

國會監察制度 200 年經驗淺談

瑞典首席國會監察使
馬茲·梅林
2009.2.10

首先，本人很高興能有機會受邀訪問台灣並向貴院同仁演說。本人深信，能夠和瑞典監察制度內涵有極大不同卻都同樣致力於保障人權及促進清廉政治的同仁會面，將為本人職業生涯及個人，帶來難得的學習經驗。

在此之前，我就曾應邀談論有關瑞典國會監察使之經驗。誠如在座各位所悉，瑞典監察機關係根據西元 1809 年之瑞典新憲法所設置，我們將在今年舉辦監察使成立 200 週年慶祝活動。繼瑞典創立監察使之後歷經 100 年，芬蘭才設置一個類似的國會監察機關，隨後又過了 50 年，第 3 個監察機關才在丹麥成立。然而，在上個世紀末葉最後的數十年間，國會監察使之概念卻迅速地發展至全球各地。尤其許多歷經獨裁統治的國家，紛紛以設置監察使制度之方式，來監督該國之民主轉型及法治制度。

有一點相當重要的是，或許部分的人會覺得驚訝，那就是以瑞典監察使的經驗來看，民主並非是監察制度有否成效的先決條件。然而，監察使之工作，卻有助於一個國家去發展並強化民主。

根據瑞典的歷史，本人在此謹提出相關的說明：

西元 1709 年，瑞典國王查理士 12 世被俄羅斯軍隊擊潰於波塔瓦 (Poltava)，查理士 12 世隨後敗走土耳其，並在土國維持了若干年的流

亡政府。為確保國內法規及命令得以在其缺位時持續運作，查理士 12 世遂於西元 1713 年任命一位最高監察使(Supreme Ombudsman)，作為其代理人。自西元 1719 年迄今，用來稱呼這個職務的職銜—法務總長(Chancellor of Justice)從未變更。今天，法務總長(Chancellor)是政府的監察使，已並非國王的監察使。我也知道我國現任的法務總長藍博諮先生(Mr. Lambertz)，剛於日前(2008 年 10 月)訪問台灣。

西元 1700 年代的瑞典，國王具有最高法官與最高行政首長之雙重身分。後來，國王授權法務總長來監督其法官及政府官員是否善盡職責。在當時，法務總長有權起訴違法失職的法官及其他政府官員。

西元 1809 年，瑞典歷經一場革命，推翻君主專制體制，罷黜國王，並依據國王及國會權力之劃分原則實施新憲。新憲法如同一項工具，用以保障民眾之權利，並確保國王的法官及其所屬行政官員，尊重國會所通過的法令，此舉亦可擴大延伸解釋為，用以抗衡法務總長辦公室，因此新憲法遂成為國會監察使設置的法源依據。國會監察使代表國會行使所謂政府約法(*travaux préparatoires*)之職權，亦即監督法官及政府官員依法行事，並依合法訴訟程序起訴因暴力、個人利益或其他因素而違法失職或未盡職責之政府官員。

簡而言之，國會選出了一位監察使，代表國會去監督國王的法官及行政官員。

西元 1809 年時，瑞典算不上是真正的民主國家。國會亦非經由人民普遍及公平的選舉產生，往後的 100 年間，國王仍然具有最高法

官及最高行政首長之雙重身分。因此，瑞典國會監察使初期設置的100年間，其功能並非像今日吾人所認知的民主國家之監察使一樣。

然而，持平而論，本人認為，國會監察使的概念以及第一任甚至早期監察使的工作，就若干程度而言是一種民主思想之表達，並在某種程度上，有助於民主思想的推展。

首先，狹義而言，設立國會監察使有助於法治原則之遵循。法治原則意味著人民不應受制於武斷、專制之統治者、國王、自我任命之總統或中央委員會所支配。相反的，政府或國家須由立法機關所通過之一般法令規範來治理。這些法令規範須普遍適用於每一個人，並能讓民眾瞭解，以預知依據這些規範行事之行為後果。毫無疑問的，由國會所通過的法令，比統治者一人所下達的命令，具有更高程度之合法性。

1809年頒布之憲法及監察使選任之背後意涵，即是希望透過監察使來監督國王之法官及政府官員，並確保他們依據國會所通過的法令規章行事。事實上，監察使的設置因素之一，就是為了避免極權統治再度發生。

第二，藉由維持政府官員既有行政傳統上，需為個人行政負責，國會監察使之監督角色實有助於民主思想之展現。政府官員必須對國會監察使負責，而國會監察使得以扮演特別檢察官之角色，對違法濫權之政府官員提起司法訴訟。

因此，從歷史經驗中來看，當國會非經普遍公開及公平的選舉產生時，在某些程度上它依然代表著民眾，故國會監察使藉由強化國會制衡國王之角色、提倡法治觀念，並堅持執行公權力者均應為其行為及疏失負責的原則，無疑促進了民主概念之演進。

以上所述是歷史所呈現的面貌。而現代監察使則更應經由民主程序所選出之國會來選任。然而，就某些傳統而言，監察使之選任須經由國家元首確認。監察使之權力，係經由人民的代表所選出而賦予。這也是一般現代監察使的運作情形。歷經過去的極權統治之後，現今多數監察使辦公室之設立宗旨，即在捍衛民主制度的運作及穩定。

今日的民主，歸納起來，就是其立法機關與立法權係經普遍、公開、公平之選舉而產生，而這種立法權實乃現代監察機制有效運作之先決條件。我的看法是，以瑞典的經驗來看，監察使之工作，有助於強化不完美的民主制度。

我們國家的另外一個重要經驗就是，國會必須投注足夠的努力去覓得適當的監察使人選，這是一件相當重要的事情。例如瑞典及台灣例子，就是要選出「適當」的人選。

監察使不須具備相同的學經歷。有些曾為律師、有些具有政治學背景，有些之前則擔任過政府的高級官員。既然監察使必須詮釋並應用法令，因此對他而言，必須具有法律諮詢之管道。就瑞典的例子而言，幾乎所有的監察使之前均曾擔任高階法官，此外，我們往往也有一群職業法官來協助我們的日常工作。然而，我並不認為，監察使本

身必須是一位律師。重要的是，國會如何去覓得一位具有誠信、思慮周全而且清廉正直令人無可置疑的適當人選。因此我特別建議，上述條件是監察制度有效運作的首要前提。

當進行監察使人選之篩選時，國會議員必須撇開政黨政治與黨派之私。倘若國會想要讓民眾信任他們所選出來的監察使，則候選人就不能和國內的政黨有任何密切的關連。假如他屬於國會的多數黨，則他所捍衛的將永遠受他人質疑，並認為他批評多數黨政府會猶豫不決。假如他和反對黨走得太近，則民眾就會認為他是為了批評政府而批評。為了促使國會議員撇開政黨偏好，或達成一致決議，多數法令均要求監察使之選舉須符合多數決。然而，奇怪的是在瑞典並未有任任何明文規定要求監察使之人選決定，須要達到多數決。但是，在瑞典卻有一項長期的傳統，就是監察使的人選，必須獲得國會所有政黨的同意與接受。

從我們的經驗看來，為使監察使機制有效運作，政治成熟度 (political maturity) 是基本而重要的因素。亦即監察使必須將國家及民眾的廣大利益置於特定政黨或團體利益之上。

其次，監察使須獨立於國家的其他機關之外。當然，有關監察使選舉的程序，我們之前已經探討過。該職務要求監察使具有某種程度的獨立性及誠實而正直的人格。然而，監察使仍然需要財務上的獨立。首先，他必須有適當的人力協助其完成工作。監察使必須有足夠的經費與資源，以聘用適任的職員、或雇用短期的諮詢專家、出差，同時讓民眾能夠認知到他的存在及他所執行的任務，並向民眾公布其

所發現的違法失職情形。民眾向監察使陳情，不應該支付任何費用。免費收受陳情及提供方便的陳情管道，是監察使行使職權之重要性。

第二，從監察使不應由其所監督之任何機關提供財源的角度去考量，監察使的財務獨立確實有其必要，有鑑於吃人嘴軟、拿人手短，因此財務獨立才不致於產生監察使不敢監督其金援機關的疑慮，這也是監察使運作的資源應直接來自國會的設計初衷。

我們可以這樣推論，政治的成熟度從另一觀點來看也是必須的，國會議員們必須瞭解到，在經費上慷慨支援批評國政的監察使，對國會而言，絕對具有正面的意義。首先，這樣的批評可以改善國家的行政，協助行政體系提供民眾更好的服務並改正缺失。再者，一個有效的監督體制亦可提升民眾對國家行政及政府機關的信心，進而促進社會的安定。

然而，單是財務上獨立仍然不足，監察使對其調查之對象亦需維持獨立性，除依民眾陳情或由監察使自行判斷應主動調查之案件外，在選擇調查哪些事件時，監察使不應受到任何外力的影響，甚至包括國會在內之任何機關均應避免下令或要求監察使調查特定事件，因為這樣的要求只會危及民眾對於監察機關公正性的信心。

這同時也需要相當的民主成熟度，國會議員必須體認到，監察使是由國會選出，要對國會負責，國會議員不能，或至少不應該有權指使他們的監察使要調查什麼，尤其更不應指使監察使不要調查什麼。

另一方面，除了資金與人力外，監察使並須具備足夠的權力來徹底調查案件，因此，監察使有權調閱政府機關之文件或資訊極為重要，原則上，無論該項資訊是否列為機密，均不得對監察使隱瞞，就我而言，這是最重要的一環，否則監察使就無法做出正確及適切的評斷，再者，如果監察使不能獲悉所需的相關事證，那麼民眾也就無法信任監察使的工作。

我國的憲法明文規定，所有公務機關及政府官員均應全力配合監察使的要求，提供其所需之任何資訊。

監察使於必要時得調閱機密資訊並進入封閉性場所，此舉確實可能引發爭議。然而，當特定資訊無法對外公開時，就更需有一位值得信賴的人能代表民眾深入瞭解箇中事實，尤其在有人質疑這當中恐有不法、不公或不當行為時，這項機制越顯重要。此類案件往往會引發一種實際的問題，那就是由於監察使的決定不應保密，因此，當監察使處理有關國家機密案件時，應毋需像處理其他非機密案件一樣，將所有的調查發現及理由完全詳細敘明。

瑞典監察使在這方面也曾面臨困難，在調查有關秘密警察工作的部分案件中，監察使調查發現並無違失，於是僅簡短敘述其決定，因此對於某些機密細節也未加細述。假設監察使及其機關受到人民的信賴，那麼人民對於這樣的調查結果也會信任。相反地，在數年前我所調查的一個瑞典秘密警察與中央情報局密切合作驅逐可疑恐怖份子之案件中，我發現有充足的理由來嚴厲批判警察的工作，因此我認為必須揭露部分機密資訊來佐證我的論述。

我們可以這樣說，任何一個國家均有不得不保密的資訊，例如資訊涉及國家安全、外交關係或隱私權；然而，一個有效的監察機制其前提應該是，需保密之資訊應盡量減少，並認知到無論再隱密的角落，也必須受到監督。我們必須瞭解，沒有任何外部監控的秘密事務或文化，亟可能會出現一套自有的標準及內規，進而形成國中有國、尾大不掉的情勢，並嚴重危及社會的基本信念。

我也想簡短論及監察使在處置權上的權力與手段，大多數監察使的調查決定，基本上只有建議權，它缺乏類似法院判決或警察裁罰一樣的法定強制力，他們的效力僅能仰賴令人信服的論據理由、有說服力的法律論點，以及監察機關的權威與在位監察使的個人威信。

在我國也是一樣有上述情況，然而，我們另有其他兩個可行的方式，第一個方式，就如我一開始提及的，監察使扮演特別檢察官之角色，對違法失職的官員提起刑事訴訟，我們發現每一年總有幾次需動用這項權力。第二個方式是運用在違失情況較輕微的案件，對官員提出懲戒程序。在這些案件中，監察使的決定依然缺少法定強制力。當我提起刑事訴訟後，判決有罪與否的決定權當然還是在法院，而當我提出懲戒時，懲處與否也是交由另一個特別的機構來執行。

在此我要強調的是，依據我們的經驗，監察使的起訴權或懲戒權，均有助於社會及民眾對監察機關之尊重。

然而，監察使行使這項權力必須審慎而且有所克制，一個明顯的理由就是，如果法院或懲戒機構的看法與監察使不同，相反地卻有利於被告，那麼這樣的結果恐將有損監察使之威信。

但同樣的，也不應誇大可能的負面效應，如同我的丹麥同事，這位在位最久的國家監察使甘莫多福—韓森教授(Prof. Gammeltoft-Hansen)曾說過的：「假如一個人執著地認為周遭事物一定得遵照他的意思，那麼原則上這個人就不應該是監察使，而是該努力去成為一個法官。」

他接著提到的論點，我認為可作為一項重要參考：「所幸，監察使的建議很少不被遵循，當監察使的建議不被遵循時，一定會不利於監察機構之威信。……因此，當監察使處理一個案件卻覺得公務機關有可能拒絕遵照其建議時，他可能會設法不提出建議而結案，但這不可行，因為此舉對監察機關之損害更勝過於個人威信的打擊，而且這也可能打擊監察使的可信度……他再補充說道，監察使應體認到，長期而言，可信度是維持威信最基本的要件。」

還有另一個必須謹慎且儘量不對官員提出或執行嚴重懲戒的理由，在瑞典，我國公務人員有時會聲稱監察使的監督使其難以做事或不可能勇於任事，他們認為公務人員由於害怕被批評或被起訴，往往變成過度小心，或儘可能少做少錯，這當然不符合公共利益。

依本人的經驗，要避免官員過於消極，有兩件事監察使可銘記在心，第一，不用多說，要堅守基本常規，一個官員明顯違反法令就應

受到懲戒，不必定要質疑這些行為與合理性、公平性或適當性有無關連，在這類案件中，監察使或可藉由具體理由陳述他(她)的決定，而不需讓被調查的個別官員「沒面子」，這樣的決定或許更能為監察使對未來樹立典範，而非僅僅批判已經發生的事。

第二，我認為監察使考量官員做出錯誤決定或採取錯誤行動當時的真實情況是重要的，瑞典的警員有時會跟我說，他們認為監察使以經過數月的深思熟慮，來批判他們在一個緊張激烈、充滿暴力甚至沒有時間反應的情況下所採取的行為，是不盡合理的，我通常會這樣回應，這當然可能看似不公，但我們必須從錯誤中學習，我的批評應該用以協助他們及他們的同事在下次遇到類似的情況時，能有更好更充分的準備做出決策。同時我也強調，當我決定採取何種行動時，我總是將真實情況納入考量。當一個蓄意漠視法令的警察，與另一個做出錯誤決定，但卻能在困難情況下盡力而為的警察相互比較，其理由與懲處顯然是會不同的。

在此我想提出一點關於公務機關遵循監察使建議的看法，平心而論，本人認為在瑞典的文化中，對監察使的建議一向較為敏感，部分可能因瑞典長久以來的監察使傳統，要建立這樣的一種文化，我認為除了監察使本身的工作努力外，監察使能獲得國會與議員個人以及政府與各個公務機關首長的全力支持是很重要的，當然，他們有可能不同意監察使的結論，但至少國家最高官員應儘量避免漠視監察使之職權，並避免質疑監察使的動機或以人身攻擊的方式來漠視監察使的獨立性。

最後，我們必須瞭解到，在真實的世界裡並沒有香格里拉，沒有任何一位監察使在世外桃源工作，事實上他們都在充滿不同程度缺失的國度裡工作，尤其在剛設置監察機關的國家，可能需要花更多的時間去讓民眾瞭解，他們有個獨立的申訴管道，來調查政府機關及公務人員的不法、不公，或其他不當的決定、行動或行為。同樣地，這些國家也可能需要一些時間讓公務機關去理解監督或干涉其工作並造成其困擾的這種情況，就長遠的觀點來看，卻能提供他們最大的利益。同時，最後，誠如我開始所述，監察使的存在及其例行工作，將可促進一個更為優質的社會環境，或至少能減低(民主制度)不完美所造成的社會缺失。