

A MISSION FOR JUSTICE

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE 1978-2018

正義的使命

國際監察組織 1978-2018

理查·卡佛

RICHARD CARVER

監察院 編譯

A MISSION FOR JUSTICE

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE 1978-2018

正義的使命

國際監察組織 1978-2018

理查·卡佛

RICHARD CARVER

監察院 編譯

理查·卡佛，法學碩士，法學博士
牛津布魯克斯大學（Oxford Brookes University）

國際監察組織財務贊助。



本書受版權保護。

本書全部或部分內容保留一切權利，尤指本書之翻譯、翻印、插圖再利用、廣播、以影印機或類似方式重製、及儲存於資料庫。

產品責任：出版商無法對本書內容一切資訊提供保證。即使未有特殊聲明，本書註冊名稱、商標等之使用，並不表示該名稱可豁免於相關保護法律及規範，亦不代表該名稱可供一般用途免費使用。

© 2018 奧地利出版社有限責任公司，維也納

www.verlagoesterreich.at

德國印刷

排版：帕吉納媒體有限責任公司，69502 德國黑姆斯巴赫

印刷：史特勞斯有限責任公司，德國默爾倫巴赫

已申請出版品預行編目（CIP）

ISBN 978-3-7046-7966-6 Verlag Österreich

編譯序言

監察院於民國 82 年 6 月首赴西歐及加拿大，訪問西方監察機構，研究中西監察職權與功能之差異，為走向國際監察社會埋下種子。嗣於 83 年 8 月以「中華民國監察院」名義，加入國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI），成為正式會員，旋於次（9）月在臺北舉行國際監察會議，進行中西監察制度之交流，而我國五權分立之監察制度亦在世界舞台萌芽。

監察院善盡 IOI 會員義務，積極參與國際監察會議及活動，並向下扎根，致力區域合作，深化與澳紐及太平洋地區監察機構之交流，熱忱邀請 IOI 執行委員會重要成員來訪以鞏固枝幹，使渠等瞭解我國監察制度及政經社會現況。迄至 108 年 6 月止，已有 6 任 IOI 理事長、2 任副理事長、4 任秘書長曾來訪交流，耕耘國際頗有實績。

去（107）年係 IOI 成立 40 週年，從成立時僅有 11 名投票會員，成為現今全球唯一協調逾 190 個獨立監察機構之非政府組織。本人於同年 6 月率代表團赴 IOI 位於奧地利之總部，拜會理事長暨愛爾蘭監察使 Peter Tyndall、秘書長暨奧地利監察使 Günther Kräuter，表達恭賀之意，並於此行獲得翻譯 40 週年紀念專書「A Mission for Justice」之中譯版權。本書以 IOI 歷史為主幹，以與歷年重要監察人士之訪談為枝葉，完整記錄 IOI 之發展年輪。

監察院歷來蒐集各國監察制度專書，翻譯並編印出版，以促進國內各界對各國監察制度之瞭解，從而滋養對各國監察制度研究之沃土。近來亦將監察院職權行使績效，投稿於 IOI 電子信（Ombudsman News），宣揚我國監察制度促進政府善治及保障

人權之成效，增進監察院之國際能見度。

監察院長期致力與各國監察機構交流，先後與阿根廷、巴拉圭、尼加拉瓜、瓜地馬拉、烏拉圭、貝里斯、納米比亞、美屬波多黎各等國之監察（人權）機構，簽署合作協定或瞭解備忘錄，深化雙邊在文獻資訊、監察人權工作經驗、會議舉辦及訓練計畫等各面向之交流及合作，堪謂成果豐碩。

回顧過去方能展望未來，監察使處理之案件多與人權議題相關已是當前主流趨勢，而保障人權更是 IOI 與監察院有志一同的共同目標。本人謹代表監察院向 IOI 授權翻譯出版本書致謝，並期盼未來繼續攜手保障人權，為落實國際人權公約貢獻己力。

監察院院長



中華民國 108 年 6 月

授權函

October 1st, 2018

Dear Ms Chiang,

Thank you very much for your message. Meanwhile, we have received an answer from our author Mr Richard Carver. He is also happy with the idea that “A Mission for Justice” should be translated into Chinese. So the Control Yuan is very welcome to translate the text.

Best regards,
Ursula Bachler

International Ombudsman Institute (IOI)
General Secretariat

授權函中譯本

2018年10月1日

致（監察院）江幸蓉女士：

誠摯感謝您的來函。茲接獲作者理查卡佛（Richard Carver）先生之回復。渠樂見《正義的使命》（A Mission for Justice）一書譯成中文。爰歡迎監察院翻譯該書內文。

娥絮拉·巴赫勒

國際監察組織

秘書處

編者序言

此次成書的目的，是記載國際監察組織（IOI）的歷史，以紀念 IOI 成立 40 週年。本書秉持詳實留下歷史紀錄的初衷，而非作為 IOI 的宣傳工具。我很榮幸能與編輯委員會的優秀成員、IOI 職員，以及傑出的作者理查·卡佛共事，圓滿完成此次計畫。

參與 IOI 事務的人，已然知曉這個富有遠見的組織的歷史大事。然而理查·卡佛的研究和訪談，精準掌握 IOI 的理念、承諾、缺失、IOI「避談」的部分、存疑之處、持續爭論的議題，以及眾多監察使為創立和延續 IOI 所付出的勇氣和決心。理查集結 IOI 歷史上深具影響力的要角，並道出 IOI 將秘書處從加拿大遷至奧地利的重大決定。理查敘述 IOI 內部的人權演進、IOI 各區域的崛起，以及對於訓練活動的推廣。我希望本書能為讀者帶來研究和分析的啟發，同時期盼 IOI 的精彩史實，能激發眾人共創監察使角色的光明未來，並由本書揭開這片光明未來的序幕。

IOI 下一階段的歷史，必然深入探討首位女性理事長及首位非裔理事長的重要性；不過，由於這些事實所帶來的意義正持續進行中，使得我們尚無法將其歸列為歷史。

黛安·威爾本（Diane Welborn）

國際監察組織第一副理事長

2017 年 12 月

理事長與秘書長序言

40年前 IOI 甫成立時，監察使概念正開始傳播至世界各地。如今，我們已清楚看到，為因應當地局勢需要，監察使辦公室之設立呈現多元樣貌。儘管如此，驅動監察使概念的核心價值依然顯而易見，而且從一開始即是如此。監察使公署是獨立、客觀且不受約束的，而這些價值至今仍支持著監察使的工作。

有許多理由可以說明，為何監察使公署必須通力合作：我們可以效法彼此的最佳實踐（best practices）；我們可以分享職員的訓練機會；我們可以為遭受威脅的同儕提供支援；我們可以互相扶持，畢竟我們的獨立性使我們需和其他公部門保持距離；我們可以推廣監察使概念，增加外界對監察使的認識與瞭解，並爭取更多國際組織的認同。

監察使概念是極具適應性的。人權始終是監察使概念最根本的基礎，而當代許多監察使公署同時也是「國家人權機構」（National Human Rights Institutions）。反貪腐是許多監察使公署的重點任務，不僅限於非洲和亞洲國家。有些公署，像是愛爾蘭監察使公署，也處理資訊自由的相關事務。許多監察使公署會依據《禁止酷刑公約任擇議定書》（OPCAT）行使「國家防範機制」（National Preventive Mechanism, NPMs），並尋求和非政府組織與公民社會更密切的合作，以提升與保障人權。

監察使公署所處的公共服務環境亦有改變。以往大多數，甚至全部的陳情服務是由國家提供，現在許多陳情服務已經私有化。

最後，監察使公署所處的政治環境更是全然改變。許多國家

經歷極權或殖民統治後才獨立建國，這些國家的監察使公署是支持民主成長及法治維護的至要關鍵。

鑒於種種局勢變化，IOI 也必須改變與成長。起初，承蒙加拿大亞伯達大學的支持，讓 IOI 這個新成立的組織，得以獲得適當養分；其後，IOI 於維也納成立常設秘書處，以滿足日益增加的會員需求。

IOI 現為監察訓練的主要提供者。IOI 匯集各區域與全世界的監察使公署，也和重要的國際組織建立夥伴關係。IOI 支持因堅守職權而面臨威脅的監察使公署。IOI 已針對諸如私有化等重點領域制定政策，並出版一系列最佳實踐論文。IOI 也贊助以世界各地監察機構為對象的重大研究計畫，亦定期發布自身與會員的工作成果。

未來，IOI 需面臨新的挑戰。民主與法治雖帶動監察機構的蓬勃發展，但民粹主義的興起，亦意味我們不宜就此掉以輕心。監察機構的多元樣貌，將替 IOI 在渴望包容性與堅守最初價值的平衡上，帶來挑戰。世界上還有一些地方未設立監察使公署，這也是 IOI 會員尚未涵蓋的區域。

IOI 將面對這些挑戰，並繼續發揮本書臚列的各項優勢。我們努力爭取所有重要國際夥伴的正式認可，並建立夥伴關係；確保所有監察使公署能夠效法同儕的創新與成就；最重要的是，在完全尊重平等、人權及法治的前提下，確保監察使概念能為全體人民創造更美好的生活。

對於 IOI 過去 40 年來的功績及偶爾的過錯，我們都心存感激，因為無論功過，都是未來成長茁壯的必要條件。

本書詳盡描繪 IOI 及其會員的發展歷程。謹向參與編寫本書

作者序言與致謝

我接受國際監察組織（IOI）的委託，撰寫 IOI 自 1978 年成立至今 40 週年的歷史。能夠獲選承接這項任務，令我備感榮幸，但不免也浮現一絲惶恐。身為人權研究者與學者，遵循證據永遠是我的指導原則；然而，從定義來說，一個組織的官方歷史通常是在歌功頌德和證明其正當性。如何能在這些相異的目的取得一致？然而，我更擔憂的是另外一件事。我對 IOI 有充分的認識，她是一個有聲望、有實質價值的組織；但是記錄 40 年的理事會會議、會員大會和訓練活動，會不會有些無聊？但在我展開調查後，我很快就瞭解到根本無需為此擔心。IOI 歷經兩次富有戲劇性和破壞性的重大事件，這些事件形塑她的發展走向。

所以，當我確定 IOI 的歷史有許多引人注目之處，甚至有些許醜聞時，我原本的疑慮再度浮現。一個組織的歷史，尤其是像 IOI 這類官方核准的組織，本身就帶有目的論的成分。¹也就是說，這類組織往往會將過去視為能夠解釋，且造就出現今榮景的一系列事件。我盡力避免落入這種取向。仔細閱讀本書內容後可以發現，IOI 的前 39 年，不僅是為 2018 年做了漫長準備，她曾一度可能撐不過 11 週年，更不用說 40 週年。

另一方面，IOI 似乎又展現很明確的發展軌跡，這又與先前所述形成矛盾。在很大的程度上，IOI 可說是源自美國律師柏納德·法蘭克（Bernard Frank）的創見。他的願景，是監察使應以人權倡議者的形象，為世人認識，這觀念在 1970 年代相當與眾不同。因此，法蘭克認為，IOI 應該成為國際人權行動者。這是今日 IOI 已然接受的看法，但並非過去 IOI 所有的領導者，甚至

只有少數的 IOI 會員，認同法蘭克的理念。

另一個困難點是，如何有效界定何時是 IOI 的近代歷史。雖然與 1987 年相比，我們更容易知道 2017 年發生的事情，但更難評估其重要性。即便我們能夠瞭解幾十年前的事件及決策的重要性，但近十年內有同等重要性的發展尚在進行中，且主要參與者仍是 IOI 會員，糾正錯誤判斷之事，應交由下一代處理。

資料來源註記

IOI 的歷史主要依據兩組資料來源。

第一，我使用大量的 IOI 資料，這些資料可追溯到 IOI 成立之前。資料來自幾組不同的紀錄：

- 截至 2009 年，IOI 管理部門在艾德蒙頓的紀錄；
- 法蘭克家族捐贈給 IOI 的一些個人文件與新聞剪報；
- 1990 年代末期與 2000 年代初期 IOI 執行秘書丹尼爾·雅各比（Daniel Jacoby）的紀錄；
- 2000 年代 IOI 奧地利理事會成員的紀錄；
- 2009 年起 IOI 維也納秘書處的紀錄。

我估計自己詳細查詢約 500 至 600 份文件，另外，還粗略查看好幾百份文件。引文在內的直接參考資料，列於本書的章節附註，但為了避免本書過於學術性，我已相對減少引用參考資料。

上述檔案也是本書所附多張相片的來源，尤其是 IOI 前半期的歷史。IOI 前任秘書，現為 IOI 永久榮譽會員的戴婉瑩（Alice Tai），提供多張 2000 年時期的相片。

上述檔案的出處開頭皆標以「IOIA」（代表 IOI Archives，即 IOI 檔案），其後附上原始文件名稱。

第二組資料來源，是我和 IOI 歷史上 20 名今昔人物的訪談內容：

威廉·安格里克 (William Angrick)	岡德·克勞德 (Günther Kräuter)
布魯斯·巴柏爾 (Bruce Barbour)	馬登·烏斯廷 (Marten Oosting)
黛安·卡蘭 (Diane Callan)	史蒂芬·歐文 (Stephen Owen)
提摩西·克里斯提安 (Timothy Christian)	大衛·柏西 (David Percy)
費歐娜·克里安 (Fiona Crean)	琳達·瑞夫 (Linda Reif)
布萊恩·艾伍德爵士 (Sir Brian Elwood)	安卓·薩斯維爾 (André Sasseville)
蘿柏塔·賈米森 (Roberta Jamieson)	戴婉瑩 (Alice Tai)
法蘭克·瓊斯 (Frank Jones)	彼得·廷道爾 (Peter Tyndall)
路易斯·克拉爾 (Lewis Klar)	貝芙莉·威肯女爵 (Dame Beverley Wakem)
彼得·科斯泰卡 (Peter Kostelka)	約翰·華特斯 (John Walters)

部分訪談於維也納、艾德蒙頓及溫哥華當面進行，但因 IOI 會員分布世界各地，因此大多數訪談是用 Skype、FaceTime 或甚至傳統電話方式進行。

致謝

我擁有相當充分的自由，能以自己的方式來研究和撰寫 IOI 的歷史。我向副理事長威爾本領導的小型編輯委員會及秘書長克勞德匯報成果。編輯委員會和秘書處在協助執行研究、安排差旅和檔案查詢事宜，給予我莫大幫助。在這整個過程，從未有人試圖左右我的研究方向或結論。

我必須感謝威爾本、霍華德·薩珀斯（Howard Sapers）和湯姆·裴格藍（Tom Pegram），委員會只有對我稍加監督，並在必要時提供關鍵協助。感謝 IOI 北美區補助差旅費用，使我得以在 2016 年前往艾德蒙頓和溫哥華進行初步研究。感謝瑞夫，她親切地協助我的訪談計畫，讓我的艾德蒙頓之旅收穫良多，歡喜愉悅。感謝克勞德及烏利·格利夫薛佛（Uli Grieshofer）領導的維也納秘書處所提供的重大協助。感謝常設秘書處成員卡琳·瓦根鮑爾（Karin Wagenbauer）和娥絮拉·巴赫勒（Ursula Bachler）的持續協助，以及烏利本人的持續協助。感謝實習生卡莉娜·齊黑梅爾（Carina Zehetmaier）、彼得·庫戴爾卡（Petr Kudelka）、米莉安·巴格達迪（Miriam Baghdady）、海倫娜·艾涅（Helena Aigner）的協助，負責吃力不討好的大量掃描文件工作。

我也非常感謝 IOI 從前和現在的會員與幹部，謝謝他們願意撥出時間接受訪談。他們每個人都和藹友善、熱情相助、耐心無比，慷慨奉獻個人時間。如果我有成功掌握 IOI 多年前的調性，那麼必定要歸功於這一群人。希望我沒有誤解、扭曲了對他們的觀點。

雖然這是一份官方歷史，但我還是必須強調，本書內容中，

無論是事實還是詮釋（以及無法避免的錯誤），均不代表 IOI 或是曾幫助我的任何人的立場，一切由本人肩負全責。

理查·卡佛

牛津布魯克斯大學，2017 年 12 月

目次

編譯序言	
授權函	
編者序言	vii
理事長與秘書長序言	viii
作者序言與致謝	xi
資料來源註記	xii
致謝	xiv
前言	1
第一章：監察使概念的傳播—1976年至1988年	4
第二章：奮鬥求生—1989年至2005年	34
相片	72
第三章：改革與重生—2006年至2018年	81
章節附註	114
附錄	128
時間表	128
1978年 IOI 組織架構	130
2018年 IOI 組織架構	131
備忘錄列表	132

前言

法蘭克懷抱一份理念。比起同期大部分的人，這位賓州律師更早意識到監察使是保護人權的關鍵角色。他將監察使公署形容為「若有人遭受不公義的對待，能盡全力且徹底為他們爭取正義的少數機構之一」。²更確切來說，法蘭克注意到的是監察使合作的重要性，他從 1960 年代中期就不遺餘力地推廣這番理念。在同事眼中，他的作為看起來有點過於偏執。一名 IOI 早期的理事會成員提到，法蘭克打來的一通簡短電話，後來如何變成一小時多有關監察使瑣事的冗長談話。³但正是這樣的理念，或者說執念，直接促成國際監察組織的成立。

法蘭克不太像領導國際監察使運動的人物。1913 年他出生在賓州威爾克斯 - 巴里 (Wilkes-Barre) 這個採煤的城鎮，長大後前往離家 60 哩、位於阿倫敦 (Allentown) 的小型文理學院——穆倫堡學院 (Muhlenberg College) 求學，之後就讀賓州大學法學院。1939 年，法蘭克回到阿倫敦擔任執業律師，定居於此直到退休。但有一段時期例外……和同輩的上百萬名年輕男子，以及 IOI 幾名創辦人一樣，法蘭克投身第二次世界大戰。他在美軍駐歐第 94 步兵師擔任士官長，獲得 4 枚銅星勳章。這次的參戰經驗，以及強烈的猶太人社區服務理念，塑造他倡導人權的信念。⁴因此，儘管他的職涯範圍只是賓州東部的一小塊地區，距離最近的監察使公署有好幾百哩遠，但法蘭克的理念卻是創造監察使全球網絡的因素之一。讓他感到失望的其中一點，是他所珍視的監察使概念，在家鄉卻非常薄弱。他的律師經歷讓他瞭解到，美國這種愛打官司但所費不貲的公民權保護模式，一點都不完美。那名因為

法蘭克冗長的電話而顯得不耐煩的理事會成員，說法蘭克是個「理想主義者」和「非常和藹可親的紳士」。⁵

* * *

法蘭克的「國際監察使中心」想法成形於 1960 年代末期。爲了理解這項具遠見的計畫，我們必須回顧一下，那個時期的監察使世界其實很小。世界上第一個國會監察使，是瑞典根據 1809 年的憲法設立，並成爲後來其他國家成立國會監察使的範本。在此之前，雖然瑞典其他局處的名稱裡有監察使，但並不符合當代的獨立性標準。瑞典監察使的主要特色，是對立法機關負責，如遇政府機關及人員行政失職時，提供公民尋求救濟的獨立、非司法管道。到了 1960 年代，另外 3 個北歐國家，芬蘭、丹麥、挪威也成立監察機構。1962 年，紐西蘭成爲北歐以外第一個設置監察使的國家（以色列在 1949 年已有國家審計長 [State Comptroller] 一職，但直到 1971 年才具監察功能）。紐西蘭首位監察使蓋伊·波爾斯爵士（Sir Guy Powles）也是退伍軍人，同樣也是創立 IOI 的核心人物。從紐西蘭開始，監察使概念在英語系大英國協裡快速傳播。英格蘭和威爾斯在 1967 年設置國會行政監察使（Parliamentary Commissioner for Administration），加拿大和澳洲則是在 1960 年代末期成立數個省級或州級的監察使。美國沒有趕上這股趨勢。1969 年美國在夏威夷州成立第一個州級的監察使，但之後成立監察使的州寥寥可數。即使到了現在，美國只有少數的州和郡擁有立法型監察使。私人企業、媒體、大學則是紛紛大量設置組織內部的監察使，這股趨勢從 1960 年代開始。

但法蘭克認為，嚴格說來，這些組織內部的監察使並不屬於監察使的大家庭，他也不打算將這類監察使納入他提議的國際監察使中心。事後回顧，在接下來幾十年當中，監察使出現大規模的成長，並在 1990 年代突飛猛進。不過，法蘭克因具先見之明，才能在 1960 年代即領略監察使潛在的重要性。

法蘭克在 1969 年的「法律促進世界和平曼谷大會」（Bangkok Conference on World Peace through Law），第一次發表國際監察使中心的提案。之後法蘭克透過美國律師協會和國際律師協會（ABA 和 IBA 皆由法蘭克擔任主席，並在法蘭克的協助下成立）⁶的監察使委員會，推動正式的合作案。但此階段的成果只是簽訂意向聲明書。爲了實現更多成果，法蘭克必須仰賴加拿大的支持。

到了 1970 年代中期，監察使概念在加拿大迅速傳播開來。加拿大從未設立聯邦級的立法型總監察使，但 1975 年 9 月在新斯科細亞省哈利法克斯召開加拿大監察使大會時，大多數省分已有監察使。加拿大人在這場大會支持法蘭克的提案。⁷不過，另一個與此相似的機構發展，在實現國際監察使中心的成立，起了至關重要的作用。

IBA 的監察使委員會曾經成立國際監察使指導委員會（International Ombudsman Steering Committee）。此指導委員會的首要目的，是籌辦 1976 年的國際監察使大會。大會預計在亞伯達省首府艾德蒙頓舉辦，該地也是加拿大第一個設置省級監察使所在地。

第一章：監察使概念的傳播 — 1976 年至 1988 年

1970 年代的艾德蒙頓，還是個落後閉塞的地方，仍處於開發初期階段（不過艾德蒙頓新成立的冰球隊伍已命名為油人隊），直到後來的油砂開採熱潮，使艾德蒙頓躍升為全球石油主產地。艾德蒙頓是亞伯達省的首府，高踞在北薩斯喀徹溫河的深谷之上，風光明媚，19 世紀的淘金熱曾帶動城鎮繁榮發展，而這番盛景即將再現。艾德蒙頓的重要資產，始終少不了研究和教學上的卓越成就，尤以亞伯達大學最為特殊，該校擁有加拿大西部歷史最悠久的法學院，享譽全球。

亞伯達省也是加拿大在 1967 年最早設置省級監察機構的省份之一。1974 年，藍道爾·伊凡尼（Randall Ivany）博士獲派擔任亞伯達省監察使。伊凡尼年紀未老便頭髮灰白，服裝整潔俐落，是群體當中富有個人魅力、頗受歡迎的成員。他原先接受電子工程師的訓練，後來研讀神學，經授命為聖公會牧師，並在 1969 年升為艾德蒙頓的座堂主任牧師。伊凡尼在亞伯達省的生涯，是位備受信賴與尊敬的人物，堪為擔任監察使的模範人選。

由於 IBA 成立的國際監察使指導委員會決定在艾德蒙頓舉辦第一屆國際監察使大會，伊凡尼成為建立國際監察使中心運動的核心要角。1976 年 9 月的國際監察使大會普遍被認為大獲成功，並應歸功於主持人伊凡尼。大會與會者眾多，但大部分來自北美洲。所有加拿大和美國的立法型監察使皆出席大會，澳洲各州和紐西蘭亦然。歐洲方面，瑞典、丹麥、芬蘭、法國、英國皆派遣

國家級監察使出席，德國和瑞士則派遣同性質或地方級的官員。其他派代表參加大會的國家極少，僅有以色列、斐濟、巴布亞紐幾內亞、蓋亞那、模里西斯、坦尚尼亞、尚比亞。與會學者只有來自北美的大學。法蘭克以代表 IBA 的身分出席大會——IBA 正是促成這場大會的推手。

此次大會備受大眾關注，與會者不乏來自加拿大各地的政治家，特別是亞伯達省省長彼得·洛希德（Peter Lougheed）的參與。討論內容的水準相當高，學者和從業人士密切交流意見，這正是法蘭克原先設想的大會型態。⁸

當時提出的問題是：下一步該怎麼走？

對法蘭克和指導委員會而言，此次大會的目的是為了成立監察使的國際性常設組織。在大會最後，與會者發表對這個構想的看法。

首先，與會者依區域分成好幾個小組，但分組過程並不容易，因為與會者的國家地理分布並不平均。蓋亞那監察使喬治·凡·賽提瑪（George van Sertima）說他是西半球南方國家唯一的代表，使得分組更顯困難。大會提出一種分區法，IOI 初期也採用此分區法：歐洲區、北美區和「南方區」。

大會決議的初稿提出建議如下：

成立由單一國際理事會領導的國際監察組織，理事會成員為現任或前任監察使。國際監察組織應有二處研究中心，一處位於瑞典斯德哥爾摩大學，一處位於艾德蒙頓的亞伯達大

學。二處中心的研究經費，應儘可能由國際理事會分配並使用於對監察使工作有利的委託研究。二處中心應視為國際監察組織的官方知識庫，為此，二處中心將收受所有監察使的完整報告及其他有效文件。

這份提案有 2 個值得注意的地方：第一點很明顯地，就是成立二處研究中心的想法。研究主力全部放在艾德蒙頓，畢竟這裡舉辦過一場成功的大會，而且北美洲的與會者眾多；不過，向監察使的發源地瑞典致敬的用意也相當強烈（大會熱切支持，下兩屆大會的其中一屆，應在斯德哥爾摩，由此也可看出向瑞典致敬的用意）。第二點是指導委員會認為應把欲成立的國際監察組織視為大學層級的組織，當時大會在座的講者，均無人質疑這種看法。

各區小組對這份提案給予肯定，但沒有顯露強烈支持的情緒。代表歐洲監察機構的德國監察使黎賽洛特·柏格（Lieselotte Berger）表示原則上同意，但後來又把所有詳細議題，例如治理單位的使命、地點及組成，拋回給指導委員會。代表「南方區」的波爾斯爵士則發表長篇大論，並提議召開第二屆國際大會。不管是在「國際監察組織還是國際監察使中心，委員會認為每個人都該各抒己見」。瑞典監察使烏爾夫·倫德維克（Ulf Lundvik）受派撰寫指導委員會的職權範圍。歐洲國家提名伊凡尼擔任指導委員會主席，指導委員會成員由各區派出 3 名代表加入：南方區為斐濟的莫提·提卡藍（Moti Tikaram）法官、西澳的奧利弗·狄克森（Oliver Dixon）、尚比亞的弗雷德里克·崇巴（Frederick Chomba）法官；歐洲區為丹麥的諾德斯科夫·尼爾森（Nordskov Nielsen）、法國的艾梅·巴傑（Aimé Paquet）、德國的柏格；北

美區為阿拉斯加州監察使法蘭克·佛拉文（Frank Flavin）、安大略省的亞瑟·馬隆尼（Arthur Maloney）、加上主席伊凡尼。大會下放大權給指導委員會處理國際監察組織成立事務，並明確鼓勵指導委員會邀請法蘭克一同參與。

接著指導委員會提出第一個問題，這個問題也在 IOI 歷史上再三出現：什麼人算是監察使？發起討論的是加拿大的矯正調查員（Correctional Investigator，又稱監獄監察使）英格·韓森（Inger Hansen），她認為自己是接受行政部門的任命，因此不應列入下屆大會的成員。（無法完全確定英格是認為自己不應出席大會、還是不應列入 IOI 會員，或兩者皆有）：

我們討論過監察使需要獨立運作，不受司法機關、政治影響力及官僚制度的干涉。如果我們的立場是鼓勵政府任命監察使，這就和監察使的概念背道而馳。我不希望這番話被當成是在批評任命我的部長。我完全沒有批評的意思。他之所以會任命我，是為了儘快且以非正式的方式設立公署，但我認為由政府任命監察使的作法，原則是錯誤的。而我想請各位認真思考，假如我們接受這種作法，把這當作是監察使的定義，會帶來什麼結果。我覺得這樣是不對的。

韓森呼籲大會應遵照 IBA 的監察使定義，明確排除由行政部門任命的監察機構。

尚比亞的崇巴法官對此給予真誠回應。儘管他由總統任命，他還是捍衛自己的獨立性（他提到自己的任期受到保障），並表示假使採用 IBA 的定義，他還有其他非洲國家的監察使都會被排

除在外。

崇巴的發言引發一場尋求妥協的混戰。馬隆尼說 IBA 的定義僅適用於「一般狀況」，韓森則強調她沒有想要排除任何人的意思，但她強調：

我在意的是，全世界的監察使都要掌握一個基本原則，那就是為了維持完全獨立，監察使必須對國會負責，而不是對時任政府負責。

法蘭克勢必得為 IBA 定義的解釋負責，他認為 IBA 的定義和欲成立的 IOI 目的不同。IBA 定義是一種規範性標準，旨在促進監察使概念的傳播（即使如此，IBA 定義並沒有妨礙幾個非洲機構加入國際監察組織）。相對地，IOI 目的在於集結許多現有機構，如此一來便能「以更開明的詞彙」來定義監察使。波爾斯爵士進一步闡述這個論點，他認為 IBA 的定義「不適合用來形容一個相當重要的監察使族群」，也就是由行政部門任命的監察使。他接著說他不反對排除行政監察使，這話令人困惑。他主張大會決議不應採用 IBA 的定義，指導委員會對此應有完全的裁量權。部分人士如澳洲維多利亞州的約翰·狄倫（John Dillon），則抱持和韓森一樣的擔憂。但後來通過的是波爾斯提議的修訂版：

刪除 IBA 定義的引文，並以下列文字取代之：「判定監察使時，指導委員會應依據本大會所理解之典型監察使特點作為指導原則」。

大會在結束前，還必須處理一場演變為混亂場面的爭議。當年恰逢蒙特婁舉辦奧運，該年稍早紐西蘭曾和當時實施種族隔離政策的南非進行體育交流，奧運委員會拒絕以此為由，禁止紐西蘭參賽，多個非洲國家因而聯合抵制蒙特婁奧運。艾德蒙頓報刊的報導指出，非洲代表和紐西蘭波爾斯爵士在監察使大會上的關係緊張。崇巴在閉幕典禮提及此事：

當我和我的非洲同事與蓋伊爵士接觸時，我們總會互相招呼、交談、閒聊，我覺得彼此十分和睦。波爾斯爵士和我們不可能有什麼緊張關係。

波爾斯爵士才在前一場 IOI 會員資格的討論，盡心盡力地為非洲國家辯護，並爭取將非洲監察使納入會員，他回應並感謝崇巴談論這個話題：

這家報紙竟然獨挑出坦尚尼亞、尚比亞這兩國的名字，它們都是很棒的國家，這讓我非常遺憾，因為我與這兩國的代表私交匪淺。

波爾斯是整場大會的主導者，也在監察使概念的傳播上扮演極其重要的角色。出身紐西蘭顯赫軍人世家的波爾斯，舉止優雅高貴，領上習慣繫著蝴蝶結。他從二戰戰場返回之後，便開啓出色的外交職涯，後來獲得英國女王伊莉莎白二世授予爵士爵位，並於1962年經任命為監察使。⁹大會全體通過認可波爾斯的重要地位。維多利亞州的狄倫提出動議，他說「要不是蓋伊爵士，我們也無

法擔任現在的職務」。

然而，假如波爾斯是主導大會的知名人物，也是監察使運動茁壯成長的關鍵角色，那麼還有個安靜的與會者，對 IOI 的發展產生更深遠的影響。這個人不是監察使，也不是人權行動者，他是一名稅務律師。法蘭克·瓊斯（Frank Jones QC）是亞伯達大學法學院的院長。這個成形中的國際監察網絡，為他的學院帶來絕佳契機。

* * *

在艾德蒙頓大會之前，瓊斯以及他在法學院的同事，早已對成立國際監察使中心的提議深感興趣。對他們而言，大會是他們與監察使世界的第一次接觸，讓他們相信國際監察使中心成立的必要，並擬出一個具體計畫。1977 年瓊斯和指導委員會在巴黎開會時，瓊斯向指導委員會提出計畫。¹⁰

亞伯達大學的提案，為欲成立的組織訂定 6 項目標。（當時組織名稱尚未確定，巴黎會議的紀錄稱之為「世界監察組織」[World Ombudsman Institute]，亞伯達大學的文件則簡略稱之為「監察組織」[Ombudsman Institute]。）

- 編目和保存監察使世界的出版品及其他文件；
- 定期舉辦研討會，「為在監察使公署工作的職員提供學術訓練」；
- 研究「監察組織」的影響；
- 募集經費以資助長期或短期研究計畫；
- 在大學建立「監察使駐點計畫」，對象為退休或休假中的

監察使；

- 發行監察使期刊。

瓊斯的提案納入幾項該領域裡已經執行的工作，如 IBA 監察使委員會及多位學術研究者的工作。有關監察使的核心工作——處理社會大眾的陳情——與結構性人權問題的關係，提案也對此主題頗為細膩並進階的討論，此處採用的是以色列國家審計長伊茲哈克·內本札爾（Itzhak Nebenzahl）在艾德蒙頓大會的演說。瓊斯認為監察組織的研究計畫，可以幫助各監察使在處理個人陳情時，辨識尚未解決的根本上人權議題。

瓊斯的文件延續這項主張：此監察組織需設置「一名全職執行理事，以及能因應理事會政策準則的數名助理」。這項主張十分合理，不過 IOI 成立以來，只有短短幾年有設置執行理事一職，更不用說聘用「數名助理」。

法學院作為此監察組織的據點，可以在許多方面提供協助。首先，法學院可提供辦公空間，瓊斯的文件預估這個辦公空間相當於每年租金 \$ 10,000。法學院可以馬上撥出 \$ 5,000 為此監察組織購買書籍。文書人員和其他職員可投入服務，「直到此監察組織的理事會雇用自己的全職人員為止」。法學院還可提供電腦。在 1970 年代，資訊科技對新成立的非政府組織而言，可能還不算是必備的，但當時的大學就和現在的大學一樣，是運用新型資源的先驅。也許最有吸引力的地方，在於瓊斯預估法學院可以在最初 5 年為這個新組織募得約 \$ 500,000 經費。另外還有監察使支付會費，和承諾自付差旅費的方式，可直接從監察使身上得到補助。

巴黎會議令人覺得有些怪異，因為與會者似乎對亞伯達大學提案的實際內容不怎麼感興趣。¹¹ 指導委員會主席伊凡尼首先發表瓊斯的提案，向委員會公布最新消息：加拿大爭取唐納基金會（Donner Foundation）每年 \$100,000 補助的相關進度、與福特基金會（Ford Foundation）持續進行的協商，以及法學院已經訂出每年 \$ 127,000 的預算。委員會顯然對提案印象深刻，但首先關心的是，本身是否有權限繼續辦理組織成立事宜。（委員會當然有這個權限，而艾德蒙頓大會決議已對此清楚闡明。）再者，委員會十分掛念是否還有機會在斯德哥爾摩成立辦事處。瑞典監察使倫德維克已和政府討論這件事。瑞典政府不至於否定，但也只是冷淡以對。同時，伊凡尼一直尋求在「第三世界」成立監察使中心的可能性。由於 1976 年艾德蒙頓大會來自南半球的代表人數貧乏，能聯絡的對象少之又少。伊凡尼特別和艾德蒙頓大會的坦尚尼亞代表基屯度上校（Colonel Kitundu）討論這項提議。顯而易見的是，若要在第三世界成立監察使中心，需要北半球挹注大量資源。法蘭克告訴伊凡尼，美國大學可能有興趣，但後續並沒有得到任何協助。委員會只剩下亞伯達大學的提案。

會議結論是接受瓊斯及其同事的提案，但對於在斯德哥爾摩（或歐洲其他地方）及「第三世界」成立監察使中心的選項保持開放態度。伊凡尼顯然想把委員會的風向導引到在艾德蒙頓成立中心，但很明顯地，其他人想選在斯德哥爾摩。癥結在於瑞典並無提案，因此委員會妥協並接受亞伯達大學的提案，但繼續朝著為監察組織另外成立 1 或 2 個中心的目標前進。（時間終將證明，成立 2 或 3 個中心的想法太不切實際，而這種機會從未真正出現。）

經費籌措方式是組織相關討論的另一項爭議。以安大略省的馬隆尼爲主的部分委員主張，秘書處的經費應由具會員身分的監察機構負責提供。至於其他委員，包括法國巴黎會議主辦方巴傑在內，則認爲他們無法從自己的預算支付這筆費用。德國監察使柏格說，可由立法機關投票表決是否資助此監察組織的必要資金，但必須先提出強而有力且理由充分的論點。瑞典監察使倫德維克表示，假如瑞典政府支持在斯德哥爾摩成立辦事處，政府也會提供經費。撇開有關瑞典爲監察使發源地的情感不談，這項提議確實是很重要的賣點。另一方面，伊凡尼表示有可能說服亞伯達省和加拿大聯邦政府資助艾德蒙頓中心的經費。

經費籌措問題關聯到新監察組織的治理。負責治理的理事會裡有些代表所屬的監察機構，沒有捐助經費給新成立的組織，這讓一些與會者感到不滿。馬隆尼提出，假如這些機構沒有捐助經費，它們就不屬於這個新組織，內本札爾亦反對「免付費會員制」。這項議題沒有做出最終決定，因爲直到下屆國際大會之前，國際監察指導委員會仍暫代理事會的職務。指導委員會基於自身專業在於「協調與提供專門建議，而非籌措經費」，因此直接拒絕在經費方面表態。

指導委員會的其他業務比較容易達成。委員會需選出1980年第二屆國際監察大會的地點。選項有斯德哥爾摩、耶路撒冷、雪梨。3處可能地點的代表各自發表簡報：倫德維克、內本札爾、狄克森。¹²經過冗長討論，委員會最後採用適合的票選制度，在不記名投票中，耶路撒冷以大幅差距勝出。

接下來同樣問題再次出現：什麼人算是監察使？如同艾德蒙頓大會，這個問題有兩種極端立場：一個是阿拉斯加的佛拉文主

張的立場，他說大會應該儘可能包容一切，也要納入市級和專業型的監察使。狄克森並不同意。他對市級監察使沒有意見，但除此以外的與會者必須是國家級、省級或州級的監察使。馬隆尼認為監察使應由立法機關任命。然而，正如艾德蒙頓大會的情形，有些現任監察使指出，包括斐濟的提卡藍和法國的巴傑，假如採用這個定義，他們就不符合資格。馬隆尼再次試著提出下列定義：

依法成立的局處，任職者為獨立的高階公務員，負責收受權益受侵犯者對政府機關、官員及職員的陳情，或是可主動採取行動，以及有權調查與建議矯正措施並發布報告的人士。

這是對公部門監察組織最為廣義的定義，亦為委員會普遍認同的定義。但是伊凡尼持反對意見，因為這個定義排除媒體監察使，當然這也是馬隆尼定義的用意之一。有些人即使接受馬隆尼的定義，例如丹麥的尼爾森，他們仍認為委員會應有邀請專業型監察使的決定權。眾人同意主席伊凡尼和下屆大會主辦方內本札爾有權決定邀請何人參加，不過大致上會遵循馬隆的定義。任何爭議將由資格審查委員會處理。和艾德蒙頓大會一樣，監察使定義的話題不了了之。

巴黎的票選結果，並沒有對艾德蒙頓大會提案表達明確支持。指導委員會的大多數成員依然盼望能在斯德哥爾摩及南半球某處成立監察組織。亞伯達大學提案是在沒有替代方案的情形下

採用的，不過事後看來，這項提案是成立 IOI 不可或缺的要素。不論是在瑞典還是在「第三世界」成立監察組織的選項，都沒有進入具體化的階段。確實，在 1980 年耶路撒冷大會或 1984 年斯德哥爾摩大會之後，或許有出現某種形式的監察使國際協調組織，但絕不是我們現在認定的 IOI。

伊凡尼和瓊斯接下巴黎會議的委託，繼續執行成立組織的任務。伊凡尼在 10 月前往康乃狄克州紐哈芬市，和內本札爾與法蘭克會面；瓊斯及其同事則準備專利特許證的申請事宜，以依照《加拿大公司法》成立國際監察組織。¹³ 專利特許證於 1978 年 2 月頒發，3 名理事為瓊斯、伊凡尼，以及法學院教授暨圖書館員彼得·費里曼（Peter Freeman）。¹⁴ 登記公司時繳交的組織章程，容許組織可以有 11 名投票會員，這些人後來成為 IOI 理事會的成員。11 名會員中除了瓊斯、伊凡尼、費里曼，其他會員有：亞伯達大學教務長麥爾·霍洛維茲（Myer Horowitz）、倫德維克、法蘭克、提卡藍、狄克森、加拿大新布藍茲維省的約瑟夫·貝魯貝（Joseph Bérubé）、英國的碧崔絲·賽洛塔（Beatrice Serota）、蘇黎世的雅克·馮托貝爾（Jacques Vontobel）。¹⁵

賽洛塔和馮托貝爾後來成為 IOI 初期的重要人物。賽洛塔女爵¹⁶ 是中歐猶太難民之女，也是活躍於倫敦地方政府的政治家，以不強出風頭的辦事效率而備受尊敬。賽洛塔在 1960 年代的英國工黨政府擔任部長，到了 1970 年代末期則擔任地方政府監察使。如果說賽洛塔從卑微的出身躍為眾人敬仰的地位，那麼馮托貝爾則處於非同小可的劣勢。他一樣從地方做起，擔任蘇黎世市的陳情處理專員，是全瑞士第一位監察使。馮托貝爾天生沒有雙手，這讓他在大多數的基本體能活動上嚴重不便。馮托貝爾是蘇

黎世人，他在蘇黎世研讀法律和政治學，後來成為法官。¹⁷ 因為身障的緣故，馮托貝爾的妻子瑪麗娜（Verena）始終在旁相伴（瑪麗娜也因通曉英語而擔任馮托貝爾的非正式口譯員）。IOI 歷史的前十年，馮托貝爾夫婦在理事會會議和國際大會是極受歡迎的人物。¹⁸

不過，理事會一直到該年稍後才召開會議。波爾斯爵士 5 月從威靈頓來到艾德蒙頓，接下首位駐點監察使的職位。波爾斯出發前發信給數個當時的監察機構，徵詢它們對成立 IOI 的意見，以及對 IOI 優先事項的相關建議。¹⁹ 波爾斯已先在信中提出自己對 IOI 優先事項的各種意見，因此收到的回信內容或多或少是在回應他的看法。不過這次非正式的試探行動，讓我們可以略窺 1978 年對於監察使國際合作案的態度。雖然有不少人熱情支持成立組織，其中大部分的人或許在二年前的艾德蒙頓大會就已投票支持成立組織，但還是有些人懷疑新組織是否能夠實現其目標。某人回信提到「就現有的監察使而言，我實在無法相信真的有成立監察組織的必要」。²⁰ 另一人恐現有的監察機構自我感覺良好，因此欣然接受新監察組織的成立及其目標，但那人不確定新組織提議的工作計畫是否足以實現組織目標。第三人說：

對提議成立的組織毫無興趣。……無法瞭解法蘭克對於「在大學成立監察使中心是募集政府與非政府經費的絕佳管道」的樂觀想法……不反對成立「監察組織」的想法，但沒辦法向我國政府美言這個組織能帶來重大貢獻。

另一人回信寫道：

我能看見橫阻在這個組織面前的問題……我能看見組織往兩個方向拉扯……一邊是可能想要執行各種研究的學者……一邊是監察使本身把組織的主要功能當成是資訊的儲藏庫，以及散播這些資訊的有效管道……

但此人仍然覺得「這兩種功能並非無法同時辦到」。這位回信者來自北美區，他也很謹慎看待現有監察組織支援「第三世界」的議題：「我們有責任給予他們所需的協助……可是到目前為止，我們並沒有顯著的合作案。」

另一位南半球的回信者，站在略為不同的立場持保留態度：

理論上，監察使應該等同於對抗複雜的官僚制度和各種司法不公體系的平民百姓。若要成立國際監察組織，我們必須投入大量資本和專業人士加以管理。憑良心說，儘管金額再少，我很納悶自己有沒有辦法請政府撥給我經費來推動這樣的組織。也許有人會說富裕國家可以代表我們捐助金錢，可是一旦知道我們是不勞而獲，我們真能夠一面享受監察組織帶來的好處，一面維護我們的尊嚴嗎？

依我拙見，我們第一次會議是在1976年召開，要是能再次開會的話會更好；這樣就有充足的時間，可以和各國政府分享我們從最優秀的人士蒐集而來的意見，並爭取政府的支持；然後我們就能大膽行動，成立各種附屬組織。我們有些人飽受壓力，所以還未能向政府官員簡單介紹第一屆國際大會的優缺點。

大多數回應傾向支持成立監察組織。波爾斯報告所引的內容似乎精心挑選過，以突顯新組織面臨的挑戰。事後回顧，許多評語顯得頗有洞見，例如南北半球的國家都謹慎看待北半球以財務支援南半球的作法。回信者支持監察組織的研究功能（儘管他們未必同意波爾斯提議的 IOI 優先事項），不過回信者強調，研究領域必須對「飽受壓力的監察使」有幫助，而不是跟隨學術上的短暫熱潮。其他人則懷疑監察組織能不能吸引贊助者。

最後，1978年9月理事會在艾德蒙頓開會，選出理事長倫德維克、副理事長法蘭克、秘書長／財務長為亞伯達大學的費里曼。²¹（費里曼1980年離開亞伯達大學後也退出理事會。²²瓊斯接任費里曼的財務長一職，之後一直到2009年，財務長皆由法學院院長當然擔任。）此次會議大多時間是在討論實際事務，例如任命稽核員及研擬組織章程，其中對波爾斯的草案有小幅修改。（令人頗訝異的是，即使波爾斯在艾德蒙頓，他本人卻未出席。）從費里曼極簡略的會議紀錄，幾乎看不到組織的未來計畫。賽洛塔提出一項有趣的觀點，她說可以利用區域研討會發揮教育大眾的目的，「觸及社經階層較低的社會大眾和消費者族群」。霍洛維茲非常同意她的看法，但這個話題幾乎沒有在之後的討論出現。

23

如此一來，IOI 開始運作。IOI 擁有理事會、各個幹部、合法地位、總部，還有3年的經費保障；就算無法支付所有原先構想的活動，至少已足夠維持組織的延續。波爾斯爵士是首位駐點監察使的傑出人選，因為是由他展開一系列活動，並且提出未來活動的建議、和監察機構通信，以及針對監察使與人權委員會的關

係執行小型研究計畫。我們沒辦法說這項工作對 IOI 未來活動有很大影響，也不能說這項工作是在和新秘書處密切協調之下所推動。波爾斯不是好相處的人，他和加拿大人的關係也不盡理想。²⁴ 然而，理事會依然誠心感謝波爾斯的付出，波爾斯也和法蘭克一樣，被視為 IOI 創始成員之一。

駐點監察使的實驗計畫沒有持續很久。波爾斯之後，IOI 出資聘請倫德維克擔任艾德蒙頓的駐點監察使，之後則由模里西斯監察使拉瑪瓦德·舒格賓德（Ramawad Sewgobind）擔任此職，惟該計畫隨後因不具貢獻，悄然中止。²⁵

作為人權組織的 IOI

在 1970 年代，監察使為人權行動者的想法並非主流。這正好說明為什麼當時沒有監察機構把人權列入使命。當然，我們永遠可以辯駁並指出不良行政、不妥決策、行政失誤、甚至貪污，可能會影響受害者的人權；但事實上，在人權的相關語彙中，監察使根本不是處理這些問題的角色。這情形並不讓人意外，因為儘管早在 1940 年代末期就已開始建立全球人權體制，但 1970 年代前（或甚至大多數情形的 1990 年代前），在運作上還沒有制度化。諸如加拿大、紐西蘭及澳洲等最初設置監察使的國家，成立明確表達人權使命的類似委員會。一直要到 1990 年代，新的人權監察使才大量出現。

在這樣的背景下，法蘭克所抱持監察使是人權行動者的觀點，堪稱離經叛道。這意思並不是指 IOI 會員反對人權。只不過人權並沒有被當成監察組織的目標之一，監察組織比較是以監

察使專業發展為宗旨的協會。然而，這些相悖的意見有時會引發爭議，例如第一章所述的 1980 年代與南非之間關係的爭議。對於單純將 IOI 視為監察使專業組織的人來說，要他們承認波布那（Bophuthatswana）這個偽國家的監察使是 IOI 會員並非難事；對於認為 IOI 有責任支持人權的人來說，南非黑人家園（homeland）的官員可能在他們眼中是問題，而不是解方。這類歧見在 1980 年代還算是非常輕微的，頂多比 1978 年那時的爭議強烈一些。

重大改變推動，主要歸因於出現專以人權為使命的新型態監察使。首開先例的是伊比利半島的 2 名監察使，即西班牙護民官（Defensor del Pueblo）和葡萄牙監察使（Provedor de Justiça），波蘭民權監察使（Commissioner for the Protection of Civil Rights）也不遑多讓。繼任的西班牙監察使尤其活躍於 IOI。這 3 個機構成立於 1980 年代，接下來十年內冒出許多明確肩負人權使命的新監察使，主要在拉丁美洲和東歐。1988 年至 1992 年的 IOI 理事長歐文，是除了法蘭克以外，第一位認為這番重大改變非常重要的組織領導人物。1990 年代的其他領導成員，例如烏斯廷和賈米森，也採取一致看法，並在組織重點上有明確的轉移。不過，其他的 IOI 領導人物並不這麼想。例如約翰·羅伯森爵士（Sir John Robertson，1992 年至 1994 年的 IOI 理事長）和艾伍德爵士（1998 年至 2002 年的 IOI 理事長）都是紐西蘭監察使，屬於典型監察使，對於監察使的職責仍抱持傳統的看法。²⁶

在安格里克擔任理事長的時期，IOI 才迎來決定性的改變，雖然安格里克原是一名典型監察使，但他從 1980 年代起就密切關注監察使在人權方面的角色。安格里克決定制定新的章程和秘

書處模式，促使 IOI 明確轉型為國際人權組織。

問及現任秘書長克勞德有關 IOI 未來的優先事項時，他洋洋灑灑列出一連串標舉人權的議題：協助機構會員納入防止酷刑的使命、保護波蘭和南非遭受威脅的會員，以及建立難民保護網絡等。²⁷ 上述第二項議題看起來是專業協會的專屬角色，在 IOI 成立初期並不被認為是 IOI 的功能之一，之後也只有受威脅的監察使擁護此功能，例如魁北克的雅各比。

克勞德會有這樣的回答，一點也不令人意外。IOI 目前的章程在 2012 年威靈頓大會通過，章程指出，IOI 成立的首要目的是「尊重人權和基本自由」。²⁸

一直到 1980 年末，IOI 成立滿二年後，IOI 終於在耶路撒冷的第二屆國際監察使大會正式公諸於世。要記得的是，這個階段的大會仍然由國際指導委員會負責安排規劃，指導委員會比 IOI 還早出現，而且獨立於 IOI。因此，儘管許多與會者已是 IOI 會員，或至少已和新成立的 IOI 有過些許聯繫，他們可能是在不知 IOI 存在的情況下，參加耶路撒冷大會。

IOI 成立大會上，有些人上台發言。²⁹ 理事長倫德維克為司儀，頒發紀念捲軸給數個監察使運動的傑出人物。瓊斯、伊凡尼、內本札爾都有發言，其他人還包括加拿大駐以色列大使約瑟夫·史丹佛（Joseph Stanford），以及希伯來大學校長拉法艾爾·莫舒藍（Raphael Mechoulam）教授。但法蘭克是因著這個地點和場合而特別感到激動的講者。這位 IOI 副理事長十多年來一直想像著此刻的到來，顯然法蘭克很震驚這個夢想竟會在耶路撒冷實現，他說耶路撒冷是「人類靈性的首都」。他對監察使以及 IOI

扮演的角色，提出強而有力的正當理由。他發言時清楚指出，監察使的角色遠遠超越單純矯正行政疏失：

被治理者發現自己愈加承受治理者的傷害與惡行所帶來的痛苦。公民沒有應付官僚政府的能力，只能眼睜睜看著政府與公民的裂縫逐漸擴大。感到疏離和憤世嫉俗的公民說，單獨一人無法對抗高高在上的掌權階級。……

在民主國家擔任監察使的全體人士，身懷各種信仰、理念，出於不同種族和膚色，但他們都團結一致，謹記《申命記》裡的热情吶喊「你要追求至公、至義」，以及《阿摩司書》的弘願之語「惟願公平如大水滾滾、使公義如江河滔滔。……」

爲了避免聽眾以爲他因聖經之語太感動，法蘭克又引用同事伊凡尼所說的監察使「替無聲者發聲」，以及馬隆尼說的監察使是「平凡人接近權力之位的通道」。

法蘭克鏗鏘有力的演說強調兩個重點。一方面，如果有能力實施和執行權利的機構不存在，那麼權利也毫無價值可言：

對於人類尊嚴至關重要的人權和基本自由，僅出現在書面文件，如憲法、權利法案、憲章、法律、宣言的幾個字句，除非有像監察使公署這樣的機構，為這些文字注入生命和意義，並向人民保證這些文件所列的權利將會付諸實行。

另一方面，法蘭克在意的是，不應對監察機構的能力寄予太高期望。不過，監察使跟司法機關的機制不同之處在於，「若有人遭受不公義的對待時，（監察使）是盡全力為他們爭取正義的少數機構之一」。

法蘭克的結語是：

IOI 成立了。IOI 存在了。IOI 有生命了。IOI 有計畫、希望及信念。因此我要向在座各位說：和我們一同加入建立 IOI 的行列，以實踐及推廣監察使概念，並將其傳播到世界各地。

IOI 等待好幾年，才在世人面前正式登場，這是頗明智的考量。參與耶路撒冷大會的監察使，可以在大會發表實際的成果。IOI 已建置監察組織資料庫，蒐集不同機構的大量資料，並且編列書目。IOI 也發行好幾期通訊刊物（第一期學術期刊亦即將發行）。IOI 也代表許多不同單位執行研究，包括 5 個監察使公署及荷蘭和愛爾蘭 2 個國家政府，這 2 國正考慮成立監察機構。³⁰

不過，IOI 的成立仍面臨其他阻礙，但是不意外地，這些阻礙並非耶路撒冷大會的討論焦點。此時費里曼已離開 IOI，其執行理事一職由伊凡尼接任。費里曼的離開帶來小小的損失，亦即和法律圖書館的關係變得有點複雜；費里曼原為 IOI 幹部和圖書館館長。³¹ IOI 未聘請原先規劃的職員，這個階段只有一名兼職工作的研究生。根本原因當然在於經費：指導委員會和接下來的理事會預期會籌到的經費，完全沒有實現。IOI 沒有獲得唐納或福特基金會的贊助款項，不過 IOI 在與主要贊助者亞伯達法律基金會（Alberta Law Foundation）的合作下，成功地向亞伯達省和

安大略省的政府募到經費。伊凡尼在 1980 年斯德哥爾摩的理事會會議，提議成立資本基金以維持 IOI 的未來存續，這個想法很合理，但當時收入僅足夠支應年度預算。瓊斯認為監察使自己必須多捐一點，等於重申內本札爾「會員付費制」的主張，這個作法原則上沒有錯，卻忽略許多 IOI 會員財務狀況不佳的事實。瓊斯很擔心，並在 1981 年艾德蒙頓的理事會會議要求會議紀錄寫下：「假使明年的狀況沒有比較好，我不想當那個宣布 IOI 破產的人。」³²

儘管遭逢種種實質阻礙，IOI 依然努力推動工作計畫。募資遇到限制，代表募資流程反覆多變，經費沒有到位的時候，實際採取的行動未必與計畫一致，但這正是許多仰賴經費補助的組織的宿命。正如法蘭克在耶路撒冷大會演講所言，IOI 很快訂出幾項關鍵任務，例如建置監察機構資料庫，以及編列監察使相關著作的書目（若有能力，則建立圖書館）。倫德維克在艾德蒙頓擔任駐點監察使時，批評書目和圖書館太過偏重以英語為母語的人。³³精通法語和德語的倫德維克，開始著手改善這方面的缺失。

賽洛塔領導專職研究的委員會。委員會成員全部來自歐洲，只有瓊斯和秘書處的伊凡尼這兩名當然委員不是歐洲人。這樣的編制有些奇怪，畢竟將 IOI 設在大學裡，很大的理由是大學可提供潛在的研究支援。不過事實上，賽洛塔的委員會提出有趣且創新的想法，有時還能募得研究經費，像是研究監察使在醫療領域的角色。³⁴

1981年開始發行的《監察使期刊》(Ombudsman Journal)，是IOI初期朝關鍵目標邁出的重要一步，這份期刊為監察使世界和學術領域建立連結。起初有些監察使擔心，這種學術性質會讓IOI陷入深奧難懂及太過重視理論的風險，以致忽略監察使所面臨的實際問題。對IOI會員而言，除非學術成果能為這些問題提供可能的解方，如此才會和監察使世界產生關聯。這些擔心看來是多慮的。1979年開始發表的一系列不定期論文，以及後來的期刊本身，內容都特別注重實務，而且往往經過充分研究。一定要說有何缺點的話，反而是：研究內容幾乎很少見到原創性思考。不過，IOI的研究仍然很努力想解決問題，像是如何評估監察使工作的影響力。

對IOI而言，最重要的工作應是推廣監察組織，並為現有機構提供支援，尤其是透過訓練方式。不幸的是，這也是花費最高的活動項目，因此能不能辦成，得取決於出資者。而1980年代的國際大會皆由指導委員會負責規劃，因此，國際大會並非IOI的正規工作項目。不過，國際大會是四年一度的重要盛事，已分別於耶路撒冷(1980年)、斯德哥爾摩(1984年)、坎培拉(1988年)舉辦。其他活動則視情形安排。例如1984年，伊凡尼成功爭取到加拿大國際開發署(Canadian International Development Agency, CIDA)的計畫經費，用來訓練奈及利亞公眾申訴委員會(Nigerian Public Complaints Commission)的幹部。這項計畫比起該時期大部分計畫的規模更大，包含提供經費給奈及利亞會員讓他們參與斯德哥爾摩大會、在赫爾辛基舉辦職員研討會，以及赴加拿大訪問各監察使公署。伊凡尼和亞伯達監察使公署的職員也前往奈及利亞提供訓練。³⁵

IOI 在 1980 年代初期執行訓練和推廣活動時，不知不覺涉入一項難題，即該如何妥善回應南非的種族隔離制度。這讓我們回想起，在 1976 年艾德蒙頓大會，加拿大媒體試圖利用此議題，以讓波爾斯爵士出糗，但卻失敗的往事。就人權團體而言，問題在於，是要加入南非內部的民主、反種族主義陣線，還是參與國際杯葛南非的運動。IOI 成立初期的會員中，有相當大部分是來自大英國協，而大英國協是杯葛南非運動的國際發起者之一。但是，假使 IOI 選擇積極參與而非消極杯葛，那麼 IOI 應參與什麼組織，而且應由誰來做出這個決定？

IOI 第一次蹚這個渾水，是在 IBA 的監察使委員會邀請 IOI 積極參與的時候。³⁶ 該委員會的秘書艾力克斯·維爾（Alex Weir）是伊凡尼和法蘭克的親密夥伴。1982 年，維爾邀請伊凡尼在南非斯泰倫博斯的大會發表專題演講，這場大會是爲了回應南非法律協會聯合會（Association of Law Societies of South Africa）之請求所舉辦的，該會議有意確定南非是否應該成立監察機構。愛荷華州監察使（也是未來的 IOI 理事長）安格里克是反對 IOI 參與這場大會的其中一人，他代表美國監察使協會寫了措辭強烈的信函，力勸伊凡尼不可接受邀請。³⁷ 但是這封信沒有效果。斯泰倫博斯大會有 110 名與會者，主要是當地人士，並有知名的國際夥伴參與，包括倫德維克。維爾在伊凡尼的演講後，將 IOI 的參與形容爲「重大的支持角色」。想要在一個體制不民主的環境裡成立監察使，其中隱含著一些根本問題，維爾的報告並沒有忽

略此事：「真正獨立的監察使，如何在不觸怒政府的前提下，履行職責？」然而，如同伊凡尼的演講內容，維爾的重點在於，典型監察使代表南非人道出「推倒種族、階級或政治信念高牆」的心聲。此為維爾引述一位（不具名）黑人與會者的話語，此人很期待成立監察使，因為南非缺乏合法的政治管道。最後，是一名國際與會者——蘇黎世的華特·霍勒（Walter Haller）指出，監察使沒有能力改變不公平的種族隔離法。³⁸

大會也因一名南非裔監察使的參與而聞名——波布那的克里斯多福·米爾頓（Christopher Milton），據說 IOI 將其視為典型監察使。米爾頓的遠祖是名詩人，他跟會上眾多與會者一樣，抱持自由主義批評種族隔離制度。遺憾的是，米爾頓替波布那這個國家服務，同時也是在為種族隔離制度服務。種族隔離的基礎建立在虛構的前提：各個非洲黑人族群不是南非共和國的公民，而是屬於多個據稱獨立的「黑人家園」，或南非語「班圖斯坦」（Bantustans）的公民，其中包括波布那。黑人家園是剝奪南非黑人民主的手段。另外，黑人家園本身也有貪污、不民主的問題，而且未獲國際社群承認。維爾的報告不是忽視此議題，就是內容不屬實，因他提到「波布那的居民非常幸運，他們有機會向新任命的監察使尋求協助」。³⁹我們不清楚是哪位 IOI 會員決定「承認」米爾頓，但也許是伊凡尼，他可能是和在艾德蒙頓的維爾商討後做出這個決定。

其他人對波布那監察使抱持不同看法。第三屆國際大會預定於 1984 年在斯德哥爾摩舉辦，大會的資格審查委員會拒絕承認米爾頓。伊凡尼和維爾大發雷霆。伊凡尼寫下這是「國際監察使運動悲哀的一日」。⁴⁰伊凡尼主張波布那的政治地位和大會無關，

資格審查的唯一考量點是監察使公署的成立章程，伊凡尼認為有章程就達到標準。「我們投入監察使運動的人，極力強調我們的日常工作超越政治，但現在發生這樣的事，讓我們這番宣言淪為笑柄」。⁴¹

1987年在艾德蒙頓的理事會年會，當時已在理事會的安格里克得到安大略省的丹尼爾·希爾（Daniel Hill）的支持，發起動議呼籲「以措辭極嚴厲的信函，來表達對於波布那自行歸類為IOI會員一事的不滿」。⁴²這項討論的導火線，是倫敦的大英國協法務秘書處（Commonwealth Legal Secretariat）批評波布那監察使是IOI會員（如安格里克於其1984年度報告所述）。雖然這則特殊案件明顯是因南非「黑人家園」引起，但此事確實帶出有關會員資格的其他議題。法蘭克回覆大英國協法務秘書處，米爾頓只有得到IOI的資源，並不具有投票權。接下來的問題是，這類機構或個體是否應該被稱為贊助者，而不是會員。伊凡尼對安格里克的動議明顯動怒，他「無法理解理事長怎能理所當然地寫出這種信」，至於澳洲聯邦監察使傑弗瑞·寇茲（Geoffrey Kolts）則說，「理事長自己是IOI會員，卻不能設身處地」。

動議暫且擱置，直到波布那的年度報告可供參閱時才重新討論。報告內容確實表示波布那監察使是IOI會員，此事並無不合理之處，因為他在IOI的1987年會員名單也列為機構會員，但奇怪的是，討論中並無談到此事。年度報告提到米爾頓被排除於斯德哥爾摩大會，此事可能也會激怒某些人。⁴³

動議討論出現分歧，即使是支持米爾頓並遭嚴厲譴責的會員也各持己見。提出動議的安格里克並無意將波布那除名，只是希望清楚表明米爾頓不該自稱IOI會員。支持安格里克的希爾，態

度更加強硬。波布那擁有「立法規定的種族主義，其無權參與監察使的社群」。希爾說波布那應該除名，坦尚尼亞的安東尼·姆貝爾瓦（Anthony Mbelwa）支持他的看法。希爾博士是令人可敬的夥伴。他是安大略省監察使，曾擔任省級的人權委員。希爾的過往事蹟顯赫，他是出生在美國南方的黑人，在傳統黑人大學取得學位。之後希爾搬到加拿大，在加拿大攻讀社會學碩博士，進入公部門服務，監察使公署是他的職涯巔峰。他一直都明白監察使公署應該被當成人權機構。

牙買加的喬治·格林（George Green）站在稍微溫和的立場，並得到提卡藍的支持。波布那不是國際公認的國家，因此不應接受其為 IOI 會員，但他不反對米爾頓使用 IOI 的資源。法蘭克也偏向採取這個立場。另一方面，寇茲詢問 IOI 是否有實質權力可將米爾頓踢出會員名單（答案是 IOI 無此權力，但 IOI 可以在米爾頓的會員資格到期時拒絕展期）。西班牙監察使華金·魯伊茲·基梅內斯（Joaquin Ruiz Gimenez）提出不同主張。他說米爾頓在「爲人權奮鬥，他反對歧視，並支持公平正義」。這也是瓊斯擔心之處：

……假如監察使公署力抗種族主義，而且可能會去執行有助於推動 IOI 理念的行動，那麼或許我們會想保留米爾頓的會員資格。假如 IOI 是因為波布那監察使並非 IOI 設想的監察使公署類型，就拒絕米爾頓參與，那也無妨，但米爾頓會想知道監察使公署實際該做到哪些事，而且如果是要對抗種族隔離政策，他會支持保留自己的會員資格。⁴⁴

然而，理事會以 9 比 3 的投票結果通過動議，1 人棄權。

事後回想，這件事最引人注目的地方，是那些支持波布那監察使具有會員資格的人，對政治表現某種天真無知。他們樂於接受米爾頓自認是 IOI 會員，卻未評估黑人家園存在的事實。因此，他們會把監察使當成抵禦種族隔離和種族主義的可能堡壘。至於另一派人士，儘管他們對於 IOI 應和波布那交涉到何種程度存有歧見，但所有人都擁護同個原則，那就是黑人家園是不被承認，而且不合法的。之後臺灣監察使的問題出現時，這些人是否還會站在同樣的立場，是耐人尋味的，我們並不曉得答案為何。

最後波布那的問題自然而然地消失。1992 年，米爾頓仍名列 IOI 代表，不過那時南非正順利進行民主轉型。⁴⁵波布那在二年內便不復存在。

IOI 在這個最終階段，才和南非有正式的交流。1993 年 9 月，時任 IOI 出版品編輯的瑞夫教授撰寫簡報，列出 IOI 參與南非民主轉型的政策，包括黑人家園。⁴⁶這份政策簡報未明言的弦外之音，是 IOI 可能被認為支持保留波布那監察使，後來南非新的憲法確立保護所有南非人民人權，才讓 IOI 脫離這個風險。

成效

凡是深思熟慮的監察使，都會關心監察使成效的問題。怎樣算是有成效的監察使，以及如何評估或衡量監察使的成效？歷史上，IOI 很早就零星的論文和大會討論裡觸及這個問題。有

些討論是有效率的處理案件，也有些是，可以在多少程度上運用個別陳情來解決根本的結構性問題。陳情數量並非適切的衡量指標。假使有同一缺失的重複陳情，監察使的角色只是勸服相關當局找出問題的根本原因，並改變法律或程序內容。

然而，監察使工作的最終影響力，是出名的難以評估。英語的「成效」（effectiveness）和「效率」（efficiency）二詞密切相關，但在本文脈絡的意義卻截然不同。「成效」（或正向影響）歸根究柢，是監察使可在多少程度上促進大眾充分享有權利，無論是公民權，或單純的人權。這樣的成效很難評估，部分是因為不易找出可以精準衡量監察使自身影響力的方法，部分則因為有許多與此牽涉的其他因素。因此會偏向關注監察使工作的效率，因為衡量效率的方法更為簡單明確。IOI 早期零星的論文和監察使期刊採取的正是衡量效率方法。效率是有關監察機構在執行其職責時做得多好，而非探討這些是否是其最該做的。

近幾年來，監察機構和 IOI 本身都改變評估重點。處理個別陳情依然是監察使的核心任務，不過有 2 個主要改變的地方：第一，有更多陳情是關注早期監察使職權以外的人權議題；第二，現在許多監察使的職責極需採取系統性的作法。值得注意的是，愈來愈多監察使在防止酷刑、身心障礙、平等及不受歧視有監督功能。需有新的指標來衡量這些領域的效率和成效。

近年的 IOI 重新調整了評估作法。最完善的監察使影響力評估作法，或許是 2015 年由懷雅遜大學（Ryerson University）在 IOI 贊助下執行的研究，評估對象為多倫多市監察使。⁴⁷

2018 年，IOI 進行會員進展評估，衡量監察機構的獨立性，以及在遵守國際標準方面的進展，許多監察使自願率先接受評估。⁴⁸

IOI 以少量經費撐過大部分的 1980 年代。IOI 曾經成功向加拿大國際開發署募得經費資助 IOI 計畫，特別是用在訓練和推廣方面。尤其是在 1985 年卡蘭上任後，秘書處逐漸合併。⁴⁹ 不過，秘書處的領導階層有所變動。執行理事起初由法學院教授費里曼擔任。費里曼離開大學後，執行理事由伊凡尼接任，一開始伊凡尼是代理此職，在經理事會確認後才實質接掌。當然，IOI 沒有分配預算在執行理事的薪資，因此伊凡尼擔任此職，其實代表的是亞伯達省監察使公署對 IOI 的補助。1984 年，伊凡尼離開亞伯達省監察使公署，離職的情形有些古怪。伊凡尼已任職 2 次的五年任期，任期並無限制。亞伯達省政府稱伊凡尼無意續留監察使公署，但實情並非如此。⁵⁰ 伊凡尼獲知政府不願繼續任命他的原因，是他聲望太高，而且他在「建立自己的帝國」。伊凡尼認為批評有失公允，而且感到錯愕。他覺得這件事是「遴選委員會的主席和部分成員企圖選出新的監察使，以便徹底掌控國際監察組織」。他「深深懷疑」並認為他們想要新監察使擔任 IOI 的執行理事：「不能讓這種事情發生！」⁵¹ 伊凡尼對這件事表現得過於激動。因伊凡尼到 1987 年，反而抱怨繼任者布萊恩·索耶（Brian Sawyer）對 IOI 完全沒有興趣。

伊凡尼一直擔任執行理事，但變成有給職，直到 1988 年過世為止。他從 1985 年起便飽受健康狀況惡化之苦，多半在家處理公事。⁵² 他是 IOI 中有效能的領導者。IBA 秘書長，後來擔任 IBA 監察使委員會主席（原為法蘭克擔任此職）的維爾，當時人也在艾德蒙頓，他和伊凡尼是高效率的搭檔。法蘭克本人在 1984 年接下 IOI 理事長一職。這群人運用在監察使世界的人脈，拓展

IOI 的勢力，尤其是澳洲和開發中國家，澳洲在 IOI 成立時相對微不足道，但後來 1988 年的國際大會在澳洲舉辦。和法蘭克相比，伊凡尼對監察使的概念顯得狹隘得多，他重視監察使的典型角色甚於人權角色。

瓊斯不僅勝任，而且謹慎處理 IOI 財務。然而理事長和財務長（以及和秘書處其他成員）未能彼此溝通的隔閡，甚至在某個時間點導致災難發生。理事會一直忙於修訂組織章程，並且思索當前的組織架構是否為最佳的作法。1985 年雪梨的理事會議，伊凡尼提出辭呈，主因為財務窘境依然持續。後來的結果，或許這也是伊凡尼的用意，是採取信任投票來表決伊凡尼的任期。瓊斯發起信任投票，但他也擔心目前的人員配置並非長久之計，IOI 需要更有效能的行政領導者。⁵³

1987 年艾德蒙頓的理事會會議，討論到 IOI 是否應離開亞伯達大學。這件事整體上以委婉的措辭來表達（「IOI 承蒙亞伯達大學的悉心照顧」），瓊斯則強調亞伯達大學對 IOI 極力相挺，如果 IOI 願意留下，他也樂見其成。⁵⁴ 法蘭克以理事長身分發言時，提到他對 IOI 搬離艾德蒙頓此事的「與眾不同意見」（他不同意搬離）。法蘭克在重新提起 IOI 可設立多個中心——包括一處在歐洲——的建議之前，先補充道：「我聽說有好幾個其他國家有意收留 IOI」。⁵⁵

瓊斯退休後回顧這段時期，他認為 IOI 成立的第一個十年是 IOI 的黃金時代。瓊斯回想，當時 IOI 參與者的素質比後來的人還高，而且那時的 IOI 更專注處理監察使的需求。⁵⁶ 但是 IOI 只能勉強度日。瓊斯本人是確保 IOI 效能的重要人物，但 IOI 在財務和制度的持續飄搖不定，意味著一旦遭逢嚴重問題，IOI 便將面臨存亡之秋。

第二章：奮鬥求生 — 1989 年至 2005 年

有一段時間伊凡尼人雖未老，體已先衰。在伊凡尼人生的最後幾個月，他經診斷患有極具侵襲性的癌症，且症狀急遽惡化。這消息令人悲傷不已，因為伊凡尼在 IOI 擁有重要地位，而且備受尊崇和喜愛。1988 年 9 月，伊凡尼永辭人世。

伊凡尼過世的不久之前，克里斯提安繼任瓊斯成為法學院院長，以及擔任 IOI 當然財務長。在伊凡尼過世後幾週，某天晚上，克里斯提安接到瓊斯打來的電話。伊凡尼的遺孀喬安·伊凡尼（Joan Ivany）在丈夫的遺產裡發現一張筆記，上頭寫著伊凡尼坦承侵占大約 \$ 250,000 的 IOI 經費。這筆錢被伊凡尼拿去賭博，他原也打算歸還。喬安陷入驚疑，久久無法回神，她想這可能只是某種玩笑話，或是丈夫因病產生妄想所寫的。瓊斯和克里斯提安兩人都極嚴肅地看待此事。⁵⁷

克里斯提安回憶，這個真相是多麼駭人的震撼彈。伊凡尼是如此德高望重，甚至如英雄般的人物，令人難以相信會犯下這場騙局。如同之後得知的，伊凡尼正因擁有這樣的聲望，才有辦法瞞天過海。IOI 和銀行規定，要求所有支票必須有 2 人簽名才能兌現。伊凡尼身為聖公會牧師及當地社群的支柱，他輕而易舉便能說服銀行職員支票不必副署就能兌現。⁵⁸ 盜用的經費是來自加拿大國際開發署的補助款，這筆經費沒有登記在 IOI 的帳冊上。瓊斯和克里斯提安都不曉得有這筆經費，因為放在另一個帳戶裡，更不用說會發現經費不見。

瓊斯和克里斯提安直接報警處理，並尋求法律諮詢及通知加拿大國際開發署。恰好第四屆國際大會幾天後即將在澳洲舉辦，瓊斯便前往坎培拉，但克里斯提安沒有去。瓊斯召開 IOI 理事會的緊急會議並主持會議，當時理事長法蘭克不在場。會議僅有 1 小時，但制定有效的作法來因應這場危機。⁵⁹ 瓊斯向理事會簡單報告事情始末，並提議將理事會的新成員，即加拿大卑詩省監察使歐文任命為代理理事長。歐文、澳洲維多利亞州監察使諾曼·蓋希克（Norman Geschke）、瑞典監察使克雷斯·埃克倫德（Claes Eklundh）組成特別執行委員會，負責調查詐騙案及尋找搶救損失金額的辦法，並且審查相關程序和防護措施，以探討經費損失對 IOI 計畫與活動的可能衝擊。瓊斯本人暫代執行理事。另一項與詐騙案毫無關聯的重大決策則是，理事會決定和籌辦大會的組織——國際監察使協調委員會（International Ombudsman Coordinating Committee）合併，坎培拉大會因此成為最後一場形式上與 IOI 無關的國際大會。⁶⁰

克里斯提安和瓊斯最初果斷性的行動，成功地防堵災情擴大。警方確認除了伊凡尼以外，沒有其他人涉及此事或從中獲利，因此中止了刑事調查。關鍵在於銀行怠忽職守，沒有要求 IOI 支票兌現時需有第二人簽名。雙方進行庭外和解，大筆金額歸還 IOI（之後再歸還加拿大國際開發署），但 IOI 需對此保密。

雖然伊凡尼的詐欺對財務的影響有限，但在其他地方卻帶來巨大影響。首當其衝的，就是 IOI 的存續問題。歐文回想，他在組織似乎要解散的非常時刻，意外地被推選為最高領導者。⁶¹ 下一次的理事會會議於 1989 年 5 月在維也納舉辦，會中針對 IOI 的未來展開漫長討論。從會議紀錄以及歐文和克里斯提安的回憶可

以得知，IOI 的存在與否有待商榷。⁶² 然而紀錄未提到任何人提議結束 IOI。部分是因爲克里斯提安和瓊斯控制住財務損失；但主要還是人們想起，IOI 是值得保留下來的美好事物。

到了 1989 年，理事會成員出現重大的人事交接，依照當時的章程，理事會成員必須是 IOI 的實際會員。IOI 的創始會員中，只有馮托貝爾出席維也納會議。（法蘭克仍是理事會成員，但人不在維也納，且其任期即將結束。）正如預期，馮托貝爾的發言陳述 IOI 的過往成就。新成員歐文的發言則著重在 IOI 未來的可能走向。他提出幾個重點，其中一項是，IOI 爲現有的監察機構提供訓練及提升其能力，應包含非洲。另一個則是促成新機構的成立。歐文特別提及拉丁美洲，但也談到波蘭的新監察使，以及擴展中歐和東歐監察機構的可能性。在這兩個地區，監察使的觀念頗具前瞻性。第三，歐文闡明 IOI 必須和人權組織建立關係，而且在坎培拉大會和維也納會議間的空檔，他向倫敦的國際特赦組織（Amnesty International）試探過意願。雖然歐文只對維也納會議室中座上的十幾人發表這項理念，但提供務實且創新的前進方向。歐文的理念完全吻合法蘭克對 IOI 的原始理念，甚至在某些方面超越了 IOI 頭十年的實際作爲。

會議主席歐文徵詢與會眾人的意見，每個人都發表對於 IOI 未來的看法。沒有人提議收掉 IOI，有幾個發言人認爲侵占公款案只是單一事件，即使程序再完善也無法防止事件發生。然而，還有一個問題，就是 IOI 是否應繼續留在艾德蒙頓。奧地利監察使公署（Austrian Ombudsman Board）署長維克多·皮可爾（Viktor Pickl）努力爭取將 IOI 秘書處設在維也納。這個提議未獲眾人採納，但奧地利仍被要求主辦 1992 年的國際大會。皮可爾並不是

特別受歡迎的理事會成員，他的請求似乎被視為投機之舉。⁶³ 會議上的想法是加拿大有效地處理危機，且多數人都同意秘書處留在艾德蒙頓。

然而，只將危機歸咎於個人的行為缺失是不夠的。克里斯提安比大多數人更加認同，有結構性層面的問題，而侵占公款案引發的危機，也讓許多非相關但有待解決的議題浮上檯面。如果想要實現新的理念，組織改革勢在必行。而最需改革者，是必須加強財務程序的管控。克里斯提安在維也納會議提及此事，同時提議聘請國際公司擔任稽核者，以取代先前由大學內部人員負責稽核的作法。更重要的是，坎培拉大會委任的特別委員會提案全面改革 IOI 章程，事實上即為 IOI 的組織架構。

最初的 1978 年章程曾歷經數次小幅修改，其內容指出就加拿大法律而言，理事會應為 IOI 會員，而幹部、執行委員會（executive committee, ExCom）則為 IOI 理事。特別委員會版本的章程，提案將 IOI 轉型為會員制組織，此提案在維也納會議通過。⁶⁴ 改革 IOI 章程之提案帶來 2 項立即性的影響：第一，新提案意味著理事會必須對國際監察使運動負責，而不是安居其位。許多優秀人才在 IOI 的頭十年進入理事會服務，但他們並非監察使公署的代表，只能算是 IOI 出版品的訂閱者。理事會的部分成員，例如亞伯達省和安大略省監察使，主要是為了感謝其省級政府捐款贊助 IOI 而獲任命於理事會。這些作法都將改變。第二項影響與財務有關。若監察使掌控 IOI，就更容易要求監察使支付大額會費，而不會只是偶爾收到通訊期刊。

維也納會議提出進一步的章程改革，認同區域結構的重要性。在這方面，皮可爾博士以及他未經思量便提出在維也納設立

秘書處的建議，發揮了影響力。皮可爾的基本想法是，歐洲監察組織（European Ombudsman Institute）就設在奧地利。他的論點引發對委任治理重要性的討論；幾年後當 IOI 在區域上變得更多元化時，也逐步開展委任治理之概念。

自坎培拉大會（1988年）至維也納會議（1992年）的幾年中，是 IOI 全新的戲劇性開端。事後回顧，IOI 面臨關門大吉的可能性，似乎只是對貪污個案的情緒化反應。然而伊凡尼事件激起有關 IOI 結構和目的的深刻討論，許多重要人物強烈感受到 IOI 非改變不可。就領導階層而言，這種改變具體展現在理事會成員的更換。部分重要人士仍留任理事會，尤其是受眾人推崇的馮托貝爾，他從 IOI 成立之初就在理事會。⁶⁵ 不過理事會的關鍵人物換成一批年輕的領導者。

歐文首次參加理事會會議時，便接下 IOI 理事長一職。這位卑詩省監察使之所以脫穎而出，是因為他過去和 IOI 或相關人員毫無關聯。歐文在理事會只待了 4 年的過渡期時間，當他的監察使任期結束時，亦退出 IOI 理事會。先前許多理事會成員深受典型監察使文化的薰陶，但歐文不像他們那樣被傳統深刻感化，他把自己當成人權行動者，並服務於國際特赦組織南非與北愛爾蘭分會的國際秘書處。⁶⁶（難以想像在他擔任 IOI 理事長期間會發生波布那的混亂事件。）如同歐文在維也納理事會會議的發言，他對監察使世界趨勢的犀利分析，為 IOI 確立了優先事項。歐文不否認 IOI 扮演著推廣監察使概念的角色，但他也對這個角色的可能樣貌有務實的評鑑。新機構的成立，尤其是拉丁美洲和東歐，都需要支援、技術協助和專業建議。這些都是 IOI 能扮演的角色。之後新的監察機構在政治變革中興起，例如非洲南部。這種新機

構大多自詡爲人權行動者，就像從前伊凡尼看重「典型監察使」的程度。年輕有爲、不受常規拘束、力倡人權的歐文，是此時領導 IOI 的不二人選。

歐文在參與 IOI 事務中，最特別的就是他和 IOI 的緣分極爲短暫。歐文首次參加理事會會議即獲選爲理事長，但他的任期只在此次會議（坎培拉大會）和下次會議（維也納會議）之間。卑詩省監察使任期結束後，他擔任資源與環境專員（環境監察使），他可以繼續參與 IOI，但他選擇退出。⁶⁷ 他瀟灑地離開 IOI，留下一段佳話。

亞伯達大學法學院的年輕院長克里斯提安，跟歐文一樣訝異自己竟會進入領導階層。原先他只將加入 IOI 這件事，當作是在院長一職的繁重挑戰之餘，多了一樁輕鬆愉悅、毫不費力的差事，但幾週之內，他被迫處理眼前的危機。克里斯提安和歐文兩人合作無間，他們完美低調地解決侵占公款案件，讓理事會成員相信 IOI 應該繼續運作下去。克里斯提安發現自己擔起重建 IOI 財務的重任。和歐文一樣，但和法蘭克不同，克里斯提安也是位人權律師，所以他主要是從人權領域來看 IOI。後來的歲月裡，克里斯提安也因替加拿大第一民族發聲而聞名。

索耶和艾萊克·查維克（Aleck Trawick）是繼伊凡尼之後的亞伯達省監察使，他們對 IOI 不太有興趣，儘管伊凡尼還擔心他們會密謀傾覆 IOI。不過查維克的繼任者哈利·強森（Harley Johnson）後來卻成爲重建 IOI 團隊的一員。強森最初任職於加拿大陸軍（並保留軍人風骨），之後才投身政治，並在 1988 年亞伯達省冬奧時負責維安任務，創下職涯高峰。強森基本上是接掌伊凡尼及瓊斯曾短暫擔任過的執行理事一職。強森本人和法學院

都不願意強森的公署掌管太多事務，部分是因為伊凡尼的前車之鑑，另一方面則是強森同時還有監察使的全職工作。儘管如此，將 IOI 的管理部門跟總部設在同個城市確實合理，但強森離職後，這樣的關聯性也隨之喪失。

湊巧的是，另一位年輕加拿大人在 1989 年加入 IOI 秘書處，並在接下來的二十年內成為影響 IOI 發展的關鍵人物。瑞夫是志在人權的法律教授，而且重要的是她擁有編輯經歷。⁶⁸ 監察使期刊從 1981 年起發行，但 IOI 負責管理學術領域的人時常變動，因為在秘書處無人專職投入這項工作。IOI 早期的外部學者，像是史丹利·安德森（Stanley Anderson）教授，他扮演學術要角；但 IOI 明顯需要內部人士負責此職。法學院減少瑞夫的一些教學工作，讓她能在 IOI 從事編輯，算是法學院對 IOI 的補助。瑞夫為 IOI 的出版品帶來了一致性與嚴謹氣象，這是先前 IOI 出版工作所缺乏的特質。瑞夫本人堪稱是全世界監察機構的學術權威，因此她對出版品學術品質的判斷，顯得益發重要，IOI 也從與她的合作中獲益甚多。

此時期的另一名關鍵人物，並非來自加拿大西部，而是一位前輩。澳洲維多利亞州監察使蓋希克在 1980 年代中期加入理事會，並在伊凡尼侵占公款案結束後成為秘書。和好幾個 IOI 第一代領導者一樣，蓋希克是軍人出身。他曾在澳洲皇家空軍（Royal Australian Air Force）擔任職業軍官，並因參與韓戰而受勳。不過，他也並非是絕對服從上級的軍人。他和空軍委員會爭吵後，成為澳洲皇家空軍第一位拒絕晉升的現役軍官。後來在一次對猶太裔退伍軍人的紀念演講中，蓋希克砲火全開並批評政府和軍方高層，批評內容包括核試時讓軍隊人員暴露於輻射當中、澳洲介入

越戰、伊拉克戰爭以及大多數的退伍軍人並未得到預期的高級軍階。⁶⁹ IOI 在伊凡尼事件後面臨的挑戰，雖不需用到像在空中相撞存活所需的勇氣和資源（而這只是蓋希克空軍生涯的小事件），但 IOI 確實需要某種堅決和正直的態度。蓋希克退伍後曾做過稽核工作，據克里斯提安說，蓋希克回應騙局一案時原本是「猛烈抨擊」，但看到事件處理得如此妥當，便轉為全力支持克里斯提安和歐文。⁷⁰ IOI 的章程改革，絕大部分要歸功於蓋希克，自此 IOI 走向民主化，成為今日以會員為主導的民主組織。蓋希克在 1993 年獲頒 IOI 終身會員資格，藉以表揚他對 IOI 的貢獻，歐文亦獲此殊榮。⁷¹

從某些方面來看，IOI 新制和加拿大西部時期的舊制，並無太大差別。較大的差異在於，監察使世界開始迅速改頭換面，而 IOI 的新任領導階層不僅接受這些改變，而且還預測、推進這些改變。當時的全球情勢是共產主義出乎意料之外地快速垮台，並且直接導致中歐的民主化，在舊蘇聯和南斯拉夫解體後，湧現許多新興國家。幾乎每個新國家的憲政設計都依照波蘭的作法，成立了監察機構。在同一段時期，世界其他地方也目睹民主化的成果。撒哈拉以南的非洲，許多新興民主化國家如南非、納米比亞、烏干達、迦納和馬拉威都成立監察使公署。在拉丁美洲，次大陸領土上的軍政府垮台，讓許多國家按照西班牙護民官署的模式成立監察使公署，而西班牙護民官署本身正是在佛朗哥將軍獨裁統治結束後出現的憲政配置。這些新機構的共同點就是，以保護人權為明確使命。換言之，與占大多數 IOI 會員的典型監察使相比，新監察機構的角色，不僅是解決不良行政的陳情，還包含保護憲法和國際上所保障的權利。這是法蘭克和 IOI 新一代領導者的核

心理念。

區域化是能讓 IOI 適應這種新全球現實的方法。1978 年 IOI 甫成立時，早已認同有設置某種區域性結構之必要，但當時的 3 個區：歐洲區、北美區和「南方區」，幾乎無法代表該區最需支援的機構。在歐文領導下修訂的章程準則，把更多重心放在拉丁美洲、亞洲和非洲，因為這些區域持續成立新的監察機構，且迫切需要提升專業能力。歐洲區在性質上也有所改變。1978 年的歐洲區，制度健全且經驗豐富的監察使公署，只占少數且主要位於北歐。1990 年代，另一半發展較落後的歐陸地區出現大量的新監察機構。1993 年的理事會會議，便針對挪威監察使亞恩·菲力福雷特（Arne Fliflet）有關東歐新監察機構發展的報告進行廣泛的討論。⁷² 此時波蘭、匈牙利、斯洛維尼亞和克羅埃西亞剛成立監察使，而其他幾個國家也將新監察機構列入憲法條文。菲力福雷特表示，歐洲理事會（Council of Europe）是策略上的關鍵盟友，時任 IOI 副理事長、後來接任理事長的烏斯廷也認同他的看法。⁷³ 與會者同意，需要為新監察機構提供訓練和支援。會中討論到如何協調艾德蒙頓秘書處和歐洲區之間的協助。很明顯地，區域將在協助監察使發展事務上，扮演核心角色。

1996 年在阿根廷舉辦國際大會的決定，反映將新的優先次序移向拉丁美洲（同時也可看出 IOI 現在可自行決定大會地點，而該項決定呼應 IOI 的整體發展重點）。事實上，布宜諾斯艾利斯大會的影響力不如預期，不過選擇在阿根廷開會的決定，依然有

效。⁷⁴

此時期的差異在於，不僅有更多區域可派代表加入 IOI，而且這些區域還能獨自安排會面。往後幾年內，這種決策權有愈來愈下放的趨勢。區域握有更大的權力，帶來新的經費籌措機會，因此也能辦理更多區域訓練和推廣活動。首次努力的成果，係 1989 年由加勒比海區在巴貝多舉辦的會議。這個模式之後擴展到拉丁美洲，由 IOI 理事會成員阿道夫·德·卡斯楚（Adolfo de Castro）主辦，開會地點包括波多黎各、巴拿馬、波利維亞、哥斯大黎加及阿根廷。IOI 也協助成立拉丁美洲監察組織（Latin American Ombudsman Institute）。⁷⁵

另一個相關案例是，1990 年非洲監察使在阿魯沙（Arusha）舉辦研討會，由坦尚尼亞常設調查委員會（Tanzanian Permanent Commission of Enquiry）（監察使公署）主辦，並且由加拿大國際開發署透過 IOI 贊助經費。⁷⁶

然而，在 1992 年的理事會會議上，魁北克省監察使雅各比質疑，IOI 經費是否得運用在訓練活動上。他提出：「IOI 是否需要提供經費給某區域的監察使公署職員進行定期訓練，依據什麼原則？」⁷⁷ 他認為這種作法對負擔不起訓練經費的監察使公署而言並不公平，而且可能違背 IOI 的章程。他的發言是在回應另一名新會員——即將擔任理事長的紐西蘭監察使羅伯森——的報告；羅伯森提議，在太平洋區舉辦訓練活動。歐文答覆道，訓練並不算是區域當中監察使公署的「定期營運活動」，而且訓練的目的是要支援新成立、或是可能有財務困難的公署，這一點和雅各比的提議相左。蓋希克支持雅各比的看法，認為 IOI 不該為自身所屬的公署職員、或其他財務狀況相似的公署支付訓練費

用，不過他同意可以支援更貧窮的國家，而且這種特殊的工作坊需「具有特殊的重要性」。羅伯森冷冷地引述 IOI 章程第 4 條第 c 項，內容指出 IOI 的其中一項目的是「為監察使公署、公署職員及其他相關人士制定並執行教育計畫」。

雅各比提出的質疑有點奇怪。如同歐文在理事長卸任演說中所言：

坎培拉會議上提到的主要議題，就是實務訓練的必要性，我們需要的不只是這種可以討論較多哲學性和司法權問題的監察使會議，還需要讓監察使公署的調查人員和行政人員有機會接受訓練。⁷⁸

他舉出 1992 年 8 月在艾德蒙頓的工作坊為例，這場工作坊是專門給任職於監察使公署的高階主管，而不是監察使本人。

然而，對於區域與訓練新加諸的重視及產生各種議題，讓羅伯森決心在任內處理這些議題。可想而知，其中一個議題正是經費籌措。這其實不算是新的議題，但是隨著 IOI 的活動項目大幅增加，如今經費議題得到更特別的關注。加拿大政府機構向來強力支持 IOI，包括亞伯達省和安大略省，以及加拿大國際發展署，IOI 和加拿大國際發展署的關係並未嚴重受到伊凡尼事件影響。羅伯森擔心 IOI 會變得太過依賴這些經費來源。

另一項議題也與能否取得經費有關，亦即語言問題。IOI 迄今是完全以英語人士為主的機構。IOI 總部位於加拿大英語人口密集的地區，IOI 歷任理事長包括會說多國語言的瑞典人、美國人、英裔加拿大人、紐西蘭人，而主要幹部和財務長始終由英裔

加拿大人擔任。但是情勢逐漸改變。IOI 有意在拉丁美洲拓展版圖，因此精通西班牙語的人才變得炙手可熱，而 IOI 偏重以英語系人士為主的傾向，明顯使 IOI 的發展在法語區受限（雖然魁北克省監察使雅各比的嶄露頭角有助於突破）。羅伯森在 1993 年發言表示，他一邊等待 IOI 撥付用來翻譯更多文件的經費，同時又得透過私下聘請的譯者以西語通信，以籌備下一屆在布宜諾斯艾利斯的國際大會。⁷⁹

布宜諾斯艾利斯大會是 IOI 在業務辦理方式上的重要轉捩點。迄今為止的每場國際大會，若不是在英語系國家（加拿大、澳洲），就是在英語作為共同第二語言及有效通用語言的國家（以色列、瑞典、奧地利）。如今 IOI 的會議所在地，使用的是另一種世界主要語言，且主持人荷黑·麥蘭諾（Jorge Maiorano）決定，大會不會只使用英語。布宜諾斯艾利斯大會是第一場正式使用 3 種官方語言並且配備同步翻譯的會議：西語、法語、英語。⁸⁰ 此種作法促成 IOI 的重大改革。今後的理事會會議經常安排同步口譯，而秘書處也開始將許多重要文件從英語原文翻譯為西語和法語，以及較小的改變項目，例如用英語以外的語言製作優質信封信紙。⁸¹ 對於本質上號稱國際性的組織而言，這些採取多國語言的行動顯然不可或缺；因此，這番改變遲早會發生。然而，加速推動改變的因素，不僅是在拉丁美洲舉辦國際大會，還有一位能說法語的執行秘書。約克比是出生在法國的法裔加拿大人，他對語言議題尤其敏感（而且很有效率），所以他十分樂意實施新的語言政策。1997 年，約克比訪問 IOI 會員，以瞭解他們的語言偏好。在 102 份回答中，大多數（67 人）偏好使用英語，但也有一定數量的少數人使用西語（22 人）和法語（13 人）。⁸² 約克

比在所屬公署推行多語技能，加上阿根廷的梅蘭諾與法國監察使查克·貝勒提耶（Jacques Pelletier）也在所屬公署推動，約克比讓 IOI 搖身一變，成為貨真價實的國際性組織。這結果必帶來高昂的花費，也意味著得為此付出代價；其中一項，便是一直需等到十多年後，IOI 才得以聘用秘書長。

我們還可從 1992 年 IOI 國際大會主題的選擇上，看出 IOI 的改變程度：「監察使和原住民相關議題」。⁸³ 這主題主要是由 IOI 理事會的另一名新成員，安大略省監察使賈米森推動。賈米森和前任安大略省監察使希爾一樣，在擔任監察使前已是知名的人權運動者。她來自格蘭德河六族部落（Six Nations of the Grand River）的莫霍克（Mohawk）族，是首位取得法學學位的加拿大原住民女性。賈米森早在 1989 年獲任命監察使之前，就因倡導替代性爭議解決方式（alternative dispute resolution）而出名。她在維也納大會的提案，顯然意欲於確保監察使能瞭解原住民的權利，並做好維護原住民權利的準備。不過她以善巧言詞道出這番主張，她的說法是，所有監察使都可從原住民社群裡解決爭議的方式中學習經驗：

她概述整個原住民世界的現況，以及原住民社群內運作的體系，她說監察使概念的根本性質，含藏在原住民社群的體系中，對她而言，監察使似乎能從這樣的社群體系學到許多，而且監察使若能和土著與原住民分享朝著共同理想邁進的原

則和實際作法，監察使將獲益良多……⁸⁴

皮克爾（或許不只他一人）似乎對這種嶄新觀點感到困惑，並尋求「特別協助」來為大會準備這項主題，而賈米森和坦尚尼亞的阿布達拉·能古（Abdallah Nungu）很樂意提供協助。

大會對此主題反應良好。賈米森在這場討論的後續檢討中提到「當我們透過 IOI 和開發中國家分享專業時，對於這些國家擁有自己的監察機構並規劃發展方向，我們必須保持敏感度……」IOI 需要保有彈性，以適應不同的文化和流程。「無論我們是不是為原住民服務，[我們]都必須把服務對象放在心上，並持續給予回應。」⁸⁵

針對原住民的討論，似乎引發眾人廣泛地思考如何讓人更容易獲得監察使的服務。賈米森的研究指出監察使的服務對象往往是「受過教育的歐洲血統男性」。⁸⁶ IOI 需要制定策略，以觸及不太瞭解監察使提供何種服務的其他族群，包括女性和身心障礙人士，以及少數民族，如原住民。

這種觀點促使賈米森在安大略省監察使的工作中發展出「公平服務」的導向。假使人口中最弱勢的族群，是陳情人中最無人替其發聲的一群，那麼監察使就有義務要服務弱勢族群。安大略省監察使對此採取直接且實際的作法。賈米森及其推廣理事費歐娜·克里安（Fiona Crean）在安大略省設置 9 間當地辦事處，並設置行動診所來訪視其他地區。⁸⁷ 另一個同樣重要的策略是加強結構性的調查，而非只是單純處理個別陳情。⁸⁸ 此種作法延伸到 IOI 的國際事務上。雖未完全得到 IOI 的支持，但賈米森和克里安仍在整個 1990 年代完成支援新監察機構的重要工作，包括納

米比亞、南非、玻利維亞、祕魯、阿根廷和臺灣等國。克里安回想，玻利維亞監察使起初並沒有收到原住民族的陳情，這和安大略省監察使遇到的問題如出一轍。⁸⁹ 這為 IOI 帶來一種可支援新監察機構的重要模式，專業、非指導性以及為特定問題量身打造的模式。可惜的是，要等數年過後，這模式才變成通用模式。

什麼人算是監察使？

從 IOI 成立之初，沒有比這個簡單、基本的問題更常被拿出來討論：「什麼人算是監察使？」不意外的是，IOI 早該討論會員資格的認定。⁹⁰ 值得注意的是，同樣的討論已反覆提起無數次。2012 年的威靈頓大會，IOI 確立明確章程的最終版本，我們可能以為這問題會從此塵埃落定。不過歷史告訴我們，這問題可能依舊無法徹底解決。

第 1 章已探討過早期爭論的一些細節。當時 IOI 最常面臨的議題是立法型監察使（亦即由立法機關任命、並對立法機關負責的監察使）和行使類似職能的行政機關（但並沒有從其調查的政府機構得到自主權）的區別。對此問題，和法蘭克一樣將監察使公署視為人權機構的 IOI 會員，同意理事會絕大多數人的看法，這些人以重視典型監察使的執行理事伊凡尼為首。不過，這個定義存在著通融空間。假使當時 IOI 堅持會員只能是立法型監察使，那麼 IOI 早期便完全不會有非洲的會員。

某個早期的議題是有關監察使代表的司法權地位。如第 1 章

所述，波布那監察使的 IOI 會籍引發相當大的內部爭議，波布那是未受認同的南非「黑人家園」。臺灣監察院的會籍在沒有爭議的情況下通過，但當中共尋求加入 IOI 會員時，問題就浮現了。

另一個引發的問題，是地方級監察使或專業型監察使是否符合 IOI 會員資格。雖然 IOI 內部有人認為不應納入這類監察使，但事實上他們一直都是 IOI 會員。早期這類監察使包括蘇黎世市監察使馮托貝爾、英國地方政府監察使賽洛塔、以及加拿大懲教調查員韓森。當然，IOI 歷史上的許多顯赫人物是來自聯邦體制地方政府的司法機關，包括 IOI 理事長歐文、路易斯和安格里克。

然而過不久，會員資格的關注焦點即轉變風向。私部門的監察使數量愈來愈多，尤其是在北美區，這對監察使的「品牌」帶來挑戰，並在 IOI 內部產生一股納入私部門監察使的推力。這股推力一直遭到抗拒。IOI 會員對會籍準則始終無法達成共識，但眾人普遍同意私部門「監察使」不符合資格。理由各異。許多 IOI 理事會成員堅守立法型監察使的準則。1990 年代初期的 IOI 理事長羅伯森爵士就是明顯的例子，他在擔任紐西蘭監察使時，便提倡立法限制使用監察使頭銜的用途。其他較注重 IOI 人權使命的會員，則著重於監察使的目標——保護弱者——而非監察使的正規性。賈米森抱持此觀點，強調監察使在社會正義上的角色甚於處理陳情。

各種立場明顯有別，但共通點是拒絕過度嚴格詮釋會員資格，這和其他同屬監察使領域的國際機構明顯不同。舉例而言，「監察使協會」（Ombudsman Association）基本上同意機構具備監察使處理陳情功能，不分公私部門皆可加入；另一方面，「國家人權機構全球聯盟」（Global Alliance of National Human Rights

Institutions，簡稱 GANHRI，前身為國際協調委員會 [International Coordinating Committee] 則依照國家人權機構 (National Human Rights Institutions, NHRI) 的《巴黎原則》，落實遵守多種人權規範。GANHRI 擔當驗證機構的角色，因此必須制定出最能適用的一致性規定。但這也意味著 GANHRI 必然傾向接受效能較弱的國家機構，而非《巴黎原則》或 GANHRI 皆明顯排除的部門性質或次國家的監察機構。IOI 一直刻意避免落入此種導向。2012 年章程的修訂達到前所未見的程度，但基本的要旨並沒有改變。

1988 年以後的章程修訂，是劇烈的制度改革，使 IOI 能步入民主化，並賦予主權給其會員。弔詭的是，這些改革卻是由自行任命的理事會負責推動。理事會儘可能採取最有諮商效果的作法來推動改革，將提議的修訂內容公布周知給會員（或贊助者）。最後在維也納的國際大會完成修訂流程，會員同意各項改革。⁹¹ 不過大會仍無法解決 1976 年以來的爭議：「什麼人算是監察使？」新任理事長羅伯森在 1993 年威靈頓的理事會會議表示：「我覺得我們都太純正了」，並「提倡等級制」以劃分單一目的性質和一般性質的監察使。以往 IOI 會排除單一目的性質的監察使，只擁護典型監察使。從某些層面來看，之後的討論在語調上已經有別於 1970 年代末期的爭議。下任理事長烏斯廷表示，所有監察使公署「是為了鞏固民主而成立」，並將此作為基本準則。他認為這是「所有監察使公署兼具的基本要素」，而且這項原則也可以用來排除私部門監察使（私部門監察使一直是 IOI 的夢魘，尤其在北美區）。賈米森也主張類似觀點。她說 IOI 「不是解決爭議者的國際組織」。「這個組織的對象，是那些站在政府與大

眾中間的人。……假如我們剝奪『監察使』這個概念，那麼我們將失去監察使應具備的本質和完整性。」⁹² 賈米森和其他參與討論的人一樣，強力支持必須劃清界限排除私部門監察使。

羅伯森對此爭議十分強硬，他推動修改紐西蘭監察使的相關法律，禁止私部門監察使未經授權使用監察使一詞。此用詞未被禁用，只是必須申請使用權限，且可能遭拒。羅伯森如此寫道：「我覺得『監察使』這個名字擁有某種魔力，爲了大眾的利益，我們需要好好呵護和保護這個名字。」⁹³

1988 至 1992 年是改革和鞏固的時期，但之後的時期有時會讓人覺得像是置身一場從不間斷的革命。IOI 的頭十年相對平靜，因爲當時除了四年一度的大會之外，幾乎沒有其他活動。歐文擔任理事長期間，一方面根本上重塑理事會和幹部的關係，另一方面則是理事會和會員的關係。爲了實現目標，歐文、蓋希克、克里斯提安和他們的同僚非常明白一定要推動這項改革，才能拯救 IOI，並讓 IOI 在監察使數量倍增的全球新局勢當中，有能力面對新的挑戰。歐文卸任後，在羅伯森和荷蘭監察使烏斯廷（1994 年起）的理事長任內，討論的議題變成與數量有關。烏斯廷爲 1995 年 10 月的理事會會議寫了篇文章，深入探討他眼中所見 IOI 面臨的問題。⁹⁴ 首先，烏斯廷說明國際情勢，提到監察機構數量的成長，預期此成長趨勢將會持續，甚至還有許多現有機構仍非 IOI 會員。這些機構，尤其是較新成立者，在自身的財務限制下，往往難以成爲 IOI 會員。同時，監察機構對 IOI 的要求漸增，但

IOI 擁有的資源有限。經費依舊入不敷出，職員人數有限（1 名全職行政主管和 1 名兼職編輯）。IOI 本質上屬於志工組織，所有的理事會成員和幹部（財務長除外）都有自身監察使公署的公事。在此情況之下，烏斯廷繼續探究 IOI 的各種結構要素。

烏斯廷從區域開始談起，重述羅伯森認為區域是「IOI 骨幹」的看法，但烏斯廷指出章程除了提到理事選舉的選區外，並未提及區域。烏斯廷暗示性主張的是更徹底的權力下放，讓區域在運作上有更大的自主權。他針對理事會成員選舉的發言，也多半與區域作為選舉的選區及規劃者有關。

談論到理事長角色時，烏斯廷舉出幾項疑慮。根本的問題在於理事長本身仍是現任的全職監察使，在 IOI 沒有領取酬勞，這會讓理事長投入在 IOI 的時間受到限制，也會限縮可能已準備好接掌此職的監察機構數量。

烏斯廷還質疑秘書和執行理事辦公室的關係。當時的秘書是由澳洲的尤金·畢加諾夫斯基（Eugene Biganovsky）擔任，秘書實際運作的功能比原先設想的還少，因為是由執行理事負責監督秘書處（儘管執行理事本身也是全職的監察使）。烏斯廷提議成立秘書長辦公室，把秘書和執行理事的功能合併成單一辦公室和人員。

理事會在海牙會議討論烏斯廷的文章。執行理事強森表示，他自己是全職的監察使，無法撥出比現在每個月為 IOI 工作的 40 小時還要多的時間處理 IOI 事務。如果理事會想採納烏斯廷的提議成立秘書長辦公室，他會準備好辭去監察使一職接任秘書長，或者退出 IOI 全心專注在監察使工作上。然而這項議題並未達成決議；反而是在主席雅各比的主持下成立審查委員會，探討此議

題並回報結果。⁹⁵

烏斯廷拋出另一個一針見血的重要問題，有關 IOI 未來的角色。關注的焦點向來集中於 IOI 在推廣和協助新監察機構上的角色，尤其是理事長本人。烏斯廷提問，假如「某個監察機構的完整性……受到威脅」，這時 IOI 應扮演何種角色。1990 年代中期的人權，被許多人視為是不可抗拒的發展趨勢，人權不僅是許多人不斷提起的問題，最終更直搗 IOI 未來角色的核心。烏斯廷也對 IOI 獨特的角色有敏銳的看法：

我們必須銘記在心的是，IOI 並不是政府組織，我們到目前為止並沒有代表國家，但另一方面，IOI 也不算是非政府組織，因為 IOI 集結了公部門監察使公署的執掌者。顯然，IOI 必須避免扮演任何政治角色，尤其不得介入國家的內部事務。另一方面，從專業合作的角度來看，以及為了在特殊情況下維護監察使概念的完整性，跟同儕合作並給予特定同儕支持對我們是有利的。⁹⁶

1996 年 10 月在布宜諾斯艾利斯的理事會會議上，雅各比的審查委員會向理事會回報調查結果。委員會除了簡短報告，還提出至少 25 項待投票表決的提案。⁹⁷ 25 項提案乍聽之下難以處理，不過大多數不具爭議性，只需修訂章程內容以準確呈現理事會與會員的共識。最重要的是將區域地位具體化的提案。提案維持現有 6 區的原狀，否決先前提出要增加更多區域的建議。儘管下放更多權力對某些人而言具有吸引力，但此作法的實質效果或許是要讓區域變得更疲弱。這組提案主要是透過成立區域副理事長的方

式來加強區域權力（如此又產生是否仍需要全體性的副理事長的問題）。區域副理事長的任務將會是：

……依照理事長的指派……（區域副理事長）可行使理事長的特權。副理事長特別負責推廣章程中列舉的 IOI 目標。區域副理事長將協調區域活動，包括爭取經費及其他資源。

此提案大幅下放 IOI 的權力，讓區域躍升為關鍵的治理層級。先前在 1988 年之後的章程改革下，區域變成理事長成員的選區。如今區域實際獲得行政權。這些改革在理事會針對審查委員會報告的討論中，完全沒有引起爭議。⁹⁸ 區域討論裡唯一真正的爭論點，是加勒比海區的地位。身為審查委員會成員，墨西哥的荷黑·馬德拉佐（Jorge Madrazo）堅決認為，加勒比海區的監察使傳統和拉丁美洲區相當不同。相同的是，加勒比海區和拉丁美洲區都不適應北美區的監察使傳統（或者更準確地來說，美國不具有強大傳統的立法型監察使，無法適應加拿大和加勒比海區）。讓加勒比海區自成一區，是明顯的解決方案，但這個方案遭到否決，以免區域數量過多。

不意外地，這裡最具爭議的主題就是，誰能擁有會員資格。審查委員會提出擴大會員資格的提案，最終獲得理事會的同意。這項提案是專業型監察使若在其他方面符合會籍準則，便有入會資格。依此提案將可解決如瑞典監察使等資格問題，瑞典有典型監察使，之後又有專業型監察使，專業型監察使也是從立法機關獲得職權。此提案並沒有包含私部門監察使。若專業型監察使受到由典型監察使擔任的 IOI 投票會員的管轄，或專業型監察使對

公私部門有管轄權，那麼專業型監察使得到理事會的批准可成為投票會員。

此提案比起以往更打開入會大門，但這扇門後來又再次稍微關上一些。英國監察使威廉·瑞德爵士（Sir William Reid）的發言廣獲眾人接受，並成為最終通過的修訂版提案的基礎。除非有「極充分的理由」，否則瑞德不接受專業型監察使入會，並重申受到監察使管轄的機構不應入會。他也提到人權組織入會的問題，這屬於另一項提案，但卻與這項提案混為一談。他的立場是，若人權組織能夠行使如監察使的職權，那麼人權組織就有入會資格。瑞德後來提出的這個妥協方案，對於獲得一些新監察機構的支持如拉丁美洲，是個關鍵，因為這些新機構是以人權為固有使命。南澳的 IOI 秘書畢加諾夫斯基，尤其反對把投票會員的資格擴大到專業型監察使，他擔心區域議案會被專業型監察使所關注的事項主導，而且他們關注的事項和國會型監察使完全不同。

巴基斯坦的阿布杜爾·沙庫魯爾·薩藍（Abdul Shakurul Salam）法官接著又開啓新的討論話題，他說 IOI 投票會員只能是國家級監察使。聯邦國家的監察使馬德拉佐隨即批判薩藍的意見，而烏斯廷也支持馬德拉佐，烏斯廷表示 IOI 長久以來都有國家級和地方級的監察使會員（這讓加拿大、澳洲和美國的代表無需再對此發言）。

賈米森採取不同立場，雖然這個立場並沒有精準地符合待投票表決的主題，但或許最能反映 IOI 保有的彈性態度。賈米森不像其他發言者，她贊成專業型監察使入會，因為他們負有調查的使命，並會追查針對公部門政府機關的陳情。不過她的重點在於 IOI 無法發揮指導功能。除非 IOI 願意開放接受不同的組織模式

和不同的運作方式，否則 IOI 沒辦法扮演領導角色。此立場呼應四年前有關原住民的討論，IOI 必須準備好從世界上各種方法借鑒經驗。

紐西蘭的艾伍德爵士抱持更務實的觀點，並在之後得到菲力福雷特的支持。艾伍德和畢加諾夫斯基一樣，擔心各區域會充斥專業型監察使。菲力福雷特說，參與 2000 年大會的代表人數可能不是 500 人，而是 5,000 人。爭議最終敷衍帶過。專業型監察使可以入會，不過必須得到理事會的批准。

雅各比的審查委員會提案，還有另一個引起分歧的議題，就是設置一個新的秘書長職位。秘書長只會負責行政，因此不屬於理事會的投票會員，而且秘書長可以領薪水，這點和目前的秘書不同。這項提案的促成，是因為強森即將離開理事會，執行理事一職將出現空缺。審查委員會的提案很明確。此提案化解 IOI 成立至今整整十八年來的不足之處，不僅符合其他國際組織的運作方式，而且在十三年後是最終得以採行的解決方案。克里斯提安是對此潑冷水的第一人。IOI 幾乎沒有營業盈餘；會員連支付會費都有困難；而且會議正在討論讓 IOI 能以三語通行的提案（此提案後來通過），其成本目前未知。克里斯提安說理事會「打腫臉充胖子」。

賈米森最為極力贊成設置秘書長。秘書長是執行國際組織功能的靈魂人物。IOI 成立二十多年過後，她表示秘書長的設置可「證明我們是來真的。我們不是俱樂部」。⁹⁹ IOI 應該要做多少算多少，而新的幹部必須負責籌募經費以增加自己的薪水。即將離職的執行理事強森支持賈米森。克里斯提安熟悉秘書處日常的管理業務，他回應表示執行理事的職位不能廢除：

我不想看到我們硬要給出我們沒有的東西。假如 [我們] 放手一搏卻沒有籌到錢，麻煩可大了。……這不是悲觀，是面對現實。

精心研擬的妥協方案，或多或少保持了現狀。多名理事會成員拒絕使用「秘書長」一詞。「執行理事」一職隨著強森離職而走入歷史。眾人同意的職稱是「執行秘書」。雅各比很快便獲選擔任執行秘書——擁有行政權力的理事會成員，這結果與雅各比自己的提案大相逕庭。¹⁰⁰耐人尋味的是，當雅各比的理事任期結束，執行秘書一職也隨之消失，就跟「執行理事」和強森的關係一樣。從這點來看，IOI 仍是個蠻年輕而且缺錢的組織，其體制隨著個別會員和可用經費而調整，而不是明確且永久性的架構。

雅各比現在發現自己成為 IOI 的核心人物，同時也身處對抗魁北克政府的重要戰役。雅各比出生於戰爭期間的法國，童年時期移民到加拿大。擔任律師的他在 1987 年獲任命為魁北克省監察使。雅各比就任的前十年內提出了一系列建議，強烈批評相關當局，砲火最猛烈者莫過於「杜普萊西孤兒」（Duplessis orphans）案件。毛里斯·杜普萊西（Maurice Duplessis）在 1930 年代至 1950 年代擔任魁北克省長，至於所謂的「孤兒」其實是非婚生的子女，並由大力支持羅馬天主教的政府安置在監護機構。這些機構經常發生孤兒遭身心虐待的事件，並有充分證據。監察使雅各比建議補償倖存者，結果讓他在 1997 年遭政府拒絕續任監察使，無法延續第三次的五年任期（正好在他額外接下 IOI 職責之時）。原本魁北克政府必須支付雅各比相當於四年薪

資的結算費，雅各比建議這筆錢可當作他替 IOI 全職工作的薪水。鑒於布宜諾斯艾利斯會議的討論，雅各比的提議似乎是極可觀的意外收穫。然而，雅各比依然擔任監察使直到 2001 年為止，因為議會的反對黨自由黨無法同意民族主義政府的繼任者人選。¹⁰¹

雅各比和魁北克政府的紛爭，或許能解釋為何他會在 IOI 秘書任期即將結束時發起倡議行動。他提議成立「保持警惕委員會」（Committee for Continued Watchfulness），由區域副理事長組成，作用是監督監察使的獨立性或完整性有無遭到威脅或攻擊：

理事會 [杜爾班，2000 年] 確認 IOI 應積極保護監察使的獨立性，並確保 IOI 會員的公署擁有足夠資源以執行使命；必要時 IOI 將以最適當的方式介入。¹⁰²

對人權界的許多人來說，1990 年代有點像是蜜月期，政府對於人權許下太多冠冕堂皇的承諾，新的人權機制也在國家、區域和國際層級大量湧現。雅各比正確地預測到，部分政府對人權機構如監察使的支持態度大幅降低，而且會透過各種手段來干涉人權機構的效能，有的手段明目張膽，有的則較不顯著。之後幾年，這種現象成爲 IOI 重要的優先事項。

然而 IOI 其他人擔憂的是，雅各比在魁北克監察使公署逐漸累積的控制權。和藹可親、專攻侵權法的律師克拉爾，接替克里斯提安擔任亞伯達大學法學院長及 IOI 財務長，他擔憂雅各比的預算太高。在麥蘭諾短暫任期後擔任理事長的紐西蘭監察使艾伍德爵士，肯定艾德蒙頓秘書處的工作，並同意克拉爾應刪減雅各比的預算。¹⁰³ 艾伍德回憶，理事會開始「擔心雅各比提出的目

標」，並在意他過於自我宣傳。¹⁰⁴ 相對地，在雅各比公署負責國際事務的薩斯維爾，他心目中的雅各比是最精明聰穎的監察使之一，是塑造 IOI 的重要功臣。¹⁰⁵

* * *

自從 1989 年瑞夫上任後，IOI 出版品便愈趨專業化。1997 年迎來第二次重大進展，瑞夫和首屈一指的學術出版商克魯維爾國際法律出版公司（Kluwer Law International）達成協議，由該公司處理 IOI 的學術著作。最重要的出版品當屬《監察使期刊》，後來轉型為精裝本的《國際監察使年鑑》（International Ombudsman Yearbook），透過克魯維爾的全球網絡流通銷售。這項成就不僅是對出版內容品質的認可，更是觸及更多讀者的良機。然而，其中確實產生一些實務面的問題：第一，契約中只提到以英語出版，因此儘管 IOI 重新調整未來方向，朝多語並行的目標前進，但出版品計畫絕大多數仍停留在單一語言的過往年代；第二，外部出版商的參與，加上其訂定的截止日期，使得瑞夫必須確保有足夠的產量，而讓她壓力倍增。新期刊的頁數多於舊期刊（新期刊 200 頁，舊期刊 160 頁）。經常難以預料會出現什麼內容題材。有舉辦大會的期數，寫起來比較輕鬆，因為通常可以輕而易舉地把簡報內容改寫成文章，但是大會與大會之間的期數就棘手許多。這樣的困擾來自於期刊並非完全是學術性或社運性期刊。學術期刊從不需擔心稿件短缺，問題往往反而是稿件太多。1996 年 IOI 成立編輯諮詢委員會以促進同儕審查流程，委員會運作相當順利。¹⁰⁶

雖然年鑑內容的產出偶有困難，但內容的優良品質絕對毫無疑問。瑞夫也和克魯維爾簽約，在精裝本年鑑之間，發行 IOI 前八到九年期間出版的文章精選集，主要內容選自於期刊，這樣可向更多讀者展示 IOI 最優異的出版品。¹⁰⁷

* * *

IOI 和聯合國的潛在關係，是 1990 年代反覆討論的主題。部分歸因於 IOI 自歐文擔任理事長開始注重人權議題；另一方面也因聯合國從 1993 年的維也納世界人權大會開始，首度大量成立保護和促進人權的體制機構。聯合國對人權的參與，當然可追溯至聯合國憲章，以及 1948 年發布的《世界人權宣言》，由此促成聯合國人權委員會（Commission on Human Rights）的成立，並以政府間的組織型態運作。聯合國人權公約以及一系列專業的「憲章」機制，使得大量專業機構應運而生，不過這些機構的成員主要是外部人士。人權公約機構和特派任務處原則上由聯合國人權中心（UN Centre for Human Rights）支援，但在維也納世界人權大會之前，這些機構缺乏經費且人力不足。冷戰及維也納世界人權大會過後，人權成了各種政治色彩的政府共同關注的對象，人權相關的人員和體制機構紛紛設立。其中最重要的成就，是任命厄瓜多外交官荷西·阿亞拉·拉索（José Ayala Lasso）擔任首位聯合國人權事務高級專員（UN High Commissioner for Human Rights）。

IOI 理事會從 1980 年代起，偶爾會討論是否需要和聯合國建立關係，歐文也在 1991 年發函給聯合國經濟及社會理事

會（Economic and Social Council），述及 IOI 取得諮詢地位（consultative status）一事。¹⁰⁸ 1992 年，羅伯森委託英國監察使瑞德爵士深入研究諮詢地位。¹⁰⁹ 不過直到聯合國於 1990 年代中期將人權設為優先目標後，IOI 和聯合國建立關係的議題才真正彰顯其重要性。克拉爾回憶，烏斯廷尤其關注和聯合國建立某種正式的關係。¹¹⁰ 1995 年的理事會會議成立一個委員會，由賈米森擔任主席，負責尋求和聯合國建立進一步的連結。¹¹¹ 在比較早期的討論中，IOI 的策略不會解決有關 IOI 應具備何種正式地位的考量。對於非政府組織而言，正規管道是向聯合國經濟及社會理事會（ECOSOC）申請諮詢地位。問題在於某些 IOI 會員認為自己本身具有政府性質，並不算是非政府。相反地，賈米森委員會首要考量的是關係的本質，而非建立關係。委員會的出發點是 IOI 可以為聯合國提供何種服務，並以個別監察使貢獻專業作為提供服務的形式，而不是取得正式地位後會得到何種好處。¹¹² 問題甚至一度來到 IOI 是否應成為聯合國的專門機構，這提議明顯不可行，很快便遭到否決。¹¹³

墨西哥監察使馬德拉佐是 IOI 和聯合國建立關係的關鍵人物。在 IOI 演進過程的此時，在中歐與東歐監察使尚未大量加入 IOI 之前，最堅守人權使命的正是拉丁美洲的監察機構。而且重點是拉索本人同樣來自拉丁美洲。然而這條路線的憾事是厄瓜多政府的介入。厄瓜多政府將拉索從聯合國日內瓦辦事處召回，指派其擔任厄瓜多外交部長。拉索離開聯合國後，隔了一段時間才由繼任者接掌人權事務，這位繼任者是一位更有活力的角色，替眾所皆知的人權事務高級專員辦事處注入真正的生命。她就是即將卸任的愛爾蘭總統瑪麗·羅賓森（Mary Robinson），這件

事促使愛爾蘭監察使（及 IOI 理事會成員）凱文·墨菲（Kevin Murphy）參與和聯合國建立關係的事務。¹¹⁴

但是此時的 IOI 與聯合國的對話幾無實質成果。不過，羅賓森擔任人權高級專員期間，特別重視對國家人權機構的提倡與支持。回到 1946 年，當時聯合國經濟及社會理事會提議成立國家委員會，以監督國家有無遵守聯合國聲明的基本人權標準。屬於政府機構的聯合國人權委員會對此不感興趣，當此提案偶爾再提起時，聯合國人權委員會也一再否決。然而，各種負責監督政府人權表現的國家機制漸漸興起，這些機制也許是人權委員會、平等機構或監察使。聯合國開始關注這些 1970 年代的發展，這幾乎和 IOI 的成立同時進行，並贊助這類機構的集會活動。活動最高潮落在著名的 1991 年巴黎會議，會中制定出一整套掌管國家人權機構成立與運作的原則。許多監察使（大多來自歐洲）出席巴黎會議，有些監察使，以芬蘭的雅各·索德曼（Jacob Söderman）為主，還參與討論。¹¹⁵ 不過並沒有監察使參與巴黎原則的起草¹¹⁶，巴黎原則後來獲得聯合國人權委員會和聯合國大會通過，成為極重要的規範。因此，巴黎原則並未以直接適用監察使的作法來制定。（巴黎原則中有幾處將人權機構明確稱為委員會，且基本上假設此種機構擁有多名會員，至於監察使則是聯合國人權委員會應尋求合作的機構類型。）¹¹⁷ 遺憾的是，巴黎原則起草時間太早，來不及將拉丁美洲和歐洲新一波成立的人權監察使納入考量（不過巴黎原則已將西班牙、葡萄牙和波蘭的監察使列為範例）。

羅賓森指派前澳洲人權專員布萊恩·柏德金（Brian Burdekin）為資深顧問，負責將國家人權機構打造成聯合國人

權使命的重點。然而，雖然一開始有友善的交流，但羅賓森和柏德金並未對 IOI 展現極大興趣。而聯合國方面似乎認為 IOI 企圖和新成立的國家人權機構國際協調委員會（International Coordinating Committee）相互競爭。麥蘭諾是國際協調委員會的成員，而繼麥蘭諾之後擔任墨西哥監察使暨 IOI 理事的蜜瑞兒·洛卡提（Mireille Roccatti）則是國際協調委員會的副主席。不過儘管有職務上的重疊，也有提議要讓國際協調委員會成為 IOI 理事會的觀察員，但仍未建立關係。¹¹⁸ 賈米森回想，她的委員會不僅未能「克服柏德金這一關」，IOI 也對此幾乎不感興趣。¹¹⁹

IOI 也提出一些替代方案。IOI 的區域，尤其是拉丁美洲區和歐洲區，似乎和羅賓森的辦事處以及其他聯合國機關（主要是聯合國開發計劃署）發展出較緊密的關係。拉丁美洲和歐洲這兩區恰好都擁有為數眾多的人權監察使，也就是說，國家人權機構同時也是 IOI 會員，這樣的巧合微乎其微。

在麥蘭諾短暫的 IOI 理事長任內，特別有意爭取與聯合國建立不同的關係，對象是聯合國文化機關聯合國教科文組織（UNESCO）。UNESCO 總幹事費德里科·馬約爾（Federico Mayor）提議和 IOI 簽署備忘錄，此份備忘錄是基於 UNESCO 承諾撥付 \$ 25,000 的經費給 IOI。IOI 理事會有人對此持保留態度，但大多數人仍同意此項提案，並於 1999 年 6 月簽署備忘錄。¹²⁰ 不過簽署後不久，麥蘭諾和馬約爾便結束任期，IOI 亦未獲得經費。2000 年 9 月，雅各比前往巴黎和 UNESCO 官員開會時，他得知 UNESCO 不會支付承諾的經費，IOI 必須先列出預計執行的優先事項，UNESCO 才會考慮是否撥付經費。事實上，原本承諾的 \$ 25,000 經費早已列出明確的優先事項作為依據。¹²¹ 與

UNESCO 建立關係的唯一成效，就是 IOI 加勒比海及拉丁美洲區會員的幹部，出席 2001 年在墨西哥的 UNESCO 大會。¹²²

UNESCO 經費的預計用途，是實現已有的構想：監察使公署職員的訓練手冊，內容特別著重於處理調查案件。此提案由理事會發起，透過區域副理事長傳達各區，以取得區域內部的回饋意見。編製手冊的工作大部分由安大略省監察使路易斯的公署完成。訓練手冊初稿的擬定，則是在納米比亞的工作坊上率先進行。正如艾伍德於 2002 年所言，這本手冊「並不是教科書，而是訓練計畫的架構，擁有足夠的彈性，可按照受訓者的經驗等級修訂或增加」。¹²³

* * *

中華人民共和國參與 IOI 一事，成為 1990 年代 IOI 多名領導人士優先處理的事項，其中最重視此事的，莫過於 1998 年至 2002 年間擔任 IOI 理事長的紐西蘭監察使艾伍德爵士。¹²⁴ 因臺灣監察院已在 1990 年代初期加入 IOI，使得中共監察部入會一事更形複雜。後來有人批評理事會並未充分留意臺灣監察機構入會後的可能影響。¹²⁵

艾伍德一直維持低姿態的外交手腕，找尋可讓中共監察部入會的管道，至少他努力在不引起注目的情況下進行協商，但是與臺灣和中共這兩邊的對話，讓這項任務窒礙難行。艾伍德訪問臺灣時獲臺灣總統接見，合照的背景有整排臺灣國旗，這是艾伍德一直努力要避免發生的事。接下來艾伍德來到北京，國旗事件未被提起，但中共發現艾伍德隻身來訪，只帶著一個公事包，並沒

有出現和他身分相配的隨扈、大批裝備和妻子。¹²⁶事實上，艾伍德這種低調、非正式的格調，反而成爲和中共建立關係的絆腳石。中共官員不信任這位監察使，認爲他缺乏約束力，這和中共監察部可用的法律資源形成對比。當然，中共監察部身爲行政機關，這一點就讓中共監察部不符合 IOI 正式會員的資格，不過就像艾伍德提到的，日本的監察機構也與中共類似，但日本得到 IOI 的認可，或許中共入會也有妥協的可能性。

1998 年理事會在伊斯蘭瑪巴德開會，對中共問題展開漫長討論，各方意見差異極大。¹²⁷ 香港申訴專員蘇國榮（Andrew So）提議邀請中共監察部申請入會 IOI，巴基斯坦監察使薩藍支持此提議。IOI 很難拒絕中共的申請，因此基本上中共的入會沒有資格限制，並會讓臺灣監察院被逐出 IOI。對此協商參與程度最深的艾伍德，勸告應謹慎行事。雅各比亦密切研究此議題，並擔心中共與入會標準相差甚遠。他也提出警告，臺灣可能會向加拿大法院控告 IOI。會議最終決定是「此案再研議」，看起來像是堵眾人之口的典型官腔回覆，但確實是唯一可能做出的決定。直到 2018 年，此案仍在尋求調解。

國際組織如何在承不承認某個國家的議題全身而退，這個問題在 1980 年代的波布那事件首次影響到 IOI。IOI 沒辦法在波布那事件中輕易地拒絕承認外界現實，中共問題更讓 IOI 的外交技巧面臨更嚴峻的考驗。1990 年代末期又出現類似的議題，巴基斯坦透過 IOI 理事長薩蘭，積極爭取主辦 2000 年的世界大會。雖然理事會對此心生疑慮，不過仍準備好支持巴基斯坦的提議，沒想到以色列國家審計長，以及護照上蓋有以色列戳章的監察使，都無法出席大會。理事會無法接受這種排除會員機構的作法，大會

在短時間內改在南非德爾班（Durban）舉辦。這是 IOI 首度於非洲舉辦大會，並被視為是 IOI 承認南非監察使賽爾比·巴夸（Selby Baqwa）在非洲大陸推廣 IOI 所扮演的重要地位。¹²⁸

IOI 存在的目的？

關於 IOI 的目的，IOI 內部已針對這根本問題展開數量驚人的辯論。就某些層面而言，IOI 的目的在數年間已有大幅改變，這或多或少說明為何 2018 年的 IOI 與 1978 年的 IOI 看起來如此不同。

成立 IOI 的提案中，極為重視將 IOI 視為學術機構，這正是 IOI 多年來都設置在大學裡的原因。當時認為設在大學的作法可從兩方面造福監察使：第一，IOI 可以彙集大量資源供監察使運用，包括與監察使工作相關的法條、報告和研究；第二，學術研究可深入探討何種方式有助於監察機構的實務運作。眾人一致同意第一點的好處，但第二點卻引發些許質疑。有些監察使顯然擔心他們可能要花錢補助流於空想、且幾乎無關自身工作的學術理論。其實他們毋須擔心。前十年內，幾乎沒有學術研究是在 IOI 的主持下執行的。IOI 開始蒐集資料，但 IOI 首任理事長倫德維克批評資料偏重英語內容，還有許多後續產生的不足之處。一直要到 1989 年瑞夫教授上任，IOI 原本的學術目標終於才能具體實現。1981 年開始發行的《監察使期刊》趨向專業化，之後透過和荷蘭法律出版商訂立的契約，《監察使期刊》變身為《國際監察使年鑑》。另外還出版學術精選集，瑞夫本人也有大量的研究成果。然而到了 2000 年代中期，與學術連結的好處再度浮現許多

疑慮。任務編組檢視 IOI 的工作，質疑亞伯達大學是否能成為監察使研究的學術卓越中心。¹²⁹ 在 IOI 重整組織時，認為學術重點可以捨棄。

IOI 早期工作的另一個主要面向，是我們現在所稱的「拓展人脈」。IOI 是在第一屆國際監察使大會之後成立。大會的用意是將監察使齊聚一堂，建立情誼並師法彼此經驗。IOI 的存在原本是為了鞏固在大會之間的連結。然而前四屆大會在組織方面和 IOI 有明顯區別。1992 年的維也納大會，是第一次正式由 IOI 主辦的國際監察使大會。這種安排意味著對於理事會裡的十幾個監察使而言，IOI 一直都是非常有效的溝通網絡，但是 IOI 和支付會費的監察機構之間尚有一段距離。會員支付會費後究竟可以得到什麼回報，這個問題引起某種程度的焦慮不安。但是此問題並不容易解決，因為理事會和秘書處必須先擁有更多可供花用的經費，才有能力提供高於會費的價值，而且因為會費是 IOI 主要的收入來源，沒有調漲會費就很難解決這個問題。因此，1980 年代來自加拿大的主要間歇補助，對於 IOI 制定計畫是相當重要的補助，不過這些經費永遠不夠用來扭轉 IOI 的本質。

1990 年代開始，IOI 多名領導人士瞭解到，實有必要將 IOI 發展成讓會員可以用會費換取 IOI 提供重要的好處。最具創意的嘗試作法，是與其他機構建立夥伴關係，提供單憑 IOI 無法給予的服務。對於 1990 年代的烏斯廷和賈米森而言，和聯合國成為合作夥伴似乎是重要大事。不過基於種種因素，IOI 幾乎沒有在和聯合國的關係裡得到益處。和安大略省監察使公署合作，並提供陳情處理訓練課程的這層夥伴關係，發揮了更大的影響力，雖然絕大部分的影響力要等幾年後才真正實現。

所以，當 IOI 在 2000 年代中期設置任務編組，賦予其廣大的職權來審視 IOI 的角色與結構，這時相同的問題在本質上仍未獲得解決：「會員支付會費，可以得到什麼作為回報？」主持任務編組的理事長安格里克不想把話說得如此直接，他強調 IOI 會籍也是監察機構在推廣監察使角色上的貢獻。但另一名任務編組成員巴柏爾認為，IOI 需要提供像樣得體的會費回報，這是攸關 IOI 存續的議題。替代方案並沒有很多；假如 IOI 沒有提供會費的等值回報，IOI 的存在將會逐漸式微。同樣地，秘書戴婉瑩也強調 IOI 為許多新興監察使提供訓練和專業的重要性。

任務編組成立後、2009 年後的 IOI，提供許多會員好處，有些好處和 1978 年的一樣，但其他好處則象徵著煥然一新的組織型態：

志同道合的機構所組成的網絡：IOI 的原始目的十分重要，或許這也依然是監察使加入 IOI 最主要的原因。不過自從區域成為會員機構的主要聯繫場域後，「拓展人脈」的成效也變得更加斐然。監察使可以定期和鄰近國家的同僚會面與交流。

資訊：瓊斯的初步提案中，核心是將 IOI 作為監察使世界的資訊儲藏庫，這個構想從很多方面而言相當先進，因其設想到資訊科技可能扮演的角色。資訊功能在 IOI 歷史上始終居於中心地位。1989 年 IOI 聘請瑞夫教授在艾德蒙頓擔任編輯後，資訊功能更是大幅提升。近年的改善之處是架設網站，內容極為豐富，並定期更新訊息。

捍衛監察機構：此功能逐漸成為 IOI 關注的重點，例如 2016 年的曼谷宣言，以及秘書處為了維護受攻擊的監察使而採取的行動。在 IOI 早期，此功能甚至不被當成議題來看待，即使曾於

1990年代對此提出討論，依然未被列入優先事項。

提升專業能力：培養監察使的技能、知識和資源，一向被視為 IOI 的重要功能，不過早期多半透過資訊交流來提升能力。到了 1990 年代，IOI 認為訓練是重點優先事項，卻直到近年才以系統性的方式推行訓練。部分是因為近年可使用的資源較多，另外也因和其他專業機構合作而有利訓練進行，例如在反貪腐及反酷刑領域。

1990 年代是 IOI 大幅成長的時期，這段期間監察使運動也在世界各地如火如荼展開。IOI 的成長未必是發生在監察使運動之後；因為 IOI 面臨潛在的危機，使得領導階層必須推動劇烈的改革。其中最顯著的是章程的變動，讓 IOI 從自選成員的俱樂部，轉型成為會員制組織。自此之後 IOI 下放大量權力給各個區域，確認區域是協助國家級監察使的最適當架構。IOI 透過多語政策變身為真正的國際組織。IOI 行政事務邁向專業化，不過理事會、秘書處和秘書的實質關係仍受到質疑。IOI 尚有諸多計畫項目等待執行。出版品計畫是相當明確的，例如出版調查訓練手冊，滿足了會員的需求。但改變仍然不夠。原因主要出在財務上，IOI 從成立至今就一直擺脫不了經費問題。譬如財務長克拉爾，他本人既不是監察使亦非人權律師，從他的角度就能看清這個問題。

130

21 世紀之初，人權工作的環境變得更加艱鉅，有幾位理事長的發言對此有深切思考。2002 年艾伍德爵士在理事長卸任演說提到：

儘管近年來有許多國家成立監察機構，但我認為這個目標之所以能夠大幅實現，是因為現在有超過 111 個國家將監察使納入公部門範圍。過去的方法是拓展會員版圖，如今我們應該思考，就 IOI 成立目的而言，單單注重會員數的成長算不算是正確方向。會員數目愈多，所需的章程和行政配置也會更加複雜，如此才能顧及不同職權的會員。……

IOI 的行動重點，是協助我們的會員，尤其是監察機構人員的專業發展。¹³¹

這番話很有道理。IOI 早期使命以宣揚「監察使角色」概念為主，現在的 IOI 則比以往更肩負支持會員的責任。可惜的是，整體會員數雖有增加，但某些區域的會員卻減少。特別是在拉丁美洲，會員因未能支付會費，且不理會警告，終遭逐出。結果可歸因於會員本身不遵守紀律。多年來 IOI 也針對在何種情況下可提供會費折扣的問題，陷入無止境的討論。但是到頭來，問題或許還是 IOI 無法為會員提供足夠的價值。

兩年後，繼艾伍德擔任理事長的安大略省監察使路易斯，在卸任演說談到此問題。路易斯詢問，IOI 或許不該替區域活動提供財務支援（「基於 IOI 的財務現況，只能適度地補助區域活動的提案。」¹³²）他指出翻譯費用大幅影響其他用途的可能，但翻譯現在已是 IOI 根深柢固的文化。以 2000 年德爾班大會為例，大會的同步翻譯花費 \$ 95,000，這相當於幾年前 IOI 的全年度預算。

路易斯針對人權和「傳統」監察使功能的密切相互關聯，拋出重要提問，他本人是典型監察使的背景，藉由參與 IOI 接觸到

不一樣的人權領域。他徵詢會員的具體意見，不是含糊地表達滿意或不滿意，而是針對 IOI 應該推行的事項提出建議。路易斯交接理事長給安格里克時，眾人對於 IOI 的未來，懷抱一股不安之感。

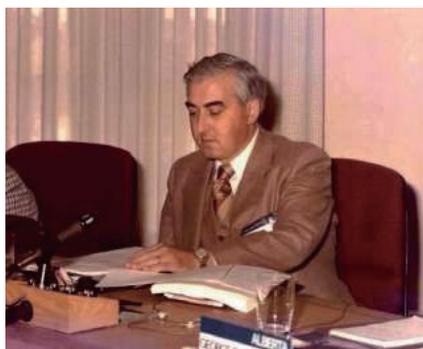
相片



1



2



3



4

1. 法蘭克，攝於1970年代。
2. 喬安與伊凡尼於第一屆國際監察使大會和亞伯達省省長洛希德合影，1976年艾德蒙頓。
3. 伊凡尼，1976年。
4. 斐濟的提卡藍爵士與紐西蘭的波爾斯爵士，IOI早期的關鍵人物。



5



6

5. IOI 首次理事會會議。理事會成員為（後排左至右）倫德維克、伊凡尼、瓊斯、法蘭克、貝魯貝、（前排左至右）瑪麗娜·馮托貝爾（Marina Vontobel，馮托貝爾之妻及其口譯員）、賽洛塔、狄克森、提卡藍、馮托貝爾。
6. 以色列總理梅納罕·比金（Menachem Begin）於1980年耶路撒冷第二屆國際大會開幕致詞。右為伊凡尼，左為以色列國家審計長內本札爾（頭戴猶太帽者）。



7



8

7. 1980年耶路撒冷大會與會者。
8. 1983年渥太華理事會會議，（左至右）倫德維克（瑞典）、羅伯特·法布雷（Robert Fabre，法國）、伊萬·黎斯（Evan Rees，千里達）、法蘭克、伊凡尼。



9



10



11

9. 1980年代之理事會會議。注意並無女性成員。
10. 1989年起擔任出版品主管之瑞夫，以及擔任理事長之卑詩省監察使歐文。
11. 克里斯提安於危急之際接任財務長。



12



13



14



15



16

12. 瑞夫於艾德蒙頓的訓練活動發言。
13. 亞伯達省監察使強森為 1990 年代初期之執行理事。
14. 安大略省監察使賈米森為 1990 年代活躍的理事會成員（相片提供：Indspire）。
15. 荷蘭監察使烏斯廷於 1994 年至 1998 年擔任理事長。
16. 魁北克省監察使雅各比設置執行秘書一職，並展開 IOI 諸多改革。



17



18



19

17. 艾伍德爵士為3名紐西蘭出身的IOI理事長之一（相片提供：紐西蘭監察使公署）。
18. 2006年任務編組於維也納開會。
19. 巴塞隆納理事會會議確定將秘書處遷離艾德蒙頓。圖中人物為（左至右）湯姆·佛勞利（Tom Frawley，北愛爾蘭）、科斯塔卡（奧地利）、拉菲爾·里柏（Rafael Ribó，加泰隆尼亞）、莉塔·莉娜·包尼歐（Riita Leena Paunio，芬蘭）、馬茲·梅林（Mats Melin，瑞典）。



20



21

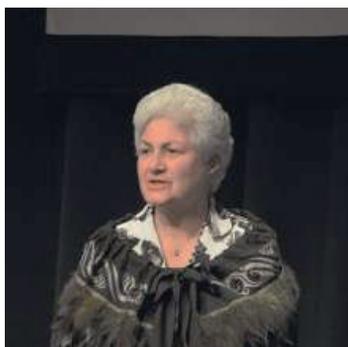


22

20. 2007年擴編後的任務編組於艾德蒙頓開會，（左至右）戴婉瑩（香港）、安格里克（愛荷華州）、科斯泰卡、柏西、安德烈·馬林（André Marin，安大略省）、宋哲鎬（Song Chul-ho，韓國）、郭德·巴騰（Gord Button，亞伯達省）、巴柏爾（新南威爾斯州）。
21. 任務編組於艾德蒙頓。前方就座者為長期擔任 IOI 管理長之卡蘭，後方站立者（左至右）戴婉瑩、巴柏爾、安格里克、科斯泰卡、宋哲鎬。
22. 戴婉瑩與威肯於 2009 年維也納理事會會議，2 人為近年來領導 IOI 之活躍女性。



23



24



25



26

23. IOI 首任秘書長科斯泰卡。
24. 威肯於 2012 年威靈頓國際大會開幕致詞。
25. IOI 理事長與「非洲監察使與調解使協會」(African Ombudsman and Mediators Association, AOMA) 理事長阿莉瑪·特勞雷 (Alima Traore) 簽署備忘錄。2009 年之後，備忘錄已成為 IOI 的重要工具。
26. IOI 非洲區理事，2013 年攝於維也納：卡洛琳·索柯尼 (Caroline Sokoni，尚比亞)、華特斯 (納米比亞，2014 年至 2016 年之 IOI 理事長)、特勞雷 (布吉納法索)。



27



28



29



30

27. 廷道爾（愛爾蘭）與威爾本（美國俄亥俄州代頓市）分別獲執行委員會推選為理事長與第一副理事長，攝於2016年曼谷大會。
28. 秘書長克勞德及維也納秘書處成員（左至右）巴赫勒、格利夫薛佛、瓦根鮑爾。
29. 捍衛監察使的獨立性——2016年的波蘭任務：（左至右）里柏（區域理事長）、廷道爾（理事長）、克勞德、尤莉·瑪迪斯（Ulle Madise，愛沙尼亞）。
30. 近年來使用3種官方語言之訓練研習大幅增加。圖為2011年於維也納替調查人員舉辦之「銳化牙齒」訓練研習。

第三章：改革與重生 — 2006 年至 2018 年

2005 年 11 月，理事會成員齊聚加勒比海安地卡（Antigua）島，討論自 IOI 成立至今，歷屆會員就不斷爭辯的眾多問題，特別是在伊凡尼事件後，IOI 需要進行組織重整一事更顯急迫。另外，IOI 會員可以得到什麼好處？IOI 該如何為活動籌措經費？還有 IOI 該如何成立能與理事會每天交流的管理部門？艾伍德和路易斯都指出這幾個問題，也提供前進方針，但隨著 IOI 不斷流失會員，問題變得迫在眉睫。私部門監察使的人數愈來愈多，尤其是在北美地區，以致什麼人算是監察使的話題仍爭論不休。儘管 IOI 依然是監察使世界中主要的代表機構，但這樣的現狀能持續多久？

主持安地卡會議的是僅有一年任期的 IOI 理事長安格里克。不過，安格里克雖是新任理事長，但並非 IOI 的新會員。他從 1978 年起擔任愛荷華州監察使，為美國極少數的州立監察使，該公署於 1980 年代加入 IOI 理事會。2010 年安格里克退休時，愛荷華參議員查克·葛雷斯里（Chuck Grassley）向安格里克致敬，他回憶愛荷華州監察使公署的成立並未普受歡迎，有時課責制機構受歡迎的程度可說是「過街老鼠」。¹³³安格里克為政治學學者，心思敏銳，手段直接，讓他得以有效揭發愛荷華州官僚制度和 IOI 內之惡行。1980 年代，安格里克曾批評伊凡尼對南非的立場。上任理事長後的前幾個月，安格里克質疑新成立的國際監察協會（International Ombudsman Association）侵犯「IOI 既有的身分與

優良名聲」。¹³⁴如今在安地卡的會議上，安格里克指出 IOI 可能在走回頭路。

幸運的是，安格里克有盟友相挺，此人是歐洲區的區域副理事長科斯泰卡，他也力促採取行動。科斯泰卡是三名奧地利監察使之一，曾為國會的社會民主黨成員，後來成為 IOI 在歐洲的忠貞分子，因推動 IOI 與聯合國及個別監察機構的合作關係，提升 IOI 的重要性。科斯泰卡非常清楚 IOI 未來的走向。在相關討論中，科斯泰卡不時提到其他國際組織的運作模式，這些組織擁有強大的秘書處，並為會員提供服務。他也直言指出艾德蒙頓秘書處的工作成效並不理想。

安地卡會議的最後一項討論事項，是 IOI 的未來。科斯泰卡說：

20 多年前 IOI 成立之時，監察使公署在世界各地如雨後春筍般出現。透過學術研究和發行出版品，IOI 經歷自我定位的過程。此後，IOI 在組織發展上臻於成熟；如今，IOI 需要學術界以外的支持。IOI 需著眼於監察使公署的實際運作情形，並分享最佳實務，讓各機構得以彼此效法切磋。

歐洲區正從事這類工作，企圖辨識會員需求以瞭解相關方法和職權及其實際執行情形。至於 IOI，一般認為除了年鑑和世界大會以外，會員無法得到足夠的益處。IOI 必須提供計畫或實際作為，以協助會員執行職權，並且讓 IOI 和會員產生實質關聯。¹³⁵

討論結束之際，理事會成立任務編組，負責尋求並制定未來的行動方針。任務編組由安格里克主持，其他成員有科斯泰卡、IOI秘書及香港申訴專員戴婉瑩，以及新南威爾斯州監察使暨澳紐及太平洋區區域副理事長巴柏爾。¹³⁶

目前看來，任務編組無法保證最終成果會與十年前雅各比委員會的成果有所不同，當時的委員會也擁有極為相似的使命，卻幾乎沒有發揮影響力或帶來改變。不過，確實也有不一樣的地方。首先，任務編組的核心領導人士安格里克和戴婉瑩，對這項行動的態度堅決，更甚於麥蘭諾早期對這些問題的檢討。再者，科斯泰卡和巴柏爾身為區域副理事長，所擁有的勢力遠大於前（這是雅各比改革下的成果）。而且新的任務編組並非從零開始。幾個月前，執行委員會的安格里克、波札那的副理事長德比·邁諾（Lethebe Maino）、戴婉瑩，以及艾德蒙頓的新財務長柏西，已先在墨西哥和區域副理事長開會。討論內容廣泛，並訂定成立任務編組的議程。¹³⁷

首先，在墨西哥會議上探討 IOI 的角色，舉出自 1980 年代產生的變化：「實際上，IOI 是透過區域來運作的傘式組織。……由於 IOI 的 6 個區域在文化、經濟發展及對議題的看法有所不同，因此區域之間有相當大的差異。」舉例而言，人權是拉丁美洲和東歐的重大議題，但在大英國協並非如此，大英國協「沒有針對人權提出直接或公開的簡報，即使監察使的每項決策涉及人權」。區域差異的其中一個結果，就是「IOI 不再採用『一體適用』的方案，而是允許區域發展符合各自需求的活動，如此對區域更為有利」。

同時，IOI 依然需要加強國際上的曝光率，「以保有國際監

察組織的領導地位」。作法之一是在國際組織中增加對監察使的認識，讓國際組織能夠仰賴 IOI 的專業，亦即 IOI 會員的專業，並且協助成立新的監察使公署。這恰好是賈米森的聯合國委員會在 1990 年代提倡的作法。墨西哥會議的與會者知道他們的意見雖不是全新的發想，但問題在於「之前的理事會雖然有類似討論，卻沒有指派任何人執行任務，因此沒有實質成果」。事實上，就如前一章所述，這種說法並不正確，因為賈米森和烏斯廷，以及後來的麥蘭諾，都有投入聯合國的議題。失敗的理由有點不同。

會中還討論一個有趣的問題，亦即是否允許 IOI 在侵犯人權事件上，對政府做出政治表態。與會者擔心，這種作法在有典型監察使的國家可能會產生問題，監察使在眾人眼中應該是沒有政治傾向的。（從紀錄來看，似乎沒有人將侵犯人權的相關事件和批評視為政治偏頗。）然而，眾人認為 IOI 會員可以提供人權機構侵犯人權事件的資訊。另外，IOI 也會為了保護監察使公署而採取行動，這也是雅各比和烏斯廷在前幾年一直極力主張的。

會費問題經歷了漫長討論。從 2 個層面可看出會費問題的重要性：第一，有人質疑會員是否有收到與會費等值的回報；第二，許多會員積欠會費，可能是因會費訂得太高。西歐和北美的監察使會員，通常能輕鬆支付 \$ 750 的會費，但是對東歐或南方區的會員而言，這筆金額為數不小。亦有人提到預算較少的省級或地方級監察使，可能會認為會費太高。（安格里克回憶他試圖說服美國監察使協會的同事加入 IOI，但失敗了；因為支付 IOI 會費沒有等值回報，所以提議遭到回絕。¹³⁸）墨西哥會議的討論中，劃分出監察使公署的區別，一種是「國家級和歷史久遠的監察使公署」，這類公署「無論是否從會員身分獲得實質好處」，都會

支持 IOI；而其他監察使公署可能必須在 IOI 和「其他區域型或專業型的監察使協會」之間做出財務選擇。

眾人考慮是否採用某種措施來衡量會員的支付能力，例如人均收入或是監察使公署預算的多寡，之後依照衡量結果訂出會費級距。第二種替代方案是把會費訂在「付得起」的程度，如有必要，則刪減活動。第三種選項則是撥付部分會費供區域使用，作為區域活動的經費。卡蘭表示過去曾試行會費級距政策，較富有的監察使公署會費為 \$1,000。但後來這種作法因恐導致不公平而遭廢除。

接著會中討論另一個棘手的問題：什麼人算是監察使？事實上，眾人似乎無意放寬會員準則，以讓「專業型監察使」入會。但是有一派意見提到，IOI 應與那些接受專業型監察使入會的監察組織建立更密切的關聯。歐洲區尤其堅決認為 IOI 應由立法型監察使組成，而且 IOI 應與「區域性類監察使組織」有所區隔。會議同意不改變會員準則，但讓區域自行決定是否「和區域內的專業型監察使組織適度地合作」。

墨西哥會議較以往的思維及討論之最大歧異處，是在於區域的地位和自主性。與會者更加重視區域需求的多樣性，以及需要在區域內採取更多行動。討論始於對訓練手冊有使用需求。拉丁美洲及加勒比海區提議聘請 2 名講師帶著訓練手冊前往該區域的國家，經費由 IOI 總部和區域均攤。當時也設想由接受訓練的國家負擔當地的費用。然而，在 2004 年魁北克的理事會會議上，該提議遭到否決，理由是提供給某個區域的服務，應該也要提供給所有區域。這個提議在墨西哥會議上獲得支持：「本次會議並不抱持這種『一體適用』的立場。」

比起毫無作為，區域主動採取行動並逐漸累積成果是更好的。原則上，成功的區域性行動可讓其他地區仿效並適性採用。

拉丁美洲及加勒比海區的提議獲得重申並得到支持。科斯泰卡對於歐洲區應成為獨立法人（但仍隸屬 IOI）的建議在當時來說仍言之過早。

以上即為任務編組工作所依據的基準。¹³⁹

* * *

任務編組的4名成員分別來自不同區域，且區域間的時區相差極大：安格里克在愛荷華州德梅因（Des Moines）、戴婉瑩在香港、巴柏爾在雪梨、科斯泰卡在維也納。這種地理分布造成實務上的問題，所幸當時電子郵件已是普遍的溝通工具（即使非正式，仍為歷史學者留下相當詳盡的討論紀錄）。這四人的共通點在於專業素養、極注重細節，以及承諾改革 IOI。不過，他們的個性也南轅北轍。主導的安格里克態度堅決，但為人親切。科斯泰卡在不好惹的外表下，藏著冷面笑匠的性格。科斯泰卡長久以來在政壇打滾，有段時期曾擔任政府部長和奧地利議會中社會民主黨的黨魁，他在2002年獲任命進入奧地利監察使公署服務。科斯泰卡是歐洲區進步的推手，並對 IOI 展現堅定的承諾。不過他不太受艾德蒙頓秘書處歡迎，因為他被認為企圖掌控秘書處。戴婉瑩也是實話實說的個性，她和科斯泰卡一樣，覺得艾德蒙頓

秘書處的工作成效不太理想。¹⁴⁰ 她是位優秀的秘書，簡化會員入會流程。巴柏爾是澳洲新南威爾斯州的監察使，以及 IOI 澳紐及太平洋區的區域副理事長。自他加入 IOI 後，就不斷地批評現況。巴柏爾想起在魁北克第一次參加工事會會議時「嚇呆」的情景，會議上其他區域副理事長只是一字不漏照稿念出他們繳交的報告（而且會議前已先傳閱這些報告）。他表示自己不想照本宣科，並建議大家更有效地進行這場會議。回想起那段時期，巴柏爾把當時的 IOI 形容為「垂死男孩俱樂部」。¹⁴¹ 有趣的是，於 2014 年成為 IOI 理事長的納米比亞監察使華特斯，幾乎用了相同的措詞，來形容他在魁北克世界大會對 IOI 的第一印象：「老男孩俱樂部」。¹⁴²

因此，改革 IOI 的任務就落在這 4 名成員的肩頭上，他們都勇於表達己見，儘管彼此意見未必一致。然而，他們對於改革的迫切懷有共識，即使偶有衝突，仍能合作無間。同時期的紀錄，即數量龐大的電子郵件，以及 4 人後來的回憶，顯示這段改革過程大致合作愉快，也可從中看出任務編組承接大量工作。

改革過程的另一位主角並不是任務編組的成員，而是秘書處的守護者。柏西在克拉爾之後擔任亞伯達大學法學院院長，以及 IOI 的當然財務長。柏西來自英國，是專攻能源領域的律師，風度翩翩，為人忠誠，他為艾德蒙頓秘書處職員爭取權益。雖然柏西和任務編組時有激烈的辯論，但仍能與大部分任務編組成員維持良好關係。任務編組成員普遍認為柏西對 IOI 的事務不怎麼感興趣，不像前人那樣為 IOI 付出。

令任務編組成員可能感到驚訝的是，柏西竟和他們有一樣的擔憂。柏西將理事會會議形容為「難以置信的無聊三日」¹⁴³，

這與巴柏爾一開始的看法相去不遠。不過這並不代表柏西無心為 IOI 奉獻。他想表達的是，IOI 只不過是法學院的一筆開銷，除了瑞夫以外，沒有人因為 IOI 的存在而受益。科斯泰卡認為 IOI 應該為會員提供更多服務，柏西固然理解他的看法，但他不認為能期待卡蘭和艾德蒙頓秘書處辦到這些事。據柏西所述，早在任務編組成立之前，他已在內部主張亞伯達大學不該繼續留著 IOI。柏西接著說，如果舉辦秘書處設置地點的招標，他不會讓法學院參加投標。

任務編組首先制定 5 項優先議題，並指派組內成員負責撰寫討論文章。每項議題都有多篇文章討論。而每位任務編組成員也都針對秘書處在亞伯達大學的去留問題，撰文討論。¹⁴⁴

區域

今日的 IOI 和 40 年前最顯著的差異之一，即是會員數量的增加，而且在數量及地理分布上都明顯增加。IOI 一開始的會員是少數的歐洲監察機構（主要位於北歐），許多來自加拿大和澳紐的監察機構，以及一些零星國家的監察機構，包括美國、以色列、斐濟與幾個非洲國家。最初的區域結構即反映這種地理區隔，但像非洲區就沒有特別劃分出來。IOI 成立時所劃分的 3 個區域為：北美區、歐洲區及南方區（亦即北美區和歐洲區以外的其他地區，不論位於東西南北）。這些區域並不具實質功能或章程地位。

發展區域結構，始於權力下放的需求，以及不同區域內會員的共同需求和利益，我們可以看到非洲、亞洲和拉丁美洲不容小

觀的重要性，同時歐洲的監察機構數量亦大幅成長，而原本由英語系會員所佔居的核心地位，其重要性也在區域結構重新配置的過程中，變得較不顯著。2000年代大改章程，讓更多 IOI 內部權力下放到各個區域。

目前的章程安排出自於任務編組在 2007 年的建議。理事長安格里克認為區域化是「我們比較根本且算激進的想法之一」。¹⁴⁵ 4 名任務編組成員中，有 3 人在加入理事會之前曾積極投入所屬區域的活動，或許這並非是巧合。而安格里克則是個例外，他一直活躍於美國監察使協會（US Ombudsman Association, USOA），因此可以分享區域性事務的實務經驗。

區域之所以成為 IOI 的組織架構，可追溯至 IOI 於 1988 年至 1989 年間瀕臨解散之際的章程改革。直到成立任務編組時，IOI 已有 6 個區域，原本的南方區現由 4 個新區域組成：非洲區、亞洲區、澳紐及太平洋區、拉丁美洲及加勒比海區。區域是 IOI 最活躍、最積極的一塊，其挑戰在於各區域的發展方向差異頗大，尤其是澳紐及太平洋區和歐洲區已建置穩健的結構，擁有獨立經費，且能自行舉辦活動。北美區雖是 IOI 的心臟地帶，但其區域結構較為疲弱，原因是只有 5 名 IOI 會員的美國監察使協會，其在北美區遠比 IOI 更強大。歐洲區、澳紐及太平洋區、北美區的財務狀況較佳，在籌措經費舉辦活動上比較不成問題。IOI 需要協調各區的方法，以支援較弱勢的區域。

除了進行 IOI 章程「聯邦化」的改革，以及提高區域代表的地位至「區域理事長」外，區域補助款的制度也讓資源公平分配給比較貧窮的區域。訓練活動的舉辦，加上通訊科技的進步，也讓所有區域能用更平等的身分參與 IOI 事務。

第一個議題是區域化，安格里克將區域化形容為「我們比較根本且算激進的想法之一」。激進的原因在於，任務編組想要達成的，是科斯泰卡在安地卡會議上提出但未獲支持的意見：區域或許可成為獨立法人，擁有自行籌措經費的權力。區域被視為 IOI 的重要組成，這是歐文擔任理事長後的改變，但現在的問題在於區域能否幫助 IOI 度過眼前的難關。科斯泰卡和安格里克並不是唯一的區域擁護者。巴柏爾曾說過：「IOI 的實力，多半建立在區域的長久實力上。理事會的活動和提議都需以支持或加強區域合作為方針。」

區域化議題衍生出一系列問題：

或許未來的某個時刻，我們必須概述 IOI 所需的法人或職權類型，這樣的法人或職權是否能在現有的章程下順利採行，各區域的法人類型是否各自不同，假如不同的話，是否會對 IOI 本身的法律基礎有影響？法律協助方面是否會有募款機制 [原文如此]，或者由各區自行負責？IOI 每個區域是否皆具備法律地位，可向組織或政府尋求補助及其他支援？會員繳給 IOI 的會費，是否會有部分做為區域用途？

假如區域化議題得到「激進」的評語，那麼第二個議題顯然是最有可能引起爭議的話題：秘書處。IOI 長期深受決策機構、理事會、管理部門的斷層所苦。該如何解決這個問題？巴柏爾建議：

IOI 應檢視目前的秘書處模式。在決定保留這個模式之前，IOI 應展望未來和改革項目，思考替代模式是否更符合 IOI 的要求。

安格里克表示「這可能是最具爭議的行動，倘若我們提議遷移 IOI 的管理部門更是如此」。他擔心遷移一事「已經走漏風聲」。推測可能是在管理長卡蘭聽了柏西的簡報之後，有此暗示。如此一來，每個人都已知曉這項議題。「我認為 IOI 的未來，必須仰賴一個強大、資源充足、積極、專業的秘書處」，安格里克在寫給其他任務編組成員的電子郵件提到：

是否有其他可行的模式：在某處設立總部，並另設立區域辦公室？還是這樣的構想會削弱 IOI 稀少的資源？IOI 是否該跟既有的監察使公署合作（像一開始與亞伯達省監察使公署合作），或是把 IOI 設在學術單位裡會比較好？還是說，互相協調且公平參與的監察使，加上與大學合夥，是否能為不足的現況帶來加乘效果？

由此可清楚看出，儘管現狀無法持續下去，但並沒有明確的結論。安格里克提出的選項，又牽涉到任務編組的另一項主題：學術貢獻。將 IOI 當作監察使的學術研究中心，是 IOI 原始理念的核心思想，而將管理部門設在大學內又能強化這個構想。或許可以說，目前的 IOI 會員並沒有把學術貢獻的想法視為優先事項。舉例而言，儘管沒有惡意，但巴柏爾不認為學術貢獻對監察使特別有用。¹⁴⁶ 而科斯泰卡極反對 IOI 帶有學術色彩，矛盾的是，他一直負責

的訓練研習，可能是在 IOI 贊助下，最大規模的學術計畫：所有歐洲監察機構立法根據的比較研究。¹⁴⁷

任務編組的第四項討論焦點為 IOI 提供給會員的服務。監察機構繳交會費，可以得到什麼回報？這個問題一直困擾著理事會。這問題顯得特別緊急和嚴重，是因為愈來愈多區域裡成立其他的專業組織，它們提供 IOI 早該提供的服務，且表現更為出色。這些組織不只提供更多服務，也更符合區域的特殊需求。

第五項，也是最後一項討論，是大會的問題。安格里克並不熱衷於四年一度的大會：「我做事比較務實，相信很多同事也跟我一樣。」他認為大會只是一場嬉鬧的集會，對監察使的實質利益幾乎沒有幫助。討論的重點在於，大會是否應縮小規模並增加次數，以及大會是否應改成一年一次或維持四年一次。

任務編組針對每項主題討論許多選項。任務編組的障礙之一，是欠缺對 IOI 歷史層面的瞭解，而且任務編組成員只有部分人知道他們有這種對歷史認知不清的障礙。有 2 件案例足以說明。

第一件案例是在 2006 年 8 月，戴婉瑩和艾伍德爵士談話許久，試圖釐清有關 IOI 歷史的幾項事實，尤其是關於當初為何會將秘書處設在艾德蒙頓。根據戴婉瑩的談話筆記，艾伍德正確指出亞伯達大學法學院最初的參與。接下來的內容卻相當不正確，筆記中將 IOI 與亞伯達大學建立關係的時間點記載為「伊凡尼事件之後」，這件事「彷彿是天賜良機」。¹⁴⁸然而事實上，亞伯達大學早在伊凡尼事件 10 年前就已參與 IOI 事務，或許亞伯達大學是 IOI 能以此種形式存在的先決條件。伊凡尼事件事實上讓人質疑，是否繼續將 IOI 設在大學。而畢竟艾伍德一直維護艾德蒙頓秘書處的地位，因此他會如此曲解歷史，顯然並無惡意。不過這

可說明，任務編組有時會根據不完整的資訊來執行任務。

第二件案例所帶來的破壞力更強，讓任務編組和秘書處的緊張氣氛升高。任務編組成員都知道科斯泰卡希望把秘書處遷至維也納。¹⁴⁹此舉並無不妥，但也絕非已成定局。因為正如我們所見，尚不確定未來是否有監察使公署願意主持秘書處，更不用說是奧地利監察使公署。科斯泰卡的「待辦事項」也沒有漏掉艾德蒙頓的秘書處。¹⁵⁰在某次柏西和安格里克的通話中，柏西提到「現在發生的事，就跟幾年前『奧地利人』想把 IOI 搬到歐洲的那件事一樣」。安格里克把這歸咎於「克里斯提安」。「他在說什麼？」安格里克問了其他任務編組成員，並建議巴柏爾或戴婉瑩應該打電話問艾伍德爵士。¹⁵¹

戴婉瑩果真打電話給艾伍德，但他的答案並未釐清事實真相：「艾伍德爵士很明確地回答，他不曉得奧地利曾有這方面的企圖。」¹⁵²奧地利監察使公署的麥可·毛雷爾（Michael Maurer）的資訊錯誤程度又更荒謬。他把克里斯提安當成是前任法學院院長和 IOI 理事會成員，還說奧地利監察使公署的前任署長皮可爾是 IOI 的副理事長。毛雷爾從 1991 年起任職於監察使公署：「從那時起，公署的討論或決定中，從來沒有提過『要把 IOI 遷到奧地利』。」毛雷爾認為「也許克里斯提安先生把奧地利和澳洲搞混了」最後說道：「我對這種說法不屑一顧，也試著不受這種不想讓 IOI 進步的舉動影響。」¹⁵³戴婉瑩也被激怒了：「我能否禮貌性地建議，我們應該驗證大衛 [柏西] 說法的真實性……。不然的話，這不只對奧地利不公平……，也會危害任務編組的信譽。」¹⁵⁴

這種反應顯示艾德蒙頓秘書處和任務編組劍拔弩張的關係。

當然，實際情況是兩方說法都沒有錯。自毛雷爾 1991 年起進入奧地利監察使公署後（大約和艾伍德討論此事的時候落在同個時間點），確實沒有人建議將 IOI 遷至維也納。皮可爾是在 1989 年表達遷移秘書處的想法。令人有點灰心的是，關係處在如此低點，竟無人撥電話詢問艾德蒙頓的克里斯提安，他在 IOI 理事會待了十年，可以很快就解釋清楚來龍去脈。同樣地，亞伯達大學也誤以為任務編組暗中策劃將秘書處遷至奧地利，突顯出對任務編組一直以來的不信任感。

幾乎在奧地利「待辦事項」引發雙方互相猜疑的同時，柏西看到針對艾德蒙頓秘書處的管理和表現所做的不合理攻擊，令他備感不悅。受到任務編組對秘書處所寫的討論初稿的刺激，柏西和安格里確實就奧地利長遠計畫展開討論。¹⁵⁵ 如上所述，柏西批評 IOI 在提供會員服務方面的整體表現，並且支持任務編組提出的目標。但是，當他一看到任務編組的初稿，對任務編組的支持隨即消失無蹤。首先，他不悅的是，這份初稿是在他和瑞夫暑假度假的期間提出的，而瑞夫人在外地，且只有短暫時間可以給予評語。¹⁵⁶ 更具體來說，他反對的是這份初稿明明尚有許多未確認的事實，卻還企圖達成結論。在基本事實尚未證明的情況下，怎麼可以提出這些建議？

在所有事實得到釐清之前就提出建議，是很不專業的行為，我們去年早就可以提供需要的資訊。

這種程序上的不公平之所以讓我心煩意亂，是因為任務編組報告的許多意見，明顯是根據幾位成員對艾德蒙頓秘書處工

作內容的推測和偏見，並未參考秘書處實際運作的情形。我別無選擇，只能對任務編組報告的撰寫作法表達抗議。假使會員在2009年決定不願繼續將IOI管理部門設在亞伯達大學，這是會員的權利。但是，倘若這個決定是基於扭曲的事實，簡直是荒唐無理。¹⁵⁷

柏西擔心的是「一旦作成建議，這些建議往往會變成政策」，即使只是初稿也不例外。任務編組的初稿列出了秘書處的3種選項：其一，維持現狀，而這「並非是令人滿意的選項」；其二，提高支薪職員的人數和素質。這方案很理想，但不可能得到會員的支持，會員比較希望會費可以用在會員服務上，而且他們不可能同意調漲會費；其三，也是任務編組贊成的選項：「讓有意願的理事會成員及其公署分攤秘書處的一些工作，最好出於自願及榮譽感而為之」。不過這個選項又會衍生許多問題。由哪個公署承擔主要的協調角色？若會員離開理事會或功能改變，會發生什麼情形？職務和職責是否需要輪調？任務編組的回答是，秘書和管理部門應「設在同一地點」。¹⁵⁸

有個特殊的解決方案「經提議以供參考」。柏西說得沒錯，這個建議本身已具推動力。IOI的秘書和管理者，合稱「秘書處」，即將重新整合並設置在同一地點。秘書將由現任監察使擔任，一如目前作法，而秘書處將設於該監察使的公署。為保持連貫性，秘書必須是「長期派任」的職位，並向所屬國家的政府正式請求支援。秘書處的營運經費將由所屬的監察使公署負擔，不過IOI可自行決定是否負擔經費。

柏西早已認為IOI不該繼續設在法學院。¹⁵⁹但是他反對的是

任務編組對卡蘭和瑞夫的批評，他覺得這些批評不符實情且毫無根據。例如，討論稿指出秘書處沒有提供記帳或通信的「行政功能」，或是執行理事會決議的「管理功能」。柏西回覆：「我不曉得有哪一項行政功能是我們沒做到的。」¹⁶⁰

討論稿還提到「IOI 沒有成為對監察使世界做出學術貢獻的領先論壇」，柏西將這項論點斥為「大錯特錯」。柏西舉出 IOI 和出版商克魯維爾 (Kluwer) 及其旗下子公司馬丁努斯·奈霍夫 (Martinus Nijhoff) 簽訂的合約，IOI 在學術界形象的提升，以及年鑑所發表的論文品質的提升。柏西表示，瑞夫教授 2004 年發行的《監察使、政府善治與人權》(The Ombudsman, Good Governance and Human Rights) 一書，是近年來唯一有關監察使的嚴謹學術專書，「此書廣受好評，並反映 IOI 的卓越信譽」。¹⁶¹

任務編組主要是在各個理事會會議召開之間進行遠端工作。但是任務編組預定於 2007 年 3 月在艾德蒙頓開會。在會議之前，柏西寫信給理事會全體成員。他表示應向理事會「提早通知這個很可能成為艾德蒙頓會議討論重點的決策。……亞伯達大學法學院不再負責 IOI 管理部門的工作」。¹⁶² 此決策將於 2009 年斯德哥爾摩國際大會後正式生效 (原本四年一度的大會應在 2008 年，但 2009 年適逢第一個成立的監察機構瑞典監察使公署二百週年紀念，故將國際大會延後一年)。

柏西提到亞伯達大學法學院和 IOI 的關係從 2004 年起便開始惡化，可從 3 處觀察：第一，他在信中寫道，法學院另有 4 個國際認可的中心和機構，每年為法學院增加近 800 萬元的收入。相較之下，IOI 每年占用院長近三週的時間，是另外 4 個中心加

起來的一倍，但是法學院卻需出錢補助 IOI，而沒有透過 IOI 產生收入。

第二，卡蘭全職投入 IOI 的日常運作。最近幾年「我和她都被排山倒海的資訊請求給淹沒，她在自己的日常職責之餘，還得另外花時間應付這些請求。……許多請求是行政瑣事的相關事項……，但是我們通常必須立即處理這些請求」。

第三，近年來「我深深感受到，理事會有些成員用唐突、近乎無禮的態度，對卡蘭、瑞夫和我提出請求或發表關於我們的公開意見，這在 IOI 歷史上是前所未見的……。我們提供的服務，維繫 IOI 很長一段時間，但我們覺得，現在的我們彷彿被當成理事會運作不當的代罪羔羊……」。

柏西的宣告讓理事會和任務編組大吃一驚。但毫無疑問地，柏西之言為任務編組所提議的秘書和管理部門合併一事鋪路。柏西所述將 IOI 撤出法學院的原因都千真萬確，不過還有另一個考量：柏西知道無法寄望艾德蒙頓跟維也納和巴塞隆納競爭，畢竟這兩處是設置秘書處的有力候選城市。¹⁶³

艾德蒙頓秘書處毫無沮喪氣氛。秘書處和理事會的關係已然惡化，而柏西之言開闢全新的局面，讓所有當事人感到比較自在。瑞夫事後回想，當時亞伯達大學和 IOI 是該結束關係了。¹⁶⁴她自己最初因編輯能力而獲 IOI 青睞，從年輕學者晉升為監察使的國際學術權威。而她也為 IOI 建立原本欠缺的堅實學術信譽，並為 IOI 制定專業的出版品計畫。

卡蘭對搬遷秘書處的心境比較複雜。她在 1985 年承蒙友人黛安·康隆 (Diane Conlon) 的推薦，接受法學院聘用以協助伊凡尼，康隆在 IOI 成立的前幾年負責行政事務。卡蘭生子後返回

職場，原本只是秘書性質的兼職職位，之後職務和工時都不斷增加，最後成為全職的管理長。這是份相當孤單的工作，辦公室位於法學院圖書館二樓，附近沒有同事，因為當時的院長以及瑞夫都有許多其他的工作。卡蘭的角色漸獲認同，克里斯提安和烏斯廷都鼓勵卡蘭更積極參與理事會會議，繼任的院長也相當重視卡蘭的工作。如今回想，卡蘭表示她曾希望在 IOI 工作直到退休（法學院之後聘用她擔任不同職位）。但她對於搬遷秘書處並無憤怒之意，並說她很幸運有機會能為 IOI 服務。¹⁶⁵

2006 年的巴塞隆納會議，通過任務編組對秘書處的主要建議：合併秘書和管理部門，並設於一個監察使公署內。¹⁶⁶ 艾德蒙頓無意容納管理部門的消息，為任務編組清除這項建議的障礙，而柏西承諾在 2009 年前維持現狀，也讓 IOI 有時間順利轉換。這些決策產生一定法律層面的影響。IOI 自 1978 年起以加拿大法人的身分成立組織，並將總部設於艾德蒙頓。IOI 可設立分公司，也可將總部遷至加拿大其他地方，但不可將總部遷至加拿大以外的地點。另一個問題是，IOI 帳戶的經費餘額如何轉移到新的秘書處。¹⁶⁷ 事實上，解決上述問題的作法很簡單，總部在形式上遷至 IOI 位於多倫多的律師辦公室，營運事務則在加拿大以外的其他辦事處辦理，地點尚待決定。IOI 將修改章程，移除亞伯達大學提名理事會成員的權限。

巴塞隆納會議為了搬遷秘書處這項任務，擴編任務編組，新加入的成員為安大略省的安德烈·馬林（André Marin）和韓國的宋哲鎬（Song Chul-ho）。¹⁶⁸ 秘書處完成轉移的日期定在 2009 年 7 月 1 日開始的行政年度，亦恰好是在斯德哥爾摩國際大會和理事會會議結束後的幾天內。2007 年的雪梨理事會會議將確定新秘

書處的配置，而 2008 年的香港理事會會議將決定秘書處的地點。由於理事會會議在 11 月召開，因此只有 8 個月可以將秘書處從艾德蒙頓搬遷到新地點。

擴編後的任務編組開會討論遴選新秘書處的準則。雪梨理事會會議上普遍接受這些原則，並增加其他參考事項。幾項關鍵重點如下：新秘書處的經費應由所在國家提供，該國應承諾負擔合理期間內（建議為 8 年）的秘書處財務；秘書處未必得設在監察使公署，如此便不會排除有意願設置秘書處的大學；新秘書處必須有能力以英語為主要語言處理 IOI 事務，具備另 2 種官方語言能力者優先；理事會成員所屬的機構或國家若有意願容納秘書處，該成員不得參與遴選流程；秘書處所在的國家不得有 IOI 會員前往該國的旅遊限制。¹⁶⁹

雪梨理事會會議成立評審委員會以控管遴選流程。提案（需先繳交意向書）的截止日期為 2008 年 6 月 1 日。接著評審委員會評估提案，並在香港理事會會議上報告評估結果。

香港理事會會議提出兩個地點供眾人選擇。比照理事會決定世界大會地點的程序，有意設置秘書處的監察機構也可一一發表簡報，再進行不記名投票。參與遴選的 2 處地點是巴塞隆納的加泰隆尼亞監察使公署，以及維也納的奧地利監察使公署。兩者都繳交完善詳盡的備審資料。¹⁷⁰這和亞伯達大學在 1978 年設置秘書處的提案相較之下，形成十分懸殊的對比。當時瓊斯繳交的資料雖然專業，但內容簡短，只包含極少數的佐證文件。最後勝出的奧地利提案，資料超過 100 頁，並附加該監察機構的詳細資訊，以及建議的場所配置和技術基礎設施，此份提案內含多位人士的支持聲明，包括奧地利總統和外交部長、維也納市長及奧地

利議會。提案介紹了有關維也納、交通連結、入境和簽證要求等資訊。重要之處在於奧地利法律允許 IOI 以國際非政府組織的身分成立，並允許 IOI 在不須重新成立組織的情形下，將資產轉移至奧地利。維也納已有類似的國際機構設置於此，這種歷史背景確實有其優勢。¹⁷¹

因此，香港理事會會議一致決定將秘書處從艾德蒙頓遷至維也納；這是 IOI 歷史上最具顛覆性的變革，並在 2009 年下半年的幾週內搬遷完成。31 年來，IOI 蝸居於法學院圖書館二樓的一處房間，在一棟 1960 年代的功能性建築裡。如今 IOI 落腳在羅塔爾宮（Palais Rottal），位於維也納市中心的舊城區，往外可見到一片庭院，令人回想這棟建築在宮廷時期的過往。¹⁷² 基礎設施、3 名職員以及營運預算，都由奧地利監察使公署負擔。新秘書處並不算多富裕，但和 30 年前秘書處拮据度日的節儉情形相較之下，新秘書處似乎也顯得豪華。

IOI 的行政功能以往總需接受補助，如今補助款項更多，且更加開放。這是此次改革最重要的面向之一：不僅成立統一的秘書處，成為理事會和管理部門的橋梁，而且擁有更豐富的資源。如此一來，經費便可運用在其他活動上，並也替籌措經費創造機會。

新秘書處的成立，以及將秘書處從艾德蒙頓遷至維也納之舉，是任務編組最顯而易見及引人矚目的成果，同時也最具破壞性，有時還相當棘手。不過，成果並非僅此而已。

理事會沒有參與 IOI 的日常運作，是許多早期領導人士認知到、但從未妥善解決的長久問題。正如安格里克在給任務編組的文章中提到的，他說理事會是「相當被動的組織，頂多只會做出

回應」。安格里克表示理事會的工作只不過是批准執行理事、執行秘書和理事長的決策，視當日的組織結構而定。「我在理事會的經驗是，不覺得理事有發揮推動 IOI 的作用，直到最近情況才改變。」¹⁷³ 理由當然是因為理事會成員屬於自願性質，但即使這理由可以解釋一切，卻沒辦法成爲藉口。安格里克引述戴婉瑩常提的意見，她認爲若會員同意參選理事會，必須要求會員更投身於 IOI 的事務。以前有這樣的榮景，有非常熱衷的理事會成員投入其中，例如 1990 年代的賈米森和早期的賽洛塔。理事會的式微，或許和理事會委員會制度的終結有關（例如賈米森成立與聯合國交流的委員會，以及賽洛塔成立研究相關的委員會）。即使如此，我們還是不清楚究竟孰因孰果。是因為委員會制度的終結而使得理事會的參與走向式微，抑或因為缺乏理事會的參與而導致對委員會失去熱情？無論實情爲何，無疑的是一些理事會成員需要對組織投入更多。

不過，這個問題技術上是可以解決的。柏西建議理事會會議應分成小組進行，「指派各組專題進行深度討論並完成任務」。安格里克呼籲理事會不要再花時間檢討過去的活動，應該要有所作爲，這呼應巴柏爾對理事會成員的批評，巴柏爾說理事會成員只是在朗讀已經傳閱的報告。安格里克批評理事會未能在入會準則和會費架構之類的議題做出決策。

然而，對理事會影響最大的決策卻是秘書處改革的提議。我們合理地假設一個編制擴大、專業運作的秘書處，在秘書長領導之下，能在年會之間和理事會成員有更加良好的互動。而最後的結果是，執行理事會成爲秘書處和理事會之間更有效的溝通橋梁。

最後，任務編組列出許多待解決的問題。戴婉瑩在一份 2007 年文件裡簡要說明之，包括：

- IOI 需要為監察使公署制定多層級的訓練計畫；一方面以監察使及高階職員為對象，另一方面以第一線職員為對象。
- IOI 應為區域提供單元式的訓練計畫，經費共同分攤。
- IOI 應成為有意瞭解監察使之人士首要的資訊來源。其中一項步驟是徹底翻新網站，採用簡易明瞭的設計且容易操作，並可連結至所有 IOI 資料，最好亦能連結至資料來源，例如法規與報告。
- IOI 應蒐集有關績效評估、公署管理及相關議題的資料，並且應思考建立評估會員公署能力的機制。
- IOI 應考慮修訂章程中「野心過大」的目標，以在實務上協助較新成立之監察使公署。¹⁷⁴

最後，任務編組提出一套解決方案，徹底履行任務編組的職責，IOI 也因此改頭換面。既然同樣的問題早在 10 幾年、甚至 20 幾年前就討論過，為何現在才奮起改變，而不是更早？顯而易見的一個原因，是因為認真專業的任務編組投入大量時間處理 IOI 的問題，並提供不錯的解決方案。但是 IOI 過去的領導階層也有很多優秀人才，他們卻提不出解決方案。對於這個疑問，巴柏爾最終給了最具說服力的答案。¹⁷⁵ 他認為是攸關存續的問題。IOI 的延續岌岌可危。假如 IOI 無法適應新現況，而且無法為會員提供所需服務的話，IOI 也無法繼續生存下去。倘若果真如此，這將是 IOI 歷史上第二度遭遇生存危機。1988 年至 1989 年伊凡尼事

件過後 IOI，處於危急存亡之秋。與其說是侵占公款案威脅到 IOI 的存在，不如說是 IOI 認知到自身缺乏存在的理由。大幅改革章程，加上使命感的重建，讓 IOI 在 1990 年代初期重獲新生，如今又需要同樣的改革行動，再一次拯救 IOI。

2009 年的大會，是 IOI 第一次、也是唯一一次沒有按照四年一度舉辦大會。任務編組雖討論過是否應採不同時程來舉辦大會（頻率可能是增加或減少），不過這僅此一次的大會時程改變，是出於不一樣的原因。2009 年是瑞典於 1809 年成立監察使的二百週年紀念。對於所有相關人士而言，瑞典理應再次擔任大會的舉辦方。結果證明，2009 年斯德哥爾摩大會不僅是重要的週年紀念，更是 IOI 歷史進展的分水嶺。

2009 年斯德哥爾摩大會後，秘書處從艾德蒙頓遠渡重洋遷至維也納。秘書處新任處長克莉絲汀·史達克漢默（Christine Stockhammer）掌管 3 名職員，並有實習生輔助，雖仍是間小小的辦公室，但已遠遠大過 IOI 昔日的辦事處。2012 年烏爾利克·格利夫薛佛（Ulrike Grieshofer）接任秘書處處長，並於 2015 年獲任命為執行理事。IOI 加拿大辦事處名義上依舊存在（並持有少量經費），直到柏西在 2012 年結束清算才真正退場。¹⁷⁶ 整體轉型最後也在 2012 年完成，IOI 在威靈頓的世界大會通過施行全新章程。¹⁷⁷ 這一直是理事會前幾年的優先事項，也象徵任務編組的工作圓滿達成。

秘書長是由奧地利監察使公署的成員當然擔任。不意外地，

2009年便由科斯泰卡擔任秘書長，2013年科斯泰卡退休後，繼任的奧地利監察使克勞德同時接任 IOI 秘書長，克勞德和科斯泰卡皆是社會民主黨的國會議員。（科斯泰卡仍自願留在 IOI 擔任無給職顧問，以確保轉換流程的順暢。）¹⁷⁸

在 IOI 歷史的最終階段，直至目前為止，IOI 轉型成為以人權為主要職志的組織。威靈頓大會通過的一個章程修訂，即是監察機構遵守巴黎原則中有關國家人權機構部分的意願。此內容和威靈頓宣言的部分內容一致，也就是認知到許多監察使亦為該國的國家人權機構。威靈頓宣言鼓勵監察使即使不具人權職責，也應和國家人權機構合作，並鼓吹 IOI 自身應和國家人權機構國際協調委員會合作。¹⁷⁹ 相較於 1990 年代末期 IOI 對國家人權機構議題的拙劣處理，當時也導致 IOI 未能和國際協調委員會間建立關係；現在的 IOI 更有立場和國際協調委員會合作。

威靈頓宣言至關重要，因為宣言中也強調 IOI 某項功能的重要性，從前 IOI 斷斷續續提倡過這項功能，尤其是雅各比，但這項功能從未被視為 IOI 的核心工作。宣言指出：

勤奮不懈履行職責的監察使，不應遭受生理上、心理上或不合理的法律脅迫。

宣言也認知到，藉由拒絕提供資源給監察機構造成的財務壓力，是牽制監察組織的常見有效作法，因此：

反對限縮監察使獨立性，以及侷限監察使保護眾人基本權利之能力的財務限制。

重要的是，這議題其實早已是優先事項。2016年，秘書長克勞德針對波蘭監察使的使命與獨立性遭受威脅一事，他以組成代表團的方式來因應，代表團由副理事長廷道爾和歐洲區域理事長拉菲爾·里柏（Rafael Ribó）領導，建請波蘭政府重視此事。¹⁸⁰ 這議題因具備核心地位，使得 IOI 為此制定一套準則，並成為 2016 年於曼谷的下屆世界大會的宣言重點。¹⁸¹ 曼谷宣言清楚呈現當代的 IOI 是如何吻合法蘭克的原始理念。宣言首先強調監察使「不應遭受生理上、心理上或不合理的法律脅迫」，反對「限縮監察使獨立性，以及侷限監察使保護眾人基本權利之能力的限制」。宣言譴責「針對全世界監察使獨立工作的恐嚇與報復，例如限制監察使的預算、職員或職權」。宣言誓言支持遭受威脅的會員機構，並呼籲政府調查針對監察使及其職員的恐嚇與報復。這項議題會如此獲得重視，反映監察使在更具危險且爭議的人權保障領域的涉入程度，同時也象徵 IOI 有意朝人權方向繼續往前邁進。曼谷宣言接著鼓勵監察使，即使保障人權並非監察使職權的一部分，監察使仍應呼籲本國政府保障人權。

曼谷宣言表明捍衛監察使擔任人權守護者的角色，而曼谷作為發表這番宣言的地點，不僅是一種諷刺，同時再適合也不過。2014年泰國軍方掌權之前，IOI 已選定在曼谷召開世界大會。雖有極少數人不同意繼續在曼谷開會，但 IOI 內部對於如何應對泰國政府不良的人權紀錄有不同的看法。部分歐洲監察使反對挑起泰國國內人權議題，而普遍的看法則是不應忽視人權議題。IOI 採取不正面衝突的作法，經由 IOI 領導階層與非政府組織會面及舉行記者會，展現 IOI 的立場。

性別

請見第 75 頁的相片編號 9。您是否有注意到不對勁之處？（該相片攝於 1980 年代中期的 IOI 理事會會議。）

答案很明顯，相片的 15 人當中毫無女性。

IOI 全名是 International Ombudsman Institute，監察使一詞「Ombudsman」的 man 彷彿暗示 IOI 由男性主導。有些會員具中性的頭銜，例如「Defender」（護民官）、「Protector」（保護官）或「Inspector」（監察員）。甚至有 1 至 2 名會員使用不分性別的「Ombudspersons」。不過一般依然沿用「ombudsman」的名稱，並強調這個字在瑞典原文裡是中性的。然而，此前提為監察使世界並無歧視性別的行為，但 IOI 理事會的合影卻又點出存在的性別問題。

和 1980 年代的情形相比，女性在領導階層的地位提升，是 IOI 顯著的改變之一。其實 IOI 最初的入會門檻設得很低。即便如此，直到 IOI 成立十幾年後，才有一名女性，即英國的賽洛塔成為理事會成員。如第 2 章所提到的，1989 年歐文向理事會報告 IOI 是否繼續留存的問題時，他的聽眾清一色是男性。

其他女性在 IOI 早期也占有一席之地。加拿大的韓森和德國的柏格致力於早期的國際大會，並協助決定有關 IOI 使命和架構的重大議題。此外，不能不提的是，IOI 秘書處的職員幾乎全為女性。除此之外，在 1970 和 1980 年代，大部分女性是以妻子的身分參與 IOI 活動。通常妻子會受邀（並出席）大會與理事會會議。瑪麗娜·馮托貝爾（Marina Vontobel）是比較重要的例子，她是重障丈夫馮托貝爾的口譯員和助手。不過大部分女性並不具

有這樣的角色。

當然，這也只是反映監察使以外的世界，當時的掌權者絕大多數是男性。即使 1980 年代的 IOI 努力想將女性推上領導地位（沒有證據顯示 IOI 有此企圖），可供評選的女性候選者也寥寥可數。安大略省監察使賈米森是 1990 年代對 IOI 產生巨大影響的女性，她克服更艱難的阻礙，成為第一位獲得律師資格的加拿大原住民女性。她說自己在理事會的時期，她「一直是唯一的女性」。她說有些理事會成員「自詡為公平的至高點」，但他們沒有意識到自身在性別上的偏見。她把這類成員和其他成員兩相對照，例如「思想非常先進的」歐文和雅各比。¹⁸² 賈米森的影響並非在 IOI 內部推行女性主義議題，而是她在監察機構的工作與影響力上採取的關鍵導向。賈米森並非僅以自己身為監察使的觀點來評估監察使的工作，而是從監察機構所服務的對象來看待事情（在同時期的 IOI 會員當中，只有她有資格擔當此種角色）。

之後 IOI 的女性領導者、第一位女性理事長威肯，談到了「釋放女性的力量」。這個論點很重要，因為這番話看待女性領導角色的角度，與其說是終結性別歧視，不如說是開啓 IOI 從前所缺乏的技巧和能力。賈米森的影響力印證這個論點，而威肯列舉的眾多傑出女性也足以擔當此殊榮：戴婉瑩、安·亞伯拉罕（Ann Abrahams）、艾蜜莉·歐瑞里（Emily O'Reilly）、涂莉·瑪東賽拉（Thuli Madonsela）、雅琳·布洛克（Arlene Brock）。¹⁸³ 威肯本人也該列入這份名單，還有 IOI 現任副理事長威爾本，以及區域理事長妮爾達·亞爾杜因（Nilda Arduin）、劉燕卿（Connie Lau）、卡洛琳·索柯尼（Caroline Sokoni）。¹⁸⁴

當然，女性在 IOI 的角色重要性漸增及女性早期角色的微不

足道皆反映監察使世界部分的轉變。在幾乎毫無女性擔任監察使的時期，IOI 最高層級不可能會有這麼多的女性代表。不過，IOI 歷經 32 年才選出首位女性理事長，這項事實略損 IOI 的形象。

更廣泛而言，人權是在 IOI 遷至維也納後才成為 IOI 的工作主軸。當然這多少反映外界的變化。國際人權機構領域的主要發展之一，是「聯合國禁止酷刑公約任擇議定書」（Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture, OPCAT）。OPCAT 要求簽署國建立國家防範機制，賦予該機制某些法律權力，使其可定期（且往往無預警的）查訪拘留與關押之場所。此種預防式監督的目的，是消除封閉性機構中發生酷刑及其他形式的虐待情事。這類國家防範機制常由既有的國家人權機構所組成，而國家人權機構又經常是監察機構。對於以往主要是處理個別陳情相關事務的監察使而言，接觸人權事務是重大的重新定位。以前，監察使的工作多半屬於事後回應的性質，如今，預先規劃及區分優先順序，成為工作重點。另外，最重要的是，肩負國家防範機制責任的監察機構，其職員現在必須具備一副全新技能，以用來監督封閉機構（從精神病院、警察局到監獄皆屬之）的情況、程序和對待方式。IOI 將會員機構需具備上述技能，列為其優先事項之一。

全球難民危機，是部分監察使在此時期結束前，認為具有重要意義的議題，也是 IOI 的重要議題。從監察使的角度來看，2010 年代中期的難民危機出現幾個新的狀況。其中最重要的，是難民危機在全世界達到前所未有的規模，許多監察使因 OPCAT 的緣故，被推上這場危機的前線。移民收容所是國家防範機制查

訪的封閉機構之一。南歐國家的監察使必須訪視收容中的難民和其他移民，並主動提供建議，以及代表難民發起面向更廣的倡議行動。這些南歐的監察機構，加上克勞德和 IOI，是 2015 年末在貝爾格勒（Belgrade）大會上的積極推動者，這次大會發表了措辭強硬的宣言，宣示國家人權機構將全力支持難民。¹⁸⁵ 隨後 IOI 發表了公開信，簽署者有理事長華特斯、歐洲區域理事長艾琳娜·利波維茲（Irena Lipowicz）、波蘭監察使及克勞德，疾聲呼籲監察使、歐盟和非洲聯盟因應難民危機：

我們必須強調，我們有必要共同提倡遵守人權，以徹底實踐人類尊嚴，不只是在歐洲，更擴展到歐洲以外的地區，在那些地方，許多人民因政治不穩和經濟困難陷入絕望，遭到剝削，最終面臨死亡。

有鑑於此，IOI 代表會員發聲，並與會員攜手合作。IOI 已準備就緒，在能力範圍內戮力相助並尋求解決方案，以期化解這場迫近的人類威脅及嚴重侵犯人權事件。¹⁸⁶

秘書處的搬遷固然是 2009 年的重大改變，不過任務編組也同樣關心理事會缺乏效率與效能的工作問題。如上所述，當任務編組發現這些問題時，部分問題從 2000 年代中期開始便獲解決。重新設立委員會是 IOI 在 2009 年下半年重要的進展，這表示理事會成員在理事會會議的期間內，須長期連續投入至少一項議題。此外，會議間的溝通頻率與深度亦有大幅改善。當然，這樣的改變主要歸功於由秘書長統一領導管理部門與秘書處。

理事會的關聯性和專業能力，亦因區域副理事長的角色和地位提高而有所進展；區域副理事長的頭銜後來升為區域理事長，職權也更廣泛。IOI 更具聯邦制的架構，代表著理事會透過區域增加了和會員間的連結，而不再是一年只運作一次的遠程實體。區域本身有財務補助，徹底改變 2009 年以前區域單純僅由中央預算贊助的情形。儘管會員數不斷成長，且在 IOI 成立將屆 40 週年之際，已累積近 190 名會員；然而，IOI 各區域的發展依舊不平均。在納米比亞監察使華特斯擔任 IOI 理事長期間（2014 年至 2016 年），非洲區的重要性漸增，而華特斯是第一位非裔理事長。非洲在 IOI 的影響力愈來愈強大，這也反映監察機構的民主化和廣泛增加的現象。區域結構也發揮一臂之力。非洲監察使與調解使協會（African Ombudsman and Mediators Association）的前身，是 1990 年成立的非洲監察使協會（African Ombudsman Association）。非洲監察使研究中心（African Ombudsman Research Centre）現今領導者為 IOI 前理事暨百慕達監察使布洛克。華特斯認為非洲在 IOI 影響力的成長，應歸功於這些堅強的區域機構；不過，非洲的監察使幾乎也都飽受財務緊縮之苦。¹⁸⁷

相較之下，拉丁美洲依然問題重重。1990 年代初期，拉丁美洲新監察機構的湧現，原意味著拉丁美洲將成為 IOI 的一大支柱，也確實促成該時期 IOI 採用多語言路線。但許多拉丁美洲監察機構因未能如期支付會費，而失去會員資格；此外，這些機構重返 IOI 的過程也一直非常緩慢。2014 年，阿根廷聖塔菲的理事會成員艾德加多·比斯托勒提（Edgardo Bistoletti）英年早逝，使得 IOI 在拉丁美洲的發展面臨挫折。¹⁸⁸ 亞洲是重要的成長區域，但該區域極少有監察機構對人權議題增加新的關注。IOI 會員的

元老級骨幹北美區、歐洲區、澳紐及太平洋區，皆持續成長與發展。

2009年後 IOI 的顯著特點，是與在特殊領域具備訓練專業的機構及夥伴締結協議，主要是防止酷刑協會（Association for the Prevention of Torture，有關監督封閉機構方面）與國際反貪腐學院（International Anti-Corruption Academy）¹⁸⁹，這項特點多少顯示 IOI 在訓練會員上已有能力提供更多服務。IOI 經常針對這些夥伴所涵蓋的專業主題舉辦工作坊。另外，IOI 還針對陳情處理及監察使角色更傳統的面向，開辦更多場訓練活動。這方面的重要夥伴，同時也是該訓練領域中最為悠久的機構，即安大略省監察使公署，該公署接連推出「銳化牙齒」（Sharpen Your Teeth）的訓練系列課程。蘇格蘭愛丁堡的瑪格麗特皇后大學（Queen Margaret University）也成為陳情處理的固定合作夥伴。其他例如新南威爾斯州監察使公署也在訓練領域有所貢獻，尤其是在如何應對非理性陳情人這方面。為不同的學員開辦相同的訓練課程，內容略依個別情況調整，這種訓練模式正是 IOI 早在 1990 年代末期就努力推動的工作。儘管初期只有零星成就，但目前仍持續採取此種訓練作法，且皆有以 IOI 三種官方語言舉辦訓練活動。

在 2009 年之後 IOI 成功改善了任務編組提出的許多缺失；不過，這並不代表歧見也一併消除了。整體而言，IOI 章程的修訂，是朝民主化的方向邁進，而會員機構也獲得愈來愈多治理權。一項令人感到欣慰的進展，是長久以來，關於較貧窮的機構如何負擔得起會費的議題，終於作成決議。而解決辦法便是依據會員機構的預算，採取 3 級會費架構，這個方式是由時任財務長，之後成為第二副理事長的西澳監察使克里斯·菲爾德（Chris

Field) 精心策劃。

偶爾也會出現這類問題：從某個觀點看似民主的作法，從不同角度來看，卻像在操控。2011年，在尚比亞的理事會會議上通過，歐洲區可以多分配到一個理事會成員名額。這項決議成為近期最引發歧見的章程改革。¹⁹⁰ 很明顯地，理由是歐洲區機構會員的數量最為龐大。華特斯將此形容為歐洲「再度殖民非洲」，不過他仍在2017年接受這項改革。¹⁹¹ 愛爾蘭監察使廷道爾於華特斯後繼任理事長，他是反對此舉的歐洲人。廷道爾表示，歐洲人先前在斯德哥爾摩沒有支持巴柏爾擔任副理事長，而是支持瑞典人馬茲·梅林(Mats Melin)，當時歐洲就已經樹立敵人。廷道爾對於通過這項改變的威靈頓大會，充滿不愉快的回憶，他說當時已準備好離開IOI。但即將上任的理事長威肯說服廷道爾留下，她也表明會漸進式地推動民主。諷刺的是，增加歐洲區理事會的成員數所產生的影響，卻引發其他方面的反作用；亦即，在威靈頓大會後，執行委員會裡就沒有歐洲區的代表。長期下來，這種情形也使會員採取恢復區域平衡的行動，例如，亞洲會員主張代表制應基於區域的人口數。另外，如同威肯所承諾的，推動IOI內部流程的民主化，也帶來更建設性的成果。威肯本人、華特斯及廷道爾3人對於民主化都有共識，但克勞德的秘書長角色被廷道爾形容為「非常冷靜且溫和」。¹⁹² 加勒比海區和非洲區在威靈頓大會後雖不具執行委員會的代表身分，但這2區皆受邀出席討論，並計劃由IOI幹部的直接普選來確定各區代表。這個程序將以電子投票方式進行。廷道爾希望這種作法能成為幹部會議的進程，並更嚴謹地評量候選人的品德。然而，眾人對民主化的想法不一。華特斯不支持廷道爾及其倡議者所稱的「普遍選舉」。他

堅持「我們應該信任理事會」，由理事會提名最有資格的候選人來擔任 IOI 的決策核心。¹⁹³

遠端電子投票是 IOI 在活動和治理方面出現改革的一項例子。瓊斯最初在艾德蒙頓秘書處對於善用資訊科技的提議，相當具有前瞻性，但 IOI 初期的財務拮据，限制了該提議的影響力。2018 年 IOI 運用了電子投票、視訊會議、內容豐富的網站及社群媒體，進行對外網絡與對內治理。對早期的會員而言，這些可能比較像是噱頭，但這都是當代經營國際組織的必備條件。創新作法即使簡單——例如，IOI 近期在網站設置翻譯軟體——但可能潛藏巨大的影響力。有時 IOI 掌握這些先機的動作過慢，但近年來 IOI 廣泛運用現代通訊科技，有助貧窮國家的會員機構參與 IOI 事務。¹⁹⁴ 一些早期令 IOI 領導階層感到困難的挑戰，如今相對變得簡單。

由於世界監察使大會每四年一次，或許我們已預期到 IOI 的 40 週年紀念將是場慶祝盛會。但是，決定成立 IOI 的場合是在第一屆國際大會，而不是由 IOI 決定發起第一屆國際大會，因此 IOI 的公開是在 1980 年的第二屆國際大會，而此時 IOI 已成立二年。上一屆在曼谷的世界大會適逢 IOI 成立 38 週年，這場大會富有遠見，確實是宣揚 IOI 數十年成就的最佳場合。曼谷大會討論的議題包括維護監察組織、提升監察使處理人權議題的能力，以及持續帶動 IOI 成長的作法。追求下一個 40 年，是可以作為推動下一個 4 年的美好展望。吾等相信，這也是法蘭克深表認同的理念。

章節附註

1. 以目的論觀歷史為例，包括馬克思主義、「輝格黨式的歷史詮釋」和法蘭西斯·福山（Francis Fukuyama）「歷史之終結」思想。
2. IOIA（IOI 檔案）〈會議紀錄報告：1980 年耶路撒冷第二屆國際監察使大會〉。
3. 與瓊斯（Frank Jones）之訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
4. 《晨間新聞報》（賓州艾倫敦），法蘭克（Bernard Frank）訃聞，2002 年 1 月 23 日。
5. 瓊斯訪談，2016 年 9 月。
6. 1971 年 ABA 監察使委員會和 1974 年 IBA 監察使委員會的報告。
7. IOIA 法蘭克剪貼簿，內含會議文字紀錄。
8. IOIA 〈會議紀錄報告：1976 年艾德蒙頓第一屆國際監察使大會〉。下文大會討論紀錄係根據會議紀錄報告中的逐字稿。
9. 「波爾斯」（Powles, Guy Richardson）條目，《紐西蘭傳記辭典》第 5 版，2000 年。
10. IOIA 國際監察使指導委員會，監察組織（亞伯達大學法學院之提案），1977 年 4 月 21 日。
11. IOIA 國際監察使指導委員會會議紀錄，巴黎，1977 年 5 月 9 日。下文討論內容取自此份龐大的會議紀錄。
12. 狄克森本人並非潛在的會議主辦方，但會議中有將新南爾斯監察使的書面提案納入考量，且狄克森答覆了相關問題。

13. IOIA 伊凡尼 (Randall Ivany)，致國際監察協會之監察使會員 [原文如此]，1978 年 1 月 23 日。
14. IOIA 加拿大公司法，專利特許證：國際監察組織，1978 年 2 月 13 日。
15. IOIA 國際監察組織理事會會議議程 (含附錄)，艾德蒙頓，1978 年 9 月 20 日至 22 日；國際監察組織理事會年會紀錄，艾德蒙頓，1978 年 9 月 21 日。
16. 「女爵」這個頭銜聽似尊貴，但僅意指其為獲任命、而非經選舉產生之英國上議院議員。
17. IOIA 法蘭克剪貼簿。
18. 瓊斯訪談，2016 年 9 月；與克里斯提安 (Timothy Christian) 之訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
19. IOIA 波爾斯，理事會備忘錄，1978 年 7 月 28 日。
20. 引文出自波爾斯的回信內容摘要，未必如實摘錄信件原文。
21. IOIA 國際監察組織理事會年會紀錄，艾德蒙頓，1978 年 9 月 21 日。
22. IOIA 國際監察組織理事會會議筆記，1980 年 10 月 28 日。
23. 同註 22。
24. 瓊斯訪談，2016 年 9 月。《紐西蘭傳記辭典》的「波爾斯」條目稱其「尊重服從性和紀律可能導致刻板僵化」。辭典又稱其擁有「人道主義的本能、好奇心和公平性」，以及「樂觀的天性」。
25. IOIA 國際監察組織理事會會議筆記，1980 年 10 月 22 日

- 至 23 日，斯德哥爾摩。
26. 與艾伍德爵士 (Sir Brian Elwood) 之訪談，2017 年 8 月。
 27. 與克勞德 (Günther Kräuter) 之訪談，維也納，2016 年 7 月。
 28. 第二條第一項。
 29. 下文紀錄係根據 IOIA 〈第二屆國際監察使大會會議紀錄〉，耶路撒冷，1980 年 10 月。
 30. IOIA 1979 年 5 月至今已完成工作之說明書，年份不詳 (約 1980 年)。
 31. IOIA 圖書館討論 (理事會議程之附錄)，1981 年 9 月。
 32. IOIA 國際監察組織理事會第四屆年會會議紀錄，艾德蒙頓，1981 年 9 月 23 日至 24 日。
 33. IOIA 倫德維克 (Ulf Lundvik)，〈對國際監察組織未來之淺見〉，年份不詳 (約 1980 年)。
 34. IOIA 研究委員會報告，理事會，1986 年。
 35. IOIA 國際監察組織就協助奈及利亞公眾申訴委員會，向加拿大國際開發署提出管理變更計畫之提案，奈及利亞拉哥斯，1984 年 2 月 (及隨附信函)。
 36. IOIA 國際監察組織理事會第四屆年會紀錄，艾德蒙頓，1981 年 9 月 23 日至 24 日。
 37. 與安格里克 (William Angrick) 之訪談，2017 年 8 月 3 日。
 38. IOIA 監察使研討會——南非斯泰倫博斯，主席維爾 (Alex B Weir) 之報告，國際律師協會監察使論壇，年份不詳 (1982 年?)。

39. 同註 38。
40. IOIA 伊凡尼致米爾頓 (Christopher Milton)，1984 年 5 月 10 日。
41. 同註 40。IBA 內部同時發生類似爭議。維爾已在 1984 年任命米爾頓擔任區域理事，有鑒於非洲各國對於南非設置「黑人家園」的態度，維爾此舉的政治遲鈍程度令人震驚。此次任命備受批評，批評聲浪不只來自非洲會員，還包括加拿大。IOIA 費里斯 (Charles Ferris) 致米爾頓，1984 年 4 月 18 日；維爾致米爾頓，1984 年 4 月 30 日；米爾頓致費里斯，1984 年 5 月 4 日。
42. IOIA 國際監察組織理事會第九屆年會紀錄，艾德蒙頓，1987 年 5 月 4 日至 5 日。下文討論內容取自此份頗為龐大的會議紀錄。
43. IOIA 第三次年度報告摘要，波布那監察使，1984 年。
44. IOIA 國際監察組織理事會第九屆年會紀錄，艾德蒙頓，1987 年 5 月 4 日至 5 日。
45. IOIA 理事會年會，維也納，1992 年 10 月 10 日。
46. IOIA 瑞夫 (Linda Reif) 致 IOI 理事會之備忘錄：IOI 理事會政策之制定，IOI 出版品中有關南非和南非黑人家園之新項目與原稿重新出版事宜，1993 年 9 月 22 日。
47. 與前多倫多監察使克里安 (Fiona Crean) 之訪談，2017 年 10 月；多倫多監察使公署〈監察使調查對公共行政之影響：個案研究與評估指南〉，2015 年 1 月。
48. 與格利夫薛佛 (Ulrike Grieshofer) 之訪談，維也納，2017 年 3 月。

49. 與卡蘭 (Diane Callan) 之訪談，2017 年 8 月。
50. IOIA 伊凡尼致理事會，1984 年 2 月 28 日。
51. IOIA 伊凡尼之備忘錄，年份不詳 (1984 年)。
52. 卡蘭訪談，2017 年 8 月。
53. IOIA 國際監察組織理事會會議紀錄，雪梨，1985 年 4 月 18 日至 19 日。
54. IOIA 國際監察組織理事會第九屆年會紀錄，艾德蒙頓，1987 年 5 月 4 日至 5 日。
55. IOIA 理事長致詞 (1987 年理事會會議議程之附錄)。
56. 瓊斯訪談，2016 年 9 月。
57. 與克里斯提安和瓊斯之訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
58. 克里斯提安訪談，2016 年 9 月。
59. IOIA 國際監察組織理事會特別會議之會議紀錄，坎培拉，1988 年 10 月 25 日。
60. IOIA 國際監察組織會員會議筆記，坎培拉，1988 年 10 月 25 日；國際監察組織理事會特別會議之會議紀錄，坎培拉，1988 年 10 月 25 日。
61. 與歐文 (Stephen Owen) 之訪談，溫哥華，2016 年 9 月。
62. IOIA 國際監察組織理事會年會，維也納，1989 年 5 月 18 日至 19 日。下文討論內容係根據這些會議紀錄，以及歐文和克里斯提安的回憶。
63. 與克里斯提安和歐文，以及與科斯泰卡 (Peter Kostelka) 之訪談，維也納，2017 年 3 月。
64. IOIA 修訂章程，1989 年。
65. 訪談中，瓊斯、克里斯提安和歐文皆對馮托貝爾讚譽有

- 加，正如現保存於 IOIA 的法蘭克剪貼簿私人日記所述。
66. 歐文訪談，2016 年 9 月。
 67. 同註 66。
 68. 與瑞夫之訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
 69. 「許多人爲了我們失去性命。我們有責任盡自己的力量，確保我們的軍人及其眷屬不會成爲政府自大自滿、顛覆無能、愚昧無知的犧牲品，以及不成爲那些把軍人視爲任意玩弄的士卒、不負責任的政府和軍方高層的犧牲品。」<https://vajexaustralia.org.au/guest-speakers-public>（最後檢索日期：2017 年 10 月 12 日）。
 70. 克里斯提安訪談，2016 年 9 月。
 71. IOIA 理事會會議，1993 年 10 月 5 日至 7 日。
 72. IOIA 亞恩·菲力福雷特（Arne Fliflet），東歐監察使角色之進展，1993 年 10 月。
 73. 與烏斯廷（Marten Oosting）之訪談，2017 年 8 月。
 74. 瑞夫訪談，2016 年 9 月。
 75. IOIA 理事長報告，會員會議，維也納，1992 年 10 月 16 日。
 76. IOIA 理事會年會，聖胡安，1991 年 5 月 6 日至 8 日。
 77. IOIA 理事會年會，維也納，1992 年 10 月 10 日。
 78. IOIA 理事長報告，會員會議，維也納，1992 年 10 月 16 日。
 79. IOIA 理事會會議，威靈頓，1993 年 10 月 5 日至 7 日。
 80. IOIA 理事會會議，海牙，1995 年 10 月；針對語言之決議，理事會會議，布宜諾斯艾利斯，1996 年 10 月 16 日。
 81. IOIA 理事會會議，布宜諾斯艾利斯，1996 年 10 月 16 日至 18 日。

82. IOIA 雅各比 (Daniel Jacoby)，實施官方語言時程提案，以及代理執行秘書報告，理事會，哥本哈根，1997 年 10 月 13 日至 15 日。
83. 這個稍微冗長的標題經歷一番爭論後才決定，「土著」和「第一民族」兩個詞都於討論後遭否決。
84. IOIA 理事會年會，聖胡安，1991 年 5 月 6 日至 8 日。
85. IOIA 理事會會議，1993 年 10 月 5 日至 7 日 [威靈頓]。
86. 與賈米森 (Roberta Jamieson) 之訪談，2017 年 10 月。
87. 與前推廣理事暨安大略省監察使克里安之訪談，2017 年 10 月。
88. 賈米森訪談，2017 年 10 月。
89. 克里安訪談，2017 年 10 月。
90. 嚴格來說，在 IOI 的第一個十年，監察機構並非 IOI 會員，而是各種類型的贊助者。
91. 嚴格來說，是在投票會員會議上作出此決定。
92. IOIA 理事會會議，1993 年 10 月 5 日至 7 日 [威靈頓]。
93. 羅伯森，維護「監察使」之名，IOI 不定期論文第 48 篇：
http://www.theioi.org/downloads/6ap81/IOI%20Canada_Occasional%20Paper%2048_John%20Robertson_Protection%20of%20the%20name%20Ombudsman_1993.pdf。
94. IOIA 烏斯廷，IOI 之功能與發展，理事會會議議程附錄 A，1995 年 10 月 16 日至 18 日。
95. IOIA 理事會會議，海牙，1995 年 10 月 16 日至 18 日。
96. IOIA 理事會報告，理事會會議，海牙，1995 年 10 月 16

- 日至 18 日。
97. IOIA 國際監察組織營運與導向審查委員會，IOI 治理規則之報告與建議修訂，聖福瓦，1996 年 8 月 12 日。
 98. IOIA 理事會會議紀錄，1996 年 10 月 16 日至 18 日 [布宜諾斯艾利斯]。下文討論內容係根據此份會議紀錄。
 99. 賈米森訪談，2017 年 10 月。
 100. 作者感謝安卓·薩斯維爾（André Sasseville）（與雅各比有密切合作關係）分享雅各比擔任執行秘書時期的回憶。
 101. 《環球郵報》，「魁北克監察使：省長在找『聽話的狗』」，2000 年 12 月 14 日，<https://beta.theglobeandmail.com/news/national/premier-seeks-lap-dog-saysquebec-ombudsman/article18428523/>。
 102. IOIA 雅各比，秘書報告，理事會會議，德爾班，2000 年 10 月 30 日至 11 月 2 日。
 103. 與克拉爾（Lewis Klar）之訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
 104. 艾伍德訪談，2017 年 8 月。
 105. 薩斯維爾之訊息，2017 年 12 月 31 日。
 106. 瑞夫訪談，2016 年 9 月；IOIA 理事會會議，1996 年 10 月 16 日至 18 日；理事長對理事會之報告，布宜諾斯艾利斯，1996 年 10 月 16 日。
 107. 瑞夫訪談，2016 年 9 月；瑞夫，對 IOI 理事會之簡報，哥本哈根，1997 年 10 月。
 108. IOIA 瑞德（William Reid），國際監察組織與聯合國諮

詢地位，1993 年 8 月。

109. 同註 108。
110. 克拉爾訪談，2016 年 9 月。
111. IOIA 理事會會議，海牙，1995 年 10 月 16 日至 18 日。
112. IOIA IOI 與聯合國委員會，1996 年主席報告。
113. IOIA 烏斯廷致賈米森，1997 年 10 月 29 日。
114. IOIA 國際監察組織委員會針對 IOI 與聯合國可能關係之第三次報告，1997 年 9 月（附錄含 IOI 與聯合國幹部間之通信）。
115. 聯合國人權委員會，國家促進和保障人權機構之國際工作坊報告，1991 年 10 月 7 日至 9 日，巴黎；1991 年 12 月 6 日，編號 E/CN. 4/1992/43 之聯合國文件及 1992 年 1 月 23 日，編號 E/CN. 4/1992/43/Add. 之聯合國文件。感謝裴格藍（Tom Pegram）提供上述參考資料。
116. 裴格藍致作者之訊息，2017 年 11 月 23 日。
117. 國家促進和保障人權機構地位與功能之相關原則（獲得聯合國人權委員會第 1992/54 號決議及 1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 A/RES/48/134 號決議通過）。
118. IOIA IOI 理事會會議，1998 年 10 月 26 日至 28 日，伊斯蘭瑪巴德。
119. 賈米森訪談，2017 年 10 月。
120. IOIA 秘書報告，IOI 理事會會議，普利托里亞，1999 年 11 月 8 日至 10 日。
121. IOIA 秘書報告，IOI 理事會會議，德爾班，2000 年 10 月 30 日至 11 月 2 日。

122. IOIA 秘書報告，IOI 理事會會議，首爾，2001 年 10 月 29 日至 31 日。
123. IOIA 理事長對理事會會議之報告，國際監察組織，突尼西亞哈馬馬特，2002 年。
124. 艾伍德訪談，2017 年 8 月。
125. 與戴婉瑩（Alice Tai）之訪談，2017 年 9 月。
126. 艾伍德訪談，2017 年 8 月。
127. IOIA IOI 理事會會議，1998 年 10 月 26 日至 28 日，伊斯蘭瑪巴德。
128. 烏斯廷訪談，2017 年 8 月。
129. 作者個人註記：亞伯達毫無疑問是研究國際監察使的中心。我初次認識 IOI，即是透過瑞夫的著作及 IOI 的學術出版品。
130. 克拉爾訪談，2016 年 9 月。
131. IOIA 理事長對理事會會議之報告，國際監察組織，突尼西亞哈馬馬特，2002 年。
132. IOIA 克萊兒·路易斯（Clare Lewis），國際監察組織：現況與展望，2002 年。
133. <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/honoring-bill-angrick-iowa-ombudsman>。
134. IOIA 2005 年理事長報告，IOI 理事會會議，安地卡及巴布達，2005 年 11 月 6 日至 10 日。
135. IOIA IOI 理事會會議，安地卡及巴布達，2005 年 11 月 6 日至 10 日，精選主題討論摘要。引文取自秘書戴婉瑩執筆之會議紀錄，並非科斯泰卡中途發言之逐字記述。

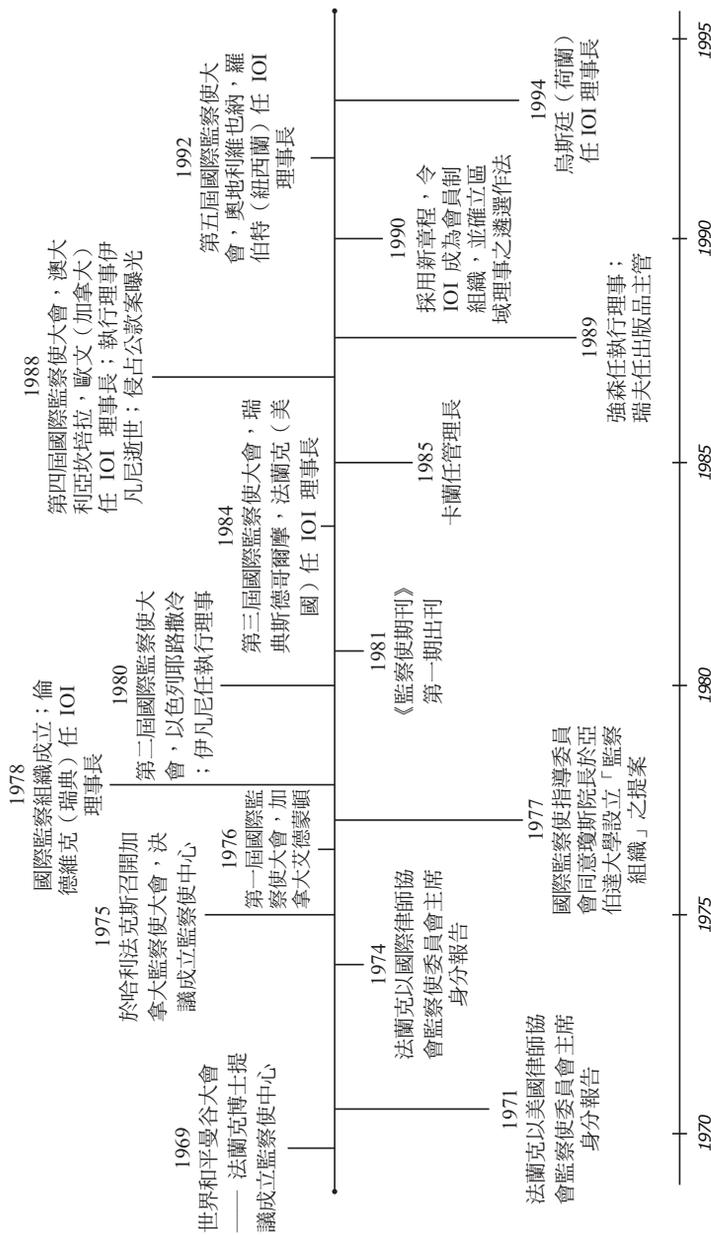
136. IOIA 理事會會議紀錄，安地卡，2005 年 11 月 7 日至 10 日。
137. IOIA IOI 執行委員會與區域副理事長臨時會議紀錄，墨西哥市，2005 年 3 月 7 日至 8 日。
138. 安格里克訪談，2017 年 8 月。
139. 除另標示出處外，下節內容係根據與任務編組 4 名成員及柏西（David Percy）之訪談。
140. 戴婉瑩訪談，2017 年 10 月。
141. 與巴柏爾（Bruce Barbour）之訪談，2017 年 8 月。
142. 與華特斯（John Walters）之訪談，2017 年 12 月。
143. 柏西訪談，艾德蒙頓，2016 年 9 月。
144. IOIA 安格里克致任務編組成員，2006 年 2 月 13 日。
145. IOIA 安格里克致任務編組成員，「IOI 任務編組工作分派」，2006 年 2 月 13 日。
146. 巴柏爾訪談，2017 年 8 月。
147. IOIA 奧地利監察使公署輪值主席暨 IOI 歐洲區副理事長科斯泰卡之歐洲區報告，2008 年。
148. IOIA 戴婉瑩，2006 年 8 月 7 日與 IOI 理事（自 1992 年起）暨理事長（1998 年至 2002 年）對話要點。
149. 巴柏爾訪談，2017 年 8 月。
150. 卡蘭訪談，2017 年 8 月。
151. IOIA 安格里克致任務編組，2006 年 8 月 4 日。
152. IOIA 戴婉瑩致任務編組，2006 年 8 月 7 日。
153. IOIA 毛雷爾（Michael Maurer）致任務編組，2006 年 8 月 7 日。

154. IOIA 戴婉瑩致任務編組，2006 年 8 月 7 日。
155. IOIA 安格里克致任務編組，2006 年 8 月 4 日。
156. IOIA 柏西致安格里克與戴婉瑩，2006 年 8 月 4 日。
157. 同註 156。
158. IOIA 任務編組對秘書處提案，2006 年 7 月 25 日。
159. 柏西訪談，2016 年 9 月。
160. IOIA 任務編組對秘書處提案之柏西註解，2006 年 7 月 25 日。
161. 同註 160。
162. IOIA 柏西致理事會，2007 年 3 月 1 日。
163. 柏西訪談，2016 年 9 月。
164. 瑞夫訪談，2016 年 9 月。
165. 卡蘭訪談，2017 年 8 月。
166. IOIA 任務編組，秘書處加入管理工作，年份不詳（約 2007 年 1 月）。
167. IOIA 科斯泰卡致歐林格（Reinhard J. Aulinger），2007 年 1 月 8 日；唐大衛（David Tang）致安格里克，2007 年 8 月 10 日。
168. IOIA 戴婉瑩致任務編組，2007 年 1 月 9 日。
169. IOIA 理事會會議，雪梨，2007 年 11 月 7 日至 9 日。
170. IOIA 理事會會議，香港，2008 年 11 月 5 日至 7 日。
171. IOIA 奧地利監察使公署，設立國際監察組織總部，申請文件，2008 年 5 月。
172. 馬茲卡（Manfred Matzka），《貴族之居所：20 棟維也納宮廷建築》，2005 年維也納，第 164 頁至 69 頁。

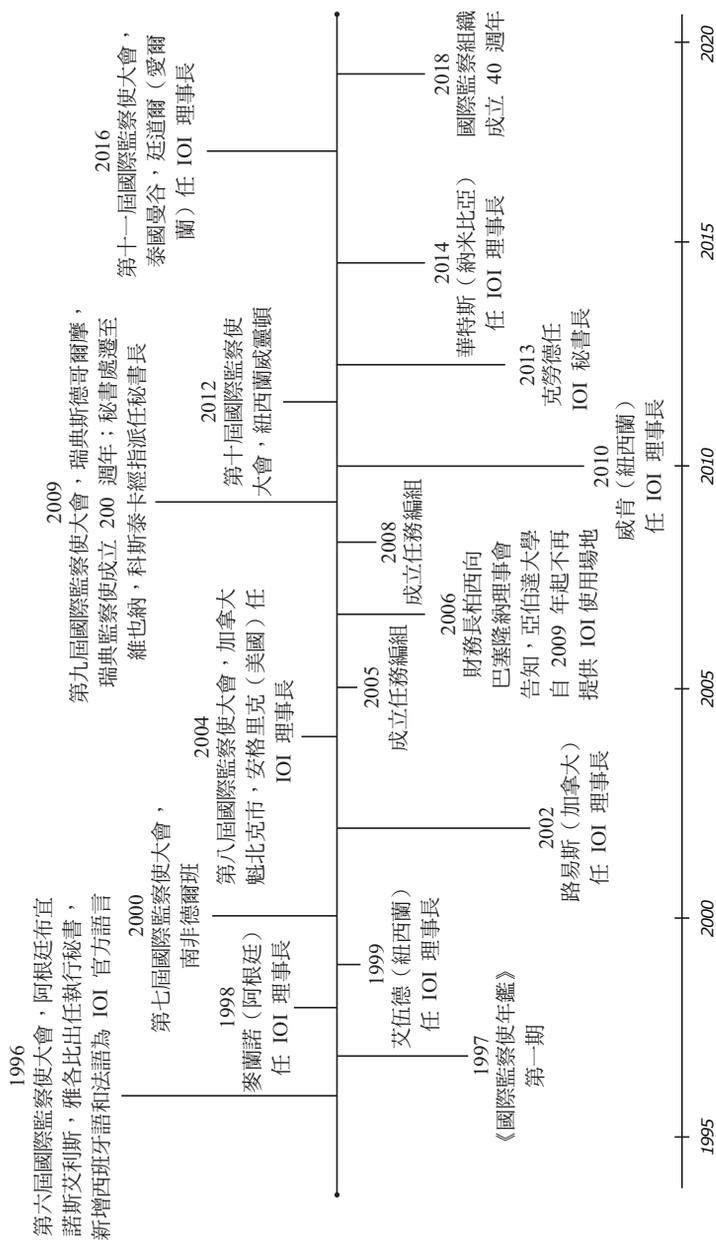
173. IOIA 安格里克，2007 年任務編組報告：理事會參與，年份不詳。
174. IOIA，原始任務編組：振興 IOI 之淺見（無特定順序），2007 年 3 月 1 日。
175. 巴柏爾訪談，2017 年 8 月。
176. IOIA 理事會會議，中國香港，2012 年 5 月 7 日至 8 日，理事會決策摘要。
177. IOIA 依理事會於 2012 年 11 月 12 日同意之建議修訂章程草案。
178. IOIA 理事會會議，奧地利維也納，2013 年 4 月 15 日至 16 日，理事會決策摘要。
179. 依全體會員大會通過之威靈頓宣言，2012 年 11 月 13 日：http://www.theioi.org/downloads/9t7mu/IOI_Wellington%20Declaration%20%28as%20approved%20by%20the%20General%20Assembly%20on%2013%20November%202013%29_EN.pdf。
180. 克勞德訪談，2016 年 7 月。
181. 依全體會員大會通過之曼谷宣言，2016 年 11 月 16 日：http://www.theioi.org/downloads/6apbk/Bangkok%20Declaration_EN.pdf。
182. 賈米森訪談，2017 年 10 月。
183. 威肯（Wakem）訪談，2017 年 8 月。
184. 克勞德評語，2017 年 10 月。
185. 保護與提倡難民和移民權利宣言，2015 年 11 月：http://ennhri.all2all.org/IMG/pdf/belgrade_declaration_en.pdf。

186. 華特斯、克勞德、利波維茲 (Irena Lipowicz) ，關於地中海難民危機之公開信：<http://www.theioi.org/downloads/4ahel/IOI%20Open%20Letter%20Mediterranean%20crisis.pdf>。
187. 華特斯訪談，2017 年 12 月。
188. 克勞德訪談，2017 年 3 月。
189. IOIA 理事會會議，奧地利維也納，2014 年 10 月 27 日至 29 日，理事會決策摘要。
190. IOIA 理事會會議，尚比亞利文斯頓，2011 年 10 月 30 日至 11 月 2 日，理事會決策摘要。
191. 華特斯訪談，2017 年 12 月；與廷道爾 (Peter Tyndall) 之訪談，2017 年 12 月。
192. 廷道爾訪談，2017 年 12 月。
193. 華特斯訪談，2017 年 12 月。
194. 同註 193。

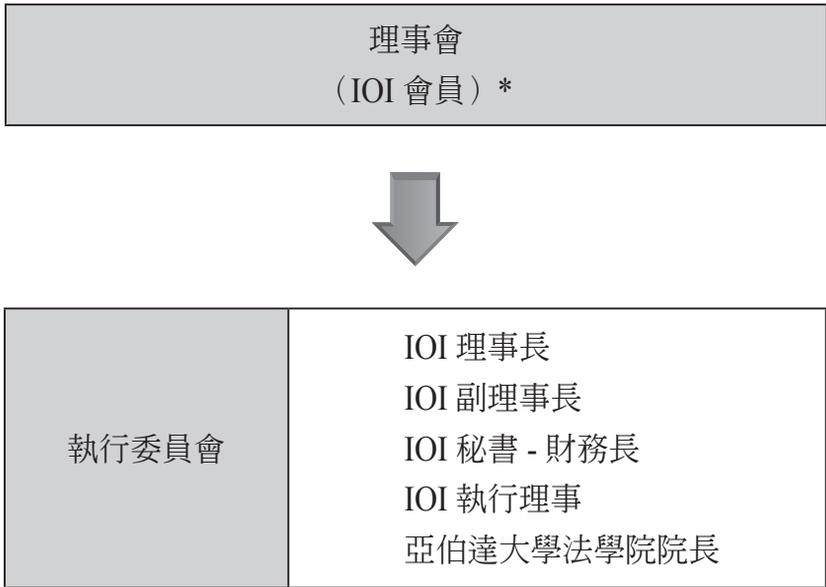
時間表



時間表



1978 年 IOI 組織架構



* 理事會最初由國際監察使指導委員會指派，再由理事會指派繼任者。理事依法需為 IOI 會員（且幹部需為理事）。

2018 年 IOI 組織架構

全體會員大會
(投票會員)



依據 IOI 章程第 11.1 條第 c 項，各區域投票會員推選代表加入 IOI 理事會：

- 若投票會員未滿 30 人，最多可選出 3 名理事
- 若投票會員 30 人以上，最多可選出 4 名理事
- 若投票會員 60 人以上，最多可選出 5 名理事

依據 IOI 章程第 22.3 條第 b 項，各區域投票會員再自獲選之區域理事中，推選區域理事長 (Regional President, RP)。



IOI 理事會

非洲區	亞洲區	澳紐及太平洋區 (APOR)	加勒比海及拉丁美洲區	歐洲區	北美區
區域理事長	區域理事長	區域理事長	區域理事長	區域理事長	區域理事長
理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員
理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員	理事會成員
				理事會成員	
				理事會成員	



依據 IOI 章程第 19.2 條，IOI 幹部，亦即理事長、2 名副理事長及財務長，應由理事會自其成員中推選。2020 年起，將採行新的選舉制度，並由全體投票會員以電子投票方式選出幹部。

執行委員會	IOI 理事長
	IOI 第一副理事長
	IOI 第二副理事長
	IOI 財務長
	IOI 秘書長 *

* 依據 IOI 章程第 20.1 條，秘書長由奧地利監察使公署自其監察使成員中派員擔任。

備忘錄列表

IOI 過去曾與下列協會及
組織簽署備忘錄：

備忘錄	
2017年9月	歐洲安全暨合作組織民主機構與人權辦事處 (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR)
2017年6月	加勒比海監察使協會 (Caribbean Ombudsman Association, CAROA)
2017年5月	加拿大監察使論壇 (Forum of Canadian Ombudsman, FCO)
2016年10月	法語系監察使聯盟 (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, AOMF)
2016年5月	監察使協會 (Ombudsman Association, OA)
2016年4月	伊比利美洲監察使聯盟 (Federación Iberoamericana del Ombudsman, FIO)
2015年9月	澳紐監察使協會 (Australian and New Zealand Ombudsman Association, ANZOA)
2015年3月	國家人權機構國際協調委員會 (International Coordinating Committee [ICC] of National Human Rights Institutions) (現為國家人權機構全球聯盟 Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI)
2014年10月	拉丁美洲監察使－護民官組織 (Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo)
2013年4月	非洲監察調解協會 (African Ombudsman and Mediators Association, AOMA)
2012年11月	國際反貪腐學院 (International Anti-Corruption Academy, IACA)

國家圖書品預行編目資料

正義的使命：國際監察組織 1978-2018 / 理查·卡佛 (Richard Carver) 原作；監察院編譯。

-- 臺北市：監察院，民 108.06

面；公分

譯自：A Mission for Justice: the International Ombudsman Institute 1978-2018

ISBN 978-986-05-9469-0 (平裝)

1. 國際監察組織 (International Ombudsman Institute)

572.8069

108009471

正義的使命：國際監察組織 1978-2018

編譯：監察院

發行人：張博雅

出版者：監察院

地址：臺北市中正區忠孝東路一段 2 號

電話：(02) 2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183 轉 539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

展售處：

國家書店松江門市 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓 (02) 2518-0207

五南文化廣場 臺中市區中山路 6 號 (04) 2226-0330

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：盈濤印刷品有限公司

地址：臺北市萬華區艋舺大道 120 巷 11 弄 15 號

電話：(02) 2336-0837 傳真：(02) 2304-0508

中華民國 108 年 6 月出版

定價：新臺幣 170 元

ISBN：978-986-05-9469-0

GPN：1010800991

著作權管理訊息：

本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，需徵求監察院同意或書面授權。請洽監察院綜合規劃室，電話：(02) 2341-3183。