

Control Yuan

International
Affairs
Committee

巴拿馬護民官制度

監察院國際事務小組 編譯

巴拿馬護民官制度

監察院國際事務小組 編譯

國家圖書館出版品預行編目資料

巴拿馬護民官制度

/監察院國際事務小組編譯。 — 臺北市：監察院，民 94

面； 公分

ISBN 986-00-2238-0 (平裝)

1.監察制度 — 巴拿馬

974.5567

94017808

巴拿馬護民官制度

編 譯 / 監察院國際事務小組

出 版 者 / 監察院

地 址：台北市忠孝東路 1 段 2 號

電 話：(02) 2341-3183

傳 真：(02) 2356-8588

發 行 人 / 杜善良

經 銷 處 / 國家書坊台視總店 台北市八德路 3 段 10 號 (02) 2578-1515

五南文化廣場 台中市中山路 6 號 (04) 2226-0330

監 察 院 / 檢舉專用信箱 台北郵政 8-168 號信箱 傳真：(02) 2341-0324

檢舉專線 政風室檢舉 電話：(02) 2341-3183 轉 539

(02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

印 刷 者 / 文盛彩藝事業有限公司

地 址：台北市和平西路一段 150 號 4 樓之 2

電 話：(02) 2301-7980

傳 真：(02) 2332-1644

中華民國 94 年 9 月

ISBN 986-00-2238-0 (平裝)

GPN 1009402835

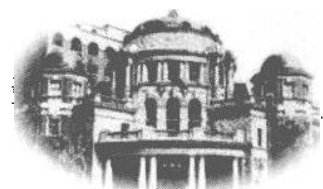
著作權管理訊息：

定價 220 元

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室（電話：2341-3183）



編譯序言

西方國家的監察制度，起源於北歐瑞典在西元 1809 年所設立的「司法監察使」(Justitieombudsman)。而現行國際通用的「監察使」(Ombudsman) 即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念在北歐發源並於 20 世紀快速傳布，於西元 1980 年代以後在世界各地蓬勃發展，根據國際監察組織統計，截至西元 2004 年底已有 121 個不同層級的監察機構，設立監察使制度並成為其會員。

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。

巴拿馬護民官（又稱監察）制度於西元 1997 年設置，護民官經總統提名，立法議會核准通過，任期 5 年。其主要任務為接受民眾陳情、推動及捍衛人權，調查、監督及舉發政府機關或公務人員的違法作為，確保行政機關行為的合法性，獨立行使職權。

將巴拿馬護民官制度列為編譯國際監察制度專書，係因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。西元 2003 年 10 月該署護民官德哈達伉儷於訪華期間，與本院簽署



「雙邊監察機構暨技術合作協定」，為兩國監察機構的交流及合作，劃下歷史新頁。

為落實上開合作協定及表達對友邦的支持，本院也應邀出席於同年 11 月假巴京舉辦的「第 8 屆拉丁美洲監察使年會」，強化雙邊實質合作關係。是以，今日挑選該國護民官制度作為編譯國際監察制度專書，除可增進國人對巴國監察制度的認識之外，更期盼這本書能為中巴兩國再度締造雙邊合作交流的佳績。

本書所編譯的題材，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。內容共分 2 大部分：第 1 部分為護民官制度的源起、法令依據、陳情管道暨程序、組織架構及現任護民官介紹等。第 2 部分為該署西元 2003 年 4 月 1 日至 2004 年 3 月 31 日的工作概況，含人權現況、人權教育推廣、環境生態、婦女權利、民營化公用事業事務、受刑人人權、國際合作等。

本院國際事務小組每年均篩選國際監察制度的題材進行編譯，相信透過本書付梓，將提供讀者一份有價值的參考資料，不僅可作為我國監察制度的借鏡，更可提昇國人對監察制度的認識，並藉此達到本院研究、蒐集、編譯國際監察制度專書之目的與任務。

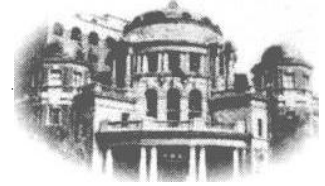
最後，本院國際事務小組要在此感謝巴拿馬護民官署，授權准許本院翻譯、出版此書。未來本院將廣續秉持比較研究的理念，挑選更多豐富的各國監察題材，供國人典藏參閱。

監察院秘書長

杜善良

中華民國 94 年 9 月

授權書



Panamá, 18 de agosto de 2005

En contestación al escrito que nos enviara el Yuan de Control con fecha 16 de agosto de 2005, cúmpleme comunicarle que el Defensor del Pueblo de la República de Panamá ha acordado conceder la autorización que solicita, para traducir al idioma chino mandarín el contenido de los capítulos que estime convenientes del Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de Panamá, 2003-2004, así como la información que requiera de nuestra página web.

James Bernard
Secretario General
Defensoría del Pueblo de la República de Panamá





巴拿馬護民官制度

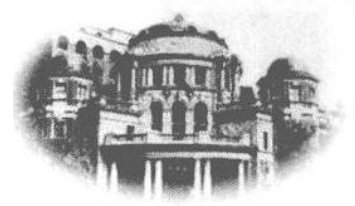
2005 年 8 月 18 日，於巴拿馬

茲回覆貴院（監察院）2005 年 8 月 16 日來函，洽取有關翻譯授權事宜，本（巴拿馬護民官）署同意授權貴院，挑選本署出版之「巴拿馬護民官署 2003 至 2004 年年報」及本署官方網站相關資料，翻譯為中文。

傑姆斯·貝爾納德

秘書長

巴拿馬護民官署



目 錄

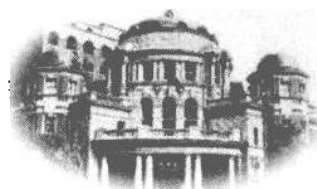
編譯序言

授權書

第 1 章 巴拿馬護民官制度	1
第 1 節 國際監察制度	1
第 2 節 陳情管道暨程序	7
第 3 節 巴拿馬共和國護民官法	11
第 4 節 巴拿馬共和國護民官署組織架構	22
第 5 節 現任巴拿馬護民官德哈達	23
第 2 章 巴拿馬共和國護民官署工作概況 (2003.4.1~2004.3.31)	25
第 1 節 巴拿馬人權現況	25
第 2 節 人權教育暨推廣	51
第 3 節 人權保護暨指導	55
第 4 節 司法訴訟暨上訴	83
第 5 節 環境生態事務	84
第 6 節 婦女權利保護	87



第 7 節	兒童與青少年權利之推動與保障	99
第 8 節	民營化之公用事業事務	104
第 9 節	HIV 帶原者及愛滋病患人權之推動與保障	107
第 10 節	健全民間社團組織	110
第 11 節	監督受刑人人權計畫	114
第 12 節	和平解決衝突計畫	125
第 13 節	國際合作	127
第 14 節	行政與財政	142
附錄：巴拿馬護民官署組織架構圖		149



第 1 章 巴拿馬護民官制度

1

□ 第 1 節 國際監察制度 □

● 監察使歷史沿革

談起監察使或護民官的起源或歷史沿革，最早可上溯自羅馬共和國時代，當初是以成立一個保護及捍衛基本權利的機構型態出現。羅馬人推翻君主國成立共和國之後，最明顯的分野即是產生了社會階級（貴族與平民）。平民階級爲了爭取社會平等或改善基本生活，於是決定出走羅馬，攻克阿凡帝若山丘（Aventino），並以此舉獲得地主讓步，最後選出兩名平民行政官，也就是平民保民官（Tribuni Plebis），代表一般平民百姓並守護其利益。平民保民官擁有否決權，而且可以反對所有行政官、執政官與羅馬元老院的決定。

在拜占庭帝國（Epoca Bizantina）時期，出現了公民護民官（Defensor Civitatis／Defensor de la Ciudad），其任務爲保護弱小的民眾，以對抗恣意專橫的政府。幾個世紀之後，監察使的概念出現在 16 世紀的瑞典。在國王的最高權力之下，其主要的任務爲監督王國內的行政機關，且必須將發現的疏失或違法情事向國王報告。

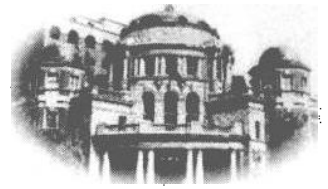
1713 年，國王卡洛斯 12 世（Juan Carlos XII）任命了第一位最高訴訟代理官，負責監督王國內的公務人員是否遵守法令規



章。1809 年，瑞典憲法將此制度納入，憲法權利的概念因而誕生，並視最高訴訟代理官為國會代表之一，惟其組織獨立於國會，其任務為監督與稽核行政機關、尊重人民的權利與自由、受理人民的請求。瑞典護民官的「憲法化」，誕生了一個重要的機關，對於民主、和平的進展與容忍，產生了重大意義。一個世紀以後，監察使的概念從瑞典擴展到芬蘭（1919 年）及丹麥（1953 年）。緊接著是歐洲其他地區，然後延伸到世界其他國家，經過數十年之後，來到了拉丁美洲落地生根。在中南美洲地區，將監察使概念納入國家憲法的最初影響，是起源於 1976 年的葡萄牙憲法、1978 年的西班牙憲法及 1985 年的瓜地馬拉憲法。

● 美洲監察使沿革

在美洲大陸，監察使的概念可追溯自印加帝國的「Trucuyricy」，其任務為監督帝國議會的運作。直到西班牙人到達新大陸之後，在 Fray Bartolomé De las Caeas 神父提倡下創設了「印地安人保護官」（Protector de los Indios）。在印地安人的法律中，我們也可以發現監察使概念的歷史脈落——「國王視察官」，其任務為向國王報告總督的反抗或不正當行為。在今天的拉丁美洲，監察使概念已經散布各地，主要是因應獨裁與政變的衝突，而且在這個地區，人權被踐踏、憲法賦予之權利受到侵害、公務員貪瀆舞弊等現象，發生頻率相當高。拉丁美洲的護民官制度，是以現代瑞典模式與西班牙護民官制度為基礎，並根據每個國家的相同需求逐漸發展，作為一個回應民眾請求、監督政府機關和民營企業濫用權力的機制，其工作目標為人權的推廣與保護。



● 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。

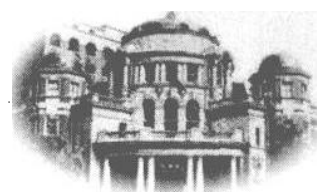
1995 年，依據當年 4 月 27 日第 172 號行政命令，創設了總統委員會，其目標為推動成立護民官署，並徵詢社會團體重要成員、與保護和推動人權議題有關之國內外人士的意見。在徵詢意見過程中，曾獲得中美洲、阿根廷、波多黎各、哥倫比亞及西班牙等國護民官，及聯合國教科文組織（UNESCO）拉丁美洲暨歐洲監察使辦公室代表們的大力支持。總統委員會的成員包括：Raúl Montenegro

(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，可能產生違法之作爲、行爲及失職情事；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，其作爲、行爲或失職情事；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。

● 護民官署任務執行之特色

◆ 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，係以道德及民事爲取向，並作爲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。

◆ 國會代表：護民官是由國會選出並爲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，並在認爲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…」，

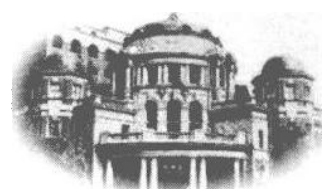
因此在行使職權之際，所有人及公務人員必須予以尊重並認同。

◆ 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。

◆ 無既定形式的程序：無既定的形式和慎重的步驟特質，使得護民官署成爲一個非官僚的機關，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、不得成爲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。爲判斷陳情內容的真實性，護民官應即刻展開調查，並在認爲合理的情況下，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。

◆ 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爲的合法性。

◆ 任何人都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。

□ 第 2 節 陳情管道暨程序 □

● 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。

● 如何提出陳情？

◆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。

◆陳情專線

國內地區請撥：507；國外地區請撥：214-9835。

◆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。

◆電話

國內地區請撥：507；國外地區請撥：214-9835（轉接陳情辦公室）。

◆網際網路

利用護民官署網站首頁提供之表格。

◆書信郵寄

Al Apartado, Apdo.0832-1695, Panamá, República de Panamá

◆傳真

國內地區請撥：507；國外地區請撥：213-9438（民眾指導中心）。

● 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、