



國家人權委員會
NATIONAL HUMAN RIGHTS
COMMISSION, TAIWAN

監察院國家人權委員會 111 年重要人權議題國際比較分析

【重要人權業務類】成果報告書

國家人權機構監督機制

國家人權機構系統性國家詢查

國家人權機構人權教育

國家人權機構防制酷刑機制

主辦機關：監察院國家人權委員會

受託單位：財團法人資訊工業策進會

中華民國 112 年 7 月 25 日

目錄

國家人權機構人權狀況監督機制 (Monitoring Mechanism) 及其相關法規之國際比較分析	1
一、 研究背景與方法	2
(一) 研究背景與目的	2
(二) 研究方法	3
二、 聯合國針對人權狀況監督機制所提出之方向	4
(三) 《巴黎原則》下國家人權機構的人權狀況監督機制	4
(四) 人權狀況監督之性質與主要工作	9
(五) 聯合國《人權狀況監督培訓手冊》所揭示之人權狀況監督原則	11
(六) 人權狀況監督之進程序	19
(七) 對拘留場所進行監督之特殊要點	22
(八) 小結	25
三、 重點國家人權機構人權狀況監督機制	26
(一) 英國	26
(二) 澳大利亞	34

(三) 紐西蘭	42
(四) 加拿大	50
(五) 韓國	57
(六) 小結	65
四、 結論與建議	68
(一) 我國人權狀況監督機制現況	68
(二) 未來推動人權狀況監督機制之建議	70
國家人權機構系統性國家詢查 (National Inquiry) 相關法規及案 例之國際比較分析	75
一、 前言	76
二、 國家詢查之定義、特徵與程序	77
(一) 國家詢查之定義	77
(二) 巴黎原則對國家詢查的形塑	81
(三) 國家詢查之特徵	83
(四) 國家詢查執行之考量因素	87
(五) 國家詢查職權範圍之作用	103
三、 重點國家之國家詢查制度執行情況	106

(一) 澳大利亞	106
(二) 紐西蘭	138
(三) 加拿大	156
(四) 菲律賓	160
(五) 丹麥	164
四、 國家詢查制度全球趨勢與對我國之啟示	165
(一) 全球趨勢分析	165
(二) 對我國之啟示與建議	166
五、 結論	177
國家人權機構推動人權教育 (Human Rights Education) 相關法	
規、策略及教材之國際比較分析	181
一、 研究背景與方法	182
(一) 研究背景與目的	182
(二) 研究方法	184
二、 聯合國針對各國人權教育所提出之方向	185
(一) 《巴黎原則》下國家人權機構對人權教育的權限	185
(二) 聯合國世界人權教育方案四階段行動計畫	191

(三)	重要國家之四階段行動計畫執行狀況.....	203
(四)	聯合國人權教育和培訓宣言.....	208
三、	重點國家人權機構推動人權教育之國際比較分析.....	212
(一)	重點國家之人權教育相關法制.....	212
(二)	重點國家之人權教育推動行動.....	224
(三)	重點國家之人權教育監督行動.....	235
(四)	特定目標群體之人權教育.....	241
(五)	小結.....	250
四、	結論與建議.....	256
	國家人權機構防制酷刑機制 (National Preventive Mechanism) 之國際比較分析.....	261
一、	研究背景與方法.....	262
(一)	研究背景與目的.....	262
(二)	研究方法.....	265
二、	防酷刑機制之全球發展脈絡.....	266
(一)	型塑防制酷刑機制之重要國際公約.....	266
(二)	防制酷刑機制的有效運行.....	276

三、 重點國家人權機構防制酷刑機制.....	299
(一) 英國.....	299
(二) 挪威.....	325
(三) 小結.....	336
四、 結論與建議.....	341
(一) 我國防制酷刑機制推動現況.....	341
(二) 我國未來推動防制酷刑機制之相關建議.....	345
參考資料索引.....	352
【重要人權業務類】中英文對照表	361

圖目錄

圖 1 國家詢查議題選擇標準	102
圖 2 供 NPM 使用的 NPM 評估矩陣	299
圖 3 挪威 NPM 訪查之拘禁處所類型與數量	327
圖 4 挪威 NPM 訪查程序	328
圖 5 「110 年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫」作業程序	343

表目錄

表 1 重點觀測國家之國家監督機制比較分析	66
表 2 《1986 年澳大利亞人權委員會法》中有關國家詢查之規定 ..	109
表 3 AHRC 國家詢查案例簡析.....	113
表 4 澳洲眾議院「澳洲無家可歸者的詢查」簡介	137
表 5 《1993 年人權法》中有關國家詢查之規定	140
表 6 NZHRC 國家詢查案例簡析	141
表 7 適用《2013 年詢查法》之詢查類型比較	154
表 8 「監察法修正案」涉及國家詢查之條文	168
表 9 各國國家詢查執行方法與我國「監察法修正案」之比較	170
表 10 有關 TOR 之授權辦法內涵	176
表 11 各國落實人權教育情況比較表	251
表 12 OPCAT 有關 SPT 與 NPM 職權之條文彙整	271
表 13 受指定為 NPM 之不同類型機構.....	277
表 14 英國 NPM 組成機關與訪查類型.....	300
表 15 「期望值」檢測項目與預期成果	308
表 16 不同拘禁處所的最低訪查頻率	309
表 17 2020 至 2023 年 HMIP 訪查拘禁處所類型及案件數量	316
表 18 2023 年 HMIP 訪查紀錄	317

表 19 英國 NPM 秘書處 2017 年至 2018 年經費配置	323
表 20 挪威監察使訪查拘禁處所之情況	330
表 21 挪威民事監察員經費配置情況	333
表 22 英國與挪威 NPM 之比較.....	337

監察院

國家人權委員會 111 年重要人權議題國
際比較分析：

國家人權機構人權狀況監督機制
(Monitoring Mechanism) 及其相關法
規之國際比較分析

廠商名稱：財團法人資訊工業策進會

負責人：李世光

中華民國 112 年 2 月

一、 研究背景與方法

(一) 研究背景與目的

保護人權的首要責任在於國家政府。¹人權狀況的監督是國家人權機構的主要作用之一，目的是要阻止人權侵犯行為，並促成能夠預防人權侵害之改變。² 參現行聯合國各公約之人權監督機制，皆須涵蓋兩個面向：一、監督國家內部的人權狀況，不論是進行廣泛監督、針對特定權利或特定群體。二、針對人權侵犯高風險之場所與議題做合宜之視察與特別監督。且依據巴黎原則，國家人權機構須將監督之情形，撰寫一份「人權狀況」報告提交給政府或國會。³ 此外，國家人權機構也與國際機構合作，共同檢視國家是否履行其人權義務，同時也會監督國際機構給予各國建議之落實情形。⁴

我國《監察院國家人權委員會組織法》針對國家人權委員會之職權，於第 2 條中，規定有多款涉及人權狀況監督之職權，如第 1 款「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟」、第 2 款「研究及檢討國家人權政策，並提出建議」、第 3 款「對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況之職權」、第 5 款「依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議」、第 6 款「監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效」等。此即

¹ UNITED NATIONS, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS - HISTORY, PRINCIPLES, ROLES AND RESPONSIBILITIES, 4 (2010)。

² *Id.* at 19-20.

³ *Id.* at 22、97-103；《巴黎原則》第三條。

⁴ *Id.* at 24.

為上開機制與原則之展現。因此在解釋上，我國監察院國家人權委員會應可於行使其職權並監督我國人權狀況時，將《巴黎原則》(Paris Principles)以及聯合國相關之《人權狀況監督培訓手冊》(Training Manual on Human Rights Monitoring)等相關文本納入參酌範圍，並在前開《監察院國家人權委員會組織法》所授予之職權內，對於我國之人權狀況進行監督。

基此，本研究擬透過研究各國之人權監督機制並據此提出適切的專案報告與年度國家人權報告，有效瞭解與評估國內人權保護之情況，而具體的研究方式係針對5個重點國家（英國、紐西蘭、澳大利亞、韓國、加拿大）之人權監督機制做出比較分析，內容包括該各國人權監督機制設立背景、流程、法規及其運作方式，並尋求透過觀察該各國監督機制所納入之基線研究（baseline study）、可顯示改善或惡化的指標、基準（benchmarks）或里程碑、以及確立監測目標（targets）等人權監測方法來做為我國人權監督機制之實踐依據。

（二）研究方法

本研究計畫於前述背景下，針對英國、紐西蘭、澳大利亞、韓國、加拿大等5個國家之人權狀況監督機制及相關法規進行研究，並分析前述5個國家在人權狀況監督機制之重要議題相關比較，以作為我國國家人權委員會進行人權狀況監督工作之參考。

首先，本研究透過專書、期刊、網際網路、會議等活動進行資料搜集，進而彙整歸納《巴黎原則》中有關人權狀況監督機制之規範背

景以及內容，並以《人權狀況監督培訓手冊》為中心，說明世界各國對於人權狀況監督機制之推展進程與規範內涵。

其次，本研究將再針對 5 個重點國家或地區之人權機構進行人權狀況監督之相關法規與策略進行國際比較分析，透過資料的整理、歸納，從中找出 5 個國家之人權機構的基本特徵與要件，並分析彼此之相異或相同之處。

最後，本研究根據比較分析 5 個國家人權狀況監督機制的結果，提出對於現今我國國家人權委員會進行人權狀況監督之相關法規及策略提出具體之建議，以裨國家人權委員會行使職權監督我國之人權狀況，尤其是國家人權委員會與國會、非政府組織等關鍵角色之互動模式，在我國國內法規範架構下，如何依法落實。

二、 聯合國針對人權狀況監督機制所提出之方向

(一) 《巴黎原則》下國家人權機構的人權狀況監督機制

巴黎原則是國家人權機構人權狀況監督機制的基礎規範。⁵ 巴黎原則第 3 條，亦即「權限與職責」明白指出，「國家人權機構除另有規定外，應具有以下職責：(a) 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、

⁵ ZSUZSANNA RUTAI, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS ENGAGING WITH HUMAN RIGHTS MONITORING MECHANISMS OF THE UNITED NATIONS: COMPARATIVE ASSESSMENT, 36 (2021).

建議、提議和報告；並可決定予以公布」。⁶ 針對該等意見、建議、提議和報告，巴黎原則進一步規範其內容應與以下領域有關係：「(i)目的在於維護和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定；為此，國家機構應審查現行的立法和行政規定，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，它應建議通過新的立法，修正現行的立法以及通過或修正行政措施；(ii)它決定處理的任何侵犯人權的情況；(iii)就人權問題的一般國家情況和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，建議政府主動採取結束這種情況的行動，並視情況需要，對政府要採取的立場和作出的反應提出意見……」。⁷ 由此可知，巴黎原則所要求國家人權機構應針對該國之人權狀況，無論是一般之狀況或具體之人權侵害，皆應積極主動進行監督。

巴黎原則第3條並進一步要求國家人權機構應「促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調，及其有效執行」，⁸ 同時亦應「鼓勵批准上述文書或加入這些文書並確保其執行」。⁹ 值得注意的是，巴黎原則下的國際人權機構不只是確保該國法制與國際人權文書協調及有效執行，該等機構更應「對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構提交的報告作出貢獻，必要時，在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的

⁶ Art. 3 (a) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

⁷ Art. 3(a) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

⁸ Art. 3 (b) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

⁹ Art. 3 (c) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

意見」，¹⁰ 可見國家人權機構在條約機構的審查當中扮演相當重要的核心角色，不但應在報告當中做出貢獻，必要時更應對各該議題表達意見。另一方面，條約機構審查意見所提出之問題，亦可促使國家人權機構在其總體監督方案當中對此展開監測，或是就此向政府提供諮詢性意見。¹¹

在條約機構的審查機制當中，國家人權機構是遞交審查資訊的來源之一。國家報告當中應說明國家人權機構之目前情況、作用與職責、以及在報告期間之主要施政成果，從而國家人權機構在國家報告中至少應參與關於機構本身內容之擬訂或審查、評論等重要工作項目。¹² 除此之外，國家人權機構應至少對該國之國家報告進行審查，以確保該報告內對於機構之工作或調查結果之陳述均屬正確，或者更進一步的能向各該撰寫國家報告部分內容之政府機關提供相關之資訊、資料或統計資料。¹³

個別人權公約亦對國家人權機構之參與抱持積極正面之態度。消除種族歧視委員會（Committee on the Elimination of Racial Discrimination）指出，國家人權機構應協助締約國遵循報告義務，並仔細監督委員會所做成結論性意見之後續改善情形。¹⁴ 監督《公民與政治權利國際公約》的人權事務委員會（Human Rights Committee）也鼓勵國內人權組織在國家報告審查的各個階段中積極參與。國家人

¹⁰ Art. 3 (d) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

¹¹ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 103.

¹² UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 102-103.

¹³ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 103.

¹⁴ General recommendation No. 28., Follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Sixtieth session (2002), para. 2. a). 轉引自 RUTAI, *supra* note 5, at 37.

權機構可提供委員會相關資料、在審查時口頭陳述意見或在閉門會議中提出看法，而委員會在擬定議題清單時，國家人權機構也被認為是可靠之資料來源。另外，就依據該公約第一任擇議定書所提出之個人申訴，國家人權機構也是監督個案後續改善情形之重要機制。¹⁵ 國家人權機構在其他國際人權公約當中，也被條約機構肯認在締約國報告義務及個案申訴後續監督追蹤的積極角色。¹⁶

在國際人權文書之協調與執行以及人權條約義務之報告與表達意見外，國家人權機構亦被巴黎原則要求「與聯合國和聯合國系統內的任何其他組織、各區域機構以及別國主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作」、¹⁷ 「協助制定人權問題教學方案和研究方案並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行」、¹⁸ 「宣傳人權和反對各種形式的歧視特別是種族歧視的工作，尤其是通過宣傳和教育來提高公眾認識以及利用所有新聞機構」、¹⁹ 「與負責和促進保護人權的其他機構保持協商，不論他們是否有管轄權（特別是與監察專員、調解人和）類似機構保持協商」，²⁰ 使其能就國內外重大人權議題進行參與及回應。聯合國同時相當注重國家人權機構之公開與透明，要求國家人權機構應該將其決定公諸於眾，以促進對人權進行公開討論、利用新聞機構使大眾了解人權狀況並鼓勵輿論、追究有罪不罰等

¹⁵ Human Rights Committee Paper on the relationship of the Human Rights Committee with national human rights institutions, adopted by the Committee at its 106th session (15 October–2 November 2012), paras. 8, 19 and 21-22. 轉引自 RUTAI, *supra* note 5, at 37-38.

¹⁶ RUTAI, *supra* note 5, at 38-41.

¹⁷ Art. 3 (e) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

¹⁸ Art. 3 (f) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

¹⁹ Art. 3 (g) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

²⁰ Methods of operation (f) The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

政府責任、並向大眾報告國家人權機構之工作情況，使大眾了解其存在以及可以提供之協助。²¹

綜上所述，可知巴黎原則下，國家人權機構應針對國內之人權狀況積極主動進行監督，並在國家報告中作出貢獻，必要時針對各該議題表達意見，並透過媒體向大眾報告其工作情況。而巴黎原則所揭示之人權狀況監督機制，在 1998 年的《聯合國人權捍衛者宣言》(UN Declaration on Human Rights Defenders) 當中再次獲得肯認。該宣言第 14 條指出國家有責任採取立法、司法、行政或其他適當方式，增進其管轄權限內之所有人對其自身公民權、政治權、經濟權、社會權與文化權之認知，且應適時確保並支持國內發展成立獨立之國內機構來促進與保護其管轄權限內之人權與基本自由。該宣言第 18 條第 3 項規定「個人、群體、機構與非政府組織，其同樣對於(以妥適方式)促進世界人權宣言以及其他人權文書所揭示所有人的權利與自由落實於社會與國際秩序，擔任重要的角色與責任。」，亦明白肯認機構與非政府組織在促進人權狀況進展之權利。

立基於 1998 人權捍衛者宣言的《馬拉喀什宣言「拓展公民空間，促進與保護人權捍衛者(尤其是女性): 國家人權機構的角色」》(The Marrakesh Declaration “Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of national human rights institutions”) 更是由與會之國家人權機構明白宣示獨立且有效的國家人權機構本身就是人權捍衛者，²² 而各國家人權機構亦應呼籲國家批准與落實所有國際人權文件、提供國內法

²¹ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 57-58.

²² The Marrakesh Declaration, paragraph 16.

律、政策與計畫諮詢意見，以確保國家遵守國際人權義務。²³此外，《馬拉喀什宣言》也相當注重國際人權機構與其他組織之合作對於追蹤國際人權標準落實之益處，該宣言明揭國家人權機構應：「以具備性別與障礙敏感度的方式，與人權捍衛者及公民社會進行常態性互動，並且於國家人權機構之活動規劃、執行及追蹤落實環節納入其參與；尋找與各種組織合作的可能方法，包括：人權組織、新聞媒體、學術界、企業組織、公會、國家統計機構，以及在地、國家、區域及國際層次之政府間與非政府組織與機構；與人權捍衛者協力，支持發展與強化既有的國家級與區域性捍衛者網絡。尤其應協助女性人權捍衛者發展網絡」。²⁴

（二） 人權狀況監督之性質與主要工作

聯合國人權事務高級專員指出，人權狀況監督指的是對於某種情況或事件進行觀察、搜集、歸類、資料分析、提出報告的一系列活動，據此紀錄侵犯人權行為，以便建立採取諸如糾正、預防、教育等等後續措施。²⁵ 相關機構應在職權範圍內主動解決問題。²⁶ 監督的目的不只是紀錄現況，同時也包含促進人權狀況產生積極轉變。而監督工作則包含下列各項：²⁷

- （1） 監測國家狀況；
- （2） 監測人權問題，例如對個別議題的處遇方式進行長期監測；

²³ The Marrakesh Declaration, paragraph 20. A.

²⁴ The Marrakesh Declaration, paragraph 20 (c).

²⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 104-105.

²⁶ UNITED NATIONS, TRAINING MANUAL ON HUMAN RIGHTS MONITORING, 88 (2001).

²⁷ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 104.

- (3) 監測人權事件，亦即查明某些具體事件之事實真相；
- (4) 對拘留場所之監測，以防範酷刑、盡量減少審前和預防性拘留行為、並確保拘留場所確實遵循國際標準；
- (5) 監測實現國際社會所商定之發展目標的進展情形。

整體而言，NHRI 之國家人權情況監督，可認為屬廣泛國家層面或個別人權議題進行監督、真相調查、監測侵害情況與人權發展，並主要針對政府或國會提出糾正、預防、教育等建議，或與人權相關政府與非政府組織協調溝通及合作之全面性機制。在此應特別注意，NHRI 雖然有國家監督之職權，同時可受理人權侵害之申訴，惟其在性質上仍屬於準司法 (quasi-judicial) 機制，雖然同樣可以受理申訴、調查，但其依照調查證據所提出之結果，係不具強制力之建議，而僅能透過其自身與公眾的影響，敦促政府、非政府組織或產業界自發性地執行人權改善措施²⁸。

NHRI 的監督機制可大致分為以下三類(1) 總體人權概況之監督：包含國家資源投入、人力養成、是否為施政重點、民意支持情況、國際現況與連結等；(2) 特別重要議題的監督與選定：包含對國家行動計畫提出建議、就提議之法案或現有規範中違反人權的部分提出建議，以及對重大人權議題（如殘疾人士、疫情問題）之議題如何形成、選擇、進入報告與回應；(3) 特別歧視個案：針對個別人權受侵害者申訴之調查、處理、調解，以及提出補救措施。就此，針對系統性、結構性人權侵害議題所進行之國家詢查，或亦可認為亦屬於 NHRI 全

²⁸ Fact Sheet 7: Responsibilities and functions of NHRIs: Complaint handling, The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, <https://www.asiapacificforum.net/members/what-are-nhris/fact-sheet-7-complaint-handling/> (last visited Mar. 28, 2023).

面性國家人權情況監督之一環，而被涵蓋於「特別重要議題的監督與選定」面向，惟因國家詢查涉及 NHRIs 的職權基礎、議題選擇、詢查程序、執行方法等多項議題，故將於另一報告中進行較詳盡之論述，而不於本篇報告中再為說明。

(三) 聯合國《人權狀況監督培訓手冊》所揭示之人權狀況監督原則

聯合國人權事務高級專員辦公室在 2001 年 1 月 1 日頒布了《人權狀況監督培訓手冊》(第一版)，作為聯合國人權相關人員或其他人權監督機制人員之培訓教材。該手冊係基於聯合國多年來在人權狀況監督上所累積之經驗，規定了人權狀況監督機制所適用的原則以及合適之進行方法。該手冊正在進行第二版修訂，但截至目前為止第五章「監督之基本原則」等部分尚未完成，故仍以第一版為準。²⁹

《人權狀況監督培訓手冊》揭示了 18 項在進行人權狀況監督時應當注意之原則，相關人員在進行資料搜集或是監督程序時皆應熟悉下列原則：

1. 不傷害 (Do no Harm)

人權機構之行動應盡可能努力有效解決其行動範圍內出現之任何狀況。然而在現實中，人權機構並無法保證所有人之人權與安全。儘管人權機構之意圖與努力實屬良善，但仍可能無法確保人權侵害受

²⁹ UNITED NATIONS [UN], *Training Manual on Human Rights Monitoring (First edition)* (2001), <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/training-manual-human-rights-monitoring-first>. (last visited Mar. 28, 2023)

害人或證人之安全。人權機構承辦人員之首要職責是保護人權侵害行為當中之受害者與潛在受害者，其作為或不作為均不應危害受害人、證人或與其接觸之其他各人之安全，亦不應危害人權監督行動之正常運作。³⁰

2. 尊重授權 (Respect the Mandate)

詳細之授權有助於人權機構與其他有關單位之溝通。人權機構承辦人員應努力理解監督行動之內容，並時時牢記與學習如何在特定情況下予以應用並解釋。在評估具體狀況時，人權機構應思考以下問題：授權依據為何？授權之基礎與解釋之相關國際標準為何？如何透過特定調查、與有關單位討論、或採取其他行動來踐行人權狀況監督？承辦人員根據授權有權採取何種行動？該等行動之倫理意義何在？相關主管機關將如何接受人權機構正在考慮之行動？該等行動可能造成何種潛在危害？³¹

3. 了解適用之標準 (Know the Standards)

人權機構應充分熟悉與其職責相關並有所適用之國際人權標準。該等國際人權標準不但定義了國際人權組織之職責，同時也為個別行動提供良好的法律基礎與合法性基礎，因為該等標準反映了國際社會協議界定之政府法律職責。³²

³⁰ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 88.

³¹ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 88.

³² UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 89.

4. 運用良好之判斷能力 (Exercise Good judgment)

無論相關規範之數量、相關性與準確性如何，任何規則都不能替代人權機構承辦人員良好之個人判斷能力與常識。人權機構承辦人員應在任何時候、任何情況下都運用良好之判斷力。³³

5. 尋求諮詢 (Seek Consultation)

智慧源自於討論及協商。當人權機構處理疑難案件、邊緣事件或任何可能存有疑慮的案件時，明智的做法是諮詢其他有關人員並在可能之情況下諮詢上級單位。同樣的，由於人權機構通常會與其他人權組織合作，因此人權機構亦應與該等組織進行協商以避免彼此產生重複行動或是相衝突之行動。³⁴

6. 尊重相關主管機關 (Respect the Authorities)

人權機構應當銘記其目標之一係鼓勵相關主管機關改善其作為。一般而言，人權機構之角色並不被要求接管一般政府職責或業務。與之相反，人權機構更應尊重相關主管機關之正常運作，並設法鼓勵政府之相關政策與做法，以在監督行動完成後能繼續有助於人權之落實。

35

³³ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 89.

³⁴ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 89.

³⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 89.

7. 信譽 (Credibility)

人權機構之可信度對於監督機制之成功至關重要。人權機構應確保不作出任何無法遵守之承諾，並且信守所作出之任何承諾。一般個人若不是信任人權機構便不可能與之合作並且提供可靠之資訊。在與受害者或證人面談時，人權機構應自我介紹並表明來意，說明人權機構在權限範圍內所能或不能進行之事項，並應強調所獲資訊之機密性，以及表明盡可能獲取詳細資訊將有助於確定人權侵害行為等事實。³⁶

8. 保密 (Confidentiality)

保持資訊之機密性至關重要，因為任何違反本原則之行為均可能產生相當嚴重之後果，無論是為了受訪者或被害人、人權機構之信譽及安全、又或者是監督行動在當地民眾心中之信任乃至於監督行動之有效性等等。因此人權機構應向證人保證其所提供之所有資訊將被嚴格保密，同時並應向受訪者詢問是否同意將其所提供之資訊用於人權報告或其他目的。若當事人不希望被認為是資訊來源，亦可同意人權機構將該等訊息以更概括之方式使用，而不透露其來源。人權機構亦應注意不得將自身對於具體案件之判斷傳達予受訪者。³⁷

此外，人權機構應採取特別措施以確保資訊紀錄之機密性，保護範圍包含受害人或證人之身份等等。使用密碼，或者是將識別個人身

³⁶ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 90.

³⁷ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 90.

分之文件與該等人士之相關事實分開存放，均可能是保護資訊紀錄機密性之有效手段。³⁸

9. 安全 (Security)

安全原則不僅只是人權機構監督人員之安全，也涉及監督所涉相關人士之安全。人權機構人員應透過符合常識之安全措施保護自己，例如避免單獨旅行、減少迷路風險，以及避免在武裝衝突中涉入交火。³⁹ 而《馬拉喀什宣言》也明白揭示當國家人權機構之成員或工作人員遭受危險或威脅，例如政治壓力、任何形式的恫嚇、騷擾或不合理的預算限縮時，國家人權機構應確保其能仰賴有效的保護措施。⁴⁰

此外，人權機構監督人員亦應注意資訊提供者之安全，除在面談前徵得證人之同意外，亦應向其保證保密。相關安全措施亦應妥善到位，以保障線人、受訪者、證人之身份。承辦人員不應就證人或其他個人之安全提供不切實際之保證，應避免提出使人誤信之希望，並確定可以履行任何保護受害者或證人之承諾(例如保持聯繫管道暢通)。

41

10. 了解國家 (Understand the Country)

人權機構應努力了解其工作所在國家，諸如其人民、歷史、政府結構、文化、習俗、語言等等。人權機構對於其國家了解越深，其監

³⁸ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 90.

³⁹ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 90.

⁴⁰ The Marrakesh Declaration, paragraph 21. B.

⁴¹ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 90.

督就越能收效，也更可能得到民眾之配合與合作，⁴² 例如當地居民對於人權行動以及其他國際機構的看法或預期為何、其他既有人權組織或類似非政府組織（例如婦女組織、青年組織、少數民族組織等等）之組織運作情形以及其他有關人權狀況之資訊等等。⁴³

11. 對於一致性、毅力與耐心之需要（Need for Consistency, Persistence and Patience）

聯合國人權事務高級專員辦公室特別指出，搜集可靠與準確之資訊以記錄人權狀況可能是一個漫長而艱辛之過程。人權機構通常必須接觸各種資訊來源，並且仔細檢查、比較及驗證所獲之資訊。人權機構不能總是期望立竿見影之效果，而應該持續努力直到完成全面且徹底之調查，所有可能之資訊來源均應加以探究，並能夠清楚了解所有情況。另外再遇到緊急情況時（例如有證據表明存有對於某特定個人或團體之迫切危險），人權機構應及時做出反應。⁴⁴

12. 準確與精確（Accuracy and Precision）

人權機構應提供可靠與準確之資訊，其所提供之資訊將作為未來行動之基礎。提供可靠與準確之資訊需要詳盡且有根據之報告。人權機構應隨時確保所提問題之準確性，例如提問之問題不應僅是「某人是否被毆打」，而是應該準確的詢問「被毆打多少次、是否使用武器

⁴² UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 91.

⁴³ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 17.

⁴⁴ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 91.

及使用之武器為何、毆打部位為何、毆打之後果為何、誰被毆打」等等問題。⁴⁵

13. 公正 (Impartiality)

人權機構應牢記其係一公正組織，每項任務或面談均應以公正之態度對待，並就各方之違反人權行為或濫用行為進行同等徹底之調查。人權機構乃立於監督者地位，其不應被視為站在紛爭中之特定一方。

46

14. 客觀 (Objectivity)

人權機構應始終保持客觀之態度與儀態，在搜集與權衡所得資訊時，應客觀考量所有事實。⁴⁷

15. 敏銳 (Sensitivity)

人權機構在與受害人或證人面談時，應對個人可能經歷之苦難、或是應採取之保護個人安全之必要步驟等保持敏銳度。人權機構監督者應注意面談時需要掌握的原則，並對壓力、間接創傷和倦怠等議題特別敏感，同時亦應十分注意任何可能表明面談對象對人權的關注不公正或有偏見的行為或言語。⁴⁸

⁴⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 91.

⁴⁶ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 92.

⁴⁷ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 92.

⁴⁸ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 92.

16. 誠信 (Integrity)

人權機構應以禮貌與尊重之態度對待所有線民 (informant)、受訪者以及共同工作者。相關官員應以誠實與榮譽之方式執行所受交辦之任務。⁴⁹

17. 敬業 (Professionalism)

人權機構應以專業之態度處理每項任務，相關官員應知識淵博、勤奮、稱職，並對細節一絲不苟。⁵⁰

18. 能見度 (Visibility)

人權機構應確保相關主管機關與當地居民皆了解人權狀況監督工作。監督者明顯的存在有助於阻止人權侵害行為之發生。一般而言。潛在之人權侵害者並不希望被人權機構監督，因此人權機構的活躍可見將可對當地居民提供一定程度之保護。此外，具備高能見度之人權狀況監督可使可能成為受害者之個人或團體感到放心。具備能見度的監督將有助於激發大眾對於衝突後重建機制之信心。因此，有效之監督意味著「看到」以及「被看到」。⁵¹

⁴⁹ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 92.

⁵⁰ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 93.

⁵¹ UNITED NATIONS, *supra* note 26, at 93.

(四) 人權狀況監督之進程序

聯合國人權事務高級專員辦公室針對人權狀況監督之進程序亦提供了詳細的指引，其可大致分為「確定監督活動之範圍」、「規劃監督活動」、以及「展開監督活動」，以下謹就該等程序進行介紹。

1. 確定監督活動之範圍

人權狀況監督之範圍幾乎涵蓋人類活動之每一領域，世界各國之人權機構在進行人權狀況監督時並不可能每年監督及報告國家人權狀況之所有層面。較為務實可行之作法毋寧是查明國內有哪些權利最受矚目，或是每年逐步集中精力監測各該權利；又或者可制定一份監測各種權利之長年時間表，使所有權利即便無法每年獲得關注，但在較長之時間尺度下，仍然都能夠獲得審查。⁵²

2. 規劃監督活動

監督人員在監測相關人權事務進展時，必須能及時掌握該事務在特定時刻之情況（亦即「基線」），並且知悉何種因素（以及「指標」）已經出現積極變化，例如「進程指標」顯示為確保所涉權利正獲得有效落實與保護、「成果指標」顯示某項權利目前獲得落實之程度。以禁止酷刑之監督為例，進程指標可以是國會新通過一部禁止酷刑之法律監督人，而成果指標可以是施加酷刑之現象有所減少。監測人員另

⁵² UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 107.

外亦會對從事增進和保護權利之人員要求若干項目指標（意即「基準」）。⁵³

3. 展開監督活動

監督活動之展開大致可分為收集資料、分析資料、發表與宣傳等不同階段。在收集資料階段，大多數國家人權機構在相當程度上藉助於二手資料來源或是國家既有之大量資料研究與收集工作之所得。可能之二手資料來源如下：預算文件，預算可表明國家對於各個議題之優先順序與輕重緩急，可進行逐年比較；國家統計資料；部會各自收集之行政資料；機關機構委託研究；非政府組織之研究或其他調查工作。

但國家人權機構在提出二手來源資料時亦應特別謹慎。引用時應指明資料來源，並清楚表明機構對於該等資料之提出僅是作為引述之參考資料，並未擔保該等資料內容準確無誤。另外，國家人權機構亦應參照和對照不同機構所提出之資料，考量資料來源認定其可信程度。

54

國家人權機構也可能使用自身收集之資料（通常是內部行政所產生），例如機構接受申訴案件之統計，或者是機構具體監測工作中所獲得之資料，也可能是其他會議或研習之成果。國家人權機構也可能委託其他部門進行第一手研究或實況調查，以彌補現有資料之不足之處（例如資料缺漏或是資料不可靠等情形）。⁵⁵ 另外，國家人權機構

⁵³ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 107.

⁵⁴ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 110.

⁵⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 108.

在進行監督活動時，除掌握定量資料外，亦應透過調查或重點小組等方式產出定性資料，以協助國家人權機構提出解決人權問題之有效方法。⁵⁶

在分析資料之階段，主要可分為對於進程指標之分析以及對於成果指標之分析。分析進程指標之目的在於評估法律、法規、政策或慣例之實施程度，並確定如何修改相關規定以確保實現人權條款規定所揭示之目標。而成果指標之分析可以用以說明所需資料之類型、並構成可據以衡量後續進程發展之基線、追蹤了解議題進展情形，並能支持後續之分析工作。

國家人權機構將分析結果公諸於世，除了可能對有關單位施加壓力外，也可能促使其改善相關情況，例如：監督結果將促成相關議題公開報告之發表；監督報告將確認相關問題並提出行動建議；有關單位將作出適當之努力，促進並採納該等建議。

若以年度報告為監督結果主要手段，資料搜集工作即應持續有序進行，否則若在年度報告前才開始進行資料之搜集與分析，將可能導致報告之編寫發生延誤甚至產生不符合國際人權標準要求之分析。另外，除提出年度報告外，國家人權機構在進行人權狀況監督時也可以視情況編寫個別之特別報告。⁵⁷ 國家人權機構在報告內所提出之建議應具體切實可行，以增強推動改革之可能性，少量之關鍵性建議要較不切實際、陳義過高之冗長建議更為可取。⁵⁸

⁵⁶ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 109.

⁵⁷ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 109.

⁵⁸ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 110.

(五) 對拘留場所進行監督之特殊要點

聯合國人權高級專員辦公室特別針對拘留場所之監督提出特別之要求。蓋全球各地對於被拘留者之虐待幾乎是普遍現象，而對於拘留場所進行監控正可衡量該等場所是否合乎國際人權標準，進而預防虐待行為之發生。獄政相關官員未必有意不遵守《禁止酷刑公約》等國際公約所設下之標準，但因囚犯權利通常並非政府之優先關注事項，拘留設施之資源也往往不足，從而使拘留場所未能符合國際人權標準。⁵⁹ 國家人權機構負有確保監督拘留場所符合人道待遇目標之一般義務，其監督工作應以切合實際之基準為依據，國家人權機構應與獄政官員、掌有預算大權之財政部官員及國會議員一起衡量相關之進展與狀況。

針對拘留場所之監督並不限於監獄與看守所，移民收容中心或醫療中心均可能包含在拘留場所之定義內，國家人權機構在進行監督時亦應留意其他各類設施中可能存在類似之人權侵害。此外，法律應賦予國家人權機構擁有展開監測活動之合法權力，包含：(1)無需提出事先警告或申請即可進入任何拘留場所；(2)查閱必要之正式紀錄並保留副本；(3)在無人監督之情況下單獨會見受拘禁人並聽取其陳述；或(4)要求會見特定受拘禁人。國家人權機構應當擁有此般權力以確保監督人員可以得到妥善評估拘留場所人權狀況所需之資料。⁶⁰ 而監督人員亦應熟悉相關適用之標準，例如：

《公民權利和政治權利國際公約》(第7、9、10、11條)；

《禁止酷刑公約》；

⁵⁹ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 110.

⁶⁰ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 111.

《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）。

上開標準須經國家人權機構仔細檢視，判斷哪些標準已經在國內受到普遍之保護與遵守，而哪些標準屬於機構應當積極監督之部分。

61

1. 規劃監督活動

在規劃拘留場所之監督活動時，應將監督活動之範圍包含所有之拘留場所，以求加強預防工作，並確保能在全國各地統一實施各項國際人權標準。因此非正式之拘留和訊問場所均應包含在內。國家人權機構應進行不只一次之訪查，以便衡量拘留場所之具體進展，並確保拘留場所之狀況不會因為國家人權機構監督重點場所移轉而有所惡化。⁶² 此外，馬拉喀什原則亦要求國際人權機構應監測拘留場所之情形，包含透過預防性訪視（若情形適當）等方式，並提供收容人法律扶助。⁶³

⁶¹ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 112.

⁶² UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 113.

⁶³ The Marrakesh Declaration, paragraph 20 (g).

監督活動之指標主要以成果指標為重點，國家人權機構應採取各種監督手段，並可利用核對表匯總相關之被拘留者人權狀況之資料，使相關資料標準化，以確保資料之可比較性進而分析各種趨勢變化。另外，在資料匯總時亦可使用「受控詞彙表」建立統一之描述用語一覽表，用以具體描述各個拘留場所之狀況，使國家人權機構得以全面有序地利用相關資料並進行分析。國家人權機構在規劃指標時不可偏廢有關確保被拘留者權利得到保護之進程指標，例如《囚犯待遇最低限度標準規則》要求建立之被拘留者申訴制度。⁶⁴

2. 展開監督活動

國家人權機構就拘留場所展開監督活動時，除透過實地視察拘留場所搜集原始資料並分析結果外，亦應搜集與被拘留者權利相關之法律、規範、政策、及慣例等「進程資料」。另外，國家人權機構亦應善用其突襲訪視之權利，以確保實際視察能揭露事實真相，以避免受監督之相關單位臨時改變拘留條件甚至是移轉個別被拘留者。⁶⁵

在展開監督活動時，國家人權機關必須有權與被拘留者私下面談，並盡可能證實面談期間所獲得之資訊，例如在一般性的交談之後針對拘留者進行單獨會見，以確認整體說法是否與個人陳述一致。若是監督活動顯示可能已經出現侵犯人權之行為，國家人權機構必須透過調查程序處理此種狀況，例如授權監督人員立即接受個案申訴。在發現可能有侵犯人權行為之情形，首先應著重於確定所涉問題之範圍，例

⁶⁴ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 113.

⁶⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 113.

如是否屬普遍問題或是個別拘留場所特有之問題，並隨時間持續檢視問題是否獲得改善。

（六） 小結

國家人權機構在近幾年來急速增多，也面臨到更多挑戰，諸如在國際間不同多元之制度選擇下形塑其人權職責歸屬與分工、如何確保在諸多議題當中國家之法律和實踐恪守國際人權標準、並在防止酷刑等核心保護活動當中完善履行其職能。⁶⁶ 而國家人權機構由於是政府設立之獨立實體，因此處於可以使民間社會與政府相互聯繫的獨特地位，為處理人權議題建構中立的協作焦點並推進對話與合作之開展。⁶⁷ 為能使人權狀況監督機制能有效落實，國家人權機構應在國家報告當中做出貢獻，必要時更應對各該議題在權限範圍內表達意見。因此，國家人權機構在進行人權狀況監督時，除與各個機構組織進行密切合作外，更重要的是依據聯合國《人權狀況監督培訓手冊》所揭示之基本原則進行監督，並且詳加規劃人權狀況監督之程序，包含確定監督活動之範圍、規劃監督活動、展開監督活動，以及在國家報告審查當中發表分析結果或是另外提出個別報告等等。在進行監督時，國家人權機構亦應注意資料之搜集與分析以及相關之國際人權法規範。另外，針對拘留場所展開人權狀況監督時，國家人權機構應有足夠之調查權限，並且善用其權限以揭露事實真相、追蹤改善進度。

⁶⁶ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 1-2.

⁶⁷ UNITED NATIONS, *supra* note 1, at 19.

三、 重點國家人權機構人權狀況監督機制

以下將透過介紹與分析五個重點國家(英國、紐西蘭、澳大利亞、韓國、加拿大)之人權狀況監督法源依據、流程與運作方式、人權機構對於政府執行國家人權行動計畫之監督方式、以及國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應方式與原則進行介紹與分析。

(一) 英國

1. 英國國家人權機構在人權狀況監督機制之法源依據、 流程及運作方式

英國由於對蘇格蘭、北愛爾蘭、威爾斯等地採行權力下放(devolution)政策，賦予該等構成國相當之權限。因此至今全國共有三個國家人權機構，分別是「平等及人權委員會」(Equality and Human Rights Commission)、「蘇格蘭人權委員會」(Scottish Human Rights Commission)、「北愛爾蘭人權委員會」(Northern Ireland Human Rights Commission)。平等及人權委員會依照2006年平等法(2006 Equality Act)之規定，針對蘇格蘭議會有立法權之事項無權採取行動；⁶⁸ 該法另外就北愛爾蘭之平等及人權事務也有類似限制。⁶⁹

英國國會為履行「貝爾發斯特協議」(Belfast (Good Friday) Agreement)之承諾，便訂定《1998年北愛爾蘭法》(Northern Ireland Act 1998)設立北愛爾蘭人權委員會。蘇格蘭人權委員會則是於2006

⁶⁸ Equality Act 2006, Art. 7.

⁶⁹ Equality Act 2006, Art. 82.

年透過《2006年蘇格蘭人權委員會法》(Scottish Commission for Human Rights Act 2006)成立。

平等及人權委員會雖然遲至2007年方依據《2006年平等法》(the Equality Act 2006)成立，但其前身由來已久。英國在1975年即制定《性別歧視法》(Sex Discrimination Act 1975)成立機會平等委員會(Equal Opportunities Commission)、在1976年透過制定《種族關係法》(Race Relations Act 1976)設立「種族平等委員會」(Commission for Racial Equality)，後於1995年通過《身心障礙歧視法》(Disability Discrimination Act 1995)成立「身心障礙者權利委員會」(Disability Rights Commission)，2007年所設立之平等及人權委員會係將上開組織加以整併。⁷⁰

平等及人權委員會之主要職責為鼓勵並支持人權與平等之發展，包含使人們得以不受偏見或歧視影響而充分發揮潛能、保障所有個人之人權、人性尊嚴以及在社會上之平等機會，以及尊重並理解不同群體之多元價值。⁷¹ 平等及人權委員會應編製戰略計畫，表明其履行法定職能將展開之活動、時間表以及優先次序。⁷² 平等及人權委員會並應監督平等及人權相關法規之有效性，有權就此向中央政府提出建議、向中央政府建議修改任何平等及人權相關法規、就法令的影響或草案之可能影響向中央政府或權力下放政府提出建議。⁷³ 而平等及人權委員會應透過多方諮詢等方式，隨時監控英國人權及平等之發展，不時

⁷⁰ Equality and Human Rights Commission, equalityhumanrights.com/en/about-us/who-we-are (last visited Mar. 28, 2023)；廖福特，〈國家人權機構之國際比較分析〉，新學林，頁58-59 (2018)。

⁷¹ Equality Act 2006, Art. 3.

⁷² Equality Act 2006, Art. 4.

⁷³ Equality Act 2006, Art. 11.

認定相關之社會變化、鼓勵相關社會發展成果、並且建立衡量進展所依據的指標，而委員會亦應根據確定之指標發布關於人權與平等成果進展情況之報告。⁷⁴ 另外平等及人權委員會並有權調查違反平等與人權之非法行為。⁷⁵

在蘇格蘭人權委員會方面，根據《2006 蘇格蘭人權委員會法》規定，蘇格蘭人權委員會之主要職責為透過其法定職能提倡人權發展，特別是鼓勵人權有關事務之最佳實踐。⁷⁶ 蘇格蘭人權委員會為實踐其主要職責，有權發布相關資訊，提供建議或指引，以及教育訓練。⁷⁷ 與平等及人權委員會相似，蘇格蘭人權委員會同樣有權監督相關法規，其可審查蘇格蘭任何人權相關之法律、政策、或公權力機關(public authority)之行為，但蘇格蘭人權委員會在採取行動審查蘇格蘭人權相關法律之前應諮詢蘇格蘭法律委員會(Scottish Law Commission)之意見。⁷⁸ 蘇格蘭人權委員會有權對於蘇格蘭公權力機關有礙人權發展之行為進行調查，並將調查報告提供予議會參酌。⁷⁹

另就北愛爾蘭人權委員會，根據 1998 年北愛爾蘭法之規定，北愛爾蘭人權委員會之主要職責為持續審查北愛爾蘭有關保護人權之法律及其實踐之充分性及有效性，並就應採取之保障人權之立法或其他措施向北愛爾蘭議會提出建議、針對法案是否合乎人權保障規定提

⁷⁴ Equality Act 2006, Art. 12.

⁷⁵ Equality Act 2006, Art. 20-27.

⁷⁶ The Scottish Commission for Human Rights Act 2006, Art. 2.

⁷⁷ The Scottish Commission for Human Rights Act 2006, Art. 3.

⁷⁸ The Scottish Commission for Human Rights Act 2006, Art. 4.

⁷⁹ The Scottish Commission for Human Rights Act 2006, Art. 8-13.

供諮詢意見。⁸⁰ 北愛爾蘭人權委員會為履行其主要職責，有權進行其認為必要或有利之調查，並自行決定公布其建議及研究結果。⁸¹

綜上所述，不論是平等及人權委員會、蘇格蘭人權委員會或者是北愛爾蘭人權委員會，其主要職責、審查權限以及提出意見或報告之權限均相當類似，委員會之主要職責為推動人權發展，對於政府之法令或其他政府行為有權提出建議，同時也有調查並提出報告之權力。

2. 英國國家人權機構對於政府執行國家人權行動計畫之監督方式

英國國家人權機構均積極對政府執行國家人權行動計畫提出具體監督，以英國本次普遍定期審查(universal periodic review)為例，平等及人權委員會、蘇格蘭人權委員會、北愛爾蘭人權委員會均從程序及實體層面對於英國之人權推動現況提出具體建議。蘇格蘭人權委員會及北愛爾蘭人權委員會均建議英國確保其獲得充足之資金以推動人權進展。⁸² 平等及人權委員會指出少數族群成員更有可能成為警方維持治安行動之對象、自動臉部辨識對於黑人及婦女之錯誤識別率特別高，顯示出新科技對於隱私權等人權所構成之挑戰、建議英國改善從事無保障工作人員之就業保障、貧困對於從事低薪資工作少數民族之過大影響等等。⁸³ 蘇格蘭人權委員會則針對蘇格蘭婦女、LGBT+群體、蘇格蘭吉普賽人/流浪者、少數民族和宗教群體面臨之仇恨犯罪予公開騷擾表示關切、建議加強司法救濟途徑之可負擔性、及時性及有

⁸⁰ Northern Ireland Act 1998, Art. 69.

⁸¹ Northern Ireland Act 1998, Art. 69.

⁸² A/HRC/WG.6/41/GBR/3, para. 4.

⁸³ A/HRC/WG.6/41/GBR/3, para. 6, 8, 10, 12.

效性等等、並建議蘇格蘭政府應優先提供可負擔之無障礙、文化上適當之社會住宅。⁸⁴ 北愛爾蘭人權委員會則建議英國廢除北愛爾蘭所有允許童婚之法律條款、建議北愛爾蘭政府應儘速提出減貧戰略不得延誤、並建議北愛爾蘭政府採取立法行動確保提供終止懷孕服務。⁸⁵

由英國三個國家人權機構在本次普遍定期審查所提出之意見與建議觀之，可知其監督均係獨立提出，並未完全與英國政府站在同一立場，且提出之建議不僅包含法律修改，也包含政策建議等等，對於就業、住房等重要社會議題亦未迴避而主動要求政府採取特定措施。

而除普遍定期審查外，平等及人權委員會亦就國家政策進行監督，並回應個案之人權侵害投訴。前者如 2020 年之「嚴峻環境政策的公共部門平等責任評估（Public Sector Equality Duty assessment of hostile environment policies）」，平等及人權委員會依據 2006 年平等法第 31 條行使其執法權力，針對英國內政部所發佈之嚴峻環境政策進行檢視，並協助在未來移民政策和實踐的製定、實施和監督中有效和有意義地履行其公共部門平等責任(PSED)義務。平等及人權委員會於該案中透過三種渠道取得證據，內政部提供、個人或組織提供，以及從 Windrush Lessons Learned Review 中獲取。再依據此等證據進行資料收集、行動之調查，以及對於內政部之官員在公共部門平等責任(PSED)之審視。最後並提出其建議，且依據 2006 年平等法第 23 條呼籲內政部於一定期限內與平等及人權委員會作成符合其建議之協議⁸⁶。而後者則如 2016 年之「調查：BBC 男女是否同工同酬？（Investigation: does the

⁸⁴ A/HRC/WG.6/41/GBR/3, para. 5, 7, 12.

⁸⁵ A/HRC/WG.6/41/GBR/3, para. 9, 12, 13.

⁸⁶ EHRC, *Assessment of hostile environment policies*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/inquiries-and-investigations/assessment-hostile-environment-policies> (last visited Mar. 28, 2023).

BBC pay women and men equally for equal work?)」⁸⁷，此調查案件即是受理 BBC 女性員工之投訴而開啟，平等及人權委員會審視 BBC 以及員工所提供之資訊，並針對個案進行訪談及深入分析。最後並提出其報告與建議。且組織應仔細考慮報告之建議，若選擇不採行該報告建議，雖此建議對於法院不具拘束力，但法院在訴訟中仍可能會考慮該調查報告中的調查結果。

3. 英國國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應 方式與原則

英國各國家人權機構皆有權針對重大人權議題進行調查或提出報告，同時也會就重大人權議題提出指引或其他意見，例如平等及人權委員會在 2022 年 10 月便發布不具法律拘束性之指南，要求學校不應阻止學生在學校留自然之非洲式髮型，並指出髮禁政策若無種族為由之例外很可能是非法的。⁸⁸ 另外，由平等及人權委員會所頒佈之 2022-2025 年度戰略計畫可看出平等及人權委員會對於重大人權議題之回應方式與原則。平等及人權委員會回應重大人權議題時並不採取單打獨鬥之方式，而是十分注重與其他利害關係人之協作，包含雇主、政府機關、其他管制者、慈善機構以及其他團體等等，以提升對於人權與平等之了解與遵循，不同的管制工具也會在不同之案件因地制宜，其目的是為了讓民眾了解自身之權利，並知道在權利受到侵害時應如

⁸⁷ EHRC, *Investigation: does the BBC pay women and men equally for equal work?*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/inquiries-and-investigations/investigation-does-bbc-pay-women-and-men-equally-equal-work> (last visited Mar. 28, 2023).

⁸⁸ EHRC, *Britain's equality watchdog takes action to prevent hair discrimination in schools*, https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/britain%E2%80%99s-equality-watchdog-takes-action-prevent-hair-discrimination-schools?fbclid=IwAR3XSSZ9BO1su9IKF6PH4FK09tvONg8RJXU_XkF0XQF7xZkcJNuoJrvziNs (last visited Mar. 28, 2023).

何處理。⁸⁹ 在具體回應方式選擇上，平等及人權委員會特別標舉「策略性訴訟⁹⁰」(Strategic Litigation)、「諮詢回應⁹¹」(Consultation Responses)、「國會報告」(Parliamentary Briefing)三種方式，並將進行進度公告周知，使民眾了解平等及人權委員會對個別重大人權議題之觀點與採取之回應策略為何。⁹²在策略性訴訟部分，以 AB v Secretary of State for Justice⁹³案為例，平等及人權委員會即希望透過此案達成促進改善對被拘留兒童使用單獨監禁的保障措施的目標。另有關諮詢回應部分，則以「約克郡板球俱樂部 (YCCC) 發生種族主義事件」為例，平等及人權委員會在事件報導後，便主動致函 YCCC 要求提供更多資訊並進行調查。並於其官方網站上作出聲明⁹⁴。其後與 YCCC 協議制定 12 點行動計畫，並監督執行⁹⁵；又如「保守黨仇視伊斯蘭教之報導」，平等及人權委員會亦是向內閣辦公室以及保守黨請求更多資訊進行調查，並在官方網站上作出聲明⁹⁶。

另一方面，平等及人權委員會亦會就國外重大人權議題進行回應，如於烏俄戰爭一事上，平等及人權委員會與歐洲其他國家人權委員會

⁸⁹ EHRC, Strategic Plan 2022-25, p. 8.

⁹⁰ 有時亦被稱為「影響力訴訟」，涉及透過選擇並將特定案件帶入法庭，以為社會創造更廣泛的改變。CRIN, *WHAT IS STRATEGIC LITIGATION?*, <https://archive.crin.org/en/guides/legal/guide-strategic-litigation/what-strategic-litigation.html> (last visited Mar. 28, 2023).

⁹¹ 向政府機關或 NGO 組織提出諮詢，並就其所獲得的資料進行聲明或建議回應。

⁹² EHRC, *Legal responses*, <https://equalityhumanrights.com/en/our-legal-action/legal-responses?fbclid=IwAR1imDiY9wOfmop4E8V1JkFS7ty2grrVfPOGUwUcJSkKTWTaaqHXNgfhwu4> (last visited Mar. 28, 2023).

⁹³ AB v Secretary of State for Justice (2017) EWHC 1694.

⁹⁴ EHRC, *Our response to incidents of racism at Yorkshire County Cricket Club*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/our-response-incidents-racism-yorkshire-county-cricket-club> (last visited Mar. 28, 2023).

⁹⁵ EHRC, *Our response to Yorkshire County Cricket Club's action plan*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/our-response-yorkshire-county-cricket-clubs-action-plan>, (last visited Mar. 28, 2023).

⁹⁶ EHRC, *Response to reports of Islamophobia in the Conservative Party*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/response-reports-islamophobia-conservative-party> (last visited Mar. 28, 2023).

進行合作，並分別致信給威爾士地方政府協會(WLGA)、蘇格蘭地方當局會議(COSLA)及英國地方政府協會(LGA)，提供其等適當之協助⁹⁷。

蘇格蘭之蘇格蘭人權委員會在其 2020 至 2024 年度戰略報告中同樣也顯示其重視利害關係人之特點，蘇格蘭人權委員會將「建立更廣泛之人權擁有感」(Building wider ownership of human rights)納入優先戰略，希望喚起社會對於人權更廣泛之理解與支持，知悉人權保障對於一般大眾、公共服務提供者、決策者以及法律制定者所帶來之好處。⁹⁸ 蘇格蘭人權委員會同樣也注重對於國會、民眾、地方政府不同的回應策略，但在策略方針上卻更為著重經濟、社會及文化權利，「加強經社文權利之法律保障與了解」即為蘇格蘭人權委員會在 2020-2024 年度之施政重點。⁹⁹

北愛爾蘭之北愛爾蘭人權委員會從其 2022-2025 年度戰略計畫也採取類似之回應方式與原則。北愛爾蘭人權委員會在該戰略計畫中，將「參與」(participation)與「夥伴關係」(partnership)並列為機構五大原則之二。另外北愛爾蘭人權委員會與蘇格蘭人權委員會類似，在政策優先性上均未如平等及人權委員會廣泛列出各項權利作為監督重心，¹⁰⁰ 而是注重特定人權保障之提升，如貧窮對生活水準之衝擊、受害人權利、近用司法之權利，與蘇格蘭人權委員會相比更為聚焦。

⁹⁷ EHRC, *The war in Ukraine and issues for local authorities: our letters to local government*, <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/war-ukraine-and-issues-local-authorities-our-letters-local-government> (last visited Mar. 28, 2023).

⁹⁸ EHRC, *Strategic Plan 2020-2024*, p.21.

⁹⁹ EHRC, *Strategic Plan 2020-2024*, p.15-16.

¹⁰⁰ EHRC, *Strategic Plan 2022-2025*, p.16.

(二) 澳大利亞

1. 澳大利亞國家人權機構在人權狀況監督機制之法源

依據、流程及運作方式

澳大利亞於 1986 年立法通過人權及平等機會委員會法 (Human Rights and Equal Opportunities Commission Act)，據此成立人權及平等機會委員會 (Human Rights and Equal Opportunities Commission)，其初始職權範圍與紐西蘭類似，均以消除種族歧視為主要關注範圍，後來才將職權擴及性別、年齡及身心障礙等因素之歧視，再擴大至全面性之人權教育。¹⁰¹ 根據現行有效之《1986 年澳大利亞人權委員會法》(Australian Human Rights Commission Act 1986) 規定，澳大利亞人權委員會之主要職權包含就人權與機會平等之事項進行：¹⁰²

- (1) 2004 年年齡歧視法、1992 年身心障礙歧視法、1975 年種族歧視法、1984 年性別歧視法或其他法律賦予該委員會之職權；
- (2) 調查並試圖調解歧視之投訴；
- (3) 檢查成文法或立法草案是否違反人權並向相關部會首長報告；
- (4) 調查可能不符合或違反人權之任何行為或做法，並在適當情況下透過調解解決引起調查之問題；
- (5) 促進對於人權之理解及公眾討論；
- (6) 展開研究合教育計畫及其他計畫以促進人權；
- (7) 針對人權相關議題向相關部會首長進行報告；
- (8) 審查相關國際文書是否符合人權公約；
- (9) 以適當之方式準備並發布指南；

¹⁰¹ 廖福特，前揭註 70，頁 57。

¹⁰² Australian Human Rights Commission Act 1986, Art. 11.

(10) 在適當之情形下經法院之許可參加相關之訴訟程序。

由 1986 年澳大利亞人權委員會法之規範內容的確可以看出人權委員會之職權逐步由反歧視擴大至其他人權領域。

2. 澳大利亞國家人權機構對於政府執行國家人權行動計畫之監督方式

澳大利亞人權委員會之發展軌跡係由消除歧視逐步擴張管轄範圍，以澳大利亞最近一次（第三輪）普遍定期審查為例，澳大利亞人權委員會提供之資料針對澳大利亞人權狀況提出相當全面之意見。

在反歧視以及平等機會方面，澳大利亞特別提出社會上對於原住民族以及托雷斯海峽群島民之歧視、原住民族兒童接受家庭外照料之比例明顯偏高、原住民族與非原住民族間在各種生活水準上仍然存在差距，例如就學、就業、預期壽命等等。¹⁰³

與其他國家相較，澳大利亞人權委員會也相當重視移民權利，除在反歧視部份指出對於穆斯林的襲擊增加、具有亞洲背景之人在 COVID-19 流行期間遭受歧視之外¹⁰⁴，澳大利亞人權委員會亦建議澳大利亞政府確保移民拘留是合理的、有時間限制的、並受到及時與定期之司法監督；澳大利亞政府應當減少拘留之移民人數，以確保 COVID-19 期間之安全；此外並應修改移民法規，禁止將兒童安置於移民中心。澳大利亞人權委員會並建議按照國際義務開展難民身分確

¹⁰³ A/HRC/WG.6/37/AUS/3, para.6, 18, 20.

¹⁰⁴ A/HRC/WG.6/37/AUS/3, para.6.

認工作，並為難民提供永久保護及家庭支持，政府應為尋求庇護者提供足夠的支持，以確保適當之生活水準。¹⁰⁵

由澳大利亞在最近一次普遍定期審查當中所提出之資料，可以發現澳大利亞人權委員會之法源依據雖然並未特別強調族群等國家個別發展脈絡下長久之人權議題，但在具體對於人權狀況之監督上，仍然根據澳大利亞當下發展態勢擇定較為著重之人權領域，例如反歧視、原住民族與托雷斯海峽群島民之人權保障、移民權利保障等等進行闡述。

而除普遍定期審查外，AHRC 尚主動或透過個案申訴進行人權侵害調查。在主動調查部分，以 2021 年 11 月 30 日發布之《制定標準：國會工作環境的獨立調查》(Set the Standard: Report on the Independent Review into Commonwealth Parliamentary Workplaces) 報告為例，該項報告揭露澳大利亞國會中 37% 的工作人員曾在工作中遭受霸凌、33% 曾遭受性騷擾。¹⁰⁶ 該調查報告並提出 28 項建議，以改善國會的工作環境¹⁰⁷。隨後，澳大利亞國會著手進行改革，其作為包括：保護員工免於歧視與不公平解雇、建立新的入職與訓練計畫、建立獨立的工作環境支持服務 (independent workplace support services)、建立獨立的議會準則委員會 (Independent Parliamentary Standards Commission)、制定行為準則草案 (Draft Behaviour Standards and Codes) 等¹⁰⁸。近期

¹⁰⁵ A/HRC/WG.6/37/AUS/3, para.21, 22.

¹⁰⁶ AHRC, *Set the Standard: Report on the Independent Review into Commonwealth Parliamentary Workplaces*, at 16-17 (2021), https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/ahrc_set_the_standard_2021.pdf (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁰⁷ *Id.* at 18-27.

¹⁰⁸ AHRC, *Parliament's improved workplace culture is an example for others*, <https://humanrights.gov.au/about/news/parliaments-improved-workplace-culture-example-others> (last visited Mar. 28, 2023).

於 2023 年 2 月 8 日，澳大利亞國會針對人權委員會建議之執行情況進行回應，指出 AHRC 所提出之建議中，6 項建議已經施行 (implemented)、4 項建議部分施行 (partly implemented)、17 項建議研議中 (in progress)、1 項建議擱置中 (pending)¹⁰⁹。據此，澳大利亞人權委員會 Kate Jenkins 委員表示，許多國會工作人員感受到工作環境有所改善。¹¹⁰澳大利亞國會並持續執行人權委員會所提出之意見，其執行進度可於其國會官方網站¹¹¹查看。

另在透過申訴進行個案調查之部分，則以 Mr. AO v. Commonwealth of Australia (Department of Home Affairs) 為參酌案例。該案之背景如下：2018 年 4 月 21 日，於聖誕島移民拘留中心 (Christmas Island Immigration Detention Centre)，患有創傷後壓力症候群及肩部受傷之 AO 先生 (經去識別化處理) 出現自殘之行為，之後其被施以強制措施以防止其自殘行為，但此過程導致其肩膀不適¹¹²。澳大利亞人權委員會調查後認為，強制措施已經侵害了 AO 先生的「受人道及尊嚴對待之權利」(be treated with humanity and with respect for the inherent dignity)，並向內政安全部 (Department of Home Affairs) 提出三點建議：一、應給予 AO 先生適當之賠償；二、有權使用強制力之人員應接受培訓，以降低衝突、取代強制力；三、如允許，在使

¹⁰⁹ PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Update on the implementation of recommendations from the Set the Standard report 2022 Annual Report*, at 2 (2023), https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Tabled_Documents/1073 (last visited Mar. 28, 2023).

¹¹⁰ AHRC, *supra* note 108.

¹¹¹ PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *Progress of recommendations*, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Leadership_Taskforce/Progress_of_recommendations (last visited Mar. 28, 2023).

¹¹² AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS INSTITUTION, *Mr AO v Commonwealth of Australia (Department of Home Affairs)* (2022), at 11-15, <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/publications/mr-ao-v-commonwealth-australia-department-home-affairs> (last visited Mar. 28, 2023).

用強制力前，應向拘留中心之醫療部門詢問拘留者是否有相關疾病，以至於不能使用強制措施¹¹³。內政安全部否認關於侵害 AO 先生權利之指摘，並拒絕給付賠償，因為這並不符合賠償的法律要件；但同意人權委員會之建議二及建議三¹¹⁴。

3. 澳大利亞國家人權機構對於國內外重大人權議題之 回應方式與原則

澳大利亞人權委員會擬定頒布 2022-2025 年度之戰略計畫 (Strategic Plan 2022-25)，揭示六大戰略目標以及八項預期之成果。六大戰略目標分別為：

- (1) 提升所有人對於人權之享受，支持權利受到侵害之人與社區獲得正義與救濟；
- (2) 加強澳大利亞之人權框架，將人權問題納入到國家層面；
- (3) 與澳大利亞原住民族社區共同前行，透過人權委員會之工作支持原住民族及托雷斯海峽群島民之優先事項；
- (4) 確保對於人權之進一步理解與尊重，以便人民與社區可採取行動在自身之環境當中捍衛人權；
- (5) 確保人權委員會在未來是永續發展的，並能戰略性的執行其法定任務；
- (6) 保持澳大利亞之國際地位，作為一個強大之國家人權機構，人權委員會應代表澳大利亞之人權，並為全球人權之發展做出貢獻。

¹¹³ *Id.* at 15-16.

¹¹⁴ *Id.* at 16-17.

該戰略計畫當中之八項預期成果則為：

- (1) 人權委員會在個別領域或特定之人權議題上的領導及宣傳，改善所有人對於人權之享受；
- (2) 人權委員會提供公平有效之投訴調查及調解服務，改善個人近用法律之機會，並支持組織及文化變革；
- (3) 澳大利亞之人權框架得到加強，包含透過議會、政府和非政府部門對於「自由與平等」(Free and Equal)全國人權對話當中提出的對國家人權改革議程之審議；
- (4) 法律和政策制定者考慮並解決人權委員會透過提交、調查、參加、研究、報告及多邊和區域參與所提出之人權問題；
- (5) 委員會之教育活動提高了個人、社區和組織在促進和保護人權以及防止和解決歧視問題方面之能力；
- (6) 人權委員會之資訊資源、指導方針、服務、活動和動員行動涵蓋、告知並影響更廣泛之利害關係人社群；
- (7) 人權委員會之活動提高了利害關係人之能力，特別是受影響之群體、社區及其倡議者能了解並倡議其權利；
- (8) 人權委員會之活動提高了政府和組織之能力，以了解防止和解決其行動及政策對於人權之影響，特別是在與受影響群體和社區合作時。

澳大利亞人權委員會在該戰略計畫所提出之戰略目標雖然相當廣泛，但仍可看出委員會如同其在普遍定期審查中所關注者，強調了原住民族以及托雷斯海峽群島民之人權保障。另外值得注意的是，澳大利亞在戰略計畫當中提出了「永續發展」以及「為全球人權發展做出貢獻」。其他人權委員會並未特別強調永續發展，但澳大利亞卻將

之納入人權發展戰略目標當中，未來將如何顯示在具體之人權狀況監督機制中，值得進一步觀察。而在其預期成果之部分，澳大利亞人權委員會與英國之國家人權機構相同，都相當注重與利害關係人之合作，舉凡提高個人、社區、及組織在人權發展及反歧視之能力，以及鼓勵相關社群倡議其權利。

另針對國內之重大人權議題，以新興技術對人權可能造成之影響為例，AHRC 於 2021 年公布「人權與科技」(Human Rights and Technology) 最終報告，指出澳洲人民已普遍認知到在數位經濟發展的同時，應注意對人權的維護與道德風險的回應，因此 AHRC 透過廣泛徵集公眾、政府、產業與學術界之意見，並結合自身之人權專業，提出在新興技術發展並帶來前所未有變化的同時，應如何保護與促進人權之路線圖，並針對新興技術在帶來社會進步的同時可能產生人權侵害的兩面性提出建議。該報告特別聚焦於人工智慧與殘疾人士所使用的通訊技術，前者是健康照顧與服務提供領域的關鍵推動技術，並可透過更好地使用資料改善決策的制定，同時亦可能造成一系列的反烏托邦 (dystopian) 威脅，從大規模的監控到不負責任地使用 AI，以及在決策執行的過程中，產生基於種族、年齡或性別等特徵之不平等與歧視等；後者如物聯網 (Internet of Things, IoT)、虛擬實境 (virtual reality) 與擴增實境 (augmented reality) 等資通訊技術的應用，在為殘疾人士與社會重新建立溝通管道、使其能夠重新融入人權的同時，不良的技術設計亦可能反而將殘疾人士排除於工作、服務與經濟領域之外¹¹⁵。而後，延續該報告中有關制定指引，以協助政府或非政府組

¹¹⁵ AHRC, Human Rights and Technology Final Report (2021), at 7-9, https://tech.humanrights.gov.au/sites/default/files/2021-05/AHRC_RightsTech_2021_Final_Report.pdf (last visited Mar. 28, 2023).

織在使用 AI 制定決策時能夠依循聯邦反歧視法相關規定要求之建議，AHRC 與保險精算師協會 (Actuaries Institute) 合作，於 2022 年 12 月公布「指引資源：保險定價與核保中的人工智慧與歧視」(Guidance Resource: Artificial intelligence and discrimination in insurance pricing and underwriting) 文件，在提供保險公司使用 AI 時遵循聯邦反歧視相關規範之指引的同時，亦使消費者對自身權利能受到保護產生信心¹¹⁶。

而就國際之重大人權議題回應，AHRC 則傾向透過公眾媒體宣傳之方式，基於普世人權價值之尊重，呼籲其國民關注國際重大人權侵害議題。以烏俄戰爭為例，澳大利亞人權委員會於 2022 年 2 月 28 日發布新聞稿回應烏俄戰爭，以聲援烏克蘭，並喚起澳大利亞人民之關注。該篇新聞稿指出，基於以下三個原因，烏克蘭之遭遇對於澳大利亞有密切關係。首先，戰爭是對於人權的嚴重侵犯，任何發動戰爭之行為都應被譴責，同時，烏俄戰爭中數以萬計之平民遭到波及；因此，澳大利亞政府必須做好準備，以提供烏克蘭人道援助。第二，在澳大利亞有超過 4 萬烏克蘭裔的澳大利亞國民，並且兩國也有著深厚之邦誼。第三，澳大利亞、烏克蘭作為中小型的國家，相當依賴於「有規則之國際秩序」(rules-based international order)，而俄羅斯發動戰爭破壞了此種國際秩序，因此造成澳大利亞之威脅。因此，烏俄戰爭雖然發生在境外，但澳大利亞仍受到龐大的影響，每個人都不能置身事外¹¹⁷。綜上，我們可以得知，澳大利亞人權委員會，以「人權普世價值」及「烏俄戰爭對於自身的影響」，號召人民關注並聲援烏克蘭。

¹¹⁶ AHRC, *Artificial intelligence and anti-discrimination: Major new publication*, <https://humanrights.gov.au/about/news/media-releases/artificial-intelligence-and-anti-discrimination-major-new-publication> (last visited Mar. 28, 2023).

¹¹⁷ AHRC, *What is happening in Ukraine should matter to every Australian*, <https://humanrights.gov.au/about/news/opinions/what-happening-ukraine-should-matter-every->

整體而言，澳大利亞在整體人權保障與推動上雖採取廣泛的戰略目標，但仍可見到特別加強論述之權利，諸如反歧視與原住民族權利等。此外，與英國相同，澳大利亞同樣也相當注重與利害關係人之合作關係。

(三) 紐西蘭

1. 紐西蘭國家人權機構在人權狀況監督機制之法源依據、流程及運作方式

紐西蘭在 1977 年通過 1977 年人權委員會法(Human Rights Commission Act 1977)，並於隔年成立人權委員會(Human Rights Commission)，當時該委員會之職權僅限於消除歧視，迨經 1993 年人權法(Human Rights Act 1993)以及後續之修法，紐西蘭人權委員會逐步符合巴黎原則之要求，成為一個全面涵蓋各個人權議題之人權委員會。¹¹⁸

根據紐西蘭目前有效之 1993 年人權法，紐西蘭人權委員會之主要職權包含：

- (1) 提倡並促進對紐西蘭人權之尊重、理解及欣賞；
- (2) 鼓勵維持並發展個人間與紐西蘭社會不同群體間之和諧關係；
- (3) 促進種族平等和文化多樣性；
- (4) 促進平等就業機會（包含薪資平等）；

[australian](#) (last visited Mar. 28, 2023).

¹¹⁸ 廖福特，前揭註 70，頁 57。

(5) 促進和保護身心障礙人士能充分及平等享受人權。¹¹⁹

由主要職權之內容可大致窺探紐西蘭人權委員會職能由消除歧視主見擴張之軌跡，另外由其對於「群體和諧關係」、「種族平等」、「文化多樣性」之重視，亦可理解應是根源於紐西蘭屬毛利人、歐洲移民、亞洲移民等多波移民共存之歷史背景。

為履行上開主要職權，紐西蘭人權委員會擁有以下職能：

- (1) 成為人權倡議者，透過教育及宣傳促進和保護人權；
- (2) 鼓勵與協調人權領域之方案及行動；
- (3) 就可能影響或侵犯人權之任何事項發表公開聲明（無論該等**人權是否在紐西蘭國內法或國際人權法中獲得確認**），包含評論政府在相關方面立場之聲明；
- (4) 透過研究、教育及討論，促進對於《懷唐伊條約》之人權層面以及其與國內和國際人權法之關係；
- (5) 在紐西蘭人權委員會認為合適之情況下，準備並發布指導方針及自願行為守則，以避免可能與 1993 年人權法不一致或相反之行為或作法；
- (6) 接受並邀請公眾就任何影響人權之事項發表意見；
- (7) 與其他有關保護人權之個人和機構協商與合作；
- (8) 針對紐西蘭人權委員會認為涉及或可能涉及人權侵犯之政府或非政府之任何事項（包含任何法律、規範、慣例或任何程序）進行一般調查，並根據相關條文提起訴訟；
- (9) 參加法院訴訟程序，如紐西蘭人權委員會認為以該種方式參與程序將有助於履行其主要職權；

¹¹⁹ New Zealand Human Rights Act 1993, Art. 5 (1).

- (10) 向總理報告任何影響人權之事項；
- (11) 就紐西蘭人權委員會認為可能影響人權之任何現行法律或擬議草案、行政規則或政府政策，向總理及/或相關部會首長報告；
- (12) 促進新的國際人權文件之發展；
- (13) 促進和監督紐西蘭遵守並報告紐西蘭批准之國際人權文書之執行情形；
- (14) 針對在紐西蘭境內或即將到來紐西蘭之任何可能遭受敵意或歧視之群體發表公開聲明；
- (15) 與利害關係人協商發展國家行動計畫，以促進和保障紐西蘭之人權；
- (16) 行使平等就業機會相關職權；
- (17) 行使或履行 1993 年人權法或任何其他法律所受與之其他職能、權力與職責。¹²⁰

由上開列表可知，紐西蘭人權委員會對於國際人權法之遵循可謂相當積極，條文除明文肯認委員會有監督紐西蘭執行國際人權公約之執行，更要求委員會應主動促進新的國際人權文件之發展。而後者有關「促進新的國際人權文件發展」之職權，亦可與澳大利亞「為全球人權發展做出貢獻」之戰略目標相呼應，顯示澳大利亞與紐西蘭兩國在國際社會積極推動人權發展之雄心。

除上開權限外，紐西蘭人權委員會並有為公共利益或個人、部門或組織之利益，在職權範圍內進行調查並提出報告，¹²¹ 在必要時提

¹²⁰ New Zealand Human Rights Act 1993, Art. 5 (2).

¹²¹ New Zealand Human Rights Act 1993, Art. 5 (3).

起訴訟之權力，¹²² 以及針對個人就歧視案件提起之申訴進行處理。

123

2. 紐西蘭國家人權機構對於政府執行國家人權行動計畫之監督方式

紐西蘭根據 1993 年人權法有相當廣泛之權限，同時也相當注重毛利人等族群議題。此項特點也顯示在紐西蘭人權委員會在普遍定期審查當中所提出之獨立意見。紐西蘭最近一次（第三輪）普遍定期審查當中，紐西蘭人權委員會所提供之資料對於毛利人相關人權議題特別注重，委員會點出《懷唐伊條約》(Treaty of Waitangi)在紐西蘭不成文憲法中之地位，以及紐西蘭政府雖已批准《聯合國原住民族權利宣言》(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)，並承諾制定執行該宣言之行動計畫，卻遲遲沒有具體動作，另外紐西蘭人權委員會並強調紐西蘭官方違反國際人權公約之行為已經導致毛利人遭受社會、文化和經濟損失，導致廣泛之社會與經濟差距；除此之外，太平洋島民亦經歷類似水準之社會經濟差異與劣勢，在就業、教育或培訓方面受排斥率高。¹²⁴

另外雖然紐西蘭人權委員會與其他人權委員會相較，其職權特別表明應促進新的人權文件之發展，但從紐西蘭人權委員會在最近一次普遍定期審查所提供之意見觀之，除前述毛利人與太平洋島民等部分外，其他部分仍然是傳統之性別、家庭、身心障礙者、經濟社會與文

¹²² New Zealand Human Rights Act 1993, Art. 6, 92, 97.

¹²³ New Zealand Human Rights Act 1993, Art. 76.

¹²⁴ A/HRC/WG.6/32/NZ/3, para. 8, 9, 10.

化權利等部分之既有議題，例如紐西蘭婦女仍然沒有自主要求墮胎之權利，仍然需要醫療顧問授權、¹²⁵ 兒童貧困問題¹²⁶、家庭暴力立法沒有適當保護在所有家庭護理／居家支助情況下遭受虐待之身心障礙者¹²⁷，以及最低工資豁免制度等等。¹²⁸ 因此，雖然法規給與紐西蘭人權委員會相對廣闊之揮灑空間，但在實際監督政府執行國家人權行動計畫時，仍受到既有人權狀況之限制。

除普遍定期審查外，NZHRC 亦曾就 CRPD 於紐西蘭國內之執行情況進行監督，並透過出具報告與論壇舉辦之方式發表其監督結果。對 CRPD 之執行主要透過紐西蘭政府社會發展部（Ministry of Social Development）轄下身心障礙議題辦公室（Office for Disability Issues）所制定之 2016-2026 紐西蘭身心障礙政策（New Zealand Disability Strategy 2016–2026¹²⁹）實踐執行，其以無歧視社會為目標，作為政府促進身心障礙者權利的方針；另於紐西蘭政府 2019 年之年度報告¹³⁰中，亦正式發布 2019–2023 身心障礙行動方案（Disability Action Plan 2019–2023¹³¹），期望實現身心障礙政策所提出的八個結果¹³²。對此，包含紐西蘭國家人權委員會在內的獨立監督機制（Independent Monitoring Mechanism, IMM），即藉由 Making Disability Rights Real

¹²⁵ A/HRC/WG.6/32/NZ/3, para. 13.

¹²⁶ A/HRC/WG.6/32/NZ/3, para. 14.

¹²⁷ A/HRC/WG.6/32/NZ/3, para. 15

¹²⁸ A/HRC/WG.6/32/NZ/3, para. 16

¹²⁹ Office for Disability Issues, *New Zealand Disability Strategy 2016–2026*, <https://www.odi.govt.nz/assets/New-Zealand-Disability-Strategy-files/pdf-nz-disability-strategy-2016.pdf> (last visited Mar. 28, 2023).

¹³⁰ OFFICE FOR DISABILITY ISSUES, MINISTRY OF SOCIAL DEVELOPMENT, *Towards a non-disabling New Zealand* 10 (2019), available at <https://www.odi.govt.nz/assets/Uploads/ODI-Annual-Report-2019.pdf>.

¹³¹ OFFICE FOR DISABILITY ISSUES, *Disability Action Plan 2019–2023* (2019), available at <https://www.odi.govt.nz/assets/Uploads/ODI-Disability-Action-Plan-2019-9-WEB-SINGLES.pdf>.

¹³² NZHRC, *Making Disability Rights Real Whakatūturu Ngā Tika Hauātanga* 3 (2020), available at <https://www.odi.govt.nz/assets/Uploads/ODI-Disability-Action-Plan-2019-9-WEB-SINGLES.pdf>.

2014-2019¹³³、Making Disability Rights Real in a Pandemic¹³⁴兩份報告，發表對於紐西蘭政府就身心障礙者公約實行狀況之監督結果。後IMM更於2022年的三、四月舉行論壇，邀請身心障礙者與政府進行一系列的互動對話，其中並有七十多名政府官員參與。論壇中回顧身心障礙者公約在紐西蘭的實行情形，並檢驗上述兩份報告提出的關鍵議題¹³⁵。

3. 紐西蘭國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應方式與原則

承前所述，紐西蘭人權委員會根據1993年人權法規定應與利害關係人協商發展國家行動計畫。而由2019-2023年度紐西蘭國際人權行動計畫(New Zealand International Human Rights Action Plan 2019-2023)當中可看出，紐西蘭對於不同人權議題之倡議優先順序區分為三階類別：

- (1) 最優先者為擔任「領導角色」(Leadership Role)之權利，包含：
 - a. 身心障礙者之權利。
 - b. 性別平等與女性賦權，包含性別與生殖健康與權利、產婦死亡率與發病率、領導與政治參與。

¹³³ *Id.*

¹³⁴ NZHRC, *Making Disability Rights Real in a Pandemic* (2021), available at <https://www.ombudsman.parliament.nz/sites/default/files/2021-12/Making%20disability%20rights%20real%20in%20a%20pandemic%202020.pdf>.

¹³⁵ NZHRC, *Disability Rights: How is New Zealand doing?* 3 (2022), available at <https://www.ombudsman.parliament.nz/sites/default/files/2022-08/Ng%C4%81%20Motika%20Hau%C4%81tanga%20Kei%20te%20p%C4%93hea%20a%20Aotearoa%20Disability%20Rights%20How%20is%20New%20Zealand%20doing%202022%20FINAL%20Digital.pdf>.

- c. 性傾向與性別認同。
 - d. 死刑。
- (2) 次優先者則為「積極參與」(Active Engagement)之權利，包含：
- a. 原住民族權利。
 - b. 兒童與年輕人。
 - c. 表意自由，包含公民社會之參與以及人權捍衛者。
 - d. 酷刑與恣意拘禁，包含監獄環境。
 - e. 對少數群體之暴力與歧視，包含種族與宗教少數。
- (3) 再接下來則為「維持與防衛」(Maintain and Defend)之權利，包含：
- a. 享受可能達到之最高健康標準的權利。
 - b. 受教育權。
 - c. 紐西蘭之價值與利益被挑戰之防衛領域。

綜合觀察上開三個等級之權利以及紐西蘭人權委員會在普遍定期審查所關注的權利項目，可以發現委員會所關注的權利領域均偏向擔任領導角色或是積極參與之權利，例如進一步推動女性生育自主權，以及要求政府落實《聯合國原住民族權利宣言》等等。紐西蘭對於不同重大人權議題之階層化區分，並且反映在普遍定期審查等國際人權機制上，顯示出該國有更為結構化之人權狀況監督策略。

本研究在此以 2010 年坎特伯雷地震後 NZHRC 所發表之「坎特伯雷地震復甦中之人權監督」(Monitoring Human Rights in the

Canterbury Earthquake Recovery¹³⁶) 報告為參酌對象，觀察 NZHRC 對國內重大人權議題之具體回應方法。報告中羅列委員會在地震恢復的工作範圍，包括：接收和回應關於人權問題的投訴；積極與民間社會、非政府組織和政府機構進行社區參與和人權教育；就相關的政府政策進行準備及提交；以及在法庭上介入人權事務¹³⁷。同時，並就 NZHRC 在此議題上與紐西蘭國內外多個組織的合作內容與成果進行說明¹³⁸。

2012 年初，委員會參與震後經濟、社會和文化權利建設專案的監督，該專案由亞太國家人權機構論壇 (APF) 和經濟和社會權利中心 (CESR) 聯合領導，關注經濟、社會和文化權利的監測以及應用方法論框架，以確定公共政策是否符合人權標準。委員會並與 CESR 一起，在基督城和惠靈頓舉辦了一系列的工作坊，參與者包括受影響的群體、非政府機構和政府機構。2012 年 7 月，NZHRC 舉辦社區和政府論壇，對國際人權標準之進展進行審查，52 名參與者中包括 21 個組織和機構。透過這些研討會確定了幾個關鍵的問題，包括住房、無障礙、民主權利、健康和商業。委員會的倡導工作、其透過調查和投訴服務發現的問題，以及委員會透過與坎特伯雷的政府和非政府組織的合作發現的問題，均在這五個面向中展現。

2012 年 4 月，NZHRC 與稽核總署、申訴總署、保險和儲蓄申訴總署以及嚴重詐欺辦公室合作，每季度開會討論震後復原的努力，並分享資訊和觀察結果。2013 年 7 月，NZHRC 之委員長、審計長和首席申訴專員與國家服務委員會 (the State Services Commission (SSC))

¹³⁶ Monitoring Human Rights in the Canterbury Earthquake Recovery, NZHRC, <https://tikatangata.org.nz/our-work/monitoring-human-rights-in-the-canterbury-earthquake-recovery> (last visited Mar. 28, 2023).

¹³⁷ *Id.* at 9.

¹³⁸ *Id.* at 16.

及其他機構進行會會面，分享對震後恢復的觀察，並更新恢復工作的最新情況，並與 Kimihia Parents College 的年輕人一起進行了一個名為「光影之聲 (Photovoice14 project)」的計畫，旨在讓年輕人通過攝影記錄並反思社區中的震後問題，以實現社會變革，並在決策過程中將他們的意見納入考量。該計畫揭露了在坎特伯雷地區，缺乏適當的住房是年輕父母最關心的問題。

同時，NZHRC 更舉辦兩次有關心理健康和住房的論壇，其一於 2013 年 4 月針對消費者舉辦，另一個則於 2013 年 8 月針對服務提供者和支援人員。自地震以來，參與者認為缺乏足夠、易於接近和負擔得起的住房，以及公共交通的中斷是關鍵問題。最後，此報告尚包括一系列案例研究及採訪摘錄，涉及許多向委員會求助的受到地震影響的人們，影響範圍包含住房價格、居住環境和安全，以及民主權利，例如資訊取得權、有效救濟權、參與權、諮詢權和公開權。報告亦包括來自日常生活的部分，包括個人採訪、社交媒體討論和紀錄片，此係基於平衡官方資訊來源與庶民角度 (“the view from below”) 的期望。

(四) 加拿大

1. 加拿大國家人權機構在人權狀況監督機制之法源依據、流程及運作方式

加拿大係於 1977 年通過《加拿大人權法》(Canadian Human Rights Act) 設立人權委員會 (Human Rights Commission)，如今加拿大人權委員會之職責主要在於反歧視，但加拿大人權委員會也有權限考量任

何有關人權之建議及執行任何可能送交至法務部長之相關人權議題，而不限於反歧視相關議題，但整體而言，加拿大尚未將人權委員會之職權由反歧視擴張至涵蓋完整人權領域之國際人權機構，但加拿大人權委員會仍被國家人權機構全球聯盟評價為 A 等。根據《加拿大人權法》規定，加拿大人權委員會之職責包含：¹³⁹

- (1) 關於歧視行為之申訴審理；
- (2) 制定並展開資訊計畫，以促進公眾對於本法及其作用與委員會活動之理解；
- (3) 與各省類似機構或有關單位保持密切聯繫，以促進共同之政策與做法，並避免管轄權衝突；
- (4) 考量從任何來源收到關於人權之建議與請求，並在適當情況下在報告中提出委員會之建議與評論；
- (5) 進行法務部長提交有關人權之研究；
- (6) 審查議會所有制定之法律規範與其他文書，並在報告中提出其可能違反之人權原則；透過說服、宣傳或其他適合之方式阻止或減少歧視性作法；
- (7) 發布指南規定委員會認為加拿大人權法適用之範圍與方式。

由加拿大人權法對於加拿大人權委員會之職責規定，可知雖然在教育研究等職權方面委員會的職權範圍不限於反歧視而及於其他人權議題，但在個案申訴審理上仍僅限於歧視行為。

¹³⁹ Canadian Human Right Act, Art.27.

2. 加拿大國家人權機構對於政府執行國家人權行動計

畫之監督方式

承前所述，雖然加拿大人權委員會之職責並未包含所有人權領域，但其仍是完全依照《巴黎原則》獲得資格認證之國家人權機構。關於加拿大人權委員會對於加拿大人權狀況之監督，以加拿大人權委員會於最近一次（第三輪）普遍定期審查所提供之資料為例，可以發現有以下特徵：

首先，加拿大現行對於履行國際人權義務之機制並不充足而且無效。委員會指出加拿大政府在制定政策議程、進行預算分析及制定、審查立法實應當進行人權分析，以確定將其國際人權義務明確納入立法；提高政策制定者、司法部門、行政部門決策者和其他方面對於國際人權標準及其作為法源適用之共識，並制定相關能力建構方案；實施強制性之分類資料蒐集政策；審查並改革與履行其國際人權義務有關之現行問責結構。¹⁴⁰ 與其他國家相較，加拿大人權委員會並未列舉太多人權議題，而是直接指摘加拿大政府在履行國際人權義務之機制本身是無效的。加拿大人權委員會同時指出其在該次普遍定期審查所提供之相同建議，在之前項加拿大政府提出後，許多領域仍然是進展甚微。¹⁴¹ 加拿大人權委員會功能的侷限性是否影響其建議獲採納之程度，是值得持續留意之發展方向。

¹⁴⁰ A/HRC/WG.6/30/CAN/3, para. 7.

¹⁴¹ A/HRC/WG.6/30/CAN/3, para. 2.

除此之外，加拿大人權委員會之意見主要集中在種族議題。例如加拿大第一民族在全國各地仍然沒有獲得充足健保、教育和其他社會服務的平等機會，此外也沒有安全飲用水與適當之衛生設施、糧食安全與適足之住房。第一民族之女性受到系統性的歧視，並遭到不成比例之暴力；過往強迫寄宿學校制度至今仍然對第一民族的許多方面造成很大的影響。¹⁴² 不只第一民族，其他少數族裔仍然在人權議題上遭逢相當大的挑戰。例如非裔加拿大人的失業率與貧困度仍然相當高，並在獲得教育、健保與住房等領域面臨不平等。¹⁴³ 而加拿大全國各地仍然對警察執法之種族偏見表達疑慮。¹⁴⁴

綜上所述可知，加拿大人權委員會對於國內人權狀況之監督，對於加拿大政府相對來說似乎較無積極矯正之作用。此外，第一民族、非裔加拿大人以及警察執法偏見等種族議題，則是加拿大人權委員會著墨較多之人權議題。

而除普遍定期審查外，CHRC 尚主動或被動因接收投訴而針對人權違反情況進行調查，前者之具體案例如「就業平等：就業制度審查（Employment Equity: Employment Systems Review）」，加拿大人權委員會即針對原住民、殘障人士、黑人及有色人種、女性以及 2SLGBTQI 的經歷進行就業平等的調查。調查的方法有：背景文件審查、政策的審查、資料分析、諮詢以及就業公平諮詢小組。並在最後提出其建議，如更有效的回覆臨時住宿需求、加強與人才管理

¹⁴² A/HRC/WG.6/30/CAN/3, para. 3.

¹⁴³ A/HRC/WG.6/30/CAN/3, para. 5.

¹⁴⁴ A/HRC/WG.6/30/CAN/3, para. 7.

和人員配置流程相關的溝通以及適當的工作負擔。且委員會會持續創新並改進其作法，使工作場域更包容及多元化¹⁴⁵。

而對於後者申訴案件之處理流程，具體而言分成六個步驟：

(1) 申訴人提出申訴：

當（認為）受到聯邦政府或聯邦監理組織的歧視時，加拿大境內的任何人皆有權依《加拿大人權法》，透過網路、電子郵件、傳真或信件向 CHRC 提出歧視申訴。CHRC 將歧視定義為「基於種族、年齡、是否殘疾、宗教等原因，不公平或負面地對待他人或群體之行為或決定」，而該歧視的外在表現行為則包含被解雇或降職、被拒絕服務、被騷擾、在工作或接受服務時缺乏對特定需求的滿足等¹⁴⁶。

(2) 接收申訴後決定是否受理：

CHRC 將在接收到申訴申請後對該投訴進行審查，期間可能會聯繫申請人以取得更詳盡的資訊，並就各方面評估該投訴是否符合所有人權申訴之要件。無論是否受理該申訴，CHRC 皆會通知申請人，並在不受理申訴時解釋其原因、告知申請人其他可尋求幫助的管道。

(3) 處理申訴：

當申訴被受理後，CHRC 可能透過以下兩種方式之一處理：評估初步議題（preliminary issues）、蒐集回應

¹⁴⁵ Final Report - Employment Equity: Employment Systems Review, Canadian Human Rights Commission, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/en/resources/urgent-action-needed-stop-sexual-coercion-and-violence-federal-prisons> (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁴⁶ Discrimination – What can I do about it?, CHRC, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/en/resources/publications/discrimination-what-can-i-do-about-it> (last visited Mar. 28, 2023).

(Response) 與答覆 (Reply)。部分申訴須先識別需要處理的初步議題，CHRC 根據《加拿大人權法》第 40、41 節對申訴進行評估，若決定不受理或有其他更妥適的程序可處理該申訴，則申訴檔案將被關閉；若決定繼續處理該申訴，則將續行處理程序，其中亦包含蒐集回應與答覆。在蒐集回應與答覆步驟中，CHRC 會請被申訴者

(Respondent) 填寫回應表 (Response Form)，就其在發生事件中的看法進行說明，該表將提供予申訴人與 CHRC。而申訴人亦須填寫答覆表 (Reply Form)，對被申訴者回應表中的論點進行反駁。CHRC 將就回應與答覆表中的資訊，決定其後續行動，包含：調解、轉介加拿大人權法庭 (Canadian Human Rights Tribunal)，或若其間發現尚未被評估的問題，亦可能回到評估初步議題步驟。

(4) 向各方提供調停 (Mediation) 與調解 (Conciliation)：

CHRC 免費為各方提供調停與調解服務，二者的差異在於前者為自願性、具保密性且可選擇的，而後者則具有強制性，CHRC 可在處理程序的任何時間點發送調解文件。

CHRC 通常為調停與調解安排半天的會議，並透過線上形式較為輕鬆地進行。若調停與調解成功達成和解

(settlement)，則申訴人與被申訴人將簽署和解協議，於協議中聲明各方承諾解決爭端所採取的行動；該協議須經 CHRC 審查與批准。若未成功達成和解，則將進入下一步驟。

(5) 審查和評估申訴：

在此步驟中，人權官員（Human Rights Officer）將評估（已提出但尚未解決的）初步議題和申訴中的主張，透過審查回應表與答覆表、要求各方提供更多資訊、於必要時採訪證人等提供之資訊，後出具一份決定報告（Report for Decision）。該報告除上述評估外，尚為 CHRC 委員提供一項或多項之建議，申訴人與被申訴人皆可在該報告被送交 CHRC 委員前表示意見。

(6) 委員會做出決定：

在委員會作出決定階段，委員會之職責僅在審查是否出現歧視情形，若有，則會向加拿大人權法庭提出申訴，以進行更深入的調查。其餘決定有不處理申訴、暫不處理申訴、處理申訴、將申訴發送給調解、批准和解、駁回申訴¹⁴⁷。

3. 加拿大國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應方式與原則

從加拿大人權委員會「2022 年至 2023 年度部門計畫」（2022-23 Departmental Plan）可以看出該委員會未來施政之重點方向以及所著重之人權議題為何。加拿大人權委員會主要從程序面加強加拿大國內對於國際人權規範之遵循，並加強對於弱勢者社會與經濟權利方面之保障。¹⁴⁸

¹⁴⁷ About the Process, Canadian Human Rights Commission [CHRC], <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/en/complaints/about-the-process> (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁴⁸ CHRC, 2022-23 Departmental Plan, at 3, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/sites/default/files/2022-56>

加拿大人權委員會在參與及倡議方面著重於弱勢者住房權益之保障、申訴程序之強化、以及加強與利害關係人與其他夥伴之合作。在弱勢者保障方面，委員會將持續監控身心障礙者遭受住房危機之衝擊、檢視社會與經濟權利上之歧視、並透過合作溝通加深對於住房權之認識。¹⁴⁹ 在申訴制度強化方面，委員會將持續進行申訴程序之現代化，提升服務品質並且在人權案件之審理當中加強委員會之影響。¹⁵⁰ 與其他國家相較，加拿大人權委員會的施政計畫在實體權利上較為關注社會與經濟權利以及進行人權相關機制之基礎建設。而在人權議題之回應之行動與執行原則上，CHRC 會針對國內發生之重大人權議題就其立場提出聲明，並公告於其官方網站。舉例而言，如在聯邦監獄中的性脅迫和暴力之新聞報導後，加拿大人權委員會即發布其聲明，並且要求對於此問題進行獨立之公開調查¹⁵¹。

（五） 韓國

1. 韓國國家人權機構在人權狀況監督機制之法源依據、 流程及運作方式

九零年代內激增的非政府組織成為韓國社會民主轉型當中相當重要之驅動力，韓國人權委員會在 2011 年的成立也藉助於各個非政府組織的倡議與努力。¹⁵² 韓國人權委員會係根據國家人權委員會法

[02/2022-23%20CHRC%20Departmental%20Plan.pdf](#) (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁴⁹ *Id.* at 4.

¹⁵⁰ *Id.* at 9.

¹⁵¹ Urgent action needed to stop sexual coercion and violence in federal prisons, Canadian Human Rights Commission, <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/en/resources/urgent-action-needed-stop-sexual-coercion-and-violence-federal-prisons> (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁵² Kyong Whan Ahn (安京煥), <The National Human Rights Commission of Korea: A Decade of

(National Human Rights Commission Act) 所成立，其職權包含下列事項：

- (1) 調查、研究與人權有關之法令、立法草案、機制、政策、具體實踐，並就需要改進之事項提出建議或意見；
- (2) 對侵犯人權之情為進行調查及補救；
- (3) 對歧視行為進行調查及補救；
- (4) 人權實際情況之調查；
- (5) 教育並促進人權；
- (6) 提出並建議關於侵犯人權行為之類別和判定標準以及預防措施之準則；
- (7) 就締結任何國際人權條約和執行該條約進行研究並提出建議，或就此提出意見；
- (8) 與人權相關之國際組織或境外人權組織進行交流與合作；
- (9) 與從事任何保護及促進人權活動之組織和個人合作；
- (10) 其他為保障和改善人權而認為必要之事項。¹⁵³

韓國人權委員會上述各項職權與其他人權委員會相同，皆可針對法規命令等文件提出建議或意見，並且針對人權侵害進行調查及補救。另外值得注意的是，韓國人權委員會法特別規定被拘留人在看守所之請願權保障（第 31 條），此與前述聯合國人權高級專員辦公室特別針對拘留場所之監督提出特別之要求可資呼應。

Glories and Disgraces (2001-2011)》，《台灣人權學刊》，第 2 卷第 1 期（2013）。

¹⁵³ National Human Rights Commission Act, Art. 19.

2. 韓國國家人權機構對於政府執行國家人權行動計畫 之監督方式

韓國人權委員會對於韓國人權狀況之監督，以韓國人權委員會於今年一月針對最近一次（第四輪）普遍定期審查所提供之資料為例，可以發現有以下特徵：

首先，與其他國家相較，韓國人權委員會提出較多政治相關之人權議題意見，例如提出在 2021-2022 年總統選舉期間，韓國社會出現性別衝突之升級，包含針對女性之仇恨和暴力表達，以及關於廢除性別平等和家庭部之爭議，¹⁵⁴ 廢除性別平等和家庭部即是當時競選總統之尹錫悅所提出之政見，不過尹錫悅當選之後該部會至今尚未遭廢除，而韓國人權委員會在該意見摘要中亦未進一步闡述其對該爭議見解。韓國人權委員會並指出外國軍隊性奴役受害者（慰安婦）享有訴諸司法和獲得救濟之權利，¹⁵⁵ 值得注意的是，該議題除含內國程序之司法近用權爭議外，更包含韓國與日本間針對慰安婦損害賠償訴訟之外交爭議。韓國人權委員會針對政治相關議題，同時也提出韓國目前法律禁止公職人員與教師從事政治活動，包含表達政治觀點、加入政黨和在選舉中競選，委員會建議修訂相關法律，消除對公職人員與教師政治自由之過度限制。¹⁵⁶

此外，韓國人權委員會在該次普遍定期審查當中，亦提出相當多新興之人權問題，諸如委員會建議防治基於大資料之人工智慧造成人

¹⁵⁴ A/HRC/WG.6/42/KOR/3, para. 5.

¹⁵⁵ A/HRC/WG.6/42/KOR/3, para. 9.

¹⁵⁶ A/HRC/WG.6/42/KOR/3, para. 12.

權侵犯與歧視、¹⁵⁷ 委員會建議建立一個氣候風險綜和應對系統，並制定行動計畫，保護亦受氣候風險影響的人的權利。¹⁵⁸ 人工智慧目前尚在發展階段，而氣候變遷對於人權之影響近年來才隨著極端氣候以及全球各地氣候策略性訴訟逐漸興起。韓國將之列入議題當中，與其他國家相較，實屬特殊。

除普遍定期審查外，就國家政策與法案監督部分，韓國人權委員會多次提出人權保障與促進觀點之相關建議，如 2004 年，委員會就確保有效之緊急醫療設施以及醫療人員於性犯罪中之合作提出建議¹⁵⁹；2005 年，委員會就《犯罪受害者補救法》(Act on Remedies for Victims of Crime)修正案向司法部及國家警察局提出建議¹⁶⁰；2006 年，委員會成立一特別工作組審查司法部擬議之「保護和支援犯罪受害者總體規劃」(Plan for the Protection of and Support for Victims of Crime)，並提出修訂提案，如建議應該納入包括犯罪受害者在內之公眾意見、應該納入各事項之具體實施時間表等¹⁶¹；於 2003 年至 2007 年間，委員會就促進及保護人權之五年國家行動計畫向政府提出全面之建議，最終於 2007 年之發布中的受害者權利保護部分中納入包括為受害者建立補救措施、建立保護犯罪受害者人權機構、加強對犯罪受害者之

¹⁵⁷ A/HRC/WG.6/42/KOR/3, para 10.

¹⁵⁸ A/HRC/WG.6/42/KOR/3, para 14.

¹⁵⁹ NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF KOREA [KHRCK], *Annual Report* 26 (2004).

¹⁶⁰ KHRCK, *Annual Report* 27 (2005).

¹⁶¹ NHRCK Expresses its Opinion on the Ministry of Justice's Master Plan for the Protection of and Support for Victims of Crime, NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF KOREA, Nov. 8, 2007, <http://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7200650&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=victims%20of%20crime%20&menuLevel=2&menuNo=114> (last visited Mar. 28, 2023)

人身保護等事項¹⁶²；於 2007 年，委員會就《青年免受性虐待法》(Act on Youth Protection from Sexual Abuses) 之修正案向司法部建議插入受害者權利條款¹⁶³。

另針對個案申訴，韓國人權委員會亦積極執行調查與研究，並提出後續之補救措施或一般性政策建議。如 2003 年韓國人權委員會接受性暴力兒童受害者家屬提出的申訴，聲稱犯罪受害者於調查及審判過程中受到額外之人權侵犯，包括不斷傳喚醫生至法院及聽證會，從而導致醫生拒絕治療受害者、相關調查人員之專業知識不足、受害者無權獲得相關調查及審判資訊等。在經過長達一年之調查及研究後，委員會最終提出三項全面建議。首先，相關機構應進行改革確保受害者及其家屬於調查及審判過程中獲得案件具體資訊之權利，並且在「性犯罪調查及起訴之受害者保護指南」(Guidelines on the Victim Protection while Participating in the Investigation and Prosecution of Sexual Crimes) 應規定醫生的書面證詞於調查中應優先參考。其次，國家警察局應於各警局置入具有性虐待專業知識之警官，並定期為其提供相關培訓，並在《犯罪受害者保護條例》(Regulation on Protection of Crime Victims) 明確規定保障受害者及其監護者之所有權利以及調查當局應該通知相關援助機構。第三，性別平等部長應制定計畫以有效管理負責治療性虐待受害者之緊急醫療中心及醫療機構¹⁶⁴。另於

¹⁶² Republic of Korea Ministry of Justice, *National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights* (pub. no. 11-1270000-000463-01) (2007).

¹⁶³ KHRCK, *Annual Report 30* (2007).

¹⁶⁴ *Need for Policy to Protect Child Sexual Abuse Victims and Safeguard their Rights*, KHRCK, July 8, 2004, <http://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7000341&searchCategory=&page=1&searchType=total&searchWord=child%20sexual%20abuse&menuLevel=2&menuNo=114> (last visited Mar. 28, 2023)

2007年，委員會處理二案個人申訴之人權侵害案例，分別為一名家庭暴力受害者聲稱警方未能指出襲擊者、也未能為遭受嚴重襲擊及死亡威脅的個人提供保護，以及一名警官於性暴力犯罪之調查中羞辱犯罪受害者，發表了不恰當之言論，包括「他不會和這樣一位受到性侵犯之女性住在一起」、「性暴力犯罪受害者的母親在她的女婿面前蒙羞」之案例，前者於委員會介入調查後，提出建議警告警察局總幹事及警察局長、對相關警員進行紀律處分並進行人權教育、要求韓國律師協會代表受害者家屬提出補救行動¹⁶⁵；對於後案例委員會則建議警察局長向該警官提出警告¹⁶⁶。

3. 韓國國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應

方式與原則

韓國政府自2003年以來，便開始依照1993年《維也納宣言和行動綱領》第71條之建議制訂國家人權行動計畫。該計畫均係由韓國人權委員會負責準備建議草案後，交由韓國政府制定行動計畫。韓國人權委員會先後在2006年、2011年、2017年針對前三次的國家人權行動計畫提出建議。¹⁶⁷ 由去年8月韓國人權委員會針對第四次國家

¹⁶⁵ KHRCK, *Decision on Personal Protection: Violation of human rights due to dereliction of duty* (2007).

¹⁶⁶ *Human Rights Abuses Still Committed in Counseling and Investigation of Sexual Violence Victims*, KHRCK, June 28, 2007, <http://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7000446&searchCategory=&page=2&searchType=total&searchWord=sexual%20violence%20&menuLevel=2&menuNo=114> (last visited Mar. 28, 2023).

¹⁶⁷ Press Release, “NHRCK recommended 100 core tasks for the ‘4th National Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights (NAP)’”, <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/%20basicboard/view?menuid=002002001&pagesize=10&boardtypeid=7003&boardid=7608228> (last visited Mar. 28, 2023).

人權行動計畫（2023 年至 2027 年）所提出之建議，可供觀察該委員會對於韓國重大人權議題之重點關懷。

韓國人權委員會對於第四次國家人權行動計畫提出 100 項核心建議，並將之分為六個章節，分別是：

第一章：確保所有人的基本自由

第二章：建設沒有歧視的尊重社會

第三章：確保所有勞工的權利

第四章：引領變革，建設人權友善型社會

第五章：加強企業尊重人權中的責任

第六章：改善北韓的人權狀況做出有意義的努力

韓國人權委員會在第一章及第二章廣泛介紹韓國社會中懸而未決之人權議題，並提出相關之建議。值得注意的是，韓國人權委員會在本次的建議當中相當注重勞動與企業相關人權，委員會以第三章闡述對於加強並完善勞動相關法規之建議；並於第五章提到人權友善的管理制度以及企業應對人權侵害系統之建立，以打擊企業中直接或間接之人權侵害行為。

韓國人權委員會如同其在最近一次普遍定期審查中所提到，其相當注重韓國與其他國家間政治局勢所產生之人權問題，以及新興之人權議題。韓國人權委員會在第六章採用普遍人權原則之方法，以國際人權標準為基礎，對於北韓之人權狀況提出建議，以保障兩韓人民之權利，包含失散家庭、強迫失蹤之人口以及逃亡出北韓人士等等。另外在第四章當中，韓國人權委員會針對人工智慧之人權議題提出的建議，此外並觸及國際人權標準在國內的實施以及人權教育相關議題。

除針對第四次國家人權行動計畫提出建議外，韓國人權委員會尚透過指引與意見書的發布，展現其對新興科技與氣候變遷中所涉及人權議題的關注。2022 年 7 月，韓國人權委員會根據國家人權委員會法第 25 條發布「有關人工智慧的發展與使用人權指引」(Human Rights Guidelines on the Development and Use of Artificial Intelligence)，指出人工智慧可強化個人生活品質，然而亦衍生出人臉識別技術、工作由 AI 取代、隱私侵害與歧視等人權議題。同時，受 AI 侵害人權的個人，並不一定有機會能夠表達其意見，或參與 AI 的引入、操作和決策制定，甚至沒有充足的程序和方法可以對受受害者進行補償。因此，以有助於個人生活與公共利益的方式開發 AI、以人權為基礎(包含確保人性尊嚴、自我決定和免於歧視)使用 AI，以及為 AI 可能造成的人權侵害預防提供準備程序和事後補償措施，即更顯重要。是以韓國人權委員會審查並提出在開發與使用 AI 時，以人權觀點應遵循之事項，同時建議政府以此人權指引文件為基礎，立法或對 AI 相關規範進行調適，同時對公有事業和私人公司是否有遵循人權指引之內涵進行監督，以避免由 AI 所產生的歧視與人權侵害¹⁶⁸。

另在氣候變遷議題上，韓國人權委員會於同年 12 月向總統提出「在氣候變遷脈絡下保護與促進人權是國家基本義務」(Protecting and Promoting Human Rights in the Context of Climate Change is a Fundamental State Obligation) 意見書，表示由於氣候危機將對包含生存權、食物、健康與居住權等多項人權造成深遠影響，因此國內外有越來越多的聲音呼籲將氣候變遷視為人權議題。該意見書要求政府將

¹⁶⁸ KHRCK, *NHRCK recommendation: human rights guidance on artificial intelligence 1-2* (2022), available at <https://www.asiapacificforum.net/resources/nhrck-recommendation-human-rights-guidance-artificial-intelligence/>.

氣候危機中所有人的人權保護與促進視為國家基本義務，並從人權觀點對處理氣候危機的法規或系統進行調整，如確保在設定溫室氣體減排目標時，涵蓋並反映各方利害關係人的觀點，包含公司、在氣候變遷中特別脆弱的群體（農民、漁民、殘疾人士、移民與消費者）等¹⁶⁹。

綜上所述，韓國人權委員會對於重要人權議題有著相對明顯的偏好，包含在對外關係上與日本間慰安婦議題、與北韓間的人權爭議，以及對於新興議題諸如氣候變遷與人工智慧的關懷。

（六）小結

本研究比較英國、紐西蘭、澳大利亞、韓國與加拿大五個國家監督人權狀況之機制，發現雖然這些國家之國家人權機構都符合巴黎原則而且均被國家人權機構全球聯盟評價為 A 等，但監督力道與回應議題的方式與關注焦點卻有所不同。以下謹以表格說明不同國家間在人權狀況監督機制之差異：

¹⁶⁹ Protecting and Promoting Human Rights in the Context of Climate Change is a Fundamental State Obligation, KHRCK, <https://www.humanrights.go.kr/eng/board/read?boardManagementNo=7003&boardNo=7608743&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=114> (last visited Mar. 28, 2023).

表 1 重點觀測國家之國家監督機制比較分析

	法源依據	人權機關相關法定職權	國家人權機構對於政府執行國家人權計畫之監督方式	國家人權機構對於國內外重大人權議題之回應方式與原則
英國平等及人權委員會	2006 年平等法	完整之人權與反歧視權限	廣泛從程序與實體層面提出意見	注重與利害關係人之合作；特別注重策略性訴訟、諮詢回應與國會報告機制之採取；另在國際重大人權議題部分則透過與歐洲其他 NHRI 合作表達觀點與支持
蘇格蘭人權委員會	2006 年蘇格蘭人權委員會法	完整之人權與反歧視權限	廣泛從程序與實體層面提出意見	注重與利害關係人之合作
北愛爾蘭人權委員會	1998 年北愛爾蘭法	完整之人權與反歧視權限	廣泛從程序與實體層面提出意見	注重與利害關係人之合作
紐西蘭人權委員會	1993 年人權法	完整之人權與反歧視權限	相對注重毛利人之人權議題	將不同人權議題區分為三種倡議順序；透過接收投訴、舉辦人權

				教育、工作坊或論壇、參與相關專案並監督其中的人權議題、進行案例研究與訪談，以及舉辦可彌平人民心中創傷之紀念儀式，對國內重大人權侵害議題進行回應
澳大利亞人權委員會	1986 年澳大利亞人權委員會法	完整之人權與反歧視權限	相對注重原住民族權利、移民權利保障與反歧視	除著重特定實體權利與利害關係人合作外，也將永續發展及全球人權發展列入考量；於國際重大人權議題部分以人權普世價值及人權侵害對其人民之影響為立論基礎，透過公眾媒體喚起澳洲人民之重視

韓國人權 委員會	國家人權 委員會法	完整之人權 與反歧視權 限	較為著重對外 關係等政治性 人權議題以及 新興人權議題	著重特定實體權 利
加拿大人 權委員會	加拿大人 權法	完整之反歧 視權限，有 限之人權權 限	相對著墨種 族議題，並指出 意見不獲政府採 納	著重特定實體權 利與人權機制之 強化；針對國內 之重大人權議題 透過聲明提出之 方式要求主管機 關或相關機構採 取行動

資料來源：本研究彙整

四、 結論與建議

(一) 我國人權狀況監督機制現況

監察院國家人權委員會係為落實憲法對人民權利之維護所設置，根據《監察院國家人權委員會組織法》規定，國家人權委員會之職權包含對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以了解及評估國內人權保護之情況之職權。而我國在 2020 年 8 月 1 日成立國家人權委員會後，適逢政府機關於 2020 年提出兩公約第三次國家報告。因此國家人權委員會乃參據監察院第五屆監察委員所調查之人權案件報告，提出「兩公約第三次國家報告獨立評估意見」。爾後並陸續於 2021 年提出「身心障礙者權利公約第二次國家報告獨

立評估意見及平行回復」、於 2022 年提出「兒童權利公約第二次國家報告之獨立評估意見及平行回復」，以及「消除對婦女一切形式歧視公約第四次國家報告之獨立評估意見及平行回復」。在後續所提出之獨立評估意見及平行回復中，以 2022 年 5 月所提出之「CEDAW 第四次國家報告之獨立評估意見及平行回復」為例，不同於「兩公約第三次國家報告獨立評估意見」囿於有限的報告提出時程，國家人權委員會為廣泛蒐集各界意見、全面性對我國婦女人權環境與保障機制進行監督，自 2021 年底至 2022 年間，透過 2 場專家諮詢會議、7 場民間團體座談、3 場機關座談之辦理，以及函請 14 個政府機關提供說明及統計資料之行動，以與政府機關和 NGO 組織合作之方式，盡可能取得具真實客觀性之資料，以完整對我國婦女人權保障之現狀、缺漏與可能的法規政策調適方向進行評估¹⁷⁰。

以兩公約第三次國家報告獨立評估意見為例，國家人權委員會廣泛就兩公約各個人權保障條文所涉及之人權議題提出評估意見，對政府人權相關施政進行指摘並提出建議。例如國家人權委員會在評估意見第 18 點，即指摘法務部與最高檢察署審核死刑執行作業方式，未能及於申請赦免遭否准刻正請求救濟尚未終結之情形，構成公民與政治權利國際公約義務之違反，於第 83 點建議法務部持續蒐集相關資料檢討評估更生人就業限制相關法令。

¹⁷⁰ 〈國家人權委員會 CEDAW 第 4 次國家報告之獨立評估意見、問題清單之平行回復〉，國家人權委員會，<https://nhrc.cy.gov.tw/monitor/opinion/detail?id=67a7cecb-c9b0-4ac9-add8-1a0f340a4f35>（最後瀏覽日：2023/03/28）。

因此，我國目前人權狀況監督機制，係由國家人權委員會在各次公約審查程序當中提出獨立評估意見，其內容可能參酌監察院過往之調查報告或其他政府統計資料。

(二) 未來推動人權狀況監督機制之建議

在《巴黎原則》、《聯合國人權捍衛者宣言》與《馬拉喀什宣言》之揭示下，NHRI 作為國家人權之捍衛者、國際人權公約與相關人權文書落實之監督者，應確保透過監督機制之運行，使國家能遵循其所簽署之國際人權公約所要求之義務。而針對國家總體人權概況、特別重要議題和特別歧視個案之監督機制，已於我國《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條第 1 款「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟」、第 2 款「研究及檢討國家人權政策，並提出建議」、第 3 款「對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況」、第 5 款「依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議」，以及第 8 款「對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見」中明文訂定。

在國家人權委員會的努力之下，我國目前人權狀況監督機制已有相當基礎，未來應可繼續參酌國際人權實務持續精進。本研究謹依照前開研究分析，提出國家人權委員會未來推動人權狀況監督機制之建議：

1. 參照聯合國人權事務高級專員辦公室《人權狀況監督培訓手冊》所揭示之基本原則與人權狀況監督之進行

程序，精進監察院及國家人權委員會之人權狀況監督程序，如於未來國家人權委員會之培訓中，強調監督行動應以保護人權侵害案件中之利害關係人為基本原則、為執行人員建立尊重授權及探詢各項行為之法源依據之觀念、使執行人員充分熟悉其可以及應當適用之國內外規範與標準、強化執行人員信守承諾、保密、客觀公正等品德，以及培養執行人員成為相關主管機關與人權機關、非政府組織間之溝通、合作橋梁。另外在有關拘留場所之人權狀況監督面向上，除同樣因良好培訓之執行人員而受有助益外，更應參酌其特殊規定，以便能夠確實掌握實際狀況。

2. 基於 NHRI 準司法之特性，加之於我國監察院與國家人權委員會委員兼任之背景下，國家人權委員會監督機制的執行應更強調其產出結果之非強制性、建議性質，以及調查過程中與其他政府機關之合作、對話為主之證據蒐集機制。由監察院院會通過之「監察法部分條文修正草案」中，即基於此一國家人權委員會之特性，於相關條文（如第 30 條之 2、第 30 條之 3）與其立法理由中，多次強調「先書面請求提供資料後現場調查」、「請政府機關就人權政策提出說明」等柔性手段之實施。此等作法實為我國特殊體制下，國家人權委員會可採取且得有效監督國家人權情況之妥適作法。
3. 與其他政府機關、非政府組織、企業組織、公會等利害關係人建立更為廣泛之合作機制，特別是與人權捍

衛者之合作上亦應參照 1998 人權捍衛者宣言與馬拉喀什宣言，以俾推動人權工作時能廣泛吸取各方意見。具體方法上則可透過多種之形式推進，如英國平等及人權委員會以諮詢回應之作法，向政府機關或非政府組織要求更多的資料提供，並透過所取得之資料，進一步發表聲明、建議，或合作制定相關人權推動計畫；澳大利亞人權委員會於其「2022 至 2025 年度戰略計畫」之預期成果中，明確指出將拓展人權委員會之資訊資源、指導方針、服務、活動與動員行動，使其能夠廣泛涵蓋、告知相關利害關係人群體，並對其產生影響；抑或如紐西蘭人權委員會在 2010 年坎特伯雷地震後的復甦行動中，透過工作坊、論壇的舉辦，蒐集相關非政府組織與政府機構之意見，識別當前最重要的人權議題，並參與由 APF 與 CESR 共同領導之經社文權利建設專案的監督，以確定公共政策是否符合國際人權公約與文書之要求。以上在各國於實踐中曾採取、經驗證可達到人權保障效益之作法，皆可做為我國未來與廣泛之利害關係人建立合作機制，並促使 NGO 與一般民眾協助共同監督我國人權情況、完善我國人權保護與促進環境之參考。

4. 由於人權涵蓋人類生活的所有領域，因此較難以以單一年度為單位對所有人權議題進行監督。就此，重點觀測國家在監督議題選擇上大致可分為二面向，分別為當下發生的重大人權議題，以及在該國歷史與社會脈絡下特殊的人權議題。前者如紐西蘭坎特伯雷地震

後紐西蘭人權會所採取的受理申訴、積極與政府和民間組織合作、以人權觀點監督相關政策的制定與執行、在法庭上介入人權事務等；而後者則包含蘇格蘭人權委員會有關吉普賽人／流浪者、澳大利亞人權委員會有關托雷斯海峽群島民與移民、兒童拘留、加拿大人權委員會有關第一民族女性受歧視與暴力對待，以及韓國人權委員會對國際政治議題的偏向等。是以，在人權監督對象與議題的選擇上，國家人權委員會可參照前述重點觀測國家之策略，優先盤點我國目前最需要監督之人權清單、指出最為急迫之人權議題，以加強監督機制並反映在獨立評估意見當中。尤其應注意在我國有特殊歷史脈絡之原住民族權利、移民權利以及對少數群體之歧視。

5. 對於政府執行國家人權行動計畫之執行情況，各國 NHRIs 大多透過於普遍定期審查提出具體人權建議之方式予以監督，惟由於我國並非聯合國之成員國，故此一在人權理事會（Human Rights Council）支持下所執行之普遍定期審查程序在我國並不適用。然此亦非代表我國即缺乏對國家人權行動計畫之監督機制，如前所述，我國《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條規定中，有多款國家人權委員會之職權可針對國家整體之人權環境、法制政策執行提出人權改善建議。此外，「監察法部分條文修正草案」於監察法中增訂第 5 章之 1「國家人權委員會職權之行使」，其中第 30 條之 5 即明文規定人權委員會為落實國際人權公約之規

定，得進行監測；而此監測可透過問卷調查、座談、訪談等方式進行資料之蒐集，並得要求相關機關(構)提供公務統計或調查資料。

6. 在個案申訴之人權侵害監督上，加拿大人權委員會提供相當完整且詳盡的申訴受理與審查機制。我國《監察院國家人權委員會組織法》第2條第1項規定，國家人權委員會之職權包含「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟。」而為形塑有效之調查程序，「監察法部分條文修正草案」第30條之1與第30條之2就調查之資料來源、應注意事項和與其他機關之合作機制進行規範。惟在個案申訴所啟動之調查案例中，於前端之申訴受理尚未制定如加拿大般詳盡的受理條件、時程、應提交資料等要求。為使受侵害之人民得以順利向國家人權委員會提出人權侵害申訴，以完善國家人權委員會對我國人權情況之監督，建議可就此細節性事項，透過法律授權制訂相關辦法。
7. 與有關單位合作，重視新興人權議題，例如氣候變遷、人工智慧等等，並隨時關注全球人權之最新發展，將之納入人權狀況監督範圍內。具體實踐上，可參考澳大利亞或韓國人權委員會之作法，以NHRI之人權專業發表在人權觀點下，新興技術應遵循之人權保護規範、符合之標準或應注意之要點，在向產業界提供可資依循指引的同時，建議政府和立法者以人權促進與保護之基礎立法或對現有規範進行調適。

監察院

國家人權委員會 111 年重要人權議題國
際比較分析：

國家人權機構系統性國家詢查
(National Inquiry) 相關法規及案例之
國際比較分析

廠商名稱：財團法人資訊工業策進會

負責人：李世光

中華民國 112 年 2 月

一、 前言

國家詢查 (National Inquiry) 作為國家人權機構 (National Human Rights Institution) 對國內人權侵害議題調查之機制，不同於個案性的被動申訴受理和主動監督，國家詢查通常針對涉及群體中大多數人的人權侵害事件 (即所謂的系統性人權侵害) 進行調查，並透過此機制達到監督政府是否有遵循其簽署之國際條約所規範義務，以及喚起公眾整體人權意識、提升公眾對特定人權議題理解之人權教育目標¹⁷¹。

此一制度最早由澳大利亞人權委員會 (Australian Human Rights Commission, AHRC) 所發展，以《1986 年澳大利亞人權委員會法》 (Australian Human Rights Commission Act 1986) 第 11 條第 1 項第 f 款作為此職權的法源基礎¹⁷²。截至 2022 年，AHRC 已針對包含對心理疾病歧視、強制兒童與其原生家庭分離、懷孕婦女工作權利、老年人和殘疾人士工作權利、偏鄉受教權等眾多系統性、結構性複雜人權問題的侵害事實進行調查、以人權法為基礎進行分析，並於調查報告中提出建議與解決方案。由於國家詢查機制已發展有數十年，除 AHRC 外，亞太地區亦有多國之 NHRIs 具有透過國家詢查研析其國內系統性人權議題之實踐，如紐西蘭即已完成有關適足居住權 (Right to a Decent Home)、薪資落差、跨性別等議題之國家詢查報告；菲律賓更於 2018 年嘗試將氣候變遷與人權進行連結，以透過國家詢查處理極端氣候對該國人民所造成的影響，顯見國家詢查在國際間已為一發展成熟且受到眾多國家承認之人權保障機制。

¹⁷¹ AsiaPacificForum, YouTube, <https://www.youtube.com/@AsiaPacificForum> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷² Australian Human Rights Commission Act 1986, Australian Government Federal Register of Legislation, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00143> (last visited Jan. 30, 2023).

我國國家人權委員會之職權規定於《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條，觀該條文之內容，並無明文規定國家詢查相關之職權。惟為落實對人權之保障與促進，建構符合國際人權標準之完備環境，確認《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條是否得做為國家詢查機制之法源基礎，並據此對社會上持續存在之系統性人權問題進行調查與檢討確有其必要，且在我國於 2022 年 5 月 9 日至 13 日舉辦之「兩公約第三次國際審查會議」中，國際人權專家亦於結論性意見與建議報告第 53 點指出，國家人權委員會應就系統性驅逐與迫遷問題進行國家詢查¹⁷³，更凸顯國家詢查機制之重要性。故本研究報告擬自國家詢查定義、目標、議題形成方式與架構等內涵出發，研析澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、加拿大與丹麥國家詢查之法源基礎、NHRI 職權、處理程序和具體案例並執行比較分析，最後提出我國未來執行國家詢查之實踐規劃相關建議。

二、國家詢查之定義、特徵與程序

(一) 國家詢查之定義

國家詢查是一個非司法性、公開且透明的調查程序，NHRI 透過國家詢查對最嚴重、最廣泛的系統性人權侵害議題進行調查¹⁷⁴，並提

¹⁷³ 〈對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議〉，總統府人權諮詢委員會，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20212006/%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%B5%90%E8%AB%96%E6%80%A7%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%88%87%E5%BB%BA%E8%AD%B0%E4%B8%AD%E6%96%87%E5%AE%9A%E7%A8%BF%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日：2023/1/30）。

¹⁷⁴ BRIAN BURDEKIN, NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE ASIA-PACIFIC REGION 112-16 (2007).

出改善或未來預防建議，其與司法權最大之差異，即在於詢查完成後所提出之報告及建議並不具有強制力，相較於具強制力並可能影響人民權利之判決，詢查報告之建議僅係對可採取以改善現有人權環境之作法或措施予以敦促，而不能亦不應強制要求政府、組織或個人依其建議執行特定的作為或不作為。在議題選擇上，國家詢查不僅針對影響人數眾多的侵害事件，亦包含影響人數不多、但造成損害嚴重的類型¹⁷⁵。由於長期結構性、系統性的人權侵害在其本質上，係以「侵權行為交織於社會整體結構中，因此普遍存在」為前提，而難以透過個案申訴的形式處理與彌補，如拒絕雇用孕齡女性或解雇懷孕女性員工曾被認為是正常且可接受的處置，因為雇主通常也會如此對待無法長期工作的員工¹⁷⁶。因此澳大利亞人權委員會（AHRC）即發展出國家詢查機制，藉由公開調查、舉辦公共論壇，或邀請受害人、專家、甚至加害者對此系統性人權侵害議題進行親身經歷之分享等方式，一方面透過調查找出侵害事實、特定受侵害的人權；另一方面，公開的調查程序提供一個平台，使受害者的遭遇能被揭露，在調查過程中所取得的證據和當事人經歷亦能成為公眾人權教育實施、提高人權意識之材料，並使公眾對後續詢查報告的內容與提出之建議形成共識¹⁷⁷。

由於國家詢查程序涉及廣泛地證據蒐集與公開調查、侵害情況分析及後續之建議形成，因此需要整合 NHRI 內外相關專業人才，包含研究者、教育者、調查者、公眾媒體關係專才，以及具政策制定經驗

¹⁷⁵ AsiaPacificForum, *supra* note 17171.

¹⁷⁶ UNITED NATIONS, *NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS: HISTORY, PRINCIPLES, ROLES AND RESPONSIBILITIES* 79 (2010), https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷⁷ Meg Brodie, *Uncomfortable Truths: Protecting the Independence of National Human Rights Institutions to Inquire*, UNSW LAW JOURNAL, 38(3), 1215, 1219 (2015), <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/swales38&i=1237> (last visited Jan. 30, 2023).

者。而隨著國家詢查報告的做成，往往會揭露出各種有關侵害、歧視與損害的故事，雖然此種殘酷事實的揭露可能造成公眾情緒上的不安，但亦為真相發掘、制止系統性人權侵害與虐待、彌補受害者創傷、調適現有歧視性法規政策，以及鼓勵將國際人權規範內國法化提供契機¹⁷⁸。曾任 AHRC 委員之學者 Brian Burdekin 教授指出，進行國家詢查對人權的促進與保障能起到諸多作用，並具體提出九項優點。除前述所提及之透過個案證據與 NHRI 所提出之建議，發現並檢討導致侵害發生之法規政策，以及透過詢查間接於國內落實相關國際人權條約之標準外，尚包含（1）國家詢查可以主動和符合成本效益的方式處理大量的個人申訴；（2）透過詢查過程中與相關團體、直接當事人之交流，可增加非政府組織對 NHRI 的了解，同樣地，NHRI 也可在此過程中更了解調查議題之情況；（3）透過公聽會（public hearing）與媒體宣傳，可做為人權教育之一環、提升公眾對 NHRI 和其職責的了解，並可引起關注特定人權議題之政治人物或政府官員的注意；（4）強化 NHRI 與其他重要政府機關的合作；（5）論證《公民與政治權利公約》（The International Covenant on Civil and Political Rights, ICCRP）與《經濟、社會與文化權利公約》（The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）間的不可分割與相互依賴性，並藉此向否認 ICESCR 權利可作為審查標的之司法制度展示其觀點；（6）透過詢查過程中 NHRI 致力於人權保障的宣傳、後續建議提出，以及對法規政策調適的持續監督，將能夠提升 NHRI 的影響力，並提升其在社會上的可信度¹⁷⁹。

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ ASIA PACIFIC FORUM [APF], *Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation* (2019), at 7, <https://www.asiapacificforum.net/resources/manual-conducting-a-national-inquiry/> (last visited Jan. 30, 2023).

透過國家詢查之一系列公開調查、資料核對與分析、事實確認，NHRI 最終將提出一份或多份的國家詢查報告。除整理其在調查過程之發現外，並會針對此一長期存在的人權侵害，向國內對特定人權相關事物負有責任之團體（如政府、企業、非政府組織、宗教團體、學術單位和媒體等）與群體中扮演重要角色的個人提出改善建議¹⁸⁰。

而為使報告盡可能發揮其作用，NHRI 必須詳細地規劃及執行報告提交予議會並公開後的後續行動，透過將國家詢查的影響力最大化，敦促政府和利害關係人採納詢查報告的建議。其中，對建議採行情況的衡量及確認可透過設定成功指標和監督方式執行，國家詢查可能在調查之初就對要回應的對象進行分類、根據詢查結果進行定期檢討，或要求 NHRI 自身主動與其他機關或調查單位聯繫。NHRI 亦可能選擇透過公民社會的持續性倡導活動提升公民意識和詢查報告的影響力，如期刊季刊、特定社群的文化活動等¹⁸¹。

詢查報告的提出亦可能帶動政府或非政府團體的主動響應，加拿大人權委員會（Canadian Human Rights Commission, CHRC）於 2019 年公布有關失蹤與被謀殺原住民婦女和女孩的國家詢查報告後，由原住民女性組成的非政府組織「國家家庭與倖存者圈」（National Family and Survivors Circle, NFSC）與加拿大政府即以國家詢查報告中所提及之 231 項呼籲為基礎，於 2021 年 6 月分別公布「2021 年失蹤與被謀殺原住民婦女、女孩和 2SLGBTQQIA+ 群體的國家行動計畫」（2021 Missing and Murdered Indigenous Women, Girls, and 2SLGBTQQIA+ People National Action Plan）和「2021 年處理失蹤與被謀殺原住民婦

¹⁸⁰ APF, *supra* note 17179 at 6.

¹⁸¹ Brodie, *supra* note 17177 at 1244-45.

女、女孩和 2SLGBTQQIA+群體的聯邦道路」(2021 Federal Pathway to Address Missing and Murdered Indigenous Women, Girls, and 2SLGBTQQIA+ People)，對國家詢查公布後政府所採取的人權促進與保障措施進行檢視，並規劃未來的推動方向¹⁸²。最後，NHRI 亦應對本次詢查進行評估，並確保詢查過程所得的經驗教訓能夠被用於後續的其他詢查及與利害關係人之接觸中¹⁸³。

(二) 巴黎原則對國家詢查的形塑

1993 年 12 月 20 日，聯合國大會(United Nations General Assembly) 透過第 48/134 號決議通過《關於促進及保護人權的國家機構地位的原則》(Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights，以下簡稱《巴黎原則》)，為各國 NHRI 的職權與責任、組成之獨立性與多元性，以及職權的執行方法設定最低要求，並據以作為可信任程度和運作有效性的評鑑標準。

在職權與責任部分，《巴黎原則》開宗明義點出 NHRI 有權促進及保護人權，並指出在涉及(1)促進及確保國家法律、規則和實踐與該國簽署的國際人權文書的一致性及其有效執行；(2)對該國根據條約義務應提交給聯合國或區域機構的報告作出貢獻，並於必要時對該主題表達意見；(3)與人權保護與促進領域之聯合國、區域和其他國家之機構合作；(4)藉由資訊、教育和所有媒體組織，提升公眾意識以宣傳人權並對抗一切形式之歧視(尤其是有關種族的歧視)等領域時，

¹⁸² Federal Pathway Annual Progress Report, Government of Canada, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1652970859580/1652970882836> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁸³ Brodie, *supra* note 17177 at 1245.

在諮詢的基礎、應相關主管機關之要求，或因執行其權力而聽聞某些人權侵害情況上，NHRI 應向政府、議會和其他權責機關提供人權促進和保護相關的意見、建議、提案與報告。而細觀上述所提及的 NHRI 各項職權，可發現其中數項，如人權促進與保護的推動，以及落實國際人權條約之內涵、提升公眾意識等面向之建議提交等，皆可藉由國家詢查達成。

而在職權的執行方法上，《巴黎原則》指出 NHRI 在其執行框架內，應（1）自由地審議任何其職權範圍內的議題；（2）聆聽任何人的說明、獲取必要的資訊和文件，以評估其職權範圍內的情況；（3）直接或透過媒體組織（尤其在需要宣傳 NHRI 之意見和建議時）處理輿論和民意；（4）與其他負責人權促進與保護的單位保持諮詢關係，特別是監察專員（ombudsmen）、調解員（mediators）和其他類似組織；（5）應與致力於有關促進與保護人權、經濟與社會發展、對抗種族歧視，以及保護弱勢群體和特定領域之非政府組織建立聯繫，以發揮非政府組織在拓展 NHRI 工作上的重要作用¹⁸⁴。其中，《巴黎原則》要求 NHRI 在執行調查有必要的情況下，近用所有文件和相關人員，而這些權力應透過立法被明確定義與制定，包含強制提出文件和要求證人出席、於有必要時執行現場調查（包含訪問拘禁設施等）、召集各單位參加公聽會，以及聆聽和詢問調查機構認為對該議題有所了解、或能協助調查的任何人（包含專家、政府機關代表和私人實體）。在某些國家的法制體系中，調查權相關規範會制訂有概括條款，賦予

¹⁸⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), United Nations Human Rights Office Of The High Commissioner, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (last visited Jan. 30, 2023).

NHRI 權力去從事其認為執行適當調查所必要的一切非特定活動，以使 NHRI 在調查的執行上更具彈性¹⁸⁵。

雖然《巴黎原則》並未具體提到所謂的詢查權力，但上述職權執行方法中，實已明確規定詢查所需的核心要素，即 NHRI 應自由地審議任何其職權範圍內的議題，以及聽取、獲取任何與其人權任務相關者的意見與證據。因此，NHRI 即可透過行使符合《巴黎原則》的執行方法或該國法規明確賦予的權力，發揮包含落實國際人權條約、提升公眾人權意識、提供政府人權促進建議、保護人權等職權目標，進而針對系統性、結構性的人權侵害議題進行調查、揭露人權侵害事實，並透過後續的建議提出、政府行為監督及與其他關注人權組織的合作，彌補受害人蒙受的損害並預防未來的侵害可能。

（三） 國家詢查之特徵

國家詢查的進行始於資料蒐集，透過公聽會、書面資料、閉門會談、文獻回顧、統計等多種方式調查侵害事實與情況。在此一過程中，NHRI 可能邀請政府單位、受害者、證人、關注人權之組織或甚加害者參加公聽會或會談，抑或是諮詢專家學者之意見、查閱相關紀錄文書，使得廣泛的利害關係人得以參與國家詢查的進行。而藉由公聽會、記者會、講座等活動的舉辦，配合媒體組織的宣傳，將可進一步達到吸引公眾關注和人權意識教育的目的。最後，NHRI 將會整理其調查結果為一份或數份報告，向政府機關、非政府組織或私部門提出建議

¹⁸⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 17176 at 78-79 (last visited Jan. 30, 2023).

及續行追蹤。綜覽上述之國家詢查過程，可發現國家詢查具有公開、參與、教育，以及問責與變化四大特色¹⁸⁶。

1. 公開

國家詢查大致上為一公開調查的過程，從初步之資料蒐集、期間公聽會、座談會等引起社會關注及討論之活動的舉辦，到最後端之國家詢查報告和後續建議之提交與公布。無論是 NHRI 主動詢訪受侵害者、接收受侵害者的投訴、發放問卷進行廣泛民調、與人權相關組織與專家合作、對侵害事實相關地點（如監獄、拘留所）進行監測與檢查、審查現有規範政策、研析官方統計文件，或舉辦公聽會、圓桌會議、研討會等各種針對個人、群體和物體之調查方法，皆帶有公開進行之特性¹⁸⁷，而此一特性也影響國家詢查議題的選擇（請詳後章節）。

2. 參與

同時，國家詢查十分重視與個人（包含受侵害者、證人與加害者）、政府機關和非政府組織間的交流合作，其本質上是關係性（relational）的。NHRI 會傾向將所有該議題中受影響的利害關係人匯聚在一處，並尋求其意見。在此類交流場合（如公聽會）中，對話通常是詢查程序的核心，而此一對話不應該是對抗性、具敵意的，曾任 AHRC 主席之 Gillian Triggs 博士即在澳洲參議院法律與憲法規定事項立法小組委員會（Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee）之討論場合中，明確駁斥任何將國家詢查定位為敵意性的企圖¹⁸⁸，其原文

¹⁸⁶ 黃嵩立，〈國家人權委員會如何運用調查權〉，ETtoday 新聞雲，2020/08/06，<https://www.ettoday.net/news/20200806/1778739.htm#ixzz7mwK0ot3P>（最後瀏覽日：2023/01/30）。

¹⁸⁷ Brodie, *supra* note 17177 at 1243.

¹⁸⁸ Brodie, *supra* note 17177 at 1226.

為「AHRC 對於參議員使用對抗性(adversarial)一詞感到擔憂，AHRC 並非政府機關的敵對角色，以對抗性指涉 AHRC 完全誤解我們的立場與角色，AHRC 今日作為一無黨派角色就對兒童的影響進行詢查，這就是我們的目的¹⁸⁹」。

除推動各利害關係人的參與及交流外，NHRI 本身亦是國家詢查過程中的重要參與者，其可能透過各項機制積極發揮其影響力，如定期向政府官員、媒體、非政府組織、社會大眾和其他非國家角色進行簡報或提供訓練，或在詢查報告公布前先提供給相關政府單位閱讀，並邀請其給與評論和額外的資訊等¹⁹⁰。因此，各方利害關係人與 NHRI 共同的參與對國家詢查的開展具有重要意義，NHRI 於詢查程序的執行過程中，應盡可能促成參與的機會，藉以完善對整體人權侵害事實的調查與後續人權改善建議之作成。

3. 教育

《巴黎原則》有關 NHRI 職權的規定中，指出對公眾施行人權教育並提升社會對人權的意識是 NHRI 的重要目標。國家詢查在執行過程中，多會使用媒體宣傳、公聽會等策略來達成公眾推廣的效果，而此類宣傳活動除可通知公眾目前的詢查進度，並藉此要求提供相關意

¹⁸⁹ See, e.g., Evidence to Senate Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee, Parliament of Australia, Canberra, 24 February 2015, 80 (Linda Reynolds and Gillian Triggs, President, Australian Human Rights Commission):

Senator REYNOLDS: ...what made you think that the department of immigration was going to withhold information so much that you needed to initiative [sic] an adversarial inquiry with the power to compel evidence? It seems to be a big jump from that relationship. ...

Prof Triggs: I think, firstly, we are concerned at your use of the word 'adversarial'. That is not the position at all. It is totally misunderstanding our role. We are not there in an adversarial role. We are there in a non-partisan role to inquire into the impact on the children, and that was really our objective.

¹⁹⁰ Brodie, *supra* note 17177 at 1243.

見和資料外，尚能夠對廣泛的公眾進行教育，以對國家詢查挑戰人權侵害行為一事建立共識¹⁹¹。

除國家詢查本身運用相關策略對公眾進行人權教育外，國家詢查的執行過程亦可能帶動周邊人權團體、政府機關自發性的人權教育推動。如加拿大自 2015 年正式開啟有關失蹤與被謀殺原住民婦女和女孩的國家詢查後，而在調查執行期間，政府首長、官員、受害者家屬和原住民群體的領導者即透過圓桌會議，就「在加拿大範圍內執行公眾預防與認知活動，透過重點提升公眾的公民意識與態度，幫助終結對原住民婦女和女孩的暴力」達成協議¹⁹²。

4. 問責與變化

最後，國家詢查在執行上可被認為屬於一問責（accountability）的過程，其對系統性的人權侵害行為進行調查、蒐集相關證據、紀錄及公布，之後就其所蒐集資料的研析結果，對應負責任者（多為相關主管機關）進行問責，並為防止未來可能的侵害行為提出建議。此一問責過程將為該國的人權環境帶來變化，雖然個別案例中的受侵害者無法透過詢查獲得具體的彌補，但透過詢查將能夠找到系統性人權侵害問題的源頭，並促進國際間公認人權在該國國內之落實¹⁹³。而這同樣也扣合《巴黎原則》中，對 NHRI 應「促進及確保國家法律、規則和實踐與該國簽署的國際人權文書的一致性及其有效執行」之職權要求。

¹⁹¹ Brodie, *supra* note 17177 at 1243.

¹⁹² Office of the Premier, *Outcomes & Priorities For Action to Address Violence Against Indigenous Women And Girls*, Ontario, Feb. 26, 2016, <https://news.ontario.ca/en/release/36008/outcomes-priorities-for-action-to-address-violence-against-indigenous-women-and-girls> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁹³ SONIA CARDENAS, CHAINS OF JUSTICE: THE GLOBAL RISE OF STATE INSTITUTIONS FOR HUMAN RIGHTS 61 (2014); Brodie, *supra* note 17177 at 1226.

在部分案例中，NHRI 在國家詢查執行過程中所進行的調查行為與後續建議的提出，並不受到政府重視，或甚至是被政府部門所敵視，如曾任 AHRC 主席的 Gillian Triggs 即在有關兒童移民拘留（Immigration Detention）的國家詢查報告公布前，被該國司法部長要求辭去其主席的職位，國會後座議員（backbenchers）更表示要對 AHRC 帶有偏見的立場進行議會調查¹⁹⁴。即便如此，國家詢查本身仍是開啟全國對話的鑰匙，縱使該詢查結果不被政府所承認，或隨著時間的推移、執政者輪替而發生人權保障倒退的情況，國家詢查仍是一個重要的指標：其對系統性人權侵害行為的發生事實進行記錄、提出完善人權保障應依循的方向，並為公眾提供未來據以持續推動改變的基礎¹⁹⁵。

（四） 國家詢查執行之考量因素

如前一章節所述，國家詢查具有公開、參與、教育，以及問責與變化之特性，而特別適用於使 NHRI 以人權觀點深入處理系統性、結構性之侵害議題。然而，正因為國家詢查需透過公開的調查程序，廣泛促成國內各方利害關係人與公眾的參與，並盡可能蒐集各方不同之意見，以達成對國內系統性人權侵害議題的全面性調查和改善建議之提出。是以在國家詢查的執行上，即需要貼合其特性與需求，對詢查議題本身與執行面上的各項因素進行考量。此外，國家詢查的議題一旦確認並公布，即等同於對此一人權議題侵害進行調查以及接受公眾檢視與監督的承諾，且其所涉及之大規模的意見蒐集與分析、媒體溝

¹⁹⁴ Brandis asked Gillian Triggs to resign before critical child detention report, THE GUARDIAN, Feb. 13, 2015, <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/feb/13/brandis-asked-gillian-triggs-to-resign-before-critical-child-detention-report> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁹⁵ Brodie, *supra* note 17177 at 1226.

通、建議提出與後續研究等工作，更需要具備各類型之專業人才與資金規劃，因此若在國家詢查的開啟決定上，具有清楚明確的標準，則更能為其決定之作成提供透明性與合理性¹⁹⁶。

1. 議題選擇

國家詢查的開啟可能有很多契機，其中基於 NHRI 自身固有之個人申訴接收與審查職權，個人申訴個案數量的提升可能為 NHRI 發起國家詢查的關鍵契機之一。蒙古國家人權委員會（National Human Rights Commission of Mongolia, NHRCM）於 2005 年開啟有關酷刑之國家詢查¹⁹⁷，並於 2006 年公布「蒙古的人權與自由報告」（Report on Human Rights and Freedoms in Mongolia），根據 NHRCM 委員 P. Oyunchimeg 女士在受訪時之說明，針對拘留中心、審判前拘留中心情況或環境之投訴數量的提升，是 NHRCM 做出執行國家詢查決定的第一個原因¹⁹⁸。

然而，並非所有 NHRI 接收到之申訴（即便其數量增長），都適宜做為國家詢查的主題。國家詢查主題的擇定，仍要視其是否能符合 NHRI 之職權、國家詢查之特性與欲達成之目標。亞太論壇（Asia Pacific Forum, APF）作為以亞太地區 NHRI 的建立與運行為主要目標之區域型國際組織¹⁹⁹，其於 2015 年舉辦之國家詢查教學課程中，即指出國家詢查具有兩個基礎目標。其一為使人民了解國內有一個如此

¹⁹⁶ APF, *supra* note 17179 at 16 (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁹⁷ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Annual Report 2005: Implementation of Activities and Use of Funds* (2005), at 159, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/annualreport2005.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁹⁸ Brodie, *supra* note 17177 at 1228.

¹⁹⁹ SUPPORTING NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, ASIA PACIFIC FORUM [APF], <https://www.asiapacificforum.net/support/what-we-do/> (last visited Jan. 30, 2023).

重大的問題，公眾意識的提升是國家詢查的一關鍵作用與目標；其二為讓政府了解此重大問題的存在，並促使其採取行動以改善國內的人權環境。以 NHRI 的立場，由於其性質為人權的促進與保障機構，故其透過國家詢查所欲處理的議題自然也必須聚焦於人權，如立基於人權法或自人權法中所衍生之實踐²⁰⁰。

而為了達成公眾意識提升與使政府認知此一系統性人權議題的嚴重性與迫切改變的需要，此議題必須要能夠被公開地進行調查。又或是雖然公眾對一個系統性人權議題需要被處理具有廣泛的共識，但對於議題的本身了解甚少、政治上不願意處理該議題時，國家詢查可透過帶動社群討論的過程，去釐清該人權議題的性質、需要聚焦的人權面向、議題的迫切性，以及最佳的處理方法，並形成政治壓力迫使政府或政黨團體進行回應。因此，詢查是否能吸引媒體和公眾的注意，將是決定是否執行詢查的重要考量²⁰¹。

雖然，在有必要的情況下，如證人的證詞涉及其個人資料、敏感資料或具有安全性隱憂時，其證詞可透過不公開的形式訴說²⁰²。但若若要吸引媒體和公眾的注意，則至少必須要有大部分的證言和證人能夠以公開方式進行，否則無法建構社群、支持該議題的討論，並形成公眾解決問題的政治意願²⁰³。若一人權侵害行為正在非常廣闊的範圍內發生，而此範圍內的受害者隨時都處於可能被進一步侵害情況下，則將受害者帶到公眾眼前，要求其揭露自己或述說他們的故事，不雅於

²⁰⁰ Establishing a national inquiry: Choosing the issue, YouTube, https://youtu.be/Et6a5pwhS_4 (last visited Jan. 30, 2023).

²⁰¹ APF, *supra* note 17179 at 9.

²⁰² UNITED NATIONS, *supra* note 17176 at 98.

²⁰³ APF, *supra* note 17179 at 9.

將其置於極大的風險之中，並非 NHRI 所樂見²⁰⁴。因此，對於仰賴敏感性資料、不公開之證據蒐集進行調查與研析的人權議題，即非適宜透過國家詢查程序進行處理的議題。

另一方面，人權的內涵與面向亦有可能隨著人權意識的提升、國際條約的通過而有所變化。聯合國大會自 1965 年起，陸續通過《消除一切形式種族歧視國際公約》(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD)、《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)、《經濟、社會與文化權利國際公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(Convention on Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW) 與《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child, CRC)，可觀察出國際間對人權面向的擴展與落實的決心。而在 2006 年 12 月通過之《身心障礙者權利公約》(The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 中，更於第 33 條明確指出國家對身心障礙者人權維護的實施與監測作法，規定「國家應依其法律及行政體制，適當地於國內維持、加強、指定或設立一架構，包括一個或多個獨立機制，以促進、保障與監測本公約之實施。於指定或建立此一機制時，締約國應考慮到保障與促進人權之國家機構之地位及功能的相關原則²⁰⁵」。側面顯示 NHRI 作為一國家內部之人權促進與保障機構，其人權內涵會隨著國際間人權公約的通過、國家對公約的簽署，而產生面向、類型和內涵上的增加。

²⁰⁴ APF, *supra* note 200.

²⁰⁵ UNITED NATIONS, *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006), https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convention_accessible_pdf.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

在此一前提下，部分 NHRI 在實踐上仍會碰到基於其授權規範，而有是否只能詢查特定範圍人權之疑慮。以菲律賓之 NHRI 為例，其於 2015 年因應人民對執行氣候變遷與碳排放對人權影響之請願，於該年 12 月啟動有關氣候變遷之國家詢查²⁰⁶。惟該詢查的開啟受到部分利害關係人（如主要碳排放者（Carbon Majors））質疑，認為依據《菲律賓憲法》（Constitution of the Republic of the Philippines）第 13 條第 18 項第 1 款之授權，菲律賓人權委員會（Commission on Human Rights of the Philippines, CHRP）具有以下權力與功能：「自行或依據任何人的申訴，對涉及公民與政治權力的任何形式侵害進行調查²⁰⁷」，而應不得就氣候變遷執行國家詢查，因為其不涉及公民與政治權利²⁰⁸。

對此，CHRP 做出以下回覆：首先，CHRP 於 2012 年已基於《菲律賓憲法》第 13 條第 18 項第 2 款²⁰⁹與「第 163 號執行命令」（Executive Order No. 163）第 3 項第 2 款²¹⁰之授權，於 2012 年通過「程序綜合規則」（Omnibus Rules of Procedures²¹¹），其於第 2 條「管轄權範圍」第 2 款中明確規定 CHRP 應監督政府遵循國際人權公約和其他菲律

²⁰⁶ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS OF THE PHILIPPINES [CHRP], *National Inquiry on Climate Change Report* (2022), at 1-4, https://chr.gov.ph/wp-content/uploads/2022/12/CHRP_National-Inquiry-on-Climate-Change-Report.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

²⁰⁷ THE 1987 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES – ARTICLE XIII, GOVPH, <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines/the-1987-constitution-of-the-republic-of-the-philippines-article-xiii/> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁰⁸ APF, Amicus Brief – Human Rights and Climate Change, at 5, <https://www.asiapacificforum.net/resources/amicus-brief-human-rights-and-climate-change/> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁰⁹ 菲律賓憲法第 13 條第 18 項第 2 款：「NHRI 具有以下權力與功能：通過其運行指引與程序規則，並根據『法院規則』（Rules of Court）對違反前者的行為進行藐視規則的傳喚」

²¹⁰ 內容同菲律賓憲法第 13 條第 18 項第 2 款。

²¹¹ CHRP, *GUIDELINES AND PROCEDURES IN THE INVESTIGATION AND MONITORING OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS AND ABUSES, AND THE PROVISION OF CHR ASSISTANCE* (2012), https://pinoyfilecabinet.files.wordpress.com/2014/07/chr-procedures-final_approved_8-31-2012.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

賓所簽署的文書，包含但不限於有關尊重、保護與滿足所有國內外菲律賓人民人權之國家義務相關之人權法、原則、規範和標準的應用或執行方法，以及政府所採取的行為；因此 CHRP 作為一 NHRI，應也有權對所有 ICESCR 權利的違反、濫用和威脅進行調查與監督，尤其是涉及那些處於邊緣、不利地位和脆弱情況的人民。

其次，經濟、社會與文化權利不論在國內或國際上皆可受審理，其被與公民與政治權利互相連結（反之亦然），顯示習慣上已接受人權具有相互關聯、依存與不可分割的關係²¹²。1998 年，聯合國經濟、社會與文化權利委員會（Committee on Economic, Social and Cultural Rights）第 19 屆會議（1998）做出有關 ICESCR 的第 10 號一般性意見（General Comment No. 10）「NHRI 在保護經濟、社會及文化權利方面的作用」（The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights），其即已認為 NHRI 在提倡和確保所有人權的不可分割與互相依存性方面可以發揮關鍵的作用，而有必要對經濟、社會及文化權利進行充分注意，透過包含針對全國整體或個別區域內特別具脆弱性的群體進行調查和詢查，以確定特定經濟、社會及文化權利被落實的程度²¹³。

此外，隨著 CEDAW、CRC 和 CRPD 的陸續通過，公民與政治權利和經濟、社會及文化權利可明顯區分的理論更倍受挑戰，因上述的三部公約皆同時包含公民與政治權利和經濟、社會及文化權利，反

²¹² APF, supra note 208 at 9.

²¹³ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR], General Comment No. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, at 122-23, E/C.12/1998/25, <https://www.refworld.org/docid/47a7079c0.html> (last visited Jan. 30, 2023).

映出消除歧視以及確保女性、兒童和身心障礙者權利的落實需要透過整體性的人權方法²¹⁴。

最後，CHRP 亦聲明即便其職權僅能就公民與政治權利進行詢查，環境議題也以多種方式與生命、享受家庭與家庭生活，以及近用司法和救濟的權利聯繫在一起。因此，任何試圖以環境議題並非 CHRP 職權的論點，皆會因享有多項公民與政治權利需要健康環境的基礎事實而不成立。在此脈絡下，各國必須對逐步發展的國際人權法義務進行回應，CHRP 即根據上述論點，開啟有關氣候變遷之國家詢查²¹⁵。

綜上所述，隨著國際人權意識的發展，人權的內涵可能會逐步擴張，為確保滿足其人權促進與保障職權，NHRI 在處理國內人權侵害議題時，須對國際發展情況實時關注並做出回應。而在討論國家詢查時，大多會從空間向度上進行說明，即國家詢查的執行將對影響全國或其一大部分群體的人權侵害情況進行回應。但在此尚需注意，國家詢查亦包含有時間向度，NHRI 可對長久以來鑲嵌在國家歷史和文化中，且難以在個體的行為基礎上進行調查的人權侵害慣行執行詢查²¹⁶，如「國家詢查之定義」章節中提及的拒絕雇用孕齡女性或解雇懷孕女性員工對工作權的侵害。

另外，扣除前述有關一人權是否在特性或範圍上，符合國家詢查標的要求之爭點，NHRI 尚可能碰到一情況，即同一時間具有多個可能符合系統性人權侵害的議題。此時，若能具有具體明確之標準，以評

²¹⁴ APF, *supra* note 208 at 13.

²¹⁵ APF, *supra* note 208 at 14.

²¹⁶ APF, *supra* note 17179 at 8.

估各議題之急迫性與適切性，確保各議題能被以整體性、有清楚架構，以及具透明性之方法依序考量，將可更彰顯 NHRI 最終決定的合理性。在 APF 於 2019 年出版之「對人權侵害的系統性模式進行國家詢查」手冊（Manual on Conducting a National Inquiry into Systematic Patterns of Human Rights Violation）中，即嘗試就各人權侵害議題間之選擇提出具體可供依循之標準。

第一點，檢視不同人權侵害議題對該國的客觀重要性。雖然所有人權侵害（尤其系統性人權侵害）都很重要、且應受到重視，但其在欲執行國家詢查之國家內部的重要程度仍會受不同因素影響，如直接和間接受侵害影響之人數、侵害事實在國內的廣泛程度、侵害事實的存續期間、侵害模式是否隨著時間改變，以及侵害所造成後果的嚴重程度（包含對最易受人權侵害族群的影響）等。這些因素彼此間皆具有關聯性，應對其綜合評價以得出該議題的客觀重要性程度，因此在某些情境中，特定因素的嚴重程度可彌補其他因素的缺乏，如法外殘殺（Extrajudicial killing）、酷刑乃對人權最為嚴重的侵害類型之一，即便其每年受侵害的人數可能僅有 20 至 30 人，亦不影響其在國家詢查議題決定上之優先性。

同樣地，若雖每一人所受侵害的人權較不嚴重，但侵害範圍甚廣、遍布全國，則亦可作為該議題具有客觀重要性之依據²¹⁷，如 AHRC 於 1999 年 2 月發起有關農村與偏遠地區教育的「教育近用」（Education Access）國家詢查，即係以農村與偏遠地區兒童的中小學教育可得性與可近用性、教育服務的品質（包含是否支持新興技術發展以提供更

²¹⁷ APF, *supra* note 17179 at 14.

好的教育)，以及是否能為不同文化、宗教和語言背景，或殘疾、原住民的兒童提供教育以符合其人權保障為主題²¹⁸。

第二點為公眾觀點對議題重要性的影響，決定一議題是否重要是主觀性的，並且需要平衡，意即並非公眾一致性認為重要的人權侵害議題即適合作為國家詢查的主題。若公眾已普遍認為一人權侵害議題極為重要，則或許國家詢查並非處理該人權侵害議題的必要手段，透過制定政策、計畫，對補救與預防措施所需要的方法和機制進行識別，或許是較為妥適的行動。相對的，若廣泛地公眾觀點認為一議題並不重要，則透過國家詢查達成提升公眾人權意識的目標或許已超越NHRI的能力範疇，在此，應先行說服公眾該議題確實具有重要性，方能為國家詢查所需要的公眾認知建立基礎。

因此，國家詢查特別適合用於公眾對該議題有所認識、理解該議題的嚴重性，並支持處理該議題，但對於該議題的性質、侵害程度、受害嚴重性，以及應採取以提供補救與預防之作法缺乏相關知識與了解的情境。透過人權義務意識的提升與受害者經驗的揭露及分享，可進一步將公眾對該議題的認識從「有特定人權侵害議題的存在」，導向「了解該議題的人權侵害內涵²¹⁹」。以紐西蘭人權委員會（New Zealand Human Rights Commission, NZHRC）於2006年啟動有關跨性別（Transgender）者的國家詢查為例，雖然跨性別者與一般紐西蘭民眾皆受《1993年人權法》（Human Rights Act 1993）的保障，然而跨性別者在日常生活中卻經常面臨各式各樣的歧視，甚至無法安全地在

²¹⁸ Rural and Remote Education Inquiry, Australian Human Rights Commission [AHRC], <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/projects/rural-and-remote-education-inquiry> (last visited Jan. 30, 2023).

²¹⁹ APF, *supra* note 17179 at 14-15.

街上行走。因此 NZHRC 即欲透過國家詢查的方式，廣泛蒐集跨性別者及其家人、醫療專業人員、政府機關和其他對此議題有興趣者的意見，並舉辦兩次的圓桌會議 (roundtable)，針對跨性別者的個人受歧視經歷、醫療服務近用的困難性，以及嘗試使其性別認同受到法律承認時面臨的障礙三大關鍵領域進行調查，使公眾能夠深入了解跨性別者在紐西蘭所遭受的歧視經歷、改善公眾對此議題的理解，並提出減少歧視、使跨性別者與一般人享有相同人權的策略²²⁰。

第三點，該議題是否曾作為密集調查的主題。呈上所述，國家詢查能夠大幅提升、改善公眾對於特定人權侵害議題的理解，因此若先前已對該議題採取密集的調查，再次執行國家詢查則等同於在相同的基礎上簡單進程序的重複，故在 NHRI 資源有限的情況下，聚焦於其他人權侵害議題會是較好的做法。然這並非表示國家詢查僅能適用於先前未經任何研究的主題，而是基於正當性之考量，排除無法透過國家詢查帶來新的理解與大幅增加對此議題相關知識的議題²²¹。

同理，NHRI 也可在確定其國家詢查主題後，選擇不介入成功機率較低的議題面向，以保護其他面向變革的成功。AHRC 在 2006 年公布之「同性：相同權利」(Same-Sex: Same Entitlements report) 國家詢查報告中，以同性伴侶及其子女在金融與工作相關權利上免受歧視為目標向政府提出修法建議，並成功促使政府廣泛地修正包含賦稅、社會安全、就業、醫藥、退伍軍人事務在內之 84 部法規。然而，在此國家詢查的過程中，AHRC 所接收有關同性婚姻之建議並不在少數，

²²⁰ The Inquiry into Discrimination Experienced by Transgender People, New Zealand Human Rights Commission [NZHRC], <https://www.hrc.co.nz/our-work/sogiesc/past-projects/inquiry-discrimination-experienced-transgender-people/> (last visited Jan. 30, 2023).

²²¹ APF, *supra* note 17179 at 15.

卻未於詢查報告的建議處提出，或可認為係此「不介入成功機率較低議題面向」概念的體現²²²。

最後，若一議題無法在 NHRI 內部達成共識，即 NHRI 內之成員可能會因個人的、意識形態或政治上的因素，對特定議題之國家詢查的開啟抱持著反對的意見。此時若仍堅持對該議題開啟國家詢查，可能產生 NHRI 內部分歧、議題處理能力受影響、資源應用受限等不良效應，故建議應選擇其他可統合 NHRI 內部力量的議題進行詢查²²³。

2. 其他考量

國家詢查主要執行以對人權侵害議題進行調查，但基於人權的不可分割性，單一詢查中可能涉及 ICCPR、ICESCR 等國際人權公約所涵蓋的多個相互間具有關聯性的具體人權²²⁴。為處理如此複雜的人權侵害調查程序，在選擇詢查主題的同時，NHRI 尚需考量包含 NHRI 之職權與能力、是否已規劃明確且透明的目標和成果、詢查成本（預期效益應與預期努力、成本相稱），以及媒體傳播策略與途徑等因素²²⁵，其大致可被分為以下二類，分別為資源規劃與詢查有效性確保。

（1）資源規劃

資源規劃是檢視 NHRI 是否具有執行國家詢查之能力的良好解決方案，在最終做出執行國家詢查的決定前，應確保在金錢、資料和

²²² Brodie, *supra* note 177 at 1229, 1251-52; Same Sex: Same Entitlements, Australian Human Rights Commission, <https://humanrights.gov.au/our-work/lgbti/projects/same-sex-same-entitlements> (last visited Jan. 30, 2023).

²²³ APF, *supra* note 17179 at 16.

²²⁴ BRIAN BURDEKIN, *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region* (2006), <https://brill.com/display/title/17926> (last visited Jan. 30, 2023).

²²⁵ UNITED NATIONS, *supra* note 17176 at 97.

人力等要素上皆具有充足的資源，以避免詢查啟動後因資金不足而被迫中止，或於詢查過程中方發現缺乏特定領域之專業人才、支持詢查執行的行政人才²²⁶。如 AHRC 於 1993 年公布之「針對精神疾病患者人權的國家詢查」(Report of the National Inquiry into the Human Rights of People with Mental Illness) 報告，其在詢查資料的蒐集過程中，總共取得包含精神病患者、照顧者、社群組織、臨床醫生、其他心理健康專業人士，以及政府機關之書面提交資料共 820 份²²⁷，若 AHRC 本身不具或未透過委託外部心理疾病專家加入詢查的執行，則在研析及統整上述書面資料時，將碰觸到極大的困難，甚至成為影響 AHRC 專業表現之危機。

NHRI 可透過聘用顧問委員會以確保其詢查專業人才的備齊，顧問委員會主要協助進行詢查準備、解釋詢查發現，並對建議與最終報告的做成提出意見。委員會決定和意見的做成、詢查報告的產出皆需要仰賴大量資料，即便在詢查開啟前，豐富的資料亦有助於 NHRI 對議題形成敏銳的理解，使其能夠評估現有資料與研究的落差，或識別詢查過程中需要的證人以及需要證人如何協助，因此一議題是否具有大量的基礎資料，亦為詢查前的資源規劃應注意之要素。另一方面，證人、專家或利害關係人的證言與意見為事實調查、建議形成所需資料的潛在來源，因此確保所有潛在資料來源的可近用性，亦應於詢查開啟之決定做成前，先為妥善之評估²²⁸。

²²⁶ APF, *supra* note 17179 at 6.

²²⁷ AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Burdekin: NATIONAL INQUIRY* (1993), <https://humanrights.gov.au/about/news/speeches/burdekin-national-inquiry> (last visited Jan. 30, 2023).

²²⁸ UNITED NATIONS, *supra* note 17176 at 98.

NHRI 必須確保其有能力處理特定議題、吸引公眾支持，以將其有限的資源形成最有效的運用。前者可透過 NHRI 內具有特定領域專業的委員、外聘專家或委員會達成，而後者即需要透過媒體公關人才，長時間持續性地對國家詢查之議題進行宣傳與推廣，甚至評估公眾對特定議題的態度及未來推動人權改善措施的可能性。因此，媒體運用、公關策略人才亦是國家詢查執行過程中不可或缺的資源，而應於詢查決定做成前預先盤點²²⁹。

(2) 詢查有效性確保

成功有效的國家詢查難以被精確定義，但大致上被認為具有以下幾個特徵：公平、徹底 (thoroughness)、具成本效益、(透過媒體) 達到公眾教育目的²³⁰、受害族群是否有獲得道歉／彌補傷痛²³¹、提供一「對關鍵議題進行分析、提供具體實際建議、全面且即時的報告²³²」，以及該報告所提出之建議後續被政府或其他被建議者所執行²³³。因此，除確保所需要資源的具備與可得外，如何讓資源能夠被持續有效的利用，最終形成具有合理性與建設性的報告，諸如是否已有受害者、利害關係人或非政府組織積極投入、廣泛公眾對此特定議題的態度，以及對 NHRI 地位之影響，皆是除資源規劃外，於國家詢查開啟決定做成前必須預先審查的部分。

²²⁹ APF, *supra* note 17179 at 16.

²³⁰ Ronda Bessner, *Assessing the Effectiveness of the Public Inquiry* in PUBLIC INQUIRIES IN CANADA: LAW AND PRACTICE 412, 412-414 (Ronda Bessner & Susan Lightstone et al. eds., 2017).

²³¹ *Id.* at 414ff.

²³² Madam Justice Freya Kristjanson, *Procedural Fairness and Public Inquiries* in PUBLIC INQUIRIES IN CANADA: LAW AND PRACTICE 98, 98 (Ronda Bessner & Susan Lightstone et al. eds., 2017).

²³³ Professor Peter Carver, *Getting the Story Out: Accountability and the Law of Public Inquiries* in ADMINISTRATIVE LAW IN CONTEXT 547, 547 (Colleen M Flood & Lorne Sossin et al. eds., 2013).

若目前在社會上對於該特定議題已有相當程度的投入，如已發生多次強烈要求政府有所作為的社會運動，或倡議執行國家詢查的非政府組織具有深厚的社群基礎，則可作為該議題具有公眾參與能量和得以建立執行動能（momentum for implementation）的佐證，證明該議題確有可有效、持續發展的潛能與價值。而除本即關注該特定議題的利害關係人和非政府組織的投入能量外，後續可調動廣泛公眾之參與則受內外二因素所影響，內部因素即係委員會內媒體公關人才的策略與規劃，外部因素則取決於公眾的態度。當公眾或社群本身具有一定的開放性或包容性之意識，即便其對特定議題具有固有之偏見，仍有可能透過國家詢查改變其想法，並使公眾成為迫使政府執行相關改善措施的壓力。

公眾參與程度與外部壓力形成自然是國家詢查推行的重要助力，然而充分的社會關注僅係國家詢查開啟的權衡要件，若一系統性人權侵害情況十分嚴重，如婦女可能會在長久的文化慣行下，基於家庭榮譽（family pride）之理由被謀殺，則此時即便沒有非政府組織對該議題進行關注，NHRI 仍可選擇該議題做為國家詢查之主題²³⁴。

另外，在法制層面上，《巴黎原則》為各國 NHRI 設定有關人權保護與促進之職權目標，以及可達成此目標的具體執行方法，透過各國憲法或法規的授權，使 NHRI 成為適宜執行國家詢查、對系統性人權侵害議題進行調查與提出改善建議的機關。然而，NHRI 執行國家詢查的妥適性亦可能會受到社會公眾對該機關觀點的影響，並影響其名聲與公眾信任度。舉例來說，國家內監獄系統的酷刑慣習自然是極

²³⁴ APF, *supra* note 17179 at 15-16.

其嚴重的系統性人權侵害議題，然而相較於 ICESCR 中所保障之家庭權、健康權而言，後者對公眾而言自然更有感，也更能提升 NHRI 在公眾眼中的地位，使其在後續的國家詢查或其他職權推動上能夠更順利與有效²³⁵。

3. 小結

綜上所述，國家詢查開啟決定之做成涉及包含議題性質（人權類型、可否公開）、嚴重程度、資源備齊程度、公眾意識、執行詢查之妥適性等各種因素之存否與權衡。在前述提到 NHRCM 於 2005 年執行有關酷刑之國家詢查決定中，除由於其接收到之個人申訴數量的明顯提升外，國內政治環境的改變，如對《聯合國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》（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT）的簽署、拘留中心的控制權由警察機關轉到法院判決執行機關、酷刑問題被列為聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme）下國家人權行動計畫的關注重點等；NHRI 長期關注該議題，其針對警察、政府官員持續性的人權教育已有相當成效；委員會內已具備具有國家詢查能力之人才²³⁶；以及因媒體宣傳、公開的法院案例而引發的社會關注²³⁷，皆是促成 NHRCM 開啟國家詢查之原因，同時也彰顯出國家詢查開啟決定之做成需對各方面進行考量。

²³⁵ APF, *supra* note 17179 at 10.

²³⁶ Brodie, *supra* note 177 at 1228-29.

²³⁷ NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF MONGOLIA, *Report on Human Rights and Freedoms in Mongolia* (2006), at 3, <https://en.nhrcm.gov.mn/news/status-report-human-rights-and-freedoms/> (last visited Jan. 30, 2023).

因此，澳洲人權暨公平委員會²³⁸（Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC）與烏干達人權委員會（Uganda Human Rights Commission）於2000年嘗試提出一套國家詢查議題選擇之標準，並於2003年對其進行擴充²³⁹。其中涵蓋五個主要面向，分別為NHRI作為一機構之性質、議題重要性、資源、針對此議題進行詢查之潛在有效性，以及詢查議題妥適性相關之標準，並於各面向下列出具體的評斷項目，期待此一標準能為全球NHRI國家詢查之開啟提供明確、透明且合理的判斷基礎。



資料來源：Manual on Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation，2019

圖 1 國家詢查議題選擇標準

²³⁸ 即 AHRC 的前身。

²³⁹ Public Inquiry Planning Model Guidelines for Commonwealth Human Rights Commissions; Workshop for Commonwealth Human Rights Commissions, sponsored by the British Council; Kampala, Uganda; 25–27 February 2003.

(五) 國家詢查職權範圍之作用

「職權範圍」(Terms of Reference, TOR) 作為工作範圍之說明，用於明確工作之項目與如何執行，在澳洲、紐西蘭、加拿大等國家執行系統性國家詢查前，會作為執行綱領與核心計畫預先公布²⁴⁰。當 NHRI 已發現一系統性人權侵害議題，並決定對該議題開啟詢查時，其將諮詢並建立國家詢查的 TOR。TOR 將形成公開聲明的詢查目標、提供指引與透明度，同時亦包含有國家詢查的確定參數，如詢查的時間框架、地理範圍與目標受眾²⁴¹。此外，在部分案例中，TOR 會明確指出其執行國家詢查的法律基礎，如 NZHRC 於其 2005 年作成之「無障礙之旅：無障礙公共陸路運輸詢查報告」(THE ACCESSIBLE JOURNEY: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport) 中，即在 TOR 開頭部分指出國家詢查的執行係以《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基礎²⁴²。

另一方面，由於 TOR 的制定過程涵蓋有諮詢階段，因此除 TOR 本身明確國家詢查目標與範圍之作用外，尚能帶來以下益處。首先，TOR 的諮詢可變相為廣泛的關鍵利害關係人提供參與機會，使其能在最初階段即參與國家詢查的進行。其次，可引起國內外資源方的關注與挹注、培養長期的捐助者關係，或尋得具有相同目標的合作夥伴，以促進詢查的推動。第三，在 TOR 諮詢的過程中，若能獲得專家學

²⁴⁰ 朱富美、王俞斐，〈「Terms of Reference」於人權案件公開詢查 / 調查中之角色〉，《監察院第 6 屆電子報》，第 12 期，頁 4-5 (2021)。

²⁴¹ Brodie, *supra* note 17177 at 1241.

²⁴² NZHRC, *The Accessibility Journey: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport* (2005), at 8, <https://thehub.swa.govt.nz/resources/the-accessibility-journey-report-of-the-inquiry-into-accessible-public-land-transport-accessible-public-land-transport/> (last visited Jan. 30, 2023).

者對於詢查方向的建議與肯定，則可使國家詢查在公眾眼中更具可信度。最後，諮詢過程可為針對此系統性人權侵害議題採取行動的需求建立共識²⁴³。

以 CHRC 有關「失蹤與被謀殺之原住民女性與女孩」(Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, MMIWG) 之國家詢查為例，加拿大政府認為若要設計出最適宜的 TOR 與執程序，勢必需要廣納相關利害關係人之建議，並確保倖存者及其家庭的需求能夠被滿足。因此其於原住民與北加拿大事務部 (Indigenous and Northern Affairs Canada) 下設秘書處，針對 MMIWG 的目標、範圍與形式提出具體問題，透過實體閉門會議、電話、(電子) 郵件、網路調查等方式，取得受害者及其家庭、第一線服務者、原住民組織、省與地區領導者、原住民領導者、學者和法律專家之意見回覆，並最終確認 MMIWG 的 TOR 內容；而此一行動也對後續 MMIWG 在取得各省與領地政府單位之參與和全力合作的承諾上有所助益²⁴⁴。

有鑑於 TOR 作為國家詢查目標與範圍框定、執行指引之角色，雖並非表示國家詢查的成功與否即完全仰賴 TOR 制定之妥當程度，但 NHRI 仍應盡可能確保 TOR 能夠導引出有效的國家詢查成果。一

²⁴³ Brodie, *supra* note 17177 at 1241-1242.

²⁴⁴ Terms of reference for the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, Government of Canada, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1470141425998/1534527073231> (last visited Mar. 15, 2023); Pre-inquiry design process, Government of Canada, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1449240082445/1534527468971> (last visited Mar. 15, 2023); Executive summary of what we heard: Final report of the pre-inquiry engagement process, Government of Canada, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1463677212850/1534775476671> (last visited Mar. 15, 2023).

妥當的 TOR 應能夠明確劃定其工作範圍、為詢查提供指引，但同時不能夠給予過多的限制，以至於妨礙詢查工作的執行²⁴⁵。

因此，較為可行的做法是 NHRI 在制定 TOR 時，就其中涉及詢查主題與詢查目標（任務）部分以具體說明為原則，但透過一定的彈性對其進行平衡，諸如在有關政策建議做成之詢查任務部分，使用類似於「提出建議以恢復並強化公眾對特定領域之信心」之文字，以平衡對過於狹隘之 TOR 可能限制國家詢查有效性的疑慮。然而，過於寬泛的文字亦可能造成反效果，雖在實際執行上，詢查工作可透過其他具體之詢查任務（事實調查）確保工作重點的維持，且政府可拒絕採納不合理的政策建議，但若未把握好其中的尺度，將可能導致無法獲得明確的調查結果，而使國家詢查無法發揮其預期之效用²⁴⁶。

對此，MMIWG 即因其 TOR 未能在具體的事實調查和廣泛的政策建議任務中取得平衡而受有批評，相較於從具體的事實調查任務到廣泛的政策觀點提供，MMIWG 從廣泛的事實調查任務出發，而使得該詢查無法建立穩固的事實基礎²⁴⁷。此外，由於 MMIWG 的 TOR 同時涵蓋有對調查原住民女性與女孩所遭受一切形式侵害的系統性原因，以及提出消除暴力產生的系統性原因並提升安全性、追弔失蹤或被謀殺之原住民女性與女孩並向其致敬的方法建議²⁴⁸，因此被認為難

²⁴⁵ GERARD J. KENNEDY, *Public Inquiries' Terms of Reference-Lessons from the past and for the future* (2018), at 1-3, https://themanitobalawjournal.com/wp-content/uploads/articles/MLJ_41.1/Public-Inquiries-Terms-of-Reference-Lessons-from-the-Past---And-for-the-Future.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

²⁴⁶ *Id.* at 20-21.

²⁴⁷ *Id.* at 21.

²⁴⁸ INDIGENOUS AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, *Terms of reference for the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls* (2018), at 1, <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2018/06/terms-of-reference.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

以從中判斷 MMIWG 的主要目標係真相調查抑或是傷痕治癒。由於前者偏向以中立客觀之立場執行，後者則需要對受害者的同理與支持，故在實際詢查的執行上，將會產生內在的衝突²⁴⁹。

相對的，不同於應仔細斟酌、在具體與彈性間取得平衡之詢查任務項目，TOR 中有關詢查程序或操作方面，則可僅設定少量或幾乎不存在之限制，只要該程序或操作行為與詢查主題相關即可，以最小化對詢查執行之阻礙²⁵⁰。而 MMIWG 之 TOR 在此方面亦因其針對詢查人員（包含顧問小組）之組成、如何接收證據，以及應將哪些過去的報告和政府行為納入考量等提出大量指導²⁵¹，被認為為詢查之執行帶來過多的限制。

三、重點國家之國家詢查制度執行情況

（一） 澳大利亞

1. 法源基礎

澳大利亞人權與平等機會委員會（Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC）於 1986 年建立，其法源基礎為《1986 年人權與平等機會委員會法》（Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986），而後隨著《1986 年人權與平等機會委員會法》於 2008 年修正為《1986 年澳大利亞人權委員會法》

²⁴⁹ Jonathan Kay, *Jonathan Kay: Current MMIW Inquiry a terrible mash-up of two models*, NATIONAL POST, Nov. 29, 2017, <https://nationalpost.com/opinion/jonathan-kay-current-mmiw-inquiry-a-terrible-mash-up-of-two-models> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁰ GERARD J. KENNEDY, *supra* note 245 at 22.

²⁵¹ INDIGENOUS AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, *supra* note 248 at 1-2.

(Australian Human Rights Commission Act 1986)，HREOC 亦更名為澳大利亞人權委員會²⁵² (Australian Human Rights Commission, AHRC)。

AHRC 的工作內容包含進行國家詢查以評估人權議題，並執行、公開澳洲的人權和歧視議題研究²⁵³，而除《1986 年澳大利亞人權委員會法》外，其工作同時受到《1975 年種族歧視法》(Racial Discrimination Act 1975, RDA)、《1984 年性別歧視法》(Sex Discrimination Act 1984, SDA)、《1992 年殘疾人士歧視法》(Disability Discrimination Act 1992, DDA)，以及《2004 年年齡歧視法》(Age Discrimination Act 2004, ADA) 的指導²⁵⁴。以 RDA 為例，該法幫助澳洲履行 ICERD 所規定之義務，並於第 20 條有關 AHRC 之規定中，授權 AHRC 針對王國政府大臣 (Minister of the Crown)、領地大臣 (Minister of that Territory) 或種族歧視委員 (Race Discrimination Commissioner) 所提交的主題進行詢查²⁵⁵。

然而，在此必須特別注意，根據《1986 年澳大利亞人權委員會法》第 3 條第 1 項之規定，所謂「人權」限於國際公約所承認、受公開聲明的國際宣言，以及受任何相關國際文書所承認或公開聲明者²⁵⁶。此一範圍界定會影響國家詢查主題的選擇，AHRC 在決定詢查主題時，或有必要透過解釋，說明其所執行者為符合上述定義與範圍之人權相

²⁵² AHRC, *Attachment 1: References contained in the UPR submission by the Australian Human Rights Commission* (2010), at 1, https://www.ohchr.org/sites/default/files/lib-docs/HRBodies/UPR/Documents/Session10/AU/AHRC-AustralianHumanRightsCommission_Annex1-eng.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵³ AHRC, <https://humanrights.gov.au/about/media-contacts> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁴ AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/legal/legislation> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁵ Federal Register of Legislation, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00089> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁶ 條文原文：「**human rights** means the rights and freedoms recognised in the Covenant, declared by the Declarations or recognised or declared by any relevant international instrument.」

關業務，如 AHRC 於 1999 年執行之「農村與偏遠地區教育詢查」(Rural and Remote Education Inquiry)，即於背景章節說明聯合國 CRC 宣告所有兒童不論其種族、性別、是否殘疾或其他狀態，皆有受教育之權利²⁵⁷，故偏鄉地區兒童長期處於教育資源缺乏的情況，雖未受 ICESER 所涵蓋，但仍屬於一系統性的人權侵害議題，而應對其現況與改善可能進行詢查。

《1986 年澳大利亞人權委員會法》同樣對有關國家詢查之開啟、授權基礎，以及可供使用之執行方法等 AHRC 之功能與職權進行詳細規定(詳下表 2)。AHRC 可依王國政府大臣或領地大臣的指示、一人或多人書面投訴指責一行為或實踐違反人權或與人權概念不一致，或人權會本身認為執行詢查具有價值，而開啟詢查的進行。個人、政府、非政府組織和其他利害關係團體會被邀請提交意見，同時，AHRC 有權要求證人出席與提供其所需要的文件和資訊。藉由上述權力之運用，AHRC 將具有足夠的能力進行全面性、徹底且獨立的議題調查，並確保所有可得的證據能夠被取得及運用於研究成果與建議²⁵⁸。另一方面，若 AHRC 基於認為該被投訴的行為並未違反人權、受侵害當事人不希望執行國家詢查，或考量所有情況後認為無進行詢查之必要等原因，亦可不開啟或停止已著手準備²⁵⁹的國家詢查。

²⁵⁷ Youth Research Centre, University of Melbourne, *Rural and Remote School Education* (2022), at 4, https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/human_rights/rural_remote/scoping_survey.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁸ THE HON. JOHN VON DOUSSA, Q.C., B.G. RAMCHARAN(ED.), *The Protection Rule of National Human Rights Institutions* (2005), at 1-21, https://brill.com/display/book/edcoll/9789047415114/B9789047415114_s003.xml (last visited Jan. 30, 2023).

²⁵⁹ 因當一詢查已確認其主題、相關資源可用性與詢查有效性評估，並經諮詢階段確認並公開其 TOR 後，即不應尚有可終止國家詢查的可能性，故在此將終止國家詢查解釋為於尚未公告最終版本之 TOR 前的準備階段。

表 2 《1986 年澳大利亞國家人權委員會法》中有關國家詢查之規定

條號	性質	內容
§11I	詢查基礎	<p>AHRC 的職權為：</p> <p>(a) ADA、DDA、RDA 與 SDA 或其他任何法律賦予 AHRC 的功能，以及對違法的歧視進行詢查與嘗試調停</p> <p>(e) 對已制定或（應大臣之要求）提案中的法律進行審查，釐清其是否、可能或將會不符合或違反人權，並將審查結果向大臣報告</p> <p>(f) 對任何可能不符合或違反任何人權的行動或實踐進行詢查</p> <p>(g) 促進對澳洲人權的理解、接受與公眾討論</p> <p>(j) 主動或應大臣之要求，就與人權相關事項應由議會制定法律或應由聯邦採取之行動，向大臣報告</p> <p>(k) 主動或應大臣之要求，向大臣報告依 AHRC 之意見，為遵守國際條約、宣言或任何相關的國際文書，澳洲應採取之行動</p> <p>(p) 任何附帶或有利於執行前述功能的行為</p>

§13	詢查基礎	AHRC 有權執行任何與執行其職權相關的必要或便利之事項
§31	詢查基礎	與機會平等相關之 AHRC 職權 (內容與§11I 大致相同，僅標的為歧視行為)
§20I、 32I	詢查開啟	AHRC 應執行§11I (f)、31 (b) 所提及之職權，當： (a) 受大臣之要求 (b) 由一個或多個當事人 (或其代表) 因任何不符合或違反人權的行為或實踐，向 AHRC 提交書面申訴 (c) AHRC 認為執行該職權具有價值
§14	執行方法	為執行 AHRC 之職權，AHRC 可透過其認為妥適的證據方法執行詢查 (包含在涉及就業安全、隱私和人權時禁止揭露相關人員之個人身份)
§21	執行方法 (獲取資料 和文件)	如果 AHRC 有理由相信一人有能力提供或產出與本部分 (§19A-§29) 所指詢查事項相關的資訊與文件，則 AHRC 成員可以書面通知對方，要求於指定地點、期間或日期、時間提供。
§22	執行方法 (證人調 查)	AHRC 成員可主持依據第 21 條被要求出席至成員面前者的宣誓或確認，並對該人進行調查。

§23	執行方法 (未能依循之處置)	當一人拒絕或未能依循本法之要求進行宣誓、確認或提供資料、產出文件時，將被處以 10 個罰款單位 (penalty unit)
§26	執行方法 (妨害詢查之處置)	<p>I. 任何人不得妨礙、阻擋、攻擊或干擾 (1) 根據本法參與詢查之成員，或 (2) 一正根據本法代表或為 AHRC 採取詢查行動之人員，否則將被處以 10 個罰款單位</p> <p>II. 任何人基於他方已經或打算為 AHRC (或其代表人) 提供資料、文件或證據之行為，而以拒絕雇用、解雇、損害他人工作、施加金錢或其他處罰等手段威脅／對付者，若為自然人處以不超過 25 個罰款單位的金額或不超過 3 個月的監禁 (imprisonment)、法人則處亦不超過 100 個罰款單位的金額</p>
§20II	不開啟詢查 或停止詢查	<p>在以下情況，AHRC 可決定不開啟或停止已開始準備之詢查：</p> <p>(a) AHRC 認為該行為或實踐並未違反或與人權產生不一致</p> <p>(b) AHRC 確信因該行為或實踐受侵害者不希望 AHRC 開啟詢查或繼續詢查準備</p> <p>(ba) AHRC 在考量所有情況後，認為沒有理由開啟或繼續詢查</p>

		<p>(c) 在已向 AHRC 提出申訴之情況下，若申訴提出距因申訴之實踐而產生的最後一次侵害已超過 12 個月；AHRC 認為申訴不重要、無根據、錯誤或缺乏實質內容；AHRC 認為無合理可能性可透過其調停處理該問題；已有尋求其他補救措施，且 AHRC 認為已被妥適處理；有其他更妥適的補救措施可使用；該申訴主題已被 AHRC 或其他主管機關妥適處理；AHRC 認為其他主管機關更適宜處理；或確信該申訴已被處理或解決。</p>
--	--	---

資料來源：《1986 年澳大利亞人權委員會法》，本研究彙整

2. 案例分析

本研究重點列出 AHRC 自 1989 年以來執行之 13 個重要國家詢查案例（如下表 3），在主題部分，可發現 AHRC 大多聚焦於不同弱勢族群的工作與經濟上權利，以及深植於該國移民脈絡下的拘留議題。而在多數詢查案例之背景說明中，皆可看到在當下時空因著各式契機或因人權侵害議題長久存在，而引發公眾的普遍關注與取得認同的前提，顯見一定的公眾支持基礎在詢查議題選擇上的重要性。此外，AHRC 在此 13 個詢查案例中，包含有 3 次移民拘留議題，顯示出相同議題並非不可重複討論，只要該次詢查可透過不同面向、子議題或觀點，得出不同的人權促進與保護結論，則對相同議題多次研究並無不可。

在執行方法上，所有的詢查案例皆透過公聽會與意見徵集蒐集詢查推動所需的證據，公聽會的形式與規模不限，隨著技術的變化，亦可透過視訊的方式讓公眾參與及推廣。另在部分案例中，隨著詢查目標的不同，AHRC 亦會相應地規劃針對特定之受害人進行直接的訪談，以最有效之手段達成其詢查目標。在 TOR 部分，半數以上（7 案）詢查會於 TOR 中說明其詢查執行基礎，縱然未於 TOR 中說明，亦會在詢查報告的其他章節指出。而在結構上，TOR 內制定之詢查目標大致上分為二類，分別為目前的人權侵害與保護情況調查（包含現有的法律框架與補助政策等），以及未來可能的改進措施建議。最後，在建議部分，詢查報告通常會提出大範圍的普遍性建議，包含長遠目標或國家相應政策的規劃，但除此之外必定會有具體的改善建議，如指定應調適之法規、支持服務提供、教育訓練、特定部門或產業應採取之措施等。

表 3 AHRC 國家詢查案例簡析

詢查報告	背景與執行方法	TOR	建議
1989 年「無家可歸的孩子：他們的經歷」(Our Homeless Children: Their Experiences)	HREOC 於 1987 年廣泛諮詢嘗試協助無家可歸兒童的個人和組織、分析現有政策方向，並調查可用的文獻後，認為 ICCPR 與 OHCHR 皆要求保障兒童的人權，但顯然目	本項目透過呈現年輕人的經驗、看法，以及他們陳述內容對人權之影響的審查。在對研究進行構思、執行和分析時，著重參考 OHCHR 中有關兒童應享有特殊保護	研究發現造成無家可歸的原因是多方面的，其中所有訪談對象皆談到缺乏充足收入和可負擔

	<p>前澳洲的兒童並未受到妥適的人權保障，而明確顯示出有執行國家詢查的需要²⁶⁰。主要的執行方法為對總計 125 名的無家可歸年輕人進行訪問²⁶¹。</p>	<p>(原則二)、兒童應有權獲得充足的營養、住房、娛樂和醫療服務(原則四)，以及兒童應被保護免於一切形式的忽視、虐待和剝削(原則九)。</p> <p>本項目之研究目的為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.以無家可歸兒童和年輕人視角描述無家可歸的經歷 2.紀錄無家可歸兒童和年輕人對無家可歸的成因和誘因之看法，同時考量家庭、同儕、教育、就業、收入保障、住房、刑事司法與兒童福利系統所發揮的作用 3.考量年齡、性別、 	<p>住房的情況，因此在建議部分，詢查報告提出有關收入支持(為因受忽視或虐待而離家的兒童、年輕人提供津貼等)、健康需求與服務(建議地方衛生主管機關關注影響無家可歸年輕人的廣泛健康議題、在妥適地點建立複合健康服務中心以為無家可</p>
--	--	--	--

²⁶⁰ AHRC, *Chapter 1: The National Inquiry into Youth Homelessness* (1989), at 3, <https://humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁶¹ AHRC, *OUR HOMELESS CHILDREN: THEIR EXPERIENCES* (1989), at 2, https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/human_rights/homeless_children_summary1989.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

		<p>種族、出生地、階級等因素對無家可歸經歷的影響，並特別考量制度化</p> <p>(institutionalisation)</p> <p>對犯罪者和非犯罪者的影響</p> <p>4.釐清無家可歸兒童和年輕人是否了解其人權，以及是否有人權被濫用²⁶²</p>	<p>歸年輕人提供服務等)，以及大量涉及緊急避難所、獨立房屋支持、聯邦住房政策、提升私部門住房與住宿服務等針對政府、非政府組織之住房面向建議，並認為應透過法律與教育保障及促進無家可歸兒童與年輕人的人權²⁶³。</p>
1991年「澳洲種族主義暴力國家	1988年，基於社會對種族主義暴力事件的	HREOC以《1986年人權與平等機會委員	本項目建議部分詳細列

²⁶² AHRC, *Our Homeless Children: Their Experiences* (1989), <https://humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children-their-experiences> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁶³ AHRC, *Recommendations* (1989), <https://humanrights.gov.au/our-work/childrens-rights/publications/our-homeless-children> (last visited Jan. 30, 2023).

<p>詢查」(National Inquiry into Racist Violence in Australia)</p>	<p>關注，HREOC 宣布啟動此詢查項目。在此前，澳洲已經開啟兩項重要的調查，分別由澳洲廣播審理委員會 (Australian Broadcasting Tribunal) 和國家暴力委員會 (National Committee on Violence) 針對電視暴力和社會暴力問題進行調查。而此項目是基於社會普遍認為種族主義攻擊 (包含口頭和對身體) 都在增加，種族主義暴力在任何社會中都是最嚴重的種族歧視表現形式，故希望透過此詢查了解並處理澳洲的種族主義，以遏止澳洲的種族暴力事件²⁶⁴。在執行方法上，</p>	<p>會法》第 11 條第 1 項第 f 款、第 k 款，以及 RDA 第 20 條第 1 項第 a 款為基礎，就以下項目進行詢查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 以種族主義為基礎，直接針對個人、組織或財產的暴力或脅迫行為 2. 因個人或組織對反種族主義政策的倡議、支持或執行而對其為暴力或脅迫行為，包含嘗試阻止此類倡議、支持或執行行為的暴力或脅迫 3. 政府或政府機構目前或預期採取以處理上述問題的措施²⁶⁶ 	<p>出 67 項具體建議，在政府部分，除首先確立聯邦政府有義務確保消除國內有關種族的暴力、脅迫或騷擾外，亦明確指出應修訂的法規與修訂內容 (如在刑法中增訂教唆可能造成暴力的種族仇恨行為)，同時在司法、教育、警察、移民系統、住房系統等領域要求消</p>
--	--	--	--

²⁶⁴ HREOC, *Report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia* (1991), at xvii & 6, <https://humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/NIRV.pdf> (last visited Jan. 20, 2023).

²⁶⁶ *Id.* at 7.

	<p>詢查共計舉辦 7 場公聽會，於會中聽取 171 名證人（包含警察、政府代表、社區工作者與受害人）的證詞，HREOC 並透過報紙刊登廣告徵求書面意見，總計蒐集到超過 236 份個人、組織和政府的回應²⁶⁵。同時，為更全面地了解種族主義暴力的情況，HREOC 亦委託專家學者針對此議題的特定面向進行研究。</p>		<p>除種族歧視的想法、施行少數種族的培訓方案，以及以種族平等的原則行事。而私部門亦重點提出所有企業都應制定反種族主義的策略及培訓計畫，媒體報導則須力求明確、理性與平衡²⁶⁷。</p>
<p>1993 年「有關具心理疾病人們人權的國家詢查」（National Inquiry into the Human Rights of</p>	<p>「無家可歸的孩子：他們的經歷」國家詢查報告中顯示無家可歸的兒童與青少年正承受得不到診斷和治療的心理健康問題，</p>	<p>1. 詢查遭受（或據稱遭受）精神疾病影響者的人權和基本自由，同時考量其家庭和一般社區成員的權利</p>	<p>報告結論發現精神疾病患者是社會中最脆弱的群體，若屬其中具有特</p>

²⁶⁵ *Id.* at 7-8.

²⁶⁷ *Id.* at 389-398.

<p>People With Mental Illness)</p>	<p>而後續的研究顯示此問題並不限於年輕人，在許多地區受精神疾病影響者的人權被忽視、削弱與嚴重侵害，且政府在提供充分資源以保護精神疾病患者基本權利一事上是失敗的。此外，民眾對精神疾病患者普遍不了解、具有歧視或誤解，加上過往針對實際醫療情況的調查都再再顯示精神疾病患者所受到的對待是該國歷史上最系統性、持續性的人權侵害行為之一，故促成 HREOC 對此議題開啟詢查²⁶⁸。在執行方式上，HREOC 自 1991 年 4 月起舉辦 18</p>	<p>2.特別詢查現有法律規定、法律機制和其他措施在保護和促進精神疾病患者人權上的有效性</p> <p>3.審查聯邦、州和領地政府在此領域各自的角色與責任</p> <p>4.在不限制前述三點的情況下，考量：</p> <p>(a) 聯邦法或計畫中對於精神疾病的歧視</p> <p>(b) 在就業、住宿、獲得商品與服務等面向上與精神疾病相關的歧視</p> <p>(c) 與機構或非機構內精神疾病患者照顧及治療相關的人權²⁷⁰</p>	<p>殊需求者（如兒少、老年人、原住民、非母語者等），更處於雙重劣勢的地位。然而，目前（包含非政府組織）的心理健康服務提供嚴重缺乏資金，且薄弱的跨部門連結、私部門的矛盾立場和部分政府部門不願意合作提供精神疾病患者服務，皆導致</p>
------------------------------------	---	---	--

²⁶⁸ AHRC, *Report of the National Inquiry into the Human rights of People with Mental Illness* (1993), at 3-4, https://humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/publications/report-national-inquiry-human-rights-people-mental-illness?_ga=2.115908486.109398239.1674721503-1694406938.1671527856 (last visited Jan. 20, 2023).

²⁷⁰ *Id.* at 5-6.

	<p>場公聽會，於會中取得 456 位證人提供的證據；超過 300 人參與其公共論壇的諮詢；取得超過 820 份來自精神疾病患者、照顧者、其他家庭成員、組織、專家與政府機關的書面意見；並對澳洲各地的精神疾病相關設施進行視察，同時與設施中的工作人員和病患進行非正式的談話²⁶⁹。</p>		<p>龐大的人權侵害情況。因此本篇詢查報告歸納出心理健康服務、健康專業人員、病患照顧與治療、社群照顧與治療共計 22 個待改善領域，詳細說明可採取之法律調修、就業補助、資金提供、醫療服務提供、隱私與救濟等建議²⁷¹。</p>
<p>1997 年「帶他們回家：將原住民</p>	<p>於 1994 年舉辦的「回家會議」(Going Home</p>	<p>根據《1986 年人權與平等機會委員會法》</p>	<p>本篇報告建議中涵蓋大</p>

²⁶⁹ *Id.* at 7-10.

²⁷¹ Report of the National Inquiry into the Human rights of People with Mental Illness, AHRC, https://humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/publications/report-national-inquiry-human-rights-people-mental-illness?_ga=2.115908486.109398239.1674721503-1694406938.1671527856 (last visited Jan. 20, 2023).

<p>和 Torres Strait 島兒童與其家庭分離的國家詢查」 (Bringing them Home: National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families)</p>	<p>Conference) 是形塑後續國家詢查的關鍵時點，在會議中各州和領地的代表分享其經歷、公開歷史及其影響，並制訂戰略以滿足受分離者的需要，而此一讓政府對其行為負責的決心也引導兩件民事補償請求的發生；在 1995 年，司法部長將此議題交給 HREOC，並提供 1500 萬澳幣的預算，要求其於 1996 年 12 月前進行報告。在執行方法上，HREOC 在所有首都城市、許多區域和小型中心舉辦共計 53 場的公聽會²⁷²，自 535 位原住民處蒐集口頭或紙本證據，並委</p>	<p>第 11 條第 1 項第 e 款、第 j 款和第 k 款，HREOC 對以下事項進行詢查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 追蹤過往強迫、脅迫或透過不當影響力的施加，使原住民與 Torres Strait 島兒童與其家庭分離的法律、實踐和政策及其影響 2. 評估目前受分離影響者可近用的法律、實踐和政策是否充分或是否需要改變，包含但不限於取得個人與家庭紀錄、協助尋找家庭和團聚 3. 對確定有關補償那些受分離影響者和群體的正當理由的原則進行審查 4. 審查現行有關受分 	<p>量關於補償與相關原則、向受害者道歉、將此侵害事件列入歷史和設定紀念日、協助家庭團聚等傷害彌補機制，同時亦建議以兒童最佳利益為原則進行現有規範調修及制定全國一致性的原住民兒童待遇最低標準²⁷⁵。</p>
---	--	---	--

²⁷² AHRC, *Bringing them Home - Appendix 10* (1997), <https://humanrights.gov.au/our-work/bringing-them-home-appendix-10> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁷⁵ AHRC, *Bringing them Home - Appendix 9 Recommendations* (1997), <https://humanrights.gov.au/our-work/bringing-them-home-appendix-9-recommendations> (last visited Jan. 20, 2023).

	<p>任一由澳洲各主要區域成員組成之具代表性的原住民顧問委員會 (Indigenous Advisory Council)，以協助就公聽會過程、所蒐集的證據、提交之意見，以及現有材料的分析提供建議²⁷³。</p>	<p>離兒童安置與照顧的法律、實踐和政策，並在原住民和 Torres Strait 島人民自我決定 (self-determination) 原則下提出改善建議²⁷⁴</p>	
<p>1999 年「懷孕與生產：孕期工作是權利而非特權」(Pregnant and Productive: It's a right not a privilege to work while pregnant)</p>	<p>CEDAW 和 1958 年之《禁止就業與職業歧視公約》(Discrimination (Employment and Occupation) Convention) 表明工作場所免於歧視的重要性，而澳洲 SDA 反映了上述二公約的內涵，然而有證據顯示直到詢查開啟前，仍有懷孕 (可能懷孕)</p>	<p>根據 SDA 第 48 條第 1 項第 g 款，HREOC 對以下有關懷孕與工作之事項進行詢查與報告：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 審查雇主有關懷孕 (或可能懷孕) 女性招聘的政策與實踐 2. 審查雇主與員工在有關懷孕員工 / 可能懷孕員工 / 懷孕一事上的權利與責任 3. 審查 SDA 第 15 	<p>詢查報告回應 TOR 中有關懷孕指引的項目，就該指引的目標、涉及之 SDA 規範、與州和領地法之關係、歧視行為類型、廣告與招聘行為準則、如何幫</p>

²⁷³ AHRC, *Bringing them Home - Chapter 1* (1997), <https://humanrights.gov.au/our-work/bringing-them-home-chapter-1> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁷⁴ AHRC, *Bringing them Home – preliminary* (1997), <https://humanrights.gov.au/our-work/bringing-them-home-preliminary> (last visited Jan. 30, 2023).

	<p>女性被歧視、騷擾與解雇，因此為確保對工作場所懷孕進行妥適、安全與公平的管理，HREOC 即擬藉此國家詢查對目前澳洲懷孕婦女工作權的進展進行評估並提出建議²⁷⁶。在執行方法上，HREOC 於 1998 年製作一份議題文件並於全國範圍內廣泛分發，並於 1998 年 12 月和 1999 年四月就此文件舉辦兩場諮詢；此文件亦吸引了超過 100 份的書面意見。同時，對此議題感興趣的團體也自主在全國大都市、區域和偏遠地區舉辦焦點小組會議²⁷⁷。</p>	<p>條、第 16 條、第 17 條與第 20 條所涉及之權利與責任</p> <p>4. 審查與懷孕（可能懷孕）工作者相關的聯邦反歧視相關法律、政策或實踐是否充分或有改善的需要</p> <p>5. 制定和公佈指引以：</p> <p>（a）指引雇主、佣金代理負責人、契約工作者、合夥企業、就業機構和員工實踐 SDA 中有關懷孕（可能懷孕）歧視的規定，並滿足 SDA 中與懷孕（可能懷孕）相關的義務</p> <p>（b）協助上述人員執行政策、消除與防止有關懷孕（可能懷</p>	<p>助工作場所內的懷孕員工，以及申訴機制進行建議。而在整體面向上，則提出大量針對 SDA 與《1996 年工作場所關係法》（Workplace Relations Act 1996）的修法建議，並期望公私部門定期調查與跟進對工作場所內懷孕歧視相關議題的改進</p>
--	--	--	---

²⁷⁶ AHRC, *Pregnant and Productive: It's a right not a privilege to work while pregnant* (1999), at vii, https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/sex_discrim/pregnant_productive/part1.pdf (last visited Jan. 20, 2023).

²⁷⁷ *Id.* at viii.

		孕)的歧視 ²⁷⁸	情況 ²⁷⁹ 。
1999年「範圍調查：農村與偏遠地區教育詢查」(Scoping Survey - Rural and Remote Education Inquiry)	在1998年舉辦有關區域、農村與偏遠地區人權議題的Bush Talks諮詢中，表明近用具有妥適標準和品質的教育在農村與偏遠地區是重大議題。有鑑於澳洲簽署之CRC第28條規定兒童受教育的核心權利，包含免費的義務教育、鼓勵發展不同形式的中等教育、使兒童能夠取得教育相關資訊等，而在ICESCR第13條、第14條也有免費義務教育相關規定，故舉辦此詢查對農村與偏鄉區域的教育情況進行調查 ²⁸⁰ 。在執行方法部分，HREOC在澳洲各區域舉辦公	HREOC將詢查澳洲農村與偏遠地區兒童教育的提供，包含： 1.中小學教育的可得性和可近用性 2.教育服務的品質(包含技術支持服務) 3.殘疾兒童、原住民兒童，或來自不同文化、宗教和語言背景的兒童可獲得的教育是否符合其人權 ²⁸²	本詢查報告參考學校教育的五項必要特徵，即教育必須是可獲得(提供充足數量的有效教育機構和課程)、可近用(教育必須在安全的物理範圍，透過合理便利地理範圍或現代技術提供)、可負擔(小學教育必須是免費的)、可接受(教育的形式與內容必

²⁷⁸ *Id.* at vi.

²⁷⁹ *Id.* at xii-xxi.

²⁸⁰ AHRC, *supra* note 218.

²⁸² AHRC, *supra* note 218.

	<p>聽會，並蒐集政府、非政府組織和學校相關團體之書面意見共 287 份。此詢查並執行為期兩天的問卷調查，獲得 3128 名受訪者回應，其中有超過半數（55%）為農村與偏遠地區學生²⁸¹。</p>		<p>須被學童和家長所接受）以及具有適應能力的（教育必須因應社會和學生的需求進行變化），提出 73 項建議²⁸³。</p>
<p>2004 年「最後手段？移民拘留兒童的國家詢查」（A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention）</p>	<p>「對兒童的逮捕、拘留或監禁應該作為最後手段，且期間應為最短的妥適期間」，此文字規定於 CRC 中並普遍受到贊同。然而澳洲自 1992 年以來將大量難民兒童帶到偏遠地區設施內，在等待簽證的期間內拘留他們。這樣的待遇使得兒童承受巨大的精神痛苦，隨著兒童的</p>	<p>HREOC 中的人權委員將對尋求庇護與受移民拘留兒童的待遇是否合格和妥適進行詢查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 澳洲執行兒童庇護（包含獨身未成年人）國際義務的相關規定 2. 對尋求庇護和其他無簽證兒童的強制拘留與替代措施 3. 管理移民拘留兒 	<p>移民拘留中心和寄宿住宅計畫應在不遲於報告提交後四周內釋放兒童，使其與父母團聚；移民拘留相關法規應盡速修訂，以符合 CRC 之要求，並涵</p>

²⁸¹ AHRC, *Scoping Survey - Rural and Remote Education Inquiry* (1999), <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/projects/scoping-survey-rural-and-remote-education-inquiry-1999> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁸³ AHRC, *supra* note 218

	<p>成長，可能的不利影響將影響澳洲整體社會²⁸⁴。在執行方法上，詢查成員蒐集1999年至2002年間澳洲移民拘留中心兒童待遇相關證據，包含346份公開書面意見、64份保密書面意見、68場公聽會（114名證人）、17場保密會議（41名證人），以及29個焦點小組會議，並取得拘留中心管理相關主要文件和特定被長期拘留兒童與家庭的情況²⁸⁵。</p>	<p>童、拘留後居住於社區的尋求庇護和難民兒童相關政策、協議、法規和實踐是否合格與妥適，特別需考量兒童被拘留的條件、健康、教育、文化、監護權議題，以及拘留中的安全作法。</p> <p>4.拘留對於兒童福祉與健康的（長期）發展</p> <p>5.拘留設施為保護兒童人權與最佳利益，可能需要採取之額外措施和安全措施</p> <p>6. 為保護兒童人權與最佳利益，可能需要針對拘留後居住於社區的尋求庇護和難民</p>	<p>蓋不得基於移民目的拘留兒童的推定、拘留兒童是最後手段、應將兒童的最佳利益最為首要考量因素等最低待遇標準²⁸⁷。</p>
--	--	---	---

²⁸⁴ A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁸⁵ AHRC, *A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention* (2004), at 8, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/last-resort-national-inquiry-children-immigration> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁸⁷ *Id.* at 6-7.

		兒童採取之額外措施 和安全措施 ²⁸⁶	
2006 年「就業與 殘疾國家詢查」 (National Inquiry into Employment and Disability)	統計資料顯示，殘疾 人士參與勞動力的比 率較低，即便參與， 被雇用的可能性也較 低，或被以較低的薪 資雇用，此一問題不 僅長期存在，且似乎 越發嚴重。HREOC 意 識到此一困境，並就 詢查是否能夠促進殘 疾人士的就業機會尋 求公眾意見，其獲得 22 份回應，所有回應 都指出詢查程序的有 用性 ²⁸⁸ 。在執行面 上，HREOC 採取包含 公布短篇議題文獻、 公布其中進度報告、 蒐集並公布書面意見 (兩階段共 162 份來	根據《1986 年人權與 平等機會委員會法》 第 31 條第 a 款、第 b 款、第 c 款和第 e 款 之規定，HREOC 將 就以下目的進行有關 澳洲殘疾人士就業與 職業機會平等的詢 查： 1. 識別目前殘疾人士 獲得平等就業機會的 系統性障礙 2. 審查殘疾人士就業 結果資料，包含勞動 力參與、失業和收入 程度 3. 審查被執行以促進 殘疾人士平等就業機 會的政策、實踐、服 務和特別措施 ²⁹⁰	本詢查報告 提出 30 項建 議，為改善 現今殘疾人 士支持系統 和就業環境 提供指導， 其中更著重 要求政府制 定一整體性 的國家殘疾 人士就業戰 略，為殘疾 人士在收 入、運輸、 設備、健康 照護、工作 環境等面相 提供資金與 實際的支持

²⁸⁶ *Id.* at 29.

²⁸⁸ AHRC, *WORK ability 2: 1. Background to the Inquiry* (2005), <https://humanrights.gov.au/our-work/workability-2-1-background-inquiry> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹⁰ AHRC, *WORK ability 2: 1. Background to the Inquiry* (2005), <https://humanrights.gov.au/our-work/workability-2-1-background-inquiry> (last visited Jan. 30, 2023).

	<p>自個別殘疾人士、代表殘疾人士的團體、社福團體、私部門雇主團體、政府機構、學者)、進行圓桌討論與個別會面、召集四個工作小組、直接諮詢政府部門，以及研究國際模型等方法²⁸⁹。</p>		291。
<p>2007年「同性：相同權利詢查」(Same-Sex: Same Entitlements Inquiry)</p>	<p>不受歧視的權利、在法律面前人人平等，以及保護兒童最佳利益是所有人權原則中的基本，然而澳洲有許多法規否認同性戀伴侶和他們孩子基本經濟與工作相關權利。與異性伴侶相比，同性伴侶和家庭獲得較少的休假權利、工人賠償金、稅收優惠、醫療補助與</p>	<p>HREOC 將對經濟與就業權利與福利相關法律進行詢查，以考量其對同性戀伴侶和其子女的平等享有人權、在就業或職業機會及待遇上的平等之影響。此詢查的主要目標為釐清並考量聯邦、州和領地法律是否違反人權、損害同性伴侶和其子女的就業與職業機會和待遇</p>	<p>本報告只有兩項旨在保護無歧視、法律上平等以及兒童最佳利益的建議，分別為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 聯邦政府應修正詢查所識別具有歧視性的法律，以確保

²⁸⁹ AHRC, *WORK ability 2: chapter2 Inquiry methodology* (2005), <https://humanrights.gov.au/our-work/workability-2-chapter2-inquiry-methodology> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹¹ AHRC, *WORK ability 2: executive summary* (2005), <https://humanrights.gov.au/our-work/workability-2-executive-summary> (last visited Jan. 30, 2023).

	<p>退休金，並連帶影響同性伴侶家庭中的孩子。根據澳洲 2001 年人口調查的結果，至少有超過 2 萬對同性伴侶在澳洲生活，故此不平等待遇顯然影響澳洲社會的許多人民²⁹²。在執行方法上，HREOC 除舉辦公聽會與社區論壇，並自就業單位、同性戀者及其家人、人權顧問與法律單位、非政府組織、宗教組織、學界等各方蒐集共計 680 份意見外，並委託 Sydney 大學 Jenni Millbank 教授列出涉及對同性伴侶歧視之聯邦法律中清單，以利後續聯邦政府可依此</p>	<p>之均等。報告結論可能包含對聯邦應採取的行動或議會應執行的法規制定／調適提出建議，以保護與促進對人權、就業待遇和機會的平等享有，並確保澳洲遵守 ICCPR、CRC 和《禁止就業與職業歧視公約》之規定²⁹⁴。</p>	<p>同性和異性伴侶享有相同的經濟和工作權利</p> <p>2. 聯邦政府應修正詢查所識別具有歧視性的法律，以確保同性和異性伴侶家庭中的孩子在經濟和工作權利領域能受到平等保障</p> <p>295</p>
--	--	--	--

²⁹² Same-Sex: Same Entitlements: Chapter 1, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/publications/same-sex-same-entitlements-chapter-1> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹⁴ Same-Sex: Terms of Reference, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/same-sex-terms-reference> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹⁵ Same-Sex: Same Entitlements: Chapter 18, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/publications/same-sex-same-entitlements-chapter-18#4> (last visited Jan. 30, 2023).

	清單執行報告之建議 293。		
2012 年「不確定的年紀：對宣稱自己未成年的偷渡嫌疑人待遇詢查」(An age of uncertainty - Inquiry into the treatment of individuals suspected of people smuggling offences who say that they are children)	在 2008 年底至 2011 年底這段時間，對於嘗試偷渡入境之年輕人是否成年，主要的判斷依據為對其手腕骨照射 X 光。惟此方法在後續的研究中被證明不具可靠性，而此一情況顯示出澳洲政府（聯邦警察局、司法部等單位）並不重視這些年輕人（兒童）的權利，而不曾對檢驗程序和配合檢驗程序的過長拘留期間提出質疑。這樣的行為不僅違反 CRC 和 ICCPR 所承認的國際人權，亦可能違反國內法所承認的權利，如公平審判。因此 AHRC 希望透過國家	AHRC 主席將詢查澳洲如何對待宣稱自己未成年的偷渡或相關犯罪嫌疑人，以及與以下項目相關的聯邦政府行為或實踐： 1. 由聯邦政府或其代表為移民目的對相關人員所做的年齡審查，包含《1958 年移民法》(Migration Act 1958) 第 5 條所定義的官員 2. 在調查有偷渡或相關犯罪嫌疑者的過程中，或為起訴目的，對相關人員所做的年齡審查 3. 決定是否／採取何種程序，以促進父母／監護人與相關人員的聯繫，並自該處取	本報告的建議旨在協助創造一個年輕偷渡嫌疑人能夠在每次與澳洲政府互動時，獲得尊重與保護的長久環境，因此在建議中，首要希望能夠對《1958 年移民法》和《1914 年刑法》(Crimes Act 1914) 進行修正，將宣稱其未滿 18 歲者視為未成年，除非

²⁹³ Same-Sex: Same Entitlements: Chapter 2, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/publications/same-sex-same-entitlements-chapter-2> (last visited Jan. 30, 2023).

	<p>詢查重新對澳洲的刑事司法系統的優缺進行反思，確保所有刑事犯罪嫌疑人（尤其是兒童）的人權能受到保障²⁹⁶。在執行方法上，AHRC 透過通知相關政府單位（警政、移民與參與年齡審查者）提供其所需要的文件和資料、公眾意見提供（35 份公開、4 份保密）、公聽會（2 場），以及直接訪談仍在拘留設施中的 12 名宣稱自己未成年的偷渡嫌疑人²⁹⁷。</p>	<p>得年齡審查相關資料</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. 在準備和進行法律程序時，（試圖）引證相關人員的年齡證據 5. 拘留，包含地點決定和條件 6. 提供監護人或其他負責任成人，以確保相關人員利益（包含年齡審查方面）受到保護 7. 向相關人員提供法律諮詢、協助和代表，包含年齡審查面向 8. 任何與上述 TOR 相關的其他所有事項²⁹⁸ 	<p>符合《1995 年證據法》（Evidence Act 1995）所要求之證據。此外，在年齡調查的過程中，應盡可能保障（未成年）當事人之權利，包含提供獨立監護人、禁止具有輻射的 X 光檢驗作為指定程序、對談時使用當事人熟悉的語言、對其提</p>
--	---	---	--

²⁹⁶ An age of uncertainty - Inquiry into the treatment of individuals suspected of people smuggling offences who say that they are children, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/age-uncertainty-inquiry-treatment-individuals> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹⁷ AHRC, *An age of uncertainty - Inquiry into the treatment of individuals suspected of people smuggling offences who say that they are children* (2012), at 22-27, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/age-uncertainty-inquiry-treatment-individuals> (last visited Jan. 30, 2023).

²⁹⁸ *Id.* at 21.

			供法律建議等 ²⁹⁹ 。
2014 年「被遺忘的兒童：移民拘留兒童的國家詢查」(The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention)	在詢查啟動前，澳洲仍有大約 800 名兒童處於無期限之強制移民拘留中，且拘留設施無法提供移民兒童安全的生活環境，反而多次發生毆打、性侵害與自殘事件，對兒童的精神造成極大的傷害。雖 AHRC 實已多次就強制移民拘留違反澳洲的國際法義務一事提出相關報告和聲明，但情況似乎並無改善，因此本次詢查以評估長期拘留對兒童影響之證據角度出發，透過對 1129 名被拘留兒童與父母的標準問題訪談、5 次公聽會和來自學校、醫療服務提供	TOR 指出本次詢查係以《1986 年人權委員會法》第 11 條第 1 項第 e 款、第 f 款、第 g 款、第 j 款與第 k 款為基礎，就移民拘留對兒童的健康、福祉與發展之影響進行調查。AHRC 主席將審查與兒童移民拘留相關的法律、政策和實踐是否符合澳洲的國際法義務，尤其涉及以下事項者： 1.拘留兒童的設施是否適當 2.長期拘留對兒童的影響 3.確保兒童安全的措施 4.教育、娛樂和母嬰健康服務的提供	本報告的建議橫跨對過去、現在與未來之兒童的人權保障，包含為 1992 年以來受拘留的兒童提供心理健康支持服務、成立皇家調查委員會 (royal commission) 對拘留設施中發生的惡性犯罪事件進行調查、要求僅在必要 (健康、身分或安全檢查) 情況

²⁹⁹ *Id.* at 12-14.

	<p>者與非政府組織的 239 份書面意見，證實長期拘留會對兒童的心理及情緒健康和發展造成嚴重的不利影響³⁰⁰。</p>	<p>5. 澳洲拘留設施的家庭分離問題</p> <p>6. 澳洲被拘留、無人陪伴兒童的監護人問題</p> <p>7. 在將兒童轉移至「區域處理國家³⁰¹」（regional processing countries）拘禁時應先行評估</p> <p>8. 自 2004 年「最後手段？移民拘留兒童的國家詢查」後取得的進展³⁰²</p>	<p>下方可進行有期限之拘留、釋放目前仍被拘留於設施中的兒童與其父母，以及立法使 CRC 在澳洲法體系內具有直接效力³⁰³。</p>
<p>2016 年「願意工作：對澳洲年長者與殘疾人士的就業歧視國家詢查」（Willing to Work: National Inquiry into</p>	<p>工作權是一項基本人權，但在澳洲有太多老年人和殘疾人士無法享有這項權利，並伴隨著工作權帶來之個人與社會利益的剝</p>	<p>TOR 中指出 AHRC 應以《1986 年人權委員會法》第 11 條第 1 項第 d 款、第 e 款、第 j 款與第 k 款為基礎，對以下事項進行</p>	<p>本報告的建議可區分為三個面向，分別為：</p> <p>1. 政府應執行已幫助老年</p>

³⁰⁰ The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/forgotten-children-national-inquiry-children> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁰¹ 《1958 年移民法》第 198AB 條：「區域處理國家由部長指定，該國家已向澳大利亞保證不會將被帶到該處的人驅逐或遣返。」

³⁰² AHRC, *The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention* (2014), at 41, <https://humanrights.gov.au/our-work/asylum-seekers-and-refugees/publications/forgotten-children-national-inquiry-children> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁰³ AHRC, *supra* note 3000.

<p>Employment Discrimination Against Older Australians and Australians with Disability)</p>	<p>奪，如尊嚴、獨立、人生目標和與社會的連結。因此，在 2015 年 AHRC 執行一項有關工作場所年齡歧視的國家普查，發現在過去兩年有超過 1/4 的 50 歲以上澳洲人經歷職場歧視，另並發現在過去 20 年間殘疾人士的勞動力參與率幾乎沒有成長後，認定此議題屬於系統性的人權侵害、勞動力參與的重大障礙，而應透過國家詢查進行回應³⁰⁴。在執行方法上，AHRC 舉辦 120 場公眾會議、與超過 1100 位證人交談（包含老年人與殘疾人、</p>	<p>詢查與報告：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.剝奪或削弱澳洲年長者和殘疾人士平等參與就業的實踐、態度與聯邦法律 2.AHRC 應就聯邦法律的制定或修正、應採取之行動提出建議，以處理針對澳洲年長者和殘疾人士的就業歧視³⁰⁶ 	<p>人和殘疾人士取得工作與留在職位上的行動</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.改善政府現已執行之「使希望工作的老年人能工作更久」，與「使希望工作的殘疾人士獲得工作」措施的方法 3.雇主與企業可以採取的行動³⁰⁷
---	--	---	---

³⁰⁴ Willing to Work: National Inquiry into Employment Discrimination Against Older Australians and Australians with Disability (2016), AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/publications/willing-work-national-inquiry-employment-discrimination> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁰⁶ AHRC, *Willing to Work: National Inquiry into Employment Discrimination Against Older Australians and Australians with Disability* (2016), at 9, <https://humanrights.gov.au/our-work/disability-rights/publications/willing-work-national-inquiry-employment-discrimination> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁰⁷ AHRC, *supra* note 305 at 18.

	照顧者、倡議者、雇主與企業、貿易聯盟、學界)、蒐集 342 份意見以及政府單位的統計資料 ³⁰⁵ 。		
2020 年「尊重工作：性騷擾國家詢查報告」 (Respect@Work: Sexual Harassment National Inquiry Report)	自 2003 年起，AHRC 即在政府的支持下開啟對全國性騷擾經歷的調查，而在 2018 年完成的調查顯示，在過去五年中有 1/3 的人在工作中經歷性騷擾。恰逢 2017 年起 #MeToo、#LetHerSpeak、#TimesUp、#BalanceTonPorc、#NotYourHabibti、#Teknisktfel、#QuellaVoltaChe、#YoTambien 等運動的呼籲，引發媒體、非政府組織與公眾對性	AHRC 以《1986 年人權委員會法》第 11 條第 1 項第 a 款、第 e 款、第 f 款、第 g 款、第 j 款、第 k 款與第 p 款為基礎，對以下事項進行檢討與報告： 1.不同部門對澳洲工作場所性騷擾盛行率、性質和報告的國家調查 2.線上或利用技術與社群媒體實施的工作場所性（或以性別為基礎的）騷擾 3.使用技術與社群媒體識別據稱是工作場	詢查報告的建議可區分為針對工作場所內性騷擾相關的法規調適、雇主政策制定，以及全國範圍內的政府性別平等戰略制定、性別平等教育推廣等二面向。與先前之國家詢查較為不同者，係 AHRC 在此

³⁰⁵ AHRC, *Willing to Work- Easy Read version* (2016), at 7-8, https://humanrights.gov.au/sites/default/files/2016_Willing%20to%20Work%20Report%20easy%20read%20summary.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

	<p>騷擾與性別不平等的關注及討論。在此背景下，AHRC 即於 2018 年 6 月開啟有關職場性騷擾的國家詢查。AHRC 為國家詢查成立一個包含政府、商業團體、學界、法律專家之顧問小組，以為其提供建議與指引。而在詢查執行期間，AHRC 收到共計 460 份來自政府機關、商業團體、社群團體和受害者的意見；在首都和部分區域舉辦 60 場公眾諮詢，共計有超過 600 人參與；並與關鍵利害關係人舉辦三場圓桌會議與多次會談</p>	<p>所性騷擾的受害者與加害者</p> <p>4.工作場所性騷擾的發生原因，包含個體是否因性別、年齡、性取向等因素而更容易遭遇性騷擾，或工作場所的特質是否使性騷擾容易發生</p> <p>5.目前有關性騷擾的法律框架</p> <p>6.現有雇主採取以預防和回應工作場所性騷擾的良好措施，以及國內外性騷擾個體與企業所受之影響，如心理健康和經濟</p> <p>7.提出解決澳洲工作場所性騷擾的建議³⁰⁹</p>	<p>次建議中，特別提出修正《1986 年人權委員會法》，明確授予 AHRC 執行國家詢查之職權以及可能的執行方法³¹⁰。</p>
--	---	---	--

³⁰⁹ National Inquiry into Sexual Harassment in Australian Workplaces - Terms of Reference, AHRC, <https://humanrights.gov.au/our-work/sex-discrimination/national-inquiry-sexual-harassment-australian-workplaces-terms> (last visited Jan. 30, 2023).

³¹⁰ AHRC, *supra* note 308.

資料來源：本研究彙整

3. 其他機關執行之全國性詢查

除 NHRI 外，全國性詢查亦可能由其他政府機構執行，澳大利亞眾議院社會政策與法律事務常設委員會（House of Representatives Standing Committee on Social Policy and Legal Affairs）即曾於 2020 年 2 月開啟有關無家可歸者之全國性詢查³¹¹，並於 2021 年公布「澳大利亞無家可歸者的國家詢查」（Inquiry into homelessness in Australia）最終報告。該報告於整體架構、執行方式、提出建議之效力上皆與 AHRC 所執行之國家詢查相同（如下表），惟自出發點觀察，眾議院之全國性詢查仍係以解決「無家可歸」此一社會議題為目標，並提出解決問題之措施，與 AHRC 之國家詢查係為確保詢查對象之人權受到保障，並提出人權保障與促進措施略有差異。

另一方面，正由於無家可歸此一議題涉及多種人權，故 AHRC 亦以提交書面意見之方式，參與眾議院全國性詢查的執行。AHRC 於其書面意見中，向眾議院提供老年婦女與兒童面臨無家可歸風險提升之證據，並指出「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）第 25 條說明人人有權享有適宜其健康與福祉的生活，其中即包含適

³⁰⁸ Respect@Work: Sexual Harassment National Inquiry Report (2020), AHRC, https://humanrights.gov.au/our-work/sex-discrimination/publications/respectwork-sexual-harassment-national-inquiry-report-2020?mc_cid=1065707e3c&mc_eid=%5bUNIQID%5d&_ga=2.213648852.1525154985.1668044837-1078795753.1667538167 (last visited Jan. 30, 2023).

³¹¹ House committee to examine homelessness in Australia, PARLIAMENT OF AUSTRALIA, Feb. 13, 2020, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/About_the_House_News/Media_Releases/House_committee_to_examine_homelessness_in_Australia (last visited Mar. 15, 2023).

足的居住；且缺乏適足居住可能進一步導致對免於歧視的自由、人身自由與安全、隱私、健康、受教育等人權之侵害，因此呼籲眾議院以人權為基礎之框架看待無家可歸議題，並確保所提出之建議措施能滿足所有群體（包含但不限於殘疾人士、兒童、老年人）之需求，且不會反向造成直接或間接的年齡歧視³¹²。

表 4 澳洲眾議院「澳洲無家可歸者的詢查」簡介

背景與執行方法	TOR	建議
在澳洲，每天仍有成千上萬人無家可歸，同時也有數千人面臨無家可歸的風險。在統計數字的背後，是每一個無家可歸者在安全、身體與心理健康、與社會的連結、透過學校或工作場所培養其能力遭受到的長遠不利影響。因此 AHRC 藉由本次詢查審查澳洲政府對無家可歸議題的集體回應，以了解什麼樣的措施有效／無效，並參考國內外的最佳實踐政策和計	TOR 指出詢查將特別關注以下項目： 1.澳洲無家可歸問題、住房過度壅擠議題的發生率和影響發生率的因素 2.早期干預與預防無家可歸的機會 3.支持無家可歸（或面臨此風險）者的服務 4.對處於特定無家可歸風險者的支持，包含家庭暴力受害者、兒童與年輕人等 8 類 5.主流服務對無家可歸（或面臨此風險）者的適	詢查報告透過 35 條建議，建構出一新型態之以需求為基礎的資助模型，供未來的資助協議使用，並為家庭暴力的倖存者或原住民提供幫助。此外，報告中亦建議政府制定「有關無家可歸議題的十年戰略」，

³¹² AHRC, *Inquiry into homelessness in Australia Submission 22* (2020), at 1-2, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Social_Policy_and_Legal_Affairs/HomelessnessinAustralia/Submissions (last visited Mar. 15, 2023).

<p>畫³¹³。在詢查過程中，恰逢 COVID-19 疫情，AHRC 所舉辦的 5 場公聽會皆以視訊方式邀請證人和大多數 AHRC 成員參與，並一度延長對公開意見徵集的收件期間，最終取得來自政府機構、社群團體和個人共計 201 份意見與 25 份補充意見³¹⁴。</p>	<p>用性</p> <p>6.國際上預防和解決此議題的最佳做法</p> <p>7.住房、無家可歸和住房負擔能力相關資料是否被充分蒐集與公布</p> <p>8.有關住房與無家可歸的管理和資金安排，尤其涉及地方、州、領地和聯邦政府職權者³¹⁵。</p>	<p>以帶來更具一致性與凝聚力的政策、更好的協調和問責機制³¹⁶。</p>
---	---	--

資料來源：本研究彙整

(二) 紐西蘭

1. 法源基礎

紐西蘭人權委員會（New Zealand Human Rights Commission, NZHRC）於 1977 年成立，其法源基礎為《1977 年人權委員會法³¹⁷》

³¹³ INQUIRY INTO HOMELESSNESS IN AUSTRALIA-Foreword, PARLIAMENT OF AUSTRALIA, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Social_Policy_and_Legal_Affairs/HomelessnessinAustralia/Report/section?id=committees%2freportrep%2f024522%2f77498 (last visited Jan. 30, 2023).

³¹⁴ INQUIRY INTO HOMELESSNESS IN AUSTRALIA- 1. Introduction, PARLIAMENT OF AUSTRALIA, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Social_Policy_and_Legal_Affairs/HomelessnessinAustralia/Report/section?id=committees%2freportrep%2f024522%2f75110 (last visited Jan. 30, 2023).

³¹⁵ INQUIRY INTO HOMELESSNESS IN AUSTRALIA- Terms of Reference, PARLIAMENT OF AUSTRALIA, https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Social_Policy_and_Legal_Affairs/HomelessnessinAustralia/Terms_of_Reference (last visited Jan. 30, 2023).

³¹⁶ PARLIAMENT OF AUSTRALIA, *supra* note 313.

³¹⁷ New Zealand Legal Information Institute [NZLII], *Human Rights Commission Act 1977* (1977), http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/hrca19771977n49294/ (last visited Jan. 30, 2023).

(Human Rights Commission Act 1977)，為由司法部(Ministry of Justice)提供資金，但獨立於政府的皇家機構(Crown Entity)。而後隨著1993年紐西蘭施行《1993年人權法³¹⁸》(Human Rights Act 1993)，後者在延續前者的基礎上對其進行加強與修正，並根據聯合國人權公約為紐西蘭提供更好的人權保障³¹⁹。依《1993年人權法》第4條規定，《1997年人權委員會法》第4條所建立的NZHRC與《1993年人權法》中所指涉之NZHRC為同一機構，故本研究後續有關NZHRC職權與職權執行方法之說明皆以《1993年人權法》為基準。

有關NZHRC職權之內容主要規定於《1993年人權法》第5條，該條第1項指出NZHRC的主要職權包含促進對人權的尊重與理解、鼓勵個人與社會中不同群體發展和諧關係、促進種族平等與文化多元、促進平等就業機會與薪酬平等，以及促進與保護殘疾人士充分且平等享有人權的權利。在此前提下，該條第2項則規定NZHRC可具體執行以達成上述目標的職權項目。惟與澳洲《1986年人權委員會法》略有不同之處，為雖紐西蘭《1993年人權法》於第5條第2項除第h款有「NZHRC可對任何涉及違反人權的事項進行詢查」之規定外，尚有多款符合國家詢查職權目標的之款項，但NZHRC做成之國家詢查報告中，皆僅援引第h款為其國家詢查執行基礎。而在國家詢查執行方法部分，《1993年人權法》則與澳洲《1986年人權委員會法》相似，同樣具有要求證據提供、傳喚證人等職權執行方法，並規定違反時之處罰。

³¹⁸ NEW ZEALAND LEGISLATION, *Human Rights Act 1993- Continuation of Human Rights Commission*, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0082/latest/whole.html#DLM304269> (last visited Jan. 30, 2023).

³¹⁹ Our story, NZHRC, <https://www.hrc.co.nz/about/our-story/> (last visited Jan. 30, 2023).

表 5 《1993 年人權法》中有關國家詢查之規定

條號	性質	內容
§5II	詢查基礎	(h) NZHRC 可對其認為任何涉及或可能涉及人權侵害的事務進行詢查，包含任何法規、實踐、程序，不論其屬於政府或非政府組織所制定與實行
§7I	執行方法（包含詢查的開啟與結束）	NZHRC 成員共同決定為執行委員會職權所擬定之策略方向與開展之活動的一般性質。
§126A	執行方法（證據提供）	對可提供（可能）與詢查相關的資料、文件、物品或證據之任何人，NZHRC 必須以書面形式要求提供，並說明要求之原因、要求之具體項目，以及該項目與詢查之相關性。
§127	執行方法（證人傳喚）	NZHRC 可傳喚證人前來審查或主持其宣誓。
§143	執行方法（罰則）	無合法的正當理由阻止、干擾、不遵守、做出虛偽陳述或誤導本法所規定權力之行使時，將被處以不超過 3000 紐西蘭元的罰金。

資料來源：《1993 年人權法》，本研究彙整

2. 案例分析

本研究重點列出 NZHRC 於 2000 年以後所執行之 7 個重點案例（如下表 5），其中有 2 案涉及薪酬平等、3 案涉及身心障礙者人士所面對的不同困境，除可發現與《1993 年人權法》第 5 條第 1 項所著重

點出之關切面向相契合外，亦點出在詢查主題的選擇上，若能藉由每次之詢查獲得新的啟發或結論，即不影響詢查所選擇之主題或目標弱勢族群的相同／相似。另一方面，在詢查執行的背景中，可發現促成詢查的原因，大多皆有提到普遍之民意認同或申訴數量的提升，再再顯示公眾對議題的關注對詢查主題選擇之影響。

在執行方法、TOR 與建議提出部分，NZHRC 與 AHRC 具有多項共通點，如多樣化之資料蒐集方法，包含訪談、公聽會、公眾意見徵集等，並針對特定議題需要（如跨性別者受歧視經歷）與時空背景差異（COVID-19 疫情），在資料蒐集對象和蒐集形式上進行調整；真相調查和建議提出二主軸並行之詢查目標；以及同時涉及國家整體策略和個別法規調適、人權推動優良實踐之具體建議做成。

表 6 NZHRC 國家詢查案例簡析

詢查報告	背景與執行方法	TOR	建議
2005 年「無障礙旅程：無障礙公共陸路交通的詢查報告」(THE ACCESSIBLE JOURNE	各種形式的障礙使殘疾人士無法公平地使用公共陸路運輸前往工作場所、學校、享有社群活動，以及充分融入社會。而將此議題帶入國家詢查的原因，係由於殘疾人士前往 NZHRC 要求行使其在陸路交通提供	本詢查乃依據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基礎，對現有之陸路交通服務在多大程度上符合殘疾人士無障礙環境相關	報告的主要建議包含對法律、法規、政策與補助安排程序的改變，以及可在最短時間、最少支出條件下達

<p>Y: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport)</p>	<p>上不受歧視的權利；同時，越來越多的民眾認可「改善公共陸路交通的障礙將對殘疾人士以及所有紐西蘭人產生益處」之觀念。因此 NZHRC 透過最佳實踐研究、諮詢海外專家與廣泛的利害關係人、發表諮詢報告、要求提供意見、舉辦公聽會等方式，協助詢查所需資料之蒐集與報告之作成。</p>	<p>人權標準進行評估，並尋求有關立法、資金、政策與實踐、國家無障礙設計性能標準，以及國家訓練標準之建議。</p>	<p>成的改善作法。建議的主要目標為對紐西蘭的殘疾戰略與運輸戰略進行補充，並使其產生實際效果。同時，報告所提出之建議亦符合紐西蘭政府對改善對所有紐西蘭人民有利之無障礙與移動性的承諾³²⁰。</p>
<p>2008 年「做我自己：有關跨性別者受歧視經</p>	<p>自 2002 年起至 2007 年 3 月，NZHRC 收到 153 份來自跨性別者的申訴，其中點出跨性別者在許多在日常生活中被</p>	<p>本詢查乃依據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基礎，對跨性別者</p>	<p>詢查報告提出四個面向的建議，分別為：</p>

³²⁰ NEW ZEALAND GOVERNMENT, *THE ACCESSIBLE JOURNEY: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport* (2005), at 8-13, <https://thehub.swa.govt.nz/resources/the-accessibility-journey-report-of-the-inquiry-into-accessible-public-land-transport-accessible-public-land-transport/> (last visited Jan. 30, 2023).

<p>歷之詢查報告」(To Be Who I Am: Report of the Inquiry into Discrimination Experienced by Transgender People)</p>	<p>認為理所當然應享有之權利上所受到的歧視，如無所畏懼地於街道上行走、在喝飲料時免於威脅，以及使用正確顯示其性別的護照旅行等。此一情況顯示出跨性別者可能面臨相較其他紐西蘭人更多的歧視，而嚴重影響跨性別者與他們的家人、伴侶和孩子³²¹。在執行方法上，由於跨性別者身分的揭露很可能影響其日常生活，是以在證據蒐集與公眾參與之形式上即須特別審慎考量。NZHRC 透過針對跨性別者的簡報會議、與政府機關的初步接觸、公聽會與閉門會議的舉辦，逐步建立對詢查的認識與信心。同時，為盡可能取得完善的證據與</p>	<p>在獲得公共健康服務和法律對其性別身份認同上所遭受的歧視與障礙進行調查，並基於調查結果提出法律、法規、政策和實踐的改善，以及其他降低跨性別者被邊緣化 (marginalisation) 程度之作法建議³²³。</p>	<p>1.使跨性別者有效參與會對其產生影響的決策：如在本報告所優先列出之領域加強政府對跨性別者的諮詢和合作 2.減少對跨性別者的歧視與邊緣化：如明確《1993年人權法》的性別相關人權保護亦涵蓋跨性別者、制定人權教育計畫等 3.與公共健康服務專家合作，改善</p>
---	---	---	---

³²¹ NZHRC, *supra* note 220.

³²³ NEW ZEALAND GOVERNMENT, *supra* note 322 at 2.

	<p>多元意見，NZHRC 與約 200 名不同年齡、行業、種族之跨性別者與其家人進行會面，並自非政府組織、學界、政府機關、健康專業人員處取得詢查材料³²²。</p>		<p>近用公共健康服務之機會，並制定變性服務的治療方法和照顧標準</p> <p>4. 透過修法等方式簡化調整身份文件上性別說明之要求³²⁴。</p>
<p>2012 年「正視照顧詢查」(Caring Counts Inquiry)</p>	<p>在與工作相關的議題中，「照顧者所得偏低」為少見在公眾眼中具有普遍一致性看法的議題，這也意味著透過國家詢查的做成為紐西蘭提供一個極好的機會，解決由受邊緣化之工作者擔任「情感性勞動工作」(即照顧年長者)，但僅能領取低薪之不平等</p>	<p>本詢查於 TOR 中就詢查目標進行設定，主要分為二面向：</p> <p>1. 對年長者照顧部門的平等就業機會進行詢查，並考量與雇主和員工相關的議題，如勞動力供應、教育</p>	<p>本報告之建議以解決問題為核心，提出在公部門部分制定薪資平等計畫、建立照顧機構品質保障系統、公平交通補助政策，以</p>

³²² NZHRC, *To Be Who I Am: Report of the Inquiry into Discrimination Experienced by Transgender People* (2008), at 11, <https://www.hrc.co.nz/our-work/sogiesc/past-projects/inquiry-discrimination-experienced-transgender-people/> (last visited Jan. 30, 2023).

³²⁴ NZHRC, *supra* note 322 at 5.

	<p>現象³²⁵。在執行方法上，NZHRC 自年長者及其朋友與家人、年長者照顧協會、醫生與醫護相關組織、政府官員、學界等來源處蒐集 886 份書面或口頭證據與資料；採取行為研究（Action research）與相關文獻研究；取得超過 100 份來自個人與組織的書面意見；舉辦公開會議（Public meeting）、區域訪查（regional visit）與照顧設施訪查；以及為財務影響建立模型³²⁶。</p>	<p>訓練與資格證明、工作條件、薪資均等等議題</p> <p>2. 根據調查的結果，NZHRC 將提出法律、法規、政策、實踐、程序和資金安排的改善；頒布用於確保年長者照顧部門平等就業機會之國家框架、標準、指引或實踐準則；為改善平等就業機會制定時間表³²⁷。</p>	<p>及透過與其他公私部門合作、會談和表彰年長者照顧人員等措施，以推動照顧者薪資平等化；並建議產業界透過課程提供訓練與資格證明³²⁸。</p>
<p>2013 年「使用手與權利的新時代：</p>	<p>源於聽障族群多年的努力遊說，《紐西蘭手語法》（New Zealand Sign Language Act, NZSL）於</p>	<p>本詢查乃依據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基</p>	<p>詢查報告主要針對三個面向提出各</p>

³²⁵ NZHRC, *Caring counts*, at 1-2, https://www.hrc.co.nz/files/1214/2360/8576/Caring_Counts_Report.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

³²⁶ *Id.* at 9-12.

³²⁷ *Id.* at 8.

³²⁸ *Id.* at 2-4.

<p>紐西蘭手語詢查報告」(A New Era in the Right To Sign: Report of the New Zealand Sign Language Inquiry)</p>	<p>西元 2006 年通過，然而人權委員會仍然持續收到聽障族群於社會中使用手語時面臨的各種歧視與困難，這些阻礙限制他們享有富有品質的生活以及基本人權，鑑於前述，NZHRC 開啟了此次詢查。NZHRC 透過與相關政府部門間的合作、接觸，以及了解聽障族群對其所使用語言的優先考量與需求，並參考相關來自政府或非政府部門的報告與研究以求得詢查資料³²⁹。</p>	<p>礎，同時也密切注重 CRPD 的要求，包括對於聽障族群語言之優先考慮的重視。透過探究相關部門是如何落實 NZSL 的官方地位以及如何提供相關設施、服務予 NZSL 的使用者，詢查試圖在現行 NZSL 之上，提出相應政策及實踐改善，確保聽障族群語言人權的具體實現³³⁰。</p>	<p>自的改善建議，分別為：</p> <p>1.教育：致力於使聽障族群自幼年時起即充分享有 NZSL 的相關資源與支持；提高學校中的 NZSL 教育管道；優先為醫療早期干預相關人員提供 NZSL 及人權相關培訓。</p> <p>2.NZSL 的近用：各政府機關依其職權持續監</p>
--	---	--	---

³²⁹ NZHRC, *A New Era in the Right to Sign: Report of the New Zealand Sign Language Inquiry* (2013), at 8-13,17-19, <https://www.hrc.co.nz/files/8014/2356/7275/A-New-Era-in-the-Right-to-Sign-for-web.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

³³⁰ *Id.*, at 8-13.

			<p>測、落實 NZSL。</p> <p>3. 成立以聽障 NZSL 使用者為主之專家諮詢小組：協助政府制定推廣與維護 NZSL 戰略；監督、導引政府部門對 NZSL 運用與推廣等³³¹。</p>
<p>2021 年「住房詢查：強化住房系統的問責與參與」(Housing Inquiry-Strengthe</p>	<p>多年以來，紐西蘭政府持續承諾將落實享有得體宜居住處的基本人權，然而由於長期的忽視，政府仍然面對著住房和人權危機，鑑於前述，NZHRC 開啟了此次詢查。</p>	<p>本詢查乃依據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基礎，對住房領域之有效問責及參與、相關政策與倡議之支持與加強、相關標</p>	<p>詢查報告依 NZHRC 出版之指南對紐西蘭政府提出的二文件進行初步反思，著重於具建設性的問責制度</p>

³³¹ *Id.* at 14-16.

<p>ning Accountability and Participation in the Housing System)</p>	<p>2021年8月，人權委員會出版「紐西蘭居住權指引」(Guidelines on the right to a decent home in Aotearoa³³²)，描繪出此一權利於紐西蘭獨特背景中的具體內涵。2021年9月，紐西蘭政府也提出兩份重要的住房檔案，分別是「住房與城市發展之政策聲明」(Government Policy Statement on Housing and Urban Development)以及「工作生活文件」(MAIHI Ka Ora)。在執行方法上，NZHRC 主要依循指引，透過探究加拿大、英國等國際上不同案例，同時衡量該國自身背景以及各族群(尤其是弱勢族群)之需求，並針對關鍵建議</p>	<p>準制定等議題進行研析，並對政府文件進行反思與建議³³⁴。</p>	<p>以及公眾參與及投入兩方面，前者可再劃分為監測、獨立審查以及補救行動三部分。具體建議包含制定導引所有住房相關舉措之原則及義務的法案；制定具建設性之問責機制；創設獨立之諮詢及倡導小組負責相關研究與建議之提出以</p>
---	---	--	---

³³² NZHRC, *Guidelines on the right to a decent home in Aotearoa* (2020), https://www.theshiftaotearoa.org/wp-content/uploads/2021/06/Guidelines_on_the_right_to_a_decent_home_in_Aotearoa_consultation_document_FINAL-002.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

³³⁴ *Id.* at 1 & 6-7.

	<p>的做成邀請諮詢與討論³³³。</p>		<p>及發聲管道之建立等。報告中也就該國人民住房狀況是否確實獲得改善提出相應之衡量指標及基準，以衡量住房權是否逐步實現³³⁵。</p>
<p>2022 年「太平洋薪資落差詢查：太平洋人民消除薪資落差的聲音」（Pacific Pay Gap</p>	<p>紐西蘭人民持續呼籲正視對於不平等薪資、惡劣工作條件、以及結構性歧視等議題的處理。官方資料顯示，太平洋區域族群之收入低於其他區域的族群；2021 年太平洋男性與歐洲男性的平均時薪差距為 18.8%，太平洋女性與</p>	<p>本詢查乃依據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款為基礎，NZHRC 將調查紐西蘭太平洋地區人民的薪資差距，及其對平等就業機會的影響，特別考慮製造業、建築業、及</p>	<p>為在 20 年內消除太平洋薪資落差，詢查報告提出包含制定薪資透明度規範、修正《1972 年同工同酬法》</p>

³³³ NZHRC, *Housing Inquiry First Report: Strengthening Accountability and Participation in the Housing System* (2021), at 3-4, https://www.hrc.co.nz/files/2716/3944/7313/Housing_Inquiry_Strengthening_Accountability_and_Participation_FINAL-compressed.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

³³⁵ *Id.* at 3-4.

<p>Inquiry- Voices of Pacific Peoples. Eliminating Pay)</p>	<p>歐洲男性的差距則高達 25.1%，且並無縮小的跡象。為了解薪資不平等的肇因、辨認其特徵、並消除薪資不平等，NZHRC 即以太平洋勞工（製造業、建築業及醫療保健業）的經驗為中心開啟國家詢查³³⁶。</p> <p>此詢查在 2021 年 8 月至 2022 年 7 月間執行，方法包含給勞工與雇主的網站問卷；與社區團體、工會、其他代表團體之面對面及線上形式的訪問、促進性對談（Talanoa）與工作坊舉辦；文獻回顧；收錄資料的實證分析；工作場所的霸凌、歧視、及</p>	<p>醫療保健業內私人單位之雇主與勞工的議題。NZHRC 將根據詢查結果，決定是否在以下領域提出建議：法規政策的修改、行動框架或行為準則的發表以確保太平洋勞工的平等就業機會、改善平等就業機會之時間軸方法的推動³³⁸。</p>	<p>（Equal Pay Act 1972）、提高基本薪資等 6 項針對政府的建議³³⁹。</p>
---	--	---	---

³³⁶ NZHRC, *Voices of Pacific peoples. Eliminating pay gaps* (2022), at 9-10, <https://76v71b.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2022/11/Voices-of-Pacific-Peoples-Pacific-Pay-Gap-Inquiry-Report.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

³³⁸ NZHRC, *Terms of Reference - Pacific Pay Gap Inquiry* (2022), https://76v71b.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/11/PPG_Reference_Group_Terms_of_Reference_PDF_copy_20211112_v01.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

³³⁹ NZHRC, *supra* note 336 at 13-14.

	性騷擾流行率的研究； 與平等就業機會專員的合作參與等。其中，因應 2021 年 8 月再爆發之 COVID-19 疫情，許多預計面對面的交流改為以視訊方式進行 ³³⁷ 。		
2022 年 「在 Omicron 疫情爆發 期間支持 殘疾人士 的詢查」 (Inquiry into Support of Disabled People During Omicron Outbreak)	此詢查之執行旨在回應媒體及 NZHRC 身心障礙權利委員 (Disability Rights Commissioner) 所提出，有關身心障礙者之人權是否在 COVID-19 疫情的 Omicron 階段受到保護的問題。詢查第一階段的目標在迅速從身心障礙者之社群、網路、組織等收集資訊，以了解身心障礙者及家庭在 Omicron 爆發期間的經歷。HRC 接洽約 35 家機構，收到 30 份意見調查書，回應率超過 80% ³⁴⁰ 。	根據《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款，NZHRC 試圖透過國家詢查了解在 Omicron 疫情爆發期間身心障礙者的需求是否有充分的被滿足，是否有為身心障礙者提供有關公共衛生政策的客製化的訊息，以及社區的照護計畫是否符合	NZHRC 發現某些特定情況，在疫情早期即已對身心障礙者及家庭造成的影響，在 Omicron 階段則更加放大，因此提出包含要求政府與身心障礙者及其家庭合作，共享疫情情資並加

³³⁷ *Id.* at 10.

³⁴⁰ NZHRC, *Inquiry into the Support of Disabled People and Whānau During Omicron* (2022), at 5, <https://www.nzdoctor.co.nz/sites/default/files/2022-04/Omicron%20Inquiry%20Report%2020%20April%202022.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

		<p>合身心障礙者的要求³⁴¹。</p>	<p>強學校教育提供之支持；政府應對其政策進行長遠考量，以確保公共衛生機制不會對身心障礙這造成影響；運用資料設計可身心障礙者納入其中的制度與政策；以及透過如承認身心障礙者的照顧人員在疫情期間的價值，提升公眾對此議題的認知與尊重³⁴²。</p>
--	--	---------------------------------	--

³⁴¹ Inquiry into Support of Disabled People During Omicron Outbreak, NZHRC, <https://www.hrc.co.nz/our-work/people-disabilities/inquiry-support-disabled-people-during-omicron-outbreak/> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁴² NZHRC, *supra* note 340 at 8-11.

資料來源：本研究彙整

3. 其他機關執行之詢查／調查

除由人權會執行之國家詢查外，紐西蘭尚有以《2013年詢查法》(Inquiries Act 2013³⁴³)為基礎，針對重要公眾事件的三種不同詢查方式：分別為政府詢查(Government inquiry)、公眾詢查(public inquiry)與皇家委員會(Royal Commission)。

³⁴³ Inquiries Act 2013, New Zealand Legislation, <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2013/0060/latest/whole.html#DLM1566158> (last visited Mar. 15, 2023).

表 7 適用《2013 年詢查法》之詢查類型比較

類型	職權與執行方法	任務	成立	報告方式	重要案例
政府 詢查	獨立、公正且公 平地進行詢查； 可取得宣誓和聲 明（oath and affirmation）之證 據、要求任何人	對任何具 有公眾重 要性的事 項進行詢 查與報告	在紐西蘭公 報（New Zealand Gazette）公 告後由部長 任命	提供報告 予指派任 務之部長	2010 年「Pike River」、2011 年 「Building Failure Caused By The Canterbury Earthquake」
公眾 詢查	提供資訊和傳喚 證人、舉辦公聽 會	對任何具 有公眾重 要性的事 項進行詢 查與報告	在執行理事 會 ³⁴⁴ （Executive Council）的 命令下由總 督 （Governor- General）建 立	提供報告 予總督及 國會	X
皇家 委員 會		保留給最 嚴重的公 眾重要性 事件	在執行理事 會的建議下 由總督指派	提供報告 予總督及 國會	2019 年「Inquiry into the terrorist attack on Christchurch masjidain」

資料來源：紐西蘭內政部（department of internal affairs, DIA）³⁴⁵

³⁴⁴ 由所有王國政府大臣（Minister of the Crown）組成，其主要功能為建議總督發布使政府決定有效之樞密院院令（Orders in Council）。

³⁴⁵ Different types of government reviews, Department of Internal Affairs, <https://www.dia.govt.nz/Different-types-of-government-reviews> (last visited Mar. 15, 2023).

上述三類型之詢查允許政府取得重大事件的獨立資訊與建議，使其得識別政府服務或功能的重大失誤或其他對公眾的重大影響。整體而言，詢查之目標可能包含以下項目：(1) 查證事實（含事實情況與發生原因）與制定政策、(2) 從事件中學習、(3) 提供和解與解決之機會，以及 (4) 追究個人與組織的責任³⁴⁶。

其中，皇家委員會詢查者為最嚴重之公共重要性事件，並依委員會設立時之職權範圍對特定議題進行詢查³⁴⁷。以 2019 年針對襲擊穆斯林之恐怖攻擊詢查為例，此一重大攻擊事件固然涉及 ICCPR 第 18 條規範之宗教與信仰自由，惟其詢查目標係相關國家部門在恐怖攻擊前對犯罪者資訊之掌握程度、國家部門針對此資訊採取之行動、是否有其他可採取以預防此恐怖攻擊發生之措施，以及是否有其他可防止未來相類似事件發生之措施³⁴⁸；意即皇家委員會的調查標的係「重要公眾事件」，而非「重要的（系統性）人權侵害事件」。

而對於皇家委員會所做成之詢查報告，NZHRC 主要以獨立第三方之角度，以人權之觀點贊同、批評或提出更進一步之建議。在皇家委員會公布針對襲擊穆斯林之恐怖攻擊詢查之報告後，NZHRC 即公開表達對報告中所提出之建立社會共識與包容性的政府方法，以及有關政府與家庭、倖存者和證人討論恢復性司法的建議之極力贊同³⁴⁹。

³⁴⁶ *Id.*

³⁴⁷ About the Royal Commission, Royal Commission into Violence, Abuse, Neglect and Exploitation of People with Disability, <https://disability.royalcommission.gov.au/about-royal-commission> (last visited Mar. 15, 2023).

³⁴⁸ Royal Commission of Inquiry into the Terrorist Attack on Christchurch Mosques on 15 March 2019 Order 2019, New Zealand Legislation, <https://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2019/0072/latest/LMS183988.html#LMS184018> (last visited Mar. 15, 2023).

³⁴⁹ *Royal Commission on Christchurch terrorist attacks: Human Rights Commission supports recommendations for major institutional changes*, NZHRC, Dec. 8, 2020, <https://tikatangata.org.nz/news/royal-commission-on-christchurch-terrorist-attacks-human-rights-commission-supports-recommendations-for-major-institutional-changes> (last visited Mar. 15,

另一方面，NZHRC 亦指出其認為政府的承諾不應僅止與此，政府有關鍵的人權責任，因而必須確保受影響家庭、倖存者和證人受到補償與近用司法的權利能夠被滿足³⁵⁰。

(三) 加拿大

1. 法源基礎

加拿大人權委員會(Canadian Human Rights Commission, CHRC)以《加拿大人權法³⁵¹》(Canadian Human Rights Act)為其法源基礎，雖未如同於澳洲《1986 年人權委員會法》與紐西蘭《1993 年人權法》，於職權部分即指出該國 NHRI 有權就違反人權之事務進行詢查，但參酌《加拿大人權法》第 27 條有關 CHRC 職權的規定，仍可發現該法賦予 CHRC 對加拿大所有人權相關事務進行研究、提高認識和發表意見的權力，而得間接導出 CHRC 有權執行國家詢查之結論。

同樣的，在職權之執行方法上，《加拿大人權法》主要規範者為針對個案申訴的調查。根據《加拿大人權法》第 43 條，CHRC 可指定一名調查員，在取得法官簽發之搜索票的前提下，於合理時間進入任何地點並搜尋與調查相關的合理必要證據，若該場所有其他人在現場，亦可要求其出示任何書籍或文件以進行檢查或取得副本，且任何人不得妨礙調查員之調查；調查員之調查方法與程序由加拿大總督(Governor General)會同加拿大樞密院(Queen's Privy Council for

2023).

³⁵⁰ Reflections on the Report of the Royal Commission of Inquiry into the terrorist attacks on Christchurch Masjidain, NZHRC, <https://tikatangata.org.nz/our-work/reflections-on-the-report-of-the-royal-commission-of-inquiry-into-the-terrorist-attacks-on-christchurch-masjidain> (last visited Mar. 15, 2023).

³⁵¹ Canadian Human Rights Act, Government of Canada, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/FullText.html> (last visited Jan. 30, 2023).

Canada)共同制定。又同法第49條規定CHRC可要求人權法院(Human Right Tribunal)院長指派法院之成員或小組對申訴案件進行詢查，並透過與高等法院(superior court)相同之方式對證人進行傳喚、要求宣示與出示證據。有鑑於國家詢查TOR中常涵蓋有人權侵害情況調查之目標，且國家詢查之執行係依據《加拿大人權法》第27條所導出，故為妥適完成CHRC之職權，對個別人權侵害案件真相之調查與證據蒐集方法應同樣能適用於國家詢查中。

2. 案例分析

相較於澳洲與紐西蘭在國家詢查執行上的行之有年，加拿大遲至2016年方開啟其第一個國家詢查「失蹤與被謀殺之原住民女性與女孩」(Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, MMIWG)。此一詢查任務係由聯邦政府、各省與領地共同指派，性質上比起典型之NHRI國家詢查，更偏向於加拿大不同司法管轄區域聯合之「國家範圍」之公眾詢查；且在調查方式的執行上，詢查報告與TOR亦明確表示原則上以加拿大《詢查法》(Inquiry Act)第一部分為基礎³⁵²，並需依照調查執行司法管轄區域的不同，而以當地之調查規範為執行基礎³⁵³。然而考量到MMIWG所詢查之對象為一長久之系統性人權侵害，在執行方法上亦涵蓋有公聽會舉辦、公開意見徵集、設施訪問等促進公眾對人權議題之了解、探詢人權侵害情況與真相等CHRC之職權，並同樣於詢查結束後透過報告對政府與各利害關係人提出不具強制性之具體建議。故本研究認為雖在執行方法上不完全與典型之國

³⁵² INDIGENOUS AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, *supra* note 248 at 1.

³⁵³ MISSING AND MURDERED INDIGENOUS WOMEN AND GIRLS [MMIWG], *RECLAIMING POWER AND PLACE* (2019), at 59-60, https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Final_Report_Vol_1a-1.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

家詢查案例相同，但仍屬加拿大 CHRC 所開啟之國家詢查，故不影響本研究於後續對其背景、執行方法、TOR 與所做成之建議進行說明。

在 MMIWG 開啟的當下，依照世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的報告，全球仍有 35% 的女性在其一生中會經歷身體暴力或性暴力，而根據加拿大統計局（Statistics Canada）之統計資料，原住民女性和女孩被謀殺或失蹤的可能性是其他加拿大婦女的 12 倍，在 2001 年至 2015 年間，原住民女性的被謀殺率是非原住民女性的 6 倍。在倖存者與家庭成員、社群組織、國家原住民組織、國家人權組織，以及加拿大真相與和解委員會（Truth and Reconciliation Commission of Canada）持續對此議題進行施壓的情況下，最終以國家詢查之執行，開啟對此長期根植於加拿大的歷史與社會脈絡中之嚴重人權侵害行為之調查。透過國家詢查的執行，將有機會對此長期存在之大範圍人權侵害行為之現況進行與成因進行詢查、提出政府可執行之藍圖與建議，並透過受害者家人朋友之傷痛經驗分享，在提升公眾對此一議題之關注與認識的同時，嘗試彌平原住民族長久以來的傷痛³⁵⁴。

倖存者及倖存者／受害者家庭的故事是 MMIWG 的靈魂與核心，因此 CHRC 透過三個階段之公聽會進行真相之蒐集。第一階段 15 場的公聽會於 2017 年 5 月至 2018 年 4 月舉辦，主要聚焦於蒐集來自倖存者與倖存者／受害者家庭的經驗與資料，並透過此一程序聽取總計 1484 份的證詞。第二階段與第三階段共計 9 場之公聽會則接續第一階段執行至 2018 年 12 月，其主軸分別為機構公聽會與知識保管人

³⁵⁴ *Id.* at 7-8 & 57.

(Knowledge Keeper)、專家公聽會，並以政府官員、學術界、法律專家與社群領導者作為證詞的蒐集對象。

而在整個真相蒐集的過程中，共計有 2386 名人員參與，包含前述提及之倖存者與倖存者／受害者家庭證詞提供、819 名個人透過藝術表達進行分享，以及 83 位專家、知識保管人和官員的證詞提供³⁵⁵。除此之外，CHRC 並執行有 8 次的懲戒設施訪查、4 次的指導對談、8 次詢查報告完成前的審議會議，以及為滿足此國家詢查任務而舉辦的無數次會議³⁵⁶。

MMIWG 的 TOR 大致上可分為三個部分，分別為真相調查、建議提出與執行方法。在真相調查部分，TOR 指示受指派執行 MMIWG 的委員就所有針對加拿大原住民女性與女孩的暴力形式（包含性暴力）之系統性肇因以及應對暴力之政府政策與實踐，前者涵蓋潛在的社會、經濟、文化、政府與歷史性緣由，後者則如識別可有效降低暴力並提升安全性的實踐並對其進行審查。在建議部分，TOR 則要求就以下二事項提出建議，分別為：可去除暴力的系統性肇因與提升安全性之具體且有效作法，以及紀念加拿大被謀殺與失蹤原住民女性和女孩的方法。最後並詳細列出 20 多項的執行方法，表示原則上詢查委員可以採取任何其認為對詢查有利的程序、重申詢查過程應達到之目的（包含了解創傷、尊重相關人員、提供觀點與經驗的分享機會、促進多元文化的尊重與了解等），但同時亦就詢查委員應建立顧問機構、應參考之過去國家研究、授權向樞密院書記（Clerk of the Privy Council）

³⁵⁵ Truth Gathering Process, MMIWG, <https://www.mmiwg-ffada.ca/how-to-participate/> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁵⁶ MMIWG, *supra* note 353 at 4.

建議提供金錢誘因予相關人員使其參與詢查、授權為受害者家屬提供創傷與文化諮詢服務、應使用指定的電子資料系統與程序、不對任何個人或團體的民刑事責任發表意見，以及應同時以兩種官方語言提交報告等細節執行方法進行要求³⁵⁷。而此種將具體執行方法列於 TOR 的作法，與典型之國家詢查多授予詢查委員彈性、由其自行於合法之前提下推進詢查的原則有所不同，也因此受有批評（請參前文「國家詢查職權範圍之作用」章節）。

最後，在建議部分，詢查呼籲國家應在健康、安全、司法與文化領域採取行動，包含建立國家原住民與人權行政監察員（National Indigenous and Human Rights Ombudsperson）與法庭（Tribunal）；發展並執行國家行動計畫以確保對就業、住房、教育、安全與醫療的公平近用；為有關暴力預防與對抗橫向暴力（lateral violence）的教育計畫和認知活動提供長期資金；以及禁止以貧窮和文化偏見對兒童進行控制³⁵⁸。

（四）菲律賓

1. 法源基礎

菲律賓人權委員會（Commission on Human Rights of the Philippines, CHRP）乃依據 1987 年獲人民批准之《菲律賓憲法》（Constitution of the Republic of the Philippines）第 13 條第 17 項授權設立，而其職權則規定於同條第 18 項。同年，菲律賓政府亦公布「第

³⁵⁷ INDIGENOUS AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, *supra* note 248 at 1-2.

³⁵⁸ MMIWG, *News Release - National Inquiry calls for transformative change to eradicate violence against Indigenous women, girls and 2SLGBTQQIA* (2019), <https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/News-Release-Final-Report.pdf> (last visited Jan. 30, 2023).

163 號執行命令」，宣告為其運作提供指引，其中並於第 3 條對 CHRP 的職權內容進行重申（與憲法第 13 條第 18 項相同）。

根據《菲律賓憲法》第 13 條第 18 項之內容，CHRP 具有多項職權，其中與國家詢查相關者包含第 1 款「自行或依申訴對所有涉及公民與政治權利的人權侵害進行調查³⁵⁹」、第 3 款「提供妥適的法律措施以保護所有菲律賓境內的人民與境外的菲律賓人，並為人權受侵害或需要保護的弱勢提供預防措施和法律幫助服務」、第 5 款「建立持續的研究、教育與資訊計畫，加強對人權至高性的尊重」、第 6 款「向國會提出有效措施建議，以促進人權並提供受害者與其家庭補償」，以及第 7 款「監督菲律賓政府依循國際人權條約義務的情況」。

雖《菲律賓憲法》並未明確指出 CHRP 之職權包含執行國家詢查，惟上述明文之多項職權可透過國家詢查達成，且於依《菲律賓憲法》第 13 條第 18 項第 2 款與「第 163 號執行命令」第 3 項第 2 款之授權所制定的「程序綜合規則」第 3 條「調查與監控權力和功能」第 1 項，以及第 7 條「執行公共詢查之程序」中，規定有國家詢查之具體執行方法，故應認為上述所提及之規範屬 CHRP 執行國家詢查之法源基礎。程序綜合規則第 3 條包含訪查人權違反事件發生的地點（第 b 款）、監測侵犯與被拘留者的情況和收容設施條件（第 d 款）、舉辦公聽會與論壇（第 f 款）、以邀請、傳票或命令等程序傳喚證人並要求提供調查相關的證據（第 g 款）、概括之發布執行詢查所需的適當命令（第 m 款）、請求任何政府單位協助或採取行動（第 q 款），以及行使任何 NHRI 或調查機構的固有權限（第 u 款）。而第 7 條則規定詢查之性

³⁵⁹ 有關可受詢查人權是否僅限於公民政治權利之問題，請參前文「國家詢查執行之考量因素」章節。

質為非對抗性之事實調查，並通常應向公眾公開、保持透明度及允許各單位、利害關係人參與；其主題廣泛涉及 ICCPR、ICESCR、法外殘殺、強迫失蹤等人權侵害議題；以及詢查程序之開啟、變更、結束與相關應遵循之正當程序。

2. 案例分析

2015 年 12 月，CHRP 開啟一項有關氣候變遷的國家詢查，並於 2018 年完成其「氣候變遷國家詢查報告」(National Inquiry on Climate Change Report)，此亦為全球首個以氣候變遷為主題之國家詢查，具有重要的參考價值。

2013 年 11 月，超級強颱風海燕(Haiyan)襲擊菲律賓中部的 Visayas，造成超過 6000 人的死亡與 1000 多人失蹤。請願者們認為氣候變遷是造成近年來強烈颱風增加的主要因素之一，因此於 2015 年向 CHRP 請願，希望其能就「主要碳排放者 (Carbon Major) 如私人、國有或政府運行的石油、天然氣和煤炭生產商和水泥製造商，在氣候變遷造成之人權侵害或威脅上應負之責任」進行調查，而 CHRP 基於此案之性質、涉及對象與範圍，以及適合採取的手段等原因，決定透過國家詢查對氣候變遷之人權侵害情況與影響進行調查與建議提出³⁶⁰。

CHRP 強調，其詢查的執行係對話性而非對抗性，同時基於氣候變遷的跨邊界 (transboundary) 特性，而決定將此對話推往全世界。因此，其邀請全球科學與法律專家、專家組織、學術界、倡議者和責任承擔者提供法庭簡報 (amici briefs)、研究資料與立場文件，而後透

³⁶⁰ APF, *supra* note 17179, at 112.

過採訪、圓桌討論、專家諮詢與社群討論開啟詢查程序，並於資料與時機成熟後舉辦公聽會。誠如前述 CHRP 之論點，其在 2018 年 3 月至 12 月總共舉辦 12 場公聽會，其中 8 場在菲律賓 Manila 舉辦，而有 2 場在紐約市律師公會 (Bar Association)、2 場在倫敦經濟學院 (London School of Economics) 舉辦，共計聽取 65 名證人的證詞並取得 239 份的科學與法律文件 (不包含前述邀請所取得之資料)。同時，CHRP 也前往全球舉辦特別會議，或參與當地之相關論壇與諮詢，並促成國際組織如東南亞國家人權機構論壇 (South East Asia NHRI Forum, SEANF)、聯合國商業與人權工作小組 (United Nations Working Group on Business and Human Rights, UN WGBHR) 之參與³⁶¹。

CHRP 並未於報告中明確指出其 TOR 為何，但觀其內容，大致上應可認定為對氣候變遷情況 (及其人為肇因)、氣候變遷對包含健康權 (Right to Health)、糧食確保之權利 (Right to Food Security)、水與衛生環境權利 (Right to Water and Sanitation) 等人權與菲律賓之不利影響進行真相調查³⁶²，並提出針對國家與主要碳排放者之建議。詢查報告認為，國家有義務提供可負擔、即時性的司法救濟與程序；停止影響環境致侵害人民基本權利之行為，以及透過懲罰性立法防止企業繼續侵害人權。另一方面，針對企業部分，詢查報告認為主要碳排放者應進行人權盡職調查 (Human Rights Due Diligence) 與賠償措施，相關供應鏈則必須對氣候脈絡下的人權有所了解、付諸行動，並為其造成的負面人權影響負責，同時金融與投資機構亦有責任停止對化石燃料相關產業融資，並應對能源轉型施加壓力³⁶³。

³⁶¹ CHRP, *supra* note 206 at 5-7.

³⁶² CHRP, *supra* note 206 at 24-63.

³⁶³ CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENT LAW [CIEL], Roadmap and Initial Reflections on CHR's Final Report in the Philippines National Inquiry on Climate Change (2022), 163

(五) 丹麥

丹麥之 NHRI 為丹麥人權研究所 (Danish Institute for Human Rights, DIHR)，其於 1987 年透過議會決定 (parliamentary decision) 建立，並於 2002 年透過《丹麥國家人權與調查研究所建立法》(Act on the Establishment of the Danish Institute for International Studies and Human Rights³⁶⁴) 成為 NHRI，其職權包含加強有關丹麥與歐洲人權知識的蒐集、發展與交流³⁶⁵。

不同於亞太與北美國家之 NHRI，DIHR 採取 Scandinavian 模式，即其受 Scandinavian 懷疑主義 (scepticism) 之影響，對授權干涉其國內事務之國際條約抱持著懷疑的態度³⁶⁶，因而影響以依循國際人權公約 (尤其 ICCPR) 為基礎之國家詢查機制的存在。

然而，作為國際人權的積極參與者與廣受稱道的人權國家，丹麥不存在國家詢查機制的作法仍受有批評。聯合國人權高級專員辦公室 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) 於其 ICERD 第 105 屆有關各國執行情況之結論性建議³⁶⁷

at 5-7, https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2022/05/CIEL-Philippines-CHR-Roadmap-and-Initial-Reflections_May-2022.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

³⁶⁴ Act No. 411 of 6 June 2002.

³⁶⁵ Danish Institute for Human Rights, NAMARI, <https://namati.org/network/organization/danish-institute-for-human-rights/> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁶⁶ Johan Karlsson Schaffer, *The Self-Exempting Activist: Sweden and the International Human Rights Regime*, NORDIC JOURNAL OF HUMAN RIGHTS, 38(1), 40, 45-46 (2020), available at <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/18918131.2020.1773065> (last visited Jan. 30, 2023).

³⁶⁷ UNITED NATIONS, *Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Concluding observations on the combined twenty-second to twenty-fourth periodic reports of Denmark* (2022), <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhstNvdqIswU%2FbIKYXnDigeHpVR7vhfmtq2zJgCh0Qh6pZb%2F2pJ2OvOexajJQHSx0KvS9jWnPmXM0m4sGBFnnGcDxjRhQbEqWpbbrjdB5%2BI41oBxoBmprjgm11GG01NjiXPw%3D%3D> (last visited Jan. 30, 2023).

中，即指出在逐漸升高的種族歧視案件數量上，丹麥並未建立整體性的資料蒐集機制，並建議其對官方與少數族群所報告之種族歧視案件數量的差異進行調查、提高國內對種族歧視相關規範的認識，同時為受歧視者提供補償。

四、國家詢查制度全球趨勢與對我國之啟示

(一) 全球趨勢分析

1. 國家詢查已為一成熟之系統性人權侵害研析機制

就本研究所觀測之重點國家而言，亞太地區國家如澳洲、紐西蘭與菲律賓，在國家詢查機制執行上已行之有年，在法律框架與實際之執行過程上，皆能夠符合國家詢查有關真相調查、提升公眾對人權之認識、提出可促進與保護人權之建議等目標。在加拿大部分，其所執行之 MMIWG 雖在證據與資料蒐集方法上受各行政區域之管轄權影響，而不同於典型之國家詢查案例，惟不論是詢查所選擇之議題、詢查目的，或最終之建議做成，皆不影響其可被認為屬對該國系統性人權侵害情況的國家詢查機制執行。另外有關丹麥 DIHR 部分，有鑑於其歷史背景而並未於該國實施國家詢查機制，但同樣因此受 OHCHR 之批評，認為其國內並無機制處理系統性的種族歧視問題。

參酌上述的各國國家詢查發展情況，可發現透過國家詢查機制對國內之系統性人權侵害議題進行研析，已為一成熟、具有效性且可整體性對國家法制與社會現況進行檢討的機制，並可認為已廣受全球多數國家與國際組織之認可。因此引入此一在國際上經過多次檢驗、執

行之系統性人權侵害議題檢討機制，應無疑可有效提升國家落實其簽署之國際人權公約義務，以及達到提升對弱勢族群人權保障之效用。

2. 國家詢查議題選擇因應時空背景與時俱進

在國家詢查議題的選擇上，由於詢查的有效性重度仰賴公眾與社會的支持和關注，因此經常會以從過去延續至今日、長久且慣行之人權侵害為主題。然而，參酌前一章節重點國家橫跨數十年之詢查案例分析，可發現因應國家法制或特定時空背景之發展，國家詢查亦可能選擇新興之系統性人權侵害發展為主題，紐西蘭有關「在 Omicron 疫情爆發期間支持殘疾人士的詢查」與菲律賓「氣候變遷國家詢查」皆屬此類。

(二) 對我國之啟示與建議

1. 我國執行國家詢查之法源基礎

我國依據《巴黎原則》所設立之 NHRI 為「國家人權委員會」，其法源基礎為《監察院國家人權委員會組織法》，該法第 2 條規定有國家人權委員會之職權：「本會之職權如下：一、依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟。二、研究及檢討國家人權政策，並提出建議。三、對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。四、協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。五、依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議。六、監督政府機關推廣人權教育、

普及人權理念與人權業務各項作為之成效。七、與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等合作，共同促進人權之保障。八、對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見。九、其他促進及保障人權之相關事項。」

觀我國國家人權委員會之職權內容，雖無直接表明具有執行國家詢查之權力，惟透過國家詢查，國家人權委員會得以充分踐履該條第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 5 款、第 6 款、第 7 款與概括之第 9 款所定職權。就前文所觀測之澳洲與紐西蘭各國家詢查案例之執行基礎可發現，澳洲在其個別國家詢查案件中，依其具體期望達成職權目標的不同，詳列援引作為法源基礎之款項；而紐西蘭則是單以《1993 年人權法》第 5 條第 2 項第 h 款之「對其認為任何涉及或可能涉及人權侵害的事務進行詢查」為基礎開啟詢查。從澳洲與紐西蘭之實踐上，可得出上述《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條各款項皆得依其與國家詢查具體目標之關聯性，單獨或共同做為國家詢查執行法源基礎之結論，其中第 6 款、第 7 款因與國家詢查具體目標之關聯性較低，故建議可搭配其餘五款以強化國家詢查法源基礎之正當性。

另參考大法官會議解釋釋字第 535 號解釋³⁶⁸之意旨，《監察院國家人權委員會組織法》雖於性質上屬於組織法，惟其第 2 條詳細說明國家人權委員會之職權與行動（如提出報告、建議、監督政府），應可認為除組織法外，亦兼具有行為法之功能，而得做為國家詢查執行之

³⁶⁸ 「警察法第二條規定警察之任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。第三條關於警察之勤務制度定為中央立法事項。警察勤務條例第三條至第十條乃就警察執行勤務之編組、責任劃分、指揮系統加以規範，第十一條則對執行勤務得採取之方式予以列舉，除有組織法之性質外，實兼具行為法之功能。」

法源基礎。另一方面，監察院院會亦於 2021 年 10 月 12 日審議通過之「監察法部分條文修正草案³⁶⁹」(以下簡稱「監察法修正案」)，其中第 30 條之三明確指出國家詢查為國家人權委員會之職權。若未來該修正案於立法院通過，將為國家詢查之執行提供更明確的行為法基礎。

2. 建議：執行方法

為貫徹國家詢查之執行效力，妥適的證據蒐集方法與現場調查機制極具必要，故監察院於其提出之「監察法修正案」中，增訂有關「國家人權委員會職權之行使」的第 5 章之 1，其中第 30 條之二、第 30 條之三即涉及國家人權委員會執行國家詢查之法源基礎、執行方法與相關子法制定之授權³⁷⁰。

表 8 「監察法修正案」涉及國家詢查之條文

修正條文	法條內容
§30-3	<p>I. 人權委員會為辦理下列事項，<u>得請行政機關就其職掌有關人權事項之政策、法令或行政措施，提出說明</u>：</p> <p>一、 研究及檢討國家人權政策，並提出建議。</p> <p>二、 就重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。</p>

³⁶⁹ 監察院，〈監察院院會審議通過監察法部分條文修正草案 增訂專章，規範國家人權委員會依法行使職權 建立友善平台，與機關團體協作，共同促進人權改善〉，2021/10/12，https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=213&s=20811 (最後瀏覽日：2023/03/15)。

³⁷⁰ *Id.*

	<p>三、 依據國際人權標準，針對憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議。</p> <p>II. <u>人權委員會為辦理前項各款事項，得經決議後赴現場詢查，或就涉及普遍性或制度性之重要人權議題，公開徵求人權受侵害者或有受侵害之虞者，進行系統性國家詢查。</u></p> <p>III. <u>第三十條之二之規定，於詢查及系統性國家詢查，準用之。</u></p> <p>IV. <u>詢查及系統性國家詢查之進程序、方式及其他事項，另以辦法定之。</u></p>
§30-2	<p>I. <u>人權委員會進行前條規定之調查時，得先以書面要求各政府機關（構）、法人及團體說明或提供相關資料；必要時，得由人權委員會委員或派員攜帶執行職務之證明文件，前往現場調查，並應事先以書面通知，敘明調查之目的及範圍。</u></p> <p>II. <u>前項情形，各該政府機關（構）、法人及團體，除其他法律另有規定或有正當理由得拒絕外，應即說明、提供相關資料或配合調查。</u></p> <p>III. 人權委員會依前二項規定取得之資料，得會同所委託之專業機關（構）、團體或專家學者，辦理鑑定、勘驗或其他專業協助。</p> <p>IV. 前項受委託之專業機關（構）、團體或專家學者，對人權委員會交付之卷宗、資料或調查所得資訊，應負保密義務。</p>

	V. <u>第一項應事先以書面通知之規定，於前條第一項第一款事件之調查（涉及酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之事件），得不適用之。</u>
--	---

資料來源：監察院，「監察法部分條文修正草案總說明」

「監察法修正案」第 30 條之三準用第 30 條之二指出，國家人權委員會執行國家詢查，得事先以書面要求各政府機關（構）、法人及團體說明或提供相關資料；並於必要時事先以書面通知詢查目的與範圍後，由人權委員會委員或派員攜帶執行職務之證明文件，前往現場進行詢查。而各該單位除法律有規定或有正當理由外，應配合調查。對照澳洲、紐西蘭、加拿大與菲律賓於其法源基礎或授權辦法中，規定之多種執行方法（如下表），可發現現行版本之「監察法修正案」並未對「傳喚證人及受傳喚者的真實陳述義務」、「請求政府單位之協助」與「對違反或干擾者之裁罰」事項進行規定，為使國家詢查之執行盡可能有效與完善，或可考慮新增相關規定；又若考量到賦予國家人權委員會相關權力可能產生權限過大之爭議，或可參考《加拿大人權法》之作法，透過法院踐行傳喚證人之正當法律程序。

表 9 各國國家詢查執行方法與我國「監察法修正案」之比較

執行方法	其他國家	我國規定
強制取得資料與文件	澳洲《1986 年澳大利亞人權委員會法》§21、23；紐西蘭《1993 年人權法》§126A；加拿大《加拿大人權法》§43（需法官簽	第 30 條之三準用第 30 條之二

	發搜索票)、49 (與高等法院相同之方式); 菲律賓「程序綜合規則」§3 (g)	(原則上須事先通知)
傳喚證人及受傳喚者的真實陳述義務	澳洲《1986 年澳大利亞人權委員會法》§22、23; 紐西蘭《1993 年人權法》§17; 加拿大《加拿大人權法》§49 (與高等法院相同之方式); 菲律賓「程序綜合規則」§3 (g)	X
進入特定場所搜索	加拿大《加拿大人權法》§43 (需法官簽發搜索票)、49 (與高等法院相同之方式); 菲律賓「程序綜合規則」§3 (b)	第 30 條之三準用第 30 條之二 (原則上須事先通知)
請求政府單位之協助	菲律賓「程序綜合規則」§3 (q)	僅於第 30 條之三第 1 項規定得請行政機關進行說明
處罰妨害詢查執行者	澳洲《1986 年澳大利亞人權委員會法》§26、; 紐西蘭《1993 年人權法》§143; 加拿大《加拿大人權法》§43III、60I; 菲律賓「程序綜合規則」§7IX	X

資料來源：本研究彙整

另一方面，國家詢查為一非司法性之調查程序，其與司法程序最大之差別即在於依調查成果所做成之報告與建議並不具強制力。依上

述強制取得證據、傳喚證人、現場調查等方法所取得之資料，係用於最終柔性（soft）報告之形成，並透過報告內之建議促成中央、地方政府機關、非政府組織、產業之共同協作，最終達到人權促進與保障之目的。因此若在國家詢查的執行過程中，涉及司法權之核心事項（如偵查中或審判中之案件或人員），則基於權力分立原則與國家詢查之非司法特性，並參大法官解釋第 325 號之意旨³⁷¹，應避免實施調查，以確保審判獨立，此一內涵於「監察法修正案」第 30 條之三的立法理由第六點中亦有敘明。同理，就涉及需依法定程序提起救濟之事件，應增加如「監察法修正案」第 30 條之一第 2 項有關移請相關機關處理，或通知受害人執行法定救濟程序之規定。

3. 建議：詢查議題選擇方法與程序

國家詢查在國際間發展至今，雖尚無一全球一致性的議題選擇標準與執行架構，但就詢查議題應考量之要素，國際間已有透過討論或文件研究列出可增進透明性與合理性之參酌標準；而有關 TOR 內設定之詢查目標與建議做成之類型，亦可自本研究所重點觀測之國家詢查案例中，歸納出其共通之架構。

觀察各國 NHRI 開啟國家詢查之契機，對於「什麼樣的議題屬於系統性、結構性的人權侵害」，各國 NHRI 並無一致性的認定方法，而可能透過大量的個案申訴、涉及人權侵害的重大事件發生、歷年統計資料的觀察等方式，就人權侵害議題的系統性、結構性進行認定。

³⁷¹ 「國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，如司法機關審理案件所表示之法律見解、考試機關對於應考人成績之評定、監察委員為糾彈或糾正與否之判斷，以及訴訟案件在裁判確定前就偵查、審判所為之處置及其卷證等，監察院對之行使調查權，本受有限制」

在大量個案申訴之部分，如 NZHRC 於 2022 年執行之「在 Omicron 疫情爆發期間支持殘疾人士的詢查」，根據執行該詢查之 NZHRC 身心障礙者權利委員 (Disability Rights Commissioner) Paula Tesoriero 之說明，此詢查係基於社會上大量令人擔憂之人權侵害事件的發生、接收到申訴，以及親身觀察發現與 COVID-19 期間支持身心障礙者相關的建議未執行或被延遲等原因而開啟³⁷²。因涉及人權之重大事件開啟國家詢查者，則以 CHRP「氣候變遷國家詢查」為典型，受 2013 年超級強颱風海燕對菲律賓所造成之傷害影響，請願者們認為該事件的源頭為氣候變遷所引發，故希望 CHRP 能就主要碳排放者在氣候變遷導致的人權侵害中應負之責任進行釐清³⁷³。而以統計資料作為人權侵害屬系統性、結構性佐證者，如 AHRC 參考澳洲統計局的資料，發現與非身心障礙者相比，身心障礙者的勞動力參與率僅 53.2% (非身心障礙者為 80.1%)、失業率為 8.6% (非身心障礙者為 5%³⁷⁴)，從而開啟「就業與殘疾國家詢查」；又在「願意工作：對澳洲年長者與殘疾人士的就業歧視國家詢查」中，則是基於 ANRC 曾執行過有關工作場所年齡歧視國家普查之調結果，並配合過去 20 年幾乎沒有成長的身心障礙者勞動力參與率資料，得出此議題屬於系統性的人權侵害、勞動力參與的重大障礙，而應透過國家詢查進行回應之結論³⁷⁵。

此外，在部分國家詢查案例中，系統性人權侵害的認定，可能透過上述因素之疊加形塑。如 AHRC「尊重工作：性騷擾國家詢查」參採其調查全國性騷擾經歷所蒐集之資料，發現 2013 年至 2018 年此一

³⁷² NZHRC, *supra* note 340 at 3.

³⁷³ APF, *supra* note 17179, at 112.

³⁷⁴ National Inquiry into Employment and Disability: Issues Paper 1, AHRC, https://humanrights.gov.au/our-work/publications/national-inquiry-employment-and-disability-issues-paper-1?_ga=2.162449852.1402257492.1678422424-1694406938.1671527856 (last visited Mar. 15, 2023).

³⁷⁵ AHRC, *supra* note at 304.

時間段內，有 1/3 的人在工作中經歷性騷擾，又恰逢社交媒體上 #MeToo、#LetHerSpeak、#TimesUp 等運動之出現，而引發公眾的關注與討論³⁷⁶；CHRC 之 MMIWG 則根據加拿大統計局之統計資料，發現原住民女性和女孩被謀殺或失蹤的可能性是其他加拿大婦女的 12 倍，在 2001 年至 2015 年間，原住民女性的被謀殺率是非原住民女性的 6 倍，因此在各界持續的申訴與施壓下³⁷⁷，開啟加拿大第一個國家詢查。

而於透過大量的個案申訴、涉及人權侵害的重大事件發生、歷年統計資料的觀察等方式或複合方法，判斷一議題是否屬系統性議題後，則進入到該系統性議題是否適宜做為國家詢查議題之判斷。本文認為澳洲人權暨公平委員會與烏干達人權委員會於 2000 年所制定、2003 年擴充之國家詢查議題選擇標準，自 NHRI 特性、資源、議題重要性、議題適切性以及議題有效性五個面向出發，從 NHRI 機構本身之設立是否適宜執行國家詢查、詢查前的資源盤點，到欲詢查議題本身的重要性、適切性，以及後續是否能引起公眾的持續關注和政府回應之有效性，實已於各面向列出具體之判斷標準。對我國而言，由於我國目前尚無國家詢查之執行經驗，或可借鑒此已成形之具體標準，降低我國執行上之困難程度，並增加詢查之成功可能。

另在具體之議題決定程序上，承接前述對人權侵害議題是否屬於系統性、是否適宜透過國家詢查進行處理之討論後，由於國家詢查之執行方法包含強制取得必要資料、傳喚證人等涉及人民基本權利之作法，故最終執行國家詢查之決定程序，應透過立法程序於法律位階進

³⁷⁶ AHRC, *supra* note at 308

³⁷⁷ MMIWG, *supra* note 353, at 7-8 & 57.

行規定，並採取嚴謹之決定方法。紐西蘭《1993 年人權法》第 7 條第 1 項指出，國家詢查的開啟由 NZHRC 成員共同決定；而菲律賓「程序綜合規則」第 7 條第 1 項亦指出，由委員會成員組成的全體審議（en banc）可決定是否開啟國家詢查之執行。目前監察院所提出之「監察法修正案」第 30 條之三第 2 項中，規定「人權委員會為辦理前項各款事項，得經決議後赴現場詢查，或就涉及普遍性或制度性之重要人權議題，公開徵求人權受侵害者或有受侵害之虞者，進行系統性國家詢查。」就國家詢查議題之選擇，課予國家人權委員會以「決議」之方式決定之嚴謹的程序性要求，惟若考量到法律明確性之要求，或可將上述文字修改為「經全體委員之決議」，以彰顯對議題決定之慎重。

4. 建議：TOR 之制定與詢查報告建議提出

「監察法修正案」第 30 條之三第 5 項規定「詢查及系統性國家詢查之進程序、方式及其他事項，另以辦法定之。」因此，針對國家詢查之主題、詢查目標、時程或地理範圍、應依循之程序等條件進行設置之 TOR，由於其僅為國家詢查之執行方式或程序事項，固即可透過本條之授權，另以辦法進行規定。參考目前各國之國家詢查案例，被認為較優良的 TOR 大致上具有以下兩點特性：其一，對涉及詢查主題和目標（任務）之部分以具體原則說明，但於政策建議任務部分透過較寬泛的文字給予彈性；其二，有關詢查程序或操作方法應盡可能不給予限制，只要與詢查主題相關，即應允許 NHRI 在合法情況下為之。由於 TOR 具有劃定國家詢查整體目標與方向之作用，對國家詢查之執行不可謂不重要，因此我國國家人權委員會未來在制定其已確定主題之國家詢查 TOR 時，或可參酌上述做法，以在明確國家詢

查之目標的同時，降低國家詢查執行上之障礙。惟有鑑於到在我國現行法制體系下，有將國家人權委員會未來可能之調查權與司法權進行區分，以避免國家人權委員會權限過大之爭議之考量，或可參考加拿大之作法，於衡平之角度在不過度限制國家人權委員會詢查進行的基礎上，為國家詢查之調查權設定執行上之限制與應遵循之法定程序。另在 TOR 之制定程序上，各國大多會預先提出初步之草案版本，後藉由公眾意見徵詢之方式取得修改之建議與社會的支持，最後方公布正式版本之 TOR 並開啟詢查之執行。

表 10 有關 TOR 之授權辦法內涵

應規範之項目	應規範之內容
TOR 內容	詢查主題、詢查目標／任務、執行時程、地理範圍、目標受眾、應依循之程序／限制、法源基礎
TOR 制定原則	涉及詢查主題與目標／任務部分應具體明確；執行方法則盡可能給予較少限制
TOR 制定程序	由 NHRI 提出初步之版本，後訂定時程提交公眾意見諮詢，並依據諮詢回覆修訂及公告最終版本。

資料來源：本研究自行彙整

最後，國家詢查的建議屬個案性之產出，依個別國家詢查案例所設定之主題、群體與議題面向的不同，在內容上勢必具極大之差異。對此，本文就文獻研析與個案觀察之角度，同樣提出兩點建議做成之原則。第一點，建議所針對之對象並不限於政府機關的法規調適、政策制定或現有機制之檢討，而可廣泛向企業、非政府組織提出人權促進與保障建議。第二點，建議之作成可自整體面向出發，檢討或規劃

國家整體機制或長遠的政策方向，再個別針對不同政府部門、非政府組織、企業設定具體的改善目標。

五、結論

我國自 2009 年起陸續通過 ICCPR、ICESCR、CEDAW、CRC 和 CRPD 之施行法，為上述國際人權公約賦予內國法之效力，彰顯我國對人權促進與保護之決心。而後在學界與相關人權非政府組織長期的呼籲與推動下，扮演著人權保護者、促進者與溝通者等角色之國家人權委員會亦於 2020 年於憲法機關監察院內正式設立。根據《監察院國家人權委員會組織法》中有關國家人權委員會職權之規定，國家人權委員會具有人權侵害調查、法規政策是否符合國際人權公約所規定之義務、人權教育推動等促進及保障人權事項執行的權力。而對國內長久以來存在、大範圍或侵害情況嚴重的系統性人權侵害案件之詢查，雖未明文於該法第 2 條中規定，惟第 2 條中規定的多項職權可透過國家詢查達成，參酌澳洲、紐西蘭、加拿大與菲律賓之立法例，皆認為該等可透過國家詢查達成之特定職權，尤其涉及針對人權侵害事項的調查者，可做為 NHRI 執行國家詢查之法源基礎。另一方面，監察院為使《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條所提及之職權具有明確的行為法依據，提出「監察法修正案」，並於修正案第 30 條之三中明確指出國家人權委員會有權針對普遍性、制度性的重要人權侵害議題執行國家詢查。

國家詢查屬非司法性、公開且透明之調查程序，其藉由訪談、證據蒐集、證人傳喚、公聽會舉辦、公眾意見徵集與邀請意見提交等方

式，達成真相調查、法規政策盤點、制止未來可能的人權侵害，以及在精神與實質上彌補受害人等目標。在《巴黎原則》對 NHRI 職權與執行方法要求之形塑下，國家詢查可以各國 NHRI 設立法中，有關調查所有人權侵害事項、提升公眾人權意識、對政府遵循國際人權公約之情況進行檢視等規定為法源基礎，為國家詢查的開啟賦予正當性，並藉由其中調查程序相關規定推進詢查之執行。自前述內容相關文獻之研析中，大致可發現國家詢查具有公開、參與、教育，以及問責與變化四大特徵，除體現出國家詢查促進與保障人權目標之達成方法外，亦為詢查議題的擇取建立最低要求。

一詢查主題是否適當，可從其議題性質判斷，該議題是否屬於系統性人權侵害、被侵害之人權是否受該國保障、是否具有一定之公眾認知與支持、是否能從對此議題的詢查得出新的價值或觀點，以及 NHRI 內部是否能夠對議題的擇取達到共識。除此之外，NHRI 是否具有充分的人力、金錢、可取得之證據、公眾之信任、可為後續做成建議之執行施予壓力的倡議者，皆會影響詢查執行之有效性，而應做為詢查議題選擇之重要因素進行考量。又在詢查議題確認後，NHRI 多會制訂 TOR 以明確國家詢查之主題與目標（任務），為盡可能在聚焦調查方向的同時給予 NHRI 最大的執行方法自由，應採取主題與目標盡可能明確、對執行方法與程序施予最小限制之作法。

作為國家詢查之發源地，澳洲在國家詢查執行上有著最久遠的歷史與最多實踐案例，而隨著其成功經驗的推廣，亞太地區國家如紐西蘭、菲律賓亦已將國家詢查作為 NHRI 處理國內系統性、結構性人權侵害議題的慣用方法，甚至在新興人權侵害議題（如 COVID-19 疫情與氣候變遷影響）上走在全球的前端。在歐美重點觀測國家部分，加

拿大雖近幾年方執行其首次之國家詢查，且在管轄權與調查程序上與典型之國家詢查有著明顯的不同，但性質上仍係對系統性人權侵害進行調查、檢討並透過建議提出改善其國內人權環境，而可視為國家詢查機制在北美地區實踐之佐證。至於以斯堪地那維亞模式推行人權促進與保障之丹麥，雖屬受人稱道的人權國家，但在種族歧視等系統性人權侵害議題上，仍被 OHCHR 指出有進一步改善的空間，依本研究之觀點，其所缺乏之廣泛資料蒐集與國內人權意識提升機制，洽為可透過國家詢查彌補之面向，或可對該國 DIHR 為持續追蹤以觀測後續發展。

在總結各國執行國家詢查之經驗與方法後，本文最後為我國國家人權委員會未來可能的國家詢查開啟提供執行方法、議題選擇、TOR 制定與建議做成四面向之建議：(1) 比較各國立法例中 NHRI 可用於國家詢查之執行方法，可大致將其分為強制取得資料與文件、傳喚證人、進入特定場所搜索、請求政府單位協助，以及處罰妨害詢查執行者五類，其中除傳喚證人與處罰妨害者外，在現有之「監察法修正案」中皆有所提及，故建議為完善國家詢查之有效執行，或可將目前尚缺乏的二類同樣透過修法方式增補；(2) 為確認一人權侵害議題是否足夠重大、為系統性的侵害議題，國際間有透過接收大量申訴、極為嚴重之事件的發生，以及觀察歷年統計資料等方式進行判斷。於確認該重大人權議題屬於系統性人權侵害後，則可參考澳洲人權暨公平委員會與烏干達人權委員會公布之國家詢查議題選擇標準，就其基於 NHRI 特性、資源、議題重要性等考量因素詳列之具體明確標準，判斷該系統性人權侵害議題是否適宜透過國家詢查進行調查，並由國家人權委員會全體決議是否執行；(3) 於議題擇取後，為建立公眾認同、

尋求合作夥伴與蒐集反饋意見，國家人權委員會應制定 TOR 草案，並透過公眾意見諮詢蒐集修改建議。TOR 中應涵蓋詢查主題、詢查目標／任務、執行時程等項目，並採詢查主題與目標嚴謹、程序或操作寬鬆之原則進行制定。由於 TOR 僅為國家詢查執行之方式或程序事項，故未來「監察法修正案」通過後，可以其授權制定相關辦法，就上述 TOR 之內容、原則與制定程序進行規定；(4) 最後，國家詢查之結論可自國家未來發展方向出發，規劃一整體性的人權促進與保障制度，後對包含但不限於政府、非政府組織、企業之重要利害關係人提出個別具體之改善建議。透過上述建議之提出，期能為我國國家人權委員會推動國內人權促進與保障、完善人權環境建構之目標與職權提供助力。

監察院

國家人權委員會 111 年重要人權議題國際比較分析：

國家人權機構推動人權教育（Human Rights Education）相關法規、策略及教材之國際比較分析

廠商名稱：財團法人資訊工業策進會

負責人：李世光

中華民國 112 年 2 月

一、 研究背景與方法

(一) 研究背景與目的

1. 國家人權機構推動人權教育之背景

聯合國《關於促進及保護人權的國家機構地位的原則 (Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)》(以下簡稱《巴黎原則》)對於各國之國家人權機構 (National Human Rights Institution) 設立了指導原則，以確保這些機構能夠在各自的國家中有效地保護和促進人權。³⁷⁸

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」。³⁷⁹因人權教育對於長期防止人權侵犯至關重要，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。因此，人權教育屬於各國國家人權機構的核心工作之一，在推動其國內人權教育上，扮演相當關鍵的角色。

此外，國家人權機構進行人權教育規劃之層面，《巴黎原則》也規定國家人權機構應從事社會所有層面之人權教育計畫，包含了研究和報告有關人權的問題，協助解決人權爭議，以及向公眾提供有關人權的諮詢和教育。³⁸⁰

³⁷⁸ Principles relating to the Status of National Institutions (the Paris Principles), Resolution adopted by General Assembly 48/134 of 20 Dec. 1993. Available at: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (last visited Jan. 25, 2023).

³⁷⁹ Id., Article 3 (f). 原文如下：(f) To **assist in** the formulation of programmes for the **teaching of, and research into**, human rights and to **take part in** their execution **in schools, universities and professional circles**; (粗體為本文所加)

³⁸⁰ Id., Article 3 (g). 原文如下：(g) To publicize human rights and efforts to combat all forms of

2. 研究重點國家人權機構推動人權教育之重要性

我國《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條第 6 款規定將「**監督政府機關**推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效」作為國家人權委員會之工作內容。從文本可觀之，我國國內法已將巴黎原則關於推動人權教育之基本原則納為其職權範圍內，因此解釋上，我國監察院人權委員會應可於行使其職權並推動人權教育時，將《巴黎原則》及聯合國之相關人權教育推展計畫、國際關於人權教育之相關文本納入其參採範圍，並依據監察院國家人權委員會組織法所授與之範圍，扮演人權教育之監督者角色。

而有關國家人權委員會如何依據《巴黎原則》有效推展(或監督)所有層面之人權教育計劃，本研究所挑選之 5 個重點國家(英國、澳大利亞、紐西蘭、韓國、德國)，其國家人權機構均獲得國家人權機構全球聯盟(Global Alliance of National Human Rights Institutions，下稱 GANHRI)國際評鑑等級之 A 級認證，故得以作為我國國家人權委員會推動工作之重要參考。其中包含重點國家人權教育之方向與內容、人權教育的資源配置、國家人權委員會與其他行政機關(如教育部)和民間專家、非政府組織、公民團體等活動者在推動人權教育的職務界限與互動模式，均有賴進行進一步的比較分析研究，以作為我國國家人權委員會參採評估之依據。

discrimination, in particular racial discrimination, by increasing public awareness, **especially through information and education** and by making use of all press organs. (粗體為本文所加)

(二) 研究方法

本研究計畫於前述背景下，針對英國、澳大利亞、紐西蘭、韓國與德國等 5 國之人權教育推動法規進行研究，並分析前述 5 國在人權教育之推動優先順序、對象暨議題相關比較以作為我國人權委員會推動人權教育工作之參考。

首先，本研究透過專書、期刊、網際網路、會議等活動等進行資料蒐集，進而彙整歸納《巴黎原則》中有關人權教育之形成背景與主要內容，並以《聯合國世界人權教育方案》(World Programme for Human Rights Education)³⁸¹及《聯合國人權教育和培訓宣言》(United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)³⁸²為中心，說明全球各國對人權教育的推展進程與規範內涵。

其次，再針對 5 個重點國家之國家人權機構推動人權教育之相關法規與策略進行國際比較分析，透過資料的整理、歸納，從中找出 5 個重點國家之國家人權機構所擁有的特色與共同點，以及推動人權教育所應具備的基本條件與要件，分析其中之異同。

最後，本研究根據比較分析 5 個重點國家之國家人權機構的結果，提出對於現今我國國家人權委員會推動人權教育之相關法規、策略及

³⁸¹ United Nations Assembly, World Programme for Human Rights Education, Res/59/113, available at: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education> (last visited Jan. 25 2023).

³⁸² UN Human Rights Council, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training: resolution / adopted by the Human Rights Council, 8 April 2011, A/HRC/RES/16/1, available at: <https://www.refworld.org/docid/4db95b0a2.html> (last visited Jan. 24, 2023).

教材提出具體的指示，讓國家人權委員會發揮關鍵性的角色與功能。其中尤其國家人權委員會與其他行政機關（如教育部）與民間專家、非政府組織、公民團體等活動者的職務界限與互動模式，在我國國內法規架構下，如何依法落實，將作為本文提出建議之依據。

二、聯合國針對各國人權教育所提出之方向

（一）《巴黎原則》下國家人權機構對人權教育的權限

1. 《巴黎原則》對於人權教育之規範

國家人權機構推動人權教育的依據在《巴黎原則》第三條，即「權限與職責」(Competence and responsibilities)。該條指出，「國家人權機構除另有規定外，應具有以下職責：... (f) 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；以及 (g) 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。」³⁸³

而除了巴黎原則所指出國家人權機構對人權教育的「協助」、「參與」、「運用新聞機制教育公眾」的原則揭露外，為了落實《巴黎原則》之規定，亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF) 亦發佈了「系列說明書」(fact sheets) 作為具體落實之參採指引。其中有關人權教育的部分，包含《國家人權機構手冊》(Manual on National Human Rights Institutions)³⁸⁴，以及

³⁸³ See *supra* note 379 & 380

³⁸⁴ United Nations, National Human Rights Institutions. A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 1995, HR/P/PT4, available at: <https://www.asiapacificforum.net/resources/manual-on-nhris/> (last visited Jan. 25 2023).

《人權教育：國家人權機構手冊》(Human Rights Education: A Manual for National Human Rights Institutions)³⁸⁵，亦進一步提供國家人權機構包含規劃、發展、執行、評估和推行人權教育計劃的實際資訊。

2. APF 對國家人權機構推動人權教育之建議

根據《人權教育：國家人權機構手冊》所述，人權教育是指透過不同的手段向公眾傳播有關人權的知識，使人們能夠理解和尊重人權。人權教育可以通過學校教育，社區工作，媒體和其他方式進行。目的是使人們更加尊重他人的權利，並且能夠為自己和他人爭取合法權利。³⁸⁶而 APF 解讀《巴黎原則》所指引的人權教育主要內容應包括：

- (1) 尊重人權是所有教育的基礎。
- (2) 教育必須促進人權的理解和尊重。
- (3) 教育必須培養人權的保護者。
- (4) 教育必須促進人權的實現。
- (5) 教育必須與其他領域的人權工作相協調。
- (6) 教育必須促進平等的機會。
- (7) 教育必須促進包容性和多樣性。³⁸⁷

至於人權教育行動的主要成果目標，APF 則認定人權教育的最重目的應該是賦權，且得以促使人們採取行動，具體目標包括以下三者：

³⁸⁵ APF, Human Rights Education: A Manual for National Human Rights Institutions, available at: <https://www.asiapacificforum.net/resources/human-rights-education-manual/> (last visited Jan. 25 2023).

³⁸⁶ *Id.*, at para. 2.1.2.

³⁸⁷ *Id.*, at para. 2.1.4. See also APF (2015) What is human rights education? Available online at www.youtube.com/watch?v=K8RMOxHpVcM&t=3s (5.41).

- (1) 建立與人權及其保護機制有關知識，以及瞭解人權侵害是如何發生、發生原因及後續處理程式。
- (2) 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。
- (3) 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。³⁸⁸

因此國家人權機構在巴黎原則的指導下，其所執行、監督與推動的人權教育計畫與行動，在設計上必須能夠激發、賦權與動員人們成為人權支持者和捍衛者。而具體做法上，國家人權機構應注意國家所制定之人權教育方案，不能採取「以一概全」的做法，而必須納入多元群體、平等、文化交織與保障（賦權）弱勢群體的思考，因為不同的社群需要不同的教育形式、手段和方法。³⁸⁹

至於由形式觀之，人權教育在聯合國相關規範的脈絡下，應從多面向出發，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與資訊，以創造人們最有能力參與的環境。換言之，人權教育計畫的參與者並不限於正式的學校教育，而且事實上主要的參與者多數為成年人，而這意味著國家人權機構需要發展不僅限於典型的學校教育或以孩童青少年為中心，而更應納入成年人為主的學習和協作方法，且不應沿用在學校慣用的教學方式。³⁹⁰

³⁸⁸ *Id.*, at para. 2.2.2.

³⁸⁹ UN Human Rights Council, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training: resolution/adopted by the Human Rights Council, 8 April 2011, A/HRC/RES/16/1, available at: <https://www.refworld.org/docid/4db95b0a2.html> (last visited Jan. 24, 2023)., article 2.2.

³⁹⁰ See *supra* note 386, at 2.1.3.

而參看 APF《人權教育：國家人權機構手冊》的內容，可以發現人權教育應包括正規教育（Formal Education）、非正規教育（Non-formal Education）與非形式教育（Informal Education）三種類型。

其中，**正規教育**是指從幼兒教育延伸到小學和中學，一直到高等教育。它通常以課程為基礎，包括一般學術研究以及技術和專業培訓。**非正規教育**則涉及有組織的教育活動，通常在正規教育系統之外。它專為具有特定學習目標的特定學習群體而設計，包括基於工作的教育和培訓，以及成人和社區教育、人權倡導、網絡和社區發展。至於**非形式教育**則是一個無組織，且通常是無意識的終身過程，個人從他們的經驗以及環境中的教育影響和資源中獲得態度、價值觀、技能和知識。³⁹¹

但由於人權教育的形式範圍相當廣泛，事實上應該涉及到全部個體，為了協助各國推動人權教育的進城，APF 則參考巴黎原則與其他聯合國人權教育規範，特別指出人權教育應該將資源集中在以下三個群體，使其能夠發揮最大影響力：

- (1) 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。
- (2) 責任承擔者，如公務人員。
- (3) 影響力之人：最能傳播資訊或挑戰他人意見和行動的人，如意見領袖。³⁹²

³⁹¹ *Id.*

³⁹² *Id.*, at para. 2.3. See also: APF (2015) Who is Human Rights education for? Available online at www.youtube.com/watch?v=U8X6DBc_hsk (5.07).

值得注意的是，在針對前述第一類群體實施人權教育或制定人權教育方案時，應特別考量性別與非歧視原則的適用，且雙重身分下的交織性議題亦應被納入思考，且應優先關注，而且特別可以從相關人權教育計畫的內容、推展時間和地點，以及人權教育協助者的身分、族裔、性別比例出發加以落實。同時，當國家人權機構依據巴黎原則第三條第（g）項發展並推廣與人權相關之教育資訊時，必須注意資訊的近用性（accessibility），尤其注意資訊之識讀程度、識字率、身心障礙者的資訊取得方式。另外，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。

最後，APF 也建議，有鑑於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員相關人權教育的培訓和幫助，並給予不同性別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。

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：

- (1) 以參與者為中心並且與他們相關。
- (2) 增強夥伴和合作關係。
- (3) 承認參與者是教育者。

- (4) 深化知識和經驗。
- (5) 認識到社會變革來自明智的行動。
- (6) 具有變革性。³⁹³

綜上所述，APF《人權教育：國家人權機構手冊》從《巴黎原則》賦予國家人權機構之廣泛人權教育原則出發，進一步提供各國國家人權機構推動人權教育之方向與準則。惟值得注意的是，由於 APF 係一亞太之區域國際組織，因此其所提供針對國家人權機構之行動建議勢必須從區域各國共同履行的廣泛基礎功能出發，而未能納入各國國家人權機構在國內法體系下的功能角色與定位。事實上 APF 在《人權教育：國家人權機構手冊》中明確指出，國家人權機構在全球角色定位上，隨其國內脈絡、法定權限而呈現不同面貌³⁹⁴，但大致上《巴黎原則》為國家人權機構劃定了最低的履行標準。

APF《人權教育：國家人權機構手冊》最終對各國國家人權機構在《巴黎原則》指引下，針對人權教育應包括的功能面向包括下列五者³⁹⁵，分別為：

- (1) 開發和傳播人權訊息；
- (2) 參與公眾意識會議；
- (3) 為目標群體提供專業培訓；
- (4) 利用媒體促進對人權和自身工作的理解和認識，以及；

³⁹³ See *supra* note 389, at 3.2.2.

³⁹⁴ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities; Professional Training Series No. 4 (Rev. 1); OHCHR; 2010; p. 73.

³⁹⁵ See *supra* note 389, at 3.1.

(5) 監督學校之人權教育執行³⁹⁶。

我國國家人權委員會是否優先採擇特定面向推動人權教育，則有賴對國內資源配置與法制脈絡做通盤考量後進一步做更細緻之規劃。

(二) 聯合國世界人權教育方案四階段行動計畫

由於人權教育係屬推動普世人權的行動方式之一，且其散落分散於各個聯合國公約體系框架下，因此聯合國大會事實上也自 1995 年起，以決議方式推動了一系列關於人權教育之方案與進程。惟其中最具成果者，係 2004 年《聯合國世界人權教育方案》(World Programme for Human Rights Education)。³⁹⁷ 以下分別說明其背景與該計畫的四階段推動歷程與內涵。

1. 聯合國世界人權教育方案之背景

2004 年 12 月 10 日，聯合國大會宣佈了 2005 年起生效的《聯合國世界人權教育方案》(World Programme for Human Rights Education，下稱世界人權教育方案)，以促進各部門人權教育方案的實施。由聯合國大會第 59/113 號決議建立，該決議並授權由聯合國人權事務高

³⁹⁶ 例如，透過國家人權機構的國家巡查機制落實人權教育之目的。AFP 在其報告中亦提出此建議，原文如下：“Some NHRI activities, such as national inquiries into situations of human rights violation, have human rights education as one of their principal goals and one of their main methodologies.” 可參考：Chapter 2 of the Manual on Conducting a National Inquiry into Systemic Patterns of Human Rights Violation, APF, (updated 2019).

³⁹⁷ See *supra* note 381.

級專員辦公室（The Office of the High Commissioner for Human Rights）負責協調世界人權教育方案的全球工作。³⁹⁸

建構於《聯合國人權教育十年：1995 年至 2004 年》（United Nations Decade for Human Rights Education）的推動基礎上³⁹⁹，世界人權教育方案力求促進對人權教育基本原則和方法的共同理解，提供具體的行動框架並加強夥伴關係和從國際層面到基層的合作。而在具體落實上，世界人權教育方案共分為四個階段⁴⁰⁰：

- (1) 預備階段（2005 年至 2009 年）：為推動人權教育建立基礎，包括評估國家對人權教育的需求和能力，以及制定相關政策和法規。
- (2) 試點階段（2010 年至 2014 年）：在選定的地區或學校實施人權教育項目，並對項目進行評估。
- (3) 擴大階段（2015 年至 2019 年）：將人權教育擴展到全國範圍，並與政府部門、學校和社會各界合作。
- (4) 維護階段（2020 年至 2024 年）：確保人權教育成為國家政策和學校教育的核心組成部分，並繼續提升國家對人權教育的能力。

³⁹⁸ *Id.*

³⁹⁹ UN Commission on Human Rights, United Nations Decade for Human Rights Education, 3 March 1995, E/CN.4/RES/1995/47, available at: <https://www.refworld.org/docid/3b00f0b140.html> (last visited Jan. 25 2023)

⁴⁰⁰ See *supra* note 399.

2. 聯合國世界人權教育方案第一階段行動計畫：預備階段（2005 年至 2009 年）

第一階段人權教育行動計畫主要由各大洲的教育和人權專家組成的廣泛小組制定，並交由聯合國大會於 2005 年 7 月 14 日第 59/525 號決議通過，其目的在提出各國實施人權教育的整體策略和思路。⁴⁰¹雖然本階段最初規劃之時間為 3 年（2005 年至 2007 年），但 2006 年甫成立之聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）於 2007 年 9 月 28 日，再透過決議將本階段工作延長到 2009 年底，且強調本階段計畫應先以兒童為中心推動中小學學校體系中的人權教育。⁴⁰²

聯合國擇定中小學之教育體系作為第一階段實施對象，係由於基礎教育為奠定人格發展之基礎，且人權概念將隨時代變遷演變與成長，若可從中小學開始推廣，將能隨個人成長與環境演變逐步落實。

而具體目標上，本階段人權教育行動計畫力求實現以下具體目標：

- (1) 促進小學和中學教育體系中人權的包容和實踐。
- (2) 支持在學校教育體系中發展、採納和實施全面、有效且可持續的國家人權教育策略，或審核和改善現有的倡議。
- (3) 提供學校教育體系中人權教育的關鍵組成部分的指南。
- (4) 促進國際、區域、國家和地方組織向會員國提供支援。
- (5) 支援地方、國家、區域和國際機構之間的聯繫和合作。⁴⁰³

⁴⁰¹ United Nations, First phase (2005-2009) of the World Programme for Human Rights Education, A/59/525/Rev.1. available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/253/73/PDF/N0525373.pdf?OpenElement>（中文版）。

⁴⁰² *Id.* at para. 9.

⁴⁰³ *Id.* at para. 21.

至於在具體執行規劃上，本階段人權教育也提出用以促進學校制度中人權教育的規劃、執行和評價過程的 4 個步驟，包括：

- (1) 步驟 1：分析學校教育體系中當前人權教育的情況
- (2) 步驟 2：確定優先順序並制定國家實施策略
- (3) 步驟 3：實施和監控
- (4) 步驟 4：評估。⁴⁰⁴

惟考量到落實的可能性，該行動計畫也提出各國在本階段最低應至少：

- (1) 分析學校教育體系中當前人權教育的情況；
- (2) 確定優先順序並制定國家實施策略；
- (3) 初步執行本階段所要求的活動。⁴⁰⁵

同時，由於本行動計畫也強調各級學校在跨國/國際上的串連，因此該行動計畫也自 2006 年起，設立了聯合國學校系統人權教育跨部門協調委員會（The United Nations Inter-Agency Coordinating Committee on Human Rights Education in the School System）。

本階段行動計畫最終要求各國應對其執行情況進行評估，而具體評價的面向，應考慮以下各領域的進展，包括法律框架和政策、課程、教學程式和工具、教科書的修訂、教員培訓、學校環境的改善等等。相關評估報告，應以國家評估報告的形式撰寫，並向聯合國學校系統人權教育跨部門協調委員會提出。⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ *Id.* at para. 26.

⁴⁰⁵ *Id.* at para. 27.

⁴⁰⁶ *Id.* at para. 49-51.

3. 聯合國世界人權教育方案第二階段行動計畫：試點階段（2010 年至 2014 年）

隨著第一階段人權教育方案的順利推動，聯合國人權理事會進一步在 2009 年 10 月 1 日採納了聯合國大會第 12/4 號將世界人權教育方案的第二階段目標放在高等教育下的人權教育，以及對於教師、教育工作者、公務員、執法人員和軍事人員的人權培訓計劃的決議。⁴⁰⁷該決議並進一步要求聯合國人權事務高級專員辦公室於 2010 年第一季以前，與聯合國教育、科學及文化組織共同合作磋商，並參考相關聯合國文書及第一階段行動計畫，撰擬世界人權教育方案第二階段（2010-2014）行動計畫草案。⁴⁰⁸

到了 2010 年 7 月，聯合國大會依據聯合國人權事務高級專員辦公室所提交的草案與人權理事會的決議，通過了世界人權教育方案第二階段（2010 年至 2014 年）方案⁴⁰⁹，作為第一階段計畫的延續。本階段行動計畫除了重申聯合國世界人權教育方案的基本原則與目標外⁴¹⁰，也進一步確立了第二階段的核心目標應包括以下各項，分別為：

- (1) 促進在高等教育及對公務員、執法人員和軍人的培訓方案中納入人權教育；

⁴⁰⁷ United Nations, World Programme for Human Rights Education, /HRC/RES/12/4, Twelfth session Agenda item 3, available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/174/42/PDF/G0917442.pdf?OpenElement>

⁴⁰⁸ *Id.*

⁴⁰⁹ United Nations, Second phase (2010-2014) of the World Programme for Human Rights Education, A/HRC/15/28, available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/151/47/PDF/G1015147.pdf?OpenElement>.

⁴¹⁰ *Id.* at para. 8-9.

- (2) 支援發展、通過和實施相關的永續國家策略；
- (3) 就高等教育及對公務員、執法人員和軍人的培訓方案中的人權教育的關鍵要素提供指導原則；
- (4) 協助國際、區域、國家和地方組織向高等教育機構和會員國提供支援，以及；
- (5) 支援地方、國家、區域和國際政府和非政府機構和組織之間的聯網和合作。⁴¹¹

而具體做法上，本階段行動計畫除了強化在高等教育中實施人權教育之外⁴¹²，本階段行動計畫也特別要求各國應特別針對公務員、執法官員和軍隊進行人權培訓。⁴¹³而為了達成前述目標，本階段各國應執行的階段步驟應包括以下四者，分別為：

- (1) 步驟 1：分析高等教育中人權教育的現狀以及為公務員、執法官員和軍隊進行人權培訓的情況。
- (2) 步驟 2：確定優先順序並制定國家實施策略，確定目標和優先順序，並預見實施活動（至少在 2010-2014 年期間）。
- (3) 步驟 3：實施和監控。
- (4) 步驟 4：評估。⁴¹⁴

最後，在第二階段結束時（2015 年初），如同第一階段所建構的國家評估報告機制，各國應就本行動計劃下實施的行動進行評估，並

⁴¹¹ *Id.* at para. 15.

⁴¹² 具體做法包括促進大學學術自由、將人權教育入法、鼓勵人權研究與相關統計分析、強化大學教育人員對人權教育的認識與能力培育。See *Id.*, para. 24-33.

⁴¹³ *Id.* at para. 37.

⁴¹⁴ *Id.* at para. 50.

應向聯合國人權事務高級專員辦公室提供最終的國家評估報告。⁴¹⁵聯合國人權事務高級專員辦公室亦將根據這些國家評估報告撰寫一份全球報告，並將其提交予人權理事會。⁴¹⁶

4. 聯合國世界人權教育方案第三階段行動計畫：擴大階段（2015 年至 2019 年）

延續第二階段工作，人權理事會在 2013 年 10 月 8 日第 24/15 號決議中決定，將世界人權教育方案的第三階段（2015 年至 2019 年）重點放在加強前兩階段的實施，並促進媒體專業人士和記者的人權培訓上。⁴¹⁷如同前階段所累積的模式，該項決議係依據聯合國人權事務高級專員辦公室就世界人權教育方案第三階段諮詢各國家政府、國家人權機構、區域組織與 NGO 所做成。其中，澳洲、愛爾蘭、紐西蘭與德國的國家人權委員會均針對本階段行動計畫提出具體意見。

首先，澳大利亞國家人權委員會（Australian Human Rights Commission）提議，第三階段的人權行動工作應繼續在第一和第二階段期間強調的部門持續深化，並將第三階段的重點領域深化至人權與網路、商務與人權、土著權利、尋求庇護者人權、人權與環境，特別是氣候變遷對人權的衝擊與影響⁴¹⁸；德國人權機構（Institut fuer-

⁴¹⁵ *Id.* para. 57.

⁴¹⁶ United Nations, A/HRC/30/24 評估世界人權教育方案第二階段實施情況 聯合國人權事務高級專員辦事處的報告，available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/158/92/PDF/G1515892.pdf?OpenElement> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴¹⁷ United Nations, A/HRC/24/24 各國、國家人權機構及其他利益攸關方對世界人權教育方案第三階段的目標部門、重點領域或人權專題的意見，available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/151/78/PDF/G1315178.pdf?OpenElement> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴¹⁸ *Id.* at para. 27.

menschenrechte German, Institute for Human Rights) ⁴¹⁹則歡迎世界方案第三階段，並指出重要的是要鞏固第一和第二階段所開展的工作並繼續開展相應的各項活動，賦權脆弱群體，制定無障礙與包容性方案作為跨部門的戰略。⁴²⁰

至於愛爾蘭人權委員會 (Irish Human Rights Commission) 則強調有鑒於第二階段目標部門的範圍及其人權教育需求的多樣性，在許多國家沒有全國人權教育計畫、五年的時間框架不足以系統地有意義地將人權教育體制化，因而，在第二和第三階段之間需要有連續性；⁴²¹至於紐西蘭人權委員會則強調提到了其先前關於實施世界方案的報告，欠缺系統的全國性的人權教育戰略，因此他們建議在第三階段應繼續保持前階段確認的民間社會與責任擔當者之間的對話機會，以鞏固和擴大至今所取得的進展。⁴²²

至於第三階段關注的重點領域，紐西蘭國家人權委員會也提議經濟、社會和文化權利，特別是保健和教育，使責任擔當者深入理解不斷實現這些權利的責任，並應重於最新出現的國際人權標準，例如涉及殘疾人、土著人民和性取向與性認同等方面的國際人權標準，以及針對學校系統於第三階段強化處理校園暴力虐待與恐嚇的行動方針。

423

⁴¹⁹ 德國人權機構 (institut-fuer-menschenrechte, German Institute of Human Rights) 係德國依據巴黎公約所設立之國家人權機構，<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴²⁰ *Id.* at para. 34.

⁴²¹ *Id.* at para. 37.

⁴²² *Id.* at para. 40.

⁴²³ *Id.*

最終聯合國人權事務高級專員辦公室也在與各國政府、國際政府組織、國家人權機構和民間社會商議共同合作下，擬定了世界人權教育計劃第三階段的計劃。⁴²⁴ 第三階段主要在實現以下特定目標：

- (1) 強化在小學和中學教育系統以及高等教育、教師和教育工作者、公務員、執法官員和軍人中進行人權教育和人權培訓的執行情況。
- (2) 對於媒體專業人員和記者：
 - ① 強調他們在促進和保護人權方面的作用。
 - ② 提供有效的人權培訓程式的指導。
 - ③ 支援相關可持續性培訓策略的開發、採用和實施。
 - ④ 強調提供媒體專業人員和記者受到保護與安全的環境之重要性。
 - ⑤ 促進地方、國家、區域和國際組織支持媒體專業人員和記者的人權培訓。
 - ⑥ 支持地方、國家、區域、國際政府、非政府機構和組織之間的網絡合作。⁴²⁵

同樣地，世界人權教育第三階段也提出促進國家規劃、實施和評估的 3 個步驟：

- (1) 步驟 1：進行世界人權教育方案第一個 10 年期和第二階段的進展評估研究。以及有關媒體專業人員和記者的人權培訓的國家基礎研究。研究可由政府協調部門進行，或者在每個目標

⁴²⁴ United Nations, A/HRC/27/28, available at: <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education/phase3>. (last visited Jan. 30, 2023).

⁴²⁵ *Id.* at para. 13.

領域由最相關的主體單獨進行研究。研究結果應在全國廣泛發布；

(2) 步驟 2：制定國家策略，以加強第一個 10 年期和第二階段世界人權教育方案的實施，並促進媒體專業人員和記者的人權培訓。在步驟 1 的基礎上，應與利益相關者密切協商，並積極尋求他們的參與，確定相關行動；以及

(3) 步驟 3：實施、監測和評估國家策略。⁴²⁶

在時程上，聯合國人權事務高級專員辦公室將在 2017 年進行中期評估，在此期間，成員國將評估人權教育行動方案的進展情況並向聯合國人權事務高級專員辦公室提交相關資訊。在第三階段結束時，也就是 2020 年初，每個國家將評估其行動並向聯合國人權事務高級專員辦公室提交最終國家評估報告。基於這些報告，人權事務高級專員聯合國人權事務高級專員辦公室將在 2020 年為人權理事會準備最終報告。⁴²⁷

聯合國人權事務專員辦公室所提交的最終報告最終彙整了 26 個國家針對第三階段執行工作的國家評估報告。⁴²⁸惟值得注意的是，本階段提交報告的許多國家都是首度參與，且未見本研究所關注的重點國家。筆者對此的初步推論是，愛爾蘭、澳洲、紐西蘭與德國均在第三階段行動的提案與諮詢階段強調應「深化議題」，而非目前聯合國

⁴²⁶ *Id.* at para. 56-57.

⁴²⁷ *Id.* at para. 62.

⁴²⁸ United Nations, A/HRC/45/24 評估世界人權教育方案第三階段實施情況 聯合國人權事務高級專員辦事處的報告，available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/204/00/PDF/G2020400.pdf?OpenElement> (last visited Jan. 30, 2023). 提交報告的國家包括：阿爾巴尼亞、安道爾、白俄羅斯、玻利維亞、巴西、汶萊達魯薩蘭國、柬埔寨、哥倫比亞、哥斯大黎加、克羅埃西亞、賽普勒斯、薩爾瓦多、芬蘭、格魯吉亞、希臘、印尼、義大利、立陶宛、墨西哥、尼日爾、卡達、羅馬尼亞、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典（不包括本研究涵蓋的五個國家）。

所採行的擴大議題模式，因此與其國內人權議程的推展有所扞隔而未再提出國家評估報告。至於韓國則一直未曾在相關報告文件記錄中留有任何具體意見。惟此推論僅奠基於文獻記錄，或可於未來透過訪談與田野調查進一步確認。

5. 聯合國世界人權教育方案第四階段行動計畫：維護階段（2020 年至 2024 年）

人權理事會在 2018 年 9 月 27 日第 39/3 號決議中決定，將青年作為世界人權教育計畫第四階段的重點對象，特別強調平等、人權和非歧視、包容和尊重多樣性的教育和培訓，旨在建立包容和和平的社會，並將第四階段與「2030 年永續發展議程」（2030 Agenda for Sustainable Development）聯繫起來，特別是與可持續發展目標 4.7 有關。聯合國人權事務高級專員辦公室在與各國政府、國際政府組織、國家人權機構和民間社會，包括青年團體和青年主導的網絡商議的基礎上，擬定了世界人權教育方案第四階段的計畫⁴²⁹，該計畫 2019 年 9 月 26 日隨後在人權理事會的第 42/7 號決議中通過。該決議的具體目標為：

- (1) 加強先前世界人權教育方案階段所取得的進展，鼓勵發展、採納和實施可持續的青少年人權教育國家策略，包含所有不受歧視的青少年，並讓青少年⁴³⁰擔任領導角色。

⁴²⁹ United Nations, A/HRC/42/23, available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/227/36/PDF/G1922736.pdf?OpenElement> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴³⁰ 依據聯合國定義，兒童為 14 歲以下，然而兒童權利公約定義中為 18 歲以下，以涵蓋較多之族群；青年分為青少年（13-19 歲）和年輕人（20-24 歲），本文並參考相關定義。

- (2) 擴大在正規和非正規教育中以青少年為對象、與青少年一起、由青少年主導的人權教育，並間接地提供非正式學習，尤其重點關注處於邊緣或弱勢地位的年輕人。
- (3) 提供關於正規和非正規教育中青少年人權教育的關鍵元素和行動指導，以便評估國家的進展。
- (4) 鼓勵和支持青少年參與和領導人權教育項目。
- (5) 促進青少年人權教育與其他保護和促進青少年人權行動的互補性。
- (6) 強調青少年人權教育在實現 2030 年議程中可持續發展和預防和解決當前全球挑戰中的貢獻。
- (7) 鼓勵在地方、國家、區域和國際政府和公民社會組織之間就青少年人權教育建立網絡和合作關係，這些組織致力於人權、青少年、教育和永續發展領域。⁴³¹

此外，國家協調機構負責領導和監督青少年人權教育的國家策略，包括需求評估、發展、實施、監測和評估。其所需實施的 3 個步驟如下：

- (1) 步驟 1 進行青少年人權教育的全國基準研究。
- (2) 步驟 2 應包括以下行動：
 - ① 建立在全國基準研究的基礎上，使用行動計劃作為參考，發展國家策略（2020 年至 2024 年或之後）的目標。
 - ② 根據基準研究的發現，根據最迫切的需求或可用機會，並專注於能夠實現可持續變革的有效干預，而非特定活動，特別考慮處於邊緣或弱勢地位的青少年。

⁴³¹ *Id.* at para. 22

③ 開發國家策略。

(3) 步驟 3 應包括以下行動：

① 實施計劃中的活動。

② 監控實施情況，進行評估以進一步提高國家策略的實施。

③ 認知並傳播關於實施策略進展和挑戰的資訊。⁴³²

如同第三階段工作進行流程，聯合國各成員國應在 2022 年向聯合國人權事務高級專員辦公室提交中期國家進展報告，再由聯合國人權事務高級專員辦公室將整理所有收到的資訊，向人權理事會發表報告。惟疫情緣故，目前相關工作未見完工，惟依據規劃，各會員國應於 2025 年初向聯合國人權事務高級專員辦公室提交最終國家評估報告，人權事務高級專員辦公室亦將準備第四期執行報告，以便於 2025 年底前向人權理事會提交。

(三) 重要國家之四階段行動計畫執行狀況

如前所述，各會員國應於中期或各階段結束後向聯合國提交執行情況，以完成相關最終評估報告，因此本文將就聯合國網站中所載之相關提交成果或評估報告中針對本文重要國家提及之執行報告進行說明，以呈現各重要國家履行四階段行動計畫之執行情況。

依據聯合國 2010 年 8 月發布之「關於世界人權教育方案第一階段執行情況的最後評價 (Final evaluation of the implementation of the first phase of the World Programme for Human Rights Education - Report

⁴³² *Id.* at para. 48-52.

of the United Nations Inter-Agency Coordinating Committee on Human Rights Education in the School System)」⁴³³，各國就人權教育如何納入全國之課程中採取了相關行動，本次報告中有回應聯合國問卷之重要國家包含德國、澳大利亞、英國（包含愛爾蘭與蘇格蘭）及紐西蘭；韓國未針對評價問卷作出回復，但此評估報告亦有參考其他資料進行撰寫。針對英國，其問卷回覆指出已將人權教育納入強制之課綱中，學習環境上其亦已建立相關監測評價之系統，但未提供具體措施亦不清楚與人權教育間之關係；在教師培訓資源上，其提及教師需要在包含人權教育領域達成相關標準，才能取得教師資格；其並成立公民促進教育之網站⁴³⁴，提供相關教育資源並與 NGO 及大學協作以促進資源共享；北愛爾蘭則在教育課程中給予較大彈性，並未制定嚴格的教育課程編訂準則；另外蘇格蘭則特別為透過教育減少種族歧視及改善少數族群之措施提供約 900 萬英鎊之補助。

德國方面，在國家層級的行動中，主要提及因大部分教育規範將由各邦制定，但關於公民民主教育、永續和全球發展教育，以及不同文化間教育等建議已納入各邦之法律規範中，且相關人權教育之課綱已納為強制要求，其並亦採納 NGO 所提供之教材。

在紐西蘭方面，在人權教育之實行政策中，除納入相關人權或反歧視之教育外，其亦包含結合少數族群和原住民族群相關議題，並且在原住民參與下制定關照原住民族群之一份教學綱要；在學習環境學校層級之活動上，其並推動關於修復式正義（restorative justice）、反

⁴³³ Evaluation of the implementation of the first phase (2005-2009) by the UN Inter-Agency Coordinating Committee for Human Rights Education in the School System [UNIACC], OHCHR.ORG, <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education/phase1/evaluation> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴³⁴ 於文件中所指網址為 www.citized.info，但似已失效。

霸凌與騷擾之相關活動，並且透過學生理事會等相關治理機制，推動學生參與。

在澳大利亞，其則提及已將人權教育納入全國之教學課程與相關標準中；另外在其第一階段執行期間，其亦發展了「公民與公民教育學習宣言(Statement of Learning for Civics and Citizenship Education)」⁴³⁵，將人權教育納入基本課綱中。

韓國則是在第一階段執行期間透過網路基礎建立人權教育系統，並且透過其人權委員會推動教科書之修正；執法人員之人權教育亦受到人權委員會之監督，並且其預期將透過人權行動計畫推動各層面之教育⁴³⁶。

在第二階段之評估程序中，僅有德國提交國家報告，而在聯合國2015年提出之「評估世界人權教育方案第二階段實施情況(Evaluation of the implementation of the second phase of the World Programme for Human Rights Education)」中⁴³⁷，該報告則提及許多國家都要求公部門或高等教育建立人權教育，在澳大利亞之法律中明令禁止教師與學生之相關歧視行為，並建立公部門之相關教育方案，提高公部門相關制訂人權政策與立法之相關能力；另外德國並要求高等教育機構應關注人權，並且於民主基礎上確保教學、學習和研究之自由，將人權置於

⁴³⁵ Statements of Learning for Civics and Citizenship, EDUCATION SERVICE AUSTRALIA, http://www.curriculum.edu.au/cce/national_statements_of_learning.8990.html (last visited Jan. 30, 2023).

⁴³⁶ Summary of national initiatives undertaken within the first phase (2005-2009), OHCHR.ORG, <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education/phase1/national-initiatives/summary> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴³⁷ Evaluation of the implementation of the second phase by OHCHR, OHCHR.ORG, <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education/phase2/evaluation> (last visited Jan. 30, 2023).

公務人員培訓之核心項目中，並透過建立在職公務員之遠端教學，並於結業後可取得相關學位；同時韓國之政府部會亦制訂公務人員之教育和培訓方案，將人權納入公務員之強制教育要求中；愛爾蘭人權委員會亦有相關措施，建立公務人員之人權教育培訓課程。在執法人員方面，包含德國等國之警校或相關教育之基礎課程大綱亦有相關人權科目要求，並且透過真實案例研討可能採取的因應措施，以確保教育之實用性，同時在各級警員培訓手冊中亦有人權專章規範，同時亦於警察在職培訓中介紹外國文化、宗教及移民背景等，促進理解與包容。

在第三階段中則無本文研究之重要國家提供國家報告，但德國、韓國及北愛爾蘭曾提交中期之國家報告，因此於聯合國 2017 年提出之「世界人權教育方案第三階段實施情況中期進展報告（Midterm progress report on the implementation of the third phase of the World Programme for Human Rights Education）」⁴³⁸中，提及德國各邦皆將人權科目列入教育重要科目中，並在各邦建立相對應之規範與法令，並透過修訂課程框架及指導方針落實，並就難民大幅湧入之社會背景下於相關教科書建立相關文化多樣性與移民之相關教育，並且於教師在職教育培訓教材中建立相關訓練；在高等教育方面，德國大學則提供包含國際人權、人道主義法、種族滅絕研究、和平與衝突及其他人權領域之碩士學位，有些州建立並相關計畫以促進人權教育之研究並由大學擔任顧問，並努力促進難民之高等教育機會以及增加難民社會融入之相關研究；在媒體人權培育上，則強調媒體在促進透明度、言論

⁴³⁸ Midterm progress report on implementation- Third phase (2015-2019) of the World Programme for Human Rights Education, OHCHR.ORG, <https://www.ohchr.org/en/resources/educators/human-rights-education-training/world-programme-human-rights-education/phase3/midterm-progress-report> (last visited Jan. 30, 2023).

自由、促進資訊取得、人權報導和新聞倫理之培訓計畫以及相關職業道德準則之建立，並促進難民對媒體之近用。

韓國則說明其有關《身障人士福利法》之修正，建立身障人士權利強制性培訓促進人權教育工作增加；在培育教師與公務員上，韓國國家人權機構組織一個年度人權教育委員會活動，彙集來自教育部和各地之教師與公務員以分享相關經驗與知識，並為教師和教育工作者舉辦工作坊等以培育相關人才；其並針對歧視和侵犯人權行為進行研究，並為教師、教育工作者、教科書編纂者和地方政府舉辦人權教育教科書之訓練營，並提供相關教材資訊。同時其並在學校推廣注重人權的體育文化並與 12 所大學簽定備忘錄，以建立人權教育研究中心與提供相關資訊分享交流；人權委員會亦因韓國之軍人槍殺和自殺之事件，其亦為軍隊舉辦培訓以促進軍隊內的人權文化；並為媒體與記者編纂教科書和課程計畫，並舉辦相關交流會議，以提高媒體於人權方面之認知；北愛爾蘭則提出其已為學校編纂有關平權與尊重人權之相關教材。

在第四階段則尚未結束，亦無本文所關注國家提出中期進度說明，僅澳大利亞人權機構於 2018 年曾向聯合國提出⁴³⁹第四階段之發展重心應與永續發展目標 8.7 消除強迫勞動及結束現代奴隸制度等結合，並應關注社經及文化法制之相關要素，並且應除一般公眾外，關注私部門之教育，包含勞工組織與雇主等，並且應注重特定領域包含農業、建築、製造、家務工作以及性產業等。

⁴³⁹ AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, Australian Human Rights Commission Submission To Office Of The High Commissioner For Human Rights [OHCHR] (2018) ,https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Education/Training/fourthphase/targetsectorsNHRIs/Australian_Human_Rights_Commission.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

(四) 聯合國人權教育和培訓宣言

除了前述聯合國人權教育方案的持續推展，2011 年 12 月，就在聯合國世界人權教育方案第二階段（即試點階段）展開之際，聯合國大會也依據相關行動方案的累積成果，通過了《聯合國人權教育和培訓宣言》（United Nations Declaration on Human Rights Education and Training，下稱 HRET）。⁴⁴⁰作為全球具普遍性的國際軟性規範（Soft law），該宣言雖然未必具有典型法律上的效力，但也為各推動人權教育的行動者建構了相當的指引，並扮演串接巴黎原則與聯合國世界人權教育方案等國際重要里程碑的功能。

如同世界人權宣言揭示對普世人權的揭示與定義，HRET 也在前言中人權教育作為個人基權利的一環，且各國有義務透過《世界人權宣言》和其他人權文書確保人權教育的落實，並了解人權教育本質不只在使人取得受教育權，更在透過教育加強所有行動者對人權和基本自由的尊重。同時，各國應援引 1993 年在維也納舉行的世界人權會議結論，呼籲各國將國際人權法和國際人道法納入所有學習機構的課程範圍內，並再度回應該會議結論所主張，人權教育應包括對「和平、民主、發展和社會正義」的理解。⁴⁴¹

而在規範內容結構上，HRET 由 14 條條文組成，逐步說明了各國依此宣言對於人權教育推動之相關權利和責任，其主要內容包括：

⁴⁴⁰ UN Human Rights Council, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training : resolution / adopted by the Human Rights Council, 8 April 2011, A/HRC/RES/16/1, available at: <https://www.refworld.org/docid/4db95b0a2.html> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁴¹ *Id.* preamble.

- (1) **人權教育基本權的確立**：個人有權「了解、尋求和接受有關所有人權和基本自由的信息」並獲得人權教育，而人權更應該透過受教育權，尤其是取得人權教育來獲得彰顯（第一條）⁴⁴²；
- (2) **人權教育的內涵、定義與目標**：人權教育應定義為包括「旨在促進普遍尊重和遵守人權和基本自由的所有教育、培訓、信息、提高認識和學習活動」的終生過程⁴⁴³，且其具體內容應從以下三個面向著手，分別為：關於人權的教育（Education about human rights）、透過人權的教育（Education through human rights）與為了人權的教育（Education for human rights）（第二條）⁴⁴⁴；
- (3) **人權教育的過程導向**：人權教育應該作為終生的過程，涉及學前教育、小學、中學、高等、職業教育等所有形式的公私立、正規與非正規教育、培訓和學習（第三條）⁴⁴⁵；

⁴⁴² *Id.* Article 1. 原文如下：Everyone has the right to know, seek and receive information about all human rights and fundamental freedoms and should have access to human rights education and training; Human rights education and training is essential for the promotion of universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms for all, in accordance with the principles of the universality, indivisibility and interdependence of human rights; The effective enjoyment of all human rights, in particular the right to education and access to information, enables access to human rights education and training.

⁴⁴³ *Id.* Article 2 前段. 原文如下：Human rights education and training comprises all educational, training, information, awareness-raising and learning activities aimed at promoting universal respect for and observance of all human rights and fundamental freedoms and thus contributing, inter alia, to the prevention of human rights violations and abuses by providing persons with knowledge, skills and understanding and developing their attitudes and behaviours, to empower them to contribute to the building and promotion of a universal culture of human rights.

⁴⁴⁴ *Id.* Article 2 後段. 原文如下：Human rights education and training encompasses: (a) Education about human rights, which includes providing knowledge and understanding of human rights norms and principles, the values that underpin them and the mechanisms for their protection;(b) Education through human rights, which includes learning and teaching in a way that respects the rights of both educators and learners;(c) Education for human rights, which includes empowering persons to enjoy and exercise their rights and to respect and uphold the rights of others.

⁴⁴⁵ *Id.* Article 3. 原文如下：Human rights education and training is a lifelong process that concerns all ages. Human rights education and training concerns all parts of society, at all levels, including preschool, primary, secondary and higher education, taking into account academic freedom where applicable, and all forms of education, training and learning, whether in a public or private, formal, informal or non-formal setting. It includes, inter alia, vocational training, particularly the training of trainers, teachers and State officials, continuing education, popular education, and public information and awareness activities. Human rights education and training should use languages and methods suited to target groups, taking into account their specific needs and conditions.

- (4) **人權教育具普世與規範性**：人權教育應基於世界人權宣言與其他相關的國際人權公約與文件原則，用以應該提高人們對普遍人權標準和原則的認識以發展普世人權文化(第四條)⁴⁴⁶；
- (5) **人權教育強調積極平等**：人權教育應特別考量性別平等原則，同時亦應納入對弱勢和處境不利地位之思考，且應擁抱和豐富宗教、文化和傳統，並考量各種經濟社會文化地位的差異(第五條)⁴⁴⁷；
- (6) **人權教育的宣導工具**：鼓勵各國以資訊科學、科技的方式強化媒體溝通(第六條)⁴⁴⁸；
- (7) **政府附有人權教育的積極責任**：政府應在人權教育上負擔最重要責任，且建構適切的教育環境，並使公職人員獲致適足的人權教育(第七條)；

⁴⁴⁶ *Id.* Article 4. 原文如下：Human rights education and training should be based on the principles of the Universal Declaration of Human Rights and relevant treaties and instruments, with a view to: (a) Raising awareness, understanding and acceptance of universal human rights standards and principles, as well as guarantees at the international, regional and national levels for the protection of human rights and fundamental freedoms; (b) Developing a universal culture of human rights, in which everyone is aware of their own rights and responsibilities in respect of the rights of others, and promoting the development of the individual as a responsible member of a free, peaceful, pluralist and inclusive society; (c) Pursuing the effective realization of all human rights and promoting tolerance, non-discrimination and equality; (d) Ensuring equal opportunities for all through access to quality human rights education and training, without any discrimination; (e) Contributing to the prevention of human rights violations and abuses and to the combating and eradication of all forms of discrimination, racism, stereotyping and incitement to hatred, and the harmful attitudes and prejudices that underlie them.

⁴⁴⁷ *Id.* Article 5. 原文如下：Human rights education and training, whether provided by public or private actors, should be based on the principles of equality, particularly between girls and boys and between women and men, human dignity, inclusion and non-discrimination. Human rights education and training should be accessible and available to all persons and should take into account the particular challenges and barriers faced by, and the needs and expectations of, persons in vulnerable and disadvantaged situations and groups, including persons with disabilities, in order to promote empowerment and human development and to contribute to the elimination of the causes of exclusion or marginalization, as well as enable everyone to exercise all their rights. Human rights education and training should embrace and enrich, as well as draw inspiration from, the diversity of civilizations, religions, cultures and traditions of different countries, as it is reflected in the universality of human rights. Human rights education and training should take into account different economic, social and cultural circumstances, while promoting local initiatives in order to encourage ownership of the common goal of the fulfilment of all human rights for all.

⁴⁴⁸ *Id.* Article 6 原文如下：Human rights education and training should capitalize on and make use of new information and communication technologies, as well as the media, to promote all human rights and fundamental freedoms. The arts should be encouraged as a means of training and raising awareness in the field of human rights.

- (8) **對聯合國人權教育方案的制度性採納**：各國應採納聯合國世界人權教育方案的作法，制定各種促進人權教育之政策、行動計畫與策略（第八條）；
- (9) **國家人權機構的人權教育職權**：各國應強化國家人權機構基於巴黎原則下關於在人權教育推動的職能（第九條）；
- (10) **公民社會多元角色與 NGO 的角色**：各國應肯認並理解教育機構、媒體、家庭、地方委員會、民間社會機構（包括非政府組織）、人權推動者扮演促進和提供人權教育的重要功能，此外，各國應要求民間社會機構、私營部門和其他機構確保其成員均受有人權教育（第十條）；
- (11) **聯合國以及國際和區域組織應為其文職、軍事和警察人員提供 HRET**（第十一條）；
- (12) **國際合作交流與資源挹注**：各國應促進人權教育之國際合作與資源資金挹注（第十二條）；
- (13) **國際人權機制監督與報告機制對人權教育議題的採納**：要求各國際人權公約監督機制應將人權教育納入審查的範圍，同時各國亦應提交相關之報告與資訊（第十三條）；
- (14) **國內有效的人權教育落實機制**：各國應具體建構其落實人權教育的行動計畫並執行監督與跟追（第十四條）。

如同前文所強調，2011 年由聯合國大會透過決議所通過的《聯合國人權教育和培訓宣言》，其通過的時間雖然晚於聯合國自 2005 年即推動的世界人權教育方案，且其形式仍以聯合國決議的「宣言」呈現，其內容也多為概括性的人權教育上位原則，但並不減損其重要性，而其重要性更彰顯於對人權教育基本權與內涵的明確定義、對公民社會

與非政府組織推動人權教育之角色功能宣告、對人權教育的規範化與普世化宣示，以及更重要的，再度強化並賦予國家人權機構在國內法上依據巴黎原則推動人權教育的功能與權限(積極推動面與消極監督面)，包括但不限於在已建構的國家人權監督機制中，與公民社會合作，積極扮演監督且提供資訊的角色。

三、重點國家人權機構推動人權教育之國際比較分析

(一) 重點國家之人權教育相關法制

1. 與人權教育相關之法制

(1) 英國

在英國，無論《人權法》(Human Rights Act)、《教育法》(Education Act) 或《教育改革法》(Education Reform Act) 等法律均無提及人權教育。因此，英國對於推動國家人權教育的法律依據，則高度仰賴聯合國相關規定，例如《聯合國世界人權教育方案》和《聯合國人權教育和培訓宣言》來落實人權教育。同時，由於蘇格蘭的教育體系與英格蘭和威爾斯地區不同⁴⁴⁹，英國國會通過的《教育法》僅適用於英格蘭和威爾斯地區，蘇格蘭地區則適用由蘇格蘭國會所通過的《蘇格蘭教育法》(Education (Scotland) Act)，賦予地方政府來處理教育機構、學校管理、課程等事務。然而，《蘇格蘭教育法》仍未有人權教育的相關規定，同樣需仰賴聯合國相關方案與宣言來落實人權教育。同時，英國的北愛爾蘭的教育體系亦與英格蘭和威爾斯地區不同⁴⁵⁰，英

⁴⁴⁹ Classroom Differences: Scotland vs. Elsewhere, MYJOBSCOTLAND, <https://www.myjobscotland.gov.uk/classroom-differences-scotland-vs-elsewhere> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁵⁰ Northern Ireland education system, THE GOOD SCHOOLS GUIDE, <https://www.goodschoolsguide.co.uk/choosing-a-school/northern-ireland-education-system> (last

國國會通過的《教育法》僅適用於英格蘭和威爾斯地區，北愛爾蘭地區則適用由北愛爾蘭議會所通過的《北愛爾蘭教育法》(Education Act (Northern Ireland))，賦予地方政府來處理教育機構、學校管理、課程等事務。然而，《北愛爾蘭教育法》仍未有人權教育的相關規定，同樣需仰賴聯合國相關方案與宣言來落實人權教育。

(2) 澳洲

澳大利亞制定了許多保護和促進人權教育的法律和政策。澳大利亞人權委員會法案 1986 成立了澳大利亞人權委員會 (Australia Human Rights Commission)，負責促進澳大利亞對人權的落實監督和保護。同時，澳大利亞國家人權委員會還有權調查侵犯人權的投訴，並提供有關人權問題的教育和培訓。

除了澳洲對學生的教育權特別重視。2000 年通過的海外學生教育服務法 (The Education Services for Overseas Students Act 2000) 和 2007 年海外學生教育和培訓註冊機構和提供者國家行為準則 (National Code of Practice for Registration Authorities and Providers of Education and Training to Overseas Students 2007) 規範國際學生在澳大利亞的權利，該權利包括他們有權獲得教育和免受歧視的保護。

另外，1975 年《種族歧視法》(Racial Discrimination Act 1975) 亦規定，基於種族、膚色、血統、民族或人種出身而歧視某人是非法的，而 1992 年《身障歧視法》規定，對身心障礙者的歧視是非法的。

visited Jan. 30, 2023).

(3) 紐西蘭

紐西蘭的人權教育相關機制主要透過學校教育的推動與反歧視法來落實。紐西蘭的 1993 年人權法是保護人權的主要立法。它禁止基於各種受保護特徵的歧視，包括種族、性別、性取向和殘疾，其中當然也包括對弱勢者免於教育資源歧視的規範。同時，由於紐西蘭是多項國際人權公約的締約國，包括《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR) 和《兒童權利公約》(CRC)，並且作為締約國，因此紐西蘭在前述各項公約的要求下，積極扮演接受國際監督、報告和實施這些公約中包括教育權利的義務。

紐西蘭人權委員會作為該國獨立的國家人權機構，則負責促進和保護該國的人權。它有權調查侵犯人權的投訴並提出解決這些問題的建議，其所下設的紐西蘭教育審查辦公室 (Education Review Office) 則負責審查學校提供的教育。它對學校進行審查，以確保它們提供尊重所有學生人權的包容性教育。

(4) 德國

德國之基本法中建立公民受教之基本權利，並於第 7 條中規範教育制度應受國家之監督，且私立學校之學術教育應相當於公立學校；同時並於第 23 條中規範教育之立法為各邦專屬之立法權限，因此實際之執行情形，因此相關學校之基本規範則由各邦進行訂定，除非涉及德國作為歐盟一員地位進行相關權利行使，此時必須要由聯邦和邦

共同參與決定；另外第 74、91-2 條則規範有關教育補助及科學研究促進之規範、跨地區之大學或研究機構研究、教育在國際上之相關報告與建議等，則可能屬於跨邦或聯邦共同立法範圍。因此基本之學校教育系統主要規範於各邦法律中，如巴登-符騰堡(Baden-Württemberg)邦之學校法(Schulgesetz für Baden-Württemberg)規範，包含學校的體系、目的、教師與學校管理等，並且於第 32 條中規範了學校的監督規範，授權主管機關和教育局可進行定期性之監督查核，以及規範相關細節事項。其中第 96 條至 100 條規範宗教與道德相關之教育為重要或常態課程項目，宗教之相關教育必須提供予少數族群，並且須由相關社群規劃並經教育局公告相關課綱，並由相關社群監督；若學生未參加宗教科目，則應授予道德科目道德族科目應教育學生使其可基於負責並具有價值意識之認知下行動，並且應依照該法第 1 條相關精神與基本道德原則；另外並須提供相關家庭與性別教育，使其熟悉與性別性向之生物、道德、文化與社會因素，並促進家庭與婚姻中個人隱私與人際關係之認知，法律上之監護人並應事先受到知會將會有那些教材內容與形式，教育局並應建立並發布相關課綱；在柏林之學校法(Schulgesetz für das Land Berlin)第 12 條中，亦規範課程之科目與領域應包含多元性、人權與和平、暴力防止、平等與性別平權、跨文化教育等民主議題教育等。除各邦之學校規範外，有關各邦教育之共同目標，則為聯邦之共同事務，因此將由德國聯邦文教部(Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs, 德文簡寫 KMK)完成，其由德國境內各邦之高等教育、研究和文化事務機構部長組成之聯席部會⁴⁵¹，其並對學校中之人權教育提出一系列之聲明並於 2018 年發布「學校中之人權教育

⁴⁵¹ Aufgaben der Kultusministerkonferenz, KMK, <https://www.kmk.org/de/kmk/aufgaben.html> (last visited Jan. 30, 2023).

(Menschenrechtsbildung in der Schule)」文件⁴⁵²，作為各邦學校系統中教育之共同框架，將於後續內容說明介紹。

(5) 韓國

韓國的「教育基本法」規範公民有終身學習之權利，並規範基本教育體系及運作之相關事宜，其中第4條規範「所有公民不得因性別、宗教、信仰、種族、社會地位、經濟狀況或身體狀況等原因在教育方面受到歧視」，並規範應減少地區間之教育差異；第5條亦規範國家與地方政府應確保教育之獨立性及專業性，以及地方與學校有相當自主權，教職員、學生及家長等應得參加學校管理；第6條並規範教育之中立性，不得傳播政治、黨派、偏見或偏袒特定宗教。另外第17-2條並規範國家及地方政府應積極推動兩性平等、去除性別刻板印象之教育，並應建立尊重個別學生尊嚴及人格之教育措施；學校校長應按照教育部長制定的指導方針，系統地實施性別平等教育，包括性教育、性別意識教育和性暴力預防教育等，以提高性別平等意識；另外國家應建立相關之教育審議會，組成及資格等相關事項應經總統命令公告後實施；第17-3條則規範國家和地方應制定和實施相關措施，以使公民於學習、研究和考試等所有教育過程中建立必要之倫理意識。

⁴⁵² KMK, Menschenrechtsbildung in der Schule (2018), https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/1980/1980_12_04-Menschenrechtserziehung.pdf (last visited Jan. 30, 2023).

2. 重點國家之國家人權機構與人權教育相關之職權

(1) 英國

英國有 3 個國家人權機構：平等與人權委員會（Equality and Human Rights Commission）、蘇格蘭人權委員會（Scottish Human Rights Commission）與北愛爾蘭人權委員會（Northern Ireland Human Rights Commission）。平等與人權委員會透過 2006 年《平權法》（Equality Act）所成立，負責大不列顛（Great Britain）地區（即英格蘭、蘇格蘭與威爾斯地區）之國家人權機構；蘇格蘭人權委員會透過 2006 年《蘇格蘭委員會人權法》（The Scottish Commission for Human Rights Act）所成立，負責蘇格蘭地區的國家人權機構；北愛爾蘭人權委員會透過 1998 年《北愛爾蘭法》（Northern Ireland Act）所成立，為北愛爾蘭地區之國家人權機構。

(2) 英格蘭地區

英格蘭地區的平等和人權委員會通過多種不同的方式促進人權教育，例如：

出版關於人權教育的指南和最佳實踐材料，旨在為教育工作者和其他實踐者提供意見和支持。

支持對人權教育的研究和評估，以便確定有效的實踐和改進領域。

與學校、學院等其他組織合作開發和實施人權教育計劃。

提高對人權教育的關注，強調將其納入課程的重要性。

倡導在國家課程中納入人權教育，並鼓勵將人權納入教師教育。

監督和報告影響兒童和青少年教育的人權問題，並提出改進建議。

除了國家機構之外，英格蘭教育部（Department of Education）負責掌理教育事務，而在內閣辦公室（Cabinet Office）中，政府平等辦公室（Government Equalities Office）主導有關女性、性傾向和跨性別平等的政策工作與平等法案；平等與人權委員會則作為獨立性的國家人權機構，並不處於人權教育的主導地位，更多的則是提供相關的資訊，並監督法律的有效性和社會的進展。總而言之，依照《平權法》，平等與人權委員會負有責任推廣人權教育，但對於體制內的教育政策與內容，並不具備決定權，只能夠採行提供建議的方式來落實人權教育。

（3）蘇格蘭地區

蘇格蘭國家人權委員會落實人權教育的方式包含：對法令、政策和實踐提供建議；透過教育、培訓和發表研究來提高大眾的認識；對蘇格蘭政府的政策和實踐進行調查。

蘇格蘭國家人權委員會目前有 2 項計劃：（1）關心／照顧權利（Care about Rights）：旨在透過照護和支持服務來幫助實現老年人的人權。它是一套針對老年人、照顧者、照顧機構工作者、管理者、照顧委員會官員、政策制定者和委員所設計的培訓材料和資源⁴⁵³。（2）平等和人權影響評估（Equality and human rights impact assessments）：旨在將平等和人權的考量納入蘇格蘭政府機關的政策、實踐、程序和優先項目的重要機制⁴⁵⁴。

⁴⁵³ 此處的 Care 同時含有關心和照顧的意思，故同時將兩個意思進行中譯。

⁴⁵⁴ Equality and human rights impact assessments, <https://eqhria.scottishhumanrights.com/> (last visited 218

(4) 北愛爾蘭地區

為了落實人權教育，北愛爾蘭國家人權委員會有責任在北愛爾蘭推廣對於人權重要性的理解和認識。為此，北愛爾蘭國家人權委員會透過實行或支持研究和教育活動，也會透過提供培訓計劃，並與政府部門和機構，以及社區和志工組織合作，來協助將人權納入其工作的主流。例如北愛爾蘭國家人權委員會與北愛爾蘭公務員事務部（Northern Ireland Civil Service）合作設立《北愛爾蘭公務員人權指南》（Northern Ireland Civil Service Human Rights Guide），以提高各部門的人權知識和意識⁴⁵⁵。

在組織上，北愛爾蘭國家人權委員會成立了「教育和推廣」（Education and Promotion）團隊。教育和推廣團隊為了提高北愛爾蘭的人權意識，製作了一系列影片資源和資訊圖表在官網上供民眾下載。此外，北愛爾蘭的教師也可以向教育和推廣提供有關人權的資訊，與第一線教師相互支援。

在政策上，北愛爾蘭國家人權委員會 2022-2025 年策略計劃所設定的 5 個策略目標，其中的 2 個目標，包含為了推廣目標 2「確保權利保障不會因為英國脫歐而消失；有必要時，確保北愛爾蘭能跟上歐盟相關平等法律的進展」的理解與認識，以及目標 3「建立一個人權能受到更多理解、更多保護與更多重視的社會，（北愛爾蘭國家人權

Jan. 30, 2023).

⁴⁵⁵ Northern Ireland Civil Service Human Rights Guide, <https://nicshumanrightsguide.com/> (last visited Jan. 30, 2023).

委員會)提供的服務產生正面影響」,北愛爾蘭國家人權委員會可能對研究或教育活動進行協助、簽約或提供補助等方式。

(5) 澳洲

澳大利亞國家人權委員會依據「1986年澳大利亞人權委員會法(Australian Human Rights Commission Act 1986)」成立,其擁有多項促進和監督澳大利亞人權教育的權力,包括:

促進理解:AHRC負責促進對澳大利亞人權的理解和保護。這包括向公眾、政府和私營部門提供有關人權問題的教育和培訓。

調查投訴:AHRC有權調查侵犯人權的投訴並提供解決這些問題的建議。這包括與教育歧視有關的案件,例如基於種族、殘疾或性取向的歧視案件。

倡導改革:AHRC還倡導改變不符合人權的法律、政策和做法。這包括倡導教育系統的變革,以確保所有學生都有平等的受教育機會並免受歧視。

開展研究:AHRC開展人權問題研究,為他們的工作提供資料,並為促進和保護人權提供基於證據的建議。

監督人權的實施:AHRC還監督澳大利亞人權的實施,包括在教育部門,以確保為保護人權而製定的法律和政策得到有效實施和執行。

(6) 紐西蘭

紐西蘭人權委員成立之依據為1993年之人權法(Human Rights Act 1993),依據第5條其擁有透過教育及宣傳促進人權之任務,並且

應促進人們理解《懷唐伊條約 (Treaty of Waitangi)》⁴⁵⁶的人權議題，以及國內和國際人權法之關係；因此其擁有多項促進和監督該國人權教育的權力，包括：

教育和培訓：紐西蘭人權委員會為範圍廣泛的組織和個人，包括政府機構、企業、學校和社區團體，提供有關人權問題的教育和培訓，包括有關如何在教育部門促進和保護人權的培訓

研究和報告：紐西蘭人權委員會對紐西蘭的人權問題進行研究並編寫報告，包括教育部門的人權問題。這些報告可以為促進和保護教育中的人權提供基於證據的建議。

指導教育部門：紐西蘭人權委員會對政府教育部門推動人權教育的落實行動扮演指導與糾正功能，包括就如何尊重和保護人權向組織和個人提供建議和指導，並提高國內對人權問題的認識。

投訴和調查：紐西蘭人權委員會有權調查侵犯人權的投訴，其中當然也包括基於種族、性別、性取向和身障者教育歧視有關的案件。

與利益相關者的接觸：紐西蘭人權委員會也積極並廣泛地與利益相關者接觸，包括政府、教育部門、私營部門和民間社會組織，以收集有關該國人權教育實施情況的資訊與意見。

(7) 德國

德國人權機構 (Institut-fuer-menschenrechte German, Institute for Human Rights) 依據為「德國人權機構之法律定位及任務法 (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte)」，其中第 2 條規範國家人權委員會之任務為通知公

⁴⁵⁶ 毛利人與英國政府於 1840 年簽訂之條約，使紐西蘭成為英國殖民地。

眾國內外之人權狀況與建立相關資料庫、研究與發布報告、政策建議、國內教育工作、促進國內外之人權相關對話，與研析獨裁與戰爭所帶來之人權影響等；可見相關人權教育之推動也為德國人權機構之主要推動工作，其網站上亦指出人權教育為其工作推動之一環，其主要關注在於人權教育必須系統性的與整體教育系統結合、並平等的適用於兒童、學校與高等教育，並且應注重專業之人才包含教師與警察等之訓練；同時人權教育應依據聯合國人權教育與訓練宣言建立，並確保所有人對於人權之近用性、包容性及非歧視性。德國人權機構與教育體系合作以推動人權教育，包括與學校合作提供人權教案和教學資源，以及與社會組織和民間團體合作，在各種不同的場合舉辦人權教育活動；其並將政府機關合作，推動人權政策和法律的制定和執行，以及與公民團體合作，促進人權對話和溝通。另外於 2020 年 10 月版「德國人權協會註冊協會章程 (Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte)」第 2 條中，規範其目的及任務包含與人權教育有關的之相關工作，其中主要在於儘早建立人權觀念，並透過輔助其他機構進行，並應遵循聯合國 A/52/469 Add.1 之國家人權教育行動準則進行，並提供學校、執法或矯正單位等課程建議、計畫與教材，並參與與人權相關議題專家資格培訓、提供人權相關活動如研討會或論壇等。

(8) 韓國

韓國「國家人權委員會法 (국가인권위원회법)」(2022 年最新修正版本)，於第 19 條規範委員會應執行之業務包含人權之教育及推廣；同法第 26 條並規範人權教育及推廣之項目包含：①為喚醒並提高全

體人權意識，委員會應進行必要之人權教育及推廣。②委員會得與教育部長協議，將人權相關內容納入初中學學校教育課程中。③委員會得與高等教育之學校校長協議，將人權教育及人權相關研究發展之納入必要事項。④委員會得與國家機關和地方自治團體首長協議，在公務員招聘考試、晉升考試、研修及教育訓練課程中，納入人權相關內容。⑤委員會得就以改善和防止侵害軍人權為目的之人權教育，與國防部長協議。⑥委員會得研究機構或研究會首長協議要求進行人權相關研究。⑦委員會得建議終身教育機構首長在教育內容中納入人權相關事項。另外，同法第 30 條亦規範委員會之調查對象，包含初、中等及高等學校，及依其他法律規定所設置之各級學校。在組織架構上，人權委員會亦「依國家人權委員會專門委員會規則」設立人權教育專門委員會，作為常任委員會之一，委員會成員並應具備有相關領域業務參與或團體活動五年以上之資格。

在依據「國家人權委員會法」第 18 條制訂之「國家人權委員會和其附屬機構組織制度」中，為支持委員會之活動，韓國人權委員會並另設事務處，其中包含營運支援科、人權諮詢調整中心、政策培訓局、侵害調查局及歧視糾正局等，第 8 條並規範政策培訓局中包含人權政策科、社會人權科、國際人權科、人權教育企劃科、人權教育營運科、宣傳協力科。人權教育企畫科負責管理與推動人權教育之相關業務，以及相關法令意見之研究；人權教育營運科則負責總管並調整委員會主辦的人權教育課程運作相關事項，以及建立、施行及評估運作計畫，以及人權教育專家及講師培訓課程，以及相關統計資料管理等。另外針對韓國國家人權委員會，其亦曾於 2017 年訂定「韓國國家人權委員會人權教育運作規則（국가인권위원회 인권교육 운영

규정)」，規範依據「國家人權委員會法」第 26 條人權教育之必要事項，其中包含規範委員會之人權教育營運科與企劃科應協商後制定教育營運計畫，包含人權教育課程之制定及運作、人權指導員培訓課程、學科課程開發及運作等與人權教育相關之事項，並應向全國各地方政府提供培訓課程。

(二) 重點國家之人權教育推動行動

1. 英國

整體而言，在英國，三個國家人權委員會都積極擔任對政府推動人權教育的監督者並落實聯合國人權教育宣言所要求的，例如透過科技或影音的方式達成推展正式與非正式人權教育與資訊的目標。

其中，英格蘭與蘇格蘭國家人權委員會均強調人權教育是學校教育的核心組成部分，並要求各級學校透過各種方式來發展人權課程，例如：

在各學科中將人權教育納入其課程。例如，在歷史課程中教授有關人權的歷史事件；在地理課程中教授有關人權的地理知識；在數學課程中使用人權數據。

透過授課、討論、模擬、實踐等方式，讓學生學習和實踐人權。例如，通過模擬人權審判，讓學生瞭解人權法律的運作；通過實踐，讓學生實際參與人權活動，例如維護少數族裔權益。

2. 英格蘭地區

在英格蘭地區，在人權教育的推動上，平等與人權委員會除了自行宣傳外，也會與政府或民間單位合作。例如：在官網放上人權教育相關內容、與聯合國兒童基金會英國委員會（The United Kingdom Committee for UNICEF）合作拍攝影片、製作出版物並發行等。由此可知，平等與人權委員會採取「多頭並進」的策略，依照不同的受眾，採取不同的方式進行宣傳。同時，平等與人權委員會在人權教育的工作上，要如何有效與政府和民間合作，則有賴專家諮詢委員會提供意見與指導。舉例來說，平等與人權委員會在研究人權教育在學校的實踐時，由大學教授、非政府組織、聯合國官員和地方政府官員組成的專家諮詢委員會分別在學術面與實務面提供具體的方向與指導，來評估第一線學校實施人權教育的成效與困難⁴⁵⁷。

此外，平等與人權委員會除了自行推動人權教育外，也會對政府應如何推動人權教育給予建議並進行評估。常有的作法包含在國家人權機構年度報告（annual report）和策略計劃（strategic plan）中提出建議，除了整體性建議外，也會針對個別議題向相關政府機關提供個別性建議。

特別的是，由於平等與人權委員會與蘇格蘭人權委員會共同掌理蘇格蘭地區的國家人權事務，所以兩委員會也會針對蘇格蘭地區的人權事務進行合作。例如共同對蘇格蘭政府提供建議⁴⁵⁸。

⁴⁵⁷ Respect, equality, participation: exploring human rights education in Great Britain Dr. Leah Culhane and Emma McGeough.

⁴⁵⁸ Commission publishes Annual Report 2021-2022, SHRC, <https://www.scottishhumanrights.com/news/commission-publishes-annual-report-2021-2022/> (last visited Jan. 30, 2023).

舉例來說，在平等與人權委員會 2021-2022 年度報告中提到，平等與人權委員會建議威爾斯政府納入平等和人權教育，使得政府作出為學校開發有關人權教育的案例研究等承諾⁴⁵⁹。另外，教育部也根據平等與人權委員會的建議，在 2021 年 10 月，發展出「歷史課程範本」（model history curriculum）的計劃，使教師具備能力講授「移民、文化變遷和不同種族對社區的貢獻」⁴⁶⁰。

3. 蘇格蘭地區

在人權教育的分工上，由於平等與人權委員會和蘇格蘭國家人權委員會共同掌理蘇格蘭地區的人權事務，因此如果人權教育的議題具備全國性或跨區域的性質時，基本上由平等與人權委員會主導，而蘇格蘭國家人權委員會則負責提供蘇格蘭地區的相關資料，以進行協助。反過來說，蘇格蘭國家人權委員會主要是掌理區域特殊性之人權教育事務。例如「關心／照顧權利」計劃即是蘇格蘭國家人權委員會因應蘇格蘭地區的人口老化問題所設立；平等和人權影響評估也是針對蘇格蘭政府機關所進行的機制。

蘇格蘭人權委員會除了自行宣傳外，也會與政府或民間單位合作，例如：在官網放上人權教育相關內容，並透過影片和漫畫的方式，增進大眾理解；在「關心／照顧權利」計劃中，則與蘇格蘭照顧協會（Scottish Care）和蘇格蘭年齡協會（Age Scotland）等民間機構合作；在「平等和人權影響評估（EQHRIA）」計劃中，則與蘇格蘭政府、蘇格蘭地方政府公會（Convention of Scottish Local Authorities）、蘇格

⁴⁵⁹ 同上註，年度報告第 19 頁。

⁴⁶⁰ 同上註，年度報告第 22 頁。

蘭健保署 (NHS Health Scotland)、蘇格蘭兒童和青年委員 (Scotland's Commissioner for Children and Young People)、蘇格蘭平權交流理事會 (the Scottish Councils Equality Network)、蘇格蘭警政署 (Police Scotland)、蘇格蘭監獄司 (the Scottish Prison Service)、蘇格蘭審計部 (Audit Scotland)、蘇格蘭志工委員會 (Scottish Council of Voluntary Organisations) 等成員組成的指導小組提供支持。

在 EQHRIA 評估人權影響的過程，多數人權影響評估都採取了共同的方法步驟 (篩選階段、範圍界定階段、證據收集、諮詢分析、結論和建議、發布、監測和審查)。這些流程步驟反映了傳統平等影響評估流程中採取的步驟以及圍繞評估平等影響的法律義務 (有關指導，請參閱 EHRC 指南)，這意味著將平等和人權視為同一決策過程的一部分在概念上和實踐上都是有意義的。促進應用基於人權的方法的方法中的四個步驟來理解良好做法構建模塊 4-10 中的程序要素：FAIR-事實；分析；職責的確定；審查和報告。

FAIR 是一種將基於人權的方法付諸實踐的方法。這是應用上述 PANEL 框架的實用方法，並在此處的案例研究示例中得到應用。

FAIR 原則大致如下：

F 行為：評估影響需要透徹了解擬議政策或實踐涉及的事實以及對人們的潛在影響。這將需要適當水平的資源並考慮相關證據。最重要的是，它需要受影響的權利人有意義的參與。

A 分析：評估影響需要分析擬議政策或做法對平等和相關人權的潛在積極和消極影響。

I 責任的確定：如果政策或提案涉及平等和人權問題，評估影響需要決定是否應進行更改並確定這些更改的責任。

R 審查和報告：評估影響需要考慮如何監督職能或政策的實施以及如何報告影響評估的結果。

委員會並提出「10 個良好實踐構建模塊（The 10 Good Practice Building Blocks）」，確保組織進行對政策結果產生積極影響的穩健和有意義的影響評估的關鍵。包含組織構建塊：組織的高級管理層需要採取的關鍵步驟，以創造一個鼓勵和促進對政策結果產生積極影響的 EQHRIA 的環境，包含高層的承諾和參與、影響決策的時機和能力；員工、培訓和資源。流程構建塊：與 EQHRIA 流程本身相關，並且是需要在任何個人 EQHRIA 中進行的核心要素。流程要素可以根據蘇格蘭人權委員會的 FAIR 框架進行組織和理解，該框架有助於將基於權利的方法用於決策制定（了解 EQHRIA 的法律基礎、決定評估什麼和評估過程的範圍、支持評估的證據、社區的參與、評估綜合影響、結論和建議，透明度和審查。

4. 北愛爾蘭地區

有別於其他國家人權委員會須直接跟相關政府部門進行合作，北愛爾蘭國家人權委員會主要與北愛爾蘭公務員事務部進行人權教育的合作。北愛爾蘭公務員事務部是負責在北愛爾蘭提供政府服務的行政機構，分為 9 個部門，每個部門負責政府政策的特定領域，例如教

育、衛生和司法。北愛爾蘭公務員事務部負責執行政府政策、向部長提供建議以及管理北愛爾蘭公共服務的提供。因此，北愛爾蘭國家人權委員會無須個別跟各個政府部門合作，而直接跟北愛爾蘭公務員事務部進行合作推廣人權教育，再由北愛爾蘭公務員事務部將人權教育的工作分配予各個部門。

北愛爾蘭國家人權委員會與北愛爾蘭公務員事務部最典型的合作則是設立《北愛爾蘭公務員人權指南》，指南共分成四大部分：

人權法與人權體系：介紹了聯合國人權法律體系及負責部門、北愛爾蘭公務員事務部各部門所應負有的人權法相關職責、歐盟和國內法律與監督機制、法律賦予公務員的職責；可用於衡量現行法律、政策和實踐在改進方面的有效性的機制；聯合國條約機構的報告週期；普遍定期審議（UPR）的報告週期；CoE 監督機構的報告週期；以及後續流程要點。

5. 澳洲

澳洲實施了多項舉措，以促進該國的人權教育，包括：

- (1) 學校教育：澳大利亞課程包括對人權和社會正義的關注，讓學生了解他們作為公民和國際社會成員的權利和責任。
- (2) 國家安全學校框架：國家安全學校框架規定了為所有學生創造安全和包容的學校環境的指導方針，無論他們的性取向、性別認同或性特徵如何。
- (3) 人權教育補助金：政府通過人權教育補助金計劃為人權教育計劃提供資金。該計劃支持組織和個人制定和提供促進人權和社會凝聚力的教育計劃。

(4) 人權和反歧視委員會：此職權係透過澳大利亞國家人權委員會所獨立執行，針對個案的調查與反歧視申訴機制，相關個案也成為人權教育與資訊推廣的一環。

(5) 國際人權義務：隨著兒童權利公約與身障公約的通過與在澳洲的施行，澳洲政府特別著眼於保障包括受教育權等兒少基本權的保障，以及身障者的資訊取得權。

在澳大利亞國家人權委員會之網站，亦提供免費之教育材料，包含提供人權基本概念之介紹、聯合國人權框架之相關概念說明、為領導者與成員建立了解身心障礙及建立可近用與包容性之工作環境文化、對兒童安全組織之國家原則（National Principles for Child Safe Organisations）之介紹與實施方式，以及維護老年工作者之權利等課程。另外，針對特定之主題，澳大利亞國家人權委員會也提供付費之線上課程，其中涵蓋合適的工作領域行為、性騷擾、受理申訴人員（contact officer）、身心障礙、年長工作者、兒童安全與組織、人權等，完成相關課程後並可取得相關證明。針對網站上所提供之教材，亦有針對教師、學前兒童、學生及雇主等提供不同面向之宣導素材。

6. 紐西蘭

紐西蘭對人權教育的推動主要展現在個別公約的執行、反歧視的推動與學校人權教育的推展。具體落實包括：

(1) 中小學人權教育的推動：紐西蘭的課程依法納入包括人權和社會正義的教學，目的在讓學生了解他們作為公民的權利和責任。

(2) 由紐西蘭人權委員會向各類組織和個人提供人權的教育和培訓，包括政府機構、企業、學校和社區團體。

- (3) 在人權委員會下建構教育審查辦公室對學校進行審查，以確保它們提供尊重所有學生人權的包容性教育。
- (4) 落實《公民權利和政治權利國際公約》(ICCPR) 和《兒童權利公約》(CRC) 下推動個人與兒少的受教育與資訊取得權，並透過前述各公約的國際監督機制提交相關報告。
- (5) 由教育部提供人權教育之教學輔助材料：教育部為教師制定並提供了教與學輔助材料，以支持課堂上的人權教學。教育部並建構有關於學校人權教育的專門網頁，提供資源和指南以支持教師開展人權教育。

另外，紐西蘭人權委員會並與 APF 合作提供國家人權機構之人權教育手冊，建立相關國家人權機構可參考之框架與原則；其並持續參考相關資源於網站上提供人權教育之影片⁴⁶¹。

7. 德國

如前所述，德國之教育體系主要由各邦自行訂定，惟德國人權機構將制定各邦之共同目標，其於 2018 年發布之「學校中之人權教育」文件⁴⁶²將作為各邦學校系統中教育之共同框架。其內容提及其建立之基礎與聯合國人權教育與培訓宣言一致，在於推動促進人權文化於社會中之實踐，並透過學校傳遞必要的知識與相關技能，教師與相關專業人士並應正視學生所可能經歷之霸凌或歧視等情形，並使學生可以捍衛個人或他人之權利，並反思包含目前與過去侵害人權之相關議題，

⁴⁶¹ Human Rights Education, NEWZEALAND.GOV.TZ, <https://www.hrc.co.nz/our-work/human-rights-education/> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁶² *Supra* note 452.

如性別／性向歧視、種族主義、反猶太主義或對穆斯林及伊斯蘭教等之敵意等。其中並針對教育政策與管理上，強調目前各邦正促進教師與專業人士之教育訓練，以及應確保學校監督之申訴系統之有效性，包含輔導老師與學校之心理諮商服務等措施，並且將相關人權教育之內容於教育媒體與教科書中呈現，並鼓勵學校發展相關科目或計畫。在學校之實踐方面，本文件提出人權教育是一個跨學科及跨年級之議題，其中歷史、政治、經濟、社會研究、語言、生物學或宗教及倫理等學科可能都對於相關人權教育有所貢獻，並且應持續的將人權議題納入教室或校外活動中，特別是包含以下之相關議題者：應呈現人權與兒童權之實際重要性，特別是提供機會參與對抗歧視之行動、促進人權文化的體制和社會條件、相關人權發展之歷史與重要性與聯合國《身心障礙者權利公約》、民主體制對於人權保障之重要性與有效性、基本權利在基本法與國際公約中之重要性與人權保障之必要性、法治對於保障人權之重要性（如權力分立與程序保障等）、對於特殊群體之相關敵意之歷史與現況（如性別或性向歧視、反猶太主義、種族主義、反穆斯林或伊斯蘭教等），以及不同制度中侵害人權之狀況、人權之應用（特別是針對受到侵害之群體）、在極端情形之人權適用（如禁止酷刑等）、對學生與人權之可能威脅等。同時在此文件中，各邦亦同意將：進行國家間之定期交流，如跨國計畫或競賽等；建立相關教育中心與反歧視機構；建立國際或跨國之計畫加強學校對人權教育之承諾；並促進聯繫網絡之形成以預防霸凌或侵害（包含網路霸凌），以加強人權教育並實施本文件所提供之建議。

另外，德國人權機構也透過自行發展或與其他單位合作，提出一系列之教育教材，各種主題和針對不同年齡組和教育背景的教育材料，

教材包含關於一般人權的基本知識，或強調和討論個人權利，例如免受歧視的權利，並期待促進反思過程及處理個別主題的方法；這些教材可供教師使用，這些教材並應具備包容性、參與性並對歧視敏感。如其針對兒童設計 72 個不同主題之卡牌⁴⁶³，介紹人權與兒童權利相關之基本概念如人權、包容性、參與、人權教育、受教權利以及免於歧視之權利等。

其並設計 Kompass⁴⁶⁴，其為作為校內與校外之教育手冊，提供教育練習並鼓勵人權之實踐；其中包含人權教育定義、人權作為基本權利、聯合國及歐洲之相關人權與文化背景介紹，其中並說明手冊中之體驗式學習理論：包含經驗（第 1 階段）：計劃好的事件或角色扮演等活動。接下來是跟進（第 2 階段）和評估（第 3 階段）：對於每個練習都有設計相對之關鍵問題和討論提議，以及對事件之反思感受及現實之關聯性為何；在最後是則應用程序（第 4 階段），則是關於實際實施所學到的知識和對進一步工作的建議。在相關人權議題中其選擇與年輕人較相關之工作、貧窮、身心殘障、教育、民主、歧視、和平與暴力、性別、健康、全球化、兒童、戰爭與恐怖主義、媒體、政治、宗教、環境與移民等相關主題進行介紹，並說明演練之流程，如小組討論之建立與如何評估成果引導進行。

另外針對 6-12 歲之兒童亦設計 Compasito 網站⁴⁶⁵，提供成人教育者教導相關人權議題，並鼓勵教育者自行調整教材以符合其教育需

⁴⁶³ Klare Kiste – Menschenrechte. Reflexionsfragen für Fachkräfte in der frühkindlichen Bildung, KMK, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/klare-kiste-menschenrechte-reflexionsfragen-fuer-fachkraefte-in-der-fruehkindlichen-bildung> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁶⁴ Kompass, <http://www.kompass-menschenrechte.de/> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁶⁵ Compasito, <https://www.compasito-zmrb.ch/> (last visited Jan. 30, 2023).

求，教材當中包含人權相關之規範與機構、人權教育之目標與概念，利用戶外活動、圖卡遊戲、模擬或角色扮演及討論等，就特定人權議題進行教育。另外針對包容性，其亦自 2011 年起提供「包容性作為人權 (Inklusion als Menschenrecht)」之線上手冊，透過歷史資料、法令資訊、遊戲等教育有關平權及反歧視之概念，並實踐聯合國身心障礙者權利公約之要求。

8. 韓國

「韓國國家人權委員會人權教育運作規則」詳盡規範國家人權委員會應進行之相關人權教育與培訓事宜，其中包含韓國國家人權委員會應建立「人權培訓課程」，包含「人權指導員培訓課程」和「人權敏感度提高課程」和「法律規範之義務教育」等三項課程：人權指導員培訓課程係指人權教育專家之培訓班，將加強人權保護能力並對人權教育各個領域的社會弱勢群體進行人權教育，包含 60 小時之相關課程；人權敏感度提升課程，則將提高人權教育領域的人權敏感度及基本理解，針對已完成相關基本課程者進行；法律規範之義務教育則將對包含精神疾病及收容相關設施之營運者及員工進行至少 4 小時之相關教育。

韓國國家人權委員會並建立人權指導團，以利對所有公民，特別是公共機構及相關設施進行人權教育，其中之教育講師即為完成人權指導員培訓課程取得相關資格之講師或是特定領域之人權專家。另外，為了人權教育之穩定運作及普及，委員會並於首爾、釜山、光州、大邱、大田、江原等各地建立人權教育中心，以合作進行相關人權培訓班或人權教育課程。第 17 條規定人權委員會與其他單位之合作方式，

包含與其他單位共同主辦人權講師培訓班或人權敏感度提升班時，國家人權委員會應提供講師、教材及頒發相關結業證書；其他機構開辦6小時以上之人權教育課程時，委員會應策畫課程並推薦講師；或提供拜訪國家人權委員會之機會以提升人權敏感性與認知等多元之與外部合作之方式。另外，第18條並規範委員會等可與主管機關及地方政府等簽訂普及人權教育之業務協議，並由人權教育企畫科負責監督相關協議之運作，或另外指定負責之單位。第19條規範委員會得組織不同領域之人權教育委員會，並應每年舉辦一次人權教育會議。人權教育企畫科及營運科並應每年制訂對於委員會運作人權教育之評價計畫，對人權教育進行綜合評價，並將成果反映至相關教育培訓計畫之制定中。

(三) 重點國家之人權教育監督行動

1. 英國

包括英格蘭和蘇格蘭國家人權委員會皆透過「平等和人權影響評估」計劃來監督政府機關，以協助政府機關考量可能被忽視的個人權利，以及確保政府作為是有效果且具有效率的，來達到更好的結果。政府機關可以基於本計劃所提供的相關證據，來制訂更好的政策並實踐，並對利害關係人公開和負責。此外，本計劃也可以鼓勵個人和社區參與決策過程，並改變政府機構文化和決策。

藉由本計劃，當政府機關在評估過去的、新的或修正的政策或實踐時，會納入以下平等和人權的影響評估。蘇格蘭國家人權委員會為了要落實「平等和人權影響評估」計劃，亦將對於不同的公職人員，

例如警察、醫療及社福機構人員、一般公務員等，均提供不同的人權教育內容，使得公職人員能具備相關能力來實施本計劃。

另外在教育上的監督也將透過相關檢查規範落實，英國教育監督框架（Education inspection framework）⁴⁶⁶規定了英國教育標準局（Office for Standards in Education, Children's Services and Skills, Ofsted）如何檢查學校、社區學校、繼續教育和技能教育機構等，確保符合教育需求並提供改進之建議，檢查員將透過蒐集相關資料，就教育品質、行為和態度、個人發展、領導與管理進行分級判斷，並且檢查員應評估是否教育內容符合 2010 年平等法及 1998 年人權法的義務。

針對教育品質，檢查員將判斷是否領導者與教育提供者具有合適的教育意圖，如願意承擔提供弱勢族群所需的知識與資本，且是否於執行上有充足的能力，如教師具有充足知識、能對內容進行清楚說明與回饋、可創造良好環境幫助學習、提供合適的閱讀材料與方法；了解後續的影響，是否可讓學習者取得足夠知識技能或準備好下一階段的教育、就業或培訓，是否具有資格證書等。

針對行為和態度，檢查員將評估教育提供者對於學習者是否具有很高的期待且公平對待、學習者對待教育的態度是否積極、學習者的出勤率與準時與否、學習者與員工是否互相尊重與積極、領導者、教師和學生是否創造不容忍欺凌與歧視的環境。

⁴⁶⁶ Education inspection framework, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/publications/education-inspection-framework/education-inspection-framework> (last visited Mar. 25, 2023).

針對個人發展，檢查員將評估課程是否提供充足的支持，可為學習者提供足夠的發展空間、保持身心健康、為學習者各個階段取得成功做好準備，並培養對英國基本價值觀的理解、發展他們對多樣性的理解和欣賞，並促進對具受保護特徵對象之尊重。

針對領導與管理，檢查員將評估包含領導者是否透過願景、價值觀或政策等提供高品質、包容性的教育和培訓、注重員工教學知識與能力的提升、保護員工與員工之互動，減少相關壓力；確管理人員履行法定職責，如依據平等法要求之職責；以及其他保障學習者之措施，包含識別可能需要早期幫助或有可能被忽視、虐待、誘騙或剝削的學習者；通過確保學習者獲得所需的支持，或及時向有專業知識的人求助，幫助學習者降低受到傷害的風險等。

2021 年的平等法亦要求 Ofsted 在行使所有職能時，應適當考慮到以下需要：1. 消除 2010 年《平等法》禁止或禁止的歧視、騷擾、傷害和任何其他行為；2. 促進具有相關受保護特徵（protected characteristic）的人與不具有該特徵的人間機會平等；3. 培養具有相關受保護特徵的人與不具有該特徵的人之間的良好關係。因此 Ofsted 於設定檢查框架時，應釐清相關受保護特徵，並確認其是否減少相關之歧視與促進平等機會⁴⁶⁷。

⁴⁶⁷ 相關檢查方針經評估之實例可參考：Consultation outcome Equality, diversity and inclusion Initial teacher education inspection framework and handbook 2020: inspecting the quality of teacher education, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/consultations/initial-teacher-education-inspection-framework-and-handbook-2020-inspecting-the-quality-of-teacher-education/equality-diversity-and-inclusion-statement> (last visited Mar. 25, 2023); Equality and diversity impact assessment: inspecting protected characteristics, GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/publications/inspecting-teaching-of-the-protected-characteristics-in-schools/equality-and-diversity-impact-assessment-inspecting-protected-characteristics> (last visited Mar. 25, 2023).

至於北愛爾蘭國家人權委員會則因為特別強調對政府與公職人員的人權教育，因此則以下列方法監督各政府機關對人權教育的執行情況。例如：

檢查法律和政策：檢查各政府機關是否遵循有關人權教育的法律和政策，並對違反法律的情況提出警告。

調查投訴：接受關於人權教育方面的投訴，並對投訴進行調查

與政府機關合作：與各政府機關合作，提供技術支援和建議，以促進人權教育的執行。

舉辦研討會和工作坊：舉辦有關人權教育的研討會和工作坊，並邀請各政府機關參加，以促進對人權教育的理解和推動。

2. 澳洲

澳大利亞國家人權委員會在人權教育的監督上扮演重要角色，而相關行動皆與該機構被賦予的多項機制權限有關，包括：

調查投訴：由於澳大利亞國家人權委員會有權調查侵犯人權的投訴，包括與教育歧視有關的投訴，因此關於基於種族、殘疾或性取向的歧視個案成為該委員會所著重的面向。

監督人權法的遵守情況：由於澳大利亞國家人權委員會亦扮演監督澳大利亞人權法遵守情況的角色，其中當然也包括各項國際公約，例如身障公約、兒童權利公約與反歧視公約（與國內反歧視法）相關的內容，當然也包括任何涉及教育歧視相關的法律。該委員會還可以向政府和其他組織提出建議，以解決任何不合規問題。

研究和報告：澳大利亞國家人權委員會積極參與國際場域，並為人權問題進行研究並製作報告，包括教育部門的人權問題。這些報告可以為促進和保護教育中的人權提供基於證據的建議。

與利益相關者的接觸：澳大利亞國家人權委員會與廣泛的利益相關者接觸，包括政府、教育部門、私營部門和民間社會組織，以收集有關該國人權教育實施情況的資訊與意見回饋。

3. 紐西蘭

紐西蘭人權委員會同樣對人權教育的監督扮演重要角色，主要落實方式包括：(1) 對各種個人與機構，包括教育部門與教育單位提供人權教育之人員培訓；(2) 研究和報告：紐西蘭人權委員會也依法要求教育部門提供人權教育之推展進程，並撰寫報告作為國際連結或公眾之認識，並作為提供人權教育建議之監督證據；(3) 投訴和調查：由於紐西蘭人權委員會同樣有權調查侵犯人權的投訴，其主要的個案調查也係針對基於種族、性別、性取向和身障的教育歧視相關案件；(4) 與利益相關者的接觸：紐西蘭人權委員會也與廣泛涉及人權教育相關之利益相關者接觸，包括政府、教育部門、私營部門和民間社會組織，以收集有關該國人權教育實施情況的資訊與意見(5) 定期審查政策和做法：紐西蘭人權委員會定期審查相關部門的政策和做法，以確保它們符合人權標準和原則。具體做法上，也包括召開定期與不定期的會議提供具體建議，並透過教育審查辦公室和監察使(Ombudsmen)合作，提出監察意見，以監督該國人權教育的實施情況。

4. 德國

德國人權機構並無特定建立有關人權教育之相關監督機制，惟依照其法律定位及任務法第 2 條，需每年向聯邦議會(German Bundestag)

提出報告，且議會並須對報告內容提出意見。如德國人權機構於 2022 年提出之年度報告⁴⁶⁸中即關注於身心障礙兒童與年輕人之受教權，並分析德國應如何建立具有包容性之教育系統，且德國聯邦政府與各邦政府應共同責任。另外，因德國之教育系統主要為各邦職權，因此德國人權機構曾於 2014 年蒐集各邦有關實踐人權教育之相關問卷，並於 2014 年 11 月發布「兒童與年輕人之人權教育 (Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche)」建議文件⁴⁶⁹，提供不同之教育行動者對於教材設計、設計校教育活動以及專業教育者之教育等提供建議。針對問卷問題之設計，主要詢問是否已將相關人權教育納入學校規範中、預計將如何實施、對於人權教育相關之教育計畫、目標與課程，如何提供相關跨學科人權教育支持、對於國際相關人權教育標準及建議如何實施、相關計畫課程中如何實踐與評估、是否使用官方教材如 Kompass 或其他教材，已及如何使兒童及青少年了解兒童權利公約、在教師或教育人員培育人權教育是否為強制性以及程度、是否具有加強校內與校外參與教育權利具體計畫、如何鼓勵學校或非學校教育機構在發展過程中以人權和兒童權利為導向，以及如何透過查核與評估確保人權教育之進行。在調查各邦之實施成果後，德國人權機構建議應建立參與機制，包含申訴等相關機制；教育主管機關或教材出版商應編寫適合兒童之教材，建立包容性之人權教育、並應提供參與式之教材，並促進相關教材之開發與使用；各地方政府與各邦之單位應明確確保將聯合國相關規範指導之兒童(如幼兒)

⁴⁶⁸ Menschenrechtsbericht 2022 , DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/berichterstattung/menschenrechtsbericht> (last visited Jan. 30, 2023).

⁴⁶⁹ Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche-Befunde und Empfehlungen für die deutsche Bildungspolitik, DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/menschenrechtsbildung-fuer-kinder-und-jugendliche> (last visited Jan. 30, 2023).

納入相關教育計畫中；並應將人權教育納入學校法之教育目標中，並在中立及禁止歧視之原則下進行；聯邦政府之教育單位應更新學校人權教育建議，以符合最新人權概念與發展、各邦與地方政府及教育機構與相關教育人員應重視校外教學之推動等。

5. 韓國

韓國之國家人權委員會之相關規範除既有之監督職權外，並無針對人權教育特別規範相關監督機制，惟其對委員會自身設計之教育計畫需每年定期進行評價，並將評價成果反應至後續之課程規劃中（韓國國家人權委員會人權教育運作規則第 19 條參照）。其主要之監督方式，可能仍是透過既有之職權進行，如其於 2022 年之度業務計畫中，即建立針對其他單位之推動工作，如其規劃「為事前準備 2022 年度的教育課程修訂案，建立可促進人權培訓的基礎」，相關工作項目即包含監督 2022 年度的教育課程修訂案之進展狀況、與教育部討論協議教育課程修訂案以加強人權課程、為了實踐學校人權培訓，將運營國小教師人權培訓研究小組等；在「加強國會人權培訓的制度改善」中，其則提出將研討可加強國會人權培訓的政策、與國會合作方案，以及與專家舉辦研討會及研討會等。

（四）特定目標群體之人權教育

除上述針對教育體制中之人權教育外，針對特定目標群體如執法人員或公務員等之特定群體，各國亦建立不同程度之人權教育，分述如下：

1. 英國

英國警務學校（College of Policing）為內政部（Home Office）底下之機構，專門為英格蘭與威爾士建立警察訓練規範及策略，其透過建立「授權專業實務（Authorised Professional Practice，以下簡稱 APP）」守則建立相關遵循指南，該指南為協助警員於執行實務時提供實踐方針，並由指南委員會（guideline committee）協助建立，成員包含相關領域獨立且無偏見的專家、從業人員、學術界或第三方單位相關主題之專家委員會；委員會將透過系統性方法檢驗取得之證明資料之可靠性，並輔以專家意見建立一系列的實務建議，並將說明實施中可能面臨的問題與挑戰，並提出有哪些實務建議可能會需要地方層級額外努力以實踐。相關單位有義務於實施時考量 APP 之建議，但若於具正當理由之情形，則可適當之採取其他行動手段，但相關單位仍應自行負擔相關風險。

APP 之議題涵蓋包含警察勤務中之各個面項，包含武裝警務、民事緊急狀況處置、秘密警務（如臥底等）、拘留、民眾參與與溝通、數位設備資訊取得、資訊管理、情報管理、調查、現場人臉識別、精神疾病等特殊精神健康狀況者處置、選舉監督、死亡或重傷等事故處置、起訴及案件管理、道路警務及其他警務相關之工作面向⁴⁷⁰。APP 將人權議題涵蓋入各業務範圍內並提供相關執行建議，如於武裝警察章節中，其於法律框架中首先說明尊重個人人權應為相關過程之關鍵，並應理解相關法律與授權範圍，以確保合法使用武力；並說明包含歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）有關權利與自由之

⁴⁷⁰ APP (authorised professional practice), COLLEGE OF POLICING, <https://www.college.police.uk/app> (last visited Mar. 25, 2023).

章節，以及國家有保障生命與保護人民禁止受到他人侵害之義務，以及酷刑禁止之相關要求，並說明英國武力相關之法令包含 1998 年人權法以及相關刑法規範等，以確保武裝行動中執法人員之行動符合相關規範。在現場人臉辨識（Live facial recognition）之法律框架章節中，其提及人臉辨識可能產生的人權議題，包含不能要求對象於通過人臉辨識時脫掉衣服、應有限度的使用現場人臉辨識監管集會與示威活動，因其可能會將影響言論自由或集會結社自由，並說明現場人臉辨識的統計演算法可能將產生歧視性結果等⁴⁷¹。由以上說明可知，英國透過實務之建議，詳細的論證與說明各項勤務面向可能產生的人權影響，並給予考量之準則與建議。

英國平等與人權委員會網站上亦針對特定族群提出相關指南與建議，以指導其於執行相關業務時合法並考量人權⁴⁷²，包含其曾於 2020 年提出「核心指南：地方和中央政府服務（Core guidance: Local government and central services）」，指導個人於使用政府服務時，了解其是否面臨非法之歧視對待，如是否因身心障礙或性傾向而被排除於特定服務之外以及應如何應對。目前針對公務員之在職訓練培育，英國政府有持續要求公務員每年應參與特定訓練以提升技能，但依據「公務員：培訓和發展」網站⁴⁷³似未特別提及有關人權議題之訓練；然而依照 2010 年平等法，公部門有平等對待人民之義務，因此英國平等與人權委員會發布「公部門平等義務重要指引（The Essential Guide to the Public Sector Equality Duty）」，將公部門如何將平等考量

⁴⁷¹ Live facial recognition, COLLEGE of Policing, <https://www.college.police.uk/app/live-facial-recognition/live-facial-recognition> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁷² Advice and guidance, EQUALITYHUMANRIGHTS.COM, <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁷³ Civil Service: training and development, GOV.UK, <https://www.gov.uk/guidance/training-and-development-opportunities-in-the-civil-service> (last visited Mar. 25, 2023).

引入日常業務中，並進一步提供良好品質之服務；其中包含說明相關法令，概述公部門應遵守之平等義務，以及建議採取之行動等。其中說明平等之基本概念，並且要求公部門必須有意識的在決策時考量平等義務，並應依照職責之相關性進行判斷，並鼓勵公部門針對職則設計相關訓練，並建立相關影響評估程序，並關注哪些資訊被用於決策之上；其中並要求公部門應思考其組織要求是否已經涵蓋所有的平等義務、於決策時是否有意識到相關義務、以及是否具備相關審查機制等；另外其亦針對平等責任提出案例研究⁴⁷⁴，如不同區域之政府機關如何促進身心障礙人士參與決策、如何將平等納入組織文化等，使公務員可參照相關的實務案例，以進行決策。

2. 澳洲

依據 2021 年的澳大利亞國家人權委員會所提出之第三次普遍定期審查 (Australia's Third Universal Periodic Review)⁴⁷⁵，其中針對人權教育之審查結果，似乎指出澳洲政府目前對於特定群體之人權教育較為缺乏關注；其中指出，自 2010 年澳洲人權框架 (Australian Human Rights Framework) 建立了公務人員之強制性人權教育要求，但後續皆缺乏實際上之行動與承諾，且在 2014 年後政府針對澳大利亞國家人權委員會法定職權之教育資金亦呈現中止之狀態；同時針對世界人權教育計畫 (World Programme for Human Rights Education) 之相關國家倡議與行動亦於 2012 年後再無相關活動。在 2016 年，原本與

⁴⁷⁴ Public Sector Equality Duty, EQUALITY AND HUMAN RIGHTS COMMISSION, <https://www.equalityhumanrights.com/en/advice-and-guidance/public-sector-equality-duty> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁷⁵ Australia's Third Universal Periodic Review [UPR], AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, <https://humanrights.gov.au/our-work/rights-and-freedoms/projects/australias-third-universal-periodic-review> (last visited Mar. 25, 2023).

(Attorney General's Department) 合作開發提供給公務員使用之人權數位學習套裝亦被停止資助，且於 2016 年後再也無法使用，且其曾為公務員之強制性學習之教材。因此澳大利亞國家人權委員會建議澳洲政府應加強公務人員訓練，並應擴及各個公部門，特別是與兒童、邊緣群體如原住民相關之部門，或是執法人員或矯正機構相關之部門。

儘管缺乏相關資金，澳大利亞國家人權委員會網站仍持續開發數個線上學習教育材料，如前所述，包含提供人權基本概念之介紹與相關國際規範等，並且開發付費人權課程，包含職場中之性騷擾亦提、身心障礙者權力、年長工作者、如何撰寫符合人權之聲明以及處理具挑戰性之互動等。

3. 紐西蘭

紐西蘭的人權委員會依據 1993 年人權法，擁有透過教育和宣傳倡導人權之職責，但於目前 (2023 年 3 月) 檢視其網站及近期之策略計畫，似未針對特定族群之教育提出完整之倡議，多數相關之教育或訓練可能仍須回歸至特定族群教育或訓練規範，如警察之培訓和教育主要依據「2008 年警務法 (Policing Act 2008)」，但該法中並無詳細規範關於教育或培訓之內容與程序，但其第 9 條規定了紐西蘭員警的核心職能，包括預防和調查犯罪、維護公共安全以及向社區提供各種服務；第 8 條則強調在本法之原則包含執行警務應保持誠信、專業並尊重人權，因此及建構了有關警察所應學習的技能、知識和能力。具體的相關遵循守則，則規範於紐西蘭警察手冊 (Police Manual) 中⁴⁷⁶，

⁴⁷⁶ Police Manual Chapters, NEW ZEALAND POLICE, <https://www.police.govt.nz/about-us/publications/corporate/police-manual-chapters> (last visited Mar. 25, 2023).

其中涵蓋警察執行勤務之相關面向，如搜索、急救培訓、綁架、失蹤及刑事程序等各種執行任務時可能須處理之事件或程序，提供依據既有法令，如搜索與監視法（Search and Surveillance Act 2012）、隱私法（Privacy Act 2020）或證據法（Evidence Act 2006）等，建立相關執行政程序與建議，以確保警察合法執行勤務。紐西蘭警察局（New Zealand Police）雖未明訂相關人權章節，但亦可能透過與專家合作將相關概念更新入手冊當中協助建立執行原則，如其曾於 2021 年公布有鑑於新興科技如人臉辨識科技之興起，可能將對隱私、安全或道德產生影響，將聘請面部辨識技術專家，就相關議題進行研析並提出相關報告與建議，以確保執法上可於公共安全與隱私取得平衡⁴⁷⁷；2022 年亦發布新興警務技術之手冊內容，以引導警察可了解如何測試或使用新技術⁴⁷⁸。

另外如受拘留於監獄之囚犯，紐西蘭亦依據相關法案如人權法、1990 年紐西蘭人權法案法（New Zealand Bill of Rights Act 1990）制定、2004 年矯正法（Corrections Act 2004）等建構其人權，並透過監獄操作手冊（Prison Operations Manual）向相關執法人員提供有關管理監獄之說明⁴⁷⁹，所有員工都應該依照其說明履行職責，並依法令修正滾動更新；其中除不同程序與管理要求外，亦涵蓋重要人權議題，如針對跨性別囚犯的管理，提供詳細的名詞定義說明以及如何應對處

⁴⁷⁷ NEW ZEALAND POLICE, Police engages experts to better understand facial recognition technology (Apr. 14, 2021), <https://www.police.govt.nz/news/release/police-engages-experts-better-understand-facial-recognition-technology> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁷⁸ NEW ZEALAND POLICE, Trial or adoption of new policing technology - Police Manual chapter (Jul. 2022), <https://www.police.govt.nz/about-us/publication/trial-or-adoption-new-policing-technology-police-manual-chapter> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁷⁹ Prison Operations Manual, NEW ZEALAND GOVERNMENT, https://www.corrections.govt.nz/resources/policy_and_legislation/Prison-Operations-Manual (last visited Mar. 25, 2023).

置之建議，要求監獄工作人員應尊重個人性別認同並力求保護其尊嚴、安全及隱私。

4. 韓國

韓國特定族群之教育多數依據既有之相關規定⁴⁸⁰，其中包含遊民機構員工係依據遊民福利法（노숙인복지법）建立、針對公務員或工人等建立之身心障礙意識提高之培訓則依據身心障礙福利法（장애인복지법）及身心障礙就業促進及職業康復法（장애인고용촉진 및 직업재활법）建立；針對精神疾病等機構之工作人員人權教育則依據心理健康促進及心理疾病福利服務支援法（정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률）建立；長照機構工作人員之人權教育，則係依據高齡者福利法（노인복지법）及高齡者看護保險法（노인장기요양보험법）建立；其他社會福利機構則依據社會福利服務法（사회복지사업법）建立。部分法定義務授權課程係由該法令之主管機關開授，然韓國國家人權委員會亦協助規劃與開設各不同特定族群之法定課程，如遊民機構工作者之人權教育、部分社會福利機構或公務員之相關訓練等。韓國人權委員會除協助開設課程外，亦針對特定主管機關提供教育建議，如2022年10月13日韓國人權委員會曾對警察廳提供關於應制訂涉及發展障礙人士調查之相關規範，並應與相關單位合作，並加強教育⁴⁸¹。

⁴⁸⁰ 韓國人權委員會，學習義務教育（의무교육 알아보기）
https://edu.humanrights.go.kr/academy/intro/agree6_sub.do（最後瀏覽日：2023/03/25）。

⁴⁸¹ 國家人權委員會，〈國家警察廳接受人權委員會建議發展審訊階段識別發展障礙者之程序

另外，為推動相關課程之進行，韓國國家人權委員會針對公職人員之人權教育培訓建立人權教育培訓網頁⁴⁸²，公告相關培訓時間表或報名以及線上課程提供等；針對幼兒、初、中、高中及高等專業教師則建立「教育愛培訓學院」網站⁴⁸³，以提供線上之免費教育職業培訓課程。

另外針對教育者或人權教育專家之培訓如前所述，韓國國家人權委員會建立教育講師成為人權指導員之培訓課程，需經過至少 80 小時之訓練課程，包含基本人權概念、自由權、平等權及社會權、防止歧視及性騷擾、依照特定部門領域劃分之人權課程，以及人權教育之相關原則及方法等。

5. 德國

依據德國之基本法規範，具有足夠知能之人員即可擔任公務員，並且依照聯邦或各邦所進用之公務員，可能將有不同之教育或培訓規範，並無一致，然相關法令如公務員職業法（Beamtenlaufbahngesetz）或聯邦公務員法（Bundesbeamtengesetz，BBG）中並未明確規範有關人權教育之要求，然而相關法律如聯邦公務員法第 60 條中規範公務人員應遵守包含基本法要求之自由民主原則，並應為公共利益履行職責，因此基本法相關人權概念之知識亦將整合入相關選任、培訓或教育程序中。德國警察的培訓和管理主要由各邦（Bundesländer）負責；

（경찰청, 인정신문 단계에서 발달장애인 확인절차 마련 등 인권위 권고 수용）
（ 2023/03/23 ）
<https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7608929&menuLevel=3&menuNo=91>（最後瀏覽日：2023/03/25）。

⁴⁸² 國家人權委員會網路教育（국가인권위원회 사이버교육），<http://humanrights.nhi.go.kr/>（最後瀏覽日：2023/01/30）。

⁴⁸³ 教育愛心培訓機構（교육사랑연수원），<https://www.edulove.co.kr/main/index.asp>（最後瀏覽日：2023/01/30）。

因此具體的培訓內容和法規可能因邦而異。然而因德國基本法當中規範了國家的基本原則和價值觀，包括人權、民主和法治等，因此其於相關培訓中即需要了解相關原則即其他基礎法規，相關法令如刑法等亦為警察執行職務提供具體的指引和規範；如柏林警察於招募時即需要就政治及社會常識進行試驗，並於後續成為員警之訓練中須接受相關政治教育、公法及刑法相關之測驗與訓練⁴⁸⁴。另外，德國人權機構亦曾於 2020 年 5 月提出「警察政治教育（Politische Bildung in der Bundeswehr）」分析報告，就警察於執法中如何處理人權議題（特別是種族主義及右翼極端主義）之分析及建議；內容指出應在警察相關培訓與後續教育中傳授人權知識，以及傳達即使基本法要求應維持政黨政治中立，但種族主義與右翼極端主義可能對基本人權產生障礙且與基本民主憲政秩序有所違背，因此在保障人權及禁止歧視之前提下相關言論及行為應不受保障。另外，針對難民等特殊群體，德國人權機構 2019 年也提出了「人權——關於逃亡、庇護和種族歧視問題的教育實踐」手冊，針對需要處理相關議題之教育工作者，提供教育上之建議；其中特別提及針對此議題，為了協助宣傳、反思和交流之機會，其中組織了專家諮詢小組，包含反歧視相關之專家、學者、官員與其他教育機構或組織之成員，並於為期兩年的過程中舉辦與教育機構合作，針對教師、教育工作者、社會工作者或其他教育人員辦理研討活動，並最後完成相關知識與交流經驗之彙整記錄，本手冊整理了不同專家學者針對逃亡、庇護與種族主義及教育之立場與觀點，並不同實踐領域中之人權教育狀態進行研析以處理種族主義或歧視議題，最後並建立相關反思、輔導等學習建議，包含應將移民相關被邊緣化之知識與機構既有之專業知識結合，並促進不同群體之參與，並且教

⁴⁸⁴ Ausbildung - mittlerer Dienst, BERLIN.DE, <https://www.berlin.de/polizei/beruf/polizist-polizistin-werden/ausbildung-studium/mitterer-dienst-schutzpolizei/> (last visited Mar. 25, 2023).

育者並應使學習過程充滿包容性、參與性與反歧視性，並減少相關研討活動辦理方式如場地可能對不同群體可能帶來的障礙或影響等。德國的監獄（Justizvollzugsanstalt, JVA）由各邦的司法部主管，其法源依據為「矯正與保護的監禁與剝奪自由措施的執行法(Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung)」（簡稱監獄法 Strafvollzugsgesetz - StVollzG）」，其第 125-1 條規範若各邦有另定監獄法則可不適用該法，因此亦可能各邦有各自之監獄管理規範；然基於基本法之人權要求，各邦多數仍要求監獄工作人員應具備有相關人權認知培訓⁴⁸⁵，如柏林 2023 年提出之「司法社會服務與監獄的培訓計畫（FoBi-Programm 2023 für den Berliner Justizvollzug und die Sozialen Dienste der Justiz）」⁴⁸⁶課表中，則包含如何有效處理反猶太主義、提升對猶太生活與觀點的文化敏銳度以及自我反思、如何應對精神異常和智力障礙的被監禁者、伊斯蘭與伊斯蘭主義、如何認知與提高對歧視的敏感度等。

（五）小結

關於各國如何落實人權教育，本研究初步就下表提供比較說明：

⁴⁸⁵ Aufgabenbeschreibung, Das Ministerium der Justiz und für Migration ist eines von zwölf Landesministerien in Baden-Württemberg, <https://www.justiz-bw.de/Lde/Startseite/Justiz/Ausbildungsstationen+in+der+Juristenausbildung> (last visited Mar. 25, 2023).

⁴⁸⁶ Fortbildung für den Justizvollzug und die Sozialen Dienste, BERLIN.DE, <https://www.berlin.de/justizvollzug/personal/bildungsakademie/fortbildung/> (last visited Mar. 25, 2023).

表 11 各國落實人權教育情況比較表

	英國	澳大利亞	紐西蘭	韓國	德國
相關法制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育法規未納入人權教育 2. 未設有人權教育之國內專法 3. 仰賴聯合國相關方案與宣言驅動國內人權教育 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2000 年海外學生教育服務法提供者國家行為準則 2. 反歧視：種族歧視法與身障歧視法禁止教育歧視 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 反歧視：1993 年人權法 2. ICCPR 與 CRC 關於教育權的規範 	<p>教育基本法設有受教權、禁止教育歧視、強調性別平等</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2018 年發布「學校中之人權教育」文件 2. 德國基本法受教權與禁止教育歧視
國家人權機構法定權責	<p>依聯合國方案與宣言監督、協助人權教育推動</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公眾教育 2. 反歧視調查 3. 建議 4. 研究 5. 監督 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育培訓 2. 研究報告 3. 指導權責機關 4. 投訴與反歧視調查 (Ombudsman) 5. 公眾倡議與合作 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人權教育課程之制定及運作 2. 人權指導員培訓課程 3. 向各級地方政府提供學科課程開發及運作 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 教育培訓 2. 研究報告 3. 指導權責機關 4. 投訴與反歧視調查 5. 公眾倡議與合作
政策及相關行動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 英格蘭將人權教育納入強制之課綱中；北愛爾蘭未制定嚴格的 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推動人權學校教育，內容需包括國際人權法 2. 多元性傾向反 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中小學人權教育的推動 2. 各類組織和個人提供人權的教育和培訓，包括政府機構、企業、學校和社區團體 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建構人權培訓課程，包含「人權指導員培訓課程」、「人權敏感度提高課程」和 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推動學校教育中的反歧視教材 2. 強化國際人權

<p>策略</p>	<p>教育課程編訂準則</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 教師需要在包含人權教育領域達成相關標準，才能取得教師資格 3. 成立公民促進教育之網站，提供相關教育資源並與 NGO 及大學協作以促進資源共享 4. 蘇格蘭透過教育減少種族歧視及改善少數族群之措施提供補助 	<p>罷凌安 全學校 框架</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 提供人權教育補助金 4. 建構人權反歧視委員會，其中也包含教育歧視 5. 兒少基本的保障，以及者的取權 	<ol style="list-style-type: none"> 3. 建構教育審查辦公室對學校執行人權教育與包容性審查 4. 提供人權教育之教學輔助材料 	<p>「法律規範之義務教育」</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 建立人權教育中心 3. 設置人權教育委員會 4. 公職人員之育培訓立人權教育培訓網頁 5. 公眾與學童人權教育網頁與免費資源 	<p>公約內涵教育</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 強化歷史教育（反集納粹） 4. 多元互動與影音教材 5. 強化對警察之執法人權教育
<p>監督措施</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北愛爾蘭：針對公務員人權教育未加履行直接提出糾正 2. 英格蘭與蘇格蘭建立人權教育監測評價系統並 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 身障公約、兒童權利公約與歧視公約（與內反歧視法）向國際監督機 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 向公約國際監督機制提交相關報告 2. 教育審查辦公室和監察（Ombudsman）合作，提出監察意見，以監督該國人權教育的實施情況。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對委員會自身之教育培訓每年定期評估並修正； 2. 依職權與其他機構或單位提供建議或協助。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 每年向聯邦議會提出報告，且議會並須對報告內容提出意見

	<p>執行平等和人權影響評估、教育檢查等以教育監督是否符合要求的相關情況。</p>	<p>交相關報告 2. 向政府和其他組織提出建議，以解決任何問題。</p>			<p>2. 對各邦進行調查並提供建議報告</p>
<p>特定目標族群之人權教育推動</p>	<p>1. 於既有體系中整合者，如警察透過授權專業實則，於既有法規下提供符合人權要求之操作指南，以引導警察執行勤務為培訓之一部份。 2. 透過人權委員會對特定族群提供建議，如公務員平等義務指引，</p>	<p>1. 在既有體制中應有民主基本法之訓練，進一步的人權教育卻為缺乏；雖曾於2010年澳洲人權框架建立之強制性教育要求，但似無之。 2. 澳大利亞</p>	<p>1. 在既有體制中整合人權教育，如於紐西蘭警察手冊中建立合法執勤之指引，並透過與專家合作研究新興科技可能產生之人權議題等，引導警察了解如何測試或使用新技術。在監獄內亦建立監獄操作手冊向相關執法人員提供有關管理監獄之說明，確保相關工作人員之工作符合相關人權要求。 2. 紐西蘭人權委員會似未針對特定族群提出完整人權教育推動或建議。</p>	<p>1. 多數特定目標群體係依據相關規範立法定培訓課程，由主管機關開授，然國家人權委員會亦提供部分人權教育訓練課程。 2. 針對人權教育講師提供完整之培訓課程與資格認證程序，以確保相關專家可提供良好教育品質。</p>	<p>1. 多數為各邦或在既有培訓中符合基本法之訓練；如柏林監獄有權培訓計畫，針對歧視人權教育課程。 2. 德國人權機構即提供與</p>

<p>提供決策上之教育與引導參考。</p>	<p>人員權委會雖缺乏相關資助，但仍積極提供數位學習材料，針對特定族群教育者、雇主或企業等，提供不同之教育訓練。</p>			<p>議，如警察教育報告或議進析供操議。就政治分報告民題，分提相關建議。</p>
-----------------------	--	--	--	--

資料來源：本研究彙整

結合前述各國推動現況與聯合國世界人權教育方案之評估報告成果，各國人權教育推動，多數皆似與聯合國世界人權教育方案之推動階段相似，自兒童中小學及青年之學校體系出發，並逐漸擴及教師，最後則可能就其他特定族群之人權教育進行補強。部分國家雖規範基本教育建構之要求，但未於相關法規中明訂應實施人權教育，而僅透過課綱中之人權課程建立等作為實施之依據，但如英國於第一階段行動計畫中之評估中亦曾指出難以判斷具體實施狀態，但後續透過相關之平權及教育監督機制似可補強相關評估需求；部分國家如德國各邦或韓國等，則在基本教育法制中建立相關人權教育實施之要求，成為具體課程要求之框架。

針對各特定目標族群之人權教育，各國之進展與關注群體則各異，多數國家於警察或監獄工作人員之培訓或資格取得之程序之基本法治教育中加入人權概念，並於執業後提供相關執行任務之指引資訊，如建立警察或監獄工作人員之值勤手冊，並適時諮詢專家學者滾動修正內容並供線上隨時查詢，以確保相關人員於執行上符合人權概念。多數國家之人權機構不直接介入相關人權教育之設計，係可能透過針對特定目標族群人權議題發布指引或建議，或提供線上補充課程或教材之方式提供特定族群人權教育支持，並適時引導相關主管機關調整教育方針或內容，各國所關注之對象亦除教師、警察或公務員外，亦可能有所差異，如德國即關注於難民或相關之種族歧視議題；惟韓國之人權委員會則負擔較多法定人權教育課程之開設，包含教師及部分社福機構之法定課程，並且於其相關規範中亦要求建立取得人權教育資格專家之專門課程與程序，於人權教育之介入有較強烈之主動色彩。

於監督相關人權教育成效上，各國較無一全面性或一致性針對人權教育實施監督的方式：可能將透過教育體制之監督與檢查規範達成監督人權教育之成效，如英國執行平等和人權影響評估、教育檢查框架，透過政府機關自行提出之政策評估或檢查員檢查教育成效，來確認教育中是否提供充足支持與知識；韓國則要求人權委員會應定期對自身人權教育課程進行評價，並將評價成果回饋至課程修正中。另外或可能透過各國人權機構之主動依其職權監督檢視相關實施狀況，如德國人權機構向各邦發布人權教育問卷調查落實情況，要求各邦詳細說明如何將人權教育納入課程、如何符合國際相關之標準、是否使用既有之人權教育教材等。

四、結論與建議

我國國家人權委員會依據「監察院國家人權委員會組織法（以下簡稱組織法）」成立，負責保護和推動人權，並為政府和社會提供人權意見。依第 2 條其將透過各種任務、政策和計畫來推動國家人權，包含「監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效」，足見人權教育亦為我國國家人權委員會之職權；另外第 7 條亦規範將分為「研究企劃組」、「訪查作業組」及「教育交流組」辦理所定職權之相關行政事務，並於網站⁴⁸⁷上說明教育交流組之業務內容將包含教育、推廣及交流事務。目前網站上並建立教育宣導網頁，提供線上教材、出版品資訊及影音專區等，就人權概念提供教育材料等。

我國「教育基本法」並於第 2 條第 2 項提出「教育之目的以培養人民健全人格、民主素養、法治觀念、人文涵養、愛國教育、鄉土關懷、資訊知能、強健體魄及思考、判斷與創造能力，並促進其對基本人權之尊重、生態環境之保護及對不同國家、族群、性別、宗教、文化之瞭解與關懷，使其成為具有國家意識與國際視野之現代化國民」，並於第 3 條中說明國家、教育機構、教師、父母應負協助之責任；第 9 條亦說明中央政府之教育權限包含教育制度之規劃、對地方政府及各學校、教育機構之監督、評鑑及政策研究，並應「對教育事業、教育工作者、少數民族及弱勢群體之教育事項，提供獎勵、扶助或促其發展」。另外，針對人權教育目前我國教育部亦已提供建立相關網站

⁴⁸⁷ 國家人權委員會，組織架構，<https://nhrc.cy.gov.tw/about/organization>（最後瀏覽日：2023/1/30）。

與推動計畫如：人權教育資源中心⁴⁸⁸，由教育部國民及學前教育署督導，形成高中教師學科教師人權教育精進人權專業之分享交流平台；教育部人權教育資源網⁴⁸⁹，於網站中對人權概念進行相關基本之介紹並提供相關教材、研究資料分享及影音資料提供等，惟針對各部會之教育訓練教材似仍未有內容。教育部並於 2022 年提出「教育部人權及公民教育促進方案」，提及我國自 2001 年來設立人權教育委員會並回應人權教育十年計畫、聯合國世界人權教育方案第一階段、第二階段與第三階段之行動計畫，並逐步實踐公民教育之提升，期待可符合包含「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」等公約之精神，方案中並建立相關工作項目及指標。涵蓋十二年國教、大專院校、社區大學等之教育，並針對教師專業培訓，建立相關職前或進修規劃；針對普及人權與公民教育之行動，則亦建立將結合有關機關及民間團體，推動相關教育課程及研習活動、更新教育資源網活動、補助各地方政府提供新住民及原住民族等相關親職教育活動、規劃辦理相關人權公約及審議式民主等課程。

從以上相關我國人權教育之推動，可見我國已意識人權教育之需求與重要性，並逐步推動聯合國相關公約及人權教育規範之落實；為使我國人權教育得進一步普及並深化，針對我國國家人權監察委員後續推動之工作，本文提出建議方向包含：1. 參考國際規範建立政策框架與方向；2. 建立與其他機關或單位之工作機制；3. 增進人權教育相關專業人員之培力；4. 持續深化校園教育，加強針對特殊領域族群之人權教育。

⁴⁸⁸ 人權教育資源中心，<https://friendlycampus.k12ea.gov.tw/>（最後瀏覽日：2023/1/30）。

⁴⁸⁹ 教育部人權教育資源網，<https://hrc.pro.edu.tw/>（最後瀏覽日：2023/1/30）。

我國目前針對人權教育已提出相關政策推動方向，惟就國家人權委員會之人權教育推動工作，目前似較缺乏一整體性之推動方向與原則，目前觀察國際相關國家及其人權機構，多數仍於聯合國之相關公約基礎及原則上建立人權教育推動工作，惟於實際上之採行措施上，建議可參考 APF 人權機構手冊及聯合國世界人權教育方案之第三階段之人權教育相關框架建立推動方向及措施等，逐步建立框架並加速推動以縮短時程。

相關工作及措施包含應逐步指認並框定目標族群（如公務員、警察、新住民及原住民等），並透過學習活動、計畫之規劃促進相關培力等，以及就委員會內部之工作人員，亦應建立相關培力機制。目前我國相關人權教育推進措施，似仍以國高中等教育及相關教育工作者或公務員教育訓練等推動為主，對於其他族群之實際推動工作則較無明確之實施措施。

然針對不同族群之推動工作亦涉及其他相關部會，需進一步建立工作機制與協調以確認國家人權委員會之角色，如「教育部人權及公民教育促進方案」等，國家人權委員會亦應與教育部間建立聯繫與合作機制；同時我國亦有行政院人權與轉型正義處、教育部人權教育小組，並有各種公務員培訓機關，如公務人力發展學院、文官學院、法官學院等，因此如何完整統合不同機構之人權教育，或透過國家人權委員會既有職權進行監督，為我國人權機構需進一步思考之行動。

各國人權委員會有許多不同之合作或監督行動，如德國教育工作雖係屬各邦之職權，德國國家人權機構仍透過問卷之調查與分析成果，就後續之推動政策提出建議；韓國人權委員會則有較詳盡針對教育之

合作方式，規範於其韓國國家人權委員會人權教育運作規則第 17 條中，其中說明本委員會將與其他機構共同主辦或企劃課程，委員會並可提供相關講師、教科書與結業證書等支援；委員會或相關人權教育中心亦可提供公私部門拜訪，以提高相關機關對於人權之理解與認知；委員會亦可規畫特別之人權講座，以傳播擴散人權知識。另外各國人權機構亦透過不同之合作或諮詢專家之形式開發人權教育教材，提供指引或建議，如德國關注逃亡、庇護與種族歧視之教育實踐手冊，係透過成立相關領域之專家諮詢小組，並組織相關教育工作者辦理講座與研討會之參與，聚焦相關議題進行討論後，提出最終之建議。我國國家人權委員會亦曾與眾多單位合作，推動人權教育之進行，如曾與高雄大學合作，建立左營不義遺址教案，亦為深化人權教育與教育部國家教育研究院合作研發相關課程與線上資源，提供各機關及學校規劃參考使用，皆為重要推動人權教育之實績。

目前我國與各國之教育或培訓體制相似，皆由特定業務之主管機關主要承擔推動培訓與教育工作，然而國家人權機構仍然可透過既有職權，包含合作之推動與監督進行相關工作。首先我國監察院國家人權委員會組織法授權國家人權委員可檢討國家人權政策或監督人權教育之成效，因此或可首先就目前我國所提之相關人權教育方案及計畫進行盤點或檢視，並於相關法令授權之情況下作為外部專家參與其相關考核檢視機制；另外一方面，或可參考英國之平等及人權影響評估或教育監督機制，釐清不同教育體制或培訓系統下受影響之脆弱族群，並進一步評估相關教育之成效，並邀集相關專家、教育者及利害關係人參與進行諮詢或辦理研討座談會，以釐清特定目標族群之人權

教育議題並進一步提供改進建議，作為既有教育或培訓體制外之單位改善人權教育。

另外一方面，依據前述之相關觀察，人權教育專業人員之培力，亦可能屬於國家人權機構之主要推動工作，如韓國針對人權專業提供人權指導員培訓課程、人權敏感度提高課程和法律規範義務教育課程之相關設計，其中人權指導員之制度設計，完整建立有關人權教育專業人員之制度，並進一步可將培養完成之專業人員提供至不同需求之目標族群，確保人權教育訓練之品質；澳洲之人權委員會亦有提供免費之線上課程，並就特定領域如工作環境、性騷擾及申訴受理人員等提供課程或相關證照之提供，以進一步提供普及化之人權教育。

最後，我國目前尚未針對人權教育有一綜整性之政策方向與規劃，多數仍回歸到如教育部及法務部之相關推動措施，對於整體之人權意識提升之進展、時程規劃與指標較為缺乏，亦較難明確是否有遺漏之目標族群；國家人權委員會作為一擁有跨部會合作及監督職權之單位，應得透過跨部會與建立不同群體之研討會或座談會等交流，協調並統整人權教育方向並建立我國之人權教育目標與里程碑，使人權教育整體性及系統性落實至國家中。

監察院

國家人權委員會 111 年重要人權議題國
際比較分析：

國家人權機構防制酷刑機制（National
Preventive Mechanism）之國際比較分
析

廠商名稱：財團法人資訊工業策進會

負責人：李世光

中華民國 112 年 6 月

一、 研究背景與方法

(一) 研究背景與目的

1984年12月10日，聯合國大會(United Nations General Assembly)以第39/46號決議通過《聯合國禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約》(The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT)，該公約基於《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)第5條⁴⁹⁰、《公民及政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)第7條⁴⁹¹，以及聯合國大會於1975年12月9日通過之「保護人人不受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰宣言」(Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)之意旨，要求各締約國採取有效措施防止在其管轄領域內之酷刑行為，並於聯合國建立「禁止酷刑委員會」(Committee against Torture)，對締約國內所採取之禁止酷刑措施提出相關建議、可能的酷刑跡象進行調查，以及(於締約國承認之前提下)接受個人有關締約國違反CAT之申訴⁴⁹²。

而為踐行CAT內採取有效之防止酷刑措施之要求，以及世界人權會議(World Conference on Human Rights)於1993年6月25日通

⁴⁹⁰ 「任何人不容加以酷刑，或施以殘忍不人道或侮慢之待遇或處罰。」

⁴⁹¹ 「任何人不得施以酷刑，或予以殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。非經本人自願同意，尤不得對任何人作醫學或科學試驗。」

⁴⁹² Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner [OHCHR], <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading> (last visited May 25, 2023).

過之「維也納宣言暨行動綱領」(Vienna Declaration and Programme of Action)第61點所重申「杜絕酷刑的努力應首重預防，因此希望及早通過CAT之任擇議定書，以建立定期訪查拘禁處所之防制制度⁴⁹³」之呼籲，聯合國大會於2002年12月18日以第A/RES/57/199號決議通過《禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約之任擇議定書》(Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)。OPCAT為締約國執行「對被剝奪自由者之處所進行定期訪查」之國家防制酷刑機制(National Preventive Mechanism)制定基本要求、職權，以及職權履行之方法。同時於「禁止酷刑委員會」下設置「防制酷刑小組委員會」(Subcommittee on Prevention of Torture, SPT)，為締約國NPM提供必要之諮詢、協助與相關建議，並於必要時進行實地之訪查⁴⁹⁴。

作為唯一的預防性國際人權條約、首個委託國家實體(即NPM)作為國際條約執行者之文書，OPCAT透過NPM與SPT之相互作用，將能使無數人免於酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」。更由於瞭解NPM透過定期對國家與地方之拘禁處所進行訪查、日常與主管機關進行聯繫，及其對背景脈絡之深入了解在防制酷刑上所能起到之關鍵作用，以及此關鍵作用必須使NPM有效履行其職權方有意義，OPCAT就NPM之獨立性、職權、預算資源等法律義務進行明確的規定⁴⁹⁵。

⁴⁹³ Vienna Declaration and Programme of Action, OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> (last visited May 25, 2023).

⁴⁹⁴ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel> (last visited May 25, 2023).

⁴⁹⁵ OHCHR, *The Role of National Preventive Mechanisms* iii (2018).

由於我國並非聯合國之會員國，因此過往多採取將國際人權公約內國法化，透過立法院通過之施行法使該國際公約能夠在我國發生效力，ICCPR、《經濟、社會及文化權利國際公約》(The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)、《身心障礙者權利公約》(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)、《消除對婦女一切形式歧視公約》(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)皆是採取此種做法。且在 2022 年 5 月 13 日作成之「對中華民國(臺灣)政府關於落實國際人權公約第三次報告審查之結論性意見與建議」中，審查委員會亦於第 15 點建議中，再次鼓勵我國政府加速對 CAT 和 OPCAT 的內國法化，以確保對國際人權核心架構的落實⁴⁹⁶。

雖在相關人權團體的持續倡議與政府部門之協調下，行政院已於 2020 年 12 月將「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法」草案暨「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」及其任擇議定書函送立法院⁴⁹⁷，而有待立法院之審議與通過。惟即便未來 CAT 和 OPCAT 施行法通過，如何於我國建立妥適之 NPM 仍舊有相當多之議題需要先為釐清，舉例來說，OPCAT 第 17 條指出締約國應維持、指定或設立「一個」或「多個」獨立之國家 NPM，依目前草案第 5 條之規定「監察院國家人權

⁴⁹⁶ 〈對中華民國(臺灣)政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議〉，頁 3，
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20212006/%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%B5%90%E8%AB%96%E6%80%A7%E6%84%8F%E8%A6%8B%E8%88%87%E5%BB%BA%E8%AD%B0-%E4%B8%AD%E6%96%87%E5%AE%9A%E7%A8%BF%E7%89%88.pdf?mediaDL=true>
(最後瀏覽日：2023/05/25)。

⁴⁹⁷ 行政院，〈禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案總說明〉，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtcdoc?PD100208:LCEWA01_100208_00098
(最後瀏覽日：2023/05/25)。

委員會應建立專責之酷刑防制機制」，然具體設置上可以成立一個獨立具有完整功能與資源的 NPM，或者把 NPM 的工作交付給多個組織，共同執行 NPM 的工作⁴⁹⁸。而採取何種形式建立我國之 NPM，尚取決於何種形式最能符合 OPCAT 所定有關 NPM 獨立性、職權執行等要求，以及現有或可從政府取得之人力與財政資源配置之規劃。因此，對 NPM 欲達成之目的、履行職責之內容進行釐清，並透過研析重點觀測國家執行 NPM 之形式與具體作法，可為我國未來 NPM 之建立提供較明確之方向與建議，而具有相當之重要性。

(二) 研究方法

本研究主要透過專書、期刊、網際網路等方式，對包含聯合國公布之指引、實踐準則、各國 NPM 官方網站、訪查報告、年度報告等資料進行蒐整、歸納與分析。

首先，本研究將以 CAT 和 OPCAT 之內容為基礎，對酷刑之定義與範圍，以及 NPM 應具備之特性、職權和被賦予的職權執行方法進行釐清，並參酌相關指導文件對 NPM 職權執行上應注意事項與實踐所歸納之標準進行補充。其次，本研究以英國、挪威為重點觀測國家，就其 NPM 之形式、法源基礎、年度報告之重點關注項目、訪查頻率、人力與資源配置等面向進行比較分析。最終，回顧我國現有為防制酷

⁴⁹⁸ 〈【OPCAT 18 週年】禁止酷刑 X 國家酷刑防範機制之台灣實踐〉，人權公約施行監督聯盟，
<https://covenantwatch.org.tw/2020/12/18/%E7%A6%81%E6%AD%A2%E9%85%B7%E5%88%91-x-%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E9%85%B7%E5%88%91%E9%98%B2%E7%AF%84%E6%A9%9F%E5%88%B6%E4%B9%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%AF%A6%E8%B8%90/>（最後瀏覽日：2023/05/25）。

刑所採取之相應措施，以及根據上述研究分析之內容，提出未來建立我國 NPM 之具體建議。

二、防酷刑機制之全球發展脈絡

(一) 型塑防制酷刑機制之重要國際公約

1. 以 CAT 確立酷刑之定義與範圍

根據 CAT 第 2 條規定，「締約國應採取有效之立法、行政、司法或其他措施，防止在其管轄之任何領域內出現酷刑之行為」。所謂之「酷刑」，係指「為自特定人或第三人取得情資或供詞，為處罰特定人或第三人所作之行為或涉嫌之行為，或為恐嚇、威脅特定人或第三人，或基於任何方式為歧視之任何理由，故意對其肉體或精神施以劇烈疼痛或痛苦之任何行為」(CAT 第 1 條第 1 項)。惟根據過往經驗，即便係未達第 1 條所定義酷刑程度之「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰」(CAT 第 16 條第 1 項)之行為，亦往往會助長酷刑之發生，因此 CAT 內所規範之國家應採取防酷刑作為與相關義務，同樣地適用⁴⁹⁹於「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」。而所謂之「管轄領域」，為國家實行有效控制之區域，包含用於保護在締約國法律上 (de jure) 或事實上 (de facto) 控制之任何領土、設施⁵⁰⁰，以及該國註冊之船舶或航空器 (CAT 第 5 條第 1 項第 a 款)

⁴⁹⁹ COMMITTEE AGAINST TORTURE, *CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT GENERAL COMMENT No. 2(CAT/C/GC/2) 1-2* (2008).

⁵⁰⁰ Id. at 2-3.

由於 CAT 主要係規範國家之行為，故上述酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之執行者，為公職人員或其他行使公權力之人（CAT 第 1 條第 1 項後段），後者之範圍廣泛涵蓋以官方身分行事、代表國家行事、與國家共同行事、在國家之控制或指示，或在表面合法的權力（colour of law）下行事之代理人（agents）、私人承包商（private contractors）和其他人員。在此條件下應受國家監督以防止酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」發生之單位，包含監獄、醫院、學校、（兒童、老年人、精神病患者和身心障礙者之）照顧機構、兵役（military service）單位，以及若國家未主動介入則可能變相鼓勵、強化內部人員遭受酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之機構。此外，對於私人擁有或運行的拘留中心，由於該私人負責履行國家功能，而以官方之身分行事，因此不減損國家官員就預防酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」對其進行監督與採取一切有效措施⁵⁰¹。

而考量到若締約國國內有關酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之定義與 CAT 之定義具有差異，則很可能會因此落差出現實際或潛在的漏洞，從而導致酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之行為人免受處罰之後果。在某些案例中，縱然使用相似的用語，其意涵亦可能受到締約國內國法或司法解釋（judicial interpretation）之限縮。是以，禁止酷刑委員會要求各國確保其政府部門皆依循 CAT 所制定之定義對國家義務進行界定；另一方面，禁止酷刑委員會表示對於至少包含 CAT 之標準且

⁵⁰¹ Id. at 4-5.

依循其適用、而可促進 CAT 宗旨與目標的更廣泛國家義務定義，禁止酷刑委員會將會予以承認⁵⁰²。

因此對 CAT 之締約國而言，有關應受國家防止、禁止之酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之定義，此類行為之管轄範圍、受監管之單位範疇皆被明確地界定與劃分，締約國須滿足 CAT 所設定之基本要求，以符合該公約所設定之防止酷刑國際人權義務。

2. OPCAT 作為防制酷刑機制建立之基礎

為踐行 CAT 第 2 條及第 16 條防止締約國管轄領域內出現任何酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之要求，聯合國大會於後續通過之 OPCAT 中，明確指出其目的為「建立獨立的國際機構與國家機構，並透過對被剝奪自由者處所（以下簡稱拘禁處所）的定期訪查制度，防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之發生」（OPCAT 第 1 條）。由於此類行為多發生於不受獨立與外部稽查的處所，OPCAT 建立之定期訪查制度，主要結合國際層面之 SPT 與國家層面之 NPM，對被拘禁處所進行未經預告之訪查，藉由 NPM 將該國防止酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的政治意願轉化為對其管轄領域之實地訪查、嚴格審查拘禁條件，以及識別相關程序、實踐與規範中的缺陷，同時輔以 SPT 定期頻率之訪查，達到審查被剝奪自由者之待遇、加強保護其

⁵⁰² Id. at 3.

免受酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」，並就改善其待遇向國家與相關主管機關提出適當具體建議之目標⁵⁰³。

延續 CAT 中為完善酷刑防制而對管轄領域、行使公權力之人的廣義解釋，為最大限度地發揮 NPM 之作用，OPCAT 對拘禁場所之解釋亦非常廣闊。OPCAT 第 4 條規定 NPM 可「對其管轄及控制下任何遭受或有遭受因公務機關之命令或教唆而被剝奪自由之虞，或在其同意或默許下之拘禁處所」進行訪查，此定義之重點為個人不能依照其自由意志離開該地，且拘禁行為與公權力具有關聯性⁵⁰⁴。因此 SPT 認為任何剝奪他人自由、使其無法自由離去，或「可能」剝奪他人自由，而對自由的剝奪涉及國家執行或可能被預期執行其監管功能時，即會落入 OPCAT 之防制酷刑機制的範疇之中⁵⁰⁵。

而對 NPM 之設立，則規定在 OPCAT 第 3 條中，該條明確指出「締約國應在國家層級設立、指定或維持一個或多個防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之訪查機構」。惟應注意 NPM 並非調查機構，其所執行的任務為預防之性質，其尋求確定的模式並檢測酷刑的系統性風險，而非對有關酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的申訴進行調查或判決，即便在訪查的過程中會碰觸到相關之事件⁵⁰⁶。此外，NPM 主要係補充而非取代現

⁵⁰³ OHCHR, *supra* note 495 at 1, 5-6.

⁵⁰⁴ ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE [APT], *Guide-Establishment and Designation of National Preventive Mechan* 18 (2006).

⁵⁰⁵ COMMITTEE AGAINST TORTURE, *Ninth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/57/4)* 19 (2016).

⁵⁰⁶ OHCHR, *supra* note 495 at 5.

有的監督機制，因此對 NPM 的建立也不應當排除其他同類互補制度的設立或運作⁵⁰⁷。

如前所述，NPM 所進行之訪查具有主動、預防性質，其主要透過以下兩種相輔相成的方法達到酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的預防目的：(1) 使用由獨立與專家分析針對第一手拘禁系統資料所得出的詳細建議，與政府、主管機關進行具有建設性的對話；(2) 透過第一手觀察增加酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」被發現的可能性，使犯罪者無法輕易地透過恐嚇被拘禁者、要求其不得提出正式申訴來避免此類行為的發生，進而達到遏止酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的目的⁵⁰⁸。聯合國特別酷刑報告員（UN Special Rapporteur on Torture）亦指出，國家或國際專家有權隨時在未經通知的情況下對任何拘禁處所進行調查、閱覽監獄登記文件或其他文件、與被拘禁者進行私下談話，以及對酷刑受害者執行醫學調查，此些職權的執行事實上具有相當大的威攝效果，許多問題是由於不完善的系統所造成，而定期訪查可輕易地改善此類系統問題。與此同時，訪查為獨立專家創造機會，透過第一手資料對囚犯或被拘禁者的待遇、被拘禁的普遍情況進行審查，並能以此些資料開啟與主管機關的對話，並幫助其解決專家在拘禁處所中觀察到的問題⁵⁰⁹。

為使 SPT 和 NPM 得在無預警之情況下隨時對拘禁處所進行訪查，OPCAT 明確於第 11 條、第 12 條、第 14 條、第 18-22 條、第 35

⁵⁰⁷ SUBCOMMITTEE ON PREVENTION OF TORTURE [SPT], *Guidelines on national preventive mechanisms* 3 (2010).

⁵⁰⁸ Id. at 14-15.

⁵⁰⁹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, *Special Rapporteur on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259* 20 (2006).

條分別指出 SPT 與 NPM 之職權，以及國家為確保上述職權的履行所應承諾賦予之機制（如下表一）。而為使 NPM 之組成與職權範圍盡可能明確，並取得國內之公權力基礎，SPT 建議 NPM 之職權、人員選擇程序、任期、資金和課責範圍（lines of accountability）應以該國憲法或法律為基礎，並至少就（1）自由選擇訪查之拘禁地點、（2）定期檢查拘禁地點受剝奪自由者的待遇、（3）選擇訪查的時間點以及是否事先通知、（4）選擇拘禁地點中的訪談對象、（5）近用所有資訊（包含個人與敏感資訊、執行其職權所必需的場所與人員資訊）、（6）向主管機關與其他相關單位提出建議、（7）針對現有規範或草案提交建議，以及（8）與 SPT 進行聯繫之職權和權限進行明確的規定⁵¹⁰。

表 12 OPCAT 有關 SPT 與 NPM 職權之條文彙整

性質	條號	內容
SPT 之 職 權	§11	<p>防範小組委員會應：</p> <p>(a) 訪查第 4 條所指處所，並就保護被剝奪自由者免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰向締約國提出建議；</p> <p>(b) 對於國家防制機制：</p> <p>(i) 必要時就此等機制之設立向締約國提供諮詢意見及協助；</p> <p>(ii) 與國家防制機制維持直接聯繫，必要時秘密聯繫，並為其提供訓練及技術援助，加強其能力；</p>

⁵¹⁰ SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Gabon (CAT/OP/GAB/1)* 5 (2015); SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Honduras (CAT/OP/HND/1)* 51 (2010); SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Republic of Armenia (CAT/OP/ARM/1)* 6 (2015); SPT, *Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany (CAT/OP/DEU/1)* 5 (2013).

		<p>(iii)在評估需求及必要措施方面向此等機制提供諮詢及援助，加強對被剝奪自由者之保護，使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；</p> <p>(iv)向締約國提出建議及意見，以加強國家防制機制防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之能力及職權；</p> <p>(c) 為全面防止酷刑，與相關聯合國機關及機制合作，並與致力於加強保護所有人免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之國際、區域及國家機構或組織合作。</p>
締約國承諾使SPT職權有效履行之方法	§12	<p>為使防範小組委員會能夠行使第 11 條所列職權，締約國承諾：</p> <p>(a) 在其境內接待防範小組委員會並准予訪查本議定書第 4 條所指之拘禁處所；</p> <p>(b) 提供防範小組委員會可能要求之一切相關資料，供其評估需求及應採取之措施，以加強保護被剝奪自由者使其免遭酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；</p> <p>(c) 促進及協助防範小組委員會與國家防制機制聯繫；</p> <p>(d) 審視防範小組委員會之建議並就可能之執行措施與防範小組委員會進行對話。</p>
	§14	<p>1.為使防範小組委員會能夠履行職權，本議定書締約國承諾准許小組委員會：</p> <p>(a) 不受限制取得關於第 4 條所指之拘禁處所內被剝奪自由者人數，以及關於拘禁處所數目及所在位置之一切資料；</p> <p>(b) 不受限制取得關於此等人之處遇及拘禁條件之一切資料；</p> <p>(c) 在下列第 2 項之限制下，不受限制查看所有拘禁處所及其裝置與設施；</p>

		<p>(d) 有機會單獨或在認為必要時由翻譯人員協助，於無旁人在場情況下單獨詢問被剝奪自由者以及防範小組委員會認為可提供相關資料之任何其他人士；</p> <p>(e) 自由選擇所欲訪查處所及詢問對象。</p> <p>2.反對防範小組委員會訪查特定拘禁處所，必須基於國防、公共安全、待訪查處所發生自然災害或嚴重動亂以致暫時不能進行訪查之緊急及迫切理由。締約國不得以已宣佈緊急狀態之事實，作為反對訪查之理由。</p>
	§35	防範小組委員會委員及國家防制機制成員應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免。
NPM 之職 權	§19	<p>國家防制機制應具備以下基本權力：</p> <p>(a) 定期檢查於第4條所指拘禁處所被剝奪自由者之待遇，以期必要時加強保護，使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；</p> <p>(b) 參照聯合國之相關規範，向有關機關提出建議，以期改善被剝奪自由者之待遇及條件，防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；</p> <p>(c) 就現行立法或立法草案提出建議或意見。</p>
締約 國承 諾使 NPM 職權 有效 履行	§18	<p>1.締約國應確保國家防制機制職權之獨立性及其人員之獨立性。</p> <p>2.締約國應採取必要措施確保國家防制機制之專家具備必要之能力及專業知識。締約國應致力於性別平衡以及國內民族及少數群體之適當代表。</p> <p>3.締約國應承諾為國家防制機制之運作提供必要資源。</p> <p>4.締約國在設立國家防制機制時應適當考慮到有關促進及保護人權國家機構地位之原則。</p>
	§20	為使國家防制機制能夠履行任務，本議定書締約國承諾賦予此等機制：

之方法		<p>(a) 取得關於第 4 條所指拘禁處所內被剝奪自由者之人數、拘禁處所之數量及其位置之一切資料；</p> <p>(b) 取得關於被拘禁者之待遇與拘禁條件之一切資料；</p> <p>(c) 查看所有拘禁處所與其裝置及設施；</p> <p>(d) 得以在無他人在場下，單獨或於必要時由翻譯人員協助，詢問被剝奪自由者以及國家防制機制認為可提供相關資料之其他人；</p> <p>(e) 自由選擇所欲訪查之處所與詢問之人；</p> <p>(f) 有權接觸防範小組委員會、傳送資料及與其會晤。</p>
	§21I	對於向國家防制機制提供任何資料之人或組織，不論其資料之真偽，任何機關或官員均不得因此命令、施加、許可或容忍對該人或該組織為任何處罰，而該人或該組織亦不得因此受到任何形式之不利。
	§22	國家各主管機關應檢視國家防制機制提供之建議，並就可能採取之執行措施與國家防制機制進行對話。
	§23	本議定書締約國承諾公布並發送國家防制機制之年度報告。
	§35	防範小組委員會委員及國家防制機制成員應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免。

資料來源：OPCAT

觀察上述條文內容，可直接或間接發現 NPM 具有以下四大功能：訪查、諮詢、教育和合作。首先，NPM 最關鍵的功能為訪查，OPCAT 第 1 條即開宗明義指出期目的為建立對拘禁處所的定期訪查制度，而對訪查範圍之說明、締約國為實現訪查而應賦予的職權等內容，亦於 OPCAT 中被明確闡述。

其次，從 OPCAT 第 19 條第 1 項第 b 款與第 c 款、第 22 條、第 23 條中，可得出 NPM 具有諮詢之功能，包含向國家主管機關提供建議、提案或報告；提交立法提案；對拘禁相關規則（包含訊問規則、指令、方法與做法）與涉及被拘禁者之監管、訊問和待遇之人事議題（包含執法、軍事、醫療人員等）；以及協助締約國完成防制酷刑措施與情況報告，或自行向人權機制提交報告，並追蹤所提出建議的後續發展。

再者，上述諮詢功能相關條文以及 OPCAT 第 20 條第 1 項第 f 款所指出締約國應賦予 NPM 與 SPT 接觸、傳送資料與會晤之權力之內容，亦顯示出 NPM 具有合作之功能。對內，NPM 與主管機關、相關利害關係人進行有意義的對話，就防制酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」相關議題進行討論與接觸；對外，NPM 可與其他國家之 NPM 建立並維持溝通管道，共享其經驗與強化所採取措施的有效性，同時透過定期會議與資訊交換和 SPT 保持聯繫。SPT 亦得藉由此聯繫管道，對締約國之 NPM 提供加強其能力之訓練與技術援助、在需求評估與必要措施面向提供諮詢，並向締約國提出整體性加強 NPM 之建議與意見（OPCAT 第 11 條）。

最後，自 NPM 之相關職權與締約國所賦予之權力中，可間接得出 NPM 具有教育之功能，其具體之執行方法包含參加學校、大學和專業教育界之培訓或教育發展與意識提升計畫；審查教育機構的課程，以確保禁止酷刑的教育和資訊有被涵蓋在對執法人員、民事或

軍事人員、醫療人員、公務員，以及其他涉及受拘禁者監管、訊問或待遇人員之訓練之中⁵¹¹。

(二) 防制酷刑機制的有效運行

維持 NPM 有效運行是 OPCAT 締約國的持續性義務，NPM 的有效性應被締約國和 NPM 本身定期評估，並考量 SPT 所提出的相關意見⁵¹²。在此，本研究研析聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR）、防制酷刑協會（Association for the Prevention of Torture, APT）以及 SPT 所提出之指導文件與意見，就確保 NPM 有效運行所涉及之關鍵標準及其內涵進行說明。

1. NPM 之建立

OPCAT 本身並沒有針對 NPM 之形式、組織型態進行規定，締約國可建立新的機構或指定現有機構（包含分權單位(decentralized units)）作為 NPM，如監察使（Ombudsperson）、監察使⁺模式⁵¹³（Ombudsman plus model）、國家人權委員會（national human rights commissions）和諮詢委員會（consultative commissions）等國家人權機構（national human rights institutions, NHRIs），而不存在所謂的最佳方案⁵¹⁴（具體案例請參下表二）。

⁵¹¹ OHCHR, *supra* note 495 at 6.

⁵¹² SPT, *supra* note 507 at 2.

⁵¹³ 用於描述監察使職權被擴張至涵蓋 NPM 功能，或描述其他機構被邀請與監察使辦公室共同執行 NPM 功能之情況，如丹麥、摩爾多瓦共和國和塞爾維亞共和國。

⁵¹⁴ OHCHR, *supra* note 495 at 8.

表 13 受指定為 NPM 之不同類型機構

國家	被建立／指定為 NPM 之機構	簡介
巴西	防制與打擊酷刑的國家系統 (National System to Prevent and Combat Torture)	該系統由多個機構與實體所組成，包含國家防制與對抗酷刑委員會 (National Committee to Prevent and Combat Torture)、國家防制與對抗酷刑機制 (National Mechanism to Prevent and Combat Torture)、國家監獄部 (National Penitentiary Department)、國家犯罪與監獄政策委員會 (National Council on Criminal and Prison Policies)，以及地方層級的防制與對抗酷刑委員會；國家系統的作用為整合上述機構與實體，並舉辦年度會議 ⁵¹⁵ 。
丹麥	議會監察使 (Parliamentary Ombudsman)	議會監察使係丹麥的指定 NPM 機關，主要負責被剝奪自由者情況的特殊監督 ⁵¹⁶ 。為使議會監察使踐行 OPCAT 要求之職權，丹麥修改《監察使法》 (Ombudsman Act)，將對在私人機構內被剝奪自由者的監督納入，並明確授予

⁵¹⁵ SPT, *Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 October 2015: observations and recommendations addressed to the State party (CAT/OP/BRA/3)* 16-19 (2017).

⁵¹⁶ Monitoring visits, FOLKETINGETS OMBUDSMAND, https://en.ombudsmanden.dk/introduction/Monitoring_visits/monitoring_visits/ (last visited May 25, 2023).

		議會監察使隨時可於表明身分之情況下對拘禁處所進行檢查，即便其當下並不持有令狀 ⁵¹⁷ (warrant)。
德國	國家層級的防制酷刑機關	德國的 NPM 由聯邦防制酷刑局 (Nationale Stelle zur Verhütung von Folter) 和各邦防制酷刑委員會 (Länderkommission zur Verhütung von Folter) 組成，前者負責聯邦層級的拘禁設施如由聯邦武裝部隊運行的拘禁場所，後者則負責各邦管轄下之拘禁設施如警察、司法或精神病診所之拘禁場所 ⁵¹⁸ 。
紐西蘭	紐西蘭人權委員會 (New Zealand Human Rights Commission) 與四個 NPM	紐西蘭的 NPM 由紐西蘭人權委員會、監察使 (Ombudsman)、獨立警察行為監督機構 (Independent Police Conduct Authority)、兒童事務專員 (Children's Commissioner)，以及軍事懲戒督察官 (Inspector of Service Penal Establishments) 所組成，其中由紐西蘭人權委員會擔任協調之角色，而其他四個 NPM 則係分別對特定類型之拘禁場所進行監督 ⁵¹⁹ 。

⁵¹⁷ The Ombudsman Act, FOLKETINGETS OMBUDSMAND, <https://en.ombudsmanden.dk/introduction/loven/#cp-title> (last visited May 25, 2023).

⁵¹⁸ Häufig gestellte Fragen, Nationale Stelle zur Verhütung von Folter, <https://www.nationale-stelle.de/frequently-asked-questions.html> (last visited May 25, 2023).

⁵¹⁹ SPT, *Visit to New Zealand undertaken from 29 April to 8 May 2013: observations and recommendations addressed to the State party* (CAT/OP/NZL/1) 4 (2017).

英國	21 個受指定之 NPM	英國之 NPM 由包含 HM 英格蘭與威爾士監獄監察局（Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales, HMI Prisons）在內之 21 個受指定團體和實體所組成（詳細名單請參下述英國章節），並由擔任主要之協調工作 ⁵²⁰ 。
挪威	民事監察使（Sivilombudet）	民事監察使之任務包含監督公共行政部門及其提供該服務的所有個人，並處理所有可能涉及被官方剝奪自由的案件，《國會代表監督行政機構法 ⁵²¹ 》（Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen）第 19 條要求應於民事監察使內設立諮詢委員會（rådgivende utvalg）專責國家防制酷刑機制工作。

資料來源：OHCHR、SPT 訪查報告、本研究彙整

一國的 NPM 是否妥適，關鍵在於是否符合 OPCAT 對其職權的要求，而能獨立執行訪查與其他功能，因此若被指定為 NPM 的組織同時執行其他非 OPCAT 要求的功能，較為妥適的做法係將 NPM 職權設置於獨立的單位或部門內，並使其擁有獨立的人員與預算⁵²²。

⁵²⁰ What we do, HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF PRISONS, <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmi-prisons/about-hmi-prisons/> (last visited May 25, 2023).

⁵²¹ Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven), LOVDATA, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-121> (last visited May 25, 2023).

⁵²² OHCHR, *supra* note 495 at 8; SPT, *supra* note 507 at 3.

而什麼形式的機構適宜被建立／指定為國家的 NPM，雖無一定之規定或優劣，但於實踐上或可透過對國家情況相關因素的考量輔助判斷。為協助各國妥適建立其 NPM，APT 提出以下六點考量因素：

- (1) 若為建立一個新的機制，可以確定其職權、獨立性、訪查與諮詢功能和其他保障精確地符合 OPCAT 的要求，若指定任何現已存在之機制，是否能在法律或政治上取得相同之結果？
- (2) 若建立一個新的機制，則其是否會與現有機制之工作重複？另一方面來說，如果現有的一個或多個機制的管轄範圍無法完全涵蓋 OPCAT 所定義的拘禁處所，填補現有落差或建立一個可涵蓋所有拘禁處所的新機制何者較為容易？
- (3) 是否有任何機制在獨立性上有著長久的實行事蹟和聲譽，使其與新機制相比更有可信度？或情況正好相反？
- (4) 現有機制的工作做法是什麼？被拘禁者、公務員與一般大眾如何看待其作用（有效或無效）？該機制先前是否執行過不同的職權或工作方法，而可能在其以 NPM 的身分行事時產生干擾？
- (5) 當現有機制被設計時，相關民間團體（尤其是在酷刑、「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」與拘禁條件領域工作之非營利組織）是否有被納入公開程序中？

(6) 現有機制是否已經具備 NPM 所需的多領域專家知識與多元性？若否，將缺少的專家知識和多元性添加到現有機制中，或將其聚集到新的機制中何者較為容易？

若國家選擇指定現有機制作為 NPM，則必須仔細且詳盡地對該機制的職權、管轄權、獨立性、成員組成、權力與保障進行審查，以確保其完全符合 OPCAT 之要求。且若國家指定多個 NPM，則必須確保所有 NPM 皆滿足 OPCAT 之要求，而非個別 NPM 滿足部分要求、整體符合 OPCAT 之要求。

而不論係建立新的機制或指定現有之一個或多個機制為該國之 NPM，通常皆須要對現有規範進行調適、增加政府可提供之資源，或二者兼有，以確保其防制酷刑職權執行的完善。此外，不論 NPM 採取什麼樣的組織架構，若其成員無法獨立且有效地執行預防性訪查，則其所預期實行的酷刑防制相關措施可能無法實際發生效力⁵²³。

2. 國內立法授權

承前文所述，SPT 建議應透過憲法或內國法律對 NPM 的職權或為履行職權所需的相關權力進行明確的規定，除此之外，法律明文的規範亦是使獨立性得以被確保的有效方法之一。就此，APT 列出數項應透過立法授權、規範之事物，具體說明如下。

⁵²³ APT, *supra* note 504 at 78-79.

首先，APT 再次重申 OPCAT 第 4 條對拘禁場所採取相當廣泛的定義，主要目的係希望能盡可能完善地將保護領域覆蓋至所有被剝奪自由者。也正因拘禁場所的定義如此重要，故 APT 建議在透過立法說明 NPM 之職權與相關權力時，應一併對拘禁場所進行定義。由於該定義必須使 NPM 得以訪查所有 OPCAT 第 4 條所涵蓋的拘禁處所，因此以封閉或詳列清單的形式進行定義被認為是較不妥適的做法，相反地，APT 認為可透過例示的方法，列出相對明確的類別包含警察局、審前中心（pre-trial centres）／羈押候審中心（remand prisons）、監獄、少年觀護所（juvenile detention centres）、移民與庇護尋求者拘留中心、精神疾病機構、安全或情報服務設施、軍事管轄下的拘禁設施、行政拘留場所、轉移囚犯的運輸方法（如警車），以及道路交通、國際港口和機場的邊境警備設施與轉移區域⁵²⁴。

同樣地，為確保對拘禁場所內被剝奪自由者人權的完善保障，亦應透過立法明確規定拘禁場所的任何部分皆不得以任何理由逃避 NPM 的監督，並使 NPM 有權取得訪查所必要的資料、自由選擇訪查地點。OPCAT 第 14 條第 2 款指出，締約國可以國防、公共安全、待訪查處所發生自然災害或嚴重動亂以致暫時不能進行訪查之緊急及迫切理由，反對 SPT 對特定拘禁處所進行訪查；惟觀 OPCAT 與 NPM 相關之條文中，並無相類似之規定，顯見 OPCAT 未對 NPM 的訪查權利予以任何限制。而 OPCAT 第 20 條有關 NPM 有權「可取得關於第 4 條所指拘禁處所內被剝奪自由者之人數、拘禁處所之數量及其位置之一切資料」、「取得關於被拘禁者之待遇與拘禁條件之一切資料」，以及可自由選擇並訪查所有拘禁處所之規定，為

⁵²⁴ APT, *supra* note 504 at 18-19, 24.

NPM 規劃設計有效之訪查計畫的基礎，惟有透過對上述資訊以及其他非政府組織、新聞媒體等來源資訊之分析，並輔以對拘禁處所的自由訪查，方得使訪查機制發生最大的效益，因而有必要將上述 NPM 權力透過國內法加以規定⁵²⁵。

其次，在制定 NPM 職權內容時，應盡可能避免被要求執行與 OPCAT 相衝突的職權。舉例來說，若授權 NPM 在進行預防性訪查的同時，亦得對其接收到的個案申訴主動進行審理或裁定，則可能會對 OPCAT 希望 NPM 能夠與政府單位進行有建設性對話的目標產生實踐上的障礙，公務人員會因擔憂受到 NPM 的起訴或判決而拒絕維繫對話或合作關係。且處理及確定個人申訴的責任將可能產生非常龐大的工作量，進而壓縮到 NPM 執行訪查與監督拘禁處所之能力。同理，法律應明確規定行政部門不得透過向 NPM 之成員直接下達指示、改變 NPM 之職權等方式，對 NPM 的職權和運行進行干涉⁵²⁶。此外，NPM 之職權必須自促進被剝奪自由者人權、防制酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」發生之立場出發，因此若 NPM 的部分職權要求其推動減少開支以符合預算目標，則由於此任務可能會對被剝奪自由者的情況產生不利的影響，而同樣屬於與 OPCAT 相衝突的類型⁵²⁷。

第三，透過立法程序對資金來源與性質、人員任命程序進行規定，亦有助於獨立性的確保。OPCAT 第 18 條第 3 項規定「締約國應承諾為國家防制機制之運作提供必要資源」，又同條第 4 項指出締

⁵²⁵ APT, *supra* note 50404 at 55.

⁵²⁶ OHCHR, *supra* note 495 at 15.

⁵²⁷ APT, *supra* note 504 at 27-28.

約國應適當考慮《巴黎原則》之要求。根據《巴黎原則》之意旨，NPM 應具有充分的資金以順利開展其活動，且該資金應免受政府的財務控制以至於影響其獨立性⁵²⁸。透過對財政的自主，NPM 可進而獲得對運行和決策的自主。因此做為對維護 NPM 獨立性的進一步保障，其資金的來源與性質應透過法律明文規定，同時亦就 NPM 年度資金的分配程序進行規範，使該程序不受政府行政部門的直接控制⁵²⁹。

另一方面，以法律為 NPM 成員的任命制定妥適程序在確保獨立性上可發揮特別重要的作用，故法律應就任命方法、任命標準、任職期間、豁免與特權⁵³⁰，以及免職和申訴程序進行規定。任命的決定應授權對公民社會（civil society）團體如非政府組織、社會與專業組織、大學或其他專家進行諮商，或直接與上述團體組成任命委員會，而非由政府行政部門直接決定。儘管任命程序並不排除在透過公開之諮詢與討論確定適當人選後，由單一機構做出實質決定，並透過總統進行正式的任命⁵³¹。

此外，在成員的固定任期期間，該個人應受有強大的任期保障（security of tenure）。對 NPM 成員的免職應僅限於有證據證明存在嚴重的不當行為（misconduct）時，透過 NPM 本身多數決（如四分之三同意）投票，或當 NPM 之成員僅一或兩位成員時，由該國之議

⁵²⁸ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (last visited May 25, 2023).

⁵²⁹ APT, *supra* note 504 at 46.

⁵³⁰ SPT, *supra* note 507 at 2.

⁵³¹ International Council on Human Rights Policy & OHCHR, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions* 14 (2005).

會投票通過⁵³²，以避免政府透過免職的方式干涉 NPM 對酷刑防制之努力。

最後，NPM 於訪查結束後，應盡快將訪查之初步結果通知相關主管機關，以促進拘禁處所的盡速改善，並與主管機關建立具有建設性的工作對話。而為使該對話機制得以順暢且有效率的運作，就 NPM 職權進行規範的內國法應允許 NPM 設定明確的期限，要求主管機關官員於該期限內就 NPM 對拘禁處所的訪查報告進行回應與對談。以《捷克公共權利維護人法》(Czech Law on the Public Defender of Rights) 為例，其允許公設辯護人在訪查拘禁處所並提交其調查結或建議予相關官員後，針對官員必須回應的期限進行設定。若官員未對此進行回應，或未進行充分的改正措施，則該法授權公設辯護人通知官員的上級、政府本身，甚或同時通知公眾⁵³³。

3. NPM 之獨立性

OPCAT 第 18 條第 1 項明確規定締約國有義務確保 NPM 的職權與人員之獨立性，又同條第 4 項則要求締約國在設立 NPM 時適當考量《關於促進及保護人權的國家機構地位的原則》(Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights，以下簡稱《巴黎原則》)，其中亦針對 NHRIs 的獨立性進行要求。

⁵³² APT, *supra* note 50404 at 41-42.

⁵³³ Czech Law on the Public Defender of Rights, sections 21a and 20(2).

NPM 獨立性之確保，或可透過運行獨立、財政獨立，以及人員之獨立三面向達成，故本研究針對個別面向說明如下：

(1) 運行獨立

NPM 應當具有運行的獨立性，承前所述，NPM 不應被置於政府行政部門的控制之下（如部門部長、內閣、執行委員會、總統或總理），亦不得要求其行使可能與 OPCAT 互相衝突、甚至可能損害其目標之職權。而在 NHRI 被指定為 NPM 的情況下，SPT 建議 NPM 作為組織內部獨立之單位運行，並由獨立的負責人執行自主運行。舉例來說，NPM 不應當成為司法部門的一部分，因此種做法可能會削弱 NPM 的獨立性與能見度。此外，NPM 的組織結構必須能反映 OPCAT 的要求，包含在資源、工作計畫、調查結果、建議和直接與 SPT 聯繫面向上的運行自主。

而在保持 NPM 運行自主的同時，若能與 NHRI 進行合作協調，對二者的人權促進與保障工作皆可能有所幫助。如 NHRI 接收到與特定拘禁處所相關的申訴，則 NHRI 可將相關資訊轉知 NPM，使其得以針對酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」可能發生之實際地點的訪查進行規劃；而 NPM 於訪查結束後所提出之調查報告與建議，亦可能有助於個案申訴調查者對事實真相的釐清⁵³⁴。

⁵³⁴ OHCHR, *supra* note 495 at 15-16.

此外，NPM 還應具有制定其程序規則（rules of procedure）的專屬權限，以確保其運行的自主性。該程序規則主要用於處理所有活動的預算、決策制定過程、員工的雇用和解雇、防止利益衝突、聘用外部專家（確認其資格與職權範圍）、與其他 NPM 的資訊共享、與國內外行為者（包含 SPT）之交流、與媒體的交流，以及資料保護和保密相關議題⁵³⁵。

（2） 財政獨立

財政自主同樣是 NPM 獨立性的基本前提，國家應透過法律就 NPM 之資金來源與性質、年度資金的分配程序進行規定。預算分配之程序可能分為以下四個步驟：

第一，NPM 根據其工作計畫草擬其年度預算，而預算可能取決於該國特定情況之變數（variable），如拘禁場所的數量、拘禁場所的類型、被拘禁人口的密度（每一場所被拘禁者的數量）、進行訪查所需要移動的距離等。而在根據預期的訪查頻率制定預算時，應以預留訪查前準備、訪查後分析及報告撰寫之時程進行訪查頻率之規劃，同時應注意 NPM 通常需要工作人員的協助，在某些案例亦有外部專家的需求，故在預算編列上應預為規劃與呈現⁵³⁶。

第二，將透過上述規劃所得出的預算總額交給相關主管機關或議會，若 NPM 係在現有之機構（如監察員或 NHRI）內部建立，則其預算應與該機構分開草擬及提交。第三，NPM 之負責人可能會將

⁵³⁵ OHCHR, *supra* note 495 at 17-18.

⁵³⁶ APT, *supra* note 50404 at 47.

其預算向公眾呈現。最後，當預算被分配後，NPM 有權決定在總體預算下支出之優先順序。

另若考量到獨立性之需求，NPM 應可自由地向其他私人或國外捐助機構籌措資金，而取得此類資金亦不影響 NPM 獲得國家預算的資格，相反地，根據 OPCAT 第 18 條第 3 項之規定，國家有義務持續性為 NPM 提供資金補助⁵³⁷。

(3) 成員獨立

包含透過立法明定之任命程序、任期保障、豁免與特權在內，NPM 可採取多項措施以確保成員面向上的獨立性。根據 OPCAT 第 18 條第 2 項之規定「締約國應採取必要措施確保國家防制機制之專家具備必要之能力及專業知識。締約國應致力於性別平衡以及國內民族及少數群體之適當代表。」因此，NPM 之成員應共同具有有效運行防制酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」機制之必要專業知識與經驗，並體現多元化的專業背景與經驗⁵³⁸，包含以下能力與背景專業人才的組合：

- I. 律師：尤其係具有國家或國際人權、刑法、難民與庇護法、國際人道法（humanitarian law）之專業者；
- II. 包含但不限於法醫學專家之醫生；
- III. 心理學家（psychologist）與精神疾病學家（psychiatrist）；
- IV. 具有警務、監獄和精神疾病機構管理經驗的專業人士；

⁵³⁷ OHCHR, *supra* note 495 at 16-17.

⁵³⁸ SPT, *REPORT ON THE VISIT OF THE SUBCOMMITTEE ON PREVENTION OF TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT TO SWEDEN (CAT/OP/SWE/1)* 9 (2008).

- V. 非政府組織代表；
- VI. 具有拘禁場所訪查經驗者；
- VII. 有與特定弱勢族群共同工作之經驗者，特定之弱勢族群如移民、女性、未成年、身心障礙者、原住民，以及國籍（national）、民族（ethnic）、宗教和語言上之少數族群；
- VIII. 人類學家；以及，
- IX. 社會工作者。

NPM 自身的專業知識有時可透過外聘專家予以補充，法律亦應明確允許 NPM 聘用此些外部專家，並允許此類專家陪同 NPM 成員進行訪查。然而對外部專家的聘用不得削減對 NPM 內部具投票權成員之充分專業知識範圍的要求，因為些成員仍是 NPM 相關決策的最終決定者⁵³⁹。

有關 OPCAT 針對性別平衡與少數族群代表之要求，除本身即可促進人權保障機構內之公平與多元性外，對社會中不同文化、宗教和族群實際需求的敏感度與第一手知識，有助於確保 NPM 成員了解一機構如何成功或未能滿足此些被拘禁者的需求。因此，NPM 中性別平衡與少數族群、殘疾人士的代表性將有助於其更有效地貫徹其職權，例如當女性被拘禁者在與女性 NPM 成員面談時，或許更能卸下心防講述其所遭遇之性暴力或騷擾；而語言能力的多樣性同樣具有重要性，若其可直接與被拘禁者溝通，則將能更好地獲取所需的資訊，且 NPM 成員的語言多樣性也能幫助減少對口譯員的依賴和相關支出⁵⁴⁰。

⁵³⁹ APT, *supra* note 50404 at 50-51.

⁵⁴⁰ APT, *supra* note 50404 at 51-52.

除此之外，NPM 之成員應在個人和機構上獨立於國家主管機關，因此在執行 NPM 之職權時，其不應當同時擔任會導致實際上或被認為存在有利益衝突（conflict of interest）的職位或存有特殊之個人關係網。就前者而言，NPM 之成員通常不應該由目前正在刑事司法系統中任職（或短期休假）的個人擔任，亦不應自政府的公共服務部門中調派或借調；而後者則係指 NPM 成員不應與政府行政部門中的主要政治人物或執法人員有任何個人關聯性，如政治效忠（political allegiances）、親密的友誼，或先前存在的職業同儕關係。即便被提議的 NPM 成員實際上能夠以公平公正的方式行事，惟若其可被合理地懷疑會具有偏見，則很可能嚴重影響 NPM 工作的執行⁵⁴¹。

OPCAT 第 35 條明文指出 SPT 與 NPM 成員應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免，相關立法應將 NPM 職權行使所必須之豁免與特權加以規定已如前述。在具體之豁免範圍上，則可依「在執行職權期間與 NPM 相關之工作上」，以及「職權執行期間與之後」進行區分，前者包含免於遭到逮捕與拘留、個人行李免於被扣押（seizure）、相關紙本與文件可免於被扣押或監視，及確保通訊不受干擾；後者則主要賦予 NPM 成員在職權履行過程中之言論免責權，範圍涵蓋口頭言論、書面文字與所做之行為。此外，NPM 所蒐集的機密資料應享有特權，法律不應允許透過搜索、扣押或其他強制揭露（compel disclosure）方式取得 NPM 所持有的機密資訊及其來源⁵⁴²。

⁵⁴¹ APT, *supra* note 50404 at 39-40; OHCHR, *supra* note 495 at 17.

⁵⁴² OHCHR, *supra* note 495 at 19.

最後，有效監督的最有力保障即是 NPM 成員能夠在不受威脅或懲戒（sanctions）的情況下開展其工作，害怕被報復是有效監督最主要的障礙，國家應立法禁止下令執行、適用、允許或容忍任何懲戒。除對 NPM 成員與工作人員之保護外，此一保護亦須擴及至其家人或任何與 NPM 聯繫的對象。所有與 NPM 聯繫的對象，不論是被拘禁者、病患、拘禁場所的員工、公民社會成員、國家代表或其他任何人，都應能相信其所提供的資料受到保密，且其不會因為提供相關資訊而遭受報復⁵⁴³。

4. 訪查機制之運行

OPCAT 第 19 條指出，NPM 應具備「定期檢查於第 4 條所指拘禁處所被剝奪自由者之待遇」之權力，而自國家面向出發，則代表國家應確保 NPM 能夠以其自身決定之方式與時間進行訪查⁵⁴⁴。因此，NPM 應能夠自由地選擇執行訪查的拘禁場所、進入該拘禁場所的所有領域，並得決定是否於訪查前先為通知。而就實際效益而言，訪查應主要在未經通知的情況下進行，以幫助查明受拘禁者的真實情況；訪查亦應在一日中的不同時段進行，包含夜間，以了解不同時間段拘禁處所的運行情況⁵⁴⁵。對於未經通知訪查的效益，聯合國特別酷刑報告員於 2006 年談及 OPCAT 的生效時指出，「締約國同意接受對拘禁處所的未經通知訪查，使 NPM 得以在國家層面防制酷刑的發生⁵⁴⁶」。同樣於 2006 年，英國議會人權聯合委員會（Joint

⁵⁴³ OHCHR, *supra* note 495 at 19-20; SPT, *supra* note 507 at 2.

⁵⁴⁴ SPT, *supra* note 507 at 2.

⁵⁴⁵ OHCHR, *supra* note 495 at 21.

⁵⁴⁶ United Nations General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 2006, para. 291.

Committee on Human Rights of the United Kingdom Parliament) 援引政府對未經通知訪查的支持，確認未經通知的訪查是 NPM 執行 OPCAT 職權的重大保障⁵⁴⁷；又同年捷克修正其《捷克公共權利維護人法》，指出法律授權公設辯護人對拘禁處所執行未經通知的預防性訪查，包含可不需事先警告即進入該拘禁處所內的所有區域⁵⁴⁸。

在此應先釐清，所謂定期訪查的概念代表 NPM 將隨著時間的推移重複訪問該特定的拘禁場所，而重複訪問是監督拘禁場所使其不發生酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的所有有效計畫的基本要素。透過對特定拘禁場所的反覆訪查，將使訪查小組與受拘禁者與主管機關建立及維持具有建設性的持續性對話、使其得對拘禁條件和受拘禁者待遇在特定期間內的進展或退步進行仔細記錄，又持續性外部監督的可能性將產生普遍威攝作用，將有助於使受拘禁者免於「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」，且若於先前的訪查中有受拘禁者或拘禁場所的工作人員協助 NPM 的訪查，定期回訪亦可幫助這些人員免於受到不希望其與 NPM 合作者（可能為拘禁場所之管理者）之報復⁵⁴⁹。

雖然 NPM 可隨時進入其所選定的拘禁場所進行訪查，惟在大多數的情況下，NPM 能夠進行的總訪查次數取決於其受分配的資金與人力資源⁵⁵⁰。此外，在正式進行訪查前，NPM 應先行蒐集所有與拘禁場所相關的資料和背景資訊，並對訪查地點的選擇建立明確且透

inhuman or degrading treatment or punishment (A/61/259) 19, 21 (2006).

⁵⁴⁷ UK Parliament Joint Committee on Human Rights, *20th Report of Session 2005-2006* 17-20 (2006).

⁵⁴⁸ Czech Law on the Public Defender of Rights §1(2), (3), (4), §15(1), and §21a.

⁵⁴⁹ APT, *supra* note 504 at 16.

⁵⁵⁰ APT, *supra* note 504 at 30.

明的標準，該標準應注意以下幾點事項：(1) 定期對所有拘禁處所進行訪查；(2) 拘禁處所涉及的人權議題之類型、規模、嚴重程度與性質；(3) 必須執行的緊急與後續訪查⁵⁵¹ (follow-up visits)。同樣地，對任何特定拘禁場所的最低訪查頻率，亦取決於受訪查之拘禁場所的性質、先前對該地點訪查之結果與後續發展，並考量是否有其他可靠的非政府消息來源可提供該拘禁處所的資訊，以及預計或曾經對該處所執行的訪查類型⁵⁵²。

對拘禁措施的訪查類型大致上可分為三類，即深度訪查 (In-depth Visits)、臨時訪查 (Ad-hoc Visits) 以及持續性監督 (Continuous Monitoring)：

(1) 深度訪查

深度訪查的目的主要係對拘禁系統進行詳細的分析，以識別導致、未來可能導致酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的根本原因，並於實踐和規範層面就如何解決此根本原因提出相關建議。由於深度訪查需要有深厚的資訊供其進行分析，因此每次的深度訪查都應與被拘留者進行大量的面談，而被拘留者的人數亦會相應地影響訪查的總體時長。APT 大致上以被拘留者的人數對天數的規畫提出初步建議如下：當被拘留者少於 50 人時，訪查應至少持續一個工作天；當被拘留者人數為 50 到 99 人時，訪查則至少應持續兩個工作天；依此類推，當被拘留者人數為 100 至 299 人時，訪查應持續至少三個工作天；而有超過 300 名被拘留者的拘禁場所，則應規劃

⁵⁵¹ OHCHR, *supra* note 495 at 24.

⁵⁵² APT, *supra* note 50404 at 30.

至少持續四個工作天的深度訪查。另一方面，若深度訪查的標的為同一區域分散在不同地點的同一類型拘禁場所，如地區警局，則可能雖每一拘禁場所之被拘禁者人數加總仍未達一定之數量，但由於 NPM 需在不同的拘禁場所間移動訪查，故在時程規劃上亦應預留數天的訪查時間。此外，為使訪查團隊具備深度訪查與分析所需之跨領域能力與專業知識，APT 建議深度訪查的訪問團隊應至少由三位專家組成⁵⁵³。

(2) 臨時訪查

臨時訪查係在深度訪查之間所執行的臨時性訪查，其主要目的為對其先前深度訪查所提出之建議的執行情況進行追蹤，並確保與其合作、提供意見與資訊的被拘禁者、拘禁場所工作人員不會遭受到報復。因此，臨時訪查的執行應為隨機且不可預測，如前所述，NPM 可隨時不經通知對任何拘禁場所進行訪查。除此之外，NPM 亦可針對突發之意外情況（如拘禁期間發生的死亡、暴動）或特定之主題進行臨時訪查。臨時訪查的時長通常短於深度訪查，因此可由較小型的訪查團隊執行，APT 建議 NPM 在其規劃之訪查總時長中，有三分之一應分配予臨時訪查⁵⁵⁴。

(3) 持續性監督

持續性監督嚴格而言並非 NPM 訪查機制的一環，其目的為透過使拘禁場所每天（或接近每天）都有外部人員在場，從而阻止拘禁

⁵⁵³ APT, *supra* note 50404 at 31-32.

⁵⁵⁴ APT, *supra* note 50404 at 32.

場所的酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」、營造更人性化的拘禁環境，以增加未來被拘禁者重新融入社會的可能性。為使持續性監督能實際地持續發展，執行此類訪視的成員多由鄰近地區的非專家自願者擔任，有時此些訪視成員會擔任調解者的角色，協助解決個別被拘禁者的問題。持續性監督並不需要草擬分析報告與提出正式的建議，因此其無法完成 OPCAT 第 19 條第 1 項第 b 款與第 c 款之職權要求，且其規模通常也使得國家難以對其提供必要資源或立法框架上的支持。雖然因為上述之原因使持續性監督不適合被指定為正式之 NPM 訪查機制，惟其作為 NPM 的外部資訊來源，在 NPM 訪查計畫的制定與訪查頻率的決定上可起到補充關鍵資訊的作用。此外，持續性監督的執行亦有助於促進社區與被拘禁者之間的聯繫，從而緩和拘禁處所內部的緊張氛圍，並為 NPM 以建設性對話為基礎的工作提供更堅固的基礎⁵⁵⁵。

NPM 可透過混合深度訪查與臨時性訪查制定有效的預防性訪查計畫，一般來說，已知存在嚴重問題的處所需要被更頻繁地訪查，而部分類型的拘禁場所在其本質上即存有更高的酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」風險，如已知存有問題的警察局、羈押或審前拘禁中心、特別弱勢族群高度集中的場所等，而有必要對此類場所執行每年至少一次的深度訪查，並搭配期間可能經常發生的臨時性訪查。相反地，部分因素可能是減少訪查頻率的合理依據，如國內具有其他非 NPM 的訪查機構，該機構具有已被證實的拘禁處所追蹤紀錄，同時有能力亦有義務向 NPM 提供特定拘禁處所的相關資訊；抑或是 NPM 先前曾對該拘禁處所進行訪

⁵⁵⁵ APT, *supra* note 50404 at 32-33.

查，而未發現嚴重的問題、酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的風險，且拘禁環境良好，同時該拘禁處所的管理官員亦積極配合 NPM 的訪查行動。在此情況下，NPM 可適度地延長對此類機構的深度訪查間隔，惟應注意不論在何情況下，對任何拘禁處所的訪談頻率皆不得低於每五年一次⁵⁵⁶。

在深度訪談的執行方法上，APT 提及需透過對個別受拘禁者的訪談取得所需的分析資料，NPM 應可在拘禁場所的主管機關不在場的情況下與（1）被拘禁者、（2）拘禁處所的行政或其他工作人員、（3）被拘禁者的來訪者，如與具高度風險的族群（移民、少數族群、身心障礙者）共同工作之組織成員進行接觸⁵⁵⁷。NPM 並應能夠決定與上述人員面談之時間、地點與方式，包含可在不受竊聽（eavesdropping）與官員、其他被拘禁者或任何人監視下進行面談。就 NPM 職權進行規範的法律亦應嚴格禁止對訪查面談的竊聽或監視，除非訪查團隊基於安全的理由，提出希望能在守衛的視線範圍內進行無法被聽見的對談⁵⁵⁸。

在與被拘禁者進行面談時，NPM 成員應向被拘禁者自我介紹並解釋 NPM 之職權、著重強調其防制酷刑之性質。面談並須取得被訪談者的同意，並向其明確說明訪談之保密、自願性質，且可隨時應受訪談者的要求結束，同時應向被訪談者說明任何形式的事後報復行為皆能向 NPM 報告。而為使面談成員得以踐行上述所提及的要點，並能有所依循，NPM 應為訪查團隊制定行為準則（codes of

⁵⁵⁶ APT, *supra* note 50404 at 33-35.

⁵⁵⁷ OHCHR, *supra* note 495 at 22.

⁵⁵⁸ APT, *Monitoring Places of Detention: a practical guide* 80 (2004).

conduct)，就以下內容進行說明：(1) 與被拘禁者與工作人員進行對談；(2) 觀察文化與任何其他相關的敏感性；(3) 進行個人或小組訪談（包含如何與何時執行訪談）；(4) 處理安全性相關議題；(5) 確保機密性；(6) 對內部彙報進行管理以協調並交叉比對所蒐集到的資訊；(7) 確保監督員在訪查期間的行為並未超越其授權範圍；(8) 參與報告與後續追蹤；以及(9) 闡明外部專家與其他參與訪查之利害關係人的作用，包含他們的任務、限制、產出與對資訊保密的責任⁵⁵⁹。

在 NPM 對拘禁處所的訪查結束後，應盡速將所蒐集到的資料整理為完整的報告。報告主要關注點在於預防及識別現存之問題，並以實際建議之形式提出解決方案，具體而言，訪查報告中應包含(1) 對被拘禁者的待遇進行關切，包含被指控遭到酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」的案件；(2) 現實情況與既有政策、規範與做法之落差；(3) 拘禁環境的適當性；(4) 被拘禁者權利保障的缺乏；以及(5) 對此進行改善的良好做法。

報告中所提出的建議應包含實際且可證實的糾正措施，該建議應以國際、國家和區域之規範與做法為基礎，專注於識別並以預防性做法處理系統性落差（包含根本之肇因），同時該建議必須具有可行性、簡易並能精確地解決特定問題，而不至於偏離主題。NPM 所產出之報告應提交給相關主管機關、公布並廣傳，同時與受訪查之拘禁處所共享。

⁵⁵⁹ OHCHR, *supra* note 495 at 25-26.

而在報告完成並提交後，NPM 仍應定期追蹤其提出建議的後續發展。OPCAT 第 22 條亦規定「國家各主管機關應檢視國家防制機制提供之建議，並就可能採取之執行措施與國家防制機制進行對話。」在該條對國家義務的規範下，NPM 可與主管機關和其他相關機關持續性地進行有建設性的對話。此外，NPM 尚有需要針對所提建議的後續執行情況對該特定拘禁場所進行再次訪查或其他活動。與此同時，NPM 亦應透過專題報告、訪查報告與年度報告的發表，進一步與公眾分享其提出建議的後續執行情況，並與包含公民社會在內的國內外相關行為者進行對話與合作⁵⁶⁰。

最後，為協助締約國檢測其 NPM 是否符合上述有關立法授權、獨立性等要求，SPT 製作可供 NPM 勾選評估之自評表格，其將相關標準分為介紹、NPM 的組織與 NPM 的工作策略（包含評估因素、訪查活動的執行、與立法框架相關的議題等細項）三大面向共 236 道問題，供 NPM 對其是否符合 OPCAT 之職權與相關指引之要求進行自我評估。

⁵⁶⁰ OHCHR, *supra* note 495 at 26-27.

NPM¹ Assessment matrix for NPMs

Introduction					
	ASSESSMENT TOOL PARAGRAPH	NO	Partial	YES	Comments
1.	Is education and information regarding the prohibition against torture fully included in the training of any personnel who might be involved in depriving persons of their liberty?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.	Is the prohibition of torture, cruel, inhuman and degrading treatment and punishment included in the working regulations of such personnel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3.	Does the NPM examine rules or instructions issued in regard to the duties and functions of law enforcement personnel, civil or military, medical personnel, public officials and other persons who may be involved in the custody, interrogation or treatment of any individual subjected to any form of detention in order to verify conformity with the UNCAT, OPCAT and other human rights instruments?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.	Are all methods and processes of taking the liberty and freedom of a person systematically reviewed by the NPM?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

資料來源：OHCHR

圖 2 供 NPM 使用的 NPM 評估矩陣

三、重點國家人權機構防制酷刑機制

(一) 英國

1. 法源基礎

英國的國家防制酷刑機制成立於 2009 年，其目標旨在透過獨立監督強化對受拘禁者的保護。英國的 NPM 採取多機關共同合作之形式，而由包含照顧監察局（Care Inspectorate, CI）、照顧品質委員會（Care Quality Commission, CQC）、威爾士照顧監察局（Care Inspectorate Wales, CIW）、獨立拘留探訪協會（Independent Custody Visiting Association, ICVA）、獨立監督委員會（Independent Monitoring Board, IMB）、國家監獄視察委員會（Her Majesty's Inspectorate of Prisons, HMIP）等 21 個法定實體組成，分別對不同之

拘禁場所類型進行監督訪查⁵⁶¹，並由 HMIP 擔任 NPM 工作的主要協調者，於其下設由三名成員組成之秘書處（Secretariat）進行資源的分配⁵⁶²。

表 14 英國 NPM 組成機關與訪查類型

拘禁處所 類型	管轄權			
	英格蘭	威爾士	蘇格蘭	北愛爾蘭
監獄及少年矯正機構（young offender institutions, YOIs）	HMIP 與 CQC、兒童服務、技能與教育標準辦公室（Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills, Ofsted）共同合作	HMIP 與威爾士健康照顧監察局（Healthcare Inspectorate Wales）共同合作	HMIP 與 CI、蘇格蘭人權委員會（Scottish Human Rights Commission, SHRC）共同合作	北愛爾蘭刑事司法監察局（Criminal Justice Inspection Northern Ireland, CJINI）與 HMIP、規範與品質改善機構（The Regulation and Quality Improvement

⁵⁶¹ Welcome to the UK NPM, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM [NPM], <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/> (last visited May 25, 2023).

⁵⁶² 基於英國 NPM 之特性（詳下文），其對拘禁處所的監督訪查（廣義）可分為（狹義）訪查（inspection）與探訪（visit）；National Preventive Mechanism, HER MAJESTY’S INSPECTORATE OF PRISONS, <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-prisons/national-preventive-mechanism/> (last visited May 25, 2023).

				Authority, RQIA) 共同合作
	IMB	IMB	蘇格蘭心理福利委員會 (Mental Welfare Commission for Scotland, MWCS)	北愛爾蘭獨立監督委員會 (Independent Monitoring Boards (Northern Ireland), IMBNI)
警察拘禁	國家警察部隊、火災與救援服務監察局 (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services, HMICFRS) 與 HMIP 共同合作		蘇格蘭國家警察部隊監察局 (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland, HMICS)	CJINI 與 RQIA 共同合作
	ICVA		蘇格蘭獨立拘禁探訪者 (Independent Custody	北愛爾蘭獨立拘禁探訪計畫政策委員會

		Visitors Scotland, ICVS)	(Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme, NIPBICVS)
移送及法 院拘禁	非專業觀察者 (Lay Observers) 與 HMIP 共同 合作	HMIPS	CJINI
依據《恐 怖主義 法》 (Terroris m Act) 之 拘禁	恐怖主義立法獨立評估者 (Independent Reviewer of Terrorism Legislation, IRTL)		
	ICVA	ICVS	NIPBICVS
兒童安全 安置	Ofsted (在 有關安全訓 練中心時與 HMIP、 CQC 共同合 作)	CIW	CI
			RQIA
			CJINI

兒童（所有拘禁處所）	英格蘭兒童事務專員（The Children's Commissioner for England, CCE）	X	X	X
依據《心理健康法》（mental health law）之拘禁	CQC	HIW	MWCS	RQIA
基於健康或社會保健所為之人身自由拘束或其他保障措施	CQC	HIW	CI 和 MWCS 共同合作	RQIA
		CIW		
移民拘禁	HMIP			HMIP 和 CJINI 共同合作
	IMB			
軍事拘禁	HMIP			

海關拘禁 設施	HMICFRS 與 HMIP、HMICS 共同合作
------------	---------------------------

資料來源：英國 2017 至 2018 年年度 NPM 報告⁵⁶³

從上表中可發現，英國現有之 NPM 機關完整地覆蓋英國各管轄區域、所有類型的拘禁處所。參英國 NPM 在其「2017-2018 年國家防制酷刑機制年度報告」中之說明，報告指出「為達成酷刑防制之目的，NPM 以 OPCAT 為基礎，有權對所有拘禁處所（包含私人供應商經營的拘禁處所）進行訪查⁵⁶⁴」，或可推論英國 NPM 認為其訪查對象之所有類型拘禁處所，除由政府所運行者外，亦應當包含私人所經營者。而此一推論可自對英國 NPM 訪查之拘禁處所的觀察證實，以 CQC 為例，其所訪查的拘禁處所類型包含照顧之家，而從其官方網站所公開的資料可發現，其曾針對多間私人經營的療養機構進行訪查並出具報告⁵⁶⁵，顯見英國 NPM 之訪查對象確有包含私人經營之拘禁處所。

而會形成英國目前以多機關共同建構 NPM 機制的的原因，乃係由於英國本身在拘禁處所之監督訪查方面的悠久歷史。英國對 NPM 之指定係以 OPCAT 第 17 條為基礎，該條要求「締約國最遲於本議定書生效或其批准或加入一年後，應維持、指定或設立一個或多個獨立之國家防制機制，負責在國家層級防止酷刑」，然而事實上在簽署 OPCAT 之前，英國已經有多個官方機構肩負監督拘禁處所的任务，

⁵⁶³ National Preventive Mechanism, *Ninth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2017 – 31 March 2018* 11(2019).

⁵⁶⁴ *Id.* at 9.

⁵⁶⁵ Care Quality Commission, We found 14845 results for 'Care homes', <https://www.cqc.org.uk/search/all?filters%5B%5D=services%3Acare-home&radius=all> (last visited Jun. 26, 2023).

如《1952年監獄法》(Prison Act 1952)第5A條、第43條即規定HMIP的首席訪查員(Inspector)有義務訪查監獄、YOIs、安全訓練中心等拘禁處所，並向國務大臣(Secretary of State)報告；《1952年監獄法》第6條與《1999年移民與庇護法》(Immigration and Asylum Act 1999)第152條要求司法大臣(Secretary of State for Justice)與內政部長(Home Secretary)指定由在地社區成員組成的IBM，對監獄與移民拘禁處所進行監督。

因此，當英國於2003年12月正式批准OPCAT後，政府必須考慮其現有的訪查與探訪組織網，以及聯合王國內四個國家不同的政治和法律系統。而相較創造一個新的實體，英國政府更偏向於透過現有組織們的共同行動滿足OPCAT的要求。2009年3月，英國政府透過書面的部長聲明⁵⁶⁶(ministerial statement)指定NPM，創造出由18個實體所組成、全球最複雜的NPM，隨後於2013年、2017年將成員增加為21個實體。此外，為將此21個實體涉及廣泛責任、不同專業知識，且在四個國家中運行之工作進行整合，NPM於2011年創建指導小組(Steering Group)以促進成員間的決定做成，並推進共同工作⁵⁶⁷。

基於其多機關之特性，NPM優先強化組織間的合作與持續性，其透過在現場共同工作；共同聚焦於特定議題(如隔離與單獨監禁)之主題計畫；有相似優先目標的成員組成之共同推進計畫小組；對政策、法律、草案、措施進行集體回應；改善對拘禁設施資

⁵⁶⁶ MINISTRY OF JUSTICE, *WRITTEN MINISTERIAL STATEMENT* (2009), https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/npm-prod-storage-19n0nag2nk8xk/uploads/2015/05/Written-Ministerial-Statement_Designating-NPM_2009.pdf (last visited Jun. 26, 2023).

⁵⁶⁷ National Preventive Mechanism, *Ten years of the UK National Preventive Mechanism* 14-15(2020).

料的監督，包含透過個別計畫對拘禁設施內各種人口資料進行編輯等方式展開集體工作。藉由不同監督訪查實體定期共同工作頻率之提升、對彼此個別工作計畫的支持，為廣泛的集體工作做出貢獻⁵⁶⁸。而在實際運作上，各 NPM 實體間可透過簽署「服務層級協議」(number of service level agreements, SLAs)、瞭解備忘錄(memoranda of understanding, MOUs)和商議好的協定(protocol)等方式，確保專業知識被布建在所需要檢查的地方，並避免對同一地點的複數檢查⁵⁶⁹。

而除有多機構共同合作執行 NPM 職權外，英國 NPM 的另一獨特性在於兩層監督，即由專業的訪查員(inspectional)和非專業的探訪者(visitors)所組成的監督訪查機制。前者通常花費較長的時間在拘禁處所內，對設施各面向進行深度調查；後者則更頻繁地出現在這些封閉空間中。透過不同的拘禁處所監督方式，以及二者間的資訊共享，將能夠產生互補的作用。2017-18 年間，非專業成員執行 66000 次的獨立監督拜訪，同時有超過 1600 次的訪查發生⁵⁷⁰。

雖英國之 NPM 自 2009 年至今已實行多年，且其獨特的多機關模式使其每年可進行數量相當龐大的監督訪查。惟英國 NPM 至今仍缺乏明確的內國法立法基礎，SPT 指出若無明確的法律對其職權進行授權，則在國家直接或間接向 NPM 施加壓力的情況下，NPM 將無法對透過申明其法定職權的方式對政府進行抵抗，而使得 NPM 的獨立性受到威脅⁵⁷¹。

⁵⁶⁸ *Id.* at 28.

⁵⁶⁹ HMIP, *Inspection Framework 7* (2023).

⁵⁷⁰ National Preventive Mechanism, *supra* note 567, at 28.

⁵⁷¹ UK NPM, *Monitoring places of detention Ninth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2017 – 31 March 2018* 4-5 (2019).

2. 訪查程序

在英國多機關 NPM 之體系下，具體之訪查程序由各實體自行訂定。基於 HMIP 作為 NPM 工作的主要協調者，且其制定有最完善之訪查相關框架與文書之緣故，本研究將以 HMIP 所制定之訪查框架（HMIP Inspection Framework 2023）為例，對英國 NPM 之訪查程序進行說明。

首先，HMIP 之訪查係以「期望值」（Expectation）為基礎進行評估，以確保透明度和獨立性。而「期望值」則以國際人權標準為基礎，期望能夠促進拘禁條件與待遇，使拘禁處所至少符合受承認的國際人權標準。「期望值」會針對拘禁對象的不同（如係監獄中的男子、女子，或受拘留的兒童、移民等）而有所變化，但大致是由安全性、尊重、有明確目標的活動（Purposeful activity），以及更生和釋放計畫四個項目構成⁵⁷²。透過對檢測項目與預期之「健康監獄」應有的成果間的符合程度，NPM 將可使訪查之結果以具體的數值呈現，並作為後續訪查相關風險評估之基礎。

⁵⁷² HMIP, *supra* note 569, at 8.

表 15 「期望值」檢測項目與預期成果

檢測項目	健康監獄的成果
安全性	囚犯（尤其是最脆弱者）被安全地拘禁
尊重；在 YOIs 為保護	囚犯的人性尊嚴被尊重
有明確目標的活動	囚犯能夠、被期待參與對他們有益的活動
更生和釋放計畫；在 YOIs 為重新安置	<ul style="list-style-type: none"> ● 囚犯受到支持以和其家人、朋友維持及發展關係 ● 囚犯被幫助以減少他們再犯的可能性，且其傷害風險被有效地管理 ● 囚犯為釋放後回歸社區做好準備

資料來源：HMIP Inspection Framework 2023

其次，在訪查頻率的規劃上，所有訪查設施都有最低訪查頻率，而訪查時間則故意不被確定，且多數的訪查不會被事先通知。

表 16 不同拘禁處所的最低訪查頻率

部門	頻率	意見
監獄、關押年輕人的機構、專門單位	至少每五年一次	訪查將取決於風險評估，大多數的監獄可被預期每兩至三年訪查一次，一些高風險機構則被預期更為頻繁的訪查。該訪查將與 Ofsted 和 CQC、HIW 共同執行。
YOIs（拘禁 18 歲以下的少年）	每年一次的訪查或對進展的獨立評估（independent review of progress, IRP）	NPM 實體將在訪查後 8-12 個月進行 IRP，以訪查拘禁處所管理層對前次訪查所提出建議或關切領域之調整，此一行動與 Ofsted 共同執行。
移民遣送中心（Immigration removal centres, IRCs）	每四年一次訪查；若該機構有拘禁兒童，則每二至三年執行一次 IRP	訪查取決於風險評估，大多數 IRCs 被期待每二至三年執行一次訪查。
移民短期拘留設施	每年一到兩次全國性的訪查	全國性訪查被區分為不同功能類型，而通常在單次訪查中涵蓋

		如所有居住型設施或所有邊境部隊運行的設施。然而，個別設施和設施類型仍可能隨時受到訪查，此取決於風險評估結果。
法庭拘留	每年訪查三個法庭拘留區域	
安全訓練中心	每年訪查	跟 Ofsted 和 CQC 共同合作
軍事矯正訓練中心、英國軍事部隊服役拘留設施	至少每四年訪查一次	在軍方的同意與邀請下進行

資料來源：HMIP Inspection Framework 2023

訪查計畫的規劃係以所蒐集並確認的情報，以及主動的風險評估為基礎，受考量的因素包含但不限於：自上次訪查以來所經過的時間、設施的功能類型以及規模、經由「預期值」評估的囚犯成果、IRP 的進展、設施的重要改變或管理層變化、透過信件或其他方式取得的情報、其他 NPM 實體的安全性資料和意外報告、受公開的監獄性能資料、諮詢其他合作的 NPM 實體、健康照顧評估、建築物年齡等。

HMIP 會在每年 11 月時提出下一財政年度的訪查計畫草案，訪查的數量和類型根據前述要求進行磋商，該計畫大約在財政年度開

始前三個月被確定，但會隨時依照風險評估結果進行調整⁵⁷³。

HMIP 於其訪查框架文件中，對監獄之具體訪查程序有著詳細的說明。對監獄的訪查通常為期兩周（七個工作天），第一周會由協調訪查員（coordinating inspector）以及 HMIP 的研究者進行兩天的受拘禁者問卷調查（survey）；第二周則是由包含專家、合作的其他 NPM 實體成員，以及訪查員所組成的小組進行五天的訪查。未經通知的訪查會在訪查前至多不超過 30 分鐘方通知該拘禁處所，且該處所的所有區域會在訪查員抵達後被快速訪查⁵⁷⁴。

第一周的訪查目的大致上可分為以下八類，分別為（1）初步概覽環境（如清潔度、修繕以及警示牌）、員工和受拘禁者的關係，以及從具體情報或訪查簡報材料中所發現需要關切的領域；（2）與拘禁處所的管理者、指定的訪查聯絡官會面，確保他們完全了解訪查程序並提供保證；（3）確保訪查所有拘禁處所內的高風險區域；（4）解釋聯絡官的角色；（5）讓研究者能夠分散進行對受拘禁者的問卷調查；（6）為訪查作出安排，使用預先準備的訪查套組對需要什么文件、何時需要進行指引；（7）確保研究與訪查人員了解拘禁處所內任何風險、威脅、火災評估程序和其他健康與安全性事項；（8）允許管理者討論任何相關議題。

第一周的一個重要部分是完成對受拘禁者的問卷調查，研究小組的成員對隨機的受拘禁者進行問卷調查，此問卷調查是證據和受拘禁者想法取得的重要來源。問卷調查應是機密且匿名的，研究員

⁵⁷³ HMIP, *supra* note 569, at 10-12.

⁵⁷⁴ HMIP, *supra* note 569, at 12-13.

與每一個被選擇的受拘禁者解釋問卷調查的目的，而後於當日稍晚或隔天早上前往每一個單間牢房蒐集調查問卷。而在非常小的設施（如短期拘留設施），則會採用個別面談或其他抽樣方法來了解受拘禁者的想法。除此之外，第一周的訪查同時亦會透過網路問卷的方式，蒐集監獄員工的想法與工作經驗，詢問其有關員工福祉、受拘禁者、領導和重點關注議題相關事宜。該網路問卷同樣具機密性且以匿名方式呈現，將於第一周的七天內開放回應⁵⁷⁵。

在第二周的訪查中，拘禁處所會被提供所有訪查成員名單，而所有訪查員皆會取得鑰匙，能夠不受拘束地進入該拘禁處所的任何地方、取得文件並接觸受拘禁者。前述提到的「期望值」項目會在每一次訪查中被使用，訪查方法則是以混合方法蒐集證據，訪查中的五個關鍵證據來源如下：

- I. 觀察：訪查員將在不同時段、不同地點進行觀察，包含觀察員工與受拘禁者之互動、評估其關係的品質。觀察包含訪查員夜間的訪查和完整的夜晚評估程序。
- II. 受拘禁者：聆聽受拘禁者的聲音是任何訪查的核心部分，除了問卷調查，訪查員會與受拘禁者對談，可能係在翼樓（wing）下非正式的對談、一對一訪談，或同時與多位受拘禁者進行團體討論，以了解拘禁處所中的真實情況；受拘禁者亦可以私下與訪查員交談，並保持談話內容的機密性。
- III. 員工：除問卷調查外，訪查員會在員工在拘禁處所內行走時非正式地與其對談，或個別訪談。訪查員會詢問員工他

⁵⁷⁵ HMIP, *supra* note 569, at 13-14.

們認為拘禁處所中實際發生了什麼、拘禁處所的政策與程序，以及他們的個別角色。訪查員將與各種類型、層級的員工交談，包含資深管理者、翼樓工作人員與專家員工等。

- IV. 相關第三方：訪查員會與法定和非法定組織談話，例如青少年司法委員會（Youth Justice Board）、IMB、弱勢團體之代表與律師等，談論他們的經驗以及他們所代表的受拘禁者的經驗；受拘禁者的探視者也可以是一個很好的資訊來源。
- V. 文件證據：除了在訪查的一開始所提供的文件證據，訪查員將檢閱受拘禁者的相關紀錄，如觀察簿、監獄服務的IT系統、翼樓的每日紀錄、照顧計畫、訓練要求等，以作為調查結果的佐證。一些文件證據包含投訴表與監控資料適合用於數值分析；而照片證據則可以用於對難以妥適描述的情境進行說明，或用於強化其調查結果⁵⁷⁶。

上述訪查之結果將以標準範本之格式發布案件報告，以確保類型和格式的一致性。公布的報告將明確識別須由領導層級處理、由訪查員在下一次訪查或 IRP 中持續跟進的問題與建議，草擬的報告將在公布前被送交給受訪查的拘禁處所，以對事實的精確性進行確認，而所有監獄的訪查報告須在訪查結束後 14 周內完成並公布⁵⁷⁷。

而除上述為期兩周的正式訪查外，英國 NPM 亦對先前曾訪查過之拘禁處所執行 IRP。不同於訪查之目的在於評估受拘禁者的待遇

⁵⁷⁶ HMIP, *supra* note 569, at 14-16.

⁵⁷⁷ HMIP, *supra* note 569, at 19.

和拘禁條件，IRP 的目的是評估先前訪查所作成之建議或關注領域的處理進度，以支持對拘禁處所的改善，並識別改善過程中的障礙。IRP 的訪查地點由首席訪查員決定，但該決定將重點考量以下項目：監獄的類型與現存的風險、受拘禁者的脆弱性、較低的期望值分數、未能達成先前訪查之建議、對監獄管理層級的信任程度與其改善監獄的能力、首席訪查員判斷執行 IRP 將可鼓勵持續性改善等。

HMIP 每年將執行 15 到 20 次的 IRP，並通常會在訪查結束後 8 至 12 個月執行。IRP 的規模較小，通常包含 4 到 5 位的訪查員，而時長則為 2.5 天。訪查員將會對自上次訪查以來（最多 15 項的）建議或關注領域改善情況進行評估，並做出無重大進展、不充分的進展、合理進展和良好進展四個等級的評價。相較於正式訪查需較長的報告做成時間，IRP 報告將在 IRP 結束後 25 個工作天內公布⁵⁷⁸。

最後，HMIP 為其員工制定有「員工行為準則」(Code of conduct for staff)，其為職責履行時被期待依循的行為和做法設定標準，如應以專業與公平之價值觀行事、如何處理利益衝突、不得收取任何形式的禮物或利益、進行政治活動時的原則等。其中，第 8 章節重點就訪查相關內容進行說明，包含不得在拘禁場所內外與他人分享被拘禁者的資訊、不得攜帶拘禁場所內規定之違禁品、不得使用具侮辱性的暱稱或貶抑的方式稱呼被拘禁者、向被拘禁者提問的方式應簡單明確，以及不可直接挑戰受拘禁者的批評或冒犯，永遠須表示理解其感受、重複其話語以展現對受拘禁者的同理，但不

⁵⁷⁸ HMIP, *supra* note 569, at 21-23.

可承諾為其解決問題⁵⁷⁹。

此外，HMIP 針對兒童與成年人之保護、如何判斷虐待存在以及如何回應，分別制定有「捍衛與保護兒童政策」(Safeguarding and Protection of Children Policy)、「兒童的捍衛與保護：對關切或指控的識別與回應」(Recognising and Responding to Concerns or Allegations Protocol)、「捍衛成年人協議」(Adult Safeguarding Protocol) 等文件，員工行為準則中亦要求 HMIP 的訪查員必須熟讀上述文件，以了解各種可能的虐待情境、資料的保密與共享原則，以及當接收到被拘禁者（兒童）有關其受虐待之指控時，應如何處理與回應的具體作法。

以「兒童的捍衛與保護：對關切或指控的識別與回應」文件為例，其指出當兒童向 HMIP 員工指控虐待發生時，HMIP 員工應保持冷靜、依照兒童的陳述步調仔細聆聽，並透過諸如「是否還有其他事情是你想要告訴我的？」、「是否有其他事情發生了？」等一般性或開放性問題的提出，取得將來轉介此案件所必要的資訊。HMIP 員工的職責並不包含對個別兒童是否正在被虐待、處於被虐待的風險之下進行調查，然而這並不表示 HMIP 員工在得知相關資訊後應不採取任何措施，HMIP 員工有責任確保相關資訊被傳達予主管機關⁵⁸⁰。而此一行為準則之內涵，亦符合 NPM 之職責為探詢酷刑發生之系統性風險，而非對個案進行調查與判斷之職權特性。

⁵⁷⁹ MIP, *Code of conduct for staff*, <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmiprison/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/HMIP-Code-of-Conduct-2020-web.pdf> (last visited Jun. 26, 2023).

⁵⁸⁰ HMIP, *Safeguarding and Protection of Children Recognising and Responding to Concerns or Allegations Protocol* 9-10 (2023).

3. 國家防制酷刑機制報告

承本報告在「防制酷刑的有效運行」章節與前一章節中所述，NPM 在完成對拘禁處所的訪查後，應盡速提交其調查報告與建議。由於英國 NPM 機關數量眾多，自 2020 年至今已出具 209 份訪查報告（請參下表 17），故本研究僅列出 HMIP 自 2023 年至今所執行的 14 件案件（請參下表 18）進行簡單之分析。觀所列案件之性質，可發現 2023 年之多數案件皆為對先前訪查結果之追蹤，顯示其確有踐行持續追蹤拘禁處所對訪查結果建議之改善情況。又 2023 年所執行的 14 件訪查案件中，有 6 件屬於未經通知即進行訪查之案例，似可認為在 OPCAT 之授權與該國政府的支持下，NPM 可不經通知即開啟訪查之職權執行方法亦廣泛受到各界之認同。

表 17 2020 至 2023 年 HMIP 訪查拘禁處所類型及案件數量

年度	總件數	拘禁處所類型	案件數
2020	57	監獄及少年犯機構	46
		移送及法院拘禁	6
		移民拘禁	2
		軍事拘禁	1
		警察拘禁	2
2021	64	監獄及少年犯機構	50
		軍事拘禁	1
		警察拘禁	4
		移民拘禁	5

		移送及法院拘禁	4
2022	74	監獄及少年犯機構	61
		移送及法院拘禁	2
		移民拘禁	3
		警察拘禁	5
		軍事拘禁	2
		依據恐怖主義法之拘禁	1
2023	14	監獄及少年犯機構	12
		法院拘禁	1
		軍事拘禁	1

資料來源：Her Majesty's Inspectorate of Prisons⁵⁸¹

表 18 2023 年 HMIP 訪查紀錄

時間 (年月日)	地點 (性質)	是否預先告知會有訪查	建議事項
2023.04.11-13	HMP Pentonville (監獄)	是	針對前次問題進行追蹤如： 1. 拘禁初期：有合理進展 2. 監獄人數：無有意義的進展等 582。
2023.02.27-03.11	Bedfordshire, Hertfordshire and Cambridgeshire	是	1. 缺少 Serco 人員，導致延遲出庭 ⁵⁸³ 。

⁵⁸¹ Her Majesty's Inspectorate of Prisons, <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprisons/inspections/> (last visited May 25, 2023).

⁵⁸² Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP Pentonville 22-23* (2023).

⁵⁸³ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an inspection visit to court custody facilities in Bedfordshire, Hertfordshire and Cambridgeshire 4-5* (2023).

	courts (法院拘禁)		<p>2. 電話口譯並非必要時皆可取得使用⁵⁸⁴。</p> <p>3. 部分看守所很髒⁵⁸⁵等。</p>
2023.01.09-20日	Short-term holding facilities managed by Border Force (軍事拘禁)	否	<p>1. 領導者並沒有確保良好做法在所有地點都是一致的(識別和管理風險、入職培訓、兒童治療、使用武力和搜查等領域⁵⁸⁶)。</p> <p>2. 資料收集不夠可靠或未用於確定趨勢，因此無法採取行動⁵⁸⁷等。</p>
2023.01.16-26	HMP Gartree (監獄)	否	<p>1. 監獄環境惡劣，建築物年久失修⁵⁸⁸。</p> <p>2. 許多公共區域很髒。標準不夠高，對日常清潔的監控也不夠健全。⁵⁸⁹</p> <p>3. 太多非法物品(如毒品)進入監獄⁵⁹⁰等。</p>
2023.01.16-27	HMP Stocken (監獄)	否	<p>1. 官員在辦公室待的時間太長，而非與囚犯互動，使監獄官與囚犯的關係受限⁵⁹¹。</p>

⁵⁸⁴ *Id.*

⁵⁸⁵ *Id.*

⁵⁸⁶ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of short-term holding facilities managed by Border Force* 4-5 (2023).

⁵⁸⁷ *Id.*

⁵⁸⁸ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of HMP Gartree* 5-6 (2023).

⁵⁸⁹ *Id.*

⁵⁹⁰ *Id.*

⁵⁹¹ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of HMP Stocken* 5-6 (2023).

			<p>2. 監獄基礎設施條件差，需要投資⁵⁹²。</p> <p>3. 沒有足夠的全日制活動空間來滿足人口的需求⁵⁹³等。</p>
2023.03.20-22	HMP Wayland (監獄)	是	<p>針對前次問題進行追蹤⁵⁹⁴如：</p> <p>1. 州長和高級管理人員應根據數據，通過有效治理來規劃並向所有員工傳達明確的機構改進計劃：合理進度。</p> <p>2. 囚犯應得到側翼工作人員的充分監督和支持，並在已知和遵守預期行為標準的環境中生活：合理進度。</p>
2023.01.09-20	HMP/YOI Stoke Heath (監獄及少年犯機構)	否	<p>1. 領導和管理人員沒有實施滿足所有監獄人口需求的課程⁵⁹⁵。</p> <p>2. 經認可的項目沒有足夠的名額來幫助囚犯解決他們的違規行為⁵⁹⁶。</p> <p>3. 授予臨時許可釋放的決定不總符合法定程序⁵⁹⁷。</p>
2023.01.03-	HMP Feltham B	否	<p>1. 暴力程度太高⁵⁹⁸。</p>

⁵⁹² *Id.*

⁵⁹³ *Id.*

⁵⁹⁴ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP Wayland 22-23* (2023).

⁵⁹⁵ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of HMP/YOI Stoke Heath 4* (2023).

⁵⁹⁶ *Id.*

⁵⁹⁷ *Id.*

⁵⁹⁸ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of HMP Feltham*

13	(監獄)		2. 很少有囚犯能夠根據自己的需要獲得教育、技能和工作 ⁵⁹⁹ 等。
2023.02.20-22	HMP Lewes (監獄)	否	1. 課程沒有滿足所有監獄人口的需求，尤其是職業培訓 ⁶⁰⁰ 。 2. 領導者和管理者們沒有建立一個可預測的製度，所有囚犯始終如一地參加他們分配的活動 ⁶⁰¹ 等。
2023.02.13-15	HMP Elmley (監獄)	是	針對前次問題進行追蹤 ⁶⁰² 如： 1. 對暴力事件的調查應該足夠徹底，以了解和應對暴力的原因，確保肇事者和受害者得到適當的管理和支持：進展不足。 2. 領導者應確保工作人員在使用武力事件期間定期打開隨身攝影機，並對文件進行適當的監督：進展順利。 3. 應對監獄安全的各個方面進行有效監督：進展不足等。

⁵⁹⁹ B 5-6 (2023).

⁶⁰⁰ *Id.*

⁶⁰⁰ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an unannounced inspection of HMP Whitemoor* 5-6 (2023).

⁶⁰¹ *Id.*

⁶⁰² Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP Elmley* 18-19 (2023).

2023.01.23-31	HMYOI Parc (監獄及少年犯機構)	是	針對前次問題進行追蹤 ⁶⁰³ 如： 1. 該單位應有一名專門的現場社會工作者：進展順利。 2. 需要住院的兒童不應被送往監獄作為安全場所：合理進展等。
2023.02.06-08	HMP The Mount (監獄)	是	針對前次問題進行追蹤 ⁶⁰⁴ 如： 1. 囚犯每天應該有更多的時間離開牢房，並能夠參與一系列有意義的建設性活動，以促進他們的福祉：沒有有意義的進度。 2. 領導者應優先考慮並鼓勵囚犯與家人和朋友保持關係，並確保他們能夠輕鬆獲得定期探視：合理進度等。
2023.01.09-11	HMP Forest Bank (監獄)	是	針對前次問題進行追蹤 ⁶⁰⁵ 如： 1. 所有囚犯在第一晚都應該感到安全：合理進度。 2. 應該通過一系列有效的干預措施來減少暴力；良好的行為應該得到提倡，違反規則的人應

⁶⁰³ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMYOI Parc 9* (2023).

⁶⁰⁴ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP The Mount 21-22* (2023).

⁶⁰⁵ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP Forest Bank 21-22* (2023).

			該被追究責任：合理進度等。
2023.01.03-05	HMP Ranby (監獄)	是	<ol style="list-style-type: none"> 1. 領導者和管理者應確保活動分配支持所有囚犯的康復和重新安置需求，並包括對分配決定的有效檢查：進展不足。 2. 領導和管理人員應為所有囚犯提供有效的釋放前準備（包括獲取職業信息、建議和指導等）：合理進度⁶⁰⁶等。

資料來源：Her Majesty's Inspectorate of Prisons、本研究彙整

而在提交至聯合國之年度報告部分，最新一份提交之報告為 2020 年至 2021 年之年度報告，英國 NPM 年度報告之撰寫格式主要分成兩個部分，分別為本年度之重點關注議題，以及其如何強化 NPM 之執行，重點關注議題會隨著當前的情況而有所變化，以 2019 年為例⁶⁰⁷，其即特別點出 COVID-19 可能對受拘禁者的影響。此外，英國 NPM 不定期於年度報告中列出該年度之經費配置。

4. 人員與經費配置

由於英國之 NPM 主要由 21 個法定實體所構成，於 2022 年時，NPM 有一位主席、三位秘書處成員（包含一位 NPM 秘書處負責人以及一位秘書處官員），以及超過 3500 位的非專業探訪者與專業訪

⁶⁰⁶ Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, *Report on an independent review of progress at HMP Ranby 19-20* (2023).

⁶⁰⁷ UK NPM, *Monitoring places of detention Eleventh Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2019 – 31 March 2020 12-13* (2021).

查員⁶⁰⁸。同時，NPM 設有指導小組，指導小組由 7 位 NPM 實體之成員組成，其任務包含代表 NPM 成員做出特定決定、與秘書處共同設定 NPM 的策略性方向、向主席與秘書處負責人提出建議、批准 NPM 的年度預算與開支、批准年度工作計畫等⁶⁰⁹。

而在經費配置的部分，當政府於 2009 年指定成員實體滿足 NPM 責任時，並沒有給予其新的權利、提升或具體的工作預算，也沒有設置具體的要求⁶¹⁰。英國 NPM 秘書處於 2017 年至 2018 年、2018 年至 2019 年的預算分別為 80,655 英鎊（相當於 317 萬 9246 元台幣）以及 170,000 英鎊⁶¹¹（相當於 670 萬 1034 元台幣）。雖相較於他國（如下一章節之挪威）而言，英國 NPM 秘書處之預算數額並不高。惟考量到英國 NPM 屬多機關體制，且各機關皆有其獨立的預算，因而在實際運用上，NPM 秘書處的預算項目勢必較為單純，在數額上也會呈現相對低的數值。

表 19 英國 NPM 秘書處 2017 年至 2018 年經費配置

收入		支出	
政府（司法部）	61155 元	工作人員薪資	64357 元
成員捐款	19500 元	差旅費	2187 元
		年度報告設 計、印刷和威	10053 元

⁶⁰⁸ National Preventive Mechanism, *AHRC Symposium – Implementing a Multi-Body NPM: UK Experience* 12 (2022).

⁶⁰⁹ NPM STEERING GROUP, National Preventive Mechanism, <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/about/governance-and-structure/npm-steering-group/> (last visited Jun. 26, 2023).

⁶¹⁰ National Preventive Mechanism, *supra* note 567, at 25.

⁶¹¹ National Preventive Mechanism, *supra* note 567, at 14.

		爾士語翻譯	
		其他出版物 (情況介紹、 指引、資訊圖 表)	2000 元
		會議與點心	635 元
總額	80655 元	總額	79231 元
結餘		1424 元	

(單位：英鎊)

資料來源：英國 NPM 年度報告

5. 國際合作

國際合作為 NPM 獲取相關實踐經驗、共享資訊與尋求幫助的重要途徑，而英國 NPM 長期積極透過各種不同的形式，強化其與聯合國禁止酷刑委員會、其他國家 NPM 之合作。英國 NPM 之成員定期參加與 OPCAT 議題相關的國際會議、專家會議並發表演說，與許多國家的監督實體、積極行動者、學者和政府代表分享經驗，自其他組織重要的現場工作經驗中學習，並與學術機構如 Bristol 大學之人權執行中心⁶¹² (Human Rights Implementation Centre) 合作，以確保瞭解最新的論點與方法、共享知識和最佳實踐，以及為國際間強化 NPM 作用的工作做出貢獻。除此之外，英國 NPM 與歐洲其他國家之 NPM 合作，在歐洲主導建立一個以 NPM 為主的網路，以確保

⁶¹² 該中心學者自 2009 年開始支持了許多 NPM 計畫，對全球有效 NPM 的發展具有重要貢獻。

NPM 能夠領導專業知識的交換並決定共同工作的優先性。

另一方面，英國 NPM 亦參與國際條約的審查，在聯合國禁止酷刑委員會於 2019 年執行的第六次定期審查中，NPM 即提交相關書面證明並出席會議，而禁止酷刑委員會亦向英國政府發布正式的建議，彰顯 NPM 議題在國際間的重要性。同時，英國 NPM 與歐洲酷刑防制委員會（European Committee for the Prevention of Torture, CPT）間亦有密切的合作，CPT 自 1998 年以來已經對英國進行了 8 次定期訪查與 15 次的臨時訪查，英國 NPM 亦對 CPT 提供建議並以觀察員身分與政府共同出席會議⁶¹³。

（二）挪威

1. 法源基礎

2013 年 6 月 21 日，挪威議會（Stortinget）簽署 OPCAT，指派民事監察使（Sivilombudet）作為該國之 NPM，同時修改《民事監察使法》（lov om Stortingetsombudsmann for forvaltningen, sivilombudsmannsloven），以確保民事監察使能夠依照 OPCAT 之要求，履行其作為國家 NPM 之任務。在受指派作為挪威 NPM 之背景下，民事監察使於 2014 年在其辦公室內設立專門的國家預防機制。性質上，NPM 屬於組織內的單獨部門，且不受理個人申訴⁶¹⁴。

⁶¹³ National Preventive Mechanism, *supra* note 567, at 36-37.

⁶¹⁴ UN Committee Against Torture, Human Rights Treaties Division (HRTD), Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *The Norwegian NPM's submission to the UN Committee Against Torture's 63rd session – Information regarding the Norwegian Government's implementation of the Convention 4* (2018).

而後，《國會代表監督行政機構法》（Lov om Stortingets ombud for kontroll medforvaltningen）於 2021 年 7 月 1 日生效，其中第 17 條至第 19 條明確規範依據 OPCAT 第 3 條之規定，民事監察使擔任國家預防機制的職權；另第 35 條則指出自本法生效日起，《民事監察使法》將予以廢止。

作為一個國家的預防機制，監察使被授予 OPCAT 第 19 條與第 20 條所述之權力與權利，包括進行訪問、調查以及要求行政部門與私人部門提供資訊與存取的能力。值得注意的是，任何人不得因與監察使溝通或分享資訊而被追究責任或面臨報復（《國會代表監督行政機構法》第 17 條）。此外，《國會代表監督行政機構法》第 18 條內亦明定監察使有權為改善被拘禁者之待遇與情況，及防止酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之發生，向主管機關提出建議；而主管機關亦須於收到此類建議後對其內容進行審查，並與監察使進行對話，討論可能的執行措施。

另由於民事監察使之職權除酷刑防制外，亦包含對行政部門之申訴與調查，故為滿足 OPCAT 第 18 條對 NPM 的獨立性要求，該法第 19 條特別指出「民事監察使須有一個單獨的諮詢委員會，負責其作為國家預防機制之工作。」

2. 訪查程序

為執行其酷刑防制任務，民事監察使得對挪威所有的拘禁處所進行訪查，包含公部門與私人的機構和場域。同時，該訪查可以預

先通知或不為通知二種形式進行⁶¹⁵。以民事監察使於 2023 年 1 月 18 日至 20 日針對 Humana Care and Assistance Kristiansand Region 所執行的訪查為例，該單位即係私人經營的兒童福利機構，且民事監察使並未於訪查前通知其具體時間，僅於 2022 年 12 月時，通知該機構其將於 2023 年上半年前往機構進行訪查⁶¹⁶。



資料來源：挪威民事監察使官方網站⁶¹⁷

圖 3 挪威 NPM 訪查之拘禁處所類型與數量

⁶¹⁵ Mandat, metode og arbeidsområder, SIVILOMBUDDET, <https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/mandat/> (last visited Jun. 26, 2023).

⁶¹⁶ SIVILOMBUDDET, VISIT REPORT | no. 72 Humana Care and Assistance Kristiansand Region Summary and Recommendations (2023), <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/06/Visit-Report-2023-Humana-Kristiansand.pdf> (last visited Jun. 26, 2023).

⁶¹⁷ SIVILOMBUDDET, Sectors covered by the National Prevention Mechanism's mandate, <https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/sectors-covered-npms-mandate/> (last visited Jun. 26, 2023).

民事監察使於其網站中對訪查的整體流程進行簡要的說明（如下圖 3），指出訪查前、訪查期間與訪查後的重點與注意事項，並就與受拘禁者交談的內容提出可供參考的範例。



資料來源：挪威民事監察使官方網站⁶¹⁸

圖 4 挪威 NPM 訪查程序

每一次的訪查起始於從許多不同的來源獲取資訊，如機構、監督機關或其他相關人員；另一方面，NPM 亦有權近用所有與受拘禁者情況相關的必要資料。在訪查進行期間，最重要的關注點永遠在於與受拘禁者進行私下對談，以了解受拘禁者對其自身情況、拘禁處所的想法。除此之外，NPM 亦會與拘禁處所的員工與管理層，或其他相關人員如衛生工作人員（health personnel）、工會代表、經驗

⁶¹⁸ Visits to places of detention, SIVILOMBUDDET, <https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/method/besok-til-steder-frihetsberovelse/> (last visited Jun. 26, 2023).

顧問等進行對談；必要時會藉由口譯員協助對談的執行。同時，NPM 會透過不同的方法取得所需的資料，包含對環境的檢查、近用所需的文件等，以進行審查與分析。而在訪查結束後，NPM 將會整理其在訪查過程中識別的風險因素、調查結論，以及 NPM 提出以降低受拘禁者遭受酷刑風險之建議。主管機關則有義務對 NPM 提出的建議進行考慮，並就可能的執行方法進行初步對話。建議的提出、依循以及後續追蹤訪查，皆為酷刑防制工作中重要的一環⁶¹⁹。

如前所述，在訪查過程中與受拘禁者對談係資訊取得的重要來源。因此 NPM 亦列舉出可能的詢問方向與具體問題，包含（1）與拘禁處所環境相關的問題：房間內是否有生活的必需用品？是否有良好的公共區域？（2）與受拘禁者相關的問題：是否能決定每日的日常生活？是否能與家人朋友見面？是否能上學或參加活動？是否感覺安全與受照顧？（3）與拘禁處所工作人員相關的問題：拘禁處所工作人員是否有執行強制行為、威脅或虐待行為？在受拘禁者需要的時候，工作人員是否能夠提供幫助？以及（4）其他廣泛面向的問題：受拘禁者的感覺如何？拘禁處所哪一點讓人感覺良好？是否有希望改善的部分等⁶²⁰。

3. 國家防制酷刑機制報告

挪威監察使依 OPACT 第 4 條第 1 項之規定，對該國管轄範圍內之各類型拘禁處所進行訪查，本研究將監察使對各類型之拘禁處

⁶¹⁹ *Id.*

⁶²⁰ Når vi er på besøk, SIVILOMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/ung/nar-pa-besok/> (last visited Jun. 26, 2023).

所執行之訪查相關事項整理如下表 18。觀察監察員對各類型之拘禁處所的訪查情況，可發現現有公布之報告在時程上多以 2 至 3 天為主，似屬於訪查類型中之深度訪查；又在訪查執行前，雖多會進行事前通知，但具體之日期將不會告知受訪查之拘禁處所，應可認為屬於透過未經通知之突襲性訪查，探詢各拘禁處所真實情況之作法。

表 20 挪威監察使訪查拘禁處所之情況

時間（年月日）	地點（性質）	是否預先告知會有訪查	調查主題與建議
2021.5.11-12	奧斯陸轄區警局	被通知會於 2021 年執行訪查，但未通知具體日期	未成年人之拘留： 1. 對未成年人的逮捕必須「特別有其必要性」 2. 應確保未成年人被捕者在任何時候均有成年人陪伴等 ⁶²¹
2022.4.4-6	波德市成年心智障礙者 24 小時照護中心	通知將於 2022 年春季進行訪查，但未通知具體日期	對曾造成嚴重事件的心智障礙者強制要求其不得離開室內空間違反對人權之保障 ⁶²²
2022.8.30-9.1	奧斯陸大學醫院、區域安全部	通知將於 2022 年進行訪查，但未	院區設備不良、建築物呈現危險狀態、病房內缺乏必要的生理設施，且醫院長期對患者使用強制

⁶²¹ SIVILOMBUDET, *Barn i arrest Besøk til Oslo politidistrikt og begrenset undersøkelse av landets politidistrikter* 16(2021).

⁶²² SIVILOMBUDET, *Boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune* 4 (2022).

		通知具體日期	措施，明顯存在使患者遭受不人道與有辱人格待遇的風險 ⁶²³ 。
2022.9.26-28	聖奧拉夫醫院 區域安全部	通知將於2022年進行訪查，但未通知具體日期	無法提出充分的理由說明為何作出繼續使用機械性約束方式的決定，並有發生病患交流權的廣泛與非法限制之情況 ⁶²⁴
2023.3.13-16	布瑞德維特 (Bredtveit) 監獄與拘留中心以及烏爾斯莫 (Ullersmo) 監獄的一個照護區	突襲性訪查，無通知具體日期	訪視的原因是布瑞德維特監獄與拘留中心的情況越來越受到大眾關注，惟具體情況與相關建議尚未公布 ⁶²⁵ 。

資料來源：民事監察使官方網站、本研究彙整⁶²⁶

又做為 OPCAT 之締約國，挪威民事監察員自然也有義務每年提交其 NPM 年度報告，目前聯合國之官方網站上已更新到 2021 年之報告。在年度報告之結構上，民事監察員將其區分為四大主要章節，分別為該年所選擇的重點關注議題、該年所執行的訪查、NPM 與國家的對話，以及國際合作發展情況。在年度主題的選擇上，大多與該年度所執行的訪查與訪查結果呈現正相關，2019 年的主題為監獄拘禁，涉及監獄中拘束床的使用情況與單獨禁閉的專題報導

⁶²³ SIVILOMBUDET, *Oslo universitetssykehus, Regional sikkerhetsseksjon, Dikemark* 5-6 (2022).

⁶²⁴ SIVILOMBUDET, *St. Olavs hospital, Regional sikkerhetsavdeling (Østmarka)* 5-6 (2022).

⁶²⁵ Besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og én avdeling ved Ullersmo fengsel, SIVILOMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/besok-til-bredtveit-fengsel-og-forvaringsanstalt-og-en-avdeling-ved-ullersmo-fengsel/> (last visited May 25, 2023).

⁶²⁶ Aktuelt Torturforebygging, SIVILOMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/> (last visited May 25, 2023).

⁶²⁷；2020 年則與英國相同，在 COVID-19 疫情的影響下，該年度之主題以流行病期間監獄與兒童福利機構的生活條件和心理照顧提供為主軸⁶²⁸；而在 2021 年部分則是以被拘留之兒童與防止健康照顧服務的「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」為主⁶²⁹。

4. 人員與經費配置

承前述說明，挪威之 NPM 為民事監察使內部之預防部門，而包含一獨立的諮詢委員會與部門員工。諮詢委員會由挪威國家人權機構（National Human Rights Institution of Norway）、平等與反歧視監察使（Equality and Anti-Discrimination Ombud）、兒童事務監察使（Ombudsman for Children）、工會（trade union）與公民社會團體（civil society organization）等 18 個組織的代表所組成，每年舉辦三次會議，對 NPM 的工作提供相關建議⁶³⁰。而員工部分，NPM 由多名跨領域（法學、社會學、心理學等）、具有不同專業技能或經歷的員工組成，目前（2023 年 6 月）該預防部門共有 9 名成員，包含 2 位部門主管、6 位資深顧問（seniorrådgiver）與 1 位顧問⁶³¹（rådgiver）。每次訪查執行之人員人數並無固定，並可邀請外部專家協助；而在上表 20 所列之案例中，民事監察使每一次訪查的執行人員約為 6 到 8 位不等。

⁶²⁷ SIVILOMBUDET, *ANNUAL REPORT 2019 DOCUMENT 4:1 (2019–2020)* 19-45 (2020).

⁶²⁸ SIVILOMBUDET, *ANNUAL REPORT 2020 DOCUMENT 4:1 (2020–2021)* 19-39 (2021).

⁶²⁹ SIVILOMBUDET, *ANNUAL REPORT 2021 DOCUMENT 4:1 (2021–2022)* 19-33 (2022).

⁶³⁰ Rådgivende utvalg, SIVILMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/radgivende-utvalg/> (last visited Jun. 26, 2023).

⁶³¹ Medarbeidere, SIVILMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/medarbeidere/>

另在經費部分，在挪威民事監察員所提交的年度報告中，皆於附件呈現其當年度之預算與支出情況，相較於英國之公開資訊，挪威民事監察員更詳盡地列出所規劃的預算與最終的實際開銷，本研究彙整挪威民事監察員 2019 年至 2021 年之收支情況如下表 19。從下表所列資料可發現，由於挪威之 NPM 為民事監察使內部之獨立預防部門，故與民事監察使共同支出（如租金、電費、保全等）於年度預算中佔有相當大的比重（第二），而最大的預算項目為員工薪資、第三為差旅費。以 2019 年之預算為例，薪資部分為 8135000 挪威克朗（相當於 2332 萬 5502 元台幣）、共同支出部分為 1970000 挪威克朗（相當於 564 萬 8585 元台幣），而差旅費部分為 445000 挪威克朗（相當於 127 萬 5949 元台幣）。與英國 NPM 秘書處之年度預算相比，可發現挪威 NPM 作為一獨立且單一的部門，在預算分配上更偏向實際任務的執行（如高於英國 NPM 秘書處 10 倍以上的差旅費編列）。

表 21 挪威民事監察員經費配置情況

類型	2019 年預算	2019 年支出	2020 年預算	2020 年支出	2021 年預算	2021 年支出
薪資	8135000	7394071	8555000	8448515	8770525	8987292
業務費	410000	582273	500000	307533	400000	176901
訪查報告、年度報告與資訊材料的生產印						

刷							
購買外部服務 (包含翻譯與口譯服務)	190000	366668	225000	160497	260100	372015	
差旅費 (訪查與會議)	445000	314882	470000	104545	479400	96588	
其他	350000	394970	490000	395566	579200	395002	
與民事監察使分擔之共同支出(租金、電費、保全等)	1970000	1983343	2000000	1974678	2040000	2149426	
總額	11500000	11036207	12240000	11391334	12529225	12177224	
結餘	463793		848666		352001		

(單位：挪威克朗 NOK)

資料來源：挪威民事監察員年度報告、本研究彙整

5. 國際合作

在國際合作部分，除積極參加國際間與酷刑防制相關的研討會、課程、講座與經驗交流活動外，挪威與其他所有北歐國家的 NPM 共同組成「北歐防制酷刑機制網路」(Nordic NPM Network)。而其每年定期舉辦的三次會議，則成為北歐國家間交換知識、經驗與做法的重要途徑⁶³²。

挪威 NPM 持續且主動地向國際防制酷刑相關組織提供意見，如定期向歐洲理事會 (Council of Europe) 出版之歐洲預防實體新聞通訊 (European newsletter for preventive bodies) 提供意見；以及在 COVID-19 疫情大流行期間，向 CPT 與 APT 提供其有關疫情對拘禁處所訪查執行所造成影響的意見等。挪威 NPM 亦透過專業文章之投稿分享其經驗，如 2020 年時其於「外部監獄監督與人權專家網路⁶³³」(Expert Network on External Prison Oversight and Human Rights) 所出版之新聞通訊特刊中，發表以在 COVID-19 疫情期間使用單獨禁閉為主題之文章，介紹並分享挪威監獄使用強制性的 14 天隔離作為所有新囚犯入監的感染控制手段之經驗⁶³⁴。此外，在 2019 至 2020 年間，挪威 NPM 參與由 APT 建立的編輯委員會，為酷刑防制制定實用的數位作業手冊「NPM 工具箱」(NPM toolkit)，處理多項主題包含機構發展、活動、預防工作的模式，以及與其他實體的合作，以供各國 NPM 實體參考⁶³⁵。

⁶³² SIVILOMBUDDET, *ANNUAL REPORT 2021 DOCUMENT 4:1 (2021–2022)* 51 (2022).

⁶³³ 非政府組織「國際矯正與監獄協會」(International Corrections and Prisons Association) 下的計畫，目標為促進國際間監獄主管機關的開放性與責任。

⁶³⁴ SIVILOMBUDDET, *ANNUAL REPORT 2020 DOCUMENT 4:1 (2020–2021)* 62 (2021).

⁶³⁵ *Id.* at 62-63.

(三) 小結

根據本研究所蒐集英國與挪威 NPM 形式、訪查程序與相關報告資料，彙整為以下表 22。而以下表 22 之內容與 OPCAT 條文內容，以及 OHCHR、APT 和 SPT 所提出指導文件相互對照，可發現：

- (1) 在拘禁處所之類型上，英國與挪威皆廣泛盤點並列出該國應受訪查、符合 OPCAT 第 4 條定義的拘禁處所，並大致涵蓋包含軍警、法庭、海關、身心障礙者、兒童、移民、老年照顧等類型。
- (2) 在 NPM 形式上，由於英國原先即有多個官方機構在法律的授權下執行拘禁處所的監督訪查任務，並考量到其獨特之國家情況，故採用多機關形式執行 NPM 任務。而挪威則將 NPM 任務交由民事監察使執行，並考量民事監察使原先即肩負的處理行政部門侵害人權申訴之任務，將酷刑防制任務設立為獨立部門，以避免處理程序、權限與資源上的干擾。惟不論採取何種形式，皆符合 OHCHR 指出「一國的 NPM 是否妥適，關鍵在於是否符合 OPCAT 對其職權的要求，而能獨立執行訪查與其他功能」之要求。
- (3) 在資金來源與人力配置部分，雖英國僅公布秘書處之經費，且由於 NPM 形式的不同，使得英國與挪威在 NPM 成員人數上有著巨大差異，而難以直接進行比較，但亦可發現無論是英國或挪威，皆具有獨立供 NPM 任務執行使用之經費與人員，而符合 APT、SPT 與 OHCHR 對 NPM

獨立性確保的建議。

- (4) OHCHR 指出，「NPM 應能夠自由地選擇執行訪查的拘禁場所、進入該拘禁場所的所有領域，並得決定是否於訪查前先為通知」，並認為「未經通知情況下進行的審查更能幫助查明受拘禁者的實際情況」。從英國與挪威執行拘禁處所訪查的實際案例中，亦可發現多數訪查為不事先通知，或雖通知將有訪查之執行，但不通之實際訪查日期，而符合 OHCHR 有關訪查效益之說明。
- (5) APT 指出「對拘禁系統進行詳細的分析，以識別導致、未來可能導致酷刑或『其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為』的根本原因，並於實踐和規範層面就如何解決此根本原因提出相關建議」之訪查類型，應依收容人數對訪查天數進行規劃，並指出在超過 300 人之拘禁場所應維持至少 4 個工作天的訪查。若以此標準進行比對，可發現或限於 NPM 成員人數之緣故，挪威 NPM 所執行之訪查多為 2-3 天，而英國 HMIP 所規劃之訪查日程為 7 個工作天。則在訪查之完整性與深度上，或可認為英國之規劃較符合 APT 指引文件之建議。

表 22 英國與挪威 NPM 之比較

	英國	挪威
NPM 形式	多機關（由 21 個法定實體組成）	單一機關（於現有民事監察使內成立獨立部門）
訪查之拘禁處所類型	大致可分為：監獄及	包含監獄與過渡性住

	<p>少年矯正機構、警察拘禁、移送及法院拘禁、依據《恐怖主義法》之拘禁、兒童安全安置與其他兒童相關拘禁處所、依據《心理健康法》之拘禁、基於健康或社會保健所為之人身自由拘束或其他保障措施、移民拘禁、軍事拘禁，以及海關拘禁設施共 10 類。</p>	<p>房、警察拘留設施與具有審訊室的場所、海關與稅務局的拘留場所、非自願的機構性治療、發展障礙者的住所、挪威軍事拘留設施、藥物濫用者的非自願治療機構、護理之家、警察移民拘留中心、精神健康照顧機構，以及兒童福利機構共 11 類。</p>
拘禁處所數量		約個 1513 個拘禁處所（不含未完成數量調查的發展障礙者住所）
拘禁處所總收容人數		
訪查員人數	<p>（2022 年）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 主席：1 人 ● 指導小組：7 人 ● 秘書處：3 人 ● 非專業探訪者與專業訪查員：超過 3500 位 	<p>（2023 年）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 諮詢委員會：18 個組織的代表 ● NPM 成員：9 人（包含 2 位部門主管、6 位資深顧問與 1 位顧

		問)
一年之訪查次數	(2017-2018 年間) 66000 次非專業探訪者獨立監督拜訪、超過 1600 次專業訪查員執行之訪查	(2021) 11 次 (2022) 11 次 (2023) 5 次 ⁶³⁶ (截至 2323.6.26)
訪查天數	(HMIP) ● 正式訪查：兩周 ／七個工作天 ● IRP：2.5 天	多為 2-3 天
實際進行訪查人數	(HMIP) ● 正式訪查：訪查人數不定，可能高達 20 位 ⁶³⁷ ，包含一位首席訪查員／副首席訪查員／同行審查員 (Peer reviewer)、訪查員團隊、研究者團隊，以及合作之其他 NPM 機構的成員	約 6-8 位 NPM 成員不等，並可邀請外部專家

⁶³⁶ SIVILOMBUDET, *supra* note 626.

⁶³⁷ HMIP, *supra* note 588 at 59.

	● IRP：4-5 位訪查員	
是否預先通知	(HMIP) 多數訪查不會預先通知	僅通知將進行訪查，但不通之具體日期
訪查報告完成時間	(HMIP) ● 正式訪查：訪查結束後 14 周內完成並公布 ● IRP：IRP 結束後 25 個工作天內公布	
經費 (預算)	(2017-2018) 約台幣 317 萬 9246 元 (2018-2019) 約台幣 670 萬 1034 元台幣	(2019) 約台幣 3353 萬 6809 元 (2020) 約台幣 3569 萬 4829 元 (2021) 約台幣 3653 萬 8280 元

資料來源：本研究彙整

四、結論與建議

(一) 我國防制酷刑機制推動現況

由於我國並非聯合國之會員國，而無法透過簽署公約之形式成為特定公約之締約國，對此，我國過往主要採取將公約內國法化之作法，提供特定公約內國法之授權基礎，ICCPR、ICESCR、CRPD、CEDAW 皆是採取此種作法。而在國內多個人權倡議團體及政府部會長期努力下，行政院於 2020 年 12 月將「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法」草案暨「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約」及其任擇議定書函送立法院，目前仍有待立法院之審議與通過⁶³⁸。

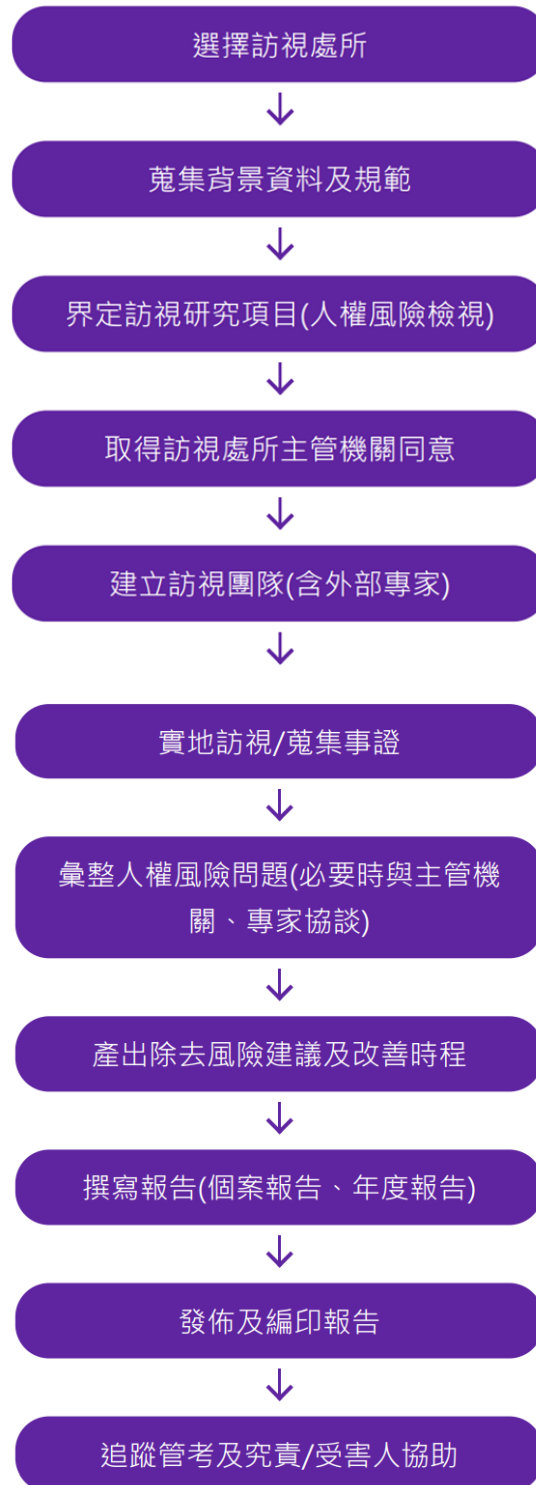
該「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案」，於草案第 1 條、第 2 條即開宗明義賦予 CAT 及 OPCAT 內國法之地位，並明訂採用與 CAT 和 OPCAT 相同之對於酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰之認定基準（草案第 3 條）。又依該草案第 5 條之規劃，我國之 NPM 將由監查院國家人權委員會建立，而草案第 7 條則規定政府應確實籌劃、推動及執行本公約規定事項，防制酷刑機制作為締約國應有效採行以防止在我國管轄範圍內出現酷刑行為之有效措施，應屬於政府應推動執行之規定事項之一⁶³⁹。

⁶³⁸ 〈CAT | 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〉，人權公約施行監督聯盟，<https://covenantswatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/cat/>（最後瀏覽日：2023/05/25）。

⁶³⁹ 行政院，前揭註 497。

雖我國目前尚未通過「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案」，然我國國家人權委員會實已透過相關計畫積極推行酷刑防制措施。2021年8月，國家人權委員會正式啟動「110年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫」，由六位人權委員組成「防制酷刑執行小組」，依「監察院國家人權委員會組織法」第2條關於國家人權委員會之職權，第1款、第6款及第7款，以及「公民與政治權利國際公約及經濟、社會及文化權利國際公約施行法」第4條及第5條等規定，辦理防制酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」相關訪視工作。

關於訪視之作業程序，包含選擇訪視處所、蒐集背景資料及規範、界定訪視研究項目（人權風險檢視）、取得訪視處所主管機關同意、建立訪視團隊（含外部專家）、實地訪視/蒐集事證、彙整人權風險問題（必要時與主管機關、專家協談）、產出除去風險建議與改善時程、撰寫報告（個案報告、年度報告）、發佈及編印報告、追蹤管考及究責/受害人協助，等共11個步驟。



資料來源：防制酷刑機制訪視試行計畫⁶⁴⁰

圖 5 「110 年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫」作業程序

⁶⁴⁰ 〈防制酷刑機制訪視試行計畫〉，國家人權委員會，<https://nhrc.cy.gov.tw/monitor/torture-prevention>（最後瀏覽日：2023/05/25）。

在實地訪查／蒐集事證部分，「防制酷刑機制訪視試行計畫」指出每次的訪查將由國家人權委員會之委員、執行幕僚及相關專家學者暨口譯員、手語員、社工人員等約 6 至 10 人組成。且為踐行防制酷刑之意旨，僅告知拘禁處所訪查之月份，而不事先告知確切訪視之日期。受訪查之拘禁處所、拘禁處所之主管機關應彙整並提供訪查所必須之資料，如受訪單位之概況（組織架構、工作人力、房舍設施配置等概況）、收容兒少人數、性別及年齡等統計資料等；受訪查之拘禁處所亦應於訪查時，提供該日在機構內之所有職員及收容人名單（包括因病、違規或其他原因而被隔離者），並標示出生日期、非本國籍、原住民或身心障礙之兒少。訪查期間拘禁處所需允許訪查團隊於機構名單中自由挑選訪談對象（依機構規模抽訪），分別訪談，並視需要提供戒護安全措施。同時，亦須配合訪查團隊之要求，使團隊成員得以自由進入拘禁處所的任何區域進行訪視⁶⁴¹。

截至 2022 年 6 月，「防制酷刑機制訪視試行計畫」已陸續訪視法務部矯正署及衛生福利部所屬，共 8 家兒童及少年矯正及安置機構，總計訪談 301 人。雖該訪視報告尚未公布，國家人權委員會表示，該計畫之執行，依據兒少矯正及安置機構之性質，設計系統性訪談問項，擬訂屬於臺灣兒少矯正機關及安置機構的人權檢核清單。不僅有外部專家加入訪視團隊，更以抽訪方式，單獨訪談收容（安置）兒少及職員，以深入了解限制剝奪人身自由實際情況⁶⁴²。

⁶⁴¹ 國家人權委員會，〈監察院國家人權委員會 110 年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫〉，頁 4-8（2023）。

⁶⁴² 國家人權委員會，〈6/26 國際支持酷刑受害者日 人權會預推防酷機制 呼籲儘速通過《禁止酷刑公約》相關法案〉，2022/06/24，<https://nhrc.cy.gov.tw/news/detail?id=8a499145-37d7-41a8-8f1f-67c9720a7e5e>（最後瀏覽日：2023/5/25）。

(二) 我國未來推動防制酷刑機制之相關建議

本研究參酌 CAT、OPCAT、聯合國與國際組織相關指引，以及重點觀測國家英國和挪威之實際做法，對照我國 NHRC 所執行之試行計畫，提出未來我國欲推動防制酷刑機制之相關建議如下。

首先，NPM 之職權應以內國法為基礎，綜觀現有之指引或說明文件，大多認為應透過立法授權 NPM 執行訪查此一防制酷刑職權。此外，透過立法對人員專業性、多元性、任期保障，以及財政來源進行明確規定，將能確保 NPM 的獨立與不受干擾性。就英國之 NPM 而言，雖然其在無國內立法授權的情況下仍完成其職權，但 SPT 亦對此發出提醒，認為若將來政府欲透過其權力、影響力直接或間接對 NPM 的職權執行進行干擾，則 NPM 或無可資對抗的手段。又由於我國並非聯合國之會員國，若要於我國適用 CAT 與 OPCAT，則勢必需要透過相關施行法的通過方能適用。

而在 NPM 職權授予之規範中，為避免未能完全覆蓋對受剝奪自由者、受酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」者之保護，CAT 與 OPCAT 就酷刑、「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」、拘禁處所、管轄領域等詞彙進行定義，並要求其締約國至少應滿足與 CAT 和 OPCAT 同等之定義要求，以避免保障上之落差。我國目前提出之施行法草案第 3 條中，確有要求酷刑與「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」應依循 CAT 與 OPCAT 之目的及宗旨進行定義，惟對拘禁處所似乎較

無明文說明。

在此，禁止酷刑委員會指出所有「若國家未主動介入，則可能變相鼓勵、強化內部人員遭受酷刑或『其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為』」之政府或私人機構，包含監獄、醫院、學校、（兒童、老年人、精神病患者和身心障礙者之）照顧機構、兵役（military service）單位，皆應受到國家之監督。而 APT 則於其所提出之指引中，列出更明確之拘禁處所類別，包含警察局、審前中心（pre-trial centres）／羈押候審中心（remand prisons）、監獄、少年觀護所（juvenile detention centres）、移民與庇護尋求者拘留中心、精神疾病機構、安全或情報服務設施、軍事管轄下的拘禁設施、行政拘留場所、轉移囚犯的運輸方法（如警車），以及道路交通、國際港口和機場的邊境警備設施與轉移區域。

又在重點觀測國家部分，英國所訪查的拘禁處所類型分為包含監獄及少年矯正機構、警察拘禁、移送及法院拘禁、依據《恐怖主義法》之拘禁、兒童安全安置與其他兒童相關拘禁處所等 10 類，而挪威則分為包含監獄與過渡性住房、警察拘留設施與具有審訊室的場所、海關與稅務局的拘留場所、非自願的機構性治療、發展障礙者的住所等 11 類（詳細請參表 22），且二國所訪查的對象除政府設置、運行之拘禁處所外，亦皆涵蓋由私人運行者。

因此，參酌上述國際組織之建議與重點觀測國家的執行情況，建議我國未來或可以例示之形式，列出 APT 所提及具體明確之拘禁處所類型，並概括說明符合拘禁處所定義之條件，以供未來我國之 NPM 在盤點並詳列欲訪查機關時能有所依循，且得以完整覆蓋我國

管轄領域內應受監督之拘禁處所。

第三，在組織型態上，我國 NPM 或有多種可能之設立形式，如由監察院執行 NPM 任務，或依目前提出之施行法草案第 5 條之規定，指定 NHRC 成立專責之酷刑防制機制。惟不論是採取何種做法，皆須先釐清監察院、NHRC 與 NPM 為不同的三種機制，且彼此間具有不同的職權、目標、組成與工作策略⁶⁴³。監察院之職權主要涉及對行政違法行為的調查、糾正、彈劾、糾舉等，NHRC 則係我國人權整體促進與保護的重要推動力，而 NPM 之職權依 OPCAT 第 19 條第 a 款之規定，係透過「定期檢查於第 4 條所指拘禁處所被剝奪自由者之待遇，以期必要時加強保護，使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰」。

除職權內容外，監察院與 NPM 在執行方法、範圍或依循標的上，都有著顯著的不同。舉例來說，NPM 的工作以規劃、系統性方法、提出無拘束力的建議，以及與國家主管機關維持長期、具建設性的對話為主，而監察院大多處理特定的問題並尋求快速的解決方案，且大多採用具有拘束力的補救措施執行其解決方案；NHRC 與 NPM 被期待執行由國際條約或文書所設定的人權標準，而監察院則依循國內法規之規定；不論對象係公部門機關或私人實體，NHRC 與 NPM 皆會對其所侵害的人權進行保護，相反的，監察院之職權僅得對公務員行使；此外，監察院內之成員大多為具有法律或行政背景的專家，然而 NHRC 與 NPM 在其任務執行的過程中，需要更多跨領域、具有不同專業經驗或背景經歷之專家，包含但不限於社會

⁶⁴³ Doubek, P. 2019. "The National Preventive Mechanism A Key Human Rights Component of Well-Functioning Democracy." *Taiwan Journal of Democracy* 15, 2: 165-194.

學、心理學、醫學等⁶⁴⁴。因而在存在如此多差異的情況下，指定監察院執行國家 NPM 任務是否妥適，或容有再進一步考慮的可能。

另一方面，誠然論及對人權之保障，NHRC 為首選之對象，且在前一段落之討論中，可發現 NHRC 與 NPM 有較多之共同點，或可減少組織在承接新任務時可能發生的執行障礙。惟參考《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條之規定，可發現國家人權委員會已是多項人權促進與保障機制之執行與維護者，其中並包含「依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟」(第 2 條第 1 項)之人權侵害案件個案調查職權，而與 NPM 乃系統性評估拘禁處所之風險，並透過定期訪查制度預防酷刑發生之任務有所扞格。因此為確保對 NPM 職權之妥適執行，若未來施行法通過，NHRC 應確保 NPM 在人權會內部之獨立性，且政府應透過人力與財政上的支援，減緩國家人權委員會在 NPM 職權執行上可能面對之困境。

第四，以「指定 NHRC 作為 NPM 機制，而於 NHRC 內部設置獨立的 NPM 部門」為前題，未來我國 NPM 將如何執行機構訪查之任務，尚有多項問題需要釐清。最為重要者，即是臨時訪查是否具有充分的法律授權。OHCHR 認為，OPCAT 第 19 條指出，NPM 應具備「定期檢查於第 4 條所指拘禁處所被剝奪自由者之待遇」之權力，因而可推導出國家應確保 NPM 能夠以其自身決定之方式與時間進行訪查。然而，目前「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案」中，並未明確指出

⁶⁴⁴ Pavel Doubek, 〈National Human Rights Institution and National Preventive Mechanism ‘within’ the Control Yuan〉, 《台灣人權學刊》, 第 6 卷第 1 期, 頁 8-10 (2021)。

NPM 具有臨時訪查之權限，且若訪查涉及人民基本權利，則必須透過法律加以授權。因此較為妥適之作法，或為修改「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法」草案，於其中明訂 NPM 之臨時訪查權限，以為臨時訪查之執行建構穩固的法律基礎。

又若指定 NHRC 做為我國之 NPM，如前一建議所提及，勢必須設置有獨立的人員與經費配置。雖從本研究重點關注之國家 NPM 中，大致上可發現相較於英國的多機關體系，挪威 NPM 的設置較符合我國未來可能的 NPM 模式，而在人員和經費上能夠為我國所參採。惟 NPM 之任務係對國內所有類型之拘禁處所進行監督訪查，因此人員與經費配置，實際上與國內的拘禁處所類型、數量、規模、路程、工作計畫規劃等因素息息相關。因此在有關人員與經費的配置上，究竟應編制多少位 NPM 成員、提供多少數額的經費，應取決於對我國目前拘禁處所相關數值的盤點。從而在指定我國之 NPM 及編列相關人員與經費前，或可對全國之拘禁處所（包含政府與私人運行者）、相關資料情報進行盤點，初步評估各拘禁處所風險之高低，並規劃首年可能的訪查工作計畫，以具此針對人員與經費編列提出較為具體的解決方案。

第五，NHRC 目前已執行「防制酷刑機制訪視試行計畫」，並訪查 8 家兒童及少年矯正及安置機構、與 301 位受拘禁者進行對談。而觀訪查計畫之內容，可發現我國「防制酷刑機制訪視試行計畫」為踐行酷刑防制機制的宗旨，並未明確通知受訪機構訪查的具體時間點，僅說明將在特定月份中的某一天進行訪查。然而，相較於本次研究的重點觀測國家，如英國係於訪查前 30 分鐘內通知受訪查之

拘禁處所、挪威為通知訪查年份或季度對未經通知訪查的執行，在時間範圍上仍較為特定，或可於後續「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案」通過，並於我國法制上為臨時訪查建構穩固的法律基礎後，更加擴大未經通知訪查的期程範圍，以進一步完善臨時訪查之效益。

第六，目前聯合國與 APT 皆依據各國 NPM 之執行情況與經驗教訓，總結並提出具體的指引和標準，不論在人員或財政獨立性之確保、訪查之方法與類型，或整體訪查機制的執行步驟，皆有完善且詳盡的說明。未來我國 NPM 在訪查與酷刑防制措施的執行上，或可透過對相關指引的參採，配合我國國內在地之情況進行調適，以降低 NPM 職權行使上可能碰觸到之障礙。

最後，除法制之建構與完善外，我國亦應增加對 NPM 相關之社會溝通與人權教育。究其原因，乃基於目前我國尚未通過「禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案」，故無法在具有明確法源基礎的情況下執行對拘禁處所的訪查。然而酷刑防制實為人權保障與促進的重要指標與內涵，尤其我國過往有著白色恐怖的歷史，為使酷刑防制於我國拘禁處所內落實，則勢必需要更多立法者與社會公眾的支持。此外，酷刑防制之內涵除預防酷刑行為之發生外，尚包含「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之預防，然「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之具體內涵、構成要件究竟為何尚屬不明，亦需要更多研究之投入、討論、闡釋與舉例說明。另外，如前述「型塑防制酷刑機制之重要國際公約」章節中所指出，NPM 具有教育之功能，其可透過對相關培訓課程的審查與建議提出，確保

降低執法人員、民事或軍事人員、醫療人員、公務員，以及其他涉及受拘禁者監管、訊問或待遇人員對受拘禁者執行酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之風險。然而縱使草案尚未通過，透過 NPM 相關教育的推動，亦可有效降低拘禁處所內酷刑或「其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為」之發生，進而達到酷刑防制之目標，並促進我國的酷刑防制人權意識。

參考資料索引

中文

1. 〈【OPCAT 18 週年】禁止酷刑 X 國家酷刑防範機制之台灣實踐〉，人權公約施行監督聯盟，
<https://covenantwatch.org.tw/2020/12/18/%E7%A6%81%E6%AD%A2%E9%85%B7%E5%88%91-x-%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E9%85%B7%E5%88%91%E9%98%B2%E7%AF%84%E6%A9%9F%E5%88%B6%E4%B9%8B%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%AF%A6%E8%B8%90/>（最後瀏覽日：2023/05/25）。
2. 〈CAT | 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〉，人權公約施行監督聯盟，
<https://covenantwatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/cat/>（最後瀏覽日：2023/05/25）。
3. 〈防制酷刑機制訪視試行計畫〉，
<https://nhrc.cy.gov.tw/monitor/torture-prevention>（最後瀏覽日：2023/05/25）。
4. 〈對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會通過的結論性意見與建議〉，
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20212006/%E5%85%A9%E5%85%AC%E7%B4%84%E7%AC%AC%E4%B8%89%E6%AC%A1%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E7%B5%90%E8%AB%96%E6%80%A7%E6%84%>

8F%E8%A6%8B%E8%88%87%E5%BB%BA%E8%AD%B0-%E4%B8%AD%E6%96%87%E5%AE%9A%E7%A8%BF%E7%89%88.pdf?mediaDL=true (最後瀏覽日：2023/05/25)。

5. 行政院，〈禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰公約及其任擇議定書施行法草案總說明〉，https://lis.ly.gov.tw/lygazettec/mtdoc?PD100208:LCEWA01_100208_00098 (最後瀏覽日：2023/05/25)。
6. 國家人權委員會，〈6/26 國際支持酷刑受害者日 人權會預推防酷機制 呼籲儘速通過《禁止酷刑公約》相關法案〉，2022/06/24，<https://nhrc.cy.gov.tw/news/detail?id=8a499145-37d7-41a8-8f1f-67c9720a7e5e> (最後瀏覽日：2023/5/25)。
7. 國家人權委員會，〈監察院國家人權委員會 110 年度國家防制酷刑機制訪視試行計畫〉，頁 4-8 (2023)。

外文

1. Aktuelt Torturforebygging, SIVILOMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/> (last visited May 25, 2023).
2. APT, Monitoring Places of Detention: a practical guide (2004).
3. ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE [APT], Guide-Establishment and Designation of National Preventive Mechan (2006).
4. Besøk til Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt og én avdeling ved Ullersmo fengsel, SIVILOMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/tortur-forebygging/besok->

- til-bredtveit-fengsel-og-forvaringsanstalt-og-en-avdeling-ved-ullersmo-fengsel/ (last visited May 25, 2023).
5. Care Quality Commission, We found 14845 results for 'Care homes',
<https://www.cqc.org.uk/search/all?filters%5B%5D=services%3Acare-home&radius=all> (last visited Jun. 26, 2023).
 6. COMMITTEE AGAINST TORTURE, CONVENTION AGAINST TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT GENERAL COMMENT No. 2(CAT/C/GC/2)(2008).
 7. COMMITTEE AGAINST TORTURE, Ninth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/57/4)(2016).
 8. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner [OHCHR],
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading> (last visited May 25, 2023).
 9. Czech Law on the Public Defender of Right.
 10. Doubek, P. 2019. “The National Preventive Mechanism A Key Human Rights Component of Well- Functioning Democracy.” Taiwan Journal of Democracy 15, 2.
 11. Häufig gestellte Fragen, Nationale Stelle zur Verhütung von Folter,
<https://www.nationale-stelle.de/frequently-asked-questions.html> (last visited May 25, 2023).
 12. Her Majesty’s Inspectorate of Prisons,
<https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprisons/inspections/> (last visited May 25, 2023).
 13. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP Pentonville (2023).
 14. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP Wayland (2023).

15. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP Elmley (2023).
16. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMYOI Parc (2023).
17. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP The Mount (2023).
18. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP Forest Bank (2023).
19. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an independent review of progress at HMP Ranby (2023).
20. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an inspection visit to court custody facilities in Bedfordshire, Hertfordshire and Cambridgeshire (2023).
21. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of short-term holding facilities managed by Border Force (2023).
22. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of HMP Gartree(2023).
23. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of HMP Stocken (2023).
24. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of HMP/YOI Stoke Heath (2023).
25. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of HMP Feltham B (2023).
26. Her Majesty's Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of HMP Whitemoor (2023).
27. HMIP, Inspection Framework (2023).
28. HMIP, Safeguarding and Protection of Children Recognising and Responding to Concerns or Allegations Protocol (2023).
29. International Council on Human Rights Policy & OHCHR, Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions (2005).
30. Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen

- (sivilombudsloven), LOVDATA,
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-121> (last visited
 May 25, 2023).
31. Mandat, metode og arbeidsområder, SIVILOMBUDET,
<https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/mandat/> (last
 visited Jun. 26, 2023).
 32. Medarbeidere, SIVILMBUDET,
<https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/medarbeidere/>
 (last visited Jun. 26, 2023).
 33. MINISTRY OF JUSTICE, WRITTEN MINISTERIAL
 STATEMENT (2009), [https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/npm-
 prod-storage-19n0nag2nk8xk/uploads/2015/05/Written-
 Ministerial-Statement_Designating-NPM_2009.pdf](https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/npm-prod-storage-19n0nag2nk8xk/uploads/2015/05/Written-Ministerial-Statement_Designating-NPM_2009.pdf) (last visited
 Jun. 26, 2023).
 34. MIP, Code of conduct for staff,
[https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/wp-
 content/uploads/sites/4/2020/11/HMIP-Code-of-Conduct-2020-
 web.pdf](https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/HMIP-Code-of-Conduct-2020-web.pdf) (last visited Jun. 26, 2023).
 35. Monitoring visits, FOLKETINGETS OMBUDSMAND,
[https://en.ombudsmanden.dk/introduction/Monitoring_visits/mon-
 itoring_visits/](https://en.ombudsmanden.dk/introduction/Monitoring_visits/monitoring_visits/) (last visited May 25, 2023).
 36. Når vi er på besøk, SIVILOMBUDET,
[https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/ung/nar-pa-
 besok/](https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/ung/nar-pa-besok/) (last visited Jun. 26, 2023).
 37. National Preventive Mechanism, AHRC Symposium –
 Implementing a Multi-Body NPM: UK Experience (2022).
 38. National Preventive Mechanism, HER MAJESTY'S
 INSPECTORATE OF PRISONS,
[https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-
 prisons/national-preventive-mechanism/](https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-prisons/national-preventive-mechanism/) (last visited May 25,
 2023).
 39. National Preventive Mechanism, Ninth Annual Report of the
 United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2017

– 31 March 2018 (2019).

40. National Preventive Mechanism, Ten years of the UK National Preventive Mechanism 14-15(2020).
41. NPM STEERING GROUP, National Preventive Mechanism, <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/about/governance-and-structure/npm-steering-group/> (last visited Jun. 26, 2023).
42. OHCHR, The Role of National Preventive Mechanisms iii (2018).
43. Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-against-torture-and-other-cruel> (last visited May 25, 2023).
44. Pavel Doubek , 〈 National Human Rights Institution and National Preventive Mechanism ‘within’ the Control Yuan 〉, 《台灣人權學刊》, 第 6 卷第 1 期, 頁 8-10 (2021)。
45. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) , OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (last visited May 25, 2023).
46. Rådgivende utvalg, SIVILMBUDET, <https://www.sivilombudet.no/torturforebygging/radgivende-utvalg/> (last visited Jun. 26, 2023).
47. SIVILOMBUDET, ANNUAL REPORT 2019 DOCUMENT 4:1 (2019–2020) (2020).
48. SIVILOMBUDET, ANNUAL REPORT 2020 DOCUMENT 4:1 (2020–2021) (2021).
49. SIVILOMBUDET, ANNUAL REPORT 2020 DOCUMENT 4:1 (2020–2021)(2021).
50. SIVILOMBUDET, ANNUAL REPORT 2021 DOCUMENT 4:1 (2021–2022) (2022).
51. SIVILOMBUDET, ANNUAL REPORT 2021 DOCUMENT 4:1

- (2021–2022) (2022).
52. SIVILOMBUDDET, Barn i arrest Besøk til Oslo politidistrikt og begrenset undersøkelse av landets politidistrikter (2021).
 53. SIVILOMBUDDET, Boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune (2022).
 54. SIVILOMBUDDET, Oslo universitetssykehus, Regional sikkerhetsseksjon, Dikemark (2022).
 55. SIVILOMBUDDET, Sectors covered by the National Prevention Mechanism's mandate, <https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/sectors-covered-npms-mandate/> (last visited Jun. 26, 2023).
 56. SIVILOMBUDDET, St. Olavs hospital, Regional sikkerhetsavdeling (Østmarka) (2022).
 57. SIVILOMBUDDET, VISIT REPORT | no. 72 Humana Care and Assistance Kristiansand Region Summary and Recommendations (2023), <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2023/06/Visit-Report-2023-Humana-Kristiansand.pdf> (last visited Jun. 26, 2023).
 58. SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Gabon (CAT/OP/GAB/1)(2015); SPT, Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Honduras (CAT/OP/HND/1)(2010); SPT, Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Republic of Armenia (CAT/OP/ARM/1 (2015); SPT, Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany (CAT/OP/DEU/1)(2013).

59. SPT, REPORT ON THE VISIT OF THE SUBCOMMITTEE ON PREVENTION OF TORTURE AND OTHER CRUEL, INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT TO SWEDEN (CAT/OP/SWE/1)(2008).
60. SPT, Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 October 2015: observations and recommendations addressed to the State party (CAT/OP/BRA/3)(2017).
61. SPT, Visit to New Zealand undertaken from 29 April to 8 May 2013: observations and recommendations addressed to the State party (CAT/OP/NZL/1)(2017).
62. SUBCOMMITTEE ON PREVENTION OF TORTURE [SPT], Guidelines on national preventive mechanisms (2010).
63. The Ombudsman Act, FOLKETINGETS OMBUDSMAND, <https://en.ombudsmanden.dk/introduction/loven/#cp-title> (last visited May 25, 2023).
64. UK NPM, Monitoring places of detention Eleventh Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2019 – 31 March 2020 (2021).
65. UK NPM, Monitoring places of detention Ninth Annual Report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism 1 April 2017 – 31 March 201 (2019).
66. UK Parliament Joint Committee on Human Rights, 20th Report of Session 2005-2006 (2006).
67. UN Committee Against Torture, Human Rights Treaties Division (HRTD), Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), The Norwegian NPM's submission to the UN Committee Against Torture's 63rd session – Information regarding the Norwegian Government's implementation of the Convention (2018).
68. United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (A/61/259) (2006).
69. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Special Rapporteur

on Torture, 2006 Report to the General Assembly, UN Doc. A/61/259(2006).

70. Vienna Declaration and Programme of Action, OHCHR, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> (last visited May 25, 2023).
71. Visits to places of detention, SIVILOMBUDDET, <https://www.sivilombudet.no/en/torturforebygging/method/besok-til-steder-frihetsberovelse/> (last visited Jun. 26, 2023).
72. Welcome to the UK NPM, NATIONAL PREVENTIVE MECHANISM [NPM], <https://www.nationalpreventivemechanism.org.uk/> (last visited May 25, 2023).
73. What we do, HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF PRISONS, <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprisons/about-hmi-prisons/> (last visited May 25, 2023).

【重要人權業務類】中英文對照表

編號	英文	中文翻譯
1.	2021 Federal Pathway to Address Missing and Murdered Indigenous Women, Girls, and 2SLGBTQQIA+ People	2021 年處理失蹤與被謀殺原住民婦女、女孩和 2SLGBTQQIA+ 群體的聯邦道路
2.	2021 Missing and Murdered Indigenous Women, Girls, and 2SLGBTQQIA+ People National Action Plan	2021 年失蹤與被謀殺原住民婦女、女孩和 2SLGBTQQIA+ 群體的國家行動計畫
3.	2022-23 Departmental Plan	2022 年至 2023 年度部門計畫
4.	2030 Agenda for Sustainable Development	2030 年永續發展議程
5.	A last resort? National Inquiry into Children in Immigration Detention	最後手段？移民拘留兒童的國家詢查
6.	A New Era in the Right To Sign: Report of the New Zealand Sign Language Inquiry	使用手與權利的新時代：紐西蘭手語詢查報告
7.	accessibility	近用性
8.	accountability	問責
9.	Accuracy and Precision	準確與精確
10.	Act on the Establishment of the Danish Institute for International Studies and Human Rights	丹麥國家人權與調查研究所建立法
11.	Action research	行為研究
12.	Active Engagement	積極參與
13.	Ad-hoc Visits	臨時訪查
14.	Adult Safeguarding Protocol	捍衛成年人協議
15.	adversarial	對抗性
16.	Age Discrimination Act 2004, ADA	(澳洲) 2004 年年齡歧視法
17.	Age Scotland	蘇格蘭年齡協會
18.	agents	代理人
19.	amici briefs	法庭簡報
20.	An age of uncertainty - Inquiry into the treatment of individuals suspected of people smuggling offences who say that they are children	不確定的年紀：對宣稱自己未成年的偷渡嫌疑人待遇詢查

21.	APT, Association for the Prevention of Torture	防制酷刑協會
22.	Asia Pacific Form of National Human Rights Institutions, APF	亞太地區國家人權機構論壇
23.	Asia Pacific Forum, APF	亞太論壇
24.	Audit Scotland	蘇格蘭審計部
25.	Australian Broadcasting Tribunal	澳洲廣播審理委員會
26.	Australian Bureau of Statistics	澳洲統計局
27.	Australian Housing and Urban Research Institute	澳洲住房與城市研究所
29.	Australian Human Rights Commission Act 1986	1986 年澳大利亞國家人權委員會法
31.	Australian Human Rights Commission, AHRC	澳大利亞國家人權委員會
32.	backbenchers	後座議員
33.	Bar Association	律師公會
34.	baseline study	基線研究
35.	Bedfordshire, Hertfordshire and Cambridgeshire courts	法院拘禁
36.	Belfast (Good Friday) Agreement	貝爾發斯特協議
37.	benchmarks	基準
38.	Bredtveit	布瑞德維特監獄
39.	Bringing them Home: National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families	帶他們回家：將原住民和 Torres Strait 島兒童與其家庭分離的國家詢查
40.	Building wider ownership of human rights	建立更廣泛之人權擁有感
41.	Canadian Human Rights Act	加拿大人權法
42.	Canadian Human Rights Commission, CHRC	加拿大人權委員會
43.	Carbon Majors	主要碳排放者
44.	Caring Counts Inquiry	正視照護詢查
45.	CAT, The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	聯合國禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約

46.	CCE, The Children's Commissioner for England	英格蘭兒童事務專員
48.	Children's Commissioner	兒童事務專員
49.	CI, Care Inspectorate	照顧監察局
50.	civil society	公民社會
51.	CIW, Care Inspectorate Wales	威爾士照顧監察局
52.	CJINI, Criminal Justice Inspection Northern Ireland	北愛爾蘭刑事司法監察局
53.	Clerk of the Privy Council	(加拿大) 樞密院書記
54.	Code of conduct for staff	員工行為準則
55.	codes of conduct	行為準則
56.	colour of law	表面合法的權力
57.	Commission for Racial Equality	種族平等委員會
58.	Commission on Human Rights of the Philippines, CHRP	菲律賓人權委員會
59.	Committee against Torture	禁止酷刑委員會
60.	Committee on Economic, Social and Cultural Rights	聯合國經濟、社會與文化權利委員會
61.	Committee on the Elimination of Racial Discrimination	消除種族歧視委員會
62.	compel disclosure	強制揭露
63.	Competence and responsibilities	權限與職責
64.	Confidentiality	保密
65.	conflict of interest	利益衝突
66.	Constitution of the Republic of the Philippines	菲律賓憲法
67.	Consultation Responses	諮詢回應
68.	consultative commissions	諮詢委員會
69.	Continuous Monitoring	持續性監督
70.	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT	聯合國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
71.	Convention of Scottish Local Authorities	蘇格蘭地方政府公會
72.	Convention on Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW	消除對婦女一切形式歧視公約

73.	Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD	消除一切形式種族歧視國際公約
75.	Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD	身心障礙者權利公約
76.	Convention on the Rights of the Child, CRC	兒童權利公約
77.	coordinating inspector	協調訪查員
78.	Council of Europe	歐洲理事會
79.	CPT, European Committee for the Prevention of Torture	歐洲酷刑防制委員會
80.	CQC, Care Quality Commission	照顧品質委員會
81.	Credibility	信譽
82.	Crimes Act 1914	(澳洲) 1914 年刑法
83.	Crown Entity	皇家機構
85.	Czech Law on the Public Defender of Rights	《捷克公共權利維護人法》
86.	Danish Institute for Human Rights, DIHR	丹麥人權研究所
87.	de facto	事實上
88.	de jure	法律上
89.	decentralized units	分權單位
90.	Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	保護人人不受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰宣言
91.	Department of Education (England)	英格蘭教育部
92.	Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, FaHCSIA	(澳洲) 家庭、住家、社區服務及原住民事務部門
93.	Devolution	權力下放
94.	Disability Discrimination Act 1992, DDA	(澳洲) 1992 年殘疾人士歧視法
95.	Disability Discrimination Act 1995	身心障礙歧視法
96.	Disability Rights Commission	身心障礙者權利委員會
97.	Disability Rights Commissioner	身心障礙權利委員

98.	Discrimination (Employment and Occupation) Convention	禁止就業與職業歧視公約
99.	District Court	地方法院
100.	Do no Harm	不傷害
101.	eavesdropping	竊聽
102.	Education (Scotland) Act	蘇格蘭教育法
103.	Education about human rights	人權的教育
104.	Education Access	教育近用
105.	Education Act (England)	教育法(英格蘭)
106.	Education Act (Northern Ireland)	北愛爾蘭教育法
107.	Education for human rights	為了人權的教育
108.	Education Reform Act (England)	教育改革法(英格蘭)
109.	Education Review Office (New Zealand)	紐西蘭教育審查辦公室
110.	Education through human rights	透過人權的教育
111.	en banc	全體審議
112.	Equal Opportunities Commission	機會平等委員會
113.	Equal Pay Act 1972	(紐西蘭) 1972 年同工同酬法
114.	Equality Act (England)	2006 年平權法(英格蘭)
115.	Equality Act 2006	2006 年平等法
116.	Equality and Human Rights Commission (England)	平等與人權委員會(英格蘭)
117.	Equality and Human Rights Commission	平等及人權委員會
118.	Equality and human rights impact assessments	平等和人權影響評估
119.	ethnic	民族
120.	European newsletter for preventive bodies	歐洲預防實體新聞通訊
121.	Evaluation of the implementation of the second phase of the World Programme for Human Rights Education	評估世界人權教育方案第二階段實施情況
122.	Evidence Act 1995	(澳洲) 1995 年證據法
123.	Executive Order No. 163	(菲律賓) 第 163 號執行命令
124.	Exercise Good judgment	運用良好之判斷能力
125.	Expectation	期望值

126.	Expert Network on External Prison Oversight and Human Rights	外部監獄監督與人權專家網路
127.	Extrajudicial killing	法外殘殺
128.	family pride	家庭榮譽
129.	Final evaluation of the implementation of the first phase of the World Programme for Human Rights Education - Report of the United Nations Inter-Agency Coordinating Committee on Human Rights Education in the School System	關於世界人權教育方案第一階段執行情況的最後評價
130.	follow-up visits	後續訪查
131.	Formal Education	正規教育
133.	General Comment No. 10	(ICESCR) 第 10 號一般性意見
134.	German Bundestag	德國聯邦議會
135.	German, Institute for Human Rights	
136.	Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte	德國人權機構之法律定位及任務法
137.	Global Alliance of National Human Rights Institutions GANHRI	國家人權機構全球聯盟
138.	Going Home Conference	回家會議
139.	Government Equalities Office (Scotland)	政府平等辦公室 (蘇格蘭)
140.	Government Policy Statement on Housing and Urban Development	住房與城市發展之政策聲明
141.	Guidelines on the right to a decent home in Aotearoa	紐西蘭居住權指引
142.	Haiyan	強颱海燕
143.	health personnel	衛生工作人員
144.	Healthcare Inspectorate Wales	威爾士健康照顧監察局
145.	HMI Prisons, Her Majesty's Inspectorate of Prisons for England and Wales	HM 英格蘭與威爾士監獄監察局
146.	HMICFRS, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services	國家警察部隊、火災與救援服務監察局

147.	HMICS, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland	蘇格蘭國家警察部隊監察局
148.	HMIP Inspection Framework 2023	2023 年國家監獄視察委員會訪查框架
149.	HMIP, Her Majesty's Inspectorate of Prisons	國家監獄視察委員會
150.	Home Secretary	內政部長
151.	homelessness	無家可歸者
152.	Housing Inquiry-Strengthening Accountability and Participation in the Housing System	住房詢查：強化住房系統的問責與參與
153.	Human Right Tribunal	(加拿大) 人權法院
154.	Human Rights Act (England)	人權法 (英格蘭)
155.	Human Rights Act 1993	(紐西蘭) 1993 年人權法
158.	Human Rights and Equal Opportunities Commission Act	人權及平等機會委員會法
159.	Human Rights and Equal Opportunities Commission	人權及平等機會委員會
160.	Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986	(澳洲) 1986 年人權與平等機會委員會法
161.	Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC	(澳洲) 人權暨公平委員會
162.	Human Rights Commission Act 1977	(紐西蘭) 1977 年人權委員會法
164.	Human Rights Commission	人權委員會
165.	Human Rights Committee	(聯合國) 人權事務委員會
166.	Human Rights Due Diligence	人權盡職調查
167.	Human Rights Education: A Manual for National Human Rights Institutions	人權教育：國家人權機構手冊
168.	Human Rights Implementation Centre	人權執行中心
169.	humanitarian law	國際人道法
170.	ICCPR, International Covenant on Civil and Political Rights	公民及政治權利國際公約
171.	ICESCR, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	經濟、社會及文化權利國際公約

172.	ICVA, Independent Custody Visiting Association	獨立拘留訪查協會
173.	ICVS, Independent Custody Visitors Scotland	蘇格蘭獨立拘禁探訪者
174.	IMB, Independent Monitoring Board	獨立監督委員會
175.	IMBNI, Independent Monitoring Boards (Northern Ireland)	北愛爾蘭獨立監督委員會
176.	Immigration and Asylum Act 1999	1999 年移民與庇護法
177.	Immigration Detention	移民拘留
178.	Impartiality	公正
179.	imprisonment	監禁
180.	Independent Police Conduct Authority	獨立警察行為監督機構
181.	In-depth Visits	深度訪查
182.	Indigenous Advisory Council	(澳洲) 原住民顧問委員會
183.	Informal Education	非形式教育
184.	Inquiry Act	(加拿大) 詢查法
185.	Inquiry into homelessness in Australia	澳大利亞無家可歸者的國家詢查
186.	Inquiry into Support of Disabled People During Omicron Outbreak	在 Omicron 疫情爆發期間支持殘疾人士的詢查
187.	Inspector of Service Penal Establishments	軍事懲戒督察官
188.	Inspector	首席訪查員
189.	inspectorates	訪查員
190.	Institut-fuer-menschenrechte	德國人權機構
191.	institutionalisation	制度化
192.	Integrity	誠信
193.	International Corrections and Prisons Association	國際矯正與監獄協會
194.	International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR	公民權利和政治權利國際公約
195.	International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR	公民與政治權利公約
196.	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR	經濟、社會與文化權利公約
197.	IRCs, Immigration removal centres	移民遣送中心

198.	Irish Human Rights Commission	愛爾蘭人權委員會
199.	IRP, independent review of progress	對進展的獨立評估
200.	IRTL, Independent Reviewer of Terrorism Legislation	恐怖主義立法獨立評估者
201.	Joint Committee on Human Rights of the United Kingdom Parliament	英國議會人權聯合委員會
202.	judicial interpretation	司法解釋
203.	juvenile detention centres	少年觀護所
204.	Know the Standards	了解適用之標準
205.	Knowledge Keeper	知識保管人
206.	Länderkommission zur Verhütung von Folter	各邦防制酷刑委員會
207.	lateral violence	橫向暴力
208.	Lay Observers	非專業觀察者
209.	Leadership Role	領導角色
210.	Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee	(澳洲參議院) 法律與憲法規定事項立法小組委員會
211.	lines of accountability	課責範圍
212.	London School of Economics	倫敦經濟學院
213.	Lov om Stortingets ombud for kontroll medforvaltningen	國會代表監督行政機構法
214.	Lov om Stortingetsombudsmann for forvaltningen, sivilombudsmannsloven	《民事監察使法》
215.	MAIHI Ka Ora	工作生活文件
216.	Maintain and Defend	維持與防衛
217.	Manual on Conducting a National Inquiry into Systematic Patterns of Human Rights Violation	對人權侵害的系統性模式進行國家詢查手冊
218.	Manual on National Human Rights Institutions	國家人權機構手冊
219.	marginalisation	邊緣化
220.	Marrakesh Declaration “Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The	馬拉喀什宣言 「拓展公民空間，促進與保護人權捍衛者（尤其是女性）：國家人權機構的角色

	role of national human rights institutions”	
221.	mediators	調解員
222.	Menschenrechtsbildung für Kinder und Jugendliche	兒童與年輕人之人權教育建議文件
223.	Menschenrechtsbildung in der Schule	學校中之人權教育手冊
224.	mental health law	《心理健康法》
225.	Midterm progress report on the implementation of the third phase of the World Programme for Human Rights Education	世界人權教育方案第三階段實施情況中期進展報告
226.	Migration Act 1958	(澳洲) 1958 年移民法
227.	military service	兵役
228.	Minister of that Territory	(澳洲) 領地大臣
229.	Minister of the Crown	(澳洲) 王國政府大臣
230.	ministerial statement	部長聲明
231.	Ministry of Justice	司法部
232.	misconduct	不當行為
233.	Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, MMIWG	失蹤與被謀殺之原住民女性與女孩
234.	model history curriculum	歷史課程範本
235.	momentum for implementation	執行動能
236.	MOUs, memoranda of understanding	瞭解備忘錄
237.	MWCS, Mental Welfare Commission for Scotland	蘇格蘭心理福利委員會
238.	National Code of Practice for Registration Authorities and Providers of Education and Training to Overseas Students 2007	2007 年海外學生教育和培訓註冊機構和提供者國家行為準則
239.	National Committee on Violence	國家暴力委員會
240.	National Committee to Prevent and Combat Torture	國家防制與對抗酷刑委員會
241.	National Council on Criminal and Prison Policies	國家犯罪與監獄政策委員會
242.	National Family and Survivors Circle, NFSC	國家家庭與倖存者圈

243.	National Human Rights Commission Act	國家人權委員會法
244.	National Human Rights Commission of Mongolia, NHRCM	蒙古國家人權委員會
245.	national human rights commissions	國家人權委員會
246.	National Human Rights Institution of Norway	挪威國家人權機構
248.	National Human Rights Institution	國家人權機構
249.	National Indigenous and Human Rights Ombudsperson	國家原住民與人權行政監察員
250.	National Inquiry into Employment and Disability	就業與殘疾國家詢查
251.	National Inquiry into Racist Violence in Australia	澳洲種族主義暴力國家詢查
252.	National Inquiry on Climate Change Report	氣候變遷國家詢查報告
253.	National Inquiry	國家詢查
254.	National Mechanism to Prevent and Combat Torture	國家防制與對抗酷刑機制
255.	National Penitentiary Department	國家監獄部
256.	National Principles for Child Safe Organisations	對兒童安全組織之國家原則
257.	National System to Prevent and Combat Torture	防制與打擊酷刑的國家系統
258.	national	國籍
259.	Nationale Stelle zur Verhütung von Folter	聯邦防制酷刑局
260.	Need for Consistency, Persistence and Patience	對於一致性、毅力與耐心之需要
261.	New Zealand Human Rights Commission, NZHRC	紐西蘭人權委員會
262.	New Zealand International Human Rights Action Plan 2019-2023	2019-2023 年度紐西蘭國際人權行動計畫
263.	New Zealand Sign Language Act, NZSL	紐西蘭手語法
265.	NHRIs, national human rights institutions	國家人權機構

266.	NHS Health Scotland	蘇格蘭健保署
267.	NIPBICVS, Northern Ireland Policing Board Independent Custody Visiting Scheme	北愛爾蘭獨立拘禁探訪計畫政策委員會
268.	Non-formal Education	非正規教育
269.	Nordic NPM Network	北歐防制酷刑機制網路
270.	Northern Ireland Act 1998	1998 年北愛爾蘭法
271.	Northern Ireland Act	北愛爾蘭法
272.	Northern Ireland Civil Service Human Rights Guide	北愛爾蘭公務員人權指南
273.	Northern Ireland Civil Service	北愛爾蘭公務員事務部
274.	Northern Ireland Human Rights Commission	北愛爾蘭人權委員會
275.	NPM toolkit	NPM 工具箱
276.	NPM, National Preventive Mechanism	國家防制酷刑機制
277.	Objectivity	客觀
278.	Office of the High Commissioner for Human Rights	聯合國人權事務高級專員辦公室
279.	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR	聯合國人權高級專員辦公室
280.	Ofsted, Office for Standards in Education, Children's Services and Skills	兒童服務、技能與教育標準辦公室
281.	OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	聯合國人權事務高級專員辦事處
282.	Ombudsman Act	監察使法
283.	Ombudsman for Children	兒童事務監察使
284.	Ombudsman plus model	監察使+模式
285.	Ombudsman	監察使
286.	ombudsmen	監察專員
287.	Ombudsperson	監察使
288.	Omnibus Rules of Procedures	(菲律賓) 程序綜合規則
289.	ontological	本體論

290.	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	禁止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰公約之任擇議定書
291.	order	命令
292.	Our Homeless Children: Their Experiences	無家可歸的孩子：他們的經歷
293.	Pacific Pay Gap Inquiry-Voices of Pacific Peoples. Eliminating Pay	太平洋薪資落差詢查：太平洋人民消除薪資落差的聲音
294.	Paris Principles	巴黎原則
295.	Parliamentary Briefing	國會報告
296.	parliamentary decision	議會決定
297.	Parliamentary Ombudsman	議會監察使
298.	Participation	參與
299.	partnership	夥伴關係
300.	penalty unit	罰款單位
301.	Police Scotland	蘇格蘭警政署
302.	political allegiances	政治效忠
303.	Politische Bildung in der Bundeswehr	警察政治教育
304.	Pregnant and Productive: It's a right not a privilege to work while pregnant	懷孕與生產：孕期工作是權利而非特權
305.	pre-trial centres	審前中心
307.	Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights	聯合國關於促進及保護人權的國家機構地位的原則（巴黎原則）
308.	Prison Act 1952	1952 年監獄法
309.	private contractors	私人承包商
310.	Professionalism	敬業
311.	protocol	協定
312.	psychiatrist	精神疾病學家
313.	psychologist	心理學家
314.	public authority	公權力機關
315.	public hearing	公聽會
316.	Public meeting	公開會議
317.	Purposeful activity	有明確目標的活動

318.	Race Discrimination Commissioner	種族歧視委員
319.	Race Relations Act 1976	種族關係法
320.	Racial Discrimination Act 1975	1975 年《種族歧視法》
321.	Racial Discrimination Act 1975, RDA	(澳洲) 1975 年種族歧視法
322.	rådgivende utvalg	諮詢委員會
323.	rådgiver	顧問
324.	Recognising and Responding to Concerns or Allegations Protocol	兒童的捍衛與保護：對關切或指控的識別與回應
325.	regional processing countries	區域處理國家
326.	regional visit	區域訪查
327.	relational	關係性
328.	remand prisons	羈押候審中心
329.	Report of the National Inquiry into the Human Rights of People with Mental Illness	針對精神疾病患者人權的國家詢查報告
330.	Report on Human Rights and Freedoms in Mongolia	蒙古的人權與自由報告
331.	Respect the Authorities	尊重相關主管機關
332.	Respect the Mandate	尊重授權
333.	Respect@Work: Sexual Harassment National Inquiry Report	尊重工作：性騷擾國家詢查報告
334.	restorative justice	修復式正義
335.	Right to a Decent Home	適足居住權
336.	Right to Food Security	糧食確保之權利
337.	Right to Health	健康權
338.	Right to Water and Sanitation	水與衛生環境權利
339.	roundtable	圓桌會議
340.	royal commission	皇家調查委員會
341.	RQIA, The Regulation and Quality Improvement Authority	規範與品質改善機構
342.	rules of procedure	程序規則
343.	Rural and Remote Education Inquiry	農村與偏遠地區教育詢查
344.	Safeguarding and Protection of Children Policy	捍衛與保護兒童政策
345.	Same-Sex: Same Entitlements	同性：相同權利
346.	sanctions	懲戒

347.	Satzung des eingetragenen Vereins Deutsches Institut für Menschenrechte	德國人權協會註冊協會章程
348.	scepticism	懷疑主義
349.	Schulgesetz für Baden-Württemberg	巴登學校法
350.	Schulgesetz für das Land Berlin	柏林學校法
351.	Scotland's Commissioner for Children and Young People	蘇格蘭兒童和青年委員
352.	Scottish Care	蘇格蘭照顧協會
353.	Scottish Commission for Human Rights Act 2006	2006 年蘇格蘭人權委員會法
354.	Scottish Council of Voluntary Organisations	蘇格蘭志工委員會
355.	Scottish Councils Equality Network	蘇格蘭平權交流理事會
357.	Scottish Law Commission	蘇格蘭法律委員會
358.	Scottish Prison Service	蘇格蘭監獄司
359.	Secretariat	秘書處
360.	Secretary of State for Justice	司法大臣
361.	Secretary of State	國務大臣
362.	security of tenure	任期保障
364.	Security	安全
365.	Seek Consultation	尋求諮詢
366.	seizure	扣押
367.	self-determination	自我決定
368.	seniorrådgiver	資深顧問
369.	Sensitivity	敏銳
370.	Sex Discrimination Act 1975	性別歧視法
371.	Sex Discrimination Act 1984, SDA	(澳洲) 1984 年性別歧視法
372.	Short-term holding facilities managed by Border Force	軍事拘禁
373.	SHRC, Scottish Human Rights Commission	蘇格蘭人權委員會
374.	Sivilombudet	民事監察使
375.	SLAs, number of service level agreements	服務層級協議
376.	South East Asia NHRI Forum, SEANF	東南亞國家人權機構論壇

377.	SPT, Subcommittee on Prevention of Torture	防制酷刑小組委員會
378.	Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs, KMK	德國聯邦文教部
379.	Statement of Learning for Civics and Citizenship Education	公民與公民教育學習宣言
380.	Statistics Canada	加拿大統計局
381.	Steering Group	指導小組
382.	Stortinget	挪威議會
383.	Strategic Litigation	策略性訴訟
384.	Strategic Plan 2022-25	2022-2025 年度之戰略計畫
385.	superior court	高等法院
386.	survey	問卷調查
387.	Talanoa	對談
388.	Targets	監測目標
389.	Terms of Reference, TOR	職權範圍
390.	Terrorism Act	恐怖主義法
391.	The 10 Good Practice Building Blocks	10 項正面實踐基石
392.	THE ACCESSIBLE JOURNEY: Report of the Inquiry into Accessible Public Land Transport	無障礙之旅：無障礙公共陸路運輸 詢查報告
393.	The Education Services for Overseas Students Act 2000	2000 年澳洲海外學生教育服務法
394.	The Forgotten Children: National Inquiry into Children in Immigration Detention	被遺忘的兒童：移民拘留兒童的國家 詢查
395.	the Paris Principles, Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights	關於促進及保護人權的國家機構地位的原則（巴黎原則）
396.	The road home: a national approach to reducing homelessness	回家之路：減少無家可歸者的國家 方法白皮書
397.	The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights	NHRI 在保護經濟、社會及文化權利 方面的作用

398.	The Scottish Commission for Human Rights Act	蘇格蘭委員會人權法
399.	The United Kingdom Committee for UNICEF	聯合國兒童基金會英國委員會
400.	The United Nations Inter-Agency Coordinating Committee on Human Rights Education in the School System	聯合國學校系統人權教育跨部門協調委員會
401.	thoroughness	徹底
402.	To Be Who I Am: Report of the Inquiry into Discrimination Experienced by Transgender People	做我自己：有關跨性別者受歧視經歷之詢查報告
403.	trade union	工會
404.	Training Manual on Human Rights Monitoring	人權狀況監督培訓手冊
405.	transboundary	跨邊界
406.	Transgender	跨性別
407.	Treaty of Waitangi	懷唐伊條約
408.	Truth and Reconciliation Commission of Canada	加拿大真相與和解委員會
409.	Uganda Human Rights Commission	烏干達人權委員會
410.	Ullersmo	烏爾斯莫監獄
411.	UN Declaration on Human Rights Defenders	聯合國人權捍衛者宣言
412.	UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples	聯合國原住民族權利宣言
413.	UN Special Rapporteur on Torture	聯合國特別酷刑報告員
414.	Understand the Country	了解國家
415.	United Nations Decade for Human Rights Education	聯合國人權教育十年：1995 年至 2004 年
416.	United Nations Declaration on Human Rights Education and Training	聯合國人權教育和培訓宣言
417.	United Nations Development Programme	聯合國發展計畫署
418.	United Nations General Assembly	聯合國大會
419.	United Nations Human Rights Council	聯合國人權理事會

420.	United Nations Working Group on Business and Human Rights, UN WGBHR	聯合國商業與人權工作小組
421.	Universal Declaration of Human Rights	世界人權宣言
422.	universal periodic review	普遍定期審查
423.	variable	變數
424.	Vienna Declaration and Programme of Action	維也納宣言暨行動綱領
425.	Visibility	能見度
426.	visitors	探訪者
427.	warrant	令狀
428.	Willing to Work: National Inquiry into Employment Discrimination Against Older Australians and Australians with Disability	願意工作：對澳洲年長者與殘疾人士的就業歧視國家詢查
429.	wing	翼樓
430.	Workplace Relations Act 1996	(澳大利亞) 1996 年工作場所關係法
431.	World Conference on Human Rights	世界人權會議
432.	World Health Organization, WHO	世界衛生組織
433.	World Programme for Human Rights Education	聯合國世界人權教育方案
434.	YOIs, young offender institutions	監獄及少年矯正機構
435.	Youth Justice Board	青少年司法委員會
436.	국가인권위원회 인권교육 운영 규정	韓國國家人權委員會人權教育運作規則
437.	국가인권위원회법	國家人權委員會法