
目 錄

工 作 報 導

- 一、監察院第 4 屆監察委員就職前
（94 年 2 月至 95 年 2 月）相關
業務處理情形..... 1

附 錄

- 一、國際監察制度 - 巴拿馬護民官制
度（一）..... 4

***** 工 作 報 導 *****

監察院第 4 屆監察委員就職前（94 年 2 月至 95 年 2 月）相關業務處理情形

一、本院為維護憲政體制、保障人民權益及因應立法院尚未行使第 4 屆監察委員同意權，就本院相關業務，例如人民陳情案件、公務人員或行政機關涉有違法或失職情事案件、公職人員財產申報案件、公職人員利益衝突迴避案件及政治獻金申報案件等之處理，於 94 年 1 月 31 日經奉本院錢前院長核定「第 4 屆監察委員就職前應辦理事項及相關因應措施」以為因應。

二、94 年 2 月至 95 年 2 月，本院收受監察業務案件（包括人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）計 17,741 件，受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金申報等案件計 5,768 件，合計 23,509 件。依照上述因應措施，已先行處理者計 23,393 件。惟依憲法及監察法等規定，監察權應由監察委員行使，以上先行處理之案件，仍待第 4 屆監察委員就職後，由監察委員行使職權，因此其中 12,747 件，尚無法完成作業。茲就相關業務處理情形及無法完成作業之事項，依業務性質別分述如下：

（一）人民書狀及機關復函業務：收受人民書狀 8,140 件，各機關復函 5,621 件，合計 13,761 件。依照因應措施已先行處理（分別函請各有關機關說明處理情形

並提供資料，或答復陳訴人，依法應逕循行政救濟或司法救濟程序進行，俾免耽誤時效，或各機關正處理中案件或建議性案件，函請有關機關併案參處等）計 13,652 件，但其中 7,605 件因無監察委員核處，尚無法完成作業，嚴重影響陳情人民的權益。

（二）調查業務：蒐集此段期間發生社會關注之重大違失案件計 467 件。例如病死豬案件、軍中地下錢莊及機密人事資料外流案件、檢察官包庇走私毒品案件、法院民事執行處查封拍賣財物錯誤案件、股市禿鷹案件、石門水庫供水案件、開放坪林交流道爭議案件、替身坐牢案件、台灣高鐵延宕營業通車時間案件、司法官風紀案件、高雄捷運 BOT 及外勞案件、台鐵一再發生工程意外造成班次停駛、延宕案件……等，均無法即時進行調查。以往類此案件，本院監察委員多即自動調查或由本院輪派監察委員調查，目前因無監察委員進行調查，影響官箴甚鉅。

（三）糾彈業務：收受糾彈業務計 36 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員，此 36 個案件（包括彈劾案復文、議決書、懲戒處分執行情形表及糾舉案復文等）均無法完成作業且本院遲未函復核閱意見，依法公懲會可逕行議決，惟如此不但影響監察職權，且案件稽延，無法議決或確定，對被付懲戒人亦不公平。

（四）糾正業務：至 94 年 2 月底尚未結案之糾正案件，行政機關後續辦理情形之復文計有 282 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成

作業，嚴重影響監察職權之行使。

(五)調查意見函請改善業務：至 94 年 2 月底尚未結案之調查意見函請各機關改善案件，各機關後續辦理情形之復文計有 907 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，影響至鉅。

(六)巡迴監察業務：受理巡迴監察業務（含蒐集巡察區剪報）計有 2,633 件，雖均依照因應措施先行處理，但其中 2,188 件，因無監察委員核處，無法完成作業，均嚴重影響監察職權，及民眾殷殷期盼監委巡迴監察與接受陳情之期望。

(七)監試業務：收受監試業務計 35 件，依照因應措施處理，經函復考試院，無監察委員得以核派擔任監試工作 3 件。另 32 件，考試院函告辦理考試情形，因無監察委員而無法完成作業，嚴重影響國家考試之公信力。

(八)公職人員財產申報業務：受理公職人員財產申報計 1,913 件，均依照因應措施先行處理，惟違反公職人員財產申報法涉及處分案件，及以前年度受處分案件 1 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業。

(九)公職人員利益衝突迴避業務：受理公職人員利益衝突迴避業務 20 件（包括公職人員利益衝突自行迴避報備案件、違反公職人員利益衝突迴避應否處罰緩案件等），均依照因應措施先行處理，惟違反公職人員利益衝突迴避法涉及處分案件，及以前年度受處分案件 6 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。

(十)政治獻金業務：受理政治獻金專戶申請

1,847 件，會計報告書申報 1,988 件，合計 3,835 件，均依照因應措施先行處理，惟其中政治獻金會計報告書 363 件，因無監察委員而無法進行後續查核及處分作業。上述三項業務均造成陽光法案之法律假期，影響甚鉅。

(十一)審計業務：計有審計業務 205 件（包括審計部函報本院行政機關涉有財務上不忠不法案件、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等），因無監察委員，均無法完成作業，進而究責。

(十二)訴願業務：計有訴願業務 2 件，因無監察委員開會審議，嚴重影響訴願人民的權益。

(十三)廉政業務：計有廉政業務 524 件（包括公職人員財產申報查詢之待審議案件，公職人員利益衝突迴避調查之待審議案件等），因無監察委員舉行會議審議，均無法完成作業及處分。

(十四)人權保障業務：計有人權保障有關之案件 29 件，因無監察委員舉行會議審議，無法完成作業。

(十五)國際事務：國際監察組織之會議計有 3 件因無法派監察委員參加，而喪失參與促進國際交流之機會，降低我國對國際視聽交流互動，平白喪失爭取國際支持及奧援之機會。

(十六)行政業務：計有行政業務 97 件（包括院會議案、預算規劃與執行業務、綜合規劃業務、政風業務等），因無院長及監察委員核處，無法完成作業。

三、立法院遲遲未能行使監察委員同意權，在在造成人民陳情案件無法處理；人權被侵

害無法予以伸張保障；各機關行政違失無法調查究責；司法檢調人員之偵查審判無法監察，嚴重影響五權憲政體制之運作及監察之功能，至盼繼續協調立法院早日

行使監察委員之同意權，以重憲法法制。四檢附「本院第 4 屆委員就職前相關業務處理情形統計表」乙份。

監察院第 4 屆委員就職前相關業務處理情形統計表

單位：件

年月別	收受件數					依照因應措施先行處理件數	無法完成作業之業務				
	合計	監察業務	公職人員財產申報	公職人員利益衝突迴避	政治獻金申報		合計	人民書狀及機關復函	調查	糾彈	糾正 (機關復文)
總計	23509	17741	1913	20	3835	23393	12747	7605	467	36	282
94 年 2 月至 12 月	20120	16061	1878	14	2167	19534	11614	7033	425	35	272
95 年 1 月	965	937	23	5	0	952	627	307	18	1	5
95 年 2 月	2424	743	12	1	1668	2907	506	265	24	0	5

- 附註：1. 本表所列收受件數統計範圍僅指與監察職權行使相關之業務，包括監察業務（含人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金申報。
2. 人民書狀及機關復函業務係包括建請派查、建請移委員會、存參（查）、人民書狀機關復函之處理等。
3. 調查業務係包括調查中案件、蒐集及規劃調查社會關注之重大違失案件等。
4. 糾彈業務係包括彈劾案復文、彈劾案議決書、彈劾案懲戒處分執行情形表、糾舉案復文等。

監察院第 4 屆委員就職前相關業務處理情形統計表（續）

單位：件

年月別	無法完成作業之業務											
	調查意見 函請改善 (機關復文)	巡迴監察	監試 (機關函 報考試辦 理情形)	公職人員 財產申報 (受處分案件提起 行政爭訟之處理)	公職人員利益 衝突迴避 (受處分案件提起 行政爭訟之處理)	政治獻 金申報 (會計報告 書之查核)	審計	訴願	廉政	人權 保障	國際 事務	行政 業務
總計	907	2188	32	1	6	363	205	2	524	29	3	97
94 年 2 月 至 12 月	877	1796	28	1	3	363	176	2	482	29	3	89
95 年 1 月	20	222	0	0	0	0	24	0	25	0	0	5
95 年 2 月	10	170	4	0	3	0	5	0	17	0	0	3

附註：1.巡迴監察係包括中央巡察計畫之簽辦、中央巡察機關復文之處理、蒐集地方巡察區剪報等。

2.審計係包括審計部函報財物上不法不忠案件之後續處理、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等。

3.廉政係包括公職人員財產申報查詢待審議案，公職人員利益衝突迴避調查待審議案，公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金法處分待審議案等。

4.行政業務係包括院會議案、預算規劃與執行業務、綜合規劃業務、政風業務等。

附 錄

國際監察制度 - 巴拿馬護民官制度
(一)

巴拿馬位處南美洲西北地峽部分，西接哥斯大黎加，東鄰哥倫比亞，南瀕太平洋，北臨加勒比海。由於地處地峽最狹之處，自古即為美洲進出大西洋及太平洋走廊。巴拿馬運河為貫通太平洋及大西洋兩洋的交通孔道，素有「世界的十字路口」之稱。其在經

濟及軍事上的重要性，不可言喻，也因此一得天獨厚的地理位置，使巴拿馬發展成為交通運輸中心及中南美洲的主要商業與金融中心。

巴國向來為我國外交重鎮，且本院自西元 1999 年起即與中南美洲監察使交往密切，成為拉丁美洲監察使聯盟（Federación Iberoamericana de Ombudsman, FIO）的觀察員，於會議中與該區監察使互動良好。

是以，本院挑選該國護民官制度作為編譯國際監察制度專書，以增進國人對巴國監察制度的認識，更為促進中巴兩國雙邊合作之交流。

本資料節錄自本院編譯之「巴拿馬護民官制度」乙書，該書所編譯的題材，係摘錄於該署網站及其出版品「西元 2003 年至 2004 年年報」彙整編譯而成。本資料內容包括：巴國護民官制度的源起、組織架構、陳情管道暨程序、法令依據及該署西元 2003 年 4 月 1 日至 2004 年 3 月 31 日的工作概況。

壹、巴拿馬護民官制度

一、巴拿馬護民官署沿革

要探究巴拿馬共和國護民官署的沿革，就得先從地區性的經驗來看。即使權責受到限制，而且只是一個具備審計功能及監督影響民眾權益之行政處分的機關，在制定巴拿馬運河協約執行法（La Legislación de Ejecución del Tratado del Canal de Panamá）之際，巴拿馬政府已經將運河委員會監察使納入條文規範之中。1990 年，巴拿馬共和國選舉法庭頒布了第 107 號令，賦予行政調查局法定功能並任命監察使，其主要任務為監督各機關是否遵守行政規範，以及是否維護民眾的權益。

在學術領域中，則於 1980 年代期間特別專注研究國家是否採行監察使的概念，或是提出相關學術論文。其中，又以瑞卡多·巴亞德（Ricardo Ballad）「政府機關之議會監察使」（1982 年）、阿爾雷內·瓊斯（Arlene Jones）「監察使：民主的法律監督官」（1983 年）最為著名。該兩本著作，曾引起廣泛的討論，也推展了監察使的概念。

1992 年，巴拿馬國家憲法增修草案中已有創設護民官署之提案，並就其職權而言，出現了是否可以反駁檢察總

長及行政法官所作出之決議的辯論與爭議，惟該年草案最後並未通過。

1995 年，依據當年 4 月 27 日第 172 號行政命令，創設了總統委員會，其目標為推動成立護民官署，並徵詢社會團體重要成員、與保護和推動人權議題有關之國內外人士的意見。在徵詢意見過程中，曾獲得中美洲、阿根廷、波多黎各、哥倫比亞及西班牙等國護民官，及聯合國教科文組織（UNESCO）拉丁美洲暨歐洲監察使辦公室代表們的大力支持。總統委員會的成員包括：Raúl Montenegro（內政暨法務部部長）、Mitchell Dones（勞工暨勞動發展部部長）、Aida de Rivera（健康部部長）、Milton Henríquez、César Tribaldos、Jorge Arosemena 及 Raúl Hernández 等人；立法國會的代表為：Lucas Zarak、Felipe Serrano 及 Miguel Peregrino Sánchez 等三位議員。該委員會由伊雷那·貝魯雷那（Irena Perrurena）負責居中協調，並由一個工作技術團隊支援，其成員為：Antonia Chavaría（協調助理）、Salvador Sánchez、Lina Vega Abad、Gerardo Solís、Débora de Cardoze 及 Olga De Obaldía de Díaz 等人。

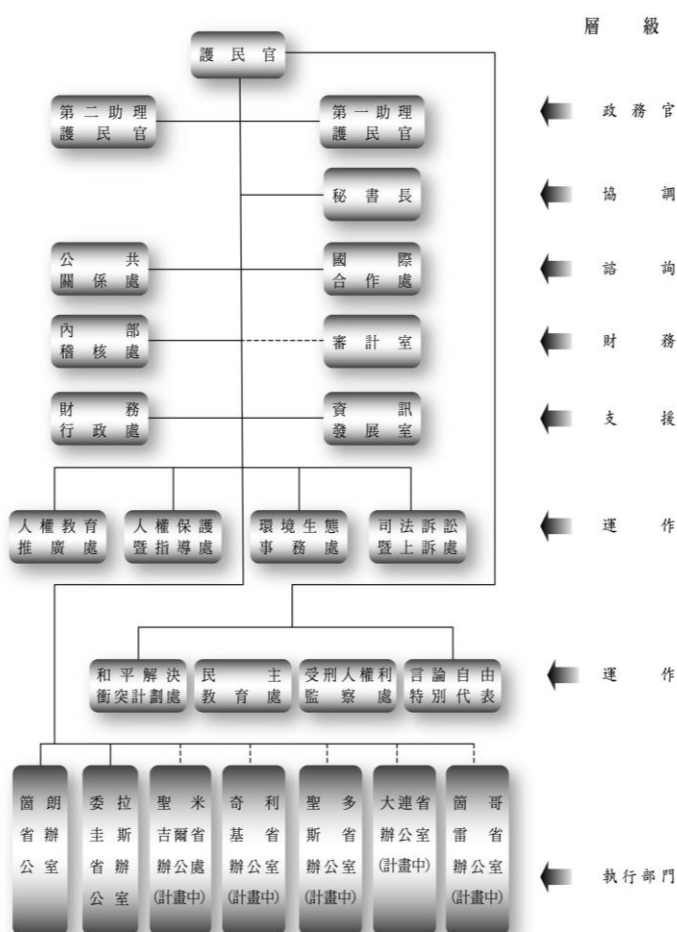
在人權專家、美洲暨歐洲監察使、聯合國與聯合國教科文組織代表、歐洲大使、拉丁美洲監察使聯盟、各政黨與社團代表、勞方工會與資方公會及一般民眾，經多次參與辯論、諮詢會議、研討會及公聽會後，一致提議創設巴拿馬護民官並提出第 43 號法律草案。再經充分廣泛討論，最後立法國會議決通過，並於 1997 年 2 月 5 日公布第 7 號法律，依法創設巴拿馬共和國護民官署。

在此必須特別說明，最高法院基於保護國家憲法完整性的職責，曾於 1998 年 2 月 12 日及 2000 年 8 月 9 日的解釋文中，分別認定 1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 4 條第 3 款及第 45 條「編列預算不得少於前年度」等文字部分違憲。

1997 年 6 月 27 日，伊達羅·安帝若黎·玻拉紐斯 (Italo Antinori Bolaños) 博士被選為第一任巴拿馬共和國護民官，任期至 2001 年 4 月 1 日止。依據第 7 號法律之規定，立法國會選出璜·安東尼奧·德哈達·艾斯畢諾 (Lic. Juan Antonio Tejada Espino) 擔任第二任巴拿馬共和國護民官，經共和國總統米拉亞·莫斯科索 (H.Sra.Miraya Moscoso) 女士之任命後，於同一日繼任。

護民官署為獨立於所有人及政府單位之機關，享有職能、行政及財政完全自主權，其首要任務為保護巴拿馬共和國憲法第 3 篇與其他條文所賦予人民之權利、國際人權協議與法律所述之權利。護民官署應致力於查明政府機關，包括行政機關、地方政府及軍事部隊，可能產生違法之作為、行為及失職情事；調查並舉發國營企業、經政府機關許可或授權經營公用事業之公私併營或民營企業、法人或自然人，其作為、行為或失職情事；依其職權提出法律草案建議；向立法國會提出年度工作報告；處理侵害人權之陳情案件，並促使涉案機關改善陳情案由。

二、巴拿馬共和國護民官署組織架構



- 型態：為獨立自主之機關，負責推動、保護及捍衛人權，監督政府機關，並依國家憲法賦予之權限，在面對國家各種權力時，合法執行其任務，並依業務所需，享有自主權及免責權。
- 任務：推動、保護及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員之違法作為；行為及失職情事。
- 策略目標：推動人權的公民文化，以鞏固民主參與。
- 組織架構：請詳閱組織架構圖 (p.6)。

三、護民官署任務執行之特色

1. 具有非強制性、道德及公民力量的任務性質：透過決議、建議、忠告及備忘錄，甚至是批評等形式執行其任務，惟不具有約束力、強制性及司法管轄權。護民官的任務係當政府機關可能逾權及以若干方式侵害人權時，出面保護民眾。護民官的懲處方式，係以道德及民事為取向，並作為面對國內與國際社會時的道德良心評審員。護民官將就其調查的內容與結果，向國會提出年度報告或特別報告。在報告中，應包括調查經過的詳情及未配合調查之公務人員姓名。
2. 國會代表：護民官是由國會選出並為國會的最高代表之一，負責監督、稽察、稽核公務人員，避免產生侵害人權之情事。根據 1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 6 條第 2 款，由立法國會全體議員絕對多數決選出護民官；根據同法第 36 條，護民官必須於每年前 6 個月內，提出年度報告，並在認為合理必要時提出特別報告。同樣地，同法第 10 條規定：「護民官應視同國家高層官員……」，因此在行使職權之際，所有人及公務人員必須予以尊重並認同。
3. 獨立自主：根據 1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 1 條，護民官署是享有自主權的機關，且「職能、行政及財政完全自主」。該條文具有另一項獨特性，也就是「不接受其他政府機關、組織或個人之指示」。此象徵著護民官署不僅職能與財政自主，而且不隸屬於任何政府機關，據此才能確保機關的獨立性，並在政治力無法削弱其創設目的及實際特性的情況之下，方能徹底行使其職權。
4. 無既定形式的程序：無既定的形式和慎重的步驟特質，使得護民官署成為一個非官僚的機關，而且可以確保加速執行其任務。1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 24 條規定：「護民官署得主動或應當事人之請求介入調查。任何人向護民官提出陳情案件，得不必當面及依照規定的形式陳述其請求」。護民官執行任務期間，不收取任何費用、不得成為訴訟案的當事人及提起上訴。其任務執行期不得被中斷，且最後的決議可自行決定是否包括道德性質的懲處。為判斷陳情內容的真實性，護民官應即刻展開調查，並在認為合理的情況下，得要求陳情案件涉案機關提出報告。同時，可以稽察相關的政府機關，諸如：監獄及精神療養院，而且不得拒絕護民官調閱與調查有關之檔案或文件。
5. 監督及稽察政府機關：護民官署成立之目的，即監督及稽察政府機關及民營企業可能不被法院定罪，但侵害人權之情事，其任務執行在於確保政府

機關行為的合法性。

6. 任何人均可前往護民官署提出陳情：依據 1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 20 條規定，任何本國或外國之自然人或法人，均可向護民官提出陳情。未成年人或在監獄服刑、在精神療養院療養者，亦可向護民官提出陳情。除非陳情人有特別要求，否則應保護陳情人之個人身分，另陳情案件之目的不得為反駁司法訴訟及逾越司法管轄權範圍。

四、陳情管道暨程序

1. 誰可以前往護民官署提出陳情？

任何本國或外國之自然人或法人，均可向護民官提出陳情。不得因未成年、殘障、在監獄中服刑或在精神療養院療養、身處在政府機關所屬收容機構等原因，妨礙其陳情權利的行使。

政府機關首長不得因其職權上之事務，向護民官陳情。

如因憲法所賦予人民之權利遭到侵害、政府機關未履行其法定責任，或供應公用事業之機構有違法情事，任何人均得以免付費方式向護民官署提出陳情或請求。

2. 如何提出陳情？

(1) 親自前往：以匿名或具名方式，前往護民官署所在地尼卡諾·德·歐巴利歐（Nicanor de Obarrio）大道唐卡蜜諾（Don Camilo）大樓一樓辦公室，或是位於箇朗地區、奇利基地區及委拉圭斯地區等地辦公室提出陳情。

(2) 陳情專線：國內地區請撥：507；國外地區請撥：214-9835。

(3) 正式公告：透過各平面、廣播及電視媒體公告之相關陳情訊息。

(4) 電話：國內地區請撥：507；國外地區請撥：214-9835（轉接陳情辦公室）。

(5) 網際網路：利用護民官署網站首頁提供之表格。

(6) 書信郵寄：Al Apartado, Apdo.0832-1695, Panamá, República de Panamá

(7) 傳真：國內地區請撥：507；國外地區請撥：213-9438（民眾指導中心）。

3. 如何審理陳情案件？

一經向護民官署提出陳情之後，即先由民眾指導中心官員負責初審，如認為得介入調查，則應填寫內容包括陳情人基本資料的表格並列出陳情或請求事項，因此陳情人必須指出其權益受損之情事及簡述陳情內容。

如陳情案件係以書面、電子郵件、電話或傳真方式提出，民眾指導中心的官員或承辦人員，應依照上述方式，填報陳情、申訴或請求表格。

該陳情或請求表格填寫完畢後，即送交陳情案件管理處，由該處指派一名人權業務專員，在護民官的擔保或直接指派之下，負責調查工作。另其主要工作為：研擬裁決書初稿、寄發為釐清案情所需之文件、參與相關會議及巡迴監察行程，並提出詳細分析報告、撰擬裁決書定案版本，也就是所有護民官署處理的陳情案件，包括結案裁決書，一如 1997 年第 7 號法律第 31 條所述。

陳情案件管理處應採取輪流的方式，指派負責處理陳情案件之業務專

員。惟如果陳情事由另牽涉其他專業性議題，例如與媒體環境或與個人自由權、受刑人有關者，則陳情案件管理處應將該陳情或請求案件交由合適的官員、單位或機關依相關程序處理。

未經由通信、電話或任何通訊方式向護民官署提出之陳情案件，均得視為護民官應調查之事項，包括個人自由或權利受到限制之假設性情況。

同樣地，護民官之調查權不得受到任何政府機關或個人之干預或限制。

所有口頭或書面、由其他管道轉交之陳情案件，無論匿名或具名，護民官署均得受理。曾向其他行政機關或司法機關提出之陳情案件，得自行決定是否受理及進行調查。

陳情案件一經受理，應即告知陳情人。如拒絕受理，應告知陳情人其理由，指引陳情人運用其他可能較為有效的管道、程序或方式。

如為不實陳述、缺少具體事證、事實不存在或眾所皆知之情事，護民官得拒絕受理該陳情案件。

如護民官署受理人民陳情案件或是決定主動展開行動，為釐清案情，得即時進行調查，要求相關的公務人員提出合理解釋的報告，並於 15 個工作日內回覆護民官署。惟護民官得就每件個案的案情及其複雜性，延長回覆期限為 30 個工作日。

如為緊急案件，護民官得要求於最短的期限內提出報告。

任何機關或公務人員如拒絕與護民官署合作，或是合作態度草率敷衍

或未充分配合，應視同為對立及阻擾行為，護民官得告知其上層所屬權責機關，且必須於年度報告中公布該機關名稱並陳述事實。情節嚴重者，則應於特別報告中提出說明。

護民官署一經決定受理陳情案件，即表示開始展開其任務。一如 1997 年 2 月 5 日第 7 號法律第 26 條所述，應即告知陳情人，其先前已提出之陳情案件，正由護民官署受理中。

根據第 7 號法律第 31 條，由護民官署進行之調查，應寄發結案裁決書。

依據 1998 年 2 月 12 日最高法院解釋文，如有以下情形，陳情案件應立即結案：察覺缺乏事實基礎、無處理權限、不可能發生。

另一方面，根據第 7 號法律第 26 條，如為不實陳述、缺少具體事證、事實不存在或眾所皆知之情事，護民官得拒絕受理該陳情案件。

依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院解釋文，1997 年 2 月 15 日之第 7 號法律第 23 條：「因政府機關未提供充分的公用事業所提出之陳情案件，護民官均得受理並調查之」，被視為違憲，因此該類陳情案件不予受理。

另依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院解釋文，第 7 號法律第 4 條第 3 款之規定亦被視為違憲。因此，立法機關、司法機關、公共事務部及選舉法庭之公務人員，其作為、行為或失職情事屬行政性質及非司法管轄權範圍內者，護民官署亦不受理。

依據第 7 號法律第 33 條，護民

官署進行調查期間如發現各機關、機構或公務人員之行政行為有損及人民權利之情事，或未依據法律授予之權利執行公務，護民官得提出忠告。

五、巴拿馬共和國護民官法

1997 年 2 月 5 日第 7 號法律

本法律內容為創設巴拿馬共和國

護民官制度

由立法國會議決通過

法律全文於 1997 年 2 月 6 日刊登於

第 23221 號政府公報

第一篇 通則

第 1 條 依本法設置護民官署。該署為職能、行政及財政完全自主之獨立機關，不接受其他政府機關、組織或個人之指示。

第 2 條 護民官署應致力於保護巴拿馬共和國憲法第 3 篇與其他條文所賦予人民之權利、國際人權協議與法律所述之權利，監督公務人員及公用事業經營者之作為、行為或失職情事，並促其遵守本法之規定。

第 3 條 護民官署職權之行使，不受行政處分或法律訴訟之影響。

第二篇 護民官署之職掌與權限

第 4 條 護民官署之職掌如下：

1. 調查政府機關及公務人員之行為或失職情事，有無涉嫌妨害巴拿馬共和國憲法第 3 篇與其他條文所賦予人民之權利，及由巴拿馬共和國政府批准與簽署之國際條約、協議與宣言中所述之權利。

2. 調查所有可能違法之政府機關，包括中央各行政機關、地方政府及軍事部隊，有關其作為、行為或失職情事。

3. 調查公務人員之作為、行為或失職情事。如為立法機關、司法機關、公共事務部及選舉法庭之公務人員，僅能調查屬行政性質及非司法管轄權範圍內之違法情事（依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬共和國最高法院之解釋文，本款之文字內容被視為違憲）。

4. 調查並舉發國營企業、經政府機關許可或授權經營公用事業之公私併營或民營企業、法人或自然人，其作為、行為或失職情事。

5. 依據其權責，提出法律創置草案建議。

6. 為將國際人權規範納入國內司法體系，進行相關研究與研析。

7. 向立法國會提出年度工作報告，及提出經認定為合理的特別報告。

8. 處理陳情案及損及人權的情況，並就民眾完整行使其權利時所訂定之要求條件，督促有關機關改善。

9. 規劃並採行人權推廣與宣導政策；宣傳巴拿馬共和國憲法理念，尤其是與人權有關部分；為保護並捍衛人權，建立與政府組織和非政府組

織間之永久性溝通機制；為推廣與宣導人權，設立與教育和研究機構間之協商機制；與國內、國外及國際性政府組織與非政府組織，建立合作協調機制。

10. 為了促成和解以解決問題，在政府機關與私人之間的衝突中進行調解。此項職權僅適用於一般性對立的兩造衝突。

第 5 條 護民官署得就權利受憲法保障的事項，依法提出一般人身保護之訴訟及上訴，亦得提起司法行政權和人權保護有關之行政訴訟。

如基於創設護民官署之目的且經評估認定為合理時，護民官得行使前項所述之職權。

第三篇 護民官署之護民官

第一章 資格條件、選舉方式及停職

第 6 條 護民官署之護民官應依據下列程序由立法國會選舉產生，經巴拿馬共和國總統任命之：

1. 由立法國會人權委員會遴選護民官候選人。人權委員會應就各方自由推薦擔任護民官的人選中，遴選符合資格之候選人提請立法國會全會選舉之。

2. 立法國會於人權委員會遴選護民官候選人後 30 日內，全會應依據全體國會議員絕對多數決選出護民官。

3. 如立法國會全會第一輪投票

中無任何護民官候選人獲得絕對多數，應取其多數票的前 2 名繼續辦理選舉，直到投票表決達到多數決門檻為止。

4. 如 30 日後經立法國會全會選舉仍無任何護民官候選人獲得絕對多數決，人權委員會得再向立法國會提名新候選人，並依據本條文所述程序選舉之。

第 7 條 護民官之任期為 5 年，期滿得依本法律所述之選舉程序連任 1 次。

第 8 條 護民官候選人，應具備下列資格條件：

1. 為巴拿馬共和國國籍。

2. 享有完整的公民權與政治權。

3. 年滿 35 歲。

4. 未曾犯詐欺罪。

5. 清廉正直，聲譽卓著。

6. 不得為共和國總統、內閣閣員、最高法院大法官、共和國立法議員之 4 等內血親及 2 等內姻親。

7. 具法律專業背景，尤其熟悉人權保護之領域者，應優先考慮。

第 9 條 經選為護民官者，立法國會議長應將名單送交共和國總統，經其任命後於 10 個工作日內刊登於政府公報。

第 10 條 護民官應視同國家高階層官員並予以尊重，其酬勞或待遇應等同於最高法院大法官。

第 11 條 如有下列情況，護民官職位應視同出缺：

1. 辭職，惟需經立法國會全體議員相對多數決同意。
2. 任期屆滿。
3. 死亡。
4. 下列經最高法院判定之情形：
 - (1) 意外身殘或精神異常而無法執行任務。
 - (2) 行使任務之職權時產生疏失。
 - (3) 違反本法不得兼職之規定。

第 12 條 護民官署之職權行使與護民官之免責權，均不得被剝奪，亦不得在辦公日與立法國會休會期間受到侷限（依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院解釋文，「免責權」及「不得被剝奪」之文字內容被視為違憲）。

國家遭遇緊急情況時，不得妨礙護民官署的職權與權限之行使。

第二章 不得兼職規定與免責權

第 13 條 除了個人私事或是與護民官署職權能發展有關，否則無論有給職或無給職，護民官不得兼任各黨派職務，並不得從事政黨、商業活動及專門性職業。

第 14 條 護民官經任命後 30 日內，必須停止擔任不得兼職規定所述之職務，否則視同默許放棄擔任護民官。

第 15 條 在未事先取得立法國會的同意

，不得以刑事犯罪為由或政治因素，跟蹤與逮捕護民官及其助理（依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院解釋文，「立法國會」之文字內容被視為違憲）。

詐欺罪不適用免責權。護民官及其助理，仍可因民事犯罪而遭起訴，惟自任命日起至任期屆滿期間，不得遭裁定羈押，或是預設規定查扣其財產。護民官及其助理就執行任務期間所發表之意見與表決權，無法律上之責任（依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院判決文，本項文字內容被視為違憲）。

護民官及其助理是否違法，由最高法院犯罪委員會裁定之。

第三章 助理護民官

第 16 條 護民官得依本法之規定，由兩名助理代理行使其職權。

第 17 條 每名助理得由護民官自由任命及解職。

第 18 條 現任護民官如出缺時，由第一助理護民官繼任至該任護民官任期屆滿為止；如第一助理護民官亦出缺時，由第二助理護民官繼任。

第 19 條 助理護民官應年滿 30 歲，其資格條件必須符合本法第 8 條第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款、第 6 款及第 7 款擔任護民官之規定。此外，還得遵守本法第 13 條及第 14 條不得兼職之規定，並享有本法第 15

條所述之特權。

第四篇 調查暨裁決之程序

第一章 調查程序

第 20 條 任何本國或外國之自然人或法人，均可向護民官提出陳情。

不得因未成年、殘障、在監獄中服刑或在精神療養院療養、身處在政府機關所屬收容機構等原因，妨礙其陳情權利的行使。政府機關首長不得因其職權上之事務，向護民官陳情。

第 21 條 人民向護民官所提出之陳情案件，其目的不得為反駁司法訴訟及逾越司法管轄權。

第 22 條 所有陳情案件，護民官均為免費處理。

第 23 條 因政府機關未提供充分的公用事業所提出之陳情案件，護民官均得受理並調查之（依據 1998 年 2 月 12 日巴拿馬最高法院解釋文，本條文之文字內容被視為違憲）。

第 24 條 護民官署得主動或應當事人之請求介入調查。任何人向護民官提出陳情案件，得不必當面及依照規定的形式陳述其請求。

第 25 條 經由通信、電話或任何通訊方式向護民官署提出之陳情，均得視為護民官應調查之案件，包括個人自由或權利受到限制之假設性情況。

同樣地，護民官之調查權不得受到任何政府機關或個人干預或限制。

第 26 條 所有口頭或書面、由其他管道轉交之陳情案件，無論匿名或具名，護民官署均得受理。曾向其他行政機關或司法機關提出之陳情案件，得決定是否受理及進行調查。

陳情案件一經受理，應即告知陳情人。如拒絕受理，應告知陳情人其理由，指引陳情人運用其他可能較為有效的管道、程序或方式。

如為不實陳述、缺少具體事證、事實不存在或眾所皆知之情事，護民官得拒絕受理該陳情案件。

第 27 條 如護民官署受理人民陳情案件或是決定主動展開行動，為釐清案情，得即時進行調查，要求相關的公務人員提出合理解釋的報告，並於 15 個工作日內回覆護民官署。惟護民官得就每件個案的案情及其複雜性，延長回覆期限為 30 個工作日。如為緊急案件，護民官得要求於最短的期限內提出報告。同樣地，護民官或經護民官授權之護民官署官員，得稽察任何政府機關，包括警察局、監獄或精神療養院；不得拒絕護民官或經護民官授權之護民官署官員進入上述機關及其附屬機構，妨礙調閱與調查有關的檔案或文件。

第 28 條 任何機關或公務人員如有拒絕交付相關文件、被要求提出之報告內容草率敷衍或未充分陳

述、阻擾調閱因調查所需之檔案或文件等情事，妨礙護民官進行調查，則應負行政及刑事責任，並視情節的嚴重性，由護民官告知該涉案機關，要求依據本法採取因應措施。

第 29 條 任何機關或公務人員如拒絕與護民官署合作，或是合作態度草率敷衍或未充分配合，應視同為對立及阻擾行為，護民官得告知其上層所屬權責機關，且必須於年度報告中公布該機關名稱並陳述事實。情節嚴重者，則應於特別報告中提出說明。

護民官得向涉案機關的人事部門及人事行政局，告知採取對立或阻擾態度之公務人員姓名，並將事實記載於人事資料檔案中，列為定期考核項目。

第 30 條 如護民官於執行任務時知悉有構成刑事犯罪之情事，應告知國家檢察總長。

護民官署應尊重司法機關所屬之特別權力。

第二章 裁決

第 31 條 由護民官署進行之調查，應寄發結案裁決書。

第 32 條 護民官所為之裁決，不得撤銷行政處分或行政機關之決議，惟仍得提出變更、修正或撤銷之建議。護民官在進行調查期間，不得中斷提出上訴的期限或程序，亦不得取代人民依司法體系賦予之權利所提出之各類行政或法律訴訟、訴願。

第 33 條 進行調查期間，如發現各機關、機構或公務人員之行政行為有損及人民權利之情事，或未依據法律授予之權利執行公務，護民官得提出忠告。對於未履行法定責任之公務人員，亦得提出違憲及法律責任之備忘錄。

護民官得立即要求行政權責機關，行使稽察權或懲處權。

如為提出建議、忠告或法律責任備忘錄等情況，必須向護民官提出報告之公務人員應以書面方式，於 30 日內回覆，說明是否將採取因應措施。

第 34 條 護民官署有義務向陳情人告知處理陳情案件的程序及調查結果，同時亦必須將裁決結果告知涉案的機關。

第 35 條 為糾正侵害人權之情事，或是終止違法的行政行為，如護民官認為有助於調查之進行及裁定最後結果，且認為合情合理時，得告知國內各界。

第五篇 報告

第 36 條 護民官必須透過立法國會議長，或是以向立法國會全會或人權委員會提出報告之方式，與立法國會保持聯繫。

第 37 條 年度報告及特別報告，均得由護民官署發表。

第 38 條 護民官署所提之報告應包括下列各項：

1. 詳述處理陳情案件之過程與結果、陳情案件之種類與其

裁決情形，尤其是應詳列受理與拒絕受理之件數，及提出忠告、建議及提起上訴之內容。對於妨礙或阻擾護民官任務執行，或是未全力配合處理陳情案件之公務人員，應於報告中特別陳述。

2. 於報告中提出會計年度經費預算結算情形及次年度之預算。

3. 除非為瞭解陳情內容之緣由，否則於年度報告、特別報告或是護民官署提交立法國會或人權委員會之報告中，均不得洩露陳情人之個人身分資料。

第 39 條 護民官交付報告的程序如下：

1. 必須於次年的前 6 個月期限內，提交年度報告，並由護民官撰寫內容摘要，向立法國會全會與人權委員會提出。

2. 立法國會得經由議長要求護民官出席會議，報告其任務執行情形。如護民官在行使職權時認為有其必要，亦得要求出席立法國會全會或人權委員會相關會議。

第六篇 護民官署之組織、人事暨預算

第一章 組織

第 40 條 護民官署應草擬機關組織暨職掌章程。

第 41 條 護民官署組織暨職掌章程及其增修條文，必須先由護民官送交立法國會人權委員會，再經

全會表決通過。

第 42 條 護民官署應設處理業務之行政單位，並由護民官署組織暨職掌章程規範之。

第二章 人事

第 43 條 為處理業務，護民官署必須有一定的人員編制。

第 44 條 護民官署為自治機關，得依據護民官署組織暨職掌章程規定自行進用或解聘人員。該章程之人事相關條文，應符合巴拿馬國家憲法之規定，並以公務人員任用法規作為補充規定，且不得適用賦予護民官自主性權能的相關規範。

第三章 預算

第 45 條 為讓護民官署確保其職能有效行使，國家應編列足夠的預算，且不得少於前年度。護民官署組織及職能運作所需之經費款項，應編列於立法國會預算科目項下（依據 2000 年 8 月 9 日巴拿馬共和國最高法院之解釋文，本項「不得少於前年度」之文字內容被視為違憲）護民官署應設財務管理單位，並受國家審計部之監督。

第 46 條 來自於個人或國內外組織之獻金、捐款或遺產，不得列入護民官署之預算項目，惟必須專門用於執行特別計畫，且護民官必須於年度報告中詳細說明。

第七篇 附則及過渡條款

第 47 條 第一任被選出之護民官，其任

期自於立法國會宣誓就職日開始。就職後應立即公告其任命，任期至 2001 年 3 月 31 日止，惟依本法第 7 條所述之規定，得連任一次。

第 48 條 第一任護民官自任命日起 3 個月內，必須向立法國會提出護民官署組織暨職掌章程草案。為讓護民官署依法設置，第一任護民官自任命日起 6 個月內，不得受理任何陳情案件。

第 49 條 本法自頒布日起生效。

貳、巴拿馬共和國護民官署工作概況

(2003.4.1~2004.3.31)

一、巴拿馬人權現況

為履行法定職權，護民官依規定提出了年度報告，陳述人民陳情案件的內容，以及詳細敘述引起人民提出陳情之政府機關違法行為，並全面性探討巴拿馬人權受到嚴重侵害的情況。

本報告意圖指出建立民主機制和人權立國過程中的脆弱之處，我們希望能藉此予以補強、提出建言並建立制度。為達到此目的，必須透過立法及一貫性的公共政策始能完成。

另外，過去一年適逢巴拿馬人民慶祝共和國建國，成為真正主權國家的一百週年，本報告也詳實記錄過去一年來的工作概況。本報告也指出此刻正是達成社會共同期盼之目標的難得機會，更期盼能同時共享平等、尊嚴、和平及公正的生活空間。

1. 教育權

人權的品質特別強調與個人的尊嚴觀念有關，也就是說權利的誕生，

或是放棄人類與生俱來的權利、尊嚴觀念都是個性發展時不可或缺的因素。

基於以上論點，教育權也就是一種經濟、社會暨文化的權利，而且已成為國際間人權發展的一項利器，例如：「美洲宣言」第 12 條；「世界宣言」第 26 條；「經濟、社會暨文化權國際協議」第 2 條、第 13 條及第 14 條；「經濟、社會暨文化權國際協議增補議定書」第 1 條、第 2 條及第 3 條。

教育權並非只侷限於平等及免費接受教育的權利，相反地，還包括非屬於教育權範圍的情況。這些情況不但會影響教學當時的品質，也會影響教學者，更可能對學習產生負面因素，因此會直接影響教育權。以上我們所談及的情況，可能包括教育體質的持續改善、工作權的相關現象、相等的工作條件及滿意度；另還包含足夠的薪資、教育工作者的組織權及集體反對薪資的權利。

教育是人類的基本權利，也是每個國家和各國之間支撐和平穩定發展的關鍵因素，更是後續參與 21 世紀社會及經濟體系不可或缺的手段。

經濟、社會暨文化權委員會第 13 號總觀察報告書曾指出：

“各種型態和層級的教育，都應該具備 3 項具有相互依賴的特性。在國內，則是與現有教育機構及教學方針是否具備足夠的可支配性。但是，也應該完成若干使教育機構運作的條件，如教學大樓、兩性衛生設施、自來水、以薪資分等級的教學、教材、

圖書館、資訊化服務、資訊及其他技術。

當教育普及後，教學機構與教學計畫都應該建立在平等基礎之上，必須以無歧視原則規劃學校所在地，使所有人都有受教育的權利。

教育的形式與基礎、研究計畫的瞭解及教學方法，都應被學生接受，且攸關父母親之適應與接受程度。

教育已具備必要的彈性，以利適應社會及社群變遷之所需，並因應學生們在文化與社會環境中之需要。”

護民官署曾受理與教育部有關的陳情案件，主要內容為教育部未支付教師及教授們薪資，以及在未進行相關調查之前即對學生進行處分。

公立學校的教授與教師，曾以個人和集體之名義提出陳情，指控教育部大量拖欠其薪資，根據這項理由，已造成渠等權益受損，導致家計困難，主要收入來源減少，已經收到的薪資不足以改善其經濟情況，因而影響到個人和家人的生活條件。

父母則提出陳情指出，對其子女採取未曾耳聞的處分方式，而且未經過相關的調查。同時，也提出陳情指出，在非自願的情況下，將學生任意轉學到其他學校。

2. 居住權

32.7%的巴拿馬居民為低收入戶，而其中有 53%的人長期處於入不敷出的赤字情況。

缺少能讓全國大部分民眾有像樣住處的居住政策，使得巴拿馬市的多數家庭住在被視為「高風險」的地區：市區邊緣地帶、河岸或畸零地，而

其他家庭則是以諸如硬紙板搭建房屋。民眾無經濟償還能力，且政府無建築政策足以克服問題，均違反了「經濟、社會暨文化權國際協議」第 11 條之精神。

除了大部分民眾係以地下經濟過活外，多數民眾生活水準低落，土地產權無法長久持有、居住環境惡劣、大量鄉下移民等因素，造成民眾向銀行貸款困難，土地被侵佔的面積持續擴大，無論是公有土地或私有土地，在被侵佔土地區域內的民眾生活亦相當困苦。

護民官署不斷收到沒有住處、被暴力驅趕、家人被威脅離開等情況的陳情案件，我們可以提出奇利基省巴依亞·恰爾可·阿蘇（Bahía Chaco Azul）地區居民編號 CH378-03 陳情案件及巴拿馬省巴理達第一進步區（Barrida El Progreso No.1）居民編號 M154-04 陳情案件為例，因此政府機關必須結合民營企業及社團組織，負起應有的責任，包括回應要求適當住處者及生活經濟拮据者。這項建言並非檢視國家是否應成為介入人民生活產值和經營的主體，而是國家憲法賦予的主要責任（國家憲法第 38 條），因此應給予人民協助、創造優良居住條件、建立機制，以及設置財務管理法人機構，促進和保障所有各社會階層之居住權都能獲得完整滿意，最終的用意還是讓大部分人所面臨的困境，能夠有效解決。

在此應該特別強調違法侵佔土地的問題。由於搬遷費用相當龐大，包括影響到全體搬遷者，在大部分的個

案中，搬遷者沒有自己的房子或是經常更換住所，因此立即性的結果就是使家庭的經濟危機更加惡化。更因為無固定的資產，資產維持的方式又受到威脅，除此之外，也中斷了教育學習過程，在許多與幼童相關的個案即是如此。

護民官署在許多案例中，曾指出政府機關在進行拆遷之際必須考慮包含搬遷者家庭的家具立即重新安置、搬遷及看管的配套措施或替代方案等問題，在重新安置或暫時安置的過渡階段，民眾的物品不能缺乏看管。

政府必須很清楚地瞭解，適當的生活方式並非只是促進人民的身體健康，也要能夠讓民眾穩定、安全、舒適地進行日常工作。由於搬遷、水災、土石流或其他災禍，導致住所遭到毀壞，或是土地產權未獲得保障，這些情事都破壞了安全性。同樣地，為確保住宅本身的穩定性與安全性，應該以適當的材質建立完善的通風系統，並具有適當濕度。為履行有尊嚴的居住權，一個重要的因素即是住家的大小，必須能夠讓一家人和諧居住，並足以從事家庭和個人的活動。

以上都是為了達到有尊嚴的居住權，最基本的條件。

3. 健康權

健康權為所有人類最重要且神聖不可侵犯的一項基本權利。我國的憲法中規定，政府應該致力於推動、保護、保障、補助、恢復及改善國民的健康情況，俾利尋求更好的生活品質。

所有人在生病的時候，都應享有

接受醫療服務的福利，因此國家的法令規章及國際醫療機制，諸如：「人權世界宣言」、「美洲人民權利與義務宣言」、「經濟、社會暨文化權國際協議」、由巴拿馬簽署之「兒童權利國際協議」等，都已經制定了保護健康權的規定。

目前，在我國社會中可以發現缺乏醫療服務的現象，也缺少對病人的照顧，這就是政府機關經常損及或過度削弱人民的健康權的情形。

護民官署曾根據由貧血症、愛滋病和特殊血液病變及其家人，還有傳染病醫療院所之病患所提出的陳情案件，努力保護人民的健康權。因此，曾正式向衛生單位提出要求，給予每一位病患妥善的生活，並提供必要的醫療方式及照顧。

同時，護民官署曾建議採取保健、預防及教育措施，避免產生所有監獄或看守所受到感染的可能性。

另一方面，護民官署亦曾建議擬訂健康計畫與政策，且應該基於以下原則：尊重、照顧最弱勢團體；民眾容易至醫院看診，且能夠平等無歧視、公平公正地提出需求；依據年齡、種族及其他條件，將健康指數分門別類設定等級，整合大眾的參與意願，並讓資訊透明化。此外，還必須建立基本指標，監視醫療看護的服務品質。

最重要的部分則是普遍及固定提供衛生設施，因此國家必須在國內的若干地區，如大連（Darién）省或部分原住民居住地區，以最大的保證達成上述目標。

有關平等照顧人民健康部分，則指出最理想的方式是民眾為獲得完全的健康照顧，應該得到公平的機會及有效的方式，即使有人排斥，也都必須協助任何人獲得醫療照顧。

世界衛生組織曾就平等健康照顧部分，指出以下幾種方式：

- 以相同的需求，獲得相對的醫療照顧。
- 平等使用相同的需求。
- 所有人都有相同的醫療看護品質。

4. 愛滋病患／HIV 帶原者的人權

國家應根據法令規章及其他作為，有責任保護人民的健康，應人民的需求提供照顧及服務。因此，必須平等看待人權，特別是健康權部分，國家必須尊重、保護及履行應有的義務，並採取必要的措施防護健康，俾利獲得妥善的生活水準。

很可惜的是，我國政府並未盡到前面所提的各項義務。這一點，則顯示在無法充分供應愛滋病雞尾酒治療法的藥物上，而雞尾酒治療法卻是能有效治療 HIV 帶原者發病的一種醫療方式，也就是說這些 HIV 帶原者無法享有更高等級的醫療保健。

一如前面所述，儘管這是政府必須做的事，然而雞尾酒治療法藥物無法充分供應的情況一直存在著，因此受到病毒感染者經常集體向護民官署提出陳情。

護民官署一直注意藥物供應的問題，我們也察覺到愛滋病是一種社會危機，連帶影響病患以下的人權：獲得資訊、尊重生命、告知等權利，特別是平等及不得受到任何歧視的權利

。愛滋病已成為國內政府機關的公共議題，其人權也成了新的健康課題，同時也應要求瞭解愛滋病感染和過去傳統的傳染病有何不同。隔離、義務檢驗、檢疫、出入境限制、封閉或開放性限制等措施都未採行，更無法因應愛滋病危機。健康的概念必須從一般性、人權、屬性及穩定的發展等觀點看待。

在此要特別強調，從財政或官僚體系的觀點來看，藥物供應所引起的衝突在於不是缺少該種治療藥物，就是藥物毫無功效，而這正是主導國民健康的要因。

儘管國家應該履行這些義務，然而健康醫療服務的使用者卻出現意見相左的情形，特別是愛滋病患們。我們可以觀察到當政府機關的責任在某些時候未履行時，提供醫療看護服務的效率、功效及品質，從中斷診療服務、人力不足到藥物的不足等情況，就會出現一連串的問題，這正是我們所擔心之事。

現在，這些政府必須履行的義務都規定在國家憲法第 105 條中，該條文規定個人為社會的一份子，擁有促進、保護、維護和復原健康的權利，以及維護健康的義務。根據巴拿馬共和國於 1992 年簽署之「聖薩爾瓦多議定書」(Protocolo de San Salvador)，這項權利得視為「享有最高等級之財政、精神道德及社會的福祉」。

如果有法令規章及政策規範主管機關應就 HIV 帶原者擬訂免費治療愛滋病及最好的預防措施，就應該針對該預防措施定期記錄爭議性的問

題。

護民官署的建言之一，就是衛生機關應照顧人民的健康，也就是說立即實施規範程序並持續供應藥物，針對愛滋病患給予特別的生活照料。

同樣地，我們也建議衛生機關，採取必要措施，以消除藥品供應不足、不定期供應或藥品過期的情形，維持藥品正常供應。

根據近年來對抗愛滋病感染的經驗，促進和保護愛滋病人權確實是預防和減少 HIV 病毒傳播的基本要素。

就上述情況而言，我們曾就愛滋病傳染提出基本課題，建議政策的制定者應引進普遍性且眾所周知的人權規範，提出對抗 HIV 病毒的方針及內容，使該規範成為中央與地方因應愛滋病及 HIV 病毒的一部分政策。

本項疾病的法律規範直接涉及基本權利及公共衛生政策，而此兩者均特別受到法律的保護，因此護民官署完成推動 2000 年 1 月 5 日第 3 號法律的立法：「性病、人類免疫病毒及愛滋病感染通則法」。

關於 2000 年 1 月 5 日第 3 號法律的推動，則是要求處理司法業務的公務人員，例如：司法機關、公共事務部司法警察、地方首長，透過傳播媒體提供愛滋病患人權之相關規範，以及對中美洲社會影響的確實訊息。同時，希望藉此取得相互的支援（政府的、非政府的及其他機構），就愛滋病花費的議題，建立愛滋病相關立法規範所需之預算。

5. 女性的人權及性別歧視

對於女性的歧視，我們可以定義為一種建立在對主客觀性別概念上，於政治、社會、文化及公民領域或任何領域中有關男女平等的基礎，損害或消滅其基本人權和自由權的認知、享有或行使，而造成全面性的差異、排除或限制。

然而，這種壓迫，女性和男性仍有差別，因此女性被歸屬於「男人、家庭及社會共同支配的一群」。我們所面對的「多重歧視」，可能來自於種族，可能來自於生產過程中的社會地位或從屬關係，之後可能來自於性別。

這些迫害的因素，造成女性在各項活動中受到歧視，且無法自我發展。歧視女性最惡劣的方式就是暴力相向，用任何形式侵害其人權及基本自由，完全或部分限制女性自治、自我認同、享有和行使上述的權利與自由。

施加於女性的暴力，無關乎身分、種族或族群、收入、文化，教育程度、年齡或宗教等因素，在社會各階層中均可發現。因此，從性別角度來改變社會、政治、經濟及教育層面的結構是相當重要。

我們國家在文盲指數、經濟活動、勞動技能及自由業待遇方面，都存在著明顯的差異，長久以來都出現對女性的歧視。

同樣地，工作上也長期存在著性別的明顯區別，損及女性權利，且只能領取基本工資，而不考慮其最高學歷。我國經濟活動人口有 1,161,612 人，其中女性總計有 384,516 人（占 35%

）。在群體當中，無論教育程度為何，男性獲得的時薪總比女性多。這種偏差在受高等教育的女性中更為明顯，和男性相比，女性的收入少於男性的 17%。另我國 2001 年第 38 號法律，已將性侵害犯罪納入刑法之中。

儘管國家憲法已規範保障女性懷孕後的工作權，無論是公營企業或民營企業，都禁止以懷孕為由解僱女性，然而護民官署仍收到來自政府部門解僱懷孕婦女的陳情案件。

雖然我國通過了選舉比例法（1997 年第 22 號法律），規定任何選舉應至少有 30% 的女性提名，而且各政黨也必須將最低的女性提名名額比例納入其黨章，但是目前並非所有政黨均履行該規定，1999 年及 2004 年的選舉，不僅未達上述提名比例，甚至未達一半。

2003 年 6 月 30 日第 55 號法律雖建立了新的獄政制度，即使至今尚未執行，仍規定應設置女性收容中心，重視懷孕婦女的權益，給予良好及特別的醫療照顧，並擴及其子女，每個收容中心均有義務設置育嬰室，給予孕婦產後哺乳 6 個月及配偶探親的權利。

經聯合國承認的性別暨獲利權及泛美洲體系中，人權這一項在我國尚未獲得完整立法，亦未徵詢全國各界意見。

巴拿馬是「消除對女性各種歧視協定」（CEDAW）、「消除對女性各種歧視協定非強制性議定書」、「預防、制裁暨根除對女性施暴美洲協定」、「給予女性參政權美洲協定」及其他捍

衛女性人權之國際保護協議簽署國，最近幾年更是經立法程序批准幾項國際協定，然而，卻無效果呈現，一如先前曾提及的領域，仍存在著基於性別理由而出現歧視的情況。

在我們享受豐碩成果之際，也面臨挑戰。為消弭這些不利因素，應該致力於讓我們成為一個尊重女性人權的國家，在各項建設發展中，力行實踐性別的平等，同時要求政府履行相關女性權益之法規及國際規範，讓這些占全國總人口 49.5% 的女性，獲得基本的尊重與保障。

6. 兒童暨青少年之人權

巴拿馬共和國人口中，兒童暨低於 18 歲之青少年共有 1,219,199 人，占總人口數 41.4%。基於這個理由，國家制定政策保護及保障這個族群的權利是基本要務，此舉將有助於巴拿馬的經濟和人權的發展。

所有各地的兒童及青少年在成年之前，均有權利享有健康生活與完整發展之相同機會，並獲得到國家、家人及社會的保護。

巴拿馬政府於 1990 年 11 月 6 日通過第 15 號法律，簽署了「兒童權利國際協議」，促使我們針對保護、特殊、行政、立法等性質的權利，擬訂規範措施，主要目的是希望恢復已受到侵害的權利，並保障因年紀問題而被排除享有完整社會福利與服務的族群，闡揚國家有義務廣泛瞭解成人、兒童及青少年所適用的原則和規定。

「兒童權利國際協議」認為兒童的基本權利是建立在對每一個人本質上的尊重，一如其第 1 條所言：「所

有針對兒童所採取的相關措施，無論是公立和私人機構、政府機關與行政部門，都應該注重未成年人的最高利益。」根據這條條文，我們建議在實施相關政策之前，應該採取若干推動及保護其權利的措施，以利上述機構或機關遵循。

侵害兒童及青少年權利最常發生的案例，就是他們為毆打辱罵的受害者、商業及性產業的被剝削者，或者在其他性質工作上對他們採取特別的限制。

社會的排擠是導致貧窮、機會不平等、出現邊緣人、無法融入社會及人權暴力事件的直接原因。這些因素多多少少都和工作上僅給予兒童及青少年單一轉換工作的機會有關，令他們無法增加家庭收入並獲得改善生活條件的機會。

我們應針對以政治或社會意志力創造出的危險或侵害性特殊情況，給予和兒童適度發展有關的關照及保護，以預防及消除上述不當的情況。

巴拿馬是「兒童權利國際協議」的簽署國，因此無論「兒童權利國際協議」、與未成年人之人身保護有關的第 138 號協議及與最差勁之托兒工作有關之第 182 號協議，都應履行確保兒童及青少年權利的承諾，就侵害人權的特殊情況予以有效回應。

在此必須指出，兒童及青少年的發展與福利，是整個社會的責任。每一位兒童及青少年，都必須依社會經濟、種族、性別及文化面向的各自獨立條件，獲得其能力、興趣及潛能的發展機會。

7. 巴拿馬原住民之人權

巴拿馬共和國憲法，確立了任何巴拿馬國民在法律之前人人平等的原則。

根據國家憲法及相關法律之規定，巴拿馬原住民在風俗習慣及領土方面，享有自我決定或自我管理的權利。巴拿馬政府已透過兩項保護人權的國際協議—1976 年 10 月 27 日通過第 13 號法律而簽署之「經濟、社會暨文化權國際協議」、1976 年 10 月 28 日通過第 15 號法律而簽署之「公民暨政治權協議」，確保前述權利。

然而，關於巴拿馬原住民的人權情況，我們在此要提出不同行政機關以其制定及實施的公共政策所犯下之錯誤，藉以挽回及恢復他們面對原住民人權及基本權利時應負起的責任。

儘管原住民是巴拿馬護民官署優先保護的族群之一，然其權利受侵害的情況，在獲得利益的層次上仍未出現徹底改變。

對於原住民資源分配不平均、缺乏醫療服務、無法取得藥物、遷移困難而無法享受所有人都該有的基本服務等情形，都只是眾人皆知或經舉發的侵害現象，但仍有許多情況尚未被發掘。

我們堅決認為政府欠缺瞭解傳統上即屬原住民所有之土地所有權專屬界定的政策，這也是為何近年來原住民和佃農之間產生衝突的主因，並引起各種不同種族及文化族群間多起的混亂紛爭，但是政府卻視而不見。

巴拿馬政府已採納多項國際協議，保障原住民的權利，例如：保護及

整合原住民與部落民族之第 107 號協議－通過 1971 年 2 月 26 日第 53 號政府令而加以採納。在這項協議中，政府承諾將有系統地實施以下事項的相關保障計畫：權利、機會均等及文化平等；工作、衛生設施、教育的保障；改善生活條件；解決傳統上屬原住民土地之集體或個人土地所有權的問題。

國際協議是一項很好的工具，讓原住民可以合法要求政府徹底保護他們所應有的權利。這些要求項目，可以在 2003 年 3 月的年度報告中見到，並有國內外的輿論意見提及。其中，大眾法律協助中心曾針對巴拿馬境內各原住民族群及地區的生活、健康、礦業、教育、森林及其他方面的一般性條件，提出具體研究成果。在該份報告的結論中，曾呼籲各政府機關應儘速與原住民對話，討論簽署第 169 號協議，惟巴拿馬政府並未簽署，因其認為有違國家憲法規範。

護民官署為推動原住民族群的權利，保障其生活與發展，向巴拿馬政府重申簽署第 169 號協議－有關獨立國家之原住民與部落族群的重要性，這項協議是為了讓國家承諾具體實施推動、保護及保障原住民權利的行動。

8. 非裔族群之人權

巴拿馬政府於 1967 年 2 月通過簽署「消除各種種族歧視國際協議」，並於 1969 年 1 月 4 日生效。

巴拿馬國家憲法制定了兩項條文，禁止任何形式的歧視。其第 19 條：「任何人不得因種族、出生、社會

階級、性別、宗教或政治理念而享有特權，亦不得受到歧視。」

上述第 19 條納入國家憲法之後，巴拿馬共和國最高司法機關－最高法院曾表示：「為完整瞭解憲政上的問題，必須認定國家憲法第 19 條所述之特權的禁止規定，係基於法律平等原則而制定國家憲法第 20 條之合乎邏輯的結果或衍生推論」，並且規定：「巴拿馬人及外國人在法律之前一律平等」。

儘管採取了這項人權規範且具備巴拿馬國家憲法賦予之權利的保護機制，然而巴拿馬各政府機關對於採取推動平等權及反歧視措施之政策卻相當少見。

在保護巴拿馬非裔族群權利方面，政府僅制定一項保障該族群平等條件的法律。儘管只有一項已訴諸於文字的法律，然而此種進步仍值得讚揚。巴拿馬境內的各族群，透過社會的動員組織力量，強力要求政府制定及採取能行使其基本權利的公共政策及立法草案，這對我們的社會而言或許相當有效。

依據 2002 年 4 月 10 日第 16 號法律之規定，政府機關應接受及採取反歧視的措施。這項法律的立即性目標即防堵任何形式的歧視，並採取措施確保有效對抗歧視的行為，檢視國家的歧視性政策，讓人民有能力促進必要的文化變革，俾利消除任何實質性的歧視，落實「消除各種種族歧視國際協議」，讓社會上各種族群－原住民、非裔族群、社會邊緣人，都能享有這項國際協議所規範的基本權利。

依上述 2002 年第 16 號法律，我國成立了全國反歧視委員會，研析巴拿馬政府落實「消除各種種族歧視國際協議」的情形，並建議行政機關提出保證，將反歧視的權利納入各個附屬機關運作當中。

在巴拿馬，現實社會中是將成年人的潛在人力排除在工作機會之外，而且很明顯的，是以必須符合資方要求之資格條件始能獲得工作機會作為限制手段。而這些資格條件不但和能力及培訓經驗有關，而且和是否受過良好訓練、所屬於何種族群之外表、有無超過 35 歲年齡的女性，甚至於必需有良好健康的身體有關，以上列舉的限制條件，都可視為一種歧視。

布羅（Buró）的年度報告「美國國務院之人權民主」（Democracia de los Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos）篇章中曾指出，在美國的工作職場領域中，巴拿馬各種族被歧視的現象相當常見。該份報告更表示，為何人種膚色和在職場中擔任主管的比例是如此不相稱，而且還受到眾人的注意？尤其是在財務金融業、餐飲業、電信業及其他行業中特別明顯。

為保障非裔族群工作權的平等，護民官署參與了重要的社會運動，促使政府通過一項法律案－「藉由政策及措施的發布，在巴拿馬共和國推動工作機會平等的觀念，並徹底消除歧視」。

上述法律通過後，巴拿馬政府邁出了重要的一大步，比較國內各族群在國內和國際規範中的各項條件，制

定了一項法律依據，保護因欠缺人權保障政策而受害的階級。

9. 身心障礙者之人權

護民官署最重要的責任之一，即推動、擴展並讓一般民眾獲得應有的權利，尤其是身心障礙者，更需要特別關照並提供法律上的協助。

在巴拿馬，毫無疑問的，身心障礙者是受害階級之一，他們的家人常因一般人複雜的想法而無法瞭解身心障礙者家庭生活中的困境，也同樣地或多或少受到歧視。無可爭辯的，從這些無知的民眾成為身心障礙者時所表現出的態度及反應中，即可驗證其遭受歧視的困境。

我們在此要特別強調 1999 年 8 月 27 日第 42 號法律，透過該法律的規範，讓我們有機會可以瞭解身心障礙者的定義為何。該法第 3 條 4 項：「永久或短暫、部分或全部、生理或心理的功能喪失，限制了人類內在或外在一般進行活動的行為能力」。

綜合以上所述，不管是在巴拿馬或其他國家，我們發現眾所周知的歧視情況都和建築障礙有關，因為建築設計均涉及流動性、進入建築物及運輸道等問題，我國的身心障礙者必須天天克服上述挑戰。另外，就業管道的開拓及職場上的溝通，更是不可迴避的爭論。

許多國際協議已經制定身心障礙者的機會平等權，許多國家也承諾擬訂規範與政策，採取措施讓兒童及男女身心障礙者成為社會的一員，也能夠和其他人一樣享有相同的權利與義務。

巴拿馬政府曾立法，讓身心障礙者更能融入社會並改善其發展，最顯著的成果就是 1999 年 8 月 27 日通過第 42 號法律。

在上述原則之下，護民官署曾與數個與本議題相關之非政府組織召開會議，其目的為開啟溝通的橋樑，協助制定有助於身心障礙者健全發展的政策，讓他們在社會群體中扮演更積極的角色，讓他們瞭解也可以享有權利，而不是遭社會遺棄。

總而言之，護民官署最大的擔憂和期待，就是國內和國際的法律規範能否完全落實，因為這些機制能夠改善身心障礙者的生活品質，讓他們瞭解個人的相關權利和責任，例如：國家憲法第 3 篇，特別是第 52 條、第 55 條、第 56 條、第 102 條、第 106 條及第 109 條；另「家庭法」的條文規範也特別強調對於身心障礙者應給予特別照顧，一如該法第 390 條、第 406 條、第 407 條、第 517 條、第 519 條、第 520 條及第 521 條；而經巴拿馬政府 2001 年 1 月 10 日通過第 3 號法律而簽署之「消除各種對身心障礙者歧視國際協議」，亦有相關的規範。

上述的國際協議讓政府展開了立法、社會、教育、勞工或其他方面的行動，以消除各種對身心障礙者的歧視，並促成他們完全融入社會，其中最值得一提的就是有機會進入政府機關或民營企業工作，參與提供資源、服務、設施、計畫及活動等機會，諸如：就業、運輸、傳播媒體、住宅、創業、教育、運動、訴訟、警察業務及政治和行政活動。

10. 警察機關與人權

護民官署曾經收到許多與警察機關、直轄市、省轄市政府機關的陳情案件，內容不外乎基本權利遭到侵害，例如：合理訴訟權、住所不受侵犯權、非法逮捕等，由此可見警察機關並未合理引用 2000 年 7 月 31 日第 38 號法律及其他法規所規範之行政訴訟程序，才會導致當事人要求公平、有尊嚴的權利。

毫無疑問地，一般民眾期望政府機關能夠改善前述情況，以確保其公民權並提供適度的指導，透過警察機關公開資訊的取得、可利用的資源及不同機關的法定程序，讓他們能夠合理介入和案情有關的義務及權利並獲得保障。

因此，護民官署曾多次重申觀察行政機關法定訴訟程序的重要性。此外，也要觀察個人在面對行政機關行使權利或履行義務時，這些行政機關在處理過程中的法律約束力。

當關注政府機關是否有效保障個人權利與義務，以及履行憲法及法律規範時，為了能夠完整執行法律，其態度的轉變是必要的。因此對於以更自由的方式、最大的權限解決衝突，並讓民眾親近及取得資訊而言，警察機關是一個關鍵點。

我們觀察到部分警察人員所附屬之機關擬訂了無法律基礎的處理程序及必要條件，讓行使公權力的警察人員自行採用毫無章法的標準，同時也讓這些警察人員所附屬之機關產生了困惑，無法確定哪些必要條件才是處理特殊爭議事件時是應該遵守的規範

。上述情況讓這些警察機關在執行任務上毫無制度可言，也無法遵循自己的原則，更無法確保能夠處理爭議事件。

另外，負責推動行政程序的警察人員，經常以不合理的作為處理案件。某些未知的個案更導致工作量增加，無法有效迅速解決問題。

同時我們也發現，受到國家憲法第 32 條基本保障的合理訴訟權或合理法定程序，警察機關常違反法律原則，故意未引用或告知當事人或者被害人，直接影響了渠等捍衛其權利。同樣地，依據 2000 年 7 月 31 日第 38 號法律第 34 條，行政作為必須符合合理訴訟權的平等原則。

在這方面，一如我國簽署之「美洲人權協議」(第 8 條)所述，保障基本合理訴訟權，是任何人進行訴訟程序的初步權利，所以必須注意在進行訴訟時是否獲得應有的保障。

更具體而言，儘管先前我們都瞭解合理訴訟權是一種法律基礎的概念，然其原則是為了尋求法律的保障，以利訴訟程序持續進行。

最後，我們意圖採取適當的措施，促使警察機關遵守規範及相關的法律程序，讓所有人在面對警察機關之際，足以獲得立即、公正及自由的行政正義，並增加對警察機關的信心。

11. 國家警政署是人民平安與安全的保證

依據 1997 年 6 月 13 日第 18 號法律，巴拿馬成立了國家警政署，為保障人民的安全、遵守及維護國家憲法及其他法律規範的機關，其任務見於國家憲法第 17 條。

我們知道國家警政署的法定職權為在國家司法管轄權之下，保護所有人的生活、住所、財產及其他權利和自由。同時，也預防及抑制過失和犯罪行為，以上所述都是公共安全的基本原則，國家有責任透過國家警政署給予保障。

在本報告內容所述的這一年內，護民官署曾收到許多與國家警政署執法人員安全程序、強行進入民宅、非法逮捕及使用暴力等有關的陳情案件，經證實後，陳情人的身體確實曾遭受國家警政署所屬機關暴力相向。

護民官署很擔心曾遭受國家警政署執法人員暴力相向的陳情案件不斷增加，因此針對國家警政署所屬機關依法賦予及法律規定之自由裁量權，調查其明確範圍。儘管如此，仍有若干使用安全警力的法定基本原則，如平等原則、比例原則、最低限度干預原則，根據我們的調查，國家警政署所屬機關之執法人員並未採行。

國家警政署的執法人員在行使公權力之際如未採行上述原則，很有可能喪命，並損及生命權。

基於以上觀點，國家警政署的執法人員在判定情況方面扮演著相當重要角色，更可以決定哪些情況應該依比例、法律及必須原則使用警力。

就護民官署而言，最感興趣的事是國家警政署在執勤時可能扮演的角色。由於該署的執法人員不得超過法律所規定的人數，因此大眾的信賴很有可能左右這個機關。經證實，民眾和國家警政署警察接觸時都負擔自我權利遭受損害的風險及心理產生恐懼

感。換句話說，護民官署進行這種現象的相關調查，對國家警政署而言有其必要。

12. 監獄現況

為了評估巴拿馬獄政制度的實際情況，我們曾以週期性的方式觀察到受刑人的現況，以及受國內法律和國際協議承認並規範之人權與權利，和 2003 年第 55 號法律－巴拿馬新獄政制度法規範之受刑人權利遭受侵害的情形。

以定期的方式觀察之受刑人遭受侵害的權利如下：生命權、安全及人格完整權、健康權、教育權、工作權、創業權、捍衛及請願權、與外界聯繫權、宗教自由權及其他。

在護民官署已知的暴力行為中，也包含了不人道、非人性凌虐的待遇。我們在此還要指出，濫用警力、監獄受刑人之家屬受到不當的檢查、過度的懲處等情事，已導致產生非法、濫權、侮辱的事實。護民官署定期的視察，有助於減少人權受到實際侵害的發生並改善許多情況。

在此要特別提及曾對外公布的護民官署第 70A-04 號決議書，內容為秋瑞達（Chorreta）公立監獄非人性、擁擠及警察暴力的組織架構與現況。

然而，2003 年 7 月 30 日通過之第 55 號法律，制定了巴拿馬新獄政制度，巴拿馬政府於是積極檢視各個監獄受刑人的人權狀況，為巴拿馬的人性化獄政制度開啟新頁。

最特別的是這項新法律，促使警察在面對公權力行使時的挑戰，態度產生明顯的轉變。因此，巴拿馬政府

提出了保證，新獄政制度必定符合國家憲法的基本精神。

護民官署認為這項強制力量，是各政府機關、國際組織、人權組織、教會、學校、諮詢顧問及記者，自 1997 年起至 2003 年 7 月 30 日止，努力不懈追蹤所獲得的成果，代表著我國的獄政工作已有實質的進步，也取代了自 1941 年起實施的制度。上述的法律也賦予了護民官署、獄警委員會、出獄受刑人之保護人重要的職權。

目前，歐洲聯盟的西班牙專家就 2003 年 7 月 30 日通過之第 55 號法律－新獄政制度法之施行細則草案，提出對我國現行獄政制度如何更人性化發展的諮詢意見。在集體力量方面，建議護民官署應以積極主動的態度涉入檢驗現行獄政法規，並針對制度本身的規範問題提出建言和忠告。新獄政法實施後，重點應放在精進制度技術方面之程度或步驟，以及安全規範、機制和特別許可事項。

這是我國的新起步，應該確保落實前述前瞻性的監獄規範，並作為人性化獄政制度的重要步驟，俾利推動、保護及監護受刑人的人權。

13. 健康環境權暨生活品質

環境問題已經是護民官署持續關注的重要議題。我們不斷在大眾傳播媒體上及所收到的陳情案件中，見到侵害健康環境權及生活品質之情事，例如：海灘與海域的開發、濫伐保護區的森林，及若干水和空氣污染事件。

因此，我們必須高度關切及反映健康環境權及生活品質的實際情況，

提出這兩者不同但又息息相關的基本觀念，因為健康環境權暨生活品質已被視為人權的一環。

環境健康權是一種保護、預防、保存及改善環境條件的權利，也是我們所生活的地球中，一種身體上、化學性及生物性的權利。這項權利讓我們能夠居住在這片土地上，包含適當的資源供給，例如：享用空氣及純水和自然景觀。

另一方面，生活品質是指一個人發自內心感到是否舒適和滿足的程度。然而，從宏遠的角度來看，生活品質正轉變成一種尋求整合所有要素，以協助人類發展之概念。至於其他事項，則是應具備完善的社會和公共基礎建設，以促進共通利益並經常維持未被過度破壞與汙染的環境。

我們看到國際化與全球化的的過程，都在推動人類享有比過去更好的生活方式，而且在大部分的案例中，不單只是指生理的健康，還包括心理的健康。然而在許多個案中，最大的變化則是實質利益的累積，更甚於滿足自己本身的基本需求，造成社會愈來愈多人接受自我主義和物質主義的概念，而這種觀念正是嚴重危害環境、我們這一代和下一代的元兇。

身為人類，我們不能忘記我們是自然界的一份子，也不能獨佔。而我們所熟知的生活方式，也應追隨著我們保護環境的行動步伐。

我國憲法第 3 篇「個人暨社會權利」之第 105 條、第 6 章「健康、社會保險暨社會救助」，都賦予了國家應維護人民健康的基本任務。同樣地

，第 7 章「生態體系」之第 114 條，規定國家應基本保障人民生活在健康及免於汙染的環境中，空氣、水源和其他必要的物質供應，都應適合人類的生活。

巴拿馬政府簽署之國際人權協議，例如：「人權普世宣言」，對於健康方面的議題曾有以下規範：「所有人及其家人，都有權利享有合適的生活品質、健康及福利。」而「美洲人權宣言」第 11 條規定：「所有人都有權利要求衛生設施及社會措施，以保護其健康……。」

另一方面，由巴拿馬通過 1992 年 10 月 22 日第 21 號法律並簽署之「聖薩爾多議定書」指出：「所有人都有權利要求在健康的環境中生活，因此各國必須致力於推動保護、預防及改善環境。」

儘管如此，我們擔心上述規範並不適用，且根據這些經擬訂、批准並生效之規範所設定的目標，亦很難達成。由於經過分析研究，我國縱使有許多法律規章廣泛推動改善自然資源並避免環境遭到破壞，然而其適用性仍有限制。

護民官署一直關切巴拿馬各族群所面對的環境問題，因此，在目前的組織上，設有處理所有與保護健康環境權有關問題的單位。基於此，我們擔憂也很努力處理以下案件：因不當飲用水供應而影響人民健康的問題、噪音汙染、森林濫墾、大火、保護區遭破壞等，並且持續收到非金屬礦區開採的告發案件。

我們認為必須教育民眾有關我們

正面臨的環境問題，讓他們自覺到其嚴重性，促使民眾積極有效參與，並接受環境是個人責任之觀念。此外，我們也堅定認為在推動相關環境計畫草案之決定過程中，無論是立法及行政作業階段，或是推廣時期，都必須要有民眾的參與。

身為人類，我們都是自然界的一份子，也有責任和義務維護及保護周遭的環境。為了達成上述目標，必須具備更大的環境共識，更應該由而不同的機關開始推動，讓民眾接受並齊力發展。而民眾也應該對各機關施加壓力，在發展經濟的前提之下，對於我國各項可能影響環境而進行之計畫，應於事先進行分析研究和環境破壞評估。

14. 民營化之公用事業：欠缺透明化、民眾參與及調整上的缺失

理論上，公用事業應由全民共享，其供應也應滿足一般人、集體或廣泛大眾的利益，並且直接影響人們的生活品質。

先前我們曾指出公用事業如何供應，以及民眾在使用上可能遭到全部或部分的損失傷害。

我們認為由民營企業提供之公用事業，是不可能完全與政府脫離關係。既然如此，多數的公用事業應該擬訂全國性的供應策略，因為其公眾使用的性質是無庸置疑的。

政府應透過調整機構確保公用事業持續性地有效供應，且在面對使用者或第三人時，不得授予企業經營者過多的權力地位。

巴拿馬公用事業的用戶對於民營

化的不確定、承受高費率的情況、允許專營企業過多的盈利、交易的觀感、欠缺透明化、將民眾利益及參與排除在所有供應制度之外等情事，產生愈來愈多「信心危機」。上述的現象立即產生了反作用，由行政部門針對專營企業所成立的調整局（ERSP），掌握了大部分的不當情況。

因此，有必要加強調整的範圍，並讓調整局採取透明化及獨立的作為，以避免市場上經營者可能產生的影響，擬訂能夠調漲費率的規範，或是依法行事。

在沒有集合所有力量試圖改善公權力行使之情形前，我們無法接受人權被踐踏。但在尚未尋獲有效的解決機制及方式前，我們只好暫時隱忍姑息這些公用事業，並且不斷地處理來自四面八方的陳情及抱怨事件。

舉例來說，我們很明顯觀察到在市場實際運作上，並沒有同質性且強而有力的政策可以全面解決問題（非暫時性政策，例如：「費率穩定基金」的核准與否），也沒有以全體民眾、國家利益及公平性之觀點出發，制定「合理」費率（及民營企業的盈收）。

為了尋求解決缺失之道，政府因而成立調整局（ERSP），然其基本職權並非十分完善。依我們的觀點，其成立是為了保護用戶面對專營企業未履行義務及濫權時之權利。

應將享用公用事業視為社會暨經濟權的一種，隨之而來的挑戰則是重新提出支配我們經濟的公共政策，以獲得更公平發展之策略作為規劃的基

礎，並建立在公共利益之上，對抗讓巴拿馬人民陷入愈來愈深化的不平等社會。

我們發現負責監督和調整我國供應公用事業的機關，其制度和運作力量並未回應民眾擔心的問題，就好比國內沒有可以解決問題的機關、機構或組織，更不存在具有「配合性及決定性」的民眾參與。歷史已經告訴我們，在沒有「民眾共識」之下，任何人都無法被要求和驅使。

因此，為了讓調整範圍求得均衡，應該集中力量調查專營企業的投資與支出、無風險而未達到保證的事項、交易上的固定支出回收率。相反地，制定公平公正的費率，不但可以轉投資，也可以顯示更透明化的合理保障，凸顯用戶權利、利益、參與及安全的重要性。

15.對抗貪污：透明化及帳冊移交

就常見的經驗而言，貪污大多與貧窮、人民基本需求及人權的實施不徹底有關。

在這段期間內，我們一直強調反貪污、透明化及帳冊移交的重要性，因為這些都是確保能夠改善社會及國家重新分配適當資源之健全公共政策的一部分。

我國已經通過「財產透明法」，這是一個重要的進展，但在執行上卻是一大挑戰，因為在該法通過之後，可以很明顯感受到我們熟知的「祕密文化」。也就是說，公務人員即使知道有這項法律的存在，卻不瞭解帳冊移交的責任，更重要的是，他們也不清楚人民有自由使用公開資訊的權利

。護民官署必須經常依據「資訊保護法」，適當介入公務人員拒絕依據「財產透明法」提供資訊之情事，因為提供資訊被定義為一項明確的公共利益，和公務人員的帳冊、專業服務契約、自由支用帳款項目及其他事項都息息相關。

在透明化處理公共事務及自由使用公開資訊方面，則遭遇到另一項阻礙。依內閣命令制定的「財產透明法」施行細則被法院認定為違法，護民官署因而提出糾正。兩年之後，法院作出明確判決，我們更希望下一任政府能完全廢除該施行細則。

我們同樣堅持公務人員應該履行提供法定資訊的義務，一如國家憲法第 299 條、1999 年第 59 號法律之規定。