

監察機構、善治及國際人權體系  
(上冊)

監察院 編譯

# 目次 (上冊)

## 院長序言

## 編譯序言

|      |                               |           |
|------|-------------------------------|-----------|
| 致謝   | .....                         | xi        |
| 縮寫   | .....                         | xiv       |
| 第一章  | 導論                            | ..... 1   |
| 第二章  | 監察使概念之變遷                      | ..... 56  |
| 第三章  | 監察機構：民主問責制、法治及善治              | ..... 102 |
| 第四章  | 國家人權監察機構作為國家人權機構（NHRI）        | ..... 135 |
| 第五章  | 監察機構：保障及促進國際與國內人權法之方法         | ..... 197 |
| 第六章  | 監察機構和國際兒童權利的保障與促進             | ..... 258 |
| 第七章  | 監察機構：禁止酷刑、身心障礙者權利、工商企業<br>與人權 | ..... 303 |
| 第八章  | 歐洲監察機構、善治及人權                  | ..... 352 |
| 第九章  | 歐盟監察使：加強歐洲聯盟之善治與人權            | ..... 420 |
| 第十章  | 美洲國家之監察機構、善治及人權               | ..... 461 |
| 第十一章 | 非洲和亞太地區的監察機構、善治及人權            | ..... 534 |

## 目次 (下冊)

院長序言

編譯序言

致謝 ..... xi

縮寫 ..... xiv

第十二章 結論 ..... 619

附錄 I 國家監察機構 ..... 667

註解 ..... 681

# 第一章 導論

## 第 1 節 監察機構：國際人權法的比較面向和落實

過去 100 年，政府行政權大為擴張，同時其官僚運作也招致許多不滿。全球許多國家因而設立官方監察（Ombudsman）制度以為因應，<sup>1</sup> 雖然瑞典早在 1809 年就創設了瑞典司法監察使（Swedish Justitieombudsman），但直到 1960 年代，才擴展至北歐以外地區。<sup>2</sup> 所有公部門的監察機構，核心使命是透過公正調查、報告及建議，以監督行政部門施政；最終目標是促進合法性、公正性及公平性。從一開始，監察機構即與政府的國會部門連結在一起，使其獨立於主管和行政機關之外。

### 1.1 監察機構、比較法及落實國際人權法

比較法會觀察規範與制度的法律移植（從一個國家或法律體系移植到另一個國家或法律體系），並且觀察規範與制度移植後在新環境中的適應性。<sup>3</sup> 比較法會深入研究法律移植的成功與否，觀察接受移植的國家或法律體系，是否有達到立法者之目標。雖然比較公法仍然是一項相對較新的研究，但擁有廣泛的比較憲法學研究，並且對比較行政法的關注也正逐漸發展中。<sup>4</sup> 研究監察機構的擴散是屬於比較憲法和比較行政法的範疇。

監察機構是一種法律移植。當監察機構被寫入憲法時，監察

機構也是憲法移植。<sup>5</sup> 然而，比較法學者尚未對監察機構進行過詳細研究。雖然瑞典國會監察使的總體輪廓提供了一些靈感，但隨後幾十年是丹麥國會監察使模式成為傳統模式與流行的法律移植，丹麥國會監察使模式便是一種從瑞典引進並加以適應的法律移植，職權範圍不含起訴權及司法機構。<sup>6</sup> 大多數比較研究仍聚焦於原始的北歐監察機構，其作為公法或行政法制度在法律移植上的範例。<sup>7</sup> 法律移植學術承認，當一個機構被移植到新地方時，通常會進行修改。<sup>8</sup> 在過去幾十年裡，在北歐地區和世界上的法律移植過程中，國家和次國家監察（subnational ombuds）機構的任務和結構有重大變化，這一點仍未被廣泛認可。

丹麥的監察模式在適應上相對快速，而且從 1980 年代開始益見頻繁。現今越來越難找到一個採用純粹原始模式的監察機構。甚至連北歐監察機構也在過去幾十年中，為了因應落實國際和國內人權義務的壓力，而轉型成為人權監察機構。<sup>9</sup> 正如本書詳細討論的內容，在過去四十年裡，大量的監察機構被賦予保障並促進人權的明確任務。雖然早期的人權監察機構，部分是以傳統監察使模式為基礎，進行法律移植適應，但後續的人權監察機構往往是就早期的人權監察機構加以適應，其可能是歷史淵源使然，亦可能是該區域的早期採用者有提供此類人權監察機構，可作為後續人權監察機構的適應基礎。最近，一些傳統監察使已轉型為人權監察使。大約 78% 的國家人權監察機構，被納入國家憲法。<sup>10</sup>

許多監察機構是自願進行憲法和法律移植，而有些監察機構在某種程度上，則是非自願移植憲法和法律。例如，這類移植可能會因為獎勵措施而被迫進行，其包括可能的歐盟（EU）會員國

資格，或者是本書討論中在機構同儕壓力與聲譽下達到的國際標準。<sup>11</sup> 國內「監管時刻」（如後衝突和平協議或憲法起草中的義務）與外部承諾（如條約義務或國家侵害系統性權利），也可能迫使制度變革，進而導致監察機構或其他橫向（水平）問責機制的建立。<sup>12</sup>

移轉代理人或規範倡議者，通常主張法律移轉、適應或加強傳統人權或多重任務的監察機構。<sup>13</sup> 移轉代理人或規範倡議者可能是國內行為者，從律師菁英、政治家及官僚到學者和公民社會行為者。例如，波蘭、阿根廷和瓜地馬拉等國建立人權監察使時，可以看到其中一些行為者的影響。<sup>14</sup> 移轉代理人有時可能是國際行為者，例如和平談判者、國際組織職員或歐盟職員。<sup>15</sup> 他們的影響體現在後衝突和平倡議中建立和加強人權監察機構，包括薩爾瓦多、波士尼亞與赫塞哥維納、科索沃、納米比亞及東帝汶的和平倡議。<sup>16</sup> 比較法研究也承認，由於當地環境中的法律和法律外因素，法律移植未必完全有效。<sup>17</sup>

作為法律移植的監察機構，大部分擴散都是橫向（水平）方式，亦即一個國家借鏡另一個國家。本書說明究竟共同的殖民歷史、整體區域的快速民主轉型以及國際標準，是如何影響人權監察機構及其特定結構與稱謂的建立。然而，監察機構也有一些屬於縱向（垂直）的法律移植。安娜·多利澤（Anna Dolidze）將國內法律制度和理念做縱向的法律移植，直至達到國際法律水準的這種做法，描述為「國際化法律移植（internationalized legal transplants）」。<sup>18</sup> 監察概念就是一個範例，其被用來創建歐盟的歐盟監察使，並以一種更加廣泛的方式，影響一些國際組織內部和外部問責機制的設計。<sup>19</sup>