

出國報告（出國類別：考察）

國際及美國人權研究－國家人權機構、反酷刑公約、美國與人權公約及人權指標

服務機關：法務部法制司
姓名職稱：司長彭坤業
檢察官郭銘禮
派赴國家：美國
出國期間：102 年 7 月
報告日期：102 年 9 月

摘要

聯合國於 1993 年正式通過巴黎原則，呼籲各國成立國家人權機構，以便協助國家落實促進與保障人權的義務。我國近年已陸續將公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約（下稱兩人權公約）、消除對婦女一切形式歧視公約予以國內法化，雖由法務部擔任總統府人權諮詢委員會的幕僚，協助推動兩人權公約的業務，但仍面臨許多困難，有待成立具備完整功能的國家人權機構以便發揮促進與保護人權的職能。

今年發生洪仲丘案，各界對於加入反酷刑公約有極大共識，我國應積極推動相關制度的檢討，以國際人權標準來建構完善的防止酷刑機制，避免再次發生悲劇。人權指標的建立也將有助於掌握人權在國內的落實情形，因此，對於人權指標的研究、開發及確定，都是現階段極為重要的課題。而美國在落實國際人權條約的努力與尚待改進之處，也足供參考經驗。本報告對上開事項進行研究並提出心得與建議。

目次

壹、目的

貳、過程

叁、心得及建議

一、國家人權機構

二、反酷刑公約

三、美國與人權公約

四、人權指標

五、結語

本文

壹、目的

自 2009 年起至 2013 年 3 月間，我國將公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）、經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）予以內國法化，參照聯合國人權事務委員會(Human Rights Committee)、經濟社會文化權利委員會(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)之報告撰寫準則以及其他國家的作法，撰寫公政公約、經社文公約的初次報告以及共同核心文件共計 3 本，並邀請來自 10 個國家的 10 位國際人權專家，依照聯合國條約監督機構的實務，來我國進行審查會議，並提出結論性意見與建議（concluding observation and recommendations）。我國也正進行落實結論性意見的諮詢會議，預計於完成落實計劃之後，提報總統府人權諮詢委員會認可之後，按照期程予以落實，並成為第二次審查會議的國家報告的基礎資料之一。至此，我國在落實人權公約方面的努力，已經完成一個階段性的任務，正朝向下一個階段前進。

在 2009 到 2013 年的努力過程中，確實也發現已經遇到瓶頸，許多障礙仍有待國家繼續努力克服，使國家能更進一步的依公約落實尊重及保護人權的義務。法務部作為公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法（下稱兩人權公約施行法）的權責機關，也同時是總統府人權諮詢委員會的幕僚單位議事組，認為我國正在思考如何適用國際人權標準，以及建構國際人權機制，有必要進行國際訪問，向國際人權專家請教國際上普遍接受的相關知識與做法，以便有效突破目前的瓶頸。

本部規劃前往聯合國紐約辦公室所在地紐約市進行訪問，並設定下列主題進行研究：在人權機制方面，包括國家人權委員會的設立、巴黎原則、各國最佳實例。在加入其他人權條約方面，以在我國最近甚受關切的禁止酷刑和其他殘忍、不人道或侮辱處遇或懲罰公約為優先探討的對象。在各國做法上，以美國在加入國際人權公約方面的進展作為理解。在人權指標方面，以人權保障的核心制度，也就是法治原則相關制度的指標作為切入點。

貳、過程

此次前往美國考察聯合國相關制度及美國的落實情形，係藉助於 2013 年 2 月間來我國審查國家人權報告的兩位教授的協助。分別是 Philip Alston 教授及 Jerome Cohen 教授。他們各自為代表團安排兩個場次的會面，主題涵括國家人權機構、反酷刑公約、人權指標及美國的落實條約情形。受訪單位包括學術界、如紐約大學法學院教授；聯合國現任官員，如反酷刑委員會副主席；非政府組織，如經濟社會權利中心與 VERA 司法中心；美國官員，如美國駐聯合國大使館官員，使得代表團得以順利成行，並接觸重要而核心的領域。

叁、心得及建議

一、國家人權機構

(一) 巴黎原則

促進與保護人權是加入國際人權條約各會員國的國家義務。為協助各國在國內落實人權，聯合國在 1993 年 12 月 20 日通過第 48/134 號決議，採取一項關於國家機構的地位的原則，簡稱巴黎原則，籲請各國設立促進與保護人權的國家人權機構。這項原則影響所及，世界上已有超過一百個國家設立國家人權機構，並在全世界以及四個地區組織國際的以及區域的組織，與聯合國緊密合作，在國內協助政府做好促進與保護人權的工作。以下簡要說明巴黎原則之重要內容。

(二) 國家人權機構的權限與職責及業務方法

1 在權限與職責方面，應賦予促進和保護人權的權限。以憲法或法律賦予盡可能廣泛的授權，並具體規定其組成和權限範圍。國家機構除其他外，應具有以下職責：

(1)應有關當局的要求，或能自主獨立決定，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會等機構提出與下列範圍有關的意見、建議、提議和報告或予以公布：

I 目的在於維護和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定；為此，國家機構應審查現行的立法和行政

規定以及草案，或通過新法，並提出它認為合適的建議，以確保這些規定符合人權的基本原則；

II 可自行決定處理的任何侵犯人權的情況；

III 就一般或具體的人權問題編寫報告；

IV 提請政府注意並主動結束國內人權遭受侵犯的情況，視需要對政府提出意見；

(2)促進並確保國家的立法、行政規章和措施與該國所加入的國際人權文書協調一致及有效執行；

(3)鼓勵批准上述文書或加入這些文書並確保其執行；

(4)國家機構的組成及其成員的任命，應依一定程序並提供一切必要保障，以確保能夠多元化的代表參與促進和保護人權的(民治社會的)社會力量，建立有效合作的力量；巴黎原則所建議的多元性代表，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會、哲學或宗教思想流派、大學和合格的專家、議會及政府部門(只能以顧問身分參加討論)。

(5)國家機構的基礎架構應使其能發揮作用，需要獨立而充足的經費，不受政府的財政控制以免影響獨立性。

(6)國家機構成員的任期及其延續應以法律明確規定。

2 業務方法

在其業務範圍內，國家機構應採取下列業務方法：

- (1)自由審議屬於其權限範圍內的任何問題；
- (2)為評估屬於其權限範圍內的情況，聽取任何人的陳述和取得任何必要的資料及文件；
- (3)透過媒體廣為公布其意見和建議；
- (4)定期並於必要時召集會議；
- (5)必要時建立工作小組，並設立地區分支機構；
- (6)與負責和促進保護人權的其他機構保持協商(特別是與監察專員、調解人和類似機構保持協商)；
- (7)與非政府組織發展關係，特別是專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展、抵抗種族主義、保護弱勢團體（尤其是兒童、移徙工人、難民、身心障礙者)的非政府組織。

3 國家機構的附加功能，可以包括負責受理和審議有關個別情況的申訴和請願。可以進行調解以解決紛爭、受理申訴或請願或轉給其他主管機關；向主管當局提出制度性的改革建議。

(三)國際人權專家的建議

經由 2013 年 2 月份到我國審查人權報告的美國紐約大學法學院 Philip Alston 教授的推薦，我們在紐約大學法學院見到其他兩位國際人權法教授及一位聯合國人權事務高級專員辦公室的前任官員。兩位教授分別是美國紐約大學法學院 Ryan Goodman 教授及愛爾蘭都柏林大學三一學院 Tom Pegram 教授，他們都是研究國家人權機構的專家，兩人合編的 Human rights, state compliance, and social change: assessing the national human rights institutions 一書堪稱是目前為止在此方面最佳的專書之一。他們對於聯合國相關規範、條約監督機構的見解、世界各國的國家人權機構的規定與實際作法，都有深入研究。

Ryan Goodman 教授是耶魯大學法學博士，研究領域包括國際人權法、國際人道法、國際關係、國際公法。曾於哈佛大學任教，2009 年轉往紐約大學任教，並擔任人權與全球正義中心共同主任。與前述的 Philip Alston 教授合著有國際人權：文本與資料（International Human Rights：Text and Materials）一書。Philip Alston 教授經歷豐富，是聯合國經濟社會文化權利委員會前任主席，聯合國前任酷刑特別報告員。

Tom Pegram 教授是牛津大學政治學博士，在都柏林三一學院任教，也在哈佛大學與紐約大學進行研究。其專長包括國際人權法、國家人權機構的研究。

此外，另一位與我們見面的是經濟社會權利中心（Center for Economic and Social Rights）的研究員 Allison Corkery 小姐，其工作經歷包括聯合國人權

事務高級專員辦公室國家機構組（national institute unit）官員、澳洲人權委員會，受邀於 2010-2011 年在美國哥倫比亞大學擔任講座，期間與經濟社會權利中心以及肯亞國家人權委員會合作一項監督經濟社會文化權利的計劃。

由於結論性意見第 8、9 點建議我國應成立國家人權委員會，總統府人權諮詢委員會亦成立國家人權機構研究規劃小組，正積極從事相關研究，因此，我們向前述三位專家請益，盼望以其知識與經驗協助我國，以作為我國研究中的國家人權機構的立論基礎。

三位專家的建議茲說明如下：

1 我國國家人權機構參與聯合國人權理事會（Human Rights Council）的可能性

由於聯合國人權理事會在開會時都有提供正式席位給世界各國的國家人權機構，讓國家人權機構能夠參與全球人權標準與規範的制定及發展，因此，國家人權機構可以參加聯合國人權理事會的會議。而國家人權保障與促進機構的國際協調委員會（International Coordinating Commission of the National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights，下稱國際協調委員會）獲得授權，有權決定是由哪些國家人權機構的代表進入開會，因此，三位學者以及前聯合國官員提出這樣的觀點，似乎是意指假若台灣的總統府人權諮詢委員會（國家人權機構）能夠成為國際協調委員會的會員，就有被指派參加人權理事會的可能性。

2 國際協調委員會

(1) 組織

國際協調委員會成立於 1993 年，是全世界國家人權委員會的國際協會，促進與強化國家人權機構對於巴黎原則的遵守，目前有 4 個地區性會員組織，包括亞太區（Asia-Pacific）、歐洲（Europe）、美洲區（Americas）、非洲區（Africa）。國際協調委員會現有 69 個會員與 22 個準會員，只有會員可以有投票權，可以完整行使各項會員權利及擔任國際協調委員會的各項管理職務。準會員並無投票權或擔任管理職務的權利，但可以參與各項活動。

國際協調委員會並非聯合國機構，是依據瑞士法律成立的組織。其主要單位與人員包括：

I 大會（General Meeting）：是國際協調委員會的最高決議機構，控管所有的活動；選出國際協調委員會事務處的成員並監督其工作；負責章程之增補；認可預算及財務報告。

II 國際協調委員會事務局（ICC Bureau）由 16 個會員組成，其中 4 個是 4 個地區組織的代表；事務局負責執行大會的決議，日常業務包括提出組織的政策與程序、落實各項計劃、監督財務、提供會員服務。很重要的一項業務是負責決

定會員的評鑑。

III 地區協調委員會 (Regional Coordinating Committees)。各地區的協調委員會可以代表且協助各地區的國家人權機構，負責提名會員角逐擔任國際協調委員會的事務局、主席或秘書處人選。各地區協調委員會所提名的會員是國際協調委員會事務局的地區代表，須與國際協調委員會密切合作。

IV 國際協調委員會設主席一人，現任主席是約旦國家人權委員會主任委員穆沙布雷札特博士 (Dr Mousa Burayzat)，於 2012 年 3 月就任。前任主席則是紐西蘭的前任人權委員會委員長羅斯林努南 (Rosslyn Noonan)。

V 國際協調委員會駐日內瓦代表 (ICC Geneva Representative)。其執掌在於提供各國家人員委員會就其與聯合國的互動以及有效參與聯合國國際人權文書方面提供協助與專業意見。現任代表是凱薩琳娜羅斯女士 (Katharina Rose)。¹

(2) 功能與原則

I 國際協調委員會的功能如下

- (i) 協助國家人權機構與聯合國人權理事會以及條約監督機構的合作；
- (ii) 透過舉辦年會以及 2 年 1 次的會議等方式，鼓勵國家人權機構之間的合作與資訊分享；
- (iii) 依據巴黎原則對國家人權機構進行評鑑；
- (iv) 於聯合國體系內、會員國、國際機構提升國家人權機構的作用；
- (v) 與聯合國人權事務高級專員辦公室合作，提供能力方面的建構；
- (vi) 對於受威脅的國家人權機構提供協助；
- (vii) 遇有請求時，可協助政府成立國家人權機構。²

II 依據國際協調委員會章程第 7 條之規定，國際協調委員會的原則如下：

- (i) 維持並強化公平、透明與可信的評鑑程序；
- (ii) 就如何配合人權理事會、人權理事會的機制、條約監督機構等事項，為國家人權機構提供即時資訊與指引；
- (iii) 把人權理事會、人權理事會的機制、條約監督機構相關資訊與指令提供給國家人權機構；
- (iv) 確保能夠忠實代表國家人權機構；
- (v) 與有互補作用的聯合國人權高級專員辦公室及地區性的國家人權組織建立堅強的關係；
- (vi) 確保參與所有程序的彈性、透明度與積極性；

¹ <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Governance.aspx>。惟因羅斯女士請產假，因此，2013 年 3 月至 2013 年 10 月間由 Bruce Adamson 代理。

² <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/History.aspx>

(vii)在最大程度範圍內提供以共識為基礎的完整決策程序；

(viii)維持獨立性與財務自主。

3 評鑑

評鑑程序及其相關標準可以說是非常重要的關鍵，因為評鑑結果攸關國家人權機構是否與巴黎原則相符，進而影響所能發揮促進與保障人權的功能，以及在國際協調委員會的權利。國際協調委員會的評鑑程序，由國際協調委員會所屬評鑑委員會進行評鑑，評鑑依據為巴黎原則，每 5 年評鑑一次。

三位人權專家表示，雖然我國的總統府人權諮詢委員會可能因為設立依據並非憲法或法律，僅僅是行政命令，而只能被評鑑為 B 等，但若能夠接受國際協調委員會的評鑑，至少表示已經成為這個組織的一份子。Corkery 小姐也已經聯繫亞太論壇的秘書長 Kieren Fitzpatrick 先生等人，這些亞太論壇組織的重要領導人物可以協助台灣在國家人權委員會的籌設及發展。

經本部人員於返國後與秘書長 Kieren 先生聯繫的結果，秘書長 Kieren 先生表示他們願意協助我國建立國家人權機構，提供與建立國家人權機構相關的國際標準。

國際協調委員會之下成立一個評鑑次委員會（sub-committee on accreditation），專責進行評鑑，該次委員會也形成其結論性意見來具體解釋巴黎原則，以免因巴黎原則用語較為寬泛而不易適用。三位專家也非常熱心地想為我國找出一條可行的道路，三位專家發現國際協調委員會曾經對非聯合國會員國的巴勒斯坦的國家人權委員會做過評鑑，因此，我國雖非聯合國會員國，似乎也不是不能加入國際協調委員會或接受評鑑。

專家建議我國可以集中資源去對國際協調委員會做溝通，國際協調委員會是獨立於聯合國的機構，卻與聯合國人權高級專員辦公室有非常緊密的合作，聯合國人權理事會保留給國家人權機構的席次，是由國際協調委員會自行決定，而非聯合國為之，因此，我國加入國際協調委員會可以作為一個目標（goal）。接受評鑑後，就會得到正當性（legitimacy）。不過，專家也指出，我國總統府人權諮詢委員會設於總統府之下，依據評鑑次委員會的結論性意見，這種設計會得到負面的評價。專家也提到各國制度之比較，例如以司法部作為權責單位，來支持獨立的國家人權委員會，這在大英國協的國家是很普遍的做法，例如澳洲、肯亞、英國。在資源方面，加拿大國家人權委員會會派專家協助其他國家設立國家人權委員會。David Langtry 是現任主委，也是評鑑國家人權機構方面的專家。

4 加入亞太論壇的可能性

三位專家並提到台灣可以考慮加入亞太地區的國家人權委員會組織，也就是亞太論壇（Asia Pacific Forum，以下簡稱亞太論壇 APF）。亞太論壇是全世界 4 個地區性的國家人權委員會組織的其中之一，運作良好，成立於 1996 年，當

時只有澳洲、紐西蘭、印度、印尼 4 個國家人權委員會的會員，隨著亞太地區國家紛紛設立國家人權委員會，目前會員及準會員共計 19 個國家，其中有 15 個是會員，包括阿富汗獨立人權委員會、澳洲人權委員會、印度國家人權委員會、印尼國家人權委員會、約旦國家人權中心、馬來西亞國家人權委員會、蒙古國家人權委員會、尼泊爾國家人權委員會、紐西蘭人權委員會、巴勒斯坦獨立人權委員會、菲律賓人權委員會、卡達國家人權委員會、韓國國家人權委員會、泰國國家人權委員會、東帝汶人權及司法監察署，³ 4 個準會員是緬甸國家人權委員會、馬爾地夫人權委員會、斯里蘭卡人權委員會、孟加拉國家人權委員會。⁴

所謂會員是指符合巴黎原則的標準而成立的國家人權機構，至於準會員雖不符合巴黎原則所定義的國家人權委員會，但是仍具有廣泛的人權保障功能。由於每個聯合國亞太地區會員國可能會有超過一個以上的國內的國家人權機構，但各國只能有一個國家人權機構能成為亞太論壇的會員。亞太論壇係依據國際協調委員會對於國家人權機構的評鑑與認定，作為認可申請成為其會員的依據。⁵ 換言之，亞太論壇無權認定哪個國家的人權機構是否屬於巴黎原則之下的國家人權委員會。換言之，任何的國家人權機構都必須先由國際協調委員會予以認定是否接受成為會員，才能進一步成為地區組織的會員。

三位專家認為，中國大陸沒有國家人權委員會，不是亞太論壇的成員，我國應該可以在亞太論壇獲得取多盟友。

5 三位專家對於監察院的分析

監察院能否作為一個符合巴黎原則的國家人權機構，三位專家也從不同觀點提出其看法

(1) 從履行國際條約義務的角度來看

國家人權機構是負責處理各國與國際條約相關的界面業務，這是監察院的現有職能所無法做到的。如果監察院可以調整職權與巴黎原則相符，雖然也是一個選擇。但是憲法既然已經把監察院的職權限制在糾正與糾舉等範圍，若必需要擴張權力，可能就需要更多解釋，而且修憲是極度困難的。此外，我國是否有考慮簽署身心障礙者權利公約？因為身障權利公約有提到締約國應由國家人權機構來扮演促進身心障礙者權利公約的角色，而這是監察院所無法做到的職權。再者，反酷刑公約也要求各國的國家人權機構扮演一定功能。我國需要一個清單列出所有條約監督機構需要各國設立國家人權委員會的依據，設立國家人權委員會已是聯合國人權理事會舉辦的普遍定期審查（Universal Periodic Review）時各國一定會被質問的題目，因為這是國際上的普遍期待。

³ <http://www.asiapacificforum.net/members/full-members>

⁴ <http://www.asiapacificforum.net/members/associate-members>

⁵ <http://www.asiapacificforum.net/members>

(2)監察院不處理私人間的侵害權利行為。

(3)監察院內設有人權保障委員會，可以考慮另設由專家組成的次級委員會，可以容納具有人權專業的專家，來協助監察院推動相關人權業務。

6 預算方面

國家人權機構應該要有獨立的預算向國會負責，而不是受到其他行政部門的控制，以維持其獨立性、適當性（adequacy）及自主性（autonomy）。

7 除了組織架構以外，個人特質也是成功的重要因素。

國家人權委員會的成員也需要好的人格特質。國家人權委員會需要領導能力，例如印尼的國家人權委員會，在成立的前5到10年，相當成功，需要對的人做對的事。所以，國會要任命誰擔任國家人權委員會的職位，需要來自於民間社會的正當性，其實是一個沈潛的決定性因素。否則很難成功。良善的委員會成員的能力與人格特質有助於解決組織上的不完整。

8 有效發揮職能

民間社會的代表、多元性的組成、專職委員、法律保障其專業能力、獨立性足以自行決定進行全國調查，例如澳洲國家人權委員會。調取資料及做現場調查，無須得到其他機關的批准，這就是國家人權委員會的有效性，在經社文權利方面的調查更是如此，國家人權機構的職權法律中應該有所規定。雖然說應該包括所有權利，但是在公民與政治權利方面必較容易做到，例如菲律賓委員會雖可管全部，但也是公政公約方面的權利較多。經社文公約的權利因為是進展中的，且需要較多資訊，所以比較難處理。舉例而言，在無家可歸的問題方面，就需要較多調查方法及數據資料，而較不容易處理。

國家人權機構的效能可能無法一直持續，例如南韓國家人權委員會最初是成功的，但可能後來會比較弱，印度也是類似例子。

以台灣的結論性意見所提到人民在決策的參與度，國家人權機構的重要效能，應能使公民社會及政府共同合作政策的決定，這是其他機構無法做得這麼好，讓民間社會與政府共同坐下討論事情就是一個價值。而地方政府的參與也是非常重要。

國家人權機構也應有轉介案件的權力，國家人權機構可轉介案件給檢察總長，命令賠償的權力。澳洲規定歧視案件需先經過國家人權委員會處理無效之後，才能上法院主張。

國家人權機構可以自行決定針對個案提供人權方面的法律意見給法院參考。由於我國法院極少引用經社文權利公約，因此，國家人權機構可以提供法律意見給法院，說明相關國際人權標準為何。美國也沒有國家人權委員會，而法官在學校也沒有上過人權公約的課程，所以，需要國家人權機構去向法院說明，歐巴馬政府內是有一股力量在主張成立國家人權委員會。

關於設立國家人權機構的法律內，可以加入由該機構提供關於公約解釋的法律意見這部分的功能，因為提供法律意見是無拘束力的，所以不會有干涉審判的問題。蘇格蘭國家人權委員會享有這種權力。澳洲人權委員會的法律科在這部分做得非常積極，值得參考。通常國家人權委員會所提供的法律意見是不利於政府的，有時候會提供折衷的意見，有時候會提供支持政府的意見，但通常對於政府都是批判性的意見。

2.4 總結觀察

三位人權專家對於我國的現狀以及國際人權標準都有深入而精闢的分析與研究，其所提供的各項國際與國內的努力方向，非常值得我國繼續努力。特別是在對於設立國家人權機構的國際標準與規範的瞭解、與國際協調委員會及亞太論壇的主要負責人之間的聯繫、了解與參與，以及與國內各界的溝通並增進對國際標準的理解，應是未來值得努力的方向與目標。

3 反酷刑公約

此次紐約參訪拜會 Felice Gaer 女士，她是聯合國反酷刑委員會 (Committee against Torture) 現任副主席，自 2000 年起即擔任該委員會委員迄今，在國際人權界富有聲望。她願意與我國政府官員見面，也證明她個人對於人權價值的支持，儘管她表示她還是以私人身份，也就是 Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights 的所長 (Director) 身份來與我們見面。

由於結論性意見要求我國應儘早接受包括反酷刑公約在內的核心國際人權條約，並建議我國應設立反酷刑公約任擇議定書所設計的全國預防機制 (National Preventive Mechanism)，因此，她在反酷刑委員會的豐富經驗，將非常有助於我國在此方面的規劃與設計。在與她見面之後，國內碰巧發生洪仲丘在軍中死亡的案件，也使得這次訪問的內容得以直接對應到國內改革的需求。以下即分別說明反酷刑公約以及反酷刑公約任擇議定書的內容。

3.1 反酷刑公約

反酷刑公約全名為反酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱處遇及懲罰公約 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)，1984 年 12 月 10 日由聯合國大會第 39/46 號決議通過，1987 年 6 月 26 日生效。目前有 153 個締約國。鄰近亞太地區國家如日本、韓國、菲律賓、泰國、印度、印尼、中國大陸、澳洲、紐西蘭、加拿大、美國等均屬締約國。

反酷刑公約有幾項特色，

(1) 定義酷刑

公約第 1 條第 1 項對於酷刑有所定義。為了向某人或第三人取得情報或供

述，為了某人或第三人所為之行為或懷疑係其所為之行為而懲罰某人，或為了羞辱或脅迫某人或第三人，或為了各種歧視的原因，而對某人蓄意施加的身體或心理上的劇烈疼痛或痛苦，且係由公務員或行使公務之人所造成、煽動、或同意或默許而產生。但不包括單純來自於或附屬於合法制裁所生的疼痛或痛苦。

(2)絕對禁止酷刑

第 2 條要求各締約國應採取各種有效的立法、行政、司法或其他方法以防止酷刑行為（第 1 項）。絕對禁止任何酷刑，無論是在戰爭或瀕戰狀態、國內政治動蕩或公共緊急狀況之時（第 2 項）。且不得以上級公務員之命令作為酷刑行為之依據（第 3 項）。

(3)不遣返原則

第 3 條規定若有實質理由可信某人將受到酷刑之危險，締約國不應驅逐、遣返或引渡至該國（第 1 項）。

(4)酷刑刑罰化

第 4 條規定締約國應將各種酷刑行為列為刑法罪名（第 1 項）。未遂犯即共犯行為亦同。並依其嚴重程度施以適當之刑（第 2 項）。

第 5 條規定締約國應對酷刑行為規定其管轄權。

(5)締約國對於酷刑犯行之調查

第 6 條規定締約國依事證及情況所需，應將酷刑行為人拘禁或以其他方式確保其留在該地，期間限於啟動刑事或引渡程序所必需（第 1 項）。

(6)締約國應如何預防酷刑

第 10 條規定有關禁止酷刑的教育與資訊已完整列入下列人員之訓練：執法人員、公務或軍事人員、醫療人員、公務員或其他有逮捕、羈押或監禁權限之拘禁、訊問或處遇人員（第 1 項）。也應將酷刑之禁止列入上開人員的職務規則或行為守則（第 2 項）。第 11 條規定締約國基於預防酷刑案件，應對下列事項做常態的系統性審核：訊問規則、指導、方法及實務以及對受逮捕、羈押或監禁者之拘禁與處遇之安排。

(7)受理酷刑申訴及保護被害人

第 12 條規定締約國有合理理由認為發生酷刑時，應進行迅速且公正的調查。第 13 條規定人人有權就其所受酷刑提出申訴，受到公正迅速地檢視，被害人及證人應受保護，不因申訴或作證而遭受不當對待或羞辱。第 14 條要求締約國的法律應規定酷刑被害人可獲得賠償且享有公平適當賠償的請求權。

3.2 反酷刑公約任擇議定書

反酷刑公約任擇議定書全名係反酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱處遇及懲罰公約任擇議定書（Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment），係 2002

年 12 月 18 日經由聯合國大會第 A/RES/57/199 號決議通過，2006 年 6 月 22 日生效，現有締約國 69 國。亞太地區國家如紐西蘭與菲律賓皆是締約國。本任擇議定書係因反酷刑公約第 2 條及第 16 條要求締約國有義務採取有效措施以防止酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱處遇及懲罰行為，以及國家負有落實公約的主要責任，各界亦一致認同應強化對受監禁人的保護並完整尊重其人權，以及國際機構可以補足並強化各國所採行的措施，並遵循世界人權會議呼籲設立定期訪視拘禁處所的預防機制，確信可以用非司法的方式，以定期訪視監禁處所為基礎，來保護受監禁人免遭酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱處遇及懲罰，而訂立本任擇議定書。由此可見，定期訪視制度可說是此項任擇議定書強調的重點。

在任擇議定書第 1 條規定，本任擇議定書的目標在於建立一個定期訪視制度，由獨立的國際與國內機構到剝奪人身自由的處所進行訪視。並設計兩種訪視機制。第一種是本任擇議定書建立一個預防酷刑次級委員會（Subcommittee on Prevention），執行本議定書的各項職權，執行時需依據聯合國憲章、聯合國與剝奪人身自由處遇相關的規範，遵循忠實、公正、無選擇、普遍性及客觀性原則，並要求締約國須與預防酷刑次級委員會合作。第二種是締約國也應該在國內設立、指定或維持一個或多個訪視機構以防止酷刑，稱為全國預防機制。此外，本任擇議定書所指剝奪自由定義係指依據司法、行政、或其他機關之命令所為的任何形式的羈押、服刑或將某人置於公開或私密的拘禁處所而不得自由離去。

締約國應接受這兩種訪視機制所進行的訪視。

3.3 總結觀察

Felice Gaer 女士同時具有聯合國反酷刑委員會現任副主席的身份，願意於百忙之中與我們見面，實屬榮幸，此亦需感謝 Philip Alston 教授的幫忙，協助安排此次會面。並不是每個人權專家都有辦法從容面對及處理來自於中國大陸的壓力，特別是具有現任官職的聯合國官員。以今年 2 月份來我國參加審查會議的韓國籍教授 Heisoon Shin 以及菲律賓籍教授 Virginia Dandan 為例，她們都受到中國大陸外交官的關切，質問她們為何到中國領土台灣參加聯合國的活動。但是這些人權專家並不為所動，反而認為因為她們是獨立專家（Independent Expert），所以不需要受到這些事情的影響。

在洪仲丘死亡案件之後，加入反酷刑公約獲得國內各界極高的支持，洪仲丘案所顯示的是現有的預防機制完全無法發揮作用。因此，在推廣反酷刑的觀念之外，應參酌反酷刑公約及公政公約的規定及專家意見，針對我國缺失，設計一套有效的全國預防機制，落實在相關法律。以軍事法律為例，似應在刑法或陸海空軍刑法中，加入酷刑的定義與罪名，以刑事法律制裁實施酷刑的行為人，且在陸海空軍懲罰法明文禁止以酷刑方式實施處罰，避免使懲罰淪為酷刑。也應考慮如何讓獨立第三方的定期訪視制度發揮作用。而至少在剝奪人身自由的處分時，似

應讓司法機關迅速介入審查決定，且讓受拘禁者的家人或律師能即時受到通知，以便採取必要行動或救濟手段，也應當設立可以即時查知受拘禁者所在位置的中央查詢機制，將全國所有受拘禁者的資訊予以整合，以利隨時予以查核或取得資訊。

事實上，聯合國一再強調的是酷刑及其他殘忍、不人道或侮辱處遇及懲罰，不止發生在軍中或是警察刑求，也可能發生在學校、醫院等處所，因此，絕不能狹隘地認為酷刑案件只發生在軍隊或警察行使職權的場合。國內各機關對此需要審慎注意。

Felice Gaer 女士也建議我國可以邀請聯合國反酷刑方面的專家到國內進行訪問，協助我國建立反酷刑機制，分享國際相關人權標準，我國若能邀請聯合國反酷刑人權專家到國內進行訪問，將會具有指標意義。在我國發生洪仲丘案，正在進行軍事相關法律的變革之際，Felice Gaer 女士的建議，的確深具意義。

4 美國與人權公約

此次訪問美國，紐約大學法學院孔傑榮教授原先介紹一位美國駐聯合國大使館法律副總顧問 Steven Hill 先生與我們見面，惟因訪問時其人在國外，因此，改由顧問 Dawn Schrepel 小姐出面與我們見面，以便瞭解美國在促進國際人權條約方面的努力。

美國在加入國際人權條約方面的表現，可以由三個方面加以觀察。

第一、美國目前所加入的國際人權條約，包括公民與政治權利國際公約(1992)、消除一切形式種族歧視公約(1994)、反酷刑公約(1994)，⁶至於其他核心國際人權條約，顯然仍有待努力。因此，在歐巴馬上台之後，人權觀察(Human Rights Watch)這個非政府組織便於2009年呼籲美國應簽署包括消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約、防止強迫失蹤公約、身心障礙者權利公約、反酷刑任擇議定書等在內的核心國際人權條約，由此可見美國可能還有可以努力進步的空間。

第二、美國行政部門提出法案要求國會通過加入身心障礙者權利公約，但是參議院於2012年12月的投票結果為61票比38票，未能以3分之2的多數予以通過，其理由之一為此項公約會導致墮胎合法化。⁷反對墮胎的組織以此為理由要求參議院反對加入此項公約。但是支持批准身心障礙者權利公約的力量並未因此停止，例如人權觀察組織就於

⁶ 請參見：<http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-USA.html>。

⁷ 請參見：<http://www.lifenews.com/2012/12/04/u-s-senate-defeats-crpd-treaty-that-would-promote-abortion/>。

2013 年 7 月以公開信籲請參議院外交關係委員會主席等人應支持批准身心障礙者權利公約。⁸

第三、國際人權條約在美國的落實情形。美國其實是不太願意受到國際人權條約的限制，因為美國視自身為世界的領導者。依據非政府組織的觀察，美國司法部雖然會審視國際人權條約，提供評估意見，再送交給國會審核，但是會盡量避免使美國受到拘束，例如美國法院是無法直接引用國際人權公約的條文，⁹因為國際人權條約在美國並非自動履行，仍須轉化為國內法。

綜上所述，美國雖然會持續評估加入國際人權條約的可能性，例如考慮要加入身心障礙者權利公約，但是到目前為止，似乎成效有限，此外，美國雖然簽署消除對婦女一切形式歧視公約(1980)以及經濟社會文化權利國際公約(1977)，但迄今尚未完成批准程序。因此，美國在這方面的做法，以及來自於學界與非政府組織方面的批評，正好可以反映美國在落實國際人權條約可以繼續努力的方向。



彭司長與美國駐聯合國大使館顧問 Dawn Schrepel 小姐於紐約合影

5 人權指標

⁸ 請參見：<http://www.hrw.org/news/2013/07/26/us-ratify-disability-rights-treaty>。

⁹ Kenneth Roth, The Charade of US Ratification of International Human Rights Treaties, 1 Chicago Journal of International Law 347 (2000),

人權指標是聯合國相當強調的項目，期望各國能因應國內制度，建立各自的人權指標，設定基準，以便評估人權的落實程度，掌握國內各項人權的進展。由於人權的落實與進展未必皆能一蹴可幾，因此，

經由孔傑榮教授的建議，我們前往 Vera Institute of Justice，與 Jim Parsons 及 Besiki Luka Kutateladze 兩位處長進行會面。該中心注重以實證研究的方式，找出實際上的運作情形，而不以表面制度規範為足。該中心並於 2011 年協助聯合國人權事務高級專員辦公室出版一本「法治原則指標：落實指導及計畫工具」(Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools)。

本書主要針對與法治原則有關的部門，包括司法、警察、矯正機構所適用的行為與制度進行編寫。找出簡單易操作的指標，但同時也提醒應注意因簡化而無法掌握其他未被考慮的情況。

為了呈現指標內容，必須蒐集下列 4 種資料，包括日常業務執行之資料、專家調查資料、公眾意見資料、文件之審核。刑事司法的三個主要面向包括第一、警察與其他執法機構；第二、司法體系，包括法官、檢察官與辯護人；以及第三、矯正機關。指標係用以衡量各個機關的 4 個主要層面：第一、表現；第二、一致性、透明性及可信賴性；第三、弱勢團體所受待遇；第四、能力。



彭司長、郭檢察官與 Jim Parsons 及 Besiki Luka Kutateladze 兩位處長合影

聯合國條約監督機構對於人權指標的運用也甚為關切與重視，條約監督機構的獨立專家們認為可以透過人權指標與基準來協助各國監測人權的落實程度，也可以使條約監督機構藉此來衡量各國的人權情形。因此，聯合國人權高級專員辦公室就由專家進行研究、討論及諮商，並在 2008 年出版關於人權指標的報告，說明如何運用指標，提出 12 項人權指標列表，包括生命權、人身自由、工作權、教育權等，鼓勵各國參考運用，發展合適於自己國內情況的指標。

經過 4 年的發展及檢討，聯合國人權事務高級專員辦公室又於 2012 年出版最新的「人權指標：測量與執行指引」一書，更為詳細的說明了指標概念化的方法，且將權利指標從原來的 12 項擴增為 14 項，增列對於婦女的暴力等權利事項的指標列表。

目前本部也透過行政院研考會進行「建構我國人權指標及調查之研究」委託研究案，期望可以透過聯合國認可的文件作為基礎，利於與國際人權界溝通；建構完成的我國人權指標可以作為兩人權公約定期報告的內容；我國可以藉此機會發展適合國內的人權指標。

6 結語

國際人權標準是我國應當努力追求落實的目標。政府，特別是領導階層，以及立法院等民意機關，應更為費心了解國際人權標準，重視人權發展，以身作則，親自參與人權發展策略與計劃之擬定，定下確切的時程表，建立有效的國家人權機制，並以國際人權標準作為依歸，對於包括總統府人權諮詢委員、各院及部會的人權保障推動小組等委員所做建議，以及公益性非政府組織所反映的人權侵犯問題與事件，應予重視並有所回應。茲將本次考察之建議說明如下：

（1）我國於規劃國家人權機構時，應參考巴黎原則及國際人權專家之建議

由於國際上已有巴黎原則及國際協調委員會的相關做法與建議可供參考，各國也有建立及運作國家人權機制的經驗可供學習，我國總統府人權諮詢委員會並於 102 年成立國家人權機構研究規劃小組，正對我國的國家人權機制進行研究與規劃，已安排與國內學術界、政府代表、非政府組織、以及外國駐華使節進行諮商會議，且於 102 年 9 月前往加拿大進行訪問，預定於 103 年對我國設立國家人權機構提出研究報告及建議。本報告有關國家人權機構方面的內容，亦可作為該研究小組參考。

（2）我國應積極擬定落實反酷刑公約的具體步驟

經過總統府人權諮詢委員會召集的落實結論性意見諮商會議以及內政部主辦的公聽會聆聽各方反映意見之後，國內對於加入反酷刑公約的共識度極高，因此，政府部門應採取更為積極的措施。建議應邀請例如聯合國反酷刑委員會副主席 Felice Gaer 女士在內的聯合國現任或前任反酷刑專家到我國，協助我國建立

符合聯合國要求的反酷刑機制，對我國政府相關部門人員提供培訓，我國也應檢視國內各項立法、行政措施、執法準則是否符合國際人權標準並做補充或修正，並建立透明而易操作的預防及監督機制。

（3）我國應依聯合國之建議，建構各項公約權利的人權指標，以利監督與考核

在人權指標方面，總統府人權諮詢委員會已成立人權評鑑小組，希望能以人權指標來評鑑兩人權公約在國內的落實情形，目前仍在起步階段，需先建立適合於我國的人權指標，之後才能逐步開始包括擬定評鑑計畫在內的各項規劃。

以上本報告所建議的各項人權工作，都需要充足的經費與人力支援，以及具體落實的步驟與策略，和確切的執行力，以便預防進一步的人權侵害，使人民能驗證並相信政府落實人權的決心。