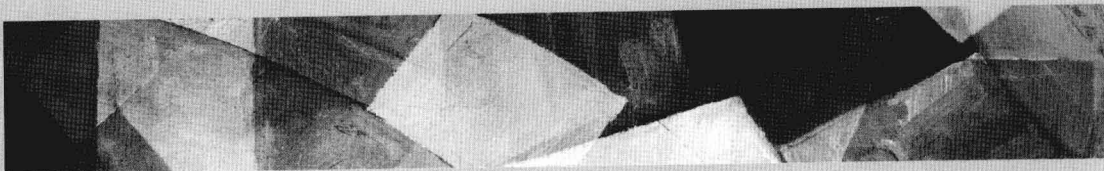


國家人權委員會



廖福特◆著

國家人權委員會



廖福特◆著

國家圖書館出版品預行編目資料

國家人權委員會／廖福特著． — 初版． —
臺北市：五南，2011.01
面；公分

ISBN 978-957-11-6158-7（平裝）

1. 人權 2. 機關團體

579.2706

99022618



1R21

國家人權委員會

作 者 — 廖福特

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇榮 王政軒

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

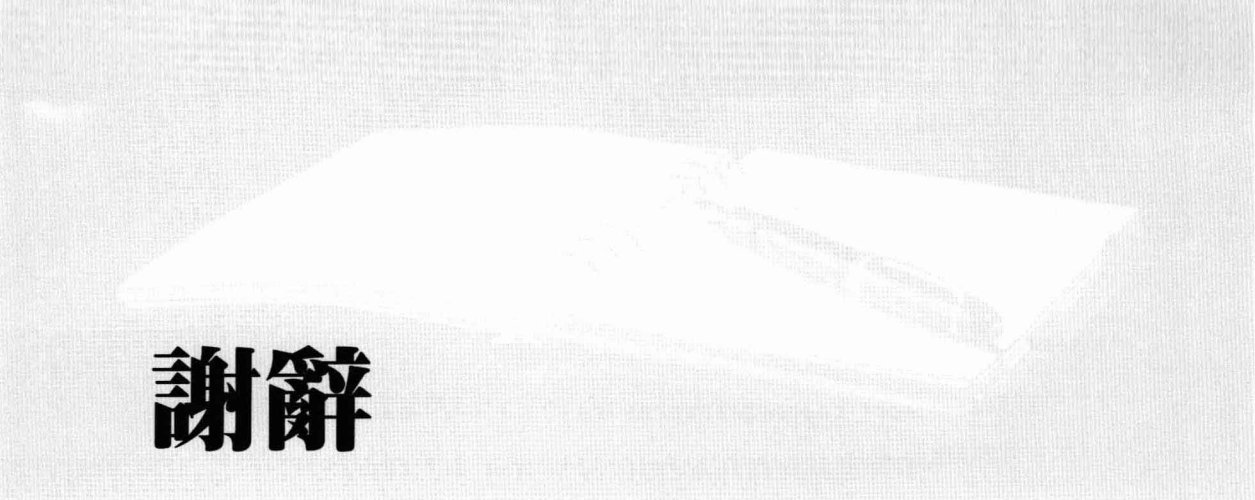
高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2011年1月初版一刷

定 價 新臺幣500元



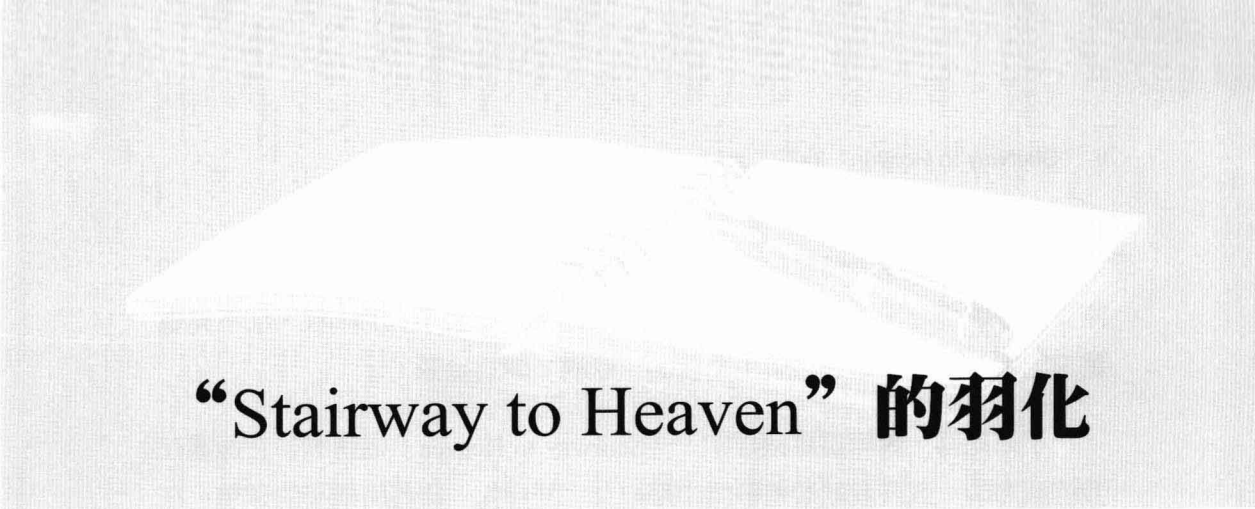
謝辭

本書有關南韓、泰國、馬來西亞、菲律賓等國家之國家人權委員會之論述，在撰寫過程中，曾經承蒙中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心補助研究計畫經費。

謹此向

中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心

致上作者誠摯之感謝。



“Stairway to Heaven”的羽化

對我而言，人權包括研究、社運、諮詢三個領域，而國家人權委員會這個議題正是涵蓋此三個領域之典型。

我在1999年拿到博士學位回到國內，當時民間團體開始積極推動設立國家人權委員會，並且籌組國家人權委員會推動聯盟，我恭逢其盛，亦參與民間版法案之草擬及推動活動，扮演人權社運者之角色。後來在2000年台灣首次政黨輪替，陳水扁先生當選總統，並宣示成立國家人委員會之人權政策，而我亦因緣際會地擔任總統府人權諮詢委員會及行政院人權保障推動小組之成員，扮演人權諮詢者之角色，其中相當重要的議題之一就是設立國家人權委員會，不過很可惜地，在民進黨執政的八年期間，設立國家人權委員會之理想未能實踐。2008年再度政黨輪替，國民黨執政，但是馬英九總統並未將設立國家人權委員會列入其施政重點，因而民間團體再次組成國家人權委員會推動聯盟，而我也再次參與此人權運動，重新審視民間版國家人權委員會法草案，並再次進行民間的運動，然而是否會設立國家人權委員會，依然難以預知。

2006年總統府人權諮詢委員會解散之後，我逐步卸下人權諮詢之工作，但是卻突然驚覺幾年來社運及諮詢工作之後，卻無法在國家人權委員會此議題提供人權研究之成果，而幾年的人權運動及國家人權政策，竟然是立基於如此貧瘠的研究基礎之上，於是我立下心願，希望能撰寫一本有關國家人權

II “Stairway to Heaven” 的羽化 ▶▶▶

委員會之專書，以供台灣設立國家人權委員會之借鏡，然而主觀的心願，卻常受客觀環境之干擾，幾年來我像是不停喊著「狼來了」的小孩，卻不見專書之出版，因而本書之出版也是我從「欺騙」中解脫吧！

不知為何，幾年撰寫過程中，「Stairway to Heaven」這首歌多次迴盪在我的腦海中，或許我就像是歌詞中那位女士的掙扎，年輕時構築的理想，在尚未實踐前，轉化為內心的辯證，無論如何，本書出版是我的羽化，我真誠的面對自我辯論，將我的研究結果呈現，也期待諸位之批判與建議。

不過過程中不是孤單的，不論是社運、諮詢、研究的過程，都有許多朋友為伴，也才能延續熱情，而我要特別感謝陳隆志教授、黃默教授、黃文雄先生，在國家人權委員會此議題的社運、諮詢、研究過程中，因為你們的提攜，我才能成長，雖然你們與我父親同輩，卻包容我沒大沒小地隨意大放厥詞。請容許我以本書懷念多年來我們所共同懷抱之理想，也期待我們所共同堅持之理想能盡快在台灣實踐。

廖福特

2010.12.23



目次

■ 第一章 聯合國之推動與實踐.....	1
壹、建立準則	2
貳、聯合國主要機關之推動	9
參、人權條約監督機關之推動	13
肆、國際會議	15
伍、建立區域及國際機制	19
■ 第二章 國家人權機構之理想與類型.....	23
壹、理想	24
貳、類型分析	26
■ 第三章 南韓國家人權委員會.....	47
壹、國家基礎架構	47
貳、創設國家人權委員會	52
參、組織結構	60
肆、職權範疇	70
伍、結論	87

■ 第四章 泰國國家人權委員會 89

壹、國家架構	89
貳、創設國家人權委員會	96
參、國家人權委員會之組織	104
肆、國家人權委員會之職權	117
伍、結論	137

■ 第五章 馬來西亞國家人權委員會 139

壹、國家架構	139
貳、創設國家人權委員會	143
參、國家人權委員會之組織	150
肆、國家人權委員會之職權	161
伍、結論	176

■ 第六章 菲律賓人權委員會 179

壹、國家之架構	179
貳、創設人權委員會	186
參、人權委員會法之組織	192
肆、人權委員會之職權	202
伍、結論	217

■ 第七章 愛爾蘭人權委員會 219

壹、國家架構	220
貳、創設人權委員會	224
參、人權委員會之組織	231
肆、人權委員會之職權	242

伍、結論	257
■ 第八章 英國平等及人權委員會.....	259
壹、歷史及原因	259
貳、組織	267
參、職權	275
肆、結語	279
■ 第九章 歐洲聯盟基本權利署	281
壹、歷史與原因：追尋人權自我	282
貳、組織：獨立的政署	290
參、職權：橋樑與諮詢者	299
肆、結語	305
■ 第十章 台灣的漫漫長路.....	307
壹、推動過程	307
貳、台灣借鏡	311
■ 相關參考文獻.....	325
■ 附錄一 關於促進和保護人權的國家機構地位的原則（亦稱巴黎原則）	343
■ 附錄二 各國設立國家人權機構之情形	347
■ 附錄三 2003年官方版草案	353

第一章 聯合國之推動與實踐

有些人可能會認為實在沒有充分的理由建立專門保護及促進人權的國家機構，因為這樣的理念只是浪費國家資源，國家內只要有獨立的司法機制及民主的議會選舉就足以確保不至於產生侵犯人權的行為。但是遺憾的是歷史的歷程及教訓卻是恰好相反的，以某種方式與行政機關及司法裁判的責任分離的人權專門機制，可以獨特之方式推動該國發展出尊重人權及基本自由之文化。¹

為了確實實踐人權需要建立保護及促進人權之國家基礎設施，最近幾年來許多國家建立了正式的人權機構，²儘管這些機構在各國有很大之差別，但是他們有共同之宗旨，因此他們被統稱為保護及促進人權之國家機構。³而所謂國家人權機構的概念更具體地涉及到其職責被專門確定為促進及保障人權的機構。⁴

大多數的國家人權機構是1980年以後設立的，這種趨勢是受到聯合國的積極鼓勵。而陳水扁前總統2000年在其首次就職演說中也提到，「我們希望實現聯合國長期所推動的主張，在台灣設立獨立運作的國家人權委員會」，⁵同時設立國家人權委員會是諸多人權立國政策中優先推行的。⁶確實

¹ United Nations, *Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (Centre for Human Rights, 1994), p. 6.

² 參見廖福特，〈各國設立國家人權委員會之情形〉，《人權雜誌》，2002年秋季號，7至11頁。Kamal Hossain, Leonard F. M. Besselink, Haile Selassie Gebre Selassie and Edmond Völker (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices National Experience throughout the World* (Kluwer Law International, 2000). Victor Ayeni, Linda Reif and Hayden Thomas, *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States The Caribbean Experience* (Commonwealth Secretariat, 2000). OSCE Human Dimension, *Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States* (OSCE Human Dimension, 1998). Human Rights Watch, *Protectors or Pretenders? Government Human Rights Commissions in Africa* (Human Rights Watch, 2001). South Asia Human Rights Documentation Centre, *National Human Rights Institutions in the Asia Pacific Region* (South Asia Human Rights Documentation Centre, 1998).

³ United Nations, *Fact Sheet No. 19*, supra no. 1, p. 1.

⁴ *Ibid.*, p.3.

⁵ 陳水扁，〈台灣站起來-迎接向上提升的新時代〉，2000年05月20日。

⁶ 陳水扁總統出席「國家人權委員會與人權的促進與保障」國際研討會開幕典禮致詞，

台灣需要獨立運作的國家人權委員會，而國家人權委員會亦是聯合國長期所推動的主張，然而究竟聯合國是如何推動設立國家人權委員會之主張國內比較缺乏完整之論述，而此牽涉幾個議題，例如為什麼聯合國要推動國家人權委員會之設立？從什麼時候聯合國開始積極推動國家人權委員會？建立了什麼準則？有哪些機關在推動？透過什麼方式推動？是否建立國家人權委員會之組織？等等，以下將集中於這些議題，以論述聯合國對國家人權委員會之推動及實踐。

壹、建立準則



聯合國於1945年成立，在聯合國之促進國際人權方面，憲章中對於個人基本權利特別加以規定，以期提高個人在國際法上之地位。而憲章中關於人權的條款共有7條，分別為：

1. 我聯合國人民國茲決心……重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女……平等權利之信念……。⁷
2. 聯合國之宗旨為：……三、促成國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重。⁸
3. 大會應發動研究，並作成建議：……（丑）以促進經濟、社會、文化、教育及衛生各部門之國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教，助成全體人類之人權及基本自由之實現……。⁹
4. 為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進：……（寅）全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教。¹⁰
5. ……經濟暨社會理事會為增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護

2001年01月02日。

7 聯合國憲章前言。

8 聯合國憲章第一條。

9 聯合國憲章第十三條。

10 聯合國憲章第五十五條。

起見，得作成建議案，……。¹¹

6. 經濟暨社會理事會應設立……以提倡人權為目的之委員會。¹²

7. ……託管制度之基本目的應為：……（寅）不分種族、性別、語言或宗教，提倡全體人類之人權及基本自由之尊重，並激發世界人民互相維繫之意識。¹³

聯合國亦發表了許多有關人權保障的宣言及決議，並且進一步將其轉化為國際條約，而有關人權保障的文件之數目恐怕超過國際法之其他領域，此可顯現聯合國對人權保障之重視，聯合國將諸多國際人權文件歸類為國際人權法典、兒童權利、婦女權利、難民及庇護等共十七種類型，其中「世界人權宣言」（Universal Declaration of Human Rights）、「公民及政治權利國際公約」（International Covenant on Civil and Political Rights）及「經濟、社會及文化權利國際公約」（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）三份重要人權文件被定義為「國際人權法典」（International Bill of Rights），¹⁴其表明聯合國認為此三份文件為國際上最基礎、最重要之人權基準，其中「世界人權宣言」宣示了人權保障之理念及範疇，而另兩個公約則分別規範了自由權及社會權之重要性及保障範圍，因此「國際人權法典」為國際人權的最基本理念及要求，亦是聯合國最盼望各國達到之人權基準。

而國際人權標準則有賴各國國內實踐，因而聯合國一方面積極從事於國際人權立法工作，另一方面則鼓勵各國設立國家人權委員會。然而各國國際人權條約必需要在各國實踐才具備實質意義，而國內實踐人權保障除了建立獨立的司法，制定並實施人權保障及救濟之法律及建立與加強民主制度之處，相當重要的是建立促進及保障人權之國家基礎架構，因此近幾年來有許多國家建立了以保障人權作為其職志之機構，而這些機構被統稱為「國家人權機構」（National Human Rights Institution）。¹⁵以下即論述聯合國針對國家人

¹¹ 聯合國憲章第六十二條。

¹² 聯合國憲章第六十八條。

¹³ 聯合國憲章第七十六條。

¹⁴ United Nations, The International Bill of Human Rights, Fact Sheet No. 2 (Rev. 1) (Centre for Human Rights, 2002), p. 17. 余寬賜，《從國際人權法、國際人道法及國際刑法研究個人的國際法地位》，國立編譯館，2002年11月，16至27頁。

¹⁵ High Commissioner for Human Rights/Centre for Human Rights, Professional Training Series

權機制所建立之準則及其內容。

一、初步準則

國家人權機構的問題首先是1946年在經濟及社會理事會（Economic and Social Council，經社理事會）中討論的，比大會宣布「世界人權宣言」還早了兩年。1946年經社理事會第二屆會議請各會員國，「考慮宜否於各該國內設立資料組及地方性之人權委員會並與之合作以便推進人權委員會之工作」。¹⁶在1960年時有一項決議又重提此事，該決議確認國家機構在促進和保護人權方面可發揮重要作用，該決議請各國政府鼓勵這類機構的組成和延續，並將一切有關資料提交祕書長。¹⁷這一進程目前還在繼續，祕書長定期將收到的資料匯交人權委員會、聯合國大會和各國。

由於人權領域制定標準的工作在1960年代和1970年代迅速發展，關於國家機構的探討越來越集中於一點，這些機構可通過哪些途徑來協助國際標準的切實執行。人權委員會在1978年決定組織一次研討會，以便除其他外，擬訂國家機構的結構與職能準則。因此1978年9月在日內瓦舉行了關於促進和保護人權的國家機構和地方機構的研討會，¹⁸會上通過了一組準則，這些準則建議國家機構的職能應包括下列各項：

1. 作為該國政府和人民的人權信息來源；
2. 協助引導輿論，並促進人權意識和對人權的尊重；
3. 就全國範圍內可能存在的並且也是政府請其關注的事態進行審議，討論並提出建議；
4. 就政府請其關注的有關人權事務的任何問題提供諮詢；
5. 對有關促進人權的立法現狀、司法決定和行政安排加以研究並密切注意，並就此編寫以及向有關當局提交報告；
6. 擔負政府可能交付給它們的與該國加入的國際人權文書所規定的國家責

No. 4 National Human Rights Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, (United Nations, 1995), p. 17.

¹⁶ Economic and Social Council Resolution 2/9 of 21 June 1946, section 5.

¹⁷ Economic and Social Council Resolution 772 B (XXX) of 25 July 1960.

¹⁸ ST/HR/SER.A/2 and Add.1

任有關的任何其他工作。¹⁹

關於這類機構的結構，1978年的準則建議應該包括下列重點²⁰：

1. 在它們的組成上反映該國各個階層，從而使全民均能參與人權事務的決策進程；
2. 保持經常性運作，使公眾的任何一員或任何公共當局都能即時與它們接觸；
3. 在適當情況下，由地方或區域諮詢機構協助它們履行職能。

這些準則隨後得到聯合國人權委員會（Commission on Human Rights）及聯合國大會（General Assembly）的核可。聯合國大會請各國採取適當的步驟，在尚未建立促進和保護人權的國家機構的國家建立這樣的機構，並請祕書長就現有國家機構提交一份詳盡的報告。²¹

在整個1980年代，聯合國繼續對這一問題積極關注，祕書長編寫了一系列報告提交大會。而在此一時期許多國家機構是由聯合國人權事務中心（Human Rights Centre）的支持下建立的。

二、巴黎原則

聯合國人權委員會在1990年要求舉行一次研討會，由從事促進和保護人權工作的國家機構與區域機構參加。研討會的宗旨是審議國家機構與聯合國及其專門機構等國際組織的合作模式，並探討提高國家機構效能的途徑。據此關於促進和保護人權的國家機構的第一次國際研討會於1991年10月7至9日在巴黎舉行。²²會議的結論為建立「關於國家促進及保護人權機構的地位及職權之原則」（Principles relating to the status and functioning of

¹⁹ See Aurn Kumar Palai, *National Human Rights Commission of India Formation, Functioning and Future Prospects* (Khama Publisher, 1998), pp. 36-37.

²⁰ United Nations, *Fact Sheet No. 19*, supra no. 1, p. 2.

²¹ See Birgit Lindsnaes and Lone Lindholt, "National Human rights Institutions: Standard-setting and Achievements," in Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen (eds.), *National Human Rights Institutions Articles and Working Papers* (The Danish Centre for Human Rights, 2000), pp. 5-6.

²² E/CN.4/1992/43 and Add.1.

national institutions for protection and promotion of human rights），即通稱之「巴黎原則」（Paris Principles）。「巴黎原則」後來得到聯合國人權委員會第1992/54號決議核可，其後又經聯合國大會1993年12月20日第48/134號決議核可。

「巴黎原則」之內容主要分為四個部分，即（1）權限與職責；（2）組成和獨立性與多元化的保障；（3）業務方法；（4）具有準司法權的人權機構的地位。

在權限與職責方面，「巴黎原則」認為應賦予國家人權機構「促進」和「保護」人權的權限，同時應賦予國家機構盡可能廣泛的授權，這種授權應在憲法和法律中有明確規定，並具體規定其組成和權限範圍。「巴黎原則」認為一個國家人權機構應具有以下職責²³：

1. 應有關當局的要求，或通過行使其在不需向上級請示逕行聽審案件的權利，在諮詢基礎上，就有關促進和保護人權的任何事項，向政府、議會和任何其他主管機構提出意見、建議、提議和報告，並可決定予以公布。這些意見、建議、提議和報告以及該國家機構的任何特權應與以下領域有關係：（i）目的在於維持和擴大保護人權的任何立法和行政規定以及有關司法組織的規定；為此，國家機構應審查現行的立法和行政規定，以及法案和提案，並提出它認為合適的建議，以確保這些規定符合人權的基本原則；必要時，它應建議通過新的立法，修正現行的立法以及通過或修正行政措施；（ii）它決定處理的任何侵犯人權的情況；（iii）就人權問題的一般國家情況和比較具體的事項編寫報告；（iv）提請政府注意國內任何地區人權遭受侵犯的情況，建議政府主動採取結束這種情況的行動，並視情況需要對政府要採取的立場和作出的反應提出意見；
2. 促進並確保國家的立法規章和慣例與該國所加入的國際人權文書協調，及其有效執行；
3. 鼓勵批准上述文書或加入這些文書並確保其執行；
4. 對各國按照其各自條約義務要向聯合國機構和委員會以及向區域機構提

²³ United Nations, *Fact Sheet No. 19*, supra no. 1, p. 8.

交的報告作出貢獻，必要時在對國家獨立性給予應有尊重的情況下，表示對問題的意見：

5. 與聯合國和聯合國系統內的任何其他組織、各區域機構以及別國主管促進和保護人權領域工作的國家機構進行合作；
6. 協助制定人權問題教學方案和研究方案並參加這些方案在學校、大學和專業團體中的執行；
7. 宣傳人權和反對各種形式的歧視特別是種族歧視的工作，尤其是通過宣傳和教育來提高公眾認識以及利用所有新聞機構。

其次，在組成和獨立性與多元化的保障方面，「巴黎原則」強調三個重點。²⁴（1）人員之任命方式必須確定及且具備代表性，「巴黎原則」認為國家人權機構的組成及其成員的任命，不論是通過選舉產生還是通過其他方式產生，必須按照一定程序予以確定，這一程序應提供一切必要保障，以確保參與促進和保護人權的社會力量的多元代表性。「巴黎原則」認為國家人權機構之人員可以考慮以下人選：(a)負責人權和反種族歧視的非政府組織、工會、有關的社會和專業組織，例如律師、醫生、新聞記者和著名科學家協會；(b)哲學家或宗教思想家；(c)大學教師及合格的專家；(d)議員；(e)政府部門人員，但是如果包括他們，則他們只能以顧問身分參加討論。

（2）「巴黎原則」強調應給予國家人權機構充足的經費，使其能順利開展活動的基礎結構，使其有充分之工作人員和辦公房舍，同時獨立於政府之外，而不受可能影響其獨立性的財政控制。（3）「巴黎原則」認為，為了確保國家人權機構成員任期的穩定，對他們的任命應通過一項正式法令來實行，這種法令應規定明確的任務期限。

第三，在業務方法方面，「巴黎原則」認為國家機構應該具備以下之職權：

1. 根據其成員或任何請願人的提議，自由審議屬於其權限範圍內的任何問題，不論這些問題是由政府提出，還是該機構無須向上級機構請示而自行處理的；

²⁴ See High Commissioner for Human Rights/Centre for Human Rights, *Professional Training Series No. 4*, pp. 11-12.

2. 為評估屬於其權限範圍內的情況，聽取任何人的陳述和獲得任何必要的資料及文件；
3. 特別是為了廣為公布其意見和建議，直接或通過任何新聞機構公諸輿論；
4. 定期並於必要時，經正式召集後召開有全體成員出席的會議；
5. 必要時建立成員工作小組，並設立地方或地區分機構，協助國家機構履行任務；
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. 鑑於在開展國家機構工作的過程中非政府組織所發揮的根本作用，應與專門促進和保護人權、從事經濟和社會發展與消除種族主義、保護特別易受傷害群體，例如兒童、移徙工人、難民、身心殘疾者，或致力於專門領域的非政府組織合作。²⁵

第四，有關具有準司法權的人權機構的地位，「巴黎原則」認為可以授權一國家人權機構負責受理和審議有關個別案件的申訴。而具有準司法權的國家人權機構的職務可根據下列原則：

1. 通過調解，或在法律規定的限度內，通過有約束力的決定，或必要時在保持機密的基礎上，求得滿意的解決；
2. 告訴提出請願一方其權利，特別是他可以利用的補救辦法，並促使他利用這種辦法；
3. 在法律規定的限度內，受理任何申訴或請願，或將它轉交任何其他主管當局；
4. 向主管當局提出建議，尤其是對法律、規章和行政慣例提出修正或改革意見，特別是如果它們已使為維護其權利提出請願的人遇到困難時。

而很明顯地一個國家人權委員會的職責是有相當大部分是與國際人權

²⁵ See Ravi Nair, "Benchmarks for Establishing a National Human Rights Commission: The Indian and Indonesian Experience in Perspective," paper presented to *International Conference on National Human Rights Commission: Promoting and Protecting Human Rights*, Department of Political Science, Soochow University, Taiwan, January 2-4, 2001, pp. 1-2.