

International  
Affairs  
Committee

# 監察與人權

—良好治理及國際人權體系

*The Ombudsman,  
Good Governance  
and the International  
Human Rights System*

*Linda C. Reif* 著

監察院國際事務小組 編譯

# 監察與人權

— 良好治理及國際人權體系

*The Ombudsman,  
Good Governance  
and the International  
Human rights System*

*Linda C. Reif* 著

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」Justitieombudsmännen。而現行國際通稱的「監察使」（Ombudsman）即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察制度之概念，在北歐發源並盛行於 20 世紀，於 1980 年代以降，在世界各地蓬勃發展，成為現今各國民主化的必要條件及重要指標，亦有助於建立國家良好治理與運作。

一般而言，傳統的北歐監察機關僅負監督政府之責，對於人權保障之著墨甚少。惟隨著國際局勢轉變，第 3 波民主化浪潮席捲，冷戰瓦解，新興民主國家政權逐漸邁入成熟穩定態勢，涵蓋人權保障內涵的「反貪監察機關」、「混合式監察機關」、「人權監察使」等各類監察使相繼產生。異於北歐傳統監察機關的是，除了監督行政之外，也被賦予保護和推動人權與自由的權力。而監察使為促進法治國家與良能政府，係採聯合國或國際組織推動之人權協定作為依據及準則，對政府機關進行監督，以達人權保障之終極目標。

為使民眾瞭解監察職權與人權保障之關聯，本院特自國外訂購英文原著 “The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System” 乙書，經瀏覽評估後，該書內容介紹國際監察制度與人權體系，涵蓋完整，歸納分析系統條理分明，頗值參考，故將其列為國際事務小組國際監察專書翻譯對象。

該書之作者為加拿大亞伯達大學瑞芙教授 Prof. Linda C. Reif，其身兼國際監察組織之出版品編輯，原出版社為荷蘭書商 Koninklijke Brill NV。本院多次以電子郵件聯繫，先後洽得渠等之同意，並與 Brill 出版社正式簽約授權後，甫進行該書中文版之委外翻譯。

國際監察制度資料之翻譯，除譯稿涉及語文專業及監察制度用語外，翻譯人員更須著重其正確、簡潔、信實、行文流暢、意理連貫等要求。是以，本書最後以試譯比稿方式，委由前師大研究所口筆譯服務中心翻譯案統籌代表人師大校友任友梅小姐及其合作譯者張柳春先生承作。加上本院國際事務小組幕僚洪主任國興、鄭慧雯、吳姿嫻、林美杏等同仁，以豐富的編輯經驗配合下完成，歷時共計 2 年。

本書內容介紹國際監察制度與人權體系，共計 12 章，首章導論介紹監察使之角色與定位，第 2 章則描述監察概念之變遷，第 3、4 章則分別探討監察使與良好治理之關係，以及與國內人權保障及國際人權促進之關聯，接下來各章則分區介紹歐洲、拉丁美洲暨加勒比海地區、非洲、亞洲及太平洋等地區之監察使與良好治理及人權概況，之後並就戰後和平重建時期，人權監察使之設置情況、兒童監察使、以及國際組織體系之監察使加以深度分析，第 11 章則專章介紹全球第一個超國家監察組織之歐盟監察使與人權保障之關係，最後一章結論總結本書之研究成果，全書歸納分析條理分明，涵蓋完整，頗值參考。

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，更可提昇國人對各國監察制度的認識。

本院對於瑞芙及荷蘭 Brill 出版社的各項聯繫與協助，授權本院翻譯、出版此書，特別表示感謝。未來本院將廣續挑選各國監察題材，予以逐譯，供國人參閱，也期待各界學術先進能不吝指教。

監察院秘書長



中華民國 97 年 6 月於台北



## 致 謝

我對監察使及人權保障重疊部分的興趣源起，可追溯至 1990 年，當時我調派至亞伯達監察使辦公室(Office of the Ombudsman of Alberta)擔任律師，期間發現傳統監察使的工作中出現了人權議題。之後大量出現的人權監察機關更為此主題增添另一面向，之後我的研究和寫作逐漸轉向監察使與人權保障相關議題，最後匯集成本書。

我要感謝亞伯達大學(University of Alberta)提供的財務協助，透過學校的未來基金學術進展支持之小型教職員(EFF Support for the Advancement of Scholarship Small Faculties)研究及旅行計畫獎助金，我才能進行並發表基礎研究，進而完成本書，同時也要感謝學校提供麥卡拉研究教授職位獎(McCalla Research Professorship)，讓我在 2002 至 2003 學年免於教學職務。我也非常感謝亞伯達大學法學院(Faculty of Law)的支持，以及威爾法學圖書館(Weir Law Library)的法學館員，在我寫作本書這幾年間提供極大協助。在擔任國際監察組織(International Ombudsman Institute)出版品總編輯期間，亦讓我對監察體系更為瞭解。但我必須強調，本書僅就我個人能力寫成，並不代表國際監察組織的觀點。我盡可能在書中提供截至 2003 年中的最新資料，但部分監察機關僅可取得至 2001 年或 2002 年的資料。

我很感謝過去 7 年間，邀請我前去拜訪、進行研究並談論本議題的監察使，同時也要感謝這些監察機關的職員。特別感謝前歐盟監察使(European Ombudsman)賈可伯·索德曼先生(Mr. Jacob Söderman)；歐盟監察使辦公室的職員；前希臘監察使(Ombudsman of Greece)暨現任歐盟監察使尼基佛羅斯·戴蒙多羅斯博士(Dr.

Nikiforos Diamandouros)；希臘監察使辦公室的職員；西班牙護民官(Defensor del Pueblo of Spain)厄里克·穆吉卡先生(Mr. Enrique Múgica)；西班牙護民官辦公室的職員；西班牙安達魯西亞護民官(Defensor del Pueblo of Andalusia, Spain)赫塞·查米佐先生(Mr. José Chamizo)；安達魯西亞護民官辦公室的職員；西班牙加泰隆尼亞人權監察使(Sindic de Greuges of Catalonia, Spain)安頓·卡涅亞斯先生(Mr. Anton Cañellas)；人權監察使辦公室的職員；前阿根廷護民官(Defensor del Pueblo of Argentina)喬治·麥蘭諾博士(Dr. Jorge Luis Maiorano)；以及阿根廷護民官辦公室的職員。同樣也要感謝許多國際組織的監察使和職員，提供關於該組織監察機制的文件。我衷心感謝西班牙格拉納達大學(University of Granada)法學院，在2001年我赴該校研究寫作本書時予以熱忱款待。特別感謝格拉納達大學法學院法蘭西斯可·波西尼教授(Professor Francisco Bossini)寶貴的同事情誼和協助。也要感謝新潟大學(Niigata University)法學院的山崎古志教授(Professor Koshi Yamazaki)，和我談論日本國家人權機構的情況。

我也要謝謝多年來協助研究的學生助教，他們現在也都已展開自己的學術及專業生涯：芭芭拉·凡·帝格史東(Barbara von Tigerstrom)、瑞米吉斯·奇布塞(Remegius Chibueze)、艾美加·杜魯波(Emeka Duruigbo)以及凱薩琳·羅佩茲雷(Katherine Lopez-Ley)。我特別感激紐西蘭坎特伯利大學(University of Canterbury)法學院的芭芭拉·凡·帝格史東，撥冗閱讀本書部分草稿並提供寶貴意見。

沒有家人的愛與支持，我不可能完成本書。我的雙親，齊格蒙特與桃樂絲·瑞芙伉儷(Zygmunt and Dorothy Reif)，總是不斷地鼓勵我。謝謝克里斯(Chris)、雷恩(Ryan)、羅賓(Robin)、柯立

致 謝



(Cory)、凱特(Kate)還有詹姆(Jaime)的關心和支持。最後，我要表達最深的感謝給我的先生卡爾·雷(Carl Ley)，謝謝他在我寫作期間一直給予鼓勵，並保有耐心和好脾氣。

琳達·瑞芙(Linda C. Reif)



# 目 錄

## 編譯序言

## 致謝

<b>第一章 導論</b> .....	1
第 1 節 監察機關的角色 .....	1
第 2 節 傳統監察機關 .....	2
第 3 節 監察使歷史簡述 .....	3
第 4 節 混合式監察組織 .....	5
第 5 節 傳統監察使及混合監察使機制之現況 .....	8
第 6 節 監察使及其它稱謂 .....	8
第 7 節 監察機關於司法部門之管轄權 .....	9
第 8 節 行政監察使 .....	11
第 9 節 監察機關、司法程序與替代性爭端解決 機制 .....	11
第 10 節 水平及垂直職責：監察機關作為監督機 制 .....	13
第 11 節 其它職責機制：權利辯護人、檢查長或 國家審計長、申訴委員會及真相委員會 .....	15
<b>第二章 監察使概念之變遷</b> .....	31
第 1 節 前言 .....	31
第 2 節 監察使體制之變遷 .....	32
第 3 節 市政監察使 .....	34
第 4 節 公部門監察使—特定議題之有限管轄 .....	39
第 5 節 組織型監察機構之界定 .....	43
第 6 節 組織型行政監察使—由政府各部會或國	



營事業成立，處理機關內外陳情案件 .....	44
第 7 節 公、私部門混合式監察機關—法律授權 解決產業/服務業的消費者陳情 .....	47
第 8 節 自律型的產業或服務業監察使 .....	49
第 9 節 私部門組織及企業成立的組織型監察機 關 .....	52
第 10 節 濫用「監察使」頭銜？ .....	55
<b>第三章 監察使：民主責任及良好治理</b> .....	69
第 1 節 前言 .....	69
第 2 節 監察使及混合型組織作為民主問責之機 制 .....	69
第 3 節 良好治理、公共行政及監察使 .....	75
第 4 節 國內法中監察使及良好治理 .....	87
第 5 節 監察使對良好治理之貢獻 .....	87
<b>第四章 監察使：國內人權保障及國際人權之促進</b> .....	101
第 1 節 前言 .....	101
第 2 節 傳統及人權監察機關是國家人權組織 .....	101
第 3 節 監察機關及其他國家人權組織之人權保 障範疇：國際社會之認定 .....	106
第 4 節 人權保障及傳統監察使和人權監察使的 促進角色 .....	114
第 5 節 國內外人權規範之適用及相關途徑 .....	118
第 6 節 國際人權法範圍及監察使對其之應用 .....	125
第 7 節 監察使與聯合國人權條約委員會之關係 .....	127
第 8 節 監察使暨人權事務之展望 .....	133
<b>第五章 歐洲監察使，良好治理與人權</b> .....	153
第 1 節 前言 .....	153
第 2 節 歐洲監察使概況 .....	154



第 3 節	歐洲人權體系及監察使角色 .....	155
第 4 節	監察使，良好治理及歐洲人權保障：個案研究 .....	162
第 5 節	歐洲傳統及人權監察使 .....	182
<b>第六章</b>	<b>拉丁美洲暨加勒比海監察使，良好治理</b>	
	<b>與人權</b> .....	207
第 1 節	簡介 .....	207
第 2 節	美洲人權體系及監察使之角色 .....	208
第 3 節	拉丁美洲監察制度概述 .....	218
第 4 節	拉丁美洲監察使，良好治理與人權：個案研究 .....	220
第 5 節	加勒比海監察制度概述 .....	229
第 6 節	加勒比海監察使、良好治理、與人權保護：個案節選 .....	231
第 7 節	美洲傳統與混合監察機關 .....	233
<b>第七章</b>	<b>非洲、亞洲及太平洋監察使，良好治理</b>	
	<b>與人權</b> .....	261
第 1 節	前言 .....	261
第 2 節	非洲人權體系及監察使角色 .....	262
第 3 節	非洲監察使，良好治理及人權 .....	263
第 4 節	亞洲及太平洋地區監察使，良好治理及人權 .....	276
第 5 節	非洲、亞洲及太平洋地區傳統及混合監察使 .....	282
<b>第八章</b>	<b>戰後和平重建：人權監察使之設置</b> .....	309
第 1 節	戰後聯合國援助下之和平建構—人權監察使角色 .....	309
第 2 節	戰後和平建構倡議—國家人權組織條款 .....	313

第 3 節	人權監察使於戰後設置之個案研究 .....	314
第 4 節	戰後和平建構倡議有關人權監察機構條款之檢討 .....	335
<b>第九章</b>	<b>兒童監察使：人權保障及促進</b> .....	<b>351</b>
第 1 節	兒童保障國際法 .....	351
第 2 節	兒童保障體制種類：兒童權利機構 .....	353
第 3 節	兒童監察使概念之發展：兒童觀點 .....	354
第 4 節	兒童監察使做為監督及協助國內落實兒童權利之非司法機制：國際協助 .....	355
第 5 節	機構種類：傳統監察使，人權監察使，兒童監察使，兒童辯護人或政府部門機制 .....	360
第 6 節	兒童監察使之特徵與職權 .....	380
<b>第十章</b>	<b>國際組織體系之監察使－小幅發展</b> .....	<b>403</b>
第 1 節	前言 .....	403
第 2 節	國際法及國際組織概況 .....	404
第 3 節	良好治理及國際組織 .....	404
第 4 節	國際組織職場監察使 .....	405
第 5 節	國際金融機構設置之監察小組及類似機制 .....	411
第 6 節	國際人權專員 .....	417
第 7 節	國際層級監察使之未來 .....	424
<b>第十一章</b>	<b>歐洲監察使：良好治理，人權及歐洲聯盟</b> .....	<b>443</b>
第 1 節	歐洲聯盟之演進 .....	443
第 2 節	歐洲聯盟之組織架構及相關機構 .....	444
第 3 節	歐盟監察使之歷史 .....	445
第 4 節	歐盟監察使 .....	446



第 5 節	行政疏失及歐盟法 .....	451
第 6 節	歐盟新憲法架構下之歐盟監察使 .....	454
第 7 節	歐盟監察使：人權保障為行政疏失之一 部分 .....	455
第 8 節	歐盟監察使：水平及外部監督，促進良 好治理及跨國家層級之人權保障 .....	459
<b>第十二章</b>	<b>結論</b> .....	<b>473</b>
第 1 節	現代監察使概況 .....	473
第 2 節	傳統或混合監察使之效力 .....	473
第 3 節	傳統及混合監察使之限制 .....	487



# 第一章 導論

1

## □ 第 1 節 監察機關的角色 □

20 世紀期間，政府行政權大為擴張，同時其官僚運作也招致許多不滿。全球許多國家因而設立官方監察(Ombudsman)制度以爲因應，<sup>1</sup> 雖然瑞典早在 1809 年就創設了監察制度，但直到 1960 年代，才擴展至斯堪地半島以外。<sup>2</sup>

監察機關爲官方機構，最好由立法部門設立，以監督行政部門施政；監察機關接受並公正調查民眾對政府施政的陳情。最常見的傳統監察模式是由斯堪地半島的西方國家如丹麥與挪威所建立，並不具有調查司法部門或起訴官員的權力，<sup>3</sup> 其目的在於增進施政績效與提升政府對民眾的職責。加拿大最高法院曾指出：「賦予監察機構權力是期望藉此處理司法、立法與行政部門無法解決的問題。」<sup>4</sup>

設立監察使辦公室的國家多爲民主政府。對這些國家而言，除了立法、司法與其它官方機構之外，監察機構是制衡行政部門權力的另一道防線。監察機構的運作可以補法院與行政裁判所(Administrative Tribunal)之不足，相對於其它官方的爭議解決機制，監察機構具有非正式、快速與易於接近等優點。其易於接近的原因之一爲監察機構不向陳情人收費。

監察機制可提高政府透明度與民主職責，有助於建立國家的良好治理。此外，有些監察機構爲混合式；其中一種爲人權監察機構，其功能兼具行政監督與人權保障；另一種監察機構則身負反貪、執行領袖準則與／或環境保護等職責。此外，即使是傳統監察機構也能解決有關人權方面的陳情。因此，傳統與人權監察機構都在人權維護與推動上扮演重要角色。

人權的相關規範可能肇始於國家對國際人權的義務，因此監察機關屬國內非司法性的機構，負責落實國際人權法。

## □ 第 2 節 傳統監察機關 □

傳統監察機關是由立法部門任命、但獨立於立法部門之外的公部門；傳統監察使獲得授權，透過調查與評估，<sup>5</sup> 以監督行政部門施政。傳統監察機關的普遍定義為：

依據憲法或由立法部門、國會決議所成立的辦公室，由獨立、高階官員領導，對立法部門或國會負責，受理受害民眾對於政府機關、官員與雇員的投訴，具有調查、建議與提出報告的權力；<sup>6</sup> 傳統監察使亦可主動調查。

監察使受理民眾陳情案件，有權調查政府違法施政，或更廣泛而言，不公正或不適當的施政；而民眾具有向監察使提出陳情的權利。許多監察使也有主動調查的權力，且在某些職權範圍內，立法機關或行政部會也可將案件提送監察使調查。<sup>7</sup> 傳統監察使通常僅能處理直接涉及政府的陳情，但一般而言無權調查私部門之間的投訴。<sup>8</sup> 然而有些混合式人權監察機關則有權處理公部門與私部門的陳情案件。<sup>9</sup>

監察使的調查職權範圍涵蓋許多政府部門、機關、國營企業與行政官員，<sup>10</sup> 但其管轄權並不包括立法機關。<sup>11</sup> 此外，多數監察組織對於法院的審判活動也不具管轄權，後文將再討論此點。許多監察使有權調查獄政、拘留所，而海關與移民事務通常屬於國家監察使的職權。雖然一些傳統監察使對警察與軍隊不具管轄權，但有些監察使仍被授予這些敏感單位的管轄權。<sup>12</sup> 有些國家除一般監察使辦公室之外，或是在沒有監察機構的情況下，可能由立法或行政部門單獨設立國防或警察的監察機關。<sup>13</sup>

監察使被賦予強大的調查權，包括在必要情況下，以傳票強制提交文



件以及證人出席與作證。雖然這是很重要的預防措施，但實務上並不常用這些強大的權力。包括歐洲在內的許多監察使，有權監督政府強制拘留人民的機構，包括監獄與精神病患照護中心。<sup>14</sup>

經過公正客觀的調查後，監察使即可判斷行為是否失當，並可判定政府單位或官員行為之得當與否，亦即是否合法、公平？若調查結果發現不當行為，監察使有權提出對於行政措施與政策的建議，以避免問題再次發生。許多監察使也具有建議修改法律的權力。<sup>15</sup>此外，監察使也有提出報告的義務；在某些特定調查行動結束後，監察使需向陳情人與政府報告。若行政部門未執行其所提建議，則監察使可向立法部門報告。除此之外，監察使也有向立法部門提出年度報告的責任，以說明該機構之各項工作。更有甚者，監察使也可就特殊或重大調查案件，提出特別報告。

### ▣ 第 3 節 監察使歷史簡述 ▣

#### 瑞典司法監察使

在歷史上，不同文化中已有與現代監察使職權相近的官員。<sup>16</sup>然而現代監察使的起源是 1809 年於瑞典設立的「Justitieombudsman」，意為司法監察使(ombudsman for justice)。<sup>17</sup>

瑞典國王查理七世在 1709 年戰敗於俄羅斯後，逃亡至土耳其多年。王室多年不在國內，導致當時內閣政治逐漸敗壞。1713 年，查理七世任命一代表，以監督瑞典的政府與司法機關，並於 1719 年起稱此官員為法務總長(Justitiekanslern，即 Chancellor of Justice)。<sup>18</sup>一旦法務總長發現有違反法律或其它不當行為，有權對不法官員進行司法程序。當時這是一項行政任命，直到現在也是如此，因為法務總長到現今仍然存在，被視為「政府的監察使」。<sup>19</sup>然而在 1766 與 1772 年間，國會(Estates 或 Riksdag)接手遴選法務總長的職權，王室在 1772 年又重新獲得此任命權。<sup>20</sup>1809 年國王遭廢

立之後，新憲法將權力分為皇室與國會，授予國會監督行政權的功能。<sup>21</sup>1809 年的憲法有一項新制度：司法監察使由國會任命，具有監督公共行政與司法的權力，並可起訴未善盡職責的官員。<sup>22</sup>此制度由一單純立法部門任命的監督機關，逐漸演變成爲經由民眾陳訴而啓動的程序。<sup>23</sup>

爲什麼瑞典國會要創設這樣一個立法任命的監察機構？溫斯蘭得(Wieslander)指出，由當時憲法委員會(Constitutional Committee)的備忘錄可知，委員們覺得由立法機關所任命的監察使，才能夠推動「人民真正的心聲」，且此監察使「主要任務在於建立公職人員施政的監督體系，且獨立於政府之外。」<sup>24</sup>此外，溫斯蘭得也提到瑞典國會對於委員會所提出憲法建議的辯論，辯論內容顯示立法部門認爲法務總長雖然監督行政部門，但這並不足以維護民眾的權利，因爲法務總長僅對政府的行政部門負責。<sup>25</sup>

瑞典目前依循的憲法制訂於 1974 年，設有 4 位國會監察使(Riksdagens ombudsmän)，其中 1 位爲首席國會監察使(Chief Parliamentary Ombudsman)。<sup>26</sup>國會監察使具有雙重使命：監督公共行政與司法的法治行爲，並確保「公共行政不會侵犯人民的基本人權與自由。」<sup>27</sup>監察使奉命檢驗行政部門是否遵守瑞典憲法中的人權條文。<sup>28</sup>因此，瑞典的監察組織實際上是一種人權監察機構。

## 監察制度的普及

一直到了 20 世紀初期，監察制度的觀念才跨出瑞典。1919 年剛獨立的芬蘭根據憲法，創設了監察使辦公室。<sup>29</sup>經過相當時日之後，斯堪地半島的其它兩個國家才陸續建立監察制度—丹麥在 1953 年(監察使任命於 1955 年)以及挪威在 1962 年(監察使任命於 1963 年)的憲法中明訂監察制度。公部門的監察制度在 1960 年代快速普及，且如同前述，其它國家所採行的是丹麥與挪威兩國的監察制度。

過去四十年間，多數大英國協成員都採行這種監察制度。紐西蘭在 1962 年成爲第一個設立監察機構的大英國協成員。自 1960 年代中期開始，遍佈美洲、非洲、亞洲與太平洋地區的其他大英國協成員，也設立傳統或





混合式的監察制度。<sup>30</sup>

從這個時期開始，監察制度廣泛地獲得其它國家認可，越來越多的國家也設立監察組織，一直持續至今。設立監察組織的國家，包括藉其改善治理架構的高度民主國家，以及處於各種不同民主發展階段的國家。例如，美國的五個州與兩個附屬地(1969 年開始)，<sup>31</sup> 法國(1973 年)，義大利(在多數省與地區，由塔斯坎尼開始，1974 年)，奧地利(1977 年)，荷蘭(1981 年，1982 年運作)，愛爾蘭(1980 年，1984 年開始運作)，冰島(1998 年)，格陵蘭島(1994 年，1995 年開始運作)，南韓(1994 年)，比利時(1995 年聯邦辦公室，法蘭德斯社區(Flemish Community)與瓦隆社區(Walloon Community)辦公室)，以及許多非洲法語系國家(調解使辦公室)與摩洛哥(2002 年)。許多其它國家也設立混合式監察機構。

## □ 第 4 節 混合式監察組織 □

聯合國与其它國際組織認為，除了法庭之外，應以「國家人權組織」整合各種不同的國內機構，以保護與推動人權。<sup>32</sup> 人權委員會、監察使、混合式人權監察組織與特別機構(如兒童監察機構)為國家的人權組織。此外，也設有其它形式的混合式監察機構，這類監察機構具有多重的使命。

### 人權監察使

混合式人權監察機構同時具有監察使與人權委員會的角色。人權監察組織具有不同角色，一方面近似傳統監察使，另一方面類似單純的人權委員會。<sup>33</sup>

人權監察機構的歷史可以追溯到 1970 年代，南歐的第三波民主運動，以及葡萄牙與西班牙所設立的混合式組織。<sup>34</sup> 葡萄牙的正義保護官(Provedor de Justiça)成立於 1975 年該國重返民主之時，除了監督行政之外，也被賦予保護和推動人權與自由的權力。<sup>35</sup> 西班牙過渡至民主的過程

中，在 1978 年制訂一部新憲法，設置了「護民官(Defensor del Pueblo)」監督新憲法與政府行政中對於人權的保護。<sup>36</sup>1980 年代後半期，因政治與經濟的發展帶動新一波混合式組織的設立，並持續至今。其中一個趨勢是有些政府由軍事統治過渡成爲民主治理，又以中南美洲最多。另一個發展是冷戰結束及蘇聯政權的瓦解，使中歐與東歐各國得以轉變成民主治理的政府。其它的面向還有國際組織與捐助國對於發展中國家的影響，以及建立良好治理的壓力，尤其是以改革治理架構與公共行政，作爲是否獲得財政與技術援助的條件。<sup>37</sup>

因應此一要求，拉丁美洲、加勒比海地區、中歐與東歐、非洲、亞洲與太平洋地區各國因而著手建立民主治理的架構。這些國家設立許多公部門機制，其中，混合式人權監察機構的設立開始普及。監察機構的成立，可視爲這些國家想要發展民主職責與建立良好治理最顯著的表現。因爲這些國家的執政當局多有迫害人權的紀錄，所以監察模式常加以調整，使其涵蓋保護與推動人權的使命。此外，近年來有些國家將傳統監察機構改制爲混合式監察機關，例如芬蘭、牙買加、迦納與坦尚尼亞。

不同使命、稱謂的人權監察機關，主要設置在下列這些國家：(1)歐洲：西班牙、葡萄牙、芬蘭、瑞典、塞普勒斯、希臘、以及中歐與東歐大部分的國家；(2)拉丁美洲：瓜地馬拉、哥斯大黎加、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬、哥倫比亞、秘魯、玻利維亞、厄瓜多、阿根廷與巴拉圭(墨西哥則設有聯邦與國家層級的人權委員會)；(3)加勒比海地區：牙買加、多明尼加(2003 年中停止運作)、貝里斯與蓋亞那(歧視)；(4)非洲：衣索比亞(2003 年中停止運作)、迦納、賴索托、馬拉威、納米比亞、塞席爾群島、坦尚尼亞與辛巴威；(5)亞洲與太平洋地區：部分中亞國家、斯里蘭卡、泰國、東帝汶(2003 年中停止運作)，巴布亞紐幾內亞(歧視)與斐濟。

38

## 負有反貪污、執行領導法、環境保護與／或其它使命的監察使

已開發與開發中國家，例如愛爾蘭、澳洲的某幾個州與加拿大部分省



份，越來越多的傳統監察使負有額外或第二職責，例如監督資訊自由、隱私與／或舉發人保護法。<sup>39</sup>

當監察使辦公室被賦予打擊貪污的使命時，就是一個混合式組織。雖然還有其它也身負打擊貪污職責的機關，包括法院與反貪污委員會，有些國家並無設立特定對抗貪污的組織，反而是賦予監察使額外反貪污的使命。此外，有些組織認為針對反貪污，監察使辦公室可補其它專責機關之不足。<sup>40</sup>然而，只有少數的監察使身負明確的反貪污使命。部分監察使負有執行領導法的使命，約束民選與高級官員，包括不當使用政府經費、利益衝突與任人唯親。具上述功能之一或同時具備此雙重功能的監察組織主要出現在政府貪污問題嚴重的地區，如非洲、亞洲、太平洋與加勒比海地區，包括巴布亞紐幾內亞、萬那杜、菲律賓、印尼、澳門(中國)、台灣、印度的一些省份、南非、烏干達、納米比亞、模里西斯、迦納、賴索托、塞席爾群島、盧安達、貝里斯、千里達與托巴哥島、聖露西亞，以及也很有可能設置的東帝汶。<sup>41</sup>然而，同樣貪污問題重重的拉丁美洲各國卻並未設置反貪污監察機構。世界其它地區有不同的發展，以色列的監察組織同時具有國家審計的權力；2001年威爾斯地方政府委員會獲得授權，地方政府成員未遵照威爾斯立法機關所訂定行為準則的法令時，可受理陳情並具有調查的職權。<sup>42</sup>

反貪污與執行領導法的監察使，在打擊貪污時具有不同的權力。例如，烏干達政府檢察總長(Inspectorate of Government)可起訴違法者，南非的護民官(Public Protector)具有傳統監察使的權力，而聖露西亞以及千里達與托巴哥的監察使只能調查貪污相關的一般案例<sup>43</sup>。反貪污工作的特性的確需要具備執行制裁的強制力，就此點而言，聯合國開發計畫(UN Development Program)就曾批評具反貪污使命的監察組織，認為這些組織「鮮少能揭發大規模、有系統的貪污案件，且大多不具有起訴的權力。」<sup>44</sup>循此連串論點，監察機構只能被視為反貪污委員會的補強。<sup>45</sup>然而，如前文所言，少數監察使的確具有強制力以支持其調查，如在菲律賓、烏干達、迦納、納米比亞等國；<sup>46</sup>對於這些國家的反貪污監察使而言，他們所關切的是其打擊貪污的角色，可能會「凌駕」了調查其它不良治理與人權陳情的

功能。<sup>47</sup>

當環境議題牽涉行政時，大部分監察使有間接處理的職權。如果環境權受到憲法或其它國內法律保護時，有些人權監察使可調查涉及人權的環境問題。此外，非洲兩個國家(納米比亞與賴索托)的人權監察組織，具有明確的環保使命。<sup>48</sup> 其它的發展包括少數國家根據特定專業，設有環境專員。

49

## □ 第 5 節 傳統監察使及混合監察使機制之現況 □

2003 年中，全球各地大約有 110 個國家設有傳統與混合式監察組織，而少數一些國家當時則正考慮設置監察使。<sup>50</sup> 這些組織中約有一半可視為人權監察組織，而其它則具有混合的使命。有許多傳統與混合式監察機關設立於次中央層級的政府(地方、省、州或市)以及附屬地或半自治區。

有些國家設有國家層級的監察機關，但仍在部分或所有的州或省級政府設置監察機構，例如阿根廷、澳洲、奧地利、比利時與西班牙。<sup>51</sup> 而有些國家只有在地方、州或省級政府才設有監察機構，而且職權範圍不一，例如加拿大、印度、義大利、瑞士、美國與巴西。有些國家層級的監察機關對多數或甚至全部的市級政府具有管轄權；而在其它國家，如果不是在一個或多個城市設有獨立的市級監察使辦公室，就是可能完全沒有設置地方監察機構。<sup>52</sup>

由於原住民自治的演變，出現了自治區監察使的另種發展。在加拿大的育空(Yukon)設置監察機構，以及目前在亞伯達省設置梅提斯(Métis)墾殖地監察機構的議案，使自治區的監察制度在加拿大得以落實。<sup>53</sup>

## □ 第 6 節 監察使及其它稱謂 □

監察使(ombudsman)源自瑞典，意為「代表」。<sup>54</sup> 許多大英國協國家的



立法機關使用監察使的稱謂，許多其它國家也使用相同稱謂。<sup>55</sup>然而，當世界各地政府先後設置監察使的模式時，代表此辦公室的稱謂已經產生變化，經常改成更能直接表達該機構特性的名稱。例如「Parliament Commissioner for Administration」（如英國、斯里蘭卡）；「Public Protector」（南非）；「Protecteur du Citoyen」（魁北克）；「Médiateur de la République」（在法語系國家，如法國、塞內加爾、布吉納法索、加彭與茅利塔尼亞）；「Difensore Civico」（義大利的地方級與省級）與「Citizens' Aide」（美國的許多州）。

人權監察使的稱謂常可反映出其職責。例如，西班牙、阿根廷、秘魯、玻利維亞、厄瓜多與哥倫比亞等國設置的護民官(Defensor del Pueblo)；葡萄牙的正義保護官(Provedor de Justiça)；波蘭的民權保護專員(Commissioner of Civil Rights Protection)；匈牙利的國會人權專員(Parliamentary Commissioner for Human Rights)；牙買加的衛民官(Public Defender)；薩爾瓦多的人權保護檢察官(Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos)；與瓜地馬拉的人權檢察官(Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos)。然而，即便稱為「監察機關」，有時也能扮演保護人權的角色，例如納米比亞的監察機構與芬蘭的國會監察機關即是如此。

雖然大部分監察機關與人權監察機構僅任命一位監察使，但有些國家仍設置多個成員，例如紐西蘭的國家監察機關(3位)、瑞典的國會監察機關(4位)、奧地利的聯邦護民官(Volksanwaltschaft, 3位)、比利時的聯邦監察機構(2位)、迦納的人權與行政正義委員會(Commission on Human Rights and Administrative Justice, 3位)、坦尚尼亞的人權與良好治理委員會(Commission on Human Rights and Good Governance, 6位)、南韓的國民苦衷處理委員會(10位)以及巴布亞紐幾內亞的監察使委員會(3位)。

## □ 第 7 節 監察機關於司法部門之管轄權 □

雖然大多數監察機關對於政府司法部門沒有管轄權，但這個通則也有

例外與特定條件。<sup>56</sup>

如前文所述，最早的兩個監察組織(設立在瑞典與芬蘭)是最顯著的兩個例外，因為他們對於司法部門的活動，擁有完全的管轄權，其中包括檢視判決的資料。<sup>57</sup>兩國的特殊憲法、政府與法律結構，使監察機關有權監督司法部門。在瑞典，監督法院的行為，在實務上並不介入司法部門重要的立法功能；監察機關的監督一般僅限於法院程序的行政層面，以及不合理的拖延判決。<sup>58</sup>然而，當判決出現「明顯錯誤」時，瑞典的監察機關即可出面介入。<sup>59</sup>在芬蘭，監察機構不能介入已在法院進行審理或是上訴中的案例，<sup>60</sup>但是芬蘭的監察機關則可以調查並批評司法部門的行為，包括：

法院對關於交換答辯狀所給予檢察官的指示、不充分或錯誤的上訴指示、判決推論缺失、拖延、非必要延期、書記缺失、法院不同意傳喚的請求……<sup>61</sup>

在瑞典與芬蘭兩國之後，其它國家所設置的監察機構並未被賦予監督司法部門的職權。這個結構上的轉變，是因為有許多其它因素，例如政府官員未曾有監督司法部門的經驗(不同於瑞典與芬蘭)、該國已有其它處理司法陳情／監督機制、法律與政治常態不利於設立具有監督政府司法部門的立法機制。<sup>62</sup>許多國家憲法規範與社會政治的現況，使其在法律上或實務上無法授予監察機關對司法部門的管轄權。<sup>63</sup>此外，來自司法部門的抗拒和阻力也會拖延任何設置監察機制的議案，2002年以色列的案例即為一例，雖然其設置監察機關受理對於司法部門的陳情，最終還是通過了立法。<sup>64</sup>

相反的，部分近年來所設置的混合式監察機關對於司法部門的管轄權反而有限。斯洛維尼亞的人權監察機關，在不當拖延或當局明顯濫權的情況下，對於司法部門才具有管轄權。<sup>65</sup>阿爾巴尼亞的人民辯護人(People's Advocate)，對根源於共產黨時期法官貪污與缺乏專業素養，因而在司法部門的行政與司法程序上違反人權時，對於司法部門才具有管轄權。<sup>66</sup>哥斯大黎加的護民官(Defensor de los Habitantes)則在司法部門的行政侵犯個人權益時，才具有管轄權。<sup>67</sup>烏干達的政府督察部門為執行反貪污與領導法的監察



機關，職權範圍涵蓋司法部門的行政與貪污相關案件。<sup>68</sup>

此外，雖然司法並不列入大多數監察機關的職權範圍，但因有界定職權範圍的法令存在，使監察機構仍然能調查法院在行政方面的陳情案件。

## □ 第 8 節 行政監察使 □

部分公部門的監察使是由行政權任命，並對其負責；這類監察使稱為「行政監察使(executive ombudsman)」或「準監察使(quasi-ombudsman)」。國家、次國家或城市層級都有這種行政監察組織。其它有些則是由行政部門任命，但與立法機關仍有部分關連。在一黨獨大或是民主活躍的國家中，行政監察組織的運作有極大的不同。例如，就某種意義而言，英國與法國的行政監察組織是由中央任命，但在法律與實務上卻能不受其干涉。在非洲與亞洲，<sup>69</sup> 大部分傳統、人權與其它混合式的監察機關都是由中央任命。<sup>70</sup>

行政監察組織是否符合傳統監察機關的定義仍持續受到爭議。因為它必須調查任命它的政府行政部門，其獨立運作的能力因而受到質疑；<sup>71</sup> 但不同的觀點則指出「公正性雖然重要，但立法部門支持的形式公正性並不是達到公平有效的必要條件，也不是唯一條件。」<sup>72</sup>

## □ 第 9 節 監察機關、司法程序與替代性爭端解決機制 □

法院程序存在各種障礙，如財務經費、等候判決曠日廢時與某些爭議的可訴性。因此對許多個人而言，尋求司法途徑解決是一項不切實際的選擇。前加拿大卑詩省監察使史蒂芬·歐文(Stephen Owen)指出：

法院程序並不適合解決起因於單純誤解或非嚴重性錯誤的案件。這類案件應交由具威信、與案件無關的一方私下快速調解即可。此外，因公共行政下的合法裁量而產生的不公平影響，多數在法律上並無解決之道。<sup>73</sup>

因此，當司法程序欠缺或不切實際的情況下，傳統與混合式的監察機關即成為寶貴的第二種途徑。再者，有些國家的司法制度出現嚴重的問題，例如經費不足、政治化或貪污；在這些國家中，監察機關對於公共行政的申訴，提供了更為重要的管道。

監察機關與法院之間可能產生職權範圍爭議，但監察法令(statute)對於優先權的處理不同。監察法令可能賦與監察機關裁量權，若監察使認為該陳情案不適宜以現有的法院或法庭的程序處理，則可決定受理該陳情而展開調查；但監察使的其它職權，規範則較為明確。<sup>74</sup> 在監察使調查後，若一陳情案件未能成立時，只要該案件可受法院審理、未超過追溯期間且沒有其它不被司法接受的限制，陳情人仍可向法院提出此相同的案件。<sup>75</sup> 然而，對於審理中的訴訟案件或是法院已對於相同事實作出判決，法令通常限制監察機關介入調查。<sup>76</sup>

監察機關在受理陳情並開始公正調查之後，就不會有任何立場—既不支持該陳情案，也不將之視為無物—一直持續到調查工作完成。在這樣的原則之下，大體上監察機關可被視為政府與民眾解決爭端的第二管道，又稱為替代性爭端解決機制(Alternative Dispute Resolution, ADR)。<sup>77</sup> 作為一個非司法的機制，監察程序是個別陳情者的自願行為，但另一方面對政府部門則具有強制性。<sup>78</sup> 然而，吾人需瞭解監察機關較之單純的爭議解決替代法，具有更大的使命與更強的權力。<sup>79</sup>

洛依·葛列格里(Roy Gregory)主張，監察使扮演替代性爭議解決的角色，會根據其在監察的程序中而有不同：





監察使所使用的特殊替代性爭端解決辦法，不僅只是「調查」，而是兼具調查、判斷與建議，有時需再加上調解與談判的補救手段。<sup>80</sup>

調查結論提出後，若監察使認為有行政不當的情事，且對政府提出改變法律或實務的建議之後，有些監察使會與相關政府部門進行非正式談判或調解，嘗試說服政府接受並執行所提之建議。<sup>81</sup>

目前對於較輕微或簡單的陳情案件，通常監察使不進行正式調查，而是以非正式的爭端解決法處理，稱之為斡旋方法(the intervention method，荷蘭)，或友善解決(friendly solution，歐盟)。<sup>82</sup> 這種過程已經發展成形，以應付陳情負荷過大，並避免或降低陳情過程中的積壓與延誤。少數監察機關在調查過程中有權進行替代性爭端解決，例如薩克其萬省(Saskatchewan，加拿大一省)的監察機關、南非護民官與萬那杜監察機構。<sup>83</sup> 有些例如在拉丁美洲與歐洲的人權監察機構，也具有調解的功能。<sup>84</sup>

有些傳統與混合式監察機關可以主動調查。例如，經由一點一滴的調查，若受理的幾個陳情案件同時都指向相同的行政問題，該監察機關即可藉此察覺政府是否有更廣泛的行政體系疏失。如此，監察使可以主動展開體制性調查<sup>85</sup>；在調查終結後，若發現體制上的缺失或弱點，則監察機關會建議終止此廣泛性缺失。若實施了這些建議，則可避免未來更多關於此類缺失的陳情案。因此體制性調查可視為公共行政體系的預防處方，對於體系的使用者也有共同的利益。<sup>86</sup> 事實上，有些積極作為的政府，甚至可能要求監察機關參與行政政策制訂或檢視現行政策，以確保政策公平性。<sup>87</sup>

## □ 第 10 節 水平及垂直職責：監察機關作為監督機制 □

在民主國家中，立法部門任命的監察機關可作為水平職責機制，因為監察使是中央政府的一部份，但不屬於行政部門，且其運作獨立於政府各

部門之外。<sup>88</sup> 監察機關亦可負起政府與民眾之間垂直職責的機制，民眾因而得以向監察機關提出對於政府行政的陳情。監察機關經調查、評估，並向政府提出關鍵性的報告。<sup>89</sup> 由另一角度來看，監察機關是人民的保護傘，以對抗政府的不當行為。<sup>90</sup>

監察使辦公室無權做出對政府具有法律效力的決定；行政部門可以全部或部分執行其所提建議，也可以忽視。對於監察機關的常見批評為其決定並不具法律效力。然而針對這個批評，吾人的回應是：如果具有此權力，則監察機關只不過是另一種形式的法院或裁決所(court or tribunal)，而這些機構早已存在。<sup>91</sup> 馬丁·烏斯汀(Marten Oosting)指出監察使的威信才是該制度的力量所在，超越監察組織在法律與制度方面的重要性。<sup>92</sup> 因此，烏斯汀認為監察機關的運作品質、政府給予監察機關的支持、民眾能透過媒介而接觸其運作，以及監察使個人的人格特質與專業素養，才是成就監察組織威信的最重要因素。<sup>93</sup> 第十二章將會再次提及這些要素，因為其中某些要素對於監察的有效性是不可或缺的。

監察機關提出建議與報告的這種柔性、不具強制性的力量，在監察機關的工作環境背景下，最為理想。歐文指出：

不具備強制改變的能力，反而是監察機關的一大優勢，而非其弱點。監察使所提建議應基於對所有事實徹底完整的調查，謹慎考慮所有觀點，並充分分析問題。透過這樣的理性分析，遠比加諸強制性更具影響力。強制程序可能經由單方面的決定或行動，而導致不情願的改變；由此看來過程中必會產生一個輸家，將大幅降低其未來配合監察機關所提建議之意願。相反的，若改變是基於理性過程，則亦可改變思考模式，結果將可持續造福後續的陳情者。若監察的行為要能真正產生改變，則監察機關必須通情達理，以贏得且維繫政府的信賴。否則，監察機關所提之建議很可能受到忽視，甚至揶揄。<sup>94</sup>

藉由各種法律監督，以求謹守法律或達成預期行為，更凸顯監察機關所具



備的柔性優勢。馬克·赫托(Marc Hertogh)將行政法中的監督形式分為壓制式監督(repressive control)與反射式監督(reflective control)兩種。<sup>95</sup> 壓制式監督屬反應強制性，由單方面強制執行。<sup>96</sup> 反射式監督則具合作性、推動性、主動性與說服性，由行動者進行談判，試圖改變行為以達到要求。<sup>97</sup> 司法是壓制式監督；監察使一般在報告與談判中，採用反射式監督，嘗試說服政府執行其所提之建議。赫托指出，相對於荷蘭行政法庭的裁決對於行政單位的政策與行為影響有限，監察機關所提出的建議與報告，長期而言對於政府機關較有效力。<sup>98</sup>

然而有些監察使被賦予較大的權力，因此也有壓制式監督的成分。例如，成立最早的兩個監察組織(瑞典與芬蘭)擁有起訴政府官員的權力，而法國的調解使對於政府官員可以進行懲戒程序。<sup>99</sup> 同樣地，奧地利的聯邦監察機關與奧地利的福拉爾貝格州(Vorarlberg)監察使擁有付諸奧地利憲法法庭的權力，以檢視聯邦(或州)法律的合法性，並解釋政府與監察機關之間對於法律條文產生的不同見解。<sup>100</sup> 現在一些人權與混合式監察組織，不只有提出建議與報告的權力，尚有起訴官員的權力(如因貪污)，或是將憲法議題提交法庭以進行司法裁定。<sup>101</sup> 而舉例如迦納的人權與行政正義委員會以及坦尚尼亞的人權與良好治理委員會，若政府機關不聽從其所提建議，該監察機關甚至擁有訴諸法庭以執行其建議的權力。<sup>102</sup>

## □ 第 11 節 其它職責機制：權利辯護人、檢查長或國家審計長、申訴委員會及真相委員會 □

政府中有其它數種職責機制(accountability institutions)，有時會與監察的觀念混淆。大部分這些機構為水平的職責機制，而有些也是受理陳情的機構。這些機構在一些情況下，功能可能與傳統或混合式監察組織重疊，例如權利辯護人(Advocate)，檢查長(the Inspector General)，國家審計長(State Auditor)，申訴委員會(Petitions Committee)及真相委員會(Truth Commission)。

## 權利辯護人

本章前文已論及，監察使並非陳情者的辯護人，且必須在陳情調查過程中，維持公正不阿。除了一般監察機關之外，許多國家設有單一領域的監察機構，以處理單一議題，例如兒童權利、國防軍力、醫療、少數民族、兩性平等與其它。<sup>103</sup> 此外，有些政府在特殊領域中也成立權利辯護人組織，例如兒童權利辯護人、病患權利辯護人；有關部分兒童辯護人將在第九章中討論。

雖然權利辯護人與監察使之間有一些相似點，但也有一些相異之處。權利辯護人組織可能經立法或行政單位設置，通常沒有一般監察使的手段與權力。雖然權利辯護人也具有調查權，但沒有相同的法定權力以支持其調查，同時在做出裁決或建議前，也不一定有義務進行公正的調查。顧名思義，權利辯護人自始就以保護其當事人為其責任，但也可能扮演其它角色，例如當重大判決或判決程序影響其當事人時，權利辯護人可代表或協助當事人。然而當權利辯護人與特殊監察使相比較時，兩者間的界線就變得模糊，例如，兒童權利辯護人與兒童監察使的功能與權力十分相近，如協助推動兒童福利，具有其它保護功能，以及擁有不同程度的調查權。在澳洲與加拿大，有些組織同時擁有調查與權利擁護的功能，如昆士蘭兒童與青年委員會以及加拿大某些省分的兒童權利辯護人。<sup>104</sup>

## 檢查長或國家審計長

檢查長或國家審計長是水平的職責機制，如同監察使。雖然在少數情況下，兩者的職權重疊，但監察使的功能與檢查長或國家審計長並不相同。監察使處理政府治理不佳的情況，但沒有調查有關財務管理的授權。而這種權力正是檢查長、國家審計長或其它與之相當的機構所具有的功能。

檢查長辦公室在美國屬聯邦層級，依據國會立法而設置在政府各部會中，以調查舞弊、財務管理失當、濫用與浪費。<sup>105</sup> 檢查長具有審計、稽



查、調查與計畫評估的責任。<sup>106</sup>

在其它一些國家公部門的機構是國家審計長辦公室。<sup>107</sup> 國家審計長的模式一般是基於：(1)拿破崙(Napoleonic)模式，根據國家審計辦公室(cours des comptes)，成立於法國、部分歐洲國家，以及部分拉丁美洲與非洲國家；(2)西敏(Westminster)模式包括審計長立法辦公室(legislative office of the Auditor General)，設置於英國與大英國協國家，如加拿大；或(3)理事會(board)模式設置於部分亞洲國家，與審計長的概念相近。<sup>108</sup> 有些國際組織，也設置國際層級的檢查長或國家審計長辦公室。此外，歐盟在歐盟審計法院(Court of Auditors of the European Community)也設置了財務監督的機構。<sup>109</sup>

監察機關與這些財務專責機構有部分功能重疊。例如，以色列與台灣都有一機構兼具監察與國家審計的功能。<sup>110</sup> 另外，身負打擊貪污使命的監察使，在監督政府機關財務管理上，與檢查長的角色類似，但是這些監察使的職權與角色並非僅止與財務的議題。

## 申訴委員會

申訴委員會是另一種水平的職責機制。申訴委員會隸屬立法單位，亦即一政治次團體，由立法部門成員所組成，受理民眾的請願與申訴。<sup>111</sup> 除個別申訴之外，也允許集體申訴。申訴委員會較之監察機關，其管轄內容較屬一般性，包括政治議題與行政行為的陳情。申訴委員會也可以要求相關政府機關或權責單位提供資訊並聽取說明；雖然陳訴委員會無權裁決，但它可以將事證確鑿但尚未妥善解決的申訴，提交並要求政府對該事項採取行動，而非非常重要的事件則可在立法部門進行討論。若該事項在監察使的職權範圍之內，申訴委員會也可以將案件提交監察使。然而，申訴委員會與立法監察機關不同。申訴委員會可能「對於小型的陳情案件不易接受、累贅與進行緩慢，使陳情者可能懷疑其有黨派成見。」<sup>112</sup> 其它評論亦指出，申訴委員會的不具名特性、成員變動性高，且委員會身兼其它官方職務，因而無法全職處理申訴案件等問題。<sup>113</sup>

歐洲有些國家設有申訴委員會，如德國(在聯邦與省的層級)、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、蘇格蘭、西班牙、斯洛維尼亞與捷克(僅德國與盧森堡沒有另設國家監察使)。<sup>114</sup> 以德國為例，申訴權於 1949 年納入基本法中，民眾可以個人或集體形式，對於適當的立法與政府部會，提出請願或陳情的權利，並設置申訴委員會。<sup>115</sup> 在此之後，德國聯邦議會很快地成立自己的申訴委員會。<sup>116</sup> 另外，歐盟的歐洲議會也在超越國家層級之上，設有申訴委員會。<sup>117</sup>

## 真相委員會

過去 25 年間，世界各地有許多國家由軍事或集權政府轉變成民主政權後，成立真相委員會。<sup>118</sup>

真相委員會「為官方組織，設置的目的在於調查並報告過去戕害人權的情形。」<sup>119</sup> 真相委員會最根本目的是要發掘發生在前政權時期事件的真相，通常是清查受迫害者的數目與其身分、死因，有時也調查加害者的身分，以協助撫慰、調解與正義轉型的過程。雖然個別的真相委員會使命稍或不同，但都有下列的特點：(1)檢視過去的迫害案件；(2)檢視過去在一特定期間所發生的各類迫害案件；(3)成立運作的期間相當短暫(從 6 個月至 2 年)，且於提交結案報告後即行解散；(4)由政府成立並負責維持(當涉及和平協議時，反叛團體有時也可能支持)，雖然最初設立真相委員會的起源可能反而是出現在某些國際文書中。<sup>120</sup> 組成真相委員會成員可能是國內的專家、國際人士或是兩者皆有。除了調查與發掘真相之外，每一個真相委員會都有些許不同的職權，例如史實紀錄、姓名查核與／或提出改革與補償的建議。

真相委員會為臨時性機構，以調查過去的迫害案件。而另一方面，監察機關為一永久性的組織，受理陳情，但常有時效性界定陳情事件的受理期限。然而，人權監察使有權受理並調查過去濫權政府戕害人權的陳情。

<sup>121</sup> 單由此點看來，人權監察使的功能與真相委員會十分類似。



## 本書架構

後續章節將說明現有的各種監察制度，焦點主要放在傳統監察制度、人權監察制度、單一領域監察制度(針對人權保護)以及有關國際治理層面的監察概念。

第二章將討論屬於國內層級的公、私部門與國際、超國家層級在治理上，各種監察的概念。第三章將探討公部門的監察機關(屬於國家組織結構中的國內機制，然而卻有相當程度的自主能力)如何推動民主發展與良好治理。第四章則將敘述監察使作為國家履行國際與國內人權責任的工具，所採行的方法。如此，監察機關作為一個國家人權組織，扮演的是非常可貴的角色，尤其當監察使辦公室的明確使命為保護人權時，更是如此。本書也將說明傳統監察機關與單一領域的監察機關，如何在國內執行國際與國內人權規範與政策。由此，歐洲、拉丁美洲、加勒比海地區、非洲、亞洲與太平洋地區的傳統、人權以及其它混合式監察制度的實例，將在第五章至第八章中討論。同時也將一併探討監察機關與國際、地區性的人權體系與規範的關係。第八章討論在衝突結束、建構和平的某些計畫中所設立的人權監察機關(多獲國際組織授權)。第九章將檢視各種兒童監察機構，而這就屬於單一領域的特殊監察機構。第十章將重點放在國際層面，檢視一些國際組織中監察使的工作場所，以及其它國際機制執行類似監察使的功能，或與國家監察機關合作。第十一章將討論超國家歐盟(EU)的歐盟監察使(唯一真正國際層級的監察組織)，並在監督歐盟各機關與組織內行政活動和人權保護上，探討其角色。第十二章為結論，討論影響監察機關運作效率的因素，並論述現代監察機關的角色。

本書說明在人權保護與良好治理的層面上，各種傳統與混合式監察機關所扮演的角色。雖然嘗試盡量於書中納入傳統與混合式監察機關的實例，由於運作的相關組織繁多，因此，傳統與混合式監察機關在建立良好治理以及推動保護國際、國內人權的活動與效率這個議題上，本書所提及的實例僅能提供侷限的觀點，讀者無法藉此一窺全貌。本書針對特定的監察組織，評估是否有可充分取得的史料與論著，從而選擇實例並加以探

討。

## 註 釋

- 1 大致請參見霍森 (K. Hossain) 等編輯，*人權委員會與監察使辦公室：世界各國的經驗* (Human Rights and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World) (The Hague: Kluwer Law International, 2001) [以下簡稱*人權委員會與監察使辦公室*]；瑞芙 (L.C. Reif)，「建立民主機構：國家人權組織的良好治理與人權保護角色 (Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection)」(2000) 13 Harvard H.R.J. 1；阿葉尼、瑞芙與湯馬士 (V. Ayeni, L. Reif, and H. Thomas) 合編，*強化大英國協小國與島國的監察與人權組織—加勒比海地區經驗* (Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States – The Caribbean Experience) (London: Commonwealth Secretariat, 2000)；葛列格里與基丁斯 (R. Gregory and P. Giddings) 合編，*修錯持正：六大洲的監察組織* (Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents) (Amsterdam: IOS Press, 2000) [以下簡稱為：*修錯持正*]；瑞芙編，*國際監察機關文集：國際監察組織選輯* (The International Ombudsman Anthology: Selected Writings From The International Ombudsman Institute) (The Hague: Kluwer Law International, 1999) [以下簡稱*國際監察機關文集*]；麥蘭諾 (J.L. Maiorano)，「*監察使：共和國的護民官* (El Ombudsman: Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas)」，第2版，第4卷 (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1999)；瑞芙編，*監察使概念* (The Ombudsman Concept) (Edmonton, International Ombudsman Institute, 1995)；馬歇爾與瑞芙 (M.A. Marshall and L.C. Reif)，「*監察機關：不良治理與爭端解決替代方法* (The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution) (1995) 34 Alberta Law Rev. 215；麥斯闕爾 (F. Matscher) 編，*監察使在歐洲－監察組織* (Ombudsman in Europe – The Institution) (Kehl: N.P. Engel, 1994)；瑞芙、馬歇爾與費瑞司 (L.C. Reif, M. Marshall and C. Ferris) 合編，「*監察機關—多樣性與發展* (The Ombudsman: Diversity and Development) (Edmonton, International Ombudsman Institute, 1992)；洛瓦 (D.C. Rowat)，「*監察計畫：廣布全球的觀念* (The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea)，修訂2版 (Lanham, Md.: University Press of America, 1985)；科頓 (G.E. Caiden) 編，*監察機關國際手冊：演進與目前功能* (International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function) 與「*監察機關國際手冊：各國調查* (International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys)」，兩冊 (Westport: Greenwood Press, 1983)。本章的部分內容，由瑞芙所著「*建立民主組織：國家人權組織的良好治理與人權保護角色*」中 5-9、11-13、23-30，出處同上，各頁發展而成。
- 2 監察使 (Ombudsman) 可視為一通用名詞，也作為特定機構的頭銜。Ombudsman 在現代瑞典文是一中性詞；雖然 Ombudsmän 在瑞典文為複數名詞，但本書在複數