

Control Yuan

International
Affairs
Committee

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

監察院國際事務小組 編譯

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

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

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

／ 監察院國際事務小組編譯. --

-第1版. -- 臺北市：監察院，民95

面：公分

ISBN 978-986-00-6939-6 (平裝)

1. 監察制度 — 巴拉圭 2. 監察制度 — 西班牙

3. 監察 — 論文，講詞等

574.5777

95020442

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

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) 226-0330

監 察 院／ 檢舉專用信箱 台北郵政8-168號信箱 傳真機：(02)2341-0324
政風室 專線電話：(02)2341-3183 轉 539 (02)2356-6598
檢舉專線 傳真機：(02)2357-9670

印 刷 者／ 科藝彩色製版印刷有限公司

地 址：台北市萬華區大理街157號3樓之2

電 話：(02) 2302-0406

傳 真：(02) 2302-7230

中華民國95年10月第1版

ISBN-13: 978-986-00-6939-6 (平裝)

ISBN-10: 986-00-6939-5 (平裝)

GPN 1009502859

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

定價 260 元

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 世紀快速發展，葡萄牙、西班牙及拉丁美洲各國的監察制度(或稱護民官制度)也於西元 1970 年代之後蓬勃興起。惟異於北歐傳統監察制度的是，拉丁美洲各國為顧及本土特殊性以及人權保障的國際潮流，其監察制度尚涵蓋人權保障的普世價值。

巴拉圭位於南美洲，面積 406,752 平方公里，是一內陸國家，西北毗鄰玻利維亞，東北是巴西，西南接阿根廷。西元 1989 年的一場軍事政變，終結了阿爾弗雷多·史托斯那爾(Alfredo Stroessner)將軍長達 35 年的獨裁政權，隨後巴國邁入民主時代。巴拉圭推行民主共和制，採行政、立法、司法三權分立，總統由人民選舉產生，任期五年。國會由參、眾兩院組成，現有參議員 45 人，眾議員 80 人。

巴拉圭護民官制度於西元 1992 年正式納入國家憲法，西元 1995 年第 631 號法律通過護民官組織架構。護民官的選舉，係經參議院推舉 3 位候選人，並經眾議院全體議員 3 分之 2 絕對多數同意後選出，連選得連任。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。

西班牙國家護民官則源自於西元 1978 年國家憲法第 54 條及 1981 年 4 月 6 日第 3 號國家護民官組織法的相關規定所設置。護民官同樣也由國會推選，任期 5 年。西班牙是地方色彩濃厚的國家，除國家層級的護民官外，各地方自治區尚設有地方層級的護民官。自治區護民官制度則是自治區內自治機關的權力表現，和國家層級護民官之間，並無階級從屬關係。雙方於互動上，則依照權限基礎為準繩。

將巴拉圭及西班牙的監察制度，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 2005 年 11 月本人代表監察院，於該聯盟第 10 屆年會期間，與巴拉圭護民官署簽署「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。而西班牙則是拉丁美洲各國護民官設置的重要推手。不僅在法律、政治體制、語言、文化、風俗等各層面，均有極大的影響力。

本書所編譯的題材，係摘自於巴拉圭護民官署網站相關資料及羅菟·阿列罕德菟·維亞爾巴·貝妮德絲女士（Laura Alejandra Villalba Benitez）所撰寫的「西班牙與巴拉圭護民官職權與制度之比較研究」（La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo, Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay）論文彙整編譯而成。

本書內容包含 3 大部分：第 1 部分介紹護民官制度的源起，第 2 部分為巴拉圭及西班牙護民官制度的概述、分析比較，第 3



部分則納入西元 2005 年於亞松森召開的第 10 屆拉丁美洲監察使年會相關文件。

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的目的與任務。

最後，本院國際事務小組要在此感謝巴拉圭護民官署、維亞爾巴女士，授權准許本院翻譯、出版此書。未來本院將賡續秉持此比較研究的理念，挑選更多豐富的各國監察題材，予以彙譯，供國人參閱。

監察院秘書長

杜善良

中華民國 95 年 10 月

巴拉圭與西班牙護民官制度比較

授權書



DERECHOS HUMANOS
DERECHOS DE TODOS



DEFENSORIA DEL PUEBLO

AUTORIZACIÓN

En nombre de la Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay, por medio del presente, autorizo suficientemente a la Señorita Claudia (Mei-hsing) Lin a traducir y publicar las secciones de la Página Web de esta Defensoría.

Dicha traducción es específicamente en el idioma Chino y con el fin de publicar un libro referente a las Funciones del Defensor del Pueblo de la República del Paraguay.

Expedido la siguiente autorización, a los seis días del mes de julio de dos mil seis.

MANUEL MARÍA PÁEZ MONGES

Defensor del Pueblo de la República del Paraguay

授權書

本人謹代表巴拉圭共和國護民官署，在此授權 貴院(中華民國監察院)，翻譯及出版本署網站資料。上開網站資料將翻譯為中文，內容係為本國護民官署相關職權之介紹。

本授權書於 2006 年 7 月 6 日頒贈。

馬努埃爾·馬麗亞·巴埃茲·孟赫斯
巴拉圭共和國護民官署護民官



El 22 de agosto, 2006

Estimados Señores,

Por este medio autorizo suficientemente a la Señora Claudia Lin a traducir y publicar mi obra *"La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo: Estudio Comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay"*, dicha traducción es específicamente en el idioma chino y con el fin de publicar un texto referente a las funciones de La Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay.

Reciba un abrazo

Abog. Laura Alejandra Villalba Benitez

2006 年 8 月 22 日於亞森松

本人在此授權 貴院(中華民國監察院)，翻譯及出版本人所撰之「基本權利之保障及護民官：巴拉圭與西班牙護民官之比較研究」乙書。本書將翻譯為中文，內容有關巴拉圭護民官署相關職權之介紹。

羅菴·阿烈罕德菴·維亞爾巴·貝妮德絲
律 師
亞森松



目 錄

編譯序言

授權書

第 1 章 護民官制度之源起	1
第 1 節 前言	1
第 2 節 稱謂及基本特性	4
第 3 節 制度之獨立性	6
第 4 節 與其他政府機關之關係	6
第 5 節 各機關間之協助與合作	8
第 6 節 制度理念之宣揚	9
第 7 節 職權	10
第 2 章 巴拉圭護民官制度	17
第 1 節 歷史沿革	17
第 2 節 法律規範	18
第 3 節 1992 年國家憲法	19
第 4 節 人權保護制度之強化及國家人權保障機關	24
第 5 節 巴拉圭護民官署組織法	31
第 6 節 軍事獨裁時期受難者賠償法	40
第 7 節 家庭財產制度修正法	46
第 8 節 巴拉圭護民官制度常見問答集	50
第 9 節 人權分類核定決議文	55
第 10 節 現任巴拉圭護民官簡介	57
第 3 章 西班牙護民官制度之概述	61
第 1 節 1978 年憲法	62

第 2 節	西班牙護民官署組織法	71
第 4 章	西班牙與巴拉圭兩國護民官制度之分析比較	79
第 1 節	法源依據與規範	81
第 2 節	任命	82
第 3 節	獨立性原則	85
第 4 節	保護機制	87
第 5 章	護民官與監督政府機關	99
第 1 節	護民官在政府機關之間的重要性	99
第 2 節	來自政府機關的障礙	103
第 3 節	護民官制度協助的必要性	106
第 4 節	護民官為有效保護人權之制度	109
第 5 節	人權保障與護民官制度的運作	112
第 6 節	結論	118
第 6 章	第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議	123
第 1 節	拉丁美洲監察使聯盟簡介	123
第 2 節	第 10 屆年會要聞	125
第 3 節	亞森松宣言	130
第 4 節	保障女性權利宣言	139
第 5 節	拉丁美洲兒童暨青少年權利現況	142
附錄 1	巴拉圭護民官署組織架構	149
附錄 2	巴拉圭護民官署陳情表格	151
附錄 3	第 10 屆拉丁美洲監察使聯盟會議議程	155
附錄 4	拉丁美洲監察使聯盟會員網址	159
附錄 5	羅菴·阿烈罕德菴·維亞爾巴·貝妮德絲簡歷	161



第 1 章 護民官制度之源起

1

□ 第 1 節 前言 □

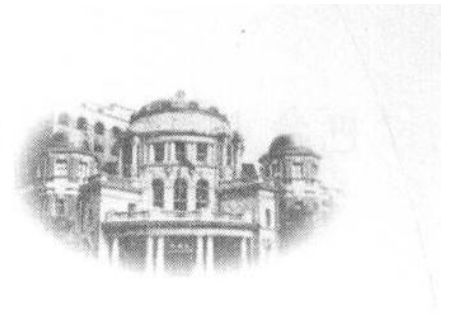
監察使（Ombudsman）或護民官（Defensor del Pueblo）制度源起於瑞典，由國會任命的公務人員負責執行，其任務為傾聽、調查及尋求公平正義的方式，解決民眾對政府機關與政府官員不滿所提出之陳情，並藉此發展與強化斯堪地納維亞地區的法治國家。很快地，這個制度即擴展至整個歐洲，監察使和國家人權機關之間也出現了明顯的區別。回顧世界護民官（或人權檢察官）之歷史，可以發現監察使的工作其實就是「他人的代理人」（representante de otra persona），雖然最早見於 18 世紀，但是第一次真正出現則是在 1809 年的瑞典國家憲法。瑞典的監察使制度一直到 19 世紀及整個 20 世紀，才被其他國家接受採用。由於地理環境的因素，斯堪地納維亞地區其他國家出現監察使制度也就不足為奇了。1919 年芬蘭也設立了監察使，接著則是 1953 年的丹麥。

自從第二次世界大戰以後，進入了監察使概念擴張的時代，最重要的發展即為紐西蘭、澳大利亞、大英國協各國，當然也包括英國。同樣地，歐洲大陸也風起雲湧，荷蘭和法國引進了監察使概念，並任命為「調解使」（Mediador）。歐洲最突出的部分即民主的轉型：葡萄牙 1976 年的國家憲法將創設於 1975 年的「公

正執法官」制度（Proveedor de Justica），提升為國家最高層級；西班牙 1978 年的國家憲法則接受了監察使概念，任命為護民官（Defensor del Pueblo）。

以上這兩個案例，就是國家憲法精神將護民官制度與人權保障相連結的例子。第二次世界大戰之後，開始了監察使概念的擴張時代，歐洲許多法律逐漸接受、採用監察使概念，並呈現出多樣化的特性。例如：英國、法國、葡萄牙及西班牙，每一個國家的護民官都有其特質。然而，最主要的任務還是當政府機關失職時，捍衛公民的權益。

在拉丁美洲與加勒比海地區，最早出現監察使的國家分別為 1976 年的千里達共和國（Republica de Trinidad y Tobago）及 1977 年的波多黎各（Puerto Rico），他們將監察使規劃為監督政府作為的機關。1985 年瓜地馬拉出現了「人權檢察官」（Procurador de los Derechos Humanos），之後，監察使的概念逐漸在拉丁美洲各國蔓延，並以不同的官職名稱出現：「人權檢察官或特任官」（Procurador o Comisionador de los Drechos Humanos）—薩爾瓦多（1991 年）、宏都拉斯（1992 年）、尼加拉瓜（1995 年）；「護民官」（Defensor del Pueblo de los Habitantes）—哥斯大黎加（1992 年）、阿根廷（1993 年）、哥倫比亞（1991 年）、祕魯（1995 年）、玻利維亞（1996 年）、海地（1997 年）、巴拿馬（1997 年）、巴拉圭（1992 年）、委內瑞拉（1999 年）及多明尼加（2001 年）。其餘加勒比海地區的國家，則以英文任命為監察使（Ombusdman），例如：安地卡及百慕達（Antigua y Bermunda）、巴貝多（Barbados）、巴哈馬（Bahamas）、貝里斯（Belice）、圭亞那（Guyana）、聖路西亞



(San Lucia)。值得一提的是貝里斯這個國家，他們是透過 Onvidores 執行監察使的任務，既沒有官職頭銜，也和國會毫無關連。

在中美洲甚至整個拉丁美洲地區，不得不承認西班牙 1978 年國家憲法對他們的影響。因為監察使概念的擴張，使得監察使制度成為國家憲法所述的自治機關，得以保護人民的基本權利。

1978 年西班牙立法規範監察使制度是一項重要的指標，將監察使的傳統概念、訴訟的法律精神及藉由國家憲法讓人權保護機制廣泛行使監督權的可能性一一納入。

在拉丁美洲，監察使制度的重要性已逐漸為人所知。儘管 1980 年代瓜地馬拉已經出現「人權檢察官」，然而一直到 1990 年代，監察使制度才在這個地區大力推廣，最特別的是各國出現了不同的命名，例如：Defensor del Pueblo、Procurador de los Drechos Humanos、Defensor de los Habitantes 或 Comisiondo Nacional de Derechos Humanos，形成一股監察使制度革新的進步風氣。

拉丁美洲於 1980 年代軍事獨裁末期後始接受監察使概念，其目的為癒合人權暴力所遭受的傷痛，並避免相同的情事繼續發生。不同於斯堪地納維亞或歐洲國家，監察使的產生是一種鞏固民主的結果，這個制度的形成包含了一項建立及強化民主體制不可或缺的元素，彌補了現存顯而易見的缺失。除了瓜地馬拉人權檢察官的誕生是承襲傳統的監察使制度之外，其他國家護民官制度的產生都是受到西班牙國家憲法的影響，當然，也發展出中美洲和其他拉丁美洲地區自己的特色。總之，瓜地馬拉是拉丁美洲地區第一個採用斯堪地納維亞傳統監察制度的國家。

拉丁美洲地區民眾不清楚自己的權利為何，是當地監察使或護民官的主要挑戰之一。因此，拉丁美洲監察使的基本任務之一就是教育民眾和政府機關，其權利義務之所在。尤其是政府機關，有時並不知道他們權責的上限在哪裡。

監察使的建議權並無約束性，免費為民服務則是它們的主要特性之一。

雖然拉丁美洲監察使在獨立性、憲法規範及國會任命等範疇和傳統歐洲監察使相類似，但仍有所不同。他們在案件處理方面更加廣泛，和其接受與調查陳情案件的基本任務更是密不可分。例如：推動運用司法體系、對抗貧窮與特權、關心全球化與國際經貿關係所衍生的問題。

護民官經常被批評干預政治事務，例如：發表有關具體經濟措施的言論。對抗貪污與借助護民官進行透明化，是強化人權國家及政府化的基本利器。除了人民的無知外，拉丁美洲護民官還得面對政治化或獨立性的喪失、缺少財源及官僚主義等問題。

政治化的過程常因為政治壓力削弱了護民官制度的企圖心，或是影響監察使的遴選；官僚主義則是容易產生官員的過度任命，主要是為了謀求一份工作。

護民官與國家人權機關在目標結果上，都扮演著重要的角色。

□ 第 2 節 稱謂及基本特性 □

儘管「監察使」(Ombudsman)是監察使制度的傳統命名，