

Control Yuan

International
Affairs
Committee

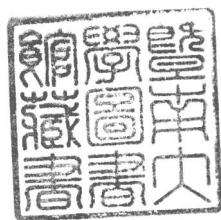
瑞典國會監察使

監察院國際事務小組 編譯

D753.234
20071.2

港台書

瑞典國會監察使



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

瑞典國會監察使／監察院國際事務小組編譯。－

－ 第二版。－ 臺北市：監察院，民 95

面； 公分

ISBN 986-00-5612-9 (平裝)

1.監察制度－瑞典

574.4757

95011780

瑞典國會監察使

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 台北市八德路三段 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 6 月第二版

ISBN 986-00-5612-9 (平裝)

GPN 1009501654

著作權管理訊息：

定價 260 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

瑞典原為古王國，西元 1523 年正式成為獨立王國，17 世紀在當時瑞典專制王朝下，為鞏固國王的統治權，設有「最高檢察官」一職，由國王任命，負責維護和保障法律的實施，巡察各地，監督百官，處理民眾的申訴案件，1719 年「最高檢察官」改稱「司法大臣」，其任命權從國王手中轉由議會掌控，此為國會監察使的前身。

西元 1809 年瑞典頒佈憲法，政體由君主專制改為君主立憲。憲法中規定，政府機關與政府官員的監督工作由代表樞密院的司法大臣與代表議會的監察使，共同為之。此部憲法也確定了權力分立原則，行政權屬於國王，財政權屬於國會，立法權由國王及國會所共享。因此，國會監察使（Riksdagens Justitieombudsman）就從這部憲法正式誕生。現行國際通用的監察使（Ombudsman）即源自瑞典語，係為「代表」之意。西方監察概念濫觴於北歐，經 20 世紀之傳佈，於西元 1980 年代以後，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民主化之重要指標之一。

瑞典國會監察使由國會任命，其代表國會監督公共行政機構遵守法令，監督範圍包括法院、政府機關與公務人員。國會監察使於監督過程中，若發現政府官員有違法或失職時，可將之起訴，惟其權力重點在於建立官常，遵循法紀。處理人民申訴為瑞典國會監察使主要的監察任務與方式，任何人民權益若遭受政府侵害時，均可向監察使申訴。國會監察使可主動行使調查權，調



瑞典國會監察使

閱文件，亦可巡察任何機關，藉以發現「違法」或「不當」之事件，提出建議、警告，要求改善。

瑞典監察使制度，功能十分凸顯，值得參考，本院遂於2000年翻譯出版「瑞典國會監察使」一書，此次本書增訂二版，內容包括3大部分，取材自瑞典國會監察使辦公室網站、官方年報及手冊等資料。內容主要介紹監察使之歷史沿革、角色、職權、運作、相關法令等。第二版內容新增國會監察使職權行使之現況，以實際了解監察業務運作情形；另增編瑞典前首席國會監察使尹克蘭德先生所撰「國會監察使之獨立性」及「國會監察使對法院之監督」兩篇專文；法規方面，則增錄機密法，期呈現國會監察使行使職權之完整法源依據。

最後，在此感謝瑞典國會監察使辦公室授權本院編譯、出版此書。相信透過本書之付梓，得以提供讀者一份有價值之參考資料，使國人及政府機關更深一層瞭解監察制度之重要性。

監察院秘書長

杜善良

中華民國95年6月於台北

授權書



Stockholm, 13 April 2006

With reference to your e-mail of 12 April to Mr. Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman, I would - on behalf of Mr. Melin - like to inform you that you are most welcome to translate any information on our website and annual report into Chinese. I will also enclose two interesting articles written by the former Chief Parliamentary Ombudsman Mr. Claes Eklundh, that Mr. Shan-liang Tu might find of interest.

With best regards,

Marianne von der Esch

Head of International Division

The Parliamentary Ombudsmen – JO



瑞典國會監察使

2006 年 4 月 13 日於斯德哥爾摩

茲回復貴院（監察院）2006 年 4 月 13 日致國會首席監察使麥斯·梅林函件，余謹代表梅林監察使表達誠摯歡迎貴院將本辦公室網站及年報等各項資訊翻譯為中文。另附由瑞典前任首席監察使尹克蘭德所撰相關專文兩篇供貴院杜秘書長善良參閱。

馬莉安·凡德艾許
國際事務處處長
國會監察使辦公室



目 錄

編譯序言

授權書

第 1 章 歷史沿革..... 1

第 2 章 關於瑞典國會監察使..... 5

第 1 節 什麼是國會監察使？..... 5

第 2 節 國會監察使做什麼？..... 6

第 3 節 如何陳情？..... 7

第 4 節 如果向監察使陳情，會發生什麼事？.....16

第 3 章 組織編制及現任國會監察使.....17

第 1 節 組織編制.....17

第 2 節 現任國會監察使.....19

第 4 章 國會監察使之職權.....25

第 1 節 處理陳情案件.....25

針對監察使的陳情.....29

其他處理陳情案件的機構.....32

第 2 節 調查權、主動調查權.....33

第 3 節 巡察.....34

第 4 節 制裁權.....35

第 5 節 監督.....37

第 5 章 國際合作.....39



第 6 章	國會監察使、立法及司法行政與國外情況	41
第 1 節	國會監察使、立法及司法行政	41
第 2 節	國外情況	42
第 7 章	國會監察使與機密性	45
第 8 章	國會監察使之獨立性	47
第 9 章	國會監察使對法院之監督	53
第 10 章	國會監察使職權行使	67
第 1 節	法院、檢察官及警方業務	70
第 2 節	獄政業務	91
第 3 節	弱勢團體社會服務、衛生醫療及教育業務	96
第 4 節	環境及動物保護、交通、勞工、行政法院、 都市規劃、媒體業務	110
第 11 章	監察使的影響	125
法規附錄		127
附錄 1	政府約法	128
附錄 2	瑞典國會法	129
附錄 3	國會監察使法	131
附錄 4	機密法	140
附錄 5	國會監察使秘書處行政管理辦法	142



第 1 章 歷史沿革

1

瑞典國會監察使辦公室的成立和 1809 年國王遭到罷黜後所正式通過的「政府約法」(Instrument of Government) 生效實施有所關聯，而在某種程度上，其奠基於孟德斯鳩 (Montesquieu) 的分權理想上。鑑於何鐸三世國王 (King Gustaf III) 的獨裁統治，立法者制定了新的憲法，一個授予國會對於行政權的行使，具有控制權的系統。憲法常務委員會 (the Standing Committee on the Constitution) 因此負責監督行政機關的運作，並且確保選出一位特別的國會監察使，監督公家機關遵守法律。1810 年的國會法案中包括了由國會選出審計人員以完整監督文官、瑞典銀行及國家債務辦公室的作為。而後來於 1914 年納入的政府約法第 12 章中的法律條文，也將三個監察性質的國會機構 (國會監察使、憲法常務委員會及國會審計人員) 納入現在的國會政府制度中。

在 1809 年，建立某些對國會負責的機關，監督政府機構是否遵從法律的想法並不是個新點子。事實上，在 1713 年，專制君主查理士第十二世創立了皇家最高監察使 (His Majesty's Supreme Ombudsman) 的職位。在當時，查理士國王第十二世當時人在土耳其，並且在海外待了約 13 年之久。當他人不在瑞典主持政務時，造成了國內失序混亂。他因而建立了最高監察使的職位，做為他在瑞典的卓越代表。委託監察使的工作，就是要確保法官們及一般的公務員能夠遵照當時法律，並且愉快地履行他



瑞典國會監察使

們的職責。如果監察使發現情況有不對的地方，他有權對那些怠忽職守的人提出法律訴訟。在 1719 年，皇家最高監察使被授予法務總長（Chancellor of Justice）的頭銜。此一職務至今猶存，而今日的檢察總長就是擔任監察使。在查理士第十二世於 1718 年去世後，瑞典享受了幾十年多少算是國會統治的自由時期。在 1766 年，瑞典國會首次選出檢察總長。然而在 1722 年的政府約法中，總之，任命檢察總長的權力，再度變成了一項皇家特權。在古斯塔夫三世和他的兒子，古斯塔夫·阿道夫四世在位期間，瑞典再次經歷專治統治時期，但後者在 1809 年被廢。

根據 1809 年的政府約法，劃分了國王和國會的權力。國王可以任命檢察總長（換句話說，就是皇家監察使）而國會可以任命它自己的國會監察使。設立這個新的（國會）監察使機構的主要目的是保障人民的權利，於是建立一個完全獨立於行政權之外的監察機構。不論如何，似乎很自然地，這個新的職位是以檢察總長的形式而設。因此，就如同檢察總長一樣，監察使就是一位檢察官，他的任務就是監督法官們和各公務員依法行事。在 1809 年的政府約法中，國會計劃任命一個「以法律知識而聞名，廉潔誠實足堪模範」的人來擔任國會監察使。換句話說，他的責任主要在於保護公民大眾的權利。例如國會監察使就是要促進法律之前人人平等，並且指出立法上的晦澀難解之處。他的工作就是採取監督的行動，對於陳情進行深入調查。剛開始，陳情並未受到重視。在監察使辦公室成立的第一個世紀，全部的陳情數目加起來不過約 8,000 件。

最初，國會監察使的角色具有檢察官的特色。但監察使所提出的動議案，不是被束諸高閣而置之不理，就是未能成為控訴



案。事實上，慣例逐漸形成，情節輕微的犯罪行為不會被起訴，而代之以申誡或警告。此一發展是因瑞典國會在 1915 年在國會監察使的命令中，納入一項不起訴的特別權力。直到 1975 年所採行的命令中，監察使對於非重大案件放棄起訴的特殊權力，被納入條文內容中，提供了表達批評的唯一正式基礎。在一些案件中，無法對公務員的錯誤進行懲罰性的起訴，但又沒理由要放棄法律訴訟時，只能靠監察使行之多年的方法來表達批評或警告。這些行為於 1964 年由國會進行評估並且獲得認可。

在 1975 年，撤銷法律起訴的特殊權力遭到廢除，與當時發生的公務人員責任改革有關，當牽涉其他事項時，即大幅減輕公務員行為的法律責任。在這一部分內容中，曾經考慮過國會監察使再無撤銷法律起訴權利之必要。取而代之的規定是國會監察使在調查案件時，關於起訴及撤銷起訴的權利，適用於公設檢察官的法律。今日，1986 年的法令，國會監察使法案（1986：765）以及在 1989 年附加的增補，說明當在扮演類似檢察官的角色時，國會監察使也要遵從一些其他同樣適用於公設檢察官的法規。（此外，1975 年的法令中也包括了一個授權給監察使，做出批評性或勸告的評論的特別法案，而這也轉化為目前適用的法令。）

1957 年制定了賦予國會監察使監督地方政府機關的權力。在這些轉化的過程中，上述所描述監察使機構角色的發展逐漸從一個懲罰的功能轉移到一個指導和顧問的角色。先發制人以及努力確保正確遵從法律的任務，已經超越了檢察官的角色。

今日國會監察使工作的起始，奠基於大約兩個世紀以前的個人渴望，就是他們所接受來自政府機關的任何待遇，在每個面向



都必須是合法且正確的。今日的國會監察使機構在憲法保障每一個人的基本權利及自由上，是一個積極的因素。

國會監察使所進行的監督，主要是對一般民眾所提出的陳情案進行調查。除此之外，四位監察使在他們認為必要時，進行巡察或調查。不論如何，監察使並不像正常的公家機關，並沒有考慮每一件呈交給他們的陳情案的責任。取而代之的是監察使判斷那一件陳情案要進行調查，以及那一件陳情案不需要採取進一步的行動，由他們自己進行評估。以此為前提，不論如何，監察使樂意處理其所接受的陳情案，當有足夠的理由懷疑某些錯誤已然發生時，即著手進行調查。另外，也有可能，當監察使發現，他本身並無理由對某一件陳情案進行調查時，也會評估交由其他公部門針對某些面向採取行動。

1810 年時奧古斯都·馬爾海姆（Lars Augustin Mannerheim）被任命為第一任的監察使，與現在的四位監察使一樣，都是完全獨立於他們所進行監督的政府及公民服務之外。因此，監察使常被認為是一特別的職務，這是指，例如，監察使的作為並非企圖取代相關組織內部自我監督及實施法律。

即使由憲法的觀點來看，監督公家機關遵守法律情形也是國會的特權，而將此監督功能被併入任何政治考量，將無法被接受。因此，國會監察使的獨立態度也適用於他們與國會的關係上。例如，國會並不能因為任何個別案件而對國會監察使下達指令，也不能對於案件如何處理或最終的判決發表意見。而國會也具有對監察使的作為進行監督的方式，就是經由分配經費給監察使辦公室時表達意見。因為國會監察使的預算是由國會決定，而不是政府或財政部。



2

第 2 章 關於瑞典國會監察使

□ 第 1 節 什麼是國會監察使？ □

瑞典國會監察使（the Parliamentary Ombudsmen），亦稱司法監察使（the Ombudsmen of Justice），是由瑞典國會所推選並賦予其正式頭銜，以確保政府機關及其職員遵守法律及其他規範他們行為的法規。監察使評估及調查來自民眾之陳情，巡察各級政府機關，並且自行發起各種形式的調查工作以行使其職權。

國會監察使（JO）通訊資料：

郵寄地址：Box 16327, SE-10326 Stockholm, Sweden.

拜訪地址：Västra Trädgårdsgatan 4

電話：+4687864000

電傳：+4687866115 · 傳真：+468216558 ·

E-mail: justitieombudsmanmen@riksdagen.se



▣ 第 2 節 國會監察使做什麼？ ▣

監察使的任務是確保政府機關及法院遵守瑞典法律。處理民眾提出的陳情，以履行職務。他們也拜訪不同的法院及公家機關，以監督他們如何工作。監察使也可以自行決定選擇值得進行調查的某一個議題。他們也許會從出現在報紙文章或電視節目內容中，找到一些值得進行調查的內容。



□ 第 3 節 如何陳情 □

向國會監察使陳情—問題與答案

誰可以陳情？

- 任何人都可以向國會監察使陳情，您不必是瑞典公民，甚至不用住在瑞典。
- 在您提出陳情前，毋須達到特定的年齡。
- 您的陳情不必是某些影響到您個人的事情。

我可以陳情的對象有誰？

- 政府機關（包括法院和行政法院）。
- 地方政府機關。
- 國家或地方政府雇用的公務員。
- 其他受託執行權力（執行公權力涉及使用公家的權力去決定利潤、權利、責任、紀律性懲處或其他的類似情況。）

我不可以陳情的對象有誰？舉例如下

- 政府或部會首長、國會議員。
- 地方議會議員或郡議會議員。
- 國會監察使。
- 檢察總長。
- 國家擁有的企業及基金會。
- 地方政府所擁有的企業及基金會（除非要陳情的是從此一企業或基金會的公共領域要求解決方案的文件）



- 報紙、廣播電台及電視公司。
- 銀行、保險公司。
- 律師及私人執業的醫生。

有任何的時間限制嗎？

- 原則上陳情的事件不能發生在陳情兩年之前（這就是眾所周知的「兩年法則」）

我能陳情什麼？

- 國會監察使的任務是監督政府機關及公務人員（以及其他受託付執行公權力者）遵守法律及法令的情形，在另一方面，並且確保他們在其他的面向上善盡職責，尤其是在有關於對於基本自由和權力的尊重，包括人權在內。這即意指當一個機關以及／或者一位公務員在處理一件議題時，如果他們感覺自己或是其他任何人受到不當的對待，任何人都可以向國會監察使陳情。國會監察使主要是監督法院及公家機關。該機構並不會復審判決及決議的內容。任何人如想要改變一項判決或決議的，必須提出上訴，通常是向行政法院就是向法院上訴，而非向監察使提出陳情。

我要如何陳情？

- 陳情必須以書面為之
- 陳情可由郵寄提出
- 陳情可由傳真提出
- 陳情可由電子郵件提出