

## 國家人權機構之演變

壹、國際社會承認「國家人權機構」(NHRI)之角色與意義。

一、監察使(Ombudsman)

二、人權委員會(Human Rights Commission)

三、演變：從混合型的人權監察使到反貪腐鬥士

四、國家人權機構對建立“良政”(Good Governance)的作用

五、國家人權機構與人權保障之關係

貳、國家人權機構(NHRI)在民主國家中的功效

參、國家人權機構(NHRI)之個案研究

一、挪威

二、芬蘭

三、荷蘭

四、西班牙

五、中歐及東歐

六、拉丁美洲

●瓜地馬拉

●阿根廷

●非洲

●南非

肆、結論

## 國家人權機構之演變

### 國家人權機構：監察使、人權委員會、人權監察混合組織及其演變

Journal 13, 2000 Spring 號

#### 壹、國際社會承認「國家人權機構」(NHRI)之角色與意義。

人權保障工作可以在國際上與國內施政兩種層面推動。例如，國際人權的法律義務必須落實在國內法律與程序上，以促進人權保障在大部分的案例中，獲得有效的加強。有效的人權保障工作在國內方面，需要一定的人權標準以及相互支援的組織與機制。例如，國家必須嚴守人權公約；國內法能落實國際人權義務；國內法律制度能提供完善而實際的人權法與程序；有效而且容易取得的申訴管道。例如，獨立的法庭以及國家人權機構(NHRI)、有活力的人權非政府組織(NGO)與社會，以及具有堅強的人權觀念與文化的人民。

國際社會業已逐漸地認識到「國家人權機構」(NHRI)的重要性。自從 1946 年以來，聯合國的人權組織即已多次強調國家人權機構的議題。1991 年由聯合國主辦，有關提升並保障人權的國家機構研討會中曾通過指導原則，那些原則對於國家人權機構之地位有重要的闡述。

聯合國人權委員會於 1992 年通過上述指導原則(一般稱之為「巴黎原則」)。1993 年聯合國大會亦通過上述決議。1993 年在維也納舉行的世界人權大會曾通過宣言與行動方案，強調「國際人權機構」對於提升並保障人權，傳播人權資訊，提供人權教育所扮演的重要任務。在過去 5 年中，聯合國高等人權委員會曾多次強調國家人權機構之重要性，並大力支

持它在功能與各方面的需要。

聯合國人權委員會高等專員瑪麗羅賓遜女士(Mary Robinson)表示，其日漸相信有必要去注重“預防性”的策略。我們必須建立堅強而獨立的國家人權機構(NHRI)，去對那些極端弱勢而又極端貧困的人民，提供他們容易取得的救濟管道。通常這些機構就是指一般的人權委員會，但是在許多國家中根據不同的傳統與來源，他們的名稱並不一致。例如，在瑞典，他們被稱為人權監察使(Human Rights Ombudsman)或監察使(Ombudsperson)，他們的功能對於人民在基本人權的保障與人權方面的體現貢獻良多，因此使得這一類獨立的人權機構，深具意義。

許多地區性的國際組織已注意到「國家人權機構」的重要角色。例如，歐洲部長會議(Council of Europe Committee of Ministers)就建議成立並強化國家人權機構。此外，美洲國家組織(Organization of American States)也支持各種國家人權機構在南半球的工作，並呼籲會員國中尚未成立這類機構的國家即早成立類似的機構並提早其獨立性。

直到 1980 年代以前，國家人權機構(NHRI)主要設立於西歐、北美及世界各地的「大英國協」會員國。這些機構主要是以傳統監察使(Classical Ombudsman)及人權委員會(Human Rights Commission)等形式成立。1970 年代至 1980 年代之間，許多南歐、拉丁美洲、中歐及東歐的極權國家或非民主政權開始轉型到民主體制，此期間，這些國家也開始成立國家人權機構，包括類似監察始演變出來的人權混合監督組織及人權申訴辦公室。

### 一、監察使(Ombudsman)

監察使的傳統形式係起源於 1809 年在瑞典所創設的司法監察使(Justitieombudsman)。這種監察組織在二十世紀初期與中期在北歐各國流傳，然而直到 1960 年代，許多國家的政府官僚體系知悉並瞭解到他的任務與功能後才開始散播於是世界各地。例如，丹麥與挪威的監察使雖不具有司法調查的權力，但卻是許多國家模仿的樣版。紐西蘭根據丹麥的監察模式於 1962 年成立監察使，此後世界各地的大英國協會會員國即紛紛仿效並成立類似的辦公室。1970 年代以來，許多知名的民主國家(請以西歐國家、美國某些州以及許多進入不同民主進階的國家)，為了改善施政的架構與效率，亦成立傳統的監察使辦公室。此外，許多國家還成立了人權監察混合型的辦公室：人權監察使(Human Rights Ombudsman)。

傳統監察使組織之職權是監督政府施政時能否做到依法行政及公平施政。監察使通常由國家中的立法機構提名，其職責在調查行政官員的施政行為，至於司法人員與立法人員的行為，通常不在監察使的監督職權之內。監察使沒有權利去調查或審查私人領域的申訴，收到申訴案監察使有權展開調查或提出自動調查，監察使對引起爭議的施政行為可以進行公平的調查。假如行政缺失確立，監察使可提出建議以阻止並消除違法施政或行政不公，並向政府行政與立法部門報告疏失之行為。傳統監察使沒有權力去做出具有法律的約束力的決定，監察使辦公室在政府部門未能落實其建議時，只能藉由“軟性”的權力，與以勸說或將之公佈。雖然有許多國家至今仍將這種監察官員稱之為“監察使”(Ombudsman); 但是有些國家卻用不同

的頭銜已表示其職責所在。例如：英國及斯里蘭卡稱之為國會行政委員 (Parliamentary Commissioner of Administration)，南非稱之為公共事務保護官 (Public Protector)；加拿大的魁北克稱之為護民官公署 (Protector of the Citizen)，奧地利稱之為人民的辯護官 (People's Advocate)，義大利各地區或各省則以公民保護官公署 (Civic Defender) 稱之。

傳統監察使的職權並沒有清晰或明確的人權託付，然而事實上許多監察使在處理有關人權議題的案情時，都會引用一定的人權標準。

## 二、人權委員會 (Human Rights Commission)

在過去的二、三十年間許多「大英國協」的會員國，諸如加拿大、澳大利亞、印度、斯里蘭卡、以及一些非洲國家都成立了人權委員會。在過去的十年中，日漸增加的這類人權組織紛紛地在印度、印尼、斯里蘭卡、烏干達、南非等國成立，以加強其國內的人權保障工作。

人權委員會的成立就是要提升並保障人權。這個委員會通常由若干具有人權法律與專業的人士組成，這個委員會一般由行政、立法部門或二者混合提名。人權委員會之職權通常包括：對政府的人權立法與人權政策提出建言，進行研究工作、從事人權教育、調查公務機關中違反人權的申訴案。人權委員會的職權可調查並處理包括歧視等違反人權的申訴案以保障人民的民權、政治、經濟、社會以及文化方面的權利。在調查的功能方面，儘管人權委員會有權提出建議以解決爭端，但通常會採取和解的方式，以期和平收場。假如和解不成，則只好訴諸於人權法庭或一

般法庭。

### 三、演變：從混合型的人權監察使到反貪腐鬥士

儘管有些國家陸續地成立傳統的監察使組織或人權委員會，然而許多新進成立的國家人權保障機構卻被賦予新的任務而成為混合型的人權監察組織，他們主要設立在拉丁美洲、中歐及東歐。

時至今日，許多新設立的監察使組織與人權委員會已經不容易詳細區分類別。例如，在俄羅斯、拉脫維亞以及烏茲別克等國，有些人權辦公室就以一人為主來主持業務。其他國家的類似組織，雖然自我地位為監察使組織，但事實上只能稱得上是人權申訴機構。例如：波士尼亞與黑塞哥維納的人權監察使。此外，其他具有監察使性質的人權委員會與申訴功能類似機構，有墨西哥的「國家人權委員會」以及宏都拉斯的「國家人權保障委員會」。

混合型的人權監察使概念在全球「第三波」民主化運動時，在南歐的葡萄牙與西班牙開始形成。1975年葡萄牙政府授權成立這種監察組織以保障並提升人權與自由，同時並監督政府施政。1978年西班牙在民主化的轉型過程中訂定新憲法，憲法規定政府施政的架構中必須設立“護民官”（Defender of the People），其職責為監督政府施政並保障人權。

1980年代開始，拉丁美洲有許多國家逐漸擺脫極權統治並走上民主機制。隨著行政改革的同時，這些在人權方面曾經遭受政府嚴重侵害的國家也開始仿效伊比利半島（Iberian Model 通常指班牙與葡萄牙）的監察模式，採行混合型的人權監察組織，其中包括設立“護民官公署”

(Defensor del Pueblo),例如哥倫比亞(1991年)、阿根廷(1994年)、秘魯(1993年)、巴拿馬(1997年)、玻利維亞(1998年)與厄瓜多(1998年)等國。以及薩爾瓦多設立的人權保障檢察官(1992年)與瓜地馬拉所設立的人權檢察官(Human Rights Attorney, 1987年)。

此外，冷戰結束後中歐與東歐也開始推動民主改革，其範圍不但包括公務機關中種族比例的重組，也開始重視法治與人權保障。其中許多國家開始設立混合型的人權監察使(Hybrid Human Rights Ombudsman)。例如：波蘭的民權保障專員(1987年)。克羅埃西亞的國家監察使(人權監察使)(1992年)，斯洛伐尼亞的人權監察使(1995年)，波西尼亞的人權監察使(1997年)，匈牙利的人權及少數民族權利保障國會專員(1997年)，喬治亞的公共辯護官(1995年)以及阿爾巴尼亞的人權辯護官(2000年)。

總而言之，各國的混合型人權監察組織之功能、組織與職權並不完全相同。每個人權監察組織的設立都有其歷史、政治與法律上的特殊背景。有些人權監察組織在功能與申訴方面與人權委員會比較相近，然而有些監察組織在功能與職權上卻扮演傳統監察使的角色。例如：大部分的大英國協會會員國都將人權委員會與監察使辦公室分開成立。然而，拉丁美洲各國卻模仿伊比利半島的西班牙模式，成立混合型的人權監察組織。

## 貳、國家人權機構對建立“良政”(Good Governance)的作用

所謂的“良政”(Good Governance)可以廣泛地定義為：利用政治權利去負責任地經營國家事務。“良政”通常包括下述施政原則及條件：專業的公職服務團隊，政府不容許貪腐，具有可預測的透明而負責任的政府，民主的決策方式尊崇法治，有效的人權保障，獨立的司法體制，公平的經濟制度，恰當的地方分權制度以及適當的軍事支出。

聯合國的國際發展計畫對於“良政”的定義簡化成：1. 全民參與 2. 負責任的政府以及 3. 公平的施政。其中 1 全民參與係指決策過程、政策之落實以及政府之施政均有民間人士參與及監督。2. 負責任的政府係指政府與民間對於施政上的負責與盡職有一定的認知與標準。例如，政府對於資訊之取得，決策透明化以及與各界的溝通均有相當的開放程度與標準。3. 公平施政係指施政程序與結果的公平，亦即代表之產生，決策之過程與執行均需強調公平原則，不得有歧視或偏執之施政行為。

由於國家人權機構一向強調民間人士參與公共政策並主張調查違反人權以及施政不當之責任。因此，他能瞭解並督促上述 3 項重要因素以建立“良政”。

## 參、國家人權機構與人權保障之關係

國家人權機構具有明確之人權託付職權，則可以在國內扮演保障並提升人權之機制。這些人權機構可以在研究、教育、調查或提供救濟措施方面做出貢獻。這些國家人權機構可以根據國內的憲法或其他法律成立辦公室以提升有關人權之特別法。這種人權特別法可以明確地將國

際人權標準納入國內的人權法規中。例如，將國際人權公約與人權慣例納入憲法中，或透過立法將國際人權義務與精神引入國內以提升人權保障工作。

傳統監察使並沒有明確的人權保障職權。然而，傳統監察使在收到有關人權之申訴案時，若該國沒有成立其他專屬的人權機構，則監察使即可根據法規展開調查。由於監察使經過調查後有權決定施正行為有否違法或是否程序不公，因此，監察組織亦可扮演推動國際人權法與人權義務落實到國內機制的重要工作。

事實上，許多引發人權申訴案的行政措施都在傳統監察使或國家人權組之職權內。例如，監察使之職權就包括監督獄政、警政與軍中管理制度。近年來在中歐、東歐以及阿根廷等國的混合型人權監察組織，其申訴案主要包括經濟與社會方面的權益，其他方面則以歧視、限制自由表達、健保福利、法律程序中之待遇、社會福利、兒童福利等領域。

國家人權機構(NHRI)可以直接或間接引用國際或國內的人權法律來調查申訴案。當國際人權法納入國內法時，國家人權機構即可直接引用國內人權法或輔以其他法律予以加強。在調查案的結論中，國家人權機構可以國內人權法為基礎提出建議或採取行動。通常人權委員會以及混合型的人權監察使可以明確而直接地引用人權法。然而，傳統的監察使往往只能引用國內法律系統有關人權法之某一部分為標準，以判定施政行為是否違法或程序不公。

## 肆、國家人權機構(NHRI)在民主國家中的功效

聯合國高等人權委員會曾表示，通常所有的國家人權機構都必須具備下述 6 個因素，才能發揮實際的功效：1. 獨立性 2. 明確的職權 3. 具有適當的權力 4. 簡易的取得管道 5. 其他部門的配合 6. 負責任又有效率的執行能力。

國家人權機構對於國家其他部會的獨立性應該提升到極限。因此，這個機構的首長必須由立法部門提名。同時這個機構應該依據憲法之條文設立，以免他受到其他政府部門之干涉，或受到其他非政府組織之干擾。此外，為了保障其獨立性與功能，國家人權機構之首長任期應予以保障，同時對於這個機構的調查權、預算以及人士聘用權，均應予以保障。這個機構在法律的架構方面亦應給予適當而獨立的權力。尤其在調查過程與調查完成階段。所有的監察使組織以及混合型的人權監察機構都被賦予強大而獨立的調查權。因此，人權委員會也應被賦予同樣的權力。

國家人權機構應該被授予廣泛的職權，以有效地完成被付託的任務。因此其職權必須詳細訂定以有效地執行其職權，並避免與其他的國家部門或機構衝突。這個機構的職權應該儘可能地廣泛，例如：警察、國家安全部隊，國防軍監獄以及拘留中心等。這些單位通常都是引起人權問題的來源。因此，這些單位必須配有文官及民間人士的監督機制，並列入國家人權機構之職權範圍。

為了讓一般民眾能取得簡易的申訴管道，國家人權機構有必要讓民眾瞭解成立此一機構之目的與意義，並將申訴地址、電話、平面圖、網址及其內部之職權與功能透過

報章、無線電、電視、網路及宣傳冊子予以宣傳。此外，申訴必須免費而且申訴必須直接由民眾向該機構申訴而不是先向立法委員提出申訴再由立法委員轉來。此外，對於殘障人士或被監禁人士之申訴管道，尤其特別關注並予以接受。

國家人權機構必須與其它的非政府組織(NGO)國際上或國內的人權組織建立並發展關係，以交換意見與資訊並加強互動關係。

為提升運作效率，國家人權機構必須擁有充裕的經費與人力資源，並具有聘用職員的自主選擇權(而非被迫去從現行的文官系統中僱用職員)。此外，這個機構還必須具有適當的內部分工，工作評估與一定的晉升程序。

## 伍、國家人權機構(NHRI)之個案研究

### 一、挪威

挪威的國會監察使係依據該國之憲法成立，其監察使由國會任命，其職責在監督公務行政機關與所有的公職人員，以避免人民受到違法或不公平的對待。監察使依法調查行政機關後，在調查案之結論中可提出意見，指出違法失職之處，並通知政府有關之法律問題與行政疏失，甚至可以告知檢調單位採取何種步驟，並建議補償損害之金額。

挪威的監察使雖然只是傳統監察使，其主要職責在調查政府的行政疏失。然而，挪威監察使同時也強調其職責在確保挪威在「歐洲人權保障與基本自由公約」下的基本人權。挪威監察使曾處理過幾件有關人權之調查案。在這些案例中，國際人權義務與挪威的憲法條文都被提出作為支持監察使在調查案中有關自由表達，集會與結社自由之論述。挪威監察使之案例顯示，傳統監察使依然可以引用國際人權法案決定案情。挪威監察使就跟北歐地區其他的監察使一樣，在國家人權機構對於建立「良政(GOOD GOVERNANCE)」的績效上，做出令人尊敬的示範。

### 二、芬蘭

芬蘭的監察使制度創立於 1919 年，是世界上最早成立的國家人權機構之一。它係仿效瑞典的監察使模式，然而其職權都比一般的監察使為大，它可以監督並調查法院的司法人員以確保公務機關的公職人員與法庭的司法人員遵守法規。芬蘭監察使有權對公務員與法規提出犯罪指控並將之起訴。

1995年芬蘭修定憲法後，將有關國際人權之義務與精神納入憲法，其中包括民權、政治、經濟、社會文化及環保等人權之保障。芬蘭監察使所收到的申訴案幾乎包括憲法上所規定的所有權力。例如：法律上的平等、禁止歧視、生活、自由、人身安全、公平審判、遷徙言論表達，集會結社、財產保障、語言與文化，環保勞工與社會福利……等。不一而足。

此外，芬蘭監察使所收到的申訴案也包括警察與公職人員之監督與調查。例如，監獄及精神病、療養中心的陳情及申訴。根據1997年的統計，全年2,361件已結案的案件中，民事與司法案件占了最大比例(17%)。其次為社會福利案件(15%)，警政(10%)，健保福利(5%)。

芬蘭監察使的職權雖然比一般的傳統監察使強大，但是近年來他也將其職權擴展到包括落實國際人權義務方面。由此可見芬蘭監察使不僅在提升“良政”上有所作為，同時在人權保障方面亦作出相當的貢獻。

### 三、荷蘭

荷蘭的國家監察使成立於1981年，這個監組織於1999年被列入憲法架構。由於它是傳統的監察使模式，因此其職責在監督政府施政以提升“良政”。荷蘭監察使之職權包括監督警察及國家安全部隊，因此監察使經常收到有關違反人權的申訴。

荷蘭憲法根據國際人權公約的精神將人權義務列入憲法條文。此外，荷蘭的監察法規亦給予監察使廣泛的職權以評估政府之施政有無缺失並展開調查。儘管荷蘭監察使不常引用人權標準來辦案，但是監察使通常會將國際人

權標準作為監督政府施政的方向與參考標準。荷蘭的國家監察使經常收到指控公職人員與警察違法失職的申訴。由於警察的行為通常只有在偵查起訴過程中才可能被列入調查，因此民事法庭很少調查警察之行為。於是國家監察使始就成為唯一能夠獨立監督並調查警察行為的監察組織。

這些經常引起爭論的行為包括：不經逮捕就直接拘禁，來通知檢察官就逮捕，不當利用手銬扣人，違法搜身，不合理動用警力，惟法將個人隱私或資訊轉告他人。稅務紀錄之疏失導致隱私外洩，非法入侵民宅，警察拘留室的惡劣待遇以及警察稅務人員或公職人權所犯之不平等待遇……等。荷蘭的國家監察使與挪威的監察使一樣，都是傳統監察使。然而荷蘭監察使在職權方面卻包括監督並調查有關人權議題的申訴。在這方面荷蘭監察使經常引用國際人權標準對有關警察與國安部門之申訴與已監督與調查以保障一般民眾的基本人權。

#### 四、西班牙

在南歐的國家人權機構中，西班牙的“護民官”(Defender of the People)是非常重要的監察使模式。這是一種混合型的人權監察組織。1970年代中期西班牙開始逐漸轉型成為民主政體，後弗朗哥時代西班牙步上民主化潮流並於1978年訂定新憲法，由國會任命“護民官”以監督政府施政並保障人權。護民官公署之組織法於1981年通過並於1983年正式上任。根據當時建議設立護民官之憲法起草者表示，此舉確實是受到北歐監察使(Ombudsman)之影響。它門希望循此模式去監督績效不彰的政府並保障人

權以維護並增強新的民主體制。

西班牙的護民官除了具有調查、監督、揭發政府違法失職及建議等職權外，並有權力在憲法法庭上對政府部門、公務有關機關及公職人員提出憲法之制裁行動。作為國家人權機構，西班牙的護民官透過其職權與功能在建立“良政”與保障人權方面貢獻良多。在保障人權方面，護民官根據世界人權宣言及其他有關人權之條款，嚴禁刑求、虐待及歧視婦女等惡行。護民官經常將國際人權義務落實於國內的人權法規，然後透過調查加以解釋或在憲法法庭上提出制裁行動。

就資歷而言，西班牙是一個新進成立的民主政體，然而在追求並鞏固民主的中間過程中，他卻表現得相當成功。此其中護民官扮演之角色功不可沒。護民官在監督政府施政、保障人權與分析重大問題並提出建議等各個方面均扮演非常積極的角色。因此受到西班牙舉國上下的敬重。有鑑於西班牙護民官公署這種混合型監察機構所表現的功能，因此 1980 年代以來，拉丁美洲國家受其影響之後，紛紛成立另類似的監察組織。

## 五、中歐及東歐

1980 年代末期中歐及東歐歷經了蘇聯的解體及東歐集團的民主化，許多國家渴望由獨裁政體轉而走上民主政體。他們嘗試著重新規劃政府體制，當時他們最最迫切的任務是建立法治、重新立法及監督官僚系統，以改進政府的人權紀錄並改變官僚與人民的心態。因此，在過去的十餘年中，這地區的國家紛紛訂定新憲法並建立民主體制。這些新政府同時也向西方國家及社會主義制度學取靈感

與新觀念。例如：學習不同的分權制度，立法型式以及憲法法庭的觀念。

這些國家也設法由不同形式的「國家人權機構」(NHRI)中學取經驗以設法保障人權並監督政府施政不彰及違法失職的問題。由於歷經長年的黨政獨裁與違反人權的統治，他們大多選擇「人權委員會」(Human Rights Commission)的模式，而不是監察使與人權委員會各自分開的監察模式。其中某些國家選擇比較接近「人權委員會」的模式，另外的國家則選擇「混合型的監察組織」作為他們仿效模式。因此在中歐及東歐類似「國家人權機構」(NHRI)的監察組織頗為普遍。例如：波蘭的「民權保障委員會」，匈牙利的「國會民權、民族與少數民族保障委員會」、斯洛伐尼亞的「人權監察使」，波希尼亞與黑塞哥維那的「人權監察使」、馬其頓的「人民辯護官」、克羅埃西亞的「國家監察使」、莫多瓦的「國會辯護官」、俄羅斯的「人權全權代表」、拉脫維亞的「人權辦公室」、烏克蘭的「國家人權代表」、喬治亞的「公民保護官」、烏茲別克的「人權保護官」以及立陶宛的「監察使」等都是中歐及東歐的國家人權機構。

## 六、拉丁美洲

拉丁美洲在 1970 年代除了少數國家還維持民主的政府之外，大部分的國家在 1970 年代後期都紛紛擺脫獨裁政權之統治，主而採取不同程度的民主改革。再過去的 20 年間，拉丁美洲國家曾嘗試以各種不同的方式去強化民主機制並改進政府的施政效率與公平性。此外，這地區的許多國家還曾面臨由國家主持或國家支持的大規模迫害人

權之暴行。有鑒於此，許多國家都設立國家人權機構(NHRI)，試圖改善其國內的人權保障工作。為了保障人權，這些國家紛紛成立混合型的人權監察組織(Hybrid Human Rights Ombudsman)或人權委員會(Human Rights Commission)。「國家人權機構」(NHRI)在拉丁美洲各國擁有不同的名稱，例如：墨西哥稱之為「國家人權委員會」、哥斯大黎加稱之為「居民保護官公署」、瓜地馬拉稱之為「人權檢察官公署」薩爾瓦多稱之為「人權保障律師」、宏都拉斯稱之為「國家人權保障委員會」、巴拿馬稱之為「護民官公署」、阿根廷稱之為「國家護民官公署或省、市護民官公署」。此外，祕魯、厄瓜多、玻利維亞、哥倫比亞等國均稱之為「護民官公署」(Defensor del Pueblo)。

#### ● 瓜地馬拉

瓜地馬拉的人權檢察官(Attorney for Human Rights)係依據瓜國憲法於 1987 年設立，這是拉丁美洲第一個成立的國家人權機構。瓜國憲法將「人權檢察官」定位為國會之下的委員會。他由國會任命並對國會負責，其職權為維護憲法所賦予的人權保障並監督政府施政。瓜國憲法給予人權檢察官特別之權力以督促政府提升施政之功能。他可調查並譴責違反人民利益之施政行為並調查違反人權之申訴案。人權檢察官有調查權、建議權、可對違憲之行為提出譴責並有權監督司法與行政之訴訟。此外，每年還必須向國會報告。瓜國人權檢察官的職權包括對個人人權的保障，同時對提升人權教育也有啟發作用。因此，瓜國的人權檢察官比較接近「人權委員會」(Human Rights Commission)之模式。

多年來，瓜國人權檢察官曾調查許多不同的人權保障案，包括生存權、免除虐待、人身安全、強制性失蹤、刑求過度致死、刑求以及大規模屠殺原住民等重大人權案件。近年來儘管瓜國的人權情勢已有改善、然而違反人權的虐待案件依然時有所聞。例如：刑求致死、失蹤、拷打、非法拘禁、警察虐待、監獄情況惡劣以及歧視等。此外，瓜國司法雖然宣稱獨立，但是效率不彰、貪腐時有所聞。因此瓜國的人權檢察官雖然在人權保障方面尚能顯示其功能，但面對瓜國國內政治與司法的困擾，今後其挑戰仍將困難重重。

## ● 阿根廷

1980 年代阿根廷已開始醞釀成立國家人權機構以保障人權，1993 年 8 月阿根廷總統簽署行政命令，設立「護民官」(Defensor del Pueblo)。護民官由國會任命，該職於 1994 年 6 月正式運作，任期 5 年。依據阿根廷憲法，護民官之職權係保障人民在民權、政治、經濟、社會及文化各方面之權利。此外，阿國護民官之職權也保障包括環保及消費者權益的 ”第三代”人權。

阿根廷護民官公署之組織架構與西班牙之護民官公署十分類似。它是一種混合型的人權監察組織，其職權系維護憲法所保障之人權並監督政府機關的施政。此外，他有權調查有關環保與消費者權益之申訴案。阿國護民官可以調查國家的公務機關及其職員的違法、失職、濫權、專斷、騎士、瀆職、嚴重擾民、行為不當及妨害集體利益等違失。其監督對象為政府公務機關，包括各部會、公營或持有股份之國營公司、具有公共特權之非整府公共事業，

租用公共機構之私人企業。然而，阿根廷護民官不能調查司法人員與立法人員以及國防與國家安全部門。

阿國護民官公署成立以來所收到的人民申訴案件已逐年穩定增加。在過去 7 年之中，護民官所收到最多的申訴案是在經濟管理的服務方面，尤其是經營水、電一類之小公司的營業行為。其次則為有關失業、僱傭以及社會安全之保障問題，然後才是有關人權、司法正義、衛生服務、環保、文化、教育等議題。至於有關民權及政治方面之人權之申訴案所占之比例相當低。有關人權方面以種族歧視，警察拘留之青少年、囚犯、精神病患者之人權申訴居多。

## 七、非洲

1960 年代中期至 1970 年非洲地區只有少數國家涉有監察使。然而，最近十幾年來，非洲設立「國家人權機構 (NHRI) 的國家已與日俱增」，其原因是有些非洲國家已開始轉變為民主的政府架構，而一些非民主的政權也開始設立這類人權機構，以作為國內民主改革的證明。此外，非洲的許多國家由於貪污腐敗的問題相當嚴重，因此監察組織的成立即被賦予反貪腐的任務。

目前非洲成立「監察使」或「人權委員會」的國家已逐漸增加，其中有少數國家還設立混合型的人權監察組織。早期成立的監察使 (Ombudsman) 通常只被賦予監察權，然而新近成立的混合型人權監察組織已被賦予更大的職權。目前非洲的波札那設有「監察使」、布吉納法索設有「仲裁官」、吉布提設有「仲裁官」、迦納設有混合型的

「人權及行政司法委員會」、賴索托設有「監察使」、馬達加斯加設有「護民官」、馬拉威設有「監察使」、茅利塔尼亞設有「仲裁官」、模里西斯設有「監察使」、那米比亞設有「混合型的監察使」、奈及利亞設有「公共申訴委員會」、塞內加爾設有「仲裁官」、塞其爾設有「混合型監察使」、南非設有「公民保護官」、史瓦濟蘭設有「監察使」、坦尚尼亞設有「永久調查委員會」、突尼西亞設有「銑裁官」、烏干達設有「政府檢察長」、尚比亞設有「檢察總長」、辛巴威設有「監察使」。此外，阿爾及利亞、喀麥隆、中非共和國、查德、馬拉威、瑪莉、摩洛哥、奈及利亞、塞內加爾、南非、多哥、突尼西亞、烏干達等國還設有「人權委員會」。

## ● 南非

南非政府在種族隔離時代曾設有「監察使」並在國內設有許多魁儡式的監察使辦公室，然而這些辦公室在種族隔離政府垮台後，隨即取消。1993年南非進入民主過渡時期，依據當時的臨時憲法以及1996年的終極憲法，南非設立許多黑白分治的國家人權機構。這些新成立的機構包括「公民保護官」(Public Protector)、「人權委員會」、「性別平等委員會」以及文化、宗教、語言之提升及保障委員會。南非憲法第2調是所謂的「人權法案」(Bill of Rights)，它包括民權、政治、經濟、社會、文化以及環保等權利之保障。南非憲法還強調法庭或法院解釋人權法案時“必須考慮到國際法”的精神與義務。

南非的「公民保護官」以及「人權委員會」的委員們係經過國民大會推薦再由總統任命。這種任命在表面上雖

然屬於行政任命，但實際上國民大會對於提民之人選扮演重要的關鍵性角色。它也是唯一能撤除該職務的機構。南非的「公民保護官」係根據 1993 年的臨時憲法而設立並於 1995 年 10 月開始運作，其職權與傳統的「監察使」頗為類似，它有權調查任何政府部門“有關國家事務或公共行政”之違法、失職、不當或偏執之行為。公民保護官被賦予鄉岡廣泛之權力，它監督所有層級的政府機關，包括警察，但他不能調查司法人員，也不能調查私人事業之領域。公民保護官對於施政不當、濫權、行政不公、政策善變、行為粗魯，以及各階層公職人員欺騙、貪污、收受不當利益……等均可展開調查。如果違法失職或不盡行為屬實，即可通知檢調當局提起公訴。公民保護官除了每年必須向國會提出年度報告外，如有必要或遇到涉及重大公共利害之特殊調查案，亦可對國民大會提出特別報告。

南非的「公民保護官」其職權與監察使十分類似，亦即透過調查權去監督政府施政並揭發違法失職及貪腐以建立”良政”，然而，儘管公民保護官在職權上沒有明確的人權保障義務，但是對於整府違反人權而導致人民權益受損時，公民保護官仍可引用“不當之偏見”(improper prejudice)予以調查。公民保護官每年處理有關警察的人權申訴案非常多，此外，一據人權委員會與性別平等委員會的瞭解與統計，公民保護官在公務方面所調查有關人權的案件占有很高的比例。

南非於 1993 年依據臨時憲法成立「人權委員會」(Human Rights Commission)，並於 1995 年 9 月通過立法，任命人權委員。人權委員會擁有廣泛之職權去提升並保障

南非人民在憲法“人權法案”中所強調的人權。南非「人權委員會」對於尊重人權及有關人權之文化、保障人權、監督並維護人權以及人權教育之研究與發展等工作相當重視。「人權委員會」經常透過談判、協調、仲裁、舉行公廳會與訴訟等方式以解決有關人權之申訴案。有鑑於南非在種族歧視方面的歷史背景，因此南非憲法瞭解並體會到許多南非人在人權的社會與經濟方面曾身受其害，所以賦予「人權委員會」特別之職權去監督國家在這方面的政策已實現並保障憲法的經濟、社會與環保等人權。

#### **肆、結論**

國家人權機構(NHRI)對正在進行民主化的國家或施行民主多年的國家都能扮演重要的角色。些人權機構可以藉助其潛在的功能去改進行政績效並保障人權以建立“良政”。因此，在這方面如今已有越來越多的類似機構具有能力在其國內去落實國際人權義務。國家人權機構能否發揮功能時有賴於該國的法制、政治、財政與社會等因素。然而，一般而言，它所發揮的功能往往會受到整府行政與立法部門之牽制或影響。因此，終極而言，政府行政部門與立法部門的行為才是決定國家人權機構是強勢還是弱勢的主要原因。

因此，吾人不禁要問，難道人權保障與行政監督必須由一個主要是配合性的機構來執行嗎？就我看來，比較理想的情況應該是，國家人權機構不應該被依賴成為保障人權及提升良政的唯一或最重要的監督工具。佳人權機構應該位認為是國家提升良政及保障人權的民主機構出一。早期的國家人權監察使組織(Ombudsman)及人權委員會

(Human Rights Commission)並非是設計成為單獨存在的機構，而是設計成為像立法組織、法庭或行政法庭一樣的政府組織之輔助機構。事實上，在民主行之多年的國家中，這是一種很平常的組織架構，而國家人權機構確實也能與其他的民主政府組織與非政府組織扮演重要的監督角。

然而，隊進入民主過渡期或正在強化民主架構的國家來說，「家人權機構」在保障人權與行政監督上通常可以扮演更為重要的角色。因為在上述情況下，司法部門會顯得很脆弱或受到政治化的影響，導致人民經不起長時間的訴訟或根本申訴無門。因此，對正在發展民主的國家而言，除了建立或強化國家人權機構之外，還得努力去建立真正獨立和訓練有素的司法體系，並改進人民對爭取人權與行政申訴的管道，使之更為簡易而暢通。

總而言之，各國都應該依據自己國家的特質去建立並強化依個兼具國家與公民社會的人權監督網狀體系。就人權保障的領域而言，一個獨立而又訓練有素的司法系統，人權申訴障礙的去除，具有人權素養的警察與部隊，受到社會支持的自由媒體以及強大的人權非政府組織，都是應該與國家人權機構同時建立的。