



ASIA PACIFIC FORUM
ADVANCING HUMAN RIGHTS IN OUR REGION

國際人權與國際人權體系

International Human Rights

and the International Human Rights System

國家人權機構手冊

A Manual for National Human Rights Institutions

備註

本出版物中使用的名稱和資料呈現形式，不代表亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 對國家、領土、城市或地區或其當權者之法律地位、邊界或疆界劃定，表達任何立場。

ISBN 978-0-9873578-0-9 (實體)

ISBN 978-0-9873578-1-6 (電子)

國際人權與國際人權體系：國家人權機構手冊

© 亞太地區國家人權機構論壇著作權所有，2012 年 7 月

APF 允許免費複製本出版物部分摘錄，惟必須確實註明引用來源，並寄送含有摘錄內容的出版物副本至以下地址：

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
GPO Box 5218
Sydney NSW 1042
Australia

目錄

前言	4
致謝	5
重要縮寫清單.....	6
第 1 章：簡介.....	8
第 2 章：什麼是人權？	11
第 3 章：什麼是國際人權法？	14
第 4 章：聯合國以憲章為基礎的體系：概觀	22
第 5 章：人權理事會	29
第 6 章：普遍定期審查.....	37
第 7 章：特別程序	46
第 8 章：人權理事會的其他永久機制.....	54
第 9 章：人權理事會的特設機制	59
第 10 章：以條約為基礎的體系：概觀	62
第 11 章：條約監督機構：監督條約之遵循情形	69
第 12 章：條約監督機構：解釋條約	80
第 13 章：國際申訴程序.....	82
第 14 章：聯合國人權事務高級專員	91
第 15 章：區域人權機制.....	95
第 16 章：國家人權機構之間的國際合作機制	100
案例研究：馬來西亞人權委員會參與普遍定期審查的經驗	109
案例研究：約旦國家人權中心參與特別程序的經驗.....	112
案例研究：澳洲人權委員會與消除種族歧視委員會合作的經驗.....	114
案例研究：菲律賓人權委員會與經濟社會文化權利委員會合作的經驗	116
案例研究：菲律賓人權委員會與禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會合作的經驗.....	118
案例研究：東帝汶人權暨司法監察公署與消除對婦女歧視委員會合作的經驗.....	121
案例研究：馬爾地夫人權委員會身為國家防制機制的經驗	122
摘要	125

前言

國家人權機構 (NHRI) 與國際人權體系之間為雙向關係。國際人權體系可促進國家人權機構發展，採用的《巴黎原則》為國家人權機構的主要規範標準。國際人權體系藉由普遍定期審查和條約監督機構，敦促各國成立符合《巴黎原則》之獨立且有效運作的國家人權機構，並強化其職能，另也為各國提供相關技術協助。

反之，國家人權機構協助國際人權體系持續發展。各機構有權參加聯合國人權理事會的會談，可以利用人權理事會的申訴程序，將嚴重侵犯人權行為的一貫模式提請關注。各機構可以配合人權理事會的特別程序，亦可參與各自所屬國的普遍定期審查流程，並幫助條約監督機構考量各國的遵循情況報告。

本手冊目標是協助國家人權機構投入國際人權機制，並為其與國際人權體系的合作提供現成參考資料。我希望本手冊不僅可在 APF 培訓課程中妥善運用，也能供 APF 成員機構用於進行內部能力建構。

Kieren Fitzpatrick

秘書長

亞太地區國家人權機構論壇

致謝

本手冊由 APF 專業顧問 Chris Sidoti 撰寫。

Erin Crawford 和 Clare Sidoti 提供研究協助。

手冊草稿由 APF 的 Suraina Pasha 和 Benjamin Lee 審閱，並由 James Iliffe 編修。設計和排版由 JAG Designs 的 Lisa Thompson 負責。

本手冊的編製，是在與 APF 成員機構的密切合作下完成。東帝汶人權暨司法監察公署副監察員 Silverio Pinto Baptista 提供了該機構參與國際人權體系的相關資訊。

亞太地區國家人權機構的官員也提供了重要資訊和案例研究草案，對手冊的編製貢獻良多，按姓名字母順序排列如下：Aishath Shahula Ahmed (馬爾地夫)、Atchara Shayakul (泰國)、Bushra Abo Shahout (約旦)、B.S. Nagar (印度)、Hala Al-Ali (卡達)、Hussain Moin (阿富汗)、Karen Gomez Dumpit (菲律賓)、Katerina Lecchi (澳洲)、Lee Pei Hsi (馬來西亞)、Michael White (紐西蘭)、Shree Ram Adhikari (尼泊爾)，以及 Moomina Waheed (馬爾地夫)。

APF 誠摯感謝合作夥伴的協助。

重要縮寫清單

APF	亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions)
CAT	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 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	消除對婦女一切形式歧視公約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CPED	保護所有人免遭強迫失蹤國際公約 (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
CRC	兒童權利公約 (Convention on the Rights of the Child)
CRPD	身心障礙者權利公約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
ECOSOC	聯合國經濟及社會理事會 (Economic and Social Council)
GA	聯合國大會 (General Assembly)
HCHR	聯合國人權事務高級專員 (High Commissioner for Human Rights)
HRC	聯合國人權理事會 (United Nations Human Rights Council)
ICC	國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)
ICCPR	公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	消除一切形式種族歧視國際公約 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ICESCR	經濟社會文化權利國際公約 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
ICRMW	保護所有移工及其家庭成員權利國際公約 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
NGO	非政府組織 (Non-governmental organization)
NHRI	國家人權機構 (National human rights institution)
NIRMS	聯合國人權事務高級專員辦事處國家機構和區域機制科 (National Institutions and Regional Mechanisms Section of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
NPM	《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》任擇議定書所規範之國家防制機制 (National preventive mechanism)
OHCHR	聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
OP	執行段 (Operative paragraph)
OPCAT	《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》任擇議定書 (Optional Protocol)
PP	序言段 (Preambular paragraph)

SC	聯合國安全理事會 (Security Council)
SCA	國家人權推動及保障機構國際協調委員會評鑑小組委員會 (Sub-Committee on Accreditation)
SP	人權理事會特別程序 (Special procedure(s) of the Human Rights Council)
TMB	條約監督機構 (Treaty monitoring body)
UDHR	世界人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights)
UN	聯合國 (United Nations)
UPR	普遍定期審查 (Universal Periodic Review)

第 1 章：

簡介

關鍵問題

- 國際人權體系在促進國家人權機構的設立和發展方面扮演著什麼角色？
- 國際人權體系對國家人權機構與國際體系的互動有哪些期望？

國家人權機構 (NHRI) 是各國國內法律和程序的產物，然而其存在與國際人權體系密不可分。國家人權機構是在 1970 年代末和 1980 年代開始紛紛成立，但直到 1993 年，於奧地利舉辦的維也納世界人權大會獲得大力支持後，各國的人權機構才如雨後春筍般蓬勃發展。

世界人權大會再次肯定國家機構在促進和維護人權方面所扮演的重要和建設性角色，尤其對於為權責主管機關提供諮詢的能力，以及在糾正侵犯人權行為、傳播人權相關資訊和人權教育等方面的角色。

世界人權大會考量到「關於國家機構地位的原則」，鼓勵各國設立和強化國家機構，並認同各國有權選擇最適合其國家具體需求的架構。¹

維也納世界人權大會之後，聯合國人權委員會每年都會通過一項決議，重申對國家人權機構的國際支持，並鼓勵所有國家設立國家人權機構。²聯合國人權理事會 (HRC) 於 2011 年通過有關國家人權機構的第一項決議，得到大規模的共同贊助和一致支持，這或許能反映出提倡人權不再是爭議性議題，且國家人權機構的地位和重要性已獲得廣泛接受。³聯合國大會 (GA) 中也有類似的決議，最近一次是在 2011 年底提出。⁴各個條約監督機構也提供他們的觀察，往往在其總結性意見，提出關於設立或強化國家人權機構的建議。⁵自 2008 年人權理事會展開普遍定期審查 (UPR) 程序以來，關於國家人權機構的建議已成為人權理事會採用的各國報告中相當重要的一部分。

自 1995 年以來，聯合國人權事務高級專員 (HCHR) 藉由支持設立和強化國家人權機構，回應《維也納宣言和行動綱領》及聯合國機構的各項決議。從 1995 年到 2003 年，最初是由一位資深特別顧問負責提供相關支持。⁶近幾年來，則是由聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 國家機構和區域機制科內的一個專責單位提供。

1 維也納宣言和行動綱領；第 1 部分；第 36 段。

2 第 2005/74 號決議係人權委員會的最後一項此類決議。

3 2011 年 6 月 16 日通過的人權理事會第 17/9 號決議。

4 2011 年 12 月 19 日通過的聯合國大會第 66/169 號決議。

5 國家人權推動及保障機構國際協調委員會彙整了條約監督機構針對各地國家人權機構提出的建議；請參閱：
<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>。

6 特別顧問 Brian Burdekin 是一位經驗豐富的從業人員，曾於 1987 年至 1994 年期間擔任澳洲人權事務專員。[segtodelete]
[segtodelete]

所幸在這股熱潮開始之前，國家人權機構就已致力制定相關國際標準，據此設立機構並評估機構是否足夠嚴謹。關於國家人權機構的第一套準則，是在 1978 年的一場政府間研討會中制定，舉辦者為當時的人權委員會。⁷然而，當年國家人權機構為數不多，因此這套準則未能獲得良好的推廣成效。

1991 年，國家人權機構仍然不到 20 個。該年，這些機構在巴黎舉行的第一次國際會議上通過《關於國家機構地位的原則》(巴黎原則)，隨後獲得聯合國人權委員會和大會的認可。⁸採用這些原則的情況其實並不多見，因為聯合國體系通常並不認可未經聯合國流程起草的標準。《巴黎原則》很重要的另一個原因是，其在國家人權機構數量迅速成長前，提供了設置基準和一系列最低要求。

國際體系按照國際最低標準促進設立國家人權機構之後，需要一些回報，也就是這些機構對國際體系的貢獻。《巴黎原則》承認這是國家人權機構必要「能力與責任」的一部分，要求國家人權機構：

……與聯合國和聯合國體系內其他組織、區域機構，以及其他國家中有能力推動和維護人權的機構合作。⁹

國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC) 評鑑小組委員會 (SCA) 依據此規定，對符合《巴黎原則》的國家人權機構授予和審查評鑑資格。¹⁰SCA 表示：

小組委員會強調國家人權機構與國際人權體系互動的重要性，尤其是人權理事會與其機制(特別程序任務負責人)和聯合國人權條約機構。一般而言，這表示國家人權機構應投入、參與這些人權機制，並在國家層級上追蹤國際人權體系提供的建議。此外，國家人權機構也應與 ICC 及其評鑑小組委員會、主席團以及國家人權機構的區域協調機構積極合作。¹¹

在評鑑報告中，SCA 經常評論受審國家人權機構在國際上的參與程度，並提請注意 SCA 對此的觀點。¹²

然而，根據 OHCHR 於 2009 年 7 月發布的國家人權機構調查結果，多數國家人權機構並未與國際人權體系頻繁接觸。¹³

應鼓勵國家人權機構參與國際人權體系，這麼做不僅可滿足其獲得完全符合《巴黎原則》認可的期望，還有其他充分理由。國際人權體系的效力有限，非常需要國家人權機構參與其中，遠

7 國家人權機構：歷史、原則、角色和職責(National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities)；專業培訓叢刊第四輯(修訂第 1 版)；OHCHR；2010；第 7 頁。

8 1991 年 10 月 7 日至 9 日，在巴黎舉行的第一次促進和維護人權國家機構國際研討會起草並通過《巴黎原則》；聯合國人權委員會隨後於 1992 年通過第 1992/54 號決議，聯合國大會則於 1993 年通過第 48/134 號決議。

9 巴黎原則；第 3(e) 段。

10 本手冊第 16 章詳述國家人權機構的國際評鑑體系。

11 請參閱 ICC 評鑑小組委員會一般性觀察：「1.4. 與國際人權體系的互動」(1.4. Interaction with the international human rights system)。

12 例如，請參閱「2008 年 11 月 3 - 6 日評鑑小組委員會會議報告和建議」(Report and recommendations of the session of the Sub-Committee on Accreditation of 3 - 6 November 2008) 中有關俄羅斯人權事務專員辦公室、阿爾巴尼亞人民陣線和巴拉圭監察員辦公室的評論；以及「2009 年 3 月 26 - 30 日評鑑小組委員會會議報告和建議」(Report and recommendations of the session of the Sub-Committee on Accreditation of 26 - 30 March 2009) 中有關卡達國家人權委員會、阿爾及利亞國家促進和保護人權協商委員會、厄瓜多監察員辦公室及馬來西亞國家人權委員會的評論：<http://nhri.ohchr.org/EN/ICC/ICCAccreditation/Pages/SCA-Reports.aspx>。

13 國家人權機構調查；OHCHR；2009 年 7 月；請參閱 <http://nhri.ohchr.org>。國家人權機構受邀就其結構和工作的許多相關問題回覆一份問卷，共有 61 所機構回覆。然而，許多較活躍的國家人權機構未回覆，包括澳洲、丹麥、迦納、印度、印尼、肯亞和南韓的國家人權機構。

勝於國家人權機構對其的需求。國際人權體系仰賴國家人權機構提供關於人權狀況的獨立客觀資訊。各國提交給國際機構的報告往往存在自利偏差，非政府組織的報告則經常遭批評政治化或資訊不準確。符合《巴黎原則》的國家人權機構為具官方地位但獨立的機構，能夠發表具公信力的言論，依法有責任與權力調查和報告侵犯人權的情況，且能借鑑國內的經驗，協助發展國際法律和實踐。

國家人權機構有機會參與許多國際人權機制，並藉由這些機制提供貢獻。雖然已有許多機構這麼做，但數量仍然太少。部分機構認為與國際體系互動沒有任何優勢或相關性，因此沒有這樣做；而部分機構單純不知道該如何有效提供貢獻。

本手冊探討了參與的機會和國家人權機構的參與經驗，同時涵蓋源自《聯合國憲章》的體系，亦即人權理事會及其特別程序和普遍定期審查機制，以及源自人權條約的體系，亦即條約監督機構。手冊中也介紹國家人權機構如何有效參與各種國際機制，藉以推動國際和國內的人權發展。

首先，本手冊考量了一些基本問題：

- 什麼是人權？
- 什麼是國際人權法？

接著探討國際人權體系中的各種機制，以及國家人權機構能夠如何與之互動。最後則是探討國家人權機構如何在國際和區域內展開合作。

重點摘要：第1章

- 1993 年的維也納世界人權大會鼓勵所有國家依據《巴黎原則》設立獨立的國家人權機構。
- 聯合國人權事務高級專員辦事處一直是設立和強化國家人權機構的主要推動者。
- 國家人權機構必須與國際人權體系互動。

第 2 章： 什麼是人權？

關鍵問題

- 身為人的意義是什麼？
- 若想成為真正的人，需符合哪些條件？
- 什麼是人權？
- 人權的基本特徵是什麼？

1. 定義方面的挑戰

「人權」很難定義。目前存在許多國際人權條約、宣言和決議，但沒有任何一個能為「人權」提供公認的定義。市面上有許多關於人權的專業書籍，有些偏學術性，有些比較大眾化，但通常都假定讀者知道「人權」是什麼意思，而未加以定義。無論是定義國際人權法、識別「人權」的特徵，這些都做得好，「人權」所涵蓋的內容也已經有人展開討論。然而，目前仍無法賦予「人權」單一、普遍採納的定義。

比起定義，「人權」更適合用描述的方式探討。人權可說是：

- 基本的或基礎的，且深植於人心
- 擁有的法定權利，而不僅僅是聲稱或請求
- 適用於所有人

目前也無法賦予人權起源單一、普遍採納的概念。國際法和有關人權的國際聲明都未提及此主題。說起人權的起源，每個人會根據自己的信仰和見解提供不同的答案。許多人會說人權來自於神，是神的恩賜。也有其他人會採用世俗的分析，或從意識形態角度切入。後現代學者會說，人權是依據人類的想像或出於意識形態目的而建構，沒有客觀的現實。

這些議題在學術界爭論不休。有時，這些議題也會在國內進行辯論甚至得到解決，以符合特定社群的信仰、文化或傳統。然而，國際上採取的是務實的做法，選擇避免或迴避這些議題，著重於識別人權的特徵和人權法所涵蓋的內容。

2. 人權是兩個基本問題的答案

為解決難以定義「人權」的問題，可從探討人權概念之目的何在，以及人權在人類自我認識中所發揮的角色切入。

人類從有意識以來，就不斷嘗試瞭解自己和人性的本質。這種意識和自我反省的能力，是人與其他生物的關鍵差異。人類一直專注於兩個關於自己的基本問題：

- 身為人的意義是什麼？
- 若想成為真正的人，需符合哪些條件？

已有許多人在人類知識與科學的各個領域中，探究這些問題的答案。

- 哲學家思考了這些問題並發展出不同的理論。
- 神學家探求並發展了宗教教義和實踐。
- 生物學家研究了我們身體的組成和運作方式。
- 社會學家探討了人與人的互動方式。
- 人類學家藉由觀察文化和社會來探索這些問題。

人權是這兩個基本問題的答案。一般情況下使用哲學家的語言和概念，需要以更詳細的律師用語表達時，則使用法學家的語言和概念。人權用於在法律中表達身為人的意義，成為真正的人該具備什麼條件，以及每個人的基本權利，這一切都源自於身為人類的尊嚴。人權為此提供全面而完整的敘述，涉及人格特質和人類存在的各個層面，並以全人的角度待人，視為一個整體，而不是多個部分的集合。

3.人權的基本特徵

1993 年於奧地利維也納舉行的第二次世界人權大會，明確訂定了人權的特徵。維也納宣言和行動綱領 (VDPA) 中提到：

*人權和基本自由是全人類與生俱來的權利……*¹⁴

*所有人權均為普世價值，不可分割、相互依存且彼此相關。*¹⁵

這些聲明補充了《世界人權宣言》(UDHR) 的序言，也就是「認可人類群體所有成員擁有固有尊嚴以及平等且不可剝奪的權利」。

根據這些及其他經過國際協商和核准的條文，人權具有五個基本特徵，與所有其他類型的權利有所區別。人權為：

- 固有
- 普世價值
- 不可剝奪
- 不可分割
- 相互依存

這些特徵至關重要，深植於人權的核心。分開來看，每個特徵都很重要，組在一起則共同構成人權的要素。

¹⁴ 維也納宣言和行動綱領；第 I 部分；第 1 段。

¹⁵ 維也納宣言和行動綱領；第 I 部分；第 5 段。

固有表示人權源自於每個人的人性。《世界人權宣言》將其形容為「全人類與生俱來的權利」；換言之，這些權利從一開始就屬於每個人，而不是政府藉由授予、贈送或讓步所賦予。由於是每個人人性的一部分，因此不能給予，也無法剝奪。政府不能賦予人權，也不能廢除人權，唯一能做的只有尊重、保護或違反人權。

普世價值代表所有人都享有同樣的人權。基本人權文件《世界人權宣言》從標題命名就直接道出了這一點。人權是所有人的權利，「不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他立場、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別」。¹⁶澳洲人權委員會的願景聲明確切表達了這一點：「人權：每個人，每一處，每一天」。¹⁷維也納宣言和行動綱領說明了普世價值與國家和地方習俗及傳統之間的關係。

國家和區域特殊性及各種歷史、文化和宗教背景，都是必須謹記的重要考量，但不論政治、經濟和文化體系如何，各國均有責任促進和保護所有人權與基本自由。¹⁸

不可剝奪表示人權不能放棄。人人可以決定不在特定場合行使權利，或完全不行使權利，但卻無法放棄該權利。因此，舉例而言，某人可以決定不對公眾關注的問題發表意見，或不參加集會或不加入協會，但卻無法永遠放棄言論自由，以及集會、行動自由或結社自由的權利如果人權界定了「生而為人」的意義，那麼放棄了某項權利的人就稱不上是「人」；這種情況是無法接受的。

不可分割表示權利之間互不牴觸，也不具備優先順序。部分情況或場合下，必須權衡各項權利，並就如何妥善保護和促進所有權利做出審慎的決定。然而，就本質而言，每個權利或權利類別都是同等重要。人權是一個全面的完整體，無法將部分權利分割或分派給其他人，因為人權描述的是一個整體且完整的人，而非不完整的人。

相互依存表示是否能享有和實現任何權利，取決於其他權利的享有和實現。因此，舉例而言，一個無法獲得必要醫療照護（獲得可達到之最高健康標準的權利）的兒童很難在學校學習（受教權），若為成年人，則很難找到一份滿意的工作（工作權）、表達觀點（言論自由權）、參與政治生活（選舉權）等。這些權利相互依存，能否享有一項權利，將會影響到對其他權利的享有

重點摘要：第 2 章

- 以法律術語來說，人權是兩個基本人類問題的答案：「身為人的意義是什麼？」和「若想成為真正的人，需符合哪些條件？」
- 人權具有五個基本特徵，為固有、普世價值、不可剝奪、不可分割且相互依存。

16 《公民與政治權利國際公約》；第 2 條。《經濟社會文化權利國際公約》第 2 條也有類似表述。

17 請參閱：www.humanrights.gov.au/about/index.html。

18 維也納宣言和行動綱領；第 I 部分；第 5 段。

第 3 章：

什麼是國際人權法？

關鍵問題

- 什麼是國際法？
- 什麼是《世界人權宣言》？
- 什麼是條約法？
- 什麼是國際習慣法？

1. 什麼是國際法？

國際法是管轄各國行為及其相互關係的法律體系，已發展數個世紀，但過去 100 年來獲得更廣泛而全面的發展，反映出全球化的步伐正在迅速加快。

國際法有兩個法源：

- 國家間的協議，通稱條約
- 習慣法

條約由各國協商決定，規範各國之間的法律義務，其約束範圍只包括透過「加入」和「批准」流程成為締約國的國家。

- 加入流程只需經過一個步驟，一國只要接受條約的義務，即可成為條約的締約國。
- 批准是第二個流程，共需經過兩個步驟。第一步是簽署，一國表示有意在未來某個時間點成為條約的締約國，並承諾在此期間不會採取任何有礙條約實施的行動。批准的第二步是，該國接受條約的所有義務，並完全受其條款約束。

經加入或批准後，一國即成為條約的締約國。條約僅對締約國具有約束力，而締約國僅對其他締約國負有義務，對非條約締約國不負任何義務。

反之，國際習慣法對所有國家都有約束力，因此適用範圍較為普遍。然而，國際習慣法的規則難以識別和定義，因為其不同於條約，無成文規範可循，需參考國家實踐。因此，國際習慣法常有爭議、模糊且定義不明確。不過，國際法院和其他國際法庭的法律體系正在逐漸壯大，可為國際習慣法的內容提供廣泛的指引。許多國際習慣法也已編入新條約，例如《國際刑事法院規約》。

2. 國際人權法的淵源

權利的概念是從主流宗教和哲學體系的倫理道德教義發展而來，但後續轉變為法律則是特定事件、時間和地點的產物。整體而言，引述《世界人權宣言》的說法，這是一種對「玷汙人類良

知」的文化和習俗的反應。¹⁹儘管國際法的起源已是好幾個世紀以前的事，但一直到 19 世紀，為應對此類事件，人權方面的國際法才開始有所發展。之所以會開始發展，似乎是當時的特定事件所催生，這些事件甚至震驚了各國領導人。

反奴隸制度規範的發展可追溯回 19 世紀上半葉，當時正如火如荼展開針對國際人口販運亂象的國際運動。

1850 年代，義大利北部發生慘烈戰爭，引發了 19 世紀下半葉國際人道法（也稱為「戰爭法」或「武裝衝突法」）的發展。到 20 世紀初，許多戰爭相關問題已經有了國際條約：發動戰爭²⁰、平民待遇²¹、戰俘待遇²²以及傷員待遇²³。

第一次世界大戰造成前所未有的死亡和破壞規模，促使第一批國際組織（國際聯盟和國際勞工組織）設立，並首次針對與兒童和少數群體有關的國內人權問題，開始發表宣言和條約。

第二次世界大戰前以及戰爭期間，歐洲的納粹軍隊和東亞、東南亞的日本帝國軍犯下的種族滅絕、戰爭罪和危害人類罪，引發各國開始空前絕後地熱烈響應國際法律制度的制定，以徹底杜絕這類活動。

對人權的忽視和蔑視導致各種野蠻行徑，這些行徑已玷汙人類良知，一個人人享有言論和信仰自由，並免於恐懼和匱乏的世界，已成為普羅大眾的最大願望。²⁴

這些事件也促成聯合國 (UN) 成立，成為比其前身國際聯盟更具效力的國際組織。兩者的憲章有很大的差異。《國際聯盟盟約》對人權隻字未提。《聯合國憲章》將人權、和平與發展並列為組織的三大主軸。促進人權是聯合國的核心宗旨之一。²⁵從《世界人權宣言》開始，與人權促進和保護相關的國際法，在協商與採用上均以此核心宗旨為目標，而目前已擁有大量相關國際法。

3.世界人權宣言

《聯合國憲章》通過並宣布人權為聯合國的核心宗旨之一時，人權定義仍不明確。因此，對於新成立不久的聯合國，第一項人權任務即是針對可接受的定義達成共識，不僅從廣義角度觀之，更要具體定義「人權」所涵蓋的內容。這項任務在非常短的時間內達成。

聯合國人權委員會於 1946 年 12 月成立，隨即著手進行起草專案，指派來自所有區域和主要文化體系的八個成員國，連同聯合國秘書處的一名成員加入起草委員會：

- 聯合國安全理事會五個常任理事國：中國、法國、前蘇聯、英國和美國
- 人權委員會其他三個成員國：澳洲、智利和黎巴嫩。²⁶

19 世界人權宣言；OP. 2。

20 海牙公約 (IV) 陸戰法規和慣例公約及其附件：陸戰法規和慣例規範；海牙；1907 年 10 月 18 日；請參閱：www.icrc.org/ihl.nsf/intro/195?OpenDocument。

21 海牙公約 (IV)；附件，第 III 節；第 42 - 56 條。

22 海牙公約 (IV)；附件，第 I.II 節；第 4 - 20 條。

23 海牙公約 (IV)；附件，第 I.III 節；第 21 條。

24 世界人權宣言；PP. 2。

25 聯合國憲章；第 1.3 條。

26 請參閱：www.un.org/Depts/dhl/udhr/members_eroos.shtml。

人權委員會提供了一份宣言草案，於不到兩年時間內提交聯合國大會 (GA) 審議。審議過程極為審慎，將草案內文視為非常重要的陳述。草案在大會第三委員會和大會全體會議上經過詳盡的辯論，對條款和修正案進行了近 1,300 次的投票。²⁷大會於 1948 年 12 月 10 日通過《世界人權宣言》，沒有任何國家反對，但有八國在最後表決中棄權。²⁸

因此大會宣布，《世界人權宣言》是全人類和所有國家的共同成就標準，以便每個人和每個社會機構牢記此宣言，藉由教導和教育，促進對這些權利和自由的尊重，並逐步採取國內和國際措施，確保普遍而有效承認和遵守這些權利與自由……²⁹

《世界人權宣言》是國際上第一次承認人權為固有且具普世價值。

人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。他們賦有理性和良知，並應以手足關係的精神相待。³⁰

該宣言承認人權是每個人在任何地方享有的權利。

人人皆有資格享有本宣言所載的一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他立場、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。

此外，不得因個人所屬的國家或領土的政治、司法或國際地位而有所區別，無論是獨立領土、託管領土、非自治領土或處於其他主權受限的情況之下。³¹

該宣言為人權的定義提供全面而完整的敘述，包括人權的主要類別：公民權利和政治權利 (第 3 至 21 條) 以及經濟、社會和文化權利 (第 22 至 27 條)，將權利和責任整合為一個概念的兩個層面。該宣言同時承認個人和社群的重要性，將個人及其權利穩穩置於社群之內。

1. 人人對社群負有義務，唯有在社群中，其個性才可能得到自由和充分的發展。
2. 人人在行使權利和自由時，只受法律所確定的限制；此等限制之唯一目的在於保證對旁人的權利和自由給予應有的承認和尊重，並在民主的社會中滿足道德、公共秩序和公共福祉的正當需求。
3. 這些權利和自由的行使，無論如何均不得違背聯合國的宗旨和原則。³²

《世界人權宣言》為進一步發展人權法提供了架構。其為 60 多年以來，所有已制定的國際人權法的基礎，也是史上翻譯最多次的文件，現有 300 多種語言版本。這是 20 世紀最偉大的成就之一。

4. 條約法

條約在國際法中具有約束力，而宣言僅為柔性勸說。條約是「硬法」，對藉由加入或批准接受這些法律的國家施加法律義務，而宣言是「軟法」，本身並不具有直接約束力。《世界人權宣

27 請參閱：www.udhr.org/history/yearbook.htm。

28 八個棄權國為：白俄羅斯蘇維埃社會主義共和國、捷克斯洛伐克、波蘭、沙烏地阿拉伯、烏克蘭蘇維埃社會主義共和國、南非聯邦、蘇聯和南斯拉夫。請參閱：www.udhr.org/history/yearbook.htm。

29 世界人權宣言；PP. 8。

30 世界人權宣言；第 1 條。

31 世界人權宣言；第 2 條。

32 世界人權宣言；第 29 條。

言》是聯合國宣言，在其通過時，僅是一項對於願望的陳述。³³當時，聯合國打算迅速採取行動，通過一項人權條約，將人權納入對各國具有約束力的義務中。然而，這項工作歷時將近二十年，才在 1966 年通過《經濟社會文化權利國際公約》(ICESCR) 和《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)。這兩項公約與《世界人權宣言》共同構成《國際人權憲章》。

4.1.條約具有約束力

條約是一種國家之間的協議，構成具約束力的國際法，其中規範了締約國必須遵守的義務及應有的權利。條約有各種不同的名稱，可以稱為：

- 憲章，如《聯合國憲章》
- 公約 (covenant)，如《公民與政治權利國際公約》
- 公約 (convention)，如《兒童權利公約》
- 任擇議定書，如《消除對婦女一切形式歧視公約》任擇議定書
- 協議，如《聯合國與禁止化學武器組織關係協議》
- 規約，如《國際法院規約》
- 條約，例如《防止核武器擴散條約》

然而，這些名稱上的不同並不表示任何法律差異。這些都是國家之間的協議，在國際法中具有同等的地位和效力。「憲章」、「公約 (covenant)」和「規約」很少使用，因此視為代表具有特殊意義的條約。對於設立國際法院的條約而言，「規約」似乎具有特殊意義。「任擇議定書」通常是指對另一項較早期的條約之條款進行增補的條約。然而，這些差異是用法上的區分，而非法律上的差異。所有條約的法律地位和效力皆相同。

4.2.人權條約協商

人權條約透過聯合國體系進行協商，藉由所有有意參與的國家組成工作小組（一個「不限成員名額的政府間工作小組」）進行，通常有國家人權機構和非政府組織 (NGO) 參與其中。

大部分的人權條約是由聯合國主要人權機構成立的工作小組協商而成，該機構前身為人權委員會，現為人權理事會。然而，在某個案例中，工作小組是由聯合國大會組成，並直接向大會報告。³⁴

一般而言，進行條約協商前，需經過一段漫長的時間，在此期間起草和核准其他文件，例如研究、原則、聲明，然後再構成條約協商的基礎。這些較早期的文件可測試用於定義權利的準確措辭。各國在協商中提出自己對討論中議題的看法，在政治、經濟、文化、宗教、意識形態和傳統上具有極大的多樣性。協商期間，各國反覆爭辯和妥協。協商完成後，通常全體一致通過並由大會核准條約。這麼做是對所認可權利之普遍性的最終保證。即使各國差異懸殊，所有國家都藉由接受大會的草案來認可人權的普遍性，無論之後是否決定加入或批准該條約。

33 在隨後的 60 年中，《世界人權宣言》在許多場合都獲得強烈的國際認同，其條約如今甚至已幾乎全數成為具約束力的國際習慣法。更詳盡的介紹請參閱本章節的國際習慣法。

34 身心障礙者權利公約。

締約國具備有限的能力，可以選擇接受條約中大部分義務，而不全數接受。一國可在批准或加入之前提出保留，表示不接受或不認為自己受條約中特定條款規範。保留不能與條約之目的和宗旨相牴觸，否則一律視為無效，且該締約國必須受到批准或加入條約的規範，如同未曾提出任何保留。提出保留後，其他締約國有機會反對和質疑其有效性和效力。

各項條約均應規定其開始或生效日。一般而言，條約規定在達到指定數量的加入和批准國數量後生效；實際數量視條約而定。

4.3.核心和補充人權條約

目前已有九項核心人權條約經過聯合國體系協商和核准。

- 1966 年《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)
- 1966 年《經濟社會文化權利國際公約》(ICESCR)
- 1965 年《消除一切形式種族歧視國際公約》(ICERD)
- 1979 年《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)
- 1984 年《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》(CAT)
- 1989 年《兒童權利公約》(CRC)
- 1990 年《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)
- 2006 年《身心障礙者權利公約》(CRPD)
- 2006 年《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(CPED)

所有國家都已成為其中至少一項條約的締約國，大多數國家已成為其中至少七項條約的締約國。

此外，還有另外九項條約是這些核心條約的任擇議定書，作為補充之用。

- 1966 年《公民與政治權利國際公約》任擇議定書
- 1989 年旨在廢除死刑的《公民與政治權利國際公約》第二任擇議定書
- 2008 年《經濟社會文化權利公約》任擇議定書
- 1999 年《消除對婦女一切形式歧視公約》任擇議定書
- 2002 年《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》任擇議定書
- 2000 年關於兒童捲入武裝衝突問題之《兒童權利公約》任擇議定書
- 2000 年關於販運兒童、兒童從娼及兒童色情之《兒童權利公約》任擇議定書
- 2011 年關於設定來文程序之《兒童權利公約》任擇議定書³⁵
- 2006 年《身心障礙者權利公約》任擇議定書

35 聯合國大會於 2011 年 12 月 19 日核准通過關於設定來文程序之《兒童權利公約》任擇議定書。現已開放簽署，將在 10 國批准後生效。

4.4.人權條約規定的義務

人權條約規定了三項主要義務：

- 遵守的義務
- 保護的義務
- 履行的義務

遵守的義務要求國家確保其公職人員沒有任何行為侵犯人權或特定條約所載的義務。

保護的義務要求國家採取行動，確保政府以外沒有任何人違反人權條約的規定。

履行的義務要求國家採取積極行動，確保其管轄範圍內的所有人都能充分享有條約承認的權利。

5. 「軟法」

條約是「硬法」，對藉由加入或批准接受條約的國家產生國際法的約束義務。還有許多其他國際人權文書或文件屬於「軟法」，本身沒有直接的約束力，但具有說服力或道德權威，有時會影響具有約束力之條約的解讀，因此在部分情況下，可以獲得間接的約束力。例如《世界人權宣言》在 1948 年通過時是「軟法」，但在之後的 60 年中有了更大的權威性。

如同條約，「軟法」文書可以有多種不同的名稱，包括：

- 宣言，如《世界人權宣言》
- 原則，如《保護所有遭受任何形式拘禁或監禁者原則》
- 規則，如《處置受刑人最低標準規則》
- 準則，如《刑事司法體系中關於兒童的行動準則》
- 決議

不同於條約，「軟法」文書的不同名稱表示不同層級的權限。宣言在上述文書中具備最高權限，是聯合國大會的聲明，在國家之間經過漫長的協商過程之後，按照與條約協商相同的方式做成。宣言往往預示著條約的協商與採用，就像《世界人權宣言》及時推動了《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》通過，或《保護所有人免遭強迫失蹤宣言》推動了《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》通過。其他情況下，宣言可補充條約的條款，提供協助解釋和實施條約條款的細節。例如，《消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言》為《公民與政治權利國際公約》第 18 條中，關於宗教和信仰自由權的解釋和實施提供了實質內容。

聯合國大會已通過以下層面的人權宣言：

- 宗教不容忍³⁶
- 針對女性的暴力³⁷

³⁶ 消除基於宗教或信仰原因的一切形式的不容忍和歧視宣言；在 1981 年 11 月 25 日以大會第 36/55 號決議通過。

- 發展權³⁸
- 強迫失蹤³⁹
- 少數群體⁴⁰
- 人權捍衛者⁴¹
- 原住民權利⁴²

「軟法」文書的角色最為重要。許多條約涉及較多不同的議題，因此條款往往比較籠統。例如，《公民與政治權利國際公約》第 10 條規定了「使所有遭剝奪自由的人受到人道待遇並尊重人的固有尊嚴」的權利，但未定義「人道待遇」由何構成。關於此議題，另有制定專門的《處置受刑人最低標準規則》和《保護所有遭受任何形式拘禁或監禁者原則》，以提供更詳盡的條款。根據《公民與政治權利國際公約》第 10 條規定，兩者構成遭拘禁時之人道待遇權的實質內容。這麼做有助於各國政府和公職人員瞭解條約對他們的要求，且有助於監督和法規遵循機構 (包括法院和國家人權機構) 瞭解衡量遵循情況的標準。

每個人權條約都有一個條約監督機構，負責促進條約的發展、解釋條約條文和監督締約國的遵循情況。⁴³此類機構藉由發表一般性意見或一般性建議 (「軟法」) 發揮解釋性角色；一般性意見或建議本身不具約束力，但具有高度權威性，可精確定義條約所規定的國際法律義務性質和內容。

「軟法」文書具有說服力，且能為權利的一般性陳述提供實質內容，因此非常重要，可以在人權辯論、倡導、諮詢和意見中定期引用。

6. 國際習慣法

國際習慣法是指國際法一般原則或規範的集合，對所有國家均具有約束力。條約採用書面形式，因此較為清楚且相對精確。反之，習慣較為模糊，內容尚有爭議，其依據國家做法、各國如何行動，以及各國是否因為認為有義務而這麼做。過去一個世紀以來，國際法院和法庭的工作 (尤其是 1945 年以前的常設國際法院和之後的國際法院) 讓認定是否為習慣的任務變得更加容易。

國際習慣法並不僅涉及人權，但在過去半個世紀以來，人權確實在其發展中有舉足輕重的地位。許多人權規定已獲得絕對法 (*jus cogens*) 或國際法的「強制性規範」的地位；換言之，不能用任何方式對其進行修改或廢除，即使透過條約亦同。《維也納條約法公約》規定：

*若條約在締結時與一般國際法的強制性規範相抵觸，則該條約無效。就本公約而言，一般國際法的強制性規範是國際社會整體接受並認可的規範，此規範不可部分廢除，只能由後續具有相同特徵的一般國際法規範加以修改。*⁴⁴

37 消除對婦女的暴力行為宣言；在 1993 年 12 月 20 日以大會第 48/104 號決議通過。

38 發展權宣言；在 1986 年 12 月 4 日以大會第 41/128 號決議通過。

39 保護所有人免遭強迫失蹤宣言；在 1992 年 12 月 18 日以大會第 47/133 號決議通過。

40 在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的權利宣言；在 1992 年 12 月 18 日以大會第 47/135 號決議通過。

41 人權捍衛者宣言；在 1998 年 12 月 10 日以大會第 53/144 號決議通過。

42 聯合國原住民族權利宣言；在 2007 年 9 月 13 日以大會第 61/259 號決議通過。

43 詳細資訊請參閱本手冊第 11 章和第 12 章。

44 1969 年《維也納條約法公約》；第 53 條。

絕對法 (*jus cogens*) 或強制性規範現在包括以下禁令：

- 種族滅絕
- 奴隸制度和奴隸買賣
- 謀殺和強迫失蹤
- 酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰
- 長期任意拘禁
- 系統性種族歧視⁴⁵

重點摘要：第 3 章

- 國際法是管轄各國行為及其相互關係的法律體系。
- 國際法有兩個法源：條約法和習慣法。
- 條約對所有締約國均具有約束力。
- 習慣法對所有國家都有約束力。
- 《世界人權宣言》是基本的國際人權文書，與《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》共同構成《國際人權憲章》。

45 *International Human Rights in Context* ; Henry Steiner、Philip Alston 和 Ryan Goodman ; 2008 年 (第 3 版) ; 第 172 - 173 頁。

第 4 章：

聯合國以憲章為基礎的體系：概觀

關鍵問題

- 聯合國與人權有什麼關係？
- 什麼是以憲章為基礎的體系？
- 聯合國主要機構：大會、安全理事會、經濟及社會理事會和聯合國秘書處，分別扮演什麼角色？
- 國家人權機構可以在這些機構中扮演什麼角色？

1. 簡介

國際人權體系通常從其兩個分支來說明。

以憲章為基礎的體系根據《聯合國憲章》及聯合國各個機關和機構發展。聯合國的主要機構：大會 (GA)、安全理事會 (SC) 和經濟及社會理事會 (ECOSOC) 都負有與人權有關的責任。人權理事會 (HRC) 是主要的人權機構，於 2006 年成立，前身為人權委員會。以憲章為基礎的體系負責制定國際人權法 (包括核心人權條約) 和發展國際人權體系。

以條約為基礎的體系則是基礎這些核心人權條約。每個條約都有一個條約監督機構 (TMB)，負責促進條約的發展、解釋條約條文和監督遵循情況。條約監督機構也負責接收和處理違反條約的申訴。

本手冊由國際人權體系的兩個分支對其進行探討。本章概述以憲章為基礎的體系，以下各章節討論以憲章為基礎的體系中的不同機制。條約機構體系則在隨後各章中討論。

2. 人權與聯合國⁴⁶

聯合國是各國政府間組織，為國家間的政治討論和獨立專家間的學術討論提供論壇。聯合國具有立法權，可頒布國際條約和標準及其他陳述形式，藉此表達國際社會意志。然而，聯合國與國家不同，沒有獨立於國家的行政或軍事權力，僅藉由國際法院享有有限的司法權；國際法院係依據《聯合國憲章》設立，但也擁有專屬的規約。

《聯合國憲章》賦予人權在聯合國體系內的中心地位，規定聯合國的主要宗旨之一，是促進和保護人權與基本自由。《聯合國憲章》指出，聯合國將促進人權教育和意識，《聯合國憲章》並未在聯合國體系內設立專門的人權機構，但依照規定，必須設立一個。1946 年，經濟及社會理事會成立了人權委員會，2006 年，大會決定設立人權理事會取代人權委員會。

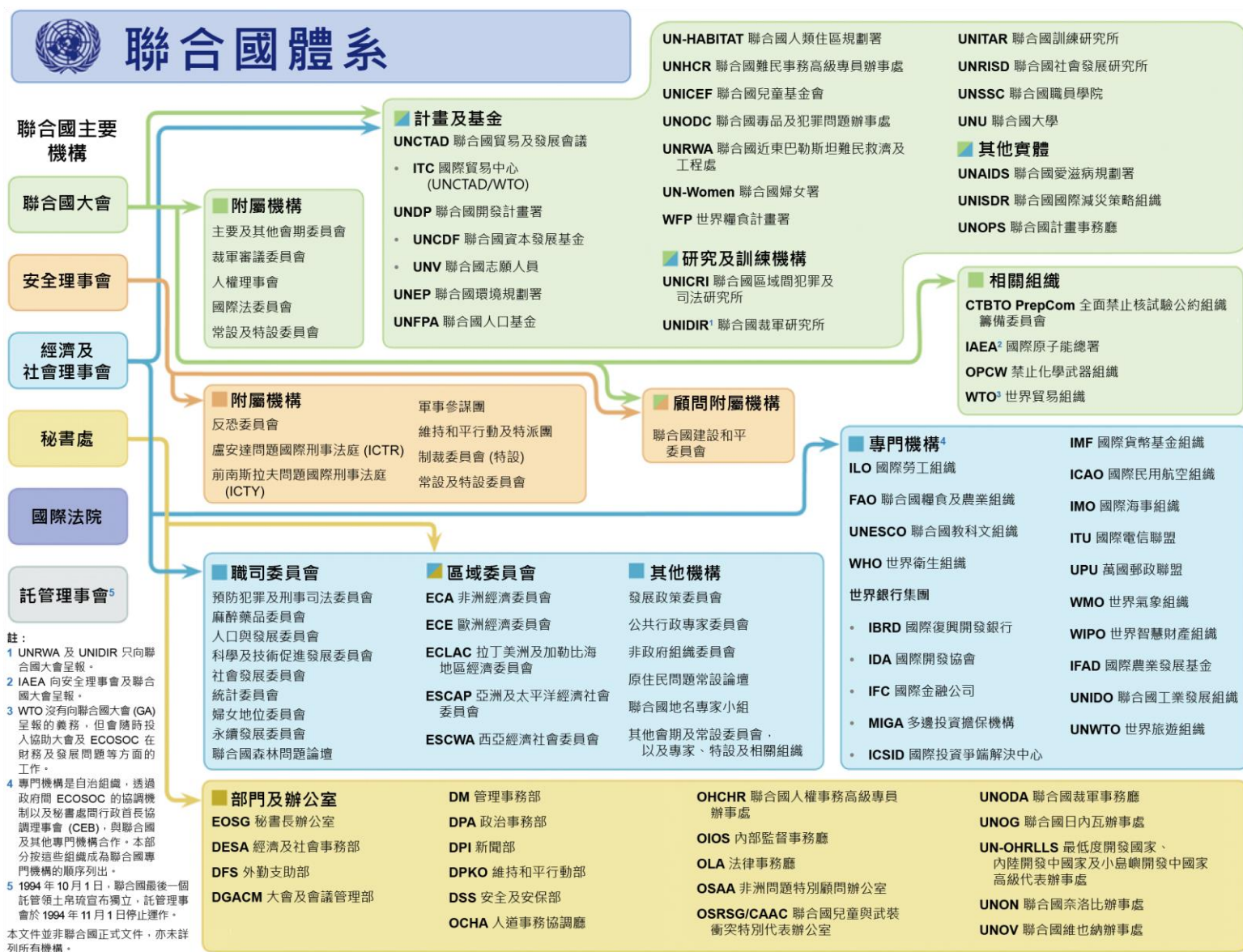
46 有關聯合國的資訊，請參閱：www.un.org。

聯合國有三大主軸，各由一個高級專家理事會負責。

- 安全理事會負責國際和平與安全。
- 經濟及社會理事會負責發展。
- 人權理事會負責人權。

《聯合國憲章》成立安全理事會和經濟及社會理事會，兩者與大會並列為聯合國的主要機構。這三個理事會中，只有人權理事會在《聯合國憲章》沒有直接依據。其設立、任務和成員資格取決於大會決議。有人建議要讓人權理事會成為與其他兩個理事會具有同等地位的主要機構，但這麼做必須修改《聯合國憲章》，過程既繁瑣又複雜。

圖 4.1：聯合國以憲章為基礎的體系



3.大會⁴⁷

大會是聯合國的主要政治機關，具有普遍成員資格；也就是說，193 個聯合國成員國都是大會成員。其成員地位均等；換言之，無論人口、地理面積、軍力、經濟財富或其他任何因素，大會成員均有一票表決權。因此，只有 10,000 人的太平洋小島國諾魯也擁有一票，與人口多達 10 億人口的中國，以及世界軍事強權和最大經濟體美國相同。

大會有資格審議與《聯合國憲章》及其實施相關的任何事項，唯獨安全理事會議程中的情況除外。這是一項非常廣泛的任務，使大會必須考量與人權法的發展及特定國家局勢有關的人權問題。大會是負責核准人權相關新條約和宣言的聯合國機構，也需處理安全理事會不願或無法採取行動的國家情況。此外，大會負責選出人權理事會的 47 位成員。其接收人權理事會的年度報告，並透過第三委員會審議需要大會認可的人權理事會決議。⁴⁸

大會以多數決方式決定事項，任何國家均不對任何事項擁有否決權。大多數事項採用簡單多數決，但部分「特殊」事項需要票數達到三分之二，部分事項表決需要絕對多數決。然而，大會做成的決定對聯合國成員國不具約束力，且不得強制執行。其僅具有政治和道德權威，而不具備任何法律權威。因此，大會是表達國際輿論和期盼的最高論壇，但無法強制要求成員國遵從其觀點。

大會共有六個委員會，由這些委員會負責籌劃工作，並在大會全體會議之前，進一步考量待處理議題：

- 第一委員會 (裁軍與國際安全委員會)
- 第二委員會 (經濟及金融委員會)
- 第三委員會 (社會、人權及文化委員會)
- 第四委員會 (特別政治及去殖民化委員會)
- 第五委員會 (行政及預算委員會)
- 第六委員會 (法律委員會)

第三委員會 (社會、人權及文化委員會) 負責審議人權問題。除了在大會全體會議之前，進一步考量待處理議題和決議，第三委員會也聽取國際人權專家的報告，並與其互動對話。這些專家平常少有直接向全體會議報告，並進行公開討論的機會。因此，第三委員會為各國提供了獨特的論壇，供各國在大會的主持下與這些專家公開討論問題。

大會於 9 月至 12 月舉行年度會議，但也經常在一年當中其他時間召開會議，以審議特定問題；會議地點一律為紐約。

只有聯合國成員國有權參加大會及其委員會，包括發言權。國家人權機構和非政府組織沒有發言權，因此無法參加大會全體會議或委員會中的人權辯論。這些機構藉由對國家代表

47 有關大會的資訊，包括會議議程和決議，請參閱：www.un.org/en/ga。

48 有關人權理事會的資訊，包括其成員資格、選舉、會議議程和決議，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil。位於日內瓦的非政府組織「人權國際服務中心」(International Service for Human Rights) 會發布有關人權理事會所有活動的報告，經常提醒關注最新議題和事件，並定期提供最新消息；如有興趣，可透過訂閱電子郵件獲得最新資訊；請參閱：www.ishr.ch。

團和聯合國官員進行更傳統的遊說活動 (包括書面和會議形式) 提出倡議，尋求以此方式影響大會議程和大會決議。大會對國家處境的考量，可施加國際道義與政治壓力予人權侵害國，且扮演關鍵的角色。國家人權機構和非政府組織希望能影響此流程。

3.1.區域分組

大會成員國分為五個區域分組：

- 非洲集團 54 國
- 亞洲集團 54 國
- 東歐集團 23 國
- 拉丁美洲及加勒比海集團 33 國
- 西歐及其他國家集團 29 國

經濟及社會理事會和人權理事會的區域分組相同，成員按比例分配至每組的指定名額。聯合國選舉通常是以此基礎進行。

少數國家屬於「特殊案例」。土耳其參與兩個區域集團，即亞洲集團與西歐及其他國家集團 (WEOG)。美國僅以觀察員身分參加 WEOG 會議，因此不做任何投票。以色列自 2004 年起才成為 WEOG 的常任理事國。太平洋島國吉里巴斯從未指定聯合國常任代表，這一點與亞洲集團其他的太平洋島國不同。⁴⁹

4.安全理事會⁵⁰

安全理事會是聯合國最強力的機構，也是唯一具備法律權威的機構，有能力做出具法律效力、可強制執行的決策。此機構依據《聯合國憲章》第六章「和平解決爭端」以及第七章「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之因應辦法」，負責維護國際和平與安全。有人指出，在《聯合國憲章》之下，安全理事會壟斷了在現代世界合法使用武力的授權。

安全理事會有 15 個成員國，中國、法國、俄國、英國和美國等 5 個成員擁有永久席位，稱為「常任理事國」。⁵¹這五國為第二次世界大戰結束之際的世界強權，當時《聯合國憲章》已完成協商且聯合國已正式成立。十個非常任理事國任期為兩年，經選舉產生；由大會以絕對多數選出，每年選出五個，藉此落實成員輪換。十個席位分配給五個聯合國成員國區域分組，因此選舉是以區域性基礎進行；當選的成員國不得連任。

決策需經過特殊多數決和否決權。每個常任理事國都具備否決權，即使其他 14 個成員全數贊成，也可以否決提議。對於要解決的任何實質性事項，安全理事會要求至少 9 個成員投票贊成，且常任理事國無人反對。因此，安全理事會的決策是一個困難、漫長且高度政治化的過

49 請參閱：www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml。

50 有關安全理事會的更多資訊，包括其成員資格、選舉、會議議程和決議，請參閱：www.un.org/Docs/sc。位於紐約的非政府組織「安全理事會報告」(Security Council Report) 每月發布有關安全理事會活動的預測，經常提醒關注最新議題和事件，並定期提供最新消息；如有興趣，可透過訂閱電子郵件獲得最新資訊；請參閱：www.securitycouncilreport.org。

51 1991 年蘇聯解散後，俄國以國家繼承的形式獲得蘇聯的席位。中華人民共和國於 1971 年取代中華民國的席位。

程。儘管如此，過去 20 年來，決策的速度已加快很多；安全理事會在 1995 年成立 50 週年之際通過第 1000 號決議，⁵²但在 2011 年 (成立 66 週年) 就通過第 2000 號決議。⁵³

安全理事會常年開會，事實上，幾乎每天都有正式會議或非正式協商。會議通常在紐約召開，但基於某些因素，偶爾也在其他地方開會，例如前往其關注之特定國家或地區的特遣任務，或者與其他國際機構或地區論壇舉行聯席會議。

安全理事會擁有嚴格的專屬議事規則，只有安全理事會成員和直接受討論中事項影響的國家有權參加辯論。安全理事會偶爾舉行「公開辯論」，允許其他聯合國成員國參加，但國家人權機構和非政府組織從未獲准發言，僅偶爾獲准參加。

安全理事會承擔著國際和平與安全的任務，需持續因應各種直接或間接影響人權的情況。

首先，侵犯人權行為可能促使安全理事會採取行動。大會過去雖未針對人權決議加以說明，但近年來大會已承認，嚴重侵犯人權將危害國際和平與安全，表示安全理事會有權且應該行使其司法權。之所以發展出「國家保護責任」的概念，恰恰是因為需要採取國際干預措施，預防或制止一國/地區政府長期存在或無法、不願預防或制止嚴重侵犯人權行為。⁵⁴國家人權機構和非政府組織關注安全理事會的決議，這些決議有助於預防或制止侵犯人權行為，並保護可能遭受侵犯人權行為的人。

第二，安全理事會的決定也可能造成侵犯人權的行為。安全理事會有權且確實授權使用軍事力量 (即交戰)，而戰爭無可避免地涉及侵犯人權。國家人權機構和非政府組織關注安全理事會決議的後果，且可發揮監督後果的角色，但無法直接向安全理事會呈報其發現。

聯合國人權事務高級專員 (HCHR) 或其代表在安全理事會上，針對辯論中的議程項目發言的頻率和次數，反映出安全理事會對人權愈加關注的事實。

5. 經濟及社會理事會⁵⁵

經濟及社會理事會是負責聯合國發展工作的主要機構，致力促進經濟和社會發展，包括：

- 更高的生活水準、充分就業以及經濟和社會發展條件
- 國際經濟、社會、衛生及相關問題的解決方案，以及文化和教育合作
- 普遍尊重和遵守所有人的人權和基本自由，不分種族、性別、語言或宗教

經濟及社會理事會藉由以下方式履行責任：研究、協商國際文書和協議、向大會提出建議，以及贊助論壇進行討論和辯論。經濟及社會理事會也設立了經濟和社會領域的專門委員會，例如婦女地位委員會。聯合國負責人權事務的前主要專門機構「人權委員會」即由經濟及社會理事會設立，並向其報告。人權委員會於 2006 年廢除，由人權理事會取代，直接隸屬大會並對其負責。

經濟及社會理事會有 54 個成員，由大會選出，任期為三年；表決是採用簡單多數決。

52 S/RES/1000 (1995)，關於擴大於賽普勒斯的聯合國維和行動。

53 S/RES/2000 (2011)，關於擴大於象牙海岸的聯合國維和行動。

54 大會第 60/1 號決議 (「2005 年世界高峰會成果」)；大會於 2005 年 9 月 16 日通過；第 138 - 140 段。

55 有關經濟及社會理事會的資訊，包括其成員資格、選舉、會議議程和決議，請參閱：www.un.org/en/ecosoc。

根據《聯合國憲章》，經濟及社會理事會負責聯合國與公民社會團體 (包括非政府組織) 的合作事宜。經濟及社會理事會評鑑非政府組織，並透過對非政府組織的委員會監督其參與聯合國體系的狀況；然而，非政府組織無權參加經濟及社會理事會的會議，且無發言權。

經濟及社會理事會促進了國家人權機構與聯合國體系的交流，尤其是對於主要的人權機構，但其角色並不包括評鑑國家人權機構、監督其投入程度，或採用議事規則管理其參與狀況。

6. 聯合國秘書處⁵⁶

《聯合國憲章》規定秘書處應執行該組織的實質和行政工作。聯合國秘書處由秘書長領導，現任秘書長是南韓的潘基文，其負責領導來自 170 個國家的 7,500 名員工。聯合國秘書處在紐約、日內瓦、維也納和奈洛比設有主要辦事處，並設有多個區域辦事處，例如曼谷的亞太地區辦事處。

HCHR 是聯合國負責人權的主要官員。⁵⁷聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 位於日內瓦，在紐約也設有規模較小的據點，員工遍佈各區域與國家。現任高級專員是來自南非的 Navanethem Pillay 女士。HCHR 藉由位於日內瓦的國家機構和區域機制科 (NIRMS)，在所有國家促進國家人權機構的設立和強化。

聯合國其他多個部門和辦事處也負有人權責任。聯合國致力於在所有機構、部門和辦事處，讓維護人權成為工作中的重要事項。

重點摘要：第 4 章

- 聯合國體系具有三大主軸：國際和平、發展與人權。
- 針對主軸事務，聯合國各設有專責委員會：安全理事會負責國際和平、經濟及社會理事會負責發展、人權理事會負責人權事務。
- 聯合國大會是聯合國的主要政治機關，由全體 193 個聯合國成員國組成。
- 儘管人權理事會是專責人權機構，但其他機構亦須負起人權相關責任。
- 除了經濟及社會理事會和人權理事會以外，國家人權機構在聯合國機構中的角色有限。

56 有關聯合國秘書處的資訊，請參閱：www.un.org/en/mainbodies/secretariat/index.shtml。

57 有關 OHCHR 的資訊，請參閱：www.ohchr.org。

第 5 章： 人權理事會

關鍵問題

- 什麼是人權理事會？
- 其職責包括？
- 如何履行職責？
- 國家人權機構在人權理事會中扮演什麼角色？

1.簡介

人權理事會 (HRC)⁵⁸ 於 2006 年成立，前身為人權委員會。人權委員會負責發展國際人權法和國際人權體系，並運作了 60 年，但最後遭譴責「在審議人權問題時缺乏普遍性、客觀性和不偏袒原則」，且展現出「雙重標準和政治化」的傾向。⁵⁹遭到各界一致抨擊後，大會 (GA) 決定設立新機構取代人權委員會，該機構將致力於「普遍性、公正性、客觀性和不偏袒原則，展開建設性的國際對話與合作」。⁶⁰

成立人權理事會的脈絡依然具有意義，因為人權理事會是經過人權委員會遭受的批評而成立。大會決議和人權理事會對於其機制和程序的早期決策，反映出當時的政治狀況。儘管對人權委員會的問題及人權理事會的角色有著矛盾的看法，來自所有區域的成員國一致認為，新的人權理事會與舊的人權委員會應該要截然不同。然而，最終設立的人權理事會與之前的人權委員會差異並不大。

大會於 2006 年 3 月 15 日通過第 60/251 號決議，新的人權理事會於 2006 年 6 月 19 日首次召開會議。

2.任務

人權理事會在促進和保護人權方面任務廣泛。促進的角色為任務的首要之務，因為較能廣泛獲得接受。人權理事會「負責促進普遍尊重保護所有人的人權和基本自由，沒有任何區別，且以公平和平等的方式為之」。⁶¹

58 有關人權理事會的資訊，包括其成員資格、選舉、會議議程和決議，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil。位於日內瓦的非政府組織「人權國際服務中心」(International Service for Human Rights) 會發布有關人權理事會所有活動的報告，經常提醒關注最新議題和事件，並定期提供最新消息；如有興趣，可透過訂閱電子郵件獲得最新資訊；請參閱：www.ishr.ch。

59 大會第 60/251 號決議；PP. 9。

60 大會第 60/251 號決議；OP. 4。

61 大會第 60/251 號決議；OP. 2。

保護的角色則爭議性較大。前人權委員會之所以遭受許多批評，與其對於特定國家人權狀況的辯論和決議有關。在設立人權理事會的協商中，存在強勢的反對壓力，拒絕授予新的人權理事會處理任何國家局勢的任務，或要求人權理事會成員需通過特別多數決，才可就特定國家局勢進行辯論並通過決議。這種反對壓力受到抵制，大會決議明確賦予人權理事會處理國家局勢的職責。除了與促進人權有關的廣泛職能外，人權理事會也「處理侵犯人權的情況，包括嚴重和系統性的侵犯，並就此提出建議」。⁶²

人權理事會的任務還包括「促進聯合國體系內人權的有效協調和主流化」。⁶³

3.基本運作原則

大會決定人權理事會的基本運作原則如下。

- 「人權理事會的工作應遵循普遍性、公正性、客觀性、不偏袒、建設性國際對話與合作的原則，以期促進和保護所有人權」。⁶⁴
- 「人權理事會的運作方式應公開透明、公平和公正，能夠促進真正的對話並以結果為導向，以便之後對建議及其實施情況展開後續討論，並與特別程序進行實質互動」。⁶⁵
- 人權理事會應「透過對話與合作，協助預防侵犯人權之行為，並迅速回應人權緊急情況」。⁶⁶

4.成員資格

人權理事會是一個政治機構，而不是專家機構。其成員為國家，由各國外交官代表，這些外交官按照其政府的指示行事。這些代表在人權理事會投票時，會將國際人權法和議題的法律層面納入考量，但實際上投票反映了成員國政府的利益。對於許多國家和場合，這些利益支持國際人權法並維護國際法律體系，但在其他國家和場合則非如此。儘管在設立人權理事會的大會決議中，發表了詳盡的原則聲明，但人權理事會終究還是一個政治機構，其成員國會依據政治考量行動。

人權理事會有 47 個成員國。⁶⁷每個成員國均由大會採無記名投票方式，依據五個區域分組，以絕對多數決個別選出：

- 非洲集團 13 國
- 亞洲集團 13 國
- 東歐集團 6 國
- 拉丁美洲及加勒比海集團 8 國
- 西歐及其他國家集團 7 國⁶⁸

62 大會第 60/251 號決議；OP. 3。

63 大會第 60/251 號決議；OP. 3。

64 大會第 60/251 號決議；OP. 4。

65 大會第 60/251 號決議；OP. 12。

66 大會第 60/251 號決議；OP. 5(f)。

67 人權委員會有 53 個成員國，相較之下，人權理事會的規模較小。

成員沒有設立任何資格標準。但是，「人權理事會成員選舉時，成員國應考量候選人對增進和保護人權的貢獻及其自願做出的承諾和努力」。⁶⁹成員一旦當選，就必須「遵守在促進和保護人權方面的最高標準，[並] 與人權理事會充分合作」。⁷⁰此外，「大會出席並投票的成員只要達三分之二多數，即可中止對人權有嚴重和系統性侵犯行為之人權理事會的成員資格」。⁷¹成員國的任期為三年，只能連選連任一次。⁷²每年大會改選三分之一的人權理事會成員。人權理事會的任期為 1 月到 12 月，因此新當選的成員於當選後次年 1 月 1 日就任。⁷³

人權理事會成員的組成對其效益至關重要。大會的選舉過程極為關鍵，過程可能非常複雜，要由候選國或他國代表候選國展開大量競選活動，並對投票國進行遊說。選舉對人權理事會成員組成有重大影響。

提名來自各區域分組，因此鼓勵每個區域提名的候選人多於該區域的應選席位。然而，部分區域通常只提名與席位數量相同的候選人。這麼做無疑增加了所有候選人當選的機會，但由於採絕對多數決和無記名投票，勢必造成一些候選人落選。

惡名昭彰的違反人權行為國家現在較不可能參選，因為他們有可能落選。一些已提名者被迫撤回提名，而另一些參選者則遭擊敗。

選舉為國家人權機構提供了宣傳機會，以促進支持人權和國際人權體系的國家參加人權理事會選舉。國家人權機構在大會中不具發言權和表決權，但可以透過以下方式做出貢獻：

- 鼓勵表達支持的國家參加人權理事會選舉
- 影響本國政府對部分候選國表達贊成或反對的遊說和投票。

5. 會議

人權理事會會議在聯合國日內瓦總部的萬國宮 (Palais des Nations) 舉行。⁷⁴人權理事會每年至少召開三次例會，共計至少十週。⁷⁵迄今為止，已經在三月召開四週、六月召開三週、九月召開三週的會議。若有三分之一成員提出要求，還會再舉行一次特別會議。⁷⁶

在人權理事會運作第一年的「體制建設方案」中，所有例會均採用了運作原則、議事規則以及工作的標準議程和架構。⁷⁷運作原則為：

68 大會第 60/251 號決議；OP. 7。人權委員會的成員國也是由區域分組選出。與人權理事會相比，人權委員會中的西歐及其他國家集團和東歐集團的成員比例較高，非洲集團和亞洲集團的成員比例較少。因此，從人權委員會改為人權理事會時，決議表決結果大不相同，決議內容也大相逕庭。

69 大會第 60/251 號決議；OP. 8。

70 大會第 60/251 號決議；OP. 9。

71 大會第 60/251 號決議；OP. 8。根據 2011 年 3 月 1 日通過的大會第 65/265 號決議，利比亞的人權理事會成員資格遭到中止。2011 年 11 月 18 日通過的大會第 66/11 號決議恢復了其成員資格。

72 大會第 60/251 號決議；OP. 7。

73 人權理事會過去的年度計算方式，是從人權理事會第一次召開會議的週年紀念日 (6 月 19 日) 起算，一直到第二年的 6 月 18 日。但 2011 年 6 月 19 日開始的那一年，成員任期延長，因此人權理事會現今的年度計算方式與日曆年對應。

74 大會第 60/251 號決議；OP. 1。有關人權理事會所有會議的資訊，包括例會和特別會議，請參閱：
www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil。

75 大會第 60/251 號決議；OP. 10。前人權委員會一年一次召開為期六週的年度會議。

76 大會第 60/251 號決議；OP. 10。

- 普遍性
- 公正性
- 客觀性
- 不偏袒
- 建設性對話與合作
- 可預測性
- 靈活性
- 公開透明
- 課責
- 平衡
- 包容性/全面性
- 性別觀點
- 決策的實施和後續追蹤⁷⁸

每年舉行之三次例會的議程和架構⁷⁹如下。

第 1 項	組織和程序事宜 • 主席團選舉 • 通過年度工作方案 • 通過例會工作方案，包括其他事項 • 遴選和任命任務負責人 • 人權理事會諮詢委員會成員選舉 • 通過會議報告 • 通過年度報告
第 2 項	聯合國人權事務高級專員的年度報告，以及高級專員辦事處和秘書長的報告 • 介紹年度報告和最新情況
第 3 項	促進和保護所有人權、公民、政治、經濟、社會和文化權利，包括發展權 • 經濟、社會和文化權利 • 公民和政治權利 • 民族、特定群體和個人的權利 • 發展權 • 各項人權的相互關係與人權專題

77 2007 年 6 月 18 日通過的人權理事會第 5/1 號決議。

78 人權理事會第 5/1 號決議；「五：議程和工作方案架構」；A 部分。

79 人權理事會第 5/1 號決議；「五：議程和工作方案架構」；C 部分。

第 4 項	需要安理會關注的人權情況
第 5 項	人權機構和機制 • 人權理事會諮詢委員會的報告 • 申訴程序報告
第 6 項	普遍定期審查
第 7 項	巴勒斯坦和其他阿拉伯被佔領土的人權狀況 • 以色列佔領巴勒斯坦和其他阿拉伯被佔領土對人權的侵犯及影響 • 巴勒斯坦人民的自決權
第 8 項	《維也納宣言和行動綱領》的後續行動和實施情況
第 9 項	種族主義、種族歧視、仇外心理等相關不容忍行為、《德班宣言和行動綱領》的後續行動和實施情況
第 10 項	技術援助和能力建設

只要人權理事會三分之一的成員國簽署會議申請書，即會召開人權理事會特別會議。特別會議定期舉行；在 2006 年 6 月至 2012 年 6 月的前六年中，人權理事會舉行了 18 次特別會議，討論具體國家局勢和一般人權問題。特別會議按照與例會相同的議事規則運作，但另有其他專門的管理規則。⁸⁰

人權理事會會議的特點是參與度很高。47 個人權理事會成員國是主要參與者，也是唯一獲准投票的國家。其他國家和組織可用觀察員身分參加但無表決權：

- 聯合國成員國 (人權理事會中的「觀察員國」)
- 聯合國專門機構 (例如，聯合國開發計畫署、世界衛生組織和聯合國兒童基金會)
- 區域和其他國家集團 (例如阿拉伯聯盟、大英國協和伊斯蘭合作組織)
- 獲經濟及社會理事會評鑑的非政府組織
- 「A 級」國家人權機構及其國際和區域協會⁸¹

人權理事會會議幾乎都是公開舉行，包括國家人權機構在內的觀察員都可以參加會議。但是，部分場次或議程可能不對觀察員開放，僅限成員國參加。在每次例會上，都會舉行一次秘密會議來審查申訴事件。⁸²此外，人權理事會可以決定在「特殊情況」下舉行非公開會議。⁸³非公開會議上做出的所有決定，均要盡早在人權理事會公開會議上宣布。⁸⁴

⁸⁰ 人權理事會第 5/1 號決議；「五：議程和工作方案架構」；D 部分。

⁸¹ 有關國家人權機構評鑑及其分級的資訊，請參閱本手冊第 16 章。

⁸² 依據議程第 5 項規定；詳細資訊請參閱本手冊第 13 章。

⁸³ 人權理事會議事規則；規則 16。

⁸⁴ 人權理事會議事規則；規則 17。

6. 國家人權機構參與人權理事會會議

大會在設立人權理事會時明確決定：

……包括非理事會成員國、專門機構、其他政府間組織和國家人權機構以及非政府組織在內，與各觀察員的參與及協商應以人權委員會所遵循的安排與做法為基礎，包括經濟及社會理事會於 1996 年 7 月 25 日通過的第 1996/31 號決議，同時應確保以上實體做出最有效的貢獻……⁸⁵

即使未釐清何謂參與，此決定為國家人權機構參與人權理事會奠定堅實基礎。其前身人權委員會只允許國家人權機構參加有關其自身議程項目的辯論，且非依據議事規則，而是藉由人權委員會主席團每年重新安排的方式進行辯論。人權委員會在其後期，決定延伸國家人權機構的參與權，但直到其廢除之時仍尚未執行。事實上，對於國家人權機構參與方面，過去由人權委員會遵循的做法非常有限。然而，大會決議為人權理事會提供指示，要求針對國家人權機構「確保最有效貢獻」；在此基礎上，人權理事會同意國家人權機構全面參與，並將此原則納入其體制建設方案中。⁸⁶

獲得「A 級」評鑑的國家人權機構，在人權理事會中擁有完整的觀察員身分。這些機構現在比經濟及社會理事會評鑑的非政府組織享有更多的參與權，且在許多方面與觀察員國平起平坐。除了少數非公開或機密會議外，他們有權參與人權理事會的所有會議，包括例會和特別會議。

有意出席人權理事會會議的國家人權機構，可以事先協助其代表申請資格評鑑，以取得聯合國訪客證，進入建築參加會議。⁸⁷

「A 級」國家人權機構有權就人權理事會例會議程上的任何項目，向人權理事會作**口頭發言**；發言長度可長可短。國家人權機構的代表需在人權理事會會議辯論議程項目時，親自進行相關口頭發言，通常限制為三分鐘，但有時可能會更短，例如兩分鐘。

有權發言與獲准發言不同，並非每個想要發言的國家人權機構都可以發言。議程項目的辯論可能會有時間限制，可用時間會先分配給成員國，然後是觀察員國，再來才是國家人權機構和非政府組織。國家人權機構通常與非政府組織共用時間。發言席位將根據發言者名單上的登記順序分配，而辯論將在分配的總時間用盡時立即結束，無論名單上是否還有人未發言。⁸⁸因此，為要確保有機會獲得發言權，國家人權機構務必儘早在發言者名單上登記。發言者名單由 OHCHR 人員放置於人權理事會會議室的桌上。人權理事會主席會宣布何時針對各議程項目開放名單。

「A 級」國家人權機構可向人權理事會發表**書面聲明**。書面聲明不得超過 2,000 字，且應與特定會議的人權理事會工作方案相關。

⁸⁵ 大會第 60/251 號決議；OP. 11。

⁸⁶ 人權理事會第 5/1 號決議。

⁸⁷ 有關國家人權機構參加人權理事會會議的資訊，包括協助其代表申請資格評鑑的資訊，請參閱：
www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/nhri.htm。

⁸⁸ 例外情況是，在人權理事會全體會議上針對一國的普遍定期審查報告進行辯論時，該國的國家人權機構可保證緊接在國家代表之後發言，並在辯論中享有特殊發言權。

「A 級」國家人權機構可向人權理事會提交**其他文件**，例如調查報告、政策文件、研究報告和其他出版物。這些文件應與特定的人權理事會議程相關，頁數不可超過合理範圍 (30 到 40 頁)。這些文件將獲得聯合國的正式文件文號和編號。人權理事會不負責翻譯這些文件，因此應至少以日內瓦聯合國總部的一種工作語言，即英語、法語或西班牙語提交。

「A 級」國家人權機構可以參加在人權理事會例會之前和期間舉行的**非正式協商和工作小組**。這些會議為人權理事會的工作預作準備，包括決議提案，並就決議草案進行協商。無論如何，參加這些會議能為國家人權機構提供重要資訊，使其掌握發展現況和最新提案，以利直接向國家代表提倡其觀點。理想情況下，出席會議的國家人權機構有機會直接參與提案決議的協商。國家人權機構代表通常有機會在這些會議上發言，將其觀點加諸成員國和觀察員國，進而直接影響決議內容。

「A 級」國家人權機構可以在人權理事會例會期間策劃**平行會議**。平行會議在萬國宮內舉行，通常鄰近人權理事會的會議室，提供人權理事會議程相關情況和議題的討論機會；也就是任何人權狀況或議題。

- 與人權理事會會議相比，在平行會議中，可以針對議題或情況進行更長時間、更詳細、更聚焦的辯論。多數平行會議的時間在兩個小時內，最常在人權理事會會議的午休時間舉行。
- 平行會議可促進相關議題或情況方面的專家 (包括受害者) 提供資訊、觀點和分析。這些專家多數不具備國家、國家人權機構或非政府組織的代表資格評鑑，因此無法直接向人權理事會發言。
- 藉由平行會議，因敏感性、全球政治、無知或無興趣而未在人權理事會全體會議中提出的問題，將能在人權理事會環境中提出和討論。

多數平行會議採用專家講者小組對談的形式，每個講者都陳述其資訊和觀點，然後進行問答和討論。國家代表、非政府組織和國家人權機構代表以及聯合國官員都會出席，因此可以在人權理事會環境中提供資訊並影響關鍵意見。

在人權理事會例會期間，「A 級」國家人權機構的經評鑑代表可以在萬國宮自由行動，例如人權理事會會議室走動，在咖啡廳與國家代表喝咖啡，在大廳和走廊交談。評鑑不僅提供參加人權理事會的權利，也提供與政府和聯合國關鍵決策者接觸的機會，允許並促進對國家人權機構所關注問題的**倡議**。倡議的成果反映在人權理事會 (及其前身人權委員會) 自 1995 年以來對於各項人權決議的效力：國家人權機構作為具官方地位但獨立運作之國家機構的重要性、須遵循《巴黎原則》設立的要求、職能強化等；另外也反映在對於國際人權機構參與國際人權體系的廣泛規範。

國家人權機構的參與權已擴展到其**國際和區域協會**。⁸⁹ 國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC) 和亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 以及非洲、美洲和歐洲其他區域協會，有權且確實進行口頭發言和書面聲明、提交文件、參加協商會和工作小組、贊助平行會議，並在人權理事會會議期間和會議前後進行倡議。ICC 在日內瓦設有常駐代表，APF 定期派遣代表前往日內瓦。他們可以代表其所有國家人權機構成員，或是個別國家人權機構發言和行動。經評鑑的國家人權機構也可以代表其他「A 級」國家人權機構發言。這是重要的機會，許多國家人權機構缺乏定期參加人權理事會會議的資源 (財務和人員)，而所有國家人權機構都不具備參加所有會議的資源。

89 有關國家人權機構國家和區域協會的討論，請參閱本手冊第 15 章。

7.人權理事會和資訊技術

人權理事會正在探索使用資訊技術的方法，以使其程序更加公開透明且易於參與。

除了非公開會議，人權理事會的所有例會和特別會議現在都會進行網路直播。⁹⁰此外，網站上還有一個出色的檔案庫，可供存取和檢視很久以前進行過的會議、個別活動和聲明。這項服務是由瑞士政府在人權理事會成立的前幾年資助，現已成為人權理事會的一項持續服務。國家人權機構不需前往日內瓦就可以參加人權理事會的辯論，而「A 級」國家人權機構可以透過 ICC 和 APF 代表親赴日內瓦參加會議，包括藉由這些代表替國家人權機構發表聲明。

此外，人權理事會決定「探討使用資訊技術 (如視訊會議或影片致詞) 的可行性，以加強非常駐國家代表團、專門機構、其他政府間組織和「A 級」國家人權機構……以及擁有諮商地位之非政府組織的共享和參與，並謹記過程須確保此類參與完全符合其議事規則和評鑑規則。」。⁹¹

2012 年 3 月 5 日，在人權理事會第 19 次例會期間，東帝汶人權暨司法監察公署成為首次以視訊在人權理事會上發言的國家人權機構，在會中發表長達三分鐘的聲明，作為聯合國強迫或非自願失蹤工作小組於 2011 年 2 月訪問東帝汶的後續行動。⁹²

8.機制

人權理事會透過多種機制展開工作，包括普遍定期審查和特別程序，另有其他永久和特設機制。本手冊下一章介紹各種機制，以及國家人權機構如何參與。

重點摘要：第 5 章

- 人權理事會是聯合國的主要專職人權機構。
- 由聯合國大會於 2006 年成立，前身為聯合國人權委員會。
- 為擁有 47 個成員國的政府間機構，是政治機構而非獨立的專家法律機構。
- 具有處理所有人權議題和情況的廣泛任務授權。
- 每年舉行三次例會，並視需要召開特別會議。
- 「A 級」國家人權機構在人權理事會擁有廣泛的參與權，包括在所有會議上就所有議程項目口頭發言。

90 網路廣播可於以下網站存取：www.un.org/webcast/unhrc/。

91 人權理事會第 16/21 號決議；第 59 段。

92 請參閱：www.asiapacificforum.net/news/nhris-join-global-discussion-of-key-human-rights-issues。

第 6 章：

普遍定期審查

關鍵問題

- 什麼是普遍定期審查？
- 如何進行？
- 國家人權機構在普遍定期審查中扮演什麼角色？

1. 簡介

普遍定期審查 (UPR) 是從人權委員會過渡到人權理事會 (HRC) 的最重大進展。為設立人權理事會，大會 (GA) 決定人權理事會應：

……根據客觀和可靠的資訊，以確保普遍涵蓋並平等對待和尊重所有國家的方式，普遍定期審查各國履行人權義務和承諾的情況；審查應為基於互動對話的合作機制，由相關國家全力參與其中，並考慮到其能力建設需求；此機制應補充而非重複條約機構的工作。⁹³

在人權理事會機構建設那年，其就普遍定期審查進行協商並通過相關程序。⁹⁴2007 年底至 2011 年間，人權理事會審查了當時 192 個聯合國成員國的人權表現。2010 至 2011 年間，第一輪國家審查即將告一段落時，人權理事會審查了普遍定期審查的程序，提出微幅修改，並決定於 2012 年 6 月展開第二輪審查。⁹⁵2012 年 6 月至 2016 年底之間，現有全部 193 個聯合國成員國的人權遵守情況，將依據普遍定期審查進行審查。⁹⁶包括第二輪在內，之後的審查期間將歷時四年半。普遍定期審查現已成為人權理事會的關鍵機制。

2007 年的體制建設方案規定了普遍定期審查的準則、原則、基礎和程序，包括國家人權機構全力和積極參與相關的事項。聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 發布了關於國家人權機構參與普遍定期審查的資訊說明。⁹⁷

2. 審查的原則和目標

普遍定期審查的原則廣泛而籠統；一方面，其反映出本著人權普世價值和所有國家均為平等的原則展開有效審查的承諾，另一方面則反映出許多國家對此感到不安，例如以大量的消極原則表示反對。重要的是，這些原則納入包容性參與，特別對國家人權機構和非政府組織加以規範。

93 大會第 60/251 號決議；OP. 5(e)。

94 人權理事會第 5/1 號決議；第 I 部分。

95 2011 年 3 月 25 日通過的人權理事會第 16/21 號決議，以及 2011 年 6 月 17 日通過的人權理事會第 17/119 號決議補充。

96 第一輪普遍定期審查後，南蘇丹成為聯合國第 193 個成員國，將參與第二輪普遍定期審查。

97 請參閱：www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/InfoNoteNHRIUPR2ndCycle.pdf。

這些**原則**必須符合以下條件：

- 促進所有人權的普世價值、相互依存、不可分割和彼此相關
- 成為以客觀可靠資訊及互動對話為依據的合作機制
- 確保普遍涵蓋並平等對待所有國家
- 成為政府間流程，由聯合國成員國主導並以行動為導向
- 讓受審國全面參與
- 補充而非重複其他人權機制
- 以客觀、公開透明、不偏袒、建設性、非對立且非政治化的方式進行
- 不對國家或人權理事會相關議程造成過多負擔
- 不過度冗長，切合實際，不浪費過多時間、人力和財力
- 不削弱人權理事會應對緊急人權狀況的能力
- 充分融合性別觀點
- 考量各國的發展水準和特殊性
- 確保所有利害關係者參與其中，包括非政府組織和國家人權機構⁹⁸

普遍定期審查有六個**目標**：

- 實地改善人權狀況
- 履行國家的人權義務和承諾，評估國家的正向發展和所面臨的挑戰
- 在與特定國家協商並獲得同意後，提高該國的能力和技術援助
- 在國家和其他利害關係者之間分享最佳實務
- 支持促進和保護人權方面的合作
- 鼓勵與人權理事會、其他人權機構和 OHCHR 的充分合作與互動⁹⁹

3.審查依據

普遍定期審查將審查「各國依其批准之人權條約及其他文書的人權義務和承諾履行情況」。¹⁰⁰其義務依據如下：

- 聯合國憲章
- 世界人權宣言
- 受審國加入的人權條約
- 各國做出的自願性保證和承諾，包括向人權理事會提交候選人時所做的承諾¹⁰¹

98 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.B.2. 部分；第 3 段。

99 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.B.2. 部分；第 4 段。

100 大會第 60/251 號決議；OP. 5(e)。

101 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.A. 部分；第 1 段。

審查工作也應考量適用的國際人道主義法。¹⁰²

這些普遍定期審查的基礎同時兼具普遍性與國家特殊性。《聯合國憲章》和《世界人權宣言》對所有聯合國成員國施加義務，國際人道主義法也是如此。各國有不同的條約義務及自願性保證和承諾，但無論何種情況下，都涵括特定國家自由接受的義務。

納入國際人道主義法具有爭議。部分國家認為，人權法和人道主義法屬於迥異的法律領域，應分開處理。納入國際人道主義法的決策，彰顯出各界已日益瞭解到這兩個法律領域實際上密切相關，即使只是考慮要納入也足以彰顯出這一點。

包括第二輪在內，之後的審查將依據受審國對前一輪接受之建議的執行情況，以及該國人權狀況的發展。¹⁰³

4. 普遍定期審查由誰進行？

對各國家的審查完全由人權理事會獨力進行，全體成員組成工作小組，在全體會議上進行討論和決策。該過程本身沒有獨立專家，只有國家代表。因此，普遍定期審查即使具有國際法的基礎，也定性為政治流程，而非法律程序。審查過程中，各國的評論、結論和建議反映政府的政策，不一定有法律根據。因此，國家人權機構除偏向政治性的貢獻之外，可加入重要的法律專門知識及有關該國局勢的專家知識

普遍定期審查工作小組每年開會三次，為期兩週，個別審查 14 個國家，與各受審國進行三個半小時的「互動對話」。¹⁰⁴

每次國家審查都由三名報告員組成所謂「三國小組」(troika) 進行，這些報告員是從人權理事會成員國的不同區域分組中透過投票選出。每個受審國的三國小組都不同。三國小組負責準備審查內容，包括監督文件、在互動對話之前蒐集各國的問題，並撰寫報告。

5. 審查流程

每個國家的審查需經歷五個不同的階段：

- 文件資料
- 與普遍定期審查工作小組互動對話
- 普遍定期審查報告及其建議
- 人權理事會全體會議辯論和通過報告
- 後續追蹤

國家人權機構在每個階段都扮演重要角色。

¹⁰² 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.A. 部分；第 2 段。

¹⁰³ 人權理事會第 16/21 號決議；第 6 段。

¹⁰⁴ 在第一輪中，普遍定期審查工作小組每次會議都審查 16 個國家，與每個受審國進行 3 個小時的互動對話。

5.1.文件資料

審查國家依據以下三個文件：

- 由受審國準備的資料，不超過 20 頁
- 由 OHCHR 彙編的資訊，其中包括相關聯合國機構和單位的報告及正式文件內的資訊，不超過 10 頁
- 由 OHCHR 準備的「其他相關利害關係者為普遍定期審查提供的其他可信且可靠資料」概述，不超過 10 頁¹⁰⁵

編寫國家報告是國家的責任，國家人權機構不應替國家承擔這項任務。編寫報告伴隨責任和所有權；國家應對自己的報告負責，並擁有報告的內容和自願性承諾。如果是國家人權機構或政府以外的機構編寫報告，則政府無須對報告內容負責，也無須信守承諾。

即便如此，仍建議各國在準備撰寫報告的同時，以國家層級廣泛諮詢所有利害關係者。¹⁰⁶國家人權機構可以參與此次協商，使政府從其意見和建議中受益。政府可以接受或拒絕國家人權機構的觀點，也可以決定是否將其納入國家報告。這是政府的特權。但是，國家人權機構有權並應透過意見書，直接向普遍定期審查工作小組提出其意見。

國家報告應包含以下資訊：

- 有關資訊準備方法和廣泛諮詢過程的說明
- 自前一次審查以來，在受審國的事態發展及其在促進和保護人權方面的架構，尤其是其規範和體制架構：憲法、立法、政策措施、國家法律體系、人權基礎建設 (包括任何國家人權機構)、審查基礎上識別的國際義務範圍
- 實地促進和保護人權：履行審查基礎上識別的國際人權義務、國家立法和自願性承諾、國家人權機構活動、公眾對人權的意識、與人權機制的合作
- 前一次審查後的後續追蹤措施
- 針對實施已接受建議和發展人權的狀況，識別相關成就、最佳實務、挑戰和限制
- 受審國為克服這些挑戰和限制並實地改善人權狀況，已採取和擬採取的關鍵國家優先要務、計畫和承諾
- 受審國在能力建設方面的期望，以及對獲得的技術援助和支持的要求¹⁰⁷

國家人權機構提供的「其他可信且可靠資料」納入第三份文件。在第一輪普遍定期審查中，國家人權機構資訊通常與非政府組織資訊和來自「其他相關利害關係者」的資訊加以結合。但在第二輪之後，「其他相關利害關係者所提供資訊的摘要，應視需要新增一個獨立章節，用於介紹受審國經評鑑完全符合《巴黎原則》的國家人權機構所提交的資料」。¹⁰⁸摘要總長限制一樣是 10 頁，因此國家人權機構資訊必須簡明扼要，最好不超過五頁 (2,815 字)，以便 OHCHR 不

¹⁰⁵ 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.D. 部分；第 15 段。

¹⁰⁶ 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.D. 部分；第 15(a) 段。。

¹⁰⁷ 人權理事會第 17/119 號決議；第 2 段。

¹⁰⁸ 換言之，只適用於「A 級」評鑑的國家人權機構。其他國家人權機構可以提交書面資訊，但不會另外包含在彙編的報告中；請參閱人權理事會第 16/21 號決定；附件，「聯合國人權理事會工作和運作狀況審查結果」(Outcome of the review of the work and functioning of the United Nations Human Rights Council)；第 9 段。

用做太多修改即可將其納入摘要。OHCHR 為國家人權機構提供關於編寫和提交資訊的作業指導。¹⁰⁹

與國家報告不同，普遍定期審查準則沒有規定國家人權機構的「其他可信且可靠資料」應包含的內容；國家人權機構自行決定。若有意願，國家人權機構可以：

- 按照與上述國家報告清單相同的觀點來組織其資訊
- 僅回應國家報告中反對或不同意的議題
- 識別少數需優先關注的人權問題，並單獨解決

當然，在第二輪普遍定期審查之後，國家人權機構應處理其所屬國家針對前一輪建議的實施情況。

OHCHR 在其網站上發布各受審國的報告提交日期及其他資訊。¹¹⁰一般而言，國家人權機構和非政府組織必須在審查前六個月提交資訊，而受審國必須在審查前三個月提交報告。

5.2.與普遍定期審查工作小組互動對話

普遍定期審查的第二階段是與每個受審國進行互動對話。互動對話採用受審國、人權理事會成員國和觀察員國輪流發言和問答的形式，透過人權理事會的普遍定期審查工作小組進行。每個國家的互動對話會議期間為三個半小時，時間分配如下：

- 受審國共有 70 分鐘可以進行初步發言、回覆其他國家的發言並回答其問題，以及提出總結意見
- 剩餘時間 (140 分鐘) 在成員國和觀察員國之間分配¹¹¹

受審國可以決定如何分配所擁有的 70 分鐘時間。通常會發表一長段開場白，然後對聲明和問題做出簡短的回覆，最後再簡短例會地總結。受審國可以採取積極的行動，在開場白中發出自願性承諾，亦即這些是受審國將採取行動，以更加符合國際人權法的承諾。國家人權機構可以在開場白中鼓勵其國家制定和履行自願性承諾。

所有希望在互動對話中發言的國家都可以發言，每位發言者的時間隨發言人數調整。¹¹²若時間充裕，一個成員國可以發言 3 分鐘，一個觀察員國家則可以發言 2 分鐘。然而，若發言人數過多，以至於既定時間內 (140 分鐘) 無法讓所有人都發言，則會縮短發言時間，給予每位發言者 2 分鐘上限；若仍然無法讓所有國家如意發言，則針對發言名單上的國家平均分配可用時間 (140 分鐘)。¹¹³

「A 級」國家人權機構可以參與普遍定期審查工作小組，但不得發言。然而，能夠出席本身已意義重大。他們能與國家代表團交談，提出與受審國有關的議題，可以安排平行會議，在會議中向國家代表團介紹對受審國人權表現的看法和分析，也可以倡議各國應在工

109 請參閱：www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/InfoNoteNHRIUPR2ndCycle.pdf，第 14-20 頁。

110 請參閱：www.ohchr.org/CN/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx。

111 人權理事會第 17/119 號決議；第 3 段。

112 第一輪不是如此：第一輪的發言時間固定，能夠發言的國家數目受到會議時間限制。

113 人權理事會第 17/119 號決議；第 5 - 7 段。

作小組中提出哪些建議。

5.3. 普遍定期審查報告及其建議

普遍定期審查工作小組製作一份互動對話報告，該報告將轉發給人權理事會，供其在日後例會的全體會議審議考量是否予以採納。三國小組負責為受審國撰寫報告草案，受審國和秘書處(OHCHR) 全程配合並提供協助。¹¹⁴該草案在工作小組中經過 30 分鐘討論，然後通過並提交給人權理事會。

工作小組針對每個受審國的報告內容包括：

- 程序摘要
- 結論
- 各國在互動對話中提出的建議
- 受審國做出的自願性承諾¹¹⁵

目前有關受審國的報告基本上已概括了互動對話，其中包含受審國和各發言國的意見。工作小組並不試圖自行歸納結論，而是納入個別國家或國家集團的個別觀點。

工作小組不辯論個別國家提出的建議，也不採用自己的建議。因此，報告只包含個別國家在此基礎上提出的所有建議，既不贊成也不反對任何建議。由於工作小組未對各項建議進行審議和投票，導致許多建議臚列於報告中(通常超過 100 項，有時甚至超過 200 項)，而這些建議通常比工作小組準備支持的建議要強得多。為避免建議隨機分散於整份報告中，「最好在受審國和提出建議國全面參與和同意的情況下，將審查結果中所載的建議按專題分類」。¹¹⁶

提出建議的方法，為國家人權機構將其觀點納入普遍定期審查報告開闢了道路。許多國家致力於提供具備良好適當建議的優質報告，但很少對各受審國具有足夠的知識和經驗，以提出良好適當的建議。他們向獨立專家(少不了國家人權機構，通常還有非政府組織)尋求建議。國家人權機構運用自己的專業知識，向各國提出良好適當的建議，然後再將這些建議納入普遍定期審查報告。他們可以在提供給普遍定期審查的資訊中提出建議，或以更有效的方式，在普遍定期審查之前和期間，針對個別國家或國家集團提出建議。

5.4. 人權理事會全體會議辯論和通過報告

工作小組會議結束後，即由人權理事會例會審議通過關於各受審國的普遍定期審查工作小組報告。每份報告有一小時的審議時間，在受審國(20 分鐘)、人權理事會成員和觀察員國(20 分鐘)與其他觀察員(國家人權機構和非政府組織)(20 分鐘)之間分配。

受審國率先發言，其應在全體會議辯論之前或在會議上回應工作小組報告中的建議。

¹¹⁴ 人權理事會第 8/1 號主席聲明：第 9 段。

¹¹⁵ 人權理事會第 5/1 號決議：第 I.E. 部分；第 26 段。

¹¹⁶ 人權理事會第 16/21 號決議：第 15 段。

無論是工作小組會議期間、工作小組會議與下一場人權理事會會議之間，或人權理事會全體會議期間，只要時機適當，受審國便會向人權理事會報告其對建議及/或結論以及自願性承諾/保證的看法。¹¹⁷

根據這次回應，辯論報告識別了受審國支持的建議、仍在考慮的建議及不支持的建議。¹¹⁸如此一來，國家就可以對其所支持建議的實施狀況負起責任，且日後可以對其所不支持的建議進行詰問和勸說。

受審國的「A 級」國家人權機構具有特殊地位，「有權在人權理事會全體會議通過審查結果時，緊接著受審國發言」。¹¹⁹

此階段適用人權理事會的例會議事規則，因此所有其他「A 級」國家人權機構也可以在辯論期間，在成員國和觀察員國之後發言。但是，發言必須針對報告草案，而不是與受審國的互動對話。這為評論提供了非常廣泛的範圍，但部分發言會遭受反對，一些發言由於遭申訴與報告草案無關，而阻止繼續發言。

除了受審國之外，國家人權機構還必須與非政府組織共享觀察員的發言名單。辯論時間限制為一小時，不同於普遍定期審查工作小組，並非每個有意發言的國家或觀察員都能獲得時間分配。欲在全體會議辯論中發言的國家和其他組織，以「先到先得」的原則，在觀察員發言名單中登記名額。分配的時間用完後，無論發言名單上有多少人尚未發言，辯論都將停止。然而，受審國的「A 級」國家人權機構保證能在人權理事會全體會議發言。

5.5.後續追蹤

此流程的主要目標是實施普遍定期審查的建議。各國應根據接受的建議採取行動，並進一步考慮未接受的建議。儘管實施建議是國家的責任，仍可能需要國際援助，尤其是對於最低度開發國家和開發中國家。聯合國開發計畫署、OHCHR 和其他聯合國機構以及實地機構，或許可以提供協助予以落實。

目前要求普遍定期審查所通過的程序，必須就後續追蹤和實施情況進行報告。在第二輪審查中，各國必須報告其對第一輪審查建議的後續追蹤和實施情況。¹²⁰在後續幾輪，各國將針對過去所有審查報告當中的建議，提出關於後續追蹤情況的報告。此外，也必須向人權理事會提供一份關於實施情況的中期報告。¹²¹

國家人權機構在鼓勵後續追蹤和實施方面扮演重要角色。

- 國家人權機構可以藉由研討會和媒體聲明，對國內公開審查結果，藉此吸引議會和大眾關注；可以廣設方便取得報告的管道，例如在網站上發布報告，並提供給相關政府各部門部長、部門和機構，以及議會委員會、非政府組織、學術機構和大眾。

117 人權理事會第 8/1 號主席聲明；第 11 段。

118 人權理事會第 5/1 號決議；第 I.D. 部分；第 32 段。

119 人權理事會第 16/21 號決議；第 13 段。

120 人權理事會第 16/21 號決議；第 6 段。

121 人權理事會第 16/21 號決議；第 18 段。

- 國家人權機構可以鼓勵國家接受原本未在人權理事會全體會議上接納的建議，直接向負責的部長和部門，以及藉由議員、公開論壇和媒體為此進行倡導。
- 國家人權機構可以監督國家如何實施在人權理事會全體會議上所接受的建議，確保其確實達成和履行國家承諾，而不僅僅是口頭接受。
- 國家人權機構可以向人權理事會報告國家的後續追蹤和實施情況。普遍定期審查是人權理事會例會的固定議程，可以在該議程項目下就普遍定期審查相關事項發言。許多國家人權機構利用第一輪普遍定期審查報告實施情況，並鼓勵國家改進。
- 最後，在下一輪普遍定期審查中，國家人權機構可以將國家對前一輪建議的後續追蹤和實施情況編成報告，一併納入提供予普遍定期審查工作小組的資訊中。¹²²

6.時程

第二輪普遍定期審查於 2012 年 6 月開始，到 2016 年年底前，所有 193 個聯合國成員國都需接受審查。人權理事會的普遍定期審查工作小組每年舉行三次會議，每次為期兩週，每次審查 14 個國家。¹²³各國按照與第一輪相同的順序接受審查。¹²⁴

7.國家人權機構在普遍定期審查中所扮演的角色

普遍定期審查是一個重要的國際論壇，藉由此論壇向其他國家、聯合國機構、人權非政府組織、其他國家人權機構和整個國際社會，強調各國在人權方面的表現。因此，可為每個國家人權機構提供重要機會，協助各機構在其國內和國際上促進和保護人權。「A 級」國家人權機構可以透過許多方式，在每個階段為此流程做出貢獻，包括：

- 在製作國家報告之前參與國家協商
- 鼓勵各國誠實且詳盡報告，凸顯重大成就和關鍵挑戰，並識別行動優先要務
- 建議各國在其報告和對普遍定期審查工作小組的聲明中做出自願性承諾
- 向人權理事會提供普遍定期審查的資訊並提出建議
- 向其他國家推廣其意見和建議，以便各國在普遍定期審查工作小組互動對話期間提出
- 參加互動對話，以非正式方法為工作小組提供專業知識，並監督各國的聲明和承諾
- 在工作小組會議上舉辦平行會議，提供資訊、專家分析和建議
- 參與人權理事會全體會議對工作小組報告的討論，並依據適用於受審國「A 級」國家人權機構的特別條款，在人權理事會上發言
- 在國內推廣普遍定期審查報告及其建議，確實傳達建議事項並鼓勵各國予以落實
- 鼓勵各國接受未在普遍定期審查程序中接納的建議
- 監督普遍定期審查報告和建議的後續追蹤和實施情況
- 定期向人權理事會報告實施和後續追蹤進展

¹²² 普遍定期審查良好實務彙編 (UPR Good Practice Compilation)；亞太地區國家人權機構論壇；2010 年；A/HRC/14/NI/10。

¹²³ 人權理事會第 16/21 號決議；第 3 段。

¹²⁴ 人權理事會第 16/21 號決議；第 4 段。人權理事會第 17/119 號決定附件 1 商定了第二輪的全部時程；請參閱：
www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx。

- 在下一輪普遍定期審查提供實施和後續追蹤情況的資訊

「B 級」國家人權機構也可以藉由向普遍定期審查工作小組提供資訊做出貢獻，但不得參加工作小組會議或人權理事會全體會議。當然，他們可以參與所有的國內籌備及後續追蹤和監督。

重點摘要：第 6 章

- 普遍定期審查是人權理事會的一項機制，人權理事會依據該機制，審查所有 193 個聯合國成員國是否確實履行國際人權義務。
- 第二輪普遍定期審查始於 2012 年，並將持續到 2016 年。第二輪時間表已完成制定，因此各國會議時間為固定和公開。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 都可以為審查提供「可信且可靠資料」。
- 在普遍定期審查工作小組中，所有國家人權機構均不得參加與受審國的互動對話。
- 「A 級」國家人權機構可以參與有關通過普遍定期審查工作小組報告的人權理事會辯論，受審國的「A 級」國家人權機構有權接在受審國之後，立即在人權理事會全體會議上發言。
- 國家人權機構扮演重要角色，應負責促進和監督普遍定期審查建議的實施情況。

第 7 章： 特別程序

關鍵問題

- 有哪些特別程序？
- 特別程序成員如何執行其任務？
- 國家人權機構在特別程序的工作中扮演什麼角色？

1. 簡介

聯合國人權理事會的前身「聯合國人權委員會」所設立最有效的機制是特別程序 (SP) 制度，常被形容為人權委員會的「手、足、眼、耳」。其重要程度甚高，因此在設立人權理事會 (HRC) 時，聯合國大會 (GA) 決定應「維持特別程序制度」，且人權理事會應「檢視並在必要時改進及合理化特別程序制度」。¹²⁵

特別程序是由獲派代表人權理事會之獨立人權專家主責以下任務：¹²⁶

- 研究並增進對特定人權事項或情況的瞭解。
- 蒐集並報告特定侵犯人權行為的資訊。

前述人權專家係屬自願、無給職 (可申請報銷費用)。

上開任務包括涉及特定國家人權狀況之「國家任務」，以及一般人權問題之「專題任務」。目前有 46 個特別程序，其中，專題任務有 36 個，國家任務有 10 個。¹²⁷

任務負責人可以是個人或團體。在目前的 46 個特別程序中，有 6 個由 5 個成員組成的小組執行，每個成員分別來自聯合國 5 個地理區域。特別程序的成員職銜有多種形式，包括特別報告員、獨立專家，有時也會稱之為特別代表。人權理事會為使職銜標準化，現在大多數特別程序以個人身分任職者稱為特別報告員；因任務而組成之團體稱為工作小組。

¹²⁵ 大會第 60/251 號決議；第 6 段。

¹²⁶ 有關特別程序及其活動的資訊，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm。

¹²⁷ 截至 2012 年 5 月；請參閱：www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx。截至 2011 年 11 月 1 日的特別程序及負責人，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Mandate_Holders_2011.xls。

2. 設立任務

每個特別程序的任務，都是依據人權理事會的決議設立。人權理事會於 2006 年成立時審查所有現有任務，此後，並在此後增刪一些任務。專題任務的期限通常為 3 年，可延長一次 (同樣為 3 年)。國家任務通常每年設立和更新。¹²⁸

任務設立可由人權理事會成員或觀察員國提出。國家人權機構和非政府組織也可以提議並主張設立任務，但該提議須獲得國家支持，方可提交給人權理事會。設立任務之前，通常會先針對此議題或情況採取其他行動，包括研究、小組討論、人權理事會決議等。除緊急情況外，做出決策之前，會先審查新任務的提案並展開一段時間的辯論。

人權理事會決議設立或延長任務前，會確立以下事項：

- 定義任務
- 提供職責範圍，包括職能和報告要求
- 決定由個人或團體執行任務
- 指定職銜，現在幾乎都是「特別報告員」或「工作小組」¹²⁹

國家人權機構可以提議並主張為特別程序設立新的任務，並更新現有的任務。其擁有執行國際人權法方面的知識和經驗，瞭解不同國際保護機制的差距，因此可妥善決定是否需要設立任務，並就任務的必要範圍提供建議。此外，其需獲得人權理事會成員國對提案的支持，因此必須提出論據充分的案例並佐以事實和分析，藉此倡議採行該提案。

3. 特別程序的資格

人權理事會為特別程序的人員任命，定義了若干廣泛規範，同時採用一般標準和技術要求。「……最重要的一般標準」是：

- 專門知識
- 任務領域的經驗
- 獨立性
- 公正性
- 人品
- 客觀性¹³⁰

「技術和客觀要求」為：

- 資格：人權領域相關的教育資格或同等的專業經驗；有能力用聯合國官方語言之一進行交流。

¹²⁸ 唯一例外是對巴勒斯坦佔領區的任務已無限期設立，直到結束佔領為止。

¹²⁹ 但最近設立的四個任務中，有兩個是「獨立專家」，包括促進民主和公平國際秩序的獨立專家 (2011 年)，以及與享有安全、衛生、健康和永續環境相關的人權義務議題獨立專家 (2012 年)。

¹³⁰ 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 39 段。

- 相關專門知識：具有國際人權文書、標準和原則相關知識；具有涉及聯合國或人權領域的其他國際或區域組織的體制任務相關知識；在人權領域具有公認的工作經驗。
- 公認的能力：在人權領域具有國家、區域或國際公認的能力。
- 具有有效履行任務和滿足任務要求的彈性/意願和時間，包括出席人權理事會會議。¹³¹

此外，應「適當考慮」：

- 性別平衡
- 公平地域分配
- 不同法系的適當代表性。¹³²

4.任命程序

人權理事會訂定複雜的特別程序任務任命程序，該程序包括提名、決定候選人名單、政府間委員會評估、人權理事會成員國審議，以及須經人權理事會認可之人權理事會主席任命等階段。

成員國、觀察員國、國際組織、國家人權機構和非政府組織等利害關係者，皆可提名自己或提出候選人名單。¹³³前開各界提名清冊，聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 須負責定期更新並公開符合資格之候選人名單。¹³⁴

任務需要填補空缺時，必須徵求提名。獲提名人須提交「特定任務的申請書，以及個人資料和 600 字內的動機信」。¹³⁵OHCHR 應審查獲提名人，並準備一份符合資格之候選人名單。

符合資格之候選人名單由五人諮詢小組審議，該小組成員係由各個聯合國區域分組提名。¹³⁶五名成員以個人身分任職，迄今，亦皆為駐日內瓦的外交官，代表各個區域分組中的國家。諮詢小組負責審議名單上的候選人是否適任各項任務；特殊情況下，也可以考慮不在名單上的人員。¹³⁷諮詢小組應對名單上的候選人進行面試¹³⁸，並向人權理事會主席提出「一份候選人名單，列明最適任各項任務且符合一般標準和特定要求的候選人」。¹³⁹此名單通常按諮詢小組偏好的順序排列。

人權理事會主席應根據諮詢小組的名單，在「廣泛諮詢」之後，擇定適當的候選人。¹⁴⁰若主席欲提議非由諮詢小組推薦之候選人，應說明理由。¹⁴¹提議之任命人選名單，隨後在每次例會中由人權理事會全體核准通過。¹⁴²

131 人權理事會第 6/102 號決議；第 C 部分。

132 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 40 段。

133 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 42 段。

134 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 43 段。

135 人權理事會第 16/21 號決議；第 II.A. 部分；第 22(b) 段。

136 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 49 段。

137 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 50 段；以及人權理事會第 16/21 號決議；第 II.A. 部分；第 22(c) 段。

138 人權理事會第 16/21 號決議；第 II.A. 部分；第 22 段。

139 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 47 段。

140 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 52 段。

141 人權理事會第 16/21 號決議；第 II.A. 部分；第 22(d) 段。

142 人權理事會第 5/1 號決議；第 II.A. 部分；第 53 段。

國家人權機構已明定為有權提名特別程序任務候選人的組織，¹⁴³可在由諮詢小組和人權理事會主席進行的協商中，對考慮任命之特定候選人發表評論或提供支持。任命任務是非常重要的決定，將對透過國際體系促進和保護人權以及國際人權法的發展產生重大影響。國家人權機構可藉由參與提名和遴選過程影響這些決定。

5.職能

雖然特別程序的任務有所不同，但運作方式仍有些許一致。大多數特別程序的職能包括：

- 進行研究，藉此為國際人權法的發展做出貢獻
- 調查主責之任務中發生的侵犯人權情況
- 進行國家訪問
- 受理及審議侵犯人權行為受害者的申訴，並代表受害者與國家交涉
- 提出緊急行動要求
- 促進所主責之任務
- 向人權理事會和聯合國大會等其他跨政府組織報告其發現、結論與建議

本手冊第 13 章詳述了申訴處理職能，以及人權理事會和條約監督機構的申訴處理程序。

5.1.共同執行的特別程序

許多人權狀況都涉及多種人權，特別程序的任務可能在部分情況重疊。因此，許多特別程序的責任可能與同一人權狀況有所關聯。行使任務和履行職能時，不同特別程序的成員會互相合作並共同行動，藉此以全面的方式解決複雜的議題。他們可以：

- 聯合訪問一個國家
- 向人權理事會和媒體發表聯合聲明
- 向各國提出聯合建議
- 向人權理事會提交聯合報告

特別程序成員共同行動，可表現出人權之間的相關性，以及國際人權法和機制的綜合性質。聯合聲明反映的是共同的觀點且能避免不一致，因此也使特別程序成員的觀點更加有力。

5.2.提交給人權理事會和聯合國大會的年度報告

所有特別程序都必須依據其任務向人權理事會提交年度報告，此外，多數特別程序也會向聯合國大會提交年度報告。報告可以涵蓋特別程序期望解決之任務範圍內的任何主題，討論有關理論分析的一般性議題，以及各自任務的趨勢和發展，甚或包含一般性建議。報告內容也會簡要介紹特別程序在前一年度，提供給各國政府的所有申訴案及其答覆的摘要內容。

¹⁴³ 人權理事會第 16/21 號決議；第 II.A. 部分；第 22(a) 段。

在人權理事會中，特別程序成員準備的報告會在每年舉行的三次例會中分配進行；每次會議都進行約三分之一的報告。特別程序在人權理事會會議上提出報告時，會參與各方之間的「互動對話」，包括人權理事會成員、觀察員國，以及國家人權機構和非政府組織等其他觀察員。特別程序成員會對報告進行簡短介紹，並回應人權理事會成員和觀察員的評論、回饋與提問。

根據人權理事會議事規則，「A 級」國家人權機構可以參與該對話，對特別程序進行評論和詰問。對話的時間有限，通常不是每個發言者都有機會發言。想要在會議中發言的國家人權機構，需儘早登記於人權理事會會議室的發言名單。

5.3.研究

準備研究是專題任務的主要職能之一。這些特別程序通常識別與任務有關的特定議題，並對其中部分議題籌備研究，以尋求進一步發展針對特定議題的國際理解和法律。議題可能與以下方面有關：

- 權利的解釋
- 權利在特定活動領域的應用
- 權利的執行
- 評估國家有關權利義務的責任
- 根據任務可能產生的其他任何事項

研究通常是提交給人權理事會或聯合國大會之報告的主題，在任務負責人與成員國和觀察員之間的互動對話中，進行審議和討論。

特別程序成員籌備的研究報告對國家人權機構具有重要意義，有助於理解和發展國際法，因此與國內國家人權機構的工作息息相關。國家人權機構應監督這些研究中涉及的主題，以便瞭解特別程序為其工作提供的貢獻。

國家人權機構也可以參與研究，幫忙找出法律或法律理解上的差距，並透過研究建議提請相關特別程序的關注。此等機構可以為特別程序提供評論和經驗，協助特別程序成員進行研究。「A 級」國家人權機構可以參與該研究有關的人權理事會互動對話。

5.4.國家訪問

特別程序最重要的職能之一是進行國家訪問。大多數特別程序每年至少進行兩次國家訪問，以調查該國與特定任務有關的情況。對於目前的 46 項任務，每年均進行 200 次國家訪問，是對人權狀況第一手調查的重大國際投入。

未經一國核准，不得進行訪問。特別程序成員會與各國接洽，表示希望訪問並尋求邀請。許多國家拒絕所有特別程序訪問，甚至經常不回應特別程序的請求。有些國家則精挑細選，只回應部分請求，具體取決於特定任務或特定的任務負責人。另一方面，將近 100 個國家已向所有特

別程序發出長期邀請，表示願意接待任何想要訪問的任務負責人。¹⁴⁴然而，發出長期邀請並不代表特別程序成員一定都能自由訪問，仍然必須就合適的訪問日期進行協商；有時，即使是已發出長期邀請的國家，也可能很難找到合適的訪問日期。¹⁴⁵

1998 年通過的國家訪問職責範圍，規定特別程序和協助的聯合國工作人員應享有：

- 在全國的行動自由，尤其對於受限制地區
- 調查自由，尤其在以下方面：
 - 查訪所有監獄、拘禁中心和審問場所的機會
 - 與政府所有部門 (包括中央和地方機關) 的聯繫
 - 與非政府組織、其他民間機構和媒體代表的聯繫
 - 與證人和其他平民 (包括遭剝奪自由者) 進行秘密和不受監視的聯繫
 - 有條件地自由查閱與任務有關的所有文件資料
- 政府保證與特別程序成員有聯繫的人士，不致因此而受到處刑或任何形式的懲罰
- 在不限制行動自由和調查自由的前提下，進行適當的警衛安排¹⁴⁶

特別程序成員在訪問期間會見政府、公職人員、國家人權機構、當地非政府組織和當地專家 (包括受害者和其他受到最大影響的人士)，以聽取各方對此議題的看法。最近的事件顯示，有些與特別程序合作的人士最終受害甚至遭謀殺。人權理事會體認到，一些人因為與聯合國機制合作而遭遇危險和報復，因此決議各國應「採取一切必要措施，防止發生報復和恐嚇行為」。¹⁴⁷2012 年 9 月，在第 21 次例會上舉行了小組討論，主題是「恐嚇或報復曾或正在與聯合國及其代表和機制就人權領域展開合作之個人和團體的議題」。¹⁴⁸人權捍衛者處境問題特別報告員尤其負有保護人權捍衛者的責任。此外，所有特別程序成員進行國家訪問時，應強調國家有義務保護所有協助國際人權機制的人士。國家人權機構可以為面臨危險者提供保護，並向國際機制報告人權捍衛者所面臨的風險和任何行動。

特別程序通常在訪問結束時向媒體匯報，幫助其初步瞭解該國的情況。訪問後，會向人權理事會提交報告，附上發現與建議。該報告會在人權理事會全體會議上以互動對話的形式進行討論。

藉由特別程序進行國家訪問，是最能引起國際對人權情況關注的有效手段之一。因此，可以成為國家人權機構為其工作建立國際支持，並藉此提高效益的重要手段。許多國家人權機構積極鼓勵特別程序成員訪問其國家。多數國家人權機構在國家訪問中協助特別程序成員。進行國家訪問的特別程序成員通常對該國的瞭解有限，需要當地專家的幫助。國家人權機構可以在訪問前、中、後，利用其專業、知識和經驗來支援特別程序並提供建議。

144 發出長期邀請之國家的最新清單請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/invitations.htm。

145 如需國家訪問的表格 (其中列出所有已進行的訪問和報告、規劃的訪問，以及已提出但未得到答覆的請求)，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countryvisitsa-e.htm。

146 E/CN.4/1998/45。

147 人權理事會第 18/118 號決議；第 1 段。

148 人權理事會第 18/118 號決議；第 3 段。

訪問後，特別程序成員最終定稿並發布訪問報告，並參與人權理事會例會的互動對話。在人權理事會會議發布報告時，受訪國的「A 級」國家人權機構可以親自赴會或透過視訊方式，緊接在國家代表之後發言。¹⁴⁹之後，國家人權機構可以成為報告實施過程中最有影響力的倡議者。

為支持特別程序和國家訪問，國家人權機構可以：

- 鼓勵政府向所有特別程序發出長期邀請並接受訪問
- 建議政府邀請並鼓勵主責之任務與國家局勢有關的特定特別程序成員前往訪問
- 建議主責之任務與國家局勢有關的特定特別程序成員前往一國訪問
- 在訪問前和訪問期間向特別程序成員及其員工介紹情況
- 向公職人員、非政府組織、其他專家、法律主管機關和受害者簡要介紹訪問目的、性質和安排
- 就訪問計畫向特別程序提出建議，包括訪問期間的會面對象
- 向特別程序提交發現與建議
- 參加人權理事會全體會議就特別程序報告展開的互動對話，對報告的發現與建議提出回饋
- 確保訪問報告 (包括其發現與建議) 在受訪國廣泛流通
- 監督並報告與特別程序合作者的安全與福祉，包括人權捍衛者、侵犯人權行為受害者等其他人士
- 向特別程序和人權理事會促進、監督和公開有關報告中建議的實施情況

5.5. 溝通

特別程序也可能收到有關侵犯人權的具體指控資訊，亦即申訴。此職能在本手冊第 13 章中進行詳細討論。

149 人權理事會第 16/21 號決議；第 II.B. 部分；第 28 段。

重點摘要：第 7 章

- 特別程序是人權理事會的一種機制，由獲派代表人權理事會之獨立人權專家承擔特定任務。
- 特別程序可以包括處理特定人權議題的專題任務，也可以包括因應特定國家的國家任務。
- 特別程序成員藉由各種職能履行其任務，包括調查、研究、國家訪問、考查和詢查 (inquiry)，並向人權理事會和大會報告。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可在其工作中配合特別程序。透過特別程序進行國家訪問時，這種合作尤其重要，因為國家人權機構的專業知識和經驗，可為特別程序提供規劃和訪問方面的幫助。特別程序成員向人權理事會全體會議進行國家訪問報告時，受訪國的「A 級」國家人權機構得緊接國家代表之後發言。

第 8 章：

人權理事會的其他永久機制

關鍵問題

- 人權理事會其他永久機制有哪些？
- 這些機制分別如何運作？
- 對於這些機制，國家人權機構扮演什麼角色？

1. 簡介

普遍定期審查 (UPR) 和特別程序 (SP) 是人權理事會 (HRC) 重要且具影響力的機制，但其他人權理事會機制也有助於履行人權理事會促進和保護人權的任務。這些是人權理事會設立的永久或常設機制，不是為特定的調查或任務臨時或特別設立，而是具有不特定的地位和廣泛的任務。這些機制包括：

- 人權理事會諮詢委員會¹⁵⁰
- 原住民權利專家機制¹⁵¹
- 社會論壇¹⁵²
- 少數群體議題論壇¹⁵³
- 非裔專家工作小組¹⁵⁴

這些機制都在開放且公開的議程中開會和運作，國家人權機構可以參與各個機制的運作。

2. 人權理事會諮詢委員會

人權理事會設立人權理事會諮詢委員會，以「行使理事會智庫的職能，並在理事會的指導下開展工作」。¹⁵⁵人權理事會完全控管諮詢委員會，並拒絕給予其任何提案權。其必須「按照理事會要求的方式和形式向理事會提供專家意見，主要側重於根據調查研究結果提出諮詢意見。此

150 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee.htm。

151 請參閱：www.ohchr.org/CN/Issues/Peoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx。

152 請參閱：www.ohchr.org/CN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx。

153 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm。

154 請參閱：www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/african/4african.htm。

155 人權理事會第 5/1 號決議；第 III 部分；第 65 段。人權理事會諮詢委員會前身是人權委員會所設立之促進和保護人權小組委員會。

外，僅得在理事會的要求下，依照其決議和指導提出專家意見。」¹⁵⁶諮詢委員會不得通過決議或決定，但可提出改善理事會「程序效率」和展開進一步研究的建議。¹⁵⁷

諮詢委員會有 18 名成員，皆為以個人身分任職的專家。¹⁵⁸由人權理事會以無記名投票方式選出，任期三年，每年改選三分之一的成員。18 個席次在各區域分組的分配如下：

- 非洲集團 5 席
- 亞洲集團 5 席
- 東歐集團 2 席
- 拉丁美洲及加勒比海集團 3 席
- 西歐及其他國家集團 3 席¹⁵⁹

參與諮詢委員會選舉的候選人應具備：

- 人權領域公認的能力和經驗
- 德高望重
- 獨立性和公正性¹⁶⁰

為促進「獨立性和公正性」，在政府或其他組織或實體擔任決策職位的人士，若可能與所涉任務之職責發生利益衝突，即應予以排除。¹⁶¹

國家人權機構不得提名人選參選諮詢委員會，只有聯合國成員國有權這麼做。然而，國家人權機構可以向其政府推薦候選人，並設法說服其進行提名。此外，「會員國在提名候選人前，應徵求其國家人權機構和公民社會組織的意見，並隨 [提名書] 一併附上支持候選人的機構和組織名稱」。¹⁶²國家人權機構也可以參加諮詢委員會的會議，並與其合作。

諮詢委員會每年最多召開兩次會議，最長為期 10 個工作日，通常在一月舉行 5 天，八月舉行 5 天。該會議為公開性質。¹⁶³有權參加人權理事會會議的國家和組織，包括「A 級」國家人權機構在內，都有權參加這些會議並參與討論。¹⁶⁴如同在人權理事會的會議，他們可以就議程項目提出書面和口頭陳述，並舉辦平行會議。人權理事會也敦促諮詢委員會與有權參加人權理事會會議的國家和組織互動，包括「A 級」國家人權機構。¹⁶⁵

156 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.C. 部分；第 75 段。

157 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.C. 部分；第 77 段。

158 人權理事會第 5/1 號決議；第 III 部分；第 65 段。

159 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.B. 部分；第 73 段。

160 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.A. 部分；第 67 段。

161 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.A. 部分；第 68 段。

162 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.A. 部分；第 66 段。

163 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.D. 部分；第 79 段。

164 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.D. 部分；第 83 段。

165 人權理事會第 5/1 號決議；第 III.D. 部分；第 82 段。

3.原住民權利專家機制

人權理事會設有原住民權利專家機制，以就相關問題提供諮詢。¹⁶⁶專家機制有五名成員，遴選時「適當考慮原住民出身的專家」。¹⁶⁷

如同諮詢委員會，專家機制主要著重於就人權理事會提出的議題進行調查研究，並提供諮詢意見，¹⁶⁸也可向人權理事會提出研究領域建議。¹⁶⁹

目前為止，專家機制已就以下方面進行研究：

- 原住民受教權
- 原住民及參與決策的權利
- 促進和保護原住民權利和身分的語言和文化

專家機制每年舉行為期最多五天的會議，通常選在 7 月舉行。¹⁷⁰有權參加人權理事會會議的國家和組織，包括「A 級」國家人權機構在內，都有權參加這些會議並參與討論。¹⁷¹如同在人權理事會的會議，他們可以就議程項目提出書面和口頭陳述，並舉辦平行會議。

4.社會論壇

人權理事會召開年度社會論壇，藉此提供「一個獨特的空間，邀請聯合國人權機制與基層組織等利害關係方進行互動對話，也藉此強調有必要在國家、區域和國際層級之間協調合作，根據社會正義、公平和團結原則增進社會的凝聚力，並解決全球化進程所帶來的社會影響和挑戰」。¹⁷²此論壇應視作「一個重要的空間，所有需要促進人權的國家與國際環境都能藉由公開且富有成果的對話連結」。¹⁷³一年一度的論壇為期 3 天，通常選在 10 月舉行。每個社會論壇都由人權理事會訂定特定主題。

社會論壇與會者包括人權理事會成員國和參加入權理事會會議的觀察員，其中包括「A 級」國家人權機構和經 ECOSOC 評鑑的非政府組織。然而，人權理事會希望廣泛、多元的參與，因此也允許其他國家人權機構和非政府組織參加，尤其是「新興的參與者，例如南方和北方的小型團體和城鄉協會、反貧窮團體、農民和農業種植者組織及其全國和國際協會、志願者組織、青年協會、社區組織、工會和工人協會，以及私部門、區域銀行及其他金融機構和國際開發機構的代表」。¹⁷⁴

166 2007 年 12 月 14 日通過的人權理事會第 6/36 號決議。專家機制是前身是人權委員會所設立之促進和保護人權小組委員會原住民工作小組。

167 人權理事會第 6/36 號決議；第 4 段。

168 人權理事會第 6/36 號決議；第 1(a) 段。

169 人權理事會第 6/36 號決議；第 1(b) 段。

170 人權理事會第 6/36 號決議；第 8 段。

171 人權理事會第 6/36 號決議；第 9 段。

172 人權理事會第 6/13 號決議；第 3 段。

173 人權理事會第 6/13 號決議；PP. 4。

174 人權理事會第 6/13 號決議；第 10 段。

社會論壇主席由人權理事會主席任命，依據各聯合國區域分組之提名擇定人選，且須遵守每年區域輪換的原則。¹⁷⁵

5.少數群體議題論壇

人權理事會也設有少數群體議題論壇，「藉此提供一個平台，就民族或族裔、宗教和語言等屬於少數群體者之相關問題促進對話與合作，為獨立專家在少數群體問題上的工作提供專題貢獻和專業知識。論壇應識別並分析最佳實務、挑戰、機會和倡議，以利進一步實施《在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的權利宣言》。」¹⁷⁶少數群體議題論壇每年召開 1 次會議，為期 2 天，通常選在 11 月或 12 月舉行。¹⁷⁷

如同諮詢委員會和社會論壇，所有人權理事會成員國和觀察員均參加少數群體議題論壇，包括「A 級」國家人權機構。少數群體議題論壇主席同樣由人權理事會主席任命，依據各聯合國區域分組之提名擇定人選，且須遵守每年區域輪換的原則。¹⁷⁸

該論壇已舉行 4 屆年度會議，每屆均審議人權理事會訂定之特定主題：

- 少數群體與受教權 (2008 年)
- 少數群體與有效政治參與 (2009 年)
- 少數群體與有效參與經濟生活 (2010 年)
- 保障少數群體婦女的權利 (2011 年)

6.非裔專家工作小組

德班宣言和反對種族主義、種族歧視、仇外心理等相關不容忍行為世界會議的行動綱領，要求「人權委員會考慮設立聯合國工作小組或其他機制，以研究非裔族群面臨的種族歧視問題，並提案消弭針對非裔族群的種族歧視」。¹⁷⁹因此，人權委員會於 2002 年¹⁸⁰成立非裔專家工作小組，人權理事會於 2008 年重建該工作小組。¹⁸¹

該工作小組應負責：

- 研究非裔族群面臨的種族歧視問題
- 提出具體措施，確保非裔族群可充分有效訴諸司法體系
- 提交有關消弭非裔族群種族歧視有效措施的建議
- 處理所有與非洲人和非裔族群福祉有關的問題

¹⁷⁵ 人權理事會第 6/13 號決議；第 6 段。

¹⁷⁶ 人權理事會第 6/15 號決議；第 1 段。

¹⁷⁷ 人權理事會第 6/15 號決議；第 3 段。

¹⁷⁸ 人權理事會第 6/15 號決議；第 2 段。

¹⁷⁹ 德班宣言和行動綱領；第 7 段。

¹⁸⁰ 人權委員會第 2002/68 號決議。

¹⁸¹ 人權理事會第 9/14 號決議。

- 研擬消弭非裔族群種族歧視的提案¹⁸²

工作小組以專題為基礎展開工作，並審議以下影響非裔族群的議題：

- 司法行政
- 媒體
- 受教權
- 種族主義與就業
- 種族主義與健康
- 種族主義和居住問題¹⁸³

工作小組有五名成員，每個區域分組一名，每年召開兩次會議，每次為期 5 天。¹⁸⁴人權理事會要求包括國家人權機構在內之所有相關個人和組織「與工作小組合作，向其提供必要資料，在可行的情況下提供報告，以利工作小組履行其任務」。¹⁸⁵

重點摘要：第 8 章

- 人權理事會的其他主要常設機制分別有諮詢委員會、原住民權利專家機制、社會論壇、少數群體議題論壇和非裔專家工作小組。
- 這些機制依人權理事會要求展開研究工作。
- 每年在日內瓦開會。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 都可以參加這些機制的會議，並為其研究做出貢獻。

182 人權理事會第 9/14 號決議；第 8 段。

183 請參閱：www2.ohchr.org/english/issues/racism/groups/african/4african.htm。

184 人權理事會第 9/14 號決議；第 8 段。

185 人權理事會第 9/14 號決議；第 11 段。

第 9 章：

人權理事會的特設機制

關鍵問題

- 人權理事會的特設或臨時機制有哪些？
- 這些機制如何運作？
- 對於這些機制，國家人權機構扮演什麼角色？

1. 簡介

人權理事會 (HRC) 除設立常設機制外，也設有特設或臨時機制以執行特定任務。這些任務可能與對特定情況的調查或特定文書、部分其他特定任務的起草有關。國家人權機構可以適時協助這些機制運作。

2. 特別調查委員會

對於特別嚴重的侵犯人權情況，人權理事會可設立特別調查委員會或真相調查小組。這些委員會通常涉及特定國家的特定事件或時期，通常是人權理事會為因應特定人權緊急情況而召開特別會議的結果。人權理事會決定藉由設立獨立人權專家小組對事件或情況採取行動，以調查情況並向人權理事會報告。專家由人權理事會主席、聯合國人權事務高級專員或兩者協商選出。

調查範例包括：

- 2007 年達佛人權情況專家小組¹⁸⁶
- 2009 年聯合國加薩衝突真相調查小組¹⁸⁷
- 2010 年國際真相調查小組，負責調查以色列攻擊含人道援助船隻的船隊而造成的違反國際法行為 (包括國際人道法和人權法)¹⁸⁸
- 2011 年國際調查委員會，負責調查阿拉伯利比亞人民社會主義民眾國所有涉嫌違反國際人權法的行為¹⁸⁹
- 2011 年關於敘利亞阿拉伯共和國的獨立國際調查委員會。¹⁹⁰

¹⁸⁶ A/HRC/5/6。

¹⁸⁷ A/HRC/12/48。

¹⁸⁸ A/HRC/14/1。

¹⁸⁹ 人權理事會第 S-15/1 號決議；第 11 段。

¹⁹⁰ A/HRC/S7/2/Add.1。

調查委員會期望在據稱發生侵權行為的地區進行現場調查，與所有瞭解情況的人交談，並從中獲得證據，包括任何所涉政府及遭指控或可能的犯罪者。然而，相關政府通常會拒絕配合調查，甚或阻止調查委員會進行訪問。委員會也可能訪問鄰國，尤其是受調查國家拒絕其入境時，藉此在鄰國與逃離困境、或是可能直接或間接知道案件情況的人士交談。委員會可能不得已必須蒐集和仰賴第二手的證據，亦即來自對事件有直接或間接瞭解的可靠、可信組織所提供之證據。

此時，國家人權機構扮演至關重要的角色，此等機構往往能從其工作人員、受害者和證人獲得重要資訊。相關國家的國家人權機構和其他具有相關知識的國家人權機構，可以協助進行特別調查，方法包括提供資訊、推薦可能提供協助的人員和組織、安排會議和訪談等。「A 級」國家人權機構可以在例會和特別會議上參與關於調查和情況的人權理事會辯論，也可以為提交的調查報告提供支援，對調查結果和建議進行評論，並支持實施、監督和報告後續發展。

3. 制定新人權文書的工作小組

人權理事會決定制定新的國際人權文書時，會成立特設工作小組。新文書可以是規定人權原則和義務的條約、宣言或其他形式的文書。這些工作小組通常稱為：

- 「開放式」工作小組，因為通常未訂定完成任務的截止日期
- 「政府間」工作小組，因為是由國家代表組成的協商論壇。

自成立以來，人權理事會已運用工作小組制定或完成以下工作：

- 保護所有人免遭強迫失蹤國際公約¹⁹¹
- 聯合國原住民族權利宣言¹⁹²
- 《經濟社會文化權利國際公約》任擇議定書，以向經濟社會文化權利委員會提出個別申訴¹⁹³
- 《兒童權利公約》第 3 號任擇議定書，以向兒童權利委員會提出個別申訴¹⁹⁴
- 世界人權宣言教育和培訓¹⁹⁵
- 一個對私人軍事和保安公司的活動進行規範、監督和控管的國際架構。¹⁹⁶

這些工作小組的工作對國家人權機構非常重要，原因在於國際人權法的是透過此機制形成。工作小組的成果經聯合國體系採納通過後，便會形成新的國際法，而國家人權機構將在其工作中遵循這些新法。工作小組為國家人權機構提供影響法律內容的機會，以確保新

191 請參閱：www2.ohchr.org/english/law/disappearance-convention.htm。

192 2007 年 9 月 13 日通過的大會第 61/295 號決議附件。

193 2008 年 12 月 10 日通過的大會第 63/117 號決議附件。

194 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/OEWG/index.htm。

195 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/education/1stsession.htm。

196 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/military_security_companies。

文書全面而完整且具相關性，並符合當地需求。國家人權機構可以在文書和草案的發展過程中提出書面意見。雖然工作小組為跨政府性質，但也開放「A 級」國家人權機構和經 ECOSOC 評鑑的非政府組織參與。此等機構和組織通常可以全面參與會議、評論草案、識別差距、提議或反對條文內容等。

重點摘要：第 9 章

- 人權理事會的其他機制包括特別調查委員會和特設工作小組。
- 國家人權機構可以提供重要資訊，協助這些機制運作。
- 國家人權機構也可以為這些機制展開的研究和其他工作貢獻其專業知識，包括參與制定新人權文書的工作小組。

第 10 章：

以條約為基礎的體系：概觀

關鍵問題

- 什麼是以條約為基礎的體系？
- 人權條約有哪些？
- 什麼是條約監督機構？
- 國家人權機構在條約監督機構的工作中扮演什麼角色？

1.簡介

國際人權體系的第一部分是聯合國以憲章為基礎的體系，第二部分是以條約為基礎的體系。¹⁹⁷ 根據聯合國成員身分，以及批准聯合國憲章所伴隨的義務，以憲章為基礎的體系同樣適用於所有聯合國成員國。以條約為基礎的體系是基於獨立但互有關聯的九項人權條約，各國僅適用各自所批准之條約。然而，每個國家都至少批准了一項人權條約，絕大多數國家至少批准了其中 7 項。因此，以條約為基礎的體系也具有普遍性，因為各國無論如何都參與其中。

2.條約

構成以條約為基礎的體系之九項核心人權條約為：

- 1966 年《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)
- 1966 年《經濟社會文化權利國際公約》(ICESCR)
- 1965 年《消除一切形式種族歧視國際公約》(ICERD)
- 1979 年《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)
- 1984 年《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》(CAT)
- 1989 年《兒童權利公約》(CRC)
- 1990 年《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)
- 2006 年《身心障礙者權利公約》(CRPD)
- 2006 年《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(CPED)

此外，還有另外九項條約是這些核心條約的任擇議定書，作為補充之用。

- 1966 年《公民與政治權利國際公約》任擇議定書

¹⁹⁷ 有關條約體系的概述，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/docs/OHCHR-FactSheet30.pdf。

- 1989 年旨在廢除死刑的《公民與政治權利國際公約》第二任擇議定書
- 2008 年《經濟社會文化權利公約》任擇議定書
- 1999 年《消除對婦女一切形式歧視公約》任擇議定書
- 2002 年《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》任擇議定書 (OPCAT)
- 2000 年關於兒童捲入武裝衝突問題之《兒童權利公約》任擇議定書
- 2000 年關於販運兒童、兒童從娼及兒童色情之《兒童權利公約》任擇議定書
- 關於設定來文程序之《兒童權利公約》任擇議定書¹⁹⁸
- 2006 年《身心障礙者權利公約》任擇議定書。¹⁹⁹

3.條約監督機構

九項核心條約均伴隨專屬的條約監督機構 (TMB)，以促進締約國履行條約義務。²⁰⁰此外，OPCAT 有專屬的條約委員會 (防範酷刑小組委員會，SPT)，負責履行任擇議定書賦予的職責。九項條約中，只有一項條約的監督機構，並非依條約本身設立。唯一例外者是經濟社會文化權利委員會，該委員會是根據聯合國經濟及社會理事會 (ECOSOC) 的決定所設立。²⁰¹

條約賦予條約監督機構各種職能，根據條約而有所不同。一般而言，核心條約下的九個條約機構應負責：

- 促進條約的批准和實施
- 接收締約國的定期報告，並依報告審查締約國的實施情況
- 向締約國發布有關條約解釋和實施的指引
- 在締約國已接受委員會管轄之範圍內，接收個別申訴並提供諮詢意見²⁰²
- 就條約下之主題安排一般性討論日

條約監督機構是法律、技術機構，而非政治機構。其成員為獨立人權專家，以個人身分任職，屬於自願、無給職。他們不是國家代表，不得受其政府或其他任何人指示。事實上，他們必須保持自主並獨立行動。他們由特定條約的締約國選出，採輪換制，如此一來就不會產生全員更替的局面。

條約監督機構成員任期四年，每兩年改選一半的成員。

每個條約都有各自的選舉和資格規定，但一般而言，條約監督機構成員應符合以下條件：

198 聯合國大會於 2011 年 12 月 19 日核准通過關於設定來文程序之《兒童權利公約》任擇議定書。現已開放簽署，將在 10 國批准後生效。

199 聯合國大會於 2006 年 12 月 13 日核准通過《身心障礙者權利公約》任擇議定書，於 2008 年 5 月 3 日生效。

200 請參閱本手冊表 10.1。

201 該委員會依據 1985 年 5 月 28 日 ECOSOC 第 1985/17 號決議設立，負責履行 ICESCR 第 IV 部分賦予 ECOSOC 的監督職能。

202 目前不包括兒童權利委員會。2011 年 12 月 19 日，聯合國大會通過《兒童權利公約》的新任擇議定書，賦予該委員會與其他條約機構類似的申訴職能。該任擇議定書預計將在兩三年內生效。

- 德高望重
- 在特定人權領域能力受到認可²⁰³

此外，部分公約規定，遴選條約監督機構成員時，締約國應考慮：

- 客觀公正性
- 區域分配公平性
- 不同文明形式的代表性
- 主要法系的代表性

條約監督機構成員約為 10 名至 23 名不等。

條約監督機構每年開會二至三次，每次為期二至三週。

203 公民與政治權利國際公約；第 28 條。

表 10.1：條約監督機構²⁰⁴

人權條約機構	創始條約	創始條約的任擇議定書	設立年分	目前成員數	報告週期	會期
人權委員會	《公民與政治權利國際公約》(ICCPR)	1966 年《公民與政治權利國際公約》任擇議定書 (允許個別申訴) 《公民與政治權利國際公約》第二任擇議定書 (旨在廢除死刑)	1977	18	3-5 年，由人權委員會決定	一年三次，每次為期三週
經濟社會文化權利委員會	經濟社會文化權利國際公約 (ICESCR)	《經濟社會文化權利國際公約》任擇議定書 (允許個別申訴)	1985	18	未指定，但通常每五年一次	一年兩次，每次為期三週
消除種族歧視委員會	《消除一切形式種族歧視國際公約》(ICERD)		1970	18	兩年一次	一年兩次，每次為期三週
消除對婦女歧視委員會	《消除對婦女一切形式歧視公約》(CEDAW)	《消除對婦女一切形式歧視公約》任擇議定書 (允許個別申訴和調查)	1982	23	四年一次	每年二至三次，每次兩週，外加一週會前工作小組
禁止酷刑委員會	《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》(CAT)		1987	10	四年一次	每年兩次，每次二至三週，外加一週的會前工作小組
防範酷刑小組委員會	《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》任擇議定書 (OPCAT) (設立國家和國際監督機制)		2006	10 個，但在第 50 個締約國之後增加至 25 個	沒有報告要求	每年三次，每次一週，外加一週的會前工作小組

204 此表摘自《與聯合國人權計畫署合作：公民社會組織手冊》(Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society)；聯合國人權事務高級專員辦事處；2008 年。

人權條約機構	創始條約	創始條約的任擇議定書	設立年分	目前成員數	報告週期	會期
兒童權利委員會	《兒童權利公約》(CRC)	關於兒童捲入武裝衝突問題之《兒童權利公約》任擇議定書 關於販運兒童、兒童從娼及兒童色情之《兒童權利公約》任擇議定書 關於設定來文程序之《兒童權利公約》任擇議定書	1991	18	五年一次，適用公約和議定書	每年三次，每次三週，外加一週的會前工作小組
保護所有移工及其家庭成員權利委員會	《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)		2004	14	五年一次	一年兩次
身心障礙者權利委員會	身心障礙者權利公約	《身心障礙者權利公約》任擇議定書 (允許個別申訴)	2008	18	四年一次	一年兩次
強迫失蹤問題委員會	保護所有人免遭強迫失蹤國際公約		2011	10	按照委員會指示	一年兩次

4. 國家人權機構的貢獻

國家人權機構可以為履行以上職能的條約監督機構提供極大幫助，²⁰⁵例如：

- 建議和促進其國家批准公約，並接受條約監督機構的申訴審議權限
- 倡議將國際和區域標準納入國內法，並將其應用於政策和實踐中
- 監督國家根據國內法履行國際人權條約的情況
- 向條約監督機構提供資訊，以幫助審議國家報告，並協助實施因審議完後而產生之條約監督機構建議
- 為條約監督機構的其他流程提供見解和資訊，例如提出有關條約解釋的建議和意見，以及參與關鍵議題的一般研究或討論會。

目前授予國家人權機構的地位，以及其參與條約監督機構工作的性質和範圍各不相同。²⁰⁶每個條約監督機構都有各自的規則和方法。三個委員會對國家人權機構發表了一般性意見：

- 兒童權利委員會²⁰⁷
- 經濟社會文化權利委員會²⁰⁸
- 消除種族歧視委員會²⁰⁹

消除種族歧視委員會也將國家人權機構納入其工作方法和議事規則。²¹⁰

205 有關國家人權機構與條約監督機構互動的概述，請參閱《資訊說明：國家人權機構與聯合國條約機構體系的互動》(Information note: NHRIs interaction with the UN Treaty Body System)；OHCHR 國家機構和區域機制科；2011 年 4 月 5 日；請參閱：<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>。

206 《資訊說明：國家人權機構與聯合國條約機構體系的互動》(Information note: NHRIs interaction with the UN Treaty Body System)；OHCHR 國家機構和區域機制科；2011 年 4 月 5 日；第 5 頁；請參閱：<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>。

207 第 2 號一般性意見；請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC2_en.doc。

208 第 10 號一般性意見；請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm。

209 第 17 號一般性意見；請參閱：[www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/4872085cc3178e3bc12563ee004beb99?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/4872085cc3178e3bc12563ee004beb99?Opendocument)。

210 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/workingmethods.htm#B 及 [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cb35dcd69a1b52a3802564ed0054a104?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cb35dcd69a1b52a3802564ed0054a104?Opendocument)。

表 10.2：國家人權機構的角色

條約監督機構的職能	國家人權機構的角色
促進條約的批准	• 倡議政府批准和實施 • 針對條約展開社區教育和推廣
審查國家報告	• 為國家報告編製過程提供貢獻 • 為問題清單提供貢獻 • 參加會前會議 • 準備平行報告 • 參加會議 • 促進結論性意見和建議
條約解釋	• 提出一般性意見或一般性建議 • 參加一般性討論會 • 提供有關草案內容的意見
個別申訴	• 為申訴人提供協助
調查	• 提交資訊
預警或緊急行動	• 提交資訊
後續追蹤	• 監督 • 提交資訊

重點摘要：第 10 章

- 以條約為基礎的體系是國際人權體系的第二部分，僅對各條約的締約國具約束力。
- 目前共有九項核心人權條約和為數眾多的補充性人權條約。
- 九項核心條約和《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》任擇議定書均設有獨立人權專家組成的專門委員會，稱為條約監督機構，其宗旨在於推廣條約、監督國家履行條約義務的情況，以及在多數情況下調查有關違反條約的申訴。
- 所有國家人權機構均可參加條約監督機構的所有工作。

第 11 章：

條約監督機構：監督條約之遵循情形

關鍵問題

- 條約監督機構如何監督條約之遵循情形？
- 透過哪些流程審查締約國對條約之遵循情形？
- 締約國的審查結果是什麼？
- 對於條約監督機構審查締約國之遵循情形，國家人權機構扮演什麼角色？
- 在《禁止酷刑公約》和《身心障礙者權利公約》任擇議定書之下，國家人權機構作為國家實施機制的角色是什麼？

1.簡介

條約監督機構 (TMB) 的最重要職能是監督各國是否確實履行條約義務。此等機構主要的工作是監督，大部分會議時間都分配在監督上，透過三個流程執行監督職能：

- 接收和審閱關於條約實施情形的國家報告，並提出結論和建議
- 審查未提交報告國家的實施情形
- 調查特殊情況

在每個流程中，國家人權機構都可以透過多種方式協助條約監督機構。²¹¹整體而言，參與機會對所有國家人權機構開放，不僅是對獲得「A 級」評鑑的機構。

2.報告流程

每個人權條約締約國都有義務定期向相關條約監督機構報告其義務之履行情況。²¹²條約監督機構會根據收到的其他資訊審查該報告，就該國的成果和不足提出結論和建議。此流程是與國家

211 2007 年 11 月的柏林國際圓桌會議討論了國家人權機構和條約監督機構的角色。此圓桌會議的報告為兩者之間的互動提供指引。請參閱：HRI/MC/2007/3；<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/403/62/PDF/G0740362.pdf?OpenElement>。有關國家人權機構與條約監督機構互動的概述，請參閱《資訊說明：國家人權機構與聯合國條約機構體系的互動》(Information note: NHRIs interaction with the UN Treaty Body System)；OHCHR 國家機構和區域機制科；2011 年 4 月 5 日；<http://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/TreatyBodies/Pages/default.aspx>。

212 請參閱：《公民與政治權利國際公約》(第 40 條)；《經濟社會文化權利國際公約》(第 16 - 17 條)；《消除一切形式種族歧視國際公約》(第 9 條)；《消除對婦女一切形式歧視公約》(第 18 條)；《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》(第 19 條)；《兒童權利公約》(第 44 條)；《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(第 73 條)；《身心障礙者權利公約》(第 35 - 36 條)；《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》(第 29 條)；關於兒童捲入武裝衝突問題之《兒童權利公約》任擇議定書 (第 8 條) 和關於販運兒童、兒童從娼及兒童色情之《兒童權利公約》任擇議定書 (第 12 條)。

展開的其中一種建設性對話，而非對抗或批評。其目的是協助該國改善對條約之遵循，以及履行人權義務。

報告流程具有不同階段的循環：

- 編寫和提交國家報告
- 準備和提交其他資訊
- 準備受審國家的問題清單，以供進一步研究
- 向條約監督機構進行簡報
- 與國家展開互動對話
- 準備和發布條約監督機構的結論性意見和建議
- 國家回應結論性意見和建議
- 實施及後續追蹤

2.1. 編寫和提交國家報告

條約監督機構發布指引協助各國準備其報告。指引旨在確保以統一的方式提交報告，以便條約監督機構和締約國可以全面瞭解各締約國在實施相關條約的情形。²¹³

2005 年，條約監督機構聯席會議通過了通用(或稱為「統一」)準則。²¹⁴ 這些準則鼓勵各國分兩部分編寫和提交報告：

- 共同核心文件 (CCD)，其中包含所有條約監督機構有關國家、憲法和法律制度、政治體系和基本人口統計的基本資訊
- 條約專要文件 (treaty-specific document)

共同核心文件應包含：

- 有關報告國的一般資訊；
 - 國家的人口、經濟、社會和文化特徵
 - 國家的憲法、政治和法律結構
- 保護和增進人權的一般架構；
 - 接受國際人權規範
 - 在國家層級保護人權的法律架構
 - 在國家層級促進人權的架構
 - 國家層級的報告程序

213 HRI/MC/2005/4；第 18 段。

214 向國際人權條約監督機構報告的統一準則 (*Harmonized guidelines on reporting to the international human rights treaty monitoring bodies*)；請參閱 HRI/MC/2006/3 或 HRI/GEN/2/Rev.6。這些準則 (包括共同核心文件和條約專要文件的準則) 已在 2006 年 6 月舉行的第 5 次委員會間會議和第 18 次人權條約機構主席會議上通過。六個委員會 (消除對婦女歧視委員會、消除種族歧視委員會、經濟社會文化權利委員會、移工委員會、人權委員會和兒童權利委員會) 已修訂條約專要報告的指引，以補充共同核心文件的指引；請參閱：HRI/ICM/2011/4；第 19 段。

- 其他相關人權資訊
- 有關不歧視和平等及有效救濟機制的資訊；
- 不歧視和平等
- 有效救濟機制

每個條約監督機構都針對條約專要文件發布各自的指引，²¹⁵通常要求國家報告包含國家對特定條約實施情形的相關資訊。²¹⁶部分條約監督機構在其指引中建議各國逐條審視，並報告條約的實施情形。其他機構則將相關條款分組歸納，要求報告每組的實施情形。部分條約監督機構對初次和定期報告制定不同的指引。

人權理事會已開始採取一種做法，事先查明《公民與政治權利國際公約》中的關鍵條款或其引起的問題，並要求各國僅就這些條款或問題進行報告。²¹⁷這種做法不適用於締約國的初次報告或已送交委員會審議的定期報告，亦不適用於委員會認為國內情況特殊，要求必須附上完整報告的情形。²¹⁸

若可能，共同核心文件應盡量以 60 至 80 頁為限；初始條約專要文件不應超過 60 頁；之後的定期文件應限制在 40 頁以內。²¹⁹

編寫國家報告是國家的責任，不應由國家人權機構負責。國家唯有對報告負起全部責任，才會對報告內容盡心盡力。然而，國家人權機構有權且應該「在適當尊重其獨立性的情況下」為國家報告「做出貢獻」。²²⁰《巴黎原則》將其視為國家人權機構的核心責任。尊重國家人權機構獨立性的要求，表示國家人權機構應以諮詢身分提供幫助，但不承擔國家確定報告內容的責任，也不影響國家人權機構向特定條約監督機構提供資訊的能力。

收到國家報告之後，條約監督機構可以訂定與國家展開互動對話的日期，以及涵蓋這段時間的時程表。時程表可以包括各個項目的截止日期，例如提交其他資訊、編寫問題清單、對問題清單的正式書面答覆，以及其他初步步驟。國家人權機構應確保知道所有時程，以便決定參與時，能夠有效參與每個步驟。

2.2.準備和提交其他資訊

在審查國家對人權條約的遵守情形時，條約監督機構蒐集資訊和進行分析的能力非常不足，因此必須依賴其他人提供的資訊。雖然聯合國機構會提供重要資訊，但大部分提交條約監督機構的資料(除國家報告外)均來自國家人權機構和非政府組織。

215 HRI/GEN/2 包含每個條約監督機構的條約特定指引，會定期更新。

216 HRI/MC/2006/3；第 60 段。

217 CCPR/C/99/4。

218 CCPR/C/994.B。

219 HRI/MC/2006/3；第 19 段。

220 巴黎原則；第 3(d) 段。

條約監督機構鼓勵國家人權機構向其提供自己的資訊、分析和觀點，這與他們依據《巴黎原則》「與聯合國及聯合國體系內其他組織合作」的職責相一致。²²¹作為官方和權威機構，國家人權機構能夠提供可靠的資訊和可信的觀點。

國家人權機構通常會在國家報告提交後提供其資訊。接著，此機構可以就國家報告發表回應，對報告中的資訊提出更正或意見，並填補其空白和不足。這種回應稱為「平行報告」，不能代替國家報告，僅作為補充之用。

若國家人權機構的平行報告能夠詳盡涵蓋條約監督機構想要解決的問題，換言之，若能採用與國家報告相同的報告準則和格式，那麼這份報告將能對條約監督機構帶來莫大幫助。這是一項艱鉅的任務，但若國家人權機構有能力以這種方式提供貢獻，將會對監督過程有很大的價值。它為條約監督機構提供更多可靠的資訊和分析，並使其能夠直接比較國家和國家人權機構的觀點。然而，即使國家人權機構沒有能力編寫全面的平行報告，僅在平行報告中涵蓋認為對其自身工作最重要或最相關的議題，對於條約監督機構而言仍然有價值。

國家人權機構平行報告應：

- 客觀，基於事實，不僅是斷言或主觀意見
- 可靠
- 避免使用辱罵詞語和偏激措辭、語氣
- 提供條約特定的資訊
- 遵循國家報告指南的結構
- 明確說明違規情形及違規方式
- 提出條約監督機構應在審查結束時為國家提供的建議

國家人權機構編寫和提交平行報告具有以下明顯的積極成果：

- 鼓勵更誠實的國家報告
- 在條約監督機構與國家的口頭互動對話，可增加國家代表性
- 在互動對話前幫助檢視提出更合適、更相關的問題清單
- 為互動對話提供更重要的討論問題

部分條約監督機構有規定提交平行報告的截止日期，另一些則未規定。無論何種情況，平行報告越早提交，就越有用。與國家互動對話的日期，通常在收到國家報告後不久確定。在這之前，條約監督機構需有更多的時間儘可能檢查和審查所收到的所有資訊，以便對話能更具有建設性。因此，建議國家人權機構在提交國家報告後兩三個月內提交其資訊。

221 巴黎原則；第 3(e) 段。

2.3.準備問題清單以供進一步研究

收到國家報告後，與國家進行互動對話前，條約監督機構會指定一或多個成員在監督程序下領導每個國家。指定的成員稱為特定國家的報告員，期待能充分掌握該國的情況以及提交送審的所有資訊，並密切參與準備提供給該國的問題清單，接著代表條約監督機構引導互動對話。

條約監督機構會準備一份由國家報告延伸的問題清單，這將是國家審查的重點。議題和問題可從國家的報告和條約監督機構掌有的其他資訊（包括國家人權機構的平行報告）加以識別。

國家人權機構可以透過平行報告或另外向條約監督機構提交資訊，為問題清單的編製做出貢獻。

若在臨近互動對話之前才有辦法提供平行報告，可另外先提供議題和問題的簡短清單，這麼做可幫助條約監督機構簡略掌握國家人權機構認為該國最重要的人權議題，以及國家報告內容，對國家人權機構延伸出哪些問題。

若問題清單在國家人權機構提交前已公開，國家人權機構所能提供的最有用貢獻，就是直接針對清單上的議題和問題補充資訊和提出意見。雖然對於條約監督機構而言，這麼做所能提供的幫助並不如完整的平行報告，但對於國家人權機構而言，比起嘗試及時呈現完整的平行報告，並提交條約監督機構審議，在此階段以這種方式做出回應，是更為簡單、容易和快速的方法。

2.4.向條約監督機構進行簡報

條約監督機構通常在與國家互動對話前，與國家人權機構和非政府組織安排口頭簡報會。對於部分條約監督機構，這是在該國準備出席之會議的會前會議上進行，因此通常提前四到六個月。對於其他條約監督機構，則是在該國準備出席的會議期間或在會議前進行，或許在正式會議開始前一週，或在會議期間進行，但時間會比該國出席的場次提早幾天。簡報會通常是非正式場合，並非是特定條約監督機構的正式會議。簡報會是重要場合，條約監督機構成員可以藉此機會獲得有關該國的詳細資訊，同時針對所獲得的各種報告和提交內容，向國家人權機構和非政府組織代表提出問題。簡報會有助於條約監督機構展開之後的互動對話。

國家人權機構應確保向條約監督機構所指派的國家報告員進行詳盡的簡報。報告員負責引導互動對話，並在之後提出結論性意見和建議。

2.5.與國家展開互動對話

所有條約監督機構都會邀請國家舉行公開會議，以討論國家報告，以及更廣泛的條約義務履行情形。這種互動對話具建設性，不會造成對立，能幫助條約監督機構更充分掌握該國局勢，以及該國在確實履行條約義務所面臨的挑戰。對話可幫助條約監督機構對國家的表現做出結論並向國家提出建議。對話期間，條約監督機構成員會提問或發表意見，並尋求國家代表團的回應。對話由條約監督機構所指派的國家報告員引導，但條約監督機構所有成員都會發表意見和提問。與每個國家的對話共六小時，通常分兩個場次進行，每場三小時。兩個場次通常選在一天的下午和隔天的早上進行，如此一來，國家代表可以趁晚上蒐集更多資訊，充分回答條約監督機構成員的問題，條約監督機構成員也可以充分考慮該國的回答和意見。

鼓勵各國派遣有資格回答問題，以及能討論條約監督機構成員所提出議題之代表，參加互動對話。駐日內瓦的外交官可能沒有足夠的能力參加，因此對條約監督機構的幫助可能有限。許多國家會派出大型代表團，可能由部會首長或另一位高級官員率領，其中也包括政治領導人和公務員。條約監督機構預先提供的問題清單，可為代表團的人選提供參考，以便代表團中具備適合的人選，能夠應對清單所列出的議題和問題。

互動對話屬於公開性質，開放國家人權機構和非政府組織代表參加。國家人權機構代表的出席，可促進條約監督機構成員與國家代表團之間坦率和誠實的交流。國家代表可認知到，其回答和意見都有人在聆聽，且會回報國家人權機構。國家人權機構也可以趁兩場對話之間的空檔，向條約監督機構成員進行簡報，並視需要提供其他資訊。

現在，部分條約監督機構允許國家人權機構代表在正式會議上進行口頭陳述。若國家代表團沒有異議，則《經濟社會文化權利國際公約》、《消除一切形式種族歧視國際公約》和移工委員會 (CMW) 的條約監督機構允許國家人權機構在其國家報告接受正式審查時發表聲明。²²²這些機會未開放給非政府組織。

除了藉由上述正式場合協助條約監督機構，出席互動對話的國家人權機構代表也可以有非正式的機會。例如，可以在正式會議休息期間或其他時間與條約監督機構成員交談，像這樣非正式接觸的機會其實相當多。

2.6.準備和發布條約監督機構的結論性意見和建議

條約監督機構會在審議完國家報告和其他資訊 (包括國家人權機構的平行報告和簡報)，以及與國家代表團的互動對話後，準備和發布其結論性意見和建議。條約監督機構的結論性意見通常包括三個部分：

- 關於國家成果的評論
- 關於國家條約實施情形之不足和挑戰的評論
- 所提出的建言

指派為國家報告員的條約監督機構成員，負責引導意見和建議的準備工作。

近年來，條約監督機構經常在評論中提及應在特定國家設立完全符合《巴黎原則》的國家人權機構。

- 若沒有國家人權機構，條約監督機構會建議國家設立。
- 若有國家人權機構，但均未獲得「A 級」評鑑，則會建議採取一切必要措施，確保國家人權機構完全符合《巴黎原則》。
- 若有「A 級」國家人權機構，則會建議強化機構職能，同時敦促政府對其建議給予更多支持和重視。

²²² 經濟社會文化權利委員會的程序似乎是特設，而非正式。消除種族歧視委員會的程序似乎僅限於「A 級」國家人權機構。只要報告國沒有異議，第 36 次會議 (第四屆會議) 通過的移徙工人委員會程序似乎開放所有國家人權機構。

透過這些方式，條約監督機構的結論性意見和建議，可以直接為國家人權機構及其工作提供幫助。

從更廣泛的意義來說，條約監督機構的結論性意見和建議，有助因應許多由國家人權機構提出的議題，無論提出方式是透過平行報告和簡報，或是向條約監督機構發表的評論。因此，結論性意見可為國家人權機構的工作提供支援，且是一種國際性的人權優先要務指標，有助引起國家和國家人權機構的關注。

國家人權機構可協助推廣條約監督機構所提出的結論性意見和建議，確保廣泛瞭解和獲得支持。結論性意見和建議發布後，國家人權機構可立即提供予：

- 關鍵部會首長和高級政府官員
- 國會議員
- 媒體
- 非政府人權組織
- 相關社區組織
- 相關學者和其他專家

2.7.國家回應結論性意見和建議

條約監督機構要求並期望，國家在結論性意見和建議發布後的合理期限內，對其做出正式回應。雖然每個條約監督機構都有各自的後續追蹤機制，但為此任務，通常會再指派一名或多名成員協助。此成員負責提供國家準備其回應時需要的協助。國家人權機構也可以協助該國準備其回應，鼓勵其儘可能積極回應，並做出明確的實施承諾。

2.8.實施及後續追蹤

實施相關意見和建議是整個監督流程的主要目標，有助於更充分遵守條約和履行條約義務。儘管實施建議是國家的責任，仍可能需要國際援助，尤其是對於最低度開發國家和開發中國家。聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 和聯合國開發計畫署 (UNDP) 提供幫助，實施條約監督機構所提出的建議。

國家人權機構可以促進和監督實施情形，方式如下：

- 向社群和相關的主要決策者傳達建議
- 增進社群的支援
- 提倡政府和議會實施

國家人權機構可以透過其常規工作計畫監督實施情形，並向條約監督機構報告其監督結果。負責追蹤的條約監督機構成員會尋求關於實施情形的資訊，而國家人權機構可以確保該成員掌握最新資訊，並敦促國家採取積極行動。

在下一個報告循環中，國家應就先前的結論性意見和建議，告知條約監督機構其所採取行動的進展。國家人權機構應將對此的評估納入提交條約監督機構的平行報告。如此一來，條約監督循環既能定期監督條約之遵循情形，且能確保再次承諾國家全面履行條約義務。

3. 審查程序

監督程序要求各國定期報告其對核心人權條約的義務履行情形。多數國家即使進展不如預期，仍會定期報告，確實履行條約的報告義務。然而，部分國家的報告記錄不良，可能逾期多年未提交，甚或不提交。因此，條約監督機構憂心這些國家沒有履行條約規定的基本義務。履行報告義務的國家也感到憂心，認為自己受到密切關注並經常遭批評，但其他國家（通常是侵犯人權記錄最為嚴重的國家）卻從未受到審查。

過去十年以來，條約監督機構制定出審查程序，可以在缺乏國家報告的情況下，檢查各國履行條約義務的情形。條約監督機構可以決定對報告嚴重逾期的國家展開審查。條約監督機構會宣布審查決定，提供審查的時程表，並要求受審國在指定日期前提交報告。其他審查流程完全與審查國家報告相同。國家人權機構和非政府組織能夠提交平行報告和其他資訊，並向條約監督機構進行簡報。條約監督機構也會邀請國家參與互動對話，並在流程結束時準備並發布結論性意見和建議。

展開審查程序通常已足以讓國家願意開始準備和提交國家報告。多數受審國也會參加與條約監督機構的互動對話。因此，此流程可鼓勵各國履行其報告義務，亦即提交報告並接受審查。

國家人權機構可以鼓勵其國家準時提交報告。若國家未能履行此義務，國家人權機構可以接洽條約監督機構，以利審查繼續進行。國家人權機構可以為此流程提供必要資訊，並在必要時確保條約監督機構能在國家未參與的情況下繼續進行。國家人權機構還可以廣為宣傳審查結果，在國內形成壓力，敦促政府履行其義務。

4. 調查程序

除三個條約監督機構外，所有條約監督機構都有權或即將有權主動發起調查，前提是收到關於嚴重、重大或系統性違反特定條約的可靠資訊。²²³這些規定僅對接受條約監督機構審議權限的國家具有約束力，無論是依據核心條約的任擇條款或任擇議定書。國家人權機構應鼓勵國家做出必要的聲明或批准具相關的任擇議定書，藉此接受其審議權限。

條約監督機構收到可靠的違規資訊後，一旦決定展開調查，調查規定便會開始實施。國家人權機構可以將此資訊傳達給相關條約監督機構，並要求其著手調查。國家人權機構的地位可保障可靠的資訊來源，其對調查的潛在效益評估將對條約監督機構的決策產生重大影響。

²²³ 禁止酷刑委員會 (CAT 第 20 條)；消除對婦女歧視委員會 (CEDAW 任擇議定書第 10 條)；身心障礙者權利委員會 (CRPD 任擇議定書第 6 條)；以及強迫失蹤問題委員會 (CPED 第 33 條)。一旦兩項新的任擇議定書生效，經濟社會文化權利委員會 (ICESCR 任擇議定書第 11 條) 和兒童權利委員會 (CRC 通訊程序任擇議定書第 13 條) 也將具有調查職能。屆時，只有人權理事會、消除種族歧視委員會和移工委員會不具備審議權限。

調查任務通常包括明確的職能，即在調查過程中進行國家訪問。²²⁴迄今為止，條約監督機構鮮少進行國家訪問。然而，隨著任務授予更多職權，訪問可能會更加頻繁。此情況下，決定進行國家訪問的條約監督機構，會向國家人權機構尋求訪問建議和協助，包括訪問前和訪問期間的簡報、及有關其計畫的建議，例如該前往哪個地點，以及該與哪些人士和組織會面。國家人權機構還可以就正在審查的情況，以及條約監督機構訪問後應提出的建議提供建言。

根據《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》任擇議定書 (OPCAT) 設立的防範酷刑小組委員會，是所有條約監督機構當中，賦有最廣泛調查職能，以及最重要國家訪問任務機構。OPCAT 締約國必須允許小組委員會拜訪「在其管轄和控制範圍內，凡是有人遭剝奪自由或可能遭剝奪自由的地方……俾以在必要時加強保護這些人免遭酷刑和其他殘忍不人道或有辱人格的待遇或處罰」。²²⁵小組委員會主要目的之一是探訪拘禁場所並提出建議。²²⁶

5. 國家實施機制

以下兩項國際人權條約特別要求設立或指定國家機構，以促進和監督條約實施情形。這反映出國際社會日益認識到獨立國家機制對於促進和保護人權的重要性，以及依據《巴黎原則》設立之國家人權機構所扮演的角色。

5.1. 《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》任擇議定書

根據《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》任擇議定書 (OPCAT)，部分國家人權機構獲指定為「國家防制機制」(NPM)。²²⁷國家防制機制應是獨立運作的機制。²²⁸設立這些機制時，締約國應適當考慮《巴黎原則》。²²⁹

國家防制機制具有以下職能：

- (a) 定期審查在拘禁場所中對遭剝奪自由者的待遇，以在必要時加強保護，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
- (b) 向相關主管機關提出建議，以改善遭剝奪自由者的待遇和條件，並防止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰
- (c) 提交有關現行法律或草案的建議和意見²³⁰

締約國應授予其國家防制機制以下權限：

- (a) 獲得有關拘禁場所中遭剝奪自由者的人數，以及場所數量和地點的所有資訊
- (b) 獲得有關這些人的待遇及其拘禁條件的所有資訊
- (c) 探訪所有拘禁場所及其設施和設備

224 該職能對於 CAT 屬於暗示，但對所有其他委員會都屬於明示。

225 OPCAT；第 4 條。

226 OPCAT；第 11.1(a) 條。

227 OPCAT；第 17 條。

228 OPCAT；第 18.1 條。

229 OPCAT；第 18.4 條。

230 OPCAT；第 19 條。

- (d) 有機會與遭剝奪自由者，在沒有目擊者的情況下進行私下訪談 (可以是親自或在必要時透過翻譯人員)，以及與國家防制機制認為可能提供相關資訊的人士進行訪談
- (e) 自由選擇想拜訪的地方和想採訪的人
- (f) 與防範酷刑小組委員會保持聯繫、傳送資訊並與之會面²³¹

國家防制機制與防範酷刑小組委員會之間有特殊關係，可向小組委員會提供實用資訊和建議，包括小組委員會是否適合進行國家訪問。小組委員會已發布國家防制機制²³²的準則及協助其運作的詳細「自我評估工具」。²³³

國家人權機構在馬爾地夫獲指定為國家防制機制，在紐西蘭獲指定為主要國家防制機制。²³⁴菲律賓已批准 OPCAT，但尚未指定國家防制機制；該國表示有意指定給其國家人權機構。

5.2.身心障礙者權利公約

《身心障礙者權利公約》特別規定要設立或指定獨立的國家機制，以促進、保護和監督《身心障礙者權利公約》的實施，同時考慮到《巴黎原則》。²³⁵有別於 OPCAT，《身心障礙者權利公約》並未就該機制的性質和角色提供指引。然而，有鑑於其在國內監督所扮演的角色，這些機制應協助本章節所述之條約監督機構，監督國際條約履行情形。OHCHR 在其專業培訓叢書中編輯了一份監督《身心障礙者權利公約》的指南。²³⁶

重點摘要：第 11 章

- 條約監督機構藉由審查國家報告、與國家代表團展開對話，以及提出結論性意見和建議等流程，監督每個締約國對相關條約義務的履行情形。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可在監督流程的所有階段做出貢獻，包括向條約監督機構提交平行報告和其他資訊、為條約監督機構的成員進行簡報、參加與國家的互動對話、提出建議供條約監督機構審議，以及促進和監督其對建議的實施情形。
- 條約監督機構經常提議設立和加強國家人權機構，以及支援國家人權機構的工作。
- 國家人權機構可以建議條約監督機構對未履行報告義務的國家展開審查。
- 國家人權機構也可以獲指定為《身心障礙者權利公約》和《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》任擇議定書的國家實施機制。

231 OPCAT；第 20 條。

232 國家防制機制準則；防範酷刑小組委員會；2010 年 12 月 9 日；請參閱：
www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm。

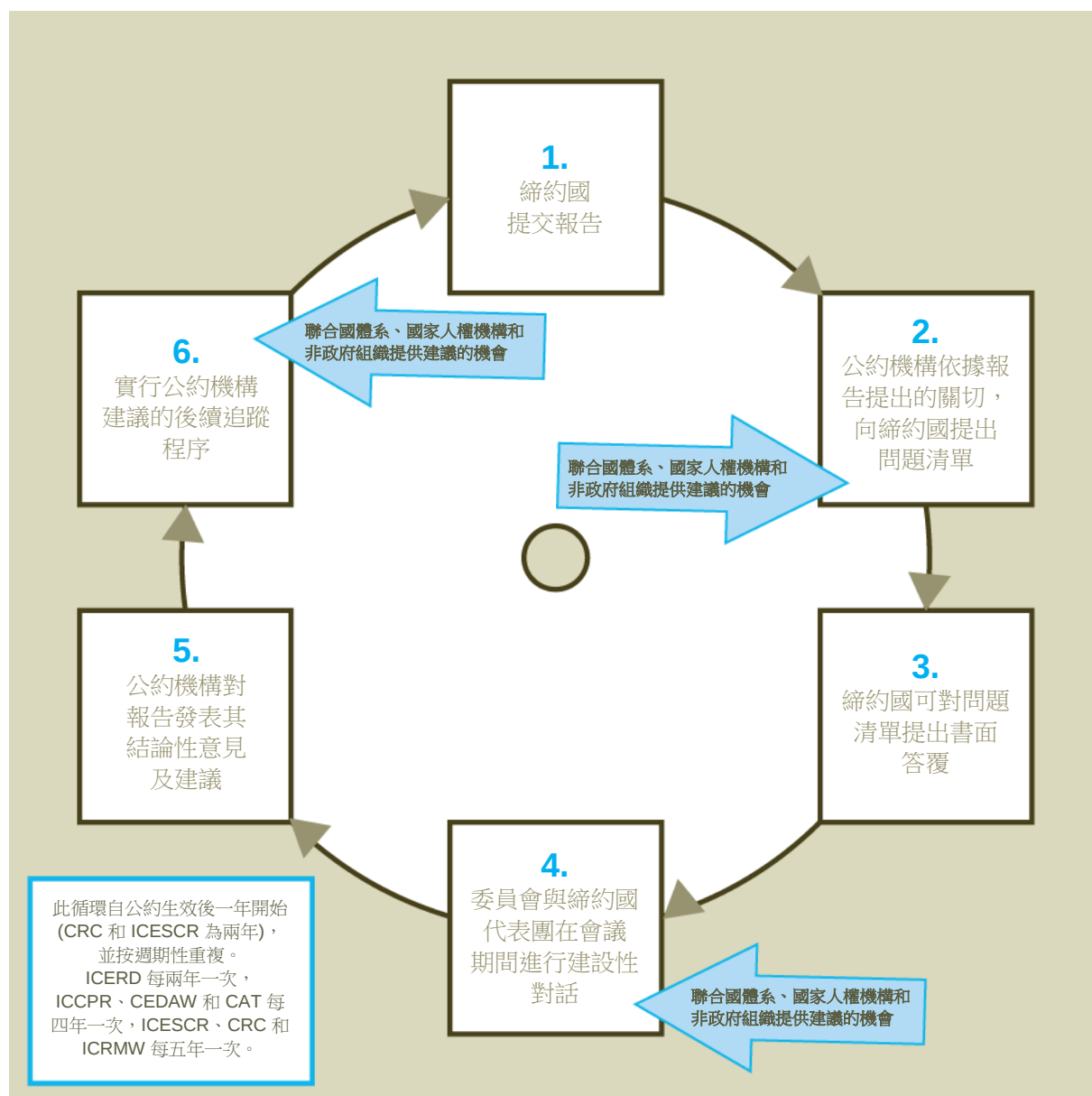
233 適用於國家防制機制的分析性自我評估工具；防範酷刑小組委員會；2012 年 2 月 6 日；請參閱：
www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm。

234 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm。

235 CRPD；第 33.2 條。

236 《監督身心障礙者權利公約：人權監督員指南》(Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Guidance for Human Rights Monitors)；OHCHR 專業培訓叢書第 17 期；2010 年。

圖 11.1：人權條約的報告循環²³⁷



237 請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/docs/ReportingCycle.gif。

第 12 章：

條約監督機構：解釋條約

關鍵問題

- 條約監督機構在解釋條約所扮演的角色是什麼？
- 他們如何承擔此角色？
- 國家人權機構如何為此做出貢獻？

1.簡介

條約監督機構的第二個重要職能是協助人權條約締約國解釋和應用條約。條約通常以相當廣義的條款起草，可能為解釋和應用於國家具體情況帶來挑戰。條約監督機構的意見對締約國不具約束力，僅具諮詢性。儘管如此，其影響力依舊非常大，可以協助國家人權機構促進和監督國家履行人權義務，並就實施情形為國家提供諮詢意見。

2.一般性意見和一般性建議

條約監督機構透過所謂的「一般性意見」或「一般性建議」提出對解釋的看法。²³⁸這些陳述可能討論對條中特定條款的解釋，或是更一般性的議題，例如條約在特定族群中的適用性或條約規定之國家義務的性質。

條約監督機構透過開放的諮詢流程制定其一般性意見和一般性建議。條約監督機構通常會召開一天的專題討論會，討論對條約具重要意義的議題，藉此就議題的各個面向進行初步考量。國家人權機構和非政府組織會受邀參加討論會，根據其經驗發表意見。如此一來，條約監督機構便能瞭解現場工作人員的經驗，以及有待釐清的解釋問題。討論後，條約監督機構可決定透過一般性意見或一般性建議來因應議題。此情況下，條約監督機構會指派一或多名成員負責撰寫草案，並將之發布以徵詢公眾意見。此時，國家人權機構可藉由對草案發表意見，再次做出貢獻。部分一般性意見和一般性建議獲得條約監督機構通過之前，會先經過幾輪起草和諮詢。

國家人權機構既可以幫助制定一般性意見和一般性建議，也可以從中受益。他們可以透過以下方式做出貢獻：

- 向條約監督機構提議需要就條約之特定條款或議題提供解釋
- 參加條約監督機構所舉辦的多日討論

²³⁸ 人權理事會、經濟社會文化權利委員會、禁止酷刑委員會、兒童權利委員會、移工委員會和身心障礙者權利委員會提出一般性意見。消除種族歧視委員會和消除對婦女歧視委員會提出一般性建議。強迫失蹤問題委員會甫成立不久，已預示未來將會提出一般性意見。所有一般性意見和一般性建議會一起發布，每四年發布一次。請參閱：HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II)。

- 針對條約監督機構所發布的一般性意見和一般性建議草案發表評論
- 在條約監督機構通過新的一般性意見或一般性建議時，告知政府主要官員和非政府組織，以及對國家所代表的意涵。

國家人權機構可從一般性意見和一般性建議的中受益，因為這些陳述有助於國內理解和應用條約條款。國家人權機構是(或應該是)人權和國際人權法的國內專家，他們需要並希望能充分瞭解該法及其適用情況。因此，一般性意見和一般性建議為國家人權機構提供工作所需的資訊，並為其意見和對政府的建議賦予權威性。

3.其他解釋方式

條約監督機構也透過其結論性意見和對國家報告的建議，進一步協助解釋條約。監督國家績效的過程中，經常會產生條約的解釋和應用問題，條約監督機構可決定在結論性意見中，對此問題發表意見。例如，一個國家內，每個人對於該國的拘禁方式是否構成任意拘禁或不人道拘禁，未必看法一致，條約監督機構對國家展開審查時，可對此發表意見。國家人權機構可以提出這些問題，藉此引起條約監督機構的關注並徵求其看法。接著，國家人權機構可以在國內宣傳條約監督機構的看法，並將其應用於其監督和調查工作中。

重點摘要：第 12 章

- 條約監督機構是其所負責條約最具權威的解釋者。
- 條約監督機構提供解釋的管道包括：一般性意見或一般性建議、關於受審國對條約之遵循情形的結論性意見，以及關於個別申訴的判例。
- 國家人權機構(不論其資格評鑑狀態)均可為一般性意見和一般性建議的制定做出貢獻，方法包括：參與條約監督機構就條約延伸之法律問題所召開的一般性討論、針對一般性意見或一般性建議的草案發表評論，以及就條約機構的監督職能提出意見。

第 13 章：

國際申訴程序

關鍵問題

- 可透過哪些機制，對遭侵犯人權的個人申訴，進行國際調查和決議？
- 這些機制如何運作？
- 提供哪些救濟機制？
- 國家人權機構可以在這些機制中扮演什麼角色？

1.簡介

人權委員會於 1946 年成立時，無權調查侵犯人權的行為。事實上，該委員會於 1947 年通過經聯合國經濟及社會理事會 (ECOSOC) 認可的明確聲明，以「承認其無權處理任何有關侵犯人權的申訴」。²³⁹當年，所有國際機構都無權審議和處理個人申訴。儘管學者和社會運動者倡議設立國際人權法院，但各國仍然堅決反對。直到 1967 年，也就是二十年後，ECOSOC 才在聯合國大會的鼓勵下，特別授權人權委員會就國家局勢進行公開辯論，藉此處理侵犯人權的行為。²⁴⁰接著，在 1970 年，ECOSOC 授權該委員會受理和調查有關侵犯人權行為一貫模式的申訴。²⁴¹

現今，經歷 60 多年後，國際上已有許多申訴機制：人權理事會 (HRC)、人權理事會特別程序 (SP)，以及所有條約監督機構 (TMB)。²⁴²可惜的是，大部分申訴機制都相當薄弱且效力有限。所有申訴機制均未對申訴提供具約束力、可強制執行的法律決定。儘管如此，這些機制為侵權行為的受害者提供良好且必要的國際援助，包括道義和政治支援。

在國際人權制度中，對侵犯人權的申訴通常稱為「來文」。

2.提出申訴

各種申訴程序對申訴具有特定的共同要求。一般而言，必須由受害者提出申訴，但其他人士和組織也可以代表受害者提出。無論何種情況，申訴都必須提供：

- 涉嫌受害者的姓名
- 涉嫌犯罪者的姓名
- 提交來文的個人或組織名稱

239 「人權委員會簡要歷史回顧」；OHCHR；請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/chr/further-information.htm。

240 1967 年 6 月 6 日通過的 ECOSOC 第 1235 (XLII) 號決議。

241 1970 年 5 月 27 日通過的 ECOSOC 第 1503 (XLVIII) 號決議。

242 經濟社會文化權利委員會和兒童權利委員會的申訴處理任務規定尚未開始實施。

- 申訴事件發生的日期和地點
- 有關事件情況的詳細說明

可以透過特定機制提出申訴，例如人權理事會申訴程序、特定的特別程序或特定的條約監督機構。或者，可以將申訴提交日內瓦的聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR)，其工作人員會決定最合適的申訴機制，再將其轉交該機制。

3.人權理事會申訴程序²⁴³

3.1.程序的性質

人權理事會的前身人權委員會成立之初，相關規定明確指出其不具處理侵犯人權申訴的權力，然而，有鑑於其收到的申訴之多，最終在 ECOSOC 決議下，賦予其有限的任務職權，稱之為「1503 程序」。²⁴⁴聯合國大會設立人權理事會時，決定此新機構應維持申訴制度。²⁴⁵人權理事會在其成立那年 (2006 年至 2007 年) 審查了 1503 程序，並將其納入體制建設方案，這兩者之間幾乎別無二致。²⁴⁶

討論人權理事會的申訴體系時，務必先釐清該體系不涵蓋的範疇。該體系並非司法程序，不會對侵犯人權的申訴產生具約束力、可強制執行的裁定；不為受害者提供救濟機制，也不懲罰犯罪者，甚至不公開是否存在違規情形；此外，該體系不會個別處理個人申訴，僅集體處理構成「嚴重侵犯所有人權和基本自由且證據確鑿的一貫模式」之申訴。²⁴⁷「一貫模式」的成立依據可以是提出主張和證據的單一廣泛申訴，或是若干申訴所共同揭示的可能性。其程序是一項保密程序，「旨在加強與相關國家的合作」，²⁴⁸應秉持「公正、客觀、有效、以受害者為中心並及時進行」的原則。²⁴⁹然而，實際上，其受制於人權理事會的政治環境，結案至少也需要數年時間，且無法為個別受害者提供任何救濟。儘管如此，這樣的體系有助國際社會關注人權狀況，並對違反國施加道義和政治壓力，敦促其履行人權義務。

3.2.可受理性

為受理進入人權理事會申訴程序，申訴必須符合以下條件：

- 不帶有明顯的政治動機，或與《聯合國憲章》、《世界人權宣言》等其他人權文書相牴觸
- 為侵權行為和主張受侵犯之權利提供事實描述
- 不含辱罵詞語
- 由受害者親自或他人代之提交

243 有關人權理事會申訴程序的資訊，請參閱：www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Complaint.aspx。

244 經濟及社會理事會 1970 年 5 月 27 日第 1503 (XLVIII) 號決議及其修訂版本 2000 年 6 月 16 日第 2000/3 號決議；請參閱經濟及社會理事會第 1235 (LXII) 號決議。

245 大會第 60/251 號決議；第 6 段。

246 2007 年 6 月 18 日通過的人權理事會第 5/1 號決議。

247 人權理事會第 5/1 號決議；第 85 段。

248 人權理事會第 5/1 號決議；第 86 段。

249 人權理事會第 5/1 號決議；第 86 段。

- 不得完全基於媒體報導
- 不受其他聯合國機制調查
- 用盡所有國內救濟機制之前不得提出，除非這些機制無效或遭不合理拖延²⁵⁰

其中，申訴不得受其他聯合國機制調查，是一項尤其重要的要求。若已向條約監督機構或特別程序提出申訴，人權理事會申訴程序將不受理該申訴。因此，提出申訴之前，務必先行評估哪種國際機制，對於追蹤申訴和促進救濟最為有效。

用盡國內救濟機制的要求也非常重要，應在提出申訴前予以解決。根據此要求，除非已訴諸國內法律體系但仍未能獲得救濟，申訴人不得採用人權理事會申訴程序。事實上，必須已「用盡」國內所有有效救濟機制卻未能成功，方可透過人權理事會體系提出申訴。然而，不見得需一一採取無效或緩慢的國內救濟機制，也有機會直接提出申訴。若國內救濟機制無效或遭不合理拖延，即會自動視為已用盡，不會對提出國際申訴造成影響。

多數情況下，國家人權機構通常不是人權侵犯行為的有效國內救濟機制。只有極少數國家人權機構有權做出具約束力、可強制執行且具司法效力的決定。有效的救濟機制必須具約束力、可強制執行，且允許受害者獲得法律判決和賠償。少有國家人權機構有能力做到，因此，受害人沒必要在訴諸於人權理事會體系之前透過國家人權機構提出申訴。

3.3.程序

申訴申訴程序分為兩個工作小組 (Working Group on Communications)，負責流程的不同層面：

- 來文工作小組，由人權理事會諮詢委員會成員中選出五名獨立專家組成
- 情況工作小組 (Working Group on Situations)，由五個國家的代表組成，每個區域集團一名

程序有四大主要階段。

1. 申訴由來文工作小組主席和秘書處進行初步篩選，以剔除屬於「明顯證據不足或匿名」的申訴。²⁵¹
2. 來文工作小組負責決定通過初步篩選的申訴是否可受理，並對其案情進行初步評估。²⁵²若來文工作小組認為申訴可受理，並呈現「嚴重侵犯所有人權和基本自由且證據確鑿的一貫模式」，便會將申訴轉交情況工作小組。²⁵³
3. 情況工作小組負責調查來文工作小組轉介之申訴的實質問題，一旦發現「嚴重侵犯所有人權和基本自由且證據確鑿的一貫模式」，便會向人權理事會全體會議報告。²⁵⁴

250 人權理事會第 5/1 號決議；第 87 段。

251 人權理事會第 5/1 號決議；第 94 段。

252 人權理事會第 5/1 號決議；第 95 段。

253 人權理事會第 5/1 號決議；第 95 段。

254 人權理事會第 5/1 號決議；第 98 段。

4. 人權理事會在保密會議上討論情況工作小組的報告，據以決定該如何回應各項申訴。人權理事會可決定根據繼承自人權委員會的另一項程序，繼續對申訴進行保密處理，或就情況進行公開辯論。²⁵⁵

相較於其他國際申訴程序，各國似乎更願意訴諸於人權理事會的申訴程序。對於透過人權理事會申訴程序收到的申訴，各國更願意針對其中的指控、及其他申訴相關詢問，更頻繁、更全面地做出回應，不僅提供有關具體指控的資訊，還提供有關人權情況的一般資訊。三種可能原因如下：

- 程序的機密性讓各國感到放心，認為可以誠實回應，不必擔心遭揭露或遭公眾批評
- 程序由人權理事會的成員國控制，這一點會為他國施加同儕壓力，因此想要展現合作、積極的態度
- 程序的性質屬於以政治為基礎的同儕審查程序，如同普遍定期審查；根據該程序，各國可以在人權理事會以國家為基礎的架構內，對其他國家的表現提出評論，進而確保在沒有獨立法律專家參與的情況下，審議具體情況並衡量回應時，能夠提供政治保護和支援。

3.4.結果

申訴程序的結果範圍非常有限。討論情況工作小組的報告時，人權理事會可以決定：

- 在不需要進一步審議或行動時，停止審議該情況
- 繼續審查情況，並要求受審國在合理期間內提供進一步資訊
- 繼續審查情況，同時指派獨立且具備充分資格的專家負責監督情況並向人權理事會報告
- 停止根據保密申訴程序進行審查，改採公開審議程序
- 建議 OHCHR 為受審國提供技術合作、能力建設援助或諮詢服務²⁵⁶

然而，將國家置於同儕的國際審查之下，仍有助於各國提高其對國際人權義務的履行程度。

國家人權機構在申訴程序的各個階段扮演不同的角色。國家人權機構可以做到：向受害者和非政府組織，提供有關申訴程序和流程的建議，藉此幫助受害者、代表受害者向人權理事會提出申訴、向來文和情況工作小組以及人權理事會提供有關申訴的資訊，以利其評估和處理申訴、鼓勵其政府充分配合申訴程序，並積極回應人權理事會在申訴程序提出的建議。

有時，政府會以申訴人未用盡所有國內救濟機制、未訴諸於國家人權機構為由，駁回申訴。國家人權機構應努力確保不受各國利用，當作規避人權理事會申訴程序責任的手段。只有極少數國家人權機構有權就侵犯人權的申訴做出具約束力、可合法強制執行的決定，並提供強制性救濟，因此國際人權機構不是（且不應視為）有效的國內救濟機制。必要時，他們應將其權限的限制及無法提供有效國內救濟的事實，告知來文和情況工作小組。這對

²⁵⁵ 經濟及社會理事會第 1235 (LXII) 號決議。

²⁵⁶ 人權理事會第 5/1 號決議；第 109 段。

於國家人權機構和人權理事會程序的完整性和信譽至關重要。

4.特別程序申訴程序²⁵⁷

4.1.提出申訴

部分特別程序會代表人權遭侵犯的個人與各國交涉。²⁵⁸ 交涉的事項可能涉及已發生、正在發生或極有可能發生的人權侵犯行為。此流程不如人權理事會的申訴程序正式，適用的規則也更具彈性。

申訴應包括標準的基本資訊：

- 涉嫌受害者的姓名
- 涉嫌犯罪者的姓名
- 提交來文的個人或組織名稱
- 申訴事件發生的日期和地點
- 有關事件情況的詳細說明

4.2.可受理性

各種特別程序針對是否進行交涉及其做法，設立不同的標準，通常包括：

- 資訊來源的可靠性
- 資訊本身的可信度
- 提供的詳細資訊

有別於人權理事會的申訴程序，特別程序的標準無須符合以下條件：

- 系統性的侵犯模式
- 用盡國內救濟機制
- 排除其他聯合國申訴程序

特別程序接受個人申訴時，無須確定是否構成系統性侵犯模式，處理的是個人及個人的經歷。即使申訴的案情特殊，且相關國家在其他方面均具有良好的人權記錄，特別程序一樣受理並採取行動。

無論是否仍在尋求國內救濟，或甚至未尋求國內救濟，都可以向特別程序提出申訴。因此，對於可能發生或持續存在侵權行為的情況，非常適合利用特別程序採取緊急行動。特別程序能夠

257 有關特別程序申訴體系的資訊，請參閱：www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx。

258 特別程序處理個人申訴的能力取決於特定的任務授權；有些任務授權的職能不包括受理、調查或探究關於實際或威脅侵犯人權行為之申訴。只有獲得授權者才能行使此職責。

快速展開行動，不必等待國內體系處理。如此一來，申訴人可以在國內尋求救濟，同時確保受到國際監督和控管。

若申訴的主題涉及多個的特別程序，可以同時向多個特別程序提出申訴。此情況下，比起個別行動，相關特別程序可決定對申訴採取聯合行動，以避免重複作業和延誤的風險。

特別程序也可以受理已由其他聯合國申訴體系著手調查的申訴。因此，申訴人可透過以下方式向多個國際機制提出申訴：首先將申訴提交人權理事會申訴程序，待其受理後，再向特別程序提出。然而，緊急情況下不適合這麼做，因為人權理事會申訴程序的初始受理階段可能會花費一段時間，導致延誤特別程序的行動。

4.3.程序

特別程序收到申訴後，會考慮該申訴是否可受理，若可以，則會進一步評估是否需要採取行動。若可以受理且需要採取行動，特別程序成員通常會致函相關國家，提供申訴的細節並尋求答覆。成員也可以在信中要求在對指控展開調查之前，應作為或不作為之行動。

有時，特別程序成員可能需要向申訴人徵求進一步資訊，以便正式決定是否應受理或採取行動。此情況下，成員可以臨時致函相關國家，告知該國已收到申訴，並已要求申訴人提供進一步資訊，或在決定是否受理申訴之前，不得採取任何不利於申訴人的行動。

特別程序通常會來回接觸申訴人和相關國家，以尋求進一步的資訊，邀請各方對指控和主張做出回應，並提議採取具體行動，因應申訴中提出的人權問題。

相較於人權理事會的申訴程序，特別程序的申訴體系較為公開，且更加注重國際人權法，對於人權受害者或潛在受害者而言更有助益。特別程序更加注重法律，因此很少受到國家政治環境約束，也不必因而做出妥協。然而，各國對特別程序的配合度可能較低，態度也不如對待人權理事會那般積極。

特別程序成員可以在程序任何階段對申訴發表公開聲明。特別程序通常採取秘密行動，直到確定所收到的資訊才予以公開，但可以在緊急情況下，利用公開曝光的手段向各國施加壓力，藉以制止或防止侵權行為。然而，公開發表可能激化國家無視（defiance）國際體系，不但未能鼓勵採取行動保護人權，反而造成適得其反的效果。申訴人和特別程序總是需要做出非常困難的策略性決策，決定哪種方法在哪個時機、應對哪個國家更為有效。

4.4.緊急行動

特別程序成員擁有在緊急情況下迅速採取行動的能力。例如，他們不必等到用盡國內救濟機制。特別程序可以幫助目前的議題國際化，進而發揮預防效果，杜絕任何已經發生或可能發生的侵權行為。他們收到大量採取緊急行動的請求，這些請求往往在 OHCHR 的官僚體制下杳無下文。國家人權機構向特別程序提出採取緊急行動的請求時，應發送副本至 OHCHR 的國家機構和區域機制科，以及相關的 OHCHR 地域性科室，例如亞太地區或中東和北非地區的科室，以要求這些科室立即跟進特別程序的行動。

4.5.結果

最後，特別程序不能強迫各國回覆其信件和詢問。他們所能做的只有鼓勵、敦促、批評，並適時向各國施加壓力，確保各國履行其義務。儘管如此，他們在許多場合都取得積極的成果。

國家人權機構在特別程序申訴體系中所扮演的角色，與在人權理事會申訴程序中的相同，例如：

- 向受害者和非政府組織提供有關申訴程序和流程的建議，藉此幫助受害者
- 代表受害者提出申訴
- 向特別程序提供有關申訴的資訊
- 向特別程序提出採取緊急行動的請求，以解決目前存在或可能發生的侵犯人權行為，並發送副本至 OHCHR 的國家機構和區域機制科，以及相關的 OHCHR 地域性科室
- 鼓勵其政府充分配合申訴程序，並對建議做出積極回應

5.條約監督機構的申訴程序²⁵⁹

5.1.以條約為基礎的體系

現在，所有條約監督機構都擁有申訴審議權限，儘管其中有兩個條約監督機構尚未開始實施相關規定；²⁶⁰相關規定載於核心條約或補充條約，即《任擇議定書》。

有別於人權理事會的申訴程序，條約監督機構的程序建立於法律基礎上，而非政治基礎，參與的人員是獨立專家而非國家代表。因此，該程序屬於合法、專家和獨立性質。然而，不同程序的適用範圍差別甚大。人權理事會和特別程序的申訴程序全體適用，換言之，這些程序適用於所有聯合國成員國。反之，條約監督機構的申訴程序僅適用於表示同意的國家，換言之，這些國家必須批准相關條約，並視需要依據條約發表聲明以接受申訴審議權限，或是已批准與申訴審議權限有關的任擇議定書。因此，沒有國家受制於所有以條約為基礎的申訴審議權限，僅有極少數國家受制於多數以條約為基礎的申訴審議權限，許多國家甚至不受任何約束。

5.2.可受理性

評估可受理性的第一步，是確定相關國家已接受相關條約和條約監督機構的申訴審議權限。若國家未接受該審議權限，則條約監督機構不能根據條約審議對該國的申訴。在其他方面，適用的受理標準與人權理事會申訴程序相同。最重要的是，如同人權理事會，條約監督機構要求：

- 必須已用盡所有國內救濟機制
- 該申訴不得受其他任何聯合國申訴機制調查

²⁵⁹ 有關條約監督機構申訴程序的資訊，請參閱：www2.ohchr.org/english/bodies/complaints.htm。

²⁶⁰ 經濟社會文化權利委員會和兒童權利委員會。

然而，有別於人權理事會，條約監督機構會單獨審議申訴，而不要求申訴的案件在該國構成系統性侵權行為。

5.3.程序

條約監督機構採取兩階段程序受理申訴，審查以下事項：

- 可受理性
- 案情 (或實質問題)

國家將參與該程序的所有階段，並有機會提供資訊和提出論據。

在受理階段，條約監督機構既要考慮是否遵循正式的技术性標準，也要考慮申訴所涉事項是否屬於特定條約的範圍。若申訴的事實 (如屬實) 並未構成違反條約，則視為不可受理。每個條約監督機構的審議範圍侷限於所負責條約。因此，倘若申訴的事實並未構成違反條約，條約監督機構甚至不得予以審議。申訴人和相關國家都能提出關於可受理性的事實和論據。

若條約監督機構評估申訴可受理，即會尋求並審議與申訴的案情或實質問題有關的事實和論據。

整個程序採用「書面形式」；條約監督機構概不安排口頭聽證或口頭辯論，僅審議透過書面證據和論據提供的內容。申訴人沒有機會在條約監督機構面前親自陳述和提出論據，可能感到挫敗和疏離感。然而，此舉出於實際考慮；對於多數申訴人而言，這筆費用太高，而對於條約監督機構成員而言，考量到所有成員都是出於自願任職，這麼做所花費的時間太長。最後，僅採取書面程序可確保所有申訴人和申訴之間的平等。不論資源多寡，不論是否有能力前往日內瓦或紐約出席條約監督機構的會議，所有人均獲得一視同仁的待遇。

5.4.結果

條約監督機構致力徵求所有成員的共識，但也允許成員在條約監督機構意見中提出個人評論或觀點。

如同所有其他國際申訴程序，從條約監督機構獲得有效的救濟，也同時伴隨問題。究竟條約監督機構對申訴的結論是否具法律約束力，目前存在爭議。結論稱為「觀點」或「意見」，表示不具法律約束力。即使結論來自條約的詮釋和應用之最具權威機構，各國通常僅將結論視為諮詢意見。國際學者提到條約監督機構的觀點具有高度說服力和權威性，但亦承認沒有任何條約明確規定條約監督機構的意見具約束力，且各國也沒有如此看待。²⁶¹另一方面，倡議者認為這些結論具有 (或至少具有) 法律約束力²⁶²

當然，就算這些結論具有約束力，也無法強制執行。沒有任何國際法院或警察部隊，會採取行動執行條約監督機構的任何決定或觀點。

261 關於聯合國人權條約機構調查結果影響的最後報告；國際法協會，柏林會議，2004 年；請參閱：www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/20。

262 例如，請參閱世界禁止酷刑組織：www.omct.org/files/2006/11/3979/handbook4_full_eng.pdf。

條約監督機構的意見既包含對事實和法律的看法，也可能包含對國家所應採取救濟行動的建議，例如變更立法和賠償受害者。各國應就申訴意見和建議做出回應，每個條約監督機構都已制定後續追蹤程序，以徵求回應並促進條約監督機構進行討論。

國家人權機構在條約監督機構申訴體系中所扮演的角色，與在國際申訴程序中的相同；例如：

- 向受害者和非政府組織提供有關申訴程序和流程的建議，藉此幫助受害者
- 代表受害者提出申訴
- 向條約監督機構提供有關申訴的資訊
- 鼓勵其政府接受所有條約監督機構的申訴審議權限、充分配合申訴程序，並對條約監督機構對申訴的意見和建議做出積極回應

重點摘要：第 13 章

- 想要主張自己是侵犯人權行為的受害者，可藉由人權理事會、特別程序和條約監督機構的程序提出申訴（complaints）。
- 申訴程序各有一套技術性原則，每個程序都不相同，且嚴格執行不同的受理規則。申訴評估為可受理，不代表下一次提出或改用另一種程序時必定也可受理。
- 所有申訴程序都無法為受害者提供可強制執行的救濟，僅能證明受害人的身分和經歷，以及救濟所面臨的政治和道德壓力。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可協助受害者利用國際申訴程序；此外，其亦扮演非常重要的角色，可促進實施救濟措施，設法杜絕侵權行為。

第 14 章：

聯合國人權事務高級專員

關鍵問題

- 聯合國人權事務高級專員是什麼？
- 高級專員的角色和職責是什麼？
- 聯合國人權事務高級專員辦事處是什麼？
- 國家人權機構如何與聯合國人權事務高級專員及聯合國人權事務高級專員辦事處互動？

1.簡介

1993 年在維也納舉行的第二次世界人權大會，建議聯合國大會 (GA) 考慮「設立促進和保護所有人權的人權事務高級專員做為優先事項」。²⁶³

聯合國大會迅速而積極地做出回應，六個月後設立了人權事務高級專員 (HCHR) 的職位。²⁶⁴

自 1994 年以來，共有六位傑出人士擔任聯合國人權事務高級專員：

- Jose Ayala-Lasso (厄瓜多)，1994 至 1997 年
- Mary Robinson (愛爾蘭)，1997 至 2002 年
- Sergio Vieira de Mello (巴西)，2002 至 2003 年
- Bertrand Ramcharan (蓋亞那，代理高級專員)，2003 至 2004 年
- Louise Arbor (加拿大)，2004 至 2008 年
- Navanethem Pillay (南非)，2008 年至今

2.聯合國人權事務高級專員的職權和角色

聯合國人權事務高級專員是「在秘書長的指導和授權下，肩負聯合國人權活動主要責任的聯合國官員」²⁶⁵，其職責是：

- 促進和保護公民、文化、經濟、政治和社會等所有人權，並實現發展權

²⁶³ 1993 年《維也納宣言和行動綱領》；第 II A 部分；第 18 段。

²⁶⁴ 大會第 48/141 號決議。

²⁶⁵ 大會第 48/141 號決議；第 4 段。

- 針對要求人權事務高級專員辦事處支持人權行動和方案的國家，提供諮詢服務及技術和財政援助
- 協調聯合國在人權領域的相關資訊和公眾教育計畫
- 為人權領域的聯合國體系主管機關提供諮詢
- 積極協助消除障礙和應對挑戰，以充分實現人權，防止人權持續受到侵犯
- 在聯合國體系內協調、合理調整和加強促進和保護人權的活動²⁶⁶

儘管可能不符合許多聯合國成員國的期望，聯合國人權事務高級專員角色仍如預期發展。聯合國人權事務高級專員不僅在聯合國體系內，在全球也已成爲最重要的人權倡議者。人權事務高級專員就嚴重侵犯人權行為，公開發表有力的言論，呼籲各國承擔責任，並敦促聯合國體系做出回應，以促進和保護人權。例如，現任人權事務高級專員就曾多次談到 2011 年和 2012 年在敘利亞發生的侵犯人權行為。²⁶⁷這位高級專員現在定期向聯合國安理會發表講話，並向聯合國安理會提交報告，再三強調人權、國際和平與安全之間的密切關聯。

由於辦事處的獨立性，聯合國人權事務高級專員有權發聲捍衛弱勢族群，並倡導多加辨識權利遭忽視或遭侵犯者。例如，現任高級專員一直大力倡導男女同性戀者、雙性戀者、跨性別者和雙性者的人權，²⁶⁸以及移民的人權。²⁶⁹

前後擔任聯合國人權事務高級專員一職的人，都非常支持國家人權機構。現任高級專員理解國家人權機構的角色和職能，並定期與機構成員單獨和集體互動。2010 年 3 月 23 日，聯合國人權事務高級專員在日內瓦國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC) 年度會議上致辭表示：

國家人權機構在國家人權保護體系中處於中心地位，是聯合國人權事務高級專員辦事處的重要夥伴。²⁷⁰

3.聯合國人權事務高級專員辦事處

聯合國人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 支持聯合國人權事務高級專員履行職責，其任務是致力保護所有人的每一項人權、幫助所有人實現自己的權利，並協助負責維護人權的相關單位落實人權保障。

就營運層面而言，OHCHR 與政府、立法機關、法院、國家機構、公民社會、區域和國際組織以及聯合國體系合作，以發展和加強人權相關職能 (尤其是在國家層級)，依據相關國際規範落實人權保護。

就制度層面而言，OHCHR 致力於加強聯合國人權計畫，並為其提供最高品質的支持。²⁷¹

266 大會第 48/141 號決議；第 4 段。

267 例如，請參閱聯合國人權事務高級專員提交人權理事會第 18 屆會議的報告 (A/HRC/18/53) 以及在 2012 年 2 月 28 日發表的媒體聲明：www.ohchr.org/CN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11879&LangID=E。

268 請參閱：www.ohchr.org/CN/Issues/Discrimination/Pages/LGBT.aspx。

269 例如，請參閱聯合國人權事務高級專員向移工委員會發表的聲明，其中將「移民背景下的人權」(human rights in the context of migration) 描述為辦事處的六大主題重點之一：www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12064&LangID=E。

270 聯合國人權事務高級專員的完整聲明可自以下網址取得：www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/icc-meetings/downloads/icc-23-speeches-and-documents。

截至 2010 年底，OHCHR：

- 總部位於日內瓦
- 在紐約聯合國總部也有設有規模較小的據點
- 設有 12 個區域辦事處和中心
- 設有 13 個國家辦事處
- 聯合國國家工作隊下共有 18 名人權顧問
- 聯合國維和部隊下共有的 15 個人權組成部分
- 聯合國維和部隊下共有 884 名國際和國家工作人員²⁷²

OHCHR 在國際、區域和全球範圍與國家人權機構合作。位於日內瓦的總部設有國家機構和區域機制科，負責促進和協調 OHCHR 與國家人權機構之間的關係。國家機構和區域機制科為國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC)、及其評鑑小組委員會提供服務；此外，亦與國家人權機構區域協會合作，並依據《巴黎原則》展開各項設立和加強國家人權機構的計畫和活動。

聯合國人權事務高級專員在 2010 年向 ICC 發表講話時，描述了 OHCHR 與國家人權機構的合作：

我的辦事處適當考慮與國家機構地位息息相關的《巴黎原則》，將設立和加強國家人權機構訂定為首要之務。OHCHR 還致力於改善聯合國體系與國家人權機構協調，並支持國家人權機構、聯合國與區域人權機制之間日益增加的互動。OHCHR 鼓勵國家人權機構分享良好實務、支持國家人權機構加強其區域網絡，並促進其與聯合國國家工作隊 (United Nations Country Team) 和其他相關夥伴接觸。

OHCHR 致力在國家層級實施國際人權標準，而為國家人權機構給予支援是其中至關重要的一環。多年來，為加強國家人權機構的能力，已實施若干技術合作計畫和協議。聯合國國家工作隊一直是我們的重要夥伴，幫助設立和加強國家人權機構，並透過全球各種技術援助計畫為國家人權機構提供支持。OHCHR 透過所有實地駐點及日內瓦國家機構和區域機制科的支持，加上與國家人權機構區域協調機構及聯合國開發計畫署等聯合國合作夥伴的密切協調，持續為設立和加強國家人權機構提供諮詢和援助。²⁷³

271 「任務說明」；OHCHR；請參閱：www.ohchr.org/CN/AboutUs/Pages/MissionStatement.aspx。

272 2012 年至 2013 年管理計畫；OHCHR；請參閱：www.ohchr.org/Documents/Publications/OMP2012-13.pdf；另請參閱 2011 年度報告；OHCHR；www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/index.html。

273 聯合國人權事務高級專員的完整聲明可自以下網址取得：www.asiapacificforum.net/working-with-others/icc/icc-meetings/downloads/icc-23-speeches-and-documents。

重點摘要：第 14 章

- 人權事務高級專員是聯合國官員，主要負責聯合國的人權活動。
- 聯合國大會授予高級專員廣泛的職權，以促進和保護人權。
- 高級專員擁有專屬辦事處，以支持其工作的開展；該辦事處總部位於日內瓦，在紐約的聯合國總部設有規模較小的據點，並在 50 多個國家設有規模不一的相關據點。
- 人權事務高級專員辦事處透過國家機構和區域機制科，支援國家人權機構的設立、強化和工作開展，並協助國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) 召開會議。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可以在國際、區域和國家等層級與高級專員及其辦事處互動。

第 15 章：

區域人權機制

關鍵問題

- 什麼是區域人權條約和區域人權機制？
- 角色是什麼？
- 位於何處？亞太地區是否設有區域性條約和機制？
- 亞太地區是否設有分區機制？
- 國家人權機構在區域人權機制扮演什麼角色？

1. 區域條約和區域機制

除亞太地區外，所有地區的國家都已通過區域人權條約，並設立區域人權機制。這些條約反映並確認了普遍的人權標準，將其應用於每個地區的特殊情況。條約和機制共同構成區域架構，有助在法律和實踐中更確實促進和保護人權。

表 15.1：區域人權條約和機制

地區	條約	機構	法院
非洲	1981 年《非洲人權與民族權利憲章》	非洲人權與民族權利委員會	非洲人權與民族權利法院
美洲	1969 年《美洲人權公約》	美洲人權委員會	美洲人權法院
歐洲	1950 年《保護人權和基本自由公約》	歐洲人權委員會 (1998 年廢除)	歐洲人權法院

長期以來，聯合國一直於亞洲地區各國展開一年一度或兩度的研討會，並鼓勵聯合國人權理事會和聯合國大會通過決議，藉此促進該地區擬訂區域人權條約。²⁷⁴然而，區域條約似乎仍然遙不可及。許多國家和非政府組織也擔心區域條約並非理想措施，認為區域條約所定之標準可能不如全球適用的普遍標準，無論是明確無疑或根據起草結果皆同。然而，部分非政府組織已採取措施，鼓勵制定符合國際人權標準的區域憲章，其起草《人民憲章》，以促進討論和引起進

274 人權理事會第 A/HRC/RES/14/8 號決議和大會第 A/RES/63/170 號決議；關於第 15 屆亞太地區促進和保護人權區域合作研討會的報告 (Report on the 15th Workshop on Regional Cooperation for the Promotion and Protection of Human Rights in the Asia-Pacific Region)；2010 年 4 月 21 至 23 日；A/HRC/15/39。

一步關注。²⁷⁵儘管以上行動有所進展，進度仍相當緩慢。除此之外，在亞洲各次區域亦已有若干相關措施進行中。

2.次區域（sub-regional）措施

2.1.東南亞

東南亞分區的相關發展最為領先，主要原因在於該次區域擁有一個強大而活躍的協會：東南亞國家協會（東協，ASEAN）。該協會持續致力於設立分區人權機制，將其視為組織的優先要務。目前已設立一個分區機制，稱為東協政府間人權委員會（ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR）。²⁷⁶該委員會是唯一在通過相關人權條約或憲章前就已設立的機構，因此其職權範圍無法參照條約或憲章中所定義的人權，而是參照現行的普遍人權標準。²⁷⁷

東協政府間人權委員會的宗旨為：

- 1.1 促進和保護東協各國人民的人權和基本自由；
- 1.2 維護東協各國人民和平、尊嚴和繁榮生活的權利；
- 1.3 為實現《東協憲章》（ASEAN Charter）所述的東協宗旨做出貢獻，促進該地區的穩定與和諧、東協成員國間的友好合作，以及東協各國人民在東協共同體建設過程中的福祉、生計、福利和參與；
- 1.4 促進區域人權發展，同時謹記國家和區域的特殊性，互相尊重不同的歷史、文化和宗教背景，並在權利與責任之間達成平衡；
- 1.5 加強區域合作，以補強促進和保護人權的國家和國際行動；
- 1.6 維護《世界人權宣言》、《維也納宣言和行動綱領》以及東協成員國簽訂的國際人權文書所述的國際人權標準。²⁷⁸

東協政府間人權委員會的一項具體任務是「制定《東協人權宣言》，以期透過各種東協公約和其他涉及人權的文書，設立人權合作架構」。²⁷⁹

東協政府間人權委員會（AICHR）不是獨立機構，而是政府間機構，此由其職責範圍將其描述為「協商性政府間機構」即可得證。²⁸⁰ AICHR 的十個成員由東協成員國任命，每個成員國指派一

275 我們共同的人性：亞洲人權憲章 - 人民憲章 (Our Common Humanity: Asian Human Rights Charter - A People's Charter)；亞洲人權委員會；1998 年 5 月。

276 七岩華欣宣言 (Cha-Am Hua Hin Declaration)；2009 年 10 月 23 日東協高峰會；請參閱：www.aseansec.org/documents/Declaration-AICHR.pdf。

277 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 1.6 條；請參閱：www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

278 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 1 條；請參閱：www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

279 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 4.2 條；請參閱：www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

280 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 3 條；請參閱：www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

個，擔任其國家代表，須對其國家負責；²⁸¹任期三年，但可隨時出於任何原因由其政府替換。

²⁸²

東協政府間人權委員會不是調查機構，而是諮詢和推廣機構，不能受理侵犯人權的申訴或採取行動，也不能對涉嫌侵犯人權行為展開調查，必須尊重東協不干涉成員國內政的原則，²⁸³透過協商和共識運作。²⁸⁴

東協政府間人權委員會的職責範圍要求其「與……公民社會組織和其他利害關係者」和「其他促進和保護人權的國家、區域和國際機構及實體進行對話和協商」。²⁸⁵然而，此分區的非政府組織和國家人權機構都難以接觸東協政府間人權委員會並獲得其回應。東協政府間人權委員會與非政府組織有一些接觸，但與國家人權機構沒有任何接觸。因此，國家人權機構無法參與東協政府間人權委員會的工作，包括起草《東協人權宣言》。

東協還設有促進和保護婦女和兒童權利委員會，其基礎與東協政府間人權委員會類似，²⁸⁶也是政府間協商機構。²⁸⁷其成員由東協成員國組成，每個國家任命兩名代表，一名負責維護婦女權利，另一名則負責維護兒童權利。²⁸⁸每位成員任期均為三年，但可由其政府隨時替換。²⁸⁹

儘管《東協人權憲章》仍未完成，但目前已通過一系列有關人權議題的宣言，包括：

- 《東協地區提高婦女地位宣言》；1988年7月5日於泰國曼谷通過
- 《東協區域消除對婦女的暴力行為宣言》；2004年6月30日於印尼雅加達通過
- 《東協促進和保護移工權利宣言》；2007年1月13日於菲律賓宿霧通過²⁹⁰

2.2.南亞

南亞沒有任何分區人權機制，但已開始討論基於東協模式的提案。南亞區域合作聯盟 (SAARC) 於 2011 年 11 月在馬爾地夫的艾都 (Addu) 舉行高峰會時，馬爾地夫為此提出一項倡議。此外，馬爾地夫還提出一項關於婦女和女童權利的區域倡議，該高峰會聲明指示「召開政府間專家團

281 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 5.2 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

282 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 5.6 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

283 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 2.1(b) 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

284 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 6.1 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

285 東協政府間人權委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2009 年 10 月；第 4.8 - 4.9 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf。

286 東協促進和保護婦女和兒童權利委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2010 年 2 月；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf。

287 東協促進和保護婦女和兒童權利委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2010 年 2 月；第 4 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf。

288 東協促進和保護婦女和兒童權利委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2010 年 2 月；第 6 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf。

289 東協促進和保護婦女和兒童權利委員會 (職責範圍)；東協秘書處；2010 年 2 月；第 6 條；請參閱：
www.aseansec.org/publications/TOR%20of%20ACWC%201.pdf。

290 請參閱：www.aseansec.org/documents/ASCC-ASEAN-Agreements-and-treaties-090930.pdf。

隊會議，以討論設立確保該區域婦女賦權和性別平等的區域機制」。²⁹¹身為上屆高峰會的東道國，馬爾地夫有權任命南亞區域合作聯盟的秘書長，任命了馬爾地夫人權委員會前主席 Ahmed Saleem 閣下。²⁹²Saleem 先生長期參與國家人權機構和人權領域的活動。

2.3.太平洋

多年來，非政府組織一直在倡議推行《太平洋人權憲章》。²⁹³1980 年代，亞太法律協會 (LAWASIA) 倡導制定《太平洋人權憲章》，²⁹⁴於是提出憲章草案，其中包括一系列公民、文化、經濟、政治和社會權利，包括發展權和原住民的權利。另亦規定設立太平洋人權委員會。此發展最終無疾而終，但最近又獲得重新審視的機會。

2011 年 11 月，太平洋島嶼論壇秘書處與太平洋共同體秘書處的太平洋區域權利資源小組合作，主辦了一場分區協商會，致力於推動太平洋區域人權機制的設立流程。²⁹⁵

此外，2010 年，太平洋島嶼論壇秘書處任命了首任人權顧問。該顧問積極促進許多太平洋國家的國家人權機構發展，並參與有關太平洋區域條約或機制的討論。

2.4.西亞

西亞分區是西亞和北非阿拉伯語國家的一部分。西亞國家透過阿拉伯國家聯盟 (League of Arab States，由 22 個成員國組成的跨區域論壇)，在人權倡議方面與其他阿拉伯語國家合作。²⁹⁶該聯盟通過《阿拉伯人權憲章》，並成立阿拉伯人權委員會。

阿拉伯國家聯盟於 2004 年 5 月 22 日通過《阿拉伯人權憲章》，²⁹⁷2008 年 3 月 15 日生效。《阿拉伯人權憲章》重申《聯合國憲章》、《世界人權宣言》的原則，以及《公民與政治權利國際公約》和《經濟社會文化權利國際公約》的條款。²⁹⁸《阿拉伯人權憲章》載有與國際人權文書相似的規定和獨特的規定，例如，譴責猶太復國主義是「對人類尊嚴的阻礙，以及行使人民基本權利的重大障礙」。²⁹⁹該憲章中涵蓋一系列公民、文化、經濟、政治和社會權利，其中一些為不可減損 (non-derogable) 的權利。

阿拉伯人權委員會是根據《阿拉伯人權憲章》於 2009 年成立，由來自該憲章締約國的七名成員組成。³⁰⁰成員由締約國選出，以個人身分任職四年。該委員會負責審議來自締約國關於實現《阿拉伯人權憲章》權利所採取之措施的定期報告。委員會在審查這些報告的基礎上，提出結

291 《艾都宣言》(Addu Declaration)；第 17 屆南亞區域合作聯盟高峰會；2011 年 11 月 11 日；第 12 段；請參閱：www.saarc-sec.org/2012/02/15/news/Declaration-of-the-Seventeenth-SAARC-Summit/87/。

292 請參閱：www.saarc-sec.org/2012/03/12/news/H.E.-Ahmed-Saleem-assumes-charge-as-the-secretary-General-of-SAARC/88/。

293 完整討論請參閱「1989 年 5 月在亞太法律協會主持下編寫的《太平洋人權憲章提案報告》」(Report on a proposed Pacific Charter of Human Rights prepared under the auspices of LAWASIA, May 1989)；1992 年；22 VUWLR/Monograph 4。

294 復興《太平洋人權憲章》草案是在亞太法律協會的要求下進行；請參閱：<http://lawasia.asn.au/profile-of-lawasia.htm>。

295 請參閱：「國家和區域人權機制」(National and Regional Human Rights Mechanisms)；Kieren Fitzpatrick 和 Michael O'Flaherty 為第 11 屆亞歐人權非正式研討會準備的背景文件；2012 年 11 月；第 26 - 27 頁。

296 阿爾及利亞、巴林、葛摩、吉布地、埃及、伊拉克、約旦、科威特、黎巴嫩、利比亞、茅利塔尼亞、摩洛哥、阿曼、巴勒斯坦、卡達、沙烏地阿拉伯、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、突尼西亞、阿拉伯聯合大公國、葉門。

297 請參閱：www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&aid=3337655。

298 阿拉伯人權憲章：PP. 5。

299 阿拉伯人權憲章：第 2.3 條。

300 2009 年，成員來自阿拉伯聯合大公國 (主席)、阿爾及利亞 (副主席)、巴林、巴勒斯坦、敘利亞、約旦和利比亞。

論性意見和建議。委員會還可以要求締約國向其提供與執行《阿拉伯人權憲章》有關的補充資料。早期，委員會的工作大多聚焦於確認其工作方法和議事規則。

重點摘要：第 15 章

- 非洲、美洲和歐洲設有區域人權條約和區域人權機制，亞太地區則沒有。
- 在非洲、美洲和歐洲，此類機制由人權委員會及/或人權法院組成，依據區域人權條約設立。
- 在亞太地區，由於缺乏區域人權體系，分區機制正在興起，儘管在現階段較新且脆弱。
- 國家人權機構最多只能與新興的分區機制進行有限的互動。

第 16 章：

國家人權機構之間的國際合作機制

關鍵問題

- 國家人權機構之間的國際合作機制是什麼？
- 亞太國家人權機構之間的合作機制是什麼？
- 國家人權機構如何成為這些機制的成員？
- 國家人權機構的評鑑程序是什麼？

1. 簡介

《巴黎原則》規定，國家人權機構應「與有能力保護和增進人權領域之他國國家機構合作」。³⁰¹《巴黎原則》正是這種合作的最初成果，由國家人權機構自行在 1991 年 10 月於巴黎的第一次會議上起草。自從第一次會議以來，國家人權機構已經在國際和區域層級成立許多協會，做為合作的媒介。現在，國家人權機構之間已設立發展成熟、高效的合作結構。

2. 國家人權機構間的國際協調委員會

2.1. 歷史

在 1991 年制定《巴黎原則》的國家人權機構研討會之後不久，聯合國於 1993 年 6 月在奧地利維也納召開第二次世界人權大會。國家人權機構大量參與世界會議，代表其身為獨立人權機構在國際人權體系中開始崛起，建立了自己的見解和觀點及許多共同政策。國家人權機構在世界會議期間舉行會議，決定組建自己的常務委員會，由其負責協調工作並代表機構與聯合國體系聯繫。1993 年 12 月，國家人權機構在突尼西亞舉辦第一次國家人權機構國際研討會，在會中成立了國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (International Coordinating Committee of NHRIs; ICC)。

自那時以來，國際協調委員會的地位、結構和程序一直不斷發展。1998 年制定了最初的議事規則。在同場會議上，國際協調委員會決心為評鑑機構設立專屬程序。2000 年，在摩洛哥拉巴特國際研討會期間的國際協調委員會會議上，成立了評鑑小組委員會 (SCA)，並首度進行評鑑。2008 年，國際協調委員會討論了治理問題，包括將國際協調委員會法人化，以更有效應對不斷變化的環境，例如國家人權機構在國際人權體系中的角色。國際協調委員會決定根據瑞士法律組成法律實體。國際協調委員會還決定簡化其議事規則，並明確界定其成員資格，以及其年度

³⁰¹ 巴黎原則；第 3(e) 段。

會議和國際會議的角色和治理。³⁰²國際協調委員會於 2009 年 3 月在瑞士法人化，成為國家人權推動及保障機構的國際協調委員會。

2.2.規約

《國際協調委員會規約》將其描述為「國家人權機構國際協會，根據《巴黎原則》促進和加強國家人權機構，並在促進和保護人權方面發揮領導作用」。³⁰³國際協調委員會的職能和原則如下：

1. 在國際層級協調根據《巴黎原則》設立之國家人權機構的活動，包括：
 - 與聯合國體系內的聯合國人權事務高級專員辦事處、人權理事會及其機制、聯合國人權條約機構，以及其他國際組織的互動與合作；
 - 國家人權機構與區域集團、區域協調委員會之間的合作與協調；
 - 成員之間以及與利害關係者 (包括公眾) 的溝通；
 - 知識發展；
 - 知識管理；
 - 準則、政策、聲明的制定；
 - 倡議的執行；
 - 會議的組織。
2. 根據《巴黎原則》促進設立和加強國家人權機構，包括以下活動：
 - 評鑑新成員資格；
 - 定期更新資格評鑑；
 - 特別審查資格評鑑；
 - 協助受到威脅的國家人權機構；
 - 鼓勵提供技術援助；
 - 扶植和促進教育和培訓機會，以發展和加強國家人權機構的能力。
3. 履行其表決成員所指的其他職能。
為履行這些職能，國際協調委員會將下列原則視為重要考量：
 - 公平、透明和可信的資格評鑑流程；
 - 向國家人權機構提供相關的及時資訊和指導，協助其與人權理事會及其機制，以及聯合國人權條約機構互動；
 - 向國家人權機構傳播相關的資訊和指導，協助其進一步認識人權理事會及其機制，以及聯合國人權條約機構；
 - 國家人權機構代表的職責；

302 請參閱：www.ohchr.org/CN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx。

303 《國際協調委員會規約》；第 5 條。《國際協調委員會規約》於 2008 年通過，此後進行了兩次修訂。

- 與聯合國人權事務高級專員辦事處和區域協調委員會的密切關係，應反映彼此角色的互補性；
- 以彈性、透明和積極的態度參與所有流程；
- 決策過程應秉持包容態度，並盡可能達成共識；
- 維護獨立性和財務自主權。³⁰⁴

2.3. 成員資格和管理

ICC 的正式表決成員資格對所有經評鑑完全符合《巴黎原則》的國家人權機構 (即 A 級) 開放。³⁰⁵ 僅部分符合的國家人權機構 (即 B 級) 有資格獲得無表決權的成員資格。³⁰⁶ 國際協調委員會成員根據其所屬的區域國家人權機構網絡按地區劃分：

- 亞太地區國家人權機構論壇
- 歐洲國家人權機構協調委員會
- 非洲國家人權機構網絡
- 美洲國家人權機構網絡³⁰⁷

國際協調委員會由 16 名成員組成的主席團管理，其為四個區域網絡中選定之四個國家人權機構的代表。³⁰⁸ 主席團行使董事會的一般管理職能和權力。³⁰⁹

2.4. 資格評鑑

自 2000 年以來，國際協調委員會開始評鑑國家人權機構是否符合《巴黎原則》。資格評鑑對於國際協調委員會的成員資格非常重要。自 2007 年以來，資格評鑑對於全面承認和參與國際人權體系也至關重要。只有經國際協調委員會評鑑達「A 級」的國家人權機構，才有權充分參與聯合國人權理事會。³¹⁰ 其他國家人權機構可以參與其他國際人權機制，例如條約監督機構，但只有「A 級」機構才能在人權理事會上發言並獲得充分的國際認可。資格評鑑由評鑑小組委員會進行，並由國際協調委員會主席團授予。評鑑小組委員會由四個成員組成，成員分別代表從每個區域網絡選出的國家人權機構。³¹¹

國家人權機構首次申請資格評鑑，須透過國際協調委員會主席向評鑑小組委員會提出，並附上：

304 《國際協調委員會規約》；第 7 條。

305 《國際協調委員會規約》；第 24.1 條。

306 《國際協調委員會規約》；第 24.2 條。不符合《巴黎原則》的國家人權機構稱為「C 級」機構，但實際上沒有任何地位。(請參閱：「國際協調委員會評鑑小組委員會議事規則」；規則 5)。這些機構不享有《國際協調委員會規約》規定的參與權或其他權利。

307 《國際協調委員會規約》；第 1.1 和 31.1 條。

308 《國際協調委員會規約》；第 31.4 條。

309 《國際協調委員會規約》；第 46 條。

310 這是由其前身人權委員會在最後一屆全體會議上，於 2005 年 4 月 20 日第 2005/74 號決議中決定。然而，該決議在人權委員會廢除之前尚未執行。接任的人權理事會在第 5/1 號決議中確認了該決議；「VII. 議事規則」；規則 7 (b)。

311 《國際協調委員會規約》；附件 1；「國際協調委員會評鑑小組委員會議事規則」；規則 2。

- 以官方或已發布格式制定並授權的法律或其他文書副本
- 組織結構概述，包括人員編制和年度預算
- 最新年度報告或等效文件之副本 (採用官方或已發布格式)
- 詳細說明，列出符合《巴黎原則》的事項、未能遵循《巴黎原則》的事項，以及確保遵循的任何建議³¹²

評鑑小組委員會會審議該申請，並向國際協調委員會主席團提供報告和建議。³¹³主席團根據《議事規則》中的定義，決定核准該申請，並授予「A」、「B」或「C」級別。

表 16.1：資格評鑑分級³¹⁴

資格評鑑類別	國際協調委員會地位	符合《巴黎原則》
A	表決成員	完全遵循《巴黎原則》的每一項規定
B	無表決權成員	未能完全遵循《巴黎原則》的每一項規定，或提供的資訊不足以判斷
C	無地位	不符合《巴黎原則》

每五年對具有「A 級」資格的國家人權機構進行資格評鑑審查。³¹⁵此外，「國家人權機構發生任何足以影響對《巴黎原則》之遵循的變化」時，國家人權機構需接受資格評鑑審查。³¹⁶許多國家人權機構因為情況發生重大變化，在經過審查後，國際協調委員會決定降低其資格評鑑地位。

2.5.活動

國際協調委員會並不負責開展國家人權機構活動，其所扮演的主要角色是：

- 與人權事務高級專員辦事處 (OHCHR) 和其他聯合國機構聯繫
- 協調國家人權機構之間的會議和交流

國際協調委員會在 OHCHR 國家機構和區域機制科內設有常駐日內瓦的代表，以支援其與聯合國體系的互動並籌備主席團的會議。

國際協調委員會為成員展開多種活動，其中一項主要活動是國家人權機構的國際會議。過去，這些會議每兩年舉行一次。然而，2012 年在約旦安曼舉行會議之後，改為每三年舉行一次。會

³¹² 《國際協調委員會規約》；第 10 條。

³¹³ 《國際協調委員會規約》；第 12 條。

³¹⁴ 《國際協調委員會規約》；附件 1：「國際協調委員會評鑑小組委員會議事規則」；規則 5。

³¹⁵ 《國際協調委員會規約》；第 15 條。

³¹⁶ 《國際協調委員會規約》；第 16.2 條。

議召集了具有資格評鑑和不具資格評鑑的國家人權機構代表，一同討論對國家人權機構具有意義的主題。

國際協調委員會也設有負責商業與人權的專題工作小組，該小組負責：

- 促進人權和商業議題納入國家、區域和國際策略與計畫中
- 透過開發技能、分享工具和最佳實務，建構國家人權機構在商業和人權方面的能力
- 促進國家人權機構參與相關法律和政策架構的發展
- 協助國家人權機構與商業和人權利害關係者取得聯繫³¹⁷

未來，國際協調委員會可能會增加有關專題領域和國家人權機構職能的專案活動，例如教育和培訓。

3.亞太地區國家人權機構論壇

3.1.起源與願景

亞太地區國家人權機構論壇 (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, APF) 是四個區域網絡中成立最久、發展最健全的機構，依據《拉刺其亞宣言》(Larrakia Declaration) 設立；該宣言在 1996 年 7 月，於澳洲達爾文舉行的第一屆亞太地區國家人權機構區域會議通過。³¹⁸《2011 - 2015 年策略計畫》定義了其願景、使命和目標，以及未來的營運計畫。³¹⁹

願景

APF 將透過以下方式，持續領導亞太地區區域人權組織的發展：

- 促進有效的國際、區域和國家合作與協調
- 代表其成員並回應其需求
- 強化其成員保護和促進人權的能力
- 為其活動確保獲得充裕資金
- 成為同級機構中的最佳管理組織

使命

APF 認為，區域合作與協調對於保護和促進亞太地區人民的人權至關重要。

藉由 APF，亞太地區的國家人權機構攜手合作，聚焦於以有效和高效率的方法促進各自的任務職權，以及完全按照《巴黎原則》設立新國家人權機構並強化其職能。

317 請參閱：<http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/BusinessHR/Pages/Home.aspx>。

318 請參閱：www.asiapacificforum.net/about/history/annual-meetings/1st-australia-1996/downloads/larakia.pdf。

319 2011 年至 2015 年策略計畫；亞太地區國家人權機構論壇；請參閱：www.asiapacificforum.net/about/governance。

目標

為實現 2011 年至 2015 年的願景和使命，APF 將專注於：

- 強化成員的機構能力
- 增進成員之間的溝通、合作和互動
- 促進遵循《巴黎原則》
- 與區域和國際人權機制合作
- 確保對其進行有效、高效率和策略性的管理³²⁰

此外，在 2011 年，APF 理事同意將性別主流化納入其五大策略目標。

3.2. 成員資格

區域內所有經國際協調委員會評鑑為「A 級」(正式成員) 或「B 級」(副成員，associate members) 的國家人權機構都可以申請成員資格。亞太地區國家人權機構論壇已暫停其資格評鑑流程，目前依靠國際協調委員會評鑑。APF 甫成立時，亞太地區只有五個國家人權機構。2012 年 5 月，APF 有 15 個正式成員，即以下各國的國家人權機構：

- 阿富汗
- 澳洲
- 印度
- 印尼
- 約旦
- 馬來西亞
- 蒙古
- 尼泊爾
- 紐西蘭
- 巴勒斯坦
- 菲律賓
- 卡達
- 南韓
- 泰國
- 東帝汶³²¹

另外還有三個副成員，即以下各國的國家人權機構：

320 請參閱：www.asiapacificforum.net/about/governance。

321 請參閱：www.asiapacificforum.net/members/full-members。

- 孟加拉
- 馬爾地夫
- 斯里蘭卡³²²

3.3.治理

APF 設立時為非正式論壇，於 2002 年依據澳洲法律正式註冊為獨立非營利組織。³²³

APF 由論壇理事會管理，各個正式成員機構分別派出一名代表組成論壇理事會。論壇理事會每年開會一次，與 APF 共同舉行。APF 每個正式成員都可以提名一人擔任論壇理事會代表。

APF 的工作由位於澳洲雪梨的秘書處執行。APF 自 1996 年成立至 2001 年以來，秘書處由澳洲人權委員會提供服務。2002 年開始則成為單獨的實體，只受論壇理事會管轄，不過仍繼續在澳洲人權委員會的據點租用辦公空間。

3.4.活動

APF 擁有廣泛的活動計畫，旨在：

- 促進在亞太地區設立符合《巴黎原則》要求的新國家人權機構
- 強化亞太地區既有國家人權機構的職能，為機構及其成員和工作人員進行能力評估和能力建設專案
- 致力於發展區域人權合作

APF 承攬的專案包括：

- 針對國家人權機構工作人員提供培訓計畫，包括線上、面授課程以及隨附的參考資料，內容包括：
 - 參與國際人權體系
 - 禁止酷刑
 - 執行國家人權詢查(inquiries)
 - 移工權利
 - 師資培訓
 - 媒體和溝通技巧
 - 支持人權捍衛者
 - 國家人權機構工作人員基礎課程
 - 人權教育 (即將推出)
 - 原住民權利 (即將推出)³²⁴

322 請參閱：www.asiapacificforum.net/members/associate-members。

323 請參閱：www.asiapacificforum.net/about/history。

- 國家人權機構成員的高層級對話
- 有關立法發展的法律諮詢³²⁵
- 處理危機情況的策略建議
- 協助進行策略規劃
- 能力評估³²⁶

APF 也為其成員國家人權機構，提供在日內瓦和紐約參與國際人權體系的建議和支援，並積極倡議聯合國機構和單位承認國家人權機構及其獨特性質和角色。

APF 每兩年與年度會議共同舉行一次重要會議，由其成員、聯合國官員、非政府組織、公職人員和學者組成的代表齊聚一堂，討論共同關注的人權議題。這些會議是亞太地區規模最大的定期人權聚會，也是唯一能跨部門就人權議題展開交流的聚會。³²⁷

3.5.法律諮詢委員會

APF 設有法律諮詢委員會 (Advisory Council of Jurists, ACJ)，負責就亞太地區普遍人權標準的應用提供建議。³²⁸ ACJ 由各個「A 級」APF 成員機構提名一人，並由論壇理事會選出最終成員。ACJ 成員都是各國傑出的法律學者，可為 ACJ 的審議提供國際人權法和亞太地區的專業知識與經驗。

ACJ 對論壇理事會的參考資料進行審議並提供建議。這些參考資料涉及亞太地區廣受關注的人權議題，同時涉及當今與未來的挑戰。ACJ 自 1998 年成立以來，為下列事項提供建議：

- 兒童色情
- 死刑
- 人口販運
- 恐怖主義與法治
- 酷刑
- 受教權
- 環境權
- 企業責任
- 人權、性傾向和性別認同

APF 網站提供了 ACJ 對於各種參考資料的背景文件、初步意見和最終建議。³²⁹

324 請參閱：www.asiapacificforum.net/support/training。

325 請參閱：www.asiapacificforum.net/establishment-of-nrh/is/advice。

326 請參閱：www.asiapacificforum.net/support/capacityassessment。

327 請參閱：www.asiapacificforum.net/about/annual-meetings。

328 請參閱：www.asiapacificforum.net/support/issues/acj。

329 請參閱：www.asiapacificforum.net/support/issues/acj/references。

由於亞太地區沒有區域人權條約和機制，ACJ 就國際人權法在該地區的應用提供最具權威性的法律討論和解釋。

重點摘要：第 16 章

- 在國際層級，國家人權機構透過國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC) 建立連結，該委員會已根據瑞士法律註冊。
- 協調委員會負責國家人權機構與聯合國人權體系之間的聯繫、促進和支持國家人權機構參與國際人權體系，以及在全球促進國家人權機構之間的合作。
- 協調委員會透過其評鑑小組委員會，評鑑國家人權機構是否符合《巴黎原則》。所有通過「A 級」評鑑的國家人權機構都有資格成為協調委員會的正式表決成員。
- 聯合國體系承認並接受協調委員會的評鑑程序，以及協調委員會評鑑的國家人權機構等級。
- 亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 是亞太地區國家人權機構的區域協會。APF 依據協調委員會的評鑑，決定國家人權機構屬於 APF 正式成員或副成員。
- APF 為亞太地區的國家人權機構展開廣泛的活動計畫，包括提供諮詢服務、機構支持和能力建設、能力評估、高層級對話和培訓。

案例研究：

馬來西亞人權委員會參與普遍定期審查的經驗

2009 年，馬來西亞人權委員會 (SUHAKAM) 以獨立專家的身分，為馬來西亞人權狀況的審查做出貢獻，包括：

- 在國家層級與政府、和非政府利害關係者互動
- 透過提交普遍定期審查工作小組的獨立報告提供資訊
- 參與馬來西亞普遍定期審查工作小組的互動對話
- 參與人權理事會全體會議對普遍定期審查工作小組報告的討論
- 追蹤普遍定期審查報告的建議並監督其實施情況

2008 年 8 月 14 日，SUHAKAM 與公民社會組織展開對話，隨後於 2008 年 9 月 4 日向普遍定期審查工作小組提交獨立報告。該報告基於 SUHAKAM 對馬來西亞人權狀況的調查結果和意見，以及與公民社會組織對話的結果。

SUHAKAM 也為國家就籌備普遍定期審查的協商做出貢獻，參加了由馬來西亞外交部組織的兩場協商會議：

- 2008 年 8 月 21 日，與馬來西亞外交部討論準備向普遍定期審查工作小組提交的國家報告
- 2009 年 1 月 30 日，在國家代表團前往日內瓦出席普遍定期審查工作小組會議之前召開討論

2009 年 2 月 11 日至 13 日，SUHAKAM 高層級代表團出席了工作小組會議，代表團成員包括當時的主席 Tan Sri Abu Talib Othman，以及一名專員和高級官員。2009 年 2 月 13 日，代表團出席與馬來西亞非政府組織共同舉行的平行討論會，在當天上午舉行完馬來西亞工作小組會議後分享其意見和見解，並討論促進和保護馬來西亞人權的前進方向。大約有 15 人參加討論。

SUHAKAM 出席 2009 年 6 月 12 日舉行的人權理事會全體會議，該會議上通過了普遍定期審查工作小組對馬來西亞人權狀況的報告。該委員會向全體會議提交書面聲明，強調在報告中馬來西亞政府忽略了關鍵的公民權利和政治權利議題，且沒有任何切實可行的承諾來改善人權狀況。書面聲明表示：

根據該報告，政府似乎迴避了公民權利和政治權利的核心議題，也未對改善人權狀況做出具體承諾。若政府開始審查本國的人權議題，SUHAKAM 和公民社會將以具建設性的方式支援政府。

SUHAKAM 樂見最近釋放 13 名依《內部安全法令》(Internal Security Act，簡稱內安法令) 拘禁者，以及新任首相在就職演說中宣布將全面審查《內安法令》的決定。就此方面，我們敦促政府一併審查並廢除《緊急法令》(Emergency Ordinance Act) 和《危險藥物法》(Dangerous Drugs Act) 等其他立法中未經審判的拘禁規定。我們也敦促政府根據《內安法令》釋放其餘遭拘禁者，並採取措施廢除《內安法令》。SUHAKAM 意識到，在和平與國

家緊急情況下，國家始終有必要採取法律手段保護國家安全。國家應只尋求頒布符合特定情況和人權原則的新法律，以取代過去為有別於現今之情況所制定的法律。

最近一些部落客、律師和平民遭逮捕，顯示出政府對言論自由與和平集會不容忍。《馬來西亞聯邦憲法》第 10 條規定，每個公民都有言論和表達自由的權利，所有公民均有權召開無武器的和平集會，所有公民均有權召開非武力的和平集會，所有公民都有結社的權利。該條款尚有附帶保留條款，允許在馬來西亞國會出於聯邦安全必要的情況下限制自由和權利。公眾認為政府太過頻繁以國家安全的名義利用保留條款。

SUHAKAM 代表向全體會議發表了兩分鐘的口頭聲明。

其提交的報告，強調具體的人權議題和侵犯人權行為、SUHAKAM 的角色，以及政府未能根據 SUHAKAM 的調查結果建議採取行動，或未能制定《國家人權行動計畫》。SUHAKAM 特別評論到對個人的任意逮捕和政治拘禁，以及相關的國家安全法律及政策濫用，這些均損害言論和表達自由、結社及和平集會等受憲法保護的權利。SUHAKAM 趁政府最近釋放 13 名因《1960 年內安法令》遭拘禁者，敦促其進一步釋放並廢除該法和其他國內立法中未經審判的拘禁規定。此外，SUHAKAM 在普遍定期審查期間，剛好正在接受國際協調委員會的資格評鑑審查，因此 SUHAKAM 能夠巧妙利用普遍定期審查的機會，提請國際關注其授權法的不足之處，藉此向馬來西亞政府施加壓力，確保 SUHAKAM 符合《巴黎原則》。之後，馬國對授權法進行了修訂，SUHAKAM 因此能更充分遵循《巴黎原則》，並保留其「A 級」評鑑等級。

在人權理事會全體會議通過馬來西亞的普遍定期審查報告後，SUHAKAM 代表團立即與非政府組織會面，討論實施普遍定期審查結果的下一步措施，以及其與非政府組織在促進和保護馬來西亞人權方面的更密切合作。

2010 年 5 月 11 日，馬來西亞外交部邀請 SUHAKAM 參與普遍審查會議後的簡報會議，以向外交部和公民社會組織介紹普遍定期審查建議的實施情況，包括：

- 批准《身心障礙者權利公約》
- 考慮批准《消除對婦女一切形式歧視公約》任擇議定書和《兒童權利公約》的兩項任擇議定書
- 取消對《消除對婦女一切形式歧視公約》第 5(a)、7(b) 和 16(2) 條的保留，以及對《兒童權利公約》第 1、13 和 15 條的保留
- 相關政府機構針對婦女、兒童和身心障礙者及其他弱勢群體福祉的相關計畫

簡報有助推動與會者在未來落實監督和採取行動。與會人員討論了政府定期舉行普遍定期審查後簡報會議的可能性，而非將其視為一次性會議，並要求政府制定時間表以實施馬來西亞已接受的普遍定期審查建議。

SUHAKAM 致力於追蹤並監督政府對普遍定期審查建議的實施情形，並且：

- 設立普遍定期審查後續追蹤內部委員會 (之後更名為內部後續追蹤和監督委員會)，以監督普遍定期審查和條約監督機構建議的實施情形
- 編製關於普遍定期審查程序的手冊，向各個利害關係者傳播關於普遍定期審查程序和結果的資訊
- 促進與主要利害關係者的協商，尤其是相關政府機構，以獲得有關普遍定期審查建議實施情形的最新資訊

- 根據相關政府機構提供的資訊，在 SUHAKAM 網站上發布普遍定期審查觀察名單，以向公眾提供關於普遍定期審查建議實施情形的最新資訊
- 獲得政府同意，制定 SUHAKAM 長期優先倡導的《馬來西亞國家人權行動計畫》，並納入普遍定期審查的建議，做為加強政府履行國際義務的有效工具
- 對 SUHAKAM 的授權法進行修訂，以確保更充分遵循《巴黎原則》

事實證明，SUHAKAM 對普遍定期審查流程的貢獻和參與，是推展其在馬來西亞促進和保護人權的工作，以及加強自身法律和政治地位的絕佳手段。

案例研究：

約旦國家人權中心參與特別程序的經驗

協助特別報告員進行國家訪問

2006 年 7 月，酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰問題特別報告員 Manfred Nowak 教授在訪問約旦期間，拜訪了約旦國家人權中心。在與特別報告員會晤時，委員長和成員就約旦國家人權中心在防止酷刑方面的方法論、角色和行動進行討論。

特別報告員和約旦國家人權中心的交流成果豐碩，包含：

- 除了與約旦國家人權中心相關的法律外，約旦國家人權中心的管轄權和任務職權，尚包括監督監獄和拘禁場所
- 約旦國家人權中心探訪監獄、禁閉室和拘禁中心的方法，包括預先通知或突襲式的探視，以及與囚犯和遭拘禁者私下交談的重要性
- 受約旦國家人權中心監督的場所範圍，包括警察局、安全部門的禁閉室、軍事監獄，以及公共情報局的拘禁場所
- 約旦國家人權中心受理和追蹤申訴的方法及其記錄酷刑案件的有效性
- 設立獨立司法小組調查酷刑案件、司法機關目前在申訴方面表現出的合作程度，以及設立獨立司法委員會調查酷刑申訴的重要性
- 保護酷刑受害者，包括為證人和受害者提供保護方案
- 專門設立酷刑受害者康復中心

酷刑問題特別報告員請求約旦國家人權中心給予訪問資訊的協助，包括監獄、拘禁中心及受害者名稱等。

特別報告員訪問之後續追蹤

在特別報告員訪問後，約旦國家人權中心與主管政府機關共同追蹤該等建議的實施情形，並發函支持該等建議。

約旦國家人權中心與公共情報局，以及公共安全局監察員和人權辦事處主任討論了報告員的建議。討論的重點側重於特別報告員在訪問首都刑事調查部禁閉室期間，收到一位遭拘禁者的酷刑申訴一事，以及報告員提議對刑事調查部官員進行審判的建議。

約旦國家人權中心與政府共同提倡立法修正，以確保根據《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》的定義，將構成酷刑的所有行為定為刑事犯罪，並呼籲約旦加入該公約的任擇議定書。

約旦國家人權中心呼籲政府廢除或大幅度修改《1954 年預防犯罪法》，該法賦予約旦行政部門（特別是統治者和地方行政長官）授權對個人施以行政拘留的權力，遭到地方和國際人權組織大肆批評。約旦國家人權中心發布了有關法律允許的侵犯人權行為報告。

藉由與公共情報局建立穩固的關係，約旦國家人權中心能夠確保為遭拘禁者取得保障，包括在斯瓦卡 (Swaga) 監獄 (約旦最大的監獄之一) 設立人權辦公室，以及製作遭拘禁者權利和義務的手冊，並分發給所有監獄，這是與公共安全局共同努力的結果。

在國際支持下，約旦國家人權中心與公共安全局、司法部和「Mizan」人權法律小組 (當地的非政府組織) 共同展開了卡拉瑪專案 (Karamah Project)。該專案主要目的是打擊酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇，並提倡禁止酷刑文化。該專案旨在確保將酷刑行為適當定為刑事犯罪，確保案件提交法院，並充分提出索賠和申訴。該專案亦贊助電影節，以提高人們對酷刑的認識。

約旦國家人權中心為警察學院舉辦的人權培訓研討會非常重要，有助於提高人們對約旦根據《禁止酷刑公約》和其他相關國際法，所承擔義務之實際影響的認識。

特別報告員要求約旦國家人權中心，每年報告該國政府為落實相關人權建議所採取的措施，並更新關於影響建議落實的最新發展，而該中心已於 2007 年、2008 年和 2009 年提交報告。

案例研究：

澳洲人權委員會與消除種族歧視委員會合作的經驗

2010 年，在澳洲非政府組織的強烈呼籲下，澳洲人權委員會 (以下稱 AHRC) 決定與消除種族歧視委員會 (以下稱委員會) 合作，對澳洲進行《消除一切形式種族歧視國際公約》(以下稱 ICERD) 第 15、16 及 17 次定期報告之聯合審查。

2010 年 7 月，在委員會秘書處就以下事項提出非常具體的建議之後，AHRC 向委員會提交了平行報告：報告的潛在內容和重點，以及 AHRC (身為國家人權機構) 對委員會 (身為報告的受眾) 有何期望。該報告與非政府組織影子報告小組合作編寫，以確保資訊協調一致並適當處理關鍵問題。

2010 年 8 月，由種族歧視問題專員 Graeme Innes AM 和一名高階管理成員，代表 AHRC 參加委員會對國家的審查。這對於審查流程，以及 AHRC 向委員會提出的建議，都具有重要意義。AHRC 從這次參與收穫良多，包括瞭解到與政府和非政府組織展開行前對話，以及與最可能受到該公約影響的相關人士建立關係的重要性。

AHRC 力求及早加強與負責協調 ICERD 報告之外交事務和貿易部門 (Department of Foreign Affairs and Trade) 溝通，這可幫助 AHRC 理解並回應該政府部門對其在審查流程中所扮演角色的期望。溝通過程亦幫助 AHRC 瞭解該部門如何看待其自身在報告中所扮演的角色。然而，AHRC 的代表發現，在高壓環境下維持新的專業關係充滿挑戰。

AHRC 的代表認為，重要的是與非政府組織代表團的成員一起確保，身為非政府組織影子報告小組成員的原住民族長者，能在 ICERD 過程中獲得足夠的支援，感受到充分的自主權。事實證明，AHRC 的代表參加由非政府組織代表團策劃的會外會議是一個好方法，有助於在報告過程中建立信任並鞏固關係。

AHRC 藉由觀察澳洲非政府組織代表團的會外會議，以及 AHRC 本身與委員會的非公開會議，習得參與公約監督過程的技巧。他們發現，提供午餐並將會議保持在大約 45 分鐘左右，能有效讓眾多委員會成員參與其中，但是必須確保成員有足夠時間提問。非政府組織的代表整理並派發成員口頭發言的綜整，委員會對此表示讚賞，並多次評論綜整帶來的益處。

與委員會成員的直接互動促成了「坦率、保密且具建設性的討論」，此外亦提供重要契機，可提請委員會關注各種問題並提議委員會可以向國家提出哪些建議。³³⁰ AHRC 代表團與委員會 18 名成員中的 13 名進行了一小時的私人會談。

AHRC 代表團按照非政府組織代表的做法，在其平行報告中納入兩頁主要問題摘要，並分發給每位委員會成員。AHRC 代表還回答了委員會成員的提問。他們認為公開會議非常具有價值，因此邀請國家人權推動及保障機構國際協調委員會的代表參加本屆會議並向他們提供意見回饋。

330 CERD 2010 年報告；澳洲人權委員會；種族歧視專員 Graeme Innes 對 AHRC 員工的 Powerpoint 簡報。

Innes 專員在會中概述了 AHRC 的平行報告，並提出一些意見。他強調，希望瞭解國家報告所列出與 ICERD 相關的政府經費中，多少比例專門用於「以人權為本的做法（rights-based approach）」或「消除種族歧視」，而不是如同政府部門，在廣泛的公共政策議題中去編列預算。³³¹他注意到 AHRC 的建議，尤其是其中一項提到有必要建立 ICERD 的國內落實相關機制，以確保澳洲聯邦政府系統之間的適當協調。AHRC 還呼籲在憲法上承認第一批澳洲人，制定多元文化政策和反種族主義之策略；敦促完全恢復種族歧視法，將種族仇恨定義為犯罪。³³²

針對 AHRC 的評論和提議，委員會透過結論性意見和建議做出回應和認可，並表示強烈支持 AHRC。其中包括 AHRC 提出的反種族主義策略、³³³增加 AHRC 的資金和資源，以及任命專職種族歧視問題專員的建議。

自聽證會以來，AHRC 一直在參與各種活動，為今後落實 ICERD 奠定基礎。2010 年 11 月，AHRC 在年度澳洲－紐西蘭種族關係圓桌會議上，討論對 ICERD 採取後續行動的必要性。AHRC 特別強調 ICERD 委員會的建議當中，與其他相關主管機關和組織的呼籲有相重疊的領域，如澳洲多元文化諮詢委員會，以及國際層級的原住民權利特別報告員。³³⁴

同時，與外交事務和貿易部門的關係建設也在持續進行。透過隨後的對話，AHRC 發現該部門的人員對實施人權公約的工作感到力不從心。對此，AHRC 開始研究與該負責之政府機構建立合作夥伴關係的選項，以期共同設計在國內實施公約的模式。研究過程包括與各個非政府組織，就模式的設計進行討論，最終承諾持續與非政府組織攜手合作。AHRC 將在其核心業務中，納入其中一部分的工作。

AHRC 代表團也關心如何將與委員會互動時所學到的知識，納入 AHRC 內部的作業流程。2010 年 11 月，AHRC 代表團為 AHRC 工作人員舉行了一小時的會議，討論此具體經驗，以及更廣泛地討論向條約機構報告的問題。AHRC 希望透過這樣的方式，加強未來對條約機構報告過程的參與。

331 請參閱：www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/race/2010/20100811_CERD.html。

332 請參閱：www.humanrights.gov.au/about/media/speeches/race/2010/20100811_CERD.html。

333 請參閱：www.humanrights.gov.au/about/media/media_releases/2010/112_10_communique.html。

334 請參閱：www.humanrights.gov.au/about/media/media_releases/2010/112_10_communique.html。

案例研究：

菲律賓人權委員會與經濟社會文化權利委員會合作的經驗

背景

2008 年 11 月，菲律賓人權委員會 (Philippines Commission for Human Rights，以下稱 PCHR)，就該國提交經濟社會文化權利委員會之定期報告，參與第 2 至第 4 次定期報告之聯合審查。這是 PCHR 首次直接參與條約機構的報告程序。其經驗突顯出國家人權機構可以採用多種創新方式，與條約監督機構互動。

上述事件之前，在經濟社會文化權利委員會與國家的對話中，國家人權機構僅能以有限的觀察員身分參與。這次，經濟社會文化權利委員會則邀請 PCHR 以獨立國家人權機構的身分參與互動對話。由於國家人權機構通常無法參加互動對話，因此 PCHR 瞭解此一前所未有的邀請何其重要，在徵得菲律賓政府的同意後，PCHR 展開了各種後續活動，將經濟社會文化權利委員會的結論性意見視為今後落實公約的指引。

提交的報告

考慮到其有限的資源，PCHR 做出策略決策，將重點放在回應問題清單，而非提交全面的平行報告。PCHR 還要求在審議菲律賓國家報告之前，先與經濟社會文化權利委員會召開會議，內容聚焦於以下事項：

- PCHR 的實際角色和成果
- 釐清委員會成員較不理解的總統人權委員會 (Presidential Human Rights Committee) 角色
- PCHR 在《經濟社會文化權利國際公約》相關權利方面執行調查的困難

為促進會議討論，PCHR 提供了一份文件，評論菲律賓實施該公約的國家報告。該文件強調，立法程序及政府計畫和方案中，必須採取以人權為本的做法。為此，PCHR 聚焦於中央主管機關在規劃《中期發展計畫》時，以人權為本做法的不足之處，同時著重於透過與政府合作，倡導和協助通過《國家人權行動計畫》。

該文件亦指出，起草國家報告的過程中缺乏公民社會的參與，且政府向經濟社會文化權利委員會提交國家報告時，未能及時將報告提交 PCHR 和非政府組織。PCHR 建議經濟社會文化權利委員會在結論性意見之下，提醒國家須依公約義務傳播報告。值得注意的是，經濟社會文化權利委員會建議政府確保傳播結論性意見，並鼓勵政府在提交下一次定期報告之前，與公民社會和非政府組織進行國家層級的討論。

後續追蹤

PCHR 設立了「政府聯繫辦公室」(以下稱 GovLink)，專門負責與政府機構接觸，以更有效地監督菲律賓履行公約義務的情況。GovLink 準備了 PCHR 所提交的報告，並規劃各種論壇和出版品，以提高政府機構、非政府組織和公民社會對委員會建議的認識和責任分工。在開發計畫署的支持，以及與非政府組織 PhilRights 的合作下，GovLink 展開一項活動方案，旨在確保相關政府和公民社會組織理解並履行這些責任，並由 PCHR 根據其任務授權進行適當監督。

這些活動包括：

- 編製有關如何參與委員會報告程序的手冊，提供一份適用於「所有承擔責任者、政府、公民社會以及國家人權機構的國際通用指南，以強調聽從聯合國委員會建議的重要性」
- 製作供廣泛分發的傳單，針對「菲律賓政府必須採取哪些行動」改善對公約的遵守，概述結論性意見
- 研發一套對應工具，以協助分配資源和監督歸責

「國家責任對應」工具的設計，反映出 PCHR 對監督和政府參與工作所採取的以人權為本做法。搭配條約機構報告使用此工具，PCHR 得以針對委員會結論性意見中所確定的各個義務領域，分配「國家責任」。

此工具根據負責實施公約之機構的「義務承擔者」分類加以規劃，包括菲律賓政府的行政和立法部門、司法機關和其他獨立的憲法機構 (包括 PCHR)，以及公民社會。此工具確定了義務承擔者之間的合作性人權架構，這樣的架構要求透過實施和監督過程，將權利承擔者 (rights bearer) 和權利持有人 (claim holder) 納入其中。

為確保負責實施公約的相關人士認真對待並理解委員會的建議，PCHR 已分別致函所有政府機構，以確保他們瞭解該公約和委員會的最新建議。

PCHR 已收到許多國家機構對於其職責範圍的回應，並打算繼續在國家和區域層級定期舉行政府－非政府組織論壇等其他活動，以監督和協助政府機構履行其義務，並為其提供最新消息。此舉也是為了奠定之後提交第 5 和第 6 次定期國家報告的基礎，以在 2013 年更及時向委員會提交更具實質性的報告。

由於 PCHR 在過程中努力與政府和經濟社會文化權利委員會合作，因此確保了政府對第二人權行動計畫的參與。總統人權委員也在考慮進一步採用這樣的程序，以制定《國家人權行動計畫》。

案例研究：

菲律賓人權委員會與禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會合作的經驗

背景

菲律賓人權委員會 (以下稱 PCHR) 已深入參與公約的監督和報告程序，最初參與經濟社會文化權利委員會，現在主要參與禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會。在公約報告程序中，PCHR 同時結合對政府的宣傳、監督和策略壓力，以確保菲律賓的權責政府機構，在國家層級認真對待相關的國際人權標準。

PCHR 第三次參與禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會，是在 2009 年 4 月的第二次菲律賓定期報告，這也是其最為積極直接參與條約機構的經歷之一。PCHR 利用各種適用於國家人權機構的途徑來促進審查結果，但採取了一種選擇性做法，以加強審查的效用，有效取得實際成果和促使政府做出回應。PCHR 先前曾參與政府對經濟社會文化權利委員會的報告，故本次採取與過去參與經驗類似的策略。PCHR 打破了委員會與國家人權機構舉行私人聽證會的傳統條件，要求與國會人權委員會 (Congress Committee on Human Rights) 的代表共同參與會議。

回應問題清單

PCHR 並未向禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會提交全面的平行報告，而是決定集中精力回應委員會提出的問題清單。事實證明，這是一種成功的方法，讓 PCHR 能夠針對特定問題和公約規定的義務，向政府施加壓力，並促進委員會提出更具體的建議，而不是透過之後的國內宣傳行動要求。

具體而言，PCHR 的建議著重於兩點：一是菲律賓國內法缺乏對酷刑的定義，二是其對進行更廣泛立法改革，以確保遵循《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》的提議。PCHR 強調政府有能力證明法案是「亟需關切」的措施，因此可善盡其角色，鼓勵通過法案，正式將酷刑定為刑事犯罪。PCHR 還利用對問題清單的回應，強調有必要通過《PCHR 憲章》法，以加強 PCHR 的準司法權，支持其現有的調查權。PCHR 指出一些例子，政府主要以所謂的國家安全為理由，拒絕其與遭拘禁者接觸。

PCHR 也特別強調其在《2007 年人類安全法》下的矛盾和妥協性角色，其既要發布授權，予以長期拘禁涉嫌恐怖主義之嫌疑人，又得起訴執行該法所生之侵犯公民和政治權利行為 (包括針對公職人員和執法人員)，儘管其任務職權是監督這些特定機構。

因此，禁止酷刑及其他殘忍不人道或有辱人格之待遇或處罰委員會在其結論性意見中提出這些建議和關切。其建議包括菲律賓政府應：

- 頒布《反酷刑法案》，並修正以符合《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》對於酷刑的定義
- 審查《人類安全法》

- 通過 PCHR 憲章，做為加強探訪任務的措施之一
- 為 PCHR 提供資金以執行此任務授權

參與委員會的審查工作

如前所述，PCHR 拒絕與委員會舉行常規的非公開會議，而是要求眾議院人權委員會主席 Lorenzo R Tanada III 議員與 PCHR 共同出席聽證會，介紹他對國會中《反酷刑法案》狀況的見解；之後，更衍生出與委員會的有益討論，釐清《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》自 1986 年於菲律賓生效後，22 年來皆未能通過任何禁止酷刑法的原因，以及確保在菲律賓將酷刑定為刑事犯罪所需採取的措施。這場聯席會議亦是網絡交流的基礎，藉由與議員 Tanada 保持密切關係，得以在 2009 年 3 月通過《禁止酷刑法》。Tanada 是協助確保該法案在國會通過的有力推手。

政府在向委員會提交的報告中，對 PCHR 的陳述予以肯定。政府代表團的執行秘書承認 PCHR 是「重要合作夥伴」，並表示政府同意 PCHR 關於落實《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》的全部建議，特別是透過《禁止酷刑法案》。

後續追蹤

2009 年 7 月 10 日，當時的 PCHR 主席 Leila M De Lima 向菲律賓工作小組論壇「Kapihan：關於 CAT 的結論性意見」會議介紹 PCHR 對此程序的想法，以及委員會結論性意見的重要性。這構成 PCHR 策略方向之一，即與政府、非政府組織和公民社會接觸，考慮並擬定方法，善加利用公約報告程序優勢，並追蹤和監督委員會建議的落實情況。

PCHR 主席提議執行委員會每項建議的職責分工，以及幫助履行這些職責的具體任務。她提到 PCHR 的「對應工具」，該方法是在 PCHR 與經濟社會文化權利委員會首次進行條約監督機構互動之後開發，用於依照條約機構的建議和義務，將相對應的具體義務分配給政府機構和非政府組織。³³⁵

PCHR 還利用在 Kapihan 的機會，進一步宣傳批准《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》任擇議定書 (OPCAT) 的重要性。此後，PCHR 與非政府組織 Balay Rehabilitation Centre (在與防止酷刑協會的合作下) 和亞太地區國家人權機構論壇合作舉辦研討會，以倡導和提高對 OPCAT 的認識，並制定具體策略；在沒有 OPCAT 的情況下，提升有關拘禁和酷刑的人權標準。研討會匯集了共 100 多名來自政府、國會、公民社會、獨立機構和國際參與者的與會人員。

PCHR 參與了其他後續活動，以回應委員會和經濟社會文化權利委員會的建議，該建議認為經濟、社會、文化權利受到侵犯，是酷刑和其他暴力行為的根本原因。PCHR 在 2009 年與世界禁止酷刑組織 (World Organisation Against Torture，以下稱 OMCT) 合作展開兩個專案：先是舉行一場亞洲區域研討會，以討論有關這些問題的個別國家概況，之後再由 OMCT 前往菲律賓進行訪問，以追蹤對落實兩個條約監督機構之建議所取得的進展。

335 請參閱先前有關 PCHR 與經濟社會文化權利委員會互動的案例研究。

政府的回應和成果

雖然國會下議院已批准了擬議的《PCHR 憲章》，但參議院在新一屆(第 15 屆)國會選出之前，並未通過該法案。儘管如此，這是 23 年來，透過立法核准制定憲法授權和組織結構來加強 PCHR 的最重要成就。此外，《人類安全法》仍未修正，但 PCHR 預計，在法院對該法的規定進行驗證之前，不太可能考慮該修正案。

自委員會發表結論性意見以來，國會已經頒布幾部符合委員會建議的人權法。2011 年 2 月通過《禁止酷刑法》，並公布其實施細則和條例。另外還通過適用國際人道主義法的國內法案，規範對酷刑的處罰，以及對非國家行為者的賠償責任，這是 PCHR 回應委員會問題清單時，所提出的一項建議。批准 OPCAT 的努力獲得積極的回應，政府將批准書轉交參議院外交關係委員會審議。

政府與 PCHR 共同召開了第一屆遭剝奪自由者全國高峰會，主題為「*合作夥伴關係：提高遭剝奪自由者的尊嚴*」。這次高峰會匯集了 PCHR、監獄管理和刑罰局以及其他負責羈押、拘禁和監獄管理的政府機構，包括司法部、內政部和地方政府部門，以及主要的公民社會組織。高峰會主要成果是制定了一系列指導性措施，包括行政、立法、司法等其他措施，供所有相關機構遵守，以期提高遭剝奪自由者的尊嚴。高峰會的一項主要成就，是建立了一個機構間監督機構，追蹤已約定之措施的實施情況，PCHR 也是該機構的成員之一。

案例研究：

東帝汶人權暨司法監察公署與消除對婦女歧視委員會合作的經驗

提交委員會的平行報告

人權暨司法監察公署 (Provedor for Human Rights and Justice，以下稱 PDHJ) 是東帝汶的國家人權機構。2009 年，PDHJ 編寫了一份獨立報告提交給消除對婦女歧視委員會 (以下稱委員會)，為委員會依據《消除對婦女一切形式歧視公約》審查國家報告的流程之一。PDHJ 在報告集中討論兩個主要問題：為遭受性暴力的女性受害者提供司法救助，以及維護監獄和拘禁所中的女性人權。

PDHJ 的報告調查印尼佔領東帝汶以來，對性犯罪案件中女性受害者不公平的情況。該報告討論涉及國家和國際嚴重犯罪的司法機制問題，以及在東帝汶對最高負責人缺乏問責制。報告呼籲東帝汶議會審查司法問題，並頒布一部賠償法。

PDHJ 亦報告其在 2008 年至 2009 年，針對東帝汶警察拘禁中心和監獄的監督情況，東帝汶警察有義務保護遭拘禁者和囚犯權利，然而該項義務在婦女方面尚未得到充分落實。該報告強調女性應獲得適當和私人衛生設施的問題，以及女囚犯缺乏獲得資訊的機會。PDHJ 建議東帝汶政府改善拘禁場所和監獄的衛生條件。

委員會在其結論性意見和建議中納入 PHRJ 這兩項建議，同時就家庭暴力立法及實施提出建議。³³⁶

後續追蹤

自從委員會提出建議以來，東帝汶議會已開始就賠償法進行辯論，以賠償印尼佔領時期以來包括性暴力受害者在內的受害者。該法律仍尚待制定。

PDHJ 繼續針對女性遭拘禁者和囚犯的狀況進行監督和倡導，並注意到 2011 年建築物的物質條件已有所改善，但在確保女性遭警察拘禁期間能夠獲得隱私和衛生產品方面，仍然未見改善。

2010 年，PDHJ 扮演領導角色，倡導議會批准一部家庭暴力法案。PDHJ 是相關工作小組的成員，主張將性別觀點納入預算編列以實施該法。PDHJ 與國家主管機關共同參加了關於家庭暴力法的社會倡議運動，並參與制定該法之部會層級實施策略。

336 CEDAW/C/TLS/CO/1。

案例研究：

馬爾地夫人權委員會身為國家防制機制的經驗

設立國家防制機制

2006 年 2 月，馬爾地夫共和國批准了《禁止酷刑公約》任擇議定書 (以下稱 OPCAT)。該國當時正經歷民主化過程，因此延後設立國家防制機制的立法。在此期間，馬爾地夫人權委員會 (以下稱 HRCM) 在國內和國際上建立了合作夥伴關係，以發展國家防制機制。

2007 年 4 月 24 至 25 日，HRCM 與馬爾地夫內政部、防止酷刑協會 (以下稱 APT)、亞太地區國家人權機構論壇 (以下稱 APF) 和瑞士聯邦外交部共同舉辦了一次研討會，向馬爾地夫的廣大利害關係者介紹 OPCAT 及其下的防範酷刑小組委員會 (以下稱 SPT)。研討會包括政府各部會的官員、公民社會組織的代表和媒體人員。與會者一致認為，HRCM 的廣泛任務授權以及其立法中支持拘禁監督職能的規定，均符合 OPCAT 所規定的國家防制機制法律要求。

2007 年 12 月 10 日，馬爾地夫總統透過總統令 (presidential decree)，正式指定 HRCM 為馬爾地夫的國家防制機制。

SPT 於 2007 年 12 月 10 日至 17 日訪問了馬爾地夫。HRCM 和 SPT 在訪問期間舉行會議，討論國家防制機制角色的發展。SPT 於 2009 年 2 月發布的報告承認將 HRCM 指定為國家防制機制，但支持透過法律 (而不只是總統令) 建立該機制，更支持將國家防制機制的角色及其自身的活動、資源和任務職權，與 HRCM 的其他職能加以劃分。SPT 建議該國「確保國家防制機制的職能和可意識到的獨立性，以及其工作人員和聘用之專家學者顧問的獨立性，以防止任何實際或表面上 (perceived) 的利益衝突」。³³⁷

直到 2009 年，國家防制機制一直在 HRCM 的申訴調查部門內運作。雖然這種安排有好處，但也帶來了一些挑戰，包括預防性國家防制機制工作與部門的被動申訴處理工作之間，缺乏明確的界限。在 SPT 訪問之後，HRCM 倡導建立獨立和自主的國家防制機制所需的正式立法和體制架構，包括 OPCAT 第 18(3) 條所規定之獨立、充足的預算。自 2009 年 1 月以來，HRCM 擁有獨立的國家防制機制部門，該部門擁有三到四名工作人員，並且自 2010 年 1 月以來，有自己的主任，向秘書長和國家防制機制指定負責國家防制機制的專員匯報。

HRCM 身為國家防制機制的報告工作

自 2007 年成立以來，HRCM 身為國家防制機制之職能已取得顯著的發展。HRCM 優先關注對拘留設施進行定期訪問、監督和報告的計畫，不過這項工作背後需要眾多人力和活動來支援。

為提高監督的效率和專業性，HRCM 開發出一套拘禁中心對應工具 (mapping tool)，提供履行國家防制機制的工作所需的資訊。該對應工具包括每個拘禁場所的所有監督報告，以及相關人員的詳細聯絡方式。國家防制機制能夠藉由該工具擷取並提供有關每個拘禁場所的關鍵資訊。HRCM 發現這能幫助其更有效地規劃和準備其訪問。該工具持續擴大覆蓋範圍，亦包括馬爾地夫極為分散的環礁上的羈押設施。

337 CAT/OP/MDV/1 : pp. 16 - 17。

國家防制機制的報告已發展成為合理、可衡量且有時效的建議之綜合文件。這些文件具有強大的法律基礎，並大量引用《馬爾地夫憲法》、相關法律、國際條約和標準，以及 SPT 的報告。這些報告不僅僅是確定問題，更在相關法律和程序架構內提出建議並證明其合理性。

每次完成報告後，HRCM 都會與相關主管機關的高階官員舉行交流論壇，在論壇上提出建議，並詳細說明需要進一步討論的事項。HRCM 尋求官員的承諾，以促進變革，並要求提供落實建議的時間表。HRCM 提供了一份建議表，加入上述時間表成為後續追蹤的主要工具。

對國家防制機制來說，與相關主管機關進行後續追蹤是重要但具挑戰性的任務。每三個月須進行一次例行追蹤，但事實證明，相關的實施情況資訊並不容易取得，需要反覆調查，儘管如此，往往還是獲得片面或不完整的資訊。HRCM 現在更加重視建立關係，並規劃每季與官員舉行一次會議，根據由主管機關自行安排的時間表討論落實的情況。國家防制機制還使用內部追蹤工具來擷取有關實施進度的資訊。

HRCM 在 2008 年和 2009 年公開發布其拘禁中心訪問報告。然而，HRCM 發現這種做法會破壞其與最重要的執行主管機關之間的關係，使得這些主管機關防備，不願及時進行變革。自 2010 年以來，這些報告一直處於保密狀態，僅向相關主管機關發布。改變做法後，有效促進了與主管機關的建設性對話，對確保改革起關鍵作用。事實證明，隨著主管機關越來越願意實施變革，報告的成效也有所提升。

提升意識

相關政府官員、遭拘禁者和大眾對 HRCM 身為國家防制機制的工作需要有更多的瞭解。HRCM 試圖以多種方式解決此問題。HRCM 已製作一份國家防制機制手冊，會在訪視時帶到拘禁中心。每次開始訪問時，HRCM 都會在初步談話中概述其角色和功能。HRCM 還為高階警官和一些社區非政府組織舉辦國家防制機制講座。HRCM 也意識到大眾和部分官員對此工作的負面看法。有人認為，比起謀求普通公民的權利，HRCM 更加投入於維護遭拘禁者的權利。HRCM 部門試圖強調國家防制機制部門在 HRCM 中的獨立性和特殊性，藉此解決此問題。

對外關係

防範酷刑小組委員會

透過 2010 年 2 月和 3 月的信件往來，SPT 和 HRCM 分別表示了合作的承諾。在訪問拘留場所的整個過程中，HRCM 的國家防制機制部門一直利用檢核表和建議後續追蹤表格，監督 SPT 對 2007 年訪問馬爾地夫報告中具體建議的落實情況。該部門亦利用此過程監督和評估政府回報的 OPCAT 落實進度。HRCM 定期向 SPT 通報有關其系統性監督訪問期間蒐集到的後續追蹤資訊。

HRCM 與 SPT 保持著資訊交流的管道。2010 年 11 月，國家防制機制與馬爾地夫新選出的 SPT 成員 Aisha Shujune Muhammad 女士建立聯繫。2011 年 4 月，國家防制機制與 Shujune 女士會面，向她概述其角色和職能，並介紹 SPT 對馬爾地夫提出之建議的後續追蹤情況。

防止酷刑協會

APT 在馬爾地夫建立和發展國家防制機制方面發揮了重要作用，為國家防制機制和 HRCM 提供寶貴的指導、能力建設和技術諮詢；分別於 2009 年 7 月和 2010 年 8 月為 HRCM 舉辦研討會，幫助國家防制機制進一步發展為獨立的專業實體。在研討會期間，其與國家防制機制工作人員進行了對警察拘禁設施和少年中心的培訓訪問。APT 承認國家防制機制取得了進展，尤其

肯定其所開發的有效監督方法和工具，例如拘禁場所的對應工具，以及用於訪視的檢核表和建議的後續追蹤表格。³³⁸

APT 和 HRCM 正在制定合作備忘錄，以持續支持以下行動：

- 在國際上繼續努力防止酷刑及殘忍、不人道或有辱人格之待遇
- 繼續建設 HRCM 的國家防制機制員工的能力
- 加強 HRCM 身為馬爾地夫國家防制機制的職權

國家防制機制透過分享馬爾地夫設立國家防制機制的經驗，包括訪問塞內加爾和克羅埃西亞，來支持 APT。

338 請參閱：www.apr.ch。

摘要

第 1 章：簡介

- 1993 年的維也納世界人權大會鼓勵所有國家依據《巴黎原則》設立獨立的國家人權機構。
- 聯合國人權事務高級專員辦事處一直是設立和強化國家人權機構的主要推動者。
- 國家人權機構必須與國際人權體系互動。

第 2 章：什麼是人權？

- 以法律術語來說，人權是兩個基本人類問題的答案：「身為人的意義是什麼？」和「若想成為真正的人，需符合哪些條件？」
- 人權具有五個基本特徵，為固有、普世價值、不可剝奪、不可分割且相互依存。

第 3 章：什麼是國際人權法？

- 國際法是管轄各國行為及其相互關係的法律體系。
- 國際法有兩個法源：條約法和習慣法。
- 條約對所有締約國均具有約束力。
- 習慣法對所有國家都有約束力。
- 《世界人權宣言》是基本的國際人權文書，與《經濟社會文化權利國際公約》和《公民與政治權利國際公約》共同構成《國際人權憲章》。

第 4 章：聯合國以憲章為基礎的體系：概觀

- 聯合國體系具有三大主軸：國際和平、發展與人權。
- 針對主軸事務，聯合國各設有專責委員會：安全理事會負責國際和平、經濟及社會理事會負責發展、人權理事會負責人權事務。
- 聯合國大會是聯合國的主要政治機關，由全體 193 個聯合國成員國組成。
- 儘管人權理事會是專責人權機構，但其他機構亦須負起人權相關責任。
- 除了經濟及社會理事會和人權理事會以外，國家人權機構在聯合國機構中的角色有限。

第 5 章：人權理事會

- 人權理事會是聯合國的主要專職人權機構。
- 由聯合國大會於 2006 年成立，前身為聯合國人權委員會。
- 為擁有 47 個成員國的政府間機構，是政治機構而非獨立的專家法律機構。

- 具有處理所有人權議題和情況的廣泛任務授權。
- 每年舉行三次例會，並視需要召開特別會議。
- 「A 級」國家人權機構在人權理事會擁有廣泛的參與權，包括在所有會議上就所有議程項目口頭發言。

第 6 章：普遍定期審查

- 普遍定期審查是人權理事會的一項機制，人權理事會依據該機制，審查所有 193 個聯合國成員國是否確實履行國際人權義務。
- 第二輪普遍定期審查始於 2012 年，並將持續到 2016 年。第二輪時間表已完成制定，因此各國會議時間為固定和公開。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 都可以為審查提供「可信且可靠資料」。
- 在普遍定期審查工作小組中，所有國家人權機構均不得參加與受審國的互動對話。
- 「A 級」國家人權機構可以參與有關通過普遍定期審查工作小組報告的人權理事會辯論，受審國的「A 級」國家人權機構有權接在受審國之後，立即在人權理事會全體會議上發言。
- 國家人權機構扮演重要角色，應負責促進和監督普遍定期審查建議的實施情況。

第 7 章：特別程序

- 特別程序是人權理事會的一種機制，由獲派代表人權理事會之獨立人權專家承擔特定任務。
- 特別程序可以包括處理特定人權議題的專題任務，也可以包括因應特定國家的國家任務。
- 特別程序成員藉由各種職能履行其任務，包括調查、研究、國家訪問、考查與詢查 (inquiry)，並向人權理事會和大會報告。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可在其工作中配合特別程序。透過特別程序進行國家訪問時，這種合作尤其重要，因為國家人權機構的專業知識和經驗，可為特別程序提供規劃和訪問方面的幫助。特別程序成員向人權理事會全體會議進行國家訪問報告時，受訪國的「A 級」國家人權機構得緊接國家代表之後發言。

第 8 章：人權理事會的其他常設機制

- 人權理事會的其他主要常設機制分別有諮詢委員會、原住民權利專家機制、社會論壇、少數群體議題論壇和非裔專家工作小組。
- 這些機制依人權理事會要求展開研究工作。
- 每年在日內瓦開會。
- 所有國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 都可以參加這些機制的會議，並為其研究做出貢獻。

第 9 章：人權理事會的特設機制

- 人權理事會的其他機制包括特別調查委員會和特設工作小組。
- 國家人權機構可以提供重要資訊，協助這些機制運作。
- 國家人權機構也可以為這些機制展開的研究和其他工作貢獻其專業知識，包括參與制定新人權文書的工作小組。

第 10 章：以條約為基礎的體系：概觀

- 以條約為基礎的體系是國際人權體系的第二部分，僅對各條約的締約國具約束力。
- 目前共有九項核心人權條約和為數眾多的補充性人權條約。
- 九項核心條約和《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》任擇議定書均設有獨立人權專家組成的專門委員會，稱為條約監督機構，其宗旨在於推廣條約、監督國家履行條約義務的情況，以及在多數情況下調查有關違反條約的申訴。
- 所有國家人權機構均可參加條約監督機構的所有工作。

第 11 章：條約監督機構：監督條約之遵循情形

- 條約監督機構藉由審查國家報告、與國家代表團展開對話，以及提出結論性意見和建議等流程，監督每個締約國對相關條約義務的履行情形。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可在監督流程的所有階段做出貢獻，包括向條約監督機構提交平行報告和其他資訊、為條約監督機構的成員進行簡報、參加與國家的互動對話、提出建議供條約監督機構審議，以及促進和監督其對建議的實施情形。
- 條約監督機構經常提議設立和加強國家人權機構，以及支援國家人權機構的工作。
- 國家人權機構可以建議條約監督機構對未履行報告義務的國家展開審查。
- 國家人權機構也可以獲指定為《身心障礙者權利公約》和《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》任擇議定書的國家實施機制。

第 12 章：條約監督機構：解釋條約

- 條約監督機構是其所負責條約最具權威的解釋者。
- 條約監督機構提供解釋的管道包括：一般性意見或一般性建議、關於受審國對條約之遵循情形的結論性意見，以及關於個別申訴的判例。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可為一般性意見和一般性建議的制定做出貢獻，方法包括：參與條約監督機構就條約延伸之法律問題所召開的一般性討論、針對一般性意見或一般性建議的草案發表評論，以及就條約機構的監督職能提出意見。

第 13 章：國際申訴程序

- 想要主張自己是侵犯人權行為的受害者，可藉由人權理事會、特別程序和條約監督機構的程序提出申訴。
- 申訴程序各有一套技術性原則，每個程序都不相同，且嚴格執行不同的受理規則。申訴評估為可受理，不代表下一次提出或改用另一種程序時必定也可受理。

- 所有申訴程序都無法為受害者提供可強制執行的救濟，僅能證明受害人的身分和經歷，以及救濟所面臨的政治和道德壓力。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可協助受害者利用國際申訴程序；此外，其亦扮演非常重要的角色，可促進實施救濟措施，設法杜絕侵權行為。

第 14 章：聯合國人權事務高級專員

- 人權事務高級專員是聯合國官員，主要負責聯合國的人權活動。
- 聯合國大會授予高級專員廣泛的職權，以促進和保護人權。
- 高級專員擁有專屬辦事處，以支持其工作的開展；該辦事處總部位於日內瓦，在紐約的聯合國總部設有規模較小的據點，並在 50 多個國家設有規模不一的相關據點。
- 人權事務高級專員辦事處透過國家機構和區域機制科，支援國家人權機構的設立、強化和工作開展，並協助國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) 召開會議。
- 國家人權機構 (不論其資格評鑑狀態) 均可以在國際、區域和國家等層級與高級專員及其辦事處互動。

第 15 章：區域人權機制

- 非洲、美洲和歐洲設有區域人權條約和區域人權機制，亞太地區則沒有。
- 在非洲、美洲和歐洲，此類機制由人權委員會及/或人權法院組成，依據區域人權條約設立。
- 在亞太地區，在缺乏區域人權制度的情況下，分區機制正在興起，儘管在現階段通常較新且脆弱。
- 國家人權機構最多只能與新興的分區機制進行有限的互動。

第 16 章：國家人權機構之間的國際合作機制

- 在國際層級，國家人權機構透過國家人權推動及保障機構國際協調委員會 (ICC) 建立連結，該委員會已根據瑞士法律註冊。
- 協調委員會負責國家人權機構與聯合國人權體系之間的聯繫、促進和支持國家人權機構參與國際人權體系，以及在全球促進國家人權機構之間的合作。
- 協調委員會透過其評鑑小組委員會，評鑑國家人權機構是否符合《巴黎原則》。所有通過「A 級」評鑑的國家人權機構都有資格成為協調委員會的正式表決成員。
- 聯合國體系承認並接受協調委員會的評鑑程序，以及協調委員會評鑑的國家人權機構等級。
- 亞太地區國家人權機構論壇 (APF) 是亞太地區國家人權機構的區域協會。APF 依據協調委員會的評鑑，決定國家人權機構屬於 APF 正式成員或副成員。
- APF 為亞太地區的國家人權機構展開廣泛的活動計畫，包括提供諮詢服務、機構支持和能力建設、能力評估、高層級對話和培訓。