

# Control Yuan

International  
Affairs  
Committee

## 西班牙國家護民官

監察院國際事務小組 編譯

# 西班牙國家護民官

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一八〇九年所設立的「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二十世紀傳佈以來，於一九八〇年代以後在世界各地蓬勃發展，位居南歐的西班牙更於一九七八年首度將監察使制度納入其憲法框架中，並命名為國家護民官 (El Defensor del Pueblo)。

西班牙土地面積五十萬四千七百五十平方公里，約為台灣的十四倍大，人口約為台灣的二倍多。西班牙國家護民官源起和國內政治變遷的過程有著密切的關係，最具指標意義的即為一九七五年佛朗哥將軍逝世後，獨裁政權瓦解，邁入民主和平，一九七八年由現任國王璜卡洛斯一世接篆視事，實施君主立憲，同時並將國家護民官制度納入憲法中。

西班牙是一個地方色彩濃厚的國家，除國家層級之護民官外，由數個自治區組成，擁有自治區護民官制度的尚有：巴斯克、加泰隆尼亞、加利西亞、阿拉貢、安達魯西亞、加納利亞、瓦倫西亞、卡斯提亞暨雷翁及巴雷阿雷斯等九個自治區，除巴雷阿雷斯仍未選出護民官外，其餘均為國際監察組織正式會員。

將西班牙國家護民官列為編譯國際監察制度專書，係因西班牙國家護民官為拉丁美洲地區監察使制度之主要催生者，例如阿根廷監察制度，就是在西班牙國家護民官的扶植下誕生，而阿國也是拉美地區監察制度的濫觴，由此可見，西班牙國家護民官對拉美地區監察制度之影響與貢獻。

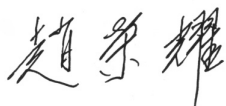


本書內容共分三大部分，第一部分係取材自西班牙國家護民官制度之官方網站，讀者得以在短時間內迅速瞭解護民官的業務特性。第二部分係摘取自「鞏固伊比利亞美洲監察使」乙書（El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano）中的部分篇章，其中不僅分析國家護民官與各自治區護民官職權之異同，也介紹第一個在西國境內成立自治區護民官的安達魯西亞自治區護民官。此外，並以外籍人士申辦簽證作為實例，闡述護民官與公權力之衝突、合作之協調關係。第三部分則取自該國國家護民官辦公室西元二〇〇一年年報摘要，其中包含護民官對年度監察工作的回顧，統計資料，陳情案件處理情形，國際技術合作與推廣以及精采的個別案例摘要等。

本院國際事務小組每年均篩選國際監察制度之題材進行編譯，相信透過本書的印行，得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之借鏡，更可提昇國人對監察制度之認識，並藉此達到本院研究、蒐集、編譯國際監察制度專書之目的與收穫。

最後，本院國際事務小組要在此感謝西班牙國家護民官辦公室，授權准許本院翻譯、出版此書。未來本院將賡續秉持比較研究的理念，挑選更多豐富的監察題材，供國人典藏參閱。

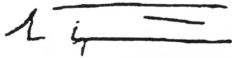
監察院國際事務小組召集人



中華民國九十二年八月

**Madrid, 16 de Julio de 2003**

En contestación a su ( El Yuan de Control) escrito del pasado 23 de junio cúpleme comunicarle ( El Yuan de Control ) que el Defensor del Pueblo ( de España ) ha acordado conceder la autorización que solicita para traducir el contenido de su página web y los demás temas por los que se interesa.



María del Mar España Martí

Secretario General

Defensor del Pueblo de España

二〇〇三年七月十六日，馬德里

本（西班牙國家護民官）辦公室對貴院（中華民國監察院）本年六月二十三日來函洽詢授權翻譯本辦公室入口網站資訊及其他相關文章為中文事宜，欣表同意。

西班牙國家護民官辦公室秘書長

瑪莉亞·德瑪·埃斯帕亞·馬蒂



# 目 錄

編譯序言

授權書

<b>第一章 西班牙國家護民官</b> .....	1
緒 論 .....	1
現任西班牙國家正、副護民官簡歷 .....	3
職 權 .....	6
陳 情 .....	8
信賴保障 .....	11
向國會提出報告 .....	12
<b>第二章 鞏固護民官制度</b> .....	13
陳情的處理程序及與自治區護民官的協同合作 .....	13
西班牙護民官制度中最常見的協商技巧及過程：實際經驗 ...	24
與公權力之衝突、合作及協調關係 .....	47
國家護民官辦公室與國會的關係：例行報告 .....	65
<b>第三章 西班牙國家護民官西元二〇〇一年年報摘要</b> .....	85
主要擔憂之議題－檢舉、移民、公務機關及延宕的正義 .....	85
與國會之間的關係 .....	96
國際關係 .....	98
技術合作、推廣與宣傳 .....	103
申請違憲及訴諸保護 .....	105
西元二〇〇一年陳情案件處理情形 .....	108
個別案例 .....	127

法規附錄 .....	141
附錄一 西班牙國家護民官組織圖 .....	141
附錄二 西元一九七八年憲法： 第四章 – 自由及基本權利之保障 .....	143
附錄三 西元一九八一年四月六日第三號國家 護民官組織法 .....	145
附錄四 國家護民官組織暨職掌條例 .....	159
附錄五 西元一九八五年十一月六日第三號國家護民官與 各地方自治區類似機構關係法 .....	175
附錄六 西班牙國家護民官大事記 .....	179

# 第一章 西班牙國家護民官

## 1

### □ 緒 論 □

#### 國家護民官的介紹

為保護人民的基本權利，一九七八年的西班牙國家憲法—第五十四條—即已創立國家護民官制度。身為國會高級特任官的國家護民官，可以監督政府機關及其附屬機構的業務。

代表西班牙人民及由眾議院與參議院組成的國會，根據一九八一年四月六日的第三號法律—國家護民官組織法，選出任期為五年並領導護民官制度的國家護民官。國會指派「參眾兩院聯席委員會」，負責與國家護民官維持聯繫，並在必要時於相關會議中提出報告。

國家護民官不受任何強制性命令所支配，不接受任何機關的指示，其職能具有相當的自主性，且於擔任此項職務期間，享有不可侵犯性及豁免權。

為確保國家護民官的公正性及獨立性，無論此項職務是經由選舉或任命產生，法律規定均不得與他人共享之。國家護民官不得為任何政府機關、黨派、工會或社團服務，亦不得從事工商活動或私人業務。

#### 網站的設置

西班牙國家護民官在網際網路上為民衆設置了網站，其目的有二：讓使用者瞭解護民官的業務特性，以及提供指引工具與參與的服務。

因此，在允許使用這種溝通聯繫方式的彈性範圍內，試圖讓瀏覽者在技術上獲得最精準而嚴謹的資料，並發揮網站的最大成效。

理所當然的，若沒有持續的調整，更新該網站內容，使其更臻完美，以及若沒有使用者提供改善建言的協助，這些目標是無法達成的。目前，我們希望透過 [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es) 這個網站的使用，能讓前述的兩個目的達到效果。

讀者於瀏覽該網站時，就像親臨國家護民官辦公室陳情般，將享有不受限制及不需事先預約之優點，然而，這並不代表國家護民官辦公室是拒人於千里之外，而是永久的開放給所有的民衆。

## □ 現任西班牙國家正、副護民官簡歷 □

現任國家護民官：

安立奎·牧西賈·埃爾索格（Enrique Múgica Herzog）

在參、眾兩院所有議員於第一輪投票五分之三表決通過後，牧西賈博士自二〇〇〇年六月十五日起擔任西班牙國家護民官。其一九三二年生於聖賽巴斯坦（San Sebastián），一九五三年開始踏入政治界。一九五六年擔任「青年作家大學議會」的主要創立者，該組織並於同年二月期間，發起學生運動。牧西賈在三個月內曾被逮捕並拘禁，後來因從事反法西斯政治活動而再次入獄，前後共計四次。其牢獄和流放的生活，總計長達兩年半。其於歷屆制憲會議期間，曾任吉普斯科阿（Guipúzcoa）議會議員，並擔任議會「保護委員會」主席及「憲法委員會」副主席。一九八八年被任命為司法部長，任期至一九九一年三月為止。在擔任部長期間，曾核准通過多項法律，諸如：司法管轄暨計畫法、股份有限公司暨訴訟與刑事改革法，後者係由刑事訴訟法官所催生的。一九九七年七月十一日，「內閣委員會」通過第一一三一／八七號條例，因而被任命為「第二次世界大戰期間來自納粹德國之黃金交易調查委員會」主席。除了從事政治活動外，亦曾出版「邁向自由之路」一書，並經常在西班牙幾家主要報紙上發表評論文章。





**第一國家副護民官：**

**馬麗亞·路易莎·卡瓦·德·亞若依卡麗歐**  
(María Luisa Cava de Llano y Carrió)

一九四八年三月二十二日出生於巴塞隆納，已婚，育有三子。巴塞隆納大學法學碩士，為巴雷阿雷斯群島 (Islas Baleares) 律師榮譽協會非執業律師。曾任伊比薩 (Ibiza) 副市長、伊比薩及佛爾曼德拉 (Ibiza y Formentera) 列島「財政暨內政委員會」第一副主席及委員、巴雷阿雷斯群島議會第一副主席。伊比薩及佛爾曼德拉列島「藝術歷史遺產委員會」主席、伊比薩及佛爾曼德拉列島「都市規劃委員會」副主席。曾任人民黨「麻醉藥物管制全國委員會」主席，並於第五、六、七屆立法會議期間擔任眾議員。其亦為伊比薩及佛爾曼德拉列島「法定權利之維護、維繫暨保護諮詢委員會」委員。目前為西班牙第一國家副護民官，銜命負責權理下列事務：國防與內政；司法與家庭暴力；經濟行政（賦稅、服務事業、徵用、運輸及電信）；外交與移民。

**第二國家副護民官：**

**曼奴艾爾·阿吉拉爾·巴爾達 (Manuel Aguilar Belda)**

一九四九年五月十六日出生於阿爾巴塞德 (Albacete) 市比恩瑟爾米達 (Bienservida)，已婚，育有二子。心理學與教育學碩士，勞工暨社會事務部高級技術處官員。曾任阿爾巴塞德市議員、「卡斯提亞－拉曼恰 (Castilla-La Mancha) 聯合自治區衛生暨社會福利委員會」委員。於第二、七屆立法會議期間擔任眾議員；於第三、四、五、六屆立法會議期間擔任參議員。此外，在第六屆立法會議期間曾任參議院第二副議長，在第四、五屆立法會議期間，則擔任參議院首席秘書長。同時，在第三屆立法會議

期間，曾任參議院社會主義黨團副發言人，並於第七屆立法會議期間擔任「社會暨勞動政策委員會」副主席。曾獲得榮譽公民大十字獎章。目前，為西班牙第二國家副護民官，銜命負責權理下列事務：教育與文化；衛生、勞工與社會政策；土地規劃；公共就業。

## □ 職 權 □

### 國家護民官的職權

- 國家護民官的職權規定於一九八一年四月六日的第三號法律－國家護民官組織法。
- 國家護民官具有保護及捍衛公民基本權利及公眾自由權的任務，可以監督政府機關及其附屬機構的業務，以檢驗其正確性。

若稽察或調查的結果屬於建議性質，則國家護民官在明確事項的結論方面，可以向政府機關提出建議或忠告，採取具體措施或修正其執行的標準，亦包括提議修訂實質內容所規定的準則。

國家護民官的職權可以擴及所有中央政府機關、自治區及地方政府機關的組織與單位。同時，也可以介入所有政府機關之代理人或合作者所應履行或從事的公共服務事業。

- 對人民而言，若政府機關未正確執行其任務，則基本權利的保障均為無效。因此，政府機關應遵循憲法所明定的原則：客觀公正地提供一般性利益，並根據效力、決策、權力分散及合作原則，以完全服從法規命令的態度執行其任務，且嚴禁所有任意武斷的行為。
- 當國家護民官收到與司法機關有關的陳情案件時，應交給司法檢察部，由後者調查其真實性，並依據法律規定採取適當措施，或者是將陳情案件交給隸屬司法權一般委員會。儘管如此，國家護民官在向國會提出的年度報告中，仍可就前述

一般性議題提出陳述。

- 國家護民官不得以個人審查的名義，介入有關司法判決的陳情，亦不得中斷當事人向民事法院或憲法法庭提出訴訟或上訴的程序。然而，對於陳情案件中所涉及的一般性問題，仍不可中斷調查。在任何情況下，無論就時間及形式而言，國家護民官仍應就人民已提出之請求及上訴，關心政府機關所作出的明確結論。
- 根據憲法及憲法法庭組織法的規定，國家護民官可以合法介入向憲法法庭提出之違反憲法及請求保護權利議題方面的上訴。

#### 非國家護民官的權限

- 在未具有調查任何政府機關的事實時，例如：商業、勞工、鄰里之間等衝突，民衆應該尋求其他解決方式。
- 在人民悉知其主旨事件發生後，時間超過一年始提出陳情時。
- 當採取匿名陳情，或無具體意圖，或陳情內容不誠實，或陳情程序可能導致損害第三者合法權利時。

## □ 陳 情 □

### 誰可以提出陳情？

- 根據憲法及憲法法庭組織法的規定，國家護民官可以合法介入向憲法法庭提出之違反憲法及請求保護權利議題方面的上訴。在無任何歧視性之下，任何人若認為政府機關已損害其基本權利，或者傷害其合法利益時，均可向國家護民官提出調查申請。
- 不得排除本法律及法規命令所明定的行為人、感化中心的寄宿者、法定無行為能力者、外國人、服役者（在軍事監獄、禁閉室或其他類型拘留所的軍人，仍有個人自由權可行使申請調查的權利）。
- 政府機關不可就其職權上有關的事件提出陳情。

### 如何申請國家護民官的調查？

- 對當事人而言，所有國家護民官執行的事項均無需負擔任何費用，既不須要律師，也不須要訴訟代理人的介入。
- 有效的調查申請，必須以書面寄送方式為之，並由當事人簽名，特別是需敘明之所以提出陳情的事件經過。在陳情書上，應載明姓名及居住地。
- 可以用郵件或傳真方式寄送陳情書。也可以用電話或電子郵件，要求提供一般性資訊或是陳情的程序。在任何情況下，均必須檢附上述的個人資料。
- 向國家護民官提出的陳情案若是合乎規定而被採納，則在任何情況下，無論是透過行政或司法途徑，均不得中止法律所規定的上訴期限，亦不得中斷判決或中止受到影響之決議的進行。

## 由人民提出的陳情

- 若人民欲向國家護民官提出陳情，必須以由當事人簽名的書面方式為之，並包含個人基本資料，如姓名及居住地，以利於通知。上述的書面陳情書，應敘明所以提出陳情的事件經過。
- 民眾可以用郵件或傳真方式寄送陳情書，也可以用電話或電子郵件，要求認為有必要提供的一般性資訊或是陳情的程序。在任何情況下，必須檢附上述的個人資料。
- 所有（符合規定）的程序，在任何情況下，無論是透過行政或司法途徑，均不得中止法律所規定的上訴期限，亦不得中斷判決或中止受到影響之決議的進行。

## 陳情的處理程序

- 國家護民官辦公室收到陳情書之後，應先予以登記並寄給當事人回執條。研讀陳情書的內容及陳情者所提供的文件，評估是否有損害權利或行政疏失。
- 若所提出的問題是屬於國家護民官的權限範圍內，且出現權利損害或行政不當行為的徵兆時，則開始進行調查。若非前述情形，則以書面通知的方式，告知陳情者無法接受其陳情。可以的話，並告知陳情人保護其權利的最佳途徑。
- 一旦同意接受陳情案件，國家護民官將展開適當的調查，並告知相關的行政機關或其附屬機構。若政府官員或其最高負責人拒絕或草率應付寄送應有的初步報告，則國家護民官可視此舉為敵對或阻擾的行為（一九八一年四月六日的第三號法律國家護民官組織法第四章、第六章）。
- 國家護民官無權修改或廢除政府機關的處分或決議，但是可以建

議修訂正在採行的標準。

- 在調查的過程中，可以向政府機關的主管階級及官員提出其法定上的勸告、提醒、忠告及建議，採取新措施或修改僵硬且可能造成人民不公平或損害情事之規定。
- 國家護民官應以書面告知當事人調查進展，特別是調查結果。
- 正式陳情則依循其他陳情的行政規範處理。

### 正式陳情

- 國家護民官可就政府機關及其附屬機構與人民有關之處分或決議，正式展開及持續進行調查予以釐清。（一九八一年的第三號法律－國家護民官組織法第九條之一）

## □ 信賴保障 □

- 由監獄、老年安養或失能中心，或其他任何寄宿安養機構之民衆寄給國家護民官的相關陳情書，不得以任何藉口加以審查。
- 國家護民官與具有特殊隸屬關係者（軍人、警察、國家警備隊成員、其他政府官員等等）之間的溝通聯繫，亦不得以任何方式干預。



## □ 向國會提出報告 □

- 一九八一年四月六日的第三號法律國家護民官組織法規定：國家護民官應於每年告知國會其任務執行情形，並於參、眾兩院既定時程的會議中提出報告。
- 首先，國家護民官應向「參眾兩院聯席委員會」陳述其報告內容，之後再向國會提報，爲了保持中立立場，議會各團體均可參與審查。
- 當嚴重或緊急事件是屬於勸告性質時，國家護民官可以提出專案報告。法律規定，年度例行報告及專案報告均應公開。

## 第二章 鞏固護民官制度

### 2

#### □ 陳情的處理程序及與自治區護民官的 □ 協同合作

羅瑞多·費爾特瑞爾·拉恩包烏德（Loreto Feltrer Rambaud）  
資訊暨總收發部主任／西班牙國家護民官

#### 前言

一如卡洛斯·吉內爾·德·葛拉多（Carlos Giner de Grado）的強調之詞，監察使是一種西方民主象徵的制度。

西班牙國家護民官的源起，和國內政治變遷的過程有著密切的關係。最具有代表性的象徵意義即一九七八年的國家憲法第五十四條，首次將監察使納入憲法之中，並命名為國家護民官。

西班牙是一個基於傳統權能區分體制（立法、行政及司法）而建立的社會民主國家，此外，也是一個具有地方色彩，並由數個自治區組成的領土多元化國家（西班牙國家憲法第一三七條）。

在權能區分的範圍內，為了保護國家憲法本文第壹篇及一九八一年四月六日的第三號法律－國家護民官組織法所宣稱的基本權利，西班牙國家憲法於是創立了國家護民官制度，並賦予國家護民官監察或監督政府機關是否遵守法規命令的職權。

西班牙國家憲法第五十四條僅預設國家護民官為國會的高級特任

官，並指定國家護民官保護國家憲法第壹篇所宣稱的基本權利，惟並未敘述自治區是否能設置類似的制度，也就是說既未創立自治區護民官，也未禁止區域性或自治區護民官制度的存在。

在憲法遺漏但容許的範圍內，自治區護民官亦有存在的可能性。之所以能夠如此，是因為法律並未禁止，且自治區的機關組織架構就像是國家的縮影，因此，部分自治區已在其制定的法規條例中引進這項制度。目前設有自治區護民官的地區如下：

- 巴斯克自治區：巴斯克自治條例第十五條及一九八五年二月二十七日的第三號法律，設置並規範了巴斯克護民官制度。
- 加泰隆尼亞自治區：加泰隆尼亞自治條例第三十五條及一九八四年三月二十日的第十四號法律—加泰隆尼亞護民官法，後者經修訂成爲一九八九年十二月十四日的第十二號法律。
- 加利西亞自治區：加利西亞自治條例第十四條及一九八四年六月五日的第六號法律—加利西亞護民官法，後者經修訂成爲一九九四年七月十八日的第三號法律。
- 阿拉貢自治區：阿拉貢自治條例第十一、三十三和三十四條，及一九八五年六月二十七日的第四號法律—阿拉貢司法調解法。後者曾訴諸於憲法法庭，部分條文內容於一九八八年七月十二日的第一四二號判決中被判定可以上訴。
- 安達魯西亞自治區：安達魯西亞自治條例第四十六條及一九八三年十二月一日的第九號法律—安達魯西亞護民官法，後者經修訂成爲一九九六年七月十七日的第三號法律。
- 加納利亞自治區：加納利亞自治條例第十三條及一九八五年二月十二日的第一號法律—衆議院法。
- 瓦倫西亞自治區：瓦倫西亞自治條例第二十四條及一九八八年十

二月二十六日的第十一號法律－瓦倫西亞護民官法。

- 卡斯提亞暨雷翁自治區：一九九四年三月九日的第二號法律－卡斯提亞暨雷翁下議院訴訟代理官法，這是唯一未在自治條例（自治區基本規範）中，而是由自治區議會通過之一般法律設置護民官制度的地區。
- 巴雷阿雷斯群島自治區：巴雷阿雷斯群島自治條例第二十九條及一九九三年三月十日的第一號法律－巴雷阿雷斯群島護民官法，該自治區至今尚未選出護民官。

自治區護民官在不同的地區有各自的定義名稱，諸如：「議會特任官」或「護民官」，其功能為：當面臨自治區政府機關可能有違法情事時，保護自治條例所承認之公民的權利。自治區護民官可以有效監察自治區政府機關的任務執行情形，並向選出護民官的自治區議會提出處理報告。就議會的行政監督制度及爲了達成其目的，賦予自治區護民官和國家護民官相同的特權及保障。雖然賦予自治區護民官的權限具有顯著的區域特性，且向各自所屬議會所提出的年度報告，常因地區的不同而成爲議會辯論的主題，然而其運作仍和國家護民官制度相類似，但卻無一致性。

至於國家護民官和自治區護民官的源起，兩者間首要的不同在於各自的屬性。國家護民官是一種源自（國家）憲法的制度，因此是真正的憲政機關；自治區護民官則是自治區內自治機關的權力表現，因此和國家護民官之間並無階級從屬關係，而是必須依照權限的基礎加以解釋。

兩種制度的規範均符合各自的權限行使範圍，且均有自由執行任務的能力。

在這個觀點上，爲了瞭解存在於兩者之間的關係，我認爲必須解

釋國家護民官和自治區護民官的權限範圍。

被視為憲政機關的國家護民官，具有監察一般政府機關的職權，只有在國家護民官組織法中，特別敘明之監護及監察的職責才會有所限制。因此，國家護民官能夠對中央政府機關、自治區政府機關及地方政府機構行使監察權，而不會因存在著自治區護民官，讓其行動受到假設性的條件限制。

自治區護民官的職權範圍，很清楚地就是監督自治區政府機關及經自治區政府授權或權限移轉的地方機構。這是選出自治區護民官為特任官的議會及自治條例本身的特性結果，所以無法交付本身無執行能力的議會來執行該項監察任務。

為避免國家護民官及自治區護民官於前述範圍產生權限上的衝突，由國家護民官組織法第十二條之二所延伸的國家護民官組織暨職掌條例第二十四條，強制規定了兩者職責上的協調配合事項。

國家護民官組織法第十二條之一承認了國家護民官監督自治區政府機關的權限，緊接著第十二條之二規定：「為了達成前一項的預期效果，自治區類似機關的職責應與國家護民官配合，且後者可以要求共同合作。」

國家護民官組織暨職掌條例第二十四條規定：

1. 為了能夠對所有的政府機關完善發揮由國家護民官組織法所賦予的職責，國家護民官應在自己所屬的權限與在自治區內成立之相似機關被賦予的權限之間，進行高層次的協調工作，而無損於各自自治區政府執行監察任務時所應有的自主權。
2. 在行使其本身的權限方面，國家護民官可以請求自治區類似機關的合作與協助。
3. 為了保護憲法本文第壹篇所述之權利，國家護民官不得授權自

治區類似機關，來行使由國家憲法第五十四條所賦予的職權。

爲避免可能產生的解釋性問題，在這項任務上可以採取共同協調及配合的方式解決。於是立法委員致力於通過一九八五年十一月六日的第三十六號法律，規範了國家護民官制度與自治區類似制度之間的關係。

此規範包含了三點內容：（1）界定任務執行時的協助範圍；（2）制定規範合作關係的準則；（3）規劃監察政府機關的協同合作範圍。

總結國家護民官與自治區護民官各自的權限體系，可以得到下列三點推論：

1. 國家護民官受委託保護西班牙國家憲法第壹篇所認定的權利和自由，並擁有監察國家政府機關，包括中央政府機關和其附屬機構所有各項任務執行的專屬職權。自治區護民官若參與監察前述政府機關，則無正當性。在所有的情況下，自治區護民官應將與國家政府機關任務執行有關的陳情案件送交給國家護民官。
2. 毫無疑問地，一九八五年的第三十六號法律已預設規定，有關監察各自治區內之國家政府機關的任務，國家護民官可以取得與自治區護民官的協同合作關係。在所有情況下，該法律對於協同合作只有一項要求，即僅限於國家護民官所收到的陳情案件，應與對抗國家政府機關之附屬機構有關。
3. 對於國家護民官和自治區護民官，在監察自治區政府機關的權限方面，則採取協同合作的絕對方式。任何一方均可行使其職權，而不會妨礙另一方。也就是說，有關監察自治區政府機關的權限並非分開的，而是同時進行的，即針對同一議題及不同

機關共同或各自執行任務時相同的事件強度，則採取監察競合權（即兩者的權限同時產生效力）。

有關監察由國家授權或移轉執行之自治任務，且未涉及到自治區權限而產生的專業技術解釋性問題，尙未形成爭論及衝突的焦點。

此一協同合作的一般性範疇，應該透過下列五點目的而取得和諧一致的協議予以規範：（1）政府機關之任務執行應受到監察的範圍；（2）自治區任務執行的假設情況；（3）可以運用的職權；（4）兩種護民官制度之間的溝通聯繫程序；（5）期限。我們再進一步來看，對於已經發生的假設性問題，要如何將雙方的共識具體化？

地方政府機關的權限體系，是比較複雜的。國家護民官擁有對這類政府機關進行監察的全面性職權，同樣的，對於其他政府機關亦同。而自治區護民官可以說只有部分的權限，僅能監察權限是源自於自治區政府所授予的地方政府機構。

加泰隆尼亞議會曾對一九八五年的第三十六號法律向憲法法庭提出上訴，卻遭到駁回。因為該議會在討論前述法律第二條之一時發現，其條文內容限制了自治區特任官（即自治區護民官）與地方機構有關的職權，而這些地方機構卻是依自治區政府所授予的權限執行任務。加泰隆尼亞議會認為，這和自治區條例及一九八四年的加泰隆尼亞第十四號法律相違背，因為後者對於有損自治區權能之地方機構的任務執行，授予自治區特任官（自治區護民官）監察權。憲法法庭於一九八八年九月十五日的第一五七號判決中駁回加泰隆尼亞議會的上訴，認為加泰隆尼亞法律並非國家憲法的一部分，且一九八五年的第三十六號法律比起該區自治條例第三十五條，已賦予加泰隆尼亞護民官更廣泛的權限。

在此可以指出執行監察任務未受到限制的部分，唯一可能是合法

範圍的起始點就是同時進行，也就是對於涉及到自治區政府機關的任務或是由自治區政府授權執行任務的地方機構，採取監察競合權。不同的法律均樹立了每位護民官的法律體系，即使每一項法律均有自己的特性，原則上這些法律仍然相似，例如：加泰隆尼亞護民官法和巴雷阿雷斯群島護民官法，與巴斯克護民官法、阿拉貢司法調解法及卡斯提亞暨雷翁下議院訴訟代理官法一樣，都只有預設一位護民官和一位副護民官，而其他法律卻和國家護民官制度的架構類似，擁有兩位副護民官。然而，不僅在組織上存有差異，其職權也有差別，加泰隆尼亞護民官法、阿拉貢司法調解法及卡斯提亞暨雷翁下議院訴訟代理官法，均明確承認其可以向政府機關提出調解的職權，或是提出讓陳情案件快速和積極解決的協議。採取此一方式，就能夠發展調解的業務，而包含國家護民官組織法在內的其他法律，表面上並未思考到這種可能性。

關於行使監察競合權的協同合作途徑，雖然所有的護民官制度不常使用這些機制，但一般而言卻有下列情形：

- (A) 舉行由所有護民官參加的年度巡迴協調會報，事先選擇若干專題以處理一般性問題，並針對若干利益點達成協議。
- (B) 爲了讓護民官制度有效運作，這些聚會有助於克服已陸續出現的毫無效率、失能及困境，並幫助加深必要的協調。
- (C) 當出現若干爭論而受到請求時，不僅應在所有自治區護民官和國家護民官之間，也應在國家護民官和任何個人之間召開特別會議。若與問題有關而欲謀求某些一般性權力時，也應在各自治區護民官之間召開會議。根據一九八三年四月六日的國家護民官組織暨職掌條例第八條，國家護民官應和所有的自治區護民官保持聯繫。



(D) 在國家護民官和個別的自治區護民官之間，訂立合作暨協調協議。

在加泰隆尼亞、巴斯克及阿拉貢三自治區的法律中，有關合作暨協調的遵循原則，已簽署於適當條約當中。目前，於一九九五年六月十五日與加泰隆尼亞護民官、一九九六年二月一日與卡斯提亞暨雷翁護民官、一九九七年二月二十六日與加利西亞護民官、一九九七年六月十九日與安達魯西亞、一九九七年七月十一日與加納利亞眾議員簽署的合作暨協調協議，均為有效。其他之前已經簽署的協議，到現在為止則因職位的異動及效期已到而失去效力。

由於正因為代表各護民官制度之簽署者的任期均有時間性，所以這些協議均有效期限限制。這些協議均將護民官制度之間關係的明確及一般性條件加以具體化，以呼應憲法原則的效力，並避免突然出現虛偽不實的任務執行。

在訂定協議時，必須瞭解到合作不應該削弱國家護民官的權限。由於不同自治區護民官的權限範圍設計，並非完全一致，而且也因自治過程的變動性，無法反應出相同的一致性，所以合作必須進行雙邊協議。因此，協議的內容應受限於合作的深度和形式。

這些協議均包含了前言，第一部分則敘述合作事項，包括了監察中央附屬機關、自治區政府機關和地方機構之各種護民官制度間的關係原則。

關於中央附屬機關，則規定所有因這類機關之任務執行而引起的陳情案件，都應由國家護民官進行調查並解決。基於這項效力，自治區護民官應將這類的陳情案件交給國家護民官，並由後者發給自治區護民官及陳情人雙方收取通知書及告知處理結果。

至於和自治區政府機關有關的陳情案件，則是由收到民眾陳情書

的自治區護民官制度依行使監察權的標準進行調查及解決。儘管如此，若認為可以有效解決問題時，仍可向國家護民官請求雙方的協同合作。如果一般性的標準出現不同調的情況時，我們繼續往下看。關於地方機構的監察權，協議的本文已經填補了現行法規上的真空，惟仍可以發現參眾兩院決議所規定的唯一限制，即禁止授權自治區護民官行使由西班牙國家憲法第五十四條賦予國家護民官的權限。

如此一來，不但已經詮釋了針對由各自自治區政府移轉權限或授權之地方機構，行使監察競合權的範圍，而且也詮釋了依自治條例授權自治區政府處理的地方事務，可由自治區護民官進行調查與解決。也就是說，自治區護民官能針對與授權有關的事務，及對於可以看出議題內容是由憲法相關條文授予自治區政府的權限範圍，最後屬於本身權限的地方機構來行使監察權。

相反的，在國家護民官的監察之下，有關地方機構自己本身或由國家授權的權限，國家護民官於所有的情況中均可要求自治區護民官的協同合作，調查這類地方機構的陳情案件並採取適當的措施。此外，向兩種護民官制度提出的陳情，均由自治區護民官進行調查及解決。然而，為了直接調查及解決一般重要性的陳情案件，或是因採取以往的標準而產生相同後果的陳情案件，國家護民官的監察任務仍存在著一般保留原則。

於是乎地方政府機關要將陳情案件交由國家護民官或自治區護民官主導，事實上，這項權限是很難控制的。無庸置疑的，若要回答前述的問題，原則上要看護民官制度是否對地方政府機關有要求權，但這並不意味著不會引起依據已描述的準則而必須明確解決的衝突。

**建立溝通與通報機制，以避免監察競合權的行使虛偽不實**

基本上，任務執行的標準是由民衆所給予的，因為當民衆向國家護民官機關或自治區護民官機關提出陳情時，也就如同建立了標準慣例。如今，只要民衆向這兩種護民官制度提出陳情時，也就相對地導引出時間性的標準。若陳情案件的時間性相當緊迫，為避免毫無效率、失能及虛偽不實的情況，兩種護民官制度之一就會藉助另一種護民官制度而減弱其調查權，並告知所有應執行的處理程序。

為了發現陳情案件虛偽不實的可能性，雙方存在著訊息流通的機制，每月互相寄送向辦公室遞交之陳情案件的清單，以驗證訊息的真實性。這些清單僅能由加泰隆尼亞、卡斯提亞暨雷翁自治區護民官寄送，同時國家護民官每十五日寄發一份清單給各個自治區護民官。

另一方面，為了利於研究及處理，當自治區護民官收到與國家護民官權限有關的陳情時，就應該移轉該陳情案件給國家護民官。在這些假設情況中，即使沒有簽訂協議，仍必須隨時向自治區護民官告知陳情案件的調查情形。

自治區護民官也可以請求國家護民官介入任何非屬憲法層面的上訴或保護，以彌補其權限的不足。而在所有情況下，國家護民官應決定訴諸於憲法法庭，或是不依據其準則而聽取協調委員會意見，而不是藉此反對自治區護民官所必須擁有的價值。由不同的護民官制度編印製成的專題報告，在一般情形下應由自己複製。

自治區護民官應和具有法定效力的行政機關，即時協助鄰近區域進行具體的調查。在時機上，特別是針對某些檢驗視察，可請求某些自治區護民官的協同合作。若問題遍佈好幾個自治區或是有任何其他動機，只要國家護民官評估認為該問題從國家護民官制度著

手能更有效解決時，自治區護民官也可以向國家護民官提出協同合作的請求。

有了協同合作的機制，事實上，就已經克服了每個時刻所帶來的小型衝突，且可保證即使監察競合權的存在會帶來困境，但仍不會妨礙處理民衆所提出的陳情。然這並非意味著當兩者關係暢通時，應加以糾正之微不足道的毫無效率情形及失能就不會存在。

## □ 西班牙護民官制度中最常見的 □ 協商技巧及過程：實際經驗

曼奴艾爾·馬丁內茲－詹姆士（Manuel Martínez-James）  
安達魯西亞護民官顧問

### 前言

本報告主要是試圖針對廣義的「協商」準則，提出安達魯西亞護民官在運用職權上各種不同的實際卓越經驗。儘管如此，仍必須以前瞻性的態度確立和前述護民官制度有關的關鍵性細節，並多方考慮在「進行協商」過程當中，因利益及辯論所引起的現實面及實際情況。

### 安達魯西亞護民官的法律體系

當我們談論到護民官的概念時，或許首先就必須想到這是一個在西班牙司法－憲法體制中沒有傳統包袱的制度。這個制度尚未在我們的社會中紮根，且未被視為是捍衛及保護民衆權利與自由的機制或工具，普遍而言，亦未被視為是面對行政機關效力及法定原則出現時的反作用力。這一點相當具有邏輯性，因為如果人們在我們的司法－政治組織中提到護民官這個新概念，就會認為這是從一個與我們社會及經濟大不相同的國家所引進的概念：護民官，或者稱「監察使」，是誕生於年代久遠的一八〇九年瑞典憲法。傳統上從那個時候起，護民官在瑞典就享有極大的尊崇。

緊接著承認護民官制度的國家，就是一九一九年的芬蘭。然而，更大的象徵意義為一九五三年的丹麥憲法第五十五條，承認了護民官這個概念。我們說有象徵意義，是因為這個被納入拿破崙王朝法律體

系之中的國家，和許多歐洲國家同時創設了護民官制度，然而卻與瑞典的情況相異。

大部分存在著監察使（Ombudsman）的國家，均將監察使視為監察行政機關的國會特任官，其目的為正式或經請求檢視行政機關的任務執行，特別是與保護憲法權利有關的事務。

於是乎，當依據西班牙憲法第五十四條及國家護民官組織法—即我們所說的一九八一年四月六日的第三號法律—開始在西班牙施行國家護民官制度時，比較法學上就已經出現過許多這項制度的先例，並已談到了監察使的現象。如此一來，我們可以指出英國、希臘、斐濟群島、法國、坦尚尼亞、菲律賓等國的監察使概念，作為普遍性的範例。上述這些國家的監察使，均具有國家層級的權限；而內布拉斯加（Nebraska）（美國）、東澳洲（澳洲）、利古利亞（Liguria）或托斯卡那（Toscana）（義大利）等地的護民官，則具有較多地區性限制的權限，僅止於聯邦州或區域性層級；還有權限範圍更加緊縮的護民官，如亞特蘭大（美國）、耶路薩冷（以色列）。更甚者，有一些護民官的權限更加縮小且具體，其職權範圍並不屬於區域性，而是屬於任務執行層面，例如：納稅義務人保護官（被視為西班牙下一個會出現的類型）、廣播暨電視閱聽人保護官等等。

若我們有必要嘗試對此尋求答案的話，則隨時尚風潮而出現的監察使類型，或許就足以反映出政府機關在社會生活各個領域中所干預的程度：從衛生到教育、領土規劃（涵蓋所有的複合體）到都市化與環境、社會服務到公眾勞動與農漁業，這些都曝露出政府機關執行任務時的意圖為何，在歐洲各地、各個國家及自治區、各州與城市等地，均日復一日影響著民眾。

這些隨之而來的極為複雜過程，若以很難理解的語言來說，就是

有誰能和行政機關擺脫依存關係？一個龐大的官僚機構儘管有其專業性，仍會出現某些僵化及按部就班的行政程序，同時也面臨了因採取冷漠無情的規範而和許多民衆產生了必要的制式關係，以利處理因政府機關之干預主義而引起的專業技術—法律問題。基本上，人民的文化、專業技術、社會等不同領域，早已出現了差別待遇，在許多狀況下，民衆實在無法瞭解行政機關模稜兩可、複雜及充滿條件限制的語言。更甚者，這些經常無法理解的語言已經扼傷了憲法賦予民衆的某些權利，或是民衆在權利遭到損害時，並不知道如何適度地自我保護。儘管有一定的行政程序，然民衆仍在尋求—早已經常尋求相對應的途徑，讓公權力傾聽他們的聲音，並加強讓他們參與公權力所作出的決定。

最後，人們經常說：「面對所有的反駁者和不信任者，就要提出今天哪裡有民主，那裡就有護民官；哪裡沒有民主，那裡就沒有護民官的證據！」事實上，這種肯定的正面言論並不正確，因為仍存在著沒有國會特任官，但卻是真正民主的國家，如：比利時、義大利、德國（軍事問題除外）、美國等。然而很明顯地，大部分實行民主體制的國家都有護民官制度。如果毫無疑問地認為護民官概念的誕生，是出自於想要限制及監督公權力的行使（不同的問題視實際執行面而定），或是要讓公權力提出自我約束，以視為超越監督行政處分的保證，則這樣的說法是相當合乎邏輯的。

在行政程序及作出決議的過程中，「全民共治的政府」、「全民參與的政府」這些新形成的概念都是憲政上的典範，但仍離我們身處的時代相當遙遠，而最接近我們的就是獲得及試圖創設的安達魯西亞護民官制度。

即使經常被提起的西班牙國家憲法第一五一條，談到了自治區可

依該條款所承認的自治權設置自治區本身所屬的基本組織，例如以安達魯西亞為例，可以設置立法議會、政府委員會及高等法院，惟並沒有提到自治區的特任官。然而，安達魯西亞自治條例的制定者，當初就決定在我們的自治區內，應創立包含西班牙國家憲法第一五二條未預設的安達魯西亞護民官制度。

實際上，在自治條例即已預設了：「…由議會任命特任官，以保護西班牙國家憲法第壹篇所宣稱的權利與自由，其效力可監察自治區行政機關的任務，並向議會報告」（自治條例第四十六條）。這項條文，並未損及西班牙國家憲法第五十四條創立國家護民官制度的規定。

### 安達魯西亞護民官的權限

我們將以兩種法規命令的撰擬作為起始點，並從主觀觀點（也就是監督哪些行政機關）及客觀觀點（也就是哪一類的議題是護民官制度行使監察權的目標），評論在複雜的國家和自治區護民官制度中，哪些是這兩種制度的立場，同時也提醒哪些是這兩種制度均擁有的監察權。儘管談起監察權，大部分的護民官均類似，然而當國家護民官制度和自治區護民官制度不盡相同時，理所當然地，所有焦點都集中在安達魯西亞護民官。從自治區的歷史來看，安達魯西亞是第一個納入護民官制度的自治區，選擇在其章程條例中極力仿效國家法律，最後依自治條例第四十六條制定了一九八三年十二月一日的第九號法律－安達魯西亞護民官法。

- 監督行政行為

談起權能區分的理論概要，雖然在某些案例中，特任官（護民官）是由政府任命（重視護民官監督政府的功能，但從其功能屬性來



看，這並不是最恰當的選擇），惟一般西方的法學界都將護民官制度置於議會之中，而非依附在行政權，也不是依附在司法權之內，因為就如同我們先前所言，司法機關具有獨立的司法管轄權。

在西班牙，必須將護民官制度置於議會之中，也就是說國會有國家護民官，自治區議會有自治區護民官。一如我們所熟知的，議會具有行使立法權、通過預算及監督政府的行為（不僅包括政治行為，也涵蓋行政處分）等多樣性的權責，還有其他由憲法和自治條例分別賦予的權限。

議會的權限之一，一般而言即行政行為的監督。於是議會額外增加了兩項制度，在政府行使行政和管理職權之際，協助議會能更有效率和更有技巧地監督政府的行為。為了發揮監察權的具體作用，我們要特別論述這兩種制度：其一，經費預算審查團（在安達魯西亞則稱為「經費預算委員會」），廣義而言，就好比是國家及自治區——換言之就是雙方公部門的帳目及經濟管理的審計組織，且應在向議會提出的年度報告中，告知其監察的情形。其二，即國家護民官和形同議會特任官的自治區護民官，兩者均承受特別託付的要務，負責監察公權力的任務執行，並依據國家憲法第一〇三條第一項規定，保護國家憲法本文第壹篇所宣稱的權利和自由。

從行政機關的角度來看，均為護民官制度監察的對象。惟兩種（國家和自治區）護民官制度之間基本的差異，即國家護民官可以監察廣義的行政機關，包含中央政府機關、自治區行政機關及地方行政機關；而安達魯西亞護民官，只能監察自治區行政機關。話雖如此，對於一開始基本的肯定論述，仍有其重要性。

- 監督自治區行政機關

首先，我們都知道，只要自治區的行政機關愈靠近安達魯西亞護民官制度轄下的領土範圍，很自然地就會成為安達魯西亞特任官行使監察權的核心對象。另從法律—政治的觀點來看，在我們的年度報告中，我們都會向安達魯西亞議會告知我們的調查結果。這是合情合理的，而且根據自治條例第三十條第二項，安達魯西亞特任官符合了「監督政府委員會之行爲」的規定，就廣義的認知而言，就是一種行政上的職責。

相反的，國家護民官則是向國會報告監察自治區行政機關的結果，例如：與塞維亞市教學中心學生入學問題有關的陳情案件。為保護安達魯西亞居民的教育權，就會顯示出被監察之行政機關（教育局及協調中心）、安達魯西亞特任官和由護民官送交報告的議會三者之間，在監督上的正當關係。

#### • 監督地方行政機關

其次，若從監察權的主觀觀點來看，我們必須說我們現在所評論的安達魯西亞護民官，其核心功能即監察安達魯西亞自治區的行政機關，就某些形式來看，這意味著安達魯西亞護民官不得監察其他自治區的行政機關。

事實上，當初安達魯西亞議會在討論護民官制度規範法草案之際，就已明確在護民官制度的監察概念中，將地方行政機關納入，而且是指依憲法所宣稱之效力，行使由自治區政府移轉權限或授權的地方行政機關。儘管如此，憲法法庭於一九八八年七月十二月，仍就阿拉貢司法規範法中與地方機關有關的自治權，作出釋字第一四二號解釋，認為該法律已考慮到了監督地方機關的部分，只要是行使憲法認同的自治權之地方機關均應納入。

- 從權利的保護，到監督行政機關的合法性與效率

一如人們記憶所及，提起西班牙國家憲法第一〇三條第一項，就會想到必須約束政府機關任務執行之合法性與效率的一般性原則，無論是國家護民官或是安達魯西亞護民官，都應將其監督權擴展到行政機關日常的合法性及效率。另一方面，國家憲法第壹篇所承認的權利範圍，理應受到合理的保護，除了第一章及第二章的預設範圍之外，也應涵蓋第三章所規範的經濟及社會領域。惟行政機關某些未回歸到國家憲法第三章的經濟及社會權或其他法規章程的任務執行，就難以被納入考慮範圍。

如此一來，涉及到自治區行政機關及其不同的附屬機構，安達魯西亞護民官的行動就早已一步一步地被定型，且從至今已公布的年度報告來看，幾乎就是監督自治區行政機關任務執行時的合法性與效率。

根據以上所述，凡正式或經請求之陳情案件係因涉及下列情況而衍生問題時，均由護民官處理：公務人員的公開競標被認定違法、民衆的交通罰鍰因未事先通知而導致資產遭到查封、不當收取學術研究費用、被列入「脊椎病變性側彎」等候名單、救濟中心的運作、自來水居家供應或提供其他義務性服務的公定服務價格、接觸公開的卷宗及登記冊等等。

- 安達魯西亞護民官主觀的監察範圍－安達魯西亞護民官監察哪些行政機關？

我們相信，安達魯西亞護民官仍然相當重要，因為可以接觸地方機關治理民衆的業務。當然，民衆對於縣市政府及州議會的運作，均可向其所在地區的自治區護民官提出陳情－事實上民衆早已力行實

踐。因此，先前新創立的議會特任官，彼此之間早已簽署合作協議。同時，不但爲了要協調處理衍生性的問題，例如民衆提出不實的陳情案件，也爲了要經授權獲得與國家護民官制度之監察權明確範圍有關的某些權限，因而與國家護民官制度簽署協議。

就此點來看，已經簽署協議的有加泰隆尼亞護民官及加納利亞眾議員。有鑑於法律已預設安達魯西亞護民官可以完全有效監察地方行政機關，因此將是下一個簽署的對象，而且根據國家憲法及自治條例，所有議題均得和自治區有關。針對提供民衆最重要且息息相關之公共服務區域內的重要行政機關，爲瞭解對其進行監察的範圍，自治條例第十三條之後的條文，具體而言就是自治條例第壹篇，就足以作爲參考。

• 安達魯西亞護民官行使監察權的客觀範圍—哪些議題可以成爲監督的目標？

談到監察權的目標範圍，也就是說安達魯西亞護民官可以瞭解到哪些議題與區域性政府機關和組織型政府機關（如公營企業、自治團體等）的決議有關。我們必須說明任何一個前述政府機關的決議，其法律屬性到底是公法人或私法人，或是和下列領域有關：都市規劃、公共機能、農業、健康、教育等等，而這些都可以成爲自治區護民官制度行使監察權的目標。因此，若問：「民衆可以向安達魯西亞護民官陳情些什麼？」必須回答：「政府機關任何可能違反法律規章的行爲或失職。」

於是推論出以下的敘述：我們的護民官法第十條第一項，是由西班牙國家憲法第一〇三條第一項而來。只要行政機關遵守法律，就可能會有更大的預防意義。

### • 安達魯西亞護民官與司法機關

一如國家憲法及權能區分結構產生的結果，我們的護民官法第十七條第二項規定：「安達魯西亞護民官不得以個人名義，審查與司法判決有關的陳情案件並終止之而展開調查，亦不得中斷由當事人向普通法院或憲法法庭提出的控告或上訴。」話雖如此，該條文也表示：「安達魯西亞護民官不得停止調查陳情案件中的一般性問題。」

在此要特別強調，即使在各類訴訟過程中，安達魯西亞護民官無法對司法權進行監察，惟如同西班牙國家憲法第一一七條第三項所指，仍可特別針對「依法擔任的法官及依法設立的法院」，專案進行監察並行使調查權。至於與司法機關的關係，雖然必須向安達魯西亞議會提出詳細說明的年度報告，惟安達魯西亞護民官法第十五條並未明定不得接受與司法機關運作的陳情，而是規定應將該類陳情案件送交檢察總部，或是司法權的一般委員會。

一九八一年的第三號法律－國家護民官組織法第二十五條第一項，對於向國家檢察總長報告的管道，或是因行使職權而獲知的犯罪事件，均已個別制定了抑制性的預防規範（安達魯西亞護民官法也有同樣的考量）。前述法律第二十五條第二及第三項，也預先規定了檢察總部和安達魯西亞護民官之間的關係範圍。

事實上，第二十五條第二項規定：「在任何情況下，國家檢察總長應定期向護民官或是經後者要求，告知其開始進行訴訟的程序。」同樣地，第三項規定：「國家檢察總長應告知護民官，檢察總部在行使其職權時所知悉之所有可能發生的行政疏失。」

因此，在安達魯西亞的法律中，依據安達魯西亞護民官法第十五條的預設規定，有關將陳情案件送交檢察總部一事，應突顯出該條款

並未考慮到檢察總部和安達魯西亞護民官之間關係的任何預防性規範。一九八五年的第三十六號法律，則擴張保障了西班牙國家護民法第二十五條所涵蓋之安達魯西亞護民官及其他自治區護民官的任務執行（事實上，也許將來該法律會將渠等的特權加以分類）。更進一步來看，前述一九八五年的第三十六號法律第一條第二項第B款，則規定自治區議會特任官與檢察總部的關係，應符合各自自治區的法律規定。

### 處理陳情案件的必要條件及程序

至於向護民官制度提出之陳情案件的必要條件及處理程序，我們僅能以非正式的方法，簡單扼要地敘述其重點特性及我們任務執行時的靈活特點。

#### • 提出陳情的必要條件

根據（安達魯西亞護民法）第十六條，陳情人應填寫個人資料，並以書面方式合理敘明案由，且必須簽名，並不得自知悉事件發生日起超過一年始提出陳情。

雖然並非不可免除的必要條件，然一般我們會要求民衆在向護民官制度求援之前，必須告知行政機關為何提出陳情的原因。當然，在要求安達魯西亞護民官執行具有緊急性質的任務時，這一點是可以免除的。

有關拒絕接受陳情的假設性理由，均規定於第十七條第三項（匿名、不實陳情、缺乏基礎、意圖不存在、陳情程序對第三者的合法權利造成損害），第十條第三項另有預設規定（行政機關不得提出其權限事務上的陳情）。

在此必須說明有關提出陳情的效力。依照護民官制度的特性，提

出的陳情案件一經接受，無論是透過行政途徑或司法途徑，均不得中斷依法規定的上訴期限，亦不得影響判決或處分的執行，這些要求都規定於安達魯西亞護民官法的第二十三條。

- 處理程序

處理程序並未預設期限，直到作出結論之前也無處理階段的正式規範。唯一的要求為所有向護民官陳情所指的機關組織、主管階級及公務人員，均具有由此衍生的配合義務。在十五日的期限內，前述所指的機關或人員均得回應我們報告中的要求事項，同時，護民官擁有極大的調查權，可以在所有公務機關的辦公室現身，若認為合適，則進行約談並要求調閱認為合乎要求的卷宗。安達魯西亞護民官獨立享有我們的護民官法第六條之規定：「不受限於任何的強制命令，亦不接受任何機關的指示，應以其自主性及根據其見解發揮功能。」我們認為，為了瞭解民衆所提出的問題並以公正的態度重視行政機關的任務執行，所以將安達魯西亞護民官放在一個最有利的位罝，讓護民官能具備深思熟慮及獨立性的行事標準，以執行被稱之為「行政勸說官」的任務。

儘管護民官的決議並無強制性也無約束性，然法律卻擴大解釋，賦予護民官手段性的權力，總而言之，就是能夠提出自己的見解，以保障其決議的合法性及正當性。

在政府機關的主管階級及官員（公務人員）未履行配合義務之前，可以使出不同的手段：首先，聯繫最高決策主管人員，告知其部屬不配合的情況，同時可以立即公布不配合之主管人員階級或官員的姓名，宣布其敵視或礙事的惡行，並通報安達魯西亞議會。其次，如果認為有妨礙調查、拒絕或不合常理延誤送交報告，或是基於調查而

無法順利調閱卷宗等情事，也可以依據刑法第五〇二條第二項的規定告知檢察總部，並依該條文內容以不服從命令的罪名提出告訴。

最後，只要護民官獲得與陳情主旨有關的資訊經過評估是必要的，就可以繼續作出決議以結束調查。

• 安達魯西亞護民官的決議

護民官將依調查的結果，對已經產生的非法情事作出結論，不管是否令當事人滿意，都應該以尚未履行法定責任的「備忘錄」形式，宣布合情合理的決議（安達魯西亞護民官法第二十九條）；對於因行政機關未執行任務而可能衍生出的後果，或是行政機關故意未執行任務時，護民官可依其看法提出必要的「忠告」（安達魯西亞護民官法第二十九條）；為解決行政程序上出現的不當或毫無效率之情事，提出採取具體措施或一般性措施的「勸告」（安達魯西亞護民官法第二十九條）；或是認為行政機關在執行嚴格的規範之際，可能引起不公平或造成損害的情況時，「建議」修改現行的某些處分及決議規則（安達魯西亞護民官法第二十八、二十九條）；為了讓公權力所保障的事項與護民官制度保護憲法權利的旨意產生更大的連貫性，也可以建議修訂規範準則，或主導法規命令的採納及解釋。

如此一來，似乎可以就安達魯西亞法律及自治條例不同的條文中，有關護民官決議所考慮的形式推論出解釋，而不是由立法議員賦予各項決議一種概念，且應重視護民官自己送交安達魯西亞議會的報告。

在決定勸告行政機關採取適當措施但對方卻忽視的情況中，護民官可以告知政府委員會或是最高決策主管與前述勸告內容相同的舊案例。若仍不回應，根據第二十九條第二項的規定，應於向議會提出的



年度報告中敘明。在任何情況下，根據第三十條所述的強制性項目，安達魯西亞護民官有義務「告知當事人調查與處理的結果，以及行政機關或官員所作出的回應」，同時也應通知與該陳情案件相關的機關或官員其調查結果。

年度報告為護民官監察政府機關的結論摘要及反映呈現，其內容在第三十二條已有敘明。若陳情事件具有嚴重性或是屬於緊急性質，亦可以提出專案報告。同時，護民官亦可就一件或數件相關問題所進行的專案研究及調查，以及護民官依任務執行結果產生的不同決議，提出特別報告。至目前為止，至少可以引伸出以上發布報告的形式。

我們所評論的衆多護民官制度中，沒有一種制度擁有強制權，也沒有一種制度可以取消政府機關所發布的行政處分。另一方面，這也完全合乎依權能區分所形成的民主憲政體制。很明顯地，在三權分立中，這樣的設計並不具有偉大的含意，而且也不破壞三權之間的平衡。因為除了司法權之外，仍存在著議會組織，足以行使其有效的職權，當然，還有衍生出的司法程序。關於這一點，似乎不必有所堅持（多數的政治團體，透過議會制度就能夠具備統治、立法及解決因適用法規命令而產生紛爭的權力）。

話雖如此，我們相信當護民官針對行政機關產生明顯違法及毫無效率之情況而宣布一項合理的決議，並將其內容告知當事人和安達魯西亞議會時，若決議事項尚未執行，則決議的執行者——相關的主管階級或官員——就難以在證據當前採取相關的措施。除此之外，也有可能將決議要求的事項告知其最高決策主管，最後則向監督該行政機關的議會提出報告。在大部分的情況中，安達魯西亞護民官的決議均被採納，而在比意見相左更多的其他情況中，公權力則是選擇沉默以對。

所有與安達魯西亞護民官決議有關的結論，均無損「行政勸說官」可以對主管階級及官員施加壓力，而這就像是一個柵欄機制，能夠真正匯集特任官或議會及依認知而提交之報告所斟酌採取的事項。為公平起見，在議會的議事殿堂上，護民官送交的報告不但要經過辯論，而且對於護民官的決議、行政機關毫無效率的情況、安達魯西亞特任官監察境內民衆權利的情形等等，均得進行追蹤。若特任官針對保護憲法權利所產生的不當情事啟動檢測的機制，毫無疑問地，形同主權在民及行使行政監督權的議會就應該展開行動，並就護民官制度向議會提出之報告所衍生的決議進行辯論。安達魯西亞護民官、議會及輿論之間的對話，就是護民官制度本身效用及民主運作的保障。

### 解決衝突的慣用途徑之分析：安達魯西亞護民官於衝突解決方法上的經驗

#### • 護民官之衝突解決方法的慣用途徑

一如我們已經強調過的，安達魯西亞護民官任務執行的程序規定都特別簡單。

規範性的法律及其章程，都已相繼針對公權力與保障人民權利與自由之間的關係，賦予了廣泛介入調解的概念，且並非侷限於議題範圍方面，而是如同我們所見，在於護民官本身介入調解的變動性。

為了讓賦予護民官制度的保障功能容易發揮更大的效果，處理程序已刪除了任何過於嚴苛或正式的規定。我們可以就處理程序中必不可少的架構摘要如下：

- 書面陳情的接受階段
- 陳情案件中所述之事件的調查階段
- 依案件分析可適用的規範

一藉由判決評定已出現的假設性情況

根據最後一個階段，護民官對於文字上的合法性，可以宣布行政行為是否恰當，並考慮援用支配行政行為的憲法原則。

自從在國家及自治區組織體制中創立護民官制度並開始推動後，對於護民官關注民衆面對政府機關行為時之請求的主要功能而言，已產生了一種穩固的形象。這種功能的強化已造成了雙重影響：

(A) 其一，在陳情或請求關心的件數上，增加了護民官的基本工作量，詳情如下表：

**民衆向安達魯西亞護民官提出陳情件數一覽表**

年度	陳情件數(已涵蓋在內者)	正式陳情件數
1997	4,394	93
1996	3,129	82
1995	1,898*	61
1994	2,198	79
1993	3,010	81
1992	2,711	66
1991	1,975	28

※未包括重複陳情的案件

**提供諮詢件數一覽表**

月份 \ 年度	諮詢件數	
	1995	1996
一月	127	150
二月	180	208
三月	202	206
四月	122	167

月份 \ 年度	諮 詢 件 數	
	1995	1996
五月	147	201
六月	179	183
七月	143	196
八月	74	201
九月	149	248
十月	205	374
十一月	167	315
十二月	117	261
總 計	1,812	2,710

※ 未包括重複陳情的案件

(B) 其二，則是呈現出各式各樣送到護民官辦公室的議題和問題，在日常行政程序的執行上，一而再再而三產生新的指控。

護民官是以好奇和擔憂的心態關心最後一點發生的情況，並提出以什麼樣的方式介入來調解體制或形式，才能讓新增的請求獲得合理的結果。但是更具體而言，讓護民官介入調解眾多衝突的主要重點範圍，應該取決於慣用的解決之道，也就是說由護民官根據協商的形式，介入協助公權力針對採取迴避或解決的陳情案件作出回應。

由安達魯西亞護民官制度在塞維亞（Sevilla）主辦之第十二屆協調會報，曾將前述護民官所憂慮之事納入議題討論。在會議中，特別針對該議題的提議方案進行研討。之後的圓桌會議，則討論代表各護民官制度的參與者其積極介入調解的情況。

從爭辯中，我們可以從前述的提議方案擷取出幾項原則：

1. 「憲法及自治條例均規範了護民官及自治區一個應遵循的目標——當基本權利成為政府機關違法的主體時應予以協助保護，但是為了遵循此一目標，憲法及自治條例卻未制定方法、技巧或權限上的限制條件。」

因此，授予護民官極為廣泛的職權（捍衛及保護國家憲法第壹篇所宣稱的權利），然僅限於前述保護權利的職權或機制，意即「可以監察行政機關的任務執行」，而不是創造其他可能的途徑。

2. 「必須積極重視各自治區的法律，超越主觀意識定義對廣義『行政機關』進行監督的範圍，並認同政府機關的具體概念為：包含各自治區的行政機關、組織型的行政機關、依附行政機關或受行政機關監護的公營企業、有特許經營權的公共服務、權限經移轉或經授權的機構。」

為瞭解眾多送到護民官辦公室之陳情案件的來源，這項主觀範圍的多樣性也形成了相當重要的結果。從公共服務的特許專營企業來看，這種基於私權而成立的組織形式，在民衆的日常生活當中最經常犯錯，尤其是在滿足經濟及社會權利方面。

3. 「護民官的介入調解，在協商結束行政程序的過程中是相當不適合的，至少以協商結束的假設性條件而言就不適當。換言之，在各方決定產生最後決議及行政程序的最後階段，應該是最嚴謹的。對於決議的最後內容，雙方應有自主決定權。因此，可以聯想到有關由私人企業以第三者身分受委任或代理的問題，我們不認為這樣的

模式能夠符合政府機關授予護民官具有競爭性的最後決定權，讓護民官與私人企業協商行使這項權限並執行行政程序最後決議的模式。這項『委任』及『委辦』任務，並未受到一九九二年的第三十號法律—政府機關暨一般行政程序司法體制法（LAPC）的保障。

然而，考慮我們所評論的法律條文之保障事項亦有其可能性，讓護民官可行的調停成為行政程序的一部分，以協助雙方達成和解，作出行政程序的最後決議。

至於一般合法的安排，為了讓雙方達成的協議作出最後決論，政府機關暨一般行政程序司法體制法第一〇七條規範了護民官可擔負達成真正和解的調停職責。

根據我們的看法，護民官可以承擔的調停職權，是受到政府機關暨一般行政程序司法體制法第八十八條的保護，而與護民官擔任如巴雷阿雷斯群島護民官法第二十三條第二項、加利西亞護民官法第三十九條及比較法學上對法國國家協調人所述之『意見行政官』的一般性職權並不一致。」

儘管以上所言的範圍廣大，然對於護民官面臨任務執行之際提出新的工作領域而言，所有使用的方法均可成為有用的法律考量文件。於是，為結束這一段的分析，在此提出經去年十月所舉行之第十二屆護民官協調會報通過的結論：

「結論：首要任務為保護憲法權利及自由的護民官，其任務執行因民眾大量湧進的議題及請求，而顯得愈來愈多

樣化和複雜化。

根據行政機關的干預情況及試圖達成的衝突結果或解決，這些問題的累積已迫使護民官採取相當多樣性的回應措施。

這些規範處理民眾陳情案件因應之道的法規章程，提供了相當大的彈性，脫離了行政程序中任何一種過於嚴謹的形式。

護民官制度面對民眾及公權力自覺性的指控，以有效且有能力回應的態度關注其職權範圍內的請求：

1. 精準利用所有能夠介入調解的相關準則，解決在行政機關和民眾之間的衝突。
2. 調解的規則可以運用在護民官制度的任務執行上，並協助接近及解決雙方間的衝突，主要係指行政機關濫用權力的衝突。
3. 為強化任務執行時的調解途徑，並確保能夠利用該途徑及其內容，很適合透過採行相關規範性法律的方式，制定真正的法定調解規則。」

為了總結本段落，我們可以指出護民官的發展及地位的鞏固，亦可取決於回應民眾請求的彈性及敏捷能力。最特別的是借助行政機關與民眾之間的衝突，由後者向護民官陳情解決衝突的管道及方式。同樣的，解決這些衝突的慣用規則，並未見於現行適用的法規章程中（政府機關暨一般行政程序司法體制法或護民官相關的規範法則），因而對調解途徑的運用造成阻礙。在任何情況下，結果若是適合制定專門的常規性法律，以確立並保障經常介入調解之模式的運用、功能及接近範圍，則應透過修訂護民官制度所需要的規範性法律始能達成。

關於最合適的途徑，最被強調的就是調解，如人們所瞭解的：容易對話、接近權力，並可提出允許協商解決衝突之一般認知上的建議。如我們所見，在護民官行使職權的過程中，調解是最具有求助性的概念。

根據苟美茲－什馬爾（Gomez-Pumar）所述，在協商前、協商中及協商後的三階段，調解者的角色已在安達魯西亞護民官的主要任務執行中出現，第一步，也就是第一階段。

緊接著上述的作者，我們將敘述以下極為類似的職責：

- (A) 讓協商的進行成爲可能，取代雙方透過協商過程尋求妥協解決的缺失，或是當雙方談判正式破裂時，提供新的類似解決之道。
- (B) 在雙方應該參與協商及各自代表的身分認定上，扮演積極的角色。
- (C) 指定哪些是雙方預留的代價，以利瞭解協商的結果是否在技術上能夠有效地替換協議。
- (D) 設立處理事務的臨時代理機構，並與雙方在該機構或指定場所辦公。
- (E) 嘗試辨識必須知悉的資訊、資料來源及事實等等。

### 聯合行動力的增強，就好比是串連潛在協商者的途徑

從第三任護民官起，就已向議會表明護民官制度必須包含一個融入社會共同體的角色。在策略上爲了依循這個目標，亦曾指出透過社會各階層的團體及社團，利用社會各種開創精神的重要性。

因此，提議與這些有組織的團體進行接觸，宣布邀請這些團體共同維繫特殊的協同合作，並針對社團的法定利益，提供安達魯西亞護民官的權責。



以這項策略來看，現已加速聯合運動的動態。目前已組成超過四千個團體，涵蓋各種領域及利益團體，在安達魯西亞的社會中現已組成如：鄰里聯盟、生態團體、非政府組織、援助特定疾病社團、學生運動、反對毒品運動、文化或種族運動、老年人或失能者聯盟、教育工作者團體，及參與創造之長期與多樣化觀摩團等。

我們必須說即使有報告顯示，直接影響集體利益的問題，已完整呈現在調查陳情案件過程中由行政機關提供的資料，然而已成爲令人期待的回應及與這些團體的聯繫，目前仍在有效運作當中。另陳情案件也提出或點醒許多潛在性問題，在限定的期限內可能突然冒出，最後或許因護民官制度的介入調解而消失。按照這樣的方式，在這些問題上可以提前獲得具體的成效，因爲這些事情都是事先就知道的，而且可以確定都是問題焦點之所在。

回應護民官的邀請是相當具有象徵意義，而且正開始浮現出成果。在安達魯西亞各省中定期與這些社團聯繫，是爲了充實護民官制度並知悉引起民衆不安和安達魯西亞社會問題真實面有關的資訊。同時也爲了擴展護民官制度的認知領域及協同合作的管道。所有這些新興產生且更豐富接觸的傳播策略，已導致護民官制度在社會群體之中，呈現出更有利及更多元的效益。

但是在這個觀念之下，從護民官制度來看，其效果是持續的，雖沒有增加，然至少其重要性爲：激勵了組織型及參與型社會的脊椎神經及民主社會的基礎。

在許多情況中，這些群體已瞭解到由安達魯西亞護民官出面邀請的協同合作，是再次提振其活力及在組織本身資產上贏得信任的最佳機會。很明顯的，對許多普通利益性團體而言，產生了具體的激勵，然而在其開創精神和活動上卻出現了潛在性問題。

就這個觀點來看，護民官制度在民衆或鄰里社區與行政機關之間的關係上，已接受委託推動協商。同樣的亦由護民官承擔這些身陷公開衝突環境之團體所引起的紛爭，並致力於讓社會取得最大的平靜或緩和激烈衝突的狀況，進而產生必要的對話過程。

從組織的觀點而言，這項工作已讓社會議題性的諮詢委員會組織更具體化，因為委員會可以定期聚會，向護民官提出見解及提供資訊，也就是我們企圖呈現最可能有效的結果。我們將繼續依循這個參與的定律，也將適應瞭解其結果。

確切的說：這項工作任務相當明確，好比是護民官在任內工作發展計畫中的正式承諾，而且得向議會陳述。在著手進行這項策略之後，前幾項結果的評估應符合過去明確的工作內容。爲了向議會提出一九九六年的年度報告，護民官在議會全體大會中曾表示：

「如您們所知，於近個月來發生的多次社會邊緣衝突中，護民官制度從未猶豫提供可行及對話的途徑。護民官無論是調停者或調解者的角色，均利用法律賦予我們執行行政程序的彈性，設法提供接近權力核心，至少是參與辯論的服務。

我們曾說過，成果並非全部。在內兒華（Nerva）垃圾場或在泰理發（Tarifa）設置電力變電所等衝突案例中，辦公桌上及對話處均有收穫。相反的，如您們所知，協議至今尚未成為可能。

儘管如此，我們重申繼續關心進行協商的途徑，我們也堅持獲得所有有效的結果。」

爲了結束本文，對於護民官在協商解決衝突中介入調解的順序，

從構想到最後實行階段，我們要再次強調這項執行程序的優點，因為很適合護民官制度的屬性和功能。然而，為了獲得這項策略最佳的結論，可以指出下列幾點先決條件：

1. 第一也是基本的先決條件，不得讓其他行政機關之發展中或有能力的制度獲得。必須出現合適的機制，以執行「行政勸說及意見官」的任務。法律的嚴謹性及監察與監督權的固定性，都會引起行政機關在面對護民官的宣布時，對法律文字效力產生必要的信任及考量。
2. 同樣的，我們應該特別記住，為了確認民衆與各制度之間的法定利益，民衆會以整體關心的力量，觀察不同制度對於言論分級之信任及方便項目的執行情形。在措施上，為因應產生這個面對護民官的特徵，應讓護民官扮演民衆權利與自由的具體有效保護者，鞏固民主的滲透。為了讓被統治者能將陳情案件託付給護民官，可靠信任將成為基本的要素或先決條件，甚至企圖賦予護民官一個推動協商及妥協法規章程的積極角色。
3. 從過去的先決條件來看，可以看出被視為接觸及對話管道的護民官制度，其堅持態度的重要性—在不損及行使其首要職責的情況下，介入公權力和民衆之間的衝突進行辯論。尊重公權力及面對民衆時的信任，均為所有「協商護民官」工作上的基礎。

以一個觀念及一段語錄作為結束：

- 或許護民官贏得商議及談論的角色，遠比解決問題更重要。
- 「監察使應該確保當最後一班列車駛離時，仍然還有一班在等候」（愛瑞克·尼爾森，瑞典監察使）

## □ 與公權力之衝突、合作及協調關係 □

荷西·馬利歐·費南德茲·馬帝歐斯（José Mario Fernández Mateos）  
護民官內部事務責任顧問

### 前言

一九九六年，時值法務部與內政部四月十一日的免簽證規則（該項由部會發布之行政命令，以下統稱：「部會免簽證規則」）將於四月十七日在國家政府公報發布之際，國籍屬歐洲聯盟（以下簡稱「歐盟」）會員國的外籍人士及非屬歐盟會員國但在西班牙境內合法居留的外國人，爲了讓其配偶能夠取得合法的居留許可或居留證，開始向護民官辦公室陳情，抗議在西班牙人與外籍人士或非屬歐盟會員國之外國人結婚後，其配偶就無法依前述規則申請免簽證。西班牙的民政機關之所以拒絕，是因爲援引了前述規則第二條第F及G項的規定，渠等於申請免簽證時未舉證已有三年婚姻關係之實。

由於前述規定須維持三年的婚姻關係，因此護民官辦公室要求行政機關提出報告。

上述報告顯示出這個議題在相繼發布的規則中，多多少少已具體採取善意的讓步。根據外交部、勞動暨社會安全部及內政部於一九八八年六月一日發布的聯合通報（Circular Conjunta）之規定，只要是成爲西班牙人或合法居住於西班牙者的配偶，就足以構成給予免簽證的理由。之後，由內政部長於一九九四年七月二十八日發布的第七號通報，則取消了前述給予免簽證的條件。

當前述第七號通報一經適用，各民政機關開始接二連三地拒絕免

簽證的申請，直到發布一九九六年四月的部會免簽證規則為止。

一九九六年六月二十五日，內政部技術秘書處提出了說明，惟內容僅敘述受歐盟法律影響所及之外國人的個案情況。

針對其他問題，內政部技術總署的說明則指出，依據歐盟的法律，人員自由流動的概念早已納入西班牙的法律之中，首先是一九八六年的第一〇九九號皇家政令（Real Decreto），之後是一九九二年的第七六六號皇家政令，後再經修訂成爲一九九五年的第七三七號皇家政令。在歐盟的社群體制當中，不但將第三國國民、移居西班牙之歐盟會員國公民的配偶納入，也包含在西班牙定居但非屬歐盟會員國之西班牙公民的外籍配偶，「儘管這些人非歐盟法律的受益人，但早已被我們的法規章程所同化。」報告中還提到，第三國國民早已利用這項條件優勢，以法律之名假結婚。爲避免這種情況，一九九六年四月十一日的部會免簽證規則於是設定了一項必要條件，即自結婚日算起應有三年的婚姻關係，始可同意給予免簽證。

關於這一點，報告也指出由歐盟法律擬定的自由流動概念，已預設了當第三國國民遷移至任何一個會員國居住時，就有出示簽證的義務。申請免簽證是一種可能的特例，然對於與西班牙公民或歐盟會員國公民結婚的事實而言，並非是同意免簽證的充足理由。

最後這份報告指出，在任何情況下，從前述皇家政令中獲利的西班牙人之外籍配偶，「除非因公共秩序、公共衛生及公共安全等因素，否則就擁有進入、停留及永久居住在西班牙的權利，而不是因非法居留而離開我國的領土。」

由於免簽證遭到拒絕的結果，迫使那些非法居留的配偶必須在十五日的期限內離境，因此護民官辦公室在前述報告之後所收到的陳情案件，概括而言，很多都和受到西班牙永久居留法影響者有關。

因此，護民官辦公室再次向行政機關要求提出前述問題的說明，之後並納入一連串的考慮事項以及眾多的判例，以利勸告行政機關修訂一九九六年四月十一日的部會免簽證規則，廢除以重組家庭為由提出的免簽證申請，要求必須具備三年婚姻關係的預設規定。

行政機關的新報告則表示，不須要著手修訂部會免簽證規則的規定。因為行政機關評估後認為，部會免簽證規則並非針對重組家庭而發布的僵化規定，對於外國人以重組家庭為由欲在西班牙定居而要求出示簽證一事，是基於規範歐盟會員國公民及其家庭而發布之規則和政令，以及西班牙同意適用之公約和決議的要求。基本上，後者就是與第三國國民重組家庭有關的申根（Schengen）協定及歐盟部長決議。

該報告結論中指出，由護民官制度所列舉的判例，提到必須研究「每件個案所匯集的條件」。因此根據前述判例，並無法推論出給予西班牙人之外籍配偶或在西班牙定居者之外籍配偶免簽證的義務。

當行政機關無法與護民官共同承擔相同見解時，護民官遂依國家護民官組織法第三十條中廣義的預設規定，在其年度報告中以專案的方式納入這類陳情案件。護民官認為既然考慮到有可能修訂部會免簽證規則，然為何仍未有合適的理由依據能合乎渠等的請求。

然而，面對該類陳情案件可能的決議，西班牙公民及外國公民再次現身於法庭，指控部會免簽證規則所造成的傷害，並指控政府指定的駐外代表處及副代表處，堅持引用一九九四年第二號通報中有關非歐盟會員國公民與西班牙人或與任何一個歐盟會員國公民結婚效力之條文的同時，由驅逐出境命令衍生之禁止入境措施卻仍然有效。這些現象迫使國家護民官辦公室重新展開此議題的研究，並向行政機關提出上述第二號通報與一九九六年四月十一日的部會免簽證規則第二條

內容之間可能的矛盾。護民官由此獲得一項結論：任何西班牙人的外籍配偶接獲被驅逐出境的命令，當時若已有婚姻的事實，只要被驅逐出境的理由並非基於公共秩序、公共衛生及公共安全，均有要求獲得居留證的權利。

這項調整似乎和部會免簽證規則之三年婚姻關係的預設條件相牴觸，因為前者知道是誰選擇居留並服從先決條件。理論上，最糟的情況就是配偶被驅逐出境卻無法源依據。

此明顯的矛盾之處，反映出行政機關在不到兩年的時間，對於重組家庭的必要條件，其態度已轉為強硬，而且相當反對歐盟關於此事的哲學觀。總之，針對該報告中所有的問題、被統治者的驚恐不安及護民官辦公室而言，法律已顯示出不可靠的新因素。因此，護民官辦公室一再要求行政機關接納其忠告，修訂一再重提的部會免簽證規則。

在最近的爭辯中，行政機關認為不適合修訂前述的部會免簽證規則，且在一九九四年的第二號通報與上述規則之間，亦未見有任何矛盾之處。

### 考慮重點

自發布部會免簽證規則後經過兩年，基本上對西班牙多數民衆及部分在西班牙合法居住者而言，唯一的日常生活真實現況就是：行政機關查驗其配偶依法取得之居留許可或居留證的作法已經消失。為了申請以重組家庭為由但充滿阻礙的簽證，不必再長途跋涉回到自己的國家，終於可以在西班牙行使組織家庭的權利，也不用再猶豫是否有一天會被逮捕或驅逐出境，只要按照規定，這一切就不會發生。

關於這件事情，護民官經過調查後深信，遵守一項僵化的規定

可能會對國民造成不公平或權利受到損害的情況，因此援引國家護民官組織法第二十八條第二項的規定，建議行政機關修訂相關法規。這項工程從一九九六年開始展開，然而面對兩種不同類型的政府機關，卻顯得徒勞無功。

( I ) 在不同的報告經過交叉分析後察覺到的矛盾因素之一，即前述部會免簽證規則條文內容的確定性，特別是依附在其他相關執行事項考量後所突顯出的問題。

依護民官制度的看法，部會免簽證規則直接顯露了四個層次問題：在已敘述的部分，有關重組家庭的舊有聯繫及婚姻效力，以及兩項目前新加入的議題——歐盟法律中有關人員自由流動的觀念和西班牙人之間的歧視待遇。

最後的結果是：部會免簽證規則針對免簽證的議題，抱著擴展其預設規範的心態，並先後於一九九二年六月二十日的第七六六號皇家政令及一九九六年二月二日的第一一五五號皇家政令最後的條款規定中，擴大其預設職權的適用與運用範圍。

一九九六年四月十一日的部會免簽證規則預設了須具備三年有效婚姻關係的條件，始能重組家庭。當必要條件超出了部會免簽證規則及以重組家庭為由申請免簽證所引起的問題範圍時，對於該規則的規範可以設定一個更加完整的假設條件。

部會免簽證規則的屬性被視為是法律章程所預設的行政規範，應該具備不可或缺的完整性，一如法國的理論學說所言，應包含所有容許確保法律章程的正確適用性及完全效力，且為了保障這些目標，不得再涵蓋必要的僵化規範。在任何情況下，當最高法院已認定婚姻關係給予免簽證的例外原因時，應增加未事先出現在法律章程中可能獲得利益的預期條件，否則至少也要評估完整依附於法律章程規範中的



必要條件。

(II) 在第一份退回行政機關的報告中，就指出非屬歐盟會員國之外國人的西班牙籍配偶，依據一九九二年的第七六六號皇家政令及經過修訂所發布之一九九五年的第七三七號皇家政令，其特權身分可能促使渠等舉行假結婚，且根據行政機關的證實，一九九六年四月十一日的部會免簽證規則已排除最高法院針對以重組家庭為由給予免簽證所作出的反覆宣判。

就此觀點來看，最高法院針對給予免簽證的「例外原因」，在其反覆的判例中已聲明重組家庭應視為例外原因之一，且應由主管機關決定給予免簽證。

如此一來，最高法院早已宣布：「談到免簽證的『例外原因』或核准居留的『足夠理由』，通常是預先設定了不確定法律概念的限定性，此概念應和每項具體事件發生時的環境建立起緊密的關係。」

在一九八二年六月二十二日的第四八二九號判決、一九八四年七月十三日的第四六七三號判決、一九八六年十二月九日的第一〇二三號判決、一九九三年四月二十四日的第二七六六號判決所重申的論點，以及其他包含不確定法律概念而正在適用的法規當中，最高法院表示：「不再授予行政機關能完全自由決定的資格，反之，則強制行政機關在評估已經過證實的事件之後，作出唯一正確的決定。正因為我們並非身處於行政機關濫用權力時的現場，而是面對著授予資格的責任，所以在這個情況之下，給予免簽證或核准居留，要看是否符合前述法律概念的實際狀況而定（最高法院一九九四年十月七日的第七四一一號判決）。」

至於談到「例外」的涵意，最高法院已在反覆的判決中聲明：「法院陪審團在一九八六年四月二十四日的第二七六六號判決、七月

十日的第五五〇〇號判決、十一月八日的第八六〇七號判決及一九九四年五月二十一日之第四二七七號判決中也宣稱，有關一九八六年五月二十六日的免簽證施行細則第五條第四項和第二十二條第三項所述之強制查驗簽證的例外原因，並未只是具有暫時性及反對經常性、流動性和平常性的單純涵意，而是對於任何經常發生的特定假設情況而言，具有質量並重、重要性和價值均等的意義（最高法院一九九四年十月四日的判決，同樣的看法也出現在一九九三年四月二十四日的第二七六六號判決）。

有關重組家庭成爲免簽證的理由，最高法院曾表示：「一如我們所述，如果免簽證施行細則第七條第二項規定重組家庭能夠成爲免簽證的可能理由，假使其配偶也在西班牙，則該規定是既不合理也不公平。毫無疑問地，這項規定只是經一九八六年五月二十六日的第一一九號皇家政令核准通過之前述施行細則第五條第四項及第二十二條第三項所考量的假設條件之一——只要存有例外原因，就可以同意免簽證居留（最高法院一九九三年四月二十四日的判決，同樣的看法也出現在一九九四年五月二十三日的第四二七八號及十月四日的第七四一一號判決）。」

爲了堅持本段落所言，最高法院一九九五年六月二十六日的判決規定：「爲獲得領事簽證，因而有必要保護家庭、維繫其家庭組成並防止離開國境，這些都是超出了一般可能影響外國人在西班牙法規中無法享有例外範圍的理由．．．。」同樣的，最高法院一九九四年十月四日的判決針對外國人與在西班牙合法居留者結婚的案例則規定：「很明顯地，這是一九八六年五月二十六日免簽證施行細則第五條第四項及第二十二條第三項所考量的假設條件之一。當重組家庭時，應提出一項可以證明免簽證的例外條件；此外，不得包括申請者有任何

不利因素，或是拒絕同意減少任何社會安全或警告的個人或社會行爲表現。」同時，最高法院一九九五年十月十六的判決亦表示：「原告已經與在西班牙定居之摩洛哥人結婚（儘管在此之前是以不服判決的上訴替代），而不是以資料顯示或指出在該婚姻結盟中有欺騙之情事，推論出重組家庭應加以限定例外原因。」

護民官辦公室認爲：以預設要求三年的婚姻關係作爲同意以重組家庭爲由的免簽證之必要條件，明顯違背了最高法院關於這項議題所重申的判例。這項具有一般特性的必要條件，阻礙了行政機關履行其特別查驗每件個案情況的義務，且也因此阻礙了如同最高法院的要求，對每件個案採取正確的唯一決定。

關於這一點，在此必須指出：根據最高法院重申的判例，重組家庭確實是例外的條件，迫使行政機關免除外國人的簽證義務，而不是視婚姻關係的長短設定給予或拒絕免簽證的條件。

此結果導致一九九六年四月十一日的部會免簽證規則之一般性原則以及欠缺制定每件個案之人爲假設條件的規範，正支配著每件早已合法舉證以重組家庭爲由申請免簽證的個案。此項規則明顯違背了最高法院針對這個議題所宣告的判例，並非單純地因未具備三年婚姻關係的條件，就懷疑有欺騙的徵兆而拒絕免簽證的申請。此項既不合理也不公平的決定，就像我們所說過的，排除了爲獲得免簽證而有結婚事實的例外特性，因此不能被視爲符合法律的規定。

上述部會免簽證規則中所涵蓋的規範，面對著產生非法婚姻的疑慮，因而制定了必要條件，諸如：三年婚姻關係的預設期限、不切實際的誠信原則之一般性推論等。

依護民官制度的判斷：爲獲得簽證所具備的有效婚姻，僅限於真正具有三年婚姻關係。如果說假設遺忘了有效的推論及所有法律協商

的誠信，按照法律協商所推論出的效率及成效，則會造成違背一般法律原則的反效果，除非能夠提出反證。

護民官制度瞭解到，從主管機關的角度來看，應該提出必要的機制防止在西班牙合法居留的情況發生。就此情況而言，歐盟體制條例的通過，則成爲以假藉重組家庭之名，取得免簽證的途徑。儘管如此，一九八五年七月一日的第七號組織法施行細則第五十六條第九項任何可能的發展，都應該尊重最高法院針對這個議題的所作出判例。因此，不得對以重組家庭爲由的免簽證申請，設定婚姻資格條件，也不可以在前述規範中遺漏有效的推論及舉行婚姻的誠信。

總之，護民官辦公室認爲有足夠的判例可以背書，且必須堅持經一九九六年二月二日第一五五號皇家政命核准之一九八五年七月一日的第七號組織法施行細則第五十六條第九項的例外條款，同樣的規定也見於最高法院賦予包括先前已調整之規範的「例外原因」條款。這項判例是權利的源頭，見於民法第一條第六項的條文，也足以證明部會免簽證規則取消每件申請免簽證案個案之一般規定的修改作法是正確的，並也開啓了具體化處理免簽證申請之門。

（III）前面曾提到的內容要點，並非基於糾正行政機關的觀點而論述，而是認爲應適當採取新的判斷要素。

由行政機關所遞交的不同報告中，已辯論了西班牙履行所批准之國際協議的必要性，並證明一九九六年的部會免簽證規則所採取之預防措施是正確的。

即使認爲限制哪些是協議的範圍及以何種方式執行是不合理的，唯如護民官制度無法以其他方式存在，仍承擔了有關履行由西班牙批准之國際協議的觀點。

因此，我們應該確定受部會免簽證規則影響的兩大群體，開始處

理有關修改前述規則且能夠擁有最後地位的重要性問題。

此兩大群體，一方面係指與西班牙人或歐盟會員國公民結婚而非歐盟會員國的第三國籍配偶；另一方面，則指與合法在西班牙居留但非歐盟會員國公民之外籍人士結婚的配偶。

在第一種案例中，若配偶之一為西班牙人或歐盟會員國公民，很自然地可以正式引用一九五七年三月二十五日於羅馬簽訂的歐洲共同體條約第一百條（含）之後的條文、一九九二年二月七日於馬斯垂克簽署之歐洲聯盟條約並經西班牙於同年十二月二十九日核准修正之第 K 條（含）之後的條文。

在這些條約當中，均出現人員自由流動的原則，惟國家護民官辦公室認為，將會受到一九九六年四月十一日部會免簽證規則的嚴重影響。

這兩項條約及經核准適用的施行細則和條例，將以一九八五年六月十四日的申根協定作為補充規定，至於逐步取消歐盟各會員國邊境的管控部分，則依一九九〇年六月十九日於申根簽訂並經西班牙於一九九三年六月二十三日批准的申根協定，及其相關適用的施行細則執行。

申根協定並未變更前面所述的原則，反之則予以強化，並和組成歐洲共同體及歐洲聯盟條約的原始法律加以區隔，發展歐洲人的公民權。其原則之一就是人員的自由流動，這一點從一開始簽署申根協定就真正做到，一直到制定歐盟各會員國內外邊境的準則。

只要達成這一點，就適合輕描淡寫地分析哪些已是超越國界範圍的標準發展，以利評價西班牙法律的偶發事件。

關於歐洲共同體內部的勞工自由流動問題，規定在歐盟部長理事會（Cosejo de la Union Europea）一九六八年十月十五日的第一六一

二號章程（Reglamento）第十條。依各自獨立所屬的國籍，會員國的勞工有權定居在其他受雇的會員國：（A）其配偶及未滿二十一歲或需其負責照顧的子女。該條文第二項指出，這些會員國將協助允許任何一位符合其承擔責任的家庭成員進入。

前述條文第三項則僅要求勞工安排其家庭成員的住處。最後，該章程第十一條規定的內容則是協助歐盟會員國公民的配偶重組家庭，並可在其他會員國從事活動，且承認從事任何活動的權利，包括即使未擁有會員國國籍的配偶。

有關歐洲共同體部長理事會一九六八年十月十五日的第六八／三六〇號指示（Directiva）第三條第二項所述之取消會員國勞工及其家人在歐洲共同體內的遷移及停留限制，均不得強迫各會員國實施任何入境簽證制度，亦不得強加其他有關的義務，除非其家庭成員未具有會員國國籍，否則只能因公共秩序、公共安全及公共衛生等理由予以拒絕，同樣的規定也出現在第十條。在任何情況下，各會員國有義務准予各類優秀人員取得必要的簽證。

為預防萬一，歐洲共同體部長理事會一九六四年二月二十五日的第六四／二二一號指示第二條規定，為協調外國人的遷移及居留問題，應基於公共秩序、公共安全、公共衛生制定特別措施；其第三條所述之公共秩序或公共安全的措施，應該只能建立在個人行為表現所適用的範圍；此外，第四條還規定各會員國在該指示生效之日，不得引用新的法令或以更嚴苛地方式實施。

審視前述所提過的章程和指示，歐盟的勞工自由流動原則，按照所屬國籍的獨立性，不僅對當事人也對其配偶產生效力。即使決定可能對非歐盟會員國公民要求簽證，唯針對個人，只允許因公共秩序、公共安全及公共衛生等因素，拒絕核發簽證，並以更廣義的觀點協助

重組家庭並禁止引進新的阻礙條件，尤其最重要的是，嚴禁在國內法中納入不確定的規定，妨礙重組家庭的完整效力。

緊隨著歐盟的核心規定，出現了更先進的其他規定，展現了歐盟的精神，鼓舞了人員自由流動的原則。於是，歐盟部長理事會於一九九〇年六月二十八日的第九〇／三六四號指示第一條第二項針對居留權規定：「根據其國籍，有權以居留權的名義遷移至其他會員國：(A) 需其擔負責任的配偶和子女。」

另一方面，根據前述指示第二條第一項及第一條第一項的規定，其結果是爲了讓配偶獲得居留權，因此僅要求提出身分證明文件或有效的護照。在這個情況中，則另規定了被收容的會員國，應包含所有風險的疾病保險和足夠的資產，不能讓人員成爲會員國之社會救濟中的一項負擔。

相似的條文規定也出現在歐盟部長理事會一九九〇年六月二十八日的第九〇／三六五號指示，有關放棄從事專門職業之支薪型勞工或自費型勞工的居留權，以及歐盟部長理事會一九九三年十月二十九日的第九三／九六號指示，有關學生的居留權。

相同的概念，歐洲法院一如「迪亞達反對入境柏林 (Diatta Contra Land Berlin)」事件，宣稱外國勞工之家庭成員在章程第十條的規定中，爲了取得居留權，沒有必要和勞工永久生活在一起。

全球化的結果對於前述所有法規而言，就像部會免簽證規則一樣引進了限制規定，在爲西班牙人或歐盟會員國公民的配偶申請免簽證之前，應具備三年的婚姻關係。爲了讓人員自由流動的原則達到效果並獲得居留許可，部會免簽證規則正面臨了對抗歐盟現行法規的處境。

國家護民官辦公室認爲針對非歐盟會員國公民的配偶，只能因公

共秩序、公共安全及公共衛生等理由才能拒絕發給簽證，此外，也要瞭解其個人的行為表現。

是否只能因這些理由而拒絕核發簽證？什麼原因可以促成建立像部會免簽證規則那樣的機制，限制給予歐盟會員國公民之配偶免簽證？答案似乎是沒有。儘管沒有涵蓋一般性措施，例如三年婚姻關係的限制，但如果該措施能夠服從屬於公共秩序或公共安全的理由，則就有義務特別查驗每件具體個案，瞭解申請者的行為表現。

針對配偶可能非西班牙人或歐盟會國公民的不同個案問題，可以制定限制條件，而這些限制條件不可抵觸西班牙最高法院針對免簽證議題所作出的具體判例。最高法院早已重申只要有婚姻存在的事實，且不管期限多久，就應該成爲給予免簽證的例外原因。

一如我們已經談過的，所有最高法院判例的論述一再陷入措施的一般性原則並欠缺注意個案可能產生的人爲假設條件。對於已舉證婚姻存在事實且無欺騙徵兆的免簽證申請個案，往往自動拒絕其申請，且未查驗其具體實況。

在所有案例中，當出現例外情況時，適用申根協定並無法阻止管制歐盟會員國的免簽證。因此，每個國家都應該制定必要的管制機制，讓例外的假設情況具備合法的必要條件，且不能有欺騙法律之虞。

(IV) 西班牙的法規命令爲避免婚姻的漂白（假結婚合法化），在其法律本文中制定了管控機制，率先檢視了部會免簽證規則，讓行政機關和人民能獲得充足的保障。

戶政登記條例第二四六條第G項規定：「具有法律權限的戶政登記，其職責爲主管婚姻登記作業，讓婚姻關係合法生效，最後讓結婚的雙方遵守合法要求的必要條件，基本上就是無損害意思的同意。」



基於上述目的，登記註冊暨公證總署於一九九五年一月九日發布了一項準則（Instrucción），只要婚約的一方居住在國外，就進行婚前的調查。面對居住於西班牙的西班牙人欲與居住在西班牙境外的外國人結婚之頻繁個案，該準則開始出現隱憂，懷疑有人假藉結婚之名，專門協助外國公民進入並停留在西班牙境內。

登記註冊暨公證總署認為如有這種結果，可以規定事先調查結婚事實的必要程序。對於真正想要組織家庭惟目的並不單純，且明顯欺瞞法律並想從婚姻制度的合法結果中獲利的部分，承擔當事者誠信與否的責任。

然而重點是，登記註冊暨公證總署毫無疑問地指出，該署先天上就適合採取適當的謹慎措施防止無效的婚姻，至少不比法務部依據民法第七十三條及七十四條，進行相關的法律訴訟糾正無效婚姻還來得差。

我們有了登記註冊暨公證總署明確的機關宣示，就能保證該機關會遵循相同的目標。但是從法律本身條文開始，緊接著到程序的建立，對於婚姻制度所作的一切都是提供想要結婚者合法的利益，讓他們不再成為使用欺騙手段的主體。

很自然地，這個問題指引我們必須在所有戶政登記註冊制度中，要求特別嚴謹。同樣地，為了拒絕不實的婚姻登記，也要對註冊登記者設定更大程度的要求，讓他們履行法律要求的義務。此嚴謹性和結果，都能在登記註冊暨公證總署一九九三年三月十一日、五月三十日、九月二十五日、十一月二十二日，和一九九六年三月八日的決議中看到。另登記註冊暨公證總署也考慮到如何解決一九九六年的部會免簽證規則所試圖避免的情況，並專門適用於戶政登記條例所預設的規範中。

最後我們要指出，就如比較法學上所說，法國已針對夫妻之一為法國人的國外有效婚姻，預設了後天上的合適管制機制。在法國進行結婚資格登記作業程序之際，此管制機制就依據戶政登記事務所應進行的婚姻資格登記開始實行，若認為有取消資格的可能，就應立即停止登記並向檢察機關報告。

在比利時，根據一九九四年七月一日該國內政部和法務部的聯合通報，戶政登記作業可以否定婚禮的舉行或是延遲舉行，等待具備更多可經證實的效力證明，否則將認定婚姻的準備只是虛張聲勢。相類似性質的法律預設規定，也出現在荷蘭、瑞士或奧地利等國家。

(V) 最後，國家護民官辦公室認為申請簽證需具備三年婚姻關係的要求，對於配偶之一是西班牙人或歐盟會員國公民，或兩者都是西班牙人的婚姻，將產生差別待遇的情形。

違反憲法第十四條平等原則的差別待遇情況，其預設三年婚姻關係的條件對於實際上不可能同意擁有正常婚姻關係的同居者而言，可能阻止渠等履行民法第六十八條所述之責任，諸如配偶共同生活的義務及限制人員的自由流動。此項婚姻條件限制對於婚姻效力本身，一如我們先前多次的報告中所述，將突顯出憲法第三十二條的爭議，因為很明顯地，婚姻的效力僅只受到法律的規範（但未受到憲法的保障）。果真如此，則部會免簽證規則第二條第F、G項採取婚姻先決條件之規定，就是明顯的違法。

由於我們在本報告一開始曾經表示，對於曾企圖取得居留許可但最後未獲得的配偶而言，在其日常的實際生活當中，將因若干的實際效力造成曲解婚姻的因素。

衛生署依據一九八六年四月二十五日的第十四號法律第一條第二項，禁止任何非法拘留之外國人享有公共衛生福利。此法定的預設條

件阻止了外籍配偶在一般正常條件之下，享有其西班牙配偶或合法居留之外國勞工配偶的社會安全衛生福利，且其配偶依其本身條件所自然擁有的權利，也不能因自主性的勞動而被取代之。

此項阻礙並未因報告中所述的規定事實而中斷。對於歐盟而言，爲了協助配偶能夠隨著歐盟勞工改變住所，於是考慮將上述配偶納入疾病保險範圍，由其所定居的會員國承擔所有的風險，但不能改變前述國家的社會救濟制度，一如歐盟部長理事會一九九〇年六月二十八日的第九〇／三六四號指示第一條第二項所述。

隨著這個方向，同樣地，亦可以指出三年婚姻條件的相反結論，即家庭成員也有可能無法履行其實質義務。具體而言，如審計人員的所得稅，其未合法居留的配偶就不能夠共同申報，按照法律預設的權利和義務，只允許個人申報。

或許可以提出公法的其他層面，然而我們相信一再重述的兩項情況，對於什麼措施會產生差別待遇的問題，就足以彰顯憲法法庭針對平等原則所提出的見解。因此，在一九八一年七月二日的第二十二號判決中，其第三點法律依據則指出：

「歐洲人權法院對於保護人權暨基本自由協定第十四條曾表示，所有的不平等無法包含差別待遇。前述協定第十四條在權利和自由的行使上，並未禁止所有的差異：如果不平等未具備事先預設的主觀判斷且合理，則平等就是唯一的違法情形。且該判斷必須出現在與結果及考慮措施之效果有關的層面上，並應該在所採取的措施和遵循的目標之間，賦予比例上的合理關係。」

國家護民官辦公室認爲，依據報告中所有提出的論述及一九九六年四月十一日部會免簽證規則第二條第F、G項所述，並無法保障一定的比例，於是所取探的措施將對正常的婚姻同居事實造成一連串的

阻礙，且會成爲因避免婚姻漂白的台面下結果。這項肯定論述似乎更進一步證實歐洲法院一九九〇年十一月十五日第一八四號判決的看法，其第二點法律根據就指出：

「人的自由發展，既不能阻止也不能剝奪，因爲當事件匯集在一起，法律就不承認鰥寡者的撫卹。在這個情況中，如果公權力試圖阻撓或抑制同居關係，或是強迫建立婚姻關係，則人的自由發展可能會受到影響，以致於未形成的同居關係將面臨難以處理且痛苦的狀況，或是遭到任何一種法定懲處。」

同一判決的第三點法律依據則指出：

「婚姻是一種受到憲法保障的社會制度，男女結婚的權利是一種符合憲法的權利（第三十二條第一項），其法律體制符合憲法授權法律的旨意。」

最後，憲法法庭一九八九年二月二十日的第四十五號判決之第四點法律依據表示：

「事實上無論如何，符合憲法的家庭概念不值得討論。毫無疑問地，這個包含源自於婚姻的家庭概念，在所有情況中均被承認，特別是一九八四年聯合國通過的世界人權宣言，及由西班牙簽署的人權協定（羅馬條約、公民暨政治權國際公約、經濟社會與文化國際公約）。婚姻體制是依循受憲法授權的法律，且受到必要的保障。在所有情況下，配偶法律上的完全不平等，主政者應很自然地推論出需要立法委員經常瞭解其真正的調整目標，而非針對配偶設定或決定條件，導致配偶無法平等有效行使其權利。以我們目前所討論的保障直接關係之議題爲例，就涵蓋了勞動權及職業與行業自由選擇權的行使。」

## 結論

國家護民官辦公室認為：如前述所述，一九九六年四月十一日的部會免簽證規則適用性，和高等法院的判例及歐盟權利相互矛盾，且超出了法定範圍而產生差別待遇。因個別事件的僵硬規則且未依個案一一考慮，導致產生了不公平及權利受損的情況。

國家護民官辦公室認為，為避免欺騙法律的情形，可以使用其他的替代方案。或許對行政機關而言，代價最高的方案就是向國家各種權力秩序要求盡最大的努力，但同時也要強行要求最大的法律保障，當然也就是最大程度的公平正義。另外，也要在任何情況下，建議行政機關修改一九九六年四月十一日的部會免簽證規則，對於申請免簽證一事，取消該規則第二條第 F、G 項預設三年婚姻關係的必備條件。

## □ 國家護民官辦公室與國會的 □ 關係：例行報告

安東尼歐·烏力巴里 ( Antonio Uribarri )  
西班牙第二副國家護民官

「身為人類的我，從不認為其他人有何怪異之處。有血有肉的人類，從出生、成長到死亡，不僅吃喝玩睡還會思考，而且見其所見，聽其所聽，這才是真正的人類。」

米格·德·烏拉穆諾  
人類及人群生活中的悲劇性情感

由國家護民官華金·路易斯－希梅納斯 ( Joaquín Ruiz-Giménez ) 負責撰擬，向國會提出的第一份國家護民官年度報告，就以上述這一段話作為報告的導言。雖然已經過數年，且從那時候到現在，報告的準備格式已有本質上的改變，然而上述那一段話卻歷久不衰，並延續了好多年。

### 國家護民官年度報告的起源、動機及目的

#### • 序言

為保護西班牙國家憲法第壹篇所涵蓋的權利，由國會任命的國家護民官，一如西班牙國家憲法第五十四條所規定，為國會的高級特任官，其效用為監督行政機關的任務執行。

既然是為了保護西班牙國家憲法第壹篇所涵蓋的權利，由國會任命且身為國會高級特任官的國家護民官，其效用為監督行政機關的任

務執行，因此類似的要點也出現在國家護民官組織法第一條。

另一方面，西班牙國家憲法第五十四條，也是屬於國家憲法第壹篇的部分，其重要性為設立了國家護民官辦公室，在可能產生權利遭到損害的情況時，保障民衆的基本權利。

衆人皆知，國家護民官不受制於任何強制命令，亦不接受任何權力機關的指示，一如國家護民官組織法第六條所述，以其自主性並根據其見解行使職權。該條文緊接著宣稱：關於提出意見或行使其職權的行為，則具有不可侵犯性。

分析西班牙國家憲法第五十四條及國家護民官組織法第一條，有關授予國家護民官的任務使命、由國家護民官制定的作法及由其職務所引申出的義務，現分述如下：

(A) 任務使命

事實上，上述的條文均提到，身為國會高級特任官的國家護民官，以保護國家憲法第壹篇所涵蓋在內的權利為其職責。

此為國家護民官的基本任務使命，使國家憲法第十四至五十二條所涵蓋在內的權利，在任何情況下均不會出現有違法之處。

(B) 作法

既然這兩項條文都提到其效用為監督行政機關的任務執行，所以其規定都相當明確。

現在，還不急著看哪些是國家護民官為了行使職權而制定的具體及個人化作法，但是必須全盤瞭解國家護民官可以監督行政機關業務所適用的法規。在此我想說的是：國家護民官可以制定不一定是簡單或複雜的其他作法，以監督

行政機關的任務，違憲或請求保護案件之審理與提出。

(C) 義務

在國家護民官已發揮的功能中，規定國家護民官有告知國會的義務。

如此一來，則排擠了國家護民官所享有的自主權範圍。爲了履行其職權上的民主意義，遂以要求國家護民官辦公室透過向國會提出年度報告的方式作爲牽制。

立法規範的範圍

告知國會的義務，已成爲憲法本文的一部分。國家憲法第五十四條一開始就提到，奉命保護基本權利的國家護民官，「有告知國會的義務」。

我們必須再一次記住：國家護民官是國會的高級特任官，負責向國會報告，相同的要點也同樣見於國家護民官組織法第一條。

我們都注意到了國家護民官在西班牙國家憲法第壹篇中所處的地位，同樣地該篇也規定了基本權利以及公眾自由，另在上述的第壹篇也有若干非主要的的基本宣言，因此國家護民官的形象只好透過組織法發展。在此應加以說明，組織法並非最高的法律位階，而是經由任命、規範、運作、特權、體制的核准及運作層次，透過國會的絕對多數，依據其共識調整現行基本權利的規範，並建立在管控這些權利的機制上，及有關政府機關和國家權力必須設立的機制上。

分析國家護民官組織法第三十二條及三十三條，均爲與年度報告有關的基本要點。其基本特色如下：

- 以報告作爲年度義務的「回饋」。
- 在國會的例行會期中提出。



- 年度報告及專案報告，均得出版。
- 呈現已提出之陳情案件的件數與種類、被駁回之陳情案件的理由、調查經過與結果。
- 政府機關所接納的建議或忠告。

以上為國家護民官報告中最顯著的規範部分，這部分在本文稍後將會提出評論。

在自治區部分，根據一九八五年的第三號法律第三十二條第一項、第三十二條第三項及第三十四條規定，巴斯克自治區護民官「將在年度報告中告知議會其任務執行情形」，同時也以口頭方式報告並發表於巴斯克議會的公報上。

在加泰隆尼亞，一九八四年三月二十日的第四號法律—加泰隆尼亞護民官法規定，自例行會議的第二會期開始三十日之內，向議會提出年度報告，並作口頭的摘要報告。

一九八四年六月五日的第六號法律—加利西亞護民官法第三十六條及第三十七條第五項規定，其義務為在報告中告知處置陳情案件的情形，並於例行會期的會議提出該報告，另提到前述報告（無論是年度報告或專案報告）均得出版。在此之前，加利西亞護民官應向議會全體大會作口頭摘要報告。

至於安達魯西亞護民官，一九八三年十二月一日的第九號法律—安達魯西亞護民官法提到，保護憲法第壹篇所述之權利和自由的議會特任官，其效用為監督行政機關的任務，並向議會報告（第一條）。更進一步地說，第三條提到每年應在報告中向議會報告其處理陳情案件的情形，並於例行會期的會議提出該份報告及作口頭摘要報告，同時也要發布在安達魯西亞議會的公報上。

本文不再繼續敘述其他自治區特任官（自治區護民官）的情況，因為所有的結果均為必須透過年度報告向議會告知其任務執行情形，並應發表在媒體上，這是隸屬於自治區相關規範中的一環。報告應於會議的例行會期、第二會期中提出，或是依前例，決定特任官提出的時間。

#### • 比較法學上的若干說法

若我們看比較法學，所有設有監察使的國家，均有向該國最高層級制度負責的義務，也許是立法權、行政權甚至國家元首。超過百分之七十八的案例，是對立法權負責，諸如：瑞典、芬蘭、丹麥、葡萄牙或挪威。至於其他國家，對行政權負責的約占百分之四。

但是我們也可以發現，有些案例是對國家元首負責。例如包括法國的仲裁官在內，其報告不僅向議會提出，也得向總統呈報。

任何的案例均強調，大部分設有監察使的國家，都是對議會負責，而且通常都會要求提出年度報告，儘管有些是季報，但一般而言都是陳述整年度陳情案件的處置情形。雖然在某些具體的假設條件中，應兼顧所謂的政治性議題，但是報告仍有可能出現在其他領域而打破界限。

#### 年度報告的內容

##### • 標準章程

儘管在國家護民官組織法中普遍提到了國家護民官應執行事項，惟規範國家護民官年度報告的章節集中在前述法律的第三十二條及第三十三條。另一方面，在一九八三年四月六日的國家護民官組織暨職掌條例中，也同樣出現某些相同的敘述，行使該條例依法律本身條文所規定之事項的發展結果，是相當合乎邏輯的。具體而言，第十一條

是確立了事先審視參眾兩院聯席委員會與國家護民官的關係。至於先前規範年度報告的若干基本條文，如同前面所述，也影響著上述的報告。

首先，國家護民官組織法第十三條規定，當國家護民官收到與司法機關有關的陳情案件時，必須轉交給檢察總部，並由該部派專人調查，採取適當的措施。儘管如此，該條文也指出所有規定事項，均無損於有關向國會提出之報告，可以擬定的一般性議題。在這個情況中，國家護民官組織法之規定並未十分明確，但是條例的敘述卻是解釋性的結果，其第二十五條第三項提到，關於司法機關的所作所為，應將結果告知國會。

之後，國家護民官不可以調查關於嚴重受到司法機關影響之陳情案件，在任何情況下，國家護民官組織法本文與條例並非是一致的，前者出現非強制特性，而後者則出現強制特性。

事實上陳情案件的處理程序，也同時影響著年度報告的內容，尤其是行政機關官員對於向國家護民官提出說明的配合義務上，出現拒絕或疏失的情況。在這部分，國家護民官組織法第十八條第二項提到，萬一認為官員的態度是敵意的或延遲的，則應立即在年度報告中公布並凸顯該問題。

關於這一點，國家護民官組織法第二十四條提到，若持續的態度被認為是敵意或延遲，除了在年度報告中提及外，也可能成為專案報告的主題。必須補充說明的是，這種情況可以連續告發，時間可超過一年。若產生此一情況，應將此持續延遲的態度，且可能延誤一至數個調查案件的情況列入報告，因此在個案中，不可能衍生出決定性的結論，但除了成為報告的敘述主題外，當然，也可能跨越當年的年度報告而延續到下一個年度。

在前述所說範圍之外，必須說明國家護民官組織法第三十條第二節，有關提出忠告部分所預設的規定。只要依國家護民官之見認為應重視其忠告，有可能積極解決陳情案件所反映的問題時，如果忠告未受重視且具有決策權的最高權力機構亦未回應，則應在年度報告中納入此事實，並向國會告知官員的姓名。

少部分的條文也出現有關年度報告的敘述。國家護民官組織暨職掌條例第十二條第一項第 D 款提到：二位副國家護民官具有為國家護民官準備及研擬報告的職責，且必須向國會提報。相類似的規定也見於同一條例的第十八條，為了解及向國家護民官報告年度報告的內容，於是規範了國家護民官辦公室內部合作小組的職權。

最後，應該提到那些可能被視為保留的文件。關於這些文件，國家護民官應在年度報告中作適度的陳述。

之後，將說明報告的其他適用規定，但是有關影響在國會發表報告的程序，我們也將在此一併說明。

由國家護民官所作的報告，已包含其處置的結果，但是必須告知其任務執行的時間。在報告中，必須提到已提出之陳情案件及被駁回之陳情案件的數目與種類、駁回的理由，以及敘述已進行之調查的結果和已接受之陳情案件的結論。

同時，在報告中應包括已執行的建議與忠告，以及已由行政機關採納的部分。

在年度報告中，不可以出現若干在調查過程中，可能洩露當事人之身分的個人資料。然這一點並未意味著在關鍵時刻，不可以指出是哪一個權力機構或是誰表現持續的敵視態度（國家護民官組織法第三十三條第二項與第二十四條第一項有關）。

最後，既然是合法的，國家護民官應向國會報告違憲及請求保護

案件之審理情形，而不是因國家護民官組織法及其條例的未出現任何規定，自行免除該項義務。

## 使用的格式

目前，依法提出的報告，涵蓋了已提出的陳情案件、被駁回的陳情案件及拒絕理由、調查案件及調查結果在內。

報告的三部分如下所述：

### ■ 第一部分

以報告的導言方式，敘述過去一年當中，辦公室已執行完畢之任務執行情況（出庭、視察、研習會、國際關係等等）。

緊接著包含一系列從已陳情案件中，所衍生之具體事蹟的相關專題研究，且依據國家護民官的意見，針對不同的行政機關所作的專題研究。專題研究的分段，由現任的國家護民官於一九九五年的年度報告中開始引用。

第一部分陳述由國家護民官制度所提出的忠告，並指出已接受及未接受的部分，以及懸而未決的答辯部分。

第一部分的最後一段，是有關統計數據部分，這些數據是爲了提供國會不同的觀點。最具有象徵意義的觀點如下：

- 提供一整年的所有陳情件數，並區分為個人的請求及集體的請求。
- 根據所屬區域分類陳情案件，且從陳情案件中再區別屬於國外的部分。
- 一經內部認定是合理的陳情案件後，再以自治區加以分門別類；而自治區的陳情案件，則以省作為區別。
- 最後，再區分為接受或不接受的陳情案件，以及屬於當事人要求

資料的陳情案件。同時，在最後這一部分，分析未依程序處理陳情案件的理由並按照原因加以歸類。

未被接受的陳情案件之理由如下：

- 未出現行政機關違法運作的徵兆。
- 受制於司法調查。
- 並非真正的陳情，只是索取資料。
- 未有公權力的介入。
- 匿名陳情等等。

同時也提出已根據調查作出結果的陳情案件，並詳細敘述存在著及未存在著行政機關違法的個案，以及若有行政機關違法，是否已有補償等內容。另詳細敘述正式的陳情案件，及基於調查而進行的視察。

最後，提到那些基於調查所衍生的資料要求，然未履行答覆國家護民官義務的行政機關。

## ■ 第二部分

在這一部分，透過已提出的陳情案件，分析與行政機關有關的問題，而且是毫無保留的。

陳情案件以性質分門別類，且每個性質再根據影響行政機關各部門的不同問題分類。

在此，為一九九六年的報告架構，包含下列性質：

1. 司法行政；
2. 監獄管理；
3. 公共安全；
4. 軍事管理；
5. 觀念反駁；
6. 教育行政；
7. 衛生管理；
8. 社會保險及社會活動管理；
9. 勞工行政；
10. 公共財產；
11. 經濟活動秩序；
12. 交通運輸；
13. 環境生態；
14. 都市化與住宅；
15. 選舉制度；
16. 消費；
17. 西班牙駐外機構；
18. 都會區

設施及資產與郊區交通；19.行政程序及行政作為；20.政府機關的個人服務。

### ■ 第三部分

本部分係分析違憲及請求保護案件之審理，理所當然的是強調已介入的案例。

有關國家護民官享有介入違憲及請求保護案件的合法化可能性，已出現了一項非簡易司法判決的爭議。有某位作者評論，如果國家護民官享有介入上述所提之上訴的合法性，則可以提供管道，以利任何人因感到法律不公平而提起該類上訴。

關於這一點，必須瞭解到因偶發事件介入違憲及請求保護案件，不必強制要求權力機構的介入，而是由國家護民官因瞭解可能違反西班牙國家憲法及基本法律內容的規範，來決定是否介入。

分析是否已經介入違憲及請求保護案件，並非是問題。但是，事實是在某些程度上，可能會推論出法規的適用對西班牙國家憲法所保障的若干權利，或許可能會造成損害，因此身為保護者的國家護民官，必須告知高等法院。如果真的如此，就可能衍生出傷害情事，憲法法庭就得判定在本案例中，適用的法規是否應該的被抨擊，有無違抗國家憲法，另外還得採取合法作為，讓人民擁有更多保障的媒介，這就是國家護民官該做的事。

然而，可以肯定地說，尚未進行法學教育工作，在更多的個案中，若干法規已有非憲法層面的過失，因此，借用西班牙國家憲法中的原則，而不用國家護民官的調停，也就是由憲法本身（西班牙國家憲法第一六二條第一項）及憲法法庭組織法（第三十二條第一項）的法律效率進行合法調停。最後則提到了已介入之保護案件的上訴。

現行年度報告的撰寫及撰擬技巧已有改變，且目前已和一九八三年的作法有很大的差異，第一份年度報告是由當時的國家護民官華金·路易斯－希梅納斯所寫。那一年，報告已有前言作為基本格式，分析辦公室的開始運作、處理陳情案件程序的概述，以及執行任務的看法。

稍後，共同分析陳情案件的統計資料，之後分析研究領域和由人民提出之陳情案件的處理情況。在報告中，可發現因研究領域而衍生的任務，也就是組成現行各部會的各自職掌業務。

最後，在第一份國家護民官報告中，向國會提報了有關違憲及請求保護案件及介入保護案件的上訴，敘述其合法性的結果。

### 國會處理國家護民官年度報告的程序

我們已經瞭解到國家護民官應向由西班牙參議員及眾議員組成的國會，報告過去一年內業務處理的情況。

然而此程序，卻因國會辯論其他議題而有不同的明確方式，事實上也就是依照國家護民官的特質而制定。

西班牙國家憲法及國家護民官組織法，都是國家護民官的命令、責任及提出年度報告的基本法源，但是卻受到下列幾個所提出的特性所影響：

A. 首先，國家護民官受制於「參眾兩院聯席委員會」，根據一九八三年四月六日的國家護民官組織暨職掌條例第十一條的規定，由該委員會對國家護民官進行管考及瞭解。

根據一九九二年四月二十一日國會參眾兩院主席團的決議，上述的聯席委員會為履行第四條的規定，應事先審核國家護民官的年度報告，然後在議會中進行辯論。也就是說，參眾兩院及國家護民官應遵



循下列程序：

1. 已收到的報告應送交聯席委員會，依據主席團選出的主席，將委員會會議的審查意見納入。
  2. 委員會會議的進行應包含下列階段：由國家護民官針對報告作一般性的說明，國會各黨派代表應在三十分鐘的時間內，提出問題及要求說明，之後由國家護民官作答覆。
  3. 根據主席團選出的委員會主席及旁聽的國會各黨派發言人，可同意讓聯席委員會成員輪流提問或要求說明，並由主席裁定結論，決定提問的次數及時間限制。
- B. 在聯席委員會審查後，將報告送交國會，並由國家護民官於國會例行會期中作報告，且由國會不同的黨派進行相關的辯論。

事實上，國家護民官組織法第三十二條規定，國家護民官每年應向國會告知其任務執行的情形並於報告中陳述，提出報告的時間為國會集會舉行例行會議期間。

關於這一點，適用的規範也同樣規定於國家護民官組織法第三十三條第四項，該條款明確地提到：「由國家護民官在國會全體大會上，作口頭摘要報告，為確立其立場，可以讓國會各黨派參與討論。」

在建立參眾兩院聯席委員會與國家護民官的關係之後，參眾兩院主席必須在參眾兩院進行審查報告，此決定是依據一九九二年四月二十一日的兩院主席之聯合決議。

關於眾議院的處理程序，決議如下：

在全體大會開議日一開始，就排入國家護民官年度報告或專案報告的議程，程序規定如下：

1. 國家護民官出席作摘要報告之後，開始進行討論。
2. 為確立國家護民官報告所述的立場，由國會各黨派代表參加討論，時間最長為十五分鐘。
3. 為了不損及可以提案的規範精神，在討論時不得提出決議草案。

以上為眾議院的程序。至於參議院部分，國家護民官年度報告的程序係根據一九九二年四月二十八日的參議院主席決議規定之。規範事項如下：

第一，眾議院收到國家護民官的年度報告或專案報告之後，由主席將該份報告送交與國家護民官有關的聯席委員會。

第二，在全體大會開議日提出國家護民官的年度報告或專案報告，程序規定如下：

1. 國家護民官出席作摘要報告之後，開始進行討論。
2. 為確立國家護民官報告所述的立場，由國會各黨派代表參加討論，時間最長為十五分鐘。
3. 為了不損及可以提案的規範精神，在討論時不得提出決議草案。

當一獲知向參眾兩院提出的國家護民官報告業已經初審，當然就會有一連串與調解體制有關的評論、問題及建議，國家護民官就得將報告呈報國會。

第一步，應先關心向與國家護民官有關的聯席委員會所提出之年度報告，然後再送交國會。

有關這一點，西班牙國家憲法及國家護民官組織法第三十二條及第三十三條，均未提到參眾兩院聯席委員會。然而，於一九八三年四月六日聯合會議通過的國家護民官組織暨職掌條例及一九九二年四月

二十一日之增修條文，於前述法律第十一條則規定了年度報告應事先得交前述的委員會。一如前面所述的結果，前述參眾兩院主席之決議，決定了聯席委員會應遵循的程序，當一排入議事日程之後，國家護民官的報告就應由國會各黨派代表參與討論，並由國家護民官答覆。

另外，一九八二年二月十日眾議院條例則規定了國家護民官必須提出報告的程序。事實上，上述條例第二百零條提到，由國家護民官在國會全體大會或眾議院會議中作口頭摘要報告。為確立其立場，在國家護民官作報告之後，可以運用最長為十五分鐘的時間，由國會各黨派代表參與討論。

在這一部分，一九九四年五月三日參議院條例的增修條文，並未特別提到國家護民官的報告，而是經由上述條例第一百八十三條，強制規定應向參議院提報，且參議院主席根據會議決議及聽取各黨派發言之意見，決定報告的程序及討論的形式。

一九九四年五月三日通過之修正後的參議院條例，並未解決先前已提出之有關逾越國家護民官組織暨職掌條例第十一條的問題。前述條文已預設了向參眾兩院聯席委員會提出報告的規定，並非未提及有關向全體大會提出的程序。

儘管如此，可以說事先保留參議院及眾議院條例空間地帶的模式，是透過一九九二年四月二十一日參眾兩院主席的聯合決議，制定與國家護民官有關之參政兩院聯席委員會的組織暨職掌條例。但是在此再一次說明，該規範並未受到國家護民官組織法的保障。

在某些方法上，已採取防止產生一九九二年以前情況的方法，讓國家護民官不致於兩難。既然存有兩個委員會，且是參眾兩院各有一個委員會，因此國家護民官必須對兩個委員會負責，並直接了當表達

其任務處置的結果。另一方面，則取消各委員會必須發布年度報告意見的規定。

國家護民官在執行任務一年後出席聯席委員會一事，理論上是要讓國會各黨派及全體大會能夠有更進一步的瞭解，以及瞭解國家護民官更多的工作或監督一般行政機關任務執行時所得到的結論或推論。

然而令人好奇的是，既然聯席委員會是國會的一部分，何以明確的命令卻是規定必須告知國會且預設於西班牙國家憲法及國家護民官組織法，並先向該委員會負責？另一方面，聯席委員會可以透過國會各黨派的代表提出問題並由國家護民官答覆，同時委員會成員亦可如此，之後依憲法規定告知參眾兩院的全體大會，卻無法提出問題，且國家護民官在報告之後則退席，而由國會各黨派針對報告所推論出的問題進行辯論，這樣的程序仍會產生爭議。

關於這一點，由於西班牙的憲政體制中並未顯著存在著具有聯合性質的單一委員會和國家護民官維繫關係，因此在憲政體制中很難介入處理該問題。

另一方面，國家護民官向眾議院及參議院負責一事，並產生許多矛盾的見解。年度報告只有一份，既不可能變更也不可能用任何方式修正。關於其決議，國會不同的黨派會依其利益辯論政治方面的事務，審視不同行政機關的任務執行。

有一項最常被提出討論的問題即：國家護民官若未依國家護民官組織法第三十二條於例行會議中提出報告，會發生什麼事？關於這一點，疑問的產生有可能為只有規定國會要求國家護民官提出報告，但是卻未將前述假設情況規定於上述的法律之中。在任何情況下，可以獲知國會可以依國家護民官任務執行或行使職權上的缺失，終止其職務（國家護民官組織法第五條第一項第四款）。但如前面所說，國家

護民官組織法並未預設以下的規定：萬一國家護民官未提出報告，就有職務上的責任。同時，可以推測為何未提出，而是由國會要求提出，且也未有法規有相反的規範。如果真的如此，國家護民官組織法規定，國家護民官不得接受任何強制命令，但這一點並未妨礙國家護民官是隸屬於國會，且為國會特任官的事實，其規則一如國家護民官組織法第五條第一項第四款所述。

有一項特別的重點值得分析，萬一國家護民官延遲向國會提出年度報告，會發生什麼事？立即的結果有可能是因為這個原因，使國會宣布散會。

在這個情況下，應瞭解到既然無法阻止，則國家護民官應繼續執行受國家護民官組織法第十一條保障的任務，在無時間壓力下向續任的議員提出報告，並讓其任務及之後的政治辯論，朝向更透明化的發展。既然未有提出報告的預設期限，只好期待新國會的組成，以利發表其報告，這樣的設計似乎是更加謹慎。

### 由年度報告得出的結論及推論

對民衆而言，年度報告具有凸顯行政機關任務執行之重大方向的目的，強調可能損害西班牙國家憲法第壹篇所承認之基本權利與公眾自由的假設性結果。

一如已經敘述過的部分，向國會提出的年度報告，可以糾正行政機關運作時所衍生的問題。因為國會是立法機構，能夠聽取特任官的意見，並從民衆檢舉的事項中採取因應措施。

另一方面，國會也不願放棄成為行政機構的「X光機」，及透過書面陳情感受民衆反映的機會。若這就是國家護民官應有的責任，則將努力讓行政機關任務執行所衍生的責任更加盡善盡美。

之所以向國會提報，是因為國會係西班牙人民所選出的代議機關，因此能夠經由其代表—國家護民官，匯集民衆的陳情及需求。爲了能夠在日後發表報告時表達立場，於是當國家護民官一旦提出報告，就會在國會中引起簡短的辯論。然而這並非國家護民官任務執行的關鍵點，而是要藉由年度報告的內容，批判行政機關的運作。

國家護民官，明確地說，已變成西班牙人民的代言聲音，負責處理民衆的陳情案件，並從民衆依程序提出的陳情中知道哪些是不良的徵兆，而且能夠透過年度報告，作爲瞭解公權力的傳播管道。

最需要瞭解的項目就是報告的出版，因爲這已經成爲造福民衆、民主制度正確的運作及民主制度正確的機制，最大的一種可能性。更甚者，這股普通的力量還是源自於國家護民官。

如同加里多—法雅（Garrido-Falla）所說，只要報告的效果一出現，國會還需要瞭解國家護民官年度報告是做什麼的嗎？

同樣的，應該瞭解西班牙國家憲法第一百零八條至第一百一十一條的呼應，也就是說國會和其特任官向政府及其各部門，以及任何國家機構與自治區（西班牙國家憲法第一百零九條）請求提供資料和協助時，國家憲法要求政府機關在處置前述任務時，應負起責任（西班牙國家憲法第一百零八條）；另外也要求政府官員出席議會（西班牙國家憲法第一百一十條），並約束渠等在國會中進行提問及質詢。

### 年度報告的出版

另一個值得注意的要項，即國家護民官每年出版與發表的報告。在不損及其他出版品的情況下，可以進行與國家護民官辦公室有關的問題分析。

國家護民官組織法第三十二條規定：「年度報告及專案報告，都

應該出版。」

國會議員都已明確瞭解由國家護民官所強調的問題，並都曾收到其特任官的年度報告。另一方面，有必要讓不同的部會及行政機構，瞭解報告所述的問題以及可能引起的其他問題，爲了避免這些問題再度發生，於是國家護民官報告不願放棄成爲非慾望性行爲及事實的公開檢舉園地。

國家護民官爲國會的特任官或代理人，而國會負責依議會的程序，出版由國家護民官撰擬的報告。報告以此種方式，向當事人、個人或必須知道的機關公開。

每年印製的份數爲二千份，出版的義務由國會的出版服務中心負責，既然國家護民官是國會的特任官，因此該機構隸屬於國家護民官辦公室的組織之下。儘管如此，目前的開銷仍由國會及國家護民官分擔。此外，國家護民官辦公室的新聞聯絡組，由多人依照興趣負責撰寫報告的摘要，因而可以很快完成結論。年度報告不僅分發至各部會，也發送至各自治區、大學、自治區首長、其他國家的監察使，以及所有要求索取的民衆。

國家護民官亦每年自行公布所提出的忠告或建議，以及不定期公布違憲層面之上訴。

同時，專題研究也是出版的主題，尤其是與國家護民官介入有關的特別問題。從這些專題研究中，正好可以反映出由處理特殊案件所衍生的事實真相，此類專題研究的某些例子如下：

- 外國人在西班牙的法律地位及社會救助情況。
- 嬰兒遊戲意外的安全及預防。
- 老年人公私立安養中心。

- 犯罪者的悔過情況及市立拘留所。
- 關心失能者及其親屬的居住。



西班牙國家護民官

## 第三章 西班牙國家護民官 西元二〇〇一年 年報摘要

3

### ▣ 主要擔憂之議題—檢舉、移民、 公務機關及延宕的正義 ▣

二〇〇一年西班牙國家護民官新增一萬三千三百六十五件陳情案，總計共處理二萬二千八百六十三件陳情案件。

無論是集體或個人陳情案件，西班牙國家護民官於二〇〇一年中所收受處理之案件多數與檢察、移民、人事及司法管理等四項領域的行政機關有關。其他值得關注的議題則有民衆與公共安全、教育機關、社會安全、都市化及住宅等議題。而在此所要特別強調的是有關移民與教育之議題，已成為國家護民官採取主動調查的主要動機。

西班牙國家護民官於二〇〇一年所收受的陳情案件共有一萬三千一百八十六件，其中個人陳情案件有九千零六十八件，集體陳情案件則有四千一百一十八件。上述所指的數據，再加上西班牙國家護民官主動調查的一七九案件，則共有一萬三千三百六十五件。然而，倘若再將上年度仍未調查完竣或重新調查之九千四百九十八件併入計算，則二〇〇一年總共處理的陳情案件攀升至

二萬二千八百六十三件之多。

除被駁回之案件外，二〇〇一年具體結案的陳情案件有六千四百五十八件，其中個人陳情案件有四千六百二十三件，集體陳情案件有一千六百九十七件，另外則有一百三十八件屬於主動調查的案件。就數據而言，雖然一七九件主動調查的案件數看似少於其他個人或集體陳情之案件量，但從這些案件的本質、內容及成果上看來卻可以反映出國家護民官辦公室本身於處理各種案件時的最適當方式，所考量選擇的方向，以及經常關切的議題。尤其是這一七九件主動調查的案件數堪稱為自一九九〇年起國家護民官行使職權最具代表性意義的成果。

倘若以收受的一萬三千三百六十五件陳情案除以其中的五千六百五十七件被駁回的案件，則可得出百分之四十二·三的數值。而被駁回的案件中有一半均無法從內容中判斷出行政機關有無違法失職之行爲或徵兆。

至於收受並處理的陳情案件，共有七千五百二十九件，截至二〇〇一年十二月三十一日止，送交相關行政機關處理的有六千二百二十三件，換言之，即約占總案件收受數量的百分之八十三。這當中包含結案者有二千零二十九件，剩餘的四千一百九十四件則由不同方式處理。另一方面，在同期間的一千三百零六案件則仍未處理完畢，並等候更進一步的調查。所有經過國家護民官主動調查的案件，均已交付相關單位促其改善在案。

在二〇〇一年西班牙國家護民官於行使職權時，所給予有關機關之建議與忠告分別爲一五三件及一七八件。建議部分被接受者爲七十六件，被駁回者有二十五件，其餘的五十二件則仍未接獲有關單位的回覆。就忠告部分，被接受者爲七十三件，被駁回

者有五十件，其餘至本報告出爐前仍有五十五件未接獲有關行政單位之回覆。

### 各級行政機關之回覆

西班牙國家護民官於行使職權時，往往因若干行政機關拒絕合作與阻礙，使國家護民官於行動中產生窒礙難行的現象，眾所皆知的機關分別為：中央層級的交通發展部；自治區層級有關拿瓦拉法令議題；在地區層級則有羅莎市、雷干尼斯市、馬德里市及馬爾貝拉市等。在國家護民官三次敦促下，仍不見改善的行政機關為：交通發展部、內政部、司法部、馬德里自治區政府轄下的環境暨公共工程委員會及城市暨交通委員會、加利西亞自治區、巴雷阿雷斯群島自治區轄下的公共工程局（昔又稱為交通發展會）、牧爾西亞自治區轄下的環境暨公共工程委員會…等。此外，在經國家護民官三次催促下而函覆的有十個部，十二個自治區、七十八個市政府及三所法學學院。

### 議題的本質

二〇〇一年國家護民官已完成組織再造及職能重新分配之工作，該改造措施有助於各方面問題的處理、規劃與解決。每一個案子的調查分析不管是著重公共服務的適當與否，或者是和國家護民官執行監督行動時的充份配合，均強調公共職權的重要性，並將該調查事實與經過詳載於年度報告中。其中在年報中占有大幅篇章的陳情案件如：請領退休補助金的民衆，抗議政府及公務人員於選擇補助與撥款的過程有瑕疵事宜，是故本案驅使國家護民官針對處理前述複雜問題的官僚體制展開正式的調查與分析。最後的調查意見已送交財政部，並被該部大量採納。此外，也針

對大量臨時代理人員聘用問題及有關勞動人員暫代職缺等案展開正式調查行動。

## 國防及內政

在此領域中，最受國家護民官關注的議題當屬各地感化院與收容機構容納人數日趨增加並面臨飽和的情形。國家護民官認為不管是從矯正機構的觀點（法律的改革）或是從功能結構上的改變來增加空位，當務之急應做的就是改善監獄的情況。此外，在全球犯罪審判法（*Ley de Enjuiciamiento Criminal*）修改之前，國家護民官應責令有關之公務機關緊急介入處理，以避免造成延宕。

此外，鑒於毒品吸食已在監獄中成為導致死亡的首要因素，毒品之控管措施儼然已產生漏洞，因此移入新的醫療器材以替代照射 X 光來做檢測，已成為刻不容緩的新措施。此外，調查案件內容也環繞在 multicase 輪番上陣的監獄暴動事件上，其中尤以多位受刑人共居而發生暴力事件為大宗，而從這些暴力事件的發生將可推論出，矯正機構或監獄空間的不足及容納人數之飽和度是暴力發生的基本因素。另一方面，有關精神病患專業治療、適當照顧及衛生狀況，也是急待改進的一環。（諸如基本建設、專業照顧、援助品質…等）尤其是女性受刑人的生活情況、一般活動、專業治療及與其生活在同一監獄中受刑人之間的相處情形…等。此外，能否保證管理程序將影響或可能影響到受刑人的隱私權，（含隔離措施之實行、受刑人福利手續、註冊及牢房等問題）。

國家護民官認為，感化機構的改善、進步與發展是受刑人應享的基本權利，而這也是國家護民官長期以來所擔憂的核心議題。其不僅對於懲戒替代工作的數量之演變給予正面的評價（事

實上，最近五年中大幅成長了三倍），也關切如何於社會安全系統的保護傘及低廉工資的條件下，廣泛地將受刑人地位提昇為社會的勞動者。

在刑法修正部分，例如累犯者是否採取刑法上所規定之刑之酌科及加重條文、數罪併罰條文，或者如預先限制受刑人自由以使其假釋出獄等條文之修正更是益發重要。

其他相關的事項，則必須從國家護民官所作成的個別報告與建議中獲知，如：恐怖主義受害者逾期申請賠償後，是否能夠重新調查？適當的調整青少年於犯罪行政違失部分的責任；改善開設交通罰單的行政手續，尤其在法令作廢之原因及法令失效後所造成的影響，應該即刻通知駕駛人；主張將不服從軍紀除罪化，並建議赦免被宣判脫逃兵役的非職業軍人之罪刑。

### 司法及家庭暴力

凡國家護民官所關切的議題均是其採取行動的優先動機，而這些議題之詳情也已多數列入年度報告中。然而，近來經常發生的「家庭暴力」案件也成為此標準下的歸類，本領域所關切的議題如下：

- 訴訟程序的怠慢與延宕

在此不得不提的是有關最高法院第一、三、四廳處理的民事訴訟、社會暨行政爭訟又再度產生延宕。

- 青少年

國家護民官即將與有關行政單位合作完成分析第五／二〇〇〇號法律之施行規定，該法律係為有關規範青少年犯罪法之條文。

- 家庭暴力

國家護民官彙整陳情案件的調查結果，多數婦女呈現出對司法機關的不信任，尤其在向司法機關申訴之後，仍然沒有繼續獲得保障。

• 在國外服刑的西班牙人

國家護民官於二〇〇一年收受不少來自於在國外服刑的西班牙籍受刑人所投遞的陳情案件，數量約達二百件。這些陳情案件均引起國家護民官高度重視。同時，爲了更深入瞭解案情，國家護民官認爲有必要親自前往參觀位在委內瑞拉境內，收容西班牙籍受刑人的監獄。爲了達成前項目的，國家護民官透過外交及司法部門，向他們提出建議並且簡化相關的作業手續，使那些在國外受刑的本國國民，可以回到自己的國家服刑。除了委國之外，另一方面也向其他國家提出，依照上述在西班牙境內服刑的方式簽署雙邊協議。

此外，值得一提的是，國家護民官也針對下列各項議題的相關單位提出修法的建議：

- 綁架自己小孩的長輩，可以獲得免費的司法援助。
- 失蹤人口的辨認及搜尋：透過全國民衆之基因資料建檔，對於無法辨識身份的死者、刑事屍體及曾做過 AND (Acid Deoxyribo Nucleic) 鑑定技術的家庭進行採樣比對。
- 創設基金會以保障贍養費及津貼之給付，並避免發生該些款項因夫妻間之暴力而減少。
- 確立適當的訴訟方式以發揮歐洲人權法庭判決條例的最大效用。
- 在適當評估並確認各項因素後（如：與前任伴侶同居的時間或因權利轉讓給某人而產生之經濟不平衡等情形），調整鰥寡孤獨者的補助金，並使大量接受補助的民衆能和補助金的總金額達成一

致。

## 經濟行政

在這個領域中所要談論的是較特別的議題，同時也是國家護民官的職責之一。尤其是行政機關在直接處理或發布經濟議題與政策時，往往會損及憲法所規定的一般人民之權利與自由。列舉情形如下：

- 巴雷阿雷斯群島的特別制度。由於該群島的地理位置因素關係著島上居民的生活及共存方式，因此一九九八年七月二十七日所通過的第三〇／一九九八號法律，不管是在基本權利或自由等各方面，均依該群島的特殊性而設置這個特別制度。

在其他方面，該法律所援引的措施也影響到交通、通訊、基礎建設、教育、衛生、水電資源、經濟生產及環境等各領域。有關上述各領域活動上所付出的相對代價，巴雷阿雷斯自治區政府則嘗試做出回饋。然而，該回饋動作所產生的代價，相較於憲法明定之自由和權利，是相當沉重且昂貴的。

最後，值得一提的是共濟會（la masonería）的問題，該會之設置係爲了歸還於內戰期間被沒收的財產。其詳情，在此則不多著墨。

## 環境與住宅

在此領域中，國家護民官所關注的焦點係擺放在實現憲法所保障的居住權。其他的環保陳情案件則有：環境影響聲明；爲通過國家水里計畫所挑起的保護與反對聲浪；公權力行使不力及居民於河川匯流處所欠缺的合作態度；不依規定取締而產生之聽覺妨害等。



雖然國家水里計畫已涵蓋多項問題，也考量可能引發的陳情及其他行動，二〇〇一年該計畫也只進行部分的開發，除非排除居民的要求解釋、抗爭及阻擋，否則未來隨著計畫的開發，將會有層出不窮的抗爭行爲。不管是環境評估計畫本身、居民的居住地、水資源及聽覺妨害等，均是本年報告中所深入追蹤的議題。

### 衛生及社會政策

除了調整衛生援助的法律外，國家護民官在國會的要求之下，針對一般公立醫院候補看診及等待開刀情形作一番調查。其中在某些醫療院所確實發現有延誤診斷及候補情形，而其上級機關也已適時通知這些醫療院所減低上述的不良就醫情形。另一方面，國家護民官透過國家衛生系統，展開全國性的調查，以確實分析並評估其方向與結果。

由於其他私人醫療院所也產生類似狀況，並相繼引起民衆對整形外科診所的關切及憂慮。在西班牙整形外科協會的努力倡導及保證最細微的看護品質下，已稍加改變民衆對該種醫療院所產生的不良印象。此外，有關衛生醫療單位也制定適當的法令，並規劃對一般診所中心進行監督。同時，有關衛生醫療疏失所引發的陳情案件，也要求相關單位呈交直系血親的檔案供參，以示負責。

在關於社會政策方面，這裡所要強調的是少數弱勢團體。國家護民官不僅針對下列所舉的案例，進行研究調查，也適時提供建議予相關單位。例如：保護受到家庭暴力虐待的未成年人，或是維護未成年人受領養時的權利；身心障礙者因新修正實施的評估標準及檢查規定，遭受排擠或關注的眼光，而表現出的焦躁不安（植物人或受VIH感染的病患），或甚某些精神病患，無法尋

覓到適當的居住所之情形；就老年人部分：由於社會衛生服務資源的不足，協調機制本身的瑕疵，以及隨著年齡而產生的退化性疾病、負面歧視、忽視及私人住所缺乏看護等問題，均成了國家護民官觀注的焦點。

最後，國家護民官也相當重視勞工及社會安全部分之議題。就勞工健康而言，面對日趨增多的勞工災害或職業災害，應確實依照工作計畫手冊予以管制、督導，並達到充分協調。另外，有關在歐盟體制的框架下，調整電信勞工執業情況，退休補助金係數計算施行細則、承認殘障者之福利與權利，以及辦理手續上的缺失…等。

### 移民及國際事務

不管是大量外國移民留置西班牙之明顯事實，還是具體調整法規的出現，西班牙境內外國移民問題之發展儼然日益重要與複雜。然而，在這裡所應該注意的是國家護民官所採取的行動係指一部份有關研議規範外國移民在西班牙境內生存的權利、自由與社會融合等事項的第四／二〇〇〇號法律（二〇〇〇年一月十一日通過），及其修正法第八／二〇〇〇號法律（二〇〇〇年十二月二十二日通過），並無違反憲法之精神，作成的一致決議，及先前的相關研究、審理等準備工作。另一方面，所指的是國家護民官也針對被稱作外國僑民居住權利的法規提出各項建議，這些建議也都被內政部正式的採納。

不提出違憲上訴的決議基本上係源自於兩個決定性的論點：一方面國家護民官依據憲法條文的規定，本著其公正、公平的角色，證明該具爭議性的標準並不符合上訴原則。另一角度，爲了保有國家護民官的獨立性及避免和其他力量或機關的立場混淆不

清，國家護民官於這些合法機關或力量提出上訴要求後，依舊可以使用制止的標準拒絕之。如同相關篇章曾解釋過的上訴問題，國家護民官所提出的建議事項，對於制定適當的法規，均有極大的貢獻。其中大部分的建議均被內政部採納實施。此外，也對未成年的外國移民情況進行嚴密的追蹤。最後，在此應當強調的是，在面對有關可能發生對外國人仇視的態度問題，國家護民官則是扮演著監督者的角色，同時國家護民官也對西班牙籍國民在國外的移民或居民的生活情況展開調查，甚至對西國駐外單位所受到的歧視待遇表示關切，相關細節將於後面篇章中論述。

## 教育及文化

和其他領域議題一樣，國家護民官接獲多起來自教育及文化部分的陳情控訴案件，而這些案件都攸關著民衆的生活環境。教育及文化政策因經濟規章及法定預算之侷限，往往成爲近年來社會關心矚目的焦點。

鑒於兒童國民教育校地不足，國家護民官決定支持由國家學校委員會（Consejo Escolar del Estado）所提出的國家兒童教育計畫方案。該方案囊括各機關單位之合作方針，並確保國家資金所購置的空間或場所得以充分使用。

有關外來移民者之兒童教育問題及進入大學就學前的一貫教育是否具體充分等事宜，也成爲國家護民官研究調查的焦點之一。儘管各教育機關均提出因預算刪減使資源更加限縮，並導致教育空間量不足等現象之解釋，國家護民官仍對調查所顯示的結果不滿意。無論如何，必須瞭解並質疑的是，校地的欠缺不應影響到免費義務教育的提供原則，或是使用不當的特別資源來提供或資助，例如會員會費或義務捐贈等。相反的，應當考量的是，

若在沒有實際的贊助時，應如何應對此項問題所帶來的後果？歸根結柢，將導致全民公平受教育的反效果。

有關大學教育部分：除最近大學組織法的影響（LOU）外，當務之急所要做的就是推動必要的法令、方針，並使該項規定章程能夠更具便利性。從國家護民官的經驗來看，有部分的規定需要加以留意，如：進入大學研讀的管道、大學院校雜費、學生的權利與義務、獎助學金申請及批准手續的簡化及變通等。

## □ 與國會之間的關係 □

如同前一篇報告所談論的，國家護民官應定期向國會提交年度報告，如國家護民官本人不能親自出席報告，應當指定其副手或其他代理人代表其向國會出提出報告。

有關國家護民官於二〇〇〇年職權行使之概況，依慣例分別於九月二十八日及十月二日向國會參、眾兩院議長提出。同樣的，國家護民官也於十月十八日向兩院聯席委員會提出口頭報告。另外，並於十月二十三日向參議院全體議員提出報告，十月二十九日於全體眾議員面前提出報告。

除此之外，國家護民官也在國會所召開的其他會議上提出報告。例如，四月二十三日於參議院中，親自向女性權利聯席委員會（Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer）提出為根除家庭暴力與各方面有關社會、司法、教育及文化關係的研究報告；五月二十二日於眾議院上向參、眾兩院聯席委員會，提出「西班牙



西班牙國家護民官牧西賈向兩院聯席委員會報告其二〇〇〇年行使職權概況，並接受眾議員質詢。

牙社會衛生照顧：老人醫療前景及其相關議題」及「校園暴力：中學義務教育中的同年虐待」，以及六月二十五日於該聯席委員會上，提出有關「西班牙城市廚餘處理」及「殘障人士的現在與未來」等專題報告。

最後在這裡要提的是，有關國會聽取國家護民官年度報告之議程安排與規劃，係由兩院聯席委員會所召開的會議及會晤討論中所決議而擬定。

## □ 國際關係 □

近年來隨著行使職權的擴張，國家護民官與國際社會的互動關係有顯著的增加，不單單是與國際社區日益綿密的參與聯繫、相互交流合作事宜，同時也有助於各項陳情、調查案件活動的進行與開展。

在國家護民官參與的多邊活動部分，值得一提的有：

- 出席第二屆犯罪學國際會議，發表「恐怖主義：從法定政府的回應」論文（地點：吉安，三月八日）
- 出席由哥斯大黎加監察使舉辦之區域研討會，發表「中美洲監察使：目標及挑戰」論文（地點：聖荷西，三月十一至十六日）
- 第五屆國際法年會，發表「移民者的基本權利」論文（地點：哈恩，四月二十五日）
- 出席由聯合國兒童基金會舉辦之「援助兒童世界運動」（地點：馬德里，四月二十六日）
- 出席阿根廷國家監察長舉辦之會議，發表「民主變遷過程：西班牙經驗」論文（地點：布宜諾斯艾利斯，五月九日）
- 出席第一屆拉丁美洲國家合作研討會，發表「合作及人權」論文（地點：馬德里，五月十八日）
- 出席由希臘監察使籌辦，歐洲委員會協辦之工作研討會，發表「監察使在環境保護上之角色」論文（地點：雅典，五月十八至十九日）
- 出席馬德里大學醫藥學院舉辦之「西班牙人的忍耐度及歐洲人民」國際會議（地點：馬德里，六月十二日）
- 出席第二屆歐洲大學會議，發表「二十一世紀護民官捍衛人權」論文（地點：桑丹德爾，六月二十八日）

- 出席於西班牙安達魯西亞自治區聖馬莉亞·德拉畢達國際大學舉辦之第一屆「兒童暨青少年權利研討會」（地點：烏維爾瓦，七月九日）
- 出席並響應拉丁美洲監察使區域計畫，並於阿爾卡拉大學簽署人權講座協議（地點：馬德里，七月二十三日）
- 出席「監察使是鞏固法定政府的工具」研討會（地點：聖多明哥，七月二十七日至二十九日）
- 出席由文化促進基金會舉辦之地中海地區國家共存研討會，發表「整合、發展與合作：責任」論文（地點：馬德里，九月十三日）
- 參與由歐盟監察使舉辦之會議，討論有關「監察使反歧視活動」議題（地點：布魯塞爾，九月十九至二十一日）
- 出席護民官與國家人權組織之合作與工作會議，發表「監察使如何扮演保障移民者權利的角色」論文（地點：哥本哈根，九月二十三至二十五日）
- 出席由阿爾卡拉大學舉辦之「國際人道法則在哥倫比亞國家衝突的應用」閉幕典禮（地點：阿爾卡拉，十月十七日）
- 出席第三屆拉丁美洲獄政管理研討會，發表「受刑者之人權、管理及保障」論文（地點：馬德里，十月十八日）
- 出席第一屆國際司法會議，研討有關販賣非法青少年議題，發表「國際青少年綁架」論文（地點：薩拉哥薩，十一月二十二日至二十三日）
- 出席第十九屆安第諾議會會議，討論有關「女性、兒童及家庭議題，及保障印地安、美非混種居民之人權」（地點：卡拉卡斯，十一月二十八日至十二月一日）
- 出席第六屆拉丁美洲監察使年會，發表「從監察使觀點看經濟、社



會及文化權利」論文，（地點：聖胡安·波多黎各，十二月五日至八日）



西班牙國家護民官牧西賈（圖左），與委內瑞拉護民官赫爾曼·穆達拉因·艾爾南德斯（Germán Mendarain Hernández）簽定雙方合作協議。

#### 合約、議定書及參與之組織

- 簽署西班牙國家護民官與阿根廷共和國國家監察長，兩國監察機構合作交流議定書（地點：布宜諾斯艾利斯，五月九日）
- 簽署西班牙國家護民官與委內瑞拉民主共和國監察使，兩國監察機構合作交流議定書（地點：馬德里，七月四日）
- 簽署西班牙國家護民官與巴拉圭共和國監察使，兩國監察機構技術合作議定書（地點：聖胡安·波多黎各，十二月五日）
- 提出並響應拉丁美洲區域護民官計畫及簽定於阿爾卡拉大學設置人權學科學院計畫。
- 贊助「發展拉丁美洲區域護民官計畫」資金，由西班牙國際合作機構（AECI）主席及拉丁美洲國際合作秘書長共同簽署。阿爾卡拉大學校長、阿爾卡拉大學基金會主席、資金管理長及歐洲委員會共同允諾贊助前項計畫。依二〇〇一年七月五日國際合作機構理事會於馬德里美洲博物館簽署之決議，該計畫執行由阿爾卡

拉大學發展合作創設中心負責。

- 聯合國兒童基金會與西班牙國家護民官共同簽署第二次議定書附錄。（十一月五日）
- 由和平文化基金會及卡斯提亞—拉曼恰大學哲學院共同簽署加入多雷多容忍及文化教育合約（地點：馬德里，十二月十四日）拜會。

在國際活動的表現上，值得一提的為各國護民官、檢察機關首長、外交使節等重要人士的造訪，如：阿根廷文森·羅陪斯州檢察長卡羅斯·洛三多·龔斯德拉（Carlos Rosendo Constela）；薩爾瓦多共和國檢察長馬吉爾·安其拉·卡多索·阿亞拉（Miguel Ángel Cardoza Aala）及律師貝爾塔·賽麗娜·金德羅（Berta Celina Quintero）；墨西哥共和國總檢察長拉法葉·馬賽多·德拉貢哈（Rafael Macedo de la Concha）；國際監察組織琳達鐸格（Linda Reig）；法國駐西班牙大使阿弗雷·謝佛·蓋亞丁（Alfred Siefer Gaillardin）；法國海洋協會秘書長保羅·洛西瑞（Paul Roncière）；多明尼加共和國國家勞工部秘書長密爾頓·雷（Milton Ray）；委內瑞拉護民官赫爾曼·穆達拉因；斯洛伐尼亞司法部秘書卡爾·伊賈維克（Karl Erjevec）；美洲人權機構公共事務部主任公薩羅·艾利訟德（Gonzalo Elizondo）於選舉促進暨諮詢中心主任約瑟夫·湯姆森（Joseph Thompson）陪同下拜會國家護民官；日本內閣修憲委員會代表團；玻利維亞共和國護民官安娜·馬莉亞·羅梅洛德坎貝羅（Ana María Romero de Campero）；宏都拉斯國家人權委員長雷歐·法亞達雷斯（Leo Valladares）；德意志聯邦共和國捍衛檢察長偉弗雷·佩納（Willfried Perner）；歐盟監察使傑克·索德門（Jacob Söderman）；烏克蘭國會憲法委員會副主席喬治·路博斯基

(György Rubovszky) 暨該會代表團；第二屆拉丁美洲政策形成暨強化機制規劃成員；歐洲糖尿病聯盟主席荷西·安東尼奧·艾拉達·賈西亞 (José Antonio Herrada García) 厄瓜多護民官克勞蒂歐·穆楷·伊阿兒寇斯 (Claudio Mueckay y Arcos) 暨其秘書長麗塔·戈爾塔麗 (Rita Gortari)；德意志聯邦共和國駐西班牙王國參事胤戈·艾殷瑞奇·瑞克 (Ingo Heinrich Radcke)；美國駐西班牙大使庫林·克力蕊 (Coolin Cleary)；哥倫比亞駐西班牙大使卡羅斯·阿爾弟拉 (Carlos Ardila)、參事奧·費爾南多·阿爾弟拉 (Juan Fernando Ardila) 及司法官費力貝·維拉斯奎 (Felipe Velásquez)；摩洛哥最高法院主席暨人權委員會會長德里斯·達哈克 (Driss Dahak)，摩洛哥駐西班牙大使阿德斯蘭·巴拉克 (Abdeslam Baraka)、摩洛哥人權諮詢委員會成員哈珊·貝爾奴西 (Hassan Bernussi)；墨西哥墨雷洛州議會代表團；克羅艾西亞駐西班牙大使法蘭·尼克 (Frane Krnic) 及行政副部長哥蘭·格蘭尼克 (Goran Granic)；政治應用研究所學生及其他聯合國國家基金會重要人士均前往西班牙國家護民官辦公室拜會。



西班牙第一國家副護民官曼奴艾爾·安赫爾·阿吉拉爾·貝爾達 (Manuel Ángel Aguilar Belda) (圖右) 與法國調解人貝爾納德·史戴斯 (Bernard Stasi)，於二〇〇二年四月二十四日至二十五日出席在西班牙馬德里美洲博物館舉行之歐洲大陸圓桌論談會議。

## □ 技術合作、推廣與宣傳 □

有關國家護民官與各機關學校團體的技術合作、推廣與宣傳活動將分成三部分說明：

### 公共機關部分

為舉辦訓練課程，與國家公務機關簽署合約；透過西班牙社會人道事務大使荷西·曼努埃爾·羅培斯巴隆·德萊巴拉（José Manuel López-Barrón de Lebra）的積極介入與提倡，與外交部進行技術合作事宜；偕同青年委員會，律師協會及加泰隆尼亞護民官在司法管理法律研究中心舉辦的一場家庭暴力研討會閉幕典禮上，倡議與波士尼亞—赫賽哥維納進行司法合作計畫方案。

### 各大專學院校部分

與卡洛斯國王出席有關「婦女凌虐」議題之夏季研習營；出席阿爾卡拉大學舉辦之「與西班牙國家護民官相會」之秋季班課程；參與由聖保羅大學舉辦之第五屆「西班牙、青少年暨王室」研討會，並發表「西班牙民主共存：我們關注的議題」；聯合國兒童基金會舉辦之「援助世界兒童運動」；馬德里國家議院第二會期，發表有關「權力及嶄新科技」；於里歐哈市議會舉辦之第二十三屆西班牙行憲紀念會，及於聯合國教育科技文化組織學院發表演講，議題為「少數民族、民族主義及文化變遷」；於西班牙馬德里大學，發表有關「世界化：移民及少數民族整合」之議題。

### 私人機構、企業部分

西班牙國家護民官與下列機構合作，如：為促進伊比利亞美洲人權合作事宜而設置的「奧爾特加暨卡塞特基金會」（Fundación Ortega

y Gasset)；為援助政治受難者及難民而設置的「西班牙難民援助委員會基金會」(CEAR)，國家護民官並接見該會副主席黛麗雅·布蘭科(Delia Blanco)女士；為保護環境而設置的「西班牙環保標章協會」(AENOR)，國家護民官並接見「兒童遊戲區域—歐洲規格—公共競賽」書籍代理商荷西·傑·弗烈邱索；「卡洛琳那基金會」(Fundacion Carolina)，並接見該會伊薩貝拉·托馬斯(Isabella Thomas)；接獲「西班牙健康資訊協會」(SEIS)二〇〇〇年年報，研究有關就診資訊之保密與安全；參與「貝拉右論壇」(Foro Pelayo)，並出席有關「家庭暴力：技術及法律問題」研討會；參與墨西哥第三十六屆紅十字大會，議題為「人道主義權利的現況與展望」。

為促進民衆對西班牙國家護民官的認識與瞭解，西班牙國家護民官積極參與各機構籌辦的各種會議，期透過多元化的交流互動，促進推廣，宣揚職權。其中最值得驕傲的是，國家護民官曾獲頒「第三屆歐洲對話獎」，並接受雜誌社專訪，協同合作出版「吉普賽、思潮與文化」雜誌。此外，也應科技研究委員會要求，彙整荷西·路易斯·拉卡維·里阿紐(José Luis Lacave Riaño)的文章，以及接見墨雷亞市市長華金·普格·費雷(Joaquín Puig Ferrer)及西班牙移民特別任務大使費爾南多·阿里亞斯·薩爾卡多(Fernando Arias Salgado)的拜會等。



西班牙阿爾卡拉艾納雷斯大學校長曼奴艾爾·卡拉(Manuel Gala)、拉丁美洲國際合作部秘書長、西班牙國際合作交流處處長柯爾特斯、西班牙護民官牧西賈及前任拉丁美洲監察使聯盟會長里歐·法亞達雷斯(Leovalladares)於二〇〇一年四月二十三日假馬德里美洲博物館簽署援助伊比利暨拉丁美洲護民官區域計畫。

## □ 申請違憲及訴諸保護 □

西班牙國家護民官於二〇〇一年共接獲八起申請違憲的案件及四起訴諸保護案件，其中包含數起附有連署簽名的申請案件。國家護民官於聽取這些案件的利益關係者或訴訟者的辯論後，判斷這些案件均不具充分論證構成違憲，與憲法尚無抵觸，因此沒有接受這類的違憲申請案；或者依據國家護民官組織內部章程規定，聽取協調委員會議意見後，認為不應該替利益關係者申請其違憲。

### 申請違憲案件

- 違反納瓦拉於二〇〇〇年十一月十六日實施的第一二／二〇〇〇號有關藥局營業時間特別法。

這項法規評估的結果是，因不符合訴訟程序及職權分配，利益當事人應自行提出違憲的申告，而非委由國家護民官出面提出。

- 於十二月二十二日公布的第八／二〇〇〇號組織修正法，（前身為第四／二〇〇〇號有關外籍人士在西班牙的權利、自由及社會融合組織法。
- 十二月二十二日的第八／二〇〇〇號組織法公布實施後，共計收受八百件請願案件，這些案件多數為私人企業公司、不具法人資格的團體及其他非政府組織、協會所提出，以及少部分的政府所提出釋憲申請案。

這些有爭議的法條或案例，在廣泛程度上，具有違憲的可能性。然而，一旦被法定制度審查研究過後，則宣告不以之前所提的因素提起上訴，並且將案件細節完整的刊載在年度報告。同樣的，國家護民官也提出一系列多重選擇的建議，讓相關的行政公務機關負責採用實施，就如同原二〇〇〇一年年度報告完整版中第一〇八〇頁所刊載有

關國家護民官於是年行使其職權時，所列舉的全部建議一樣。

除了之前所提及的基本規定及決議之外，在法律發展上，爲了便於法規的應用與制定，國家護民官仍提出一系列的建議。

以下摘要列舉出國家護民官之前所提出的建議供參：

協助政府機關於處理國外移入之非法勞工事宜規範化；建議將所有的非法移民合法化，避免於從事勞動事務時，發生損及其個人權利或違反衛生安全法令；在農業部分，衛生安全必須妥爲規劃，照顧勞工權利，調整各地區的特定需求及相關的住宿條件；營造業部分，須具體規劃，確切落實外勞於工作上的各項衛生安全措施，以減少日益攀升的集體勞工災害；關於申請家傭服務及兒童或殘障人士的看護工作部分，得採取權宜措施，並儘可能使這些外勞以合法的身分進入西班牙工作；關注勞工市場的需求及社會對話者的言論；在地方層級設置單一外國事務部門，鞏固行政架構，避免行政程序的拖延或耽擱；制定駐外行政單位運行的具體程序規定：例如在教育方面應避免外國學校設置於特定的地區，並產生集中現象，同時，應撥給特定款項以利快速整合；對於西班牙政府機構所收容的外籍兒童勞工，應擬訂其回歸祖國的正式程序，同時，對於達到合法工作年紀的外勞，應儘速予以合法化；在遣返程序中，法律救助部分則適用於所有的狀況；制訂計畫，改善特定機場中拘留所附屬機構或關押外國偷渡客中心的收容情形，俾使法律救濟規定及公權力的行動能夠協調一致，避免發生脫鈎現象。

其他沒有提出的問題列舉如下：

- 二〇〇〇年十二月二十八日第十三／二〇〇〇號法律，有關二〇〇一年國家總預算的發布。
- 二〇〇〇年十二月二十七日第十三／二〇〇〇號阿拉貢法律，有關

稅收及行政措施，並反對第十二／二〇〇〇號法律第一九〇條有關阿拉貢自治區預算的附則。

- 二〇〇〇年十二月二十七日第十八／二〇〇〇號法律，有關財政及行政措施。
- 二〇〇〇年十二月二十九日第十四／二〇〇〇號法律，有關財政、行政及社會命令。
- 二〇〇一年四月六日第一／二〇〇一號法律，有關瓦倫西亞自治區總委員會（及自治區政府）內相關規範實質婚姻事實。
- 二〇〇一年七月日日第五／二〇〇一號卡斯提亞暨雷翁自治區法律，有關郵政事項。

### 訴諸保護

國家護民官於二〇〇一年共計收受四起有關訴諸權利義務的申請保護案件。以上四件均符合憲法法庭於一九七九年十月三日所通過的第二／一九七九號組織法第四十四條，有關違反並損害基本權利，並立即歸責於司法裁決之規定。



## □ 西元二〇〇一年陳情案件處理情形 □

二〇〇一年所處理的陳情案件，其彙整情形如（表一）。二〇〇一年所收受陳情案件總數為一三、三六五件，二〇〇〇年所收受陳情案件總數為二六、九九五件。概括而論，二〇〇一年所收受之陳情案件為上年之一半，即減少百分之五十·五。儘管如此，綜觀前六年的案件總數之變化，如與一九九九年相較，二〇〇一年與該年所收受之陳情案件總數則呈現分庭抗禮之情形。

本文係擷取二〇〇一年年度報告完整版中精華部分，予以摘要而成，讀者得從本文各項圖表及統計數據獲得詳盡的分析。

（表一）1999年至2001年收受之陳情案件變化表

年度 項目	2001	2000	1999	2001~2000 (%)	2001~1999 (%)
集體陳情	4,118	16,662	3,652	減少 75.9	12.3
個別陳情	9,068	10,212	9,899	減少 11.2	減少 8.4
主動調查	179	121	149	47.9	20.1
總 數	13,365	26,995	13,700	-50.5	-2.4

（表二）自1990年起收受陳情案件之變化統計表

年度 項目	2001	2000	1999	1998	1997	1996
個別陳情	9,068	10,212	9,899	12,608	11,882	10,855
集體陳情	4,118	16,662	3,652	11,356	6,135	14,898
主動調查	179	121	149	156	121	122
總 數	13,365	26,995	13,700	24,120	18,138	25,875

年度 項目	1995	1994	1993	1992	1991	1990
個別陳情	10,649	9,304	11,328	11,022	11,020	13,401
集體陳情	2,411	9,199	10,953	8,577	14,710	15,995
主動調查	154	91	91	114	63	38
總 數	13,214	18,594	22,372	19,713	25,793	29,434

這些數據所強調的是，直至二〇〇一年十二月三十一日止，國家護民官辦公室已經處理完成的陳情案件（不含被駁回之案件，因被駁回之陳情案件不屬於處理完成之案件），共有六、四五八件，其中四、三五九件係延續上年度未處理完成之案件，而二〇〇一年真正接受的新案件則有二、〇九九件。

集體陳情案件之收受呈現大幅減少之局面，二〇〇一年相較於二〇〇〇年，案件減少量為一二、五四四件，即百分之七十五·三之比率。在個人陳情案件之收受部分，減少幅度較少，具體而言，二〇〇一年較二〇〇〇年減少了一、一四四件；二〇〇〇年則較一九九九年減少了八三一一件。

二〇〇一年正式展開主動調查的有一七九件，相較於二〇〇〇年則增加了百分之四十七·九；如相較於一九九九年，則增加了百分之二〇·一。儘管和集體、個人陳情案件數量相較，主動調查之變化幅度較小，然而其本質、主動及涵義則精確反映出國家護民官辦公室所採取之行動、所欲達成之目標及所擔憂的議題。

在陳情人性別部分，則得出女性有四、一六四人，男性則有一、一四九人，惟仍無法計算出各個性別的陳情人所來自的機關或機構。有關這近幾年陳情案件的變化，可參照年度報告完整版中的表格。

(表三) 2001 年處理的陳情案件種類統計表

項 目	個人	集體	主動調查	總計
二〇〇一年收受的陳情案件	9,068	4,118	179	13,365
上年度未結案或重新調查	4,390	4,975	133	9,498
總 數	13,458	9,093	312	22,863

(表四) 2001 年處理完成之陳情案統計表

項 目	個人	集體	主動調查	總計
二〇〇一年收受之陳情案件	1,610	419	70	2,099
上年度未結案或重新調查	3,013	1,278	68	4,359
總 數	4,623	1,697	138	6,458

(表五) 依地理位置區分：陳情案件來源統計表

自治區 \ 年度	數量		自治區百分比 (%)		總計百分比 (%)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
阿拉瓦	53	93	21.43	18.53	0.40	0.35
基布斯哥阿	58	155	21.97	30.87	0.45	0.58
畢斯卡亞	129	254	54.20	50.60	1.00	0.95
巴斯克自治區	238	502	100.00	100.00	1.85	1.88
巴塞隆納	591	3,971	60.80	85.60	4.40	14.92
可隆納	211	259	21.71	5.58	1.64	0.97
雷里達	111	192	11.42	4.14	0.86	0.72
塔拉哥那	59	217	6.07	4.68	0.46	0.82
加泰隆尼亞自治區	972	4,639	100.00	100.00	7.56	17.43

第三章 西班牙國家護民官西元二〇〇一年年報摘要

年度 自治區	數量		自治區百分比 (%)		總計百分比 (%)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
科倫那	214	366	44.67	45.47	1.66	1.38
盧哥	73	86	15.24	10.67	0.57	0.32
歐藍沙	59	73	12.32	9.07	0.46	0.27
旁塔威拉	133	280	27.77	34.78	1.04	1.05
加利西亞自治區	479	805	100.00	100.00	3.73	3.02
阿美里亞	60	117	4.56	4.62	0.47	0.44
加地斯	190	542	14.45	21.42	1.48	2.04
科多巴	259	344	19.69	13.60	2.02	1.29
格拉那達	162	234	12.32	9.25	1.26	0.88
烏維爾瓦	59	223	4.49	8.81	0.46	0.84
哈恩	94	192	7.15	7.59	0.73	0.72
馬拉加	222	366	16.88	14.47	1.73	1.38
塞維爾	269	512	20.46	20.24	2.06	1.92
安達魯西亞自治區	1,315	2,530	100.00	100.00	10.24	29.46
阿斯圖里亞斯	870	7,840	100.00	100.00	6.77	29.46
坎達布利亞	280	279	100.00	100.00	2.18	1.05
里歐哈自治區	91	172	100.00	100.00	0.71	0.65
牧爾西亞區域	364	408	100.00	100.00	2.83	1.53
亞利坎地	444	569	46.74	38.52	3.46	2.14
加斯德倫	120	127	12.63	8.60	0.93	0.48
瓦倫西亞	386	781	40.63	52.88	3.00	2.93
瓦倫西亞自治區	950	1,477	100.00	100.00	7.39	5.55
瓦斯卡	55	155	18.90	23.38	0.43	0.58
塔威爾	35	116	12.03	17.50	0.27	0.44
薩拉哥薩	201	392	69.07	59.12	1.56	10.47
亞拉貢自治區	291	663	100.00	100.00	2.26	2.49

西班牙國家護民官

自治區 \ 年度	數量		自治區百分比 (%)		總計百分比 (%)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
阿爾巴塞地	116	83	21.68	13.67	0.90	0.31
雷爾市	154	206	28.79	33.94	1.20	0.77
匡卡	39	55	7.29	9.06	0.30	0.21
瓜達拉哈拉	57	135	10.65	22.24	0.44	0.51
多雷多	169	128	31.59	21.09	1.32	0.48
卡斯提亞— 拉曼恰自治區	535	607	100.00	100.00	1.46	2.28
巴爾馬斯	196	287	48.28	51.16	1.53	1.08
聖克路斯德內利菲	210	274	51.72	48.84	1.63	1.03
加納利亞自治區	406	561	100.00	100.00	3.16	2.11
拿瓦拉特別行政區	117	159	100.00	100.00	0.91	0.60
巴達裕斯	212	220	57.92	52.88	1.65	0.83
加賽勒斯	154	196	42.08	47.12	1.20	0.79
艾斯特馬杜拉 自治區	366	416	100.00	100.00	2.85	1.56
巴雷阿雷斯群島 自治區	248	351	100.00	100.00	1.93	1.32
馬德里自治區	3,899	3,626	100.00	100.00	30.35	13.62
阿維拉	152	84	12.43	6.00	1.18	0.32
布爾各斯	97	163	7.93	11.65	0.75	0.61
雷翁	320	310	26.17	22.16	2.49	1.16
巴倫西亞	95	118	7.77	8.43	0.74	0.44
沙拉曼卡	183	232	14.96	16.58	1.42	0.87
塞哥維亞	80	81	6.54	5.79	0.62	0.31
索利亞	29	33	2.37	2.36	0.23	0.12
瓦亞多力德	181	301	14.80	21.52	1.41	1.13
薩莫拉	86	77	7.03	5.50	0.67	0.29

自治區 \ 年代	數量		自治區百分比 (%)		總計百分比 (%)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
卡斯提亞暨雷翁自治區	1,223	1,399	100.00	100.00	9.51	5.26
塞烏達市	23	31	100.00	100.00	0.18	0.12
梅力亞市	181	149	100.00	100.00	1.41	0.56
阿爾塔馬爾	—	11	—	—	—	0.05
梅力亞市	12,848	26,625	—	—	100.00	100.00

(表六) 1999 年至 2001 年全國自治區收受陳情案件比率

各地方自治區	2001 (%)	2000 (%)	1999 (%)
巴斯克自治區	1.85	1.88	3.45
加泰隆尼亞自治區	7.56	17.43	8.04
加利西亞自治區	3.73	3.02	4.70
安達魯西亞自治區	10.24	9.51	11.79
阿斯圖利亞斯	0.77	29.46	3.72
坎達布利亞	2.18	1.05	1.54
牧爾西亞地區	2.83	1.53	2.78
瓦倫西亞自治區	7.93	5.55	7.70
阿拉貢自治區	2.26	2.49	3.18
卡斯提亞—拉曼恰自治區	4.16	2.28	3.95
加納利亞自治區	3.16	2.11	3.20
拿瓦拉自治區	0.91	0.60	1.31
艾斯德瑞馬度拉自治區	2.85	1.56	2.57
巴雷阿雷斯群島自治區	1.93	1.32	1.61
馬德里自治區	30.35	13.62	29.41
卡斯提亞暨雷翁自治區	9.51	5.26	8.27
塞烏達市	0.18	0.12	0.49
梅力亞市	0.14	0.56	0.53

各地方自治區	2001 (%)	2000 (%)	1999 (%)
阿爾塔馬爾	—	0.05	—
總 數	100,00	100,00	100,00

西班牙各地方自治區陳情之演變，如以全國接受的陳情案件比率換算，其中加泰隆尼亞自治區及阿斯圖里亞斯於一九九九年及二〇〇〇年之陳情比率，較二〇〇一年大為下降許多。

就如同（表六）所得出之數據，馬德里自治區及卡斯提亞暨雷翁自治區屬於陳情案件增加幅度較大之二個自治區。馬德里自治區從二〇〇〇年的百分之十三·六二增加至二〇〇一年的百分之三十·三五；卡斯提亞暨雷翁自治區則從二〇〇〇年的五·二六增加至二〇〇一年的九·五一。

相同的，若以個人陳情案件之於集體陳情案件之比較來觀察，則分析出馬德里自治區從二〇〇〇年的百分之二十五·九二增加至二〇〇一年的百分之二十七·三五；卡斯提亞暨雷翁自治區在同期間則由百分之九·四五增加至隔年的百分之十·一三。儘管如此，集體陳情案件之變化則比較多元化。在這部分，馬德里自治區之變動程度為百分之六·二五至百分之三十六·七一之間；卡斯提亞暨雷翁自治區則為百分之二·七四至百分之八·二四之間。

在這值得提醒的是，各地方自治區之個人陳情案件之變化係屬較穩定狀態，然另一方面，集體陳情案件則趨向發生於若干地方自治區中。

### 來自於國外的陳情案件

相較於前幾年，二〇〇一年來自於國外的陳情案件呈現增加之趨勢，二〇〇〇年為百分之三十五·七；一九九九年則為百分之五十九

· 四。

### 陳情案件之收受途徑

國家護民官辦公室所收到的陳情案件來源，和前幾年比較，由各地方自治區議會委員會陳送之數量，約從百分之五·四至百分之十二

· 五。詳如（表七）

（表七）2001年經由各地方自治區議會委員會陳送之陳情案件數

各地方自治區	數量
巴斯克自治區護民官	87
加泰隆尼亞自治區護民官	131
加利西亞自治區護民官	88
安達魯西亞自治區護民官	391
瓦倫西亞自治區護民官	184
阿拉貢司法調解	102
加納利亞自治區議院	168
拿瓦拉自治區護民官	425
卡斯提亞暨雷翁檢察長	470
總 數	1,646

若統計不同機構或機關陳送之陳情案件數，則可得出如（表八）的數據：

（表八）2001年經機構或機關遞交的陳情案件

來源	數量
憲法法庭	12
國會	2
參議院	2
民意代表	121



來源	數量
行政機關	9
其他	12
總 數	158

### 依部門收受的陳情案件

總結下列三項，移民部門所收到的陳情案件數量排列第二，公共財政部門則因有關提前退休金分類計畫及退撫制度議題，而提出之單一集體陳情案件排列第一。前項之退休金事項均未按規定處理，並造成民衆繳交稅款之問題。另一項有關移民政策缺失及違反移民法等事項也成爲集體陳情之議題。

(表九) 依部門收受的陳情案件

部門	個人陳情	集體陳情	主動調查	總 數
矯正機關中之內 部囚禁監護權利	1,020 478	6 13	16 12	1,042 503
民衆及公共安全	854	56	11	921
軍事管理	36	—	—	36
西班牙國民移民 國外之照顧	240	—	5	245
西班牙境內移民	753	1,217	42	2,012
教育部門	372	390	41	803
衛生部門	484	3	5	492
社會行動與社會 安全	798	—	4	802
勞工部門	162	—	—	162
公共財政	504	1,664	3	2,171

部門	個人陳情	集體陳情	主動調查	總 數
經濟活動規劃	619	2	6	627
交通	334	62	8	404
環保	385	—	2	387
城市及住宅	600	64	3	667
地方部門	120	—	—	120
公共人事部門	1,078	640	7	1,725
管理程序	188	1	—	189
其他	43	—	14	27
總 數	9,068	4,118	179	13,365

(表十) 來自於國外的陳情案件

國 家	2001	2000	1999
德國	30	18	14
阿爾及利亞	—	—	1
阿根廷	31	22	9
澳洲	7	2	3
奧地利	1	—	2
比利時	13	6	10
玻利維亞	1	1	2
巴西	8	4	4
加拿大	2	1	—
智利	2	3	—
哥倫比亞	5	3	3
哥斯大黎加	1	—	2
克羅埃西亞	1	—	—

西班牙國家護民官

國家	2001	2000	1999
古巴	3	25	1
丹麥	1	1	—
厄瓜多	12	1	3
阿拉伯王國	1	2	—
薩爾瓦多	—	—	1
斯洛伐尼亞	—	—	1
美國	17	10	10
芬蘭	1	1	2
法國	51	27	20
加彭	—	—	1
希臘	1	—	—
吉尼亞	—	—	2
瓜地馬拉	1	1	—
荷蘭	5	2	1
宏都拉斯	2	—	—
愛爾蘭	2	3	4
以色列	1	—	1
義大利	20	5	4
約旦	—	1	1
立陶宛	1	—	—
盧森堡	2	—	1
摩洛哥	27	29	27
馬丁尼加	—	1	—
墨西哥	4	3	4
尼加拉瓜	1	—	—
諾魯	1	—	—
巴基斯坦	4	—	—

國家	2001	2000	1999
巴拿馬	2	1	—
巴拉圭	—	1	—
祕魯	2	9	3
葡萄牙	10	8	2
安道爾侯國	1	7	3
波多黎各	2	—	—
英國	32	27	13
多明尼加	1	3	—
羅馬尼亞	1	1	—
敘利亞	—	—	1
瑞典	1	1	1
瑞士	14	9	12
南非	—	2	—
土耳其	2	—	—
烏拉圭	—	2	—
委內瑞拉	5	6	4
葉門	1	—	—
南斯拉夫	1	—	—
其他國家	3	—	—
總 數	338	249	173

### 處理完竣之陳情案件

二〇〇一年所處理的陳情案件包含所收受的七、七〇八件陳情案，共計有一三、三六五件。

(表十一) 至 2001 年 12 月 30 日止收受陳情案件之情形

項 目	個人 (數量)	個人 (%)	集體 (數量)	集體 (%)	主動 調查 (數量)	主動 調查 (%)	總數 (數量)	總數 (%)
送交行政部門處理	3,744	75.6	2,479	96.2	179	100.0	6,402	83.1
—處理完竣	1,610	32.5	419	16.3	70	39.1	2,099	27.2
—處理中	2,107	42.6	2,060	79.9	108	60.3	4,275	55.5
—停止處理	27	0.5	—	—	1	0.6	28	0.4
利害當事人舉證 資料不足	287	5.8	1	0.00	—	—	288	3.7
懸而未處理或 研究中	921	18.6	97	3.8	—	—	1,018	13.2
總 數	4,952	100.0	2,577	100.0	179	100.0	7,708	100.0

(表十二) 送交行政機關處理之陳情案件

項 目	個人陳情	集體陳情	主動調查	總數
總理部辦公室	2	—	—	2
外交部	154	—	3	157
國防部	48	—	2	50
財政部	143	1,666	5	1,848
發展部	164	48	4	216
教育、文化暨體育部	98	—	2	100
勞工及社會事務部	206	—	2	208
工業暨能源部	—	—	—	—
農、漁業暨食品業部	6	—	—	6
公共機關部	14	126	1	141
衛生暨消費部	109	40	3	152

項 目	個人陳情	集體陳情	主動調查	總數
內政部	343	49	39	431
司法部	45	—	—	45
科學暨技術部	127	20	1	148
經濟部	26	—	1	27
邊境管理機關	32	390	2	424
其他	141	—	5	146
	62	—	6	68
總 數	1,720	2,339	76	4,135

(表十三) 和各地方自治區護民官協同處理之陳情案件統計表

自治區	個人陳情	集體陳情	主動調查	總數
巴斯克自治區	6	—	3	9
加泰隆尼亞自治區	24	—	3	27
加利西亞自治區	19	—	4	23
安達魯西亞自治區	26	—	4	30
阿斯圖里亞斯諸侯國	27	—	2	29
坎達布利亞	5	—	3	8
里歐哈自治區	3	—	3	6
牧西亞地區	16	—	3	19
瓦倫西亞自治區	25	—	5	30
阿拉貢自治區	7	—	2	9
卡斯提亞—曼恰自治區	34	—	3	37
加納利亞群島自治區	15	—	4	19
拿瓦拉自治區	8	—	2	10
艾斯特瑞馬杜拉自治區	28	—	3	31
阿雷阿雷斯群島自治區	10	—	3	13
馬德里自治區	134	7	9	150

自治區	個人陳情	集體陳情	主動調查	總數
卡斯提亞暨雷翁自治區	26	—	3	29
塞烏達自治區	1	—	3	29
梅力亞自治區	7	—	1	8
其他自治區	2	—	3	5
總 數	423	7	65	495

## 忠告及建議

國家護民官擷取二〇〇一年年度報告完整版的第五章部分之精華，並彙整有關該年渠行使職權時，向行政部門提出之一五三件忠告案件及一七八件有關建議、提醒法律責任、警告及違憲審理與請求保護之案件的名冊清單。

相較於二〇〇〇年，二〇〇一年的忠告案件較為增加百分之四十八·六，數量則由一〇三件增為一五三件。基本上，形成這樣變化的主要因素係為各地方自治區所處理的忠告案件數量增加，而對於地方行政部門的忠告案件量減少之故。

另一方面，與二〇〇〇年相較，忠告案件的接受度則增加了百分之四十三·四，主要原因係各地方政府及議會減少收受陳情案件，而各自治區對於國家護民官給予的忠告均能欣然接受。

在建議部分，二〇〇一年所做出的建議共有一七八件，和二〇〇〇年相較，也增加了百分之五·三；與一九九九年相較，則減少了百分之三·八。增加的主要因素係大部份的建議案件均針對中央政府，而非針對各自治區之地方政府部門。因此，給予各地區政府的建議較二〇〇〇年減少了百分之二十五·二；而較一九九九年，則減少了百分之十二·九。

## 被駁回之陳情案件

如同之前所有談論到的年度報告，這類被國家護民官駁回而不逕予處理的陳情案件均和已進入司法程序而尚未獲得判決之因素有關。在這種情形之下，國家護民官應避免介入或發表意見，並告知當事人不介入之原因，以及在無損及當事人權益下，提供最適當的救濟管道。當陳情案件減少，同樣的也會造成駁回案件的減少。這樣的主要因素係從被駁回的陳情案件中無法評斷出政府部門有無行政疏失之跡象。

## 三、四五一位民眾前來國家護民官辦公室

在二〇〇一年間，前來國家護民官辦公室的民眾共有三、四五一一人。這些民眾親臨國家護民官辦公室的主要原因係：詢問有關如何提出陳情，以及如何針對並教導其所關切的問題而向不同的行政部門提出陳情等事項。為適當傳播陳情的步驟與方式，國家護民官辦公室首度對內部職員舉辦二堂有關"傾聽民眾"的課程，要求內部職員每天撥出半天的時間來當面傾聽民眾的問題，並依據國家護民官職權提供相關諮詢。其中有百分之三十的民眾所提出的問題均不離法律與個人關係間之議題或者是那些已進入司法審判程序的案件。

然而，在這要指出的是，這種當面傾聽接見陳情人的制度，也成功的教導了民眾陳情的方式，救濟的資訊及為特定議題提供解決的方案，國家護民官辦公室也將於日後持續辦理類似活動，並為所有民眾服務。



(表十四) 陳情案件被駁回之因素

被駁回原因	個人陳情數量	個人陳情 (%)	集體陳情數量	集體陳情 (%)	總數量	總數 (%)
無行政疏失跡象	1,910	46.4	791	51.3	2,701	47.7
只陳述問題	85	2.1	328	21.3	413	7.3
司法裁決定讞	316	7.7	—	—	316	5.6
與公權力無關	277	6.7	—	—	277	4.9
已進入司法程序	252	6.1	—	—	252	4.4
無回覆相關資訊	70	1.7	—	—	70	1.2
沒有先向該行政機關表達抗議	112	2.7	—	—	112	2.0
要求資訊	38	0.9	—	—	38	0.7
不屬護民官職權範圍	49	1.2	—	—	49	0.9
欠缺法益或有欺騙跡象	10	0.2	—	—	10	0.2
缺乏根據	16	0.4	—	—	16	0.3
缺乏意圖	9	0.2	—	—	9	0.2
自知悉事實起計算						
逾期超過一年	24	0.6	—	—	24	0.4
屬行政當局之職權範圍	74	1.8	—	—	74	1.3
其他因素	874	21.2	422	27.4	1,296	22.9
總數	4,116	100.0	1,541	100.0	5,657	100.0

### 一七九件正式主動調查案件

二〇〇一年國家護民官對行政機關所展開的正式調查案件共有一七九件，這當中最值得關注的是，這些案件均和損害人民權利有關。這些由國家護民官展開的正式調查案件反映了諸多複雜的事實與情

況，例如來自於警政機關或監獄行政人員的虐待案件；青少年感化院或難民收容所案件；環境問題；移民政策程序調整之事故；學生學習校地缺乏…等。

在每個調查的陳情案件中，最具代表性意義的為：有關重新審視檢討戒嚴法的建議，其目的是為了要賠償受西班牙內戰影響的人民；各地方自治區如加泰隆尼亞、巴斯克、加利西亞、坎達布利亞、阿斯圖里亞斯、安達魯西亞、牧爾西亞、阿拉貢、卡斯提亞—拉曼恰、瓦倫西亞、里歐哈、艾斯特馬杜拉、加納利亞、卡斯提亞暨雷翁、巴雷阿雷斯群島及拿瓦拉等自治區之有關教育協定暨落實免費義務教育原則實施辦法中，有關授與私人機構之作為的諸多陳情案件。

雖然這一七九件的陳情案件均明敘在完整的年度報告中，但例如其中頗值得關注的是有關羈押時間與保釋金費用之問題，各地方自治區都應該加以注意，如安達魯西亞、巴雷阿雷斯群島、加納利亞、坎達布利亞、里歐哈、牧西亞、加利西亞、艾斯特馬杜拉、卡斯提亞暨雷翁、卡斯提亞—拉曼恰、巴斯克、瓦倫西亞、塞烏達及梅力亞…等。

其他正式主動調查案件係為有關環境之問題，各自治區青少年管訓中心管理情形，如：受刑人與該管訓中心管訓人員之互動關係及中心內相關設備不足之問題，尤其是國家護民官最為重視之有關收容所面臨日趨飽和之困境、自殺死亡或意外身亡等案件。由於活動空間的不足，造成受刑人與管訓人員之間相處互動狹隘，壓力遽增，並時而發生抗議及暴動事件，如：位於牧爾西亞自治區內之管訓收容中心及阿斯圖里亞斯自治區內之維拉波納—奇宏（Villabona-Gijon）監獄受刑人死亡案件、格蘭那達阿波羅（Albolote）監獄、阿瓦拉南克拉雷斯·德·歐卡之監獄（Nanclares de Oca）、塞維亞二號中心、馬德

里之索多·德·雷爾（Soto del Real）、阿利坎地之警察局及馬拉加隆達地方之牢房等。

在此所要強調的一點是，國家護民官也特別關切外國人士在西班牙犯罪審判進度之延宕，並導致監禁人數日益增加事宜，以及西班牙國民在國外監獄服刑之情況等。除此之外，國家護民官也持續追蹤位於塞烏達、梅利亞及弗維德文度拉（Fuerteventura）外籍難民收容所的收容情況，日前也曾派第一國家副護民官馬莉亞·路易莎·卡娃·德·亞諾（Maria Luisa Cava de Llano）前往上述收容所視察。

另外，公私立老年人看護安養中心床位不足，以及有關退撫金發放延宕事宜，均於二〇〇一年引發國家護民官的高度重視，並展開正式調查。

## ▣ 個別案例 ▣

### (一) 國家護民官調查公務員職務代理人人數

國家護民官根據各級機關及不同職級之公務員所提出的各式各樣問題，就公務員職務代理人人數、國家自衛隊、國家警察與衛生保健事業人員的任職條件，以及公務員遴選任用過程的公正性和「司法機關國家公務員用人條例」之缺失，開始展開調查

爲了讓遴選任用過程透明化並改善公平的條件，在處理有關遴選任用過程中已喪失競爭性及公開性的陳情案件時，應根據法院對於審判所具備的一般嚴謹性，重視最高法院的判例。儘管如此，在某些時機中，國家護民官已建議法院所指定的審查官，注意已提出的申請案件並簡化審查副本的程序。

國家護民官並已多次向交通發展部重申，必須取消授予郵政暨電信總局的權限，以免實施限制進入郵政暨電信事業服務的排他性規定。該局已表示，新的共同協議條例草案正在協商階段。

#### • 殘障者

有關殘障者擔任公職時所遭遇的困難，早已納入由公共管理部所援引的一九八四年八月二日第三十號法律—「公職革新措施法」。該法規定，在公務員職位的提供上，應保留最低3%，最多不超過33%的缺額給殘障人士，但是不得影響殘障人士內部晉升的程序，於是國家護民官提出了一項忠告。

另外，有關往年擔任博物館或安全機構警衛的遴選檢定作業規定，均未保留名額給殘障人士。

#### • 流動性

儘管「公職革新措施法」自生效施行以來已歷經一段時間，但實際上公務員並未出現真正的水平流動。為徹底解決這項問題，國家護民官因此成立了負責處理新問題的「公職協調委員會」，至少，緩和了受影響者擔心行政機關之間職缺流動性的問題。



國家護民官持續關心殘障者的就業機會，以及他們融入社會的情形。

圖片來源：檔案雜誌

#### • 依法進用的保健事業人員

全國保健體系具有職位非永久性保障的高度指標意義，尤其是地方的代理人制度上經常出現這種情況。基本上，這項指標意義對國民健康局而言產生了影響，至少，也影響到各自治區的保健服務中心（衛生所）。因此，國家護民官正在仔細研究已於二〇〇一年十一月二十一日公布之第十六號法律的內容和未來的發展。

為使救援人員能夠持續專心工作，以利社會保險制度獲得更大的保障，國家護民官辦公室已促請衛生保健部適當處理前述問題。

國民健康局已向社會暨勞動事務部提案，促請研擬一項規定，讓

加入社會保險制度的專業服務人員在經行政機關任用期間，只要每月的工作滿一百五十小時，就得改善使彼等能永久加入該制度的條件。

#### • 非大學教育體系的教育人員

國家護民官已針對自治區規範遴選擔任中學教師職務代理人程序的法規內容，進行多項調查。其尤其關心各地區的遴選標準，而這些標準往往對於在需要代理人之自治區曾有服務經驗者來說較佔上風。

值得強調的是，宗教及天主教學校教師所面臨的工作困境。針對部分自治區所產生的衝突觀點，國家護民官決定向教育暨文化運動部要求，提出一份有關目的在於評估及解決前述問題的報告。雖然前述部會曾有兩次機會可以履行國家護民官的要求，惟至今仍未寄達相關的報告。

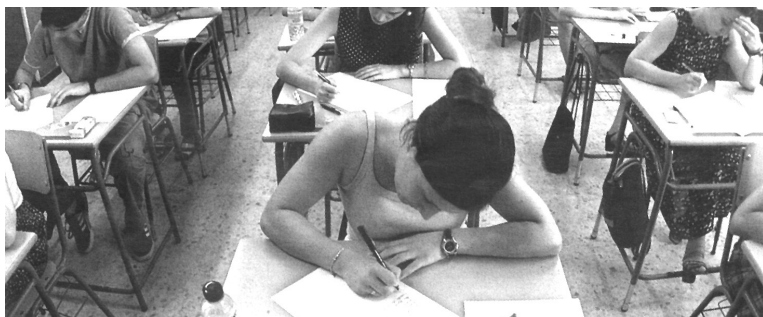
部分教育體系的公務員因地區流動性的限制而申請調職屢遭否決，持續不斷提出陳情。有關地區流動性的限制，係因法令規定若要在自治區內初次取得教職工作，就得必須先經過該自治區相關的教育機構同意。

在時數選擇及退休制度方面，國家護民官早已收到具有教授資格的中學教師，因察覺各中等學校中多數具教授資格的教師之間存在著不公平待遇，而反映出不安全感的陳情案件。

#### • 大學教育體系的教育人員

對於成立大學教授薪資帳戶所制定的程序，以及該運作缺乏之正當性事宜，國家護民官已調查其中的可能違法事實。在某些案例中，則是調查成立薪資帳戶的公平性、重要性及執行能力等原則。

有關取得大學教授資格及提供大學教授職務的競爭性，國家護民官也同時進行了各種調查行動。



公職錄用考試的形式，產生了許多陳情案件。圖為安達魯西亞學校的教師及教授錄用考試。 圖片來源：EFE

#### • 任職於司法機關的人員

有關影響任職於司法機關之公務員及工友的重要問題之一，其起源並非取決於「全國公務機關用人條例」，因此並不存在著對彼等人員加強培訓、規劃未來生涯、審核儲金制度及解決專業問題之權利與義務的規範。

#### • 感化機構的人員

爲了執行將感化機構一般基礎教育教師併入小學教師體系的決定，獄政機關已持續在處理這個問題。卡斯提亞－拉曼恰自治區已經通過教師調動協定，但仍然有部分猶豫不決的自治區，仍未進行這項整併。

#### • 任職於軍事機關的人員

儘管履行了法律所設置的規定，一般及海陸兩岸之職業軍人，因無法享有放棄軍人身分的權利，持續表達不滿，因爲軍事機關仍未確立彼等在依法放棄軍職後，國家應支付的補償額度。

由於選擇同意休假梯次的優先決定權所遵循之標準爲「是否屬於

必要性的業務」，且必須經單位、聯隊或組織首長的評估，因此軍方認為准假的決定權是一種命令執行而非透過行政途徑作出決定，於是國家護民官仍持續收到有關准許法定休假所遭遇之困難的陳情案件。儘管在執行職務上對於長官下達的命令必須履行，除非違反法律，否則不得有異議。若受影響者認為這些命令違反了其利益或損害其權利，且可提出告訴，則軍方應該對這些申訴要求作出明確的回應。

#### • 任職於政府機關的工友

爲了瞭解臨時工友實際占缺，直到符合法令規定依行政程序提供職務的情況，國家護民官已就此問題開始展開調查。

工友的流動性所產生之現象，是一個長久的問題，解決之道應從公務員的不同來源管道著手。因此，雖然在雙方的假設條件之下，雇用者均是政府機關，但在工友方面，相關的流動模式卻是透過集體協商而達成，其後續的意願態度則是反映出集體協議的結果。

#### • 退休階級人員

一九八五年以前退休，且領取最低額度的退休撫卹金之公務員，仍持續提出陳情。若於一九八五年後退休，是否還是依法領取最低額度的退休撫卹？關於這一點，經濟暨財政部並不接受，於是國家護民官提出忠告，建議該部應提出解決之道，列入向國會提出之報告的一部分，應該放棄堅持並結束這種不合理的情況，更進一步的說法就是解決問題。

財政部的預算暨支出局秘書長並未採納提出解決方案的忠告，而是基於公平性考量，採取適當的措施，規定退休階級人員的退休撫卹金應比照現行社會保險制度相似的家庭撫卹金。

國家護民官已針對退休人員退撫金的複雜官僚程序，進行調查。



財政部人事支出暨公立退休金總局，已採取較為有利的作法，接受國家護民官辦公室的建議並對外公告新的指示，以簡化程序並更換新版申請書的表格內容。

## (二) 警察的任務執行

對於安全武裝部隊鎮壓手段使用過當一事，國家護民官辦公室應該堅持對抗犯罪集團成員的刑事案件必須進行偵查，不得讓犯罪集團在刑事訴訟期間因時效性尚未終止而逍遙法外。倘若時效已過，則相關權責機關不得實施懲戒。雖然法令有因時制宜而修訂的特性，且時效能夠自動終止，惟對於前述事項而言，在所有個案中已有適當的懲戒權宜措施。

### • 恐怖主義的受害者

爲了讓恐怖主義的受害者能夠申請賠償，根據現行的行政程序，國家護民官認爲官方審核秩序因超過期限而被拒絕的申請案件，其效力或許是在期限之後已消滅，惟仍受到一九九九年第三十二號法律—「同情恐怖主義受害者法」的保障。

惦記著許多陳情案件的國家護民官，已針對住家—營區警衛的生活條件，開始展開調查。

關於行政過失之未成年犯罪者的責任制度，國家護民官認爲適合以一般特性並針對未成年者的所有工作技能加以規範。

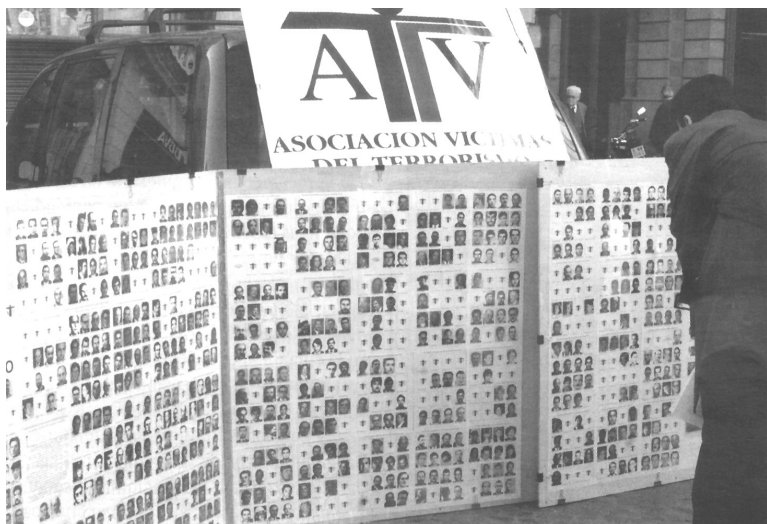
國家護民官也在報告中強調，改善有關交通罰金懲處過程之保障的重要性，並尊重行政程序失效的規範、事故起因及辨識駕駛身分的責任。

### • 未受制裁的不服從法令者

關於軍事機關，國家護民官針對未受制裁之反對服役者，在其報

告中向政府提出忠告，建議認真思考刑法第五百二十七及第六百零四條之規定，同時並重申有關因推託罪而被判刑之非志願役軍人赦免權之使用。在撰擬這份報告之際，這些論點早已受到修正調整。

在報告中強調，只要談到軍事懲戒程序，就必須改善懲處法令的確定性，並有尊重懲處決議之正式保障的義務。



恐怖主義受害者聯盟在巴塞隆納舉行遊行，並悼念行政機關延誤解決巴斯克恐怖組織受害者家庭的賠償程序。 圖片來源：EFE

### (三) 監獄的飽和

有關獄政管理部分，國家護民官辦公室強調特別擔心監獄內人數的增加，目前已從四萬五千人增加到四萬八千人，監禁人數增加的部分，和刑事犯有關。此情況使許多地區的監獄飽和問題愈來愈嚴重，然相較之下，可以支配調用的空床位僅小幅增加（只有一千個）。

國家護民官辦公室認為這是相當迫切的問題，除了增加可以支配

調用的空床位外，還應進行相關的立法改革，改善監獄的條件；此外，還得提供由現行國家憲法及國際條約所衍生之審判判例供獄政機關參考。這些任務的執行將與囚犯有直接的關聯性，且不應該耽擱至犯罪審判法的全面性改革。相反的，在有期徒刑部分，應該盡可能地提早進行重點改革。

#### • 注意囚犯的精神狀態

對於監獄意外暴力事件的調查，已再次突顯監獄飽和問題是成為無預警發生意外暴力事件的主因。

爲了關注囚犯精神失常的問題，也必須加強注意囚犯的精神狀態、心理諮詢及治療，更進一步地說，應經常使用目前已採用的藥物加以治療。

國家護民官也已調查行政程序的保障，不但針對隔離措施的適用性，也針對管理監獄福利問題進行調查。

獄政工作的推展一如囚犯的基本權利，都是持續關心的問題。

#### • 監獄中的毒品問題

監獄中的毒品消耗，是各監獄間犯人的死亡主因，也是另一個最大的隱憂。對各級監獄而言，亟需迫切改善控制毒品進入監獄的措施。

### (四) 衛生醫療援助的普及性與等候名單

「衛生醫療法」通過後十六年來，公共衛生醫療援助仍未完全有效普及。由前述法律建立之衛生醫療模式所啓發的各項標準之間，確實存有矛盾之處，且衛生醫療保障的合法性及真實性，確實還依附在社會保險制度的保障之下。

關於這一點，國家護民官已向衛生保健暨消費部提出忠告，建議

採取積極主動性，推動修訂適當法律，訂定衛生醫療權，並將該項權利視為主觀的、個人的及免稅的公共權。

二〇〇一年，上述的部會儘管未提到為達成目標的現行預防措施，惟仍指出建立全面性及普及性之衛生醫療援助權的目標。

• 在醫院中的調查

國家護民官在近幾年內，特別關心公共衛生體系的等候名單。就程度而言，如果非強制性，延誤提供衛生醫療救助將成為阻礙服務品質及公平合理使用的主因之一。鑒於此，國家護民官已開始查核巴塞隆納埔拉朵診所進行臀部修復手術延誤超過二十個月的事實；馬德里默思多雷斯醫院進行外科手術延誤超過一年的事實；賽哥維亞綜合醫院進行細胞壞死病研究成果延宕超過十八個月的情形；薩拉曼卡綜合醫院進行核磁共振延誤超過八個月的事實；馬約卡群島松杜瑞達醫院精神創傷治療延宕超過六個月的情形；馬德里喬治亞瑪拉紐醫院治療幼兒過敏症延誤超過五個月的事實；馬德里喬治亞瑪拉紐醫院外泌尿科治療延誤五個月的情況，諸如攝護腺腫瘤、尿道緊縮及尿失禁等病徵；卡地斯赫雷斯醫院進行乳房X光治療延誤六個月的事實；馬德里拉蒙暨卡哈醫院進行優惠病理檢查延誤二個半月的事實。

在這些個案中，相關的衛生機關已提出報告並採取因應措施，以減低上述的延誤情況。

在本文中，國家護民官已持續進行一般性的調查，讓國民衛生醫療體系中的等候名單，能真正且直接獲得利用，履行與國家護民官有連帶關係的聯席委員會所作出的承諾。

• 試管受精技術的延誤

有關人工受精及試管受精的等候名單，國家護民官已證實巴雷阿

雷斯、艾斯特馬杜拉及里歐哈等自治區，並未有適合做試管受精技術的衛生醫療中心。另一方面，尤其是試管受精技術，從理論到實踐已有好長一段時間，然在實際進行的個案中，拖延的時間卻超過一年。在安達魯西亞自治區：塞維亞的西歐聖女醫院耽擱了十八個月、格瑞納達的尼耶梅聖女醫院耽擱了十二個月、馬拉加的卡洛斯海牙醫院耽擱了十四個月。在阿拉貢自治區：薩拉哥薩的馬格塞爾斐特伊院拖延時間超過一年。同樣地，在卡斯提亞—拉曼恰自治區的衛生醫療中也是延遲了超過一年的時間。在加利西亞自治區，米果的泰瑞莎埃瑞拉德阿古路納暨梅壹修依瑞歐醫院耽擱了一年的時間；馬德里自治區，和平醫院延拖延時間超過一年。拿瓦拉自治區，畢坡隆納的卡密諾聖女醫院耽擱了超過一年；在巴斯克自治區，畢斯卡亞的十字醫院拖延了一年的時間。加泰隆尼亞及瓦倫西亞自治區，則是未具體告知國家護民官實施試管受精技術的耽擱時間。而加納利亞群島，儘管有此需求，在本報告撰擬期間，並未送達適當的資料。

以上拖延情況的概述，仍然有重大的意義。如果在預先治療階段嘗試採用再生的技術及年齡限制的規定，則若干可以進行這項技術的民衆，就無法享有涵蓋在國民衛生醫療體系福利項目之內的服務或程序。

#### • 自由選擇醫師的權利

當一談到自由選擇醫師時，就得特別提到加利西亞自治區衛生醫療中心的服務。只要使用者（病患）指定非強制排班的醫師進行醫療行為，就不得將該名醫師視為是對個人服務，而是應視為是對整個家庭服務。

關於這一點，國家護民官仍按照程序提出忠告，促使加利西亞地

區採取積極主動的態度，有效推動自由選擇醫師權，讓在加利西亞自治區衛生醫療中心的使用者（病患），能視該中心的一級看護為個人性的醫療服務。

#### •061 緊急專線

有關衛生醫療緊急事項，國家護民官在其報告中指出，設置於整個馬德里自治區的061緊急專線服務，二〇〇一年共接獲超過一百萬通求救電話，顯示出政府對民衆的關心品質。在時機上，緊急救援需求並未超越可支配運用人力的一般救援需求，所以在法令的假設條件中，不可能再提供快速的救援。

國家護民官要求採取措施，避免未來可能再次出現類似的情況。根據國民健康局的報告指出：已增加30%數量的救護車供061緊急專線使用、增加所有救援人員編隊組成的時數、完全改變車隊組成及傷患運送制度，並設置一個委員會，研議成立專責處理緊急事故及意外事件的新組織。

#### • 專業看護

專業看護中心的架構、組織與運作，引起了許多不同意見的陳情案件，諸如：資源的捐贈及各自自治區資源不均的狀況，忽略了國內醫院的最新分布名錄。這說明了電腦斷層掃描設備的差異性，例如：在巴雷阿雷斯群島每百萬人口有一千九百三十五部、阿斯圖里亞斯地區每百萬人口有一千五百八十一部、里歐哈地區每百萬人口有七百四十部、卡斯提亞—拉曼恰地區每百萬人口有八百五十四部。關於核磁共振設備，巴塞隆納有九百一十部，馬德里有八百一十九部，安達魯西亞只有二百二十九部，艾斯特馬杜拉有二百七十九部。

有關資源捐贈，則是持續出現對於專業單位捐贈不足的陳情。這

些專業單位已正式完整併入醫療體系，如厭食症及飢餓症，以及缺乏日間醫院可以替代並補足可提供病床住院的單位。國家護民官仍依程序展開調查，以瞭解國民健康局處理飲食失調行為的現有資源，及其合適的援助需求。

對於國家護民官辦公室的作法及針對佛爾曼德拉島衛生資源不足的情況，衛生保健暨消費部曾告知說佛爾曼德拉市政府決定轉讓土地，在島上重新建立衛生設施及直升機場，並已編列五億元貝塞塔（peseta，西班牙貨幣單位）預算。同時，也提到繼續提供電信服務，讓坎密斯醫院能針對佛爾曼德拉的病人，以電話進行醫療諮詢，而不需要離開當地到伊比薩島。就這個觀點而言，爲了瞭解由跨機關委員會提出的可能性提案，衛生局繼續堅守其任務崗位，由巴雷阿雷斯議會訂定一項命令，研究佛爾曼德拉地區的衛生醫療援助。

#### • 精神醫療

去年的報告曾以詳盡的方式提到在本領域中看護嚴重匱乏及不適當的情形。在提出本報告的這段日子裏，民衆持續向國家護民官請求，堅稱我國公共衛生醫療體系明顯缺失之一，是相關精神健康方面之人員組織結構與配備問題。如衆人所知，這些缺陷即基礎空間設施與溝通聯繫管道的不足，以致於無法適時完成計畫。

上述的缺失是因爲仲介看護網的不足所導致，特別是針對慢性精神病患的居家及勞動代理人，需要在不同服務網之間推動有效的協調，而精神病患的家庭狀況，尤其是著重於龐大的醫療負擔及需要增強專業健康復健計畫，和及早檢查幼兒—青少年病徵的醫療機構。

#### • 藥物供應的排他性

病人的集體陳情也突顯出一個問題，即這些病人宣稱已被排除在

公共財政及治療慢性疾病所需藥物之外。

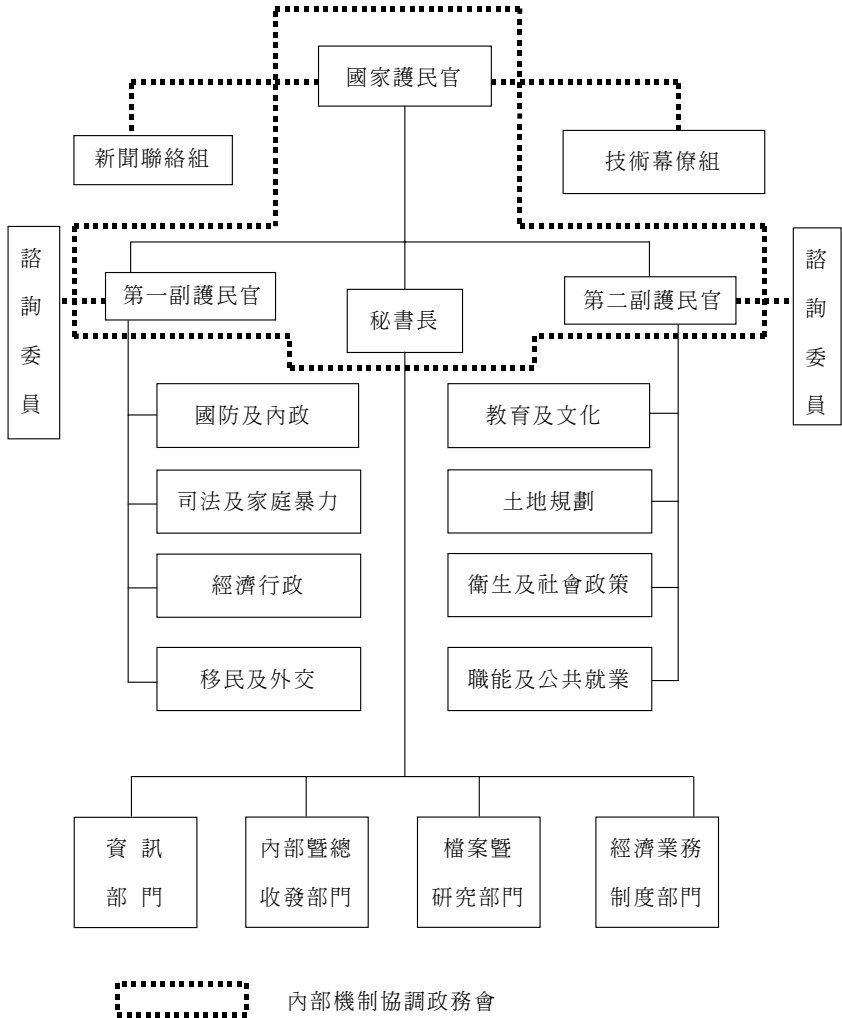
國家護民官基於民衆請求，已查核國民健康局針對糖尿病患無需打針及注射的限制。



西班牙國家護民官

# 法規附錄

## 附錄一 西班牙國家護民官組織圖



西班牙國家護民官

## 附錄二 西元一九七八年憲法：第四章— 自由及基本權利之保障

第五十四條 國家護民官係由國會任命之高級特任官，主要任務為捍衛憲法第壹篇所宣稱之權利並監督行政部門之活動。國家護民官之組織，以法律定之。

西班牙國家護民官

## 附錄三 西元一九八一年四月六日第三號國家護民官組織法

(一九八一年五月七日政府公報第一〇九期)

### 第一章 任命、停職及選舉

#### 第一節 特性及選舉

第一條 西班牙國家護民官係由國會任命之高級特任官，並捍衛憲法第壹篇所規範的各項權利。其主要任務係監督行政部門之活動。其依憲法及本法所賦予之權利，行使職權。

#### 第二條

- (一) 國家護民官經由國會選舉產生，任期五年，直接向參、眾兩院議長負責。
- (二) 國會組成「參眾兩院聯席委員會」，該委員會於必要時，肩負國家護民官與國會兩院之間的聯繫任務。
- (三) 為提名國家護民官候選人，前述委員會於兩院議長同意後召開，國家護民官候選人以簡單多數決表決之。
- (四) 前述委員會得提名一位或多位候選人，並於十日內於眾議院進行投票，得票數超過全體眾議院議員人數五分之三者當選。當選後應於二十日內再經參議院以絕大多數決通過後就職上任。
- (五) 如第一次投票未有候選人超過前述多數決門檻，該委員會須於一個月內重新集會並提名候選人進行表決，直至該候選人得票數超過五分之三為止。

## 西班牙國家護民官

- (六) 該委員會於新任國家護民官產生後召開會議，並授與該新任國家護民官遴選二位副護民官權利。

第三條 任何一位具法定年齡之西班牙人均可獲選為國家護民官。

### 第四條

- (一) 國家護民官之任命，需經參眾議院院長共同簽署決議文，並刊登於政府公報。
- (二) 新任國家護民官於參眾兩院主席團面前宣誓就職。

## 第二節 停職、代理

### 第五條

- (一) 停權理由—國家護民官可能因下列部分因素而被停止職權：
  - 1. 辭職
  - 2. 任期屆滿
  - 3. 死亡或突發傷殘
  - 4. 履行職務責任時的明顯疏失
  - 5. 因詐欺罪行而遭判刑
- (二) 在第五條（一）之死亡、辭職及任期屆滿情形下，議會主席將公開解除國家護民官職務。在其他情況下，議會將透過五分之三多數決並召開公聽會討論等方式，解除其職務。
- (三) 解除國家護民官職務之後，議會須於一個月內，立即展開下一位新任國家護民官之任命程序。
- (四) 國家護民官因死亡、停權、暫時或確定的傷殘狀況而

停職時，國會則不重新任命國家護民官，改由副護民官暫時接任國家護民官職務直至其任期屆滿為止。

### 第三節 特權及不能兼職

#### 第六條

- (一) 國家護民官不接受任何命令，亦不受命於任何權力機關指示，其依規定行使獨立職權。
- (二) 國家護民官於行使職權時表示之意見，享有免於被逮捕、拘禁、調查、罰款、跟蹤之言論免責權。
- (三) 其他情況下，不得被拘捕。惟若為現行犯，則送交最高法院刑事法庭處理。
- (四) 前述規定將一併適用於副護民官。

#### 第七條

- (一) 擔任國家護民官職務者，不得兼任任何公職、商業或職業活動的職務，同時亦禁止從事任何政黨、工會、協會、基金會等活動及任何有關司法及檢察領域之職務。
- (二) 國家護民官應於任命後十天之內及就職前，辭去不得兼職規定中所有預設情況的職務，否則就不得接受任命。
- (三) 國家護民官如於就職後發生前項規定中所有預設情況的職務，則必須自新職務發生日起，辭退國家護民官之職務。

### 第四節 副護民官



## 第八條

- (一) 國家護民官由兩位（第一、第二位）副護民官協助執行任務。副護民官須符合不得兼職及各項停職理由之條件，並於代理期間，行使被託付的職權。
- (二) 國家護民官依規定在兩院聯席委員會同意下，得任命或辭退其副手。
- (三) 副護民官之任命將刊登於政府公報上。
- (四) 副護民官之資格規定將比照本法第三、第六及第七條有關國家護民官之資格規定辦理。

## 第二章 程序

### 第一節 展開調查與調查議題

#### 第九條

- (一) 國家護民官可以主動或應當事人請求展開及進行任何正式調查行動，以釐清公共行政機關及其代理機構於處理與民衆相關之行爲及決議上，是否有依照憲法第一〇三條之規定及有關第壹篇自由及權利之規定辦理。
- (二) 國家護民官行使職權之對象，包涵各部會首長、行政機關、公務人員及任何從事相關公共服務業務之人員。

#### 第十條

- (一) 任何自然人或法人均得爲請求其法定利益而向國家護民官尋求協助，其不受國籍、居住處、性別、年紀、法定殘障、管訓機構或監獄，以及任何特別關係的附

屬機構或公權力之限制。

- (二) 參、眾議員、各調查委員會、或攸關捍衛人民權利之委員會、兩院聯席委員會，在檢具動機、行政部門之疏失及其具體損及個人或團體權利之具體證據後，均得以書狀形式向國家護民官尋求協助，要求其介入調查或釐清行政機關所做成之決議或疏失。
- (三) 所有行政機關不得提出其權限事務上的陳情。

#### 第十一條

- (一) 國家護民官不得於國會休會、解散或任期屆滿期間，停止行使職權。
- (二) 如遇任何前項規定之預設情況，國家護民官應直接向參、眾兩院永久議員代表團負責。
- (三) 如國家宣佈進入特殊狀態或戒嚴時，不中止國家護民官行使其職權，也不影響人民向其陳情或尋求協助之權利。本項不受憲法第五十五條規定之限制。

### 第二節 職權範圍

#### 第十二條

- (一) 國家護民官於本法規定下，得主動或應民眾請求監督各自治區政府之活動。
- (二) 有關前項規定係指各自治區護民官應配合國家護民官行使職權，而國家護民官亦得要求其偕同合作。

#### 第十三條

當國家護民官接獲有關司法部門的陳情案件，應將該案送交檢察總部進行偵查，並依法採取適當措施辦

理；或將該案轉交司法權一般委員會處理。這些案件將不被列為國家護民官向國會報告的一部份。

#### 第十四條

國家護民官捍衛憲法第壹篇所宣稱的權利，惟有關國家安全之指揮事宜，則不對軍事單位進行干涉。

### 第三節 陳情程序

#### 第十五條

- (一) 所有陳情案件均須陳情人填寫個人資料，並以書面合理敘明案由，且必須簽名，另不得自知悉事件發生日起超過一年始提出陳情。
- (二) 國家護民官所有行動與服務均屬義務性質，不需負擔任何費用，另不需要律師或檢察官的陪同，所有的陳情人將被告知收到其遞交陳情書的通知。

#### 第十六條

- (一) 國家護民官所收到的信件或任何來自於矯正中心、看守所之信件，均不得成為審查的對象。
- (二) 國家護民官、其代理人以及前項條文所列舉對象之言論，均不得成為監聽之對象。

#### 第十七條

- (一) 國家護民官於接獲陳情案件後，先予以登記並告知當事人該案件之處理或駁回情形。該案件若被駁回，則必須敘明理由，亦可以建議當事人尋求某些適當管道處理。
- (二) 國家護民官對於已進入司法判決程序的案件不得干

涉，並不得終止之而展開調查。亦不得中斷由當事人向普通法院或憲法法庭提出的控告或上訴。儘管如此，這並不阻止國家護民官對案件中所提出的一般性問題展開調查。

- (三) 國家護民官得拒絕接受匿名、不實、缺乏基礎、意圖不存在或陳情過程損及第三者合法權益的陳情案件。

#### 第十八條

- (一) 國家護民官於接受陳情案件後，將適時展開調查。為釐清各項疑點並要求行政機關或下屬機構於十五日內，以書面報告回覆，該期限經國家護民官判斷案件內容後，得予延長。
- (二) 對於拒絕或忽視回覆改善的公務人員或其上級機關，國家護民官得視前述人員為對立並阻礙其行使職權之作爲，將以迅速、公開及專案方式列入年度報告中，並提交國會。

### 第四節 行政機關合作之義務

#### 第十九條

- (一) 所有行政機關均有義務優先或緊急協助國家護民官執行各項調查及審查工作。
- (二) 在舉證、研究或正式調查的過程當中，正、副護民官或其指定代理人得親自前往任何行政部門或其附屬、委派機構，對相關人士進行約談，或調閱卷宗、檔案等文件。

- (三) 在前項規定下，不得拒絕提供任何有關案件的卷宗、檔案或文件。本項規定無損於本法第二十二條之預設規定。

## 第二十條

- (一) 國家護民官對於公務人員有違法或失職之行爲，得以書面糾舉之，並送交被糾舉人員之主管長官或其上級長官。
- (二) 被糾舉人員接到糾舉書後，應立即爲適當之改善與處置，並應於十天之內以書面報告答覆國家護民官。前述日期經國家護民官同意後，得予延長。
- (三) 國家護民官應就被糾舉人員之違法或失職之事實與證據詳爲調查，並得質詢被附糾舉人以獲得充分資訊。前項規定如因故不能詢問被付糾舉人時，應以書面敘明理由。
- (四) 在調查過程中，有關被付糾舉人前往國家護民官辦公室接受質詢事宜不得外洩，本項規定不損及犯罪審理程序法有關宣判犯罪行爲之規定。

## 第二十一條

被付糾舉人之上級或主管機關拒絕其接受國家護民官之約談或質詢時，應以書面敘明理由。國家護民官於必要時得對其上級或主管機關賡續進行調查。

## 第五節 檔案文件

### 第二十二條

- (一) 爲行使職權，國家護民官得向公共機關調閱必要之檔案冊籍，包含依法被列爲機密的文件在內。機密文件

之調閱，在經部長會議同意並簽具證明文件後，才得以攜去。

- (二) 國家護民官及其所屬人員不得宣洩任何有關調查案件的內容予私人公司、從屬機構及其他公務部門。在不影響國家護民官向國會提交報告情形下，國家護民官得以特別保護措施處理機密文件。
- (三) 如國家護民官無法調閱對調查案情有關鍵性影響之機密文件時，國家護民官得通知兩院聯席委員會協助辦理調閱。

## 第六節 公務機關與人員之責任

### 第二十三條

當陳情案之內容係因公務人員之濫用、任意制裁、歧視、疏失及失職時，國家護民官得向相關人員或機關表達其意見，並給予適當建議，做成書面資料，送交其上級機關。

### 第二十四條

- (一) 任何公務部門之人員或組織不得妨礙或拒絕國家護民官之調查行動，否則將另闢專章，公布於年度報告中。
- (二) 廢止。

### 第二十五條

- (一) 當國家護民官於行使職權時，如知悉該案件可能構成犯罪行為或事實時，應即刻通知檢察總部處理。
- (二) 在任何情況下，檢察總部應定期告知國家護民官，或

在其要求下，提供有關上述案件處理之情形。

- (三) 檢察總部將通知國家護民官其於行使職權時所發現的各項有關行政疏失之事項。

## 第二十六條

國家護民官不須依據陳情文件，亦得採取主動的正式調查，以揪出不法之中央或地方公共部門、人員及市民代理人。

## 第七節 賠償金

### 第二十七條

與政府訂有合約或僱傭關係之私部門未領回賠償金者，得向國家護民官陳情請其作出適當認證，再向有關行政機關領回該筆款項。

## 第三章 決議

### 第一節 決議內容

#### 第二十八條

- (一) 國家護民官雖無權利取消或撤銷行政部門所做的決議，但卻得建議行政部門改善其達成決議之標準。
- (二) 國家護民官於調查後如確信行政部門於落實法規時過於粗糙而對民衆產生不公及權利受損之情形，其得建議相關法規主管機關或行政部門修改該法規。
- (三) 如因委外承作工程而造成民衆權利受損及不公等情，國家護民官得敦促相關行政部門做出調查與處分。

#### 第二十九條

國家護民官依憲法及憲法法庭組織法規定得提出有關違憲及請求保護之訴訟。

### 第三十條

- (一) 國家護民官於調查中，得向公務部門及人員提出其法定職責上的警告、建議及通知，並建議採取新措施。因此，公務部門及人員應於一個月之內以書面報告回覆國家護民官。
- (二) 如公務部門及人員無法於法定期限內具體回覆國家護民官，或該機關及人員沒有通知國家護民官其認為不採取改善之理由，國家護民官得將該案件發生、經過及所提出之建議等，通知該疏失機關之責任主管機關，促其改善。如在前開規定中，仍無法獲得適當回覆，國家護民官則將該案件之機關名稱及人員姓名公布於年度報告中。

## 第二節 通知及聯繫

### 第三十一條

- (一) 除被列為機密案件外，國家護民官得通知利害關係人有關調查的結果、處理情形及有關公務機關及人員之回覆。
- (二) 國家護民官依據本法第十條第二款規定展開調查，其須通知國會或相關委員會該案件之調查狀況、特性及結果與進度等，若不介入調查，則須敘明理由向上述單位解釋。
- (三) 國家護民官應向公務機關、人員及附屬機關通知調查



的結果。

### 第三節 國會報告

#### 第三十二條

- (一) 國家護民官於國會會期中，定期向國會報告其行使職權之情形。
- (二) 國會休會期間，國家護民官處理之案件如具緊急及嚴重性時，得建議參、眾兩院永久議員代表團舉行特別會議，並向其提交報告。
- (三) 國家護民官於特別會期中所提交之報告，將公諸於眾。

#### 第三十三條

- (一) 國家護民官於年度報告中應提列陳情種類與數量、被駁回案件之數量及原因、調查數量及結果、及被公務機關接受之具體建議。
- (二) 在不損及第二十四條第一項原則下，國家護民官為進行調查，不得公布利害關係人之個人資料供民眾指認。
- (三) 向國會提出的報告須列附表，說明國家護民官於該年度之預算結算情形。
- (四) 國家護民官應於國會全體議員面前口頭報告。為更深入瞭解其職權行使情形，國會各小組委員會亦得要求之。

## 第四章 人力、物力資源

### 第一節 人事

#### 第三十四條

國家護民官為行使職權，得在合乎規定及預算限制下，指定聘用諮詢顧問。

#### 第三十五條

- (一) 於國家辦公室任職之職員得視為國會職員。
- (二) 有關來自於其他行政機關之職員，經請調後，國家護民官將保留其職缺，其任職自發生日起開始計算。

#### 第三十六條

副護民官及諮詢顧問之任期隨國家護民官同進退。

### 第二節 人員及運作經費

#### 第三十七條

國會編列預算以支付國家護民官辦公室之運作及其人員之經費。

#### 臨時條款

在本法生效後五年，國家護民官得向國會提出法律修正案。

西班牙國家護民官

## 附錄四 國家護民官組織暨職掌條例

經一九八三年四月六日參眾兩院聯席會議決議通過  
一九八三年四月十八日公布施行  
（依一九九二年四月二十一日國會決議修正  
二〇〇〇年九月二十六日公布修正施行）

### 第一節 總則

#### 第一條

- （一）國家護民官係為國會特任官，保護憲法第壹篇所宣稱的權利，並監督行政部門之工作。
- （二）國家護民官不受任何法令約束，不接受任何機關之指示。其具有行政及財政自主權，得獨立行使職權。
- （三）國家護民官依據憲法及其組織法規定行使職權。

#### 第二條

- （一）國家護民官享有不受侵犯之權利，在其職權行使過程中，不得被逮捕、調查、判刑及跟蹤。
- （二）國家護民官除現行犯外，於行使職權當中，不得被逮捕。
- （三）前項規定一併適用於副護民官。
- （四）有關委派任命職務及資格標準，將詳載於國會發布的正式文件。

#### 第三條

- （一）國家護民官只對國會負責。
- （二）副護民官對國家護民官及兩院聯席委員會負責。

第四條 正、副護民官之選舉依據國家護民官組織法及參眾兩院運作條例辦理。

第五條

(一) 正、副護民官依其職責負責國家護民官辦公室之行政及管理事項。

(二) 國家護民官由內部機制協調政務會協助其行使職權。

第六條 正、副護民官如為一般公務人員，在取得前任機關或部門之特別停職認可證明後，即可就職。

第七條

(一) 正、副護民官之職稱由憲法賦予之。國會運作條例則規範其出席國會正式會議之優先順序。

(二) 其他依據各項法律規定辦理。

## 第二節 國家護民官

第八條 除組織法之基本規定外，國家護民官職權仍包含下列各項：

- a. 代表其機關
- b. 向兩院聯席委員會提名副手人選，並取得該會一致同意。（依一九九二年四月二十一日國會決議制定）
- c. 透過眾議院院長及兩院聯席委員會主席與國會保持良好密切關係。
- d. 和國家總理、副總理、各部會首長、秘書長及各地方自治區代表保持良好密切關係。
- e. 和憲法法庭及司法部保持良好密切關係。
- f. 和檢查總部保持良好密切關係。

- g. 和各地方自治區行政委員會及國家護民官保持良好密切關係。
- h. 召開內部機制協調政務會議，並主持會議。
- i. 掌管國家護民官辦公室人員之編制、秘書長及職員之任免。
- j. 依據參眾兩院主席團之指示，審核國家護民官辦公室之預算，並送交國會議長，請其確認通過，再納入國會總預算。
- k. 執行預算。
- l. 行使懲戒權。
- m. 依據本條例第二十七條及三十八條規定，通過人士篩選及工程補給之採購訂約。
- n. 為促進業務秩序，通過各項內部運作規定與辦法。
- o. 監督辦公室運作。

#### 第九條

- (一) 國家護民官依其組織法第五條、第七條規定，停止行使其職權。
- (二) 國家護民官出缺時，則由副護民官代為行使其職權。

#### 第十條

- (一) 國家護民官由技術幕僚組輔佐視事，該組係由國家護民官任命聘用之諮詢顧問領導之。
- (二) 技術幕僚組之職責係專門為國家護民官安排暨主導其秘書事務，推動撰擬各項由國家護民官委託之研究、報告並負責禮儀接待事宜。

- (三) 國家護民官得設立新聞聯絡組，並直接對副護民官負責。此外，為行使職權，必要時，其仍可設置其他輔佐協助之單位。

#### 第十一條

依據國家護民官組織法第三十二條及三十三條規定，在向國會提交年度報告之前，應先向兩院聯席委員會呈報准予備查在案。除在無損及該報告之內容及其他緊急與嚴重因素而向兩院聯席委員會遞交的專案報告外，國家護民官得定期向上述委員會報告有關其從事的活動及具體案件，同時，該委員會亦有權利要求國家護民官提供任何所需的資訊。（依一九九二年四月二十一日國會決議制定）

### 第三節 國家副護民官

#### 第十二條

- (一) 副護民官職責如下：
- a. 國家護民官出缺時，依組織法之規定，副護民官得行使代理權。
  - b. 處理、舉證及調查陳情案件或主動調查案件；向國家護民官提報接受或駁回陳情案件之理由；審理過程之評估及決議；調查活動之各項聯繫及通知相關利益當事人。
  - c. 配合國家護民官加強與國會及兩院聯席委員會之關係，並監督各地方自治區護民官行使職權。
  - d. 襄助國家護民官向國會或兩院聯席委員會提出報告

及專案報告。

e. 其餘職責依其他法律及本條例規定辦理。

- (二) 副護民官之職責分工由國家護民官規劃決定後，副知兩院聯席委員會，每位副護民官依其分配的職權範圍，行使職權。在無損及本條例第八條之規定下，第一副護民官負責協調直屬國家護民官之各項業務，例如：國家護民官與秘書長每日處理之公文。若第一副護民官無法勝任協調工作，則由第二位副護民官接續掌管其工作。（依一九九二年四月二十一日國會決議制定）
- (三) 有關陳情案被接受或被駁回之最後決議，依據國家護民官或其副手決定辦理。
- (四) 在內部機制協調政務會議下，國家護民官有權向副護民官要求瞭解其負責之陳情或調查案件之內容、方向及處理情況等事項。

### 第十三條

- (一) 副護民官候選人經由兩院聯席委員會提名表決通過後，由國會議長任命之。（依一九九二年四月二十一日國會決議制定）
- (二) 副護民官經提名後，須依組織法及本條例規定於十五日內接篆視事。
- (三) 一旦任命通過，將刊登於政府公報。

### 第十四條

副護民官於國家護民官及兩院議長面前進行就職宣示，尊重服從憲法並忠誠行使職權。



#### 第十五條

- (一) 副護民官任命後十天內及其就職上任之前，如發生不能兼任之職務時，應停止該項職務，如不停止該職務，則必須拒絕接受任命。
- (二) 如於就職後發生兼任另一職務之情事，須自該職務發生日起，即刻辭退副護民官之職務。

#### 第十六條

- (一) 副護民官依下列情形停止行使職權：
  - a. 辭職。
  - b. 任期屆滿
  - c. 死亡或突發之傷殘。
  - d. 國家護民官因副護民官之嚴重疏失而未盡其責任與義務，依法定程序得向國會聯席委員會提出適當理由，並獲得渠等之絕大多數表決同意通過後，予以免職。
  - e. 因詐欺罪被宣判定讞。
- (二) 副護民官之停職將公布於政府及國會兩院公報。

### 第四節 內部機制協調政務會

#### 第十七條

內部機制協調政務會由國家護民官、二位副護民官及秘書長組成，其功能如同大會秘書處，與會人員具有發言功能，卻無實質投票權。

#### 第十八條

- (一) 內部機制協調政務會功能如下：
  - a. 提報人員編制問題，如升遷及考核事項。

- b. 提報向憲法法庭遞交請求保護權利及違憲案件之可行性。
  - c. 提報預算之編列與執行，國家護民官辦公室預算之執行，由秘書長先提該會報告後，再提國會報告。
  - d. 研議有關工程預算、業務及相關供應物資。
  - e. 協助國家護民官於人事、經濟及財政上的問題。
  - f. 與國家護民官合作協調各單位活動，並促進提昇規劃各單位業務。
  - g. 提報年度報告或專案報告。
  - h. 討論秘書長人事任命案。
  - i. 建議修改現行條例。
  - j. 針對國家護民官處理之若干議題，適時提出諮詢意見。
- (二) 國家護民官得依相關單位之需求，適時召開內部機制協調政務會。
- (三) 內部機制協調政務會所達成之決議，將詳細記載於該議事日程之紀錄，並通知國家護民官辦公室所有成員。

## 第五節 秘書長

### 第十九條

- (一) 秘書長職權如下：
- a. 綜理行政及人事訓練制度，行使非屬國家護民官、二位副護民官或內部機制協調政務會之職權。
  - b. 領導秘書長所負責之業務。

- c. 籌劃並向內部機制協調政務會提案有關遴選諮詢顧問及其他人事任免事項，並紀錄國家護民官所做之決議。
  - d. 研擬並向內部機制協調政務會送交概算規劃。
  - e. 管理國家護民官辦公室預算開支。
  - f. 撰擬會議紀錄及協議，並通知內部機制協調政務會。
- (二) 秘書長如因生病或出缺時，在內部機制協調會議同意下，由國家護民官指定內部一級主管人員代為行使職權。

## 第二十條

秘書長主要職掌分為兩大方向：一項為經濟制度業務，另一項為內部制度、研究、檔案及出版品業務。另由一位顧問襄助其行使職權。

## 第二十一條

有關經濟制度業務涵蓋範圍如下：

- a. 經濟及會計事務部門
- b. 出納部門
- c. 人事及一般事務部門

## 第二十二條

- (一) 在內部制度、研究、檔案及出版品部門之下，仍設有總收發室及資訊室。所有寄送到國家護民官辦公室的文件均經總收發室登記後，予以分類檢查。總收發室向秘書長負責，秘書長則定期向國家護民官、二位副護民官報告其所收受的文件量。
- (二) 在秘書長管轄下，設有檔案室。依據組織法第二十二

條及本條例第二十六條之規定，其作用為存取保管機密案件。

- (三) 資訊室設顧問一名，統計前往國家護民官辦公室陳情人之總數，並指導陳情人簽署文件及陳情方式。內部設有圖書室，負責檔案複製事宜。

## 第六節 陳情案件之提出、審理及調查

### 第二十三條

- (一) 正、副護民官依組織法及本條例之規定，處理陳情案件並調查之。
- (二) 所有有關行政、司法權或相關決議執行之陳情案，從被提出開始至被國家護民官接受之過程中，均不得阻礙各項法律所預設有關上訴之規定。

### 第二十四條

- (一) 為了能夠對所有的行政機關完善地發揮由國家護民官組織法所賦予之職責，國家護民官應在自己所屬的權限與在自治區內成立之相似機關被賦予的權限之間，進行層次的協調工作，而無損於各自自治區政府執行監察任務時所應有的自主權。
- (二) 在行使其本身的權限方面，國家護民官可以請求自治區類似機關的合作與協助。
- (三) 為了保護憲法本文第壹篇所宣稱之權利，國家護民官不得授權自治區類似機構行使由國家憲法第五十四條所賦予之職權。

### 第二十五條

- (一) 國家護民官如收到有關司法行政之陳情案件，應送交檢察總部，並由該總部調查真相，依法採取適當措施或依案件性質，交由司法權一般委員會處理。
- (二) 國家護民官所採取之正式及主動調查行動，應與司法權一般委員會及檢察總部相互配合，並告知處理結果。
- (三) 如國家護民官所採取之調查行動係有關司法行政職權，其應將該案件調查結果通知國會並定期刊登或公布於國會年報。

#### 第二十六條

- (一) 在國家護民官行使其職權中，惟有國家正、副護民官及秘書長得依法知悉及核批機密案件。
- (二) 這類文件應由國家護民官親自監管負責。
- (三) 國家護民官應擬定機密文件之等級並將所有文件予以分類。
- (四) 國家護民官不得將機密案件之內容公布在報告中，或回覆涉及該機密案件之陳情人。
- (五) 在呈交予國會參、眾兩院的報告中，如涉及機密文件，國家護民官應謹慎處理之。

### 第七節 人事甄審

#### 第二十七條

- (一) 在無損及本條例之規定下，於國家護民官辦公室任職之職員，視同為國會職員。
- (二) 如具有任用資格之現職公務人員進入國家護民官辦公

室任職，則依組織法第三十五條第二項之規定任用。

- (三) 國家護民官得依聘用人員之專長及能力，自行進用之。人員任用以具有公務人員資格者為優先。
- (四) 其他不具公務人員任用資格者，則以臨時約聘資格進用。

#### 第二十八條

國家護民官辦公室人員編制由各領域之諮詢顧問、技術組諮詢顧問、行政人員、助理及所屬職員組成。

#### 第二十九條

- (一) 為落實職權之行使，諮詢顧問得提供正、副護民官必要之法律技術諮詢。
- (二) 依本條例之規定及組織法第三十六條之規定，國家護民官得自行任免前開所指稱之諮詢顧問。

#### 第三十條

所有在國家護民官辦公室任職之人員，對於機關所處理之案件，均有嚴格保守秘密之責任。如無確實遵循該項責任，則依本條例予以懲戒。

#### 第三十一條

- (一) 國家護民官辦公室之福利制度由其所屬員工享有。
- (二) 國家護民官辦公室諮詢委員不得兼任任何政務官之職務，直接行使政黨、工會、協會及基金會之職權或受聘於任何上述組織；不得從事任何特定、自由、買賣或勞動工作。然而，依據機關人事章程之規定，國家護民官之諮詢顧問得從事教育職務、大專院校研究或其他類似之研究機構。在此種情況之下，應為兼差性

質，惟其不減少國家護民官辦公室給予之福利。

## 第八節 懲戒規則

### 第三十二條

- (一) 國家護民官辦公室之人員因疏失而無依法落實其職權者，將受懲戒委員會懲戒。
- (二) 懲處得分為輕微、嚴重疏失或極為嚴重之疏失。
- (三) 輕微疏失者以懲處停職二個月為單位；嚴重疏失者以懲處停職六個月；極為嚴重疏失者以懲處停職一年為單位。上述程期以宣判定讞日起或其違法日起計算。

### 第三十三條

- (一) 公務人員懲處依其疏失之輕微或嚴重分級如下：
  - a. 輕微疏失者，予以警告並停職一至十日及罰鍰。
  - b. 嚴重疏失者，停職六個月，並處以罰鍰。
  - c. 極為疏失者，處以停職及罰鍰或調離該單位六個月至六年不等。

### 第三十四條

- (一) 對於輕微疏失者，不進行訴訟審理程序，而由直屬上級長官施以制裁，惟須聽取涉嫌違法人之辯解。
- (二) 對於嚴重疏失及極為疏失者，依據訴訟審理程序，應詳細記載該案件之事發經過、證據、建議決定及當事人辯解內容。
- (三) 該疏失案件之著手調查及相關制裁由秘書長主導，然而有關停職及調離該單位之最後裁決則由國家護民官決定之。

- (四) 懲戒期滿後，得應該名公務人員之要求，撤銷其履歷之違失紀錄。該名公務人員之疏失紀錄即使已經撤銷，仍不影響日後屢犯疏失之評估。如再次發生違失，則申請撤銷時效將延長為兩倍。

## 第九節 資金運用規則

### 第三十五條

- (一) 國家護民官辦公室預算之編列比照國會內部業務部門，編列在其國家預算之內。
- (二) 國會之會計暨審計制度適用於國家護民官辦公室。
- (三) 國會審計員依國會制定規定行使對國家護民官之批評及監察職權。

### 第三十六條

- (一) 國家護民官預算編列架構應和國會預算制度一致。
- (二) 國會所使用的預算項目之轉移與變更適用於國家護民官辦公室。
- (三) 國家護民官於聽取並檢附國會審計員之意見後，得變更上述預算項目。

### 第三十七條

在國家護民官提議之下，該辦公室之付款規則由內部機制協調政務會、國家護民官及秘書長依據金額總數及方式擬定。

### 第三十八條

國家護民官辦公室之招標、簽約及採購制度依循國會制度辦理。



## 附則

國家護民官得透過國會議長向國會相關部門提交本條例之修正法案。本條例將公布於國會公報、參議院公報及政府公報，並自發布日起施行。

一九八三年四月六日國會大廈

眾議院議長

格烈哥里歐·貝塞斯·巴爾巴·馬丁尼斯（Gregorio Peces Barba Martinez）

參議院院長

荷西·費德里哥·德·卡瓦哈爾·依·貝雷斯（Federico de Carvajal y Perez）

## 國家護民官組織暨職掌條例之修正法案

一九九二年四月二十一日參、眾兩院聯席會議決議通過修正國家護民官組織暨職掌條例。

依照一九八一年第三號國家護民官組織法之規定，參、眾兩院聯席會議於一九八三年四月六日通過國家護民官組織暨職掌條例。本條例之修正依照一九九二年三月五日第二號組織法規定，確定設置參、眾兩院聯席委員會，以代替之前參、眾兩院之委員會。為因應本項替代方案及採取新的法律措施，參、眾兩院聯席會議於一九九二年四月二十一日決議通過增修本條例條文如下：

- (一) 國家護民官組織暨職掌條例第三條第二項修正如後：  
副護民官直接對國家護民官及兩院聯席委員會負責。
- (二) 本條例第八條第 b 款修正如後：  
參、眾兩院聯席委員會得進行副護民官任命提名之人事同意權。
- (三) 本條例第十一條修正如後：  
依據國家護民官組織法第三十二條及第三十三條規定，年度報告應於遞交國會之前先提交參、眾兩院聯席委員會審議。  
在無損及該年度報告及專案報告之內容下，得視該案件之嚴重性及緊急狀況，先向眾議院提交報告。國家護民官應定期向委員會報告該案件之調查情形，而委員會亦得向國家護民官要求提供相關該案件之資訊。
- (四) 本條例第十二條第一項第 c 款修正如後：  
副護民官應配合國家護民官促進與國會及兩院聯席委員會之關係，並監督各地方自治區護民官行使職權。
- (五) 本條例第十二條第二項修正如後：  
副護民官之職責分工由國家護民官規劃決定後，副知兩院聯席委員會，每位副護民官依其分配的職權範圍，行使職權。在無損於本條例第八條之規定下，第一副護民官負責協調直屬國家護民官之各項業務，例如：國家護民官與秘書長每日處理之公文。若第一副護民官無法協調成功，則由第二位副護民官接續掌管其工作。
- (六) 本條例第十三條第一項修正如後：

副護民官候選人經由兩院聯席委員會提名表決通過後，由國會議長任命之。

(七) 本條例第十六條第一項第 d 款修正如後：

國家護民官因副護民官之嚴重疏失而未盡其責任與義務，依法定程序得向國會聯席委員會提具適當理由，並獲得渠等之絕大多數票決議通過後，予以免職。

### 附則

本條例之修正將公布於國會公報及政府公報，自即日起修正公布實施。

一九九二年四月二十一日於眾議院

眾議院院長

菲力斯·波恩·伊拉薩薩巴 (Felix Pons Irazazabal)

參議院院長

璜·荷西·拉波爾達·馬丁 (Juan Jose Laborda Martin)

## 附錄五 西元一九八五年十一月六日第三號 國家護民官與各地方自治區類似機 構關係法

璜·卡羅斯國王一世（Juan Carlos I）

西班牙國王

致全體在場的所有國民：

本人在此正式頒布由國會審議通過之下列法律：

### 序言

在發展各地方自治區護民官制度之過程中最重要的是，規範國家護民官與各地方自治區類似機構（即前稱之自治區護民官）之間的互動關係。各自治區護民官係依據其自治區條例並經議會核准通過設置之特任官，其主要職責亦為捍衛憲法第壹篇所宣稱的各項權利及自由，並監督其自治區範圍內之行政機關。

為確切落實職權，這些地方自治區類似機構因渠崇高理想及專屬特色，依循一九八一年四月六日第三號組織法之規定，被賦予了獨立及有效力之特殊權利及保障。

另一方面，必須具體設置組織法第十二條第二項有關國家護民官與各地方自治區類似機構協調及合作之基本原則。

在國家護民官及上述各地方自治區議會通過設置之類似特任官行使職權時，有必要訂定適當的規定予以規範，以利於日後各自治區制定法律之便利性。

第一條 特殊權利及保障

- (一) 各地方自治區議會所通過之特任官（係稱自治區護民官）如同國家護民官，於行使職權期間，享有自治區條例中所規定之不被侵犯權及豁免權之保障。這項特權被視為和地方自治區內之最高法院同權。
- (二) 只要在各地區自治條例職權規定範圍內，各自治區護民官制度一併適用於一九八一年四月六日第三號組織法規定之下列保障：
  - A. 第十六條有關尊重通信權及監聽；第十九條有關行政機關之合作；第二十四條有關妨礙或拒絕調查行動；及第二十六條有關責任行使。
  - B. 第二十五條第二項有關疏失及不正當行為之內容，並由各自治區護民官通知其所屬自治區之檢察機關。
  - C. 如發生前項情形之公務機關非屬該自治區管轄範圍之內，則由各地區自治區護民官通知國家護民官有關其所洞察到的疏失及不正當行為。國家護民官於接獲該案件後，得依據一九八一年四月六日第三號組織法所賦予的職權，將該自治區護民官所處理的情形，送交國家檢察總部賡續辦理。
- (三) 各自治區護民官於行使職權時所享有的特殊權利及保障，一併適用於其副護民官。
- (四) 國家進入緊急狀況或戒嚴時，只要依據憲法第五十五條及第一一六條規定和國家護民官組織法之規定，前述情況不阻斷各自治區護民官展開各項行動，也不影

響受害人向渠等陳情之權利。

## 第二條 合作及協調機制

- (一) 依據本條例第二條第二項之規定，及無損於一九八一年四月六日第三號組織法中所規定之國家護民官職權，國家護民官及各地區護民官得以合作方式，展開正式調查或應兩造雙方任何一方之請求行使職權，以保障憲法第壹篇所宣稱的自由及權利以及監督各自治區行政機關之職權。
- (二) 為適時發展國家護民官及各自治區護民官具體合作及協調方式，彼等針對監督的對象、行使職權的公務部門範圍、各自治區預設行動、可能行使的職權、國家護民官及各自治區護民官之間的溝通程序、及協議的時效等作成一致協議。
- (三) 如監督對象為位於各行政自治區範圍之內的中央行政機關，國家護民官為更有效處理有關該中央行政機關之陳情案件，得要求各自治區護民官合作。相反的，國家護民官亦可以通知自治區護民官有關其處理該案件之結果。

## 附則

本法所指稱之各自治區護民官及其副護民官，均適用一九八四年八月二日通過之第三十號法律第二十九條第二項第二款有關臨時擔任現行公務機關至專門職務之規定。

## 西班牙國家護民官

依據本法第一條第一項之預設規定，各地區法院得行使其職權，直至各自治區設置司法權最高法院為止。儘管各自治區行政範圍內，設有超過一個地區法院，審理之職權仍由國家法院行使之。因此，我（璜·卡羅斯）在此頒布這項命令予所有的國民、私人企業及政府機關，並期諸位遵守這項法律並履行之。

一九八五年十一月六日馬德里塞舒薇拉宮

國王 璜·卡羅斯

西班牙總理 菲利貝·龔薩雷斯·馬丁尼斯

## 附錄六 西班牙國家護民官大事記

年 代	重 要 事 蹟
一九七九	十月十日 國會社會黨團向眾議院提案國家護民官組織法，並受到眾議院全體議員重視。
一九八一	三月二十四日 國會全體議員正式通過國家護民官組織法。 五月七日 公布施行一九八一年四月六日第三號國家護民官組織法。
一九八二	六月二十八日 眾議院院會駁回華金·路易斯·希梅納斯·柯爾德斯之國家護民官提名案。 十月二十八日 參、眾兩院委員會再次提名希梅納斯為國家護民官候選人，並於十二月二十八日於眾議院會上順利當選。 十二月三十日 經國會全體議員同意後，任命路易斯為國家護民官，並公布於政府公報。
一九八三	四月一日 國家護民官辦公室一級主管人員於阿爾豐索第十



年 代	重 要 事 蹟
	<p>一街設置新辦公室。國家護民官暫於眾議院擴充之辦公場所辦公。四月六日國會通過國家護民官組織暨職掌條例。</p> <p>四月二十一日 公布任命阿爾瓦羅·吉兒－羅坡雷斯·逸·吉兒－戴卡多（Alvaro Gil-Robles y Gil-Delgado）為第一副護民官；馬格麗達·雷都爾多·布阿德斯（Margarita Retuerto Buades）為第二副護民官。</p> <p>十二月十九日 卡羅斯國王為國家護民官辦公室新址：馬德里愛都華達多街三十一號（calle Eduardo Dato n 31 en Madrid），主持開幕典禮。該辦公室為政府財產，之前為教育暨文化部下屬機構辦公場所所在地。</p>
一九八四	<p>二月一日 正式成為國際監察組織（IIO）合法會員。國際監察組織係為溝通各國家、區域或地方監察機構之橋樑。</p> <p>五月三日 向國會遞交一九八三年年度報告。</p> <p>九月二十七日 眾議院審議上述報告。</p> <p>十月三日 參議院審議上述報告。</p>

年 代	重 要 事 蹟
一九八五	<p>三月十四日 眾議院審議由加泰隆尼亞議會、阿拉貢議會、安達魯西亞議會提交有關規範國家護民官與上述自治區類似機構關係之提案。</p> <p>五月二十二日 向國會提交一九八四年年度報告。</p> <p>六月三日至六日 於馬德里國家議院國際廳主辦歐洲監察使研討會，並賡續舉辦第一屆歐洲議會與歐洲監察使之圓桌論壇。</p> <p>十月二十四日 眾議院審議一九八四年之年度報告。</p> <p>十一月七日 參議院審議上述報告。</p> <p>十一月十二日 公布第一九八五／三十六號法律有關規範國家護民官及各自自治區類似機構之關係之法律。</p>
一九八六	<p>四月二十三日 向國會提交一九八五年之年度報告。</p> <p>九月二十五日 眾議院審議上述報告。</p> <p>十月二十九日 參議院審議上述報告。</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>十一月七日 於馬德里舉辦第一屆各自治區議會及護民官工作會議，並決議於未來定期召開。</p>
一九八七	<p>四月二十八日 向國會提交一九八六年之年度報告。 六月二十日至二十一日 於加納利亞自治區大城巴爾馬斯（Las Palmas）召開第二屆各自治區護民官工作會議。 十月十五日 參、眾兩院審議上述報告。 十一月二十六日至二十九日 於巴塞隆納召開第三屆各自治區護民官工作會議。 十二月三十日 第一任國家護民官路易斯任期屆滿，由第一副護民官繼位代理行使國家護民官之職權。</p>
一九八八	<p>三月八日 參眾兩院聯席委員會提名並決議通過吉兒－羅坡雷斯為下任國家護民官候選人。 三月十五日 參議院全體議員同意吉兒－羅坡雷斯為下任國家護民官當選人。 三月十六日 參、眾兩院議長公布任命吉兒－羅坡雷斯為第二任</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>國家護民官。</p> <p>三月二十二日            新任吉兒－羅坡雷斯護民官就職，並經參、眾兩院聯席委員會同意，任命雷都爾多及索雷達·梅斯德雷·賈爾西亞（Soledad Mestre García）為第一及第二副護民官。</p> <p>六月三日            向國會提交一九八七年之年度報告。</p> <p>六月二十七至二十八日            於艾斯德拉布爾果（Estraburgo）舉辦第二屆歐洲議會與歐盟監察使之圓桌論壇。</p> <p>六月三十日            參、眾兩院審議一九八七年之年度報告。</p>
一九八九	<p>四月十四日            向國會提交一九八八年之年度報告。</p> <p>四月二十日至三十日            於塞維亞召開第四屆各自治區護民官工作會議。</p> <p>六月二十八日            眾議院審議一九八八年之年度報告。</p> <p>六月二十九日            參議院審議上述報告。</p>
一九九〇	<p>四月四日至六日            於薩拉哥薩（Zaragoza）召開第五屆各自治區護民官工作會議。</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>四月十七日 向國會提交一九八九年之年度報告。</p> <p>六月六日 參議院審議上述報告。</p> <p>六月十四日 眾議院審議上述報告。</p> <p>十月二十五日至二十七日 於玻爾薩諾（Bolzano）舉辦第二屆歐洲監察使大會。</p> <p>十一月八日 第二副護民官梅斯德雷因轉任司法權一般委員會發言人而停職。</p> <p>十二月十三日 公布安東尼奧·羅維拉·維納斯（Antonio Rovira Vinas）為第二副護民官。</p>
一九九一	<p>四月十五日 向國會提交一九九〇年之年度報告。</p> <p>六月十三日 眾議院審議上述報告。</p> <p>六月十九日 參議院審議上述報告。</p>
一九九二	<p>三月五日 公布一九八一年四月六日第三號國家護民官組織法修正條款，有關設置參、眾兩院聯席委員會條文</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>四月九日 向國會提交一九九一年之年度報告。</p> <p>四月二十一日 為配合組織法之修正，參、眾兩院聯席主席團於是日通過修正國家護民官組織暨職掌條例。</p> <p>六月十六日 參眾兩院聯席委員會審議一九九一年之年度報告。</p> <p>九月十五日 參議院審議上述報告。</p> <p>九月十七日 眾議院審議上述報告。</p>
一九九三	<p>二月十七日 向國會提交一九九二年之年度報告。</p> <p>三月十六日 吉兒－羅坡雷斯任期屆滿，由第一副護民官雷都爾多繼位代理行使國家護民官之職權。</p> <p>十一月二十三日 參眾兩院聯席委員會審議一九九二年之年度報告。</p> <p>十二月一日 參議院審議上述報告。</p> <p>十二月二日 眾議院審議上述報告。</p>
一九九四	<p>五月二十五日 向國會提交一九九三年之年度報告。</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>九月三十日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。</p> <p>十月六日 眾議院審議上述報告。</p> <p>十一月二日 參議院審議上述報告。</p> <p>十一月四日 參眾兩院聯席委員會提名費爾南多·阿瓦雷斯·德·米蘭達博士（D. Fernando Alvarez de Miranda）為下任護民官候選人。</p> <p>十一月十七日 眾議院舉辦下任國家護民官選舉。</p> <p>十一月三十日 於參議院公布阿瓦雷斯成為下任國家護民官。</p> <p>十二月一日 參眾兩院聯席委員會一致通過雷都爾多及安東尼奧·羅維拉分別為下任第一及第二副護民官。</p>
一九九五	<p>九月十三日 向國會提交一九九四年之年度報告。</p> <p>四月二十五日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。</p> <p>五月十日 參議院審議上述報告。</p> <p>五月十一日</p>

年 代	重 要 事 蹟
	眾議院審議上述報告。
一九九六	<p>六月十九日 向國會提交一九九五年之年度報告。</p> <p>十月二十三日 因第一國家副護民官雷都爾多轉任司法權一般委員會發言人並停職。第二國家副護民官羅維拉遞補上任為第一副護民官。第二副護民官由安東尼奧·烏力里巴·穆里西（Antonio Uribarri Murillo）擔任。</p> <p>十一月七日 參眾兩院聯席委員會審議一九九五年之年度報告。</p> <p>十一月二十日 參議院審議上述報告。</p> <p>十二月十三日 眾議院審議上述報告。</p>
一九九七	<p>六月二日 向國會提交一九九六年之年度報告。</p> <p>九月十六日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。</p> <p>十月九日 參議院審議上述報告。</p> <p>十月二十一日 眾議院審議上述報告。</p>
一九九八	<p>五月二十日 向眾議院提交一九九七年之年度報告。</p>



年 代	重 要 事 蹟
	<p>五月二十二日 向參議院提交上述報告。</p> <p>六月九日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。</p> <p>六月十八日 眾議院審議上述報告。</p> <p>六月二十三日 參議院審議上述報告。</p>
一九九九	<p>六月十六日 向國會提交一九九八年之年度報告。</p> <p>六月二十九日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。</p> <p>九月十四日 參議院審議上述報告。</p> <p>十月二十一日 眾議院審議上述報告。</p> <p>十二月一日 阿瓦雷斯任期屆滿，並由第一副護民官羅維拉繼位代理行使國家護民官之職權。</p>
二〇〇〇	<p>五月三十一日 牧西賈博士被提名為下任國家護民官候選人，參眾兩院聯席委員會審查並投票其候選人資格。</p> <p>六月十三日 牧西賈博士獲選為國家護民官。</p>

年 代	重 要 事 蹟
	<p>六月十四日 參議院公布牧西賈博士為下任國家護民官。</p> <p>六月十五日 牧西賈博士接受參眾兩院議長之任命，擔任下任國家護民官，並刊登於政府公報。</p> <p>六月二十三日 任命馬麗亞·路易莎·卡瓦·德·亞若依卡麗歐女士為第一國家副護民官；曼奴艾爾·阿吉拉爾·巴爾達為第二國家副護民官。</p> <p>十月十八日 向國會提交一九九九年之年度報告。</p> <p>十月三十日至十一月二日 參加於南非德班舉辦之第七屆國際監察組織年會。</p> <p>十一月八日 參眾兩院聯席委員會審議一九九九年之年度報告。</p> <p>十一月十六日 參議院審議上述報告。</p> <p>十一月二十一日至二十四日 參加於墨西哥墨西哥市舉辦之第五屆拉丁美洲監察使年會。</p> <p>十一月三十日 眾議院審議一九九九年之年度報告。</p> <p>十二月一日 於消費者暨使用者組織（Organización de Consumi-</p>

年 代	重 要 事 蹟
	dores y Usuarios)所召開之第十六屆年會中，獲頒獎章，以資表揚渠於保障人權及監督公權力上之卓越表現。
二〇〇一	九月二十八日 向國會提交二〇〇〇年之年度報告。 十月二日 向參議院主席團提交上述報告。 十月十八日 參眾兩院聯席委員會審議上述報告。 十月二十三日 參議院審議上述報告。 十月二十九日 眾議院審議上述報告。 十一月十二日至十三日 於參議院召開第十六屆協調工作會議。 十二月五日至八日 參加於波多黎各主辦之第六屆拉丁美洲監察使年會。

國家圖書館出版品預行編目資料

西班牙國家護民官／監察院國際事務小組編譯。

-- 臺北市：監察院，民 92

面；公分

ISBN 957-01-4721-0（平裝）

1. 監察 - 西班牙

574.4617

92014541

---

---

## 西班牙國家護民官

---

編譯／監察院國際事務小組

出版者／監察院

地 址：台北市忠孝東路一段二號

電 話：（02）2341-3183

傳 真：（02）2356-8588

發行人／錢 復

---

經銷處／

國家書坊台視總店	台北市八德路三段 10 號	(02) 2578-1515
三民書局	台北市重慶南路一段 61 號	(02) 2361-7511
五南文化廣場	台中市中山路 6 號	(04) 2226-0330
新進圖書廣場	彰化市光復路二段 5 號	(04) 725-2792
青年書局	高雄市青年一路 141 號	(07) 332-4910

---

印刷者／瑞榮印刷文具公司

地 址：台北市杭州南路一段 133 之 2 號

電 話：（02）23519738

傳 真：（02）23519756

---

中華民國 92 年 8 月

ISBN 957-01-4721-0（平裝）

GPN 1009202624

---

---

定價 300 元



ISBN 957-01-4721-0

0 0 3 0 0



9 789570 147216

GPN:1009202624