎建立一個比較分析國家人權機構處理申訴程序和方法的資料庫；

16. **讚賞地注意到**國家人權保障機關國際協調委員會越來越發揮積極的重要作用，在高級專員辦事處的密切合作下，根據請求協助國家政府和國家機構貫徹執行加強國家機構的相關決議和建議；

17. **又讚賞地注意到**國家機構國際協調委員會定期舉行會議及國家人權機構參加入權理事會屆會的安排；

18. **請**秘書長同高級專員辦事處合作，繼續為國家機構國際協調委員會在人權理事會屆會期間舉行會議提供必要協助；

19. **鼓勵**國家機構通過國家機構國際協調委員會爭取資格認證地位，並滿意地注意到認證程序得到加強、高級專員辦事處繼續為此提供協助，以及國際協調委員會會議辦公室提供的協助；

20. **歡迎**一些區域國家機構保持召開區域會議的做法和另有一些區域開始採取這種做法，並鼓勵國家機構同高級專員合作，與本區域各國的政府和非政府組織舉辦類似活動；

21. **請**秘書長繼續為國家機構舉行國際和區域會議提供必要協助；

22. **確認**司法機構、議會和民間社會可與國家機構合作，在更好地促進和保護人權方面發揮重要的建設性作用；

⁹⁵ 見《經濟及社會理事會正式記錄，2005 年，補編第 3 號》和更正（E/2005/23 和 Corr.1 和 2），第二章，A 節。

⁹⁶ www.nhri.net。

23. **鼓勵**所有會員國採取適當步驟，促進交流有關國家機構的建立和有效運作的資訊和經驗；

24. **鼓勵**聯合國所有人權機制、機構、基金和方案，在各自任務授權範圍內為促進和保護人權，除就善政和法治領域的項目與各會員國和各國國家機構合作外，並在這方面歡迎高級專員辦事處努力為支助國家機構發展夥伴關係；

25. **請**秘書長向大會第六十四屆會議報告本決議的執行情況。

2008 年 12 月 18 日

第 70 次全體會議

附件八

大會第 64/161 號決議

促進和保護人權的國家機構

大會，

回顧大會以往關於國家機構及其在促進和保護人權方面作用的各項決議，最近一項是 2008 年 12 月 18 日第 63/172 號決議，以及人權委員會關於這一主題的各項決議，

歡迎全世界各地對建立並加強促進和保護人權的獨立、多元化國家機構所表現出的興趣迅速增長，

回顧關於促進和保護人權的國家機構地位的原則（《巴黎原則》），⁹⁷

重申這種國家機構在促進和保護人權和基本自由、加強參與和法治以及發展和增強公眾對這些權利和自由的認識方面，起重要作用並將繼續發揮重要作用，

認識到聯合國尤其是聯合國人權事務高級專員辦事處以《巴黎原則》為指導，在協助發展獨立、行之有效的國家人權機構方面起重要作用，在這方面又認識到聯合國促進和保護人權的國家機構國際協調委員會和這些國家機構之間在促進和保護人權方面存在著加強合作與互補的潛力，

回顧世界人權會議 1993 年 6 月 25 日通過的《維也納宣言和行動綱領》，⁹⁸其中重申國家人權機構所發揮的重要建設性作用，特別是向主管當局提供諮詢意見的作用，以及它們在防止和糾正侵犯人權行為、傳播人權資訊和人權教育方面的作用，

重申所有人權都是普遍、不可分割、相互關聯、彼此依存和相輔相成的，必須以公正和平等的方式，在同等基礎上，以同樣的重視程度來對待所有人權，

銘記各國和各區域的特點以及不同歷史、文化和宗教背景的重要意義，並銘記所有國家不論其政治、經濟和文化制度為何，都有義務促進和保護所有人權和基本自由

回顧 1993 年 6 月世界人權會議期間各國家機構在維也納舉行會議時通過的促進和保護人權行動方案，⁹⁹其中建議加強聯合國活動和方案，以滿足希望建立或加強本國促進和保護人權機構的國家所提出的援助要求，

讚賞地注意到秘書長向人權理事會提交關於促進和保護人權的國家機構的報告

⁹⁷ 第 48/134 號決議，附件。

⁹⁸ A/CONF.157/24 (Part I)，第三章。

⁹⁹ 見 A/CONF.157/NI/6。

¹⁰⁰以及國際協調委員會所採用的資格認證程序的報告，¹⁰¹

歡迎在各區域加強國家人權機構之間的區域合作，讚賞地注意到歐洲國家人權機構小組、美洲促進和保護人權的國家機構網路、亞洲太平洋國家人權機構論壇和非洲國家人權機構網路正在繼續開展工作，鼓勵它們參加高級專員辦事處將於 2010 年舉辦的促進和保護人權區域安排工作坊，

1. **讚賞地注意到**秘書長的報告¹⁰²及其所載的結論；
2. **重申**必須根據《巴黎原則》，⁹⁷發展有效、獨立和多元化促進和保護人權的國家機構；
3. **認識到**國家機構的獨立角色，為促進和保護人權在與各國政府合作確保在國家層級充分尊重人權方面發揮的作用，包括酌情促進對國際人權機制的建議採取後續行動；
4. **歡迎**促進和保護人權的國家機構在支持本國政府與聯合國合作促進和保護人權方面發揮日益重要的作用；
5. **確認**根據《維也納宣言和行動綱領》，⁹⁸各國有權選擇最適合其國家層級具體需要的國家體制框架，以便按照國際人權標準促進人權；
6. **鼓勵**會員國建立有效、獨立、多元的國家機構，或加強已有的這類機構，以促進和保護《維也納宣言和行動綱領》中列舉所有人的各項人權和基本自由；
7. **歡迎**越來越多國家建立或考慮建立促進和保護人權的國家機構；
8. **鼓勵**會員國建立促進和保護人權的國家機構繼續發揮積極作用，幫助防止和制止《維也納宣言和行動綱領》及相關國際文書所列舉的一切侵犯人權行為；
9. **確認**促進和保護人權的國家機構在理事會根據人權理事會 2007 年 6 月 18 日第 5/1 和 5/2 號決議¹⁰³，以及人權委員會 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 號決議¹⁰⁴規定，包括其普遍定期審查機制（在報告編寫和後續行動方面）和特別程序中以及在人權條約機構中發揮作用；
10. **強調**促進和保護人權的國家人權機構在財務及行政上必須具備獨立性和穩定性，滿意地注意到有些國家已作出努力，使本國國家機構有更多自主權和獨立性，包括授予調查職權或增強此種職權，並鼓勵其他國家政府考慮採取類似步驟；
11. **敦促**秘書長繼續高度優先考慮會員國提出協助其建立和加強國家人權機構

¹⁰⁰ A/HRC/10/54。

¹⁰¹ A/HRC/10/55。

¹⁰² A/64/320。

¹⁰³ 見《大會正式記錄，第六十二屆會議，補編第 53 號》（A/62/53），第四章，A 節。

¹⁰⁴ 見《經濟及社會理事會正式記錄，2005 年，補編第 3 號》和更正（E/2005/23 和 Corr.1 和 2），第二章，A 節。

的要求；

12. **強調**監察員機構必須具有自主權和獨立性，鼓勵國家人權機構與區域和國際監察員協會加強合作，也鼓勵監察員機構積極採用國際人權文書和《巴黎原則》中列舉的標準，以加強其獨立性，增強其作為國家人權保護機制的的能力，並在這方面重申大會關於監察員機構作用的 2008 年 12 月 18 日第 63/169 號決議；

13. **讚揚**聯合國人權事務高級專員辦事處高度優先重視與國家人權機構有關的工作，鼓勵高級專員鑒於與國家機構有關的活動已有擴大，確保作出適當安排和提供預算資源，以便繼續進行並進一步擴大支助國家機構的活動，並邀請各國政府為此目的提供更多自願款項；

14. **請**秘書長與高級專員辦事處合作，繼續為舉行國家機構國際會議和區域會議，包括為國家人權保障機關國際協調委員會的會議提供必要的協助；

15. **鼓勵**國家機構，包括監察員機構，通過國際協調委員會爭取資格認證地位；

16. **鼓勵**所有會員國採取適當步驟，促進關於國家機構的建立和有效運作資訊和經驗交流；

17. **鼓勵**聯合國所有人權機制、機構、基金和方案，在各自任務授權範圍內為促進和保護人權，除就善政和法治領域的項目與各會員國和各國國家機構合作外，並在這方面歡迎高級專員辦事處努力為支助國家機構發展夥伴關係；

18. **請**秘書長向大會第六十六屆會議報告本決議的執行情況。

2009 年 12 月 18 日

第 65 次全體會議

附件九

人權委員會第 2005/74 號決議

促進和保護人權的國家機構

人權委員會，

回顧大會和委員會有關促進和保護人權的國家機構的各項決議，特別是大會 1993 年 12 月 20 日第 48/134 號決議，

歡迎按照大會第 48/134 號決議所附促進和保護人權的國家機構地位的原則（《巴黎原則》）建立並加強獨立和多元促進和保護人權的國家機構之重要性得到國際承認，

深信這類國家機構在促進和保護人權和基本自由方面，以及在培養和提高公眾對這些權利和自由的認識方面，能夠發揮重要作用，

承認為建立國家機構，選擇最適合於本國具體需要和情況的法律框架以確保在國家範圍內根據國際人權標準促進和保護人權，乃是每一國家的特權，

憶及世界人權會議 1993 年 6 月通過的《維也納宣言和行動綱領》（A/CONF.157/23），其中重申國家人權機構所起的重要和建設性作用，以及它們在糾正侵犯人權問題上的作用，在傳播人權資料和開展人權教育方面的作用，還憶及在世界人權會議期間在維也納舉行的國家機構會議通過的《行動綱領》（見 A/CONF.157/NI/6），其中建議應加強聯合國的活動和方案，以滿足希望設立或加強促進和保護人權的國家機構之國家的要求，

歡迎加強各個國家人權機構間的國際合作，包括通過國家機構國際協調委員會來加強這種合作，

注意到 2004 年 9 月 14 日至 17 日在首爾舉行的第七次促進和保護人權國家機構國際會議的結果、非政府組織作出的積極貢獻，以及關於在衝突期間和反恐期間同時維護人權的《首爾宣言》，

歡迎加強各個區域國家人權機構間的區域合作，以及國家人權機構與其他區域人權論壇之間的合作，

注意到為加強區域人權網進行的努力，包括 2004 年 11 月 26 日至 27 日在柏林舉行的第五次歐洲促進和保護人權的國家機構會議、2004 年 11 月 25 日和 26 日由德國人權研究所和歐洲理事會人權專員在柏林聯合舉辦的第三次國家人權機構圓桌會議、2004 年 10 月 18 至 21 日在阿迪斯阿貝巴舉行的第一次非洲聯盟國家人權機構會議 美洲國家人權機構網繼續開展的工作 該機構網於 2004 年 6 月 9 日至 11 日在布宜諾斯艾利斯舉行的第三次大會以及該機構網於 2005 年 3 月 10 至 11 日在墨西哥坎佩切舉行的「非正規移民與走私人口：人權與國家機構」國

際研討會、以及亞太國家人權機構論壇所做的工作包括 2004 年 9 月 13 日在首爾舉行的第九次年會，

注意到 2004 年 3 月 2 日至 4 日在杜哈舉行的亞洲及太平洋地區促進和保護人權區域合作第十二次工作坊就國家機構的作用通過的《結論和行動方案》（見 E/CN.4/2004/89），

注意到在國際法語國家組織合作下成立了一個法語國家人權機構團體，

還注意到拉丁美洲巡視官聯盟作為合作與交流經驗論壇所做的工作，

歡迎第十二次亞太區域工作坊呼籲聯合國人權事務高級專員辦事處支助 2005 年 3 月 6 日至 8 日在開羅舉行並得到埃及全國人權理事會支持的阿拉伯地區關於國家人權保護體系、包括國家人權機構的分區域工作坊，

注意到國家機構在聯合國討論人權問題的會議中發揮寶貴作用以及它們繼續以適當方式參加這些會議的重要性，

1. **重申**依照《巴黎原則》發展有效、獨立和多元促進和保護人權的國家機構十分重要；

2. **重申**《巴黎原則》依然具有重要意義，確認就進一步加強其適用，鼓勵各國、國家機構和其他有關各方考慮實現這一目標；

3. **歡迎**越來越多國家決定或考慮建立符合《巴黎原則》的國家機構；

4. **鼓勵**會員國依照《維也納宣言和行動綱領》概述的構想，建立國家人權機構，或加強已有的這類機構；

5. **承認**國家機構在促進和確保所有人權的不可分割和相互依存方面可起關鍵性作用，呼籲各國在制定國家人權機構任務時將所有人權都適當地考慮進去；

6. **滿意地注意到**一些國家對它們的國家機構給予較多的自主權和獨立性，包括准許這些機構進行調查或加強這方面的作用，鼓勵其他國家政府考慮採取類似步驟；

7. **確認**個人、群體和社會機構能夠在進一步促進和保護人權方面發揮重要和建設性作用，並鼓勵國家機構與民間團體建立夥伴關係並加強合作；

8. **歡迎**高級專員辦事處作出更大的努力作為夥伴與國家機構進行接洽並給它們提供機會相互交換經驗和最佳做法，在此方面歡迎：

(a) 墨西哥人權委員會和薩卡特卡斯人權委員會於 2004 年 10 月 14 日和 15 日在薩卡特卡斯舉行的關於移民現象原因、作用和後果與人權保護問題的促進和保護人權的國家機構國際研討會；

(b) 與摩洛哥人權諮詢理事會及聯合國秘書處經濟及社會事務部提高婦女地位司合作於 2004 年 11 月 15 日至 19 日在摩洛哥瓦爾扎扎特舉行的國家人權機構與提高婦女地位的國家機制問題圓桌會議；

(c) 與斐濟人權委員會一起於 2004 年 12 月 13 日至 15 日在蘇瓦舉行的國

家機構與善政問題國際圓桌會議。

9. **還歡迎**高級專員辦事處就預防衝突和禁止酷刑問題在區域層級與有關國家機構進行的聯繫；

10. **並歡迎**符合《巴黎原則》的國家機構以適當的方式獨立參加人權委員會及其附屬機構會議的做法；

11. **歡迎**秘書長有關加強各國人權機構對委員會及其附屬機構工作的參與的報告（E/CN.4/2005/107）並按照報告中的建議，決定請委員會第六十一屆會議主席與各利益相關方磋商，在第六十二屆會議舉行之之前最後審定下列工作方式：

(a) 允許經高級專員辦事處提名並由國際協調委員會資格認定小組委員會認定的國家機構以及此種機構的協調委員會，依報告所述在其職責範圍內就委員會議程的所有專案發言，同時強調需要維持委員會目前管理議程和發言時間的良好做法，為國家機構分配專門的座席並支援他們與委員會所有附屬機構進行接觸；

(b) 繼續維持用國家機構自己的文號印發文件的做法；

12. **歡迎**國家機構繼續召開區域會議的做法，並鼓勵國家機構與高級專員辦事處合作，繼續與其本地區各國政府和非政府組織舉行類似會議；

13. **申明**國家人權機構協同其他促進和保護人權的機制在打擊種族歧視和相關形式的歧視，以及促進和保護婦女人權和包括兒童和身心障礙者在內的特別弱勢群體權利方面可發揮重要作用；

14. **認識到**國家機構在人權教育方面可發揮的重要和建設性作用，包括在世界人權教育方案期間發行和傳播人權資料和開展其他宣傳活動，並呼籲所有現有國家機構在社會各有關部門執行人權教育培訓方案，包括在世界方案的第一階段（2005 – 2007 年），該階段側重於中小學教育；

15. **讚揚**聯合國人權事務高級專員對建立和加強國家人權機構給予優先重視，其中包括技術合作，並呼籲高級專員辦事處：

(a) 繼續加強其在這一領域的協調作用，從核心預算和預算外來源撥出這項工作所需的資源；

(b) 繼續支持側重於國家機構面對的具體實際困難，包括處理投訴領域的技術合作專案；

16. **歡迎**通過秘書長改革方案（A/57/387 和 Corr.1）中的行動 2，為確保聯合國所有部門與國家機構進行有效接觸作出努力，在此方面注意到加強高級專員辦事處內國家機構股包括提供適當專門知識的重要性；

17. **讚賞**為建立和加強國家人權機構追加資金的政府；

18. **歡迎**國家機構國際協調委員會所做的重要工作，它與高級專員辦事處密切合作，評估遵守《巴黎原則》的情況，並應要求協助各國政府和國家機構落實有關加強

國家機構的決議和建議；

19. **請**秘書長繼續在現有資源範圍內，為國際協調委員會在委員會屆會期間，在高級專員辦事處主持和合作下舉行會議，提供必要協助；

20. **還請**秘書長繼續在現有資源和聯合國人權領域技術合作自願基金的範圍內，為舉行國家機構國際和區域會議提供必要的協助；

21. **還請**秘書長就本決議的執行情況和加強國家人權機構參與的方法和手段向委員會第六十二屆會議提出報告；

22. **請**秘書長向委員會第六十二屆會議報告國際協調委員會目前使用的按照《巴黎原則》認定國家機構資格的程序，並確保這一程序得到加強，並給予適當的定期審查；

23. **決定**在第六十二屆會議上繼續審議這一問題。

2005 年 4 月 20 日

第 59 次會議