Control Yuan

International
Affairs
Committee

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

監察院國際事務小組　編譯

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

監察院國際事務小組　編譯

編譯序言

西方國家的監察制度，起源於北歐瑞典在西元 1809 年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)。而現行國際通用的「監察使」(Ombudsman）即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念在北歐發源並於 20 世紀快速發展，葡萄牙、西班牙及拉丁美洲各國的監察制度(或稱護民官制度)也於西元 1970 年代之後蓬勃興起。惟異於北歐傳統監察制度的是，拉丁美洲各國為顧及本土特殊性以及人權保障的國際潮流，其監察制度尚涵蓋人權保障的普世價值。

巴拉圭位於南美洲，面積 406,752 平方公里，是一內陸國家，西北毗鄰玻利維亞，東北是巴西，西南接阿根廷。西元 1989 年的一場軍事政變，終結了阿爾佛雷多・史托斯那爾（Alfredo Strossner）將軍長達 35 年的獨裁政權，隨後巴國邁入民主時代。巴拉圭推行民主共和制，採行政、立法、司法三權分立，總統由人民選舉產生，任期五年。國會由參、眾兩院組成，現有參議員 45 人，眾議員 80 人。

巴拉圭護民官制度於西元 1992 年正式納入國家憲法，西元 1995 年第 631 號法律通過護民官組織架構。護民官的選舉，係經參議院推舉 3 位候選人，並經眾議院全體議員 3 分之 2 絕對多數同意後選出，連選得連任。其主要任務為接受民眾陳情、推動及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員的違法作為，確保行政機關行為的合法性。

西班牙國家護民官則源自於西元 1978 年國家憲法第 54 條及 1981 年 4 月 6 日第 3 號國家護民官組織法的相關規定所設置。護民官同樣也由國會推選，任期 5 年。西班牙是地方色彩濃厚的國家，除國家層級的護民官外，各地方自治區尚設有地方層級的護民官。自治區護民官制度則是自治區內自治機關的權力表現，和國家層級護民官之間，並無階級從屬關係。雙方於互動上，則依照權限基礎為準繩。

將巴拉圭及西班牙的監察制度，列為編譯國際監察制度專書，係因巴國向來為我國外交重鎮。且本院自西元 1999 年起，即與中南美洲監察使交往密切，成為拉丁美洲監察使聯盟（Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO）的觀察員，於會議中與該區監察使互動良好。西元 2005 年 11 月本人代表監察院，於該聯盟第 10 屆年會期間，與巴拉圭護民官署簽署「雙邊監察機構暨技術合作協定」，為兩國監察機構的交流及合作，劃下歷史新頁。而西班牙則是拉丁美洲各國護民官設置的重要推手。不僅在法律、政治體制、語言、文化、風俗等各層面，均有極大的影響力。

本書所編譯的題材，係摘自於巴拉圭護民官署網站相關資料及羅菈・阿列罕德菈・維亞爾巴・貝妮德絲女士(Laura Alejandra Villalba Benitez)所撰寫的「西班牙與巴拉圭護民官職權與制度之比較研究」(La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo, Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay) 論文彙整編譯而成。

本書內容包含 3 大部分：第 1 部分介紹護民官制度的源起，第 2 部分為巴拉圭及西班牙護民官制度的概述、分析比較，第 3

部分則納入西元 2005 年於亞松森召開的第 10 屆拉丁美洲監察使年會相關文件。

本院國際事務小組每年均篩選國際監察制度的題材進行編譯，相信透過本書付梓，將提供讀者一份有價值的參考資料，不僅可作為我國監察制度的借鏡，更可提昇國人對監察制度的認識，並藉此達到本院研究、蒐集、編譯國際監察制度專書的目的與任務。

最後，本院國際事務小組要在此感謝巴拉圭護民官署、維亞爾巴女士，授權准許本院翻譯、出版此書。未來本院將賡續秉持此比較研究的理念，挑選更多豐富的各國監察題材，予以迻譯，供國人參閱。

監察院秘書長

杜善良

中華民國 95 年 10 月

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

授權書

DEFENSORIA DEL PUEBLO

AUTORIZACIÓN

En nombre de la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay, por medio del presente, autorizo suficientemente a la Señorita Claudia (Mei-hsing) Lin a traducir y publicar las secciones de la Página Web de esta Defensoría.

Dicha traducción es específicamente en el idioma Chino y con el fin de publicar un libro referente a las Funciones del Defensor del Pueblo de la República del Paraguay.

Expido la siguiente autorización, a los seis días del mes de julio de dos mil seis.

MANUEL MARÍA PÁEZ MONGES
Defensor del Pueblo de la República del Paraguay

Av. Ygatimi y Juan E. O'Leary, Edificio Robledo. Tel. 595 – 21 – 452 602/ 605 –C.C 1103
Pág Web: www.defensoriadelpueblo.gov.py
E-mail: defensoriap@uniweb.com.py
E-mail: defensor@defensoriadelpueblo.gov.py

授權書

本人謹代表巴拉圭共和國護民官署，在此授權　貴院(中華民國監察院)，翻譯及出版本署網站資料。上開網站資料將翻譯為中文，內容係為本國護民官署相關職權之介紹。

本授權書於 2006 年 7 月 6 日頒贈。

馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯

巴拉圭共和國護民官署護民官

授權書

El 22 de agosto, 2006

Estimados Señores,

Por este medio autorizo suficientemente a la Señora Claudia Lin a traducir y publicar mi obra *"La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo: Estudio Comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay"* , dicha traducción es especificamnete en el idioma chino y con el fin de publicar un texto referente a las funciones de La Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay.

Reciba un abrazo

Abog. Laura Alejandra Villalba Benitez

2006 年 8 月 22 日於亞森松

本人在此授權　貴院(中華民國監察院)，翻譯及出版本人所撰之「基本權利之保障及護民官：巴拉圭與西班牙護民官之比較研究」乙書。本書將翻譯為中文，內容有關巴拉圭護民官署相關職權之介紹。

羅菈・阿烈罕德菈・維亞爾巴・貝妮德絲
律　師
亞森松

目　錄

編譯序言

授權書

第 1 章　護民官制度之源起……1

第 1 節　前言……1
第 2 節　稱謂及基本特性……4
第 3 節　制度之獨立性……6
第 4 節　與其他政府機關之關係……6
第 5 節　各機關間之協助與合作……8
第 6 節　制度理念之宣揚……9
第 7 節　職權……10

第 2 章　巴拉圭護民官制度……17

第 1 節　歷史沿革……17
第 2 節　法律規範……18
第 3 節　1992 年國家憲法……19
第 4 節　人權保護制度之強化及國家人權保障機關……24
第 5 節　巴拉圭護民官署組織法……31
第 6 節　軍事獨裁時期受難者賠償法……40
第 7 節　家庭財產制度修正法……46
第 8 節　巴拉圭護民官制度常見問答集……50
第 9 節　人權分類核定決議文……55
第 10 節　現任巴拉圭護民官簡介……57

第 3 章　西班牙護民官制度之概述……61

第 1 節　1978 年憲法……62

第 2 節　西班牙護民官署組織法 71

第 4 章　西班牙與巴拉圭兩國護民官制度之分析比較 79

第 1 節　法源依據與規範 81
第 2 節　任命 82
第 3 節　獨立性原則 85
第 4 節　保護機制 87

第 5 章　護民官與監督政府機關 99

第 1 節　護民官在政府機關之間的重要性 99
第 2 節　來自政府機關的障礙 103
第 3 節　護民官制度協助的必要性 106
第 4 節　護民官為有效保護人權之制度 109
第 5 節　人權保障與護民官制度的運作 112
第 6 節　結論 118

第 6 章　第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議 123

第 1 節　拉丁美洲監察使聯盟簡介 123
第 2 節　第 10 屆年會要聞 125
第 3 節　亞森松宣言 130
第 4 節　保障女性權利宣言 139
第 5 節　拉丁美洲兒童暨青少年權利現況 142

附錄 1　巴拉圭護民官署組織架構 149

附錄 2　巴拉圭護民官署陳情表格 151

附錄 3　第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程 155

附錄 4　拉丁美洲監察使聯盟會員網址 159

附錄 5　羅菈．阿烈罕德菈．維亞爾巴．貝妮德絲簡歷 161

第 1 章　護民官制度之源起

1

第 1 節　前言

監察使（Ombusdman）或護民官（Defensor del Pueblo）制度源起於瑞典，由國會任命的公務人員負責執行，其任務為傾聽、調查及尋求公平正義的方式，解決民眾對政府機關與政府官員不滿所提出之陳情，並藉此發展與強化斯堪地納維亞地區的法治國家。很快地，這個制度即擴展至整個歐洲，監察使和國家人權機關之間也出現了明顯的區別。回顧世界護民官（或人權檢察官）之歷史，可以發現監察使的工作其實就是「他人的代理人」（representante de otra persona），雖然最早見於 18 世紀，但是第一次真正出現則是在 1809 年的瑞典國家憲法。瑞典的監察使制度一直到 19 世紀及整個 20 世紀，才被其他國家接受採用。由於地理環境的因素，斯堪地納維亞地區其他國家出現監察使制度也就不足為奇了。1919 年芬蘭也設立了監察使，接著則是 1953 年的丹麥。

自從第二次世界大戰以後，進入了監察使概念擴張的時代，最重要的發展即為紐西蘭、澳大利亞、大英國協各國，當然也包括英國。同樣地，歐洲大陸也風起雲湧，荷蘭和法國引進了監察使概念，並任命為「調解使」（Mediador）。歐洲最突出的部分即民主的轉型：葡萄牙 1976 年的國家憲法將創設於 1975 年的「公

正執法官」制度（Proveedor de Justica），提升為國家最高層級；西班牙 1978 年的國家憲法則接受了監察使概念，任命為護民官（Defensor del Pueblo）。

以上這兩個案例，就是國家憲法精神將護民官制度與人權保障相連結的例子。第二次世界大戰之後，開始了監察使概念的擴張時代，歐洲許多法律逐漸接受、採用監察使概念，並呈現出多樣化的特性。例如：英國、法國、葡萄牙及西班牙，每一個國家的護民官都有其特質。然而，最主要的任務還是當政府機關失職時，捍衛公民的權益。

在拉丁美洲與加勒比海地區，最早出現監察使的國家分別為 1976 年的千里達共和國（Republica de Trinidad y Tobago）及 1977 年的波多黎各（Puerto Rico），他們將監察使規劃為監督政府作為的機關。1985 年瓜地馬拉出現了「人權檢察官」（Procurador de los Derechos Humanos），之後，監察使的概念逐漸在拉丁美洲各國蔓延，並以不同的官職名稱出現：「人權檢察官或特任官」（Procurador o Comisionador de los Drechos Humanos）—薩爾瓦多（1991 年）、宏都拉斯（1992 年）、尼加拉瓜（1995 年）；「護民官」（Defensor del Pueblo de los Habitantes）—哥斯大黎加（1992 年）、阿根廷（1993 年）、哥倫比亞（1991 年）、祕魯（1995 年）、玻利維亞（1996 年）、海地（1997 年）、巴拿馬（1997 年）、巴拉圭（1992 年）、委內瑞拉（1999 年）及多明尼加（2001 年）。其餘加勒比海地區的國家，則以英文任命為監察使（Ombusdman），例如：安地卡及百慕達（Antigua y Bermunda）、巴貝多（Barbados）、巴哈馬（Bahamas）、貝里斯（Belice）、圭亞那（Guyana）、聖路西亞

（San Lucia）。值得一提的是貝里斯這個國家，他們是透過 Onvidores 執行監察使的任務，既沒有官職頭銜，也和國會毫無關連。

在中美洲甚至整個拉丁美洲地區，不得不承認西班牙 1978 年國家憲法對他們的影響。因為監察使概念的擴張，使得監察使制度成為國家憲法所述的自治機關，得以保護人民的基本權利。

1978 年西班牙立法規範監察使制度是一項重要的指標，將監察使的傳統概念、訴訟的法律精神及藉由國家憲法讓人權保護機制廣泛行使監督權的可能性一一納入。

在拉丁美洲，監察使制度的重要性已逐漸為人所知。儘管 1980 年代瓜地馬拉已經出現「人權檢察官」，然而一直到 1990 年代，監察使制度才在這個地區大力推廣，最特別的是各國出現了不同的命名，例如：Defensor del Pueblo、Procurador de los Drechos Humanos、Defensor de los Habitantes 或 Comisiondo Nacional de Derechos Humanos，形成一股監察使制度革新的進步風氣。

拉丁美洲於 1980 年代軍事獨裁末期後始接受監察使概念，其目的為癒合人權暴力所遭受的傷痛，並避免相同的情事繼續發生。不同於斯堪地納維亞或歐洲國家，監察使的產生是一種鞏固民主的結果，這個制度的形成包含了一項建立及強化民主體制不可或缺的要素，彌補了現存顯而易見的缺失。除了瓜地馬拉人權檢察官的誕生是承襲傳統的監察使制度之外，其他國家護民官制度的產生都是受到西班牙國家憲法的影響，當然，也發展出中美洲和其他拉丁美洲地區自己的特色。總之，瓜地馬拉是拉丁美洲地區第一個採用斯堪地納維亞傳統監察制度的國家。

拉丁美洲地區民眾不清楚自己的權利為何，是當地監察使或護民官的主要挑戰之一。因此，拉丁美洲監察使的基本任務之一就是教育民眾和政府機關，其權利義務之所在。尤其是政府機關，有時並不知道他們權責的上限在哪裡。

監察使的建議權並無約束性，免費為民服務則是它們的主要特性之一。

雖然拉丁美洲監察使在獨立性、憲法規範及國會任命等範疇和傳統歐洲監察使相類似，但仍有所不同。他們在案件處理方面更加廣泛，和其接受與調查陳情案件的基本任務更是密不可分。例如：推動運用司法體系、對抗貧窮與特權、關心全球化與國際經貿關係所衍生的問題。

護民官經常被批評干預政治事務，例如：發表有關具體經濟措施的言論。對抗貪污與借助護民官進行透明化，是強化人權國家及政府化的基本利器。除了人民的無知外，拉丁美洲護民官還得面對政治化或獨立性的喪失、缺少財源及官僚主義等問題。

政治化的過程常因為政治壓力削弱了護民官制度的企圖心，或是影響監察使的遴選；官僚主義則是容易產生官員的過度任命，主要是為了謀求一份工作。

護民官與國家人權機關在目標結果上，都扮演著重要的角色。

第 2 節　稱謂及基本特性

儘管「監察使」（Ombudsman）是監察使制度的傳統命名，

卻沒有任何拉丁美洲國家予以沿用，因為這個稱謂對於我們的傳統和西班牙語而言是個外來字。許多拉丁美洲國家偏好使用西班牙語「護民官」（Defensor del Pueblo）一詞稱呼監察使，例如：玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、巴拉圭及祕魯。其他如：瓜地馬拉及薩爾瓦多，則稱為「人權檢察官」（Procurador de los Derechos Humanos），特別冠上「人權」（Derechos Humanos）一詞加以強調。哥斯大黎加則稱為「人民保護官」（Defensor de los Habitantes）、宏都拉斯稱為「國家人權保障特任官」（Comisionado Nacional de Protección a los Derechos Humanos），還有墨西哥的「國家人權委員會」（Comisión Nacional de los Derechos Humanos）。因此，關於監察使的命名，並無統一的規則。

我們所注意的應該是這個稱謂的工作任務及權利的推動。就這個制度而言，應透過建議權、教育輔導及行為修正的勸告，執行捍衛人權及監督國家機關的任務。傳統上，護民官被視為單純勸說的高階官員，其決議則因制度本身崇高的道德自主性而受到尊重。

因此，護民官署是一個其建議權未具有直接約束性的公務機關，基於其本身的性質及特性，只是一個欠缺強制約束力和懲處權限的制度。由於拉丁美洲地區過去並無護民官制度，就該地區的政治發展而言，容易令人懷疑一個欠缺強制約束力和懲處權限的制度，可以真正落實捍衛民眾免於受到政府濫用權力的侵害。然而，隨著護民官職權的行使，且糾正、勸說政府機關的成功案例逐漸增加，這些懷疑論者已大幅減少。

第 3 節　制度之獨立性

目前所有的監察使或護民官，其職權的行使均受任何憲政機關或其他政府機關的約束。

於是乎護民官的任命由國會為之，但並非隸屬於國會。護民官署為一擁有崇高道德情操的獨立機關，如果擔任護民官者缺乏前述特性，就不能稱之為護民官。

因此，護民官的職權享有完整的獨立性，不聽命於任何人，也不接受任何國家機關或政府高層的指示，僅服膺於國家憲法和組織法。

基本上，護民官制度是民主體制下的一環，在國家架構下的各個機關之間，其獨立性則是受到保障。相反地，為了政權的合法性及讓國家更尊重人權，護民官署在轉型過程當中也會遭遇到風險。

第 4 節　與其他政府機關之關係

監察使或護民官都應該盡心盡力捍衛人民的權利，並在政府機關及公用事業供應機關濫用權力及失職之際，出面保護民眾。然而，當公權力正在行使或政府機關執行公務時，護民官的介入和任務執行不得予以阻擾及牴觸。

前一段所言有一個很重要的前提，即監察使或護民官的任務不得取代其他國家機關的職掌業務，其功能只是直接或間接維護

民眾的權利，而不是執行其他政府機關原有的任務。

儘管如此，事實上仍可能出現衝突的情事。為了避免衝突發生，重複評估其他機關與護民官署之間任務可能重疊的部分，就顯得相當重要。因此，這些機關的首長們就必須建立起相互協調與合作的關係。

在護民官署依法舉發的案件上，為了謀求更大的彈性，與公共事務部（Ministerio Público）之間的協調成了最基本的要務。同時，在任何犯罪的調查方面，也可以與護民官署合作，但不得干涉其任務的執行，且必須尊重其獨立性和自主性。

雖然提出年度報告是護民官的基本責任，形成國會與護民官署之間一種具有查核性質的定期聯繫，但並不是報告各機關與護民官署合作和協調工作的唯一機會。監察使或護民官與國會全體大會及各委員會建立和維持固定的關係，並互相交換資訊及相互合作，對彼此而言互蒙其利，不但可以落實國會的調查權，也可以讓護民官提出的法律創制案有效推動。這樣的論點並不奇怪，例如：國會可以向護民官要求提出調查結果，俾利進一步調查或釐清政府機關其職權範圍內損及人民或團體權益的行為。

另一方面，監察使或護民官的存在，對於尊重人權及糾正政府施政方面，也可以監控及監督政府機關與公務人員的所做所為。護民官署應經常與行政部門保持聯繫，尤其是透過各部會，瞭解他們在各個領域（衛生、教育等等）所執行、提供服務的作為與回應。

護民官署與司法部門的關係，更值得特別注意。首先，護民官署基本上應該捍衛合法的法律程序，例如：他們被某些國會議員遴選為護民官的規範。在任何時刻，應該避免干預司法訴訟的

進行。這是一項普遍性接受的原則，並規範在國家憲法本文當中，即任何機關均不得干涉司法訴訟程序。

就以上的觀點而言，經驗比較的學說論述則是將焦點集中在司法機關延誤審理，或是應該提供必要的資料之際，如何捍衛民眾權益。包括如果護民官認為司法審理案件出現違反常規或不合法的情況時，就必須告知其所屬上級司法機關。

最後，護民官署對於軍隊和警察的任務執行，扮演著重要的監督角色，不僅要和軍隊保持關係，更要兼顧人權的實行狀況。基於此項理由，國會議員賦予了護民官定期視察警察機關與軍隊的權力，這項授權成了護民官的基本任務，得以監護及保障人權，及國家機關涉入但無約束限制的業務。

第 5 節　各機關間之協助與合作

有效成功的監督保護，並不只侷限於人權保護工作的推展。大部分的成效必須仰賴政府機關及公務人員體認民主的價值與原則，以及對人權的尊重。

承擔這些道德性的責任，不僅需要保護任務的支持，更需要一個指引任務推動的策略，讓這些價值在國家機關內部逐漸深耕開花結果。

各政府機關、官員及職員間的合作是最基本的要素，讓監察使或護民官得以真正行使其職權。合作的義務擴及所有的政府機關、官員、職員，甚至包括私人企業。最後提到的私人企業更是日漸重要，尤其是獨占型或者非隸屬於政府機關的公用事業經營

業者。

為了確保履行與監察使或護民官署的合作義務，一般而言，會以法律規範政府機關官員及公務人員無故未履行合作義務的懲處規定，尤其是拒絕或草率交付護民官署要求的報告、要求調閱因調查所需的檔案或文件，或者是政府機關不服從或抵制合作的態度。若有以上這些情事，監察使或護民官可以援用相關的懲處規定，並登載記錄不願配合的公務人員之姓名。

由於護民官的建議權未受到尊重，事實上許多護民官都選擇在年度報告或特別報告中，列出態度惡劣之機關名稱及公務員姓名。以上作法形同公開審查結果，或是讓涉案機關的最高上級機關知悉個案的卷宗內容，以及提出的建議事項。

第 6 節　制度理念之宣揚

為了告知民眾保護任務的可能性和限制為何，就必須經常規劃護民官署之功能及陳情程序的宣傳活動。宣傳工作是監察使或護民官更容易貼近民意、對人權關心的基本任務。因此，若干國會立法規定，護民官應該公布其建議事項及視察結果。

根據經驗比較的結果，宣傳策略及機關的印象將是監察使或護民官本身形象主要的傳播來源。在無重要奧援備受冷落的情況下，可以訴諸於大眾傳播媒體及非政府組織。這項基本作法，可以讓護民官署職權範圍的相關議題和民意結合。

至於大眾傳播媒體部分，和護民官維持緊密的關係，可以塑造新聞議題；護民官署亦可出版活潑的刊物，闡述其工作內容。

和大眾傳播媒體之間的關係，則仰賴執行保護任務的策略。

在某些國家，護民官是經常接受採訪的對象，可藉由大眾傳播媒體抒發己見或是重大事件的觀點。護民官應該保握機會曝光，趁機告訴民眾哪些事情可以做，或是哪些事情不能做，並積極利用最適當的媒體，讓民眾出現尊重人權的呼聲。

大眾傳播媒體在讓民眾瞭解護民官署職權的重要功能，以及讓民眾與護民官署在後者的任務上，產生緊密的關連。與大眾傳播媒體的關係，也可以做為護民官署取得資訊的重要管道，讓護民官得以就認為有關的情事，展開正式主動的調查。

監察使或護民官應該擁有告知民眾的義務，透過渠認為合適的管道，就相關的陳情案件公布其調查結果及建議事項、正式的審理程序、年度報告內容，和危害人權之一般情況或特殊情況的報告。如此一來，就很容易讓護民官署自由且毫無拘束地親近使用大眾傳播媒體。

第 7 節　職權

從比較法學的論點來看，護民官的職權為保護及推動人權、監督國家政府機關是否履行義務及公用事業是否完整供應。其獨特的職權—諸如：調查、調解、立法創制等，及提出未具約束性的決議或建議，都讓護民官署具有特殊的地位。就以上觀點而言，儘管存在著其他執行人權保護的公務機關及私人機構，護民官署仍不可被取代，其任務也不得牴觸。護民官署可以和其他機關共同執行任務，但必須尊重護民官署的獨立性和自主性。

7-1　人權之保護

安地諾地區的國家在其國家憲法本文中，列舉了一系列人民的基本權利，並規範了適當的機制確保能夠落實生效。然而，根據對這些國家實際觀察的結果，人民的基本權利經常遭到損害，而國家政府機關卻無法確保給予完全的尊重。

由於國家憲法及（或）法律的規範，捍衛人民的基本權利成了拉丁美洲國家護民官署的保護任務之一。在這種情況之下，民眾求助護民官並請求介入，讓其權利獲得適當保護也就不足為奇了。

根據以上論述結果，從經驗比較來看，人權遭到迫害的情形十分嚴重。從雇員遭到解僱，到退休者認為撫卹金發放不公；從原住民代表要求政府承認其土地所有權，到監獄囚犯要求進行司法程序重新判決等，人權遭到迫害的情形時有所聞。於是民眾向護民官署提出的陳情案件愈來愈多，護民官的工作量也就愈來愈重。

7-2　人權之推動

以護民官署的基本特性而言，應該執行撰擬報告、推動及傳播人權概念等任務。最重要的作法就是推展適宜的計畫，以達成既定的目標。

為了讓民眾知道哪些是他們的權利、保護的機制有哪些，讓他們的要求受到重視並有利於社群和國家，一般而言，宣傳計畫的擬訂應該是由護民官本人和民眾共同參與。另一方面，護民官

應該規劃與人權有關的特別計畫或運動，並輔導每日和民眾息息相關及被陳情指控的公務人員，指引他們改善為社會群體服務的態度。

如此一來，護民官建立、促進及發展與社會群體的關係，並和其他機關合作，無論是政府組織、非政府組織、國際組織甚至國內各社團，共同推動及捍衛人權的職權才能有效發揮。

7-3 政府機關責任之監督

所有人在不同的時機場合，都會和政府機關產生關連。這種與政府機關之間產生的特別關係，需要有一個由各種制度組成之抽象的法人機關予以居中斡旋，俾利形成社會的各種面貌。

但是政府機關的作為，必須依法行事。換句話說，政府機關應該在法律的授權之下，於職權和權責範圍內執行公務。因此，政府機關不得依其意思執行任務，只有法律得以授權政府機關該有的職權。如果政府機關未事先獲得法律的授權，則不得恣意行事。

護民官署在法律的規範之下，得以監督政府機關行為的合法性。然而，這並未意味著當護民官署審視政府機關違法的處分時，可以強制變更其決議、修正行政處分或罰鍰，因此在不傷及憲政程序及行政程序的前提之下，護民官署的監督權只是建立在勸說、忠告、建議或警告的基礎之上。

當政府機關未履行法律所規定的義務時，也同時損及了民眾的權益。此處並非指非法行為，而是指疏失。如果上述假設成立，則監察使或護民官應該注意政府機關失職的情形，建議相關

的主管機關採取適當的措施補救。

人們經常向政府機關提出請求事項，儘管這是人民基本請求權的行使，然而往往不是得不到回應，就是無故拖延。許多案例中，承辦的公務人員常讓民眾的要求落空，更妨礙了民眾向其他行政機關提出請求的機會。很遺憾地，類似情事經常發生在各行政機關的附屬機關，有關申辦案件的處理或申請程序，他們並未提供民眾適當的資訊，而這些正是行政機關應該履行的義務和責任，然而未提供資訊的情形仍時常在各地上演。護民官署完善的功能與介入，可以讓各級行政機關瞭解到他們失職或延誤回應民眾請求的問題之所在，否則類似的情節不但損及民眾的基本請求權、國家憲法與國際人權組織的精神，也可能造成更嚴重的傷害。

政府機關的權責和職權的行使，有可能會損害民眾的權利及利益。萬一此情況發生，行政程序是保障民眾權益的一項途徑。透過行政程序，得以釐清政府機關的作為是否合法。就以上論述而言，行政程序有以下兩項功能：（1）保障民眾的權利；（2）透過行政機關所採取的適當措施與決議，解釋說明利益為何及行政程序本身的處理機制，迅速有效確保普遍性利益。

比較法學的專家學者已將法律程序概念運用在司法裁判權、行政程序及懲處規定。因此，護民官署得監督政府機關是否遵守行政程序。

以上所述可以得到重要的總結如下：護民官署監督政府機關之際，對於依法所執行之任務，均不得干涉。

7-4 監督公用事業的供應

公用事業主要還是得由國家供應，但是經過有關機關的會計查核，並確保可以提供完整服務品質後，政府也可以授權給符合必要條件的私人機構供應公用事業。儘管有許多機關負責監督查核這些供應公用事業的民營企業，但在不同的法令規章中，仍授權由護民官署監督這些民營企業是否正常供應。

據以上觀點來看，護民官署監督公用事業是否供應所規範的權限，應該也適用於民營企業。護民官署必須監控其運作是否正常，因為民眾有要求正常供應的權利。

這項監督機制的設計必須將變數考慮在內，因此護民官應該善用其職權，不單只是監督渠等是否依法及服從國家憲法規定供應公用事業，更必須監督供應民眾的公用事業之品質和效率是否也符合規定。有關護民官署在執行這項任務的適用性及限制，解釋起來相當複雜，因為仍有其他機關負責監督公用事業的供應，就監督行為而言，是為了避免產生重複。

當公用事業的供應產生變數，導致效率大打折扣時，用戶就有提出要求改善的權利。供應公用事業的單位，無論是公營或民營企業，都應該回應民眾的要求，依法定的程序謀求改善。如果供應公用事業的單位拒絕回應用戶的要求，未就有爭議的問題展開處理並解決民眾提出的問題，則容易讓民眾在面對任何公用事業未確實供應，或是未履行合約完整供應的假設情況時成為無助的一群。

面對上述情況，監察使或護民官得以介入，俾利供應公用事業的單位處理民眾提出的要求。在任何情況下，如有其他措施可以解決公用事業供應單位未回應民眾要求所提出之陳情案，護民官署應給予必要的指導，讓民眾善用可以解決問題的途徑。但

是，如果供應公用事業的單位或者監督機關未履行義務，護民官署應該關心注意此等情事，發揮護民官制度本身所擁有的職權，捍衛民眾和社群的權利。

另一方面，供應公用事業的單位在相關法令的授權之下，得以向用戶收取各種名目的費用，例如：使用費及維護費。然而，就經驗比較而言，仍有許多民眾向護民官署提出陳情，因為他們認為費用被超收。面對此種情事，護民官署可以做為陳情人的諮詢對象，並指導他們尋求行政救濟或法律途徑解決問題。萬一為事實，則得以協助計算超收的已付金額。同時，護民官署可以向公用事業的供應單位提出要求，協助用戶正確計算使用費及應付金額。同樣地，也可以向公用事業的供應單位提出建議，採取適當的措施改善對用戶的服務品質。

第 2 章　巴拉圭護民官制度

2

第 1 節　歷史沿革

巴拉圭朝野各界都相當渴望與期待護民官的任命，2001 年 10 月眾議院終於通過第 768 號決議文，讓巴拉圭民眾的夢想成真。

由於預算有限，一開始護民官署在任務執行上受到的援助甚少，直到 2002 年 1 月 2 日工作團隊才正式就位。儘管如此，透過一連串的決議文，護民官才逐步確立制度的組織架構，成立護民官署並獲得資源。

巴拉圭護民官署設置的法源最早見於 1992 年的國家憲法。從國際法學中則可以查到西班牙、葡萄牙及其他拉丁美洲國家護民官制度的立法沿革。同時，國際人權組織的經驗也是一項重要的參考。

巴拉圭過去並沒有護民官署，我們從歷史上仍可以舉出幾個人類為謀求其權利受到重視而建立類似制度的案例。在羅馬共和國時代，人民法庭（Tribuno de la Plebe）負責執行保護民眾的任務，其首長並擁有否決權。殖民時期的巴拉圭，則設有一位「法律事務官」（Justicia），所有人均可有求於他。此外，還設有「原住民保護官」（Protector de Naturales），負責保護印地安原住民。Hernando Arias de Saavedra 是同時擁有上述兩項頭銜的人物之

一，大家都稱呼他為 Hernandarias，他也是巴拉圭殖民時期傑出人士之一。

巴拉圭於 1995 年頒布第 631 號法律—護民官署組織法（Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo），1996 年頒布第 838 號法律—1954 年至 1989 年軍事獨裁期間人權遭迫害受難者賠償法（Que indemniza a víctimas de violaciones de Derechos Humanos durante la Dictadura de 1954 a 1989）。儘管國會立法通過了上述兩項法律，然而一直到現行國家憲法頒布實施 9 年之後，始任命護民官。

護民官署成立初期，國家的農業、經濟及社會狀況正遭逢重大的打擊。社會的呼聲及民眾的不滿，使得護民官署在剛開始運作之際，成了國家與社會之間的溝通聯繫橋樑。

護民官署並未擁有足夠的財源，以致於無法有效運作，更不可能關照到整個國家的所有人民，因此必須心存照亮社會的意志力以及維護公平正義的信念。最後，終於建立了組織架構、規劃特別任務、簽署協定，以及辦理認識護民官制度的推廣活動。

護民官制度主要的任務為：化解人們因其權利遭到踐踏所產生的失望與不滿，並尋求各種方式讓民眾受到國家憲法及法律所賦予的保障，以符合公平正義的精神。

第 2 節　法律規範

關於護民官署的組織架構及任務，均規定於國家憲法及 1995 年第 631 號法律—護民官署組織法。

護民官署為「享有獨立性、財務與行政自主權之機關」。該機關首長為護民官，由參議院推舉 3 位候選人，經獲得眾議院全體議員三分之二絕對多數同意者，始能被任命為護民官。

其任期為 5 年，與國會議員相同，且得連任。擔任護民官期間，不得兼任國家權力機關任何職位，亦不得參加任何政治或政黨活動（國家憲法第 277 條、第 278 條）。

護民官為國會的特任官，其功能為捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。在任何情況下，其任務未具有司法及行政性質（國家憲法第 276 條）。如護民官暫時無法執行任務或出缺，則由助理護民官接替，其遴選與任命過程均與護民官相同（1995 年第 631 號法律第 6 條）。

護民官之責任與職權，規定於國家憲法第 4 章第 1 節第 279 條、1995 年第 631 號法律—護民官署組織法第 2 篇第 10 條。護民官署於 2001 年發布第 7 號、第 8 號、第 9 號及第 10 決議文，訂立其組織章程及業務職掌，相關決議文之內容見於 2001 年的年度報告。

第 3 節　1992 年國家憲法

巴拉圭國家憲法針對人權的推動與保護規劃設計了一個很重要的人物，那就是護民官。本節即是從巴拉圭國家憲法的內容，勾勒出護民官的所有面貌。

國家憲法第 276 條規定：「護民官為國會的特任官，其功能為捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。在任何情

況下，其任務未具有司法及行政性質。」緊接著的條文則規定護民官享有自主權及不得被罷免權，必須由參議院推舉 3 位候選人，經獲得眾議院全體議員三分之二絕對多數同意者，始得任命之。其任期為 5 年，與國會議員相同。同時，也規定護民官得連任，如表現欠佳，將依據國家憲法所規定的憲政程序解職。擔任護民官期間，不得兼任國家權力任何職位，亦不得參加任何政治或政黨活動。

護民官主要的責任與職權規定於國家憲法第 279 條，其內容為：接受及調查與人權遭到迫害有關之檢舉、陳情、請求及其他國家憲法和法律所規定之情事；要求各級政府機關，包括警察機關與維安單位提出任務執行之改善報告。上述機關不得拒絕護民官的要求，亦不得拒絕護民官前往檢舉案之事件發生地點。另外，護民官也可以正式主動展開其任務、公開發布違反人權之處分或行為的審查結果、每年向國會提出年度業務執行情形。對於護民官認為有急需讓民眾注意瞭解的人權現況，亦可撰擬並發表相關報告。

●國家憲法之架構

在結束阿爾佛雷多・史托斯那爾（Alfredo Strossner）將軍超過 30 年軍事獨裁統治的 3 年之後，依據國家憲政協議，巴拉圭於 1992 年 6 月 20 日頒布了新的國家憲法。國家憲法第 1 條規定：「巴拉圭共和國是一個永久自由與獨立的國家。依據本國家憲法及法律的規定，巴拉圭共和國是一個法治、統一、不可分割、地方分權的國家，採取代議制、參與制及多元化的民主政府

體制，並建立在尊重人類發展之上。」

無論是監察使或護民官，都是一種監護人權的制度，也是巴拉圭國內捍衛人權的主要機關之一。其最令人肯定的工作就是做為行政功能和保護人權的監督者，並讓這個制度變成一個不受約束及富有彈性的機制，得以解決因人權遭到迫害、公權力濫用或政府機關未履行應有義務等所產生的眾多問題。

對巴拉圭人民而言，一個執政者因未依法行事的政治責任服從空間已經形成，這也包括公務員在處理公務之際未遵守符合道德原則之行為。為了讓人權保護的任務能夠順利推動，強化社會群體和政府機關之間的溝通與代表機制，護民官的誕生的確是一種貢獻。這象徵著公務人員應該開始專注於研究和解決過去從未提及，且理論和實際上都很少運用（例如：保護人權國際協定與條約）的問題。所有國際間的經驗都應該是相似且不斷重複，為了避免意外發生及暴力的擴散，因此值得參考。在推展人權保護的階段，必須且強制讓護民官確實成為保護者，透過其效能回應無數應該解決的問題。

基於以上的觀點，巴拉圭的憲政體制在人權保護方面，已有很重要的進展。1992 年國家憲法的條文中，已經賦予人民其生活、安全、宗教與意識形態自由、言論與新聞自由、法律平等權、保護權、衛生環境權、私有財產權、殘障福利權、教育與文化權、工作權、健康權及其他權利，均不得受到迫害。這些權利都被視為與人類密不可分，且完全適用於全體巴拉圭國民。

目前，因維護和尊重人權而引起的抗爭，都集中在經濟權、社會權及文化權。這些權利不僅不亞於生活權，也受到國內日漸增加之犯罪集團持續性的威脅。

同樣地，國家制度和政黨都令人感到失望。失業、個人與組織型犯罪和毒品問題持續加速惡化，更不可能讓巴拉圭產生全面性的民主。

值得慶幸的是，巴拉圭在人權保護方面仍有若干成就，無論是政府機關或者是非政府組織，在人權保護與推展的議題上都有具體的行動。這些成就當中，要特別提及的就是依據 1992 年國家憲法而設立的護民官署，國家憲法條文還規定護民官為國會的特任官，其任務為人權之保護。此外，人權保護的成就尚包括 2000 年第 1600 號法律—反家庭暴力法、1999 年刑法及刑事訴訟法的修正條文，以及 2000 年兒童暨青少年法—全面保護社會弱勢中的兒童與青少年。

可以確定的是巴拉圭已經出現了捍衛人權的工具，用來對抗危害人權的主要施暴者—國家。在這場抗爭中，我們已經看到了做為一個法治國家，使用了最後的手段鞏固絕對的權力。儘管政府機關、民營企業及在國內擁有許多公司的跨國企業面對人民權利遭到損害，工作與健康條件甚差的檢舉時均已做出回應，但對非政府組織的民間社團而言，在捍衛與推廣人權方面，仍只能運用消極的方法為之，同時對於社會和國家的需求，僅提供指導性的服務。

不管是現在還是未來，巴拉圭護民官署正面臨著許多挑戰。從一開始，1992 年依據律師馬丁・阿爾曼達（Martin Almanda）控告案所做出的判決，這個制度就被優先定位為受理阿爾佛雷多・史托斯那爾（Alfredo Strossner）將軍軍事獨裁期間人權遭到迫害的檢舉，並負責保護藍巴雷（Lambaré）市國家警察調查部頂樓的機密檔案。這些名為「恐怖時期」（Del Terror）的機密

檔案一經曝光後，國會於 1996 年通過第 838 號法律，其條文規定了「軍事獨裁期間受難者」賠償機制，受理請求賠償案就成了護民官署最大的工作。

巴拉圭護民官署是一個新成立的機關，其功能為捍衛人權、解決民眾的請求、保護社會群體的利益及受理民眾的任何檢舉。除此之外，其他的挑戰還包括：對抗貪污，以及保護和推廣經濟權、社會權、文化權與其他權利。

●對抗貪污

貪污是侵蝕社會既常見又最糟糕的現象之一，而且日漸嚴重，導致世界面對的道德標準產生危機。凡是貪污者，無法看見其他人的需要，也矇蔽自己，其自私自利的心態更讓他無法協助解決社會的基本問題。

貪污直接影響了我們國家的經濟、社會、文化及政治，腐蝕社會的和諧及法律秩序，並讓社會充滿恐懼、憎惡及不安全感。

護民官署認為必須制定及執行包含社會政策在內的經濟策略，因為一個經濟體系若未涵蓋社會計畫在內，貧富差距之鴻溝將會增加。最低限度的社會計畫是不可或缺的，如此一來才能確保人類真正的發展。然而，全球化風潮掀起的危機，已讓決策中心（執政者）和受決策影響者（人民）漸行漸遠。

在巴拉圭，完整無缺的司法體系可以抑制貪污的行為產生，並採取嚴格的標準。但是，如果我們的社會，尤其是公務人員，未將遵從法律義務及道德觀合而為一，仍有司法體系鞭長莫及之處。換句話說，大家都應該守法，不單只是透過法律制裁予以約

束，也要體認到讓社會和諧美好的使命感。因此，護民官應該敦促及教育公務人員，成為反貪污的實踐者，而這項理念更應該融入對人權的認知。為了能夠消除貪污，其他應該對抗的是貪污者逍遙法外的問題。只要能有效保障及監護人權，貪污者未受懲處及貪污的現象就會減少。

●捍衛及推廣經濟權、社會權及文化權

經濟權、社會權及文化權是集體權利概念化的標竿。然而，每個國家的體制架構卻無法讓這些權利完全落實，貧窮是主要的因素，以致於無法有效實踐。貧窮使社會產生阻絕、隔離、分裂、宿命論、缺乏信心、窮苦及排斥，影響了個人受教育機會、工作內容、健康等等。我們必須瞭解，人類的貧窮不單只是資源取得困難及是否能夠接受教育，最嚴重的後果就是伴隨而來的經濟、社會、文化及政治不平等現象。貧窮的概念和人權的完整概念息息相關，而這當中的公民權和政治權都應視為整體的一部分，而且和經濟權、社會權及文化權密不可分。

第 4 節　人權保護制度之強化及國家人權保障機關

本節將從 1989 年 2 月巴拉圭開始實施民主制度談起，就曾經規劃欲設置但最後未成立的機關以及強化這些制度的建議內容，加以分析政府機關捍衛與保護人權、任務的限定及所獲得的

進展，並提出必要性的強化理論。從國家整體、扼要觀點及全球化的分析研究來看，必須回溯到 1989 年政變前後，當時正是獨裁者阿爾佛雷多・史托斯那爾將軍掌權的末期，他也是被視為美洲大陸實施軍事獨裁最久的將領之一。其執政時期的特色就是實施殘暴及鎮壓體制，而且不斷有計畫地迫害人權。

自 1954 年至 1989 年 2 月是阿爾佛雷多・史托斯那爾將軍執政時期，也是美洲大陸最鐵血及最久的軍事獨裁統治之一。1989 年 2 月軍方在科羅拉多黨（Partido Colorado）的支持下發動了政變，一舉推翻了阿爾佛雷多・史托斯那爾將軍超過 30 年統治的政權，並開始轉型實施民主制度。

同一年的 5 月 11 日進行全國大選，選出安德列斯・羅德利哥（Andrés Rodríguez）將軍為總統，讓巴拉圭共和國開始進入自由化與民主化的階段，快速呈現出近 40 年來令人難以想像的變化，例如：開放出版自由、社團的重組等。他還頒布 1989 年第 1 號法律—美洲人權協議（Convención Americana sobre Derechos Humanos），或者稱哥斯大黎加聖荷西協定（Pacto de San José de Costa Rica）；制定 1990 年第 1 號法律—選舉法，防止阿爾佛雷多・史托斯那爾將軍東山再起，並於 1991 年全面實施省長選舉。

1992 年巴拉圭頒布了新國家憲法，規範了建立民主與法治國家的基本精神，確立了三權分立原則。此外，還參照國際間各種人權保護機制，賦予人民應有的基本權利。在部分內容中，甚至還規範了完整監護人權的最有利條文，且能保障並照顧到國際學說理論中所提到的任何人。正因為如此，國際人權的保護機制首次以法律文字一一列舉，並賦予了護民官人權保護法令、異議

權和創制權新的生命。同樣地，經濟權、社會權及文化權也獲得新國家憲法本文的保障。另外，還明文規定西班牙語及瓜那尼（guaraní）共同列為官方語言，並持續推動承認原住民地位的運動。

為增加司法權的獨立性，巴拉圭成立了司法官委員會（Consejo de la Magistratura），以確保政治的多元性。這個專業性的組織，負責高等法院院長和國家檢察總長 3 位候選人以及所屬法院成員之提名和資格能力審查，俾利司法權、司法獨立性的重新調整，且讓法官的任命和豁免機制獲得保障。

公共事務部的國家檢察總長及其他檢察官，是社會群體面對國家司法機關時的代表，負責保護及保障國家憲法賦予人民之權利，並提起刑事訴訟。護民官概念則是首次納入國家憲法之中，並被定位為國會的特任官，其任務為捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。

在新國家憲法頒布實施 10 年以來，巴拉圭的憲政體制被認為已有很大的進步，尤其是司法權和立法權已經相當尊重人民的自由權。至於司法權，雖然背負著過去沈重的錯誤，然而現已完全重新調整，按照程序逐步實行，並獲得社會的尊重與信賴。關於軍隊部分，重新調整並實施民主化的過程相當緩慢，即使今天軍事警察已經暫時廢除，但仍可見其影子。

在此要特別強調，軍隊組織法（Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas）早已經頒布實行，進入軍事院校就讀門檻及軍隊的預算，大部分都已受到人民的監督。

未受體制控制的社會組織，其自主權和結社權正逐步重新恢復。巴拉圭社會有一段很長的時間，民眾被教育禁止呼吸民主的

空氣，人民的生活思想也被愚民政策所矇蔽，甚至被洗腦成過去的鎮壓政策是最佳的制度，而這些都是必須極力改善的當務之急。

在國際事務方面，巴拉圭成為真正的民主國家之後，接受了國際法及國際人權保護的觀念（國家憲法第 142 條第 5 項）。

為因應新的國家法律制度及社會的要求呼聲，必須設置及強化各種不同層級的政府機關，俾利推廣尊重人權的觀念，最重要的就是嚴懲施暴者。現任政府為實現民主承諾，1995 年 3 月由司法暨勞動部人權總署向聯合國人權中心請求提供技術性的協助，擬訂了「全國人權推動與保護行動綱領」（Plan Nacional de Acción para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos）。為了迅速獲得回應，還規劃了一個全國性的任務小組，負責研提必要的分析研究。

政府則是訂立了立即性目標，在有自覺性的民眾和國際社會的援助之下，提供人民一個享有尊嚴、自由及人性化的生活環境，以及參與國家事務的機會。

結束阿爾佛雷多・史托斯那爾將軍獨裁統治之後，巴拉圭社會明顯出現了建立新國家的渴望，並要求以尊重人權為優先考量。為了保護及推動人權，他們在立法程序中引進了一個重要的設計（國家憲法及認同國際人權保護機制），並設置各種層級的政府機關，以捍衛人性的尊嚴、平等及價值做為中心思想。

4-1　司法權

國家憲法賦予之權利的保護者（國家憲法第 247 條），已完

全重新調整並完整納入符合憲政程序的條文規定之中：司法官委員會的任命，必須經參議院及行政權的同意。

這群具有誠信和能力之專業人士的加入，對巴拉圭的司法體系而言，是一項重要的變革，也令人期待。他們沿襲舊有司法體制進行超過負荷的工作，主要是為了起訴獨裁政府時期的鎮壓者和眾多的貪瀆案，然而這卻是近幾年來司法機關最有成效的表現。

4-2　公共事務部人權司

為了「監護是否尊重受到國家憲法保障之權利」（國家憲法第 268 條第 1 項），公共事務部於是成立人權司，回應每日大量受理之請求案件。

4-3　國會人權委員會

無論是眾議院或參議院，均已成立人權委員會，其職責為受理並處理個人檢舉案件。這些有關人權遭到迫害之檢舉案件，其內容有可能包括：政治異議分子遭到迫害、暗殺事件、年輕士兵服役期間死亡、農民失去土地情況、勞工及農民集會結社問題、原住民族群非人性待遇、青少年遭到性侵害等。由於該委員會缺乏組織，因此尚未能有效執行任務，惟仍按時受理個人檢舉案件。

4-4　司法暨勞動部人權總署

司法暨勞動部依據 1989 年 12 月 24 日國家行政權第 8099 號行政命令，成立了人權總署，負責推動政府、聯合國發展計畫（PNUD）及人權中心之間的合作事項。其最顯著的工作除了核准國際協議與協定外，還有相關議題報告的前置作業。該署近期所研擬的報告如下：「巴拉圭兒童現況」（1996 年 10 月）、「巴拉圭的恐怖鎮壓案件」（1996 年 8 月）、「原住民的生存條件」（1997 年 5 月）、「潘其多・羅裴茲青少年感化院的生活條件」（1997 年 7 月）。以上報告業已於 1997 年 8 月，收錄在該署與外交部、美洲國家組織（OEA）泛美人權中心共同執筆之「泛美人權制度」（Sisteme Interamericano de Derechos Humanos）報告中。由於這項議題合作的成功，司法暨勞動部人權總署特別收到泛美人權委員會（Comisión Interamericana de Derechos Humanos，CIDH）的感謝狀，表彰該署在組織會議及準備議程方面的能力。這個機關自成立以來，與推動和捍衛人權事務有關之溝通、聯繫、研提報告等任務，其表現就居於領先地位，甚至還設立對外開放的文件資料中心與圖書室。此外，更參與無數的教育計畫及活動，特別是教育暨文化部的教育改革。

其專業性的技術團隊對於暗殺失蹤案件、原住民土地被徵收、國內各級監獄人犯收容情形、促進改善兒童生活、依據國家憲法條文研提相關法律草案等議題，特別感到興趣。

除此之外，其任務還包括受理人權遭民營企業或機構迫害而提出的檢舉案件。人權總署也和國家檢察總署共同合作，進行「巴拉圭軍事獨裁時期人權遭到迫害及對社會的影響」（La violación de los derechos humanos en el Paraguay durante el periodo de la dictadura y el impacto que ella ha tenido en la sociedad

nacional）之調查。

現階段該署正與跨部會的委員會合作，共同執行依據 1997 年 8 月 7 日國家行政權第 18049 號行政命令發布之「全國人權推動與保護行動綱領」。

4-5 內政部人權委員會

這個內政部的附屬機關最近剛成立，負責擬定警政規範並監督警察業務。在人民集會遊行當中，監看警察機關是否尊重人權。同時，也受理並處理個人檢舉案件，以及回應國際間的請求事項。

4-6 恐怖統治時期文件檔案資料中心

本中心之收藏包含軍事獨裁時期主要特務機關所擁有的文件，以及被異議分子非法竊取之各類檔案。

最高法院依據國家檢察總署與美國國際發展局簽署之協議成立本中心，其成立是為了保存巴拉圭警察機關的檔案，此外還包括南錐國家各警察機關之間強而有力的協調證明文件。

雖然本中心不受理人權遭到迫害之各類檢舉案件，然而，卻扮演了一個活生生的角色，保存了軍事獨裁時期侵犯人權之犯罪舉發及司法訴訟的有力證明。

4-7 司法真相委員會

本委員會成立的宗旨係根據普世宣言（Declaración Universal）及其他國際人權保護機制，促使國家尊重人權，並就犯罪與人權的解決方式、集體記憶的恢復與喚醒，以及巴拉圭社會的基本價值，發揮應有的功能。

1993 年 12 月國家檢察總長成立該委員會，由 5 位在人權保護領域的傑出人士組成。雖然未具有司法審判權，亦無編列適度的預算，然而一直到今天，其角色仍相當重要，在面對向國際社會釐清國內人權迫害事件的義務時，仍位居主導的地位。

4-8 護民官

護民官概念首次出現在 1992 年頒布的國家憲法，其功能為捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。根據國家憲法所賦予的職權，護民官應受理並處理權利遭到損害之檢舉案件、前往事件發生的地點進行調查、公布違法情事之審查結果。儘管護民官在處理國內案件上必須具備活躍的明顯性格，且需符合其身分地位，然而設立護民官制度初期因缺乏政治協議，護民官並非由國會任命，甚至還曾出現超過 30 位候選人爭奪護民官一職的情形。直到 2001 年 10 月，國會才真正任命護民官。

第 5 節　巴拉圭護民官署組織法

巴拉圭眾議院於 1995 年 4 月 25 日通過第 631 號法律，參議院於 1995 年 7 月 13 日依據國家憲法條文第 207 條第 3 項的規定

通過本法，以下為第 631 號法律—護民官署組織法的條文內容：

第 1 篇　總則

第 1 條　法律定位

護民官為享有自主權的國會特任官，其職權規定於國家憲法與本法之中。

第 2 條　功能

護民官的功能為捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。

第 3 條　限制事項

在任何情況下，護民官的任務不具司法及行政性質，不得發布、修正或廢除行政機關的決議，亦不得行使選舉結果裁判權。

第 2 篇　任命、停職、資格條件、責任與職權

第 4 條　任命、任期及連任

護民官由參議院推舉 3 位候選人，經獲得眾議院全體議員三分之二絕對多數同意者始能任命之。任期為 5 年，與國會議員相同，期滿得連任。參議院應於國家憲法規定的參議員任期開始前 45 日內，提名 3 位護民官候選人；眾議院則應於相同的期限內，依法定程序就候選人當中任命 1 位護民官。

第 5 條　不得撤職及終止職務之原因

護民官除非有下列原因，否則不得撤職停權：

1. 向眾議院提出辭呈。
2. 任期屆滿。
3. 死亡，或由最高法院宣布為喪失行為能力者。
4. 已年滿 75 歲。
5. 國家憲法條文規定之其他事由。

第 6 條　職位替換

如護民官暫時請假或出缺時，得由助理護民官接替至該屆任期期滿為止，並享有與護民官相同之特別權力。

第 7 條　資格條件

被選為護民官者，必須為巴拉圭國籍，年滿 25 歲，並享有完整的公民權與政治權。

第 8 條　不得兼職與豁免權

根據國家憲法第 278 條，不得兼職與豁免權規定見於國家憲法第 254 條、第 255 條及第 225 條。

第 9 條　薪資

護民官的每月薪資，不得高於國會議員所得總額。

第 10 條　責任與職權

護民官的責任與職權如下：

1. 受理及調查受國家憲法、國際條約及法律保障之人權遭到迫害的檢舉案、陳情案及申訴案。即使遭到迫害的情況是因執行公務而引起，仍得受理及進行調查。
2. 要求政府機關及其各級附屬機關，包含：司法機關、公共事務部、警察機關及維安機關，提出任務執行報告，且上述機關不得拒絕及有所保留。在經評估認為可行時，得前往被舉發之事件發生地點。如有必要，可向權責法官請求授予進入民宅之強制命令，亦得動用警力支援。
3. 發布違反人權之處分或行為之公開審查結果。
4. 向參議院及眾議院提出年度工作報告。
5. 擬訂及公布認為必須儘速讓民眾關切注意之人權狀況報告。
6. 向公共事務部舉發公務人員或民營企業，因執行公務而侵害人權之案件。
7. 在無損於及當事人的情況下，協助提起人身保護令及申請保護。
8. 為捍衛人權、解決一般請求案件及保護社會群體之利益，得正式主動或應當事人請求展開調查行動。
9. 推動與保護廣泛大眾之利益的活動。
10. 在其他政府機關或非政府組織的參與之下，執行認識與實施人權、保護機制之推廣方案及計畫。
11. 建議政府機關修正侵害人權之規定章程、適用的行政程序，或者公務人員的行為。亦得基於改善行政機關之服務品質及政府機關之運作，行使上述的職權。

12. 撰擬以下報告：
    (1) 年度報告：內容應包含受理與拒絕之檢舉案件的件數、種類、原因、調查情形與結果；處理問題態度不佳或阻撓護民官任務執行之機關名稱或公務人員姓名。本報告應於參議院及眾議院年度全體會議會期開始之際提出。
    (2) 特別報告：當參議院或眾議院認為有必要時，得就嚴重及緊急案件提出特別報告。
    (3) 個人報告：向當事人告知其請求案件之處理結果。
    (4) 宣傳報告：與人權有關之情況。
13. 在預算額度範圍內，依據內部組織章程任命及解聘護民官署的職員。

第 3 篇　助理護民官

第 11 條　助理護民官

助理護民官的任命程序和任期，與本法第 4 條規範護民官之條文內容相同。必須具備相同的資格條件，且必須遵守與護民官相同之不得兼職與豁免權規定。依據本法之規定，得接替護民官，並襄助護民官完成應有的任務。

第 4 篇　處理程序

第 12 條　調查的展開與內容

護民官得正式主動或應當事人請求，展開任何與政府機關侵犯人權之情事有關的調查行動。

第 13 條　授予人民請求調查的權利

任何人在自由意志且不須經任何機關同意之情況下，均得請求護民官展開調查行動。

第 14 條　持續性執行任務

護民官的任務執行，在國會休會期間或例外的情況之下，均不得中斷。

第 15 條　與司法機關有關的陳情

當護民官受理的陳情案件係與司法機關的職掌業務有關時，得根據陳情事項的性質，將陳情案件轉給最高法院、審理法院陪審團或公共事務部，由前述機關依其權責進行調查，而不損及本法賦予護民官之其他任務執行。

第 16 條　提出陳情之程序

所有陳情案件應由當事人以書面為之，並不須要聘請律師或透過其他形式提出陳情。陳情案件的內容應包含陳情人的姓名、住址、身分證字號、事件的經過及請求事項。陳情案件亦得以口頭方式向由護民官指定的公務人員提出，然後再由渠等以書面方式謄寫及確認。陳情案件必須具備陳情人的簽名，或以數位方式列印姓名。

第 17 條　免費原則

所有護民官的任務執行，均為免費服務。

第 18 條　陳情案件的受理或拒絕

向護民官署提出之陳情案件，應於 30 日內做出受理或拒絕的決定。如陳情案件遭到拒絕，應敘明基本原因。當陳情案件為匿名、不實陳述、缺少具體事證或事實不存在時，護民官得拒絕受理。受理或拒絕陳情案件之決定，不得上訴。

第 19 條　陳情案件之調查

陳情案件一經受理，護民官應立即進行調查，以釐清事實的真相，並就彌補權利受損害之事項展開行動。

第 20 條　拒絕或延誤送達報告

拒絕或延誤送達護民官署要求之相關報告，將被視為防礙護民官署的任務執行，得將相關卷宗送交公共事務部，俾利進行司法訴訟。

第 21 條　合作的義務

在護民官署展開調查的過程中，各級政府機關均有與護民官署合作的義務。妨礙護民官調查任務的進行，將被視為妨礙公務的犯罪行為，且應依刑法之規定予以懲處。

第 22 條　與公務人員執行公務有關之調查

當檢舉、陳情或請求案件係與公務人員執行任務之行為有關時，護民官署應告知涉案的當事人及其所屬機關首長。

第 23 條　傳喚到場及提供文件的義務

護民官署得傳喚公務人員及其他與調查事件有關者到場說明，並提供相關的文件及資訊。

第 24 條　回應護民官署要求事項的義務

涉案的機關首長不得禁止其部屬回應護民官署的要求事項，或者禁止與護民官會談，違反本法所規定的責任與義務。

第 25 條　告知

如護民官署被拒絕調閱的文件屬機密性、私密性或受到保護者，應告知參議院或眾議院，俾利採取補救措施。

第 26 條　向國會議員或立法委員會提交報告

如護民官係應參議員或眾議員或兩院中任何立法委員會之請求介入展開調查，應向國會議員或立法委員會提交調查結果報告。

第 27 條　公布處理結果之期限

護民官從受理檢舉、陳請或請求案件起 120 日內，必須公布處理結果。

第 28 條　預算

護民官署必須根據法律規定，研提年度預算草案送交參議院，再由該院併入參議院總預算案後向行政權提出。

第 29 條

護民官及助理護民官於任職期間及卸任時，應向國家審計部申報其財產。

第 30 條

護民官及助理護民官應向其所屬政黨或政治團體，申請停止參加任何活動及職務。

第 31 條

本法亦適用於女性護民官。

第 5 篇　臨時條款

第 32 條

護民官及助理護民官的任期與國會議員任期相同，均為 1993 年至 1998 年，卸職日亦同。

第 33 條

副知行政權。

第 6 節　軍事獨裁時期受難者賠償法

●1996 年第 838 號法律—1954 年至 1989 年軍事獨裁統治期間人權遭迫害受難者賠償法

巴拉圭參議院於 1995 年 11 月 21 日通過第 838 號法律，眾議院於 1996 年 3 月 29 日通過該法律—1954 年至 1989 年軍事獨裁統治期間人權遭迫害受難者賠償法，全部條文內容如下：

第 1 條：1954 年至 1989 年巴拉圭軍事獨裁統治期間，因國家公務人員、政府機關或所屬機關之行為，致人權、生活權、人格完整權或自由權遭到迫害之任何國籍者，均得依本法請求賠償。自本法頒布日起，應於 30 個月內提出求償申請。

第 2 條：因政治問題或意識型態，遭遇下列情事致人權遭到迫害者，得依本法請求賠償：

1. 遭他人脅迫而失蹤。
2. 以速審或逾越司法的方式處決。
3. 以嚴重且明顯的身心虐待方式刑求。
4. 未經權責機關許可，或者根據 1955 年 10 月 17 日第 294 號法律及 1970 年 9 月 18 日第 209 號法律之審理程序或判決，非法剝奪自由權 1 年以上。

第 3 條：當事人應向護民官提出賠償請求，護民官應於 30 日內鑑定證明文件真偽，並送達國家檢察總長。自當事人提出求償案件起算 90 日內，護民官應根據本法第 2 條及

第 6 條，判定賠償等級。

第 4 條：為了證實人權確實遭到迫害，應援用民事訴訟程序規範之證明方式。

第 5 條：根據本法第 2 條所述之人權遭到迫害情況，其賠償金額分為以下等級：

1. 本法第 2 條第 1 項及第 2 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 3000 倍法定最低工作日薪。
2. 本法第 2 條第 3 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 2500 倍法定最低工作日薪。
3. 本法第 2 條第 4 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 500 至 1500 倍法定最低工作日薪。

第 6 條：本法第 2 條第 1 項及第 2 項所述之情況的求償，得由倖存的配偶或一等親之家屬提出申請。

第 7 條：本法第 5 條所述之賠償金額，不得累計。

第 8 條：行政權應就賠償金額預先撥付，作為「國家法定義務支出」之基金。

第 9 條：儘管已有賠償規定，國會得授予本法定義之受難者勳章或證書，作為巴拉圭政府官方道歉的證明，並藉此承認渠等偉大的犧牲是為了捍衛自由與民主。

第 10 條：本法第 1 條所述之時期，因政治因素造成經濟損失的情況，不得適用本法所述之賠償規定。為請求損失賠償，當事人應向司法機關提出損失總額及遭受何種政治因素迫害之證明。

第 11 條：副知行政權。

●2002 年第 1935 號法律：修正 1996 年第 838 號法律

巴拉圭眾議院於 2002 年 3 月 14 日通過第 1935 號法律草案，參議院根據國家憲法第 204 條之規定，於 2002 年 6 月 13 日通過該法律，修正 1996 年第 838 號法律第 1 條如下：

「第 1 條：1954 年至 1989 年巴拉圭軍事獨裁統治期間，因國家公務人員、政府機關或所屬機關之行為，致人權、生活權人格完整權或自由權遭到迫害之任何國籍者，均得依本法請求賠償。自護民官任命日起，應於 36 個月內提出求償申請。」

●2004 年第 2494 號法律：修正 2002 年第 1935 號法律

巴拉圭參議院於 2004 年 10 月 7 日通過第 2494 號法律草案，眾議院根據國家憲法第 204 條之規定，於 2004 年 10 月 14 日通過該法律，修正 2002 年第 1935 號法律第 1 條如下：

「第 1 條：1954 年至 1989 年巴拉圭軍事獨裁統治期間，因國家公務人員、政府機關或所屬機關之行為，致人權、生活權人格完整權或自由權遭到迫害之任何國籍者，均得依本法請求賠償。自本法頒布日起，應於 24 個月內提出求償申請。」

●1996 年第 838 號法律相關資訊

因政治問題或意識型態，遭遇下列情事致人權遭到迫害者，得依本法請求賠償：

1. 遭他人脅迫而失蹤。
2. 以速審或逾越司法的方式處決。
3. 以嚴重且明顯的身心虐待方式刑求。
4. 未經權責機關許可，或者根據 1955 年 10 月 17 日第 294 號法律及 1970 年 9 月 18 日第 209 號法律之審理程序或判決，非法剝奪自由權 1 年以上。

1996 年第 838 號法律規範之賠償金額如下：

1. 本法第 2 條第 1 項及第 2 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 3000 倍法定最低工作日薪。
2. 本法第 2 條第 3 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 2500 倍法定最低工作日薪。
3. 本法第 2 條第 4 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 500 至 1500 倍法定最低工作日薪。

1996 年第 838 號法律之賠償請求，不包括失業損失、逃亡及其他損失等個案，上述案件應向司法權提出賠償請求。

至於 1996 年第 838 號法律所述之證明文件，得經當事人事先申請之後，由隸屬司法權之恐怖時期檔案局提供。或是經由當事人向軍事將領提出申請，由軍事法庭提供文件影本。

受難者繼承人只要符合一等親家屬之資格，得提出賠償請求，並檢附繼承判定書及必要的證明文件。

應向護民官提出賠償請求，不需要律師簽名背書，處理程序完全免費。

賠償金由財政部依據判決書之規定撥付。

●巴拉圭護民官於阿根廷首都會晤史托斯那爾軍事獨裁統治期間的受難者紀實

巴拉圭護民官馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯（Manuel María Páez Monges）前往布宜諾斯愛利斯市（Ciudad de Buenos Aires）訪問，並會晤了巴拉圭僑民－托斯那爾軍事獨裁統治期間的受難者及其家屬。上述的會晤，於巴拉圭共和國總領事館舉行。

護民官強調：「護民官署不希望擁有權利且想要求償者，喪失依據 1996 年第 838 號法律請求賠償的機會。遭他人脅迫而失蹤，和以速審或逾越司法的方式處決者，其法定繼承人均擁有請求賠償權；因政治因素而遭監禁致失去自由 1 年以上，以及遭刑求者，亦為該法律適用的請求賠償對象。只要檢附身份證明文件，以及曾遭受任何迫害的證據，均得提出賠償請求。」

護民官向受難者表示，護民官署絕對不會針對提出求償申請者設定任何門檻，相反地，護民官制度會盡一切努力協助曾遭受迫害的同胞領取賠償金。

●1954 年至 1989 年軍事獨裁統治期間受難者之賠償問答集

1. <u>法律的賠償規定為何？</u>

1969 年第 838 號法律針對 1954 年至 1989 年軍事獨裁統治期間人權遭迫害之受難者，制定了道德上請求金錢賠償及其他補償的特別規範。

2. 誰可以請求賠償？

1969 年第 838 號法律規定的應賠償對象為：(1)遭人脅迫而失蹤，或者遭處決之受難者家屬（配偶、父母或子女）；(2)以嚴重且明顯的身心虐待方式刑求之受難者；(3)未經權責機關許可，或者根據 1955 年 10 月 17 日第 294 號法律及 1970 年 9 月 18 日第 209 號法律之審理程序或判決，非法剝奪自由權 1 年以上者。遺憾的是，其他人權遭到侵害的情事，該法律並無規定，例如：因政治理念、審查制度及財產被沒收充公等理由，而遭監禁未滿 1 年、遭驅逐出境或逃亡至他國者。如有前述情事，當事人應向司法機關請求損害及損失賠償。

3. 提出求償申請的期限為何？

根據 2004 年第 2494 號法律第 1 條的規定：「1954 年至 1989 年巴拉圭軍事獨裁統治期間，因國家公務人員、政府機關或所屬機關之行為，致人權、生活權、人格完整權或自由權遭到迫害之任何國籍者，均得依本法請求賠償。自本法頒布日起，應於 24 個月內提出求償申請。」

4. 賠償的內容為何？

根據 1996 年第 838 號法律的規定，賠償有分等級。有關該法律第 2 條所述之人權遭受迫害情況，其賠償總額依據同法第 5 條之規定，應給付一般工作性質之法定最低工作日薪的相關倍數。第 2 條規定：「因政治問題或意識型態，遭遇下列情事致人權遭到迫害者，得依本法請求賠償：(1)遭他人脅迫而失蹤。(2)以速審或逾越司法的方式處決。(3)以嚴重且明顯的身心虐待方

式刑求。(4)未經權責機關許可，或者根據 1955 年 10 月 17 日第 294 號法律及 1970 年 9 月 18 日第 209 號法律之審理程序或判決，非法剝奪自由權 1 年以上。」；第 5 條規定：「根據本法第 2 條所述之人權遭到迫害情況，其賠償金額分為以下等級：(1)本法第 2 條第 1 項及第 2 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 3000 倍法定最低工作日薪。(2)本法第 2 條第 3 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 2500 倍法定最低工作日薪。(3)本法第 2 條第 4 項所述之迫害理由，賠償金額為一般工作性質之 500 至 1500 倍法定最低工作日薪。」

第 7 節　家庭財產制度修正法

●2003 年第 2170 號法律—修正家庭財產制度

巴拉圭參議院於 2003 年 5 月 29 日通過第 2170 號法律草案，眾議院根據國家憲法第 207 條第 1 項之規定，於 2003 年 6 月 26 日通過該法律，全部條文內容如下：

第 1 條：修正 1985 年 12 月 23 日第 1183 號法律—民法（Código Civil）第 2073 條及第 2074 條如下：

「第 2073 條：家庭財產中的不動產部分，其財產估算總金額不得超過首都勞工一般工作性質之 1000 倍法定最低工作日薪。

無法抬高價格之法定不動產的價值，不得拋棄其列為家庭財產一部分的屬性。一經不動產登記之合法

化的不動產，將可作為與第三者抗辯的主體。至於動產部分，不需要經過登記。

受益人及其妻子與子女的床舖，以及不可或缺的家用家具，包括：廚具、冰箱、電扇、收音機、電視機、家用音響、縫紉機、洗衣機、所有權人工作上與職業上所需器具等，均視為家庭財產的一部分。除了要求提出售價外，上述動產均不得處分及查封。」

「第 2074 條：欲將不動產列為家庭財產一部分者，應檢附下列文件，向國家註冊登記總署登記：

1. 產權所有權狀，或經公立公證處公證之產權所有權狀影本。
2. 由國家地政事務署核發之不動產財產估算證明書。
3. 結婚證書及未成年子女出生證明（後者依情況而定）。
4. 為證明第 2073 條所述之情形，未婚的所有權人應向調解法官、兒童暨青少年法官及民事初審法官提出摘要報告，以及未成年子女出生證明（後者依情況而定）。」

第 2 條：本法第 1 條的修正規定，不得牴觸 2000 年 6 月 28 日第 1493 號法律—修正民事訴訟法第 530 條、第 716 條及第 717 條。

第 3 條：副知行政權。

●家庭財產制度之相關規定

1. 何謂家庭財產制度？

家庭財產制度是一種居住地或經濟生計的不動產保護體制，於 1987 年納入巴拉圭現行民法的規定之中。

透過民法的法律規範，讓不動產經由登記成為家庭財產的一部分。

護民官馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯於 2003 年提出一項法律修正草案，最後國會通過了 2003 年第 217 號法律，讓財產登記程序更為便利、簡要及容易。

2. 家庭財產制度提供哪些保護？

主要的保護是為了在不動產登記為家庭財產的一部分後，避免因負債而致房屋遭處分及沒收。

3. 不動產應如何登記？

由個人，或透過法定代理人進行登記。

由於 2003 年第 217 號法律修正了民法與登記有關的條文，因此不動產登記應依下列方式為之：向國家註冊登記總署購買表格，填妥後必須檢附下列文件送件—經公立公證處公證後的所有權狀影本、由國家地政事務署核發之不動產財產估算證明書、未擁有其他已登記為家庭財產之不動產聲明。如為已婚者，還得檢附結婚證書。

4. 誰可以擁有家庭財產？

依據 1992 年第 1 號法律第 96 條的規定，下列自然人均得擁有家庭財產：夫妻任何一方擁有單一財產者；雙方協議財產或收益共同持有之夫妻；為了第 2 次再婚的子女利益，擁有法定分開財產之父親或母親；擁有自己財產之單身父親或母親，或者鰥夫寡婦；因遺囑或捐贈而獲得財產之原本受到限制的任何人。

5. 誰是受益人？

依據 1992 年第 1 號法律第 95 條的規定，下列自然人得為家庭財產制度的受益人：夫妻；夫妻雙方各自的情人；親生或收養關係之兒童、未成年人及身心障礙的成年人；父母親及年滿 70 歲以上的（曾）祖父母；或者在必要的情況時，受益人得為任何年紀者及弟妹或身心障礙的兄弟姊妹，或家庭財產共同持有人。

6. 家庭財產制度允許擁有幾件不動產？

只有 1 件不動產能成為家庭財產的一部分。

7. 不動產可以出售嗎？

基於任何理由欲出售經登記為家庭財產的不動產，必須先向國家註冊登記總署申請撤銷原有之登記。

8. 不動產可以作為信貸擔保嗎？

經登記為家庭財產的不動產，不得作為擔保。因此，應該打消向銀行機構、個人或企業以不動產證明支付能力的想法。

9. 哪些動產可以不需要登記，但仍被視為家庭財產的一部

分？

亦視為家庭財產的動產為：受益人及其妻子與子女的床舖，以及不可或缺的家用家具，包括：廚具、冰箱、電扇、收音機、電視機、家用音響、縫紉機、洗衣機、所有權人工作上與職業上所需器具等，均視為家庭財產的一部分。除了要求提出售價外，上述動產均不得處分及查封（2003 年第 217 號法律第 1 條）。

第 8 節　巴拉圭護民官制度常見問答集

●誰是護民官？

護民官在其他國家稱之為監察使，他是國會的特任官，擁有 3 項偉大的功能：捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益。在任何情況下，其任務未具有司法及行政性質（依據 1992 年國家憲法第 276 條的規定）。

護民官署為享有獨立性、任務與行政自主的機關。

擔任護民官期間，不得兼任國家權力機關之任何職位，亦不得參加任何政治及政黨活動（1995 年 11 月 14 日第 631 號法律—護民官署組織法第 30 條）。

●哪些是護民官行政業務方面應執行的的工作？

調查權利因政府機關或供應公用事業之民營企業的處分、行為或疏失，而造成任何損害之情事。

促進機關內部良好運作，並有效推動為民服務的業務，以及提出忠告、法定責任備忘錄或建議。

●哪些是護民官人權業務方面應執行的工作？

護民官調查與舉發侵害人權之行為與疏失，視察監獄、拘留所、刑事調查中心、感化院、逮捕詢問室、警察與軍事機關等，關心瞭解人權是否受到尊重。

●巴拉圭共和國有護民官嗎？

是的，巴拉圭共和國有護民官。2001 年 10 月 11 日，眾議院就參議院提名之 3 位護民官候選人，任命馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯律師為巴拉圭第 1 任護民官。眾議院亦經過相同的程序，就參議院提名之 3 位助理護民官候選人，任命勞烏・馬林（Raúl Marín）律師為助理護民官。

●誰可以請求護民官協助？

任何人，不論其國籍、年紀及居住地為何，無任何限制亦不需要事先申請，均得向護民官請求協助（1995 年第 613 號法律第 13 條）。

●護民官接受你的協助請求時，你需要付費嗎？

不需要。向護民官請求協助，不需要支付任何費用，一切處理程序均為免費服務，這是一項讓所有民眾能自由運用的機制（1995 年第 613 號法律第 17 條）。

●護民官署的組織架構為何？

護民官署的組織架構，請參閱附錄一。

●檢舉案件的處理程序為何？

目前護民官署在亞森松市設有 8 個護民官代表辦公室，全國 14 個省則設有 25 個護民官代表辦公室，遍布各省各大城市。民眾可至上述護民官代表辦公室的接待櫃台提出檢舉，而後由辦公室職員受理及登記。

分析檢舉案件後，依照內容採取下列步驟之一：(1)立即解決民眾的請求；(2)給予指引方向；(3)直接進行訴訟；(4)開始進行調查。護民官應針對相關的人員及機關，處理檢舉案件，並就每件個案追蹤其決議所採取之步驟的後續處理情況。

針對調查部分，護民官得正式主動展開調查，或是要求進行緊急調查。至於普遍性的案件，護民官署設置的委員會應該在事後撰擬處理經過報告。

●護民官的期許為何？

依據其職權，快速有效地解決各種檢舉案件。

根據民眾提出之檢舉案件的特殊性，給予指引方向，告知應該繼續採行的步驟。

在進行相關的調查之後，重建違反法規命令的秩序。

●提出陳情案件的相關規定為何？

任何人或機關，在無任何岐視的情況下，均得向護民官提出陳情或請求，一切處理程序均為免費服務。

陳情得以口頭或書面直接為之，不需要透過律師。

陳情及請求案件由各地護民官代表辦公室受理，律師只負責依序排定的案件。除非當事人自己備妥陳情書，否則陳情或請求案件的表格應由當事人填寫。

如有下列情事，陳情案件不予受理：

1. 被發現事實造假。
2. 陳情內容是屬於法院的司法管轄權範圍（護民官不會一開始就斷然接受，而是侷限在監督其程序是否合法合理，且不會試圖介入問題的解決。）

●陳情或請求案件的表格何處可索取？

民眾可至各地護民官代表辦公室索取陳情或請求案件的表格，或是自網站（http://www.defensoriadelpueblo.gov.py）下載列印（格式及內容如附錄二）。

●人權是什麼？

是一種人類與生俱來不可剝奪之權利的統稱，並為全世界人類所接受。在個人、社會、身體及精神等層次範圍，應確保身為人的人性尊嚴。

●國家憲法對於人權所堅持的原則為何？

進步：持續推動及改善人權狀況，讓人權的保護能更有效實施。

不得歧視：所有人都擁有相同的權利與義務。

不可推卸性：任何人不得因協議或協商，放棄其權利。

完整性及相互依賴性：所有人權都有連帶關係及互補性，為了享有完整人權，得納入其他權利。

●人權的特性為何？

普遍性：屬於全人類所有，無一例外。

與生俱來密不可分：所有人自出生以來，即享有人權，這是我們人類自然性的一部分。

神聖不可侵犯性：任何機關均不得予以侵害。

不可轉讓：不得轉讓予其他人。

不受約束性：不因時間的流逝而消失。

無國界性：其效力不因國籍及所處國家而有所改變。

無等級區分：沒有哪一項權利比其他權利更重要的問題。

●護民官的職權為何？

1. 受理及調查人權遭到侵害的檢舉及陳情案件。
2. 要求政府機關及其各級附屬機關，包含：司法機關、公共事務部、警察機關及維安機關，提出任務執行報告，且上述機關不得拒絕及有所保留。在經評估認為可行時，得前往被舉發之事件發生地點。如有必要，可向權責法官請求授予進入民宅之強制命令，亦得動用警力支援。
3. 發布違反人權之處分或行為之公開審查結果。
4. 向公共事務部舉發公務人員或民營企業，因執行公務而侵害人權之案件。
5. 在無損於協助當事人的情況下，協助提起人身保護令及申請保護。
6. 為捍衛人權、解決一般請求案件及保護社會群體之利益，得正式主動或應當事人請求展開調查行動。
7. 推動與保護廣泛大眾之利益的活動。
8. 在其他政府機關或非政府組織的參與之下，執行認識與實施人權、保護機制之推廣方案及計畫。
9. 建議政府機關修正侵害人權之規定章程、適用的行政程序，或者公務人員的行為。亦得基於改善行政機關之服務品質及政府機關之運作，行使上述的職權。

第 9 節　人權分類核定決議文

茲核定人權的分類與類別，及列舉每個類別中之損害性行為。

【依據】

巴拉圭國家憲法及巴拉圭共和國政府簽署之國際條約。

【理由】

第 641 號法律—護民官署組織法賦予護民官制度捍衛人權的任務。

有必要於各類別中，敘明由巴拉圭法律規範之各項權利，以及列舉每個類別中的損害性行為。

上述的類別敘述及列舉清單，將有助於辨識在我們國家發生的人權遭受損害之情況。

此決議將有助於獲得國際間類似護民官制度的經驗，以及其發布的文件。

護民官署的分析暨資訊處已準備了彙整所有處理程序規範概念之文件。

【決議】

基於巴拉圭共和國護民官的職權，茲決議如下：

第 1 條：制定人權的分類與類別，及列舉每個類別中之損害性行為。該份文件附於本文件之後，並作為本決議之一部分。

第 2 條：副知相關人員並建立檔案。

馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯（護民官）

亞森松，2002 年 6 月 26 日

第 10 節　現任巴拉圭護民官簡介

巴拉圭現任護民官為馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯（Manuel María Páez Monges），其簡歷如下：

●基本資料

出生年月日：1948 年 1 月 30 日
出生地：阿雷瓜（Areguá）
國籍：巴拉圭
地址：亞森松市，伊卡提米（Ygatimí）與歐雷阿里（O'Leary）街轉角
電子信箱：defensoria@uninet.com.py
defensor@defensoriadelpueblo.gov.py

●學歷

小學：阿雷瓜小學
中學：薩雷西亞尼多（Salesianito）－Sagrado Corazón de Jesús　中學（1960-1965 年）
大學：亞森松天主教大學法律暨外交學院（1966-1972 年），1972 年 2 月畢業並取得律師資格
國立亞森松大學哲學暨文學學院（1984-1991 年），1991 年畢業並取得歷史學士學位

●其他研習經歷

1. 國立戰爭學院，1983 年。
2. 近期曾參加下列國內外與法學有關之會議、研習會、研討會、課程：
   (1) 1997 年 10 月，巴西南大河省聖馬麗亞（Santa María, Río Grande do Sul, Brasil）：南錐國家檔案管理學會議。
   (2) 1998 年 4 月，哥倫比亞波哥大聖塔菲（Santa Fe de Bogotá, Colombia）：拉丁美洲檔案協會研討會。
   (3) 1999 年 4 月，西班牙賽維亞（Sevilla）：拉丁美洲檔案協會研討會。
   (4) 1999 年，巴拉圭亞森松：國立亞森松大學法律暨社會科學學院大學教學法課程。
   (5) 拉丁美洲監察使聯盟 2001 年 12 月在波多黎各聖璜（San Juan）舉行之年會；2002 年 4 月在西班牙馬德里（Madrid）舉行之年會；2003 年 11 月在巴拿馬舉行之年會，並當選該聯盟副主席；2004 年 11 月在厄瓜多基多（Quito）舉行之年會。
   (6) 美洲國家人權保護制度聯盟 2002 年在牙買加肯斯敦（Kingston）舉行之大會、2003 年在哥斯大黎加聖荷西舉行之大會；2004 年在阿根廷布宜諾斯愛利斯舉行之大會；2005 年在瑞士日內瓦舉行之大會。
   (7) 2003 年 10 月，西班牙馬德里：「護民官與憲法權利」巡迴講座、拉丁美洲監察使聯盟決策委員會（Comité

Directivo）正式會議。

(8) 2004 年 3 月，巴西巴西利亞（Brasilia）：南美—非洲與巴西 2004 年研討會，主題：基本自由權之協定與承諾暨對抗任何形式之歧視。

●專業經歷

1. 國立亞森松大學法律暨社會科學學院巴拉圭歷史實驗課程主任（自 2001 年起）。
2. 國立亞森松大學法律暨社會科學學院社會科學暨政治學系 1 年級思想史教授。
3. 國立亞森松大學法律暨社會科學學院 4 年級外交史教授。

●相關工作經歷

1. 1989 年 5 月 26 日，由總統安德列斯・羅德烈哥茲（Andrés Rodríguez）任命為阿雷瓜市市長。1991 年當選阿雷瓜市市長，任期為 1991-1996 年。
2. 自 1997 年 7 月 1 日起至 1999 年 4 月 21 日止，擔任國家檔案局局長。提出「國家檔案總局組織法」（Ley Orgánica del Archivo General de la Nación）草案，並獲得眾議院與參議院之文化委員會的充分討論。
3. 2001 年 10 月 11 日被選為護民官，2004 年 10 月 28 日當選連任。
4. 2003 年 11 月當選拉丁美洲監察使聯盟副主席。

第 3 章　西班牙護民官制度之概述

3

將監察使概念納入西班牙的司法體制，曾引起重要的論戰，特別是引進這個來自北歐國家的制度，某些人甚至還預言其未來的發展注定會失敗。部分受到法國學派影響的西班牙學者，反對變更保護公民的傳統作法。雖然他們承認已存在的保護制度仍有缺陷，卻也不願引進監察使制度解決問題。

因此，在引進這個外來的制度之前，若干學者還是堅持應先進行行政法院體制（sistema de la justicia administrativa）的改革，他們認為和其他制度比起來，斯堪地納維亞地區的監察使概念之引進，既無法因應傳統，也無法解決行政法院體制所出現之延誤及複雜的問題。

以上的論述讓人對監察使制度所發揮的功效，產生某種程度的不信任感。然而，最後還是藉由國家憲法本文的制定，明確引進了護民官制度，此項作法解決了現有法律制度的問題與環境：嚴重癱瘓的法院。在行政疏失及損害的案件中，延誤判決容易讓人陷入冗長的審理程序之中，造成更多的花費並令民眾灰心。在此必須將延誤和推卸的現象合在一起談論，誠如歐洲法院的判例所言，要論定基本權利是否受到傷害，就得視能否在合理的期限內獲得判決而定。

基於上述情況，護民官於是被賦予了一個重要的角色。雖然無法干預司法裁判權，但是卻能夠也應該介入監控與監督司法機

關，以確保國家憲法所賦予的基本權利獲得保障。誠如學者安東尼・諾必拉・米那斯（Antonio Rovira Viñas）所說：「就已受理的陳情案件及其所累積的處理經驗而言，應該注意能夠改善並提升司法機關效能的要素。因此，必須針對有急迫性且複雜的案件，制定適當的訴訟法，俾利消除障礙及避免官僚體系的複雜環境，並擴大適用於各種法律程序。因為司法機關應該是機靈應變，審判更是得迅速確實，這是擁有司法權之法官與司法機關首長該有的責任。」

同樣地，學者羅瓦特（D. C. Rowat）也堅持說：「儘管行政法院對行政機關都是表現出友善的態度，但這是出自於心理因素。」面對如此的不信任感，必須配置可替換的機制解決衝突；如果可以的話，對於法院應以嚴格的方式審理但未完全處置的衝突，則給予協助。根據阿爾伐洛・吉爾・羅伯爾斯（Alvaro Gil Robles）所闡述的重點：「在基礎之上積極合作，讓不公平及違法之情事不再發生；由相關人士糾正不願認同的行徑，並共同創造必要的環境，重建司法體系中法官與司法機關首長的責任；如果為其他原因時，則要求連結所有關鍵點，讓工作更有成效；或是原有法規與國家憲法牴觸導致傷害出現時，推動法令的修訂。」

第 1 節　1978 年國家憲法

在推動憲政期間，有兩個明顯的趨勢：其一，視護民官為行政監督的機關；其二，將護民官視為監護憲政體制的主要機關。

將護民官視為監督機關者，往往會把西班牙的監察使概念與法國的調解使概念聯想在一起（換句話說，後者只是一個行政機關與民眾之間的調解人，並無訴訟權）。這個來自瑞典且介於監督與監護機關性質之間的概念，具有裁決的權限，即使這項權限長久以來已被公眾的譴責力量取代，但對於嚴重的假設性事件，仍保有提出控告的權力。因此，在監督的任務上，瑞典的監察使仍扮演著特殊原告的角色，可以介入公務人員違法、責任或職務上失職的訴訟案件。

在任何情況下，雖然我們必須清楚瞭解引進監察使概念的各種法規，但不能只是根據其組織架構、制度的需求性及實際運作的缺失，討論監察使的單一模式。一般而言，傳統監察使的概念就像是「意見首長」（Magistratura de opinión），具有明確的監督權。

阿爾伐洛・吉爾・羅伯爾斯堅定地表示：「……沒有任何一位眾議員或參議員會認真提出問題……。」除此之外，在其著作的結論中還提到，事實上制憲者曾經反對讓護民官制度付諸實行，對其未來完全持懷疑的態度。西班牙國家憲法第 54 條則對這個制度的法律規範，採取了任何的可能性。

由於曾引起若干學界的討論，而國會也未經完整的辯論且少有異議，因此國家憲法的條文最後還是通過。換句話說，最後印製成文字的國家憲法內容，最重要的部分就是將監察使制度納入司法體制，不久之後，則將其規範詳細規定於組織法之中，於是一切都就定位。從以上的問題處理過程來看，顯示出過於擴張解釋且模稜兩可的現象。

國會的辯論基本上集中在兩點衝突：護民官協助憲法法庭、

一般法院及國會自治特任官之正當合法性，以及對於現代西班牙監察使法律地位所產生的兩項棘手問題。

●護民官的正當合法性

1987 年 1 月 5 日國會公報刊登了國家憲法草案，其中第 46 條決定納入護民官概念，回應了前述第一個問題—協助法院的正當合法性，第二個問題則尚未提及。

第 46 條條文規定：「組織法將規範護民官制度為國會最高特任官，捍衛本篇所賦予之各項權利；任何人在任何情況下，均得就違反第 45 條第 2 項之情事提出訴訟。」第 45 條第 2 項係為了監護基本權利及向憲法法庭提出特別保護上訴，提及法院應採取最適當及迅速審理之法律程序。這項規範讓護民官得以最迅速的方式提起訴訟，以捍衛國家憲法第 1 篇所述之基本權利。受國家憲法託付的護民官，很明顯地就像是一種保障制度，在目標達成上得以請求進行特別的「法律訴訟程序」。

第 779 號修正案曾堅持表示：「其任務執行不得侵犯法院或檢察部受法律保障之監護措施。」也就是說對國會派而言，為了捍衛國家憲法第 1 篇所述之權利，護民官並不具備向法院提起訴訟的合法性，因為他們會侵犯法院的職權範圍。

國會派議員辯稱，賦予護民官得以行使訴訟權捍衛及保護民眾權利與自由之職權，有可能會扭曲護民官制度原有的概念。他們也影射歐洲監察使的實際運作，是在為這項修正案背書。

國家憲法草案大部分內容並未採納第 779 號修正案、社會主義派第 391 號修正案及共產主義派第 697 號修正案，而是參酌上

述修正案重新彙整成第 49 條條文，但其內容並未提到國會特任官行使訴訟權的規定。國家憲法草案認為這部分已在第 153 條條文中提及，因而未將此項權力納入第 49 條之中。

最值得注意的是中央集權派的修正案，他們針對前述論點進行條文的辯論。之後，沒有任何一個黨派再繼續攻擊這個議題，只有試圖讓護民官提起憲法保護上訴能夠獲得正當合法性，因此在往後的任何辯論中，則是放棄討論護民官訴訟權的法定程序。

針對第 779 號修正案的評估，阿爾伐洛・吉爾・羅伯爾斯指出：中央民主聯盟（Unión de Centro Democrático，UCD）的國會派認為「以他們的方式及比較法學的例子，對於無法接受監察使制度一般特性的問題，可以找出答案。」

有關護民官迅速取得憲政合法性的問題，誠如我們曾經說過，國家憲法草案第 155 條已將護民官獲得違憲上訴的合法性納入。相反地，在第 48 條規定之為協助進行特別的法律訴訟程序，請求採取最適當及迅速審理之法律程序，在第 155 條中則完全未提。

國家憲法修正草案第 48 條規定：「任何一位公民均可……。」，但卻未明確指明護民官。合理的解釋是：假如讓護民官制度涉入這個法律訴訟程序，的確是一種迅速的方式，如同國家憲法修正草案第 46 條或第 155 條，均已規定提起違憲上訴及憲法保護訴訟的合法性。

如果未討論這個論點，這項問題將消失於無形且沒有結果。現在最明確的事實是「任何一位公民」，即使一個公務機關本身具有要求上訴的合法性，不需要再獲得國家憲法的特別授權，取得「法定的重要性」（interés legítimo），我們也不應該對護民官

的合法地位一無所悉。

在眾議員部分，首要的重點即致力於消除護民官協助法院的權限。其次，維持及凸顯國會所賦予之絕對的權力。

在委員會辯論期間，參議員古帝耶烈茲・魯比歐（Gutierrez Rubio）提出有關憲法保護上訴正當合法性的國家憲法第 156 條修正案。在此修正案中，並未提及國會特任官這項上訴權的正當合法性，但是卻提到了檢察部，包括民眾基本權利及捍衛法律此兩大部分之明確功能。此修正案在委員會獲得通過，因此護民官及公共事務部基於監護及捍衛國家憲法賦予每一個人之權利，而向憲法法庭提起保護上訴之作為獲得了合法性。毫無疑問地，這項修正案顯示了護民官與檢察部之間的現有「衝突」。雖然無人就這個觀點提出兩個機關各自職權的可能性衝擊，但之後在學說理論上卻真正出現了辯論，以及劃清兩個機關職權界線的要求呼聲，讓功能尚未穩定的護民官趨於下風，包括未取得憲法法庭組織法第 43 條及第 44 條所述假設情況之合法地位。

在參議院全體大會中，為了彰顯護民官制度之特色，各種黨派均提出不同的修正案。

我們應該特別討論社會主義派及進步主義派的第 40 號修正案、獨立聯盟的第 668 號修正案、參議員貝德羅・李烏斯（Pedro Ríus）的 183 號修正案，及最熱衷的中央集權派所提出之第 199 號與第 722 號修正案。

關於第 40 號修正案，兩個派系為護民官的特性下了雙重定義。其一，他們認為這是一個監督政府機關且對民眾有利的制度；其二，他們認為捍衛人權和其他主要目標一樣，都應該由這個制度統籌。為達成捍衛人權這項任務，賦予了護民官公開捍衛

權利的職權。這些派系自認為如果想要行使捍衛權利的職權，護民官依法協助法院則有其必要性。在該修正案中，以明確的方式規範護民官和檢察部，讓他們獲得執行保護與保障任務的相同權力，然而這項修正案最後卻遭否決。

儘管如此，之後的修正案仍將目標主要集中在護民官為監督機關的概念上。

第 688 號修正案則認為護民官制度不得也不應該提出任何法律訴訟。他們認同保護國家憲法第 1 篇所述之權利為護民官的任務，但只是將焦點集中在護民官是一個監督政府機關的制度，更甚於保障個人基本權利的制度。

對獨立聯盟而言，護民官應該是一個針對「反應遲鈍且毫無效率之政府機關」表示意見的行政首長。這個制度應該具有說服力，協助民眾在面對法院時能有效對抗濫用公權力的行為。因此，必須特別立法讓護民官擁有適當的訴訟權，並能夠協助民眾面對司法，以合乎法律程序及憲法精神，強調國會特任官說服力的重要性。然而，這項修正案最後在參議院的憲法委員會遭到撤回。

聯合派系的第 183 號修正案由參議員貝德羅・李烏斯提出，再次深入探討護民官與檢察部之間的「職權問題」，堅決否定護民官訴訟權的合法性，而是應該尊重檢察部的訴訟權及國家憲法第 118 條所賦予之功能。毫無疑問地，延續先前不承認護民官擁有協助法院的訴訟合法性：護民官就像具有說服力的行政首長—就如同安東尼歐・拉貝爾勾拉（Antonio La Pergola）所說，並非具有訴訟權的行政長官。此修正案最後遭到否決。

參議員古帝耶烈茲・魯比歐提出之第 199 號修正案，其所屬

派系也認為國會特任官應該只是表達意見的行政長官。該修正案指出：護民官應對相關的政府機關，以及針對檢察部的法律訴訟程序提出適當的指示及建言。其理由依據亦擴及到避免護民官的職權，侵犯其他機關本身進行公開訴訟的任務。但這只是單純功能協調上的問題，主要還是得維護法院及檢察部原有的職權，留下剩餘的功能予護民官。該修正案之缺憾即讓護民官無法涉及刑事及行政裁決事件，最後亦遭到大多數人否定。

最後一項修正案比較符合大多數人的期待，也就是維持傳統保護機關的職權。即使上述的權限已保留給未具有明確目標的其他傳統司法機關，但仍得禁止護民官這個新制度為執行國家憲法本文賦予之任務的必要權限。

由於制憲者未具備良好的邏輯能力，阻斷了護民官行使保護任務的特性。傳統上，執行保護任務的職權是公共事務部所擁有。基於這個理由，護民官不得就可能已經用盡各種方法的案件，再運用司法途徑解決，尤其是協助取得合法地位或難以論定之情事。因此，必須求助於檢察部。

最後國會所通過的修正案取消了護民官的相關細節，只承認檢察部具備「依法得進行訴訟」的合法地位（國家憲法第 19 條第 1 項）。

對貢薩雷斯・貝雷斯（González Pérez）而言，刪除護民官部分並非表示不得依法介入具爭議性的行政上訴，運用司法途徑執行保護的任務：「為了進行保護上訴，就必須運用司法途徑，因此很明顯地，就得依法介入具有爭議性的行政上訴捍衛人權。」

如同今天我們所看到的護民官，即使假設濫用權力致權利受

損的殘酷事實發生，如果被統治者（人民）未採取司法訴訟途徑，護民官也就無法介入。唯獨面對死亡事件時，護民官可以跳脫這個重點思維。

最後的結論是讓檢察部負責監護權利所產生的一般性利益，然而，難道就沒有更適合的地位，讓護民官能夠以一般人的身分進行特別的監護法律程序嗎？

很明顯地，在制憲辯論中大部分人一致選擇應該由檢察部執行這項監護的功能，認為目前應該維持現狀，在新的法律案中再重新討論這個問題。儘管如此，我們相信檢察部被賦予廣泛的職權，且不能再由其他制度負責。當引進新的制度時，無論其規模或處理的事件及情況都具有特定目標時，都會超越檢察部的職權；如果未引進新制度，那何必讓護民官擁有國家憲法的合法地位呢？國會議員必定曾經考量過所有的可能性及提起上訴的假設情況，最後決定不再接受新的解釋，之後，則在立法過程中加以阻礙。面對此種情況，可想而知這才是制憲者真正的目的，缺乏全方位的思考，甚至可以說一直到現在，還是優柔寡斷，因此阻斷了護民官制度獲得這項職權。

賦予護民官協助法院的正當合法性，應設定一個必要的機制，俾利任務的執行，給予正當合法地位，讓護民官銓釋憲法的保護精神。由於護民官還有其他機制，很顯然的，法律途徑不是唯一也不是第一次被運用。但是，如果情況和事實需要，就必須從民眾遞交陳情書開始，靠護民官立即採取行動。

最重要的還是得強調大部分人的意圖。即使國家憲法讓護民官捍衛第 1 篇所述之權利，但仍將護民官設定為具說服力的行政首長，本身不能進行訴訟，而將所有的意見看法保留規劃給檢察

部。

在任何民主國家，尤其是西班牙王國，今天所有可能出現的最嚴重假設情況，無非是公權力執行時對個人基本權利所造成之損害及侵害。最有效的保障措施即承認西班牙國家憲法以兩個程序尊重及維護這些權利：首先，法院以優先及簡單迅速的方式執行；另外，最特別的特色即國家憲法保障之下的憲法保護上訴。因此，法院是捍衛公民權利與自由時提供最大安全防護之處，而真正符合國家憲法目標精神的則是讓護民官成為主要的終極標的，擁有有效的武器工具得以保障及保護這些權利。於是乎協助法院捍衛權利的合法性，均為國家憲法草案中的共同精神。除了這項伴隨而來的權力外，修正案中對於國家憲法第 1 篇所述權利之範疇，賦予護民官具有保護上訴特性的憲法地位。另一方面，在國家憲法第 1 篇中稱之為社會與經濟政策的「統治原則」（Principios Rectores），也包含在護民官的保護範圍，但並非經常屬於法院之權限。不過，如果要反駁法院，護民官就不得行使保護上訴。

這些原則或社會與經濟權牽涉了一項實行或給予的義務，但除了讓其更有效率外，還得包含一些必要措施。誠如卡斯卡何・卡斯德羅（Cascajo Castro）所說，規劃權利的問題不單只是在國家憲法本文中出現，也應當設計令人滿意的實施措施，並且永久避免出現「理論的空洞內容」。卡斯卡何・卡斯德羅教授更接著指出真正的問題：為了讓自主權有效施行，這些權利以一種重要的方式與經濟因素相互依賴。

事實上，如果我們透過護民官的年度報告，會發現由護民官處理的陳情案件當中幾乎有四分之三是與統治原則有關，只有其

餘的四分之一才和基本權利相關。護民官對於這個問題發現不單只是公權力未配合履行及尊重這些權利，國家權力機關更缺乏經濟措施讓上述的原則有效發揮。

面對此種困境，必須指出我們國家憲法本文第 53 條第 3 項有關第 3 章之統治原則規定：「其立法規範、法定實施程序及公權力的執行均得對外公布，且面對司法管轄權時，必須依法行事。」一直到現在，並非所有內容均已制定法律規範，因此尚無法完全直接適用於司法管轄權範圍。此舉就其目標而言，讓部分案件減少了保障，因而護民官必須就公權力執行統治原則及推動與尊重法律條文方面，執行重要的監督及檢舉工作。

總之，儘管國家憲法本文出現了異質性，護民官署仍是保障國家憲法第 1 篇賦予人權之權利的機關，而且這並非其特有及基本的功能。國家憲法第 54 條內容係護民官制度為完成任務所擁有的職權，因此我們應該從國家憲法中找出結論。也就是說一項條文只是單純敘述其任務與目標，卻有助於新環境能夠接納這項制度，並繼續執行其任務及其他當時制憲者並未徹底研析的權限。

第 2 節　西班牙護民官署組織法

制憲者將護民官納入國家體制及成為一個國家機關，這的確是明智之舉，因此進一步要求應依據國家憲法第 81 條第 2 項之規定，經國會絕對多數決通過，制定組織法規範這個制度。

雖然護民官署是一個與保障國家憲法第 1 篇所述之權利

（1981 年 2 月 13 日憲法法庭解釋文）有關的機關，但基於護民官署為國家重要機關，且為了證明其機關的法定地位（西班牙國家憲法第 81 條第 1 項），因此西班牙國家憲法第 54 條規定，必須迅速制定組織法規範護民官署。在任何情況下，組織法被保留的部分均不得被視為複雜的議題而加以檢驗。

護民官署組織法的法律地位最初係由國會社會主義派提出，1979 年 10 月 10 日的國會會期中則是出現反對承認其地位的討論意見，但之後就無下文。

這項法律制定了 36 條條文、1 項最終條款及 2 項臨時條款。法律草案在眾議院及參議院中，引起了接二連三的辯論。

在國會中進行辯論的修正案，從未將護民官設定為保障機關。具體而言，其看法非常獨特，讓護民官有可能透過法院行使職權，但卻未詳細解釋國家憲法賦予護民官得以協助法院的合法性。

這些修正案主要在處理兩個一般性問題：護民官獨立性的保障，以及其職權範圍。

關於第一個問題，重點在於對抗國會多數及自己的政府時，能夠確保其獨立性。有些修正案討論的是連任的選舉程序問題（共產主義派提出之第 5 號修正案）；有些則是任期問題（卡達蘭少數族群派提出之第 13 號修正案）；有些則是選舉問題（民主聯盟提出之第 79 號修正案）。特別是有些黨派主張必須重提說帖，迅速規範護民官獨立性與國會之間的關係（中央集權派提出之第 18 號修正案，及民主聯盟提出之第 84 號修正案）。前述的修正案，擁有一個共同的目的：對於國會所任命的特任官，確保其獨立性及中立地位。

在職權範圍方面，則是提出好幾項疑問：護民官執行任務的目的是否集中在捍衛個人權利，或是讓公用事業的服務更有效率；哪些情況是該透過保護途徑或其他司法管轄權的上訴，而且不在護民官的職權範圍內；以及是否其財務狀況應附屬於所有政府機關，包括自治性政府。最後一項關於自治性政府的辯論雖已經排除可能性，然而仍維持了護民官作為一個保障國家憲法所述之權利的政府機關，其應有的一般性權限。

於是法律草案第 14 條將護民官的財務運用，視為自治機關運作的一部分，成為其特有的權限。對於地方機關，其權限則由國家移轉給自治區政府。然而，與國家憲法第 1 篇有關之監護權，護民官得以對所有政府機關執行該項任務，包含任何自治區政府的特任官。

關於以上論點，則出現好幾項修正案，唯獨中央集權派所提之第 29 號修正案提出了建議方案。該修正案認為護民官的自由權限應擴及所有政府機關，但是也規定兩者之間必須存在著協調與合作的規範。

該修正案最後的修正版本內容為：護民官應視為保障機關，其權限適用於全國各地。因此，在該法律修正案中並未回應全部問題，而且每一項疑點在今日都成了這個制度的職權範圍。關於這個有趣的結果，我們可以分析解釋若干眾議員的投票情形，探究這項法律給人的啟示精神。

社會主義派的眾議員葛雷勾立歐・貝歇司・巴爾巴（Gregorio Peces Barba）將爭論的焦點集中在西班牙護民官對抗政府機關時應達成的目標，主張這個機關為達成前述目的所應該擁有的一些特別權力：「提案修訂法律；為保障人民基本權利，

得介入憲法法庭之保護上訴及違憲上訴。」事實上，爭論所產生的壓力來自於葛雷勾立歐・貝歇司・巴爾巴，他認定護民官應該是一個監督機關，更甚於說他是保障機關。無論是目的或手段，國家憲法本文都忽略了護民官的監督權。在西班牙國家憲法第 54 條中，為發揮捍衛及保障第 1 篇所述之權利的功能，制憲者賦予了護民官監督政府機關行為的職權（「……其效能得以監督……。」）

中央集權派的眾議員奧斯卡・阿爾薩嘎（Osacr Alzaga）也提出相同的辯論，他堅持護民官是一個卓越的監督機關。因此對於這個圍繞在創設護民官制度的爭議性議題—應視為可進行訴訟的行政長官，他所屬派系一再堅持護民官是監督機關的論點。

至於特有權力，如護民官的財務自主權，奧斯卡・阿爾薩嘎的派系則持保守的態度，他們認為必須避免護民官與行政—司法機關，或與其他機關之間產生芥蒂。他們較感興趣的部分是確保任何人都不能干預法官與法院的獨立性，一如西班牙國家憲法第 17 條規定：「護民官署是一個應完成其職權任務及前述自我監督事項的機關。」依照這個派系針對國會特任官面對司法之合法性所堅持的態度，不但國家憲法本文，連依國家憲法第 54 條規定而制定的相關法律，都曾引起辯論。司法界對於護民官的職權，則持反對與保留的態度。

當這項法律送到眾議院時，除了護民官的保障與監護角色引起爭論外，其餘部分都順利通過，甚至捍衛護民官的權限應適用於所有政府機關。

民主中心國會聯盟針對第 8 條所提出之第 14 號修正案，提議修訂該條文第一段，企圖改成國會的版本，強調在不損及護民

官的權限擴及所有政府機關之情況下，不得單一限制以下範疇：不得忽略向憲法法庭提出違憲上訴以及護民官組織法賦予之保護訴訟的合法性。在提案報告中，這項修正案曾被採納。這項修正案正面積極的意義在於承認協助憲法法庭的特有權力，並非額外新增，而是護民官在環境要求或無拘束限制亦無特別阻撓的情況下，應該實行的一種行為模式。

儘管國會議員再度提出護民官為具有保障與監督雙重身分的機關，在參議院的法案討論過程中，最重要的部分仍是凸顯護民官本身的特性。

在眾議院全體大會期間，由於護民官具備上述兩種特性，因此成為法律本文定案與否的爭議性議題。

參議員卡拉大由・馬爾多那多（Calatayud Maldonado）於 1981 年 2 月 17 日的會期中發言指出，他對於護民官的基本功能仍感到困惑。他說：「護民官不單只是護民官，也是國家憲法的捍衛者，因此應該具備向憲法法庭提出違憲上訴以及保護上訴的合法性。」這位參議員對於護民官概念的看法不單只是保障國家憲法第 1 篇的機關，更是透過向憲法法庭提出違憲上訴，守護國家憲法的機關，因此可以在毫無約束下提出違憲之法律規範的訴訟，讓所有法律都能合乎國家憲法的精神，因此不能設定任何形式的限制與條件。

儘管如此，參議員密亞・阿雷基（Villar Arregui）雖認同這項監護任務，但以西班牙國家憲法的內容來看，卻將捍衛公民自由與權利的最大任務賦予了護民官。他所暗喻的是指護民官監督政府機關的職權，以及向憲法法庭提出違憲性質之保護上訴的合法性。對照所有護民官各種特有權力的重要性—如同某些國會議

員具有得向憲法法庭提出上訴的權力－其例外或額外的權力都是無法分別的。

最後，參議員謨蘭・羅陪茲（Morán López）則是將辯論的焦點放在護民官制度的說服功能上：「即使已無法改變過去的行為，以其威望能讓人必須注重修正未來的行為。」換句話說，這位參議員不僅強調護民官說服的一面，除此之外，更顯示出其功能具有預防性的特質。

即使護民官的決議無法改變及取消行政處分，然而其忠告或建議仍可影響行政機關的意志，重新作出判決並改變立場。護民官確實能影響行政機關的態度，修正已發布之行政處分。透過這些糾正，可以避免未來再犯同樣的錯誤。此外，無論是預防性或具有未來效力，護民官也是一個以影響力保障公權力行為的制度。

護民官組織法最重要的是無論何時，讓護民官制度隨時都有可能向司法機關提出訴訟。不需要等到涉及 1984 年 5 月 24 日第 6 號法律－人身保護法所述之情況，即可進行訴訟程序，捍衛個人自由的基本權利。然而，當涉及到第 6 號法律的部分情況（第 24 條第 2 項及第 25 條），即公務人員可能有犯罪行為被護民官知悉時，則該法律規定護民官有義務視事件的情況告知檢察部或國家檢察總長，讓檢察部提起適當的法律訴訟。假設其行為違反刑法規定，則必須絕對由公共事務部負責提起刑事訴訟，因為這部分是屬於公共事務部的職權，不屬於護民官得提起訴訟的範圍。

護民官組織法第 26 條係唯一與特任官得協助司法機關有關的條文：提起訴訟的責任。因為第 26 條所述之情況，大部分為

行政機關以現金補償民眾的案件，而且起因都是「政府機關、公務人員、政府或行政機關派駐單位」的違法行為。

組織法第 29 條也規範了與西班牙國家憲法及憲法法庭組織法相同的規定，即護民官得向憲法法庭提出違憲上訴及保護上訴。這項論點既不是國家憲法具體的規範，也不是憲法法庭組織法條文中提出的情況；另一方面，則是對於現今仍存在的反對意見及長久以來尚未定奪的爭議，提出因應解決之道。

西班牙國家憲法本文的模擬兩可及延展特性，似乎可以詮釋這個論點。同樣地，憲法法庭組織法也應該發揮其效能，也就是說根據所規定的假設情況，協助進行保護上訴，並規範必備條件以取得合法性。因此，所有與護民官相關的事務，都應該由護民官組織法予以規範，列舉法定責任。相反地，這項法律的多數條文，也規範了護民官的監督任務，而且集中在更具衝突性的其他可能性與監護措施方面，所展現的說服特質。然而，回到護民官的司法特性上，這是一個將其職權適用於政府機關的保障性制度，因此也應該接納目前自治區政府亦可執行這項任務的可能性。

根據國會議員的意圖，將監督權設定為護民官的主要職權，其保障權利的特性則為其職權與任務執行範圍的基礎。綜合上述兩大要素，就像有一條明確的路線劃分了兩者，協助護民官概念取得其特性與法律地位，而這些都是自治特任官應該採納的部分。儘管如此，監督與保障任務兩者的區分，卻令國會議員感到相當複雜，最簡單的方式就是制定組織法，讓兩個任務的執行程序並列。如此一來，國會議員凸顯了護民官為監督機關的重要性，但也涵蓋護民官為保障國家憲法第壹 1 篇之機關的基本原

則。反之，問題的癥結不在於是否有能力發揮功效，而是制憲者所賦予的高度操作方式。

克福爾・賽爾文特（Cofre Sirvent）對於依據國家憲法而制定護民官組織法，明確表示：「符合規範的組織法，正好作為每一個制度組織概念的借鏡。也就是說，每一個制度都是依據國家憲法明文規定而來，然後形成基本組織架構。於是基本架構的概念凝聚、必要及不可或缺的內容，都是賦予制度生命的基本參數，也是組織法應該執行的工作。」

護民官組織法並不將焦點置於護民官制度是否偏離國家憲法本文精神，也不侷限於只有國家憲法才是必不可或缺的概念。基本上，這項法律只有一個單一面向，此外，關於護民官憲法訴訟的職權，只是淡淡地限制不得與國家憲法所賦予，以及憲法法庭組織法所承認之權限，出現重複的可能。

如前面所述，在立法過程中並未獲得最低限度的協助，解決護民官制度被視為基本權利保障機關所衍生的問題。因此，為避免任何反駁意見及困惑的出現，這個制度必須明確對外說明本身的組織法，因而將來勢必透過廣泛的解釋，進行相關的法規修訂，不僅成為憲政慣例，也能讓這個制度的規範更加嚴謹。

第 4 章　西班牙與巴拉圭兩國護民官制度之分析比較

4

為了探討本章的主題，就得先引述前西班牙護民官阿發羅・吉爾・羅勃烈斯（Alvaro Gil-Robles）於 1994 年 6 月在聖荷西（San José）舉行之重要會議所發表的談話，他曾在該次會議中，就本主題提出有系統的分析。

阿發羅・吉爾・羅勃烈斯教授表示，拉丁美洲各國引進護民官制度至少有 20 年的歷史，但對於法學界而言，這似乎曾是一個夢想或是空洞的目標。今天，許多國家的護民官制度，已真正呈現出具體、蓬勃發展及有效率的一面，不但已經納入憲政體制之中，更讓這個制度法制化。尤其是後者，隨著完備的法制化過程，護民官的選舉及護民官制度的運作，均已透過立法予以規範。

總之，今天對於拉丁美洲護民官制度所進行之嚴謹的研究及其深化的擴張現象，包括：基本特性、制度本身的特色及必須面對的問題類型，不但具有科學上的精確必要性，也是一種不可避免的存在現象，都是為了讓護民官制度更能發揮效用。

基本上，監察使概念對拉丁美洲各國產生了重大的影響。事實上，拉丁美洲國家受到西班牙文化的深刻影響，讓前者採納了護民官制度。儘管監察使原始面貌的傳統概念依然存在，但是由拉丁美洲本身所衍生的各種混合特質，仍讓學者專家將這個制度

稱之為「擁有西班牙血統但屬於拉丁美洲的監察使」（Ombudsman criollo）。除了推動、保護及捍衛一般性權利的基本任務外，更致力於關心民眾因政府機關行使公權力所提出的各類申訴案件。

在拉丁美洲，監察使制度是一種法律繼承及憲政傳統的結果，基本上是受了西班牙相同制度的影響。從哲學的角度分析，1985 年瓜地馬拉首先任命「人權檢察官」（Procurador de los Derechos Humanos），使得監察使概念在近 10 年內持續擴散，墨西哥、薩爾瓦多、宏都拉斯、哥斯大黎加、哥倫比亞、阿根廷、巴拉圭、祕魯與其他國家，相繼建立了護民官制度。目前，巴西與智利也設置了護民官。

由此可以發現一個明顯的趨勢，即護民官制度已經滲透到地球上的所有國家。根據國際監察組織的統計，至 1996 年為止，已有 75 個國家建立相類似的制度：歐洲有 27 個、非洲 16 個、拉丁美洲 14 個、亞太地區 8 個、加拿大各省 8 個，以及美洲國家組織 5 個，包含波多黎各及瓜地馬拉。此外，儘管歐洲議會有自己的監察使，惟自 1995 年 9 月 1 日起，歐洲聯盟設置了一位歐洲監察使，成為第一位跨越國界的監察使。

很明顯地，無論是國際間或是各個國家內部，監察使制度已經蓬勃發展。由於具有獨立性、廣泛的調查權及任務公開的特性，因而成為一個重要的公職。一般而言，監察使是直接親近民眾的一個官職，監察使制度更是因應民眾的福祉而創設，成為對抗政府機關無能時一種預防性的保護制度。

然而，面對拉丁美洲社會令人眼花撩亂的變化，監察使也調整了自己的特性，俾利適應拉丁美洲社會新的需求。

在本章裡，拉丁美洲監察使現在與未來的行動力，對於對抗導致民眾貧窮與邊緣化的現象，都將出現決定性的貢獻。這場對抗的戰役，其中心目標就是提供我們國家轉型的機會，在一個由各種政治勢力組成的社會當中，創造自由、和平與穩定發展的人性化空間，進而達成目的。拉丁美洲的監察使應該聯合對抗阻擾民眾生活發展的困境與障礙，這才是國內及國際人權保護制度與機關的基本模式之一，並以在人類發展過程中協助取得應有的人權為目的。

第 1 節　法源依據與規範

在本節中，我們將從國家憲法與法律的層面，分析比較西班牙與巴拉圭兩國護民官制度的相似與相異之處。

無論是西班牙或巴拉圭的監察使概念，都必須強調對於真正監察使的基本特質與身份，兩者均未偏離原始的認知。

巴拉圭國家憲法認定護民官為國會特任官，經參議院及眾議院議員選舉產生，任期為 5 年，享有自主權及不得被罷免權。除明確定義其職權範圍之外，也賦予巴拉圭護民官「捍衛人權、解決民眾的請求及保護社會群體的利益」的職責。雖未詳述，仍規範了有關對抗政府機關之陳情案件的調查職權，一如國家憲法第 279 條第 2 項規定所述，並未將警察機關排除在外。特別的是，巴拉圭國家憲法規定「其任務未具有司法及行政性質」。最後，巴拉圭國家憲法還明確規範得設置省級或市級的護民官。

在憲法層面，西班牙與巴拉圭的護民官制度，分別受到西班

牙國家憲法第 54 條、巴拉圭國家憲法第 276 條至第 280 條的保障。在法律層面，則分別為：1981 年 4 月 8 日第 3 號法律—護民官組織法、1995 年 7 月 13 日第 631 號法律—護民官署組織法及 1995 年 11 月 21 日第 838 號法律。

第 2 節　任命

西班牙與巴拉圭兩國的護民官，都是由立法權或國會任命。以國會之名，行監督機關之實，負責執行許多任務。護民官針對民眾因行政機關或其他政府機關不公正情事而受害的情形，尋求改善之道。他就像一位調解使，必須具備任務與行政的獨立性，受理受侵犯者的陳情，之後開始展開調查。

監察使是一位具有良心道德及認真思考的行政長官，其真正的影響力來自於任務執行時的威望、謹慎態度和明智的裁決。監察使的威信，是從羅馬法律傳統權威觀點開始建立，並從其個性、歷史沿革、行動力及資歷衍生而來。因此，其任命過程必須小心翼翼，否則任何人都無法勝任這個棘手的職位。監察使擁有的權限，必須讓其任務獲得尊重並影響整個社會。

很不幸地，在納入這個概念的民主轉型階段中所遭遇之困境與及不穩定過程，已經讓監察使制度受到這些危機過程的影響。一如美洲人權組織主席羅勃特・奎亞（Roberto Cuéllar）所說：「為避免某些個案遭遇上述政治化的過程，就得鞏固監察使任命程序的學說理論。」

近幾年來，某些監察使任命的個案在以下的問題處理上，已

經不幸產生危機：撤職、辭職、違法意圖，以及公共事務部犯罪行為的刑事舉發。這些都是讓監察使制度無法合法化及處於危險狀態的因素，因此有必要認真思索這些情況並予以修正。

在此似乎可以開出一張清單列舉可能性的準則，進而思考這些議題：

1. 應該將重點放在擔任護民官者，必須具備嚴謹的資格條件。國家憲法與法律條文對於資格條件給人尊重開放的印象，但對於選舉程序卻持封閉保守的態度，這並非永遠正確。
2. 其任命必須由國會或參議院與眾議院為之，這代表著一般大眾與多元政黨的意志。基本上，監察使是國會的特任官，負責監督政府機關的運作，並與其合作共同捍衛與推動人權。
3. 必須在議會公開舉行公聽會或候選人的審查會。在公聽會部分，應由一個國會各政黨代表組成之委員會主辦。其目的為就候選人的合適性及預計執行的計畫，在國會或議會中形成具體意見。
4. 其任命必須採絕對多數決，非相對多數決，讓任命的共識得以協助監察使獲得充分的職權，及超乎國會各政黨的獨立性。
5. 制定細心完備的程序，讓社會大眾瞭解候選人的計畫與資歷並提出意見。
6. 對抗政黨協商後的錯誤任命，其最後補救方式即針對不適任者與政治任命者採取配額限制，否則將扭曲監察使制度的精神，並讓這個制度無法合法化且喪失威信。為了讓監

察使制度維持並繼續發展，任命過程的嚴謹性與智慧就顯得相當重要，這也是民主之需。

大部分的國家都由國會任命護民官，而最佳的情況即護民官的任命必須通過三分之二表決門檻，這是一種經由共識認清候選人資歷進而選出護民官的可靠方式。在某些國家，護民官是經由國會多數決產生；也有些其他國家，諸如：加勒比海地區，護民官並非由國會任命，而是由行政權為之（巴貝多、圭亞那、聖路西亞及千里達）。

若干國家的法律規範了一項有利且適用的法則，即關於護民官的選舉規定，候選人不一定得為律師。然而，無庸置疑地，由於任命護民官是國會的任務，其選舉結果多少都帶有政治色彩，有可能選出最適合擔任護民官者是基於政治檯面下交易的結果。因此，最基本的方式就是建立超越政治的道德承諾，讓護民官知道被任命後的職責所在，讓他知道他的任命是具有法律地位，得以依據被要求的資格條件執行任務。

過去曾有一項協議，即護民官被任命之前不得從事任何政黨活動，亦不得讓護民官制度成了為政治服務工具。最近，一位哥斯大黎加國會的前人民保護官在卸任後提出一項反駁前述協議的提案，他認為哥斯大黎加的人民保護官在卸任後不得參與一般性選舉。

要讓護民官選舉過程透明化的方法，即必須透過國會修改法律，訂立選舉過程的基本細節及任命的期限，如此明確與嚴謹的方式，才不致於因任命時間過長讓護民官制度產生空轉，造成內部的危機或形成無人領導的現象。

由於若干國家亦由國會以相同的方式選出助理護民官，因此

也應該要求助理護民官具備相同的資格條件。某些國家為選出助理護民官，有可能授權由護民官自行任命助理護民官，或是由護民官向國會提出 3 位人選，再由國會選出 1 位任命之。這些都是可行的方式，在護民官的信任下，選出適當者輔佐護民官的工作，此種方式也可以平息國會中不同政治勢力的意見。萬一護民官與助理護民官分屬不同政黨，則制度的領導方針可能會出現問題。

如有可能，護民官應該是跨黨派者，在任命的過程中，也應該接納社會大眾的意見。護民官是對抗政府機關施政不當的捍衛者，如果在任命前能夠徵詢社會大眾的意見，則客觀公正的建言也將更有保障。

尼加拉瓜人權檢察官署組織法已經制定社會大眾參與護民官任命的規範，在該法律中規範人權檢察官及助理人權檢察官係經國會議員諮詢國內法人社團後，由國會就提出之候選名單中選舉產生。

第 3 節　獨立性原則

關於護民官的獨立性原則，有一個重點必須特別強調，即護民官不受制於任何強制性命令，亦不接受任何政府機關的指示。從這個關鍵性的論點來看，護民官的任務執行受到法律規範保障的必然結果之一為：功能、行政、預算及判斷的獨立性。獨立性為護民官所有職權範圍的基本要素，如此一來才能完整行使監督政府機關的職權。

根據上述的模式，護民官所有職權範圍內的獨立性將受到法律與國家憲法的保障。護民官應該在不受任何國家權力的干預之下執行所有任務，並在充分瞭解資源需求及如何運用的前提之下自行編列預算，經國會通過後始得動用。同時，必須包含機關本身經費分配、財源管理及業務費支用的自由權。

政治與職權上的獨立性，象徵著其任命係保障多元政黨協商過程後的結果，甚至於表示護民官一職並非是政治偏袒的承諾，避免其任務成為傳聲筒。護民官應不受個人政治利益的約制，俾利發揮適當的監督功能。監察使是一個獨立的官職，任何國家權力均不得對其下達特別指示。

預算的獨立性是為了讓護民官自由管理本身的財源，以及自由運用其資產。這個現象並不足為奇，因為若一個政府對一個制度管制過多，首先就會設法制定裁減年度預算的機制，或是延誤預算的通過與撥付。

和前述相關，且必須提出的另一個重點即監察使任期的穩定性。因此，國家應該確保其延續性並給予經濟的支持，讓這個制度承擔完整的責任。

相反地，監察使制度因設立、運作及未來規劃而導致的預算短缺問題，卻經常引起辯論。最常出現的情況為國家預算逐步增加，進而國家預算科目也逐漸增多。但是就大多數監察使制度的案例而言，並未出現前述的趨勢，不但年度預算經費持平，甚至還出現短少的現象。前述情況在中美洲特別常出現，中美洲人權檢察官協會及拉丁美洲監察使聯盟（FIO）都曾呼籲，中美洲國家的政府都不應該刪減護民官制度的財源及預算總額。

第 4 節　保護機制

●西班牙國家憲法第 53 條第 1 項

根據學術界對於統治原則的法律保留原則之研究，西班牙國家憲法第 53 條第 3 項[1]的第 2 句文字內容，帶有法律保留原則之特性。魯必歐・尤連德（Rubio Llorente）表示：「這是合法性依據，至少得要求制定基本法律，規範權利的法律範圍」。

根據作者的見解，法律保留原則的基礎確實出現在西班牙國家憲法第 53 條第 3 項，這是立法者的特別設計。

既然未出現要求法律保留原則的觀點，讓第 2 章所述之權利及第 3 章所述之原則得以結合及獲得司法辯護，因此西班牙國家憲法第 53 條第 1 項的條文內容[2]，至少仍適用於第 2 章所述之權利，對大多數的學術界而言，亦可套用於西班牙國家憲法第 1 篇第 3 章所述之權利與原則。基本上誠如艾斯科巴・羅卡（Escobar Roca）的註解，上述套用的論點是基於「制憲者的連貫性」（coherencia del constituyente）。對普利耶多・桑奇斯

---

[1] 西班牙國家憲法第 53 條 3 項條文內容原文：El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

[2] 西班牙國家憲法第 53 條 1 項條文內容原文：Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).

（Prieto Sanchís）而言，第 3 篇的法律保留原則「應該已經偏離第 53 條第 3 項所述之推論」。依這位作者的說法，現有的法律保留原則不僅適用於第 2 章所述之權利，亦適用於在無合法干預情況下，無法有效推動的原則。

●西班牙國家憲法第 54 條：護民官

西班牙國家憲法第 1 篇所述之全部權利及統治原則，都希望能獲得特別的保障。依據西班牙國家憲法第 54 條的規定[3]，制憲者賦予護民官制度保障第 1 篇所述之全部權利，在某些程度上，第 1 篇所述之權利並未受到相同程度的保護，而且取決於多元的環境，特別是理想的經濟環境，其發展偶爾會遭遇到困境。這些統治原則的複雜性，往往成為依照其特性和特質尋求有效監護機制的因素。基於這個論點，被賦予具有獨特司法性質的護民官，似乎就成了有效保障這些權利的一種因應方式。

●保護上訴

保護上訴的受保護對象，規範於西班牙國家憲法第 53 條第 2 項。該條文所述之應受到保障的權利包括：第 1 篇第 2 章第 1 部分（第 15 條至第 29 條）所述之權利、法律平等權（第 14

[3] 西班牙國家憲法第 54 條條文內容原文：Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

條）及意識上反對服義務役的權利。由於憲政程序訂立了免費的保障制度，因此第 53 條第 2 項只規範了概括式的限制，保護上訴只是一種額外的保護方式，對於上述國家憲法各條文所述之權利，仍存有法律保留原則。為了不願受理或是拒絕因國家憲法第 15 條至第 29 條或第 30 條第 2 項各種不同權利而提出上訴的請求權，憲法法庭經常採用前述的概括式限制，界定保護上訴之請求保護的範圍。

儘管保護上訴的對象有其限制性，憲法法庭仍維持具備適度彈性的立場，對憲法的慣例做出解釋說明，並擴及針對權利與自由之外的保護上訴適用範圍。如此一來，保護對象的適用範圍可以透過兩個途徑予以界定：藉由合併一項受到保護的權利及另一項未受到保護的主要權利；或者透過一項受到保護的權利，特別是平等權或正式的司法監護權，採用其適用的保護機制。在後者的情況中，當已提出保護上訴時，就得運用司法管轄權的間接保障模式。

在實務上，則試圖讓第 3 章所述之權利，與一項基本權利產生關聯，透過保護上訴讓主觀上的權利衍生出合法地位。

在大部分的案例中，向憲法法庭提出控告，宣稱遭到侵害的權利，並非屬於國家憲法第 3 章所述之權利的任何一項，亦即國家憲法規定可提起保護上訴的權利。但是前述受到侵害的權利，不但可視為基本權利，即使不是我們所知道的基本權利，亦可視為受到影響的權利。

西班牙國家憲法第 14 條及第 24 條所述之權利，是屬於受到國家憲法保護的社會權。依據這個理論，憲法法庭對於不適用保護上訴範圍的權利，也就愈來愈有彈性。然而，這些基本權利並

非是內容不容質疑的封閉式行為。更進一步來說，其內容和廣泛的法律價值有關（平等、自由、人性尊嚴等等），和其他具有憲政價值的權利亦產生連帶關係。總而言之，基本權利開放又擴張的特性，以及一般條款賦予的正當性，正以一種顯著的重要地位遊走適用保護上訴範圍的邊緣。從憲政原則來看，可以推論出國家憲法未明確提及的權利，或者涵蓋在未受國家憲法保障之權利的範圍中。因此，如果一項權利是受到保護上訴範圍的保障，那就是國家憲法第 53 條第 2 項明確所指的權利，或是和其中任何一項權利有關聯性。這種關聯性的產生主要是透過兩種方式：將未受到保護的權利內容納入受到保護之權利當中，或者透過援引權利機制間接保護之，諸如：平等權與有效的司法監護權。

基本上，平等的價值和法律的多樣性有關，每一個具體的個案都可能有獨斷、不公平的一面。以 1982 年 5 月 18 日政府公報發布之憲法法庭第 19 號判例（1982 年 5 月 5 日）為例，內容裁定西班牙國家憲法第 50 條賦予之撫恤金權利亦適用保護上訴，這是一件特例情形。然而，憲法法庭卻針對國家憲法的條文（第 1 條第 1 項、第 9 條第 2 項、第 14 條、第 50 條及第 53 條第 3 項），制定了基本權利的補償性規範。其中，僅有第 14 條係屬於保護的範圍。

在 1994 年 2 月 17 日政府公報發布之憲法法庭第 7 號判例（1994 年 1 月 17 日）中，關於親子血親鑑定的案例，憲法法庭援引國家憲法第 39 條條文，提及法官應特別關注未成年人權利的責任，具體而言，也就是未成年認定血親關係的權利。法院為解決監護權的問題，並未援引國家憲法第 24 條，最後則是藉由憲法法庭的判例獲得法律監護權的基本保護。

在 1994 年 3 月 24 日政府公報發布之憲法法庭第 63 號判例中，曾討論被排除在保護範圍之內的權利—工作權及退休者的撫卹金權，但是並未引用平等原則。1995 年 2 月 17 日政府公報發布之憲法法庭第 269 號判例（1994 年 10 月 5 日）中，承認西班牙國家憲法第 14 條及第 23 條第 2 項所述，為保護的對象。憲法法庭另針對西班牙國家憲法第 9 條、第 1 條第 1 項及第 49 條（以上條文均屬保護範圍之外），制定應受到保護的理由依據，將其視為協助受到貶抑者所擁有的憲政措施。在條文中不適用保護上訴但現正受到保護的權利，例如：身體的平等權及公權力推動的平等權，都可藉由前述途徑補強弱點（西班牙國家憲法第 9 條第 2 項）。

許多作者曾提倡此種開放且富有彈性的作法，例如：奧利佛・阿勞侯（Oliver Arujo），就曾撰述主張涉入保護範圍的「保護者」（Progresistas）、關於西班牙國家憲法第 53 條第 2 項的「僵硬封閉」（Rigurosamente Cerrado）等著作。此外，雖然社會與經濟政策的統治原則不可能被援引作為要求保護的基礎，這位作者卻明白源自大環境的擴散性利益，確實有可能透過明顯且有效的法律平等原則而受到保護。

●職權與限制

現行西班牙法律規範護民官的職權與限制如下：

1. 護民官具有保護包含西班牙國家憲法第 1 篇在內之基本權利與自由，以及監督政府機關行為（國家憲法第 54 條、護民官組織法第 1 條）之職責。

2. 為釐清政府機關暨所屬單位就受到國家憲法第 1 篇保護之權利所做出的處分與決議，護民官得展開調查。
3. 護民官得監督自治區政府的行為、監督軍事單位是否履行受到國家憲法，而非國防法令保護的責任；以及處理司法機關與檢察官或檢察總長之間有關的陳情案件（護民官組織法第 12 條至第 14 條）。
4. 護民官不得修訂或廢除法律及行政機關的決議（護民官組織法第 28 條）。

現行巴拉圭護民官的職權與限制如下：

1. 受理及調查與侵害國家憲法及法律規範之人權和其他情事有關的陳情、檢舉及請求案件。
2. 要求各級政府機關，包括警察、安全機關，提出業務執行改善報告，而且不得有所保留。得進入遭到檢舉的事件發生地點，亦得正式展開調查。
3. 公開發布違反人權之處分或行為的審查結果。
4. 向國會年度工作報告。
5. 擬訂與公布希望社會大眾立即注意的人權現況報告、法律規定的其他責任與職責（國家憲法第 279 條）。
6. 歸納與制定軍事獨裁期間人權受害者的補償（1996 年第 838 號法律）。
7. 護民官的任務不具行政及司法性質，亦不得執行選舉法庭的任務（國家憲法第 276 條、護民官署組織法第 3 條）。

●調解任務的推動

西班牙與巴拉圭兩國的法規，都未明確規範監察使具有調解的功能。即使所有的法律都未明確提及，調解任務確實是相當重要。由於護民官絕大多數的工作都是在民眾有所請求時，必須提供資訊及進行調解，因此社會福利理論就引進了這項功能。為解決社會經濟轉型所產生的問題，政府機關提供訊息是最適當的解決之道，不然官方就得以電話或以其他最完美的指導原則介入處理，而這些都只是顯示出現代政府雖然宣稱在乎人民，但是卻不注重公共服務。

●調查權

基於任何和政府機關為民服務有關的事務，監察使應該具備可行使調查權的能力。此項調查的權限應不拘任何形式，但是護民官署得根據建議採取最佳的調查方式。

這項正式公開稽查的職權不需要事先通告，以及要求護民官提出任何的資訊，上述規範均規定於西班牙與巴拉圭的法律條文之中。同時，也賦予護民官立即釐清與審理案情，並得進入監獄的權限。

此調查權不應該和監察使行使刑事方面的調查權混淆。一般而言，刑事方面的調查權是建議由負責此類案件的機關執行。

護民官對各級政府機關進行之調查行為，會產生徹底受到傷害的風險。因為我們的政府機關對於他們的所做所為以及提供的服務，已經習慣陷入絕對不會被懲處的迷思。政府機關不斷的擴張及中央集權的體制，早已導致無法被控制的地步。官僚體系匿名性的黑暗面幾乎已經深入各機關內部，民眾看待這件事情彷彿

就像是看到一個事不關己且高不可攀的世界，即使偶爾提出抗議並要求他們關照及尊重人民，不但是徒勞無功，對於民眾的利益也會產生反效果。

真正絕對不會被懲處的情形是因為缺少監督及社會與政治的責任，這種情況也成為讓政府機關建立「特權堡壘」（bunker de privilegios）的基礎，掩護各機關及公務人員應有責任的不合理和絕對違法之行為。

一個擁有完整架構的制度介入，可以提出問題、要求調閱檔案及明確的回應，這樣的作法勢必會讓政府機關內部引起騷動，其單一和粗暴的決定更可以讓民意與國會充分瞭解，將我們政府機關真正的情況攤在陽光下，進而採取改善措施。上述類似災難產生的風險，可能會在政府機關組織內部激起決定性和制度性的抵制情緒，雖不是直接明顯，但是會日積月累，所以必須竭盡所能地讓主導行政組織運作者，在面對護民官時儘可能地削弱其威信。

為了避免不好的徵兆發生，就必須調和各種因素，進行變革。因此，就得在護民官、國會與民眾之間，建立明確暢通的雙向聯繫，尤其是面對民眾時，可利用大眾傳播媒體。

對大眾輿論適時發布精確的資訊，有助於護民官對抗來自政府機關強大的抵制力量。

為了防止護民官處理問題時有可能被愚弄且任務功敗垂成，就得提出法律規範護民官處理問題的種種機制。

首先，就是法律賦予護民官在處理問題時的保護措施。其中，最重要者即確保其獨立性，保障其豁免權及不可侵犯性（擴及適用於助理護民官）。如此一來，除非是現行犯，否則任何政

府機關或國家權力均不得妨礙其任務執行，或是剝奪其自由權（護民官署組織法第 6 條及第 7 條）。

● 司法或行政訴訟

西班牙與巴拉圭兩國的法律條文，均賦予護民官得提出上訴的職權。在西班牙方面，護民官得提出違憲性質的上訴；然而根據巴拉圭的國家憲法及憲法法庭組織法的規定，護民官並未享有該項職權。實務上，所有創設監察使的法律均允許護民官署涉入違憲上訴，並以民眾監護人的名義提出一般性訴訟。

然而，不要忘了仍有透過保護上訴、違憲上訴及其他上訴機制，提出對抗政府機關的法律訴訟。可惜的是此項權利沒有經常被使用，做為效力擴及民眾的措施，即使有護民官，也得利用更有法定效力的完整途徑，尤其是涉及經濟權、社會權及文化權等層面的問題，援引的法律及命令都和會計、金融、公共衛生、民營化等決策有關，或多或少都會產生影響，降低民眾的生活品質。

在西班牙，我們發現人們經常提出這些上訴，其中，要特別指出「人身保護」（Hábeas Corpus）的程序。這是法律規範中一項關於基本自由權的特別監護，不但具有實質的重大意義，也是最獨特的監護方式。

西班牙國家憲法第 17 條規定：「應制定規範人身保護程序的法律，讓所有犯罪者得以立即適用的法律條款。」於是，西班牙制定了「人身保護法」（Ley de Hábeas Corpus）。

人身保護法詳細規定，由司法機關—具體而言，由被剝奪人

身自由者所在地的指導法官—負責進行訴訟程序，如果地點不明確，則授權由犯罪地的指導法官處理；其次，則適合由掌握犯罪者住處最多消息的指導法官負責。

被剝奪自由者及其配偶與家人，均可提出援引人身保護法的程序。同時，檢察部與護民官亦可為之。最後，毫無疑問地，立法者希望簡化與修復任何違法犯罪的情況，同時，權責法官亦得正式展開司法裁判管轄權。

人身保護法的法律程序具有相當快速、有效及簡易的性質，權責法官得立即修正定罪條件並做出判決。至於司法裁判管轄權，從決定開始進行訴訟程序，一直到做出最後判決（包括進行所有必要的訴訟行為），必須得在 24 小時之內完成。

●判決及其效力

只要當事人提出辯護，或是超過期限未行使辯護權，法庭規定應於 10 日內作出宣判。

宣判應採用下列的判決：

1. 無法接受保護訴訟：憲法法庭組織法未特別賦予這項保護權。在不損及法律原則及最佳邏輯思考下，當產生無法有效挽回之假設情況—憲法法庭組織法第 50 條規定無法接受訴訟要求的任何一項，在訴訟期間就不得作出其他判決。如此一來，法庭就不得再宣布當事人未曾改變之權利本質問題，假使真的出現保護訴訟，實際上也不應該進行審理。
2. 駁回保護訴訟：其可能性一如憲法法庭組織法第 53 條第

B 款所述。假如出現權利本質問題的判決，即使是否定的論點，也不得損害基本權利。這項判決結果是保護訴訟預設的明確法律原則，也和認定被反駁之處分或規定的效力有關。保護訴訟的判決具有增補的結果，對於未來相同的假設情況也具有效力。對於憲法法庭組織法第 50 條第 1 項無法接受的情況，應避免繼續援引訴訟程序其餘的規定。

3. 保護訴訟的評估：這是經常採用的判決。評估性質的宣判，應包含以下部分的判決：(1)憲法法庭組織法第 55 條第 1 項第 A 款：「宣布已禁止受保護之權利與自由完整行使的無效決定、處分或決議，應裁定其效力的延伸」；(2)憲法法庭組織法第 55 條第 1 項第 B 款：「根據國家憲法的內容，認定公眾的權力與自由」；(3)憲法法庭組織法第 55 條第 1 項第 C 款：「採用適當的保護措施，恢復起訴者權利或自由的完整性」。

至於其他部分，還有兩項結果可以從保護訴訟中的評估性判決，衍生出特別的重大意義。第一，如果決議已經相當明確，對保護對象而言，適用的法律將損害基本權利或公眾的自由，則法院將向憲法法庭全會請求解釋，而憲法法庭全會必須宣告該法律違憲。第二，和前者有關，所有判決不應該只侷限於一項權利的評估，對所有權利而言，應具備完整的效力（西班牙國家憲法第 164 條第 1 項）。

在巴拉圭的部分，護民官不得修改或撤銷法律及行政決議（護民官署組織法第 28 條）。

為了作出決定，護民官得建議修正政府機關的判斷標準；建

議立法或行政權責機關修正陳情方式；促請相關行政權責機關，行使稽查懲處職權；提出違憲及賠償上訴；向部長或最高行政首長告知其建議事項，或者行政機關未履行義務的缺失；向國會提出特別報告，或者在年度工作報告中敘明行政機關未履行建議事項的缺失，或遵從建議所採取的措施（護民官署組織法第 28 條至第 30 條、第 32 條）。

●不服從調查及建議事項

當政府機關未履行義務或是功能不彰，監察使應該正式主動，或應當事人請求展開調查行動，因此該項職權有必要受到法律的保護，並向公務人員要求提出相關的資訊。

依照上述論點，分析這個地區的國家法律條文之後，我們可以確定所有護民官制度均得要求公務人員在規定的日期和時間內提交相關的報告，俾利完成調查工作，緊接著提出適當的建言。

萬一公務人員妨礙調查的進行，或是未配合護民官的要求事項，在西班牙的法律規定，則視同犯了不服從的罪行，巴拉圭的法律規定亦同。其他國家則是提到了行政懲處及適用刑事刑責。部分法律條文在不損及刑事刑責之下，將納入應受懲處的不服從行為。

第 5 章　護民官與監督政府機關

5

第 1 節　護民官在政府機關之間的重要性

世界各國已普遍接受監察使或護民官的獨特性，最特別的任務為稽查政府機關行為。

以斯堪地維納亞地區的模式而言，將監察使概念視為引進法律規章的一種新監督制度。事實上，這是監察使概念得以存在，之後並在世界上擴張的基本原因。

瑞典監察使指導法（Ley de Instrucciones del Ombudsmsn）的第一部分就提到，監察使應該擴大監督：「……遵守法律及其他規章的情形，以及執行公務者是否在各方面均能正確履行其義務。」也就是說，其目的為監督公權力的行使，特別是政府機關在執行公務時，是否符合法律規定，避免產生濫用權力及違法情事的可能性。

一般而言，北歐國家的法律條文均規定，監察使制度在對抗國家公權力，尤其特別明確指出在對抗各自的行政機關時，就像是現行法律的保護者，而這些法律都一致賦予監察使監督政府機關的合法效力。

同樣的規定也出現在英國和法國的法律之中，而這些國家的監察使概念都和傳統典型的監察使有所不同。

英國國會針對行政機關設置特任官的宗旨與目的，就是基於對英國政府機關效率不彰的不良印象。換句話說，他們力圖創設一種可以調查行政行為的制度。英國 1962 年的「國會行政特任官法」(Law of Parliamentary Commissioner for Administration) 第 5 條規定，監察使制度應集中調查執行行政功能的訴訟。

法國調解使也有相同的規範。1976 年 12 月 24 日第 1211 號法律修正了 1973 年 6 月 3 日第 6 號法律第 1 條，規定調解使有權要求審查國家機關的運作。

儘管已經偏離傳統典型監察使的概念，這兩個國家的監察使制度仍維持北歐監察使的目標與基本觀念，因此我們可以在英法兩國見到完美的監督制度，使一般的法規命令及人民的權利和利益均獲得保障。

歐洲護民官於近期才設立，一直到現在，其被賦予的形象仍和北歐的傳統相吻合。依據歐盟協定第 138 條的規定，護民官的任務為「調查及報告歐洲共同體各制度與機關行政疏失的情形」。同樣地，第 2 條也指出：「護民官有權揭發共同體各制度與機關行政疏失的行為。」

以上所述的論點，都一致指出監督政府機關行為的概念。從以上的主旨來看，在某些案例中，都涉及了人民（被統治者）之權利或利益，即使這項監督功能可以推論出是為了保護個人，但卻不是監督概念本身的基本依據。

西班牙也和其他拉丁美洲國家一樣，將監察使概念引進其法律之中，主要目的是為了監護公民的權利，就某些處理的個案而

言，則是為了對抗國家權力與機關的行為。換句話說，這個概念的中心思想並非只是監督政府機關而言，而是監護與保障人民的權利與公眾的自由權。

為了執行保障任務，法律規章授予監察使一連串的職權。這當中要特別強調的一項職權就是社會最重要的迴響—監督政府機關的行為，也就是說，稽核政府機關的行為，似乎已成了這個制度的功能目標。

按照上述的理論，依據葡萄牙 1991 年 4 月 9 日第 9 號法律的規定，公正執法官（Proveedor de Justicia）的主要任務為：「捍衛及促進人民的權利、自由、保障與利益，不拘形式確保公正與平等地執行公權力」（第一章第 1 條）。

在西班牙，國家憲法第 54 條及護民官組織法第 1 條，都規定這個制度是捍衛國家憲法第 1 篇所述之權利與自由的國會最高特任官，其效力亦適用於監督行政機關的行為。

吉聶爾・德・葛拉多（Giner De Grado）表示，國家憲法第 54 條為了讓前述目標付諸行動，承認護民官的這項基本目的，因而授予了監督行政機關的職權。也就是說這個監護與保障，而非自我監督的制度，已取得了法律地位。國家憲法精神承認監督是最突出的職權之一，但為了達成同樣的宗旨，在國家憲法本文當中仍規範了各種機制。根據貝雷斯・克拉佛（Pérez Clavo）的看法，西班牙護民官「打破了傳統監察使的典型綱領，基本上已推翻了稽查行政機關的概念。」

受到西班牙法律的影響，大部分拉丁美洲國家的法律也認為護民官本質上是一個對抗公權力行為時捍衛人權的制度，嚴格來說，並非是一個監督制度。

所有的法律都是依據捍衛人權的目標，賦予護民官制度監督政府機關行為的職權。於是這些法律規定，和西班牙的法律一樣，為了發揮共同的保障功能，亦授予護民官其他職權：介入司法訴訟、監督其他政府機關等等。

然而，政府機關與人民之間的關係如果有特殊立即性，往往讓因應個人及群體所需的政府機關暗藏著風險，濫用權力和違法的公務行為經常導致人民的權利與自由無法受到保護。賈西亞・德・恩德利亞（García De Enterría）曾說過，為了保障個人的權利，縱使無足夠的力量可以抑制國家的行為，也得必須介入，補足給予人民之個人與集體的需求，至少也得合理讓人民繼續生存。

行政機關的存在不僅威脅到人民的自由，也是人民自我生存的必要支撐。

人民處在這種雙重觀點之中，就應該力求維護自己基本或現存的自由與權利。在巨大官僚體系的發展與變革中，就人民與政府機關的依賴關係而言，就必須建立監督與保障的必要機制。

進一步來說，所有現代社會與思考的焦點對於這個普遍現象，已著手進行現有保障制度的再造。

我們曾經審視過的法律規章已經用各種方式定義監察使制度，但是不要忘了，行政監督的重要性都出現在所有法律本文當中，無一例外。因此，監督功能的重要性已被視為是一種相當具有共通性目的職權；或者說經過驗證，已成為監察使制度存在的直接理由。

第 2 節　來自政府機關的障礙

當民眾和政府機關產生關聯時，就會遇到許多行政障礙。這個情況迫使人民必須就可能提出的問題尋求解決之道，而護民官就是最有效的解決途徑之一。

儘管有護民官的介入，運用這項途徑的困難之處在於行政機關經常無法回應民眾的期待。對護民官而言，行政機關對待民眾的行為會一再重複。換句話說，公權力的冷漠態度不應該是一成不變。因此，無論是民眾或護民官制度，都會陷入相同的問題，而且也會遭遇同樣的行政障礙。如果民眾向護民官求助尋求回應，且護民官也堅持權責機關回應但卻一無所獲，那麼護民官面對民眾及行政機關時，應該扮演什麼角色呢？當然，護民官制度可以提出非強制性的忠告或建議，不與行政機關牽扯上關係，但是，基於國會特任官的獨立性理由，就得和行政機關的回應產生真正的連帶關係。首先，就是針對民眾未獲得的回應，給予合理的回答。

西班牙護民官組織法第 18 條第 2 項規定，萬一回應的內容未送達護民官，則「護民官得認定此為反抗及阻擾其職權的態度，應立即在向國會提出之年度工作報告或特別報告中詳細敘明。」這可能成為一種有效要求回應的方式嗎？如果我們確實遵從這個真正有效的方式，那麼我們就可以說不需要再獲得更多的因應之道。幾乎每一年護民官的年度工作報告中，都會出現一份應該回覆護民官但卻未遵守的機關名單。舉例而言，市政府是名單上最常出現抵制情況的機關，實際上他們對於回應根本不在

乎，也相應不理。如果一個公務機關對於回應民眾或護民官一事無動於衷，則必須向誰要求提出答案？或者誰應該要求提出答案？

最重要的問題應該是行政機關的態度，可能會阻斷護民官制度在明顯對立的情況下，為有效達成捍衛人權及糾正行政機關錯誤行為之目標所執行的這項工作。而護民官的效力，正是支配執行公權力的一切（西班牙國家憲法第 103 條第 1 項）。

基於以上觀點，於是賦予國會特任官一項新的職權並致力於推動其任務執行。不然的話，至少也得推展解決問題的任務。美好的意圖有其必要，但結果也是不可或缺。既然護民官受到國家憲法及法律的託付，對抗行政機關的功能就顯得相當具體實在。其效能可從結果當中做出評估，否則如我們曾經提過的論述，也可審酌美好的意圖。

雖然必須懲處未回應護民官要求者似乎不成比例，但最難理解的應該是這些公務機關不但不理會直接支撐公務支出之民眾的請求，亦對國會特任官的要求相應不理，在欠缺強制性的情況下，要期待他們協助護民官執行任務實在有困難。情況相當複雜，但是如果確實有必要，就得靠護民官制度的特性解決。

巴雷侯・阿爾豐索（Parejo Alfonso）教授曾指出，基本上為了區別各種應該達成的目標，就得由護民官解決問題。他認為所有的解決方案，都應該包含護民官組織法第 30 條所述之目標，但應加以修正。第 30 條第 1 項所述的因應之道，就是要求行政機關採取，或者考慮採取護民官認為可以解決的各種措施。如果萬一在期限內仍無回應，護民官就得引用第 30 條第 2 項所述的方式。如最後還是未回應或是回應未令人滿意，就以提出特別報

告，或在年度工作報告中敘明做為最後手段。最後，就行政機關積極回應及允諾採取適當措施的情況而言，應該建立一套追蹤後續發展及最後結果的特別機制，觀察是否有疏失，或者部分或未完成解決問題的情形。

關於前述所談，巴雷侯・阿爾豐索補充表示：就護民官的建議與期許而言，行政機關的回應內容應該言之有物，分段詳述具體充分的理由，以符合建議事項的期望。針對提醒、警告及忠告部分，如果行政機關未提出任何回應，或者依據護民官的見解（副知國會），回應草率或未令人滿意，則行政機關應在規定的期限內負起最大的責任（法定責任），接受與護民官有關之委員會的調查，提出相關的解釋。

毫無疑問地，以上的論點或多或少都有強迫公務機關承諾協助護民官的含義。儘管有部分學者認為要求行政機關回應有所困難，然而除了要求行政機關回應之外，動機上更是希望能消除行政機關與國會特任官之間的重大障礙。

同時，這也是護民官執行監督任務的最大幫助，如此才能面對與護民官有關的國會委員會，促進與推動護民官制度和國會之間的合作。

總之，一項改革就能改善護民官面對政府機關時處於弱勢的地位：沒有回應，以及最嚴重的情況－面對民眾請求時無動於衷。

第 3 節　護民官制度協助的必要性

護民官制度的效能，視護民官執行完成的偉大工作、對抗行政機關時的個別態度而定。一項默默無聞及受約制的任務，往往損及自己本身的成效，同時，也不利於在社會衝突中的地位、公開舉發行政機關的違法行為，以及推動保障與監督的要求。

護民官是一個具有中立且獨立特性的制度。然而在某些時候，就得面對社會急迫性的問題。因此在某些情況中，護民官應該獲得國家制度及代表主權在民的國會之協助。

行政機關違法及濫用權力的情形，有可能是屬於國家、自治區及地方機關等層級。也就是說，所有政府機關的違法情事，就是一種負面對待民眾的反射作用。在這種情況之下，如能有效監督公權力，依據特任官制度的行動與判斷力，就得先設定必要的條件。除此之外，還得經由國會的背書，讓護民官的決議獲得更大的法律地位。

依我們的見解，為了讓任務更加順利執行，護民官與自治機關間的合作，是一種無約束性的必要條件。但是，也有可能國會各委員會和這些制度之間的合作，產生未見成效的情形。

為了避免前述情形發生，首先，得必須加強各制度和國會之間的聯繫與合作，而護民官亦可提供有意義的資訊給不隸屬於國會的機關。

費爾南多・薩因茲・莫內諾（Fernando Sáinz Moreno）曾提出「護民官與國會間的關係」這項理論，他認為：「既然這種關係毫無疑問地可以強化護民官制度，而兩者間的現有關係是分散

的，也難以檢視護民官擬訂的相關社會議題，因此可以成為修訂護民官組織法的題材」。同時，這位學者也指出，除此之外，護民官最好能夠在國會中進行辯論。國會是糾正特任官舉發之行為的機關，尤其是涉及法律或是法律概念可能違憲的問題，因此有必要進行護民官與國會之間的辯論，解決或協調對人民產生許多重要影響的爭議性問題。代表人民的國會，擁有重要的立法職權，而護民官則是有權監督這些經過立法的法律是否危害或損及人民的法定權利及利益。國會和其特任官之間最重要的辯論，應該是雙方對於一般性利益所做出的服務貢獻。

由於現行的西班牙護民官組織法已規範護民官執行國家憲法第 54 條的規定，護民官應向國會提交年度工作報告（護民官組織法第 32 條），如事態嚴重，則可提出特別報告。因此，強化溝通是護民官制度的法定任務。無論是特別報告中的特殊個案，或是例行性的重要事件，護民官經常根據自我的要求，在認為有必要出面的情況下提出建言。

在護民官於 1990 年向國會提交的報告中，特別強調其潛在的道德能力及對國會的協助：「護民官制度確實擁有道德能力，已成為國會徹底檢視其任務執行、徹底分析其研提草案的缺失及協助與推動其工作之特別的基礎。換言之，可以評估建議事項的執行情形，評估其工作是否足以勝任並推動之。」

至於國會與護民官的合作部分，1995 年 9 月 26 日眾議院全體大會決議，對於政府在政策評估中所做出的一般性政策判斷，以及為履行護民官之忠告與建議事項所提出的提案，均不再列入護民官的年度工作報告之中。這項決議規定國會追蹤政府所採取的態度，例如：行政機關是否對於護民官的決議負責，改進由政

府機關引起的違法情事。

上述眾議院決議是相當正面的，基於相同的目的發揮了國會自主性，讓護民官制度的決議更加有效，並賦予了非強制性的特質。此外，國家護民官得對自治區機關行使監察權，因此，亦可針對自治區機關的行為與態度提出建議與忠告，讓護民官與自治區立法議會之間建立新關係，監督自治區機關是否履行自治責任，回應護民官的決議。

事實上，護民官與自治區特任官的關係在某些情況中，也擴展到國會層級，具體而言，即國會各委員會與各級護民官制度的關係。1991 年 1 月 17 日眾議院的會議決議，首先跨出了第一步。在資訊的使用上，國會所獲得的資訊可以送交護民官與自治區立法議會。即使本來就應該相互合作，但由於該決議的通過，讓這項服務得以相互分享，並擴及適用於不同的機關與制度。

許多國會派系曾就護民官報告的陳述進行辯論，堅持護民官及與護民官有關的委員會工作上應該相互協調與支援。除了此項關係外，也規劃擴展到自治區層級，認為一般性問題的處理程序及回應的效率，應該獲得更大的制度背書，使國會及其特任官真正尋求最大的效力。護民官制度的功能性應該避免損害本身身分特性，因此各機關之間必須長久合作。誠如先前費爾南多・薩因茲・莫內諾所言：「這幾年來所有的努力，讓這個制度已經受到過度的讚揚，以致於出現改革提案，但從未約制其行動。」

第 4 節　護民官為有效保護人權之制度

儘管出現衰弱及不公正現象，或是產生民主與經濟自由化的對立，經常看不到社會政策，導致無法推動真正的民主、社會及法治國家，然而，鞏固民主的實驗過程，已經得到了許多成果。例如：許多國家已制定新憲法，納入先前被排擠之群體的請求權；選舉過程愈來愈透明化與自由化；有更多的公開辯論；更多國家接受監護人權及監察國家行政功能的制度。許多國家創設與設置具有自己本身特質與斯堪地納維亞地區原始特性的護民官、人權檢察官制度及人權委員會，並已經成了一項嶄新又強而有效的要素，深入國家司法體系，以及對抗國家機關行使權力之人權案件審理裁判體系。

監察使已經成為一個捍衛及推動人權的重要制度，對於執政者執行受到獨立機關監視且必須提出報告之任務，監察使也是一個回應公民權需求的制度。

只有國家的功能獲得人民信任，並可以運用各種方式有效監督制度和公務人員的政府體制，才稱得上是民主。社會上應該存在一種具有政治性質的監督機制，由各種形式的公民權行使之。而監督的手段要取得合法性，並由各種國家制度以獨立的方式執行，一如賦予監察使的任務。

總而言之，基於不同的歷史、社會與文化因素，現代化國家的正當合法性是建立在一般大眾的利益之上，於是必須創設一種制度，透過對國家的看守、監督、監視、稽核，真正執行監護及捍衛人民的任務。

護民官制度所從事的工作，是為了確實監護人民的權利與利益，監守公共領域的運作是否符合國家憲法、法律、政府簽訂之國際協議及權利的一般性原則。同時，不得否定這個制度在推動及傳播人權的業務方面，像是一個基本堡壘的特性。之前我們曾經提過，護民官的共同性任務，在各國也會自行納入不同的概念。

在許多時機中，會削弱監察使的任務，界定機關運作上不可逾越的範圍，這是因為監察使並非拉丁美洲國家的司法機關，在世界上其他地區運作成功的事實，也不一定能夠確保我們新興的民主體制。

然而，從各種觀點來看，拉丁美洲監察使就好像是從別的大陸整個移植過來的制度，對於和這塊土地產生關聯的不同社會，似乎否定了其文化架構產生的可能性。此外，拉丁美洲文化的多樣性，正好可以檢視監察使概念的重要性，在不同國家中獲得各自運作的特性，以保障監察使制度的存在。每一種文化都會根據自己的歷史，要求發揮特殊作用，如果監察使制度還是用同樣的方法納入法律之中，則可能會落到無法發揮作用且被棄之一旁的窘境。這個區域的文化多樣性是監察使制度一項主要的資源，但也必須視為削弱監察使制度的因素，反之，則有利於發展忍耐與團結的社會觀念，成為對抗歧視及仇外的主因。過去文化及違憲的多樣性，現仍存在於許多歐洲國家，而且並未形成影響現有環境及監察使制度運作的爭議性問題。

在拉丁美洲地區，新興民主體系尚未形成氣候。許多民選的執政者在面對異議分子及批評之際，傾向於實施獨裁專制，因此監察使辦公室往往城為他們攻擊的對象，或者試圖修訂法律削弱

監察使的職權。

在我們國家，監察使概念是與建立穩定且完整的民主並存。在民主社會中，他是其他法定秩序的一種增補機制，諸如：法院、國會、監票員、審計官及選舉法庭。由於具備保護人權的任務，這個制度對於強化代表機制及人民與社會之間的溝通，已經做出了貢獻，而且直接影響了不斷成長的統治權。公民權的實施，讓這個制度具有相當正面的意義，甚至擁有了正當合法性。

在拉丁美洲，監察使制度具備的特性如下：

1. 面對公權力時，為保護人民的制度。
2. 其機關首長由立法權任命之，甚至被視為國會或議會的代表。
3. 具有行政與職權上的獨立性。
4. 向立法權提出工作報告，說明年度工作情況。
5. 其任務執行不具備司法特性，而僅是建議性質；監察使行使具有影響力的職權。
6. 案件處理的程序均為免費服務，並依規定的期限受理民眾提出之陳情及執行相關調查工作。
7. 在法律背書的情況之下，要求成為調查對象的政府機關配合及提供資訊；在某些個案中，如認為有必要，要求涉案的機關首長出面接受調查。

其工作的關聯性與重要性，必須透過拉丁美洲監察使聯盟（Federación Iberoamericana de Ombudsman）進行協調，讓監察使制度能夠透明化進行監護工作，並對人民的請求、民眾及法律負責。捍衛人權、監督公權力及鞏固民主是這個制度的必要任務。尋求協調機制、不同監察使辦公室之間合作與技術的經驗交

流，以及透過制度化和授權方式允許接近所有人權報告的機制，俾利做出決定並讓工作更加完善，以上這些都是監察使應該努力的重點。

第 5 節　人權保障與護民官制度的運作

我們都知道，人權已經變成了真正合法的保護標的，且應該包含下列 3 項要件：

1. 應該存在一個以國家類型組成的社會。
2. 在國內，人權的實施應該先預設一個法定範圍，不得根據環境及權利的性質予以變更。
3. 最後，應該提供行使人權者特別法律的保障，尤其是提供必要的資源，確保那些應受到尊重的權利。

如果沒有提及和保護與捍衛人權密不可分的概念，就以上的論述而言，就很難解釋監察使制度的性質，充其量也只是一種保護的技巧。基於這個觀點，就得凸顯這個制度非司法管轄權的特性，以及在國內執行任務的環境。

我們相信可以從兩個層面談起：第一，從非司法管轄權的性質來看，護民官也是一種保護與捍衛人權的制度；第二，從其職權來看，護民官和捍衛這些權利的司法機關維持著一種緊密的關係。第二點看法成了歐洲協定的理論基礎，並與其他國家類似的制度維持著經驗與評論相互交流的穩定聯繫，在歐洲，特別是拉丁美洲，各國原有的功能已逐步合併。

近代社會中人權的重要性，不僅愈來愈從法律條文中凸顯其

法律價值，也從相關保護人權之機關的多樣化中顯現。

當前有一連串的國際組織，正著手處理與人權有關的爭議性問題。如從整體來看，或許公開的國際權利組織數目並沒有特別多，在聯合國（ONU）的協助之下，成立了幾個特別的組織，例如：國際勞工組織（Organización Internacional del Trabajo）、聯合國教科文組織（UNESCO），以及區域性的組織，如：歐洲委員會（Consejo de Europa）及美洲國家組織 （Organización de Estados Americanos）。

如果我們想要一一說明這些組織的組成，例如：現況或基本憲章、過去的決議、一般性或特別的協定、表決方式與人權有關的職權等等，情況就會顯得相當複雜。具有決定權的司法組織，似乎就是位於海牙（Haya）的國際法庭（Tribunal Internacional）、歐洲委員會轄下的人權委員會及法庭（Comisión y Tribunal de Derechos Humanos）、位於盧森堡（Luxemburgo）的歐洲共同體法院（Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas），或者依據 1979 年聖荷西協定（Convenio de San José）成立的美洲人權法庭（Corte Interamericana de Derechos Humanos）。

假如我們將各種不同的特殊及區域組織聯合起來，運用聯合國的組成機制，那麼我們將獲得一個群英匯集的國際人權組織，其能力將不再受到藐視，至於每一個組織的組成、功能和職權，也會不盡相同，因此律師的工作也就很難適度地制度化。

為了這個眼花撩亂的想法所提出的獨特理論基礎，或許只是法沙克（Vasak）針對人權推動制度和人權保護制度之差異所提出的一項提議。前者（人權推動制度）進行的工作是將重點放在

未來，其任務則為資料的蒐集與預防未來人權遭到迫害的情況，和這個制度密不可分的技術則是立法特性，廣泛而言即：文本的研究、調查、報告與編輯等。相反地，人權保護制度的任務為：「確保人權受到尊重，在今天，無論如何，都已和可能受到迫害的具體情況產生關聯。技術方面，則是本身具備司法管轄權或準司法管轄管的性質，最後，則是擁有懲處違法者的能力。」由於人權推動只是未來人權保護的初步研究，因此各制度之間，應該存在著一種動態的關係。

上述論點經過若干修正後已被採納，最明顯的例子即賈西亞・德・恩德立亞（García de Enterria）教授。

首先，在前述論點提出之前，即有組織同時扮演人權推動與人權保護的角色。其次，推動與保護這兩種功能之間的差異，並非完全精確。因為這些權利擁有國際保護措施，因此可以肯定其結論一定是模糊不清而且不完整。所有的保護措施都得經過技術性的門檻與司法制度，然而在任何情況下，均不得與權利本身或國家權利相比。

最後，必須重複一項事實。國際間對於人權的認知或推動的程度，以及和人權保護程度之間，確實有一條很深的壕溝，因此大部分的推動工作，都只是像一面漂浮在空中的旗子，渴望能夠固定在土地上。如果沒有和有效的保護措施建立起連結，就會在國際間變成一種風險，或者只是一篇沒有法律效力但空有美好意圖的宣言。

當分析人權保護的法律機制，以及對於護民官任務執行所產生的影響力時，我們應該提及兩個司法或準司法組織，例如：歐洲人權委員會及法庭。不要忘了透過歐洲人權協定（C.E.D.H.）

或羅馬公約（Covenio de Roma），共同體居民基本權利保護制度的擴張性。

無論是協定或歐洲社會憲章（Carta Social Europea），對會員國而言，都是具有完整強制性的合法國際條約並具有法定效力，一如聯合國的國際協定。

如今，歐洲委員會的協定與歐洲社會憲章最重要的新變化，和聯合國相同的協議與憲章相較之下，則是創設了集體保障制度及具體的監督機制，由下列四個組織負責執行：歐洲委員會秘書處、歐洲人權委員會、歐洲人權法庭及歐洲委員會轄下的部長委員會（Comité de Ministros del Consejo de Europa）。為了集中瞭解歐洲的情況，我們只談論歐洲人權委員會及法庭，將其視為保障與監督的基本組織。總而言之，歐洲人權委員會不僅回應各會員國的請求，也回應個人、非政府組織及群眾團體提出的請求。只要是政府或個人提出的任何檢舉，委員會就得先審查並決定是否受理或拒絕，而檢舉者對於委員會的決定，不得提出任何反對意見的上訴。

如同先前提過的，歐洲人權協定第 25 條允許提出個人的請求，已經違反了國際法的原則，開啟個人或其他法人得向國際組織提出對國家－包括自己國家－之請求的可能性。

個人上訴的法律重要性是無庸置疑的，如果說歐洲人權協定第 24 條符合了歐洲民主及組成歐洲委員會的精神，則第 25 條與個人上訴權將是歐洲人權協定的標竿。

此刻我只想要指出，歐洲人權委員會至今早已認為可以接受所有國與國之間的請求，相反地，他們卻拒絕與表明不接受大多數的個人請求案件。歐洲委員會與歐洲監察使未來的關係相當重

要，一如 1988 年 6 月 28 日在史特拉斯堡（Estrasburgo，法國東部城市，歐洲議會所在地）舉行之會議的主題：歐洲委員會人權委員會與監察使之間。

歐洲人權法庭（人數和歐洲委員會相同，現有 23 名）對於人權協定的解釋及締約國會或委員會的適用性爭議，具有非強制性或選擇性的司法裁判權。

大部分的會員國都接納歐洲人權法庭擁有司法裁判權的事實，這正好可以解釋為何法庭的業務量會增加的原因。然而，仍有限制性存在，因為這項司法裁判權不僅只是一種志願性質，對原告而言也欠缺正當合法性，於是向法庭提出請求的案件就相對減少，這就是和人權委員會不同之處。

儘管如此，人權法庭的實際運作與章程，讓限制性有了轉圜餘地。自 1983 年 1 月 1 日起，個人得以本身為訴訟者、其他案件及與人權委員會無關的訴訟者角色，參與人權法庭的審理程序。縱使對個人而言欠缺正當合法性，但一般人不得就前述論點，據此推論出可以直接向法庭提出請求。

就最廣義的法學理論而言，歐洲人權法庭最重要的判決是與由司法機關引起之權利和自由有關。

具體而言，護民官為了提出忠告或建言，就得先具備判斷力。我們還記得，人們曾針對 1985 年第 7 號法律第 7 條所述之外國人在西班牙的權利與自由，提出違憲上訴，最後證明確實違反西班牙國家憲法第 21 條與第 16 條相關的規定；歐洲協定第 9 條、第 11 條及第 14 條有關保護人權與基本自由的部分，以及政治暨公民權利國際協定（Pacto Internacional de los Derechos Humanos）第 2 條、第 3 條、第 18 條及第 21 條。而這一項指

控，係由憲法法庭作出裁定。

至於其他違反國際協定與條約的概念，亦見於 1985 年 5 月 28 日提出之第 3 號訴狀，控訴 1984 年 12 月 26 日第 8 號組織法的道德建議，這項指控高等法院最後並未做出判決。

歐洲人權法庭最近一次的判決是 1984 年 8 月 2 日與歐洲人權協定第 8 條有關的「馬約案」(Caso de Mallone)，該案於 1998 年向國會提出的年度報告中，被護民官制度建議作為保障電話內容的提案。

同一份報告中，有關西班牙國家憲法第 24 條所述之防禦權及教育補習權，護民官曾表示對於基本權利的解釋，必須和國際協定有關。根據國家憲法第 10 條的要求，更具體來說為 1950 年羅馬公約第 6 條第 1 項及第 6 條 3 項第 C 款，早已明確規範將教育補習權列入基本權利範圍，甚至還規定在某些情況中，應免費實施。

為了做出結論，我們還得論述人權及歐洲共同體的權利。雖然歐洲共同體憲法條約涵蓋了若干保障及改善共同體居民生活情況的規則，但並未包含基本權利的規定。欠缺基本權利這一大項，應該是源自於巴黎與羅馬條約，因為這兩項條約是與經濟整合的技術性機制有關。然而，這些具有約制性的條約規範已經適用了許多年，一直到共同體會員國各自允諾尊重基本權利之後，才在共同體的全體大會中形成重要的辯論議題，並希望能支持新的協議，諸如：歐洲人權協定（Convenio Europeo de Derechos Humanos）。上述的支持及歐洲社會憲章，看起來像是技術性與政治性的問題，話雖如此，並非無法克服。

歐洲議會（Parlamento Europeo）已經挑起辯論，而共同體

法院（Tribunal de Justicia de las Comunidades）自 1969 年起即已取得司法裁判權，被遺忘的人權議題現已出現在條約當中，並將尊重人權納入權利的一般性原則，於是法院亦得根據會員國的憲政傳統尊重人權。

歐洲共同體法院所堅持的任務，特別是自 1969 年起即已將保護「共同體居民的基本權利」排除在某些學說理論之外，現早已變成共同體其他司法制度的任務。雖然一開始這些司法制度也堅決認為保護人權不是他們的業務職掌，而支持交由歐洲共同體法院負責審理才是展現進步的力量，但最後他們還是承接與保護人權議題有關的職權。盧森堡法院一開始就從其他法院接下了 12 個待判決案件，經過某些變動，取消了保護性質的司法裁判權。

除此之外，馬斯垂克條約（Tratado de Maastricht）第 138 條第 E 項則納入了歐洲護民官的概念。同時，第 138 條第 F 項第 2 款則確立了尊重人權的原則如下：「歐洲聯盟應尊重人權，一如 1950 年 11 月 4 日在羅馬簽署之保護人權與基本自由協定的保障事項，以及將共同體會員國憲政傳統視為共同體法律之一般性源則的結果。」

第 6 節　結論

儘管拉丁美洲與民主和人權有關的政治歷程曾有重大的變革，但在不穩定的情況中這也的確是鞏固民主社會的一大進展。除此之外，我們也應該瞭解拉丁美洲國家憲法的主要發展趨勢，

已經採取了兩大步驟：人權保護的擴展及效力、納入新的監督與國家改革制度。

在保護人權的保障措施當中，護民官是一種進行非司法性質監督的保障制度。其強化有賴於政府的政治取向，並建立機制讓人權有效施展，以及促成民主體制適當地運作，與公民社會的行動力量結合在一起。

透過任務的執行和提綱挈領式的諮詢來源，為了讓護民官成為民主化的動力，我們有以下幾項提議：

1. 分別進行資訊與訓練的目標，讓這兩者成為發展服務、民主教育及公民道德的策略性資源，尤其是必須實施集體訓練活動及傳播人權與監察使的概念，建立有效的機制，加強民眾對民主文化的認知。從這個觀點來看，護民官制度應該對於人權的捍衛做出貢獻，建立一個公民道德與民主的社會。
2. 根據 1994 年 6 月的聖荷西宣言，必須再次確立於所有拉丁美洲國家推廣護民官概念的必要性，促成尚未採納護民官制度的政府與國家儘速創設。同時，護民官制度應該自我構思如何成為民主、獨立及不隸屬任何國家權力的象徵。依照同樣的方式，我認為在拉丁美洲，這個制度應具備一項特別任務，即使已有監督政府機關的權限，仍得依其廣泛的見解分析捍衛、推動及傳播人權的狀況。
3. 經過適當的評估之後，西班牙護民官應透過合作的模式在訓練、傳播及支援活動方面，全力配合所有相同的制度，促成護民官概念的一致性，協助捍衛及推廣人權，對於促進每個國家的社會與政治結構發展貢獻已力。在創造一般

法律原則方面，西班牙護民官制對於創制案應無條件提供背書，並推動其制度概念，鞏固尊重人權與保障公民權的文化。

4. 儘管我們同意人權是無法切割的說法，而且我們也認同人權是普世的概念，但我們仍應該瞭解拉丁美洲國家實際的經濟、社會、政治與文化現況，以及種族的多樣性，是納入人權並產生完整效力的阻礙。基於這個觀點，在捍衛基本權利方面，護民官應該優先考慮這個議題，選擇占上風的保護趨勢，按照現有的人力與措施，優先選擇保護公民權與政治權的範圍，包括：非法逮捕、刑求、強迫失蹤、徵兵的合法性等等。當事件已顯示出重要性且有多數人權利遭到損害，亦不得放棄介入經濟、政治與文化權的要求，並作出裁決。
5. 其基本任務之一即尋求改變並與民眾有更多的接觸，這些都涉及政治權的範圍，所以應透過人權的推廣、調解與協調管道、舉辦公聽會、行使創制權、運用各種形式的參與等手段才能達成目標，形成在拉丁美洲推動參與式民主的原動力。
6. 在不要求改變特殊的保障法規之情況下，護民官被視為一種有效稽核人權之非司法性質的保障制度，因為拉丁美洲的國家憲法與法律已有保障的規範。因此，監察使被賦予為「保護所有民主社會傳統規範的憲政機制，就像是獨立的法院。」在拉丁美洲，司法權仍未獲得獨立性，而且基於許多原因，也無法在保障體系中履行應有的職責。毫無疑問地，司法裁判權至高無上的地位應該是賦予法官與法

院。

7. 傳播普遍與區域性體系之各種人權機制的內容，應該擴及各個層級，特別是教育界。據此，應該擬訂人權方面的全國培訓計畫，推動尊重人權的文化，專門分析公民社會中每一位成員對人權與責任的認知，以及國家為保護這些權利應有的義務。
8. 推廣尊重公共制度及由國家批准之人權機制的適用規定，進而瞭解幾乎所有拉丁美洲國家憲法均已將人權條約納入各國的法令之中，某些國家更依據自己本國批准的人權條約，擬訂了解釋性原則。
9. 推廣及監督國內法律與國際人權規範接軌相容之處，以及國內機關適用國際規範的情形。
10. 當事先發現其他措施無法適用且無法審理時，護民官應該利用其正當合法地位提起保護訴訟。調解與說服功能都應該經常存在；提起訴訟及介入訴訟程序，都可能在進入司法體系時遭遇風險，或是延誤訴訟程序，因此監察使制度本身應避免運用非正式及扼要的處理程序。
11. 護民官應該透過外交代表團的引薦，向居住在國外的國民提出工作規劃草案，讓僑胞瞭解護民官應執行的任務及可以協助他們的權利為何。另一個方式則是經常與其他國家監察機關的代表進行協調，特別是歐洲地區，有大量的拉丁美洲移民。
12. 推動與民主參與機制有關的立法，在法治國家這是一項不可或缺的政治權。
13. 護民官應該評估缺乏效力及可能產生暴力事件等情況。

如未掌握可能發生的情事，則必須寄送報告，告知相關權責機關，之後如仍未處理，則公布機關名稱。儘管護民官無取消或修正行政決議的職權，且僅有最低限度的司法裁決權，但卻是一個具有道德特質的機關。當護民官表示害怕權力，當護民官表示需要人民一切的援助，當監察使或護民官表示人民都知道但無人可以聯繫時，這些都顯示出監察使的內部產生了嚴重的問題。

14. 在拉丁美洲，護民官必須承擔歐洲護民官制度所沒有的功能，也就是說拉丁美洲的護民官就像是一位接受來自四方八面陳情案件的代理人，他可能無法全盤瞭解所有陳情內容者，但卻有義務指引每一個人哪一個機關才可以解決他所提出的問題。
15. 護民官的功能無法由現有的任何機關取代，相反地，任何機關均得依法執行任務，且必須遵從護民官制度的特別指示。
16. 護民官制度確實是協助失去保護之民眾的制度，且具備特別功能的機關，並得履行協助民眾的義務。

第 6 章　第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議

6

第 1 節　拉丁美洲監察使聯盟簡介

拉丁美洲監察使聯盟（La Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO）成立於 1995 年 8 月 5 日，其組成的目的是希望捍衛及保護民眾之人權的任務執行能夠獲得保障。監察使或護民官署，都是獨立的國家公務機關。其任務目標包含兩方面，其一，促進人權受到尊重及保護；其二，監督稽查政府機關是否依法行事。

●組織

拉丁美洲監察使聯盟轄下設有 4 個組織機構：大會、理事會、執行委員會及秘書處。

【**大會**】大會係拉丁美洲監察使聯盟最高的權力領導中心，由加入聯盟之各國監察機關或護民官組成。

【**理事會**】理事會由聯盟會員國的國家層級護民官組成，並自州級、區域級—自治區級和省級的監察使當中，任命 3 位代表，以保障各個地區的代表性。

【執行委員會】執行委員會設主席 1 名，且必須是國家層級護民官。另設 5 位副主席，其中 4 位也是國家層級護民官，另 1 位則為州級、區域級—自治區級或省級護民官。

【秘書處】成立於 1995 年 8 月 5 日，由美洲人權組織負責該處業務。其目標為在理事員會的指揮之下，執行聯盟的行政事務。

●決議

拉丁美洲監察使聯盟的運作，係依據其章程以及大會與理事會各自的決議。

●主要目標

【合作】拉丁美洲監察使聯盟的成立，係作為一個聯盟各會員國之間合作與經驗交流的論壇，俾利推動、傳播及強化監察使的形象。

【人權文化】拉丁美洲監察使聯盟希望藉由各護民官制度、國際組織、跨政府組織與非政府組織之間對於尊重、捍衛與推動人權的合作關係，在會員國所屬國家內促進、擴展及強化人權文化。同時，也希望透過訴諸民意的方式，讓民眾瞭解侵害人權的嚴重性，進而達成目標績效。

【調查】為了讓法治國家、民主體制及人民和平共存更有活力，拉丁美洲監察使聯盟推動進行與人權議題有關之一連串研究及調查。

●拉丁美洲監察使聯盟各地監察使辦公室

拉丁美洲監察使聯盟在以下國家設有監察使辦公室：阿根廷、玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、薩爾瓦多、西班牙、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、巴拿馬、巴拉圭、祕魯、葡萄牙、安道爾、波多黎各、委瑞內拉。同時，在阿根廷、西班牙及墨西哥，也分別設有省級、州級和自治區級護民官辦公室。

第 2 節　第 10 屆年會要聞

●西班牙國家護民官當選拉丁美洲監察使聯盟新任會長（2005 年 11 月 17 日）

經過馬拉松式的討論，參加第 10 屆年會的 18 個國家護民官在 11 月 17 日星期四的議程中，選出由拉丁美洲各國護民官組成之拉丁美洲監察使聯盟新的權力領導中心，最後選出西班牙護民官恩立格・穆西卡・艾爾宗（Enrique Múgica Herzog）擔任新的會長，墨西哥護民官荷西・路易斯・索貝拉聶斯（José Luis Zoberanes）為副主席，委瑞內拉護民官赫耳門・穆達拉因（Germán Mundaraín）則是卸下了主席的職務。

經過選舉之後，恩立格・穆西卡・艾爾宗感謝他的同僚，並表示這是對他國家的信任支持。他承諾，在他的領導之下，必定會讓拉丁美洲監察使聯盟在拉丁美洲獲得最大的能見度。他強調：「我希望能夠協助受壓迫者、被剝削者及貧窮者，建立一個

廣大的團結網，讓他們知道這是一項偉大的工作。」

新任拉丁美洲監察使聯盟會長係經過冗長的辯論之後，於 3 名候選人當中—西班牙護民官恩立格・穆西卡・艾爾宗、瓜地馬拉人權檢察官瑟吉歐・費爾南德茲・莫拉雷斯（Sergio Fernández Morales）及波多黎各護民官卡洛斯・羅培茲・尼爾貝斯（Carlos López Nieves）—選舉產生。

其他 4 位副主席分別為：中美洲副主席—薩爾瓦多人權檢察官貝雅德立塞・阿拉曼尼・德・卡里優（Beatrice Alamanni de Carillo）；安地斯地區副主席—厄瓜多護民官克勞帝歐・穆埃凱凱（Claudio Mueckay）；區域副主席—阿根廷布宜諾斯艾利斯市護民官艾利西亞・貝雅德立斯・皮耶尼尼（Alicia Beatriz Pierini）；南美洲副主席巴拉圭護民官馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯。

●拉丁美洲監察使本日召開大會（2005 年 11 月 17 日）

經過新任主席選舉之後，委瑞內拉護民官赫耳門・穆達拉因今日將於亞森松市卸下成立於 1995 年之拉丁美洲監察使聯盟的主席職務。

這位委瑞內拉籍的護民官表示，他很榮幸曾撰擬第 3 次報告，內容包括他擔任主席 2 年期間領導階層的工作摘要。

根據會議資料顯示，有可能進入領導階層的包括：西班牙、阿根廷、玻利維亞及墨西哥等國的護民官。

大會係拉丁美洲監察使聯盟最高的權力領導中心，由加入聯

盟之各國監察使制度的護民官組成。

根據最後的議程決議，第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟大會將於本日下午 6 時於艾克塞西歐爾（Excelsior）飯店舉行閉幕典禮。

●兒童權利應該優先列入國內及國際的行事曆（2005 年 11 月 16 日）

兒童及青少年的權利，應該列入國內及國際的行事曆。在國內方面，政府應該負起監督上述權利的責任，尤其是我們工作所在的人權機關。拉丁美洲監察使聯盟主席委瑞內拉護民官赫耳門・穆達拉因於今天中午在第 10 屆年會中提出「拉丁美洲兒童暨青少年人權第 3 次報告」（總計 550 頁），在該份報告中做出了以上的表示。

自昨天星期一開始，拉丁美洲監察使聯盟於亞森松的艾克塞西歐爾（Excelsior）飯店召開第 10 屆年會，總計有 147 位護民官及特別來賓參加，本屆年會將於本月 17 日下午 6 時舉行閉幕典禮。

聯盟主席赫耳門・穆達拉因呼籲整體社會，特別是各國政府，應該承諾且刻不容緩地傳達前述理念，並利用方法讓保護兒童權利的工作能夠付諸於行動，一如「兒童權利協定」（Convención de los Derechos del Niño）及其兩項非強制性議定書所述。

赫耳門・穆達拉因補充表示，國家有義務認真思考是否應採取措施及規劃政策予以規範不同的公私立機構之行為，向共同的

目標邁進。

他還強調，政府的公共政策應該注重兩個面向：第一，剝奪兒童權利的結構性原因，一如拉丁美洲所遭遇的情況—貧窮；第二，擬訂重視問題結果的計畫。關於以上論點，依據赫耳門・穆達拉因的分析，基本上政府的公共政策不但應該與兒童有關，也應該引領著父母、家庭與體整社會，將他們納入規劃與監督政策的主動對象。

至於公共問題的處理，這位將卸任的拉丁美洲監察使聯盟主席指出，國家應該以具有功效與效率的標準，投入足夠的資源，這是必不可少的作法。他還特別指出，政府機關面對民眾時經費執行情形的重要性，在公共問題的處理上，不得違背倫理道德的準則，並追蹤與評估政策與計畫的成效。介入與兒童有關的事務是一項基本的觀念，其目的是為了讓每一個人都能有更好的生活、健康及生產力品質，並健全身心發展。

此外，聯合國兒童基金會（UNICEF）今年的報告中也指出，3 個阻礙兒童生存與發展的威脅性因素為：貧窮、戰亂及愛滋病／HIV 病毒的傳染。這份報告還提到，世界上有一半的兒童正遭逢最險惡困境的年代，而且有超過 10 億的兒童無法享有 1989 年「兒童權利協定」所允諾的發展與保護。

●巴拉圭護民官署與阿卡拉大學簽署協定（2005 年 11 月 16 日）

為了讓學術機構能夠提供符合護民官需求的專業訓練，西班牙阿卡拉大學（La Universidad de Alcalá）基金會，透過發展合

作倡議中心（Centro de Iniciativas de Cooperación del Desarrollo, CICODE），與巴拉圭護民署簽訂了一項策略性的協定。

雙方將共享目標的多元化角色，諸如：人權、民眾之社會、經濟和文化發展、身為人類的尊嚴，以及遵守法律、平等與公平政治觀念之民主國家的捍衛者與保護者。

身為前述基金會主任暨法定代表的阿爾桑尼歐・羅培・烏爾塔（Arsenio Lope Hurta）博士在上述前提之下於西班牙簽署了該項協議，而巴拉圭的代表則是「協助拉丁美洲護民官署區域計畫」（Programa Regional de Ayuda a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, PRADPI）學術協調人吉耶爾摩・艾斯科巴（Geuillermo Escobar）博士及巴拉圭護民官馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯博士。

這項跨機關的合作與技術支援，將使每一個機關各自的目標與宗旨更加穩固並獲得進展。該項協定的效期為 4 年，得自動延長，除非有一方以書面表示將變更其意願或是決定終止協定。

發展合作倡議中心是阿卡拉大學基金會轄下的問題處理機構之一，其目標為加強各大學參與合作發展，並促成拉丁美洲的專家們參與辯論及提出忠告，以及推動與發展中國家的校際合作。

發展合作倡議中心的主要活動之一為協助拉丁美洲各國護民官署的計畫，自 2001 年起，已經透過教育訓練、科技運用與技術支援的方式推動人權。

●巴拉圭護民官署與中華民國監察院簽署協定（2005 年 11 月 16 日）

中華民國監察院秘書長杜善良與巴拉圭護民官馬努埃爾・馬麗亞・巴埃茲・孟赫斯博士，簽署了一項跨機關與技術性的合作協定，俾利推動人權的捍衛與保護。這項協定的效期為 5 年，得延長之。

這項協定係雙方基於資訊、計畫、訪問、學習及其他技術與專業活動之交流而簽訂。雙方在彼此的任務推動方面，將透過資訊與宣傳手冊進行交流。

為了執行協定的內容及進行相關的修正，雙方的代表將定期集會。

第 3 節　亞森松宣言

拉丁美洲各國的國家級、州級、區域級—自治區級護民官、人權檢察官、特任官及人權委員會主席，於 2005 年 11 月 14 日至 17 日在巴拉圭亞森松市集會，召開拉丁美洲監察使聯盟第 10 屆年會，共同發表宣言如下：

●共識

拉丁美洲監察使對於人權的推動、捍衛與監護，尤其是弱勢團體的人權，諸如：兒童、青少年、婦女、移民、原住民、身心障礙者等，扮演著一個重要的角色。

在尊重原則及依據各國特性共享價值方面，拉丁美洲的整合代表著一個令人期待的空間。這項希望的存在是基於共通的語

言，以及讓所有拉丁美洲人緊密結合在一起之歷史、文化、道德與教育的在地化成果。

從整體角度以及相互依賴性來看，民主政治制度應該有效保障人權的實施，並利於個人與國家的整體發展，確保法治國家的地位及民眾之間的和平共存。

在大部分拉丁美洲國家所出現的貧窮、不平等及社會排他性等現象，都是不斷損害人們完整享有人權的主要因素，尤其是兒童的權利，諸如：監護權、發展權、保護權及參與權。

對於貧窮、不平等及社會排他性造成之結果，導致剝奪家庭成員基本權利，阻礙家庭和諧發展所帶來的衝擊，拉丁美洲國家應該群起對抗之。

兒童與青少年都是犯罪現象的受害者，諸如：性交易、性侵害、強制勞動、毒品及暴力等等。

愛滋病及 HIV 病毒的傳染，已經對兒童暨青少年的生活權、監護權、衛生與和諧發展權造成威脅。

拉丁美洲國家已經針對兒童與青少年，制定相關刑事責任。然而，普遍而言，他們卻活在因貧窮所帶來的懼怕陰影之中，除此之外，自由權被剝奪也危及他們的尊嚴及許多事務，導致他們在捍衛權利及過程中受到傷害。

若干拉丁美洲國家的大眾傳播媒體，對於和兒童利益有關及有利於正確發展之相關資訊，其接近使用權仍無法受到保障。

兒童暨青少年在權利遭到威脅或損害之際，往往難以受到保護。一般而言，對於處理其利益的問題，他們沒有正當的諮詢管道，除此之外，他們的意見也不受尊重。

兒童暨青少年是移民潮中最活躍的成員，特別是非法移民事

件，因此他們的權利最容易受到損害，風險和危險性正嚴厲地威脅他們原本就脆弱的生存條件。

由於部分拉丁美洲國的政治、社會與經濟情況處於不穩定的狀態，已經威脅到國家的民主體制、制度化與人權的實施。

天然災害已經危害了民眾的生活、健康、安全、福祉及群眾的發展，並成為減少貧窮的一項阻礙。

在拉丁美洲監察使聯盟第 3 次報告中，有關人權部分提及：人權委員會對於兒童暨青少年的事務，在第 40 屆會議中作出了一項歷史性決議，要求各國人權機關所參與的區域性組織，加強推動拉丁美洲監察使聯盟所託付的工作。

在拉丁美洲監察使聯盟第 10 屆年會薩爾瓦多人權檢察官貝雅德立塞・阿拉曼尼・德・卡里優提出之薩爾瓦多人權檢察官署的報告中，一再重申面對違背國家憲法精神之行為時，人權檢察官對於捍衛薩爾瓦多民眾人權所扮演之角色，尤其是 2005 年 11 月 9 日發生的死亡威脅事件。

瓜地馬拉人權檢察官已成為鞭打事件及威脅其生活與人格完整的受害者，意圖打擊及阻擾捍衛與保護瓜地馬拉民眾人權的重要工作。

尼加拉瓜護民官制度正遭逢危機，直接影響了尼加拉瓜人民享有人權的權益及成果，且深入窮人與統治階級，讓尼加拉瓜變成其他國家一部分的情況愈來愈嚴重，且國家人權機關也無足夠的資源得以執行保護人權的業務。

社會排他性的制度化現象，在玻利維亞的重要階層中相當普遍，擴及危害了經濟、社會與文化權，讓國際社會愈來愈擔憂，並瞭解到被統治的族群正處於半奴隸的體制之中，和瓜拿尼

（guaraníes）原住民在玻利維亞查可（Chaco Boliviano）地區的遭遇一樣。

巴拉圭軍事獨裁統治期間的受難者，已經可以依據 1996 年第 838 號法率請求賠償。該法律針對 1954 年至 1989 年期間人權受到迫害的受難者，規範了一項賠償制度，以及協助領取賠償金的規定。

●宣言

1. 為了在拉丁美洲地區活絡、散播及強化人權文化，以及加強讓拉丁美洲監察使聯盟成為各國依法設置之監察使機關進行合作、經驗交流、推廣文化、傳播理念及鞏固制度的論壇，必須持續強行介入人權保護工作。
2. 建議各國政府盡一切力量，保障執行推廣與捍衛人權業務之國家制度的完整獨立性，並要求享有財源自主能力及足夠的人力資源，俾利執行有效的工作，尤其是保護社會弱勢族群—兒童暨青少年—的人權。
3. 建議各國政府認同「兒童權利協定」的內容，研提經濟政策並設置適當的機制，完整確保兒童的權益。
4. 建議各國政府制定策略，落實「聯合國千禧高峰會宣言」（Delecración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas）之目標與宗旨，不得吝於努力讓兒童暨青少年脫離低俗與營養不良的貧窮環境。
5. 堅持各國應盡最大的努力，持續與平衡地提升經濟發展，創造公平正義的社會，俾利消除飢餓、降低貧窮指數，改

善個人生活環境，關照弱勢族群。

6. 建議拉丁美洲各國政府採取有效緊急措施，對抗貪污並提出經費收支、透明化的有效機制，俾利正確使用經濟財源及協助民眾的生活發展。
7. 建議各國政府採取行政、立法及財政措施，以遵守國際公約與協定對於保護兒童權利所述之義務及忠告，尤其是「兒童權利協定」及其非強制性議定書。
8. 建議各國政府根據「兒童權利協定」規定的項目和期限內，履行定期向兒童權利委員會提出報告的義務，並尊重該委員會的視察工作。
9. 要求拉丁美洲監察使聯盟各會員國制定讓兒童權利委員會進行視察工作的規範，並持續性地提出兒童權利現況的獨立報告。
10. 堅持拉丁美洲尚未簽署「兒童權利協定」議定書的國家，簽署該等與兒童參與武裝衝突、販賣嬰兒及兒童賣淫有關之議定書，俾利作為保護兒童人格完整的保障措施。
11. 建議各國政府盡力保障兒童暨青少年受到保護，以適當的方式維護其權利，防止他們無法完整享有及行使上述權利的情況。
12. 要求各國政府及社會大眾特別關照貧苦的兒童暨青少年、原住民、身心障礙者、移民者及被剝奪自由者，保障他們的人權、福祉、成長與發展能獲得尊重。
13. 接受拉丁美洲監察使聯盟各會員國護民官制度公務人員的忠告，建議各國政府制定公共政策，確保兒童接受教

育的權利，尤其是女童們，常因家計、照顧弟妹和其他家人及提早懷孕等因素，致接受教育的權利受到侵害。

14. 要求各國政府立法並制定政策，讓每一個拉丁美洲國家都能消滅誘導兒童的國內或跨國犯罪組織，杜絕性交易、勞動剝削、性侵害、販毒及其他威脅或危害其權利之情事。
15. 建議各國制定防治、重視、處理愛滋病／HIV 感染的政策與計畫，在任何時候，這都是關照兒童權益的最優先考量。
16. 堅持各國及國際社會必須根據千禧年發展目標（Objetivos de Desarrollo del Milenio）及 2005 年舉行之全球防災會議（Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres）通過的「2005-2015 年兵庫行動綱領」（Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015），緊急且不可拖延地執行環境保護措施。
17. 再次支持瓜地馬拉人權檢察官對美國政府提出的建議，針對居住在美國的瓜地馬拉人，承認暫行保護條例（Estatus de Protección Temporal），同意他們因史坦颶風（Huracán Stan）侵襲的緊急情況，無法回到瓜地馬拉居住。
18. 批准繼續和聯合國不同的機構進行更高層次的合作規定，諸如：秘書處、最高人權特任辦公室、簽署條約的組織及策略辦公室等，俾利推動與保護拉丁美洲的人權，並繼續參與人權委員會及其附屬機構的會議。
19. 誠摯地邀請美洲國家組織設置讓各國人權國家機關參與

的空間與機制，因此建議採取聯合國大會的發展模式。

20. 建議各國政府及社會，採納拉丁美洲監察使聯盟第 3 次人權報告的建議內容—兒童與青少年篇，並重申承諾，將繼續追蹤報告中有關移民及女性權利之建議事項。
21. 為了和國內與國際組織合作，規劃政策、計畫及行動綱領，保障一般性權利，特別是社會弱勢族群之權益，重申繼續執行與拉丁美洲地區人權有關之調查、報告及聯繫工作。
22. 要求各國政府與薩爾瓦多政府採取必要的措施，維護薩爾瓦多人權檢察官貝雅德立塞・阿拉曼尼・德・卡里及機關內部職員的人身心的完整，並採取必要的機制，讓護民官署運用自己本身的資源，俾利執行薩爾瓦多國家憲法所賦予之職權。
23. 建議各國政府及瓜地馬拉政府採取緊急措施，保護瓜地馬拉人權檢察官瑟吉歐・費爾南德茲・莫拉雷斯博士的人身安全，以及確保完整發揮利於人權發展的功能。
24. 堅持玻利維亞的執政當局採納合法的政策及機制，消除社會不平等的現象，保障土地的分配，並將原住民納入。同時，為了尊重瓜拿尼原住民的自由與生活的尊嚴，也要求玻利維亞執政當局採取必要的行動，消除國際人權所禁止的共同生活模式，例如：農奴制度。也堅持玻利維亞的司法制度，盡全力審理執政當局於 2003 年進行之種族屠殺事件。
25. 建議尼加拉瓜政府及政治派系，透過對話尋求長久的共識，讓國家及統治階層能穩定發展。同時，也建議尼加

拉瓜國會，充分提案讓人權檢察官署得以執行保護尼加拉瓜人民之權利的任務。

26. 要求巴拉圭政府繼續採取補償的機制及措施，協助 1954 年至 1989 年期間人權受到迫害的受難者，重新取得應有的權利並予以保障之。

27. 誠摯地請求巴西及智利政府，繼續努力將監察使制度納入國家體制；敦促多明尼加，修正任命護民官的程序，讓其更有彈性。

●背書

美洲國家元首高峰會依據宣言，創設了拉丁美洲秘書處，作為協助制度化以及推動合作、內部團結、國際計畫與拉丁美洲國家目標之常設機構。因此，其設置確立了協助拉丁美洲人權發展與強化民主制度的合作關係。恭賀恩立格・伊格雷西亞（Enrique Iglesias），擔任拉丁美洲秘書處的主任秘書。

美洲國家各國元首於西班牙薩拉曼卡（Salamanca）舉行之第 15 屆高峰會中作出承諾，將信守聯合國憲章（Carta de Naciones Unides）對於國際法、民主的深化、全面發展與推動人權、強化多元性、國與國及人民間的合作關係之宣言，並拒絕適用單方面違反國際法的措施。

薩爾瓦多人權檢察官貝雅德立塞・阿拉曼尼・德・卡里優的工作表現傑出，在面對抵制惡勢力時，仍持續執行國家憲法賦予之捍衛及推動薩爾瓦多人權的任務。

烏拉圭現行人權保護政策及總統向國會提出之創設護民官制

度法律創制案，在阿根廷、巴拉圭及墨西哥等國護民官進行訪問之後，今年 10 月已通過立法。

●感謝

聯合國人權委員會在其第 61 次的定期會議中，通過第 119 號決議（E/CN.2005/L.92/Rev.119），內容為：「人權機制的有效運作：國家與區域性制度」（Funcionamiento eficaz de los mecanísmos de derechos humanos: instituciones nacionales y arreglos regionales）。透過這項決議，讓國家人權保護制度得參與人權委員會的計畫；另根據上述委員會的決議，已註記拉丁美洲監察使聯盟為合作與經驗交流之論壇。

美洲國家組織透過第 2132 號決議（AG/RES.2132）—「強化會員國人權制度，並協助護民官（監察使）的工作」、第 2075 號決議（AG/RES.2075）—「追蹤美洲國家元首第 3 屆高峰會行動綱領之強化人權制度辦理情形」、第 2130 號決議（AG/RES.2130）—「所有移民勞工及其家庭之人權」，承認拉丁美洲監察使聯盟之地位。

阿卡拉大學合作發展創造中心在歐洲聯盟與國際合作西班牙中心的贊助之下，推動「協助拉丁美洲護民官署區域計畫」（PRADPI）。

特別感謝阿卡拉大學校長密爾西立歐・薩巴特羅（Virgilio Zapatero）及合作發展創造中心主任阿爾桑尼歐・羅培・烏爾塔博士，拉丁美洲監察使聯盟人權報告協調人吉耶爾摩・艾斯科巴。

感謝兒童權利委員會副主席諾貝爾多・李懷斯基（Noberto Liwsky），對於拉丁美洲監察使聯盟的兒童暨青少年業務提供協助。

第 4 節　保障女性權利宣言

拉丁美洲監察使聯盟 2005 年 11 月 14 日至 17 日於巴拉圭共和國亞森松市召開年會期間，「拉丁美洲護民官署女性保護網」（La Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres）亦舉行了會議。

拉丁美洲監察使聯盟 1997 年於托雷多（Toledo）召開年會期間，為了保障各國護民官署能確實達成捍衛、監督、推動及傳播婦女權利之目標，大會通過決議成立「拉丁美洲護民官署女性保護網」。

在基多宣言（Declaración de Quito）中，特別強調提供國際技術合作技術的重要性。透過國際技術合作，得以強化拉丁美洲地區護民官署的意圖，以及主旨為捍衛和保護女性權利的專門計畫，因此各國政府必須穩定與鞏固上述資源。

同時，基多宣言也指出下列重要性：拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署及人權委員會，負責捍衛女性權利者之持續性、專業性及特殊性。

拉丁美洲監察使聯盟以最良好的條件組成女性保護網，但我們對於護民官署欠缺援助與一致性卻感到相當憂心。然而，我們仍然感謝巴拉圭護民官署，對於女性保護網的發展所給予的一切協助。

●決議

第 1 項：再次向拉丁美洲監察使聯盟大會提出要求，經由唱名表決的方式，選出一位「拉丁美洲護民官署女性保護網」的協調代表人，以確保這項要求真正的民主參與精神和影響力。同時，我們也要求遵守拉丁美洲監察使聯盟章程第 15 條的規定，在領導議會的大會中落實性別平等的代表性。

第 2 項：要求拉丁美洲監察使聯盟的領導議會，給予「拉丁美洲護民官署女性保護網」經濟上的支持，俾利其持續性與常態性的運作。

第 3 項：建議拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署與人權保障委員會，如尚未成立者，設置一個負責處理女性事務的專責單位。

第 4 項：要求拉丁美洲監察使聯盟的監察使們，鼓勵尚未執行消除對女性所有形式歧視之各國政府，簽署及通過「消除對女性一切形式歧視公約」（Convención para la Eliminación de todad las Formas de Discriminación contra la mujer, CEDAW）之非強制性議定書。

第 5 項：我們瞭解到許多拉丁美洲國家存有女性受害者，要求拉丁美洲監察使聯盟的監察使們，建議各國政府提出公共政策，消除所有加害於女性的犯罪，並確保刑事刑責能夠懲治這些犯罪者。

第 6 項：堅持加強運用各種力量，對抗、預防、懲處及消除

基於性別不同的暴力事件，並持續及有系統地追蹤是否達成「禁止、懲處及消滅對女性施暴美洲公約」（Convención de Belém do Pará）所揭櫫之目標。

第 7 項：要求拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署與人權委員會，無論是國家級、省級、區域級－自治區級及市級（某些國家並無這些層級的護民官署或人權委員會）者，提供及舉辦所有與性別議題有關的資訊與活動。

第 8 項：提議拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署與人權委員會所從事的所有業務，以及聯盟各項會議中各種不同議題的發展，都能將性別概念予以制度化及跨性別化。

第 9 項：呼籲拉丁美洲監察使聯盟會員國，提出必要的行動，避免及消除下列情事的發生：影響兒童－特別是各國女童的性交易及性侵害。

第 10 項：此外，緊急呼籲拉丁美洲監察使聯盟保護兒童的幼小心靈，避免他們被迫加入游擊隊、武裝部隊或准軍事組織，特別是哥倫比亞的武裝軍事衝突地區。

第 11 條：堅持拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署與人權委員會，盡一切力量要求各自國家的政府制定公共政權，確保兒童永久受教育的權利。尤其是女童部分，極容易因為家計、照顧弟妹、提早懷孕或感染愛滋病／HIV 病毒等因素，致教育權受到侵害。

第 12 項：告知拉丁美洲監察使聯盟會員國之護民官署與人權委員會，「拉丁美洲護民官署女性保護網」將在瓦倫西亞自治區工會（Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana）、拉丁美洲監察使聯盟第 11 屆年會之性別權公共論壇（Foro Público sobre los Derechos de Género）與預備會議的支持下貫徹到底，因此要求各會員國的護民官制度給予協助，以確保這個組織能夠順利發展。

「拉丁美洲護民官署女性保護網」代表於 2005 年 11 月 17 日，在亞森松市簽署本宣言。

第 5 節　拉丁美洲兒童暨青少年人權現況

●國際公約的簽署概況

所有拉丁美洲與加勒比海地區的國家，均已簽署兒童權利協定（CDN）。

拉丁美洲與加勒比海地區簽署兒童權利協定的進度，均比任何一項人權公約快速。兒童權利協定業於 1991 年 8 月完成簽署，少於兩年的時間。

至少玻利維亞、哥斯大黎加、厄瓜多及巴拉圭已簽署與承認兒童權利有重要關係之 11 項國際公約。

●法律的適用性與修訂

自兒童權利協定完成簽署起，大部分拉丁美洲與加勒比海地區的國家已著手進行全部或部分法律的修訂。

幾乎所有國家的法律修訂過程，均以巴西的「兒童暨青少年條例」（EDA）作為重要的參考來源。

大部分的案例中，最具有代表性的新立法過程，即徹底改革了司法體制。

適用的範圍為未成年到幼兒階層。

拉丁美洲各國在簽署兒童權利協定之後，所制定或修訂之與兒童及青少年有關的法律如下表：

國　　別	法律名稱	時　間
阿　根　廷	無	
玻 利 維 亞	兒童暨青少年法（第 2026 號法律）	1999 年
巴　　西	兒童暨青少年條例（第 8069 號法律）	1999 年
哥 倫 比 亞	無	
哥斯大黎加	1. 青少年刑事審理法（第 7576 號法律） 2. 兒童暨青少年法（第 7739 號法律） 3. 未成年性交易防治法（第 7899 號法律） 4. 監護人責任法（第 8101 號法律）	1996 年 1997 年 1999 年 2001 年
厄　瓜　多	兒童暨青少年法（第 100 號法律）	2002 年
智　　利	無	
古　　巴	無	
薩 爾 瓦 多	1. 家庭法（第 667 號通則） 2. 未成年違法者法（第 863 號通則） 3. 第 395 號規則：配合青少年刑事法修訂	1993 年 1994 年 2004 年

國　　別	法律名稱	時　間
	未成年違法者法 4. 第 396 號規則：修訂對未成年違法者監視與監督行政措施法	2004 年
瓜地馬拉	兒童暨青少年完整保護法（第 27 號規則）	2003 年
宏都拉斯	兒童暨青少年法（第 73 號規則）	1996 年
墨西哥	兒童暨青少年權利保護法	2000 年 5 月
尼加拉瓜	兒童暨青少年法（第 287 號法律）	1998 年
巴拉圭	1. 子女收養法（第 1136 號法律） 2. 兒童暨青少年法（第 1680 號法律）	1997 年 2001 年
巴拿馬	1. 家庭法（第 3 號法律） 2. 青少年刑事責任特別制度法（第 40 號法律）	1994 年 1999 年、2003 年修訂
祕魯	1. 兒童暨青少年法（第 26102 號法律） 2. 第 27337 號法律：廢除 1992 年兒童暨青少年法，並制定新法	1992 年 2000 年
多明尼加	1. 兒童暨青少年保護法（第 14 號法律） 2. 兒童暨青少年基本權利保護制度法（第 136 號法律，並廢除 1994 年第 14 號法律）	1994 年 2003 年
烏拉圭	兒童暨青少年法	2004 年
委瑞內拉	兒童暨青少年保護署組織法	1998 年 10 月頒布，2000 年 4 月生效

●與兒童及青少年生活有關的威脅因素

【貧窮】

極度貧窮不成比例地影響兒童：在拉丁美洲與加勒比海地區，每 5 個人當中就有 2 個人是生活在極度貧窮的環境，而他們都是兒童。

在拉丁美洲與加勒比海地區的人口中，14%的成年人、30%的兒童及 22%的青少年，都是極度貧窮者。

在拉丁美洲與加勒比海地區，5600 萬 18 歲以下之兒童與青少年，都處於極度貧窮狀態。

【飢餓與營養不良】

全球營養不良的現象，在拉丁美洲與加勒比海地區有減少的趨勢：1990 年占人口數的 10.3%；1994 年占人口數的 7.5%。

然而，今天在拉丁美洲與加勒比海地區，仍有 420 萬 5 歲以下的兒童處於營養不良的狀態。

在拉丁美洲與加勒比海地區，880 萬 18 歲以下的未成年人是屬於慢性營養不良者。

近 10 年來，最主要的危機即全球營養不良人口有減少的趨勢。

【教育】

根據拉丁美洲與加勒比海地區的報告，平均就學註冊率為 93%，比 1990 年增加了 9%。

然而，重讀與輟學卻象徵著普遍獲得初等教育機會的一大挫敗。

按照目前的趨勢來看，到了 2015 年，拉丁美洲 93.6%的兒童將獲得完整的初等教育機會，但仍約有 6%的兒童無法享有教育權。

大部分拉丁美洲與加勒比海地區的國家，對於男童與女童的就學並無差別待遇。

只有少數例外，但也已經消除中學教育男女不平等的現象。

在大多數的國家，女童享有完整初等教育的比例高於男童。

教室仍實施男女分開設置，並存有歧視。

【生存與健康】

拉丁美洲與加勒比海地區的發展中國家，其嬰兒死亡率正急速下降。

在 1990 年至 2003 年之間，5 歲以下嬰兒死亡率從每 1,000 名存活者中有 56 人死亡，降至 33 人；不到 1 歲的嬰兒死亡率，則從每 1,000 名存活者中有 43 人死亡，降至 25 人。

這個地區的嬰兒死亡率平均值，依國家的生活條件不同而有差異。若干國家，諸如：古巴、智利和哥斯大黎加，其嬰兒死亡率則是接近已開發國家。其他如海地與玻利維亞，登記有案的比例則高於這個地區每 1,000 名嬰兒中有 25.6 人死亡的平均值。

在這些國家內部，也出現了地理環境區域和種族之間的重大差異。

儘管在拉丁美洲，母親的死亡率為每 100,000 新生兒中有 190 位產婦死亡，但和其他地區的發展中國家相比，仍低於標準

值。

國和國之間的地區平均值，仍有很大的差異。像烏拉圭、智利、古巴、聖露西亞、阿根廷、哥斯大黎加及巴西，就低於每 100,000 名新生兒中，有 50 位產婦死亡的比例；至於祕魯、玻利維亞及海地，則高於每 100,000 名新生兒中，有 150 位產婦死亡的比例。

最嚴重的地理上差異，則是出現在分娩保險給付的類別。例如：瓜地馬拉的城市地區，可領到 66%的分娩保險給付，鄉村地區則只有 25%；在哥倫比亞，城市地區，可領到 94%的分娩保險給付，鄉村地區則只有 70%；在巴拉圭，只有讓醫護人員接生者才能領取 50%的分娩保險給付。

【愛滋病／HIV 病毒】

在拉丁美洲與加勒比海地區，估計有 2,100,000 人感染愛滋病／HIV 病毒，其中有 740,000 人是 15 歲至 24 歲的年輕人。

估算在拉丁美洲與加勒比海地區，有 47,000 名兒童感染愛滋病／HIV 病毒。

在拉丁美洲與加勒比海地區，已有超過 750,000 人死於愛滋病。

2004 年，估計有 293,000 人感染 HIV 病毒，131,000 人死於和愛滋病有關的疾病。

加勒比海是繼非洲之後，全世界感染率第二高的地區（2.3%）。在這個地區，愛滋病是 15 歲至 44 歲死亡者的主要死因。

在 1999 年，拉丁美洲愛滋病／HIV 感染者有 20%是女性，

加勒比海則是 35%的比例；至 2003 年，兩者的比例分別提升為 35%、49%。

【童工與剝削】

在拉丁美洲與加勒比海地區，有 17,400,000 名 5 歲至 14 歲的兒童從事勞動服務。

上述的數據顯示，每 5 名兒童就有 1 名從事經濟生產活動。

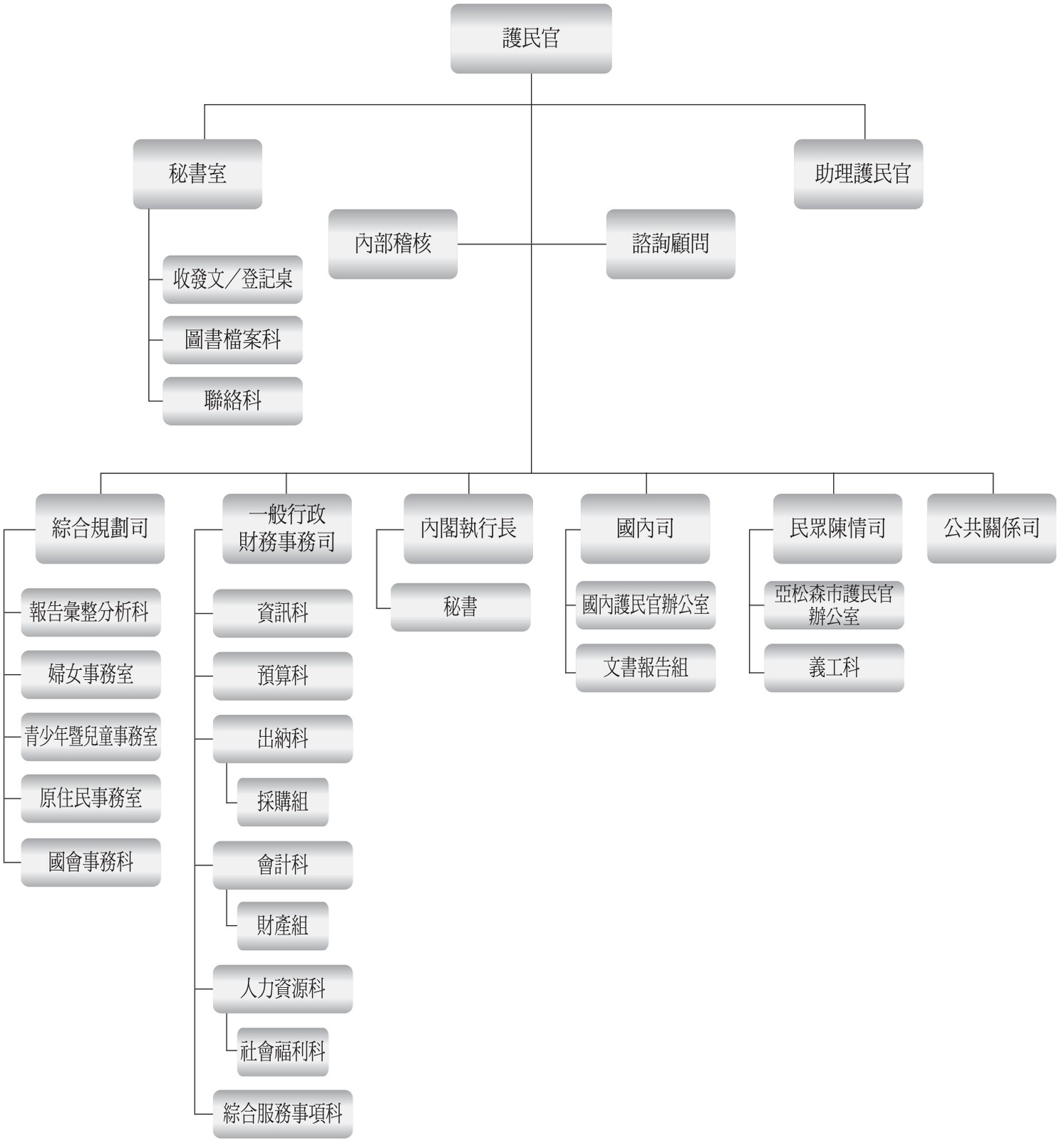
90%的童工絕對都是非法雇用，而且都領取比最低薪資規定還要少的工資。

將近 50%的童工從事無給職工作，而大部分的兒童都從事粗重及危險的工作。

許多兒童的都被利用當成犯罪工具，或成為受害者。

童工阻礙了兒童的發展，侷限了他們為來的工作能力，對他們的健康或生活產生過多的負荷及危險。

附錄1　巴拉圭護民官署組織架構



附錄 2　巴拉圭護民官署陳情表格

・陳情人資料表

姓　氏：

名　字：

年　　齡：　　國　　籍：

性　　別：　　婚姻狀況：

身分證字號：　　職　　業：

學　　歷：　　城　　市：

地　　址：　　電子信箱：

電　　話：

・受害人資料（若非陳情人本人時，請填寫本欄）

姓　氏：

名　字：

1. 陳情機關：

2. 事實陳述：

3. 事實發生日期：

4. 是否曾向疏失或相關機關提出陳情？

5. 您所提出之陳情案件是否已進入司法程序？

6. 是否有其他相關附件？

7. 是否提供相關證人之聯繫地址？

寄　送

附錄 3　第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程

會議日期：2005 年 11 月 14 日至 11 月 17 日

11 月 14 日 (星期一)	
18:00	報到
20:00	開幕典禮 地點：Hotel Excelsior, Salón Emperatriz I 廳 致詞者： 1. Dr. Germán Mundaraín 拉丁美洲監察使聯盟會長暨委內瑞拉監察使 2. Sra. Leila Rachid Lichi de Cowles 巴拉圭外交部部長 3. Dr. Manuel María Páez 巴拉圭護民官 4. Dr. Hugo Piccinini Soerensen 巴拉圭郵政總局局長—介紹第 10 屆 FIO 紀念郵戳
21:00	開幕酒會
11 月 15 日 (星期二)	
09:00	國家人權機構在兒童權利協定範疇之角色 Sr. Norberto Liwski 聯合國兒童權利委員會副主席

09:45	Q/A
10:00	伊比利美洲兒童概況 Sr. Eduardo Gallardo 聯合國兒童基金會兒童保護官員(UNICEF)
10:45	Q/A
11:00	休息
11:15	主題：拉丁美洲監察使聯盟第三份「伊比利美洲兒童暨青少年權利」報告 1. Sr. Manuel Guedan CICODE 主任 2. Sr. Guillermo Escobar 西班牙阿爾卡拉大學專任教授暨本報告主題之主持人 3. Dr. Hermán Mundaraín. 拉丁美洲監察使聯盟會長暨委內瑞拉監察使
12:30	中餐
14:30	西班牙國家護民官兒童保護經驗 Sr. Enrique Múgica Herzog 西班牙國家護民官
15:00	阿根廷國家監察使兒童保護經驗 Sr. Eudardo Mondino 阿根廷國家監察長
15:30	玻利維亞護民官兒童保護經驗 Sr. Waldo Albarracín 玻利維亞護民官
16:00	Q/A

16:15	休息
16:30	宏都拉斯兒童權利保護經驗 Sr. Ramón Custodio López 宏都拉斯國家人權委員
17:00	墨西哥國家人權委員會兒童權利保護經驗 Sr. Consuelo Olvera Treviño 墨西哥國家人權委員會執行秘書處分析暨傳播室主任
17:15	美屬波多黎各兒童權利保護經驗 Sr. Carlos J. Lopez Nieves 美屬波多黎各監察使
17:30	Q/A
20:00	中巴燒烤餐宴
11 月 16 日 (星期三)	
08:00	參訪 Itaipu 水壩
11 月 17 日 (星期四)	FIO 會員大會
09:00	確達法定人數
09:10	閱讀議程
09:20	執行委員會會務概況報告
11:00	中場休息
11:15	修改章程
12:45	中餐
14:30	伊比利美洲人權概況分析

16:00	中場休息
16:15	執行委員會選舉(2005-2007)
17:15	其他臨時動議
18:00	會員大會結束
20:00	第 10 屆 FIO 閉幕典禮，頒贈與會證書
20:30	閉幕友誼晚宴

附錄 4　拉丁美洲監察使聯盟會員網址

- 阿根廷：
  www.defensor.gov.ar
- 哥倫比亞：
  www.defensoria.org.co
- 玻利維亞：
  www.defensor.gov.bo
- 哥斯大黎加：
  www.dhr.go.cr
- 瓜地馬拉：
  www.pdh.org.gt
- 宏都拉斯：
  www.conadeh.hn
- 巴拿馬：
  www.defensoriadelpueblo.gob.pa
- 巴拉圭：
  www.defensoriadelpueblo.gov.py
- 西班牙：
  www.defensordelpueblo.es
- 委內瑞拉：
  www.defensoria.gob.ve

- 祕魯：
  www.defensoria.gob.pe
- 薩爾瓦多：
  www.pddh.gob.sv
- 墨西哥：
  www.cndh.org.mx
- 葡萄牙：
  www.provedor-jus.pt

附錄 5　羅菈・阿烈罕德菈・維亞爾巴・貝妮德絲　簡歷 (Laura Alejandra Villalba Benitez)

生　　日：1973 年 5 月 3 日

國　　籍：巴拉圭共和國

學　　歷：

巴拉圭國家安全委員會高級戰略研究所碩士（2005）

研修巴拉圭國家公共行政研究所學分班（2001-2003）

研修西班牙馬德里大學法學院人權學分（2002-2003）

研修歐洲國際人權法學分（2002）

亞森松國立大學法學院畢業（1999）

經　　歷：

巴拉圭最高法院內部稽核一般事務處法律諮詢顧問（2005）

巴拉圭國會第 2 副議長顧問（2004-2005）

巴拉圭眾議院人權委員會顧問（2004）

巴拉圭高等法院選舉法庭顧問（2003-2004）

巴拉圭參議院省、區、市、鎮劃分委員會顧問（2003-2004）

著　　作：西班牙與巴拉圭護民官職權與制度之比較研究

(La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo, Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay)

國家圖書館出版品預行編目資料

巴拉圭與西班牙護民官制度比較
／監察院國際事務小組編譯. --
-第 1 版. -- 臺北市：監察院，民 95
面；公分
ISBN 978-986-00-6939-6（平裝）
1. 監察制度 – 巴拉圭 2. 監察制度 – 西班牙
3. 監察 – 論文，講詞等
574.5777 95020442

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

編　　譯／監察院國際事務小組

出 版 者／監察院
地　址：台北市忠孝東路 1 段 2 號
電　話：（02）2341-3183
傳　真：（02）2356-8588

發 行 人／杜善良

經 銷 處／國家書坊台視總店　台北市八德路 3 段 10 號　(02) 2578-1515
五南文化廣場　台中市中山路 6 號　(04) 226-0330

監 察 院 檢舉專線／檢舉專用信箱　台北郵政 8-168 號信箱　傳真機：(02)2341-0324
政風室　專線電話：(02)2341-3183 轉 539　(02)2356-6598
傳 真 機：(02)2357-9670

印 刷 者／科藝彩色製版印刷有限公司
地　址：台北市萬華區大理街 157 號 3 樓之 2
電　話：（02）2302-0406
傳　真：（02）2302-7230

中華民國 95 年 10 月第 1 版
ISBN-13: 978-986-00-6939-6 （平裝）
ISBN-10: 986-00-6939-5 （平裝）
GPN 1009502859

定價 260 元

著作權管理訊息：
著作權人：監察院
欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權
請洽監察院綜合規劃室（電話：2341-3183）

ISBN 986-00-6939-5
00260
9 789860 069396
GPN 1009502859