

清华法学文库
译著系列

瑞典的 议会监察专员

[瑞典] 本特·维斯兰德 著
程洁 译



清华大学出版社
<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

清华法学文库
译著系列

瑞典的议会监察专员

[瑞典]本特·维斯兰德尔 著
程 洁 译

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书是一部全面阐释瑞典议会监察专员制度的著作。书中分别对瑞典议会监察专员的产生、发展、职权行使、监察专员在瑞典法律体系中的地位及其域外影响进行了深入浅出地论述。此外,书中还收录了与议会监察专员制度相关的宪法性法律文件,以及议会监察专员处理案件的年度报告,以备查阅及参考。本书对我国人民代表大会等实际工作部门实施部门监督及改革具有参考与借鉴意义。

本书适用于大专院校、科研机构从事法学、政治学的教学和研究人员。同时,也适合对北欧代议制有兴趣的一般读者。

书 名: 瑞典的议会监察专员

作 者: [瑞典]本特·维斯兰德著 程洁译

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 清华大学印刷厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 850×1168 1/32 印张: 5.875 字数: 146 千字

版 次: 2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-04803-7/D·34

印 数: 0001~4000

定 价: 15.00 元

本书出版获瑞典隆德大学罗尔·沃伦堡人权与人道主义法学院部分资助,资金来源于瑞典国际开发合作署(瑞典发署)。但是,原书及译文内容分别由作者及译者实行文责自负,瑞典发署对此不承担任何责任。

This publication has been financed by the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI), Sweden, with financial support from the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida. However, Sida has no responsibility for its contents or translation which rests entirely with the author and RWI/the translator respectively.

瑞典式的议会监督机制 ——议会监察专员(代译序)

瑞典是一个独特的代议制民主政体。瑞典的法律体系是普通法与大陆法的结合。瑞典立法以强大的日耳曼法律传统为依托,但是也曾经深受外国法律的影响。不过,与其他欧洲国家相比,罗马法对瑞典的影响不算很大。反而是德国、法国以及后来的英美法在瑞典法律体系中都能找到明显的痕迹。瑞典既不像通常大陆法国家那样大规模地法典化,也没有把判例法作为法律渊源的主要成分,而是取其中庸之道,两者兼而有之。瑞典实行代议制民主,议会的权力仍然最为突出;而非美国式的三权分立,三权并重。瑞典至今仍没有一部宪法典,其宪法由数部宪法性文件构成,包括《政府组织法》、《王位继承法》、《新闻出版自由法》以及《表达自由法》,属于不成文宪法国家。瑞典还是一个王国,实行君主立宪制。

议会监察专员是瑞典对代议制民主制的贡献。它既非司法机关,也非行政机关,却兼有对两者进行监督的职能。监察专员职权广泛,从个案监督到法案咨询,从中央到地方,从行政到司法,无所不包。同时,议会监察专员机构精练,办事程序简便,无需繁琐的形式。可以说,在瑞典任何人(纳税人、军人、议员、牧师、学生、囚犯、精神病人、包括外籍人和不在国内居住的国民),都可以向专员提出控告或者申诉,而专员都有责任视情况一一予以答复,展开调查或者进行裁决。受到议会监察专员调查或批评的公共机构,也有义务配合专员的工作,或根据其批评予以改正。

这样一种灵活而强有力的监督机制,受到其他代议制国家的纷纷效仿,是不足为奇的。须知,第二次世界大战之后,行政权力

扩张,议会权力受抑制,在美国式的司法审查制影响下,司法机关的权力也力图超越。反而是作为民意代表的代议机关,权力难以保障。其结果,在和国家机关发生矛盾冲突的案件中,公民代表、民选官员实际上对实施管理的行政人员失去了控制。加之行政机关通常设置自我监督机制,受理对本系统的申诉、控告,做自己的法官,其效果可想而知。议会监察专员由议会任命,对议会宪法委员会负责,可以说,议会监察专员的职权反映了议会的权力,是现代代议制民主政体的一种古老而崭新的模式。

在我国目前所进行的人民代表大会制度的改革与完善的过程中,许多人都曾经不加分别地批评人大个案监督。然而我们不难发现,瑞典的议会监察专员恰恰是通过个案监督来发挥其作用的。人们普遍关心的是:如何才能保证议会的个案监督受到行政机关、司法机关以及民众的支持?为什么来自代议机构的个案监督在瑞典没有受到普遍的抵制?这就要从瑞典的议会监察专员所奉行的保障公民权利原则来寻找答案。

瑞典宪法性文件授予议会监察专员的特权,并非用来与司法机关与行政机关争夺审判权或行政裁量权,而是为了给公民权利提供更多救济途径。这个途径本身是开放式的(调查及裁决结果对公众开放),也是责任制的(监察专员个人对议会负责)。监察专员本身也是独立的,他独立地承担调查与裁决任务,同时独立地承担责任,责任与职权都十分明晰,在某种程度上超越了通常代议机构的集体责任制。这种集体责任制简单地说就是大伙儿决定,大伙儿负责,结果常常是大伙儿不负责。

因此,在瑞典,议会监察专员不但没有成为争议的对象,反而增强了民众对于公共权力部门的公信力,进而受到司法机关与行政机关的欢迎。同时,议会监察专员虽然只有四位,但是其工作却获得普遍的尊重与执行。由此我们再次发现,公信力建立的基础不是强权,权威的建立源自公信。瑞典议会监察专员的成功实践

在国内外都引发了深刻的反响。在瑞典国内,除了议会监察专员,进而发展出消费者监察专员、平等机会监察专员、反对歧视监察专员、新闻自由监察专员等。这些监察专员非彼(议会)监察专员,不是由议会任命,而是由行政机关或者是其他社团所任命的独立行使监督职权的专员。在境外,从斯堪的纳维亚半岛到欧洲大陆,从岛国大不列颠到大洋洲的澳大利亚,直至我国香港特别行政区都纷纷采用了这一议会监督体制。为此,在本书中,作者骄傲地宣称,瑞典的议会监察专员使得汗牛充栋的英语词汇增加了一个瑞典外来语,是毫不夸张的。

本书翻译始自1995年。受师友陈小平先生之托,开始着手工作。然而1996年后,“始作俑者”远走异国他乡,翻译事宜一度搁置。直至2000年译者从北大毕业,任教清华,才有幸结识瑞典隆德大学罗尔·沃伦堡人权与人道主义法学院由纳斯(Jonas Grimheden)先生,襄助办理版权及翻译出版事宜。成稿后,法学院高鸿钧教授以百忙之身,对译稿进行校对。中国政法大学出版社张伟先生,受瑞典方面之托,也对译稿进行了审阅。更得法学院不吝,列入“清华法学文库”,此书方成。编辑方洁女士,为书稿出版,兢兢业业。始知一书之成,非一人之力也。对于上述各位师友,以及其他曾经帮助本书翻译及出版的人士,译者在此一并致谢。

程 洁

2001年6月

清华园明理楼

序

议会监察专员由议会任命。其职责是代表议会,监督法律以及其他与公共行政相关的法规的执行。这一监督方式结合了法院、其他公共权力机构及其工作人员的职权。在其监督过程中,如果议会监察专员发现工作失误或者玩忽职守等情况,他们可以提起法律程序,或者是对违法者采取其他措施。

议会监察专员这一职位在瑞典已经存在了近两个世纪。许多年间,它曾经为瑞典所特有。然而近几十年来,以瑞典为样板的监察专员制度开始拓展,现在,我们能够从许多国家发现类似的制度。

本书旨在提高人们对瑞典议会监察专员制度的了解。目前,有关议会监察专员制度的英文著述仅有一本大约 30 页左右的手册,其内容有限,且部分内容已经过时。实际上,对该机构现行的组织及其职权进行阐释的瑞典文书籍也十分缺乏。

本书的出版发端于瑞典泰尔森滕纳吕银行基金会(Bank of Sweden Tercentenary Foundation)部门委员会对议会监察专员的职权及其程序所进行的研究。说服本特·维斯兰德(前最高行政法院大法官,最高行政法院院长)来撰写本书是十分自然的选择。本特·维斯兰德之熟谙法律,使其能对议会监察专员的法律基础、历史进程及其在当代的运行有超乎寻常的理解。我希望能借此机会,表达我们对本特·维斯兰德诚挚的谢意,感谢他对完成此项任务所付出的努力。

我希望,这部有关议会监察专员的著作能够满足瑞典国内外了解该制度的渴望。无庸讳言,由于这一项制度,就连已汗牛充栋

的英语词汇都不惜增加了一个瑞典外来语^①。

斯德哥尔摩

1994年4月14日

丹·布兰德尔斯特罗姆(Dan Brändström)

瑞典泰尔森滕纳吕银行基金会决定要出版一部介绍瑞典的议会监察专员的英文著作。尼尔斯-埃里克·斯文松(Nils-Eric Svensson)教授邀请我撰写其瑞典文版,以作为该书的基础。经过一番犹豫之后,我接受了这一挑战。其后的事实证明,这项工作比我预期的更加有趣和受欢迎。由于尼尔斯-埃里克·斯文松教授、首席议会监察专员克莱斯·艾克吕特及其同事,以及尼尔斯·斯切恩居斯特(Nils Stjernquist)教授的鼓励和支持,我的工作负担大大减轻。斯德哥尔摩大学的美籍政治学家埃瑞克·斯特恩(Eric Stern)教授也曾慷慨相向,腾出宝贵时间帮我校对文稿。

对各位的大力支持,在此深表谢意。

本特·维斯兰德尔(Bengt Wieslander)

^① 这里指英语词汇中监察专员(Ombudsman)一词。——译者注

目 录

瑞典式的议会监督机制——议会监察专员(代译序)	I
一、导论	1
二、议会监察专员的产生与发展	3
三、议会监察专员与宪法	11
四、议会监察专员的任务	16
五、议会监察专员的职权范围与限制	18
六、组织	21
七、议会监察专员的调查权	24
八、议会监察专员的裁决	26
九、监督	29
十、投诉	30
十一、议会监察专员与保密	38
十二、议会监察专员提起的案件	40
十三、审查	42
十四、年度报告	44
十五、议会监察专员与立法及执法	46
十六、域外影响	47
十七、投诉评议机构	51
十八、对议会监察专员进行投诉者	52
十九、国际协作	55
二十、监察专员的影响	57
附录 1 《议会监察专员指令法》	60

附录 2 《议会监察专员秘书处管理指令》	69
附录 3 近年来引起关注或值得注意的案件	78
附录 4 《议会法》	111
附录 5 《政府组织法》	149

Contents

Foreword	I
Introduction	1
The inception and development of the Parliamentary Ombudsman	3
The Parliamentary Ombudsman and constitutional law	11
The tasks of the Parliamentary Ombudsman	16
The extent and limitations of the Parliamentary Ombudsman's ambit	18
Organisation	21
The investigative powers of the Parliamentary Ombudsman	24
The Parliamentary Ombudsman's sanctions	26
Supervision	29
Complaints	30
The Parliamentary Ombudsman and secrecy	38
Cases initiated by the Parliamentary Ombudsman	40
Inspections	42
The annual report	44
The Parliamentary Ombudsman and legislation and the administration of justice	46
The situation abroad	47
Bodies which appraise complaints	51
Complainants about the Parliamentary Ombudsman	52

International co-operation	55
The impact of the Ombudsman	57
Appendix 1: Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen	60
Appendix 2: Administrative directives for the secretariat of the Parliamentary Ombudsman	69
Appendix 3: Interesting or otherwise noteworthy cases from recent years	78
Appendix 4: Risksdag Act	111
Appendix 5: Instrument of Government	149

一、导 论

“公共权力应当依法行使。”这一宣言构成了瑞典宪法(《政府组织法》)第1章第1条的部分内容。

由此,法治原则在宪法中占据了显著的地位——并且自从中世纪瑞典第一部成文宪法以来便一直如此。

瑞典位于欧洲北部,为君主国,是一个人口约870万的小国家。瑞典实行议会民主制的政治制度,每一位年满18岁的瑞典公民都享有选举权,实行比例代表制基础上的选举制。瑞典公民的基本权利与自由由宪法规定。

根据议会民主制原则,议会(Riksdag)是人民的首要代表。政府治理国家,但要对议会负责。如果议会宣布某位大臣已不再受其信任,该大臣就会被撤职。

议会制定法律,决定税收及如何利用公共资金。议会监督政府与国家行政部门的工作。

议会监察专员(Ombudsman)^①一直是议会用以监督行政部门的重要而且众所周知的机构。他们由议会选出,其职责是要根据议会下达的指示对法律和法规的适用进行公开监督。

法院是独立的。最高法院是整个普通审判系统的最高一级法院,最高行政法院则是行政法院中的最高一级。任何国家机关,即

^① Parliamentary Ombudsman 在我国又译为议会督察专员、议会司法专员等。本译文采用议会监察专员原因有二:其一,与我国《行政监察法》之行政监察机构区别,表示监督机关由议会派出而非由行政机关派出。其二,以其所司职权不仅限于司法机关,因此认为译作议会司法专员似为偏颇。——译者注

即使是议会与政府，都不得决定法院应当如何审理某一案件。

中央机关并非指某一部的若干内部机构，而是由独立的部门构成。当权力的行使或法律的适用影响到某个公民个人或某一地方时，无论政府还是任何大臣均不得指令某一中央的、地区的市或市政当局如何处理某一具体案件。

公共权力部门的决定与活动在许多方面对公民而言至关重要。因此，让公共权力部门坚持法治原则十分必要。宪法第 1 章也规定，权力机关在工作中应当坚持公民在法律面前一律平等原则，同时，还应保持客观与公正。

如果一位公民认为他受到某权力机关的不公平对待，通常他可以向上一级法院或上一级行政法院控诉。但是，宪法同时又提供了另一种救济途径——任何公民均可直接向议会监察专员寻求救济。

二、议会监察专员的产生与发展

关于议会监察专员起源的论著已是汗牛充栋,因为这是历史学家和政治学家都很关心的论题。

本章对议会监察专员的介绍当然主要集中在对议会监察专员目前工作的描述。不过,从这一机构所具有的特殊性来看,无论从国际范围内还是从历史上看,尤其是从宪法的角度看,为充分理解瑞典的议会监察专员制度,我们有必要对这一机构的产生和发展背景及原因作一说明。

议会监察专员公署是随着新《政府组织法》的通过,并作为其一部分于1809年创建的。在绝对专制君主古斯塔夫四世·阿道夫(Gustaf IV Adolf)于同一年初被第三等级罢黜之后,《政府组织法》便迅速出台了。

临时政府制订了一个新的《政府组织法》草案,并希望议会不经修改即予通过。这一法案在议会引起了激烈的批评,最后议会任命了一个宪法委员会以制定新的建议案。1809年5月,经过几周的争论,这一工作完成了。该建议案对政府的《政府组织法》草案进行了意义深远的修正,并有引人注目的革新。其中之一便是规定了议会监察专员制度。宪法委员会提议的草案由议会通过了。

尽管时间紧迫,委员会对修订宪法的工作仍然一丝不苟,不遗余力,从而促成了这部模范宪法的产生,这也许是因为他们早已对宪法的原则深思熟虑并且进行了相当长时间的非官方讨论。

在1809年前的一个世纪,瑞典饱尝了独裁君主与等级会议权力不受制约的苦难与艰险,最终导致人们想要在两个极端之间寻

求一条切合实际的中间道路。一个现成的例证就是 1772 年那部具有制衡性质的《政府组织法》，该法在第三等级掌握统治权后不久出台，并且一直适用到绝对专制君主制时为止，而该绝对君主制恰是 1789 年《统一与安全法》(Act on Union and Security of 1789)的产物。

1809 年《政府组织法》的准备工作仅仅反映在很少一部分文件上。在保留下来的几种不同版本中，我们可以发现这一著名的制度是以洛克与孟德斯鸠权力应当彼此制衡理论为基础的。在 1809 年 6 月 2 日宪法委员会的一份备忘录中，有一份政府的法律建议案，其中提到了有明确分权的立法机构、行政机构与司法机构。不过，孟德斯鸠的思想并不是惟一的影响，还有许多本土人士的思想，然而由于篇幅所限，这里不再一一赘述。毫无疑问，新《政府组织法》来自议会，但宪法委员会的工作早已为它奠定了基础。

在此应当注意的是，新《政府组织法》保留了 17 世纪以来瑞典的制度——国家机关自治制度，该制度不允许大臣进行直接管理。这一独特现象对于建立议会监察专员制度，监督并保证法官与政府官员遵守法律具有重要意义。

前面已经指出，为起草 1809 年《政府组织法》而做的准备工作所留下的文件十分稀少。同样，当设立监察专员制度时，就其职权与历史悠久的司法总长(Office of the Chancellor of Justice)^①一职在职权范围上或多或少有所重叠的争论所保留下来的文件也十分有限。

后一职位的前身是皇家最高监察专员(His Majesty's

① 司法总长一职由瑞典《政府组织法》所规定，其职责与议会监察专员基本相当。司法总长由政府任命，通常都曾经在司法系统任职并且表现出色。司法总长监督法院与行政机关，同时也根据《新闻自由法》对表达自由进行监督。司法总长还可以在民事诉讼当中代表国家，同时兼任内阁的首席法律顾问。——译者注