

## 什麼是國家人權機構？

- 國家人權機構是根據法律或憲法所設立之獨立機關，其目的在促進和保護人權。
- 國家人權機構在協助各國履行其國際法義務上，擔任重要角色。
- 國家人權機構不同於非政府組織與國家機關，例如國會和法院。

國家人權機構是根據一國法律或憲法所設立的獨立機關，其目的在於促進和保護該國人權。

國家人權機構之運作和功能獨立於政府之外，其運作亦不同於非政府組織。然而，國家人權機構可以、且應該與政府和非政府組織都建立合作關係。

有效的國家人權機構透過以下機制連結個人權利與國家責任之間的「保障缺口」(protection gap)：

- 監測該國人權狀況和政府作為
- 向政府提供建議，使其履行在國際上和國內的人權承諾
- 受理、調查和解決人權侵害之申訴
- 從事社會所有層面之人權教育計畫
- 參與國際人權社群，提出緊迫議題並為能夠向政府提出之建議進行倡議。

「關於國家人權機構，我認為有一點很重要、必須了解的是，它獨立於政府之外，並且從某種意義上來說，它成為國家的良知。」

**Gillian Triggs教授 —— 澳州國家人權委員會主席(2012-2017)**

### 支持國家履行其義務

各國有責任建立和維護一個所有人都能享受其人權的環境。它們有義務尊重、保護和實現所有人都充分享有人權。

當各國自願成為人權條約的締約國時，它們就承擔了這份責任。它們亦根據國際習慣法負有此責任。

各國必須對其人權表現負責；例如通過聯合國人權理事會(UN Human Rights Council)的普遍定期審查<sup>1</sup>(Universal Periodic Review) 和條約監督機構<sup>2</sup>。

國家人權機構就法律、政策和政府作為對人權的影響向各國提供的諮詢意見，是各國履行其國際法之責任的重要支持。

## 國家人權機構需符合巴黎原則

《巴黎原則》<sup>3</sup> (即「關於促進和保護人權的國家機構的地位之原則」) 為國家人權機構訂定了一套最低標準。該原則於1991年一場位在巴黎、聯合國贊助的會中制定。該會召集了當時已存在之國家人權機構的代表們，並決定所有國家人權機構應具備的核心特質。

巴黎原則明定國家人權機構的重要條件包括：促進與保護人權的廣泛職權；不受政府影響之自主權；由國內法律或憲法保障之獨立性；多元性，意即機構成員組成必須大幅反映其真實社會組成；充足資源；以及適當的調查權。

## 國家人權機構的獨特地位

國家人權機構是相當獨特的。他們是政府和公民社會之間的橋樑。

作為具有法律職權的官方國家機構，國家人權機構擁有比非政府組織更大的權威。他們的意見和結果發現具有更高的可信度，而他們的建議對政府和各國際組織都有更大的影響力。

國家人權機構也比非政府組織擁有更強的調查權，通常包括取得各式文件、傳喚證人、和進入監所和拘留中心等場所的權力。

然而，國家人權組織也可能面臨非政府組織沒有的限制。舉例來說，非政府組織的成員決定要做什麼、該組織就可以做什麼。這是國家人權機構所沒有的自由。它們只能在法律授權範圍內發言和行動。

<sup>1</sup> In operation since 2008, the UPR is a process that examines the human rights performance all of UN Member States every four-and-a-half years. See [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx).

<sup>2</sup> There are nine core human rights treaties. Each has a specialised committee of independent experts to monitor performance of the treaty's obligations by States parties and to promote the treaty and its interpretation and implementation. See [www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx).

<sup>3</sup> See more at <http://www.asiapacificforum.net/support/paris-principles/>

同樣的，在各國家機構中，國家人權機構在促進和保護人權方面扮演著獨特的角色。它們的角色必須不同於政府、國會和法院。

舉例來說，國家人權機構可以就現有之立法草案向國會提供諮詢意見、並提交意見予國會詢查，但不能指揮國會或干涉會議進程。

同樣的，國家人權機構所也可以出庭辯論、或撰寫「法庭之友意見書」( Amicus Curiae Brief )<sup>4</sup>。然而它們不能推翻司法判決，或以自己的觀點取代審理案件法院的決定。

國家人權機構與其他國家機構之間的關係，應以相互尊重各自憲法角色為基礎。

## 不斷深化的國家人權機構

聯合國體系長期以來鼓勵各國政府設立人權機構，協助它們履行其人權義務。

1946年，聯合國經濟及社會理事會(UN Economic and Social Council, ECOSOC)首次呼籲各國設立「地方人權委員會」，法國也於1947年成立了國家人權諮詢委員會。

儘管在隨後的幾十年中，經社理事會和聯合國人權委員會仍不斷地鼓勵，建立國家人權機構的進展仍然緩慢。直到1990年，全世界只有不到20個國家人權機構。

1993年在維也納舉行的第二次世界人權會議，為建立符合《巴黎原則》之國家人權機構提供了新的動力。自那時起，國家人權機構的數量在2018年迅速增加到120個，其中有77個符合《巴黎原則》之規定。<sup>5</sup>

### 瞭解更多

第1-2章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

<sup>4</sup> See Fact Sheet 8 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Intervening in court proceedings' .

<sup>5</sup> As of February 2018. Information on the accreditation status of NHRIs is available from the Global Alliance of National Human Rights Institutions : <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAcreditiation/Pages/default.aspx>.

## 巴黎原則怎麼說？

- 《巴黎原則》是國際最低標準，以建立有效、具可信度之國家人權機構。
- 《巴黎原則》要求國家人權機構在法律、成員資格、運作、政策和資源控制方面具有獨立性。
- 《巴黎原則》亦要求國家人權機構具有廣泛職權、組成多元、廣泛功能、充足權力、充足資源、採用合作方法、並與國際機構互動。
- 完全遵守《巴黎原則》將使國家人權機構得到國際認可。

《巴黎原則》<sup>6</sup>(「關於促進和保護人權的國家機構的地位之原則」)於1991年10月巴黎的一場由聯合國贊助的會中制定。該會召集了來自當時已存在之國家人權機構的代表們。各國政府、聯合國及跨政府機構、區域人權機構、非政府組織和研究機構的代表們也出席了會議。

國家人權機構的參與者希望取得共識，制定一套有關國家人權機構之設立和運作的國際最低標準。他們起草、談判並通過了《巴黎原則》。

《巴黎原則》很快地在聯合國人權體系得到廣大支持。

**1992年：**人權委員會支持《巴黎原則》。

**1993年6月：**維也納世界人權會議敦促世界各國根據《巴黎原則》設立國家人權機構。

**1993年12月：**聯合國大會採納《巴黎原則》。

聯合國至今仍強烈鼓勵所有國家根據《巴黎原則》建立或增強其國家人權機構。這可見之於聯合國大會及人權理事會之決議、普遍定期審查和條約監督機構之建議、以及特別程序報告。

### 國家人權機構的最低標準

《巴黎原則》是所有國家人權機構，無論規模與架構，都必須達到的國際最低標準。只有符合此一標準，才能在促進和保護人權上做到合法、可信、且有效。

<sup>6</sup> See more on the Paris Principles at <http://www.asiapacificforum.net/support/paris-principles/>.

國家人權機構的首要與最基本的要求是獨立性<sup>7</sup>。雖然國家人權機構是國家機關,但必須獨立於政府和非政府組織之外。

國家人權機構應具法律獨立、運作獨立、政策獨立和財務獨立。最重要的是,有效的國家人權機構之成員亦具獨立性,能獨立發揮思考和領導力。

《巴黎原則》的其他要素包括：

- **多元性**，確保國家人權機構之組成反映出「促進及保障人權的（公民社會之）社會力量」
- **廣泛的職權**，以確保國家人權機構能促進和保障所有國際人權法承認之人權
- **廣泛功能**，以確保國家人權機構能夠透過提供諮詢意見、監督、受理申訴和人權教育等「責任」達成其使命
- **適當的權力**，使國家人權機構能啟動詢查及調查、蒐集所需證據和文件、與非政府組織和國家機關進行諮商、宣揚其報告、結果發現和建議
- **適當的資源**，使國家人權機構擁有足夠之資金、人員、基礎設施和機構量能以發揮功能和履行職責
- **合作**，體認到有效的人權工作須由國家人權機構與其他國家機構、非政府組織和民間團體共同合作<sup>8</sup>
- **國際參與**，使國家人權機構貢獻其知識和專業予國際和區域人權機構和機制<sup>9</sup>

儘管《巴黎原則》中有部分條文很明確，然而其他卻非常廣泛。因此，國家人權機構全球聯盟(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI)<sup>10</sup> 編製了一系列一般性意見<sup>11</sup>以協助國家人權機構、政府和其他單位更能瞭解和落實《巴黎原則》。

《巴黎原則》要求使國內所有人皆能近用國家人權機構，特別是人權容易受侵犯的個人和群體。可近用性(accessibility)包括社會經濟、文化、地理與程序等層面。國家人權機構需要制定能滿足社群內不同群體需求的運作模式。

<sup>7</sup> See Fact Sheet 3 in this series on 'The importance of independence' .

<sup>8</sup> See Fact Sheet 9 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Cooperating at the national level' .

<sup>9</sup> See Fact Sheet 10 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Engaging with the international human rights system' .

<sup>10</sup> Until 2016, GANHRI was known as the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

<sup>11</sup> The 25 General Observations (May 2013) are available at [www.asiapacificforum.net/resources/icc-general-observations/](http://www.asiapacificforum.net/resources/icc-general-observations/).

國家人權機構也必須被課以責任。它們具有向其所服務之社群回報之道德責任。它們還有法律責任——經常規定於其設置法中——必須每年向國會報告其活動與成果。

## 遵守巴黎原則之益處

充分遵守《巴黎原則》至關重要，以確保國家人權機構做到最有效。

符合《巴黎原則》能使國家人權機構能夠獨立和專業地促進和保護人權。該原則使其在國內和國際上皆具正當性與可信度。

《巴黎原則》為評估一國家人權機構的獨立性和有效性提供了共識基礎。國家人權機構全球聯盟下透過其評鑑次委員會(Subcommittee on Accreditation)，來決定一國家人權機構之國際評鑑等級。<sup>12</sup>

經評估為完全遵守《巴黎原則》的國家人權機構為「A級」，而部分遵守的則為「B級」。

「A級」國家人權機構能夠獨立地參與人權理事會及其機制。一些聯合國大會機構亦允許「A級」國家人權機構參與。

### 瞭解更多

第3章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

[APF Fact Sheets on the Paris Principles](#)

<sup>12</sup> More information on the accreditation process is available at <http://www.asiapacificforum.net/support/international-accreditation/>.

## 獨立性之重要

- 《巴黎原則》明定國家人權機構在其法律、成員組成、運作、政策、與資源支配上具獨立性。
- 真正的獨立性，除了《巴黎原則》訂定之正式要求外，亦需要獨立思考。
- 國家人權機構可以主張在其設置法中加強對其獨立性之保障。

國家人權機構要能有效，首要和最重要的條件即為「獨立性」。

儘管國家人權機構是由國家所建立，它們必須是獨立的，並獨立運作於所有其他政府與非政府機關。

真正的獨立性為機構之成功與可信度之基礎。無法獨立運作的機構無法有效。

《巴黎原則》<sup>13</sup>明定必須賦予國家人權機構之獨立性之必要保障。

### 法律獨立性

法律獨立性<sup>14</sup>闡述國家人權機構設立之基礎，以及其所被賦予之獨立性保障。《巴黎原則》指出，透過行政命令（如：總統法令或命令）進行之設立，是不充分亦不可接受的。

有越來越多的國家人權機構根據憲法設立。這被認為比透過立法設立，提供更好的獨立性保障。一般來說，憲法比一般法律更難修改，這能為國家人權機構提供更大的保護，使其免受對其有敵意之政府之侵害。

### 運作獨立性

運作獨立性意味著，國家人權機構有辦法自行決定優先事項與計畫。

如同《巴黎原則》所示，國家人權機構應有權「自由地考量任何其職權內之問題」。此外，它們應能決定在任務執行時，要著重哪一項職權。

<sup>13</sup> See more at <http://www.asiapacificforum.net/support/paris-principles/>.

<sup>14</sup> See Chapter 5 of the APF Manual on National Human Rights Institutions for more on legal independence.

若政府能夠干預、指揮國家人權機構檢視或進行之工作，此國家人權機構將無法自由決定關注之議題，或根據自身決定採取行動。當國家人權機構之任務能夠被指揮時，該機構便無獨立性可言。

## 政策獨立性

政策獨立性意味著，在國家人權機構的工作過程中，無論是向國會和政府提供諮詢意見、進行調查和詢查、或是處理侵犯人權之個人申訴，國家人權機構都能決定其政策、結果發現、結論及建議。

國家人權機構為該國之人權專家。在審議人權議題或案件時，國家機關、法院、公民社會與其他單位皆應尋求其意見。<sup>15</sup>

## 財務獨立性

國家人權機構並非全然財政獨立。它們是國家機關，因此它們依賴各國之行政部門與國會，來提供其主要運作預算。

《巴黎原則》明定，國家人權機構應有「充足資金……使其能夠擁有自己的工作人員與場所，以利其獨立於政府之外，不受財務控制，以免影響其獨立性。」<sup>16</sup>

財務獨立性的本質是複雜的。國家依照自身的優先事項與可用資源來決定預算。國家人權機構無法要求其行政部門或國會分配特定額度資金，僅能要求「足以滿足」其需求之資金。儘管如此，「獨立性」這項必要條件意味著當資金分配後，國家人權機構應能自行控制其預算。

## 成員獨立性<sup>17</sup>

國家人權委員有責任決定政策、計畫、運作方式、和機構活動，以及在調查人權侵害案件或狀況時提出發現、結論、與建議。他們的決定是國家人權機構可信度與效能之根本。

因此，很重要的是，國家人權委員之選任程序要清楚、透明、參與式的，且應廣泛徵求各社會團體來申請。

<sup>15</sup> See Fact Sheet 4 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Providing advice' .

<sup>16</sup> Paris Principles, 'Composition and guarantees of independence and pluralism' , para. 2.

<sup>17</sup> See Chapter 6 of the APF Manual on National Human Rights Institutions for more on the independence of NHRI members.

要確保國家人權委員獨立性之法律保障，亦可透過固定任期、必要時透過特別程序的解僱、以及因履行法定職能而免受法律訴訟之保護。

## 獨立思考

國家人權委員必須有獨立思維。在許多方面而言，此個人特質甚至比任何法律保障更重要。有獨立思維的成員將在法律的侷限中找到變通的方法，相對地，不管法律多麼地強大，沒有任何法律可以賦予無獨立思維的人膽識。

獨立思考形容的是國家人權委員與機構工作人員之工作態度。此為任何有效之國家人權機構之必要屬性，亦為落實真正的獨立性之最重要保障。

如果委員與工作人員將其視為現行政治體系之捍衛者，或認為自身對政府具有某種形式之義務，他們便無法獨立，不論此國家人權機構多麼嚴謹地符合《巴黎原則》。

## 獨立性之限制

國會與行政部門在法律、法定任命、與預算分配上具有憲法角色。他們可以透過發揮角色作用來影響國家人權機構之獨立性。

國家人權機構無法制定法律、任命其委員、或決定預算。因此，透過確保其設立法源之完善，以及任命與預算程序之透明與兼容並蓄，來最大化國家人權機構的獨立性，是重要的。

### 瞭解更多

第1、5、6章，[A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

## 國家人權機構的職責與功能：提供建議

- 國家人權機構提供建議以支持有效之人權促進和保護。
- 國家人權機構可提供意見給與人權議題相關之任何政府機關或民間機構、單位、或個人。
- 國家人權機構應追蹤其建議，並對其實施狀況進行倡導、監督和報告。

《巴黎原則》指明為政府、國會和其他利益關係人提供建議是國家人權機構重要職責之一。事實上，這是《巴黎原則》第一也是最詳述之條文。

根據《巴黎原則》，國家人權機構應該可以做以下事項：

「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、國會和任何其它主管機構提出意見、建議、提議和報告。」<sup>18</sup>

如《巴黎原則》所闡明，國家人權機構之建議功能的目的是在於促進和保護人權。

國家人權機構試圖達成此目標，透過向任何可以透過修改法律、政策或作為來改善人權狀況之機關、單位、或個人提出建議，無論是政府內部或非政府的。

### 提出建議

國家人權機構通常會就人權問題提出建議：

- 應國會、政府、法院或其他官方機構的要求
- 回應或調查有關人權侵犯之申訴
- 主動 ( suo motu ) 回應引起關注之議題

國家人權機構不需得到任何當局或機構之同意即可展開詢查和提供建議。它應該能夠自行決定要做什麼、怎麼做、以及要提供什麼建議。<sup>19</sup>

### 發展成建議

<sup>18</sup> Paris Principles, 'Competence and responsibilities', para. 3(a).

<sup>19</sup> The establishing legislation may, however, require the NHRI to act on all complaints of human rights violations and on all formal referrals from the government.

國家人權機構能進行調查和提供建議之領域可能是沒有限制的。例如，國家人權機構可以對與下列相關之人權議題提出諮詢意見：任何現有或提案中之法律；任何公共政策或計劃；私人和公民社會之組織和個人之任何行為和慣例；任何情況或事件；任何場所或地點；或任何個人或群體。

國家人權機構所考量之人權議題可能同樣廣泛，包含關於就業、健康、教育、法律正當程序、拘留條件、以及言論、信仰、遷徙和集會等自由。

然而，國家人權機構資源有限。因此，為扮演其諮詢角色，它們必須設定明確優先順序並採用良好策略，仰賴可靠之研究，並廣泛與所有相關利益關係人進行諮商。

國家人權機構可以在其建議中納入對人權問題或人權狀況之分析，以及針對人權侵害或潛在人權侵害之結果發現與建議。

## 回應建議

國家人權機構是擁有重要人權專業的獨立國家機關。它們有權期待得到其建議之人或單位認真考慮其建議。

一般來說，法律上不會要求接收國家人權機構建議的人或單位一定要採納和執行其建議。他們可以全部採納、部分採納或完全不採納。但是，每個接收者都應對國家人權機構作出正式回應，並解釋它為什麼那樣回應國家人權機構之建議。

如果國家人權機構公布了其原始建議，那麼在花一些時間考慮該建議之後，受到建議的人或單位應該公布其回覆。

## 建議之後續追蹤

國家人權機構應該追蹤其建議，為其倡導、監督和報告實施狀況。

針對建議之落實進行定期監測**是非常重要的**，如此一來，國家人權機構才能確定已取得之進展以及實施之差距。這些數據可以作為國家人權機構遊說政府和其他利益關係人之指引。

國家人權機構全球聯盟還敦促國家人權機構「公布政府在執行特定建議或決議時所採

取或未採取的手段」。<sup>20</sup>舉例來說，這些資訊可以用在國家人權機構之年度報告或特別報告中、於其網站發表、包含新聞稿，或者與公民社會共享。

國家人權機構的監測提升了實施階段之透明度和課責性。這也是一個強大的宣傳工具，可以增加各國落實其建議的壓力。

## 良好做法

國家人權機構的諮詢責任或功能應規定於設立它的法律中，以便有明確具體的職權。

法律應為此功能提供一個廣泛的框架，包括具體化其諮詢責任如何啟動、可以向誰提供建議、可以提供什麼樣的建議、以及對建議應該或可以做出什麼樣的回應。

### 瞭解更多

第12章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

<sup>20</sup> Sub-Committee on Accreditation General Observations, as adopted in Geneva in May 2013, GO 1.6; available at <http://www.asiapacificforum.net/resources/ficc-general-observations/>.

## 國家人權機構的職責與功能：人權教育

- 人權教育以朝向三個相互關聯的結果為目標：增加知識；改變價值觀、信念和態度；激發行動。
- 有效的人權教育需要就國家人權機構之主要目標群體、教育形式、教育手段和方法做出策略性決定。
- 人權教育是一項專長活動，需要國家人權機構具備專業培訓員、促進者和教育工作者。

人權教育對於長期防止人權侵犯至關重要。它是一項非常有力的投資，以發展出強烈的人權文化，並最終建立更公平、更具包容性的社會。

在為自己的權利發聲、尋求人權侵害之救濟及尊重他人權利之前，人們必須先瞭解其權利。為能妥善尊重、保護和實現其人民的權利，政府單位、企業和其他責任承擔者必須接受專業培訓。

各國國家人權機構在推動其國內人權教育上，扮演相當關鍵的角色。這是他們核心工作之一。

根據《巴黎原則》，國家人權機構有責任「協助人權教學和研究計畫之規劃，並參與其於學校、大學和專業團體之執行」。<sup>21</sup>

### 為什麼要進行人權教育？

人權教育以三個重要成果為目標：

- **建立與人權及其保護機制有關知識**，以及了解人權侵害是如何發生、發生原因及後續處理程序。
- **改變價值觀、信念、態度和作為**，以在社會各階層提升人權文化。
- **激發行動**，使個人能夠在其各自的生活背景下和社區中捍衛人權並防止侵害。<sup>22</sup>

人權教育應促使人們採取行動。這些行動應包括保護人權、防止人權侵犯，並以達到充份享受人權為目標。

<sup>21</sup> Paris Principles, 'Competence and responsibilities', paras. 3(f)

<sup>22</sup> OHCHR, *Guidelines for national plans of action for human rights education*, 27 October 1977, A/52/469/Add.1, para. 13.

國家人權機構必須設計能夠激發、使具備相關能力、和動員人們成為人權支持者和捍衛者的人權教育計畫。

## 發展有效的人權教育

人權教育是為每一個人而設的。然而，資源的有限性意味著國家人權機構應將其工作重點集中在以下群體，使其能夠發揮最大影響力：

- **權利擁有者**：最容易受到人權侵犯的人，如婦女、兒童、身心障礙人士、原住民和少數群體
- **責任承擔者**：有權力捍衛或侵犯他人人權者，如執法人員、獄警和公務人員
- **有影響力之人**：最能傳播資訊或挑戰他人意見和行動的人，如社區領袖

為了有效發揮作用，國家人權機構必須制定人權教育方案，以瞭解和應對不同群體的情況。「以一概全」的做法是行不通的，因為不同的社群需要不同的教育形式、手段和方法。

國家人權機構必須在正式、非正式和日常生活中的各種教育環境中提供人權教育方案，以創造人們最有能力參與的環境。而這些計劃的參與者大多為成年人，這意味著國家人權機構需要發展以成年人為主的學習和協作方法，而不是沿用在學校慣用的教學方式。

國家人權機構在制定、實施人權教育方案時，特別是有關婦女和女童時，應密切考慮性別問題。這些計劃的內容、時間和地點，以及協助者的性別，均可對國家人權機構計劃的有效性（或以其他方式）做出貢獻。

國家人權機構發展出來的資源必須為所有人提供，尤其是那些識字率低的人和身心障礙人士。例如，以白話文方式撰寫、多種語言的卡通、故事基礎的教材、影片和錄音教材。

國家人權機構亦應將關鍵資源翻譯成不同的語言，以便使那些最容易受到人權侵害的個人和群體，如移工和原住民，能夠接觸。

## 國家人權機構的內部能力發展

人權教育具有極其專業的角色。需要熟練的教育工作者和引導者。培訓的對象不僅限於國家人權機構中人權教育部門的工作人員，任何參與人權教育計劃的人都應接受培訓並具備相關的資格。

國家人權機構應提供這些工作人權相關人權教育的培訓和幫助，並給予男女職員相同的培訓機會。培訓應納入人權教育的原則，重點是吸引成年人和年輕人參與的有效方法。

## 良好做法

國家人權機構的立法應包括廣泛的人權意識和人權教育與培訓功能。無論活動的類型、議題或參加者為何，國家人權機構在執行計劃時均應遵循以下原則。

人權教育：

- 以參與者為中心並且與他們相關
- 增強夥伴和合作關係
- 承認參與者是教育者
- 深化知識和經驗
- 認識到社會變革來自明智的行動
- 具有變革性。

### 瞭解更多

第13章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

[Human Rights Education: A Manual for National Human Rights Institutions \(APF, 2015\)](#)

## 國家人權機構的職責與功能：監測人權

- 人權之監測尋求透過對國家人權績效進行嚴格審查來阻止和預防人權之侵犯。
- 國家人權機構的監測可以集中於該國境內的人權狀況，不論是整體、與特定權利相關、或關於人權侵犯風險高之拘留場所。
- 監測應有助於國家人權機構根據基礎數據並利用可靠的指標與目標，來評估隨時間改變之人權狀況。

監測一國履行其國際人權義務的狀況是國家人權機構促進和保護人權的重要方式。透過對該國表現進行嚴格審視，監測的目的是阻止人權侵犯行為，並促成能夠預防人權侵害之改變。

人權的監測通常具有兩個面向：

- **監測國家內部的人權狀況**，不論是進行廣泛監測、或針對特定權利（公民、政治、經濟、社會或文化權利）、或針對特定群體
- **視察人權侵犯高風險之場所。**

透過研究、調查、和報告，所有國家人權機構具有監測人權狀況之功能。基於監測，它們向政府、國會以及國際人權機制提供資訊。

### 監測人權狀況

國家人權機構每年須撰寫一份「人權狀況」報告，並提交給政府或國會。這些報告可能涉及該國所有人權狀況，也可能針對特定群體的人權狀況。<sup>23</sup>

國家人權機構的其他報告可能會針對該國特定地區或議題進行人權狀況的審查。這些報告可能是研究和諮詢後的結果，也可能是國家人權機構所進行之國家詢查之產物。

許多國家人權機構會監測與特定事件相關的人權狀況，例如政治抗議、示威和選舉。這種監測有助於促進人權標準之遵守，如警察、維安人員。國家人權機構通常會編寫一份其監測之報告，以分析情況並列出調查結果和建議。

<sup>23</sup> For example, the Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, a member of the Australian Human Rights Commission, is required by law to submit an annual report to the Australian Parliament on the state of the enjoyment of human rights by indigenous peoples.

最後，在進行人權監測的同時，國家人權機構也與國際監督合作，共同檢視該國是否履行其人權義務。國家人權機構協助各國準備要提交給普遍定期審查(Universal Periodic Review, UPR)<sup>24</sup>和條約機構<sup>25</sup>的報告。此外，它們也編纂平行報告，在其國家報告被審查時提交給這些單位。它們亦會監測這些國際單位給予各國之建議之落實情形。<sup>26</sup>

## 監測拘留地點

許多國家人權機構具有監測拘留場所是否符合人權標準的功能。「拘留場所」的定義廣泛，包括任何人可能被剝奪自由的地方，例如監獄、警察局、移民拘留中心、兒少機構、長照機構和精神機構。

這項監測功能可能規範在國家人權機構之設置法規底下，也可能是《禁止酷刑公約任擇議定書》(OPCAT)的一部分<sup>27</sup>。在這兩種情況下，監測的目的都是指出並解決可能導致人權遭侵犯的風險因素。

拘留場所之監測應包括預先規劃的、以及作為事件的回應。國家人權機構的策略性計劃和年度計劃應包括定期訪視和檢查拘留場所。

此外，在制定訪查計畫時應明確確定優先順序，以便對那些人權侵犯風險較大的拘留場所進行更頻繁、更密集的訪查。

## 監測選舉

亞太地區的幾個國家人權機構都積極監測選舉，以確保選舉是自由、公正的，而且所有公民都有機會在不受恐嚇或騷擾，和平、安全的情況下投票。

如果一個國家沒有獨立的選舉機構，那就更需要國家人權機構來監測選舉。

選舉監測是一項非常密集的工作，且需要大量資源才能確切執行。很少有國家人權機構擁有這樣的資源。

<sup>24</sup> In operation since 2008, the UPR is a process that examines the human rights performance all of UN Member States every four-and-a-half years. See [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx).

<sup>25</sup> There are nine core human rights treaties. Each has a specialised committee of independent experts to monitor performance of the treaty's obligations by States parties and to promote the treaty and its interpretation and implementation. See [www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx).

<sup>26</sup> See Fact Sheet 10 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Engaging with the international human rights system'.

<sup>27</sup> Under this treaty, States are obliged to establish a system for independent visits to all places of detention in the country, known as a national preventive mechanism. See <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/opcat/pages/opcatindex.aspx>.

因此，與公民社會團體建立夥伴關係相當重要，以確保在投票前和投票期間，可以盡可能在全國各地廣泛派遣監測員以監測開票和核對票數。

## 進行有效監測

沒有一個適用於所有國家人權機構的標準監測程序。各國家人權機構都要制定適合其脈絡的程序。儘管如此，有一些特點是大多數監測持續都有的。

監測程序應預先規劃。國家人權機構應事先確定它要監測之具體人權問題以及將採取什麼樣的監測方式。

不論是針對特定人權狀況、特定拘禁場所還是整個拘禁系統，監測往往需要花一段時間以進行比較，以確定人權標準的遵守情況是改善或惡化。

此監測需要嚴格的方法，其中應包括：

- **基線研究(baseline study)**，以評估監測開始時的情況
- 可顯示改善或惡化的**指標(indicators)**
- **基準(benchmarks)**或里程碑，可以標記出在監測期間改善的漸進步驟
- 確立**監測目標(targets)**，以評估人權遵守改善的情況。

### 瞭解更多

第14章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

## 國家人權機構的職責與功能：申訴處理

- 國家人權機構能夠以相似但不同於法院的方式來處理人權侵犯的申訴。
- 國家人權機構在處理申訴時，通常依循相似的程序，包括受理、初步評估、調查、調解、移交或報告。
- 許多國家人權機構主動(*suo motu*)對侵犯人權之行為進行調查。

許多但並非全部的國家人權機構有處理申訴之責任。此功能為「準司法權」，亦即有類似法院之功能。

法院受理和判別申訴案件，並做成有拘束力、可強制執行之判決，遵循司法程序進行。我們必須了解，國家人權機構並非法院。儘管有些國家人權機構擁有有限權力做成命令，但是它們通常不會做出具有拘束力、可強制執行之決定。

然而，就如同法院，國家人權機構可以受理申訴案件，並可能會進行蒐證和接受申訴方提供之各種證據。

許多國家人權機構依法應優先以調停或調解方式解決爭端。若無法解決，國家人權機構通常可以將該申訴移交給法院進行審判，並做出最終判決。有時，國家人權機構在移交案件的同時會一併呈上其事實發現和救濟建議。

國家人權機構在處理申訴時必須遵守自然公正原則。他們雖然是人權倡導者，但在處理申訴時，必須保持公正，並且「公平、透明、有效、迅速、且一致地<sup>28</sup>」處理每項申訴。

### 國家人權機構可以受理哪些申訴？

國家人權機構所能受理之申訴取決於該案所提出之人權問題、申訴人、被申訴人、以及其他管轄問題。

### 申訴原因

國家人權機構是依法設立的國家機關，其設置法律通常會指出該國所承認之人權，以及國家人權機構對哪些申訴具有管轄權。

<sup>28</sup>GANHRI Sub-Committee on Accreditation General Observations as adopted in Geneva in May 2013, GO 2.10; available at <http://www.asiapacificforum.net/resources/icc-general-observations/>.

國家承認之人權規定於其憲法和其他國內法律，亦可能參考國際人權法。

依據《巴黎原則》，國家人權機構可受理之申訴範圍應盡可能廣泛，並與國際人權法之廣度相關。

## 誰可以申訴？

在多數情況下，國家人權機構之設置法律會明定誰可以提出人權侵犯申訴。

根據國際法，任何受到人權侵犯的人都有得到救濟的權利。然而，設置國家人權機構之國內法律可能沒有如此廣泛，有些法律只允許特定類別的受害者提起申訴。

《巴黎原則》指出，具有準司法權之國家人權機構應能受理來自個人、其代表、第三方、非政府組織、工會、或其他代表性團體之案件<sup>29</sup>。

## 誰來回應申訴？

國家人權機構可能會受限於其設置法律，而只能受理某些類別之申訴對象。在多數情況下，他們只能受理申訴對象為國家或其代理人，如公務員、警察、和軍人。國家人權機構可能無權處理申訴對象為私人企業或個人之案件。

有些國家會進一步限制國家人權機構之管轄權，以便將某些類別之國家代理人排除在國家人權機構可受理的申訴範圍之外，如軍人、維安人員等。

## 其他與管轄權相關之規定

國家人權機構之設置法律通常會有其他針對其可受理之案件的要求或限制。最常見的情況是時間限制、或排除國家人權機構受理已進入法院程序之申訴案件。此外，也可能會有地域限制。

## 處理申訴之程序

各國國家人權機構處理申訴的流程大多不同。有些國家人權機構遵循一套正式程序，也有些程序相當不正式，且會依照申訴性質和該案關係人之需求去做調整。

然而，處理申訴之基本流程在多數國家人權機構都是相似的，包括以下程序：

<sup>29</sup> 'Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence'.

- 受理
- 調查<sup>30</sup>
- 調解
- 報告或移交。

## 調查權

國家人權機構需要有足夠的權力才能順利進行調查，包括：

- 取得受害者和證人提供的證據
- 即使證人被羈押，也能強制證人出席接受訊問
- 取得文件和資訊
- 進入現場視查

國家人權機構應有權根據其調查權下達命令，並要求法院強制執行和懲罰不遵循命令之人。調查權也應包括保護那些配合或協助調查之人，不論他們是出於自願還是被強制的。

## 調解 ( 或調停 )

有些國家人權機構根據其設置法律之要求，須嘗試讓申訴雙方取得同意來解決爭議。它們設法為各方進行調解。

根據《巴黎原則》，國家人權機構在處理申訴時「應透過調解……尋求友好和解。」<sup>31</sup>

然而，並非每個人權侵犯申訴案件都適用調解。而這也是國家人權機構決定是否要開始或繼續調解時最重要考量因素，即使法律要求國家人權機構應嘗試調解。

國家人權機構應確保只有在考量過侵害之本質、脈絡以及受害者之情形後，方才進行調解。受害者之福利和需求應是國家人權機構的優先考量事項。「不傷害原則」應為其指導原則。

## 移交給法院或政府

<sup>30</sup> For detailed information on this aspect of work, see *Undertaking Effective Investigations: A Guide for National Human Rights Institutions* (APF, revised 2018); available at <http://www.asiapacificforum.net/resources/guide-to-effective-investigations/>.

<sup>31</sup> 'Additional principles concerning the status of commissions with quasi-jurisdictional competence'.

國家人權機構做成之救濟通常不會是具有拘束力之判決或可強制執行之命令。更常見的情況是，國家人權機構之設置法律也會設立一個法院或法庭，來審理國家人權機構受理之申訴所提出之案件。

國家人權機構也可以將這些申訴案件移交給一般法院審理和裁決。這樣的移交程序代表著司法機構（如法院）以及準司法機構（如國家人權機構）之間適當的權力分立關係。

在移交案件時，國家人權機構可以或依法應準備並提交報告給法院或法庭。該報告通常會列出申訴本質、國家人權機構之處理、調查過程和結果。報告亦會包含國家人權機構之結果發現和建議。

此外，國家人權機構可能可以在法院程序中發揮作用。有些國家人權機構能夠協助申訴人提交案件到法院，有些國家人權機構則能取得法院同意以「法庭之友」的身份介入該案<sup>32</sup>。

有些國家人權機構可能將未解決之申訴案件提報國會。這些報告包含一些類似於提交法院之資訊，包括適當地究責加害者和賠償受害者之行動建議。此報告通常會提交給國會，並成為公開文件。該報告亦可能在國會或國會委員會中進行辯論。

## 國家人權機構主動啟動之調查

許多國家人權機構也能主動展開調查 (*suo motu*)。有關人權侵害的消息可能透過非政府組織、社區、媒體或其他管道受到國家人權機構之關注。

可能會是根本沒有正式申訴的狀況，或是沒有人有能力或意願提出正式申訴。設置國家人權機構之法律可以使其在沒有收到正式申訴案的時候展開調查。

此時的調查程序和有正式申訴案件時的程序相仿。但是，國家人權機構在調查過程中以及提出結果發現和建議時，應盡可能與受害者及其家屬聯繫。

## 協助申訴成員

<sup>32</sup> See Fact Sheet 8 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Intervening in court proceedings'.

國家人權機構需要專業、受過適當培訓之工作人員來處理人權侵犯案件。他們需要建立一支負責處理申訴之專家團隊。這個團隊必須是由人權法專家組成，確保他們能夠了解指控和侵害之本質，並針對這些事實是否構成人權侵犯做成意見。

調查和調解是不同的程序，也需要不同的技能。因體認到這一點，有些國家人權機構將其調查和調解功能分開，並具備專業調查員和專業調解員。工作人員必須受過培訓，並發展其工作領域之專業。

## 良好做法

國家人權機構應有權受理、調查、並試圖解決人權侵犯之申訴，且將其無法解決之案件提交給政府、國會、或法院。他們亦應有權拒絕輕率或瑣碎之申訴，以便適當地優先關注嚴重人權侵犯案件。

申訴之管轄範圍應廣泛，涵蓋任何受國內或國際法承認之人權侵犯行為，且不應限於特定權利、或特定類別之申訴人或被告之加害者。

每個國家人權機構都應採用適合其法律脈絡之申訴程序，並將程序公開。

### 瞭解更多

第15章 · [A Manual on National Human Rights Institutions](#) (APF, revised 2018)

[Undertaking Effective Investigations: A Guide for National Human Rights Institutions](#) (APF, revised 2018)

## 國家人權機構的職責與功能：介入法院程序

- 在涉及重大人權議題的案件中，許多國家人權機構能夠尋求以「法庭之友」的角色介入法院程序。
- 國家人權機構通常會在其認為某案涉及重大人權議題且若不介入則無法得到適當回應時，介入法院的訴訟程序。
- 透過介入法院，國家人權機構發揮重要的教育功能，並促使法律朝符合國際人權標準之方向發展。

在亞太及全球其他地區，許多國家人權機構能夠在涉及重大人權議題時，介入法院程序。介入法院之最終目的是促進國家遵守其人權義務，並使國內與國際人權法趨於一致。

當以「法庭之友」角色介入時，國家人權機構並非案中一造，亦不會偏向案中任何一造。國家人權機構的角色是提出案中與人權層面有關之意見。

國家人權機構概述與案件相關之人權法，並闡述這些條文能如何適用於案件事實，以協助法院。

某些國家的國家人權機構在介入法院程序之前必須獲得法院許可。而其他國家的國家人權機構則有絕對權力介入，且不須取得法院許可。

### 為何介入？

國家人權機構通常會在案件涉及重大人權考量，若不介入則無法得到適當回應的情況下，介入訴訟。

國家人權機構介入法院以協助法院在特定個案中，作出以人權角度來看視為「正確」的判決。然而介入之影響通常會遠大於個案之範疇，尤其是在遵循先例之法律制度。

在這裡，個別案件之判決，尤其是高等法院裁定之案件，將成為法律的構成要素。高等法院所作具拘束力之判決，能夠解釋法律並形成符合人權之法律原則，是促進和保護人權之強大力量。

即使不是在遵循法律先例的制度中，高等法院在人權議題上之判決也能在整個法律體系裡發揮重要的教育功能，包括法官、檢察官、辯護律師和其他律師、法律系學生、以及執法人員和更廣大的社群。

## 如何開始介入？

國家人權機構之設置法律通常不會制定介入法院之相關程序。國家人權機構能夠自行決定介入之時機和方式。國家人權機構能透過以下三種方式開始介入法院：

- 案中之一造聯繫國家人權機構，描述案中人權問題，指出需要國家人權機構介入之理由，並請求國家人權機構設法介入
- 某案件得到國家人權機構之關注，並試圖向法院和 / 或案件雙方尋求更多相關資訊，了解案件雙方對其介入之看法，考量是否涉及重大人權問題，且這些問題能否妥善地呈現給法院，再決定是否介入。
- 法院審理案件時注意到其中的人權問題，顧慮到案件雙方無法適當地回應這些問題，因此建議並邀請國家人權機構評估是否介入此案。

## 策略性的介入

可能涉及人權問題之案件數和種類是沒有上限的。因此，國家人權機構每年可能介入之案件數量可能非常多。

因此，國家人權機構有必要採取介入的策略，確認介入這些案件能對遵守人權及國家法律的發展產生最大的效果。

發布清楚、公開的介入標準，能有助於訴訟當事方及其律師判斷何種狀況下國家人權機構會選擇介入。此標準也能作為國家人權機構介入的決策框架。

當國家人權機構選擇介入，法院及訴訟當事方應充分理解國家人權機構將進行何種程度的干預，否則可能會對國家人權機構的能力及職權範圍抱有錯誤期待。

國家人權機構請求法院同意其介入時，應明確表示介入的範圍。該申請資訊必須提供給所有訴訟當事方及法院。

## 良好作法

當法院所審理的案件涉及人權問題時，國家人權機構必須協助法院依照相關的人權法處理該案件。國家人權機構可透過主動介入來發揮這項功能，在特定案件中擔任「法庭之友」的角色，也能夠回應法院的要求並提供協助。

國家人權機構應在法院的同意和許可下介入案件。如此可確保法院的獨立性以及與其他政府機關的分立性。

**瞭解更多**

第16章 · [A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

## 國家人權機構的職責與功能：國家層級之合作

- 國家人權機構必須與所有能夠影響該國人權狀況之重要利害關係人——包含政府和民間——進行合作和聯繫。
- 國家人權機構應與國會、政府、司法部門、非政府組織、媒體、專業法律協會和教育機構等進行聯繫。
- 國家人權機構應制定一項戰略計劃，闡明其合作與參與的範圍，使內外皆清楚其優先順序和行事方法。

國家人權機構並不能僅靠自己促進和保護人權，而且他們也不應這麼做。事實上，《巴黎原則》要求國家人權機構與社會上的各種單位廣泛合作與建立聯繫，包含政府單位和民間團體。

合作可以多種形式，包括人權教育之合作、協助調查、共同倡導法律、政策和做法上之改革。

國家人權機構必須與三個主要政府機構聯繫：行政部門、國會和司法機構。國家人權機構亦須向民間社會之潛在盟友建立聯繫，包括非政府組織、社區組織、專業人士（尤其是法律專業人士）及其協會、工會和學術界。

這樣的作業模式範圍廣泛，且對國家人權機構來說，要求甚高。因此，國家人權機構必須確認其優先事項，並發展出適當策略以引導其與不同合作夥伴之聯繫。這應在國家人權機構的策略計劃中闡明。

### 與國會之互動

在國家人權機構建立的所有關係中，與國會的合作應視為第一優先事項。國家人權機構與國會有著特殊的責任關係。設立國家人權機構之法律多數都要求他們每年向國會報告其作為。這些法律還可能要求所有國家人權機構的報告都提交給國會。

有些國會更設有專門的人權委員會，自然而然的，這些委員會是國家人權機構的夥伴，透過法律和政策改革促進與保護人權。國家人權機構亦應與國會其他負責詢查或法律審查的委員會進行聯繫與合作。

《貝爾格勒國家人權機構與議會關係原則》(2012年)<sup>33</sup>中訂定了一系列國家人權機構與國會合作之具體領域。

## 與行政部門和公務人員之互動

國家人權機構與行政部門之間經常會有關係緊張的時候。這是無可避免的。因行政部門負責履行國際人權法規定之國家義務，經常會收到國家人權機構之報告批判其表現，或是要求其針對特定法律、政策和作為做出改變。

國家人權機構與政府之間的定期會議對於確保雙方對彼此的了解至關重要。透過會議，亦可以預見敏感問題，並降低產生意外和誤解之風險。

有建設性的互動可以幫助國家人權機構與政府建立一定程度的合作，這對於它們有效開展工作是不可或缺的。要將這些互動正式化，可以透過國家人權機構與不同政府部門之間的備忘錄、或於各部會部門指定資深人員擔任國家人權機構之聯絡窗口。

## 與司法部門之互動

獨立的司法機構，也就是政府的第三權，對於建立和維護法治至關重要。法治是所有在國家層級促進和保護人權之基礎。

在制定合作計劃時，國家人權機構必須尊重整個司法部門以及個別法官之獨立性。

在設立國家人權機構的法律中，通常訂定了許多使國家人權機構與司法部門接觸之正式機制。舉例來說，在案件進入法院審理前就讓國家人權機構有參與的機會，例如以「法庭之友」的身份介入。<sup>34</sup>

國家人權機構還可以透過其他較非正式的機制發揮重要的教育作用；例如，與負責司法培訓的單位合作，向可能較少接觸人權法律領域的法官提供這方面的專業知識。

## 與非政府組織/民間社會組織之互動

<sup>33</sup> More information on the Belgrade Principles is available at <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ParliamentsAndNHRI.aspx>.

<sup>34</sup> See Fact Sheet 8 in this series on 'Responsibilities and functions of NHRIs: Intervening in court proceedings'.

非政府組織是國家人權機構的重要夥伴。兩者皆具各自優勢與專業，可互相分享、互利，最重要的是，可以更加保護和促進人權。<sup>35</sup>

實際上，《巴黎原則》明確要求國家人權機構與非政府組織聯繫。在設立國家人權機構的許多法律中都反映了這一要求。

管理與非政府組織的關係對國家人權機構來說，可能相當具挑戰性。每個國家只有一個國家人權機構，但可以有數百、甚至上千個非政府組織。沒有任何一個國家人權機構可以和全部的非政府組織合作。然而，重要的是，國家人權機構應採取包容的方式參與。舉例來說，這可能包括以下：

- 在國家人權機構內部任命一名負責人，以發展並實施一項能廣泛與非政府組織互動之策略
- 每年與非政府組織進行重大年度諮詢
- 針對特定議題舉辦論壇，並與具有該議題專業之非政府組織進行接觸
- 就特定國家人權機構計畫與非政府組織開會，以徵求他們的意見。

## 其他重要合作對象

國家人權機構應設法與以下對象建立具策略性之實質關係：

- **記者和媒體專業人員**，透過廣播電台、電視、報紙和社交媒體之報導和評論，建立社區對人權議題的理解和支持<sup>36</sup>
- **律師及其專業協會**，以增進專業人士對人權法的了解，並加強對國家人權機構及其工作的支持
- **學術界和教育機構**，為國家人權機構提供建議，使其能夠建立強大的研究和教育基礎。

## 良好做法

國家人權機構應具有明確職能，以與所有在促進和保護人權方面具有利害關係之重要全國性機構和組織（包括政府和民間的）進行諮詢和合作。

<sup>35</sup> See Kandy Program of Action: Cooperation Between National Institutions & Non-Governmental Organisations; available at <http://www.asiapacificforum.net/resources/kandy-program-action/>.

<sup>36</sup> See Media Handbook for National Human Rights Institutions (APF, 2015) for practical ideas and strategies for working with the media; available at <http://www.asiapacificforum.net/resources/media-handbook-nhris/>.

**瞭解更多**

第5章 · [A Manual on National Human Rights Institutions](#) (APF, revised 2017)

[Media Handbook for National Human Rights Institutions](#) (APF, 2015)

## 國家人權機構的職責與功能：參與國際人權體系

- 國家人權機構參與國際人權體系，吸引人們對緊迫人權問題之關注，並對國家層級之人權表現提出建議。
- 「A級」之國家人權機構能夠參與聯合國人權理事會(Human Rights Council)之所有活動，並且幾乎能夠參與普遍定期審查(Universal Periodic Review, UPR)的所有階段。
- 所有國家人權機構都能協助「特別程序」之活動，尤其是國別訪問(country visits)。
- 所有國家人權機構都可以參與條約監督機構的各方面工作。

根據《巴黎原則》，國家人權機構應與國際人權體系及旨在促進和保護人權之區域性機構合作。這樣的合作對國際機制和國家人權機構都是有益的。

國家人權機構有很多機會與聯合國機構合作並支持其業務，包括人權理事會、普遍定期審查、特別程序、以及條約監督機構。

此類互動可以包括：

- 向普遍定期審查、特別程序和條約監督機構提交平行報告
- 在審查機構和人權理事會之會議中發言
- 支持並參與聯合國專家之國別訪問(country visits)，包括特別程序任務負責人(special procedure mandate holders)、條約機構、真相調查小組和詢查委員會
- 監測和促進落實國際人權體系所提出之相關建議。

國家人權機構透過提供獨立、可靠的資訊，以及讓政府改善該國人權狀況之建議，來支持聯合國機構之工作。

透過促進和監督聯合國機構向各國提出之建議的落實狀況，國家人權機構亦扮演關鍵角色。

此外，國家人權機構可以協助其政府參與國際人權體系；例如透過提供有關批准人權條約之建議或協助準備要提交給國際人權體系之國家報告。

### 人權理事會

人權理事會<sup>37</sup>是聯合國的主要專業人權機構。它是一個跨政府機構，由47個成員國組成，其任務範圍廣泛，要處理處理所有人權問題和狀況。理事會一年召開三次會議，並根據需要召開特別會議。

- 「A級之國家人權機構」有權廣泛參與人權理事會。他們有權出席和參與理事會的所有會議、有權在所有會議上針對所有議程上以親自或影片的方式進行口頭發言。

## 普遍定期審查(Universal Periodic Review, UPR)

普遍定期審查<sup>38</sup>是人權理事會的一項機制。該機制每四年半會針對聯合國的193個會員國在履行其國際人權義務之狀況進行審查。

- 所有國家人權機制都可以為該審查提供「可信且可靠的資訊」。
- 「A級之國家人權機構」可以參加理事會有關通過普遍定期審查工作小組之報告的辯論。在理事會全體會議上，受審查國家的「A級」國家人權機構有權在受審查國發言之後立刻發言。

## 特殊程序 (SPECIAL PROCEDURES)

特別程序<sup>39</sup>是人權理事會任命的一群獨立人權專家，負責具主題性之任務，處理特定人權問題或國家任務——處理特定國家之人權問題。

特別程序透過各種職能來執行其任務，包括研究、國別訪問、調查和詢查。特別程序亦向人權理事會和聯合國大會(General Assembly) 報告。

- 所有國家人權機構都可以與特別程序合作。這種合作對於國別訪問尤其重要，因為國家人權機構在計畫和訪問進行階段，都可以為特別程序任務負責人提供極大的幫助。

## 條約監測機構

<sup>37</sup> Detailed information about the Human Rights Council is available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Home.aspx>.

<sup>38</sup> Detailed information about the Universal Periodic Review is available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

<sup>39</sup> Detailed information about the special procedures is available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

人權條約監測機構<sup>40</sup>審查各締約國是否遵守條約規定之義務。為此，他們檢視國家報告、與各國代表團進行對話、並提出「結論性意見」和各國應執行之建議。

- **所有國家人權機構**都可以協助條約監測的所有階段，包括提交平行報告和其他資訊、為條約機構成員提供簡介、提供可向各國政府提出之建議、並參與與各國政府之對話。
- **所以國家人權機構**都可以協助條約機構發展並發布一般性意見和一般性建議<sup>41</sup>。

除了與位於日內瓦的人權機制合作外，有越來越多的國家人權機構以其專業輔助聯合國大會位於紐約的各單位，包括老齡問題之開放性工作小組(Open Ended Working Group on Ageing)、聯合國原住民議題常設論壇(United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues)、以及聯合國婦女地位委員會(Commission of the Status of Women)。

## 良好做法

國家人權機構應盡可能充分參與國際人權體系，包括人權理事會、普遍定期審查、特別程序、以及條約監測機構。

這樣的參與應設法加強國際人權體系的效力，並支持國家人權機構在國家層級推動人權進步的工作。

### 瞭解更多

第22章，[A Manual on National Human Rights Institutions \(APF, revised 2018\)](#)

[International Human Rights and the International Human Rights System: A Manual for National Human Rights Institutions \(APF, 2012\)](#)

<sup>40</sup> Detailed information about the treaty monitoring bodies is available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

<sup>41</sup> General comments and general recommendations are developed by the treaty bodies to provide detailed guidance about the meaning and operation of aspects of the particular treaty for which they are responsible.

## 優先考慮人權侵犯風險較高之群體

- 在其對所有人民之廣泛責任範圍內，國家人權機構必須優先考慮那些權利已經受到侵犯的人、以及有較高風險會受到侵犯的人。
- 國家人權機構需要找出該國中有較高風險會受到人權侵犯的群體，並針對其需要制定計畫。
- 促進性別平等以及婦女和女童之權利應是所有國家人權機構的優先事項。
- 國家人權機構可以採用不同機制來支持和回應特定群體，包括指定國家人權機構成員、小組委員會(sub-commissions)、工作小組(staff units)、聯絡人或諮詢小組。

根據《巴黎原則》，國家人權機構具有極廣泛的授權，以促進和保護社會上所有人的權利。然而，在這廣泛的責任範圍內，國家人權機構應特別關注那些權利已經受到侵犯的人、以及其權利有極高風險會受到侵犯的人。

受害者（包含單獨受害或集體受害之人）有權獲得救濟，並且能夠「平等且有效的取得」<sup>42</sup>。被害人有權獲得之救濟措施多樣，包括「還原、賠償、修復、滿足、和確保不再發生」<sup>43</sup>。

國家人權機構應注意國際法中列出之補償的各個面向。

在與高風險群體合作時，國家人權機構可以教育者和調解者之角色提供服務，以加深對人權原則的了解，並為社區福祉和社區間的和平奠定替代基礎。

### 識別高風險族群

各國人權受到侵犯的人和有較高風險受到侵犯的人，有過多是來自特定群體的成員。

各國國家人權機構的工作有很重要的一部分是分析和確認該國的高風險群體是哪些。通常，他們會是該國最貧窮、最邊緣化、和最沒有權力的人。

國家人權機構應確保其促進和保護人權的工作是為他們設計的。

在國際上，某些群體特別容易受到威脅，包括：

<sup>42</sup> Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, Article 11. See also International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2(3).

<sup>43</sup> Ibid, Article 18.

- 兒童<sup>44</sup>
- 婦女<sup>45</sup>
- 種族、族裔、宗教、語言和文化少數群體<sup>46</sup>
- 原住民族<sup>47</sup>
- 移民和移工<sup>48</sup>
- 身體障礙人士<sup>49</sup>
- 老人<sup>50</sup>
- 難民、尋求庇護者和無國籍者。

## 著重婦女和女童的權利

國際人權法明確規定，所有人權均平等地適用婦女和女童，而特定權利，例如政治或經濟權利，不能僅保留給男性，應用於女性身上時也不應採用不同標準。

然而，婦女的人權很容易遭到侵犯，這反映了她們身為女性的事實，以及那些對於「女性」固有之結構和期待。

根深蒂固的角色定位、態度和刻板印象意味著許多婦女會經歷貧困和歧視，並在取得各式資源、醫療服務、教育和司法系統上面臨不平等待遇。

婦女和女童亦在其他方面遭到嚴重人權侵犯，例如基於性別因素之暴力行為、騷擾、人口販賣、和有害之傳統習俗。

一些婦女因身心障礙、或身為原住民或移民，而更難獲得真正的平等。

<sup>44</sup> See the UN Committee on the Rights of the Child; available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

<sup>45</sup> See the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women; available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/pages/cedawindex.aspx>

<sup>46</sup> See the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination; available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx>

<sup>47</sup> See the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues; <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples>

<sup>48</sup> See the UN Committee on Migrant Workers; available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIndex.aspx>

<sup>49</sup> See the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities; available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

<sup>50</sup> See the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons; available at <https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/IE/Pages/IEOlderPersons.aspx>

國家人權機構應將促進和保護婦女和女童的權利作為其優先處理之事項。他們可以通過建立專門的計劃和方法，以及將性別議題納入（或稱主流化）其工作內容的所有層面。<sup>51</sup>

## 建立有效策略

在尋求促進和保護較易受到侵犯之群體之人權時，國家人權組織需要制定全面、綜合的策略。這包含與其他政府與民間組織合作，以增強其能力並最大化其影響力。

國家人權機構應做內部規劃，以確保其擁有專業技巧、知識、與能力和其優先考慮之群體展開有策略性的合作。這可能包括：

- 為一個或多個特定群體指派一名**國家人權委員**做負責人。
- 建立一個由國家人權委員和外部專家組成之**次委員會**，來代表國家人權機構與特定群體互動
- 成立一個**專門人員小組**，有時由國家人權委員帶領，負責促進和保護特定群體之權利。
- 任命一名可能有切身經驗之工作人員擔任**聯絡人**，並擔任國家人權機構在處理該群體面對之人權問題的首席顧問
- 建立一個**專家諮詢小組**向國家人權委員和工作人員提出建議，並協助他們與特定群體建立夥伴關係
- 舉辦**會議和研討會**，提供專家們具體機會展示其觀點和研究結果，並進行討論和交流。

## 良好做法

無論是透過特定群體遭受人權侵犯的經歷或風險去了解，國家人權機構都應清楚社會上哪些群體較容易受到人權侵犯。

接著，國家人權機構應有意識的優先考慮這些群體，特別是婦女和女童，並進行策略性規劃以回應對這些群體影響最大的人權問題。

國家人權機構應制定具體機制，使得這些群體的需求和擔憂能夠在國家人權機構內被看見，並貫穿其工作。

<sup>51</sup> See Chapter 12, Promoting and Protecting the Rights of Women and Girls: A Manual for National Human Rights Institutions (APF, 2014)

**瞭解更多**

第20章 · [A Manual on National Human Rights Institutions](#) (APF, revised 2018)

[Promoting and Protecting the Rights of Women and Girls: A Manual for National Human Rights Institutions](#) (APF, revised 2018)

[The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Manual for National Human Rights Institutions](#) (APF, 2013)

[Promoting and Protecting the Rights of Migrant Workers: A Manual for National Human Rights Institutions](#) (APF, 2012)

[Human Rights and Disability: A Manual for National Human Rights Institutions](#) (APF, 2017)